มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย

อภิชาติ อาวจำปา

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ.2556

Legal Measures for Conservation Historic Sites of Thailand

APICHAT AOWCHUMPA

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ผู้ที่ข้าพเจ้าเคารพรักเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งท่านได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ยังได้สละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด รวมทั้งได้ชี้แนะในเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่สามารถพบได้ในตำราหรือเอกสารใด ๆ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา)วิเชียรชม และรองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ ที่ท่านได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และท่านได้เป็นผู้ชี้แนะ ให้คำปรึกษาเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องแห่งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ภูธร ภูมะธน รองศาสตราจารย์ ดร.กาสัก เต๊ะขันหมาก ผู้ให้คำแนะนำและชี้แนะความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ อาจารย์ชัยวัฒน์ มัจฉาธิคุณ อาจารย์วิภาศิริ แจ้งแสงทอง เจ้าหน้าที่บรรณารักษ์มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีที่ช่วยเหลือหาข้อมูลและตรวจสอบรูปแบบวิทยานิพนธ์ และบุคคลที่ได้กรุณาให้ผู้เขียนสัมภาษณ์จนกระทั่งงานวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนสามารถสำเร็จลงได้ ตลอดถึงนายณัฐวุฒิ เกษสุพรรณ์ ที่ช่วยเหลือหาข้อมูลและช่วยงานสัมภาษณ์

ผู้เขียนขอขอบคุณพี่ต้อมและเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิตทุกท่านที่คอยช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน และบุคคลอื่น ๆ อีกหลายคนที่ช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถกล่าวนามมาทั้งหมดนี้ได้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาของผู้เขียนซึ่งเป็นที่รักและเคารพอย่างที่สุด โดยท่านทั้งสองได้อยู่เคียงข้างและให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศแก่ผู้บุพการีและบุคคลสำคัญที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อภิชาติ อาวจำปา

DPU

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

สารบัญภาพ..... ฎ

บทที่

1. บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 7

1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... 7

1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 7

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา..... 8

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา..... 8

2. แนวคิด ความเป็นมาและความหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน..... 9

2.1 แนวคิดและหลักการสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน..... 10

2.1.1 แนวคิดสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน..... 10

2.1.2 กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน..... 17

2.2 แนวคิด และความเป็นมาในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย.... 26

2.2.1 แนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย..... 26

2.2.2 ความเป็นมาในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย..... 36

2.3 ความหมายของการอนุรักษ์..... 45

2.4 ความหมายของโบราณสถาน..... 46

2.4.1 ความหมายของโบราณสถานในทางกฎหมาย..... 46

2.4.2 ความหมายของโบราณสถานในเชิงวิชาการและในทางกฎหมาย ระหว่างประเทศ..... 48

2.5 ความหมายและความสำคัญของเมืองเก่า..... 51

DPU

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.6 สาเหตุที่ทำให้โบราณสถานเสื่อมสภาพและเสียหาย	54
	2.7 มาตรการจูงใจเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน	56
	2.8 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน	58
	2.8.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม	58
	2.8.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม	59
	2.8.3 กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation)	59
	2.8.4 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม	60
3.	มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยและต่างประเทศ	64
	3.1 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย	64
	3.1.1 มาตรการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน	65
	3.1.2 มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน	95
	3.1.3 มาตรการกำหนดโทษและบังคับโทษ	110
	3.2 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ	115
	3.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่น	115
	3.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษ	116
4.	ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน	123
	4.1 สภาพปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย	123
	4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน	126
	4.2.1 การป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน	126
	4.2.2 การควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน	144
	4.2.3 การกำหนดโทษและบังคับโทษ	154
	4.2.4 การส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน	157

DPU

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการประสานประโยชน์ในการอนุรักษ์โบราณสถานกับประโยชน์ของฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ 163

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 166

5.1 บทสรุป 166

5.2 ข้อเสนอแนะ 174

บรรณานุกรม 179

ภาคผนวก 187

ประวัติผู้เขียน 218

DPU

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

3.1 ภาพป้ายประกาศของกรมศิลปากรที่ไม่มีการกำหนดแนวขอบเขตของโบราณสถาน..... 133
3.2 ภาพป้ายประกาศของกรมศิลปากรที่ไม่มีการกำหนดแนวขอบเขตของโบราณสถาน..... 134
3.3 กำแพงเมือง (ประตูชัย)..... 135
3.4 ป้อมปราการ (บริเวณชุมชนบ้านป้อม)..... 135
3.5 ปรางค์สามยอด..... 146
3.6 ร้านนายอินทร์..... 146
3.7 ทางเข้าวัดสันเปาโล..... 146
3.8 ป้ายถนนฝรั่งเศส..... 152
3.9 บริเวณถนนฝรั่งเศสจากประตูวังนารายณ์สู่บ้านวิชาเยนทร์ (บ้านหลวงรับราชทูต)..... 153
3.10 บริเวณด้านหลังวัดเสาธงทอง..... 153
3.11 ถังขยะที่อยู่บริเวณด้านหลังวังนารายณ์..... 154
3.12 กรณีศึกษาตลาดน้ำอัมพวา..... 159

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย
ชื่อผู้เขียน อภิชาติ อาวจำปา
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมาเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับโบราณสถานของประเทศไทย มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายไทยกับของต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยการศึกษาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน พร้อมทั้งได้มีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนที่มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน พบว่าพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายหลักที่บังคับใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถาน ส่วนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่มีส่วนช่วยสนับสนุนในการคุ้มครองดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษาพบว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานในสองลักษณะคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานโดยตรงได้แก่ การบุกรุก การขุดค้นหาโบราณวัตถุในเขตโบราณสถาน การก่อสร้างอาคารทับลงบนกำแพงเมือง คูเมือง เป็นต้น กับการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานโดยอ้อมซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำให้โบราณสถานเสื่อมเสียคุณค่าความสง่างาม เกิดทัศนอุจาดแก่โบราณสถานได้แก่ การสร้างอาคารหรือโรงเรือนประชิดหรือบดบังโบราณสถาน การทาสีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ไม่กลมกลืนกับโบราณสถาน เป็นต้น และเมื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานแล้วพบว่ามีมาตรการทางกฎหมายในการปกป้องและคุ้มครองโบราณสถาน มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน มาตรการทางกฎหมายใน

การกำหนดโทษและบังคับ มาตรการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิดสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานในต่างประเทศคือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษแล้ว พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบันยังมีความไม่ชัดเจน ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในเรื่องการขยายความคุ้มครองความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” การกำหนดเขตโบราณสถานที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลในท้องถิ่น การจ่ายค่าบำรุงอาคารแก่กรณีที่มีการกำหนดเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน การเพิ่มเติมมาตรการจูงใจให้เอกชนเกิดการอนุรักษ์โบราณ นอกจากนี้ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานโดยการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานให้มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน การรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง มีมาตรการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน และการมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในท้องถิ่นให้เกิดความรักและหวงแหนในโบราณสถาน มิให้โบราณสถานซึ่งถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติต้องถูกทำลาย สูญหาย หรือทำให้เสื่อมคุณค่าลง

Thesis Title	Legal Measures for Conservation Historic Sites of Thailand
Author	Apichat Aowchumpa
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2012

ABTRACT

The purpose of this research were 1) to study about the legal measures for conservation historical site both Thailand and other countries, 2) to analyze the problems for conservation historical site, and 3) to suggest and solve the problems concerning the conservation historical site by studying from Constitutional Law, Law on ancient monument, Law on promotion and protection of the environmental quality, Law on city planning, Law on control building, and other Laws concerning the preservation and protection of historical site including more details by interviewing from the government, the private and the community regarding historical site. According to the interviews, it found that the major legal for conservation historical site was Act on Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museum, B.E. 2504 (1961), while another laws and regulations were to support and help for protection and conservation historical site.

From the study, it was found that there were two causes that damage the historical site. First, the direct damage in historical site by trespass, dig, finding antiques or building. Second, the indirect damage by painting or building near historical site. Furthermore, to analyze by the legal measure for conservation historical site, it found that there were a lot of laws to enforce, but they were a lack of efficiency and enforcement when comparing with Japan and England law.

According to Act on Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museum, B.E. 2504 (1961), the researcher suggests to improve the Act by expanding the meaning of “Ancient Monument”, participation with local community to limit historical area, paying for the building maintenance in case of overlapping private area, and increasing motivation the private for conservation. In addition, there should be determined to control the environmental

harmonization around historical site by enacting local legislation, acknowledged of rights in community for conservation, and motivated both the government, the private and the community to protect and conserve historical site.

DPU

บทที่ 1
บทนำ

โบราณสถานถือได้ว่าเป็นหลักฐานประวัติศาสตร์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร นอกเหนือจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จารึก ตำนาน พงศาวดาร จดหมายเหตุ บันทึกความทรงจำ เป็นต้น หลักฐานทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงความมีอารยธรรมและความเจริญรุ่งเรืองของชาติไทยในอดีต โบราณสถานที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางจิตใจและเป็นความภาคภูมิใจของชนในชาติ โบราณสถานบางแห่งมีความสำคัญถึงขนาดที่หากมีการทำลาย หรือเสียหายแล้วไม่อาจก่อสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนของเดิมได้ การคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานจึงมีความสำคัญต่อการรักษาสิ่งที่มีความสำคัญของชาติไทยนับตั้งแต่อดีตมิให้มีสภาพเสื่อมโทรม ถูกทอดทิ้ง หรือถูกทำลายลงจนไม่สามารถทำให้กลับคืนดังเดิมได้

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งซึ่งปรากฏมีโบราณสถานที่สำคัญหลายแห่ง และปรากฏอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยอาทิ โบราณสถานในเขตพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าอยุธยา โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าเชียงใหม่ โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าสุโขทัย โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี เป็นต้น โดยโบราณสถานถือว่ามีคุณค่าและความสำคัญ[1]ดังนี้

1. ด้านเอกลักษณ์ ทำให้เข้าใจถึงที่มา สถานที่ตั้ง ชนชาติ ความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น พระบรมมหาราชวัง พระมหาธาตุเมืองนครศรีธรรมราช พระธาตุดอยสุเทพจังหวัดเชียงใหม่ พระธาตุพนมจังหวัดนครพนม เป็นต้น

---

[1] กรมศิลปากร สำนักโบราณคดี. (2550). *แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับพระสงฆ์.* หน้า 19-21.

2. ด้านวิชาการ เป็นแหล่งข้อมูลทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ซึ่งเป็นเครื่องแสดงประวัติความเป็นมาของชุมชน และชาติ จึงเป็นแหล่งศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น โบราณสถานในเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย

3. ด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดรายได้แก่ชุมชนและประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการท่องเที่ยวและกิจกรรมต่างๆเช่น การบริการ ธุรกิจที่พักและโรงแรม การจำหน่ายของที่ระลึก เป็นต้น

4. ด้านการใช้สอย สามารถใช้ประโยชน์โบราณสถานนั้นสืบเนื่องต่อมาถึงปัจจุบันได้ เช่น ศาลากลางจังหวัดราชบุรี หมู่พระวิมานพระราชวังบวรสถานมงคล(วังหน้า) ปัจจุบันใช้เป็นอาคารจัดแสดงพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติของกรมศิลปากร จวนเรซิดังกัมปอร์ตจังหวัดตราด ปัจจุบันเป็นที่ทำการสำนักงานคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

5. ด้านสังคม เป็นความภาคภูมิใจ และเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในสังคมและชาติ มีความสัมพันธ์กับขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี เช่น ประเพณีนมัสการพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ประเพณีขึ้นเขาพนมรุ้งจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น

6. ด้านการเมือง โบราณสถานมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์การรักษาอธิปไตย และการสร้างความสามัคคีในชาติ เช่น วัดชลธาราสิงเห หรือวัดพิทักษ์แผ่นดินไทย อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญในการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษในรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระธาตุศรีสองรัก อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นสักขีพยานในพันธไมตรีระหว่างกรุงศรีอยุธยา และกรุงศรีสัตนาคนหุต เป็นต้น

7. ด้านสุนทรียศาสตร์ ให้คุณค่าความงามด้านศิลปกรรม และสถาปัตยกรรม เช่น วัดพระบรมธาตุไชยาจังหวัดสุราษฎร์ธานี วัดพระสิงห์จังหวัดเชียงใหม่ วัดใหญ่สุวรรณารามจังหวัดเพชรบุรี หอไตรวัดทุ่งศรีเมืองจังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น

ดังนั้น โบราณสถานจึงมีคุณค่าและความสำคัญทั้งในทางตรงและในทางอ้อม กล่าวคือในทางตรงนั้นถือว่าโบราณสถานเป็นแหล่งค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงโบราณคดี ส่วนในทางอ้อมนั้นโบราณสถานมีความงดงามทางศิลปกรรม และสถาปัตยกรรม ทั้งยังส่งผลก่อให้เกิดการท่องเที่ยว สร้างรายได้ในชุมชน สมควรที่อนุชนรุ่นหลังจะต้องคุ้มครองดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานให้อยู่คู่ประเทศไทยต่อไป

คำว่า “โบราณสถาน” หมายความถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่ง

ประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย[2] ดังนั้น โบราณสถานจึงเป็นสิ่งก่อสร้างหรือเป็นสถานที่ที่บรรพบุรุษได้สร้างหรือได้ใช้ประโยชน์ทำกิจกรรมต่าง ๆ ในอดีตและตกทอดเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน โบราณสถานจึงเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าทางวัฒนธรรมของชาติที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน[3]

ปัญหาการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานถือเป็นปัญหาหนึ่งของชาติที่มีความสำคัญถึงขนาดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเคยมีกระแสพระราชดำรัสสองครั้งด้วยกัน คือ

ครั้งแรกในวโรกาสเสด็จพระราชดำเนินเปิดพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเจ้าสามพระยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2504 มีความดังนี้ “โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และโบราณสถานทั้งหลายนั้นล้วนเป็นของมีคุณค่าและจำเป็นแก่การศึกษาค้นคว้าในทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ และโบราณคดี เป็นเครื่องแสดงความรุ่งเรืองของชาติไทยที่มีมาแต่ในอดีตกาล สมควรจะสงวนรักษาให้คงถาวรเป็นสมบัติส่วนรวมของชาติไว้ตลอดกาล มีผู้กล่าวว่าขณะนี้ได้มีผู้สนใจและหาซื้อโบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ ส่งออกไปต่างประเทศกันมาก ถ้าต่อไปภายหน้า เราจะต้องไปศึกษา หรือชมโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุของไทยเราเองในต่างประเทศ ก็คงเป็นเรื่องที่น่าเศร้าและน่าอับอายมาก เราจึงควรจะขวนขวาย และช่วยกันหาทางรวบรวมโบราณวัตถุ และศิลปวัตถุของเราแล้วจัดสร้างพิพิธภัณฑสถาน เก็บรักษาไว้จะเป็นการดีที่สุด”

กระแสพระราชดำรัสครั้งที่ 2 เป็นผลจากเหตุการณ์ระคายพระราชหฤทัยในวโรกาสเสด็จประพาสอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 2506 พระองค์ได้ทอดพระเนตรเห็นอาคารสมัยใหม่หลังหนึ่งสร้างขึ้นบนที่ซึ่งเคยเป็นซากโบราณสถาน พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสว่า “...การสร้างอาคารสมัยนี้ คงจะเป็นเกียรติสำหรับผู้สร้างคนเดียว แต่เรื่องโบราณสถานนั้นเป็นเกียรติของชาติ อิฐเก่าๆ แผ่นเดียวก็มีค่าควรจะช่วยกันรักษาไว้ ถ้าเราขาดสุโขทัย อยุธยา และกรุงเทพฯ แล้วประเทศไทยก็ไม่มีความหมาย[4]”

---

[2] มาตรา 4 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

[3] กรมศิลปากร สำนักโบราณคดี. เล่มเดิม. หน้า 11.

[4] โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (มปป). กระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่มที่ 16 เรื่องที่ 3 การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2555, จาก *http://kanchanapisek.or.th/kp6/New/sub/book/book.php?book=16&chap=3&page=t16-3-infodetail02.html*

กระแสพระราชดำรัสดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแสดงถึงความห่วงใยต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งประชาชนอาจมองไม่เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของสิ่งที่แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติไทย นอกจากนี้กระแสพระราชดำรัสดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน โบราณวัตถุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโบราณสถานที่มิใช่เพียงเศษอิฐเก่าเท่านั้น แต่โบราณสถานมีคุณค่าและความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ แสดงให้เห็นถึงหลักฐานความเป็นมาของชนชาติเป็นความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติแก่ประเทศไทย เพราะหากไม่ปรากฏโบราณสถานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์แล้ว ประเทศไทยคงไม่มีความหมาย

สำหรับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทยเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยราชการหลักสองหน่วยงานคือ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน เนื่องจากในปี พ.ศ.2546 กรมศิลปากรได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน 2 ภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

1. ภารกิจกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐานได้แก่ กิจกรรมรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการปกป้องคุ้มครองโบราณสถานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด[5]

นอกจากนี้ยังมีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์เช่น บริเวณคูเมือง กำแพงเมือง

การคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานยังมีองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานเช่น ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีจะมีชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรีร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน

---

[5]สายันต์ ไพรชาญจิตร์. (2548). *การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 4.

ในขณะที่โบราณสถานมีอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบที่มีอยู่จำนวนน้อยกว่า ทำให้แหล่งโบราณสถานของไทยอยู่ในช่วงวิกฤติที่กำลังถูกทำลาย ทำให้เสียหาย หรือเสื่อมคุณค่าความสง่างาม เป็นที่น่าวิตกว่าโบราณสถานในประเทศไทยหากถูกทำลายลงเป็นจำนวนมากย่อมทำให้หลักฐานข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ของไทยต้องเสียหายลงไปด้วย

การคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งมีทั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยอาศัยกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายหรือกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้บังคับในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน

แต่อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ โดยผู้วิจัยจะขอศึกษาในปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และให้มีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยนั้น การกำหนดเขตโบราณสถานโดยไม่มีการกำหนดระยะห่างที่แน่นอนก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดเขตโบราณสถานว่าควรอยู่ห่างจากตัวโบราณสถานมากน้อยขนาดไหน ปัญหานี้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยปรากฏว่าได้มีเอกชนปลูกสร้างอาคาร หรือโรงเรือนชิดโบราณสถาน เช่น คูเมือง กำแพงเมือง บริเวณป้อมปราการ เป็นต้น การขุดเจาะกำแพงเมืองเพื่อเป็นทางเดินออกสู่ทางสาธารณะ การออกใบสำคัญสำหรับที่ดินทับแนวคูเมือง นอกจากนี้ยังมีการใช้โบราณสถานเป็นที่ทิ้งขยะอีกด้วย[6]

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศกำหนดเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน

ปัญหาประการที่สอง การที่เอกชนได้ก่อสร้างอาคารสูงจนกระทั่งบดบังทัศนียภาพโบราณสถาน หรือก่อสร้างอาคารติดกับรั้วโบราณสถาน การกระทำดังกล่าวย่อมมีผลทำให้โบราณสถานเกิดเสื่อมคุณค่า เสียความสง่างาม หรือทำให้เกิดทัศนอุจาดแก่โบราณสถานได้

ปัญหาประการที่สาม ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่จะใช้

---

[6] ภูธร ภูมะธน. (2534). *ความสำคัญของคูเมือง คันดิน กำแพงเมืองลพบุรี ปัญหาการบุกรุกทำลาย และแนวทางแก้ไข*. หน้า 44.

ส่งเสริมหรือจูงใจให้เอกชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน โดยอาจเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียน หรืออาจจะไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนก็ได้

ปัญหาประการที่สี่ ในการกำหนดโทษกรณีการบุกรุกโบราณสถาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมเสีย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 สำหรับโบราณสถานที่ไม่ขึ้นทะเบียน โทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน โทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษที่มีการกำหนดในกฎหมาย แม้จะเป็นการกำหนดอัตราโทษค่อนข้างสูง แต่ยังคงมีการบุกรุกอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การต้องการชุมชนที่อยู่อาศัย หรือครอบครัวเดิมมีการขยายตัว จึงมีการบุกรุกเพิ่มเติม หรือที่บริเวณแนวคลองเรือก(คูเมืองเดิม) ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีชาวบ้านมีความต้องการสถานที่นั่งเล่นเนื่องจากภายในบ้านร้อนอบอ้าว จึงได้มีการถมดินออกไปและก่อสร้างสถานที่นั่งเล่น แสดงให้เห็นว่าการกำหนดโทษทางกฎหมายนั้นแม้จะมีอัตราโทษสูง แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการบังคับใช้ ควรหรือไม่ที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายอย่างอื่นเพิ่มเติม หรือควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เร่งรัดให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการบังคับได้อย่างแท้จริง

ปัญหาประการที่ห้า หน่วยงานที่รับผิดชอบยังขาดการประสานงานกับชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถาน อันมีผลทำให้การรับทราบข่าวสาร และสะท้อนปัญหาจากภาคประชาชนสู่การแก้ไขหรือในระดับนโยบายไม่สามารถกระทำได้ หรือกระทำได้โดยไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพต่อการอนุรักษ์โบราณสถาน จึงได้วิจัยปัญหาดังกล่าวจากสภาพความเป็นจริง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานว่าขาดประสิทธิภาพเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างไร และรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายอย่างไรที่ส่งเสริมต่อแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถาน สภาพบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบันเป็นอย่างไร และที่สำคัญหากมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือมีกฎหมายที่รองรับเป็นการเฉพาะแล้วจะเป็นการพัฒนาแนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานได้อย่างไร การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา และแนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและสภาพที่เกิดขึ้น

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย ปรากฏว่ามีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันคุ้มครอง และควบคุมสิ่งแวดล้อมโบราณสถานที่ยังไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถบังคับได้จริง หรือไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดมาตรการที่เหมาะสมที่จะช่วยส่งเสริมหรือจูงใจให้สิทธิแก่เอกชนและสิทธิชุมชนร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบัญญัติเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน เอกสาร บทความ หนังสือตำรา แผนที่และผังเมืองลพบุรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาฎีกา การสัมภาษณ์จากผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอาทิเช่น สำนักงานศิลปากรที่ 4 จังหวัดลพบุรี กรมโยธาธิการและผังเมืองลพบุรี เทศบาลเมืองลพบุรีและเอกชนซึ่งปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตโบราณสถาน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ได้ใช้วิธีการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตำรากฎหมายทั้งในและต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตเมืองเก่าและกรณีศึกษา คำพิพากษาของศาลทั้งในประเทศและต่างประเทศ บทความทางวิชาการที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถาน รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ทั้งนี้เพื่อทราบข้อเท็จจริง รายละเอียดและข้อคิดเห็นบางประการ

การศึกษาจะใช้วิธีการพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ ได้แล้ว ก็จะเริ่มวิเคราะห์และวิจารณ์ข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปรับใช้แก่การอนุรักษ์โบราณสถาน พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบถึงความเป็นมา และแนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและสภาพที่เกิดขึ้น
2. ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ
3. ได้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย
4. ได้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

DPU

บทที่ 2
แนวคิด ความเป็นมาและความหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ในปัจจุบันโบราณสถานอยู่ในความคุ้มครองและดูแลของกรมศิลปากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการดูแลคุ้มครองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม บางอย่างถูกเก็บรักษาอย่างดี แต่บางอย่างขาดการดูแลเอาใจใส่ ละเลยที่จะใช้กฎหมายมาบังคับเพื่อให้สมบัติของชาติเหล่านั้นยังคงอยู่สืบไปให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสเห็นศิลปวัฒนธรรมของบรรพบุรุษที่สร้างความเจริญให้กับคนรุ่นหลัง โบราณสถานถือเป็นทุนของวัฒนธรรมไทยที่สร้างรายได้ให้กับการท่องเที่ยวอย่างมหาศาลของประเทศ จนบางแห่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเหล่านี้เป็นสมบัติทางวัฒนธรรมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น สมบัติบางอย่างจึงอาจมีเพียงชิ้นเดียวในโลกซึ่งไม่สามารถทำใหม่ได้ แต่กลับถูกทอดทิ้งขาดการดูแลเอาใจใส่ ประชาชนไม่เห็นคุณค่า ขาดความรู้ความเข้าใจในการรักษา หรือทำละเมิดต่อสมบัติของชาติเหล่านั้น ทั้งนี้อาจโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม หรืออาจเกิดการเสื่อมสลายโดยตัววัตถุเอง หรือโดยการกระทำของสิ่งแวดล้อม[1]

นอกจากนั้นการก่อสร้างอาคาร หรือโรงเรือนบดบังทัศนียภาพของโบราณสถาน หรือการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน ย่อมถือได้ว่าเป็นการไม่ดูแลรักษาโบราณสถานอย่างหนึ่ง การกระทำเช่นนี้เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายอื่นๆ ด้วย

ดังนี้ ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นควรที่จะต้องศึกษาถึงแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ และแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อที่มาตรการทางกฎหมายจะได้สอดคล้องกับแนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานด้วย

---

[1] สุนทร เพชรทอง. (2548). *มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุ้มครองโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ.* หน้า 7.

2.1 แนวคิดและหลักการสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ในอารัมภบทของกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง (The Venice Charter 1964) ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการร่วมมือกันในทางระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานไว้ว่า[2] "...โบราณสถานของมนุษย์หลายชั่วคนยังคงอยู่จนทุกวันนี้ในฐานะพยานที่มีชีวิตของประเพณีโบราณแห่งยุคของมัน ประชาชนทั้งหลายได้ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ชาติอย่างมีเอกภาพมากขึ้นทุกขณะ และเห็นว่าโบราณสถานเป็นมรดกร่วมกันของคนทุกชาติ การรับผิดชอบร่วมกันเพื่อปกป้องรักษามันเพื่อชนรุ่นใหม่ในอนาคต ได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นหน้าที่ของพวกเรา ที่จะส่งมันต่อไปสู่อนาคตในสภาพที่เต็มพร้อมด้วยความเป็นของแท้ของมัน..." จากอารัมภบทของกฎบัตรดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหัวใจของการอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบันอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. โบราณสถานเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

2. ความเป็นของแท้ของโบราณสถานเป็นสิ่งสำคัญในการอนุรักษ์ แต่กว่าจะสรุปมาเป็นข้อตกลงสากลในการอนุรักษ์โบราณสถานได้นี้ มนุษย์ได้ต่อสู้ทางความคิดมาเป็นเวลาร้อยปีว่าเราจะรักษาโบราณสถานกันอย่างไร[3]

ดังนี้ การอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบันจึงต้องอาศัยการศึกษาแนวความคิดสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นแนวทางความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ และเป็นพื้นฐานให้แต่ละประเทศใช้เป็นแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยการประยุกต์ใช้ภายใต้กรอบแห่งวัฒนธรรมและประเพณีของตน

2.1.1 แนวคิดสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน

แนวความคิดด้านการอนุรักษ์โบราณสถานในแบบตะวันตกนั้น มาจากจุดเริ่มต้นของการรักษาโบราณสถานสมัยโบราณ[4] โดยมีสาเหตุใหญ่ 2 ประการ คือ

1. ความมีคุณค่าในการใช้งานอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นทรัพย์สินแสดงอำนาจ เกียรติยศ หรือเป็นสิ่งเคารพบูชา

2. ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องไปทำลาย

---

[2] พณิชพงศ์ พลับผล. (2552). *กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขากฎหมายและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 11.

[3] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. (2540). *หลักการ องค์กร และกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน.* หน้า 1.

[4] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. (มปป). แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานจากศตวรรษที่ 18 ถึงสิ้นศตวรรษที่ 20. :จากอารมณ์และศรัทธาสู่ความเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ. **หน้าจั่ว, 2547-2548, 21.** หน้า 72.

จากแนวความคิดดังกล่าวทำให้อาคารโบราณสถานจำนวนมากตั้งแต่ในสมัยกรีกยังคงมีเหตุผลในการรักษา และอาคารบางหลังมีคุณค่าทาง “ความทรงจำ”

ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 ความเข้าใจในการอนุรักษ์โบราณสถานยังไม่เด่นชัดเท่ากับการเคลื่อนไหวของแนวความคิดการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 แต่ก็เป็นพื้นฐานให้กับแนวความคิดในการดูแลรักษาโบราณสถานในเวลาต่อมา ตัวอย่างแนวคิดที่เด่นชัดในช่วงนี้ เช่น[5]

วิทูรเวียส (Vitruvius, เกิดในช่วง 80-70 ปีก่อนศริสตกาล - 25 ปีก่อนศริสตกาล) เป็นวิศวกรและสถาปนิกในสมัยโรมัน วิทูรเวียสมีแนวคิดเกี่ยวกับ การมองสถาปัตยกรรมเป็นการสร้างสรรค์เลียนแบบองค์ประกอบของธรรมชาติ (Imitation of Nature) เพราะมนุษย์ต้องใช้วัสดุจากธรรมชาติมาสร้างสถาปัตยกรรม ภาษาของสถาปัตยกรรมที่เกิดขึ้นต้องมีความสัมพันธ์กับลักษณะทางธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งหลักการนี้ชาวกรีกได้มีการนำไปเป็นพื้นฐานในการพัฒนาองค์ประกอบของสถาปัตยกรรมคลาสสิกเช่น เสาดอริกไอโอนิค หรือโครินเทียน ทุกสัดส่วนที่เกิดขึ้นนั้นมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่งานอันเป็นสุดยอดแห่งการสร้างสรรค์ของธรรมชาติ[6] องค์ความรู้ของเขากลายเป็นพื้นฐานทำให้มีการอ้างอิงในสมัยเรอเนซองค์

ลีออง บาทิสตา อัลเบอติ (Leon Battista Alberti , ค.ศ.1404 - 1472) เป็นผู้เขียนตำราวิชาโบราณคดีและศิลปสถาปัตยกรรม เขาได้เดินทางไปศึกษาของโบราณ ณ ประเทศอิตาลี และอาศัยแรงบันดาลใจจากงานในอดีตของวิทูรเวียส(Vitruvius) โดยได้จัดทำข้อมูลและเทคนิคด้านสถาปัตยกรรมต่างๆ ไว้ และได้ให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาโบราณสถานมากๆ โดยมองว่าอาคารประวัติศาสตร์มีคุณค่าในการรักษาไว้ เพราะเป็นการสืบทอดคุณค่าและความงามทางสถาปัตยกรรมและคุณค่าของเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ สุนทรียภาพและความงามของอาคาร นอกจากนี้ Leon Battista Alberti ยังนิยมชื่นชอบสภาพแวดล้อมของอาคารด้วย เช่น บริเวณกรุงทรอยหรือสนามรบที่เป็นส่วนหนึ่งของความทรงจำในอดีตที่เพิ่มเติมส่วนปัจจุบันของผู้มาเยือนให้มีความหมายสมบูรณ์ขึ้น

---

[5] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. (2548). *พัฒนาการแนวความคิด และวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม. หน้า 21 – 22.

[6] สารานุกรมเสรี. (2555). วิทรูเวียส. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2556, จาก *http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%AA*

แอนโทนิโอ อเวอริโอ ฟิลารีท (Antonio Averlio Filarete, ค.ศ.1400 - 1469) เป็นบุคคลแรกที่เขียนตำราทางสถาปัตยกรรมในภาษาอิตาเลียน โดยการพยายามที่จะวางผังและแนวคิดของอาคาร โดยมีความคิดว่าอาคารมีชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย เป็นหน้าที่ของสถาปนิกที่ต้องดูความต้องการของอาคารเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการสำรวจอาคารต่างๆ มากมายในโรม และซ่อมแซมโดยการสร้างให้อาคารมีความแข็งแรงโดยใช้กำแพงที่หนาบึกบึนและสร้างด้วยวัสดุอย่างดี ในรูปแบบที่สมบูรณ์ มีการรวมกันระหว่างยุคสมัยเก่าและยุคสมัยใหม่ ทำให้งานของเขาถูกวิจารณ์อย่างมากมายในภายหลัง

แนวความคิดสมัยใหม่ในการอนุรักษ์โบราณสถานเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เนื่องจากเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง วิชาการ และศิลปวัฒนธรรม กล่าวคือ การปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป และการปฏิวัติอำนาจการปกครองจากชนชั้นกษัตริย์และขุนนาง ทำให้เกิดชนชั้นนายทุนและชนชั้นกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กว่า ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและกระตุ้นวงการต่างๆ ทั้งทางศิลปะ วัฒนธรรม และการศึกษาให้มีความเจริญเติบโตขึ้นมา ขณะเดียวกันการยึดอำนาจการปกครองจากชนชั้นกษัตริย์และขุนนาง ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการแสวงหาลักษณะเฉพาะตัวของรัฐและประชาชาติ ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในการรักษาเอกลักษณ์ทุกอย่างที่เป็นของชาติได้ เช่น การปฏิสังขรณ์อนุสรณ์สถานโบราณสถานของชาติให้เป็นหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ ในด้านวิชาการซึ่งการปฏิวัติอุสาหกรรมนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การคมนาคมขนส่งเจริญขึ้น นักวิชาการได้มีโอกาสเดินทางไปขุดค้นทางโบราณคดีในแหล่งต่างๆ ทั้งในและนอกยุโรป ทำให้ได้ความรู้เพิ่มเติมขึ้นมาก ผลคือ[7]

1. มีการรวมตัวจัดตั้งสถาบันทางวิชาการด้านประวัติศาสตร์และโบราณสถานหลายสถาบันในยุโรป

2. สถาบันเหล่านี้ ตรวจสอบการดำเนินงานบูรณะโบราณสถานว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

3. เริ่มมีแนวความคิดในการอนุรักษ์โดยยึดข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และมีผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมาก

การเกิดขึ้นของลัทธิใหม่ทางศิลปะเรียกว่า ลัทธิโรแมนติก (Romantic) ที่ใช้เรื่องสะเทือนอารมณ์และจิตใจของมนุษย์มาสร้างงานศิลปและวรรณกรรม โดยเฉพาะอารมณ์รัก โศก

---

[7] สืบพงศ์ จรรย์สืบศรี. หลักการและแนวคิดสากลในการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม เอกสารประกอบคำสอน ผศ. สมชาติ จึงสิริอารักษ์. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2555, จาก *http://suebpong.rmutl.ac.th/conweb/concept.pdf*

และเสียสละ ส่วนหนึ่ง คือ การนำภาพการปฏิวัติในยุโรปซึ่งนักปฏิวัติได้รับการยกย่องว่าเป็นวีรบุรุษมาเป็นภาพเขียนโดยมีทิวทัศน์ฉากหลังเป็นโบราณสถาน

ความนิยมในภาพเขียนของเจ้าขุนมูลนาย ทำให้มีการเลียนแบบภาพเขียน โดยการสร้างโบราณสถานปลอมลงในสวน ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์โบราณสถานที่เป็นของจริงของโบสถ์ต่างๆ ให้ออกมามีรูปแบบตามใจสถาปนิก เป็นการเริ่มต้นยุคแห่งการอนุรักษ์อาคารแบบตามใจตนเองโดยแท้

ในศตวรรษที่ 19 ได้เกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานใน 2 แนวทาง คือ แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของพวกสัจจนิยมที่เน้นคุณค่าทางประวัติศาสตร์โบราณคดี และความเป็นของแท้ของโบราณ[8] ซึ่งเป็นแนวความคิดของ จอห์น รัสกิน(John Ruskin) นักสถาปัตยกรรมชาวอังกฤษ และ วิลเลี่ยม มอริส(William Moris) นักวิชาการชาวอังกฤษที่มีส่วนในการก่อตั้ง The Society for the Protection of Ancient Building(SPAB)[9] ทั้งสองเชื่อว่าโบราณสถานเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลในยุคก่อนและยุคที่จะตามมา บุคคลในยุคปัจจุบันจึงไม่ควรแตะต้องโบราณสถาน แต่มีหน้าที่เพียงดูแลรักษาให้ดีที่สุดในสภาพที่เป็นอยู่และส่งต่อให้คนรุ่นหลัง[10] คุณค่าของโบราณสถานจึงอยู่ที่ประวัติศาสตร์ ความเก่าแก่ ความเป็นของโบราณ และความทรงจำที่ส่งผ่านจากอดีต เหล่านี้จึงถือเป็นคุณค่าในความคิดของ จอห์น รัสกิน(John Ruskin) และ วิลเลี่ยม มอริส (William Moris)

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดของ คามิโอ บอยโต(Camillo Boito, ค.ศ.1836 - 1914) นักวิชาการชาวอิตาลีซึ่งได้รับอิทธิพลของ จอห์น รัสกิน(John Ruskin) และ วิลเลี่ยม มอริส (William Moris) โดยเขามองว่าโบราณสถานเป็นเอกสารที่บ่งบอกพัฒนาการของมนุษย์[11] ดังนั้นในปี ค.ศ.1883 จึงได้มีการประกาศหลักการปฏิสังขรณ์ตามแนวความคิดของเขาไว้ 4 ข้อดังต่อไปนี้

1) โบราณสถานนั้น นอกจากจะมีคุณค่าสำหรับการศึกษาด้านสถาปัตยกรรมแล้ว ยังเป็นหลักฐานที่ใช้แสดงประวัติศาสตร์ของประชาชนและของประเทศชาติ จึงสมควรได้รับความเคารพ มันย่อมเป็นการหลอกลวง และการกระทำที่ผิดถ้าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นบนโบราณสถาน

---

[8] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 74.

[9] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 25 และหน้า 27.

[10] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 75.

[11] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 76.

2) โบราณสถานควรได้รับการเสริมสร้างความแข็งแรงมากกว่าการซ่อมแซม การซ่อมแซมมากกว่าการปฏิสังขรณ์ การเพิ่มเติมส่วนประกอบ โดยเฉพาะการทำให้เป็นของใหม่ควรหลีกเลี่ยง

3) ถ้าการต่อเติมมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อความแข็งแรงของอาคารหรือเพื่อความจำเป็นอื่นใด การกระทำนั้นให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เพียงพอ ลักษณะและวัสดุที่ใช้เป็นส่วนต่อเติมนั้นควรแตกต่างจากของเดิม แต่รูปลักษณ์ของอาคารดั้งเดิมก็ยังสามารถดำเนินอยู่ได้

4) ส่วนต่อเติมที่เกิดขึ้นตามกาลเวลาที่ผ่านมาในหลายสมัย ถือเป็นส่วนโบราณสถานนั้นพึงรักษาไว้ ยกเว้นมันจะเป็นการปกปิดหรือทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบของอาคารนั้น[12] หลักการของ คามิโอ บอยโต(Camillo Boito) แพร่หลายช้ามาก ต้องใช้เวลา 54 ปี จึงเป็นที่ยอมรับในการประชุมนานาชาติด้านการปฏิสังขรณ์ที่กรุงเอเธนส์ กฎบัตรที่ออกในการประชุมนั้นนอกจากการยอมรับหลักการทั้งหมดของ คามิโอ บอยโต (Camillo Boito) แล้วยังได้มีการเสนอแนะว่าสมควรที่จะให้มีการบำรุงรักษาโบราณสถานเป็นประจำและควรใช้เทคนิคและระบบงานก่อสร้างที่ทันสมัยที่สุดในการปฏิสังขรณ์ด้วย[13]

ส่วนอีกแนวทางหนึ่ง คือ พวกนิยมรูปแบบในอุดมคติโดยพวกนี้เน้นคุณค่าของความงามเป็นหลัก ต้องให้โบราณสถานมีรูปแบบตามอุดมคติของตน เป็นแนวความคิดของ ไวโอเลท เลอ ดุ๊ค(Viollet – Le – Duc) นักสถาปนิกชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวความคิดในการบูรณะโบราณสถานในลักษณะไม่ได้ให้ความสำคัญของคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือข้อมูลที่ซ้อนทับกันอยู่เป็นยุคๆ ชั้นๆ ในตัวโบราณสถาน การบูรณะตามแนวความคิดดังกล่าวมีจุดประสงค์ในการสร้างรูปแบบที่สมบูรณ์ หรือรูปแบบอุดมคติที่ควรจะเป็นของโบราณสถาน ซึ่งเป็นการประเมินคุณค่าของโบราณสถานในเชิงรูปแบบเท่านั้น แนวความคิดของ ไวโอเลท เลอ ดุ๊ค (Viollet – Le – Duc) ภายหลังไม่ได้รับความยอมรับของนานาประเทศ เนื่องจากการบูรณะโบราณสถานตามแนวความคิดดังกล่าวเป็นการทำลายหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เป็นการใช้อัตตาของเขาในการวินิจฉัย “**รูปแบบที่สมบูรณ์**” ตามที่ตนเองคิด[14]

ในศตวรรษที่ ๒๐ แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานมาจากเหตุการณ์ที่สำคัญ 2 เหตุการณ์ คือ

---

[12] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. แหล่งเดิม. หน้า 27 - 28.

[13] ไชยโย มะลิผล. เล่มเดิม. หน้า 20.

[14] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 74.

เหตุการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (สงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1914-1918) โบราณสถานได้ถูกทำลายลงในระหว่างที่เกิดสงคราม และต่อมาได้มีการจัดตั้งสันนิบาตชาติในปี ค.ศ.1919 เพื่อรักษาสันติภาพของโลก ต่อมามีองค์กรว่าด้วยความร่วมมือทางปัญญา ในปี ค.ศ.1922 ซึ่งมีกิจกรรมหลักว่าด้วยงานวัฒนธรรม ส่งผลให้เกิดสถาบันนานาชาติว่าด้วยการพิพิธภัณฑ์ ในปี ค.ศ.1926 และในปี ค.ศ.1930 มีการจัดประชุมว่าด้วยการสงวนศิลปวัตถุขึ้นในกรุงโรม

ใน ปี ค.ศ.1931 โดยการสนับสนุนของสถาบันนานาชาติว่าด้วยการพิพิธภัณฑ์มีการจัดประชุมว่าด้วยการบูรณะโบราณสถานที่กรุงเอเธนส์ได้ข้อสรุปเรียกว่า “เอเธนส์ชาเตอร์” (The Athens Charter 1931) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1. ให้หลีกเลี่ยงการปฏิสังขรณ์ และให้มีความอนุรักษ์ความเป็นของแท้ของโบราณสถาน (พื้นฐานแนวความคิดของรัสกิน และมอริส)

2. ให้มีการบำรุงรักษาที่ต่อเนื่อง เพื่อจะได้หลีกเลี่ยงการปฏิสังขรณ์ (พื้นฐานแนวความคิดของรัสกิน และมอริส)

3. การอนุรักษ์โบราณสถานให้กระทำในที่ตั้งหลีกเลี่ยงการเคลื่อนย้าย

4. หากมีความชำรุดเสียหายมาก จำเป็นต้องปฏิสังขรณ์ให้ความเคารพสูงสุดต่อศิลปวัตถุ และโบราณวัตถุโดยไม่ทำลายหลักฐานยุคใดยุคหนึ่งของโบราณสถาน(พื้นฐานแนวความคิดของบอยโต)

5. ด้วยความจำเป็นในการอนุรักษ์ อนุญาตให้ใช้เทคนิคสมัยใหม่ เช่น คอนกรีตเสริมเหล็กในการเสริมความมั่นคงได้

6. ให้การสนับสนุนการร่วมมือของนานาชาติในเรื่องเทคนิคการอนุรักษ์ โดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเอกสารและศูนย์การศึกษาเพื่อการอนุรักษ์กล่าวได้ว่าหลักการอนุรักษ์สมัยใหม่ได้มีการยอมรับในระดับสากล ตั้งแต่การประชุมนานาชาติครั้งที่แล้ว[15]

เหตุการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (สงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1939 – ปี ค.ศ.1945) เกิดแนวความคิดการอนุรักษ์โบราณสถานตามทฤษฎีการอนุรักษ์เชิงวิกฤต[16] เมื่อถือว่าโบราณสถานเป็นงานศิลปะ คุณค่าด้านศิลปะจึงเป็นคุณค่าที่อยู่เหนืออื่นใดในการปฏิสังขรณ์ อันดับแรกต้องสามารถเข้าใจถึงคุณค่าของโบราณสถานและสามารถตัดสินถึงความมีอยู่ หรือขาดหายไปของคุณค่าด้านศิลปะของอาคารนั้นได้ และอันดับหลังการปฏิสังขรณ์ต้องสามารถบูรณะและปลดปล่อยคุณค่าแห่งงานศิลปะออกมาให้ปรากฏ หรือที่เรียกว่าการปฏิสังขรณ์เชิงวิกฤต

---

[15] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 76-77.

[16] แหล่งเดิม. หน้า 77.

เพราะการดำเนินการและผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาต้องมีการควบคุมตลอดเวลา เพราะเมื่อทำให้อาคารเสียไปย่อมแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะแก้คืนกลับมา การปฏิสังขรณ์ตามแนวความคิดนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะอนุรักษ์โบราณสถานให้ออกมาในรูปแบบที่มีคุณค่าสูง การตระหนักถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมของโบราณสถานนั้น ทำให้จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิสังขรณ์ ให้อาคารปรากฏออกมาเป็นรูปแบบแห่งสถานที่และเวลาที่สามารถทำให้เข้ากับวัฒนธรรมในปัจจุบันได้ ทั้งยังสามารถก่อให้เกิดการซาบซึ้งในด้านศิลปะอีกด้วย การปฏิสังขรณ์เชิงวิกฤตมีอยู่ 2 รูปแบบ ซึ่งมีความแตกต่างและขัดแย้งกัน โดยประการแรกเมื่อมีการประเมินได้ว่าอาคารควรปรากฏอยู่ในรูปที่ปรากฏ ก็ให้คงสภาพไว้เพราะถือว่าเป็นหลักฐานด้านข้อมูล ประการที่สอง เมื่อการประเมินรูปแบบอาคารว่าควรจะเปลี่ยนไปเพื่อเพิ่มคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ส่วนต่อเติมซึ่งเกิดขึ้นภายหลังอาจบิดเบือนคุณค่าความงามที่แท้จริงของอาคารจึงให้เอาออก(โดยไม่ใส่ใจว่ามันจะเป็นหลักฐานสำคัญยิ่งทางประวัติศาสตร์) และส่วนที่ขาดหายไปก็สนับสนุนให้มีการสร้างเลียนแบบขึ้น(โดยการเดาหรือจินตนาการสร้างขึ้นก็ได้ เมื่อไม่สามารถหาหลักฐานทางประวัติศาสตร์) แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองประการล้วนตระหนักถึงคุณค่าทางประวัติศาสตร์และแบบแผนในงานสถาปัตยกรรม

ในปี ค.ศ.1964 มีการประชุมนานาชาติสำหรับสถาปนิกและนักเทคนิคเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานที่เวนิส ประเทศอิตาลี ในปี ค.ศ.1964 หลักในการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม ได้ถูกตราขึ้นจากหลักการพื้นฐานตามกฎบัตรแห่งกรุงเอเธนส์ที่การปฏิสังขรณ์ให้หยุดกระทำลง ณ จุดที่มีการคาดเดาเกิดขึ้น แต่ถ้ามีความจำเป็นจริงๆ อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ควรจะให้เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดเดากับของเดิมโดยให้เป็นไปในลักษณะร่วมสมัย จากหลักการและวิธีการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงการอนุรักษ์อาคารเดี่ยวเฉพาะหลัง ซึ่งแท้ที่จริงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมได้ขยายวงกว้างขึ้นตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา โดยเริ่มมีการมองอาคารควบคู่กับสิ่งแวดล้อมที่มันตั้งอยู่ มีการมองอาคารเป็นกลุ่มชุมชนและขยายออกเป็นเมืองทั้งเมือง อาคารต่างๆ ในเขตพื้นที่ที่มองนั้นอาจมีรูปแบบเรียบง่ายและต่ำต้อย แต่เมื่ออยู่ร่วมกันสามารถมีคุณค่าในแง่การเป็น “ตัวแทน” ของอดีต ดังนั้นการอนุรักษ์อาคารรูปแบบของชุมชนหรือเขตพื้นที่จึงเกิดขึ้น ซึ่งการกล่าวถึงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมบ้างในกฎบัตรแห่งเมืองเวนิส แต่วิธีการปฏิบัติมีหลักและวิธีการที่ซับซ้อน[17]

กล่าวโดยสรุป การอนุรักษ์โบราณสถานในศตวรรษที่ 20 ถึงปัจจุบันนี้ ให้ความสำคัญกับคุณค่าข้อมูลหลักฐานทางประวัติศาสตร์และคุณค่าความงามด้านศิลปะอย่างเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันการอนุรักษ์โบราณสถานมิได้มุ่งหมายเฉพาะตัวโบราณสถานเท่านั้น หากแต่ยังขยาย

---

[17] กรมศิลปากร. (2544). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งโบราณคดี.* หน้า 87-89.

ขอบเขตการอนุรักษ์ไปถึงเมืองเก่า และชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ด้วย รวมถึงการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานหรือที่โบราณสถานนั้นตั้งอยู่ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโบราณสถานด้วย

2.1.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

ในบริบทของการอนุรักษ์โบราณสถานในสังคมโลกปัจจุบัน การศึกษาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่า มนุษย์มีพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับการรักษาและอนุรักษ์โบราณสถานมากว่าร้อยปี การเกิดขึ้นขององค์การระหว่างประเทศ คือ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือองค์การยูเนสโก(UNESCO)ในปี ค.ศ.1945 สภานานาชาติว่าด้วยการพิพิธภัณฑ์ (ICOM) ในปี ค.ศ.1946 สถาบันระหว่างชาติว่าด้วยการสงวนรักษามรดกวัฒนธรรม(ICCROM) ในปี ค.ศ.1959 ล้วนแสดงให้เห็นว่าสังคมโลกได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมเรื่อยมา สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวความคิดและวิธีปฏิบัติต่อโบราณสถานของประเทศไทยเราทั้งสิ้น[18] ดังนี้

2.1.2.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศ(International Convention)

ในปัจจุบันนี้มีอนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ มากมาย ที่เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในการร่วมมือกันคุ้มครองอนุรักษ์โบราณสถาน มีการตกลงกำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางในการสงวนรักษาและบูรณะโบราณสถานให้เป็นมาตรฐานสากล เพื่อให้แต่ละประเทศสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศของตนตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ ในการดำเนินงานอนุรักษ์โบราณสถาน โดยเฉพาะอนุสัญญาที่สำคัญที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน อันได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรมในกรณีที่มีความขัดแย้งทางกำลังทหาร 1954 และอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ 1972 ขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือองค์การยูเนสโก(UNESCO)

สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรมในกรณีที่มีความขัดแย้งทางกำลังทหาร 1954 (Convention for the Protection of Cultural in the Event of Armed Conflict with the Regulations for the Execution of the Convention as well as the Protocal to the Convention and the Conference Resolutions : Hage – 14 May 1954) ได้รับการรับรองในที่ประชุมระดับรัฐบาลนานาชาติ ซึ่งองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การ

[18] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 2.

ยูเนสโก(UNESCO) ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ.1954 และต่อมาในเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1969 ประเทศสมาชิก 59 ประเทศได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้[19]

หลักการในการอนุสัญญานี้คือ ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาจะต้องเคารพนับถือสมบัติทางวัฒนธรรมซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนของประเทศตน และในเขตประเทศอื่นๆ ที่เป็นภาคีในอนุสัญญา ในยามที่เกิดมีสงครามประเทศสมาชิกจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ใช้ประโยชน์จากสมบัติดังกล่าวในทางที่อาจเป็นอันตรายหรือทำลายความเสียหายลงได้ และจะหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดๆ อันเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อสมบัติวัฒนธรรมเหล่านี้

ประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญาจะต้องป้องกันการโจรกรรม การจู่โจมทำลาย หรือการฉ้อโกงสมบัติวัฒนธรรมตลอดจนป้องกันภัยอันตรายจากมือคน และจะยกเลิกการขอสิทธิการเป็นเจ้าของสมบัติวัฒนธรรมหรือการเข้ายึดถือครองสมบัติดังกล่าว และหากประเทศสมาชิกเข้ายึดถือครอบครองดินแดนของประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็ขอให้ร่วมมือกับหน่วยราชการที่เหมาะสมเพื่อพิทักษ์รักษาและสงวนไว้ซึ่งสมบัติวัฒนธรรม

อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีส่วนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนานาชาติอีกด้วย คือได้ก่อตั้งทะเบียนนานาชาติว่าด้วยสมบัติทางวัฒนธรรมที่กำลังสงวนรักษาอยู่เป็นพิเศษ ซึ่งทะเบียนนี้ผู้อำนวยการใหญ่ของยูเนสโกเป็นผู้เก็บรักษาไว้ และหากประเทศสมาชิกยื่นคำร้องขอเข้ามาแล้วประเทศที่เป็นภาคีอื่นๆ มิได้คัดค้านประการใดก็จะมีการจดทะเบียน “สถานที่อันอาจใช้เป็นที่หลบภัยสำหรับเก็บซ่อนสมบัติวัฒนธรรมที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ในยามที่เกิดสงคราม ตลอดจนศูนย์กลางต่างๆ ที่มีโบราณวัตถุสถาน และสมบัติวัฒนธรรมที่เป็นอสังหาริมทรัพย์สำคัญๆตั้งอยู่ทั้งนี้ โดยจำกัดจำนวนสถานที่ที่จะขึ้นทะเบียนได้” อย่างเช่นในปี ค.ศ.1960 ได้มีการอนุมัติให้ขึ้นทะเบียนรัฐวาติกันทั้งหมด และต่อมาในปีค.ศ.1967 ก็ได้อนุมัติให้ขึ้นทะเบียนสถานที่หลบภัยซึ่งรัฐบาลออสเตรียได้สร้างขึ้น ณ เหมืองเกลือที่ไม่ใช้แล้วแห่งหนึ่งใกล้ๆ กับออสเตรียตอนเหนือ และในปี ค.ศ.1969 อนุมัติให้ขึ้นทะเบียนสถานที่หลบภัย ๖ แห่ง ตามที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ขอมา จึงนับว่าเป็นครั้งแรกที่สมบัติวัฒนธรรมสำคัญๆ ระดับโลกได้รับการคุ้มครองจากนานาชาติ[20]

ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวพร้อมกับประเทศสมาชิกจำนวน 59 ประเทศ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2512 โดยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติบทบัญญัติในอนุสัญญา คือ เมื่อเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้น และประเทศไทยได้มีการใช้กำลังทางทหารกับประเทศอื่น และสามารถเข้าครอบครองดินแดนของประเทศอื่นได้แล้ว ประเทศไทยจะต้องเคารพนับถือต่อสมบัติทางวัฒนธรรมทั้งที่ตั้งอยู่ในประเทศอื่นที่เป็นภาคีใน

---

[19] กรมศิลปากร. เล่มเดิม. หน้า 251.

[20] กรมศิลปากร. แหล่งเดิม. หน้า 251 - 242.

อนุสัญญา และในเวลาที่เกิดมีศึกสงครามขึ้นประเทศไทยก็จะต้องหลีกเลี่ยงไม่ใช้ประโยชน์จากสมบัติทางวัฒนธรรมในทางที่อาจจะเป็นการทำลายและจะต้องหลีกเลี่ยงไม่กระทำการใดๆ อันเป็นปฏิปักษ์โดยตรงต่อสมบัติทางวัฒนธรรมเหล่านี้ อีกทั้งจะต้องป้องกันการโจรกรรม การจู่โจมทำลายหรือการฉ้อโกงสมบัติวัฒนธรรมตลอดจนป้องกันภัยอันตรายจากการกระทำของมนุษย์ และจะยกเลิกการขอสิทธิเป็นเจ้าของสมบัติทางวัฒนธรรมหรือการเข้ายึดถือครอบครองสมบัติดังกล่าว และหากประเทศไทยสามารถเข้ายึดครองดินแดนประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็จะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการในประเทศดังกล่าวในการพิทักษ์รักษาและสงวนไว้ซึ่งสมบัติวัฒนธรรมที่อยู่ในประเทศนั้น[21]

ส่วนอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972) หรือที่เรียกว่า “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” นี้ ได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2515 โดยได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การ UNESCO ในการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2518 โดยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกมีผลใช้บังคับในปี 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมในหมู่ภาคีสมาชิกในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมทั้งด้านนโยบาย การบริหารเทคนิคและการเงิน เพื่อสงวนรักษา คุ้มครองและส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อมวลมนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป[22] โดยการคุ้มครองมรดกโลกตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกนั้น ครอบคลุมมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม และมรดกโลกทางธรรมชาติ

มรดกโลกทางวัฒนธรรม มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

อนุสรณ์สถาน หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานทางประติมากรรมหรือจิตรกรรม ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของโบราณคดีธรรมชาติ จารึก ถ้ำที่อยู่อาศัย และร่องรอยที่ผสมกันของสิ่งต่างๆ ข้างต้น ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

กลุ่มอาคาร หมายถึง กลุ่มของอาคารที่แยกจากกันหรือเชื่อมต่อกันโดยลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือโดยความสอดคล้องกลมกลืน หรือโดยสถานที่จากสภาพภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

---

[21] พณิชพงศ์ พลับผล. เล่มเดิม. หน้า 14-15.

[22] แหล่งเดิม. หน้า 15.

แหล่ง หมายถึง ผลงานที่เกิดจากมนุษย์ หรือผลงานที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติ และบริเวณอันรวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

มรดกทางธรรมชาติมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้

สภาพธรรมชาติซึ่งประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพและทางชีวภาพ หรือกลุ่มของสภาพธรรมชาติดังกล่าว ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางสุนทรียศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์

สภาพองค์ประกอบทางธรณีวิทยา หรือธรณีสัณฐาน หรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดแจ้งว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์และพืชที่กำลังได้รับการคุกคาม ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางวิทยาศาสตร์ หรือการอนุรักษ์

สภาพธรรมชาติหรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดแจ้งว่ามีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางวิทยาศาสตร์ หรือการอนุรักษ์ และความงดงามตามธรรมชาติ

ในการดำเนินการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมตามอนุสัญญานี้ มีหลักการพื้นฐานว่าประเทศที่เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา มีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง สงวนรักษา ส่งเสริมมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้คงอยู่แก่ชนรุ่นหลังต่อๆ ไป โดยใช้มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมทั้งด้านนโยบายบริหาร เทคนิค และด้านงบประมาณในประเทศซึ่งในส่วนของความร่วมมือและความช่วยเหลือในระดับนานาชาตินั้น จะเป็นเพียงการสนับสนุนให้ประเทศที่เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา สร้างความพยายามที่จะดำเนินการสงวนรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นของประเทศนั้น[23]

ประเทศไทยนั้นได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2533 โดยจะต้องรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยการคุ้มครองป้องกัน การสงวนรักษาและบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่อยู่ในประเทศของตน หรืออาจได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อให้แหล่งมรดกโลกนั้นได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมและดีที่สุด[24]

พันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกนี้สามารถสรุปได้เป็น 3 หัวข้อใหญ่ ดังต่อไปนี้ คือ

---

[23] กรมศิลปากร. แหล่งเดิม. หน้า 194.

[24] พณิชพงศ์ พลับผล. แหล่งเดิม. หน้า 16.

ประการแรก การกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บท เพื่อการอนุรักษ์และจัดการแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมไปกับประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมของชุมชน

ประการที่สอง ต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การบริหารจัดการ และการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริหารการศึกษา และการฟื้นฟูบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

ประการสุดท้าย ต้องละเว้นการดำเนินการใดๆ ที่อาจจะทำลายแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และจะต้องสนับสนุนและช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ

แนวทางการปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่เหมาะสม[25] คือ

1. ก่อนการปฏิบัติการอนุรักษ์หรือการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถาน จะต้องมีการสำรวจทางโบราณคดีก่อน

2. ต้องรักษาโบราณสถานและสภาพแวดล้อมบริเวณโดยรอบให้คงสภาพเดิม หรือมีความสมดุลมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

3. ไม่ควรแต่งเติมรูปทรง โครงสร้าง หรือรายละเอียดทางศิลปกรรมโดยพลการ

4. โครงการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลก ควรมีการประชุมระดมความคิดเพื่อประมวลหาแนวทางการปฏิบัติทั้งในด้านแนวความคิดและวิธีการ ทั้งในส่วนที่เป็นมหภาค (ผังเมือง) และในส่วนที่เป็นจุลภาค (โบราณสถานแต่ละแห่ง) เป็นกรณีไป ทั้งก่อนการปฏิบัติงานและในระหว่างการปฏิบัติงาน

5. แนวคิดการอนุรักษ์จะต้องเป็นแกนนำ ส่วนเทคนิคและวิธีการควรเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การอนุรักษ์โบราณสถานแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมที่เหมาะสม

6. การวางแผนงานและขั้นตอนการปฏิบัติภาคสนามนั้น ควรจะประมวลผลมาจากคณะกรรมการจากทุกสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเช่น สถาปนิก-วิศวกรรมการอนุรักษ์ นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ศิลปะ นักนิเวศวิทยา ช่างเทคนิคเฉพาะงาน ฯลฯ

ในส่วนของหลักเกณฑ์การดำเนินการ ควรปฏิบัติดังนี้

---

[25] แหล่งเดิม. หน้า 20-21.

1. ให้ใช้วัสดุเดิมเท่าที่จะใช้เทคนิคเข้าช่วยได้ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อการดำเนินการงานในอนาคต

2. ให้ค้นคว้าหาหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับแหล่งมรดกโลกนั้น และเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับแหล่งมรดกนั้นแก่ผู้สนใจ

3. เก็บรักษาโบราณวัตถุเท่าที่มีอยู่ในบริเวณโบราณสถานนั้น ๆ ให้ได้จำนวนมากที่สุดและคงสภาพเดิมให้มากที่สุด

4. ถ้าจำเป็นต้องการเสริมสร้างบางส่วนก็ควรให้มีความกลมกลืนกับของเดิมทั้งในด้านสี ผิว รูปร่าง และขนาด แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ควรให้เด่นเทียบเท่าโบราณสถานดั้งเดิม และผู้ชมจะต้องสามารถมองออกได้ว่าส่วนใดคือ ส่วนที่ทำขึ้นมาใหม่ และส่วนใดคือส่วนที่มีมาแต่ดั้งเดิม

5. ไม่ใช้บุคคลที่ไม่มีความชำนาญหรือขาดประสบการณ์ในการอนุรักษ์ มาเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ นอกจากจะได้รับคำแนะนำอย่างใกล้ชิดจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านโบราณคดี

เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีภาระผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีโดยการนำเอาแนวทาง วิธีการปฏิบัติ มาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย ซึ่งพันธกรณีดังกล่าวมีผลผูกพันภาครัฐและภาคเอกชนภายในประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศ รวมถึงภาคเอกชนภายในประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม

2.1.2.2 กฎบัตรระหว่างประเทศ (International Charter)

ในความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานมีการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นที่สำคัญ คือ สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ หรือInternational Council on Monument and Sites ซึ่งใช้ชื่อย่อว่า “ICOMOS” โดยเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครอง ทำนุบำรุงและส่งเสริมโบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่งโบราณคดีในระดับนานาชาติ เป็นตัวจักรสำคัญในการประสานกับส่วนราชการอื่นๆ ตลอดจนสถาบันและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่งโบราณคดี และยังเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงให้กับกลุ่มประเทศสมาชิก ดำเนินการรวบรวม ศึกษา และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวกับหลักการ เทคนิค และนโยบายสำหรับการอนุรักษ์คุ้มครองทำนุบำรุงและส่งเสริมโบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่งโบราณคดี สร้างความร่วมมือในระดับชาติและนานาชาติ ในการสร้างสรรค์และพัฒนาศูนย์เอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่งโบราณคดี สนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินการตามข้อเสนอแนะระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่ง

โบราณคดี รวมทั้งจัดตั้งและคงไว้ซึ่งความร่วมมือใกล้ชิดกับยูเนสโก(UNESCO) ศูนย์การศึกษาการสงวนรักษาและบูรณะทางวัฒนธรรมนานาชาติ ศูนย์อนุรักษ์ระดับภาคที่ ยูเนสโก (UNESCO) ให้ความอุปถัมภ์ และสถาบันระดับนานาชาติหรือระดับภาคอื่นๆ และองค์กรใดๆ ที่มีเป้าหมายคล้ายคลึงกัน ซึ่งมีบทบาทในการจัดทำกฎบัตรระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอให้แก่สมาชิกในการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศต่างๆ อย่างมากมาย ที่สำคัญได้แก่ กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสว่าด้วยการสงวนรักษาและบูรณะอนุสรณ์สถานและแหล่งที่ตั้ง 1964 กฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์การอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์ 1982 และกฎบัตรบรัสเซลล์ว่าด้วยการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม 1976

ในส่วนกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสว่าด้วยการสงวนรักษาและบูรณะอนุสรณ์สถานและแหล่งที่ตั้ง (Internationnal Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964 หรือ The Vinice Charter) เกิดจากการประชุมสภาระหว่างประเทศแห่งสถาปนิกและเจ้าหน้าที่เทคนิคด้านการอนุสรณ์สถานประวัติศาสตร์ ครั้งที่ 2 ณ นครเวนิส เมื่อปี ค.ศ.1964 ได้จัดทำขึ้น โดยกฎบัตรดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่นำมาใช้ในการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้กำหนดแนวทางในด้านการอนุรักษ์โบราณสถานด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ หลักเกณฑ์การสงวนรักษา การบูรณะ การขุดค้น และการเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นต้น[26]

แนวทางการปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งพัฒนามาจากแนวความคิดต่างๆ และจากการประชุมที่กรุงเอเธนส์ หรือ Athens Charter ในปี ค.ศ.1931 แต่มีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุม กระชับ และชัดเจนที่สำคัญ 7 ประการ

1. ให้เน้นความชัดเจนของความแตกต่างระหว่างของเก่าและส่วนต่อเติม

2. ปฏิเสธการทำเทียม

3. จุดประสงค์ในการบูรณะคือ การสงวนรักษาและแสดงให้เห็นชัดเจนถึงคุณค่าทางสุนทรียศาสตร์และประวัติศาสตร์ของโบราณสถาน โดยอยู่บนพื้นฐานของความเคารพในวัสดุดั้งเดิมและเอกสารที่เป็นของแท้

4. ให้หยุดบูรณะเมื่อถึงจุดคาดเดา

5. ให้เคารพในประวัติศาสตร์ข้อมูลในทุกยุคของโบราณสถาน การประเมินค่าของส่วนประกอบที่เกี่ยวข้องและการตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกต้อง และต้องถูกเอาออกไปนั้นจะมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบแต่ผู้เดียวมิได้

---

[26] แหล่งเดิม. หน้า 16-17.

6. การบูรณะทุกครั้งจะต้องมีการค้นคว้าทางโบราณคดี และประวัติศาสตร์ก่อนและตามหลังการปฏิบัติการ

7. แนวคิดในการเรียกโบราณสถานว่า โบราณสถานที่ไม่มีชีวิต(Dead Monument) และโบราณสถานที่มีชีวิต (Living Monument) ถือว่าไม่ถูกต้อง เพราะแม้เป็นซากโบราณสถานก็เป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถส่งผ่านข้อมูลต่างๆ ได้

กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิส ได้กลายเป็นหลักการที่สำคัญและถูกนำไปใช้ทั่วโลกโดยการนำไปปรับให้เข้ากับประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย[27] โดยกรมศิลปากรได้นำหลักการดังกล่าวมาออกเป็นระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.2528

ต่อมาในปี ค.ศ.1981 คณะกรรมการนานาชาติ ICOMOS – IFLA ได้มีการประชุมตัดสินใจร่างกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ว่าด้วยการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์(The Florence Charter, 1982) ซึ่งได้รับรองอย่างเป็นทางการโดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1982 โดยให้ถือว่าภาคผนวกหรือบทขยายของกฎบัตรเวนิสที่ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ การป้องกันและการใช้งาน “อุทยานประวัติศาสตร์” โดยเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบำรุงรักษาและการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อุทยานประวัติศาสตร์ การป้องกันโดยกฎหมายและการปกครอง เป็นต้น[28]

สำหรับแนวทางการปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานที่เป็นอุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ (The Florence Charter, 1982) มีว่า การอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับการระบุชี้ชัดลักษณะเฉพาะและการประเมินคุณค่าเพื่อขึ้นบัญชีโบราณสถาน และต้องมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ ได้แก่ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการบูรณะ ซึ่งในบางกรณีมีความจำเป็นอาจแนะนำให้มีการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ ส่วนการคงไว้ซึ่งความเป็นของแท้ดั้งเดิมของอุทยานประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับรูปแบบที่ได้รับการจัดสัดส่วนส่วนประกอบต่างๆ เช่นเดียวกับการตกแต่งและการเลือกสรรพันธุ์พืชหรือวัสดุอื่น ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การบูรณะหรือการสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ของอุทยานประวัติศาสตร์ หรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของอุทยานนั้น ต้องคำนึงถึงลักษณะต่างๆซึ่งเป็น

---

[27] กรรณิการ์ สุธีราภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 32.

[28] พณิชพงศ์ พลับผล. เล่มเดิม. หน้า 18.

ส่วนประกอบของอุทยานทั้งหมดไปพร้อมๆ กัน การแยกดำเนินการไปทีละขั้นตอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกภาพของโบราณสถานนั้นได้[29]

ในปี ค.ศ.1976 ICOMOS ได้จัดให้มีการสัมมนาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยวร่วมสมัยและมานุษยศาสตร์ขึ้น ณ กรุงบรัสเซลล์ ประเทศเบลเยี่ยม เมื่อวันที่ 8 และ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1976 จัดทำกฎบัตรบรัสเซลล์ว่าด้วยการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (Charter of Cultural Tourism, 1976) ขึ้นมา ซึ่งกำหนดแนวทางสากลเกี่ยวกับควบคุมการท่องเที่ยวในบริเวณแหล่งโบราณสถาน เพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบทำให้แหล่งโบราณสถานเกิดความเสื่อมโทรมขึ้น เพื่อให้ประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือแหล่งโบราณสถานจะสามารถดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงต้องนำเอาหลักเกณฑ์ต่างๆ ในกฎบัตรดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศของตนด้วย[30]ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในกฎบัตรระหว่างประเทศที่กล่าวมาแล้วทั้ง ๓ ฉบับ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีต้องดำเนินการจัดการและอนุรักษ์โบราณสถานภายใต้กรอบกฎบัตรระหว่างประเทศต่างๆ ที่กำหนดไว้ โดยถือว่าหลักการในกฎบัตรดังกล่าวเป็นหลักการสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน ทั้งนี้ การดำเนินการขึ้นอยู่กับว่าเป็นเรื่องใด

นอกจากนี้องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การ UNESCO ได้จัดการประชุมเรื่องการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ขึ้น โดยได้มีการกล่าวถึงหลักการในการกำหนดบทบาทและแนวทางในการอนุรักษ์เมืองและแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ออกเป็น 4 ประการ[31] คือ

1. การศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ

2. การนำความรู้ทางวิชาการนั้นเข้าสู่หลักสูตรการเรียนการสอนในโรงเรียนและสถานศึกษา เพื่อให้มีการสืบทอดความรู้ ความเข้าใจอย่างท่องแท้

3. การสงวนรักษาในฐานะเป็นหลักฐานทางวัฒนธรรม หรือใช้ทรัพย์สินทางประวัติศาสตร์ในเมืองนั้นตามหน้าที่เดิม

4. จะต้องใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นเอื้อประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนที่อยู่รอบๆ โบราณสถานนั้นด้วย

จากการศึกษาพบว่ากฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมีจุดเริ่มต้นร่วมกันมาจาก “กฎบัตรเวนิส” (The Venice Charter) และจากการ

---

[29] เล่มเดิม. หน้า 23.

[30] แหล่งเดิม. หน้า 18.

[31] กรมศิลปากร. เล่มเดิม. หน้า 46.

ทำงานร่วมกันระหว่างสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) กับองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การ UNESCO ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากฎบัตรและมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย การพัฒนาอย่างต่อเนื่องทำให้เห็นถึงแนวคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมซึ่งจากเดิมเน้นเฉพาะโบราณสถาน สถาปัตยกรรม และแหล่งที่ตั้งมาพิจารณาภาพรวมที่กว้างขึ้น โดยครอบคลุมถึงมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ที่สำคัญที่สุดก็คือเน้นการให้คนเป็นศูนย์กลางของการอนุรักษ์เมือง เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และการเคารพในกรรมสิทธิ์ของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่

2.2 แนวคิด และความเป็นมาในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

2.2.1 แนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

สำหรับแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน อาจแบ่งพัฒนาการทางแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานได้ ดังนี้

1) การอนุรักษ์โบราณสถานยุคแห่งความเชื่อความศรัทธา (ยุคก่อนรัชกาลที่ 4 หรือก่อน พ.ศ.2394)

2) การอนุรักษ์ยุคแห่งการพัฒนาจากภูมิปัญญาดั้งเดิม (พ.ศ.2394 - ก่อน พ.ศ.2453)

3) การอนุรักษ์ยุคทองของการปรับปรุงองค์กร (พ.ศ.2454 - พ.ศ.2475)

4) การอนุรักษ์ยุคหลังแห่งการเปลี่ยนแปลง (พ.ศ.2475 - 2503)

5) การอนุรักษ์ยุคโลกาภิวัตน์ หรือยุคทุนนิยม (พ.ศ.2503 - 2546)

1) การอนุรักษ์โบราณสถานยุคแห่งความเชื่อความศรัทธา (ยุคก่อนรัชกาลที่ 4 หรือก่อน พ.ศ.2394)

ประเทศไทยถือว่าเป็นชนชาติที่เก่าแก่มีโบราณสถานซึ่งได้สร้างขึ้นไว้มากมายกระจายอยู่ตามภูมิภาค และจังหวัดต่างๆ แทบทุกจังหวัด ทั้งที่เป็นโบราณสถานก่อนประวัติศาสตร์และโบราณสถานในยุคประวัติศาสตร์ มีไม่น้อยกว่า 3,000 แห่ง โบราณสถานส่วนมากเป็นคูเมืองกำแพงเมือง และศาสนาสถานในพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่นที่เป็นประโยชน์ในทางศิลปะประวัติศาสตร์ และโบราณคดี[32]

---

[32] มะลิ โคกสันเทียะ. (2530). *ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานของกองโบราณคดี*. หน้า 1.

โบราณสถานในอดีตเป็นโบราณสถานในทางพระพุทธศาสนาเป็นส่วนมาก ผู้ดูแลรักษาและเกี่ยวข้องกับการบูรณะจะเป็นพระสงฆ์หรือผู้ครอบครองอาคารนั้น[33]

แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงเวลานี้ จะเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความเชื่อและความศรัทธาในพุทธศาสนาของพุทธศาสนิกชน และตามราชประเพณีของพระมหากษัตริย์ที่จะเป็นการสร้างแสนยานุภาพ ความเชื่อและความศรัทธาของผู้ถูกปกครอง โดยการอนุรักษ์โบราณสถานไม่ว่าจะเป็นวัด พระราชวัง หรือวัง เป็นการสร้างขึ้นใหม่ การปฏิสังขรณ์หรือการรักษาใดก็ตาม ให้คงสภาพงดงาม[34] มั่นคงเพื่อให้ดำรงอยู่ต่อไปนานเท่านาน ปรากฏหลักฐานตั้งแต่สมัยทวาราวดี สมัยสุโขทัย สมัยล้านนา ในจารึกหรือศิลาจารึกหรือคัมภีร์ทางพุทธศาสนาอันเกี่ยวกับคติทางพุทธศาสนาในเรื่องของการสะสมบุญบารมี[35]

ในสมัยอยุธยาปรากฏหลักฐานจากพระราชพงศาวดารซึ่งแม้จะยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของพงศาวดาร อันเนื่องมาจากพระราชพงศาวดารบางฉบับได้รับการชำระใหม่ในสมัยรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสำนวนโวหาร และอาจมีการเพิ่มเติมแนวความคิดในสมัยนั้นลงไปด้วย[36] แต่ยังคงมีพงศาวดารบางส่วนที่ได้รับการยอมรับและน่าเชื่อถือ แม้ว่าเรื่องราวส่วนใหญ่ในพงศาวดารตลอดระยะเวลา 400 ปีเศษ จะเป็นเรื่องสงครามและการแย่งชิงราชบัลลังก์ ซึ่งพระมหากษัตริย์เกือบทุกพระองค์ยังคงสืบราชประเพณีในการสร้างปูชนียสถาน ที่สำคัญของบ้านเมือง เช่น วัด พระเจดีย์ และพระพุทธรูป เป็นต้น นอกจากนี้ในช่วงปลายยุคอยุธยาปูชนียสถานและพระราชวังต่างๆ เริ่มชำรุดทรุดโทรม หักพัง หลังจากที่สร้างมาแล้วนานนับร้อยปี จึงเริ่มมีการ "ปฏิสังขรณ์" รื้อสร้างใหม่ และบางครั้งมีการเสริมเติมให้ยิ่งใหญ่กว่าเก่า โดยเฉพาะหลังคามณฑปพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรีนั้น มีบันทึกการปฏิสังขรณ์ถึง 2 ครั้ง นอกเหนือจาก "การปฏิสังขรณ์" อื่นๆ ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับสมเด็จพระนพรัตน์ด้วย[37] แสดงให้เห็นว่าการปฏิสังขรณ์ การซ่อมแซม หรือการสร้างใหม่ในปูชนียสถานทางศาสนามุ่งเน้นกระทำตามแบบอย่างในรัชกาลของตนเป็นสำคัญ

---

[33] เล่มเดิม. หน้า 2.

[34] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 55.

[35] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 34 - 45.

[36] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 45. (อ้างถึงใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2523: หน้า 3)

[37] สมชาติ จึงศิริอารักษ์. ความเชื่อและแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน. สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2555, จาก *http://haab.catholic.or.th/article/muang%20boran/faith/faith.html*

ส่วนในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น(รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3)[38] แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถาน ปรากฏหลักฐานจากจดหมายเหตุการปฏิสังขรณ์วัดพระศรีรัตนศาสดาราม เป็นต้น[39]การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี เมื่อปี พ.ศ.2325 มีความต้องการที่จะสร้างให้เหมือนกับกรุงศรีอยุธยาในอดีตที่ล่มสลาย โดยมีการสร้างงานอาคารตามแบบประเพณีนิยมเพื่อหวังให้พระนครงดงามดุจเดิม มีการสร้างวัดวาอารามให้สวยงามมากมาย พร้อมทั้งซ่อมแซมวัดที่ทรุดโทรมในพระนคร พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าให้เก็บพระพุทธรูปจากวัดร้างตามตามหัวเมืองมาเก็บบูรณปฏิสังขรณ์ไว้ยังวัดต่างๆ ทั่วกรุงเทพฯ และโปรดให้บูรณะซ่อมแซมโบราณสถานตามโบราณราชประเพณีสืบต่อมา

กล่าวโดยสรุป ในตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานไม่ได้คำนึงถึงการรักษาของดั้งเดิมที่มีอยู่ หากการบูรณปฏิสังขรณ์ก็เพื่อบำรุงพระพุทธศาสนา และสร้างเสริมบารมีของกษัตริย์ตามประเพณีเป็นสำคัญ หรือหากเป็นวัดเก่าก็ปฏิสังขรณ์ใหม่ให้งดงามเพื่อความเป็นหน้าตาของบ้านเมือง และเพื่อเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชน อย่างไรก็ตามในรัชกาลที่ 3 มีการบูรณะพระที่นั่งที่สำคัญในรัชกาลโดยใช้วิธีการรื้อและถ่ายแบบในการซ่อมแซม ทั้งนี้เพื่อให้คงสภาพเดิมมากที่สุด

นอกจากนี้ การอนุรักษ์โบราณสถานในตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ยังปรากฏมีกฎหมายที่สำคัญ คือ กฎหมายตราสามดวงที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการชำระสะสางกฎหมายไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาอันเนื่องจากการทูลเกล้าถวายฎีการ้องทุกข์ของนายบุญศรีที่เห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายตราสามดวงจึงถือเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศไทยอยู่ในขณะนั้น

กฎหมายตราสามดวงมีบทบัญญัติลงโทษอย่างรุนแรงและชัดเจนเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อวัตถุสถานทางศาสนา ทั้งนี้ได้จำแนกออกเป็นโบราณวัตถุ(พระพุทธรูป พระพิมพ์ ฯลฯ) โบราณสถาน (เจดีย์ วิหาร อุโบสถ) โดยมีการระบุโทษให้กับการลักขโมยหรือทำลาย พบว่ามีตั้งแต่มาตรา 47 ถึงมาตรา 52 รวม 6 มาตรา [40] ตามพระไอยการลักขณโจร ความว่า

“…47 มาตราหนึ่ง ผู้ใดทุจริตรจิตรบาปหยาบช้าเปนโจร ลักเอาองค์พระพุทธิรูป(ทองหนาก เงิน แก้ว สำฤท ทองแดง ดีบุก) แลสิ่งใดซึ่งเปนรูปพร ะปัติมากอรอยู่นั้นไป(ขาย ทำลาย)ก็ดี เอาไปหมีทันขายแลเอาไปหมีทันทำลาย จับได้ที่ใดๆ ก็ดี ให้เกาะกุมมันมาถามเอาพวกเพื่อนรู้เหนเปนเพื่อนซื้อขายทำด้วยกันจงได้ ถ้าเปนสัจโดยคำโจรให้ทวนด้วยลวดหนังคล 60 ที ให้ตัดตีนสีน

---

[38] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 49.

[39] สมชาติ จึงศิริอารักษ์. เล่มเดิม.

[40] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 51.

มือพวกเพื่อนทังนั้นเสีย แล้วให้ไหมเป็นเบี้ยคล 700000 บุณ พระพุทธรูปนั้น ส่วนโจรแลพวกมันนั้นให้ฆ่าเสียใช้บาปมันจงล้างแล้ว

…48 มาตราหนึ่ง ถ้าโจรมันเอาพระพุทธรูปไปล้างเผาสำรวกเอาทองก็ดี เอาพระบทไปสำรอกแช่น้ำเอาผ้าไปก็ดี ให้เอามันใส่เพลิงสูบมันเสียดั่งมันทำกับพระบ้าง ใช้บาปมันจงล้างแล้ว

…49 มาตราหนึ่ง โจรมิจฉาธิฐิลอกทองพระ พิจารณาเป็นสัจ ให้เอาตัวมันไปยังตแลงแกงให้เผาเหลกจงแดงประทับตัวมันให้มันลอกคั่งมันทำแก่พระนั้นบ้าง ใช้บาปกำมันเสียยังแล้ว ถ้าโจรนั้นขุดล้างพระพุทธรูปพระสถุป(พระเจดีย์ วิหาน) พระศรีมะหาโพทธิ จับได้พิจารณาเปนสัจ ให้ตัดนิ้วมือเสีย ถ้าหมีตัวนิ้วมือให้ทวนด้วยลวดหนัง 60 ที ถ้าหมีทวนให้ไหมทวีคูณเอาไปทำพระอันโจรล้างนั้น ถ้าโจรทำหลายครั้งหลายคราให้ทะเวน(บก เรือ) สามวันให้ตัจคอผ่าอกเสียอย่าดูเหยี้ยงหย่าง ถ้าเป็นพญาบานพระนั้นทำด้วยโจรรู้เหนเปนใจด้วยโจรเป็นสัจให้ฆ่าเสียด้วย ถ้าพญาบานพระเปนพระสืบมาหลายชั่วให้ทวนด้วยหนัง 60 ที แลริบเอาสินมันจงสิ้น แลถอดเอาเสียเอางานอื่นมาพญาบาลพระนั้นแล

…50 มาตราหนึ่ง ผู้ร้ายลักสิ่งของต่างๆ พระ(พุท ธรรม สงฆ) แลผู้ร้ายลักเอาไปขายก็ดี แลลักพระธรรมคัมภีร์ขายก็ดี ให้ลงโทษเสมอลักทรัพย์ท่าน ให้เอาขึ้นขาหย่างผจารอย่างให้ดูเยี่ยงหย่างกัน แลให้ทวนด้วยลวดหนัง 60 ทีให้ตัดมือ ให้ไหมจัตุคูณ

...51 มาตราหนึ่ง พี่น้องพ้องกันข้าคนผู้ใดลักลอกองคพระพุทธรูปลอกล้างพระสถูปพระเจดีย แลฟันพระศรีมหาโพทธิ ล้างพระวิหารกุฎิสถานณะ ยาลา เจ้า (ไพร่ ทาย) รู้ว่าทำร้ายมิเอาตัวมาถวายแก่พระผู้เป็นเจ้า แลหมีได้เอามาว่ายังกรมพระนครบาล ให้ลงโทษในรวางเลมีด 8 สถานๆ หนึ่งให้ฆ่าเสีย สถานหนึ่งให้ตัดปาก สถานที่ให้ริบราชบาดเอาตัวลงอาญาช้าง สถานหนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนัง(50 25) ที สถานหนึ่งให้เอาตัวออกจากราชการ สถานหนึ่งให้ไหมจัตุระคูณ สถานหนึ่งให้ไหมทวีคูณ สถานหนึ่งให้ไหมลาหนึ่ง โทษ 8 สถานนี้ พระเจ้าอยู่หัวจะลงโทษสถานใด ท่านจะมีพระราชโองการเอง

...52 มาตราหนึ่ง มีผู้ลักล้างกุฎิสถาน ท่านให้เอามันทำใช้ให้ทวนด้วยลวดหนัง (60 30) ที แล้วให้อายัดไปแก่นายมัน ถ้าลักขุดพระพุทธิรูปขุดพระสถูปขุดพระวิหาน ให้ลงโทษ 3 ประการๆ หนึ่งให้ฆ่าเสีย ประการหนึ่งให้ตัดนิ้วมือเสีย ประการหนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนัง 60 ที..."[41]

น่าสังเกตว่า บทลงโทษในกฎหมายตราสามดวงเน้นการลงโทษที่รุนแรง และใช้สำหรับบุคคลที่ลักขโมยและทำลายทรัพย์สินในทางพุทธศาสนาเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองศาสนาเป็นสำคัญ และนับได้ว่าเป็นการเริ่มตราบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบขุด

[41] กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3. 2506. หน้า 243 - 246.

โบราณสถานในประเทศไทย[42] แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายตราสามดวงยังขาดบทบัญญัติในเรื่องการอนุรักษ์ การดูแลรักษา ปกป้อง คุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุ อื่นๆ[43]

2) การอนุรักษ์ยุคแห่งการพัฒนาจากภูมิปัญญาดั้งเดิม (พ.ศ.2394 – ก่อน พ.ศ.2453)

แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงเวลานี้จะอยู่ในระหว่างรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งแนวความคิดในการอนุรักษ์ยังคงเป็นการบูรณปฏิสังขรณ์วัด พระราชวัง วัง ซึ่งกระทำเป็นพระราชพิธีของกษัตริย์ราชเจ้าเช่นเดิม เพื่อสะท้อนถึงบารมีของกษัตริย์ และความศิวิไลต์ทางการเมืองตามสังคมในสมัยนั้น สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นล้วนมาจากความคิดของผู้นำเป็นสำคัญให้ประชาชนคล้อยตาม

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 นอกจากพระองค์จะทรงมีความศรัทธาเกี่ยวกับศาสนาในแก่นแท้ของพระองค์แล้ว พระองค์ยังทรงให้มีการบูรณปฏิสังขรณ์โดยไม่อยากทิ้งร้างให้เปล่าประโยชน์ เพราะสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นความทรงจำและเป็นสัญลักษณ์แห่งอดีตของชาติ(memorial) เช่น กรณีของวัดพระปฐมเจดีย์แม้จะปรากฏว่าอยู่ในป่ารก พระองค์ก็มีพระทัยแน่วแน่ที่จะปฏิสังขรณ์ให้จงได้ โดยวิธีการทำหุ่นจำลองขึ้นก่อน เพื่อที่ตกลงก่อนว่าจะทำแบบนี้ดีหรือไม่ แล้วจึงให้สมเด็จพระยาบรมมหาประยูรวงศ์เป็นแม่กองงาน ส่วนวิธีการบูรณะคือให้ถากถางองค์พระให้ซื้ออิฐที่มีผู้รื้อวัดเก่ามาขายบ้างทำขึ้นเองบ้าง และก่อฐานขึ้น 8 ศอก นอกจากนั้นยังกล่าวถึง วิธีการบูรณะไว้คือ มีการใช้โซ่รัด มีการปักเสาเป็นซุงล้อมรอบองค์พระปฐมเจดีย์แล้วเอาโซ่รัดเป็นเปาะๆ ขึ้นไปจนถึงปล้องไฉน แล้วจึงก่ออิฐถือปูนหุ้มไว้ทั้งหมด เห็นได้ว่าเกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานเกิดขึ้นแล้วโดยการศึกษาก่อนการบูรณปฏิสังขรณ์ และเทคนิคการบูรณะได้เกิดขึ้นแล้วแม้ว่าจะไม่ถูกต้องตามความคิดของนักวิชาการในปัจจุบันก็ตาม[44] แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของรัชกาลที่ 4 นั้นจะแตกต่างจากรัชกาลที่ 3 โดยพระองค์มีความต้องการอนุรักษ์โบราณสถานที่ทิ้งร้างด้วย แต่รัชกาลที่ 3 นั้น พระองค์ทรงมีแนวความคิดในการอนุรักษ์เฉพาะสถานที่ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้เท่านั้น

จุดเด่นในช่วงเวลานี้ คือ เป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ ประกาศรังวัดผู้ร้ายขุดวัดในปี พ.ศ.2394 กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2394 พระองค์ทรงออกหมายประกาศเขตรังวัด ผู้ร้ายขุดวัดกำหนดให้ราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างจากศาสนสถานในระยะสี่เส้นโดยรอบ มีหน้าที่สอดส่อง

---

[42] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 52.

[43] เรวดี สกุลพาณิชย์. (2553). *มาตรการและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสู่การปรับปรุงกฎหมายในปัจจุบัน เล่ม 1*. หน้า 4.

[44] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 58.

ดูแลมิให้ผู้ร้ายทำการลักลอบขุดหาทรัพย์สิน และได้กำหนดโทษปรับแก่ราษฎรผู้เพิกเฉย โดยประกาศนี้ได้รวมศาสนสถานที่เป็นวัดร้างไว้ด้วย[45] ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเอาใจใส่วัดวาอารามใกล้บ้านของตน ไม่ปล่อยให้ผู้ร้ายขุดเสียทำลายเสีย

ประชุมประกาศในรัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394 – 2404 เป็นหนังสือที่รวบรวมหมายประกาศต่างๆ ที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 4 เนื้อความในประชุมประกาศบางฉบับมีผลบังคับได้เช่นเดียวกับกฎหมาย บางฉบับเป็นเพียงประกาศราชนิยม พระบรมราโชวาทแนะนำตักเตือนเพื่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งประกาศต่างๆ เหล่านี้ให้ความรู้แก่ผู้อ่านทั้งด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ วรรณคดี และอื่นๆ อีกมากมาย ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการอนุรักษ์ก็ปรากฏในประชุมประกาศในรัชกาลที่ 4 เช่นกัน[46]

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หลังจากที่พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโบราณคดีสโมสรขึ้น เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2451 เพื่อทำการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของชาติบ้านเมืองในอดีต พระองค์ทรงโปรดให้มีการบูรณะพระพุทธรูป และปูชนียสถานหลายแห่ง ในส่วนของการอนุรักษ์ทรงโปรดกำหนดแนวทางซึ่งปรากฏในพระราชกระแสดำรัสในการปฏิสังขรณ์พระปรางค์วัดอรุณว่า “การซ่อมแซมพระปรางค์วัดอรุณและบริเวณต้องตั้งใจว่าจะรักษาของเก่าที่ใช้ได้ให้หมดถึงจะสีหม่นหมองเป็นของเก่ากับใหม่ต่อกันเช่น รูปเขียนภาพลายเพดาน เป็นต้น อย่าได้พยายามที่จะไปแต่งของเก่าให้สุกสดเท่าของใหม่ ถ้าหากว่ากลัวดำที่เรียกว่าด่าง ให้พยายามที่จะผสมสีใหม่ให้อ่อนลง อย่าให้สีแหลมเหมือนที่ใช้อยู่เดี๋ยวนี้พอให้กลืนไปกับสีเก่าลวดลาย พืชพรรณอันใดก็ตามให้รักษาไว้ตามรูปเก่า จะเปลี่ยนแปลงแห่งใดสิ่งใดให้ดีขึ้น ต้องกราบทูลก่อนฯ เรื่องท่าน้ำรอบลานพระปรางค์เป็นสำคัญ บ้านไทยเราไม่ค่อยสันทัดเรื่องน้ำ ถ้าควรจะหารือ ผู้ที่จะเข้าใจหารือ...” นอกจากนี้ยังสงวนรักษาเมืองอยุธยาไว้ในฐานะเป็นเมืองโบราณ โดยการห้ามมิให้ผู้ใดถือสิทธิปกครองที่ดินภายในบริเวณกำแพงเมือง ทรงประกาศให้ที่ดินภายในบริเวณกำแพงเมืองเดิมและที่เป็นวัดร้างเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงเวลานี้เกิดกระบวนการวินิจฉัย และชันสูตรก่อนที่จะปฏิสังขรณ์เป็นครั้งแรก และเกิดแนวความคิดในการบูรณะให้กลืนกับของเดิมหรือให้เข้ากับสุนทรียภาพ รวมทั้งรักษาของเดิมไว้ตามประวัติศาสตร์ แต่ไม่ได้เป็นกระบวนการ

---

[45] การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในประเทศ. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2555, จาก *http://vasuposh.blogspot.com/2010/07/blog-post_6663.html*

[46] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 58.

เฉพาะที่ทำกับอาคารที่จะซ่อมแซมทุกหลังและไม่สามารถระบุถึงวิธีการปฏิบัติต่างๆ อย่างชัดเจน[47] ถือได้ว่าเป็นแนวคิดในการอนุรักษ์ครั้งแรกในประวัติการอนุรักษ์ของไทย[48]

3) การอนุรักษ์ยุคทองของการปรับปรุงองค์กร(พ.ศ.2454 – พ.ศ.2475)

แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงเวลานี้จะอยู่ในระหว่างรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานเกิดขึ้นจากการปาฐกถาของสมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพประกอบกับอิทธิพลแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานจากฝรั่งเศสโดยเฉพาะจากศาสตราจารย์ ยอร์ช เซเดส์(George Coedes) ปราชญ์แห่งสำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพาทิศ ซึ่งมาทำงานเป็นเลขานุการทั่วไปในราชบัณฑิตยสภา

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้แสดง “ปาฐกถาเรื่องสงวนของโบราณ” โดยขอร้องให้เทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ช่วยสืบหาของเก่าและรวบรวมจัดทำบัญชีรักษาไว้ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2473 ทรงบรรยายให้ทราบถึงการทำงานของราชบัณฑิตยสภา และวิธีการอนุรักษ์ โดยกล่าวถึงวิธีการอนุรักษ์โบราณสถาน ที่ทำเป็น 3 อย่าง คือ[49]

อย่างที่ 1 คือ การค้น ให้รู้ว่ามีโบราณสถานอยู่ที่ไหนบ้าง ดังเช่นราชบัณฑิตยสภา ได้มีตราขอให้เทศาภิบาลต่างมณฑลช่วยสืบแล้ว บอกมาให้ทราบ เพื่อจะทำบัญชี และหมายลงแผนที่ประเทศสยามไว้เป็นตำรา

อย่างที่ 2 การตรวจ เมื่อรู้ว่าโบราณสถานอยู่ที่ใดแล้ว แต่งให้ผู้เชี่ยวชาญออกไปดูที่นั่น พิจารณาดูให้รู้ว่าเป็นของอย่างไร สร้างในสมัยใด และเป็นของสำคัญเพียงใด การตรวจนี้ต้องขุดหาแนวรากผนังและค้นลวดลาย ต้องทำมากบ้างน้อยบ้างตามลักษณะสถานนั้น

อย่างที่ 3 การรักษา ซึ่งนับว่าเป็นการยากยิ่งกว่าอย่างอื่น เพราะโบราณสถานในประเทศนี้มีมาก ในเวลานี้ยังเหลือกำลังราชบัณฑิตยสภาที่จะจัดการรักษาได้ทุกแห่ง จึงคิดจัดการรักษาแต่ที่เป็นสถานที่สำคัญ และที่จะพอรักษาได้เสียก่อน ถึงกระนั้นก็ยังต้องผ่อนผันทำไปทีละน้อยเพราะต้องหาเงินสำหรับจ่าย ในการรักษานั้นจำเป็นต้องกำหนดลักษณะการรักษาเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นต่ำเป็นแต่ห้ามมิให้ผู้ใดรื้อทำลายของโบราณที่ควรสงวน ชั้นกลาง จัดการถากถางที่บริเวณค้ำจุนป้องกันตัวโบราณสถานมิให้หักพังอีกต่อไป ยกตัวอย่างดังเช่นที่พระราชวังกรุงศรีอยุธยาและที่ในเมืองลพบุรี เป็นต้น การรักษาโบราณสถานซึ่งนับว่าเป็นชั้นสูงนั้น คือ ปฏิสังขรณ์คืนดีอย่างเดิม…

---

[47] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 64.

[48] อเนก สีหามาตย์. (2544). *บทบาทการอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากร*. หน้า 7.

[49] กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2518). *ปาฐกถาเรื่องสงวนรักษาของโบราณ*. หน้า 19 - 23.

ในเรื่องการปฏิสังขรณ์โบราณสถาน ราชบัณฑิตยสภาใคร่จะให้เทศาภิบาลคอยสอดส่องในความ 3 ข้อที่จะกล่าวต่อไปนี้

ข้อ 1 ถ้ามีผู้ศรัทธาจะปฏิสังขรณ์โบราณสถานที่สำคัญ ขอให้แจงแก่เขาให้ทำตามแบบเดิมอย่าได้เปลี่ยนแปลงรูปร่าง และลวดลายไปเป็นอย่างอื่นตามใจชอบ

ข้อ 2 อย่าให้รื้อทำลายโบราณสถานที่สำคัญเพื่อที่จะสร้างของขึ้นใหม่แทน

ข้อ 3 วัดโบราณที่จะทำการปฏิสังขรณ์นั้น มักมีผู้ศรัทธาสร้างสิ่งต่าง เพิ่มเติมของโบราณ ดังเช่น สร้างพระเจดีย์ขนาดย่อมๆ ขึ้นบรรจุอัฐิธาตุของญาติ เป็นต้น ของที่สร้างเพิ่มเติมเช่นว่านี้ไม่ควรจะสร้างขึ้นในอุปจารใกล้ชิดกับของโบราณที่ดีงาม ด้วยอาจพาของโบราณเสียสง่า

ในช่วงเวลานี้การอนุรักษ์โบราณสถานได้ปรากฏมีหน่วยงานทางราชการที่ดูแลรับผิดชอบในการอนุรักษ์โบราณสถานเกิดขึ้น คือ กรมศิลปากร โดยรัชกาลที่ 6 ทรงโปรดให้ตั้งขึ้นในวันที่ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2454 ต่อมาได้ยุบกรมศิลปากรในวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2469 ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 และพระองค์ได้มีพระบรมราชโองการประกาศราชบัณฑิตยสภาขึ้นและให้โอนกรมศิลปากรมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสภา และแบ่งงานออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกวรรณคดี ทำหน้าที่ดูแลหอสมุดสำหรับพระนครและสอบสวนพิจารณาวิชาอักษรศาสตร์ แผนกโบราณคดี ทำหน้าที่จัดการเรื่องพิพิธภัณฑ์ แผนกศิลปากร ทำหน้าที่ดูแลจัดการบำรุงรักษาวิชาช่างประณีตศิลป์ทั้งปวง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ทำการกรมศิลปากรที่ถนนหน้าพระธาตุ ให้ตั้งเป็นศิลปากรสถาน และทรงแต่งตั้งเสวกเอกหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรกฤตากรเป็นผู้อำนวยการศิลปากรสถานขึ้นกับราชบัณฑิตยสภาเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2469[50]

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งกระทรวง และกรม พ.ศ.2476 ขึ้น โดยให้กรมศิลปากรเป็นกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงธรรมการ หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ส่วนราชการภายใน และย้ายสังกัด เพื่อความเหมาะสมหลายครั้ง จนกระทั่ง พ.ศ. 2501 จึงได้มีพระราชบัญญัติ โอนกรมศิลปากรมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมาได้โอนมาสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ถือเป็น 1 ใน 20 กระทรวงหลักของประเทศ ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล[51]

4) การอนุรักษ์ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง(พ.ศ.2475 - 2503)

---

[50] เอนก สีหามาตย์. เล่มเดิม. หน้า 26 - 27.

[51] ความเป็นมาของกรมศิลปากร. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2555, จาก *http://www.panyathai.or.th/wiki/index.phphttp*

การอนุรักษ์โบราณสถานในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีพัฒนาและแนวความคิดเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายทางการเมือง และความคิดความเชื่อต่อผู้นำ ซึ่งมีผลต่อกระแสการอนุรักษ์โบราณสถาน นโยบายของรัฐมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะวิธีการตลอดจนวิธีการทำงานอนุรักษ์ คือ นโยบายชาตินิยมแบบเน้นความเป็นไทยในแบบสากล และแบบท้องถิ่นนิยมเป็นการสร้างอัตลักษณ์ของไทย ผ่านกระบวนการรักษาสมดุลและผสานระหว่างวัฒนธรรมไทยดั้งเดิม และวัฒนธรรมใหม่เพื่อให้คงอยู่ร่วมกัน

การอนุรักษ์โบราณสถานในระหว่างปีพ.ศ.2478 – พ.ศ.2505 กรมศิลปากรเข้ามาดูแลทั้งสิ้น กรมศิลปากรรับผิดชอบในการบูรณะซ่อมแซมตามประกาศของราชบัณฑิตยสภา โดยระยะต้นอาศัยแนวทางของคามิโอ บอยโต(Camillo Boito) สำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพาทิศซึ่งดำเนินการในอินโดจีนเป็นหลัก โดยยึดหลักการที่ว่าไม่ซ่อมแซมโบราณสถานแต่ค้ำจุนรักษาโบราณสถาน(Stabiliazation) โดยโครงสร้างคอนกรีต

การอนุรักษ์โบราณสถานในช่วงเวลานี้ มีการขึ้นบัญชีโบราณสถานไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถานศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2477 โดยกรมศิลปากรมุ่งขึ้นทะเบียนโบราณสถานในส่วนภูมิภาคก่อน ประกอบกับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญของโลก คือ สมาชิกสภาการพิพิธภัณฑ์ระหว่างประเทศ(The International Council of museums : ICOM) และสถาบันระหว่างประเทศว่าด้วยการศึกษาวิธีการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรม(The International Institute for Study the Methodology of Preservation for Cultural Heritage : ICCROM) ทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยเป็นไปตามหลักสากลและเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่ายุคก่อน

5) การอนุรักษ์ยุคโลกาภิวัฒน์หรือยุคทุนนิยมรุนแรง(พ.ศ.2504 - 2546)

ในช่วงเวลานี้ เป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานมากมาย การตราระเบียบและพระราชบัญญัติเพื่อนำมาใช้คุ้มครองโบราณสถาน การเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศ และการที่ประเทศไทยเข้าร่วมในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ การทำงานร่วมกันระหว่างคนไทยและชาวต่างประเทศ การส่งคนไปฝึกอบรมยังต่างประเทศโดยเฉพาะการใช้โบราณสถานเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยผ่านกระแสการท่องเที่ยว สิ่งดังกล่าวทำให้โบราณสถานถูกใช้ในบทบาท และในคุณค่าของลัทธิทุนนิยมโดยปริยาย อันล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การอนุรักษ์ในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดต่างๆ ไปอย่างฉับพลัน กล่าวคือ

แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ยูเนสโกได้ให้ทุนแก่ข้าราชการไทยไปฝึกอบรมในหลักสูตรต่างในสถาบันว่าด้วยการ

อนุรักษ์(ICCROM) และการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลฝรั่งเศสในการส่งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคต่างๆ มาบูรณะโบราณสถาน เช่น ปราสาทหินเมืองพิมาย เป็นต้น และเป็นครั้งแรกที่ปรากฏวิธีการอนุรักษ์แบบอนัสติโลซิส(Anastylosis) คือ การรื้อหินเดิมออกและเสริมความมั่นคง จากนั้นจึงนำชิ้นส่วนของหินที่รื้อออกมาประกอบเข้าให้เป็นโครงสร้างของอาคารอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์

การนำแผนงานต่างๆ ของกรมศิลปากรมาบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเริ่มบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) เป็นต้นมา ผลจากการนำเข้ามาอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ทำให้แผนการขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานมีระบบการจ้างเหมาเอกชนเข้ามา และการนำกฎการบูรณะโบราณสถานของต่างประเทศมาประยุกต์และออกเป็นกฎการบูรณะโบราณสถานแห่งชาติในเวลาต่อมา คือ ระเบียบกรมศิลปากร พ.ศ.2528

การขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานดำเนินต่อมาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2504 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 กรมศิลปากรได้ปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กรขึ้นใหม่ มีการจำแนกงานชัดเจนโดยให้นักโบราณคดีและนักประวัติศาสตร์ เข้าทำการศึกษาก่อน และนักวิชาการสาขาอื่นเข้ามาทำงานมากขึ้น ส่วนวิธีการบูรณะโบราณสถานก็มอบหมายให้กลุ่มช่างสาขาต่างๆ เช่น สถาปนิก วิศวกร และช่างศิลปกรรม เป็นผู้ดำเนินการ งานบูรณะโบราณสถานในช่วงเวลานี้ไม่ได้มีเพียงการบูรณะอาคารเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตแนวความคิดจากกฎบัตรการอนุรักษ์เมืองเวนิส(The Venice Charter) ค.ศ.1964 มาใช้ในปี พ.ศ.2516 ขั้นตอนการปฏิบัติงานอนุรักษ์ดำเนินการเช่นนี้มาตลอดจนปี พ.ศ.2530

ในช่วงเวลานี้แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน อาศัยมาตรการทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมายที่สำคัญได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

ในปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมประเภทโบราณสถานโบราณวัตถุ คือ กองโบราณคดีและกองสถาปัตยกรรม กรมศิลปากร ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร ตลอดจนหันมาทบทวนและปรับปรุงแนวความคิดทางด้านการอนุรักษ์และบูรณะให้ทันต่อเหตุการณ์ และถูกต้องเหมาะสมกับวัฒนธรรมท้องถิ่นมากขึ้น โดยการปรับปรุงกระบวนการอนุรักษ์ โดยหันมาให้ความสนใจในการส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตน ได้แก่ โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น

หลังจากปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา การอนุรักษ์โบราณสถานอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่จะต้องสอดคล้องกับหลักสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น กฎบัตรเวนิส หรืออนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก เป็นต้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโบราณสถานมิใช่เพียงมรดกทางวัฒนธรรมของชนในชาติเท่านั้น หากโบราณสถานยังมีความสำคัญโดยถือว่าเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

2.2.2 ความเป็นมาในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

โบราณสถานและโบราณวัตถุไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นได้เอง แต่เป็นทรัพยากรทางธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มนุษย์ใช้สติปัญญา และความรู้ความสามารถสร้างขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือจากทรัพยากรทางธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ต่อตนและสังคมในสมัยนั้น ฉะนั้นโบราณวัตถุหรือโบราณสถานจึงเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์อย่างหนึ่ง[52]

การอนุรักษ์โบราณสถานในยุคก่อนรัชกาลที่ 4 ในช่วงนี้ไม่มีหลักฐานเด่นชัดว่า มีการปฏิบัติงานหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์อย่างเป็นระเบียบแบบแผน มีเพียงการซ่อมแซมอาคารต่างๆ เพื่อพระพุทธศาสนาและปฏิบัติตามโบราณราชประเพณีของกษัตริย์เป็นสำคัญ[53]

ส่วนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เมื่อครั้งผนวชเป็น “พระวชิรญาณมหาเถระ” ทรงปฏิรูปพุทธศาสนาในนามของธรรมยุติกนิกาย เพื่อแสวงหาความจริงตามหลักเหตุผลทางวิทยาศาสตร์มากกว่าความเชื่อตามแบบพุทธศาสนาดั้งเดิม การธุดงค์นอกสถานที่ต่างๆ ทำให้ทราบถึงรากเหง้าดั้งเดิม และพัฒนาการทางสังคม และวัฒนธรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นของประเทศโดยผ่านการชุมชนและโบราณสถานต่างๆ ในราวปลายปี พ.ศ.2374 พระวชิรญาณมหาเถระได้เสด็จไปนมัสการพระปฐมเจดีย์ โดยพระองค์มีพระทัยแน่วแน่ว่าจะทรงสถาปนาปฏิสังขรณ์ให้จงได้ และปฏิสังขรณ์ตามวิธีการคือให้ทำหุ่นจำลองขึ้น และถากถางต้นไม้บนองค์พระ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงวิธีการไว้คือ มีการปักเสาเป็นซุงล้อมองค์พระปฐมเจดีย์แล้วเอาโซ่รัดไว้เป็นเปาะๆ ขึ้นไปจนถึงปล้องไฉน แล้วจึงก่ออิฐถือปูนหุ้มไว้ทั้งหมด เห็นได้ชัดเจนว่าในยุคนี้เทคนิคการบูรณะได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะถูกต้องตามความคิดของนักวิชาการในปัจจุบันหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายต่างๆ ได้แก่ ประกาศรังวัดผู้ร้ายขุดวัดในปี พ.ศ.2394 และประชุมประกาศในรัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394 - 2404[54]

---

[52] สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ เล่มที่ 16 เรื่องที่ 3 การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ.

[53] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. (2548). *พัฒนาการแนวความคิด และวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 135.

การอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยตามหลักสากลเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อพระองค์ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้ง “โบราณคดีสโมสร” ขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2451 เพื่อทำการศึกษาเรื่องราวความเป็นมาของชาติบ้านเมืองในอดีต และโปรดเกล้าให้ทำการปฏิสังขรณ์พระพุทธรูปและปูชนียสถานหลายแห่ง พร้อมทั้งพระองค์ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ร่วมกันวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์การซ่อมบูรณพระพุทธรูปและปูชนียสถานที่สำคัญโดยกำหนดหลักการกว้างๆ มีนัยสำคัญดังนี้ คือ “ของเก่าถ้ายังคงสภาพมั่นคงแข็งแรงก็ให้คงไว้ให้มากที่สุด ซ่อมเท่าที่จำเป็น แม้แต่ภาพจิตรกรรมฝาผนังก็ไม่พยายามที่จะไปแต่งแต้มของเก่าให้ดูเป็นของใหม่ พยายามทำให้กลมกลืนกัน แม้แต่รูปทรง ลวดลาย ชิ้นส่วนอันใดก็ตามให้รักษาไว้ตามรูปเก่า หากจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิ่งใดให้ดีขึ้น จะต้องปรึกษาหาความรู้จากผู้สันทัดชำนาญการเสียก่อน”[55]

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ยังมีการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์โบราณสถานที่พระราชวังโบราณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แม้ว่าจะมีการออกโฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานการถือครองกรรมสิทธิ์ แต่ก็ยังสงวนที่ดินภายในกำแพงเมืองพระนครศรีอยุธยาไว้เป็นสาธารณะสมบัติและที่วัดร้าง ห้ามเอกชนถือครอง โดยโปรดเกล้าฯ ให้พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าสงวนรักษาพระนครศรีอยุธยาไว้เป็นเมืองโบราณในฐานะมรดกสำคัญของชาติ ห้ามมิให้ผู้ใดถือสิทธิ์ปกครองที่ดินภายในบริเวณกำแพงเมืองโดยเด็ดขาด และจัดให้มีการขุดแต่งบริเวณพระราชวังโบราณขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นสถานที่บำเพ็ญพระราชกุศลในพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก[56]

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการออก “ประกาศจัดการตรวจรักษาโบราณสถาน” ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรกที่กล่าวถึงการสงวนรักษาอนุสรณ์สถานในแผ่นดิน และเป็นแบบแห่งกฎหมายเกี่ยวกับอนุสรณ์สถานหรือโบราณสถาน และพิพิธภัณฑ์สถานในสมัยต่อมา[57] โดยประกาศจัดการตรวจรักษาโบราณสถาน ซึ่งออกประกาศเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2466 มีหลักการและเหตุผลในคำปรารภดังนี้ “มีพระบรมราชโองการในพระรามาธิบดีสินทรมหาวชิราวุธพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวดำรัสเหนือ

---

[55] กรมศิลปากร สำนักโบราณคดี. เล่มเดิม. หน้า 33.

[56] การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในประเทศ. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2555, จาก *http://vasuposh.blogspot.com/2010/07/blog-post_6663.html*

[57] สุนทร เพชรทอง. เล่มเดิม. หน้า 15.

เกล้าฯให้ประกาศให้ทราบทั่วไปว่าในประเทศสยามนี้ มีของโบราณเช่น เจดียสถานและวัตถุต่าง ซึ่งสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินและช่างผู้ชำนาญศิลปศาสตร์ได้สร้างไว้แต่ปางก่อนเป็นอันมาก ของโบราณเช่นกล่าวมาย่อมเป็นหลักฐานในพงศาวดาร และเป็นเครื่องอุปกรณ์ตรวจตราหาความรู้ทางโบราณคดีต่างๆ อันเจริญประโยชน์และเกียรติยศของบ้านเมือง เพราะฉะนั้นบรรดาอารยประเทศจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องเป็นธุระเกื้อกูล การตรวจตารักษาของโบราณอันที่มีอยู่ในประเทศของตน ของโบราณอันมีพระราชอาณาเขตสยามประเทศนี้ที่มีพนักงานดูแล รักษาอยู่ตามสมควรแล้วก็มี ที่ยังทอดทิ้งมิได้มีผู้พิทักษ์รักษาก็มี ที่ควรจะตรวจตราหาความรู้ให้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น แต่ยังมิได้ตรวจตราก็มาก เหตุเพราะยังไม่มีเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลที่จะอำนวยการตรวจตราและการรักษาของโบราณ การนั้นยังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรรมการหอพระสมุดพระวชิรญาณ สำหรับพระนครซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2477 ให้เป็นพนักงานอำนวยการตรวจตารักษาโบราณวัตถุสถานอีกหน้าที่หนึ่ง โดยปรากฏอำนาจหน้าที่ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 40 พุทธศักราช 2466 ว่า

1.ให้พิเคราะห์เลือกสรรและกำหนดว่าของโบราณแห่งใดและสิ่งใดควรจะตรวจรักษาไว้สำหรับบ้านเมือง

2.ให้คิดอ่านวิธีการตรวจตารักษาของโบราณซึ่งสมควรรักษาไว้สำหรับบ้านเมือง

3.ให้ตรวจตราและเป็นที่ปรึกษาแนะนำเจ้าหน้าที่ผู้อื่นซึ่งเป็นพนักงานตรวจตารักษาของโบราณ

4.ให้พูดจาว่ากล่าวในเรื่องการตรวจตารักษาของโบราณได้ตรงต่อเจ้ากระทรวง ทบวง กรม หรือเทศาภิบาล และผู้อื่นตามที่เห็นสมควรแก่ประโยชน์ของการนั้น

5.ให้ทำรายงานการที่ได้จัดทำนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายไม่น้อยกว่าปีละครั้งหนึ่งเป็นครั้งกำหนด”

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้จัดตั้ง “ราชบัณฑิตยสภา”ในปีพ.ศ.2469 เพื่อทำหน้าที่บำรุงรักษาวิชาช่าง วิชาหนังสือ และวิชาโบราณคดี โดยราชบัณฑิตยสภาแบ่งโบราณสถานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

โบราณสถาน หมายถึง สถานที่หรืออาคารสิ่งก่อสร้าง อนุสรณ์สถาน เมืองโบราณ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ไม่อาจเคลื่อนที่ได้ และมีอายุราว 100 ปีขึ้นไป

โบราณวัตถุ หมายถึง วัตถุหรือสิ่งของ ตลอดจนเครื่องใช้ เครื่องประดับชิ้นส่วนของโบราณสถานใดๆ อันอาจเคลื่อนที่ได้ และมีอายุตั้งแต่ 100 ปีขึ้นไป

โดยราชบัณฑิตยสภาได้วางแนวทางการสงวนรักษาของโบราณเบื้องต้นไว้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 เรียกว่า ขั้นป้องปราม คือ การควบคุมดูแลอย่างจริงจัง ห้ามปรามมิให้ผู้ใดบุกรุก หรือรื้อทำลาย หรือเคลื่อนย้ายของโบราณที่สำคัญอันควรสงวน

ขั้นที่ 2 เรียกว่า ขั้นบำบัด คือ การลงมือจัดการถากทาง ทำความสะอาด ซ่อมแซม และค้ำจุนป้องกันยืดอายุต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือหยุดยั้ง มิให้ชำรุดหักพังอีกต่อไป

ขั้นที่ 3 เรียกว่า ขั้นรักษา คือ การบูรณะ หรือการปฏิสังขรณ์ อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ต้องลงมือปฏิบัติเพื่อให้โบราณสถาน โบราณวัตถุที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาก มีความแข็งแรงมั่นคงดังเดิม

จากแนวทางการสงวนรักษาโบราณสถานดังกล่าวคณะกรรมการแห่งราชบัณฑิตยสถานกำหนดหลักเกณฑ์การบูรณะ ปฏิสังขรณ์โบราณสถานดังนี้

1. ให้อนุรักษ์ไว้ตามรูปแบบเดิม อย่าให้เปลี่ยนรูปร่างและลวดลายไปอย่างอื่นตามใจชอบ

2. อย่าให้รื้อทำลายโบราณสถานที่สำคัญ เพื่อที่จะสร้างของใหม่ขึ้นแทน

3. ต้องรักษาสภาพแวดล้อมของโบราณสถาน ไม่ให้อาคารใหม่เข้าไปเบียดจนทำให้โบราณสถานเสียสง่า ควรจัดผังบริเวณในเขตวัดให้มีที่ดินสำหรับก่อสร้างสิ่งใหม่ๆ ขึ้นโดยเฉพาะ[58]

ในปีเดียวกัน(พ.ศ.2469) ได้มีการตราพระราชบัญญัติออกใช้ 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑ์สถานสำหรับพระนคร พุทธศักราช 2469

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดส่งโบราณสถานและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พุทธศักราช 2469 [59]

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2477 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2478 ซึ่งมีวิธีการซ่อมที่พยายามรักษารูปเดิมที่สุด คือ ต้องค้นคว้าสอบสวนรูปเดิมว่าเป็นอย่างไร พยายามค้นหาชิ้นตกหล่นมาประสานพอให้รู้ว่าทรวดทรงและลวดลายสิ่งใดที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยค้นหาของเดิมไม่ได้ก็ทำโดยวิธีแสดงให้ชัดเจนว่าเป็นของต่อเติมขึ้นใหม่

ทั้งนี้ ได้มีการยกเลิกประกาศจัดการตรวจรักษาโบราณสถาน พุทธศักราช 2466 พระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑ์สถานสำหรับพระนคร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑ์สถานสำหรับพระนคร พุทธศักราช 2469

---

[58] สำนักงานโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม. เล่มเดิม. หน้า 33-35

[59] สุนทร เพชรทอง. เล่มเดิม. หน้า 16.

พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2477 นี้ได้โอนอำนาจการควบคุมดูแลจากราชบัณฑิตยสภา มาเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากร และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรจัดทำบัญชีโบราณสถานภายในประเทศทั้งที่มีเจ้าของและไม่มีเจ้าของ สำหรับการขึ้นบัญชีโบราณสถานที่มีเจ้าของนั้น หากเจ้าของไม่พอใจให้ขึ้นบัญชี ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการภายใน 30 วัน และโบราณสถานขึ้นบัญชีไว้แล้วผู้ใดจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรเสียก่อน ส่วนการขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุต้องอาศัยอำนาจเดียวกันกับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน[60]

ต่อมาในปี พ.ศ.2501 ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์(พ.ศ.2502) เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งกำลังตื่นตัวอยู่ในยุโรปและอเมริกา และประเทศไทยมีทรัพยากรที่จะพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว ประกอบกับคนไทยมีวิถีชีวิตศิลปวัฒนธรรมที่น่าสนใจ และสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางมายังประเทศไทยได้ มีการริเริ่มนำระบบสาธารณูปโภคต่างที่ทันสมัยเข้ามา และยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดผลกระทบกับเมืองเป็นอย่างมาก ทำให้โบราณสถานต่างๆในเมืองและในแหล่งสำคัญต่างๆได้รับผลกระทบ

ในปี พ.ศ.2504 ได้มีการออกพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2477 และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2489

ในปี พ.ศ.2511 คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้เสนอขอความช่วยเหลือโครงการ Participation Program ให้ยูเนสโก (UNESCO) ส่งผู้เชี่ยวชาญ 2 คน คือ ดร.บัน โกบายาชิ และนายโรเบิร์ต การ์วีย์ มาช่วยวางแผนโครงการสงวนรักษาโบราณสถานอันเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดอุทยานประวัติศาสตร์ในเวลาต่อมา

ในปี พ.ศ.2520 กรมศิลปากรได้เสนอแผนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2524 และต่อเนื่องในฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ด้วยการเสนอเรื่องการจัดการโบราณสถานเมืองสุโขทัยเป็นเมืองประวัติศาสตร์ และริเริ่มโครงการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์โดยบรรจุไว้ในแผนเช่นกัน และในปี พ.ศ.2525 มีการจัดตั้งอุทยานประวัติศาสตร์ขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 10 แห่ง

---

[60] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 79.

ต่อมาในปี พ.ศ.2528 กรมศิลปากรได้ออกระเบียบการบูรณะโบราณสถาน พ.ศ.2528 โดยระเบียบดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎบัตรเวนิส (The Venice Charter) และเข้ากับหลักการสากลต่าง ๆ

ในปี พ.ศ.2530 รัฐบาลไทยให้สัตยาบรรณร่วมในการอนุสัญญามรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ การร่วมสัตยาบันดังกล่าวทำให้ไทยเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อยื่นเสนอเป็นมรดกโลกในอนาคตอันได้แก่ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวาร อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง

ในปี พ.ศ.2532 ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสภาระหว่างชาติว่าด้วยโบราณสถาน (ICOMOS) ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้ UNESCO เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ คุ้มครอง ทำนุบำรุง และส่งเสริมโบราณสถานเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การศึกษาและความร่วมมือในการดูแลโบราณสถานของสมาชิก

ในปี พ.ศ.2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (ฉบับที่ 2) พร้อมกับได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เป็นการขยายเพิ่มเติมเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งเพิ่มความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับโบราณสถาน และเพิ่มความหมายของโบราณสถานให้กว้างขึ้น พร้อมทั้งเพิ่มการเก็บรายได้กับโบราณสถานได้ด้วย[61]

ในปี พ.ศ.2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 46 เน้นสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งเน้นให้บุคคลในท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา นอกจากนั้นยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ที่น่าสนใจคือ

หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชาวไทย มาตรา 56 เน้นให้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาให้ความเห็นชอบก่อน นอกจากนั้นยังให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมาย หรือให้สิทธิในการตรวจสอบการทำงานแก่ประชาชนนั้นเอง

---

[61] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 128-133.

หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 289 องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และองค์กรท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการอบรม ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมตามความต้องการของท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการศึกษาอบรมของรัฐ

เห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลานี้ให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ ความสัมพันธ์ของโบราณสถานและสิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนทั่วไปมีส่วนในการอนุรักษ์พร้อมทั้งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมดูแล[62] ดังนั้น การอนุรักษ์โบราณสถานจึงอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นโดยต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมกับโบราณสถานด้วย

แม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่เป็นไปตามมาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้กรมศิลปากรต้องถ่ายโอนภารกิจสำคัญ 2 ด้าน คือ

1. การจัดการดูแลโบราณสถาน
2. การจัดการพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ.2546 กรมศิลปากรได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถาน 2 ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

1. ภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน ได้แก่ กิจกรรมรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยโบราณสถานทั้งที่มีความสำคัญระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด โดยอนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมการซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีการดั้งเดิม การค้ำยันโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอนัสติโลซิส(Anastylosis) และการประยุกต์ใช้สอยเฉพาะโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ถ่ายโอนภารกิจที่มีความสำคัญระดับชาติให้ด้วย

พร้อมกันนี้กรมศิลปากรได้มีการจัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน คู่มือพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น และจัดการอบรมวิธีการทำงานให้องค์กร

---

[62] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 106.

ปกครองท้องถิ่นนำไปปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ.2547 แต่ยังมิได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอจดหมายเหตุแห่งชาติในความดูแลของกรมศิลปากรที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ให้กับองค์ปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด โดยมีเหตุผลว่าพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุที่อยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรนั้นเป็นสถาบันระดับชาติเป็นสถาบันที่เก็บรักษาและจัดการหลักฐานที่สำคัญระดับชาติไม่ใช่ของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ และในการดูแลนั้นจะต้องใช้นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มีประสบการณ์หลายสาขา

ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานจึงเปรียบเทียบได้กับงานภารโรงและยามรักษาความปลอดภัยที่องค์ปกครองท้องถิ่นไม่ค่อยยินดีกับภารกิจดังกล่าวเท่าไรนัก และแม้ว่ากรมศิลปากรจะได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลรักษาโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นให้กับองค์ปกครองท้องถิ่นอีกภารกิจหนึ่ง เช่น การซ่อมแซมเบื้องต้น การค้ำยันโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพหรืออนัสติโลซิส(Anastylosis) และการประยุกต์ใช้สอยโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นได้ แต่ก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้องค์ปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติมากมายและยุ่งยากจนแทบจะมองไม่เห็นความเป็นไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในลักษณะพึ่งตนเองได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญถึง 7 กลุ่มเพียงเงื่อนไขเดียว ก็เป็นอุปสรรคที่ทำให้องค์ปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการการจัดการดูแลรักษาโบราณสถานใดๆ ได้เลย ตำแหน่งบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่กรมศิลปากรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีให้ครบถึงจะสามารถบริหารทรัพยากรทางโบราณคดีได้ประกอบด้วย นักโบราณคดี สถาปนิก วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการช่างศิลป์ ช่างสำรวจ ช่างศิลปกรรม ช่างโยธา และช่างเขียนแบบ ที่ต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์การทำงานอนุรักษ์โบราณสถาน และจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านศิลปกรรมท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย[63]

ต่อมาได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ 2) และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ.2551 รวมทั้งได้รายงานต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบแล้ว ซึ่งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

---

[63] สายันต์ ไพรชาญจิตร์. (2548). *การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 3 - 6.

องค์กรปกครองท้องถิ่น(ฉบับที่ 2) ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 125 ตอนพิเศษ 40 ง วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551

สาระสำคัญของแผน คือ

1. ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินการตามที่อธิบดีกำหนด

2. ให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการในการกำหนดระดับความสำคัญของโบราณสถานและโบราณวัตถุที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ

3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ และความสำคัญในระดับชุมชนและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมศิลปากรกำหนด

4. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้เข้าชมโบราณสถานซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมศิลปากรกรณีการดำเนินการอื่นๆ ภายในเขตองค์ปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จึงมีส่วนร่วมกับกรมศิลปากรในการอนุรักษ์โบราณสถานในระดับชุมชนและระดับท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้การมีส่วนร่วมกับกรมศิลปากร

ในกระแสพัฒนาไปสู่โลกไร้พรมแดน หรือ**โลกาภิวัตน์** ประเทศไทยโดยกรมศิลปากรได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การด้านวัฒนธรรมระหว่างประเทศหลายองค์กรที่สำคัญได้แก่

1. องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Education Scientific and Culture Organization, UNESCO)

2. สถาบันการศึกษาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรม (International Institute for Study the Methodology of Preservation for Culture Heritage, ICCROM)

3. สภาโบราณสถานระหว่างประเทศ (International Council on Monument and Sites, ICOMOS)

4. สภาที่ปรึกษาพิพิธภัณฑ์นานาชาติ(International Council of Museums, ICOM)

5. ศูนย์ภูมิภาคโบราณคดีและวิจิตรศิลป์ในองค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

6. สถาบันนานาชาติว่าด้วยความสัมพันธ์ด้านงานประวัติศาสตร์และศิลปะ (International Institute for The Conservation of History and Artistic Works, I.I.C.)

นอกจากนี้ยังได้เข้าร่วมในการให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณมรดกทางวัฒนธรรมได้แก่ อนุสัญญาขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปกป้องและให้ความปลอดภัยแก่มรดกทางวัฒนธรรมจากภัยสงคราม และอนุสัญญาขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก ค.ศ.1972 หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า "อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก"[64] การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศและการให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศของกรมศิลปากร ทำให้ต้องมีการปรับปรุงแนวทางในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของไทยและมาตรฐานในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม

2.3 ความหมายของ การอนุรักษ์

ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 คำว่า "อนุรักษ์" หมายความว่า รักษาให้คงเดิม

สำหรับความหมายของการอนุรักษ์นั้น มีทั้งความหมายที่มีนัยกว้างและความหมายที่มีนัยแคบ โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ทั้ง 2 นัย ความหมายที่มีนัยกว้างนั้น "การอนุรักษ์" หมายถึง การใช้และการจัดการทรัพยากรทั้งที่เป็นธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นอย่างฉลาด ตลอดจนมีการวางแผนอย่างรอบคอบสำหรับทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อบรรลุความต้องการในอนาคตของเราเอง ซึ่งความต้องการในอนาคตหมายถึงการมีแหล่งทรัพยากรได้อย่างเพียงพอในอนาคตนั้นเอง

ส่วนความหมายที่มีนัยแคบนั้น หมายถึง การปรับปรุงอาคาร และพื้นที่ใกล้เคียง (Conservation Area) โดยมักเป็นอาคารที่คุณภาพดีทางโบราณสถาน หรือมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์[65]

นอกจากนั้น "การอนุรักษ์" ยังหมายความถึง การตามรักษาซึ่งรวมถึงการป้องกันดูแลรักษา และรวมถึงการอนุรักษ์สิ่งที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านั้นโดยคำนึงถึงคุณค่าและความมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งการอนุรักษ์นั้นไม่ได้หมายความว่าจะต้องรักษาทุกสิ่งทุกอย่างไว้ในสภาพเดิม

---

[64] สายันต์ ไพรชาญจิตร์. เล่มเดิม. หน้า 48 - 49.

[65] อุดม สกุลพาณิชย์. (2533). *การศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการอนุรักษ์ในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองเก่าลพบุรี*. หน้า 43.

แต่เป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีระเบียบ ในการอนุรักษ์จะต้องกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการอนุรักษ์เสียก่อนว่าอะไรคือสิ่งที่ต้องการจะอนุรักษ์ และจะอนุรักษ์เพื่ออะไร โดยทั่วไปแล้ว สิ่งสำคัญอันดับแรกที่จะต้องการอนุรักษ์ คือ ลักษณะของเมือง (Character of Town)จะต้องศึกษาว่าอะไร คือ สิ่งที่ทำให้เมืองมีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปจากเมืองอื่นๆ เช่น อาคารประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าทางศิลปะและสถาปัตยกรรม หรืออาคารที่สะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ของเมืองหรือกิจกรรมของประชาชนในเมือง รวมทั้งลักษณะทางสังคม เช่น จัตุรัสกลางเมือง ตลาด เป็นต้น[66]

ส่วนกรมศิลปากรได้ให้ความหมายของคำว่า “การอนุรักษ์” หมายถึง การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึงการป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

การสงวนรักษา หมายความถึง การดูแลรักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

การปฏิสังขรณ์ หมายความถึง การทำให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

การบูรณะ หมายความถึง การซ่อมแซม และปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิม และสิ่งที่ทำขึ้นใหม่[67]

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากระเบียบของกรมศิลปากรว่าด้วยโบราณสถาน พ.ศ.2528 คำว่า “การอนุรักษ์” หมายถึง กระบวนการในการรักษาให้คงสภาพเดิมโดยเริ่มตั้งแต่การควบคุม ป้องกัน ดูแลรักษา ซ่อมแซมให้เหมือนของเดิมมากที่สุด

2.4 ความหมายของ โบราณสถาน

2.4.1 ความหมายของโบราณสถานในทางกฎหมาย

คำว่า “โบราณสถาน” นั้น ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ

---

[66] ไชยโย มะลิผล. (2542). *มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม*. หน้า 12.

[67] ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยโบราณสถาน พ.ศ.2528 ข้อ 3(1)

ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

นอกจากนั้นในระเบียบของกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.2528 ซึ่งเป็นระเบียบที่กรมศิลปากรออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ให้อำนาจออกระเบียบเพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นไปโดยถูกต้องก็ได้ให้คำนิยามของคำว่า “โบราณสถาน” ไว้ในข้อ 3(2) ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไว้ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และให้หมายความรวมถึงศิลปวัตถุที่ติดตั้งประจำกับอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

เมื่อพิจารณาความหมายของโบราณสถานที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้น การที่จะถือว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถานจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ ประการแรกจะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ และประการที่สอง คือ โดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการนี้ จะต้องพิจารณาถึงหลักการสำคัญอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ คือ

1. อายุของอสังหาริมทรัพย์
2. ลักษณะการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์
3. หลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์

ทั้งนี้ จะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงใดแขนงหนึ่งใน 3 แขนง คือ ศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้คำนิยามโบราณสถานครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน มีลักษณะการก่อสร้างที่บ่งบอกถึงความมีอารยธรรมของคนในสมัยก่อนที่สืบทอดกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน ความมีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมของคนในชาติ เป็นประโยชน์ในด้านโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ อุทยานประวัติศาสตร์และศิลปวัตถุที่ตั้งประจำกับอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

โบราณสถานในประเทศไทย อาจแบ่งประเภทตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ ดังนี้ คือ

1. แบ่งแยกโดยพิจารณาตามหลักกรรมสิทธิ์ แบ่งเป็น
   1.1 โบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
   1.2 โบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. แบ่งแยกโดยพิจารณาจากหลักการขึ้นทะเบียน แบ่งเป็น
   2.1 โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน
   2.2 โบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน[68]

สำหรับความเป็นมาของการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น ตามกฎหมายฉบับเดิมคือพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ.2477 มิได้ใช้คำว่า “ขึ้นทะเบียน” อย่างในกฎหมายปัจจุบันแต่ใช้คำว่า “จัดทำบัญชี” ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 6 ของกฎหมายดังกล่าวว่า “ให้อธิบดีจัดทำบัญชีบรรดาโบราณสถานที่มีอยู่ในประเทศสยามขึ้นไว้ ไม่ว่าโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใดหรือไม่มีเจ้าของ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวกับศาสนา

บัญชีนั้นบุคคลใด ย่อมตรวจดูและขอคัดสำเนาได้ หรือขอรับสำเนาบัญชีหรือย่อรายการอันรับรองว่าถูกต้องได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะกำหนดไว้ แต่ไม่เกินห้าบาท”

แม้ในกฎหมายฉบับปัจจุบัน คำว่า “จัดทำบัญชี” ยังหลงเหลือให้เห็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ว่า “บรรดาโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชี และประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติแล้วก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”[69] ดังนั้น โบราณสถานที่กรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ใช้บังคับ แม้โบราณสถานนั้นมิได้จดทะเบียนก็ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่มีความแตกต่างระหว่างโบราณสถานที่มีการขึ้นบัญชีแล้วกับโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน

2.4.2 ความหมายของโบราณสถานในเชิงวิชาการและในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมิได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า

---

[68] พณิชพงศ์ พลับผล. (2552). *กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.* หน้า 4 - 6.

[69] กรมศิลปากร. (2550). *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.* หน้า 49.

“โบราณสถาน” ไว้โดยตรง แต่จากนิยามของโบราณสถานในทางกฎหมายข้างต้นได้นิยามให้โบราณสถานมีความหมายรวมไปถึง “แหล่งโบราณคดี” “อุทยานประวัติศาสตร์” และ “แหล่งประวัติศาสตร์” ด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มิได้ให้คำนิยามต่างๆ ดังกล่าวไว้แต่ประการใด ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจกับคำว่า “แหล่งโบราณคดี” “อุทยานประวัติศาสตร์” และ “แหล่งประวัติศาสตร์” ซึ่งปรากฏในทางวิชาการและกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

ในส่วนของความหมายของ “แหล่งโบราณคดี” นั้นมีคำจำกัดความทางวิชาการไว้ว่าหมายถึง บริเวณที่มีหลักฐานของพฤติกรรมมนุษย์ในอดีต ทั้งที่อยู่บนดิน ใต้ดิน และใต้น้ำ เช่น ที่อยู่อาศัย สุสาน ศาสนสถาน หรือสถานที่ประกอบอาชีพและแหล่งเรืออับปาง

สำหรับความหมายของ “อุทยานประวัติศาสตร์” นั้น ในทางวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง บริเวณที่มีหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์สมัยใดสมัยหนึ่งของประเทศ หลักฐานและความสำคัญดังกล่าวอาจเป็นทางวัฒนธรรม การเมือง และสังคมวิทยาก็ได้

ในกฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์ว่าด้วยการอนุรักษ์อุทยานประวัติศาสตร์(The Florence Charter , 1982) หรือเรียกสั้นว่า “กฎบัตรแห่งเมืองฟลอเรนซ์” ซึ่งเป็นกฎบัตรระหว่างประเทศที่ได้รับรองอย่างเป็นทางการโดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1982 ได้ให้นิยาม “อุทยานประวัติศาสตร์” ไว้ว่า คือ ส่วนประกอบของสถาปัตยกรรมและการตกแต่งภูมิทัศน์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในมุมมองด้านประวัติศาสตร์หรือศิลปะ ดังนั้นจึงให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย โดยอุทยานประวัติศาสตร์จะประกอบด้วยส่วนของสถาปัตยกรรมที่มีส่วนประกอบที่สำคัญที่สุด คือ พันธุ์ไม้มาแต่ดั้งเดิมและสิ่งมีชีวิตซึ่งสามารถจะเสื่อมสลายและฟื้นฟูขึ้นใหม่ได้ รูปลักษณ์ของอุทยานประวัติศาสตร์จึงสะท้อนถึงความสมดุลอย่างยั่งยืนระหว่างวัฏจักรแห่งฤดูกาลกับการเจริญเติบโต และการเสื่อมสลายของธรรมชาติ รวมทั้งความปรารถนาของศิลปินและช่างฝีมือในอันที่จะรักษาสภาพเดิมของอุทยานให้คงอย่างถาวรตลอดไป อุทยานประวัติศาสตร์ยังรวมทั้งสวนขนาดเล็กและสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นสวนที่จัดขึ้นเป็นระเบียบแบบแผนหรือเป็นเพียงภูมิประเทศ (landscape) เท่านั้น

นอกจากนี้ ในส่วนของโบราณสถานที่มีลักษณะเป็น “แหล่งประวัติศาสตร์” นั้นจะต้องเป็นสถานที่ซึ่งมีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งต้องมีช่วงอายุอยู่ช่วงใดช่วงหนึ่งหรือหลายช่วงเวลาในอดีต หรือตั้งแต่ช่วงเวลาในอดีตเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน แหล่งประวัติศาสตร์เหล่านี้จะมีหลายลักษณะและแตกต่างกันตามขนาด เนื้อหาทางวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน และการใช้ประโยชน์ของแหล่งประวัติศาสตร์นั้น

โบราณสถานมีนัยว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของมนุษยชาติ หรือเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม เพราะโบราณเป็นสิ่งที่บ่งบอกให้ทราบถึงอารยธรรมของคนในชนชาติต่างๆ ทั่วโลก มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และถูกรังสรรค์ขึ้นมาจากความสามารถและฝีมือของมนุษย์ จึงควรทำความเข้าใจความหมายของมรดกโลกทางวัฒนธรรมด้วย ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ว่า “แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม” หมายถึง สถานที่ซึ่งเป็นโบราณสถานไม่ว่าจะเป็นงานด้านสถาปัตยกรรม ประติมากรรม จิตรกรรม หรือแหล่งโบราณคดีทางธรรมชาติ เช่น ถ้ำ หรือกลุ่มสถานที่ก่อสร้างซึ่งยก หรือเชื่อมต่อกันอันมีความเป็นเอกลักษณ์ หรือแหล่งสถานที่สำคัญอันอาจเป็นผลงานฝีมือมนุษย์หรือเป็นผลงานร่วมกันระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งสถานที่เหล่านี้มีคุณค่าล้ำเลิศทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ มานุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์

แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมประกอบด้วยคุณลักษณะต่างๆ ซึ่งมิใช่เฉพาะแต่อนุสรณ์สถานที่สำคัญ บริเวณประวัติศาสตร์และสวนประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทั้งหมดที่มนุษย์สร้างขึ้น และทรัพยากรมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งเกี่ยวพันกับคุณค่าของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นๆ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะจำแนกลักษณะแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อจะได้ทราบถึงคุณค่าความสำคัญที่เกี่ยวข้อง และยังประโยชน์แก่การกำหนดขั้นตอนนโยบายเพื่อการปกป้องรักษาและปฏิบัติรักษาที่ชัดเจน

ในส่วนอนุสัญญาขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก ค.ศ.1972 (Convention Concerning The Protection of the world Cultural and Natural Heritage 1972) หรือ “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” ได้นิยามความหมายของ “แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม” ไว้ในมาตรา 1 โดยมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

อนุสรณ์สถาน(Monuments) หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานประติมากรรมหรือจิตรกรรมขนาดใหญ่ ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของหลักฐานทางธรรมชาติ ทางโบราณคดี จารึก ถ้ำที่อยู่อาศัย และร่องรอยหลากหลายผสมผสานกัน ที่สะท้อนถึงภูมิปัญญาของคนในอดีต ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นจากมุมมองทางประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม หรือวิทยาศาสตร์ในระดับสากล

กลุ่มอาคาร(Groups of buildings) หมายถึง กลุ่มของอาคารที่มีความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเชื่อมต่อกันหรือแยกจากกันเพราะลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือความเข้ากันสนิทเป็นเนื้อเดียวกัน หรือการจัดวางในด้านภูมิทัศน์ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นมุมมองทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์ในระดับสากล

แหล่ง(Sites) หมายถึง ผลงานการกระทำของมนุษย์ หรือผลผนวกระหว่างผลงานของ

ธรรมชาติและมนุษย์ และบริเวณอันรวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในมุมมองทางประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติวงศ์วิทยา หรือมานุษยวิทยาในระดับสากล

คำว่า "อนุสรณ์สถาน" และ "แหล่งประวัติศาสตร์" ในทางสากลตรงกับคำว่า "Monument and Sites" หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในอดีต ซึ่งสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ หรือ ICOMOS ซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสว่าด้วยการสงวนรักษาและบูรณะอนุสรณ์สถานและที่ตั้ง (International Charter for Conservation and Restroration of Monument and Sites 1964, The Charter of Venice) หรือเรียกสั้นๆ ว่า "กฎบัตรแห่งเมืองเวนิส" ซึ่งเกิดจากการจัดทำขึ้นในการประชุมสภาระหว่างประเทศแห่งสถาปนิกและเจ้าหน้าที่เทคนิคด้านอนุสรณ์สถานและประวัติศาสตร์ ครั้งที่ 2 ณ นครเวนิส เมื่อปี ค.ศ.1964 ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่า อนุสรณ์สถานและแหล่งประวัติศาสตร์นั้น มิได้หมายถึงเฉพาะงานก่อสร้างทางสถาปัตยอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงสถานที่ตั้งของเมืองหรือชนบท ซึ่งพบอารยธรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ ณ ที่นั้น และเป็นหลักฐานของความเจริญก้าวหน้าที่สำคัญ หรือเป็นหลักฐานเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ สำหรับความหมายนี้มิได้นำมาใช้กับงานศิลปะที่ยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังใช้กับผลงานธรรมดาสามัญที่มีผู้สร้างสรรค์ขึ้นในอดีต ที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมขึ้นเมื่อกาลเวลาล่วงเลยไปอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป แม้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ได้มีการให้นิยามหรือความหมายของ "โบราณสถาน" ไว้โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากโบราณสถานถือว่าเป็นสถานที่ซึ่งมีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเกิดจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์ เป็นสิ่งที่มีประวัติศาสตร์ในตัวเอง บ่งบอกถึงความเป็นมาของชนในชาติต่างๆ ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกับคำนิยามของ "แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม" และ "อนุสรณ์สถาน" ที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าโบราณสถานนั้นมีความหมายครอบคลุมไปถึงแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมหรืออนุสรณ์แห่งใดที่มีความสำคัญและมีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติด้วยนั่นเอง[70]

2.5 ความหมายและความสำคัญของเมืองเก่า

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.2546 ในข้อ 4 ว่าในระเบียบนี้...

"เมืองเก่า" หมายความว่า

[70] พณิชพงศ์ พลับผล. เล่มเดิม. หน้า 6 - 9.

(1) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(2) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

(3) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(4) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะโบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

จากนิยามดังกล่าว คณะกรรมการการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า (2548) ได้จัดแบ่งเมืองเก่าเป็น 4 ประเภท[71]

1. เมืองหรือบริเวณเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบวิวัฒนาการของสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะโบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ แต่ไม่พบหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองในอดีต ตัวอย่างของเมืองประเภทนี้ ได้แก่ร่องรอยการตั้งถิ่นฐานของชุมชนโบราณซึ่งพบในประเทศไทยมากกว่า 1,208 แห่ง และแหล่งโบราณคดีในชั้นดิน เป็นต้น

เมืองประเภทนี้ เช่น เมืองจันเสน จังหวัดนครสวรรค์ เป็นต้น

2. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งการสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบของวิวัฒนาการของสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะโบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ ที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และปัจจุบันไม่มีผู้คนพักอาศัย หรือพักอาศัยอยู่น้อย มีลักษณะเป็นเมืองร้าง และได้รับการอนุรักษ์ไว้ในลักษณะอนุสรณ์สถาน หรืออุทยานประวัติศาสตร์ โดยกลายประโยชน์ใช้สอยเป็นแหล่งศึกษา หรือแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม เช่น อุทยานประวัติศาสตร์ต่างของกรมศิลปากร

---

[71] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองโบราณ เล่มหนึ่ง*. หน้า 4 -8.

เมืองประเภทนี้ เช่น เมืองศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นต้น

3. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบของวิวัฒนาการของสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ ที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่มีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน ในลักษณะชุมชนเมืองขนาดเล็ก หรือเมืองที่มิได้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัด ได้แก่ ย่านเมืองเก่า ย่านชุมชนเก่า

เมืองประเภทนี้ เช่น บริเวณเมืองเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นต้น

4. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบของวิวัฒนาการของสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ ที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพอันบ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของชุมชนเมืองของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรพักอาศัยเป็นจำนวนมาก เช่นบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมืองเชียงใหม่ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เป็นต้น

โดยสรุปแล้วเมืองเก่าประเภท 1 และ 2 มักอยู่ในลักษณะเมืองเก่าประเภทเมืองโบราณที่มีภูมิทัศน์แบบพิพิธภัณฑ์ (Museum Landscape) ซึ่งแม้จะมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ไม่ได้มีความเกี่ยวข้อง หรือสืบเนื่องจาการตั้งถิ่นฐานในอดีต ดังนั้น ลักษณะการใช้ที่ดินจึงไม่มีความซับซ้อน เนื่องจากมีจำนวนประชากรในพื้นที่ไม่มากนัก หรือเป็นพื้นที่รัฐ เมืองเก่าลักษณะนี้จึงสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยกรมศิลปากร

ส่วนเมืองเก่าประเภท 3 และ 4 เป็นเมืองเก่าที่มีการอยู่อาศัยสืบเนื่องมาจากอดีต จึงเป็นเมืองที่ยังมีชีวิต(Living Environment) เพียงแต่เมืองเก่าประเภท 3 จะมีขนาดเล็กกว่าเมือง 4

ดังนั้น เมืองเก่าประเภทนี้จึงมีลักษณะการใช้ที่ดินที่ค่อนข้างซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว เมืองประวัติศาสตร์ประเภท 3 และ 4 มีลักษณะดังนี้

(1) มีลักษณะพิเศษและมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น

(2) มีรูปแบบของสถาปัตยกรรมเฉพาะที่อยู่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม

(3) มีความเป็นตัวแทนของรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคม หรือเคยเป็นตัวเมืองเดิมในสมัยหนึ่ง ซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือสถาปัตยกรรมมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์

(4) การปรากฏของหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมือง หรือแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจากอดีต

(5) การใช้สอยในลักษณะเมืองที่มีชีวิต(Living Environment)

ความสำคัญของเมืองเก่าจะเป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ที่มีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่หายาก มีเอกลักษณ์ และมีคุณค่าทางด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม โดยถือว่าเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2.6 สาเหตุที่ทำให้โบราณสถานเสื่อมสภาพและเสียหาย

พุทธศาสนาได้กล่าวถึงความเป็นจริงของบรรดาสรรพสิ่งในโลกว่า ย่อมมีเกิดดับได้ตามหลักอนิจจัง[72] หรือความไม่เที่ยง ดังนั้น บรรดาโบราณสถานต่างๆ จึงย่อมเสื่อมสลาย และสูญสลายไปได้ในที่สุด ประเทศต่างๆในโลกนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับโบราณสถานในฐานะที่โบราณสถานเป็นมรดกทางวัฒนธรรม[73]ซึ่งอนุชนรุ่นหลังควรคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์ไว้ เพราะโบราณสถานหรือโบราณวัตถุก็ดีบางอย่างมีเพียงชิ้นเดียวในโลกไม่สามารถทำขึ้นใหม่หรือหาสิ่งอื่นมาทดแทนได้ การปล่อยให้โบราณสถานผุพัง เสื่อมสภาพ หรือสูญสลายไป ย่อมทำให้

---

[72] สุนทร เพชรทอง. เล่มเดิม. หน้า 20.

[73] ตามอนุสัญญาขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก ค.ศ.1972 ได้ให้คำนิยามของคำว่า มรดกโลกมรดกทางวัฒนธรรม หมายถึง สถานที่ซึ่งเป็นโบราณสถานไม่ว่าจะเป็นงานด้านสถาปัตยกรรม ประติมากรรม จิตรกรรม หรือแหล่งโบราณคดีทางธรรมชาติ เช่น ถ้ำ หรือกลุ่มสถานที่ก่อสร้างยกหรือเชื่อมต่อกันอันมีความเป็นเอกลักษณ์ หรือแหล่งสถานที่สำคัญอันอาจเป็นผลงานฝีมือมนุษย์หรือเป็นผลงานร่วมกันระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งสถานที่เหล่านี้มีคุณค่าความล้ำเลิศทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ มนุษย์วิทยา หรือวิทยาศาสตร์

หลักฐานซึ่งเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม ศิลปกรรมที่เป็นเครื่องแสดงถึงประวัติความเป็นมาของชุมชนและของชาติ หรือความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนหรือชนชาติต้องสูญหายไป

สาเหตุที่ทำให้โบราณสถานต้องเสื่อมสภาพ และเสียหายมีหลายสาเหตุด้วยกัน แต่อาจแบ่งเป็นสาเหตุใหญ่ๆ ได้ 2 สาเหตุ

สาเหตุประการแรก มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ ได้แก่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่ว่าจะเป็น การเกิดแผ่นดินไหว น้ำท่วม ภูเขาไฟระเบิด ไฟป่า เป็นต้น นอกจากภัยธรรมชาติแล้วยังมีเหตุทางธรรมชาติอื่นๆ อีกที่มีผลต่อการเสื่อมสภาพ และเสียหายโบราณสถานเช่น สภาพภูมิอากาศไม่ว่าจะเป็นสภาพอากาศร้อน อากาศหนาว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการขยายตัว หรือหดตัวของโบราณสถาน หรือปริมาณน้ำฝนที่มากทำให้เกิดความชื้นในตัวโบราณสถานมีผลให้แนวอิฐ หินที่เชื่อมต่อกันของโบราณสถานหลุดแยกออกจากกันได้[74] การกัดกร่อนของลม หรือก๊าซที่มีอยู่ในบรรยากาศเช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO2) ที่เมื่อถูกความชื้นในบรรยากาศแล้วจะเปลี่ยนเป็นกรดที่สามารถทำให้เกิดการเสื่อมสภาพบนวัตถุแบบปฏิกิริยาเคมี[75]

นอกจากนี้ยังรวมถึงสาเหตุที่เกิดจากต้นไม้หรือพืชที่ขึ้นตามโบราณสถานอันเนื่องจากความชื้นที่อยู่ในตัวโบราณสถาน สัตว์หรือแมลงก็เป็นสาเหตุให้โบราณสถานเสื่อมสภาพ และเสียหายได้โดยการกัดกินวัสดุของโบราณสถานที่เป็นไม้ การเหยียบย่ำ หรือการถ่ายมูลของสัตว์บางประเภทเช่น ค้างคาว นก เป็นต้น

สาเหตุประการที่สอง มีสาเหตุมาจากมนุษย์ การกระทำของมนุษย์เป็นสาเหตุที่สำคัญและร้ายแรงที่สุด[76] ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ล้วนเป็นสาเหตุให้โบราณสถานเสื่อมสภาพ สูญสลาย หรือถูกทำลายลงได้เช่น

การลักลอบขุดค้นหาโบราณวัตถุในสถานที่โบราณสถาน โดยเป็นการทำให้โบราณสถานเกิดเป็นโพรง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้าง อันเป็นสาเหตุให้โบราณสถานพังทลายได้

การพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคาร ตัดถนน ขุดคลอง สร้างเขื่อน วางระบบไฟฟ้า ประปา นอกจากนี้การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อมาอาศัยในท้องที่หนึ่งอันเนื่องมาจากความต้องการที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในท้องถิ่นอื่น

---

[74] กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. (2550). *แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับพระสงฆ์*. หน้า 28.

[75] สุนทร เพชรทอง. เล่มเดิม. หน้า 24 - 25.

[76] กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. เล่มเดิม. หน้า 28.

ก็เป็นสาเหตุที่มีผลกระทบต่อความเสื่อมสภาพของโบราณสถาน และกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม

การซ่อมแซมโบราณสถานที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการของเอกชน สถาบัน วัด หรือกรณีที่ผู้มีจิตศรัทธาซ่อมแซมโดยไม่ได้ผ่านการควบคุมหรือคำแนะนำที่ถูกต้องตามหลักวิชาการอนุรักษ์โบราณสถาน ทำให้โบราณสถานเปลี่ยนแปลงจากสภาพเดิม นับเป็นการทำลายคุณค่าความเป็นของแท้ดั้งเดิมของโบราณสถาน[77]

กล่าวโดยสรุป เห็นได้ว่าสาเหตุที่ทำให้โบราณสถานถูกทำลาย เสื่อมสภาพ ไปเกิดจากมนุษย์เป็นสำคัญ การศึกษาถึงสาเหตุของการเสื่อมสภาพ และเสียหายของโบราณสถานจะมีความสำคัญต่อการกำหนดหลักการ และแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถานต่อไป

2.7 มาตรการจูงใจเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน[78]

แรงจูงใจนับได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน เพราะจะทำให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน มาตรการสร้างแรงจูงใจนี้ในหลายประเทศได้นำมาใช้ในการสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งมาตรการแรงจูงใจก็ใช้ในด้านการพัฒนาเมืองอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาของกองทุนสิ่งแวดล้อมสากล มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย ได้แบ่งมาตรการแรงจูงใจในการอนุรักษ์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ **มาตรการทางกฎหมาย**[79] มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางผังเมือง และมาตรการทางสังคม (กองทุนสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม)

แรงจูงใจที่รัฐให้แก่เอกชนอาจแบ่งได้เป็นแรงจูงใจโดยตรง (Direct Incentive) และแรงจูงใจทางอ้อม (Indirect Incentive)

แรงจูงใจโดยตรง ได้แก่ การให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม โดยการให้เงินสนับสนุนนี้อาจเป็นการให้แบบให้เปล่า (Grants) หรือเป็นการสมทบ (Matching Grants) ซึ่งการให้เงินสนับสนุนดังกล่าว มีพื้นฐานมาจากการที่รัฐได้ประกาศคุ้มครองทรัพย์สินที่มีคุณค่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรม เช่น การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน แต่โบราณสถานนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของจะมีภาระในการใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษาโบราณสถานของ

---

[77] เล่มเดิม. หน้า 29

[78] พณิชพงศ์ พลับผล. เล่มเดิม. หน้า 79-81.

[79]มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการนำมาใช้รองรับมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ เช่น มาตรการทางกฎหมายด้านภาษีเป็นมาตรการทางกฎหมายที่รองรับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์

ตน โดยรัฐมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นต้องเสื่อมสลายไป เพราะจากแนวความคิดที่ว่าโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้นั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ของประเทศ จึงถือว่าเป็นสมบัติของชาติที่ควรได้รับการดูแล การขึ้นทะเบียนโบราณสถานจึงมีนัยในทางกฎหมายด้วยว่า อาคารหรือสิ่งก่อสร้างนั้นเป็นสมบัติของสาธารณะ ดังนั้น สาธารณะสมบัติซึ่งรัฐเป็นผู้บริหารจัดการจึงต้องมีการให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์ด้วย แม้ว่าแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลใดก็ตาม

แรงจูงใจทางอ้อม หมายถึง การที่รัฐมิได้มอบเงินให้แก่เอกชน เพื่อการดูแลรักษาหรือบำรุงรักษาโบรารณสถานนั้นโดยตรง แต่เป็นการใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อให้เจ้าของโบราณสถานหันมาใช้ทางเลือกต่างๆ เพื่อนำมาจัดการดูแลโบราณสถานที่ตนครอบครอง ซึ่งแรงจูงใจทางอ้อมนี้มักจะอยู่ในรูปการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี ได้แก่ การลดภาษีเงินได้ (Income Tax Reduction) ซึ่งรัฐอาจลดภาษีเงินได้ให้แก่เอกชนผู้ครอบครองโบราณสถาน โดยอยู่ในรูปของการทดแทนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา (Cost of Maintenance) หรือแม้แต่การลดภาษีเพื่อทดแทนการไม่พัฒนาอาคารนั้นให้เป็นรูปแบบอื่น (Cost of Keeping Property Intact) หรือการลดภาษีเงินได้ให้กับบริษัทเอกชนที่ได้เข้ามาช่วยเหลือในการอนุรักษ์โบราณสถานในด้านต่างๆ

มีข้อสังเกตว่า ในส่วนของประเทศไทยนั้น ยังไม่เคยมีการกำหนดมาตรการจูงใจในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือหรือเงินสมทบแก่เจ้าของโบราณสถาน โดยผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองโบราณสถานจะต้องเป็นผู้จัดหางบประมาณค่าใช้จ่ายในการบูรณะซ่อมแซมโบราณสถานนั้น ๆ เอง เพราะรัฐมักจะอ้างว่ามิใช่หน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้เงินช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนในการซ่อมแซมและดูแลรักษาอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งในเรื่องนี้ควรมีการทำความเข้าใจเสียใหม่ว่า ถึงแม้สิ่งก่อสร้างจะเป็นของเอกชน แต่หากมีคุณค่าเชิงมรดกทางวัฒนธรรม หรือมีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ คือ เป็นโบราณสถานแล้ว ถือว่าสิ่งก่อสร้างนั้นไม่ใช่เป็นสมบัติเฉพาะตัวเจ้าของเท่านั้นแต่เป็นสมบัติของมนุษยชาติด้วย ดังนั้น เจ้าของโบราณสถานจึงไม่สมควรที่จะต้องรับภาระในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาโบราณสถานนั้นแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในบางประเทศจะมีการกำหนดให้เจ้าของโบราณสถานที่ได้รับเงินช่วยเหลือในการอนุรักษ์ จะต้องมีการเปิดให้สาธารณชนเข้าชมโบรารณสถานนั้นเป็นการตอบแทนด้วยในช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ และในส่วนมาตรการจูงใจทางด้านภาษีนั้นในประเทศไทยเองได้นำมาตรการลดภาษีเงินได้มาใช้บ้างในรูปของเงินบริจาคที่สามารถนำไปหักลดภาษีได้ แต่ก็มิได้มีการระบุเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายทางด้านภาษีว่าหากเอกชนรายใดได้ให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์โบราณสถานแล้วจะได้รับการลดภาษีเหมือนเช่นที่ระบุไว้ในกฎหมายของต่างประเทศ

2.8 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เกิดขึ้นมาจากปัญหาและความล้มเหลวของการดำเนินงานพัฒนาในอดีตที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจ และการดำเนินการผ่านหน่วยงานรัฐ โดยละเลยศักยภาพและความสามารถของชุมชน จนนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมาย รูปแบบ กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และกรณีศึกษาในการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังต่อไปนี้

2.8.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การเข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากที่สุดจะได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่า สิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการแท้จริง และมั่นใจเพิ่มขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน[80]

นิพัทธเวช สืบแสง ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่าหมายถึง การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของงานส่วนรวมเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและดำเนินการของประชาชนเอง โดยที่กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการมีส่วนร่วมในการค้นหาหรือกำหนดปัญหาของชุมชนและประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา[81]

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะของสมาชิกสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง[82]

---

[80]วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2531). *แนวทางการพัฒนาป่าชุมชนในประเทศไทย.* หน้า 10-11.

[81] นิพัทธเวช สืบแสง. (2526*). การพัฒนาชาวเขากับการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชุมเรื่องยุทธวิธีการส่งเสริมการเกษตรบนที่สูง*. หน้า 10.

[82] ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย.* หน้า 2.

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการดำเนินการร่วมกันระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐบาลหรือองค์กรเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ คิด และตัดสินใจแก้ไขปัญหาร่วมกัน

2.8.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้กำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ คือ

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) เป็นโดยการอาสาสมัครหรือรวมตัวกันเองขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่มิได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Conceived) เป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับ โดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลในทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาวจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในที่สุด[83]

2.8.3 กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation)

กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะเป็นกระบวนการที่มีประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่น้อยที่สุด คือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไร ประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นในโครงการต่างๆ เหล่านั้น ว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร กระบวนการตรงนี้ คือ กระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการเพียงรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือรัฐอาจจะเชื่อคำวิจารณ์ของประชาชน หรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความเห็นของประชาชน รัฐพึงต้องอธิบายให้ประชาชนทราบว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน

กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจจะเรียกว่า การสร้างหรือแสวงหาฉันทามติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building) ตลอดกระบวนการนี้ และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงสุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคน ทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า การลง

---

[83] United Nations, (1989). *Department of International Economic and Social Affairs*. p. 9

ประชามติ (Referendum) กระบวนการนี้มีประโยชน์ในกรณีที่เรื่องที่จะตัดสินใจนั้นชัดเจนและไม่ซับซ้อน แต่อาจจะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งมาก ในกรณีที่ประชาชนไม่เข้าใจกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว หรือปัญหาที่ทำให้การตัดสินซับซ้อนเกินกว่าที่จะตัดสิน โดยเพียงการรับหรือไม่รับ อนุญาตหรือไม่อนุญาต ทำหรือไม่ทำ เท่านั้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์โบราณสถาน จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานของกรมศิลปากรในปัจจุบัน พบว่าประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญที่ทำให้การดูแลรักษาโบราณวัตถุสถานในปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ การดำเนินงานของรัฐที่ขาดความร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้โบราณสถานหลายแห่งเสื่อมโทรม พังทลาย หรือถูกทำลายลง จนสูญเสียหลักฐานทางประวัติศาสตร์โบราณคดีอันทรงคุณค่าไป ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ คือ การดูแลไม่ทั่วถึงของภาครัฐ หรือปฏิบัติการที่ช้าเกินไป การกำหนดแนวทางอนุรักษ์ของภาครัฐบางครั้งไม่เข้าใจถึงวิธีการอนุรักษ์ที่ถูกต้องตามแบบแผนทางวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งบางกรณีควรจะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเมืองหรือจังหวัดเพื่อเป็นผู้คอยช่วยศึกษาค้นคว้าหารูปแบบการอนุรักษ์และการบูรณะปฏิสังขรณ์ให้เหมาะสมที่สุดกับอาคารแต่ละประเภท หรือแต่ละวัฒนธรรม ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค

ดังนั้น พอจะกล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาหลักโดยรวมของการอนุรักษ์โบราณสถานโบราณวัตถุในประเทศไทย คือ เรื่องสิทธิการดูแลโบราณสถานท้องถิ่น การขาดเจ้าหน้าที่ที่สนใจงานด้านมวลชน เพื่อประสานความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐไม่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนหรือประชาชนและการมีส่วนร่วมจากภาคีอื่นๆ ในสังคมนั้น ทำให้ดูเหมือนรัฐบาลกีดกันประชาชนให้ห่างจากโบราณสถาน ก่อให้เกิดทัศนคติด้านลบของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อประชาชน โบราณวัตถุสถานจึงกลายเป็นของราชการอย่างแท้จริงไม่ใช่สมบัติของประชาชน การดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับโบราณสถาน โดยที่คนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าวจะเป็นการทำให้ประชาชนขาดความสนใจ เพราะไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ และจะเป็นการทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องจากประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย[84]

2.8.4 กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรม

กรณีศึกษาที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พื้นที่มรดกโลกจังหวัดอยุธยา สำหรับในพื้นที่มรดกโลก อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พบโบราณสถานเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่การอนุรักษ์ได้รับความสำเร็จเนื่องจากความร่วมมือขององค์กร

---

[84] เอนก สีหามาตย์. เล่มเดิม. หน้า 15-18.

ของรัฐและเอกชนในพื้นที่ โครงการดังกล่าว คือ โครงการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์และร้านค้าบริเวณพระวิหารมงคลบพิตร และบริเวณหลังคุ้มขุนแผนในปี พ.ศ.2544 โครงการดำเนินการขุดแต่งบูรณะและปรับปรุงโบราณสถานเซนต์เปรโตรพ พ.ศ.2527-2538 โครงการสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พ.ศ.2538-2539 โครงการบูรณะวัดภูเขาทอง พ.ศ.2540 แต่อย่างไรก็ตามได้มีความเห็นว่า ความสำเร็จดังกล่าวมิได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากบางโครงการประชาชนไม่สมัครใจ มีการร้องเรียนของประชาชนเพราะการโยกย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่โดยได้รับค่าชดเชยไม่เป็นไปตามที่ตกลงจากกรมศิลปากร ขณะที่กรมศิลปากรสามารถสร้างอาคารถาวรในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นพื้นที่ในโครงการบูรณะได้ รวมถึงการดำเนินคดีของกรมศิลปากร ในปี พ.ศ.2540-2545 เกี่ยวกับการลักลอบขโมย การทำลายทรัพย์สินหรือวัตถุโบราณหลายแห่ง ในพื้นที่อนุรักษ์รวมทั้งยังมีประเด็นปัญหาแหล่งโบราณสถานหลายแห่งทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่หน่วยงานของรัฐถูกบุกรุกทำลาย ทำให้มองภาพรวมได้ว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมที่ดำเนินการโดยกรมศิลปากรมีปัญหาการมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐและเอกชน

หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น กรมศิลปากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ไม่ว่าหน่วยงานในระดับจังหวัดหลายหน่วยงานหรือแม้แต่สถาบันการศึกษาของรัฐที่มีพันธกิจหลักแน่นอนในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมต่างมิได้มีแผนงาน หรือโครงการที่ชัดเจนในการสร้างจิตสำนึก หรือนักเรียน นักศึกษาในความรับผิดชอบเกิดพลังผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วม นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงยังขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานอื่นรวมทั้งการใช้ระเบียบข้อบังคับของกรมศิลปกรที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติในด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น การสร้างอาคารสูงในพื้นที่บริเวณอุทยานประวัติศาสตร์ที่ยังไม่มีแนวทางที่จะดำเนินการอย่างเท่าเทียมกันกับทุกหน่วยงาน[85]

กรณีศึกษาที่สอง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมในเขตโบราณสถานวัดปืน

วัดปืน หรือวัดปืนใหญ่เป็นวัดที่เก่าแก่ในจังหวัดลพบุรี ไม่ทราบว่าสร้างมาตั้งแต่สมัยใด วัดนี้ตั้งอยู่ในตัวเมืองลพบุรี ขนาบด้วยบ้านหลวงรับราชทูต(บ้านวิชาเยนทร์) และศาลลูกศร[86]

---

[85] นพวรรณ ธีระพันธ์เจริญ. (2546, มกราคม - เมษายน). "การมีส่วนร่วม : ความจริงใจระหว่างรัฐกับราษฎร์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พื้นที่มรดกโลกจังหวัดพระนครศรีอยุธยา." *สาธารณสุขและการพัฒนา*, 1, 1. หน้า 74-75.

[86] บุปผา ทิพย์สภาพกุล และไชยรัตน์ ทิพย์สภาพกุล. (2552). *ความสำเร็จของการแก้ไขสภาพแวดล้อมวัดปืน*. หน้า 1.

หลังจากได้มีไฟไหม้ตลาดลพบุรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2511 ทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้ตลาดลพบุรีได้เข้าไปก่อสร้างบ้านเรือน ร้านค้า เพิงพัก และโกดังเก็บสินค้าโดยรอบวัดปืน ทำให้ไม่สามารถมองเห็นวัดปืนได้ สภาพแวดล้อมโดยรอบวัดปืนจึงมีสภาพกลายเป็นสลัมกลางเมืองลพบุรี[87] ต่อมาหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี ได้พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมวัดปืนให้ดีขึ้น จนกระทั่งคณะอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี คณะอนุกรรมการฯดังกล่าวได้ตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมโดยรอบวัดปืน เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2545 โดยกำหนดแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาชุมชนในเขตโบราณสถานวัดปืน โดยการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ เทศบาลเมืองลพบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี องค์กรพัฒนาเอกชนประชาชน กรมศิลปากร โดยการมอบหมายให้อาจารย์สมควร สุขดา ได้ทำการสำรวจ(Survey Research) เกี่ยวกับความคิดเห็นของชาวจังหวัดลพบุรีที่มีต่อการอนุรักษ์โบราณสถาน พร้อมทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ราษฎรเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินโบราณสถานวัดปืน โดยมีศึกษาธิการจังหวัดในฐานะผู้แทนกรมการศาสนา หรือนายอำเภอเมืองลพบุรีเป็นประธานคณะทำงาน การตรวจสอบก็โดยการเรียกราษฎรที่อยู่ในโบราณสถานวัดปืนมารับทราบข้อเท็จจริงและทำความตกลง ทั้งบันทึกปากคำ เพื่อนำไปสู่การวางแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกับชุมชน ผลการดำเนินงานปรากฏว่าชาวบ้านได้รื้อย้ายสิ่งก่อสร้างต่างๆ ออกไปจากพื้นที่หมดแล้ว โดยเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์โบราณสถานกับชุมชน

แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน ในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมประเภทโบราณสถานและทรัพยากรธรรมชาติ ได้ถูกรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 46 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนในการ “อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมท้องถิ่นและของชาติ” และในการ “มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน”

แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมถือว่ามีความสำคัญในปัจจุบัน เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีความสามารถร่วมกันตัดสินปัญหา แก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างเหมาะสมกับพื้นที่และตามความต้องการของชุมชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสะท้อนถึงความมีจิตสำนึกและ

---

[87]แหล่งเดิม. หน้า 8.

ความเข็มแข็งของชุมชนในการร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อให้โบราณสถานนั้นสามารถตกทอดเป็นมรดกทางวัฒนธรรมสู่อนุชนรุ่นหลังต่อไปได้

DPU

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยและต่างประเทศ

กฎหมายและระเบียบมีส่วนสำคัญต่อการอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ปกป้อง คุ้มครอง รักษามรดกศิลปวัฒนธรรมของชาติให้คงอยู่ รวมทั้งกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในภาครัฐซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างเป็นรูปธรรม[1] โดยกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยมีพัฒนาการตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน แม้ว่าในอดีตจะไม่กล่าวถึงโบราณสถานหรือโบราณวัตถุโดยตรง แต่ก็มุ่งปกป้องคุ้มครองศาสนสถาน และศาสนวัตถุ ซึ่งถือว่าเป็นมรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษด้วย อันถือได้ว่าเป็นโบราณสถานในความหมายปัจจุบันด้วย

ในส่วนการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศนั้น กฎหมายก็ถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยประเทศที่มีโบราณสถานที่สำคัญเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ หรือประเทศญี่ปุ่น ก็ล้วนแต่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อมาปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะที่ถือว่าโบราณสถานเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

การศึกษาในบทนี้จะเริ่มศึกษาจากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองโบราณสถานของประเทศไทยต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานมาตั้งแต่อดีต ได้แก่ กฎหมายตราสามดวงในพระไอยการลักขณโจร หมายประกาศเขตรังวัดผู้ร้ายขุดวัด พ.ศ.2397 ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ พ.ศ.2466 พระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑ์สถานสำหรับ

---

[1] กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. (2550). *แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับพระสงฆ์*. หน้า 85.

พระนคร พ.ศ.2469 พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งของโบราณและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พ.ศ. 2469[2] (เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโบราณวัตถุ) พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ.2477 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2486 โดยกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปัจจุบัน ปัจจุบันนี้ปรากฏว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังต่อไปนี้

3.1.1 มาตรการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน

3.1.1.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ[3]

เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมีบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐ นโยบายแห่งรัฐ หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลใช้บังคับมิได้ ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องการอนุรักษ์โบราณสถานจำต้องศึกษาจากกฎหมายที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในเบื้องต้นก่อน

สำหรับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานนั้นปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติอยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 5 เรื่องสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา 42 และส่วนที่ 12 เรื่องสิทธิชุมชนตามมาตรา 66 ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78(3) และในมาตรา 289 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็น

---

[2] กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้นิยามคำว่า “โบราณวัตถุ” “ศิลปวัตถุ” ไว้อย่างชัดเจน สาเหตุในการตรากฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากโบราณวัตถุและศิลปวัตถุได้มีผู้นำออกนอกประเทศ หากปล่อยเช่นนี้โบราณวัตถุและศิลปวัตถุซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของชาติที่สมควรรักษาไว้สำหรับบ้านเมืองก็จะสูญหาย

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข(ค.ป.ก.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 แต่หลักการอนุรักษ์โบราณสถานตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับยังคงหลักการเดิม แต่ได้เพิ่มเติมหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งประวัติศาสตร์

ธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มาสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้เวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ได้ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา 66 บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งรวมตัวเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"

มาตรา 78 บัญญัติว่า "รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...

(3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น..."

มาตรา 289 บัญญัติว่า "องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น..."

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน คือ

ประการที่ 1 การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

บริหารจัดการทรัพยากรทางโบราณคดี[4]ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรทางโบราณคดีทุกประเภท ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการอนุรักษ์และพัฒนาที่เคยดำเนินมาแบบการสั่งการจากศูนย์อำนาจที่กรม กระทรวง มาเป็นการจัดการแบบมีส่วนร่วม และส่งเสริมการริเริ่มจากภาคประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น[5] หลักการดังกล่าวยังส่งผลให้กรมศิลปากรซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับโบราณสถาน ต้องถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับโบราณสถานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบด้วย ขณะเดียวกันการที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิม ย่อมเป็นการรับรองถึงสิทธิเอกชน[6]ในการอนุรักษ์

ประการที่ 2 กำหนดหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งประวัติศาสตร์ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช2550 จึงได้ระบุให้มีการเวนคืนเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างชัดเจน

3.1.1.2 กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายหลักที่มุ่งคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยรวมถึงการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติด้วย กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติครั้งแรกในปี พ.ศ.2504 ต่อมาได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ.2535 โดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ

---

[4] เนื่องจากโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมประเภทจับต้องได้ มีฐานะเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” ประเภทหนึ่ง และในทางวิชาการเรียกรวมๆ ว่า *ทรัพยากรทางโบราณคดี* ซึ่งหมายถึง สถานที่ สิ่งก่อสร้าง รวมทั้งวัตถุสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และวัฒนธรรมในอดีตทุกยุคทุกสมัย และเป็นสิ่งที่มีคุณค่าความสำคัญสามารถนำมาจัดการให้เป็นคุณประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของคนสมัยปัจจุบันและส่งผ่านให้คนรุ่นต่อๆ ไปได้ใช้ประโยชน์ในอนาคตได้

[5] สายันต์ ไพรชาญจิตร์. (2548). *การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น*. หน้า 2.

[6] กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน*. หน้า 112-113. อธิบายว่าผู้ทรงสิทธิคือบุคคลแต่ละคนที่มีความประสงค์มารวมตัวกับบุคคลอื่นเป็นสมาคม หรือหมู่คณะอื่นๆ ซึ่งรวมถึงการเลือกเวลา สถานที่ วัตถุประสงค์ หรือรูปแบบของหมู่คณะของตนเองได้อย่างอิสระ สิทธิในลักษณะนี้เป็นสิทธิของเอกชน

พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน ดังต่อไปนี้

1) ส่วนที่ว่าด้วยความหมายของโบราณสถาน

คำว่า "โบราณสถาน" นั้นตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า "อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย"

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น การที่จะถือว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถานจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.1) ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ ความหมายของคำว่า "อสังหาริมทรัพย์" หมายความว่าที่ดินและทรัพย์สิ่งติดกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน[7] ดังนี้ อสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายจึงมีความหมายดังต่อไปนี้

1. ที่ดิน ทั้งที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ เช่น ที่ดินมีโฉนด โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และยังรวมถึงที่ดินที่มีผู้ครอบครอง เช่น ที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง(ส.ค.1) ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก) เป็นต้น

2. ทรัพย์อันติดกับที่ดิน ได้แก่ ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินโดยธรรมชาติเช่น ไม้ยืนต้น ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น ตึก อนุสาวรีย์ เจดีย์ เป็นต้น

3. ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

4. สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ได้แก่ กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ย่อมมีสิทธิที่จะจำหน่ายหรือโอน มีสิทธิใช้สอย และได้มาซึ่งดอกผล สิทธิที่จะติดตามทวงคืนทรัพย์สินนั้นจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้

ประเภทที่สอง คือ สิทธิที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์โดยอ้อม เป็นสิทธิที่ไม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์โดยตรง แต่เป็นสิทธิที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งติดอยู่กับที่ดินอีกทอดหนึ่ง เช่น สิทธิจำนอง

---

[7] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139.

1.2) โดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี โดยในองค์ประกอบนี้เป็นการคำนึงถึงว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นพิจารณาโดย

1. อายุของอสังหาริมทรัพย์
2. ลักษณะแห่งการก่อสร้างของอสังหาริมทรัพย์
3. หลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์

ทั้งนี้ จะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงหนึ่งใดใน 3 แขนงนี้คือ ศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

จากการศึกษาพบว่าความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ตามกฎหมายไทยนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงว่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์เกี่ยวกับ “วัฒนธรรม” หรือ “สถาปัตยกรรม” ทั้งนี้เนื่องจากอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎบัตรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานให้ความหมายที่ครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม หรือคุณค่าทางสถาปัตยกรรมด้วย

2) ส่วนที่ว่าด้วยการขึ้นทะเบียน[8] โดยพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 กรณี

กรณีที่ 1 การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นอาจเป็นเอกชนหรือรัฐก็ได้ แต่หากเป็นกรณีอสังหาริมทรัพย์นั้นเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือ

---

[8] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย ประกาศดังกล่าวนี้จะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องขอต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้”

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจก็ให้ใช้สิทธิที่ร้องขอต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ หากศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและ/หรือกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถาน ก็ให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนหรือการกำหนดเขต ทั้งนี้ หากรัฐเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ กรมศิลปากรย่อมขึ้นทะเบียนได้เช่นเดียวกับเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียนได้ ดังนั้น หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 30 วัน ก็ถือว่าสละสิทธิ์ อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนต่อไป

อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจ เพิกถอนหรือประกาศแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้ โดยการประกาศขึ้นทะเบียน เพิกถอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรได้ “จัดทำบัญชี” และประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2477 ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียน[9]

กรณีที่ 2 การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง สำหรับโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือซึ่งถูกผู้ครอบครองทิ้งร้างไว้ ที่ยังพบเห็นได้อยู่ทั่วไปตามป่าเขาดังที่เป็นข่าวอยู่เนืองๆ และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมควรจะขึ้นทะเบียนเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถาน ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนได้[10]

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามสมควรเป็นเขตโบราณสถาน ซึ่งเขตโบราณสถานนี้ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย

ในการกำหนดเขตที่ดินตามสมควรเป็นเขตของโบราณสถานนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

---

[9] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 8

[10] กรมศิลปากร. (2549). *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. หน้า 51.

2477 ไม่มีการกำหนดเขตที่ดินตามสมควรเป็นเขตโบราณสถานแต่อย่างใด ต่อมาจึงได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กำหนดเขตที่ดินตามสมควรเพื่อเป็นเขตโบราณสถาน ทั้งนี้เนื่องจากว่าแต่เดิมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานใช้วิธีการประกาศชื่อโบราณสถานเท่านั้น ไม่มีข้อยุ่งยากแต่อย่างใดเพราะที่ดินว่างเปล่ามีอยู่มากมาย ปัญหาต่างๆ เช่น การบุกรุกที่ดินโบราณสถานมักไม่ค่อยพบ ข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมก็คือเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ไม่สามารถจะชี้ชัดได้ว่าเขตของโบราณสถานมีอยู่แค่ไหน เพียงใด พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ฉบับที่ใช้ในปัจจุบันจึงได้อุดช่องว่างนี้ โดยกำหนดหลักการให้มีการกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน โดยเขียนไว้ชัดว่า “ให้ถือว่าเป็นโบราณสถาน”[11]

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น จึงเป็นการคุ้มครองป้องกัน และควบคุมดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถาน โดยอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของผู้ใด หากเห็นสมควรเป็นโบราณสถานของชาติ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตที่ดิน โดยให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นโบราณสถานด้วย[12]

วัตถุประสงค์ในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

1. เพื่อรับรองว่าสถานที่ก่อสร้าง หรือสิ่งก่อสร้างนั้น มีความสำคัญและมีคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่ง ในความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2. เพื่อคุ้มครองป้องกันทางกฎหมายต่อทรัพย์สินและสภาพแวดล้อมของสถานที่ หรือสิ่งก่อสร้างอันเป็นโบราณสถานนั้น มิให้ถูกทำลายโดยทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับเป็นหลักฐานทางราชการ รวมทั้งท้องถิ่นและชาติ

3. เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของโบราณสถานแห่งนั้นมิให้ถูกทำลายเพราะมลพิษต่างๆ และการบดบังทัศนียภาพ

4. เพื่อควบคุมความเป็นระเบียบในการก่อสร้างอาคารสมัยใหม่ ปรับปรุงสภาพผังเมือง การกำหนดแผนการพัฒนาเมืองและประเทศ

---

[11] กรมศิลปากร. แหล่งเดิม. หน้า 51-52.

[12] กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. (2548). *แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับพระสงฆ์.* หน้า 41.

5. เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานนั้น ให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจ[13]

ดังนั้น การขึ้นทะเบียนโบราณสถานจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานในปัจจุบันมิได้มุ่งขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวโบราณสถานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงที่ดินโดยรอบโบราณสถานด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาความสมดุลกันระหว่างสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานกับตัวโบราณสถาน และเป็นการทำให้เกิดทัศนียภาพที่กลมกลืนกับโบราณสถาน

3) ผลของการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน มีดังต่อไปนี้

3.1) การควบคุมการก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อโบราณสถาน เพราะหากไม่มีการควบคุม ปล่อยให้มีการปลูกสร้างโรงเรือน หรืออาคารได้อย่างเสรี ย่อมทำให้สภาพภูมิทัศน์ของโบราณสถานเสียไป ฉะนั้นในปี พ.ศ.2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 308 ข้อ 1 ให้เพิ่มมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว ดังนี้

“ มาตรา 7 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง และให้รื้อถอนอาคาร หรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดๆ ทั้งสิ้น

สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายทอดตลาดแล้ว เหลือเท่าใดให้คืนเจ้าของสัมภาระนั้น”

---

[13] แหล่งเดิม. หน้า 42.

บทบัญญัติมาตรา 7 ทวิ มีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งในทางแพ่งและในทางอาญา

มาตรการทางอาญานั้นบัญญัติในวรรคสาม คือ ในกรณีที่ขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างอาคารหรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้อันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ส่วนมาตรการทางแพ่งนั้น หากเปรียบเทียบแล้วมีความรุนแรงกว่าทางอาญาเสียอีก โดยได้กำหนดไว้ในวรรคสามเช่นกัน และได้กำหนดรายละเอียดไว้ในวรรคสี่และวรรคห้าด้วยว่าในกรณีที่ขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคาร ก็ให้อธิบดีกรมศิลปากรดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดๆ ทั้งสิ้น และสัมภาระที่รื้อถอนเสร็จ อธิบดีกรมศิลปากรย่อมมีอำนาจจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้นได้ เมื่อได้เงินจากการขายทอดตลาดนั้นแล้ว ก็ให้นำมาหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขาย หากมีเหลือก็ต้องคืนเจ้าของสัมภาระนั้น

เหตุที่กฎหมายบัญญัติถึง "ผู้ปลูกสร้าง" และ "ผู้รื้อถอน" ไว้ด้วยก็เพราะการปลูกสร้างอาคารต่างๆ เจ้าของ ผู้ครอบครองอาจไม่ได้ปลูกสร้างเอง แต่ว่าจ้างบุคคลอื่นปลูกสร้างหรือในทางตรงกันข้าม กรณีรื้อถอนอาคารก็เช่นเดียวกัน อธิบดีกรมศิลปากรอาจว่าจ้างบุคคลอื่น เช่น เอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้รื้อถอน ดังนั้น กฎหมายจำเป็นต้องเขียนครอบคลุมถึงบุคคลเหล่านี้ไว้ด้วยเพื่อมิให้ต้องรับผิดในกรณีดังกล่าว

3.2) การขึ้นทะเบียนโบราณสถานมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถาน[14] ดังต่อไปนี้

1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานต้องแจ้งการชำรุด หักพัง หรือเสียหาย ไม่ว่าประการใดเป็นหนังสือไปยังอธิบดีกรมศิลปากรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่โบราณสถานนั้นชำรุด

[14] กรมศิลปากร. แหล่งเดิม. หน้า 52-56.

หักพัง หรือเสียหาย[15] หากไม่แจ้งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[16]

2. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดที่ได้รับคำสั่งจากอธิบดีกรมศิลปากรเข้าทำการซ่อมแซม หรือกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อเป็นการบูรณะ หรือรักษาให้คงสภาพเดิม เมื่อได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรแล้ว[17] และในกรณีขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแม้พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มิได้บัญญัติฐานความผิดไว้ก็ตาม คงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดอาญาทั่วไป ในเรื่องการกระทำที่เป็นการต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการต่อสู้ขัดขวางนั้นเป็นการใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี ปรับไม่เกินแปดพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งเป็นผู้โอนโบราณสถานให้แก่บุคคลอื่นจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่มีการโอนไปยังอธิบดีกรมศิลปากร ภายใน 30 วัน นับแต่วันโอน และในกรณีที่เจ้าของเป็นผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรม ต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีกรมศิลปากร ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับกรรมสิทธิ์ หากมีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานเดียวกันหลายคน เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติการแจ้งแล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับกรรมสิทธิ์รวมทุกคนได้ปฏิบัติการแจ้ง[18] โดยถ้าผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในโบราณสถานฝ่าฝืนไม่ยอมแจ้งการโอนไปยังอธิบดีกรมศิลปากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

---

[15] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 9.

[16] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 34.

[17] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 11.

[18] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 12.

4. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน มีสิทธิเรียกเก็บค่าเข้าชมหรือค่าบริการอื่นเป็นปกติธุระ หรือจัดเก็บผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากโบราณสถานดังกล่าว แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมทั้งหมด หรือบางส่วนตามที่อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้กำหนด การกำหนดค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมดังกล่าว อธิบดีกรมศิลปากรจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองร่วมเป็นกรรมการด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา(ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม) มีอำนาจออกกฎกระทรวงให้ผู้เข้าชมโบราณสถานปฏิบัติบางประการในระหว่างเข้าชม เมื่อเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพ ความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ดังนี้

1. ไม่เคลื่อนย้ายสิ่งต่างภายในโบราณสถาน

2. ไม่ขีด เขียน หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใดๆ ซึ่งข้อความ ภาพหรือรูปรอยใดๆ ลงบนโบราณสถาน

3. ไม่นำอาวุธ วัตถุระเบิด วัตถุเชื้อเพลิง หรือสารเคมีอันจะก่อให้เกิดอันตรายเข้าไปในโบราณสถาน

4. ไม่ปีนป่ายโบราณสถาน หรือไม่กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความชำรุดเสียหาย หรือก่อให้เกิดความสกปรก และไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่โบราณสถาน

5. ไม่เทหรือถ่ายขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลง ณ ที่ใดๆ ภายในโบราณสถาน นอกจากที่ซึ่งจัดไว้

6. ไม่กระทำการใดๆ ภายในโบราณสถาน อันเป็นที่น่ารังเกียจ หรือเป็นที่เสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดี หรือลบหลู่ดูหมิ่นต่อศาสนาและวัฒนธรรม หรือก่อความรำคาญแก่ผู้เข้าชมอื่นๆ

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของโบราณสถานซึ่งมิได้ประกาศขึ้นทะเบียน พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504ยังคงให้การปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานที่มิได้ขึ้นทะเบียนนั้นเหมือนกัน แต่ในระดับที่น้อยกว่าโบราณสถานที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียน โดยการปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานที่ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม จะบัญญัติไว้ในมาตรา 10 ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถาน

หรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่กระทำโดยคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากร" หากฝ่าฝืนผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[19]

ส่วนการกำหนดอัตราโทษสำหรับการกระทำของบุคคลใดที่บุกรุก ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถานที่มิได้ประกาศขึ้นทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในส่วนโบราณสถานที่ประกาศขึ้นทะเบียน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี ปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[20]

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นกฎหมายที่ให้การปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานไม่ว่าเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตาม

3.1.1.3 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องและคุ้มครองโบราณสถาน 3 ประการดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของบุคคลโดยทั่วไปที่กำหนดว่าบุคคลใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด บุคคลนั้นเป็นผู้ทำละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (มาตรา 420)

ประการที่ 2 หลักการใช้สิทธิของบุคคลที่กำหนดว่าการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น เป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 421)

ประการที่ 3 หลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามความร้ายแรงและพฤติการณ์แห่งการกระทำละเมิด

---

[19] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 35.

[20] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 32.

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย (มาตรา 438)

โบราณสถานถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ การกระทำให้เกิดความเสียหาย การทำลาย หรือการทำให้เสื่อมค่าต่อโบราณสถาน ย่อมมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ รัฐย่อมดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในมูลละเมิดได้

มาตรา 420 ถือเป็นบทบัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปของความรับผิดทางละเมิด โดยหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีดังนี้

1. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
2. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
3. การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

หลักเกณฑ์ข้อ 1 การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

เบื้องต้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติคำว่า “ผู้ใด” ซึ่งหมายถึง บุคคลผู้ทำละเมิด โดยนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ผู้ทำละเมิดจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะเป็นผู้เยาว์ คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ บุคคลที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์หรือศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ย่อมเป็นผู้ทำละเมิดได้ทั้งสิ้น หรือบุคคลที่ใช้คนที่ไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด โดยถือว่าผู้ใช้เป็นผู้ทำละเมิดโดยตรงด้วยการใช้บุคคลอื่นเป็นเครื่องมือ”[21]

“การกระทำ” หมายถึง การเคลื่อนไหวอิริยาบถโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น ถ้าการกระทำโดยไม่รู้สึกตัว หรือไม่รู้ผิดชอบ เช่น เป็นลม หลับละเมอ วิกลจริต หรือเด็กไร้เดียงสาไม่ถือว่าเป็นการกระทำตามกฎหมายของไทย[22] นอกจากนี้การกระทำยังหมายความรวมถึงการงดเว้นการกระทำอันบุคคลมีหน้าที่จำต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายมิให้เกิดขึ้น นักนิติศาสตร์เห็นว่าหน้าที่ที่จำต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายนี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ก่อน เพราะการละเมิดสิทธิของผู้อื่นก็เป็นการผิดกฎหมายแล้ว และถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้ก็จะกลายเป็นการกระทำนั้นมีกฎหมายบัญญัติเป็นการผิดกฎหมายตั้งแต่ต้น หน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันผล

---

[21] เพ็ง เพ็งนิติ. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. หน้า 33.

[22] จิตติ ติงศภัทิย์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452*. หน้า 177.

ได้แก่ หน้าที่ตามกฎหมาย หน้าที่ตามระเบียบหรือคำสั่ง หน้าที่ตามสัญญานี้จะต้องเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลภายนอก หรือต่อบุคคลทั่วไปอย่างหนึ่งอย่างใด หน้าที่ตามวิชาชีพ หน้าที่ตามความสัมพันธ์ที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น หน้าที่จากการที่ตนก่อให้เกิดอันตราย[23]

คำว่า "จงใจ" หมายถึง รู้สำนึกถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนโดยความจงใจนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลอย่างเจตนาตามกฎหมายอาญาก็ได้

ส่วนคำว่า "ประมาทเลินเล่อ" นั้น หมายถึง การกระทำที่ไม่จงใจ แต่เป็นการกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ดังนั้น การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็น "ประมาทเลินเล่อ" ได้จะต้องพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงในขณะกระทำนั้นและเปรียบเทียบกับมาตรฐานของบุคคลทั่วไปหรือวิญญูชน (Reasonable Person) ซึ่งอยู่ในภาวะ วิสัย และพฤติการณ์นั้นว่าสามารถใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่

สำหรับการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อนั้น เป็นองค์ประกอบทางจิตใจซึ่งเป็นหลักสำคัญในการวินิจฉัยความรับผิดของบุคคลในทางละเมิด

หลักเกณฑ์ข้อ 2 กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

ความรับผิดทางละเมิดไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำอันใดถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่หมายถึง การกระทำนั้นเป็นการล่วงสิทธิหรือผิดหน้าที่ซึ่งบุคคลผู้ทำละเมิดต้องเคารพสิทธิของบุคคลอื่น

คำว่า "กระทำต่อบุคคลอื่น" หมายถึง การกระทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิเด็ดขาดของบุคคล ได้แก่ ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างอื่นของบุคคลโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้

ส่วนคำว่า "โดยผิดกฎหมาย" นี้ หมายถึง การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผู้กระทำไม่มีอำนาจ หรือไม่มีสิทธิ หรือผิดต่อหน้าที่ในอันที่จะเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น โดยสามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

1. มีการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงว่าเป็นการกระทำความผิด
2. เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจทำหรือไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้ทำได้
3. เป็นการงดเว้นการกระทำตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคท้าย
4. เป็นการกระทำซึ่งผู้กระทำใช้สิทธิในทางมิชอบตามมาตรา 421

---

[23] สุมาลี วงวิทิต. (2548). *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้.* หน้า 39-45.

ดังนั้น ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายอันได้แก่ มีกฎหมายให้อำนาจโดยตรง มีอำนาจตามสัญญา มีอำนาจตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือเกิดจากความยินยอม การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นการกระทำ "โดยผิดกฎหมาย"

หลักเกณฑ์ข้อ 3 การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กำหนดว่า "...ทำให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี..." ดังนั้น ความเสียหายที่มาตรา 420 รับรองไว้โดยชัดแจ้ง คือ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ส่วนคำว่า "สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด" นั้น จะต้องเป็นสิทธิเด็ดขาดซึ่งสามารถใช้ยันต่อบุคคลทั่วไป มิใช่สิทธิตามสัญญาที่ใช้ยันแก่คู่สัญญาเท่านั้น

ลักษณะความเสียหายที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 420 ต้องเป็นความเสียหายตามพฤตินัย หรือตามความเป็นจริงที่โจทก์ได้รับจากการกระทำของจำเลย เป็นความเสียหายที่แน่นอนและไม่ไกลเกินเหตุ[24] ความเสียหายอาจมีทั้งที่เป็นตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน[25]

หลักเกณฑ์ข้อ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation)

สำหรับหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) หรือความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ได้รับความเสียหาย แม้ในมาตรา 420 จะมิได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลก็ตาม แต่การจะให้จำเลยรับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งการกระทำของเขานั้น จำเป็นที่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล เพราะการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดในการกระทำของตน ย่อมหมายความว่าเขาจะต้องรับผิดเฉพาะในสิ่งที่เป็นผลจากการกระทำของตนเท่านั้น[26]

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ได้บัญญัติถึงการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยผิดกฎหมาย[27]

---

[24] กล่อม อิศวรพันธ์. (2496). *หลักทั่วไปว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ในลักษณะวิชากฎหมายแพ่งพิสดาร*. หน้า 128.

[25] ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2539). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. หน้า 256.

[26] พรเพชร วิชิตชลชัย. (2555*). เอกสารชุดการสอน ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 8-15*. หน้า 804.

[27] บางตำราเรียกว่า "การใช้สิทธิเกินส่วน" บางตำราเรียกว่า "การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต"

นั้น อาจารย์สุมาลี วงษ์วิทิต ได้อธิบายความถึงการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ว่าหมายถึง[28]

1. การใช้สิทธิโดยจงใจแกล้ง ต้องอาศัยพฤติการณ์ภายนอกซึ่งผู้ใช้สิทธิได้แสดงออกมาเป็นการค้นหาความในใจของผู้ใช้สิทธิซึ่งต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องไป

2. การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หมายถึง การใช้สิทธิโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

3. การใช้สิทธิโดยก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หมายถึง การใช้สิทธิซึ่งทำให้ผู้อื่นเกิดความเดือดร้อนรำคาญ โดยอาจเกิดเสียง กลิ่น หรืออากาศเสีย หรือแสงก็ได้ ความเดือดร้อนรำคาญที่จะอ้างว่าเป็นละเมิดนั้นต้องเป็นความเดือดร้อนรำคาญเป็นพิเศษด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วคงจะมีแต่คดีประเภทนี้เป็นจำนวนมากมาสู่ศาล หลักที่ศาลไทยใช้ตัดสินคดีเช่นนี้จะต้องคำนึงถึงลักษณะของบุคคลหรือชุมชนและพฤติการณ์แวดล้อมต่างๆ ประกอบด้วย และผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าเขาได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเกินเลยไปจากปกติธรรมดาวิสัยของคนทั้งหลายในท้องถิ่นนั้นจะประสพ เช่นเจ้าของที่ดินว่างเปล่าจะสร้างบ้าน ช่างก็ตอกเสาเข็มลงไปตามปกติ เพื่อนบ้านจะอ้างว่าเดือดร้อนรำคาญเพราะเครื่องจักรส่งเสียงดังเขาไม่ได้รับความสุขสบายเท่าที่เป็นย่อมไม่ได้ เพราะบุคคลทั่วไปย่อมเห็นว่าเป็นเหตุปกติวิสัยธรรมดาของคนที่จะสร้างบ้าน จะถือว่าการใช้สิทธิของเขาก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญไม่ได้

จากแนวพิจารณาในศาลต่างประเทศ มีการศึกษาเปรียบเทียบไว้ถึงเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาการกระทำละเมิดโดยใช้สิทธิไม่สุจริต[29]ที่ประเทศต่างๆ บัญญัติไว้ในกฎหมายของตน มีดังนี้

1. เกณฑ์พิจารณาการกระทำโดยตั้งใจให้เกิดเสียหาย(Intention to Harm)

2. เกณฑ์ที่ถือว่าการกระทำดังกล่าวขาดประโยชน์ที่เหมาะสม (Absence of Proper Interest)

3. เกณฑ์ที่พิจารณาว่าผู้กระทำมีทางเลือกอื่นที่จะไม่เป็นอันตรายหรือไม่ (Harmful Alternation)

4. เกณฑ์ที่พิเคราะห์ว่าระหว่างการกระทำโดยใช้สิทธิเช่นนั้น กับการไม่กระทำอย่างไหนจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าจะเสียหาย(Flagrant Disproportion Between Damage and Profit)

---

[28] สุมาลี วงวิทิต. เล่มเดิม. หน้า 64-68.

[29] J. Limpens. R.M. Kruithof and A. (1986). Meinertzhagen-Limpens *"Liability for One's Own Act"* International Encyclopedia of Comparative Law Chapter II Vol. XI p. 105-119.

5. เกณฑ์ที่พิจารณาว่าผู้กระทำไม่คำนึงถึงขอบเขตวัตถุแห่งสิทธิ(Disregard of the Purpose for which the Right Exists)

6. เกณฑ์ความรับผิดโดยทั่วไปตามหลักเรื่องละเมิดโดยมีการพิสูจน์ความผิด(General Principles of Tortious Liability)

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนั้น ศาลย่อมเป็นผู้มีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

ทรัพย์สินใดที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ต้องเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะดังนี้

1. แผ่นดินเป็นผู้ทรงสิทธิ และ

2. ทรัพย์สินนั้นใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณของแผ่นดิน ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ที่การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และไม่จำเป็นจะต้องได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจริงๆ ในขณะนั้น และไม่ใช่ราษฎรทุกคนที่มีสิทธิใช้โดยตรงทีเดียว อาจมีทรัพย์สินบางประเภทที่มอบให้บุคคลใดเป็นผู้ใช้เท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการใช้โดยตรงทีเดียว อาจมีทรัพย์สินบางประเภทที่มอบให้บุคคลใดเป็นผู้ใช้เท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เช่นกัน

การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. เป็นทรัพย์สินซึ่งยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

2. เป็นทรัพย์สินที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิใช้

3. เป็นทรัพย์สินที่รัฐใช้เฉพาะกิจการใดที่ทำให้มีเพียงกลุ่มบุคคลที่ใช้แทนพลเมืองทั่วไป เช่น ค่ายทหาร สถานที่ราชการ

ตามมาตรา 1304 ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติโดยยกตัวอย่าง ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เท่านั้น ซึ่งอาจมีทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่าง

อื่น นอกเหนือจากนี้ก็ได้ เช่น โบราณสถาน วัดต่างๆ โบราณวัตถุเป็นทรัพย์สินที่พึงสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ สงวนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์และโบราณคดี ดังนั้น โบราณสถานและโบราณวัตถุจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

คำพิพากษาฎีกาที่ได้พิพากษาว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1159/2511 กำแพงเมืองและคูเมือง เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะถูกทำลายหรือตื้นเขินขึ้น แต่เมื่อทางราชการยังถือว่าเป็นที่หลวง หวงห้ามตลอดมา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

คำพิพากษาฎีกาที่ 707/2525 ที่พิพาทเป็นบริเวณคูเมือง และกำแพงเมืองเชียงใหม่ โบราณวัตถุ จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้โจทก์จะได้รับโฉนดมา โจทก์ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ ทั้งปรากฏว่าโจทก์ไม่เคยเข้าครอบครองที่พิพาทเลย จึงไม่มีอำนาจจะฟ้องขับไล่จำเลย

คำพิพากษาฎีกาที่ 1333/2535 ที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของกำแพงชั้นนอกของเมืองโบราณจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3) และมีการขึ้นทะเบียนกำแพงเมืองเป็นที่ราชพัสดุและเป็นโบราณสถานไว้แล้ว จึงไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่าแต่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 5 ราษฎรย่อมไม่อาจยึดถือเอาเป็นกรรมสิทธิ์หรือกันได้ โดยรัฐไม่จำเป็นต้องหวงห้ามอีก[30]

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กำแพงเมือง คูเมือง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของกำแพงเมือง คูเมือง ถือว่าเป็นโบราณสถาน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(3)

มาตรา 1335 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย”

บทบัญญัติมาตรานี้บัญญัติถึงแดนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้กินเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย เหนือพื้นดินและใต้ดินจึงไม่ใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ถือว่าเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งให้มีกรรมสิทธิ์รวมไปถึงด้วย มาตรานี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิตามมาตรา 1336 เช่น สิทธิใช้สอยแดนกรรมสิทธิ์นี้ในการปลูกสร้างบ้านเหนือพื้นดิน หรือจะขุดบ่อใต้

---

[30] ไชยโย มะลิผล. เล่มเดิม. หน้า 114-117.

ดินอย่างไรก็ได้ แต่การใช้สิทธิในการปลูกบ้านเหนือพื้นดินหรือจะขุดบ่อใต้ดินอย่างไรก็ได้ แต่การใช้สิทธินี้ต้องอยู่ในวงเขตของกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ถ้าเป็นสิทธิอย่างอื่นแม้จะอยู่ในรูปของทรัพยสิทธิก็ตาม เช่น สิทธิอาศัย ภารจำยอม ฯลฯ กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าให้มีแดนแห่งสิทธิเหนือหรือใต้พื้นดินด้วย จะมีได้ก็แต่เฉพาะในรูปกรรมสิทธิ์เท่านั้น และหลักในการกำหนดสิทธิเหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินนั้น วัดจากแนวเขตพื้นดินตั้งฉากขึ้นไปหรือตั้งฉากลงมา

ดังนั้น โบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่เหนือพื้นดินและใต้ดินย่อมเป็นของผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย โดยมาตรา 1336 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นเรื่องของอำนาจเจ้าของทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ โดยเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรานี้หมายถึง เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเท่านั้น ทรัพยสิทธิอย่างอื่น ๆ นั้น มีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะถึงขอบข่ายของสิทธิแต่ละอย่างว่าจะมีสิทธิกระทำสิ่งใดได้บ้าง

ส่วนเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิ ดังนี้

1. สิทธิที่จะใช้สอยทรัพย์สิน
2. สิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สินของตน
3. สิทธิได้ดอกผล
4. สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้
5. สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น จากมาตรา 1335 ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีโบราณสถานและโบราณวัตถุย่อมมีกรรมสิทธิ์ในโบราณสถานและโบราณวัตถุ และจากบทบัญญัติมาตรา 1336 ทำให้ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิ์ที่จะจำหน่าย หรือได้ดอกผลจากโบราณสถาน และโบราณวัตถุนั้น แต่อาจจะถูกระงับสิทธิด้วยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้วแต่กรณี[31]

---

[31] แหล่งเดิม. หน้า 117-118.

3.1.1.4 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน ดังนี้

ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ (มาตรา 4)

ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 5)

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้หรือจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ (มาตรา 6)

การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย (มาตรา 8)

ที่ราชพัสดุเฉพาะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์หวงห้ามอีกต่อไป ให้

ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย (มาตรา 9)

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชนหรือโดยประการอื่น ก่อนวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง (มาตรา 11)

นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545

ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ มีส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม

(3) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(4) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่ากรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ข้อ 23)

การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และการบอกเลิกสัญญาเช่าในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรมที่มีกำหนดเกินสามปี การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ (ข้อ 24(2))

ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการจัดหาประโยชน์เป็นการชั่วคราว

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าที่ดินที่สงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ 23 (1) (2) (4) และ (5) และจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว (ข้อ 25)

การจัดให้เช่าและการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า ให้ดำเนินการโดยวิธีการประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะดำเนินการโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

(1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม

(3) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

(4) การให้องค์กรอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

(5) การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่

(6) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้กิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่มิได้มุ่งหากำไร

(7) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ

(8) การให้เช่าที่ราชพัสดุอย่างอื่นหรือการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนใดที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด (ข้อ 26)

เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

อัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด (ข้อ 27)

กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะกระทำได้แต่โดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการได้เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอม

(1) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

(2) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำเฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศลหรือการสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ 2)

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยเฉพาะเพื่อใช้ในการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนี้

ที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา กับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยไม่รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับที่ราชพัสดุนั้นสามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ ถ้าหากว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาสามารถโอนกรรมสิทธิ์กันได้ โดยการขาย แลกเปลี่ยน การให้ หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ที่ราชพัสดุยังอาจนำมาให้ใช้ประโยชน์ได้เช่น การให้เช่า

ในการปกป้องหรือคุ้มครองโบราณสถานบางแห่งเช่น คูเมือง ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีปัญหาว่าอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมศิลปากรหรือกรมธนารักษ์

3.1.1.5 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มีส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน ดังต่อไปนี้

มาตรา 5 กำหนดว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้”

จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 5 นี้ แสดงให้เห็นว่าที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ หากว่ากรมศิลปากรเห็นว่ามีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และเป็นแหล่งโบราณคดี เมื่อได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว ก็อาจถูกเวนคืนเพื่อประโยชน์ของการอนุรักษ์โบราณสถานได้

มาตรา 6 กำหนดว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(1) ความประสงค์ของการเวนคืน

(2) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เวนคืนนั้น” หมายความว่า ในการเวนคืนที่ดินเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นอาจมีการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืน เจ้าหน้าที่เวนคืน กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น การมีแผนที่หรือแผนผังบริเวณที่จะเวนคืนแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และกำหนดเวลาในการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องไม่เกินสี่ปี

เมื่อมีการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดินซึ่งได้จากการเวนคืนย่อมเป็นที่ราชพัสดุ จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ส่วนโบราณสถานนั้นจะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมศิลปากร เมื่อได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดังคำชี้แจงเกี่ยวกับที่โบราณสถานของกรมธนารักษ์ดังต่อไปนี้[32]

“ที่ดินโบราณสถาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นว่าที่ดินโบราณสถานเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กรมศิลปากรมีเพียงหน้าที่ดูแลรักษาควบคุมโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504”

ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ 296/2551 กรณีมีราษฎรเข้าไปปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและรั้วในที่ราชพัสดุซึ่งเป็นโบราณสถานนั้น แม้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปจะกำหนดให้กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการให้ผู้บุกรุก รื้อถอนบ้านและสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ราชพัสดุก็ตาม แต่เนื่องจากที่พิพาทเป็นโบราณสถาน พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา มิให้ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายสองฉบับบัญญัติกำหนดหน่วยงานราชการสองหน่วยงานต้องรับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน กรณีจึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ ตามหลักการตีความกฎหมายที่ว่ากฎหมายสองฉบับซึ่งมีค่าบังคับเสมอกันมีข้อความขัดหรือแย้งกัน ให้ใช้กฎหมายพิเศษ หรือกฎหมายเฉพาะบังคับ ส่วนกฎหมายทั่วไปจะใช้บังคับก็ต่อเมื่อกฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

3.1.1.6 กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับโบราณสถานได้แก่ การแบ่งประเภทของวัดออกเป็นสองประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ให้วัดดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป(มาตรา 31)

วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบเลิกวัด ให้สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีหน้าที่ปกครองดูแลวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของ

---

[32] แหล่งเดิม. หน้า 126.

วัดนั้นด้วย การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีภิกษุจำพรรษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 32 ทวิ)

ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

1. ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาที่มิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง

2. ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและการจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ให้ถือว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 40)

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ.2511 ออกตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505

การได้ทรัพย์สินมาเป็นศาสนสมบัติของวัด ให้ลงทะเบียนทรัพย์สินของวัดไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อต้องจำหน่ายทรัพย์สินนั้นไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้จำหน่ายออกจากทะเบียนนั้น โดยระบุเหตุแห่งการจำหน่ายนั้นไว้ด้วย (ข้อ 1)

การกันที่ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์จะกระทำได้ต่อเมื่อกรมการศาสนาเห็นชอบ และได้รับอนุมัติจากมหาเถรสมาคม (ข้อ 2)

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า วัดที่เป็นโบราณสถานหากเป็นวัดที่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ต้องถือว่าวัดนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเจ้าอาวาสของวัดมีอำนาจดำเนินกิจการต่างๆ ของวัด แต่หากเป็นวัดร้างไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัยและยังไม่มีการยุบเลิกวัด สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติย่อมมีหน้าที่ปกครองดูแลวัดร้างนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และทรัพย์สินของวัด

จากการศึกษาพบปัญหาความขัดแย้งของโบราณสถานที่เป็นวัดร้างว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือของกรมศิลปากร การบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกันก่อให้เกิดปัญหาเช่น กรณีของวัดใหญ่ชัยมงคล จังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่เดิมเป็นวัดร้างไม่มีพระอยู่อาศัย ต่อมาพระสงฆ์มาตั้งสำนักสงฆ์แล้วพัฒนาเป็นวัดมีพระเณรอยู่อาศัย มีการยึดครองมีเขตวัดรอบๆโบราณสถานที่ประกอบด้วยวัด 40-50 วัด แล้วดำเนินการไถเอาอิฐจากวัดโบราณต่างๆ เพื่อส่งลำเลียงขายกรุงเทพฯ หรือในกรณีของวัดร้าง บางครั้งกรมศิลปากรประกาศเขตโบราณสถานแต่ถูกกรมการศาสนาฟ้องร้อง เนื่องจากความเข้าใจว่าอยู่ในความดูแลของกรมการศาสนา[33]

---

[33] แหล่งเดิม. หน้า 160.

3.1.1.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.2546

ระเบียบที่กำหนดกรอบและโครงสร้างองค์กรในการอนุรักษ์เมืองเก่า เช่น การกำหนดนิยามและความหมายของเมืองเก่า การจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานรับผิดชอบของคณะกรรมการ และการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการได้โดยตรง

เนื้อหาสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.2546 มีดังนี้

“เมืองเก่า” หมายความว่า

(1) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(2) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

(3) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(4) เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะโบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ (ข้อ 4)

การกำหนดให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม นายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของประธานกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน (ข้อ 5)

คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(2) จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ

(3) ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ

(4) สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

(5) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(6) สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

(7) ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้

(8) เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงและข้อมูล

(9) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

(10) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

(11) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ (ข้อ 9)

กล่าวโดยสรุป การอนุรักษ์เมืองเก่าจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การวางนโยบายและการกำหนดแผนเกี่ยวกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่อยู่ในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี ในเขตพื้นที่เมืองเก่ากำแพงเพชร เป็นต้น

3.1.1.8 ระเบียบของกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.2528

ระเบียบนี้ถือว่าเป็นกฎบัตรของประเทศไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งได้ให้อำนาจกรมศิลปากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานอันเป็นสมบัติและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ในการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นไปด้วยความถูกต้อง ทั้งทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และประเพณีและวัฒนธรรม โดยสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณา ควบคุม ดูแล การอนุรักษ์โบราณสถานได้ ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในการออกระเบียบดังกล่าว เนื้อหาสำคัญของระเบียบฉบับนี้ประกอบด้วย

การอนุรักษ์ หมายความว่า การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึง การป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

ก. การสงวนรักษา หมายถึง การดูแล รักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่ และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

ข. การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

ค. การบูรณะ หมายถึง การซ่อมแซม และการปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิม และสิ่งที่ทำขึ้นใหม่

โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี และให้หมายความรวมถึง ศิลปวัตถุที่ติดตั้งประจำกับอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณา ควบคุม ดูแล การอนุรักษ์โบราณสถาน (ข้อ 3)

ระเบียบของกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.2528 กำหนดว่าก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานใดๆ ต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) ทำการสำรวจศึกษาสภาพเดิม และสภาพปัจจุบันของโบราณสถานทั้งด้านประวัติการก่อสร้าง และการอนุรักษ์ซึ่งรวมถึงรูปทรงสถาปัตยกรรม การใช้วัสดุ และสภาพความเสียหายที่ปรากฏอยู่โดยการทำเป็นเอกสาร บันทึกภาพ และทำแผนผังเขียนรูปแบบไว้โดยละเอียด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับนำมาประกอบพิจารณาทำโครงการอนุรักษ์ และเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ต่อไป

(2) ทำโครงการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยพิจารณาว่าโบราณสถานนั้นมีคุณค่าและลักษณะความเด่นในด้านใดบ้าง อาทิ ด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี จิตรกรรม ประติมากรรม หรือสถาปัตยกรรม ฯลฯ เป็นต้น แล้ววางแผนรักษาคุณค่า และความสำคัญที่เด่นที่สุดเป็นหลักไว้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงคุณค่าและความสำคัญในด้านที่รองลงมาด้วย

(3) พิจารณาก่อนว่าโบราณสถานนั้นๆ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหรือไม่ เพียงใด หากได้ถูกแก้ไขและส่วนแก้ไขและส่วนแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นทำให้คุณค่าของเดิมเสียไป ควรพิจารณารื้อสิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมออก และบูรณะให้เหมือนเดิม (ข้อ 4)

3.1.1.9 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

เพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ที่ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแล รักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน จึงได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งแยกเป็น

1. การจัดการดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ

2. การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดขอบเขตของการถ่ายโอน ดังนี้

1. รัฐ เป็นผู้ดำเนินการในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาในเรื่องของการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ

3. รัฐให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

4. ให้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น

สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และสำคัญระดับชาติที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้

ทั้งนี้ กรมศิลปากรอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค และการสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ นอกจากขอบเขตที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอน ได้กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอนไว้ 2 กรณี คือ

1. การบำรุงรักษาโบราณสถาน

2. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น

โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติสำหรับภารกิจดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1. จัดทำคู่มือดูแลรักษาโบราณสถาน

2. จัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ด้านการปกป้องคุ้มครองมรดกทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขั้นตอน แนวทาง และวิธีการดำเนินการทางกฎหมาย

3. จัดทำแผนงานโครงการฝึกอบรม

4. ดำเนินการฝึกอบรม จากโครงการดังกล่าวในข้อ 3 กรมศิลปากรจัดหลักฐานการฝึกอบรม 2 หลักสูตรทุกๆ ปี คือ “หลักสูตรการอบรมช่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการบำรุงและการดูแลรักษาโบราณสถาน” และ “หลักสูตรการอบรมเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองมรดกทางศิลปวัฒนธรรม..” ซึ่งปัจจุบันนี้ กรมศิลปากรยังจัดอบรมทุกๆ ปี

5. ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญไปเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ[34]

3.1.2 มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน

3.1.2.1 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยมีเนื้อหาครอบคลุมการป้องกัน และเยียวยาความเสื่อมโทรมแห่งสุขภาพของทั้งมนุษย์และสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์[35] โดยการประกาศในราชกิจจา

---

[34] เรวดี สกุลพาณิชย์. (2553). *มาตรการและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปะวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ สู่การปรับปรุงแก้ไขในปัจจุบัน เล่ม 1.* หน้า 105 – 107.

[35] ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555), จาก *http://th.wikipedia.org/wiki*

นุเบกษาเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2535 และผู้มีอำนาจสั่งการ คือ รัฐมนตรีว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม[36]

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มุ่งที่จะคุ้มครองและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้อย่างกว้างว่า “สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น”[37] ส่วนคำว่า “ศิลปกรรม” นั้นหมายถึง สิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นหรือกำหนดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบันด้วยความสามารถสติปัญญากำลังกายกำลังใจและได้รับการยกย่องว่ามีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และเทคโนโลยี โดยอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศิลปกรรมที่ใช้งานอยู่ เช่น วัด สถานที่ราชการ อาคารพาณิชย์ บ้านเรือน ย่านวัฒนธรรม ประเภทหนึ่ง กับศิลปกรรมที่ไม่ได้ใช้งานแล้ว เช่น ซากโบราณสถาน วัดร้าง กำแพงเมือง คูเมือง แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดี[38]

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง “สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม” แล้ว จะหมายความรวมทั้งศิลปกรรม คือ โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบโบราณสถาน กฎหมายฉบับนี้จึงเกี่ยวข้องกับโบราณสถาน และสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน ดังต่อไปนี้

การกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

2. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 37

---

[36] กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. (2548). *พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.* หน้า 105.

[37] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4

[38] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย เล่มที่ 3.* หน้า 24-25.

5. เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

6. เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

7. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53(1)

8. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

9. กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

10. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

11. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือ และประสานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

12. กำกับและจัดการและบริหารเงินกองทุน

13. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

14. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (มาตรา 13)

ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็น

เขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม[39] (มาตรา 43)

ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

2. ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

5. กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น[40] (มาตรา 44)

การกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอความเห็นตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องเสนอพร้อมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทแต่ละขนาดด้วย

---

[39] ไชยโย มะลิผล. (2542). *มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม*. หน้า 129 – 131.

[40] พณิชพงศ์ พลับผล. แหล่งเดิม. หน้า 66.

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใด มีการพิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกัน ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอม ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 46)

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการพัฒนาต่างๆ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการกำหนดประเภทและโครงการ หรือกิจกรรมในส่วนของอุตสาหกรรมที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้จัดทำแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบโดยกำหนดแนวทางทั่วไปซึ่งอธิบายหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยแยกแหล่งทรัพยากรที่ถูกกระทบออกเป็น 4 ระดับ

1. ทรัพยากรกายภาพ เช่น อากาศ พื้นดิน น้ำ ป่าไม้ เป็นต้น

2. ทรัพยากรทางชีวภาพ เช่น ปลา หรือสัตว์น้ำ สัตว์หน้าดิน พืช สัตว์เลี้ยง หรือฟาร์มเพาะสัตว์ เป็นต้น

3. ทรัพยากรการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เช่น น้ำใช้ ไฟฟ้า การใช้ประโยชน์ที่ดิน ถนน การคมนาคมทางน้ำ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

4. คุณภาพชีวิตของมนุษย์ เช่น สวัสดิภาพ หรือสุขภาพของมนุษย์ สภาพทางเศรษฐกิจ ความสวยงามของธรรมชาติ หลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี เป็นต้น

จากแนวทางการศึกษาและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ โบราณสถานและโบราณวัตถุ เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อหามาตรการป้องกัน และแก้ไขการทำลายให้เสื่อมสภาพหรือสูญสลายของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม[41] รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสิ่งแวดล้อมทางศิลปกรรมโดยกฎกระทรวง

---

[41] ไชยโย มะลิผล. เล่มเดิม. หน้า 131 – 132.

3.1.2.2 กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ[42]

กล่าวโดยสรุป กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในแต่ละเขตพื้นที่อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่ช่วยในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานให้มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมายฉบับนี้จะช่วยในการควบคุมการใช้ที่ดิน กิจกรรม ขนาดของกิจกรรมในพื้นที่ รวมทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมตามขอบเขตของเมืองนั้น โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เมืองนั้นได้ดำเนินไปในทิศทางที่ได้กำหนดไว้อย่างถูกต้อง ทั้งยังเป็นการกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของเมืองใหม่และการอนุรักษ์เมืองเก่า ให้สามารถดำเนินการควบคู่กันไปอย่างมีประสิทธิภาพ[43] โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังต่อไปนี้

การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิการของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจและสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม

---

[42] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555 จาก *http: www.dpt.go.th/csp/*

[43] พณิชพงศ์ พลับผล. เล่มเดิม. หน้า 68.

สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง (มาตรา 4)

ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วยแผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะ (มาตรา 28(3) (ฉ))

แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติรวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่พึงจะส่งเสริมหรือบำรุงรักษา (มาตรา 28(3) (ช))

ข้อสังเกต ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 สามารถกำหนดเขตพื้นที่ใดๆ ให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เมืองเก่าได้โดยการทำเป็นผังเมืองรวมสำหรับการบังคับใช้ผังเมืองรวมนั้น ให้ออกเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยหลักระยะเวลาบังคับใช้ผังเมืองรวมจะมีระยะเวลา 5 ปี[44] หรือการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์เพื่อดำเนินโครงการต่างๆ โดยประกาศเป็นผังเมืองเฉพาะซึ่งต้องออกเป็นพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ[45] ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามีการระบุอย่างชัดเจนถึงสาระสำคัญของแผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณว่าสามารถออกแผนผังกำหนดบริเวณของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่สำคัญของเมืองเก่าได้

---

[44] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี...”

[45] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 40 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับผังเมืองเฉพาะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้นต่อไป”

นอกจากนี้ ในมาตรา 28 (5) ได้กำหนดข้อกำหนดที่เป็นประโยชน์ในการอนุรักษ์และพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมของเมืองเก่าในข้อ (ฉ) (ช) และ (ซ) ดังนี้

(ฉ) การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

(ช) การดำรงรักษาที่โล่ง

(ซ) การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่

3.1.2.3 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร โดยควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร เว้นแต่การได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กฎหมายควบคุมอาคารจะประกอบด้วย ส่วนที่เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2550 กฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทนี้จะไม่มีข้อกำหนดในรายละเอียด ส่วนกฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียด ในทางปฏิบัติจะออกเป็นกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น[46]

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับโบราณสถานดังต่อไปนี้

การกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารดังต่อไปนี้ คือ โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่างๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารไว้แล้วโดยเฉพาะ (มาตรา 7(1))

การกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร[47]มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

---

[46] สินิทธิ์ บุญสิทธิ์. (2550). *กฎหมายควบคุมอาคาร*. หน้า 3.

[47] คณะกรรมการควบคุมอาคาร ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและผู้แทนคณะกรรมการควบคุม

(1) ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาดเนื้อที่ และที่ตั้งอาคาร

(2) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและวัสดุที่ใช้

(3) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนอาคาร และพื้นที่รองรับอาคาร

(4) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ก๊าซไฟฟ้า เครื่องกล ความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอื่น และการป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุชุลมุนวุ่นวาย

(5) แบบ และจำนวนห้องน้ำและห้องส้วม

(6) ระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคารเช่น ระบบการจัดการแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(7) ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(8) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอยทางเท้า ทาง หรือทางสาธารณะ

(9) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว

(10) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(11) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(12) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

(13) หน้าที่และความรับผิดของผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ผู้ครอบครองอาคาร และเจ้าของอาคาร

(14) คุณสมบัติเฉพาะและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ

(15) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบอาคาร ติดตั้งและตรวจสอบอุปกรณ์ประกอบของอาคาร

การประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม แห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ(มาตรา 14)

(16) ชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนสิ่งอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (มาตรา 8)

ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 8 แล้ว ให้ข้าราชการท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10 กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

คณะกรรมการควบคุมอาคารจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามข้อ (2) ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความเห็นชอบ ให้แจ้งเหตุผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วย

ถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ถือว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแล้ว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีได้อนุมัติ (มาตรา 9 วรรคแรกประกอบมาตรา 10)

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้(มาตรา 9 วรรคสอง)

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ(มาตรา 9 วรรคสาม)

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 9 วรรคสามย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น(มาตรา 9 วรรคสี่)

ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นการกำหนดรายละเอียดและไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวง หรือเป็นกรณีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น (มาตรา 10)

ในกรณีที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำคณะกรรมการควบคุมอาคารเห็นว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นใดที่ออกตามมาตรา 10 (1) ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 10 (2) มีข้อกำหนดที่ก่อภาระหรือความยุ่งยากให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวเสียได้ ในกรณีนี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันในสมัยประชุมของราชการท้องถิ่นนั้น การยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น (มาตรา 10 ทวิ)

ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 11)

ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (มาตรา 12)

ในกรณีที่เห็นสมควรห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดตามมาตรา 8 (10) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธิการและผังเมืองหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก (มาตรา 13)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และมาตรการคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ หลังจากที่ได้มีการจัดทำผังเมืองรวมแล้ว การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ป้องกันผลกระทบและการรบกวนซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารด้วยกัน กฎหมายฉบับนี้ยังช่วยกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งการออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดบางประเภทด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่น เช่น การออกเทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น ในการควบคุมอาคาร[48]

ในการควบคุมอาคารนั้น กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้หลายประการเช่น ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารควบคุมการรื้อถอนอาคาร การขออนุญาตก่อสร้างและเมื่อขออนุญาตแล้วห้ามมิให้ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลน นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อาคารเช่น อาคารคลังสินค้า อาคารสำหรับการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา สาธารณสุข รวมทั้งการเข้าออกของรถเพื่อการนั้น และหากมีการฝ่าฝืนข้อบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้มีการบัญญัติบทลงโทษไว้ ซึ่งมีโทษจำคุกและปรับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในส่วนมาตรการทางปกครองนั้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย รับรองการใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และอาคารนั้นก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการสั่งระงับการก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารที่กระทำการฝ่าฝืน หรือสั่งห้ามใช้อาคาร[49]

กรณีศึกษาในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี พบว่าในปี พ.ศ.2533 เทศบาลเมืองลพบุรีได้ออกเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองลพบุรีเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใดภายในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี พ.ศ.2533 โดยเฉพาะภายในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี เพื่อเป็นการอนุรักษ์โบราณสถานเก่าแก่ที่มีอยู่หลายแห่งภายในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี ไม่ให้ถูกบดบังจากอาคารร้านค้าต่าง ๆ

---

[48] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย เล่มที่ 3.* หน้า 53 - 54.

[49] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แหล่งเดิม. หน้า 60.

เทศบัญญัติฯกำหนดเขตควบคุมอาคารไว้จำนวน 22 เขต แบ่งเป็น 5 บริเวณ ดังนี้

บริเวณที่ 1 เป็นบริเวณที่ห้ามก่อสร้างอาคารอื่นใด เว้นแต่ 1.เขื่อน ทางหรือทางระบายน้ำ รั้ว กำแพง ประตู 2.พื้นที่เพื่อใช้เป็นที่จอดรถที่ไม่มีการก่อสร้างอาคาร และทางเข้าออกของรถ

ส่วนบริเวณที่ 2 ห้ามก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 8 เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร

ส่วนบริเวณที่ 3 ห้ามก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 16 เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร

ส่วนบริเวณที่ 4 ห้ามก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 4 เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร ทั้งนี้ อาคารที่จะก่อสร้างต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมศิลปากรเสียก่อน

ส่วนบริเวณที่ 5 ห้ามก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 16 เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร

อาจกล่าวได้ว่า ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมการก่อสร้างอาคารมิให้มีความสูงของอาคารในแต่ละบริเวณเกิน 4 เมตร, 8 เมตร และ 16 เมตร โดยเฉพาะในบริเวณที่ 4 นอกจากจะควบคุมความสูงแล้วยังควบคุมรูปแบบของอาคารซึ่งต้องขออนุญาตจากกรมศิลปากรก่อนด้วยจึงจะสามารถก่อสร้างอาคารได้

จากการศึกษาพบว่าการควบคุมความสูงของอาคารในแต่ละพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาดังนี้ คือ

1. เป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนในที่ดินที่ไม่สามารถพัฒนาที่ดินของตนเองได้ โดยรัฐไม่มีการชดเชยให้เอกชนที่ปลูกสร้างบ้านอยู่ภายในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี

2. การที่พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีควบคุมเฉพาะความสูงของอาคารโดยมิได้ควบคุมรูปแบบของอาคารนั้นทำให้อาคารที่ก่อสร้างอาจมีลักษณะไม่กลมกลืนกับโบราณสถานซึ่งมีอยู่หลายแห่งในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี

3. การที่เทศบาลเมืองลพบุรีออกเทศบัญญัติ โดยไม่มีรูปแบบของอาคารที่เหมาะสมทำให้เอกชนที่จะก่อสร้างอาคารต้องขออนุญาตกับกรมศิลปากรเป็นการเฉพาะราย อาจทำให้เกิดปัญหาอาคารที่ก่อสร้างมีสภาพไม่กลมกลืนกับโบราณสถานได้

3.1.2.4 กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีเจตนาเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพดี มีความเป็นอยู่ที่เหมาะต่อการดำรงชีวิต ทั้งป้องกันและปรามไม่ให้ผู้ใดกระทำการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อื่น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความครอบคลุมบังคับใช้ในเรื่องต่างๆ ได้แก่

1. การควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูล(อุจจาระ ปัสสาวะ สิ่งโสโครก) และมูลฝอย(ขยะ)ที่เกิดขึ้นจากครัวเรือนหรือชุมชน

2. การดูแลอาคารให้ถูกสุขลักษณะ(สะอาด ไม่สกปรก รกรุงรัง โครงสร้างไม่แตกร้าว หรือปล่อยให้คนอยู่มากเกินไป คือมีคนอยู่อาศัยเกินกว่าหนึ่งคนต่อพื้นที่สามตารางเมตร)

3. การควบคุมดูแลกิจการที่เกี่ยวกับอาหาร ได้แก่ ตลาดสด กิจการร้านอาหาร การขายของชำ หาบเร่แผงลอย ให้ถูกสุขลักษณะ

4. การควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายถึง กิจการที่มีกระบวนการผลิต หรือให้บริการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่บริเวณข้างเคียง หรือผู้ใช้บริการกิจการนั้น มีทั้งหมด 133 ประเภทกิจการ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข

5. การกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ หรือห้ามเลี้ยงสัตว์เกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือให้เลี้ยงได้โดยต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันปัญหาด้านสุขลักษณะ และไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

6. การกำหนดเขตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเพื่อให้มีความเป็นระเบียบไม่เป็นปัญหาต่อชุมชน

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ยังให้อำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ให้อำนาจแก่เทศบาลในการออกเทศบัญญัติ และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการออกข้อบังคับตำบลโดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กล่าวไว้หลัก ๆ ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดข้อกำหนดฯ ของตนเองอะไรได้บ้าง เช่น ในเรื่องของตลาด องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดสุขลักษณะของผู้ขายของในท้องตลาดไว้ว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไร เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นี้ไม่ได้กำหนดว่าท้องถิ่นจะออกข้อกำหนดอย่างไร เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ คือ การให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดให้เหมาะสมกับพื้นที่สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ทำให้เป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับทุกท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถนำมาปรับใช้ในการจัดการพื้นที่ได้ เช่น

DPU

เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้มีสภาพรกรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาซึ่งกำหนดให้ตามสมควร (มาตรา 21)

ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ต้องประสบเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการทิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นที่น่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(2) การเลี้ยงสัตว์ในที่ หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารที่เป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารพิษ อย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 25)

การกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ (มาตรา 26)

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจ

ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น (มาตรา 27)

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 31)

เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับให้ผู้ดำเนินกิจการตาม (1) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ (มาตรา 32)

3.1.3 มาตรการกำหนดโทษและบังคับโทษ

3.1.3.1 กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโบราณสถาน ดังต่อไปนี้

มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนหรือการกระทำความผิด ดังนี้

1. การกระทำที่เป็นเหตุให้ต้องรับโทษตามมาตรา 32 ได้แก่ การบุกรุก ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมเสีย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ถ้าเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน มีโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว มีโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. การกระทำที่เป็นเหตุให้ต้องรับโทษตามมาตรา 34 ได้แก่ กรณีโบราณที่ขึ้นทะเบียนและมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ชำรุด หักพัง หรือเสียหาย แล้วไม่แจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีกรมศิลปากรทราบภายในสามสิบวัน กรณีมีการโอนโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วไม่แจ้งการโอนให้อธิบดีกรมศิลปากรทราบ และกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดให้ผู้เข้าชมปฏิบัติ (กฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ.2539) และเสียค่าธรรมเนียมเข้าชมโบราณสถาน (กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ.2539) มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การกระทำที่เป็นเหตุให้ต้องรับโทษตามมาตรา ๓๕ ได้แก่ กรณีที่ซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการทางปกครอง คือ กรณีการปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรขึ้นทะเบียนโดยมิได้รับอนุญาต ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคาร โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดๆทั้งสิ้น และสัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนด 5 วัน นับแต่วันรื้อถอนเสร็จ อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้นได้ เมื่อได้เงินจากการขายทอดตลาดให้นำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขาย หากมีเงินเหลือต้องคืนให้แก่เจ้าของสัมภาระไป

3.1.3.2 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับโบราณสถาน ดังต่อไปนี้ คือ

มาตรการความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 97 กำหนดว่าผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย ที่เป็นหรือเสียหายไปนั้น

ส่วนมาตรการความรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำที่เป็นเหตุให้รับโทษตามมาตรา 99 ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดบุกรุก หรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าไปกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และการกระทำที่เป็นเหตุให้รับโทษตามมาตรา 100 ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก่อให้เกิดความรับผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

3.1.3.3 กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดไว้ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 83 และมาตรา 84 ซึ่งเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว สามารถสรุปกรณีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม(มาตรา 27) หรือข้อกำหนดของผังเมืองเฉพาะ(มาตรา 48) ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาล ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด[50]

กล่าวโดยสรุป การกำหนดโทษตามกฎหมายผังเมืองเป็นการกำหนดโทษทางอาญา

3.1.3.4 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดไว้ด้วยกันหลายมาตราตั้งแต่มาตรา 65 ถึงมาตรา 74 เฉพาะการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน ดังนี้

---

[50] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 83

การกระทำที่เป็นเหตุให้รับโทษตามมาตรา 65 ได้แก่ กรณีการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคารโดยมิได้ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือโดยมิได้แจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ[51] ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

---

[51] มาตรา 39 ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็น ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทวุฒิสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วย วิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวุฒิวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วย วิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบ วิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นผู้ได้ รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพ วิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(2) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร...

การกระทำที่เป็นเหตุให้รับโทษตามมาตรา 66 ทวิ คือ กรณีมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42[52] โดยมิได้อยู่ในระหว่างอุทธรณ์คำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ให้รื้อถอน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท

อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ดังนี้

(1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว[53]

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับและห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน[54] แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาสั่งให้รื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานในลักษณะที่การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือการรื้อถอนอาคารอาจทำให้มีสภาพของอาคารโดยรอบโบราณสถานไม่อยู่ในลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน หรือทำให้เกิดทัศนอุจาดรอบ

---

[52] มาตรา 42 ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (11) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10

[53] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 40.

[54] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 41.

โบราณสถานได้ โดยมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับผู้ฝ่าฝืนทั้งทางอาญาและทางปกครอง

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นหลังยุคอนุรักษ์เมจิซึ่งตรงกับปี ค.ศ.1868 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มพยายามที่จะปรับปรุงและอนุรักษ์วัดวาอารามต่างๆ เพราะวัดเหล่านั้นมีคุณค่าทางด้านศาสนา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลต่อการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สมบัติของชาติเพื่อควบคุมให้มีปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น

กฎหมายการอนุรักษ์วัดโบราณทั้งทางพุทธศาสนาและศาสนาชินโต กฎหมายอนุรักษ์ทรัพย์สมบัติของชาติ กฎหมายอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์ สถานที่ที่มีความสวยงามดึงดูดใจ โบราณสถาน และกฎหมายอนุรักษ์ศิลปวัตถุชิ้นสำคัญเพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบนำศิลปวัตถุออกนอกประเทศ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมฉบับสมบูรณ์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมการอนุรักษ์เป็นส่วนๆ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่งวัฒนธรรมทางด้านวัตถุ เช่น อาคารสิ่งก่อสร้าง ภาพเขียนสีจิตรกรรม ประติมากรรม ศิลปกรรม และศิลปกรรมหัตถกรรม จารึกที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเอกสารตำนานต่างๆ

ส่วนที่สอง เป็นวัฒนธรรมทางด้านจิตใจ เช่น จารีตประเพณี ดนตรี ศิลปหัตถกรรม เป็นผลงานเดี่ยวหรือผลงานกลุ่ม

ส่วนที่สาม เป็นนิทานพื้นบ้านอันเกี่ยวกับพฤติกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีซึ่งสัมพันธ์กับชีวิตประจำวัน เช่น เทศกาลงานนักขัตฤกษ์ รวมถึงวัฒนธรรมทางวัตถุ อาทิ เครื่องใช้สอย หรือแม้กระทั่งสิ่งก่อสร้าง

ส่วนที่สี่ เป็นสถานที่สำคัญทางด้านทัศนียภาพที่สวยงามและโบราณสถานที่เป็นธรรมชาติ และมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เช่น กองดินหลุมฝังศพ หมู่บ้านปราสาท คันดินคลอง เมือง กำแพงเมือง สะพาน ถนน เป็นต้น รวมทั้งสิ่งมีชีวิตทางด้านสัตววิทยา พฤกษ์ศาสตร์ และพืชพันธ์ทางด้านธรณีวิทยา

ส่วนที่ห้า เป็นกลุ่มอาคารที่แสดงจารีตประเพณี หรือบ้านโบราณที่อยู่ตามแนวถนนที่ทำให้ระลึกถึงเหตุการณ์ในอดีต ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีอยู่โดยรอบแหล่งศิลปกรรมนั้น ๆ

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมของชาติมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง เห็นได้จากถ้าถนนสายใดที่มีบ้านโบราณอยู่ตลอดแนวถนนรัฐบาลจะเป็นผู้ปรับปรุงเพราะเป็นเสมือนกับสิ่งสำคัญของชาติ จังหวัดใดที่มีลักษณะของบ้านเช่นนี้อยู่จะถูกกำหนดให้อยู่ในกลุ่มสิ่งก่อสร้างที่มีความสำคัญของจังหวัด รัฐบาลจะเป็นผู้ช่วยเหลือท้องถิ่นในการปรับปรุงและซ่อมแซมบ้านหลังนั้น สำหรับเยาวชนญี่ปุ่นจะให้ความสนใจเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยเดินทางไปศึกษายังหมู่บ้านชนบทที่ได้รับการบูรณะ และปฏิสังขรณ์แล้วโดยไม่มีสิ่งก่อสร้างสมัยใหม่ ปะปน แต่มีความเป็นบ้านโบราณสถานที่สงบสุขมีชีวิตชีวา มีเครื่องมือใช้สอยในแบบโบราณทำให้เกิดความชื่นชมยินดีกับสภาพแวดล้อมของชีวิตความเป็นอยู่ที่แสดงให้เห็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากชีวิตในเมืองโดยสิ้นเชิง ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีนโยบายจัดพิพิธภัณฑ์แบบเปิด เช่น ที่เมจิมุระ(Meiji Mura) หรือหมู่บ้านเมจิใกล้เมืองนาโงยา (Nagoya)[55]

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษ

การจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรมหรือในทวีปยุโรปเรียกว่า การบริหารมรดกวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง การวางแผน และการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ดูแลรักษา หรือการจัดการข้อมูล สถานที่ พื้นที่ และการตรวจสอบเรื่องราวในอดีตของชาติ หรือของกลุ่มชนเผ่าพันธุ์ต่างๆ หรือที่เรียกว่ามรดกทางวัฒนธรรมของโลก การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในประเทศอังกฤษในปัจจุบันเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายคุ้มครองแหล่งโบราณสถานและพื้นที่ประวัติศาสตร์ ปี ค.ศ.1979[56]

กฎหมายโบราณสถานในประเทศอังกฤษที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ กฎหมายคุ้มครองแหล่งโบราณสถานและพื้นที่ประวัติศาสตร์ ค.ศ.1979(The Ancient Monuments and Archaeological Area Act 1979) ได้แบ่งโบราณสถานออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. อนุสรณ์สถาน(Monuments)
2. อนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียน(Scheduled Monuments)
3. อนุสรณ์สถานคุ้มครอง(Protected Monuments)
4. โบราณสถาน(Ancient Monuments)

---

[55] สุนทร เพชรทอง. (2548). *มาตรการทางกฎหมายในการรักษา คุ้มครองโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504*. หน้า 59-60.

[56] นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ. *การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม.* สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555. จาก *http://www.sac.or.th/main/content_detail.php?content_id=41*

อนุสรณ์สถาน (Monuments) หมายถึง

1. อาคารใดๆ โครงสร้างหรือผลงานใดๆ ไม่ว่าจะอยู่ข้างบนหรือข้างใต้ดินรวมถึงถ้ำใดๆ หรือการขุดค้นหรือโพรงใดๆ

2. บริเวณใดๆ ที่ประกอบด้วยสิ่งที่กล่าวแล้วในข้อ 1.

3. บริเวณที่ประกอบด้วยซาก ยานยนต์ ชิ้นส่วนเรือ เครื่องบิน หรือโครงสร้างที่เคลื่อนที่ได้อื่นๆ หรือชิ้นส่วนที่เป็นส่วนประกอบของข้อ 1. และเครื่องยนต์ใด ๆ ที่รวมอยู่ในโบราณสถานที่จะถูกตีความได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโบราณสถาน โดยสิ่งนั้นไม่สามารถจะนำออกจากโบราณสถานได้โดยไม่ต้องถูกรื้อ

อนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียน(Scheduled Monuments) หมายถึง อนุสรณ์สถานที่รัฐมนตรี (Secretary of State) ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

รัฐมนตรีมีหน้าที่รวบรวมรายชื่ออนุสรณ์สถานเป็นบัญชี แล้วประกาศขึ้นทะเบียนโดยอนุสรณ์สถานเหล่านี้ต้องอยู่ในทะเบียนที่จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ปี ค.ศ.1913 โดยต้องมีความสำคัญระดับชาติ และต้องไม่รวมอาคารที่เป็นบ้านพักอาศัย

อนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียนจะถูกคุ้มครองโดยกฎหมายปี ค.ศ.1979 การกระทำใดๆ ต่ออาคารเหล่านี้โดยปราศจากใบอนุญาต(Scheduled Monuments Consent) จะมีความผิดอาญา ถูกปรับ และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งซ่อมแซมอาคารเหล่านี้ เพื่อการอนุรักษ์ในกรณีเร่งด่วน โดยเจ้าของต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามแม้จะกระทำต่อโบราณสถานโดยได้รับใบอนุญาตก็อาจถูกแทรกแซงได้จากประกาศนั้นเป็นโบราณสถานคุ้มครองโดยรัฐมนตรี

อนุสรณ์สถานคุ้มครอง (Protected Monuments) หมายถึง อนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียนหรืออนุสรณ์สถานภายใต้กรรมสิทธิ์ ภายใต้การคุ้มครองของรัฐมนตรีหรือเทศบาลโดยการสืบเนื่องของกฎหมายคุ้มครองแหล่งโบราณสถานและพื้นที่ประวัติศาสตร์ ค.ศ.1979 (The Ancient Monuments and Archaeological Area Act 1979) ในกรณีเร่งด่วนรัฐมนตรีจะประกาศให้อนุสรณ์สถานใด ๆ เป็นอนุสรณ์สถานคุ้มครองได้ โดยการประกาศหมายชั่วคราว(Interim Preservation Notice) หรือคำสั่งปกป้อง(Preservation Order) ตามลำดับ และเมื่อรัฐมนตรีประกาศหมายดังกล่าวห้ามมิให้มีการปฏิบัติการใดๆ ที่มิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรีเป็นเวลา 2 เดือน และอาจต่อระยะเวลาคุ้มครองต่อไปได้อีก ในช่วงระยะเวลานี้หากเจ้าของปล่อยให้โบราณสถานทรุดโทรม รัฐมนตรีจะประกาศให้อนุสรณ์สถานนั้นอยู่ภายใต้การคุ้มครอง(Guardianship) และจัดการตามที่เห็นสมควร ผู้ละเมิดจะเป็นความผิดอาญา

โบราณสถาน(Ancient Monuments) หมายถึง อนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียน และอนุสรณ์ใดๆ ซึ่งโดยความเห็นของรัฐมนตรีว่ามีความสำคัญระดับสาธารณชน เพราะมีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม ประเพณี ศิลปะ หรือโบราณคดีซึ่งอยู่ในตัวโบราณสถานนั้น

ข้อสังเกต ความหมายของ โบราณสถาน(Ancient Monuments) จะต่างจากอนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียน(Scheduled Monuments) ตรงที่เป็นความจงใจของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองโบราณสถานได้ครอบคลุมกว่า โดยการใช้คำว่า “มีความสำคัญต่อสาธารณชน” แทนที่จะ “มีความสำคัญในระดับชาติ” เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาดูแลโบราณสถานได้มากที่สุด กล่าวคือ แม้ว่าโบราณสถานนั้นจะไม่มีความสำคัญระดับชาติแต่เป็นความต้องการของประชาชนที่อยากจะรักษาเท่านั้น

การบังคับเรียกมาซึ่งโบราณสถานโดยรัฐ(Acquisition of Monument) กฎหมายคุ้มครองแหล่งโบราณสถานและพื้นที่ประวัติศาสตร์ ค.ศ.1979(The Ancient Monuments and Archaeological Area Act 1979) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีอำนาจบังคับเรียกมาซึ่งโบราณสถานจากเอกชนมาคุ้มครองหรือครอบครองได้ ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์ในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้น โดยวิธีต่างๆ คือ

1. การสั่งบังคับ(Compulsory Acquisition) แต่ต้องจ่ายเงินทดแทน(จำนวนน้อย)แก่เจ้าของ รัฐมนตรีเท่านั้นจึงสามารถใช้อำนาจนี้ได้

2. โดยความเห็นชอบของเจ้าของ(By Agreement)

3. โดยการมอบให้เป็นของขวัญ(By Gift) โดยเจ้าของทั้งทางตรงและแสดงเจตนาเป็นลายลักษณ์อักษร

4. โดยยอมอยู่ภายใต้การคุ้มครอง(Under Guardianship) ของรัฐมนตรีหรือเทศบาลเพื่อการอนุรักษ์ วิธีนี้เป็นทางเลือกแทนการถูกบังคับเรียกโดยเจ้าของแสดงเจตนายินยอม ในกรณีนี้รัฐหรือเทศบาลจะเป็นผู้ดูแลโบราณสถานและที่ตั้งในขณะที่กรรมสิทธิ์ยังคงอยู่กับเจ้าของแต่สิทธิในการจัดการโบราณสถานเป็นของรัฐ และมีข้อแม้ว่าเจ้าของจะต้องยินยอมจัดให้มีทางเข้าออกสำหรับสาธารณชนไปสู่โบราณสถาน[57]

เมื่อมีการประกาศขึ้นทะเบียนอาคารเป็นโบราณสถานแล้ว ห้ามมิให้มีการกระทำใดๆ ต่อโบราณสถาน เว้นแต่ผู้กระทำจะได้รับใบอนุญาต(Scheduled Monuments Consent) การกระทำ

---

[57] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. (2540). *หลักการ องค์กร และกฎหมายอนุรักษ์โบราณสถาน.* หน้า 56-58.

ใด ๆ ต่อโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะเป็นความผิดอาญา[58] ประเทศอังกฤษนอกจากจะคุ้มครองโบราณสถานโดยการขึ้นทะเบียนแล้ว การให้คุ้มครองโบราณสถานยังรวมถึงการกำหนดเขตอนุรักษ์(Conservation Areas)

เขตอนุรักษ์ (Conservation Areas) เริ่มบังคับโดยกฎหมายผังเมืองฉบับหนึ่งที่มีชื่อว่า The Civil Amenities Act 1967 มุ่งอนุรักษ์สถาปัตยกรรมเป็น “บริเวณ”

ความหมายของเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) หมายถึง บริเวณที่มีความหมายพิเศษทางสถาปัตยกรรมหรือประวัติศาสตร์และมีเอกลักษณ์หรือตามที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์และส่งเสริม

ในทางปฏิบัติอาจเป็นกลุ่มอาคารจำนวนมาก หรือทั้งบริเวณย่านใจกลางเมือง อาจเป็นกลุ่มอาคารที่สวยงาม ไม่ว่าจะเป็นอาคารที่ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ก็ตาม หรือเป็นที่โล่ง ต้นไม้ โครงข่ายถนน ทางประวัติศาสตร์ สนามในหมู่บ้าน หรือบริเวณที่มีคุณค่าทางโบราณคดีที่ส่งเสริมลักษณะพิเศษแก่บริเวณนั้น

สำหรับการขึ้นทะเบียนเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) เทศบาลจะเป็นผู้ตัดสินว่าบริเวณใดมีคุณค่าพอที่จะกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ แล้วประกาศขึ้นทะเบียน ซึ่งในทางปฏิบัติเทศบาลจะตั้งให้ผู้มีคุณวุฒิจากท้องถิ่นมาร่วมกำหนดเช่น สมาชิกของราชบัณฑิตยสถาปนิกอังกฤษ (Royal Institute of British Architects,RIBA) หรือสถาบันการผังเมือง(Royal Town Planning Institute,RIPT) ในท้องถิ่น เป็นต้น โดยร่างประกาศพื้นที่อนุรักษ์แต่ละครั้งควรมีการอภิปรายโดยการประชุมท้องถิ่น(Local Public Meeting) พร้อมแสดงความคิดเห็น[59] ในส่วนกลางรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียนเขตอนุรักษ์(Conservation Areas)ได้ หลังจากปรึกษาสำนักงานผังเมืองในท้องถิ่นแล้ว การขึ้นทะเบียนต้องกำหนดลงในแผนที่ และจัดพิมพ์ประกาศให้ทราบทั่วไป

ขั้นตอนในการวางแผนการขึ้นทะเบียนเขตอนุรักษ์

1. มีการวางกรอบนโยบายทั่วไปซึ่งปรากฏตามมาตรา 277 ของกฎหมายผังเมือง(The Town and Country Planning Act 1971) แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1974 ดังนี้ “ไม่ว่าพื้นที่ใดก็ตามที่ได้ถูกออกแบบมาในฐานะเขตอนุรักษ์พิเศษ ควรจะต้องมีการจ่ายค่าบำรุงการรักษาอย่างชัดเจน รวมไปถึงอาคารต่างๆ และพื้นที่ใดก็ตามภายใต้กฎหมายนี้ นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงส่วนที่

---

[58] The Free Encyclopedia. (2012). Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979 Retrieved November 10, 2012. form *http://en.wikipedia.org/w/index.php? Title= The_ Ancient_ Monuments_ and_ Archaeological_ Area _Act_ 1979&oldid=512217050*

[59] Suddards, Roger W. 1982. *Listed Building : The Law and Practice*. London : Sweet and Maxwell. P 49.

เป็นอาคารประวัติศาสตร์ และโบราณสถานที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ 1953 หรือพระราชบัญญัติท้องถิ่น 1962.."

2. มีการควบคุมการพัฒนาในเขตอนุรักษ์ตามมาตรา 28 ของกฎหมายผังเมือง(The Town and Country Planning Act 1971) กล่าวว่า สถานที่ใดก็ตามที่มีการวางแผนเพื่อที่จะมีการพัฒนา โดยมีความเห็นจากองค์กรผังเมืองท้องถิ่นว่ามีผลกระทบใด ๆ ต่อลักษณะจำเพาะ หรือลักษณะที่พึงปรากฏของเขตอนุรักษ์ หากไม่มีผลกระทบจึงสามารถประกาศให้มีการควบคุมการพัฒนาในเขตอนุรักษ์อย่างเป็นทางการ

3. การบังคับใช้พื้นที่เขตอนุรักษ์ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในการบังคับใช้ขององค์กรผังเมืองท้องถิ่น นั่นคือ ต้องเป็นพื้นที่ที่พึงประสงค์ต่อการคุ้มครองหรือลักษณะจำเพาะ หรือลักษณะที่พึงปรากฏของเขตอนุรักษ์ในที่ซึ่งอาคารนั้นได้ตั้งอยู่[60]

ผลของการประกาศเขตอนุรักษ์ มีดังนี้

1. เทศบาลเป็นผู้ควบคุมการรื้อถอนอาคาร กรณีที่อาคารไม่ได้ถูกขึ้นทะเบียนการจะรื้อถอนได้ก็ต่อเมื่อมีใบอนุญาต (Demolition Consent)

2. การซ่อมแซมอาคารที่ไม่มีผู้อยู่อาศัย และยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน เทศบาลมีอำนาจสั่งซ่อมแซมอาคารได้โดยคำสั่งของรัฐมนตรี(โดยคำแนะนำขององค์กรผังเมืองท้องถิ่น) และให้เรียกค่าก่อสร้างจากเจ้าของ โดยที่การซ่อมต้องกระทำเพียงเพื่อป้องกันการพังทลายของอาคารและมูลค่าการซ่อมต้องให้สมดุลกับฐานะของเจ้าของอาคารด้วย

3. ควบคุมการทาสีภายนอกอาคารของบ้านเรือน โดยต้องให้มีความกลมกลืนกับชุมชน

4. อนุรักษ์ต้นไม้ โดยออกกฎหมาย Trees Preservation Order ห้ามตัด ถอนราก หรือถมดินอันอาจทำให้ต้นไม้ตาย ยกเว้นต้นไม้ที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า 7.5 เซนติเมตร

5. ควบคุมการโฆษณาต่างๆ โดยมีกฎหมายควบคุม ขนาด ตำแหน่ง ลักษณะของป้ายโฆษณาทุกชนิด และต้องได้รับอนุญาตให้ติดตั้ง

6. ควบคุมโครงการพัฒนาที่ดินของเอกชนและรัฐ โดยโครงการพัฒนาที่ดินต้องได้รับอนุญาต และการอนุญาตจะมีได้ต่อเมื่อกลุ่มอาคารนั้นไม่สามารถรักษาต่อไปได้อีก หรือการ

---

[60] Suddards, Roger W. 1982. *Listed Building : The Law and Practice*. London : Sweet and Maxwell. P 50-54.

อนุญาตให้มีการรื้อสร้างใหม่บางส่วนเพื่อรักษาส่วนที่เหลือ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการตายของศูนย์กลางเมือง[61]

7. การให้เงินทุนและเงินให้ยืม โดยจะมีเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร หากเป็นเงินช่วยที่ต้องจ่ายคืนรัฐ(Loans) การจ่ายดอกเบี้ยและอื่นๆ รัฐมนตรีจะต้องกำหนดเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีคลังเห็นพ้องด้วยเงินที่รับจากดอกเบี้ยหรือการจ่ายคืนเงินกู้จะต้องนำเงินเข้ากองทุนเพื่อการอนุรักษ์(Consolidated Fund)

การให้เงินทุนนี้รัฐมนตรีจะต้องปรึกษากับเทศบาลและองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อนด้วย[62]

สำหรับพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และเขตอนุรักษ์(Historic Areas and Conservation Areas) โดยกฎหมายผังเมืองในปี ค.ศ.1972 (The Town and Country Planning Act Amendent 1972) กำหนดให้มีเงินทุนและเงินให้ยืมสำหรับการอนุรักษ์และส่งเสริมทัศนียภาพและรูปลักษณ์ของเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) โดยกำหนดไว้ในมาตรา 10 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมใช้เงินที่จัดสรรให้โดยรัฐสภา เพื่อเป็นเงินทุนหรือเงินให้ยืมในบางส่วนหรือทั้งหมดเพื่อการส่งเสริมหรือการอนุรักษ์ รูปลักษณะ หรือทัศนียภาพของเขตอนุรักษ์ (Conservation Areas) ใด ๆ เมื่อเห็นว่าการให้ทุนดังกล่าวจะช่วยให้การอนุรักษ์ และการส่งเสริมรูปลักษณะหรือทัศนียภาพของบริเวณนั้นดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษนั้น นอกจากจะให้ความคุ้มครองตัวโบราณสถานแล้วยังให้ความคุ้มครองพื้นที่โดยรอบโบราณสถานในลักษณะควบคุมสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่โดยรอบโบราณสถานให้มีสภาพกลมกลืนกับโบราณสถาน ทำให้โบราณสถานเกิดทัศนียภาพโดดเด่นสง่างาม มีคุณค่าพิเศษทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นมีจุดเด่นที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีชีวิตของผู้คนที่อยู่คู่กับโบราณสถานนอกเหนือจากการอนุรักษ์ตัวโบราณสถานซึ่งเป็นแนวความคิดในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เป็นการอนุรักษ์โบราณสถานควบคู่กับวิถีชีวิตของคนทำให้โบราณสถานเป็นโบราณสถานที่ยังมีชีวิตมิใช่การอนุรักษ์ซากโบราณสถานแต่เพียงอย่างเดียว

---

[61] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 74-75.

[62] สมชาติ จึงสิริอารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 77-78.

ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษนั้นให้ความสำคัญกับการกำหนดเขตอนุรักษ์ซึ่งเขตอนุรักษ์ดังกล่าวเกิดจากความตกลงร่วมกันระหว่างบุคคลในท้องถิ่น มีมาตรการควบคุมการพัฒนาที่ดินของเอกชนและรัฐ มีการส่งเสริมเอกชนให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งมีผลทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานมิใช่หน้าที่ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นในการอนุรักษ์โบราณสถาน หากแต่เป็นหน้าที่ของเอกชนที่จะต้องมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานด้วย

DPU

บทที่ 4
ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยนั้น พบว่าในปัจจุบันการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และคุ้มครองตัวโบราณสถานแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานด้วย โดยปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และคุ้มครองตัวโบราณสถาน เช่น การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน การกำหนดเขตโบราณสถาน ส่วนมาตรทางกฎหมายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน เช่น การควบคุมความสูงของอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถาน การดูแลรักษาความสะอาดรอบโบราณสถาน เป็นต้น หากพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและกฎบัตรระหว่างประเทศแล้ว พบว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ถือว่ามีความจำเป็นต่อการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยและยังมีข้อควรพิจารณาหลายประการ โดยผู้ศึกษาแยกวิเคราะห์สภาพปัญหาในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยซึ่งเป็นการพิจารณาจากเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงและปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยซึ่งเป็นการพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย

ประเทศไทยมีโบราณสถาน โบราณวัตถุและแหล่งโบราณคดีจำนวนมากที่กระจายอยู่ทั่วประเทศไทย โบราณสถานบางแห่งขึ้นทะเบียนกับกรมศิลปากรและมีโบราณสถานบางแห่งอยู่ระหว่างการสำรวจของกรมศิลปากร จากการศึกษาพบปัญหาที่เกิดขึ้นกับโบราณสถานในประเทศไทยหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการทำให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานโดยตรง ปัญหานี้ ได้แก่

การบุกรุกเข้าไปสร้างอาคารหรือโรงเรือนในเขตโบราณสถาน และโดยรอบของโบราณสถานเช่น ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีพบว่าเอกชนเข้าไปก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนบริเวณวัดปืนหรือบริเวณสระมโนราห์ หรือมีการก่อสร้างบ้านเรือนลงบนกำแพงเมืองซึ่งเป็นกำแพงดินในเขตพื้นที่เมืองเก่าเชียงใหม่ เป็นต้น

การออกเอกสารสิทธิเช่น การออกโฉนดที่ดินทับลงบนคูเมืองหรือกำแพงเมืองซึ่งถือว่าเป็นโบราณสถาน[1] หรือการออกโฉนดที่ดินติดกับโบราณสถาน[2]

การที่กรมศิลปากรหรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่และเป็นหน่วยงานซึ่งดูแลพื้นที่โบราณสถานอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินบริเวณคูเมืองเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรืออาคารพาณิชย์[3]ในบริเวณคูเมืองหรือกำแพงเมือง

การลักลอบเข้าไปขุดค้นหาโบราณวัตถุจากฐานเจดีย์หรือการรื้ออิฐเก่าจากแนวกำแพงเมืองซึ่งเป็นโบราณสถานไปก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนของตนเอง

การรื้อถอนอาคารศาลฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2531 ซึ่งอาคารศาลฎีกามีความเป็นมาและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ถือเป็นโบราณสถาน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการทำให้เกิดความเสียแก่โบราณสถานโดยอ้อม ปัญหานี้ ได้แก่

การก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนประชิดหรือบดบังโบราณสถานเช่น กรณีบริเวณทางเข้าวัดสันเปาโล เอกชนที่มีเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินได้ปลูกสร้างอาคารหรือโรงเรือนในที่ดินของตนเองจนกระทั่งสูงบดบังทัศนียภาพของโบราณสถาน

การทำให้โบราณสถานเสื่อมโทรม เสื่อมคุณค่าความสง่างาม เกิดทัศนียภาพอุจาดแก่โบราณสถานเช่น ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีพบปัญหากรณีโรงภาพยนตร์จังหวัดทหารบก ซึ่งเป็นโบราณสถานที่ถูกสร้างขึ้นในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และเป็นหนึ่งในหกอาคารที่เหลืออยู่ในจังหวัดลพบุรี ทางธนารักษ์พื้นที่จังหวัดลพบุรีได้ให้เอกชนเช่าอาคารเพื่อทำสำนักงานต่อมาอาคารดังกล่าวได้มีการทาสีบริเวณภายนอกอาคาร(สีฟ้าสด) และนำป้ายโฆษณาปิดชื่ออาคารซึ่งมีมาแต่โบราณ ทำให้คุณค่าของอาคารซึ่งเป็นโบราณสถานเสื่อมคุณค่าลง นอกจากนี้ยังพบปัญหาว่าบริเวณโดยรอบบ้านวิชาเยนทร์หรือบ้านหลวงรับราชทูต เทศบาลได้ใช้เป็นที่วางถังขยะทำให้บริเวณดังกล่าวสกปรกมีกลิ่นเหม็น และบริเวณด้านหลังบ้านวิชาเยนทร์ยังใช้เป็นที่จอดรถประจำทาง ส่วนด้านทิศตะวันออกของบ้านวิชาเยนทร์เป็นที่ตั้งของบริษัทขายอุปกรณ์การก่อสร้างได้ใช้กำแพงของวัดปืนเป็นรั้วบ้านของตนเองโดยไม่มีการกันพื้นที่ให้ห่างจากบ้านวิชาเยนทร์ กรณีจึงถือว่าการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งศิลปกรรมคือโบราณสถาน และทำให้เกิด

---

[1] ภูธร ภูมะธน. 2534. *ความสำคัญของคูเมือง คันดิน และกำแพงเมืองลพบุรี*. หน้า 44 และหน้า 49.

[2] สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2553). ชาวบ้านกับโบราณสถาน. สืบค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2555, จาก *http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PsJLmHHgZToJ:www.thaigoodview.com/node/81416*

[3] ภูธร ภูมะธน. เล่มเดิม. หน้า 44.

ทัศนอุจาดไม่เป็นที่ประทับใจของนักท่องเที่ยวทำให้มีการร้องเรียนถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยรอบโบราณสถาน

นอกจากนี้ถนนฝรั่งเศสซึ่งเป็นถนนที่ทางจังหวัดลพบุรีตั้งชื่อเพื่อจัดงานฉลองความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-ฝรั่งเศส ครบรอบ 300 ปี ในปี พ.ศ.2528 มีสภาพสกปรกมากเพราะทุกเช้าจะกลายเป็นที่ขายของสดที่ชาวบ้านนำมาวางขาย และบนถนนสายนี้จะมีต้นมะกอกที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศสปลูกไว้ ปรากฏว่าบริเวณโคนต้นไม้กลายเป็นที่ทิ้งขยะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณถนนสายนี้ โดยไม่ให้ความสำคัญต่อถนนฝรั่งเศสที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์[4]

ประการที่สาม ปัญหาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์โบราณสถานขาดการประสานงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน และการขาดความร่วมมือกันในการบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งยังเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ประการที่สี่ ปัญหาการมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานทำให้มีการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นกรมศิลปากร สำนักนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

ประการที่ห้า ปัญหาการที่ผู้นำชุมชน หรือบุคคลในชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจ ในคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมอันสืบทอดถึงอนุชนรุ่นหลังได้ทำให้ชุมชนขาดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ประการที่หก ปัญหาการที่รัฐไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริง จึงไม่ได้วางระบบในเรื่องการบริหารจัดการโบราณสถาน[5] ประกอบกับองค์กรภาคเอกชนในการอนุรักษ์โบราณสถานขาดการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย มีสาเหตุมาจากการกระทำสองลักษณะ คือ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการทำลายโบราณสถานโดยตรง เช่น การบุกรุก การขุดค้นหาโบราณวัตถุ และการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง ประการที่หนึ่ง และการกระทำที่มีลักษณะทำให้โบราณสถานเสื่อมโทรม เสียคุณค่าความสง่างาม เกิดทัศนอุจาด ซึ่งกรณีนี้จะเป็นการทำให้โบราณสถานเสื่อมคุณค่าลงโดยมิได้เป็นการทำลายโบราณสถาน

---

[4] 13 สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม-สำนักงานจังหวัดลพบุรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2555. จาก *http://www.lopburi.go.th/RM8/RM8/AM01/8antine.doc*

[5] สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่ม 5 การจัดทำแผนงาน/โครงการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่าสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง*. หน้า 8.

โดยตรงเช่น การก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนประชิดกับโบราณสถาน หรือการก่อสร้างอาคารสูงหรือเท่ากับโบราณสถานจนกระทั่งบดบังโบราณสถาน หรือการก่อสร้างอาคารที่ไม่มีสภาพกลมกลืนกับโบราณสถาน การวางถังขยะใกล้โบราณสถาน การทาสีอาคารสิ่งก่อสร้างที่ไม่กลมกลืนกับโบราณสถาน เป็นต้น ทั้งนี้สภาพปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการกระทำของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรืออาจจะเกิดจากประชาชนที่ตั้งใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน ปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโบราณสถาน โดยโบราณสถานถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ตกทอดจากบรรพบุรุษตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จำเป็นที่เราในฐานะอนุชนรุ่นหลังต้องรักษามรดกทางวัฒนธรรมดังกล่าวมิให้ถูกทำลาย เสียหาย หรือเสื่อมคุณค่าลง

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยมีมากมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวข้องโดยตรงในการอนุรักษ์โบราณสถาน และกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริม สนับสนุนในการอนุรักษ์โบราณสถานทางอ้อม ทั้งนี้กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ส่วนกฎหมายและระเบียบอื่นนั้นถือได้ว่าเกี่ยวข้องในลักษณะโดยอ้อม ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีส่วนในการช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงศึกษาและแยกวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

4.2.1 การป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควร และให้อำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...” บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งป้องกันและคุ้มครองตัวโบราณสถาน โดยการขึ้นทะเบียนและการกำหนดขอบเขตของโบราณสถาน โดยผู้ศึกษาขอแยกพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาเป็นประเด็นดังต่อไปนี้ คือ การกำหนดความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” และการกำหนดเขตโบราณสถาน

ประเด็นที่หนึ่ง การกำหนดความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ปัจจุบันครอบคุลมเพียงใด สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่จะถือเป็นโบราณสถานได้นั้น จะต้องมีความหมายตามที่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดย “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่จะถือได้ว่าเป็นโบราณสถาน จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

1) ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 139 ซึ่งบัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น”

2) โดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นโบราณสถานได้นั้น จะต้องพิจารณาจากอายุ ลักษณะการก่อสร้าง หรือหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงหนึ่งแขนงใดใน 3 แขนง คือ ศาสตร์ทางศิลปะ ศาสตร์ทางประวัติศาสตร์ ศาสตร์ทางโบราณคดี

3) รวมถึงสถานที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

สำหรับแหล่งโบราณคดี (Archaeological Sites) หมายถึง บริเวณที่พบหลักฐานและร่องรอยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ในอดีต แหล่งโบราณคดีอาจเป็นพื้นที่ซึ่งพบหลักฐานเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ หรือบริเวณที่พบร่องรอยกิจกรรมอื่น ๆ รวมทั้งร่องรอยของสิ่งก่อสร้างหรือศาสนสถานแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิถีชีวิตและวิถีชีวิตของมนุษย์ หลักฐานทางโบราณคดีที่ได้จากการขุดค้นตามแหล่งโบราณคดี หรือพื้นที่ประกอบกิจกรรมของคนมีความสำคัญต่อการตีความสังคมและวัฒนธรรมในอดีตมาก โดยทั่วไปแหล่งโบราณคดีถูกจัดแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ แหล่งที่อยู่อาศัย (Habitation Sites) แหล่งที่ฝังศพ (Burial Sites)

แหล่งผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ (Industrial Sites) แหล่งที่เกี่ยวกับศาสนาหรือศาสนสถาน (Religion Sites)[6]

สำหรับอุทยานประวัติศาสตร์ หมายถึง บริเวณที่มีหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์สมัยใดสมัยหนึ่งของประเทศ หลักฐานและความสำคัญดังกล่าวอาจเป็นทางวัฒนธรรม การเมือง และสังคมวิทยาก็ได้[7]

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าคำว่า "โบราณสถาน" ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้ความหมายเฉพาะแต่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีเท่านั้น กรณียังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาซึ่งทำให้ประเทศไทยมีหน้าที่ในการอนุรักษ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ โดยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกมีจุดเริ่มต้นจากแนวความคิดใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนั่นคือ การอนุรักษ์ที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทางวัฒนธรรมและธรรมชาติในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของกันและกัน เพราะเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของมนุษย์ถูกกำหนดขึ้นในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ และบ่อยครั้งที่ผลงานสร้างสรรค์ของมนุษย์มีความสวยงามได้ก็เพราะธรรมชาติที่แวดล้อม โดยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้แบ่งมรดกโลกออกเป็น มรดกโลกทางวัฒนธรรม และมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยความหมายของมรดกโลกทางวัฒนธรรม มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้

"อนุสรณ์สถาน" หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานทางประติมากรรมหรือจิตรกรรม ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของโบราณคดีธรรมชาติ จารึก ถ้ำที่อยู่อาศัย และร่องรอยที่ผสมกันของสิ่งต่างๆ ข้างต้น ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

"กลุ่มอาคาร" หมายถึง กลุ่มของอาคารที่แยกจากกันหรือเชื่อมต่อกันโดยลักษณะทางสถาปัตยกรรม หรือโดยความสอดคล้องกลมกลืน หรือโดยสถานที่จากสภาพภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

---

[6] แหล่งโบราณคดี. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2555, จาก *http://eestud.kku.ac.th/~u4020226 /archeology_6_ch_2.htm*

[7] พิสิฐ เจริญวงศ์ และทรรศนีย กัลยาณมิตร. สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ 16. นิยามต่างๆ. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2555, จาก *http://guru.sanook.com/encyclopedia/นิยามต่าง_ๆ*

"แหล่ง" หมายถึง ผลงานที่เกิดจากมนุษย์ หรือผลงานที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติ และบริเวณอันรวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบความหมายของคำว่า "มรดกทางวัฒนธรรม" ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกกับคำว่า "โบราณสถาน" ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้วจะเห็นได้ว่าโบราณสถานถือเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม การให้ความหมายของคำว่า "โบราณสถาน" โดยหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี จึงยังไม่ครอบคลุมถึงประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรมหรือทางวัฒนธรรมซึ่งอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกให้ความคุ้มครองผลงานทางสถาปัตยกรรม และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่มนุษย์กำหนดขึ้นในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อยู่อาศัย

นอกจากนี้ความหมายของโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสว่าด้วยการสงวนรักษาและบูรณะอนุสรณ์สถานและแหล่งที่ตั้ง (Internationnal Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites, 1964 หรือ The Vinice Charter) ซึ่งเป็นกฎบัตรที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง(Historic Monuments and Sites) เมืองประวัติศาสตร์(Historic Towns) แหล่งที่ตั้งประวัติศาสตร์(Historic Sites) ตลอดจนมรดกทางวัฒนธรรมประเภทอื่นๆ พบว่ากฎบัตรเวนิสได้นิยามความหมายของคำว่า "โบราณสถาน" (Historic Monuments) ว่า "...ไม่ได้หมายถึงแต่สิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมอย่างเดียวเท่านั้นแต่ยังรวมถึงบริเวณเมืองหรือชนบทที่พบหลักฐานของอารยธรรมใดอารยธรรมหนึ่งพัฒนาการสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์" และกฎบัตรเวนิสยังได้ขยายความหมายของโบราณสถานว่า "...ไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะผลงานทางศิลปะที่ยิ่งใหญ่ แต่ยังรวมถึงผลงานจากอดีตที่ธรรมดากว่านั้นซึ่งสั่งสมคุณค่าทางวัฒนธรรมและกาลเวลาที่ผ่านไป"[8] ดังนั้น ความหมาย

---

[8] Article 1 The concept of a historic monument embraces not only the single architectural work but also the urban or rural setting in which is found the evidence of a particular civilization, a significant development or a historic event. This applies not only to great works of art but also to more modest works of the past which have acquired cultural significance with the passing of time.

ของโบราณสถานตามกฎบัตรเวนิสมิได้จำกัดเฉพาะสิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับบริเวณเมืองหรือชนบทที่แสดงถึงความสำคัญเชิงวัฒนธรรมตามกาลเวลาด้วย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นนั้น ให้ความสำคัญแก่สิ่งก่อสร้างและมรดกทางวัฒนธรรมโดยการออกกฎหมายอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่ครอบคลุมถึงวัฒนธรรมทางด้านวัตถุ วัฒนธรรมทางจิตใจ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่สัมพันธ์กับชีวิตประจำวัน สถานที่ที่มีความสวยงามด้านทัศนียภาพ หรือสถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ รวมถึงกลุ่มอาคาร หรือบ้านโบราณที่แสดงถึงจารีตประเพณีหรือทำให้ระลึกถึงเหตุการณ์ในอดีต

กล่าวโดยสรุป คำว่า “โบราณสถาน” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เมื่อเปรียบเทียบกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก กฎบัตรเวนิส และมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นแล้วเห็นได้ว่าความหมายของ “โบราณสถาน” ตามกฎหมายของไทยยังไม่ครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรมและในทางวัฒนธรรม

ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาการกำหนดเขตโบราณสถานที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และการกำหนดเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน

ปัญหาการกำหนดเขตโบราณสถานที่ไม่ชัดเจนนั้น พบว่าจากการศึกษาโบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี[9] เห็นว่าการกำหนดเขตโบราณสถานนั้นใช้แนวปฏิบัติของกรมศิลปากรในการกันพื้นที่บริเวณรอบโบราณสถานเป็นเขตโบราณสถาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสภาพแวดล้อมของโบราณสถานไม่ให้มีสิ่งรกตาหรือเบียดบังอาคารซึ่งเป็นโบราณสถานหรือป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบกระเทือนต่อโบราณสถาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ด้านความงามของโบราณสถาน การปรับปรุงภูมิทัศน์ และการกำหนดรายการในอนาคตเช่น การขุด

---

[9] มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี. (2554). *เอกสารการศึกษาแนวทางเพื่อจัดทำแผนและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลพบุรี*. หน้า 2. *ทิศเหนือ* จดแม่น้ำลพบุรีฝั่งตรงข้ามวัดมณีชลขันธ์ไปตามแนวเขตพื้นที่ราชพัสดุจดคลองเรือกฝั่งเหนือ **ทิศตะวันออก** จดแนวคลองเรือกฝั่งตะวันออกลงมาทางใต้ จดถนนรามเดโช เลียบทางทิศตะวันออกของถนนรามเดโชและเชื่อมกับแนวเขตวัดสันเปาโลด้านตะวันออก ผ่านถนนชนะสงครามจดคลองปี่ **ทิศใต้** จดแนวเขตห่างจากถนนชนะสงคราม ถนนประตูชัยและถนนพระรามระยะห่างจากเขตใต้ 100 เมตร **ทิศตะวันตก** จดถนนเลียบวัดโพธิ์งามเชื่อมกับถนนพรหมมาสตร์ ข้ามแม่น้ำลพบุรีไปจดแม่น้ำลพบุรีฝั่งตรงข้ามวัดมณีชลขันธ์

ค้น-ขุดแต่งทางโบราณคดีเพื่อศึกษาหลักฐานทางโบราณคดีของโบราณสถานแห่งนั้น ๆ เพิ่มเติมจึงกำหนดแนวปฏิบัติโดยผู้อำนวยการสำนักงาน หัวหน้ากลุ่มวิชาการ นักโบราณคดี และนายช่างสำรวจ ที่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตโบราณสถาน[10] หากเป็นโบราณสถานในเขตเมืองและชุมชนแออัดการกำหนดเขตโบราณสถานอย่างน้อยจะกำหนดโดยกว้างยาวด้านละ 20 เมตรจากตัวโบราณสถานที่แท้จริง[11]เช่น การกันเขตห่างจากกำแพงเมืองหรือคูเมืองชั้นนอกออกไปไม่น้อยกว่า 20 เมตร เป็นเขตโบราณสถาน และจากการสัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานโบราณคดี สำนักศิลปากรที่ 4 จังหวัดลพบุรี พบว่าระยะห่างระหว่างตัวโบราณสถานต้องไม่น้อยกว่า 20 เมตร โดยวัดจากขอบนอกสุดของโบราณสถานเป็นเขตโบราณสถาน เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถานจากการบุกรุก

นอกจากนี้พบว่าการกำหนดเขตโบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีจะไม่มีป้ายแสดงให้เห็นขอบเขตพื้นที่ของโบราณสถานว่าเขตโบราณสถานอยู่พื้นที่ไหน มีเพียงป้ายประกาศของกรมศิลปากรที่กำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดเท่านั้น การไม่มีป้ายบอกเขตโบราณสถานที่ชัดเจนอาจทำให้เอกชนที่อยู่ใกล้เคียงรุกล้ำเข้ามาในเขตโบราณสถานโดยไม่มีเจตนา

ส่วนปัญหาการกำหนดเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน พบว่าประกาศของกรมศิลปากรเรื่อง การกำหนดเขตโบราณสถานเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากร โดยอาศัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ทั้งนี้ ผู้ศึกษาพบว่าอธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศเขตโบราณสถานโดยกำหนดจำนวนเป็นบริเวณพื้นที่กว้าง ๆ ไว้ก่อนเช่น การกำหนดเขตโบราณสถานของวัดสันเปาโล กรมศิลปากรได้ประกาศบริเวณพื้นที่ไปทับซ้อนกับที่ดินมีโฉนดของเอกชนทำให้เอกชนไม่สามารถก่อสร้างดัดแปลงอาคารในเขตโบราณสถานได้เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อโบราณสถานเคยมีกรณีที่เจ้าของที่ดินขออนุญาตต่อเติมห้องครัวออกไป แต่กรมศิลปากรไม่อนุญาตเนื่องจากเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อโบราณสถานเพราะควันจากการประกอบอาหารเป็นสาเหตุให้โบราณสถานเสียหาย การไม่อนุญาตของกรมศิลปากรมีผลกระทบต่ออำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินและกระทบต่อแดนกรรมสิทธิ์ และจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานบริหาร สำนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี พบปัญหาการ

---

[10]สรุปความจาก“แนวปฏิบัติในการสงวนรักษาโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ” พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2548 . หน้า 103 – 104.

[11] กรมศิลปากร. (2533). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี.* หน้า 69.

โต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับกรมศิลปากร โดยเอกชนได้ขอให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการรังวัดที่ดินของตน แต่กรมศิลปากรได้มาคัดค้านโดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถาน การกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานของกรมศิลปากรจะใช้แผนที่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ขณะเดียวกันการออกเอกสารสิทธิของเอกชนบางรายเป็นโฉนดที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

นอกจากนี้ยังพบปัญหาว่าในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี มีการนำที่ดินที่อยู่ในเขตโบราณสถานไปให้เช่า โดยที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากร หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลพบุรี จากการสัมภาษณ์เอกชนที่ปลูกสร้างบ้านอยู่ติดกับประตูชัย (กำแพงเมืองโบราณ) ช่างผังเมือง ระดับ 5 เทศบาลเมืองลพบุรี และอดีตประธานชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี หรือจากการสัมภาษณ์เอกชนที่อาศัยอยู่ในเขตโบราณสถานอื่น ๆ พบว่ากรมศิลปากรจะให้เอกชนเช่าเป็นรายปีโดยคำนวณตามเนื้อที่ดินซึ่งเอกชนครอบครองอยู่ โดยมีเงื่อนไขว่าห้ามก่อสร้าง ซ่อมแซม โดยทุกปีจะมีเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรมาถ่ายรูปสภาพภายนอกและภายในบ้านเพื่อมิให้เจ้าของบ้านทำการดัดแปลงหรือซ่อมแซมบ้าน ทำให้บ้านเรือนที่อยู่อาศัยของเอกชนในเขตโบราณสถานไม่มีการซ่อมแซม บางบ้านเป็นเพียงเพิงสังกะสี ทำให้บ้านเรือนที่ปลูกอยู่บริเวณนั้นมีสภาพทรุดโทรม พื้นที่บางพื้นที่กลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

นอกจากนี้ยังมีกรณีศึกษาพื้นที่ในกรุงรัตนโกสินทร์[12] โดยการสัมภาษณ์ กรรมการชุมชนป้อมมหากาฬและอาศัยอยู่บริเวณป้อมมหากาฬซึ่งเป็นโบราณสถานในเขตพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์พบว่าการประกาศเขตโบราณสถานแต่เดิมการประกาศเขตก็เฉพาะตัวป้อมและ

---

[12] พื้นที่โครงการกรุงรัตนโกสินทร์มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 5.8 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 3 บริเวณ บริเวณที่ 1 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในคือบริเวณที่มี อาณาเขตล้อมรอบ ด้วยแม่น้ำเจ้าพระยา และคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอด) มีเนื้อที่ประมาณ 1.8 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในท้องที่แขวงพระบรม-มหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร บริเวณที่ 2 บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก คือบริเวณที่มีอาณาเขตล้อมรอบด้วยคลองคูเมืองเดิม แม่น้ำเจ้าพระยาด้านทิศเหนือ คลองรอบกรุง (คลองบางลำพู-คลองโอ่งอ่าง) และแม่น้ำเจ้าพระยาทางด้านทิศใต้ มีเนื้อที่ประมาณ 2.3 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในท้องที่แขวงชนะสงคราม แขวงบวรนิเวศ แขวงสำราญราษฎร์ แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงเสาชิงช้า แขวงราชบพิธ แขวงตลาดยอด และแขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร บริเวณที่ 3 บริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ คือบริเวณที่มีอาณาเขตล้อมรอบด้วยแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางยี่ขัน ซอยวัดดาวดึงษ์ ซอยวัดดุสิตาราม คลองขนมจีน คลองบางกอกน้อย คลองบ้านขมิ้น คลองวัดอรุณ คลองบางกอกใหญ่ ซอยวัดกัลยาณ์ ถนนเทศบาลสาย 1 และซอยสมเด็จเจ้าพระยา 1 มีเนื้อที่ประมาณ 1.7 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในท้องที่แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด แขวงอรุณอัมรินทร์ แขวงศิริราช เขตบางกอกใหญ่ แขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี และแขวงสมเด็จเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร

กำแพงเมืองเท่านั้นไม่ครอบคลุมบริเวณชานกำแพงเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ระหว่างหน้าป้อมกับคูเมือง ประกอบกับการที่ไม่มีป้ายบอกขอบเขตทำให้ประชาชนไม่รู้ว่าเขตโบราณสถานที่จะกันเป็นพื้นที่กันชนระหว่างโบราณสถานกับพื้นที่ของเอกชนมีระยะที่แน่นอนเท่าไหร่จึงทำให้เอกชนเข้าไปอยู่อาศัยด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์เพราะเอกชนเห็นว่าเป็นพื้นที่ว่างเอกชนสามารถจับจองเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาโบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี และโบราณสถานในกรุงรัตนโกสินทร์ พบปัญหาการกำหนดเขตโบราณสถานของประเทศไทยด้วยกันสองประการคือ ประการที่หนึ่ง การไม่สามารถกำหนดเขตโบราณสถานได้ชัดเจนแน่นอนและการไม่มีป้ายแสดงถึงขอบเขตโบราณสถาน ประการที่สองคือ การประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนที่มีเอกสิทธิการถือครองที่ดินอยู่ ทำให้เอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องถูกจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504



ภาพที่ 3.1 ภาพป้ายประกาศของกรมศิลปากรที่ไม่มีการกำหนดแนวขอบเขตของโบราณสถาน



ภาพที่ 3.2 ภาพป้ายประกาศของกรมศิลปากรที่ไม่มีการกำหนดแนวขอบเขตของโบราณสถาน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ในเรื่องการกำหนดเขตโบราณสถานพบว่าหากอสังหาริมทรัพย์นั้นครบหลักเกณฑ์ที่เป็นโบราณสถานตามกฎหมายแล้ว อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็น “โบราณสถาน” และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถาน ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถานที่สำคัญตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 คือ การกำหนดเขตโบราณสถาน โดยมาตรา 7 วรรคแรก ที่ให้อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรกำหนดเขตโบราณสถานตามที่เห็นสมควร แม้จะเป็นการบัญญัติกฎหมายในทางให้สามารถเกิดผลบังคับได้จริง แต่ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดความไม่แน่นอนรวมถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้ กล่าวคือ กรมศิลปากรจะอ้างแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรที่ต้องกันพื้นที่โดยรอบตัวโบราณสถานไม่น้อยกว่า 20 เมตร โดยการวัดจากขอบนอกสุดของโบราณสถานเป็นเขตโบราณสถาน และการไม่มีป้ายประกาศเขตโบราณสถาน

สำหรับแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรที่ใช้ในการกันพื้นที่เป็นเขตโบราณสถานนั้น ไม่ถือว่ามีลักษณะเป็นกฎหมาย เพราะกฎหมายต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งกฎหมายต้องมีลักษณะสองประการ ดังนี้



ภาพที่ 3.3 กำแพงเมือง (ประตูชัย)



ภาพที่ 3.4 ป้อมปราการ (บริเวณชุมชนบ้านป้อม)

ลักษณะประการที่ 1 กฎหมายต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน หมายถึง กฎเกณฑ์ที่จะเป็นกฎหมายได้นั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานชี้ว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดผิดหรือถูกอย่างไร

ลักษณะประการที่ 2 ต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ หมายถึง กฎเกณฑ์นั้นจะต้องมีกระบวนการบังคับที่แน่นอนโดยรัฐ เช่น ถ้าใครกระทำความผิดกฎหมายแล้วก็จะมีตำรวจคอยจับกุม มีอัยการทำหน้าที่ฟ้องผู้นั้นต่อศาล ศาลจะเป็นผู้พิจารณาลงโทษ[13]

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรดังกล่าวขาดกระบวนการบังคับที่แน่นอนโดยรัฐ เพราะแนวปฏิบัติเป็นเพียงการนำไปปฏิบัติภายในหน่วยงานของกรมศิลปากรเท่านั้นไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่จะบังคับได้จริง

สำหรับปัญหาการประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนที่ดินของเอกชนนั้น เมื่อมีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตโบราณสถานแล้ว ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จะมีการห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในเขตโบราณสถานเว้นแต่จะได้อนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากร[14] และห้ามมิให้บุคคลใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลายเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่างๆของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใดๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และหนังสืออนุญาตอาจกำหนดเงื่อนไขประการใดก็ต้องปฏิบัติตามนั้น[15] ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือลิดรอนสิทธิของเอกชน จากการศึกษาพบว่าการประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนที่ดินของเอกชนมีผลกระทบต่อสิทธิเอกชนที่มีอาคาร หรือโรงเรือนอยู่ในเขตโบราณสถาน โดยวิเคราะห์จากหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1) หลักกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน[16] และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้คุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอันที่จะมีสิทธิจำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สิน ใช้สอยทรัพย์สิน ได้ดอกผล ติดตามเอา

---

[13] สมยศ เชื้อไทย. (2547). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง:หลักทั่วไป.* หน้า 64-65.

[14] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 ทวิ.

[15] พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 10.

[16] หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.* หน้า 81.

คืนทรัพย์จากบุคคลจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1336

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิในทางทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ[17]ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด และเป็นที่ยอมรับกันว่าบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลย่อมปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐเว้นแต่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และรัฐต้องจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์[18]

เมื่อบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใด ก็ย่อมมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ตลอดจนติดตามเอาคืนทรัพย์จากบุคคลที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ และขัดขวางมิให้บุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนเองโดยมิชอบ แต่ถ้าเป็นที่ดินนอกจากเจ้าของจะมีสิทธิดังกล่าวแล้ว ยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินอีกด้วย สิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินนี้เรียกว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1335[19] ดังนั้น การประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน ย่อมมีผลกระทบต่ออำนาจกรรมสิทธิ์และแดนกรรมสิทธิ์ทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินและอำนาจแห่งแดนกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดินถูกจำกัดสิทธิโดยทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถสร้างอาคารหรือโรงเรือนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ หรืออาจไม่สามารถดัดแปลงอาคารเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยอย่างอื่น

2) หลักการใช้สิทธิของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิในทางทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นสิทธิตามธรรมชาติซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐโดยปราศจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ รัฐจะใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิในทางทรัพย์สินก็เฉพาะกรณีกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ ขณะเดียวกันท่านศาสตราจารย์เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่าแม้กรรมสิทธิ์จะเป็นทรัพยสิทธิชนิดเด็ดขาดมากที่สุด แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ธรรมดาของสิ่งต่างที่อยู่ในโลกจะไม่มีอะไรมาขีดคั่นจำกัดเลยก็หามิได้ สิทธิ อำนาจ หรือเสรีภาพก็เช่นกันต้องมีข้อจำกัดสิทธิ ข้อจำกัดสิทธิตามหลักทั่วไปก็จะเห็นได้จากมาตรา 5 และมาตรา 421[20] ที่ว่าเอกชนจะใช้สิทธิ

---

[17] พิทยา เพ็ญประชุม. (2547). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ.* หน้า 14.

[18] แหล่งเดิม. หน้า 19.

[19] บัญญัติ สุชีวะ. (2545). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์.* หน้า 179.

[20] เสนีย์ ปราโมช. (2551). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์.* หน้า 282.

ของตนได้นั้นจะต้องกระทำโดยสุจริต และการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นั้นย่อมเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยสรุป การใช้สิทธิของบุคคลจะต้องไม่ทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น

แนวพิจารณาในศาลต่างประเทศ มีการศึกษาเปรียบเทียบไว้ถึงเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาการกระทำละเมิดโดยใช้สิทธิไม่สุจริตที่ประเทศต่างๆ บัญญัติไว้ในกฎหมายของตน มีดังนี้

1. เกณฑ์พิจารณาการกระทำโดยตั้งใจให้เกิดเสียหาย (Intention to Harm)

2. เกณฑ์ที่ถือว่าการกระทำดังกล่าวขาดประโยชน์ที่เหมาะสม (Absence of Proper Interest)

3. เกณฑ์ที่พิจารณาว่าผู้กระทำมีทางเลือกอื่นที่จะไม่เป็นอันตรายหรือไม่ (Harmful Alternation)

4. เกณฑ์ที่พิเคราะห์ว่าระหว่างการกระทำโดยใช้สิทธิเช่นนั้น กับการไม่กระทำอย่างไหนจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าจะเสียหาย (Flagrant Disproportion Between Damage and Profit)

5. เกณฑ์ที่พิจารณาว่าผู้กระทำไม่คำนึงถึงขอบเขตวัตถุแห่งสิทธิ (Disregard of the Purpose for which the Right Exists)

6. เกณฑ์ความรับผิดโดยทั่วไปตามหลักเรื่องละเมิดโดยมีการพิสูจน์ความผิด (General Principles of Tortious Liability)

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดสิทธิตามมาตรา 1337 ว่าผู้ใดจะใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควรคาดหมายมิได้

3) การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยทั่วไปแล้วการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตจำกัด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดและวางหลักการเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ ดังนี้ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี”[21] และ“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

[21] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม"

ส่วนเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดว่า "สิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนั้น การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจจำแนกได้ดังนี้

3.1) ต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดจะเป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นถ้าทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ ความมีสิทธิและเสรีภาพก็จะไม่เหลืออยู่ เพราะในที่สุดการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะนำมาซึ่งความไม่สงบสุขของสังคม สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนในประชาคมนั้นก็จะได้รับการรุกรานโดยคนในประชาคมนั้นเอง ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สาม โดยปฏิเสธการกระทำใด ๆ ก็ตามที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

3.2) ต้องไม่เป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดี กล่าวคือ การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดี

โดยทั่วไป คำว่า "ศีลธรรมอันดีของประชาชน" มิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้พิพากษาหรือความรู้สึกของผู้ใช้กฎหมายอีกทั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นพิเศษเช่น เรื่องรักร่วมเพศเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ย่อมมิได้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของบุคคลที่นิยมรักร่วมเพศและก็มิได้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักบวชผู้เคร่งศาสนา หากแต่ขึ้นอยู่กับความสำนึกในทางศีลธรรมของประชาคมนั้น หรือทัศนะโดยทั่วไปทางจริยธรรมของสังคม ในทางปฏิบัติการที่จะถือว่าการใดเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องวินิจฉัยโดยคำนึงถึงความรู้สึกของชนส่วนใหญ่[22] และต้องพิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

3.3) การใช้สิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือว่า

---

[22] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.* หน้า 218.

เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอันเกิดจากเจตจำนงของประชาชนร่วมกัน ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ[23] และน่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้นมิได้หมายถึงบทบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ[24]

คำว่า "ปฏิปักษ์" หมายความถึง ฝ่ายตรงข้าม ข้าศึก ศัตรู เพราะฉะนั้นคำว่า "ปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ" จึงหมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นฝ่ายตรงข้าม หรือไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข[25] หรือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเช่น การใช้สิทธิและเสรีภาพไปในทางเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือในลักษณะเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3.4) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ที่ได้วางหลักการว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้นี้รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ อนึ่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้จะต้องมีผลใช้บังคับทั่วไปและไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง อีกทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย[26]

ในการที่รัฐจะตรากฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดก็ตาม สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนั้นจะต้องมิใช่สิทธิเสรีภาพโดยเด็ดขาดหรือเป็นสิทธิที่สมบูรณ์ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ดังนั้นรัฐจะออกกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนาไม่ได้

---

[23] ชนินทร์ ติชาวัน. สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2556, จาก *www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id*

[24] บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 224.

[25] ชนินทร์ ติชาวัน. เล่มเดิม.

[26] มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)*. หน้า 144.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.1) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ภายใต้การปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า "หลักนิติรัฐ" ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อจะต้องมีการตรากฎหมายไปจำกัดสิทธิของเอกชน องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจในการกระทำนั้นหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าว

3.4.2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ แม้การกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อคุ้มครองหรือรักษาไว้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

3.4.3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น คำว่า "เท่าที่จำเป็น" นี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้นำ "หลักพอสมควรแก่เหตุ" หรือ "หลักความได้สัดส่วน"มาใช้เพื่อจำกัดอำนาจรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจึงจำต้องสอดคล้องแห่งความได้สัดส่วนด้วย โดยมาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องมี "ความเหมาะสม" ซึ่งจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดลิดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นจะต้องสมดุลกัน นอกจากนี้มาตรการที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นมาตรการที่ "จำเป็น" แก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หากมาตรการที่เหมาะสมมีหลายมาตรการองค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย และนอกจากเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้วจะต้องเป็น "มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ" อีกด้วย ซึ่งเรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติจะต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์มหาชนที่จะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องสูญเสียอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นนั้นด้วย[27]

---

[27] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2556, จาก *www.lawthai.org/read/acharnvorachet03.doc*

3.4.4) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ กล่าวคือ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้มีผลกระทบต่อ “แก่น” หรือ “สารัตถะ” ของสิทธิและเสรีภาพได้ การตรากฎหมายในลักษณะใดจะถึงขนาดที่เรียกว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพไป ไม่อาจกำหนดนิยามเพื่อใช้ทั่วไปกับสิทธิและเสรีภาพได้ทุกประเภท ทั้งนี้โดยพิจารณาระดับความรุนแรงและระดับความเข้มข้นของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพกับลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั้นประกอบกัน[28]เช่น การตรากฎหมายออกมาลงโทษบุคคลโดยการทรมานด้วยวิธีการอันทารุณโหดร้าย โดยการตัดลิ้น ตัดมือ การขังรวมกับสัตว์ กรณีย่อมถือว่าการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในร่างกายในส่วนที่เป็นแก่นหรือหัวใจของเสรีภาพในร่างกายอันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญจึงใช้บังคับไม่ได้[29]

แนวทางการศึกษาพบว่าการไม่สามารถประกาศกำหนดเขตโบราณสถานได้นั้นก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวกำแพงเมือง คูเมืองเดิม ปรากฏว่าเมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเอกชนหลายราย ควรที่มีการกำหนดเขตโบราณสถานไว้ให้ชัดเจนโดยการกันพื้นที่โดยรอบตัวโบราณสถานให้เป็นพื้นที่กันชน และจากการสัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานโบราณคดี สำนักศิลปากรที่ 4 จังหวัดลพบุรีพบว่าระยะห่างระหว่างตัวโบราณสถานต้องไม่น้อยกว่า 20 เมตรโดยวัดจากขอบนอกสุดของโบราณสถานเป็นเขตโบราณสถานนั้น เป็นไปเพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถานจากการถูกบุกรุก ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนทำให้มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก การประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ แม้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จะกำหนดว่าที่ดินที่มีการประกาศเป็นเขตโบราณสถานให้ถือเป็นโบราณสถานก็ตาม แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ยังสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้เพียงแต่ต้องแจ้งการโอนแก่อธิบดีกรมศิลปากรเพื่อทราบเท่านั้น กรณีจึงไม่ถือว่าที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตโบราณสถานเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้ว

---

[28] แหล่งเดิม

[29] บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 263.

พบว่าในการประกาศเขตโบราณสถานมีผลห้ามเอกชนมิให้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือขุดค้นใด ๆ ในบริเวณเขตโบราณสถาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่อาจมีผลเป็นการทำลายโบราณสถาน หรือบดบังทัศนียภาพของโบราณสถานซึ่งถือเป็นมรดกของชาติ ข้อห้ามดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกระทบต่ออำนาจกรรมสิทธิ์และแดนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือลิดรอนสิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนเท่านั้น โดยมิได้ทำให้เจ้าที่ดินสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ประการใด

ประการที่สอง มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือลิดรอนสิทธิเจ้าของที่ดินเป็นการเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือไม่ เบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่าสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลสามารถถูกจำกัดได้หรือไม่ เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 41 ซึ่งได้วางหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สิน โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินจึงสามารถถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย และการจำกัดสิทธิดังกล่าวก็มิได้กำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิไว้แต่อย่างใด

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินโดยไม่มีเงื่อนไขทำให้ไม่มีขอบเขตหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 29 กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางทรัพย์สินจะต้องไม่เกินกว่าความจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ เมื่อมาตรการทางกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองโบราณสถานที่ถือได้ว่าเป็นมรดกทางทรัพย์สินของชาติ การห้ามมิให้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารหรือขุดค้นใด ๆ ในบริเวณเขตโบราณสถาน จึงถือว่าไม่เป็นเกินกว่าความจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แล้ว พบว่าการห้ามดังกล่าวมิได้ห้ามโดยเด็ดขาด แต่ให้อยู่ในดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการผ่อนคลายความเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเห็นว่าการให้ดุลพินิจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการอนุญาตนั้น อธิบดีกรมศิลปากรต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ทำให้อาจมีการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรที่เกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ ส่งผลให้มีการใช้ดุลพินิจอาจเกินขอบเขตและกระกระเทือนต่ออำนาจกรรมสิทธิ์และแดนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินของเอกชนได้

ประการต่อมาการที่เอกชนใช้สิทธิในที่ดินของตน โดยหลักการแล้วหากการใช้สิทธิของเอกชนเป็นไปโดยชอบหรือโดยสุจริตไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงต่อประโยชน์ของเอกชนคนอื่นหรือประโยชน์สาธารณะแล้ว การใช้สิทธิของเอกชนผู้นั้นย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยชอบ

ดังนั้น การพิจารณาว่าการใช้สิทธิของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตโบราณสถานจะเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตหรือไม่ จึงต้องพิจารณาไตร่ตรองชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนในลักษณะที่การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดินเกินกว่าความจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ การป้องกันและคุ้มครองโบราณสถานจะต้องกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศอังกฤษนั้นการกำหนดเขตจะเป็นการกำหนดร่วมกันระหว่างผู้มีคุณวุฒิท้องถิ่นมาร่วมกัน แล้วประกาศขึ้นทะเบียนเป็นเขตอนุรักษ์ พร้อมกันนี้ยังจัดพิมพ์ประกาศให้ประชาชนทราบกันโดยทั่วกัน ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้ประกาศเขตโบราณสถาน โดยไม่ได้เกิดจากความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศอังกฤษกำหนดว่าพื้นที่ใดก็ตามที่ถูกออกแบบมาในฐานะเขตอนุรักษ์เป็นนโยบายที่รัฐควรจะต้องมีจ่ายค่าบำรุงรักษาอาคารต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ไม่ว่าอาคารนั้นจะเป็นอาคารประวัติศาสตร์ หรือโบราณสถาน

4.2.2 การควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน

สิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานในที่นี้ หมายความถึง สิ่งที่อยู่โดยรอบโบราณสถานไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือไม่ก็ตาม

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นโบราณสถานและกำหนดเขตโบราณสถานแล้ว พื้นที่ต่อเนื่องจากโบราณสถานย่อมถือได้ว่าเป็นสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบโบราณสถาน การควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน ย่อมมีประโยชน์ต่อโบราณสถาน ในลักษณะทำให้โบราณสถานมีความสวยงามเป็นระเบียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดทัศนียภาพอุจาด ไม่ทำให้โบราณสถานเกิดสภาพความเสื่อมโทรมและด้อยคุณค่าทางศิลปะ ทางประวัติศาสตร์ หรือทางโบราณคดี

ในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้น ผู้ศึกษาจะพิจารณาเฉพาะการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคาร และการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน ดังนี้

4.2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร

จากการศึกษาโบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี ปรากฏปัญหาที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานอันทำให้โบราณสถานเกิดสภาพความเสื่อมโทรมและด้อยคุณค่าทางศิลปะ ทางประวัติศาสตร์ หรือทางโบราณคดี เช่น การก่อสร้างอาคารสูงบดบังโบราณสถานหรือลักษณะไม่กลมกลืนกับโบราณสถาน การก่อสร้างอาคารประชิดหรือติดกับโบราณสถาน หรือการที่เทศบาลนำถังขยะมาวางติดกับโบราณสถาน หรือการตัดถนนโดยรอบโบราณสถานโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบอันเกิดจากการสั่นสะเทือนของรถที่วิ่งอยู่บนถนนที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างโบราณสถานให้ทรุดลงมาได้ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อโบราณสถานและต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคาร ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรง เนื้อหาประกอบด้วย 11 หมวด 84 มาตรา โดยกล่าวถึงคณะกรรมการผังเมือง การสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ การบังคับใช้ผังเมืองรวม การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ คณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น การรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคาร การอุทธรณ์ บทเบ็ดเสร็จ และบทกำหนดโทษ กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายที่หลักเกณฑ์และวิธีการวางผังเมืองเท่านั้น ถือเป็นกฎหมายสำคัญในการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ หน่วยงานหลักที่บังคับใช้กฎหมายผังเมือง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

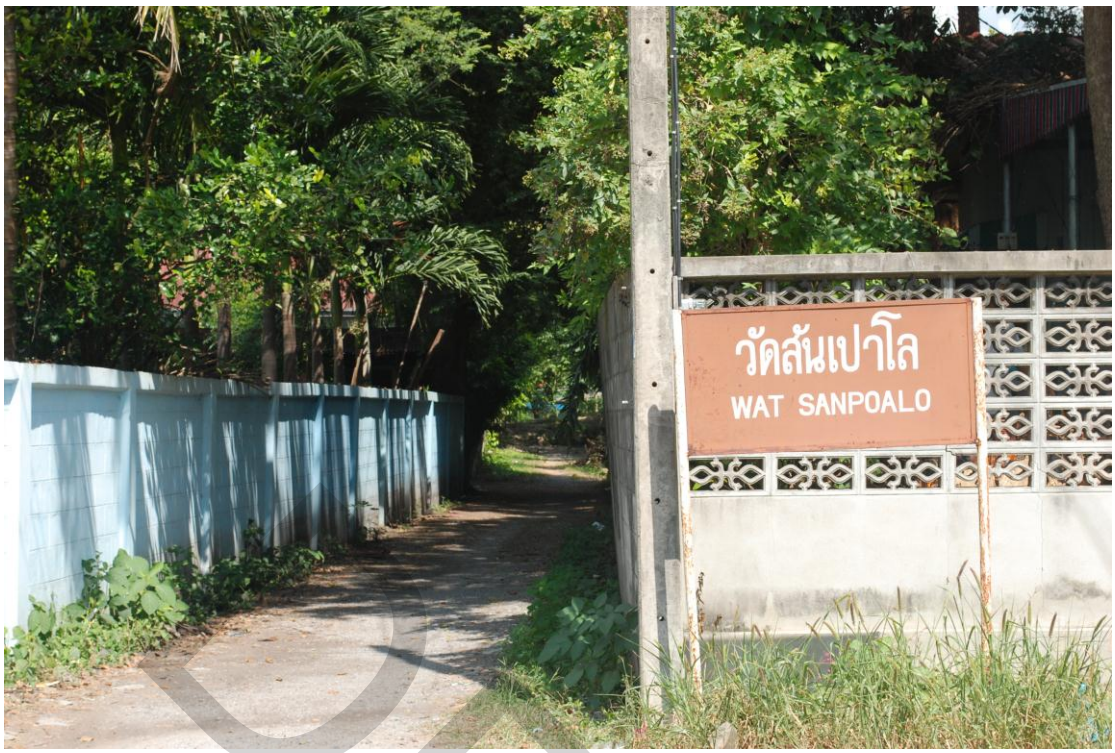


ภาพที่ 3.5 ปรางค์สามยอด



ภาพที่ 3.6 ร้านนายอินทร์

DPU



ภาพที่ 3.7 ทางเข้าวัดสันเปาโล

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีนั้น พบว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม พ.ศ.2546 ข้อ 14[30] กำหนดที่ดินประเภทเพื่อการอนุรักษ์

[30] ข้อ ๑๔ **ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย** ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น **การอนุรักษ์โบราณสถาน** โบราณคดี การท่องเที่ยว การอยู่อาศัย พาณิชยกรรม การศาสนา สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดิน**เพื่อกิจการอื่น** ให้ใช้ได้**ไม่เกินร้อยละห้าของแปลงที่ดิน**ที่ยื่นขอ**อนุญาต**

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(๒) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(๓) สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อจำหน่ายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

โบราณสถานไว้ โดยเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองลพบุรีซึ่งได้ห้ามการประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อโบราณสถานเช่น ห้ามการประกอบกิจการสถานบริการในเขตพื้นที่อนุรักษ์โบราณสถาน เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง พบว่าผังเมืองรวมจังหวัดลพบุรีสามารถใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี หากมีเหตุจำเป็นโดยสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมมีผลให้ต้องมีการขยายเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมไปได้อีก 1 ปี ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำผังเมืองเฉพาะขึ้นเพื่อบังคับใช้ แต่ถ้าไม่สามารถเสนอผังเมืองเฉพาะได้ทันระยะเวลาที่กำหนด ต้องถือว่าอยู่ในช่วงกฎหมายผังเมืองไม่มีสภาพบังคับ ส่งผลให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้นอกจากที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 การเกิดช่องว่างของกฎหมายช่วงนี้ทำให้เกิดการก่อสร้างอาคาร ผิดไปจากรูปแบบทำให้เสียภูมิทัศน์ของโบราณสถาน หรืออาจก่อสร้างอาคารสูงกว่าโบราณสถานจนกระทั่งบดบังทัศนียภาพของโบราณสถาน

กล่าวโดยสรุป ในขณะที่กฎหมายผังเมืองครบกำหนดอายุและไม่สามารถขยายระยะเวลาต่อไปได้อีกแล้ว ย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาจทำให้มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมือง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและรวมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มานานแล้วและเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ต่อมาในปี พ.ศ.2535

---

(๔) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ งู จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(๕) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

(๖) สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(๗) การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่

(๘) สถานีขนส่งสินค้า

(๙) ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร

(๑๐) สถานีขนส่งผู้โดยสาร

(๑๑) กำจัดมูลฝอย

(๑๒) ซื้อขายเศษวัสดุ

ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบก่อนดำเนินการก่อสร้างแทนการขออนุญาตเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ.2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการกำหนดมาตรการด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร การป้องกันภัยอันเกิดจากการเล่นมหรสพ และสิ่งที่สร้างขึ้นใช้ในการขนส่งบุคคลในลักษณะกระเช้าไฟฟ้าหรือสิ่งที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องเล่นในสวนสนุก หรือสถานที่อื่นใดเพื่อประโยชน์ในลักษณะเดียวกัน ให้ถือว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นอาคารตามกฎหมายนี้[31]

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารนั้นมีสภาพบังคับทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง โดยเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ[32]

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งรักษาประโยชน์ ความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเน้นเรื่องที่เกี่ยวแก่การปลูกสร้างอาคาร ข้อปฏิบัติของเจ้าของอาคาร การขออนุญาต การใช้งานอาคาร อำนาจหน้าที่ ของเจ้าพนักงาน คำสั่ง บทลงโทษ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับโบราณสถานในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลเมืองลพบุรี ในมาตรา 9 และมาตรา 13 ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ออกเทศบัญญัติเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ภายในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี พ.ศ.2533

จากการสัมภาษณ์นายช่างผังเมืองระดับ 5 ของเทศบาลเมืองลพบุรี เห็นว่าการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้น อาคารที่ก่อสร้างโดยรอบบริเวณนั้นควรมีสภาพที่กลมกลืนกับโบราณสถานแต่เนื่องจากอาคารต่าง ๆ ได้ก่อสร้างขึ้นก่อนเทศบัญญัติมีผลบังคับใช้ ดังนั้น เทศบัญญัติจึงไม่อาจใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้ ทำให้อาคารในบริเวณเมืองเก่าลพบุรี เมื่อพิจารณาอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถานแล้ว เห็นได้ว่าโบราณสถานกับอาคารที่ก่อสร้างแต่เดิมมีลักษณะไม่กลมกลืนกับโบราณสถาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความกลมกลืนในทางสถาปัตยกรรมหรือศิลปกรรม โดยแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี

---

[31] สนิท สนั่นศิลป์. (2552). *พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (คำอธิบายพร้อมวิเคราะห์).* หน้า 1-2.

[32] สนิท สนั่นศิลป์. (2552). แหล่งเดิม. หน้า คำแนะนำ ข.

กรณีที่หนึ่ง คือ การปลูกสร้างอาคารก่อนเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองลพบุรีซึ่งบังคับใช้ในปี พ.ศ.2533 โดยเทศบัญญัติเรื่องการควบคุมการก่อสร้างฯ พ.ศ.2533 เป็นกฎหมายที่ไม่มีผลย้อนหลังบังคับใช้แก่อาคารที่ก่อสร้างมาก่อนปี พ.ศ.2533 ทำให้เทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถบังคับกับอาคารที่ได้ปลูกสร้างก่อนหน้านี้ได้ ทั้งนี้อาคารส่วนใหญ่เป็นอาคารที่ได้ปลูกสร้างก่อนปี พ.ศ.2533 เกือบแทบทั้งสิ้น ทำให้อาคารบางแห่งในเขตพื้นที่เมืองเก่ามีความสูงเท่ากับโบราณสถานหรือสูงกว่าโบราณสถาน ส่งผลให้เกิดการบดบังทัศนียภาพการมองเห็นโบราณสถานในปัจจุบัน

กรณีที่สอง เป็นการปลูกสร้างอาคารภายหลังจากเทศบัญญัติบังคับใช้ เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของเทศบัญญัติแล้ว เห็นได้ว่าควบคุมเฉพาะความสูงของอาคารเท่านั้นไม่ควบคุมในเรื่องสีที่จะใช้กับภายนอกอาคารทำให้อาคารที่อยู่ในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีมีสีอาคารที่ไม่กลมกลืนกับโบราณสถานทำให้เกิดทัศนอุจาด ทั้งนี้ การเป็นพื้นที่เมืองเก่านั้นอาคารควรต้องมีสีเดียวกันเพื่อทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับโบราณสถาน ประกอบกับเทศบัญญัติไม่ครอบคลุมหากมีการก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีซึ่งเทศบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงรูปแบบของอาคารที่ก่อสร้างจะต้องมีสภาพกลมกลืนกับโบราณสถานหรือไม่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์นายช่างผังเมืองลพบุรี และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการอนุรักษ์เมืองลพบุรีและประวัติเมืองลพบุรี เห็นว่าการควบคุมอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถานนั้น ถ้าจะให้มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถานควรจะต้องมีทั้งการควบคุมรูปแบบของอาคาร ความสูงของอาคาร และสภาพการซ่อมแซมภายนอกอาคาร โดยคำนึงถึงสภาพความกลมกลืนกับโบราณสถานเพื่อคงความเป็นเมืองเก่าที่มีโบราณสถานอยู่หลายแห่งด้วยกัน

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติในเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ภายในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี พ.ศ.2533 ว่าการก่อสร้างอาคาร การดัดแปลง การเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดที่อยู่ในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี จะต้องกำหนดรูปแบบของอาคาร นอกจากนี้เทศบัญญัติควรครอบคลุมถึงกรณีการซ่อมแซม[33] ทั้งนี้เนื่องจากเทศบัญญัติเดิมเป็นกฎเกณฑ์ที่ห้ามเฉพาะการดัดแปลงอาคารเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันการซ่อมแซมอาคาร เช่น กรณีการทาสีก็ดี จะต้องคำนึงความกลมกลืนกับโบราณสถาน

---

[33] ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้ให้คำนิยามของคำว่า **"ซ่อมแซม"** หมายความว่า ซ่อมหรือเปลี่ยนส่วนต่างๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม ส่วนคำว่า **"ดัดแปลง"** หมายความว่า เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบรูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ ของโครงสร้างของอาคาร หรือส่วนต่างๆ ของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิมและมิใช่การซ่อมแซมหรือการดัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น การซ่อมแซมกับการดัดแปลงจึง**มีความหมายและการปรับใช้ในบริบทที่ต่างกัน**

และสภาพแวดล้อมรอบโบราณสถาน กับทั้งเทศบัญญัติควรมีมาตรการส่งเสริมและเพิ่มแรงจูงใจให้กับเอกชนที่มีอาคารอยู่ในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีเกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษพบว่าในการอนุรักษ์โบราณสถานจะมีการประกาศเขตอนุรักษ์ (Conservation Areas) ซึ่งเมื่อประกาศเป็นเขตอนุรักษ์แล้วจะมีการควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดขององค์กรผังเมืองท้องถิ่นซึ่งการก่อสร้างใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อลักษณะจำเพาะหรือลักษณะที่พึงปรากฏของเขตอนุรักษ์จะต้องถูกควบคุมโดยข้อกำหนดขององค์กรผังเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการรื้อถอนอาคารในเขตอนุรักษ์ การซ่อมแซมอาคาร การควบคุมการทาสี การอนุรักษ์ต้นไม้โดยควบคุมการตัด ควบคุมการโฆษณา ควบคุมการพัฒนาที่ดินของรัฐและเอกชนที่ต้องได้รับอนุญาต โดยการอนุญาตให้มีการพัฒนาที่ดินได้ต่อเมื่ออาคารนั้นไม่สามารถรักษาต่อไปได้หรือการรื้อเพื่อสร้างใหม่บางส่วนทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการตายของศูนย์กลางเมือง

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศอังกฤษนั้นจะกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์โดยควบคุมการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อลักษณะจำเพาะหรือลักษณะที่พึงปรากฏของเขตอนุรักษ์ และยังให้ความสำคัญแม้กระทั่งควบคุมการตัดต้นไม้ การพัฒนาที่ดินของรัฐและเอกชนในเขตอนุรักษ์สามารถพัฒนาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและเพื่อป้องกันการตายของเมือง

4.2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีเจตนารมณ์ต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมและระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติ โดยการคุ้มครองนั้นกระทำโดยการออกกฎกระทรวงให้พื้นที่ตรงนั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี ผู้ศึกษาพบว่าองค์กรที่มีหน้าที่ในการอนุรักษ์โบราณสถาน คือ หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี การทำงานจะเป็นการทำงานโดยการประสานงานร่วมกับสำนักศิลปากรที่ 4 จังหวัดลพบุรีซึ่งเป็นองค์กรหลัก และจากการสัมภาษณ์อาจารย์หัวหน้าหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี กล่าวว่าหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี จะดูแลเฉพาะสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบโบราณสถานเช่น กรณีที่เทศบาลเคยนำถังขยะไปไว้ที่บริเวณริมรั้วด้านหลังของบ้านวิชาเยนทร์อันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อโบราณสถาน หรือกรณีที่ปรากฏว่ามีการสร้างอาคารสูงบดบัง

โบราณสถาน หรือการก่อสร้างอาคารติดกับโบราณสถาน ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้มีการนำมาใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร



ภาพที่ 3.8 ป้ายถนนฝรั่งเศส



ภาพที่ 3.9 บริเวณถนนฝรั่งเศสจากประตูวังนารายณ์สู่บ้านวิชาเยนทร์ (บ้านหลวงรับราชทูต)



ภาพที่ 3.10 บริเวณด้านหลังวัดเสาธงทอง

DRAFT



ภาพที่ 3.11 ถังขยะที่อยู่บริเวณด้านหลังวังนารายณ์

4.2.3 การกำหนดโทษและบังคับโทษ

ในการกำหนดโทษและบังคับโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อโบราณสถาน ผู้ศึกษาพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

4.2.3.1 กฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พบว่าในส่วนของการกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่บุกรุกโบราณสถาน ทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถานนั้น บทลงโทษดังกล่าวเป็นบทลงโทษสำหรับความรับผิดทางอาญา กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จะต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำมี “เจตนา” กระทำความผิดหรือไม่ หากผู้กระทำไม่รู้ว่าสถานที่แห่งนั้นเป็นโบราณสถานที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแล้ว ต้องถือว่าผู้กระทำไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด กรณีจึงถือได้ว่าผู้กระทำขาดเจตนากระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 ศาลย่อมไม่อาจลงโทษผู้กระทำได้

ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 คือ กรมศิลปากร สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

4.2.3.2 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการกำหนดโทษแล้วเห็นได้ว่ากรณีความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้นถือได้ว่าเป็นบทสันนิษฐานความรับผิดโดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพภายในจิตใจของผู้กระทำว่า ผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ และความเสียหายนั้นสัมพันธ์กับการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยเป็นผลโดยตรงและไม่ไกลกว่าเหตุแล้ว ผู้กระทำต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินที่เสียหายไปนั้นทั้งหมด บุคคลที่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำนี้จะต้องเป็นรัฐเท่านั้น การฟ้องคดีของรัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 รัฐไม่ต้องพิสูจน์ถึงความผิดของผู้กระทำซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งรัฐมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การฟ้องคดีโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึงเป็นประโยชน์มากกว่า

สำหรับกรณีความรับผิดทางอาญานั้นมีความผิดอยู่สองความผิด คือ ความผิดเกี่ยวกับการบุกรุก ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 คือ มาตรการที่คุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมและมาตรการห้ามการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ส่วนมาตรา 45 คือ กรณีในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ ดังนั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็น

ได้ว่าความรับผิดทางอาญานั้นจะทับซ้อนกับความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 คือ สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.2.3.3 กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในแต่ละเขตพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษ[34] คือ การกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ อาจแบ่งออกได้ดังนี้

สำหรับความรับผิดทางอาญา คือ การที่ผู้กระทำใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นไปตามผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ส่วนมาตรการทางปกครองนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถร้องขอต่อศาล ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับโทษแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรการทางปกครองมีผลกระทบต่อผู้ฝ่าฝืนมากกว่ามาตรการทางอาญาโดยมาตรการทางอาญานั้นจำคุกเพียงหกเดือนเท่านั้น สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการผังเมือง คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[34] มาตรา 83 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 หรือมาตรา 48 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตาม ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด”

4.2.3.4 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากการศึกษาโบราณสถานเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้น อาศัยเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองลพบุรีเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใดภายในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทกำหนดโทษไว้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายต้องนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522 มาบังคับใช้ซึ่งอาจทำให้ประชาชนในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีเข้าใจว่าเทศบัญญัติไม่มีบทกำหนดโทษได้

จากกรณีศึกษาในเขตพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้น อาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวไม่มีบทกำหนดโทษไว้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายต้องนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522 มาบังคับใช้เช่นเดียวกับในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีซึ่งอาจทำให้ประชาชนเข้าใจว่าไม่มีบทกำหนดโทษ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับโทษแล้วจะเห็นได้ว่าการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ต้องอาศัยกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น หากท้องถิ่นใดไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจทำให้มีการก่อสร้างอาคารโดยรอบโบราณสถานเป็นไปอย่างไม่มีการควบคุม อาคารที่ก่อสร้างในภายหลังอาจเป็นอาคารที่มีรูปลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมซึ่งไม่สอดคล้องหรือกลมกลืนกับโบราณสถานทำให้เกิดทัศนียภาพอุจาดแก่โบราณสถานได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ใช้ย้อนหลังไปบังคับกับอาคารที่ได้ก่อสร้างมาก่อนที่ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับโทษคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษและบังคับโทษสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโบราณสถาน ผู้ศึกษาพบว่าการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความรับผิดทั้งในทางแพ่งทางอาญา และบางกรณีอาจถูกบังคับโดยมาตรการทางปกครองอีกด้วย โดยการอาศัยกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทำให้ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

4.2.4 การส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน

กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้ใช้สิทธิที่จะร้องขอต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่

วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งระงับการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และหากศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมศิลปากรระงับการขึ้นทะเบียน และ/หรือกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถาน ก็ให้อธิบดีกรมศิลปากรระงับการขึ้นทะเบียนหรือการกำหนดเขต หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจขึ้นทะเบียนได้

เมื่อมีการขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์เป็นโบราณสถานแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีหน้าที่จะต้องแจ้งการชำรุด หักพัง หรือเสียหาย ไม่ว่าประการใดเป็นหนังสือไปยังอธิบดีกรมศิลปากรภายใน 30 วันนับแต่วันที่โบราณสถานนั้นชำรุด หักพัง หรือเสียหาย หากไม่แจ้งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับคำสั่งจากอธิบดีกรมศิลปากรเข้าทำการซ่อมแซม หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อการบูรณะ หรือรักษาให้คงสภาพเดิม และหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานจะเป็นผู้โอนโบราณสถานให้แก่บุคคลอื่นจะต้องแจ้งการโอนเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่มีการโอนไปยังอธิบดีกรมศิลปากรภายใน 30 วัน นับแต่วันโอน และในกรณีที่เจ้าของเป็นผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีกรมศิลปากร หากไม่แจ้งก็ถือว่ามีความผิด ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนในการใช้สอยทรัพย์สินอย่างปกติ ดังนี้ รัฐควรมีมาตรการที่จะมาส่งเสริมหรือจูงใจให้เอกชนเกิดความสนใจในการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่ามีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถานคือ มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร ทั้งโดยการหักลดหย่อนภาษีอากร หรือการยกเว้นภาษีบางชนิดให้แก่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองโบราณสถานหรือผู้บริจาคเงินเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

มาตรการทางกฎหมายสนับสนุนทางการเงินแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียน โดยรัฐอาจช่วยเงินค่าซ่อมแซมร้อยละแปดสิบของค่าซ่อมแซมทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เอกชนจะได้เห็นถึงความสำคัญของโบราณสถานในฐานะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

ผู้ศึกษาของยกกรณีศึกษาตลาดน้ำอัมพวาที่เจ้าของเรือนไม้ขายที่ดินและเรือนไม้ให้กับนายทุนที่กำลังทำโครงการโรงแรมระดับหรูระดับ 4 ดาว ของนายชูชัย ชัยฤทธิเลิศ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท เจมพีช กรุ๊ป เจ้าของธุรกิจเพชรชื่อดัง ต่อมานายนายชูชัย ชัยฤทธิเลิศ ได้รื้อเรือนไม้ ทำให้ชาวชุมชนตลาดน้ำอัมพวาต่อต้านในฐานะที่บ้านเรือนไม้เปรียบเสมือนวิถีชีวิตของชาวตลาดน้ำอัมพวาและเรือนไม้ซึ่งเป็นของที่อยู่คู่กับตลาดน้ำ ถือเป็นเสน่ห์ของตลาดน้ำอัมพวา การที่รัฐไม่มาปกป้องเรือนไม้ที่อยู่คู่ตลาดน้ำอัมพวาย่อมมีผลต่อวิถีชีวิตของชุมชนแห่งนี้ให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลง สุดท้ายรัฐอาจต้องสูญเสียมรดกทางวัฒนธรรมในรูปธรรมและมรดกทางวัฒนธรรมในนามธรรม

ดังนั้น การที่ชุมชนชาวอัมพวาต่อต้านการรื้ออาคารเรือนไม้ที่ชุมชนชาวอัมพวาถือว่าเรือนไม้คือวิถีชีวิตของชุมชนที่อยู่คู่กับตลาดน้ำอัมพวา ย่อมแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐจะอนุรักษ์สิ่งซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมให้อยู่คู่กับประเทศไทยได้นั้น รัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์อย่างเดียวโดยไม่มีการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างอื่นร่วมด้วย กรณีอาจส่งผลต่อการอนุรักษ์โบราณสถานในระยะยาวได้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรใช้มาตรการทางกฎหมายที่จะส่งเสริมหรือจูงใจด้วยการช่วยเหลือเงินเพื่อการซ่อมแซมอาคารเรือนไม้ เพื่อให้ชุมชนเกิดความรักและหวงแหนในมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งถือเป็นสมบัติของชาติ



ภาพที่ 3.12 กรณีศึกษาตลาดน้ำอัมพวา

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ในการศึกษาพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีพบว่ายังขาดมาตรทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เอกชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน ทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นเรื่องหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่การอนุรักษ์โบราณสถานที่กระทำโดยเอกชนนั้นจะอยู่ในรูปของชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี ทำให้ขาดการประสานงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการอนุรักษ์โบราณสถาน

นอกจากนี้ยังมีกรณีศึกษาพื้นที่ในกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการสัมภาษณ์กรรมการชุมชนป้อมมหากาฬ พบว่าป้อมมหากาฬเป็นป้อมปราการหนึ่งในสองแห่งที่เหลืออยู่ในปัจจุบันจากเดิมที่สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่มีทั้งหมด 14 ป้อมปราการ โดยกรรมการท่านนั้นเห็นว่าแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถานก็ตาม แต่การออกกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากต้องผ่านขั้นตอนในรัฐสภาทำให้เป็นไปได้ยาก การที่กระทรวงหรือกรมศิลปากรจะออกกฎกระทรวงที่มีหลักเกณฑ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นสามารถทำได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ยังเห็นว่าการอนุรักษ์โบราณสถานต้องมีส่วนร่วมจากชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับโบราณสถาน รัฐไม่มีบุคลากรเพียงพอในการที่จะดูแลรักษาโบราณสถาน ทั้งนี้การให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นจะทำให้ชุมชนเกิดความรักและหวงแหนในโบราณสถาน

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ที่ถนนจักรพรรดิพงษ์ แขวงวัดโสมมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร พบว่าการอนุรักษ์อาคารที่อยู่บริเวณถนนจักรพรรดิพงษ์โดยรักษารูปแบบอาคารและการทาสีภายนอกอาคารให้เป็นสีโทนเดียวกันนั้นเกิดขึ้นจากการที่ชุมชนร่วมกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารตามโครงการบ้านสินมั่นคง โดยชุมชนตกลงร่วมกันที่จะมีการออมเงินกันเองเป็นประจำ แล้วนำเงินที่ได้จากการออมดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงและดูแลรักษาอาคาร แสดงให้เห็นว่าการที่ชุมชนมีแนวคิดร่วมกันในการคิดและตัดสินใจ ส่งผลต่อการอนุรักษ์รูปแบบอาคารให้มีลักษณะอย่างเดียวกัน แสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงามของอาคาร การอนุรักษ์ดังกล่าวนอกจากจะเกิดผลดีในแง่ประหยัดงบประมาณของรัฐแล้ว ยังสามารถขยายผลการอนุรักษ์โบราณสถานไปยังชุมชนอื่นให้คิดและตัดสินใจร่วมกันอนุรักษ์ ทำให้เกิดรูปแบบการอนุรักษ์อาคารอย่างยั่งยืนและเหมาะสมต่อไปได้

ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน จึงมีข้อควรพิจารณาดังนี้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์โบราณสถาน ถือเป็นแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Paticipation) ซึ่งเป็นแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) ที่ต้องการจะเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมกันกับภาครัฐที่มีฐานะเป็นผู้ปกครอง โดยที่รัฐจะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมในการตัดสินใจเพื่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็น และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหลายด้าน ๆ อาทิ ในเรื่องทางการเมือง การปกครอง การพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งวิธีการหรือว่ารูปแบบของการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ นั้น มีการดำเนินการได้ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไต่สวนสาธารณะ หรือว่าการทำประชาพิจารณ์ในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น[35]

สำหรับแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้แบ่งการมีส่วนร่วมใน 2 ระดับ ดังต่อไปนี้ คือ[36]

ระดับที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ (Top-Down Approach) ซึ่งพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ได้เริ่มต้นมาจากเบื้องบนหรือจากรัฐบาลกล่าวคือว่า ในกระบวนการความคิดริเริ่มหรือความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนนั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการริเริ่ม สั่งการ การชักชวน หรือการขอความร่วมมือจากรัฐโดยที่รัฐจะมีบทบาทในกิจการต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นมาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปแล้วจะเกิดในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการที่ออกจากส่วนกลาง อาทิ แผนพัฒนาจังหวัดที่หน่วยราชการในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาแล้วจึงสั่งการไปยังหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติตาม

ระดับที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง (Bottom-Up Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนเอง ประชาชนมีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงนี้ อาจจะเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการเข้าร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ การควบคุม

---

[35] นิธิภัทธ์ สถาปนาสุต. (2554). *การคุ้มครองปะการัง:ศึกษามาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง.* หน้า 16.

[36] อภิษฎา คุณาพรธรรม. (2551). *การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเครือข่ายองค์กรชุมชน:กรณีศึกษากลุ่มอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลนบ้านเปร็ดในจังหวัดตราด.* หน้า 48-49 อ้างถึงในนิธิภัทธ์ สถาปนาสุต. (2554). *การคุ้มครองปะการัง:ศึกษามาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง.* หน้า 16-17.

ตรวจสอบ การรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ร่วมกับภาครัฐ

สำหรับวิธีการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐได้ ก็โดยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเสนอแนะแนวทางในการตัดสินปัญหา การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม เช่น การเป็นคณะกรรมการที่มีประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการ หรือการให้ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงที่สุดโดยการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาของการมีส่วนร่วมโดยชุมชนแล้ว มีปัญหาดังต่อไปนี้

1) กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบเกิดจากความสมัครใจ หรือเกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการแสดงถึงเจตจำนงร่วมกันโดยภาคประชาชนที่มีบทบาทร่วมกับภาครัฐ และการมีส่วนร่วมนั้นต้องการให้เกิดสภาพบังคับในทางสังคม ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการรับรองโดยกฎหมาย

2) ในแง่รัฐธรรมนูญนั้น สิทธิชุมชนนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีย่อมตั้งอยู่บนรากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานในการพัฒนาและแสวงหาความเป็นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของปัจเจกชนแต่ละคนในแง่นี้กฎหมายรัฐธรรมนูญได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพสำหรับพลเมืองแต่ละคนที่จะดำเนินชีวิตตามวิถีทางที่ตนเองเลือกได้อย่างอิสระ จึงอาจจัดได้ว่าสิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นนี้เป็นสิทธิในบุคคลภาพของปัจเจกแต่ละคน(Right of Personality) ในขณะเดียวกันสิทธิดังกล่าวก็เป็นสิทธิที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของชุมชนตามจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีซึ่งกำลังตกอยู่ในอันตรายว่าจะสูญพันธ์หรือถูกทำลายสิ้นไปไม่สามารถดำรงอยู่อย่างกลมกลืนกับการดำรงวิถีชีวิตของคนกลุ่มอื่น ๆ ที่อยู่ในสังคมโดยรอบได้ ดังนั้นสิทธิชนิดนี้ก็เป็นสิทธิรวมหมู่ของหมู่คณะบุคคล(Collective Rights)ซึ่งเอกชนแต่ละคนไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการให้บรรลุผลได้โดยลำพัง ต้องอาศัยหมู่คณะในการดำรงวิถีชีวิตเช่นนั้นไว้ และยังเป็นสิทธิทางสังคมที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสังคมของคณะบุคคลที่เป็นฝ่ายข้างน้อยและยากที่จะได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองในแง่วัฒนธรรมอีกด้วย[37]

---

[37] กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวเป็นชุมชน*. หน้า 131.

ดังนั้น การอนุรักษ์โบราณสถานโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนี้ หากพิจารณาจากสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดในแง่ที่ว่าสิทธิชุมชนนี้เอกชนแต่ละคนไม่สามารถรวมกันได้โดยลำพังโอกาสที่จะร่วมกันเพื่อเจตจำนงของคณะบุคคลจึงเป็นไปได้ยากเพราะต้องอาศัยความสมัครใจของแต่ละคน และขาดการรับรองโดยกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

4.4 วิเคราะห์ปัญหาการประสานประโยชน์ในการอนุรักษ์โบราณสถานกับประโยชน์ของเอกชนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้[38] พอสรุปได้ดังนี้

ในกฎหมายเอกชนถือว่าเอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งประโยชน์ส่วนตัวของตน กฎหมายจึงต้องถือว่าเอกชนเสมอภาคกันและเท่าเทียมกันตามกฎหมาย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงต้องอาศัยความสมัครใจเข้าก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่ในกฎหมายมหาชนมีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทน โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจของกิจการ และเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กิจการของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมโดยออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองหรือที่เรียกว่าเป็น “การใช้อำนาจในการควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย” และการให้บริการตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคมหรือที่เรียกว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ”[39]

---

[38] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ; ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 298-301.

[39] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 61-68.

ข้อพิจารณาในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชน หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐมีข้อพิจารณา 4 ประการ[40] ดังนี้

ประการที่ 1 ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันมากที่สุด กล่าวคือเป็นการทำให้ประโยชน์ของทั้งสองสิ่งประสานกลมกลืนกัน โดยผสานระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและอำนาจของส่วนรวมซึ่งเป็นความผาสุกโดยทั่วไปของประชาชน

ประการที่ 2 ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์เอกชน กล่าวคือประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ที่ทุกคนร่วมกันเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์เอกชนเป็นประโยชน์ของแต่ละคน ดังนั้นในกรณีที่ประโยชน์ของทั้งสองสิ่งขัดแย้งกันก็ต้องเลือกประโยชน์สาธารณะมาก่อนประโยชน์เอกชน ทั้งนี้กฎหมายถือประโยชน์สาธารณะมีค่าเหนือกว่านั่นเอง

ประการที่ 3 ประโยชน์ของเอกชนพึงสละเพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น แม้จะถือว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์เอกชน แต่ก่อนที่จะอ้างความสูงสุดของประโยชน์สาธารณะไปตัดรอนประโยชน์เอกชน จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบที่จะไม่ทำให้เอกชนเสียเปรียบโดยไม่จำเป็น กล่าวคือจะใช้หลักนี้ต่อเมื่อมีกรณีเป็นปรปักษ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองอย่างแท้จริง และไม่มีทางประสานให้ประโยชน์ทั้งสองสิ่งลงรอยสอดคล้องกันได้จริง ๆ ตามหลักการประการแรก คือแม้จะปฏิบัติอย่างไรก็ต้องมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ เมื่อไม่มีวิธีที่จะดำเนินงานมหาชนให้ลุล่วงไปโดยไม่กระทบสิทธิเอกชนแล้ว การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือกเอาวิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นหลักการใช้อำนาจมหาชนที่เรียกว่า “หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ” ดังนั้น การใช้อำนาจมหาชนจะต้องพิจารณาให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชน หลักการนี้สามารถนำไปพิจารณาทั้งในการตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจ

ประการที่ 4 เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะพึงได้รับค่าชดเชยความเสียหาย กล่าวคือเมื่อเอกชนยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากกิจการทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพราะความผิดของตน แต่เพราะคุณค่าที่เหนือกว่าของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายนั้นได้รับค่าชดเชย

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดเรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะคือการอนุรักษ์โบราณสถานนั้น ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการคุ้มครองโบราณสถานและการคุ้มครอง

---

[40] สมยศ เชื้อไทย. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 40-42.

สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนเช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถาน การห้ามขุดค้นใด ๆ ภายในเขตโบราณสถาน เป็นต้น

นอกจากนี้แนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานยังต้องขยายการคุ้มครองโบราณสถานในพื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถานเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน มีปัญหาว่าหากเอกชนมีที่ดินซึ่งไม่มีสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตโบราณสถาน ต่อมารัฐได้ออกกฎเกณฑ์บังคับห้ามเอกชนก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนในที่ดินของตนเองทั้งนี้เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน การกระทำของรัฐดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย ดังนั้นรัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วย เพราะการจำกัดสิทธิดังกล่าวทำให้เอกชนผู้นั้นไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ทำประโยชน์อะไรได้เลยต้องสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

1) เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กฎหมายดังกล่าวไม่บังคับใช้ในพื้นที่ซึ่งต่อเนื่องจากเขตโบราณสถาน

2) หากรัฐไม่ใช้มาตรการเวนคืนที่ดิน แต่รัฐควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนในพื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถานเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยไม่อนุญาตให้เอกชนสามารถก่อสร้างอะไรได้เลยนั้น รัฐจำเป็นต้องใช้วิธีการประสานประโยชน์ในการอนุรักษ์โบราณสถานกับประโยชน์ของเอกชนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยการกระทำของรัฐเสมือนการเวนคืนที่ดิน รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เอกชนเสมือนรัฐได้เวนคืนที่ดินเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยรัฐอาจชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนเป็นค่าขาดประโยชน์ในที่ดินอันเนื่องจากเอกชนผู้นั้นต้องสูญเสียโอกาสในทางเศรษฐกิจ และสูญเสียรายได้จากการที่เอกชนสามารถนำที่ดินของตนเองมาหาประโยชน์

กล่าวโดยสรุป พื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถานเป็นพื้นที่ซึ่งรัฐสามารถขยายการคุ้มครองโบราณสถาน โดยรัฐอาจใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะกระทบสิทธิในที่ดินของเอกชนได้เท่าที่จำเป็นและต้องชดเชยเป็นค่าขาดประโยชน์ในที่ดินให้แก่เอกชน

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย โดยการศึกษาถึงสภาพปัญหาในการอนุรักษ์ของไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายโบราณสถาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย จากนั้นศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานในต่างประเทศ และวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน นอกจากนี้ยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมศิลปากร หัวหน้าหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน ภาคเอกชนได้แก่ ชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี นอกจากนี้ยังได้สัมภาษณ์ชาวบ้านชุมชนป้อมมหากาฬ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตโบราณสถาน และนักวิชาการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานให้มีความเหมาะสมชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าโบราณสถานในประเทศไทยมีสภาพปัญหาจากการถูกบุกรุก ทำลาย เช่น การก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนทับลงบนกำแพงเมือง คูเมือง การก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนในเขตโบราณสถาน การสร้างอาคารหรือโรงเรือนติดกับโบราณสถานจนเกินไปโดยไม่มีการเว้นระยะห่างจากโบราณสถานโดยรอบไม่น้อยกว่า 20 เมตร อันมีลักษณะเป็นการทำให้โบราณสถานเสียหายโดยตรง กับสภาพปัญหาจากการก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนสูงกว่าหรือเท่ากับโบราณสถานจนกระทั่งบดบังโบราณสถาน หรือการก่อสร้างอาคารโดยรอบโบราณสถานที่ไม่มีสภาพกลมกลืนกับโบราณสถาน การปรับปรุงซ่อมแซมทาสีอาคารไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมให้มีความกลมกลืนกับโบราณสถานอันมีลักษณะเป็นการทำให้โบราณสถานเสียหายโดยอ้อม สภาพปัญหาจากการที่ภาคเอกชนขาดการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการอนุรักษ์

โบราณสถาน สภาพปัญหาจากการที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเห็นคุณค่าของโบราณสถานว่ามีความสำคัญต่อประเทศชาติอย่างไรจึงขาดจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์โบราณสถาน ขณะเดียวกันภาครัฐเองก็คลาดแคลนงบประมาณและบุคคลากรที่จะคุ้มครอง ดูแล รักษา และอนุรักษ์โบราณสถานอย่างทั่วถึง ทั้งนี้โดยมีสาเหตุเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และการพัฒนาของเมืองซึ่งขาดทิศทางที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงโบราณสถานหรือประชาชนทั่วไปไม่มีจิตสำนึกเพียงพอที่จะดำเนินการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน จึงทำให้โบราณสถานในปัจจุบันถูกทำลาย เสียความสง่างาม และเสื่อมคุณค่าลงเป็นจำนวนมาก

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยพบว่ากฎหมายหลักที่ใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถานคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะเป็นกฎหมายที่ช่วยในการอนุรักษ์โบราณสถานเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 กฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง จากปัญหาในการอนุรักษ์โบราณสถานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย สามารถสรุปเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน

มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นการป้องกันตัวโบราณสถานมิให้ถูกทำลาย หรือทำให้เสียหายโดยตรง โดยมีประเด็นการกำหนดความหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็น “โบราณสถาน” และการกำหนดเขตโบราณสถาน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีกฎหมายหลักที่บังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

ในการให้ความหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็น “โบราณสถาน” นั้น ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “โบราณสถาน” ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี จากการศึกษาอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก กฎบัตรเวนิส

และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่น พบว่าความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ยังไม่ครอบคลุมอสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรม และประโยชน์ทางวัฒนธรรมด้วย ทั้งนี้เพราะการอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบันครอบคลุมแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และแหล่งสถาปัตยกรรม

ในการกำหนดเขตโบราณสถานพบว่ากรมศิลปากรใช้แนวปฏิบัติที่จะต้องมีระยะห่างจากโบราณสถานโดยรอบไม่น้อยกว่า 20 เมตร ไม่มีป้ายกำหนดที่แสดงขอบเขตให้เห็นเขตโบราณสถานอย่างชัดเจนมีเฉพาะป้ายที่ประกาศกำหนดความผิดเท่านั้น ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงขอบเขตโบราณสถาน จึงทำให้มีการบุกรุก รุกล้ำเข้ามาก่อสร้างอาคารหรือโรงเรือนในเขตโบราณสถาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่พบเห็นโดยทั่วไปและก่อให้เกิดผลเสียหายต่อโบราณสถานอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรมีผลใช้บังคับภายในหน่วยงานเท่านั้นไม่มีผลเป็นกฎหมายที่จะบังคับได้จริง

ส่วนการประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนนั้น พบว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่ออำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินและแดนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินและใต้พื้นดินทำให้เจ้าของที่ดินต้องถูกจำกัดสิทธิหรือถูกลิดรอนสิทธิบางประการ กล่าวคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือขุดค้นใด ๆ ในบริเวณเขตโบราณสถาน การจำกัดสิทธิดังกล่าวสามารถกระทำได้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เปิดช่องให้สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้และโดยไม่มีเงื่อนไข แต่การตรากฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 กล่าวคือ การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นกรณีจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวถือว่าจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพราะเป็นการคุ้มครองโบราณสถานที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและเป็นมรดกทางทรัพย์สินของชาติ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนจึงถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ เพราะหากไม่มีจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตโบราณสถานแล้ว อาจทำให้โบราณสถานที่มีความสำคัญต้องเสียหายและถูกทำลายลงจนไม่อาจกลับฟื้นฟูขึ้นใหม่ได้อีก

ผู้ศึกษายังพบว่ามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ได้ผ่อนคลายการจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินโดยการให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรสามารถอนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือขุดค้นใดๆ ในเขตโบราณสถานได้ การให้ดุลพินิจดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดผลดีในทางที่ทำให้เห็นได้ว่าไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินเกินสมควร แต่ก็มีข้อเสียที่ทำให้อธิบดีกรมศิลปากรอาจใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วเห็นได้ว่าการใช้สิทธิของเอกชนต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือต้องใช้สิทธิในทางสุจริต ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมมีความสำคัญกว่าแต่ต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองการใช้สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนด้วย หากเห็นว่าการใช้สิทธิของเอกชนเป็นไปโดยสุจริตไม่กระทบกระเทือนประโยชน์สาธารณะจนเกินสมควร ย่อมอยู่ในดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรที่จะอนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือขุดค้นใด ๆ ในบริเวณโบราณสถานได้

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ พบว่าการอนุรักษ์โบราณสถานจะกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษนั้นการกำหนดเขตจะเป็นการกำหนดร่วมกันระหว่างผู้มีคุณวุฒิท้องถิ่นมาร่วมกัน แล้วประกาศขึ้นทะเบียนเป็นเขตอนุรักษ์ พร้อมกันนี้ยังจัดพิมพ์ประกาศให้ทราบกันโดยทั่วกัน นอกจากนี้ยังพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษนั้น ให้ความสำคัญกับเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) ว่ารัฐควรมีนโยบายที่จะต้องจ่ายค่าบำรุงรักษาอาคารต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ไม่ว่าอาคารนั้นจะเป็นอาคารประวัติศาสตร์หรือโบราณสถาน

2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน

มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบโบราณสถาน โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยรอบโบราณสถาน ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร

จากการศึกษาในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรีและในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์พบว่าในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารนั้น กฎหมายที่ส่งผลต่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานมากที่สุดคือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายแม่บท การกำหนดรายละเอียดจึงต้องอาศัยกฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวงและกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือดัดแปลงอาคารในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเช่น กรณีของเทศบัญญัติเมืองลพบุรีไม่ครอบคลุมการกำหนดรูปแบบของอาคาร การปรับปรุงซ่อมแซมทาสีอาคารให้มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นพบว่าให้ความสำคัญกับการปรับปรุงอาคารในพื้นที่อนุรักษ์โดยการเน้นรูปแบบที่มีความกลมกลืน และการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการซ่อมแซมอาคาร ทั้งนี้เป็นแสดงให้เห็นถึงความมีเอกลักษณ์ของอาคารที่มีลักษณะพิเศษ โดดเด่นเฉพาะตัวกว่าอาคารในรูปแบบอื่นๆ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษพบว่าในเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) ซึ่งเป็นบริเวณที่มีความหมายพิเศษทางสถาปัตยกรรมหรือประวัติศาสตร์ และมีเอกลักษณ์หรือตามที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์และส่งเสริมอาจเป็นกลุ่มอาคารจำนวนมาก บริเวณย่านใจกลางเมือง ไม่ว่าจะเป็นอาคารที่ขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อมีการขึ้นทะเบียนเป็นเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) องค์กรผังเมืองท้องถิ่นจะมีการควบคุมการพัฒนา โดยสถานที่ใดที่อยู่ในเขตอนุรักษ์หากจะมีการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาจะต้องมีความเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อลักษณะจำเพาะหรือลักษณะที่พึงปรากฏของเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการรื้อถอนอาคารซึ่งการรื้อถอนจะต้องมีใบอนุญาต ควบคุมการทาสีภายนอกของอาคารเพื่อการกลมกลืนกับโบราณสถาน ควบคุมการตัดต้นไม้ ควบคุมการโฆษณาต่างๆ

3. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษและบังคับโทษ

มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กฎหมายในการกำหนดโทษและบังคับโทษซึ่งเป็นกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในการกำหนดโทษและการบังคับนั้น จากการศึกษา

พบว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะแยกหน่วยงานในการบังคับใช้ โดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 หน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายคือ กรมศิลปากรสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ขาดการประสานงาน และขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้หรือบังคับใช้ได้ไม่เต็มที่

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในอนุรักษ์โบราณสถานอย่างเดียว โดยประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถานร่วมด้วย ทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว การอนุรักษ์โบราณสถานจึงขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนหรือชุมชนในท้องถิ่นในการช่วยคุ้มครองดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษาแนวคิดในเรื่องมาตรการจูงใจเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานพบว่ามาตรการดังกล่าวมีแนวคิดที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยการสร้างแรงจูงใจนั้นอาจแบ่งออกเป็น แรงจูงใจโดยตรงได้แก่ การให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม โดยการให้เงินสนับสนุนนี้อาจเป็นการให้แบบให้เปล่า(Grants) หรือเป็นการสมทบ(Matching Grants) ซึ่งการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการที่รัฐได้ประกาศคุ้มครองทรัพย์สินที่มีคุณค่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมโดยการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และโบราณสถานนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนซึ่งผู้เป็นเจ้าของมีภาระในการใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษาโบราณสถานของตน โดยรัฐมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษา ทำให้โบราณสถานที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องเสื่อมสลายไป ส่วนแรงจูงใจทางอ้อมได้แก่ การที่รัฐใช้มาตรการทางด้านภาษีเช่น การลดภาษีเงินได้ (Income Tax Reduction) การลดภาษีเพื่อทดแทนการไม่พัฒนาอาคารนั้นให้เป็นรูปแบบอื่น(Cost of Keeping Property Intact) หรือการลดภาษีเงินได้ให้กับบริษัทเอกชนที่ได้เข้ามาช่วยเหลือในการอนุรักษ์โบราณสถานในด้านต่าง ๆ

ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศญี่ปุ่นพบว่ามีมาตรการที่ส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน เกิดขึ้นจากแนวความคิดการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือ

โดยเห็นได้จากการที่ถ้าถนนสายใดมีบ้านโบราณอยู่ตลอดแนวถนน รัฐบาลจะเป็นผู้ปรับปรุงและซ่อมแซมบ้านโบราณ

ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาและการคุ้มครองโบราณสถานและสิ่งแวดล้อมโบราณสถานของประเทศอังกฤษพบว่าโดยกฎหมายผังเมืองในปี ค.ศ.1972 (The Town and Country Planning Act Amendent 1972) กำหนดให้มีเงินทุนและเงินให้ยืมสำหรับการอนุรักษ์และส่งเสริมทัศนียภาพและรูปลักษณ์ของเขตอนุรักษ์(Conservation Areas) การให้เงินทุนและเงินให้ยืมจะมีเงื่อนไขการจ่ายดอกเบี้ยและอื่น ๆ หรือไม่ก็ได้

5. ปัญหาทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษาแนวความคิดสากลในการอนุรักษ์โบราณ พบว่าการอนุรักษ์โบราณสถานจากเดิมเน้นเฉพาะโบราณสถาน สถาปัตยกรรม และแหล่งที่ตั้งมาพิจารณาภาพรวมที่กว้างขึ้น โดยครอบคลุมถึงมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ที่สำคัญที่สุดก็คือเน้นการให้คนเป็นศูนย์กลางของการอนุรักษ์เมือง โดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และการเคารพในกรรมสิทธิ์ของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่

จากการศึกษาการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย พบว่ามาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานนับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญและเป็นมาตรการหลักในการอนุรักษ์และฟื้นฟูโบราณสถาน โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดถึงสิทธิชุมชนในมาตรา 66 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงสิทธิชุมชนดังกล่าวก็ด้วยมีเจตนารมณ์ที่จะเห็นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถาน มิให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว เพราะการที่ชุมชนมีส่วนร่วมจะเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถร่วมกันตัดสินปัญหา แก้ไขปัญหาร่วมกัน อย่างเหมาะสมกับพื้นที่และตามความต้องการของชุมชน ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสะท้อนถึงความมีจิตสำนึกร่วมกันและความเข็มแข็งของชุมชนในการร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน

จากการศึกษาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานใน 2 ภารกิจ คือ

1. ภารกิจด้านการบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐานได้แก่ กิจกรรมรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการปกป้องคุ้มครองโบราณสถานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด โดยอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนสามารถท้องถิ่นดำเนินการซ่อมแซมเบื้องต้นตามรูปแบบ วัสดุ และวิธีดั้งเดิม การค้ำยันโบราณสถาน การสงวนรักษา การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การบูรณะ การปฏิสังขรณ์ การประกอบคืนสภาพด้วยวิธีอนัสติโลซีส(Anastylosis) การประยุกต์ใช้สอยเฉพาะโบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับชาติให้ด้วย

การที่กรมศิลปากรยังไม่ถ่ายโอนภารกิจดูแลรักษาโบราณสถานในระดับชาติ เนื่องจากกรมศิลปากรยังไม่มีความเชื่อมั่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการดูแลรักษาโบราณสถานได้มีประสิทธิภาพเท่ากับที่กรมศิลปากรดำเนินการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมด้านวิชาการและคนทำงานที่มีประสบการณ์ในเรื่องทางเทคนิค[1]

จากกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี คือ โบราณสถานวัดปืน พบว่าการอนุรักษ์โบราณสถานเกิดขึ้นจากความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการเข้าครอบครองที่ดินบริเวณวัดปืน ต่อมาได้สร้างความเข้าใจร่วมกับชุมชนให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานวัดปืน และได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน จนกระทั่งชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณวัดปืนได้ยอมให้มีการรื้อถอนอาคารและโรงเรือน

จากกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ พบว่าการอนุรักษ์โบราณสถานเกิดขึ้นจากชุมชนได้ร่วมคิดและตัดสินใจร่วมกันในการอนุรักษ์โบราณสถาน ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกร่วมกันในการคุ้มครอง ดูแลรักษาและอนุรักษ์โบราณสถานอย่างเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน

ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในส่วนนี้ และในเรื่องสิทธิชุมชนที่จะร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานก็ยังคงไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิชุมชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน

---

[1] สายันต์ ไพรชาญจิตร์. (2548). *การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* หน้า 4 - 5.

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย และวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ พบว่ามาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยนั้นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้อันจะส่งผลดีต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทย รวมถึงการส่งเสริมหรือจูงใจให้ภาคเอกชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองโบราณสถาน ผู้ศึกษาเห็นสมควรขยายความหมายของคำว่า “โบราณสถาน” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก กฎบัตรเวนิสซึ่งเป็นกฎบัตรสากลที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับรักษาและคุ้มครองโบราณสถานของต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็น “โบราณสถาน” ได้นั้นจะต้องเป็นประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรม หรือประโยชน์ทางวัฒนธรรมด้วย โดยเพิ่มเติมความหมายของ “โบราณสถาน” ตามมาตรา 4 ว่า “โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม วัฒนธรรม หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย”

ส่วนการกำหนดเขตโบราณตามที่อธิบดีกรมศิลปากรเห็นสมควรและให้ถือเป็นโบราณสถานตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เนื่องจากการกำหนดเขตโบราณสถานในแต่ละท้องที่ไม่ชัดเจนแน่นอน ไม่มีป้ายกำหนดขอบเขต และไม่มีส่วนร่วมจากชุมชน ทำให้ชุมชนไม่ทราบถึงขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอนจึงเกิดปัญหาการบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ผู้ศึกษาเห็นสมควรแก้ไขมาตรา 7 โดยเพิ่มเติมมาตรา 7/1 โดยระบุว่า “ในการกำหนดเขตโบราณสถานจะต้องมีส่วนร่วมจากผู้เชี่ยวชาญของท้องถิ่นพร้อมทั้งมีการประชุมท้องถิ่นและควรรับฟังความคิดจากที่ประชุมท้องถิ่นนั้น เสร็จแล้วให้มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันพร้อมทั้งต้องมีการจัดทำป้ายที่บอกขอบเขตของโบราณสถานอย่างชัดเจน” ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนเกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน พร้อมทั้งตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานที่เป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติ

ส่วนการกำหนดเขตโบราณสถานที่ทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนนั้น มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนในการห้ามก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคาร หรือขุดค้นสิ่งใดๆ ในเขตโบราณสถาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 10 ผู้ศึกษาเห็นสมควรกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรว่าการอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้นจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ภายในเขตโบราณสถานในลักษณะเป็นการเกินจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุ และเมื่อมีการประกาศเขตโบราณสถานทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนแล้ว ควรจำกัดการพัฒนาในที่ดิน และควรเยียวยาแก่เอกชนที่ถูกบังคับโดยไม่สมัครใจเพื่อหลีกเลี่ยงทัศนคติที่อาจต่อต้านการอนุรักษ์โบราณสถานโดยการจ่ายค่าบำรุงรักษาอาคารที่อยู่ในเขตโบราณสถาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน

2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน การควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารในพื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถาน เนื่องจากอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถานนั้น ส่วนมากพบปัญหาว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซมอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถานไม่มีการคำนึงถึงลักษณะของอาคารให้มีความกลมกลืนกับโบราณสถาน ทำให้โบราณสถานเสื่อมคุณค่าและความสง่างาม ผู้ศึกษาเห็นควรว่าในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน เฉพาะการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร หรือเปลี่ยนลักษณะการใช้อาคารนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่ตราข้อบัญญัติที่ควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยการกำหนดรูปแบบอาคารที่อยู่โดยรอบโบราณสถานให้มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน นอกจากนี้การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวยังต้องครอบคลุมถึงการควบคุมการกระทำภายนอกอาคารเช่น การซ่อมแซม การทาสี ให้มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน ควบคุมการตัดต้นไม้โดยรอบโบราณสถานมิให้ต้นไม้ที่อยู่ในที่ดินของเอกชนสูงบดบังโบราณสถานได้ ควบคุมป้ายโฆษณาให้มีรูปแบบที่มีลักษณะกลมกลืนกับโบราณสถาน

นอกจากนี้รัฐต้องชดเชยค่าขาดประโยชน์ในที่ดินให้แก่เอกชน ในพื้นที่ต่อเนื่องจากการเขตโบราณสถาน ในกรณีที่ดินของเอกชนเป็นที่ดินเปล่าไม่มีสิ่งปลูกสร้าง และต้องถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้เอกชนเกิดทัศนคติที่ดีต่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

3. มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษและการบังคับโทษ ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับโทษหลายหน่วยงาน โดยในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดจะมีสำนักศิลปากรหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นประจำจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและ

ผังเมืองจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบังคับใช้กฎหมายยังปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ผู้ศึกษาเห็นสมควรแยกพิจารณาออกเป็นสองกรณีโดยคำนึงถึงลักษณะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การกระทำที่เป็นการทำให้โบราณสถานเกิดความเสียหายโดยตรงนั้น ควรเป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรในการบังคับโทษ

กรณีที่สอง การกระทำที่เป็นการทำให้โบราณสถานเกิดความเสียหายโดยอ้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถาน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในการบังคับโทษ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการควบคุมสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง เปลี่ยนลักษณะการใช้อาคาร ความสะอาดโดยรอบโบราณสถาน พร้อมทั้งมีการประสานงานและใกล้ชิดกับชุมชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ในการควบคุมการกระทำที่เป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานโดยตรงและการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้น ควรมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและกำกับดูแลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน กำหนดแนวปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์โบราณสถาน ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นในการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และให้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมหรือจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน

ประเทศไทยไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์โบราณสถานไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ทำให้มองว่าการอนุรักษ์โบราณสถานเป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว ประชาชนทั่วไปไม่มีหน้าที่จะต้องคุ้มครอง ดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนั้นประชาชนทั่วไปจึงไม่เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์โบราณสถานทำให้ขาดจิตสำนึกร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน มาตรการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถานจึงได้มีการกำหนดไว้ในต่างประเทศเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถาน ผู้ที่บริจาคเงินหรือทรัพย์เพื่อช่วยในการอนุรักษ์โบราณสถาน หรือเจ้าของอาคารหรือเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถานซึ่งต้องถูกควบคุมการพัฒนาในอาคารหรือที่ดินของตนเองได้รับสิทธิประโยชน์บาง

ประการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์โบราณสถาน ไม่ทำให้เกิดทัศนคติในทางต่อต้านการอนุรักษ์โบราณสถาน

ดังนี้ จึงควรเพิ่มเติม “มาตรการส่งเสริมเพื่อการอนุรักษ์” ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดังนี้

4.1 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนตามมาตรา 7 เมื่อได้ดำเนินการซ่อมแซม อนุรักษ์ หรือบูรณะโบราณสถาน โดยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม อนุรักษ์ หรือบูรณะโบราณสถาน มีสิทธิได้รับการลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้สำหรับจำนวนที่ได้จ่ายไป ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

4.2 กำหนดให้ผู้บริจาคเงินเพื่อการซ่อมแซม อนุรักษ์ หรือบูรณะโบราณสถานให้แก่กองทุนโบราณคดีในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีสิทธิได้รับการลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้สำหรับจำนวนที่ได้บริจาค ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

4.3 กำหนดให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารโดยชอบด้วยกฎหมายในเขตพื้นที่ต่อเนื่องจากเขตโบราณสถาน และต้องถูกควบคุมการพัฒนาในที่ดินเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน มีสิทธิได้รับการลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

5. การส่งเสริมให้เอกชนหรือชุมชนเกิดส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน ผู้ศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ไม่ได้มีมาตรการที่ส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันอนุรักษ์โบราณสถาน จากการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ เมืองเก่าอยุธยา เมืองเก่าลพบุรี เห็นว่าปัญหาที่ทำให้การคุ้มครองดูแลรักษา และอนุรักษ์โบราณสถานขาดประสิทธิภาพส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากชุมชนในท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือ ขาดความเข้าใจ ไม่เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถาน และไม่ตระหนักว่าโบราณสถานเป็นสมบัติของชาติซึ่งบุคคลทุกคนในชาติต้องร่วมกันอนุรักษ์ไว้เพื่อให้มีการสืบทอดเป็นมรดกทางวัฒนธรรมแก่อนุชนรุ่นหลังต่อไป

ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการออกหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการรับรองสิทธิชุมชน โดยอาศัยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504

กำหนดรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยการกำหนดขอบเขตของสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์โบราณสถานใน 2 ภารกิจ

ภารกิจที่ 1 คือ การบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน เช่น การดูแลรักษาความสะอาด ถากถางวัชพืชและกำจัดสิ่งกีดขวาง และการป้องกันและคุ้มครองความปลอดภัยโบราณสถานในระดับท้องถิ่น รวมตลอดถึงโบราณสถานที่มีความสำคัญระดับชาติ

ภารกิจที่ 2 คือ การดูแลรักษาโบราณสถานในเชิงวิชาการหรือทางเทคนิค ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังเห็นว่าควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโบราณสถาน รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ในเชิงวิชาการหรือทางเทคนิคให้แก่ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานเพื่อให้ชุมชนเกิดความรักและหวงแหนโบราณสถานซึ่งเป็นทรัพย์สมบัติของชาติให้คงอยู่คู่กับประเทศไทยสืบต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานจากสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้จริง พร้อมทั้งมีมาตรการในการจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นการอนุรักษ์โดยการมีส่วนร่วมและพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมศิลปากร. (2533). *ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งโบราณคดี.* กรุงเทพฯ : หิรัญพัฒน์.

กรมศิลปากร. (2549). *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504.* กรุงเทพฯ : สมาพันธ์.

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2518). *ปาฐกถา เรื่องสงวนรักษาของโบราณ.* กรุงเทพฯ: การศาสนา.

กรมศิลปากร สำนักโบราณคดี. (2549). *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.* กรุงเทพฯ: สมาพันธ์.

กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. (2550). *แนวทางการอนุรักษ์โบราณสถานสำหรับพระสงฆ์.* กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พลับลิชชิ่ง.

กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักงานโบราณคดี. *พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504* แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน.* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

จิตติ ติงศภัทิย์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย.* กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2523). *ประวัติศาสตร์รัตนโกสินทร์ในพระราชพงศาวดารอยุธยา.* กรุงเทพฯ: พี. เอ ลีฟวิ่ง.

นิพัทธเวช สืบแสง. (2526). *การพัฒนาชาวเขากับการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชุมเรื่องยุทธวิธีการส่งเสริมการเกษตรบนที่สูง* (รายงานการวิจัย). เชียงใหม่ : ศูนย์วิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บุปผา ทิพย์สภาพสกุล และไชยรัตน์ ทิพย์สภาพกุล. (2552). *ความสำเร็จของการแก้ไขสภาพแวดล้อมวัดปืน.* ลพบุรี: ท การพิมพ์.

บัญญัติ สุชีวะ. (2545). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์.* กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.

พรชัย สุนทรพันธุ์. (2551). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา* (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551). กรุงเทพฯ : ธนธัชการพิมพ์.

พรเพชร วิชิตชลชัย. (2555). *เอกสารชุดการสอน ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริการสวัสดิการศาลฎีกา บริการสำนักงานศาลยุติธรรม.

เพ็ง เพ็งนิติ. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.* กรุงเทพฯ : อฑตยา .

ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2539). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภูธร ภูมะธน. (2534). *ความสำคัญของคูเมือง คันดิน กำแพงเมืองลพบุรี ปัญหาการบุกรุกทำลาย และแนวทางแก้ไข.* กรุงเทพฯ: พี.เอ ลีฟวิ่ง.

มะลิ โคกสันเทียะ. (2530). *ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการอนุรักษ์โบราณสถานของกองโบราณคดี.* ในเอกสารประกอบการฝึกอบรม (ส่วนที่ 2 เอกสารหมายเลข 5 เรื่องที่ การสัมมนา เรื่อง การอนุรักษ์โบราณสถานในฐานะเป็นหลักฐานทางวิชาการ ณ อาคารศูนย์รวม 3 มหาวิทยาลัยศิลปากร วันที่ 6-7 สิงหาคม 2530). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร.

มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2550).* กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี หน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่นจังหวัดลพบุรี. (2553). *เอกสารการศึกษาแนวทางเพื่อจัดทำแผนและผังแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าลพบุรี.* ลพบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.

หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เรวดี สกุลพาณิชย์. (2553). *มาตรการและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสู่การปรับปรุงกฎหมายในปัจจุบัน เล่ม 1.* กรุงเทพฯ: สกสค.ลาดพร้าว.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2531). *แนวทางการพัฒนาป่าชุมชนในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สนิท สนั่นศิลป์. (2552). *พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (คำอธิบายพร้อมวิเคราะห์).* กรุงเทพฯ: สูตรไพศาล.

สมชาติ จึงสิริอารักษ์. (2540). *หลักการ องค์กร และกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถาน.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สมยศ เชื้อไทย. (2547). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง:หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.

_____. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สินิทธิ์ บุญสิทธิ์. (2550). *กฎหมายควบคุมอาคาร.* นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

สุมาลี วงวิทิต. (2548). *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุษม ศุภนิตย์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

สายันต์ ไพรชาญจิตร์. (2548). *การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์.

เสนีย์ ปราโมช. (2551). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์.* กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดลพบุรี. (2548). *แผนที่ชุมชนเมืองเก่าลพบุรี.* ลพบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.

อเนก นาวิกมูล. (2552). *30 ปี สำนักศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.* ลพบุรี: สำนักศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.

DPU

วิทยานิพนธ์

กรรณิการ์ สุธีรัตนาภิรมย์. (2548). *พัฒนาการแนวความคิด และวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). สถาปัตยกรรม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร.

กล่อม อิศวรพันธ์. (2496). *หลักทั่วไปว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ในลักษณะวิชากฎหมายแพ่งพิสดาร* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไชยโย มะลิผล. (2542). *มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นิธิภัทธ์ สถาปนาสุต. (2554). *การคุ้มครองปะการัง: ศึกษามาตรการทางอาญาในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากปะการัง* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

พณิชพงศ์ พลับผล. (2552). *กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิทยา เพ็ญประชุม. (2547). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุนทร เพชรทอง. (2548). *มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุ้มครองโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุดม สกุลพาณิชย์. (2533). *การศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการอนุรักษ์ในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองเก่าลพบุรี* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร.

เอนก สีหามาตย์. (2544). *บทบาทการอนุรักษ์โบราณสถานของกรมศิลปากร* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดลพบุรี. (2555). *ประวัติเมืองลพบุรี*. สืบค้นเมื่อ 14 พฤษภาคม 2555, จาก http://www.lopburi.go.th/storylopburi.htm

การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในประเทศ. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2555, จาก http://vasuposh.blogspot.com/2010/07/blog-post_6663.html

ครม.เห็นชอบประกาศ 7 จังหวัดอนุรักษ์เมืองเก่า. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2555 .จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid

ความเป็นมาของกรมศิลปากร. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2555, จาก http://www.panyathai.or.th/wiki/index.phphttp

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. (มปป). *กระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่มที่ 16 เรื่องที่ 3 การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ*. สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2555, จาก http://kanchanapisek.or.th/kp6/New/sub/book/book.php?book=16&chap=3&page=t16-3-infodetail01.html.

ชนินทร์ ติชาวัน. (2551). *สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย*. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2556, จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id

นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ. *การจัดการมรดกทางวัฒนธรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555. จาก http://www.sac.or.th/main/content_detail.php?content_id=41

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.lawthai.org/read/acharnvorachet03.doc

แหล่งโบราณคดี. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2555, จาก http://eestud.kku.ac.th/~u4020226/archeology_6_ch_2.htm

สมชาติ จึงสิริอารักษ์. *ความเชื่อและแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2555, จาก http://haab.catholic.or.th/article/muang%20boran/faith/faith.html

สารานุกรมเสรี. (2555). *ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2555, จาก http://th.wikipedia.org/wiki สารานุกรมเสรี. (2555). วิทรูเวียส. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2556, จาก

http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%AA

สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2553). *ชาวบ้านกับโบราณสถาน.* สืบค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2555, จาก http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PsJLmHHgZToJ:www.thaigoodview.com/node/81416

สืบพงศ์ จรรย์สืบศรี. *หลักการและแนวคิดสากลในการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม เอกสารประกอบคำสอน ผศ. สมชาติ จึงสิริอารักษ์.* สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2555, จาก http://suebpong.rmutl.ac.th/conweb/concept.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ชุดภูมิความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองโบราณ.* สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2555, จาก http://www.opdc.go.th/ges/login.php?enable_js=1

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ชุดภูมิความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 3 ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย.* สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2555, จาก http://www.opdc.go.th/ges/login.php?enable_js=1

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2554). *ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่ม 5 การจัดทำแผนงาน/โครงการอนุรักษ์ พัฒนาและบริหารจัดการเมืองเก่าสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2555, จาก http://www.opdc.go.th/ges/login.php?enable_js=1

13 สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม-สำนักงานจังหวัดลพบุรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2555. จาก http://www.lopburi.go.th/RM8/RM8/AM01/8antine.doc

บทความ

นพวรรณ ธีระพันธ์เจริญ. (2546, มกราคม - เมษายน). “การมีส่วนร่วม : ความจริงใจระหว่างรัฐกับราษฎร์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม พื้นที่มรดกโลกจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” สาธารณสุขและการพัฒนา, 1, 1. หน้า 74-75.

สมชาติ จึงสิริอารักษ์. (ปีการศึกษา2547-2548). “แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานจากศตวรรษที่ 18 ถึงสิ้นศตวรรษที่ 20. :จากอารมณ์และศรัทธาสู่ความเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ.” **หน้าจั่ว**, ฉ.21. หน้า 72.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

J. Limpens. R.M. Kruithof and A. (1986). *Meinertzhagen-Limpens “Liability for One’s Own Act” International Encyclopedia of Comparative Law Chapter II Vol. XI* . Alphen.

Suddards, Roger W. 1982. *Listed Building : The Law and Practice.* London : Sweet and Maxwell.

ELECTRONIC SOURCE

The Free Encyclopedia. (2012). *Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979*. Retrieved November 10 2012. Form http://en.wikipedia.org/w/index.php? Title= The_ Ancient_ Monuments_ and_ Archaeological_ Area _Act_ 1979&oldid=512217050

DPU

ภาคผนวก

DPU

สัมภาษณ์
ผู้เชี่ยวชาญการอนุรักษ์โบราณสถานในจังหวัดลพบุรีและอดีตประธานชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี
วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2556

ถาม ในการกำหนดแนวเขตโบราณสถานมีข้อพิจารณาอย่างไร

ตอบ ในอดีตมีมติคณะรัฐมนตรี

ถาม ปัจจุบันเป็นอย่างไร

ตอบ นิยมใช้กันมากและเดี๋ยวนี้ก็ยังมีการยึดถือปฏิบัติกันอยู่ ก็คือมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ว่าให้ส่วนราชการทั้งหลายถือปฏิบัติว่าโดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ ให้ส่วนราชการต่างๆที่จะสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ ให้สร้างห่างจากโบราณสถาน 20 เมตร ตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่สมัย พ.ศ. 2505 หรือ พ.ศ.2504 คนเขาก็ใช้ประโยชน์จากจุดนี้กันเยอะมาก

ถาม อาจารย์เคยเขียนในหนังสือของอาจารย์ว่า การป้องกันปัญหาการบุกรุก คือ จะต้องมีการกำหนดเขตโบราณสถาน

ตอบ ใช่ นั้นถือว่าเป็นมาตรการเบื้องต้นที่จะรักษาไว้ได้ ซึ่งจะต้องมีการรื้อฟื้นตั้งงบประมาณขึ้นมาเพื่อที่จะขึ้นสำรวจเขตไหนโดยเฉพาะเมืองนะ เพราะมิฉะนั้นจะมีปัญหา คือ การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย ประเด็นมันมีอยู่สองอย่าง ยุคที่เสื่อมโทรมที่สุดในการทำลายโบราณสถานเมืองลพบุรีนั้นมีสาเหตุมาจากการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประเด็นก็คือ ข้อที่ 1. การไม่ได้กำหนดขอบเขตที่แน่นอน ข้อที่ 2. คือ การบังคับใช้กฎหมาย ข้อที่ 3. ก็คือ ส่วนราชการอื่นๆ อาศัยประโยชน์เพื่อการเมือง ข้อที่ 4. คือ ไม่มีการแยกเป้าหมายที่ชัดเจนในการอนุรักษ์เมืองลพบุรี แต่อาจจะเป็นเพราะเขาถือว่าเป็นเรื่องของรัฐไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ก็เลยไม่ได้ใส่ใจที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำประโยชน์ ผมว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่ทั่วถึงนะเช่นเดียวกับปัญหาป่าไม้เช่นเดียวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทุกอย่างมีบทเรียน

ถาม มีปัญหาในอดีตที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานหรือไม่

ตอบ มีการขออนุญาตสร้างอาคารติดกับรั้วปรางค์สามยอด ตอนนั้นรองอธิบดีกรมศิลปากรเขาจะเป็นคนออกแบบ แล้วให้ผมพิจารณาอนุมัติซึ่งผมเป็นหัวหน้าหน่วย ในตอนนั้น แต่ผมไม่เห็นด้วยแล้วไม่อนุมัติ คือไม่อนุมัติ เขาก็เลยยอมลดลง ภายหลังมีการขออนุญาตสร้าง เรื่องนี้เทศบาลเคยหารือไปที่กรมศิลปากรแต่กรมศิลปากรบอกว่าพื้นที่ตรงนี้อยู่นอกเขตโบราณสถานไม่ใช่อำนาจของกรมศิลปากร สุดท้ายก็มีการอนุญาตให้สร้างอาคารติดกับรั้วโบราณสถานได้ ตรงนี้ก็เป็นสถานที่เดียวที่แปลกกว่าอื่น

ถาม การอนุรักษ์โบราณสถานนี้ จริงๆแล้วถ้าเกิดว่าเราจะอนุรักษ์ แน่นอนมันก็อาจจะต้องมีการไปจำกัดสิทธิของเอกชนเช่น การควบคุมความสูงของอาคารโดยรอบโบราณสถาน อาจารย์มีความเห็นอย่างไรครับ

ตอบ ในเรื่องนี้ เราควรกำหนดรูปแบบอาคารให้สอดคล้องและกลมกลืนกับโบราณสถาน นอกจากนี้การดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคารก็ควรคำนึงถึงสภาพที่กลมกลืนกับโบราณสถานด้วย ขณะเดียวกันการทาสีหรือสีที่ทาอาคารต้องให้เป็นสีที่กลมกลืนกับโบราณสถานไม่ใช่สีที่ทาแล้วปรากฏว่าดูแล้วแปลกแยกจากสีของโบราณสถานไม่กลมกลืนอย่างนี้ก่อให้เกิดทัศนียภาพอุจาดตาได้ ป้ายโฆษณาก็ควรกำหนดรูปแบบ สี อะไรทำนองนี้ถ้าจะอนุรักษ์กันอย่างจริงจัง ขอยกตัวอย่างอาคารที่ติดกับวัดเสาธงทองมีการอนุรักษ์โดยให้สอดคล้องกับโบราณสถาน คือ วัดปืนและบ้านวิชาเยนทร์ รูปแบบอาคารจะเหมือนกัน สีของอาคาร ความสูงไม่เกินสองชั้น ชายคาที่ยื่นออกมาต้องไม่เกิน 20 ฟุต

ถาม ในการกำหนดโทษและการบังคับโทษมีปัญหาอะไรบ้างครับ

ตอบ หมายถึง การบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่เมืองเก่าลพบุรี มันมีหลายกฎหมายมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อการบังคับใช้ จากประสบการณ์พบว่าปัญหาอยู่ที่หน่วยงานจะไม่ยอมมีปัญหากับชาวบ้านและบางกรณีหน่วยงานของรัฐเองกับทำให้เกิดการบุกรุก เช่น นำที่ดินมาให้เช่าเพื่อหารายได้

ถาม อาจารย์เห็นว่าควรทำอย่างไร

ตอบ ต้องแยกว่าหากเป็นการกระทำให้โบราณสถานเสียหายโดยตรงควรให้กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่วนถ้าเป็นสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบโบราณสถานหน่วยงานที่รับผิดชอบควรเป็นเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถาม การอนุรักษ์โบราณสถานควรเป็นอย่างไร มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างไร

ตอบ แนวโน้มในการอนุรักษ์นั้นดูเหมือนจะไม่สัมฤทธิ์ผล รัฐจะทำอย่างไรกับเอกชนคือมองทั้งเรื่องของการอนุรักษ์และในขณะเดียวกันก็ไม่ปฏิเสธการพัฒนาเมือง คือเหมือนว่าเมืองมันยังคงพัฒนา เพราะมันยังเป็นเมืองที่ยังมีชีวิตอยู่ คือ หมายความว่ามีการอนุรักษ์และการพัฒนาไปด้วยกัน การอนุรักษ์และการพัฒนาจะทำให้เป็นเมืองตาย ตรงกันข้ามเลยนะชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรีพยายามบอกว่าการอนุรักษ์ของเราจะทำให้เป็นเมืองเป็นและเป็นเมืองเป็นที่มีเอกลักษณ์ การค้าธุรกิจคิดเรื่องนี้ก่อนที่สามชุกอีก คุณคิดดูหากการอนุรักษ์ยังคงรักษาเมืองไว้ได้ เราอาจมีเอกลักษณ์เฉพาะขึ้นก็ได้คิดก่อนตั้ง 20-30 ปีแล้วนะ ตลาดสามชุกมันเพิ่งจะเกิดมาไม่กี่ปีมานี่เอง นั่นก็คือตลาดสามชุกเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาพร้อมกัน

ทำทางเดินเชื่อมกันปูด้วยอิฐตัวหนอนเป็นอิฐกระเบื้อง แล้วระดมเป็นหลายสิบล้านปูทั้งเมือง ตลาดโต้รุ่งก็ต้องเป็นตลาดห้าดาวสะอาด เทศบาลต้องเป็นคนจัดโดยให้พ่อค้าแม่ค้ามาขายที่เขาเรียกฟู้ดแลนด์นะ ทั่วทั้งเมืองนี้ แล้วก็ยังจะมีรถไฟวิ่งตรงกรุงเทพฯมาลพบุรีเพื่อเที่ยวโดยเฉพาะเหมือนกรุงเทพฯหัวหิน เราคิดหมดแล้วเป็นเมืองโบราณที่ส่องไฟทำทุกอย่าง ปูอิฐส่องไฟหมดไป 20 ล้าน แต่ไม่เคยเปิดเลยเพราะเทศบาลบอกว่าไม่มีงบประมาณค่าไฟก็ไม่เสียค่าไฟ แต่จริงๆแล้วถ้าเป็นที่ราชการมันต้องถูกจัดการให้มันงดงามให้มันสมกับการเป็นเมืองโบราณที่อนุรักษ์และพัฒนา ขอขอบคุณครับอาจารย์ และผมขอจบการสัมภาษณ์แต่เพียงเท่านี้ครับ

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์
กรรมการชุมชนป้อมมหากาฬ
เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2556

ถาม มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดเขตโบราณสถาน

ตอบ การกำหนดเขตโบราณสถานนี้ มันต้องเริ่มจากว่ากำหนดจากอะไร ถ้ากำหนดจากว่าโบราณสถานมีขนาดนี้มันก็ต้องมีการสำรวจ ในการสำรวจก่อนกำหนดเขตมันต้องมีหลายๆ ส่วน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้กำหนดเองมันต้องมีชุมชนร่วมด้วย ต้องมีคนที่อยู่ในที่นั้นหรือบริเวณนั้น หรือคนในตำบลนั้นที่ต้องช่วยกันดู ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด ไม่ใช่ฉันมีหน่วยงานของรัฐที่เดียวคือ กรมศิลปากร และก็ขอสำรวจแล้วก็บอกว่า นี้มันเป็นโบราณสถานสมัยก่อนนะ ฉันขอประกาศเป็นเขตโบราณสถานเลย หมายความว่ามันไม่มีการสำรวจ เพราะว่าก่อนที่จะมีโบราณสถานมันต้องมีคนอยู่ทุกที่ในประเทศไทย ทั่วโลก ก่อนจะเป็นโบราณสถาน คนเป็นผู้สร้างโบราณสถาน เพราะมีคนมาอยู่ถึงจะสร้าง ความเจริญถึงจะเป็นเมือง ตอนนี้ถ้าถามว่ากฎหมายเห็นด้วยไหมกับการกำหนดเขตโบราณสถานในปัจจุบัน ตำตอบคือ มันต้องมีส่วนร่วมกับคนเยอะ มีการสำรวจว่าตำบลนี้มีโบราณสถานอยู่ 5 แห่ง ชาวบ้านเห็นเป็นไง มีชาวบ้านอยู่ขนาดไหนถึงกำหนดเขต ไม่งั้นปัญหานี้แก้ไม่หมดทั่วประเทศ

ถาม ที่ดินที่พักอาศัยอยู่ เดิมมันเป็นที่ดินมีโฉนดหรือไม่ครับ

ตอบ ที่จริงแล้วที่ดินตรงนี้มีโฉนด สมัยรัชกาลที่ 1 เป็นคนสร้างป้อมปราการ 14 ป้อม ทั่วเกาะรัตนโกสินทร์ เป็นป้อมปราการที่ป้องกันศัตรู เมื่อก่อนที่นี้ไม่ได้เป็นโบราณสถาน แต่สมัยรัชกาลที่ 3 รัชกาลที่ 5 ได้มีการพระราชทานที่ดินให้กับข้าราชการ ที่ดินตรงนี้มีออกโฉนดในสมัยราชกาลที่ 5 เป็นโฉนดของประเทศไทยมีทั้งหมด 21 แปลง เป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน มีเจ้าของที่ดินถูกต้องคร่าวๆ คือ มีของที่วัดราชนัดดา มีทั้งหมด 1 แปลง วัดได้ประมาณ 1 ไร่ และของคุณเล็กนานา 1 ไร่ และมีของข้าราชบริพารเป็นแปลงๆ เยอะมาก มันก็เลยบอกไม่ถูกว่ากี่ไร่แต่ทั้งหมดคือ 21 แปลง ที่นี้มีทั้งหมด 4 ไร่ 3 งาน 95 ตารางวา ทั้งชุมชนป้อมมหากาฬมีทั้งหมด 21 แปลง

ถาม ปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานในอดีต ของที่นี่มีอย่างไรบ้าง

ตอบ การอนุรักษ์โบราณสถานในอดีตของที่นี่เป็นการอนุรักษ์โดยหน่วยงานรัฐ คือมาแค่ซ่อมแซมแล้วก็จบ ถึงเวลาก็ใช้งบประมาณในการจัดการซ่อมแซมอย่างเดียว แต่ไม่มีการบอกว่าสำคัญกับชุมชนตรงไหน คือ ไม่มีคนดูแลมากกว่า มาซ่อมแซมแล้วก็ปล่อยถึงเวลา 5 ปี เริ่มร้าวแล้วก็ค่อยมาทำใหม่ การอนุรักษ์โบราณสถานของหน่วยงานในประเทศไทยมันไม่ถูกระบบ การอนุรักษ์มันต้องมีส่วนร่วมกับชุมชนคนที่อยู่ใกล้เคียง เพราะว่าไม่งั้นเขาต้องเป็นคนดูแล ถามว่าข้างบนใบไม้ล่วง

หรือว่าที่ไหนก็ตาม ถ้าเกิดว่าไม่มีคนไปกวาด ก็ปล่อยลมพัดมันก็หล่น ถ้าเกิดเปรียบเทียบโบราณสถานอย่างอยุธยาที่โบราณสถานเยอะเนี่ยถ้าเกิดคนเพิ่งบุกรุกรัฐจะรู้ไหม ปีหนึ่งมาดูหนหนึ่งคนก็บุกรุกเพิ่ม ตอนนี้มีปัญหาอยุธยา เชียงราย อะไรก็แล้วแต่ทุกสถานที่ที่มีโบราณสถาน จะมีคนมาอยู่บุกรุกเพิ่ม ครั้งนั้นเชียงใหม่มีคูเมือง กำแพงเมืองก็มีคนมาบุกรุกเพิ่มทุกปี เพราะการพัฒนาประเทศมันไร้ระบบ ทำให้คนต้องไปอยู่บนแผ่นดินที่เป็นของรัฐไปทุกที่ ถ้าเกิดเรามีคนที่อยู่ตรงนั้น แล้วมาช่วยกันดูว่ามีพื้นที่โบราณสถานอยู่ 1 ไร่ คนอยู่รอบนี้ ทำยังไงให้อยู่แค่นี้และไม่เพิ่มและปรับปรุงให้ดีขึ้น อันนั้นจะเป็นการอนุรักษ์ที่ยั่งยืนมากกว่าที่รัฐทำแล้วต้องมาบำรุงเสียเงินทุกปีๆ

ถาม ในเรื่องของการกำหนดเขตโบราณสถาน มีป้ายอะไรที่กำหนดขอบเขตบอกให้รู้อย่างชัดเจนแน่นอนไหมครับ

ตอบ ที่จริงแล้วไม่มี ไปดูแล้วมันไม่มี ก็มีแค่ขอบเขตรั้ว ป้อมเนียดูง่ายๆ ผมอยู่มา 40 กว่าปีแล้วประกาศที่ไหนไม่รู้ มีป้ายอยู่อันนึงแต่ไม่ได้เขียนโบราณสถานนะ เขียนประวัติป้อมมหากาฬมาจากไหน ใครสร้างแต่ไม่ได้ประกาศว่านี้เป็นเขตโบราณสถาน อนุรักษ์โดยกรมศิลปากร ไม่เคยเห็นนี้บ้านตัวเองก็ยังไม่เคยเห็น

ถาม ในเขตโบราณสถานนี้ มันมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในเรื่องของการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายไหมครับ

ตอบ มี ตามหลักแล้วมันมีแน่นอน ยกตัวอย่างอย่างถนนราชดำเนินทั้งเส้น ไม่สามารถทุบแล้วรื้อทำใหม่ได้ เพราะเขาอนุรักษ์เป็นโบราณสถาน ในกรุงรัตนโกสินทร์ มันมีสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่สามารถทุบและเปลี่ยนแปลงรูปแบบได้ การทำอนุรักษ์ต้องให้กรมศิลปากรมาดู แต่ตอนนี้มันมียกเว้น ถ้าเกิดฉันอยากจะทำฉันก็ทุบเลยแต่แอบทุบด้วย ศาลฎีกาที่เป็นข่าวตอนนี้ อันนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของโบราณสถานในกรุงรัตนโกสินทร์ แต่มีการทุบเพื่อจะรื้อสร้างใหม่ ไม่รู้ว่ามันมีเหตุอะไรแต่โบราณสถานทุกที่จะรื้อจะทำมันต้องมีการพูดคุยทั้งหมด ที่จริงโบราณสถานมีกฎหมายมันก็ต้องอนุรักษ์ และก็ไม่สามารถรื้อถอนได้จนกว่าจะมีการพูดคุยกัน

ถาม อย่างชุมชนบ้านป้อมมหากาฬถูกอนุรักษ์ด้วยหรือเปล่า

ตอบ ที่จริงแล้วชุมชนป้อมมหากาฬนี้ เราขอเชิญกรมศิลปากรมาวัดบ้านโบราณ ที่มีอยู่ 6 – 8 หลังนี้มาวัดแล้วหลายรอบ เขาก็ยังบอกว่าต้องขอไปดูเรื่องกฎหมายก่อน และยังไม่สามารถออกได้ว่าเป็นโบราณสถานชุมชนป้อมมหากาฬหรือไม่ แต่ชุมชนป้อมมหากาฬไม่ได้อยู่ในกฎหมายการอนุรักษ์ การอนุรักษ์แค่ป้อมมหากาฬอย่างเดียวมันจะมีขอบเขตไม่เท่าไร ชุมชนป้อมไม่ได้มีกฎหมายอนุรักษ์ แต่เราก็กำลังทำให้เป็นกฎหมายอนุรักษ์อยู่ ถ้าหากเกิดกฎหมายอนุรักษ์กรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานไม่สามารถไล่รื้อเราได้ นอกจากกรมศิลปากรเท่านั้น

ถาม แสดงว่าพี่กำลังมองว่าจริงๆ กฎหมายในส่วนชุมชนที่มีสิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูโบราณสถานนี้ยังไม่มี

ตอบ ยังไม่มีเพราะตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 – ปี 2550 นี้ ตามมาตรา 86 ถ้าจำไม่ผิด ชุมชนหรือคนไทยต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ ไม่ว่าอะไรทั้งสิ้น ตอนนี้กฎหมายไม่ใช่ตัวจริง นี่แหละคือปัญหาของประเทศไทยที่บอกว่าออกกฎหมายแล้วชุมชนต้องมีส่วนร่วมนะคนต้องอนุรักษ์ด้วย ถามว่าทำได้ไหม ตามรัฐธรรมนูญทำได้เลย แต่ตามของกระทรวงบอกไม่ได้ กฎของกระทรวงเล็กกว่ารัฐธรรมนูญนะครับ แต่เราไม่ใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ น่าจะมีแนวทางร่วมกันทำงานดีกว่าเพราะกฎหมายกว่าจะออกต้องไปเข้ากฤษฎีกาไปเข้าอะไรต่อมิอะไรเยอะ แต่กระทรวงหรือกรมศิลปากรสามารถออกกฎกระทรวงได้ว่าให้ชุมชนช่วยกันดูแล ไม่ต้องผ่านอะไรเยอะ แค่ผ่านแค่คณะรัฐมนตรี ไม่ต้องผ่านสภา ถ้าต้องผ่านสภาโอกาสที่มันจะออกมาใช้บังคับมันยากมาก มันเกี่ยวกับงบประมาณ ที่จริงเราไม่ได้หวังเรื่องงบประมาณนะ คุณถืองบมาเลยแล้วมาบอกว่าจะทำอะไร แล้วเราช่วยกันทำทุกอย่างรัฐเป็นคนกำหนดว่าจะทำอะไร แต่ไม่เคยเอาจากบุคคลที่อยู่ข้างล่างไปพูดคุย นี้พูดถึงการพัฒนาชุมชน สมมุติในกรุงเทพมี 5,000 ชุมชน คุณเขียนอยากได้โน่นได้นี้ พี่เคยเมื่อก่อนเคยบอกว่าฉันอยากจะพัฒนาชุมชน เขาเอาไม้กวาดกับที่ตักขยะให้ นี่คือปัญหาของระบบราชการไทย เป็นระบบของประเทศที่บริหารจากส่วนกลางแล้วกระจายไปข้างล่าง งบประมาณเรื่องการพัฒนา ไม่ใช่พวกบางส่วนก็ไปไม่ถึงชุมชน มันต้องพัฒนามาจากข้างล่างเพื่อท้องถิ่น ท้องถิ่นเป็นคนดูแลเรามากกว่าเช่น ตำบลก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลคอยดูแล

ถาม มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ไหมครับ

ตอบ การอนุรักษ์นี้ต้องมีส่วนร่วมของคนในชุมชน คนในตำบล ตอนนี้ในกรุงเทพมหานครในเขตพระนครเป็นโบราณสถานซะเยอะ แต่ถามว่าคนรู้ไหมว่าฉันต้องอนุรักษ์ที่นี้ไว้มาเที่ยวเสร็จแล้วก็กลับ การอนุรักษ์มันต้องออกกฎหมายที่ให้คนเมืองๆ นั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถานร่วมด้วย พี่เห็นจากอาจารย์ไมเคิลที่มาลงชุมชน เขาบอกว่าที่กรีซ อิตาลี หรือโรม มันจะมีชุมชนเก่าอันนี้มันก็จะมีการร่วมกัน ที่ญี่ปุ่นมันจะมีหมู่บ้านหนึ่งที่เป็นหมู่บ้านไม้โบราณของเขา การรื้อไม้แผ่นหนึ่ง ชาวชุมชนก็จะมาคุยกันไม้นี้ผุแล้วต้องทำร่วมกัน มันจะมี 2 แบบ แต่ถ้าเป็นแบบอนุรักษ์มรดกโลกมันมีกฎหมายทำอะไรต้องให้คณะกรรมการมรดกโลกมาดู ชุมชนไม่เกี่ยว บ้านเป็นบ้านเราก็จริงแต่เราไม่มีสิทธิ จะรื้อแล้วทำบ้านใหม่ต้องเสนอแล้วทำเป็นขั้นตอน ทำใหม่แค่ชุมชนคุยกันไม่ผิดรูปแบบก็พอ ถ้าเอากฎหมายมรดกโลกมา ถ้าบ้านรั่วแล้วจะอยู่ยังไง แต่ถามว่าถ้าคุยกันเลยในชุมชนเล็กๆ ไม่ต้องไปผ่านขั้นตอนอะไรเยอะบ้านรั่วสามารถจะทำได้เลย แต่ต้องไม่ผิดแบบมันเป็นข้อตกลงกันระหว่างชุมชน หน่วยงานท้องถิ่นที่ใกล้ๆ ไม่ต้องรอส่วนกลาง

อย่างหลวงพระบางที่เป็นมรดกโลกกว่าจะซ่อมอะไรต้องทำหนังสือถึงใช่ไหมกว่าหนังสือจะตกมาเป็นเดือน แต่บางเรื่องถ้าเราทำในตำบลเนี่ยออกกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายมีส่วนร่วมกับตำบล พี่คิดว่าคนในตำบลเขาจัดการตัวเองได้ อย่างเขตพระนครนี้มีโบราณสถานอยู่มากมาย ถ้าเกิดคนในเขตพระนครมาร่วมกันว่าตรงนี้ทำอย่างนี้ สามารถทำได้เร็วเลยแต่ถ้าเกิดรอกฎหมายอยากทำยังงี้ไม่ได้ ต้องรอว่าเขาอนุญาตไหมถูกระเบียบไหมอะไรไหม อันนี้คือปัญหาของกฎหมายไทย อย่างป้อมมหากาฬของพี่นี้ ตอนนี้พี่อยากทาสีใหม่เพราะร้าวเหลือเกิน ทาสีก็ไม่ได้ ไม่สวยเพราะว่ามันต้องรู้ส่วนผสมของปูนเก่า พี่จำได้ว่า 3 ปีที่แล้วมั่งที่มาอนุรักษ์ป้อมมหากาฬมีการเข้ามาทาสีกันตอนนี้ก็ยังเหมือนเดิมแต่ข้างบนไม่มีคนกวาด พวกพี่ก็กวาดกันเดือนละหนข้างบนสายไฟระโยงระย้าตะปูตอกกัน ถามว่าโบราณสถานนะทำได้ไหม ป้อมมหากาฬเป็นโบราณสถานอย่างหนึ่งนะเพราะเป็น 2 ป้อมสุดท้ายในกรุงเทพมหานคร และเป็นป้อมนี้เป็นป้อมที่สมบูรณ์ประมาณ 70 เปอร์เซนต์ที่มีป้อม มีกำแพง มีประตูทางเข้าเพราะว่าป้อมพระสุเมรุมีแค่ป้อม กำแพงป้อมตรงวัดบวรราชนิเวศก็เหลือไม่เท่าไร ที่นี้ยาวสุดแล้วถามว่ายังงี้สายไฟก็ขาด ตะปูก็ตอก เขาจะบอกว่าชุมชนๆ ชุมชนเป็นผู้ตอกหรือเปล่า เถียงใจขาดเลยไม่ใช่ เพราะคุณห้อยสายไฟประดับคุณก็ต้องห้อยตรงตะปู ทุกวันนี้ไปดูได้เลย ตะปูเพียบ ไม่ใช่เฉพาะป้อมตรงนี้ ถามว่าที่อื่นเป็นไหมเป็น หินที่นี้เอามาจากอยุธยา กำแพงเมืองเก่า การอนุรักษ์มันต้องเป็นระบบ ตอนนี้ราชการมาแค่ทำทำ แล้วก็กลับ แล้วจะทำยังไงให้คนอยู่ได้ยั่งยืน 4 – 5 ปีก็คงจะมาทำอีกรอบนึง เพราะว่ามันครบรอบ 231 ปีแล้ว อีก 4 – 5 ปีก็ต้องทำใหม่เพราะจะครบ 235 ปีแล้ว ก็เหมือนกับอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยดูแลทำความสะอาด แต่ถามว่าคนขับรถผ่านมันจะมีการหวงแหนได้ยังไง ไม่ใช่หน้าที่ต้องดู แต่ถามว่าที่ป้อมมหากาฬนี้พี่หวงแหนไหม พี่หวงแหนเพราะมีวัฒนธรรม โบราณสถานบางที่มันมีวัฒนธรรมชุมนแต่ละที่มันจะมีวัฒนธรรมของตัวเอง ชุมชนป้อมจะมีวัฒนธรรมในการบวงสรวง “พ่อปู่ป้อมมหากาฬ” ทุกปีในวันที่ 3 เมษายน จะมีการบวงสรวงที่หัวป้อมมหากาฬมีการอัญเชิญของเส้นไหว้ไป เป็นการขอขมาพ่อปู่ที่ปกป้องรักษาชุมชน นี้คืออย่างหนึ่งในการรักษาโบราณสถาน ถามว่าตอนนี้ใครมาทำมิดีมิร้ายกับป้อมพวกพี่ก็ไม่ยอม นี้คือการอนุรักษ์ในตัว ขนาดอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยตอนนี้มีใครเอาสีไปทา เอากระดาษไปปิดไม่รู้สึก ไม่กล้าไปยุ่งเพราะมันเป็นเรื่องของคนอื่นไม่ใช่เรื่องของเรา แต่ตรงนี้ถ้าใครมาทำของพี่ พี่ก็ไม่ยอม มันไม่มีความรู้สึก การอนุรักษ์มันต้องมีความรู้สึกร่วมของคน ถามว่าอยุธยาตอนนี้มีบุกรุกเพียบ แต่ถ้าเป็นความรู้สึกของคนทั้งจังหวัด คนทั้งตำบล ก็ต้องอนุรักษ์ร่วมกัน การอนุรักษ์ต้องมีความรู้สึก มีส่วนร่วมให้มากขึ้น กฎหมายมันต้องออกให้เอื้อกับชุมชน คุณบุกรุกแล้วคุณทำยังไงไม่ให้เพิ่ม ตอนนี้พี่ก็ยังเสียดายพี่ไปดูที่ที่เชียงแสนมีการพูดคุยหนึ่งรอบว่ามีการอนุรักษ์ของเมืองเชียงแสน ตอนนี้มันเหมือนกันไปทำแล้วมันหายเขาไม่รู้ว่าเทศบาลเขาจะทำต่อไหมเพราะว่าเชียงแสนนี้เป็นเมืองเก่ามากเลย คน

อยู่ในเกาะเมืองทั้งนั้นแหละ ทำยังไงให้ชาวบ้านไม่บุกรุกเพิ่ม ให้ปรับปรุงให้มันดีขึ้น เมืองเก่าบางทีมีออกโฉนด มันไม่ได้สืบประวัติตั้งแต่แรกก่อนการออกโฉนดควรจะให้ชุมชนมีส่วนร่วม เพราะชาวบ้านอาจจะอยู่มานานแล้วแต่โฉนดไม่ใช่ของชาวบ้านแต่เป็นของนายทุน คนมีเงินเขาก็ออกโฉนด แต่คนหาเช้ากินค่ำเขาไม่รู้จะไปขอออกโฉนดยังไง ลพบุรีก็เป็น ตอนน้ำท่วมพี่เอาของไปให้เขา เขาก็บุกรุกอยู่มาตั้งนานแล้ว ยังไม่มีใครมาคุยเลย เมืองลพบุรีนี้สำคัญนะ เป็นเมืองหลวงของสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แต่ถามคนข้างวังฯ รู้ประวัติไหม พระปรางค์สามยอด ถามว่าถ้าเกิดตรงนั้นถ้าเกิดมันมีส่วนร่วมของคนทั้งจังหวัด เจ้าพ่อพระกาฬ ตอนนี้ก็มีแต่รถผ่านอย่างเดียวเลย มันไม่มีการอนุรักษ์ให้ยั่งยืนว่ารถไฟผ่านรถมันต้องผ่านระบบยังไง ให้วิ่งทางนี้ไหมไม่น่าให้วิ่งแล้ว เพราะรถก็ติด รถจอดเพียบเลย แต่ถามว่าจะอนุรักษ์ตรงนี้ 2 ที่ให้มันถึงไม่ต้องรอรถไฟ พี่เคยไปลพบุรีแล้วถามว่าวังพระนารายณ์อยู่ที่ไหน บางคนบังไม่รู้เลย ที่จริงคนท้องถิ่นมันต้องรู้ คนลพบุรีต้องรู้ว่าตึกหน้าสถานีรถไฟมันต้องอนุรักษ์ สถานีลพบุรีมันสร้างเมื่อไร ใหญ่ด้วย แต่ตึกตรงนั้นสร้างพร้อมแน่ๆ โรงหนังก็มี พี่ยังเสียดายโรงหนังเขาเลิกไปแล้วมั่ง แต่ถามว่าอนุรักษ์ลพบุรีมีโรงหนัง แต่โลตัสมาเราไม่เข้าแล้ว สมัยก่อนของที่เราเจริญที่สุดคือสถานีรถไฟเขาจะมีของขายเยอะ ลพบุรีมีโลตัส มีโออิชิด้วย แต่ของที่หน้าลพบุรีไม่มีคนดูนะ วังพระนารายณ์ถ้าไม่โปรโมทจะมีคนเข้าไปไหม คนแถวนั้นจะไปทำอะไร ก็ไม่ได้เข้า ขายของอย่างเดียว วันธรรมดาก็หมดสิทธิอย่างโลหะปราสาทนี้เพิ่งจะเปิดมาไม่กี่ปี เพราะรัตนโกสินทร์เพิ่งจะมาบูรณะ ถึงเปิดนะ ไม่งั้นจะเป็นวัดที่ปิด โบราณสถานสำคัญมีแห่งเดียวในประเทศ ในโลกเพิ่งเปิดให้ประชาชนเข้าชมมาเมื่อไม่นานมานี้ ก็เหมือนกับลพบุรีหรือที่ใดก็ตาม มันต้องเปิดมุมมองให้คนเห็น ต้องร่วมกันอนุรักษ์กันทั้งประเทศไม่ใช่ของฉัน ถ้าเป็นการอนุรักษ์โบราณสถานมันต้องมีจิตสำนึกของคนในประเทศ ผู้นำประเทศถามว่าตอนนี้อยากอนุรักษ์อะไรบ้าง ไม่สน ถ้ามีกระทรวงๆ ไปจัดการ แต่ถามพวกแกนนำรู้จักประวัติลพบุรีไหม ในหนังสือ ไม่รู้ เพราะมันไม่มีการเรียนการสอน ถามว่าประวัติศาสตร์ประเทศไทย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยพ่อขุนราม มีศิลาจารึก ถามว่าชาวบ้านรู้ไหมว่าแปลว่าอะไร ศิลาจารึกมันสำคัญนะ เพราะเป็นภาษาแรกของไทย ประวัติศาสตร์ประเทศไทยไม่เคยมีคนสอนอย่างจริงจัง และก็มีคนเขียนบันทึกไม่กี่คน มีพระยาดำรงราชานุภาพ ว่ามีจดหมายเหตุจากที่ไหนๆ ท่านก็เขียนเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 5 ประวัติศาสตร์ไทยมันหาย คือประวัติศาสตร์ไทยมีการเรียนการสอนน้อยมาก คนมาก่อนโบราณสถานอยู่แล้วเพราะโบราณสถานเป็นสิ่งที่คนสร้างขึ้น การอนุรักษ์ต้องเกิดจากคนทั้งประเทศช่วยกันอนุรักษ์ แต่คนที่ช่วยอนุรักษ์ดีที่สุดคือ คนในตำบลนั้น คนที่อยู่ในพื้นที่นั้นหรือจังหวัดนั้น

จบการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์

ชาวบ้านที่พักอาศัยอยู่ถนนจักรพรรดิพงษ์

แขวงวัดโสมมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 56

ถาม ขอทราบชื่อครับ

ตอบ ชื่อ วิชิต เป็นคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนจักรพรรดิพงษ์ บ้านในตรงนี้เป็นโครงการบ้านมั่นคง ขึ้นตรงกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พื้นที่ทั้งตึกตลอดแนวถนนนครสวรรค์ไปจนผ่านหัวโค้งผ่านถนนจักรพรรดิพงษ์ไปถนนหลานหลวงจะเป็นพื้นที่ของชุนชนจักรพรรดิพงษ์ทั้งหมด และทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ชาวบ้านในกลุ่มนี้เข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง และบ้านและตึกแถวทั้งหมดนี้ให้เข้าโครงการอนุรักษ์ จุดเริ่มต้นของโครงการนี้กว่าจะเริ่มได้ ต้องเกิดจากการรวมตัวของคนในชุมชนกว่า 2 -3 ปี รวมตัวในกลุ่มประชาชนที่อยู่ในบ้าน ทุกคนต้องมาร่วมกันออมทรัพย์เพื่อให้มีส่วนร่วม แล้วจัดให้มีการประชุมกันทุกวันเสาร์ที่ 1 ของเดือน ให้รวมตัวมาออมทรัพย์แล้วมีการประชุมกัน จุดเริ่มต้นของการทำโครงการนี้ ทางสำนักงานทรัพย์สินฯ เขาจะส่งอาจารย์มหาลัยจากลาดกระบังมาออกแบบ ออกแบบอยู่นาน สำรวจความเห็นจากพวกเรา ใช้เวลาเป็นเดือนแล้วได้แบบออกมา โดยมีแบบให้พวกเราเลือกกัน 3 แบบ โครงสร้างของหลังคาเป็นแบบไหน ยังไง รอบตึกแถวจะไม่เหมือนกัน ตรงหัวมุมจะเป็นโครงสร้างหลังคาสังกะสี ถัดไปหลังที่ 2 หลังที่ 3 จะเป็นโครงสร้างหลังคาตึก แล้วเขาก็จะหาแนวร่วมให้มันลงตรงกลางกันให้ได้ว่าจะทำแบบไหนให้โครงการทั้งโครงการเข้ากันได้ เอาแบบมาให้เลือก 3 แบบ ในที่สุดในชุมชนก็เลือกแบบที่ 2 ส่วนเรื่องสี เป็นเรื่องที่ทางสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นคนกำหนดมาตั้งแต่ต้น ว่าถ้าเราจะเข้าโครงการอนุรักษ์ต้องใช้สีนี้ ทีนี้สีแต่ละยี่ห้อเฉดสีไม่เท่ากัน เขาก็กำหนดออดมาแล้วให้ช่างคนที่รับเหมาไปเลือกสีมาให้ตรงกับที่สำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดมาให้ได้ และถ้าจะถามว่าทำไมถึงเป็นสีนี้ เพราะทางสำนักงานทรัพย์สินฯ กำหนดมาแล้วถ้าเข้าโครงการอนุรักษ์ให้เป็นสีนี้ โดยให้ดูตัวอย่างกระทรวงกลาโหม, ตึกแถวหน้าพระลาน อย่างตึกแถวหน้าพระลานเขาเข้าโครงการอนุรักษ์ เขารู้ทั้งระบบ ปรับปรุงใหม่ทั้งระบบ ลองไปหาข้อมูลดูได้ ส่วนของเรากว่าจะตกลง กว่าจะได้แบบใช้เวลาเป็นปี

ถาม ที่ดินตรงนี้เป็นที่ดินมีโฉนดหรือว่ามีเอกสารสิทธิอะไรไหมครับ

ตอบ เป็นสัญญาเช่ากับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยตรง

ถาม อยู่ที่นี้มาประมาณกี่ปีครับ

ตอบ ตั้งแต่เกิดก็ประมาณ 40 – 50 ปีแล้วครับ

ถาม ในกรณีที่มีการอนุรักษ์นี้ ถ้าสมมุติว่าสีมันเก่า หรือเรามีการช่วยอนุรักษ์แล้วนี้ ทางสำนักงานทรัพย์สินฯ เขาจะมีมาตรการอะไรส่งเสริมหรือบ้างช่วยเหลืออะไรหรือไม่เช่น ช่วยในการลดหย่อนภาษีเงินได้ ภาษีโรงเรือน

ตอบ เริ่มต้นที่ทำ พวกเราต้องออกกันเอง โครงการซ่อมแซมแต่ละห้องนี้ ใช้เงินซ่อมแซมห้องละ สองหมื่นกว่าบาท โดยเงินนั้นเอามาจากการที่พวกเรารวมตัวในฐานะชุมชน และมีการออมทรัพย์ทุกเดือนมาเป็นเวลาร่วมๆ 3 ปี เงินในกลุ่มออมทรัพย์นี้มีประมาณแปดแสนถึงเก้าแสนบาทเกือบๆ ล้านบาท และวันที่เราตัดสินใจทำตรงนี้ทุกคนรู้แล้วว่าแต่ละบ้านต้องใช้เงินเท่าไรจึงตัดสินใจ ในแต่ละบ้านต้องเสียเงินประมาณ 24,000 – 25,000 บาท ก็ใช้วิธีกู้เงินจากออมทรัพย์ที่เป็นเงินของเราเอง ออกมาจ่างให้ผู้รับเหมาไป แล้วพวกเราผ่อนทุกเดือนๆ ละ 1,000 บาท เป็นการกู้เงินออมทรัพย์ของเราเองเพื่อให้กลุ่มออมทรัพย์ของเรามีผลประโยชน์ มีรายได้ขึ้นมาจากดอกเบี้ยของพวกเราเอง

ถาม แสดงว่าตรงนี้รัฐไม่ได้มาช่วยใช่ไหม

ตอบ ถามว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ มีช่วยเหลืออะไรบ้างไหม มีช่วยเหลือเงินมา 1 แสน หรือ 2 แสนบาทเท่าที่จำได้

ถาม สมมติว่าถ้าเกิดสีมันเก่าลง เอางบประมาณของผู้ใดมาปรับปรุง

ตอบ ตรงนี้อยู่ในการรับประกันของผู้รับเหมา โดยมีอายุรับประกันประมาณ 1 ปี แต่ผู้รับเหมาเขาบอกว่าใช้สีอย่างดี อาจจะมีอายุนานถึง 3 หรือ 5 ปี ขึ้นไป

ถาม ในต่างประเทศในกรณีที่ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ รัฐบาลจะมีเงินในการช่วยซ่อมแซมเช่นอาจจะให้ประมาณ 80 เปอร์เซนต์หรืออะไรยังงี้ คือรัฐไม่ได้ทิ้งประชาชนที่ร่วมกันอนุรักษ์

ตอบ ตรงนั้นอาจจะเพราะเป็นบ้านที่มีโฉนด แต่เราอยู่ในของสำนักงานทรัพย์สินฯ เพราะงั้นพอเขาเสนอโครงการมา และคนในชุมชนร่วมมือกันได้ ไม่ต้องดูอะไรมากดูจากเงินทุนออมทรัพย์ที่เรามีกันตัวเลข น่าจะเป็นล้านไปแล้ว เพราะทุกเดือนต้องเก็บกันทุกคน เก็บต่อคนเดือนละ 100 บาท เผลอแป๊บเดียวตัวเลขเกือบล้านแล้ว เพราะฉะนั้นการออมทรัพย์มันช่วย

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์

ชาวบ้านที่พักอาศัยอยู่ถนนจักรพรรดิพงษ์

แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 56

ถาม ขอทราบที่อยู่ครับ

ตอบ แขวงวัดโสมมนัส เขตป้องปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร

ถาม พักอาศัยอยู่ที่นี้มาประมาณกี่ปีแล้วครับ

ตอบ อยู่ตั้งแต่เด็กแล้วค่ะ และก็ไปอยู่ต่างจังหวัดบ้าง แล้วก็กลับมาอยู่ที่นี้เหมือนเดิม

ถาม บริเวณถนนเส้นนี้มีการอนุรักษ์พวกอาคารหรือโรงเรือนอย่างไรครับ

ตอบ คือว่ามีการอนุรักษ์อาคาร เขาจะไม่ให้เปลี่ยนทรงเลย ถ้าเกิดจะก่อสร้างใหม่หรืออะไรจะต้องมีแปลนแล้วก็ไปที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แล้วเขาจะอนุมัติหรือไม่เขาจะบอกมาภายหลัง

ถาม ที่ตรงนี้เป็นที่ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตอบ ใช่ค่ะ

ถาม การอนุรักษ์นี้ ชุมชนมีส่วนร่วมยังไงไหมครับ ที่บอกต้องทาสี

ตอบ มีค่ะ เขาจะมีพวกทางเขต มาดูว่าจะทาสีใด ตอนนั้นก็ทำตรงนั้นไปแล้ว ช่วงชานเขาก็ทำมาเรื่อย ทำมาถึงตรงร้านกล้วยแขก

ถาม เวลาเราซ่อมแซมอะไรพวกนี้รัฐเขาออกให้ใช่ไหมครับ

ตอบ ทำเองค่ะ

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์
นายช่างผังเมืองเทศบาลเมืองลพบุรี
วันที่ 23 พฤศจิกายน เวลา 10.30 น.

ถาม ช่วยแนะนำตัวเองครับ

ตอบ พนักงานเทศบาล ตำแหน่งช่างผังเมือง ระดับ 5

ถาม เกี่ยวข้องกับเรื่องของการคุ้มครองและดูแลรักษา หรือการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตเมืองลพบุรีอย่างไรครับ

ตอบ มีในลักษณะของการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เทศบาลเมืองลพบุรี พ.ศ.2533 เรื่องการก่อสร้างอาคารในเขตโบราณสถาน มีการกำหนดความสูงของแต่ละโซน ตามแต่ละโซนของพื้นที่ ลักษณะความสูงก็จะมีตั้งแต่ไม่เกิน 4 เมตร ไม่เกิน 8 เมตร และไม่เกิน 16 เมตร แล้วแต่บริเวณที่อยู่ใกล้หรือไกลจากโบราณสถาน

ถาม พอจะบอกได้ไหมครับว่าบริเวณนั้น มีกี่บริเวณ

ตอบ มีทั้งหมด 5 บริเวณ บริเวณที่ 1 นี้ห้ามก่อสร้างเลยก็คือ ตัวโบราณสถานทั้งหมดที่อยู่ในเขตเมือง บริเวณที่ 2 นี้ จะสร้างสูงได้ไม่เกิน 8 เมตร การกำหนดความสูง 8 เมตร ก็คือ ใช้คำว่าวัดจากฟากตรงข้ามโบราณสถาน ก็คือถนนหรือทางเท้าที่อยู่ฟากตรงข้ามในระยะ 20 เมตร ตรงนี้จะสูงได้ไม่เกิน 8 เมตร บริเวณที่ 3 คือ บริเวณที่ห่างจากโบราณสถานออกไปตามลักษณะของตารางในแผนที่มีความสูงได้ไม่เกิน 16 เมตร ไม่มีข้อกำหนดว่าห่างเท่าไร แต่มีความสูงได้ไม่เกิน 16 เมตร บริเวณที่ 4 จะสูงได้ไม่เกิน 4 เมตร ซึ่งติดกับโบราณสถานปรางค์สามยอด บริเวณที่ 5 ไม่มีตารางขีด ก็คือ สร้างสูงได้ไม่เกิน 16 เมตร

ถาม สูงสุดก็คือ 16 เมตร ต่ำสุดก็คือ 4 เมตร พอจะบอกได้ไหมครับว่าปัญหาที่เกี่ยวกับโบราณสถานที่มีการบุกรุกหรือการก่อสร้างอาคารสูงในเขตโบราณสถานเมืองเก่าลพบุรี ในอดีตและในปัจจุบันเป็นอย่างไร

ตอบ ข้อมูลตรงนี้ เรื่องการก่อสร้างตามเทศบัญญัติเพิ่งกำหนดเมื่อปี 33 ฉะนั้นในสภาพปัจจุบันอาจจะเห็นอาคารที่มีความสูงเกิน 16 เมตร อยู่บ้างในบางเส้นทาง เพราะว่ามันน่าจะเกิดจากเราไม่มีเทศบัญญัติควบคุมอาคารเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดความสูง จึงอาจจะมีอาคารที่มีความสูงเกิน หลังจาก พ.ศ.2533 ไปแล้วเรายึดถือเทศบัญญัตินี้ และเทศบัญญัตินี้ไม่มีผลย้อนหลังกับอาคารที่เกิดขึ้นก่อนที่มีเทศบัญญัตินี้ และไม่บังคับใช้กับหน่วยงานของราชการ

ถาม ตอนนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงนี้ จริงๆ ควบคุมความสูงของอาคาร แต่ยังไม่มีที่จะต้องกำหนดรูปแบบไหมครับ

ตอบ รูปแบบยังไม่มีข้อกำหนด

ถาม เรื่องของการบุกรุกโบราณสถานในปัจจุบันนี้ใครเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

ตอบ ของหน่วยศิลปากรที่ 4 ลพบุรี

ถาม พอจะบอกเรื่องของกรณีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบริเวณประตูชัยได้ไหมครับว่ามันเกิดการบุกรุกเนื่องมาจากสาเหตุอย่างไรบ้างครับ

ตอบ การบุกรุกนี้คาดว่ามันเกิดขึ้นมานานแล้ว เนื่องจากบริเวณที่บุกรุกมีลักษณะเป็นแนวตะเข็บระหว่างเขตเทศบาลเมืองลพบุรีกับตำบลโพธิ์เก้าต้นซึ่งเป็นเขตตะเข็บรอยต่อ แต่อาคารหรือเพิงหรือที่ปลูกสร้างนี้จะปลูกสร้างหลังกำแพงเมืองซึ่งอยู่ในเขตของตำบลโพธิ์เก้าต้น เพราะฉะนั้นในเขตของเทศบาลเมืองเป็นถนน ชื่อถนนประตูชัย และมีท่อระบายน้ำเป็นทางเท้า ในส่วนนอกกำแพงเมืองก็คือเป็นของตำบลโพธิ์เก้าต้น แต่ระยะเวลาที่เขามาบุกรุกอาศัยไม่แน่ใจว่าอยู่มานาน แต่จากสภาพที่เห็นคือ น่าจะอยู่มานาน

ถาม มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตเมืองเก่าลพบุรีอย่างไรบ้างครับ

ตอบ คือให้ทางกรมศิลปากร **ดูแลเกี่ยวกับเรื่องโบราณสถานของตัวเองที่มีผู้บุกรุก** แล้วก็ประเด็นอีกหนึ่งคือ **เรื่องลักษณะของประชาชนเคยเช่าอยู่อาศัยกึ่งๆ บุกรุกหรือเปล่า** เราก็ไม่ทราบข้อมูลตรงนี้ เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมามีคนมาประสานงานติดต่อสอบถามชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยที่กรมศิลปากร **มีสัญญาเช่าแล้วจะรื้อและจะปลูกใหม่** ทางเราก็ประสานงานไปทางจังหวัด ถ้ารื้อแล้วปลูกใหม่ ว่าเขาอนุญาตไหม เพราะว่าลักษณะที่ดินที่เป็นส่วนราชการ ที่ราชพัสดุ ที่กรมศาสนา ที่กรมศิลปากร ที่ของกองทัพบก ถ้าประชาชนจะเข้าอยู่อาศัยต้องให้เจ้าของที่ดินอนุญาต ทำหนังสืออนุญาตที่ของการรถไฟก็เหมือนกันต้องให้การรถไฟอนุญาตก่อน ท้องถิ่นหรือเทศบาลจึงจะอนุญาตได้ แต่ถ้าเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิเช่าอยู่ เขามีนโยบายที่จะไม่อนุญาตให้คุณก่อสร้างแล้ว คุณก็ก่อสร้างไม่ได้ ยกตัวอย่าง หน้าบันได 51 ขั้น เกิดไฟไหม้จำได้ไหมครับ ตรงนั้นชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจะขออนุญาตทราบข้อมูลมาว่าท่านผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ในสมัยนั้นไม่อนุญาต เพราะเข้าใจว่าเป็นเขตโบราณสถานรอขุดค้นของทางกรมศิลปากร เฉพาะบริเวณที่ไฟไหม้ส่วนพื้นที่อื่นเป็นพื้นที่ของที่ราชพัสดุ ซึ่งจัดให้มีการเช่าอยู่แล้ว จึงจะจัดให้มีการพัฒนาพื้นที่ แต่ทางกรมศิลปากร เข้าไปแย้งว่าเป็นเขตโบราณสถาน ซึ่งจะต้องมีการขุดค้น

ถาม แสดงว่า**ที่ตรงนี้มันก็ยังมีการโต้แย้งว่าเป็นของใครกันแน่ ระหว่างกรมศิลปากร กับที่ราชพัสดุ**

ตอบ ใช่ เพราะว่าที่ราชพัสดุเขามีหลักฐานแสดงว่าเขาเป็นเจ้าของที่ดิน เพราะว่าเขาเป็นคนรักษาที่ของรัฐ แต่กรมศิลปากร เขาอ้างว่ามีประกาศพื้นที่โบราณสถาน 2514 มีอาณาเขตขอบเขตชัดเจน

จบการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์
ผู้พักอาศัยอยู่ในเขตโบราณสถานประตูชัย
เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555

ถาม การมาอยู่อาศัยตรงนี้มันมีเอกสารสิทธิหรือไม่ และมีการอนุญาตให้มีการอยู่อาศัยหรือไม่ และอยู่มานานเท่าไร

ตอบ ก็มีสัญญากับกรมศิลปากรผู้ที่เช่า ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านมีสัญญากับกรมศิลปากร ปีละ 700 บาท

ถาม อยู่อาศัยมาประมาณกี่ปีที่บริเวณนี้

ตอบ ที่อยู่นี้ผมไม่ทราบว่ากี่ปี ผมมาอยู่ 20 กว่าปีแล้ว

ถาม รู้หรือเปล่าครับว่าที่ตรงนี้มันเป็นที่โบราณสถาน มีเขตกำหนดบอกไหม มีป้ายอะไรบอกไหมครับ

ตอบ ไอ้ป้ายนี้ เราไม่ทราบ ถ้าจะพูดเรื่องนี้จริงๆ แล้ว ต้องไปถามผู้ที่เขาเช่าสิทธิ เราพอจะรู้ว่าขอบเขตของที่ดินของกรมศิลปากรนั้นแค่ไหน

ถาม ตรงประตูชัยนี้ก็คือ ดูจากเขตตรงไหนครับ ตรงแนว

ตอบ แนวประตูชัยก็คือ นี้คือประตูชัย และก็เป็นเนินดิน ทีนี้ว่าอาณาเขตที่ครอบครองสิทธิของกรมศิลปากร มันจะห่างจากเขตโบราณสถานเท่าไร อันนี้ผมไม่ทราบ แต่ที่เราทราบนี้ คือ เนื่องจากประตูนั้นมาถึงเสาตรงนี้ครับ

ถาม เสาไฟฟ้านั้นนะครับ

ตอบ ประตูนั้นมาถึงเสาเป็นเขตของกรมศิลปากร จากตรงนี้ไปเป็นที่มีโฉนด ที่ล้อมรั้วนี้ ยังทางขึ้นถนนทางรถไฟ

ถาม มีใครมาบอกไหมครับว่าเคยเป็นที่ของกรมศิลปากร

ตอบ ส่วนมากเราจะรู้อยู่แล้ว รู้กันเอง รู้กันโดยปริยาย กรมศิลปากรเขาก็มาสำรวจตลอดนะครับ เมื่อวานก็มา

ถาม ปัญหาเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายการบุกรุกโบราณสถาน พี่พอจะรู้ไหมว่ามันมีกฎหมายเรื่องของการบุกรุกโบราณสถานด้วย

ตอบ อันนี้จะเรียกว่าเขาบุกรุกไม่ได้ เพราะเขาอยู่โดยมีสิทธิเช่าที่ดินของกรมศิลปากร

ถาม แสดงว่าที่ดินแถวนี้มีเอกสารสิทธิ์ แต่ว่าอยู่ที่กรมศิลปากรให้เช่า

ตอบ มี มันมีสัญญาเช่ากับกรมศิลปากรเขาอยู่ ผู้ที่ครอบครองสิทธินะครับ หรือว่ากับกรมศิลปากรนี้ สัญญาเช่ากันกี่ปี เราไม่ทราบ

ถาม สัญญาเช่านี้มันเป็นสัญญาเช่าระยะยาวหรือว่าปีต่อปี

ตอบ เราไม่แน่ใจนะ เพราะว่าแถวนี้มันจะเป็นปีต่อปี ตั้งแต่ข้างหน้า อย่างร้านค้านะ เขาจะเป็นปีต่อปี ปีนึงก็ไม่กี่บาท แค่ 600 ถึง 700 บาท ประมาณนี้

ถาม แต่พี่ไม่รู้

ตอบ ถ้าจะได้ข้อมูลจริงๆ ต้องถามคนที่เขาเช่าที่ของกรมศิลปากร อันนี้เรามาเช่าบ้าน เราไม่ได้เช่าที่ของกรมศิลปากร

ถาม มีข้อเสนอแนะอะไรเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับบ้านที่อยู่ใกล้บริเวณโบราณสถานนี้ไหมครับ เพื่อมันจะเป็นประโยชน์ในเรื่องของการอนุรักษ์โบราณสถานด้วย

ตอบ อันนี้เหตุผลนะครับ คือ อย่างบ้านหลังนี้ทรุดโทรมอย่างนี้เขาให้ซ่อมได้ มุงหลังคา ทำหลังคา ทำพื้น ทำฝาบ้าน แต่พอจะปลูกบ้านขึ้นมาใหม่ เขาไม่ให้ทำ คือถ้าพังก็ปล่อยพังไปเลย เลิกสัญญา คือ ซ่อมได้ แต่ไม่ให้ปลูกใหม่ ซ่อมปรับปรุงได้

ถาม แต่ปลูกใหม่ไม่ได้ว่างั้นเถอะ

ตอบ ครับ จะมารื้อแล้วปลูกใหม่ไม่ได้

ถาม แต่ข้อเท็จจริงตรงนี้ คือว่า ถ้าเกิดว่าสมมุติว่ารัฐมีเงินอยู่ก้อนหนึ่ง และเข้ามาจัดการปลูกบ้านให้ใหม่เลย โดยมีลักษณะคือ เราอยู่กับโบราณสถานได้ ขณะเดียวกันมันจะไม่เป็นสังกะสี มันมีสภาพเป็นภูมิทัศน์ที่กลมกลืนกับตัวโบราณสถาน ทางพี่คิดว่าอย่างไร

ตอบ ผมคิดว่าดี อย่างน้อยๆ นักท่องเที่ยวเขาจะได้เห็นว่าสภาพของมันดี

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์
ผู้พักอาศัยอยู่ติดกับโบราณสถานประตูชัย
เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555

ถาม อายุกี่ปีครับ

ตอบ 55 ปี

ถาม บ้านของพี่อยู่ในเขตโบราณสถาน พี่หรือเปล่า

ตอบ รู้สิ ผมเสียค่าเช่าเขาอยู่

ถาม รู้โดยการเสียค่าเช่า

ตอบ ก็รู้อยู่แล้วว่ามันเป็นเขตของกรมศิลปากรเขา

ถาม ตอนที่รู้นี่ รู้ตั้งแต่ตอนไหนครับ

ตอบ ก็ตั้งแต่เริ่มมาอยู่

ถาม อยู่อาศัยมาประมาณกี่ปีแล้วครับ

ตอบ ประมาณ 30 ปี

ถาม พี่พอจะรู้อะไรเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการบุกรุกโบราณสถานบ้างไหม

ตอบ เขามีข้อห้ามเยอะนะ ของกรมศิลปากรนี่ เขาจะมีหนังสือแจ้งให้ทุกปีๆ เลยว่าเราจะต้องทำให้อยู่ในกฎของเขา เขาห้ามหลายอย่าง เช่น ห้ามการต่อเติม ห้ามทำลายโบราณสถาน วัตถุ อะไรพวกนี้ แต่เราก็ไม่ไปแตะต้องเขาอยู่แล้ว มันก็อยู่ห่าง เราก็รู้ คือ เขาจะมีหนังสือแจ้งมาทุกปีว่ามีข้อห้ามอะไรบ้าง

ถาม แสดงว่าหน่วยงานของกรมศิลปากร เขามีหนังสือมาบอกข้อแนะนำ

ตอบ ใช่ การบำรุงรักษา คือ โบราณสถาน วัตถุ ของพวกนี้ จะมีกฎให้เราได้รับรู้รับทราบทุกปี จะมีหนังสือแล้วเราก็จะต้องปฏิบัติตามเขา ถ้าเราไม่ปฏิบัติตามเขา เราก็อยู่ไม่ได้

ถาม กรมศิลปากรมีการกำหนดแนวเขตอะไรให้เห็นชัดเจนบ้างไหม

ตอบ ก็ชัดเจน เขามาพื้นที่นี้ เขาวัดให้แล้ว บ้านต่อบ้าน วัดให้แล้ว

ถาม อย่างแนวเขตนี้ของกรมศิลปากรนี้ กรมศิลปากรเคยประกาศให้เราเห็นไหมว่าตรงนี้มีป้ายติดว่าเป็นพื้นที่ของกรมศิลปากร

ตอบ เขาจะมี อย่างเช่น สุดบ้านหลังนี้จะเป็นโฉนดแล้ว ของเขามีหลักเขตของเขาอยู่ หมดบ้านนี้จะเป็นที่ดินมีโฉนด คือ เป็นแนวยาวไปเลยว่าจากกำแพงมานี้ยาวเท่าไหร่ กี่เมตร อย่างไรผมก็ไม่รู้ เพราะบ้านผมไม่ใช่บ้านสุดท้าย

ถาม มีข้อเสนอแนะอะไรเกี่ยวกับเรื่องของปัญหาที่เกี่ยวกับการบุกรุกโบราณสถานหรือที่พี่อยู่ไหม

ตอบ มันก็ไม่มีการบุกรุกกันหรอก ทางกรมศิลปากรเขาก็รับรู้เรื่องทุกอย่างแล้ว อย่างเช่น กรณีเขามา เขาต้องมาถ่ายรูปด้วยทุกๆ ปี เขาไม่ใช่แค่มีหนังสือมา เขามีเจ้าหน้าที่มาถ่ายรูปทั้งเขตข้างหน้าหรือว่าในบ้าน ที่ว่าเรามีการต่อเติมอะไรไหม เขาจะมีเจ้าหน้าที่มาถ่ายรูปว่าปีที่แล้วลักษณะบ้านเราเป็นแบบนี้แล้วปีต่อมาเขาก็ถ่ายรูปว่าเรามีการเปลี่ยนโครงสร้างบ้านไปไหม มีอะไรเปลี่ยนแปลงบ้าง เขาไม่ให้ต่อเติม ถ้าเราต่อเติมอะไรต้องแจ้งให้เขารับรู้ตลอด เขาก็ทำอย่างรัดกุม ไม่มีการปล่อยให้เรามาทำอะไรตามใจชอบ เข้าไปหมกเม็ดอะไรอย่างนี้เราทำไม่ได้หรอก

ถาม ทีนี้เขาคิดค่าเช่ากันปีละเท่าไรครับ พอจะบอกได้ไหมครับ

ตอบ ผมเสียปีละ 900 บาท

ถาม เขาวัดเป็นตารางวาไหม

ตอบ น่าจะเป็นลักษณะนั้น ก็คือ เนื้อที่มากก็จะเสียมาก คือเป็นลักษณะอย่างนั้น

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์
อดีตประธานชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี
เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555

ถาม ขอให้ช่วยแนะนำตัวเอง

ตอบ ผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของโรงเรียนกำจรวิทย์ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี และอดีตประธานชมรมอนุรักษ์มาตั้งแต่ปี 46 ประมาณ 2 สมัย สมัยละ 2 ปี ก็จะเป็นช่วงที่ทำงานเป็นกรรมการชมรมมาก่อนแล้วก็มาเป็นประธานชมรม ตอนนี้ก็เป็นที่ปรึกษาของชมรม

ถาม เกี่ยวกับชมรมอนุรักษ์โบราณสถานนี้ พอจะบอกบทบาทหน้าที่ได้ไหม

ตอบ ในส่วนของชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรีนี้ บทบาทก็คือ เป็นการรวมกลุ่มของคนที่สนใจรักบ้านรักเมืองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเอกชน และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานศิลปวัฒนธรรม หรืออย่างท่าน อาจารย์ภูธร เดิมท่านเป็นพันธรักษ์ของวังนารายณ์ และท่านก็ไปเป็นอาจารย์ของสถาบันราชภัฏเทพสตรี และเออรี่ออกมาก็จะทำงานเกี่ยวกับอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งเราก็ทำงานกับท่านมาโดยตลอดรวมกับทางสำนักศิลปวัฒนธรรม อาจารย์วิไลวรรณ ฉ่ำพิรุณ ก็เคยเป็นเลขาพี่ เราก็จะมีเครือข่าย นอกเหนือจากกรรมการที่เป็นผู้ที่มีใจรักเมืองลพบุรีก็จะมีเครือข่าย เช่น เครือข่ายรักถ้ำเอราวัณ รักเมืองโบราณ ซับจำปาและจำปีสิรินธร และก็มีกลุ่มวัดถ้ำตะโก กลุ่มวัดเขาสมอคอน วัดไลย์ กลุ่มนี้จะเป็นเครือข่ายของเรา ซึ่งเกิดจากงานที่เราทำ ตอนนี้ดูเหมือนกลุ่มสูงวัยเยอะ เราอยากได้กลุ่มคนรุ่นใหม่ หรือไปตั้งชมรมยุวอนุรักษ์ ตอนนี้เราเริ่มรู้สึกล้าเพราะเราทำกันมาเยอะทำกันมานานสำเร็จบ้างไม่สำเร็จบ้าง อันนี้คือภารกิจ ทั้งอนุรักษ์โบราณสถานและสิ่งแวดล้อม แล้วเวลาที่หน่วยงานของจังหวัดมีอะไรก็จะเชิญเราเป็นตัวแทน จะเป็นทั้งผังเมืองทั้งอนุรักษ์เมืองเก่า ชมรมจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับทางจังหวัด เป็นกรรมการของอนุรักษ์ศิลปกรรมท้องถิ่น

ถาม วิทยานิพนธ์ผมจะศึกษาเฉพาะพื้นที่เมืองเก่า บริเวณของวัดสันเปาโลมาบริเวณคลองเรือก 1.729 ตารางกิโลเมตร ผมอยากทราบปัญหาที่เกี่ยวกับโบราณสถานเฉพาะเขตเมืองเก่า อาจารย์พอจะบอกได้ไหมครับว่าในอดีตมันเป็นยังไง และปัจจุบันเป็นยังไงครับ

ตอบ จริงๆ เมืองลพบุรีเป็นเมืองที่โดดเด่น เพราะโบราณสถานกับเมืองอยู่คู่กันมานานมาก แต่ว่าในส่วนที่อยู่ก็มีสำนักศิลปากร แต่ก่อนเป็นแค่หน่วยศิลปากร ที่ดูแล เท่าที่รู้เพราะพี่เองนอกจากจะทำงานชมรมอนุรักษ์แล้ว พี่ก็ยังเคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเทศมนตรี สมัยนั้นคณะอนุกรรมการอนุรักษ์เมืองเก่าด้วย เมืองลพบุรีโชคดีตรงที่ว่ามีเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างมานานตั้งแต่ประมาณปี 30 เพราะเมื่อมีพร้อมๆ กับที่มีรัตนโกสินทร์ เราก็เลยให้แนวทางมาว่า เมืองที่เป็นเมืองเก่าน่าจะมีพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง ถ้าไม่มีแบบนี้ อาจารย์เชื่อว่าจะมีแต่ตึกอยู่ในเมืองเยอะแยะแล้ว

ตอนนี้ก็ยังควบคุมความสูงกันได้บ้าง แต่ในส่วนของการบุกรุกก็ยังมีอยู่ ถามว่าทำไมมันยังมีอยู่ ก็ต้องกลับไปถามกรมศิลปากรว่าทำไมถึงยังปล่อยให้มี เพราะว่าจริงๆ แล้วในมุมมองของพี่และเพื่อนที่เป็นภาคเอกชนเมืองลพบุรีไม่ได้เติบโตเลย ในเขตเมืองมีแต่ที่ราชพัสดุ ที่กรมศิลปากร ที่ทหาร ขยายอะไรก็ไม่ได้ ไม่มีใครอยากอยู่ เมืองขยายไม่ออก แต่พอที่ ที่เป็นพื้นที่ของเป็นกรมศิลปากร ถ้ากรมศิลปากรดูแลให้เช่าแค่ในจุดนั้นก็คงจะดีในเขตของตัวเอง แต่ว่ามันเป็นการบุกรุกแม้กระทั่งคลองเรือกที่อาจารย์พูด เมื่อสมัยที่พี่เป็นเทศมนตรี พี่ต้องลอกคลอง เพราะว่าบ้านมันเข้าไปในคลอง ซึ่งตรงนี้มันเป็นที่ของกรมศิลปากร กรมศิลปากรต้องดูแลให้เช่ากันถูกๆ เยอะแยะไปหมด ต้องบอกว่าตรงนี้เป็นแนวที่เราต้องลอกคลองเพื่อให้การระบายน้ำ และเรียกว่าเป็นแนวคูคลองโบราณ แนวตั้งกำแพงเมือง แนวครองที่เป็นเขต แต่ก่อนนี้ถ้าอาจารย์ไปดูภาพเก่าๆ ก่อนที่จะลอกคลอง บ้านลงมาเยอะแยะมาก แต่เราก็ลอกไปได้หลายปีนับแต่พี่เป็นเทศมนตรีก็ประมาณปี 30

ถาม ปัญหาของการก่อสร้างบ้านเรือนมันมีก่อนปี 30

ตอบ มีมาก รวมถึงวัดปืนที่อาจารย์เคยเห็น ตั้งแต่ไฟไหม้ปี 2511 ตอนนั้นเขตที่ไฟไหม้ คือ เขตถนนพระราม คือ แถวๆ ท่าหินทั้งหมด เพราะงั้นคนก็ไม่อยากไปไกลบ้านตัวเอง ตอนนี้ราชการมีที่ว่างตรงวัดปืนก็เลยให้อยู่แก้ขัดไปก่อน ตั้งแต่ปี 2511 จนปี 2546 – 2547 มันกี่ปี พี่เคลียได้ประมาณ 48 เกือบ 40 ปีด้วยกัน ถามว่ามีความพยายามไหม พยายาม **Case Study** ศึกษาว่าวัดปืนนี้ถูกบุกรุกมาแล้ว เจ้าของนี้บางคนอยู่เมืองนอก แล้วหลายคนก็มีบ้านอยู่แล้ว แต่ตรงนี้เป็นที่เก็บสินค้า คือ จริงๆ ตัวเองก็ไปสร้างบ้านใหม่หมดแล้ว แต่ก็ยังไม่มีที่ก็ยังบุกรุกที่ตรงนี้อยู่ ตอนนั้นพี่เป็นประธานชมรม พี่ก็รู้ถึงความพยายามตรงนี้มานานแล้ว แต่ว่าจังหวะดีที่มีผู้นำของของจังหวัดใส่ใจ คือ ท่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ท่านธนัทเดช ท่านก็ใส่ใจกรณีนี้ ท่านก็เรียกพี่มาขอความคิดเห็น แล้วก็จังหวะดีที่สำนักศิลปากรมีท่านอนัน ชูโชติ ผอ.สำนัก มาอยู่ด้วย ตอนแรกท่านบอกว่า “ทำยังไงดี ชมรมอนุรักษ์จะเอามวลชนมาทำยังไงดีตรงนี้” เราก็คิดกัน ตอนนั้นก็เป็นช่วงที่เกี่ยวกับในหลวง เราอยากที่จะฉลองครบรอบครองราชย์ คือ ถือโอกาสเอาอันนี้ทำอะไรถวายในหลวงดี พัฒนาบ้านพัฒนาเมือง เราพยายามดึงพระมหากษัตริย์ มาเพื่อให้ประชาชนทำอะไรดีๆ ให้กับบ้านกับเมือง ก็เอาเด็กโรงเรียนวินิตฯ กับโรงเรียนเทศบาลมาพัฒนาตรงวัดปืน แล้วใช้สื่อให้เป็นประโยชน์ ออกข่าวเลยว่า “เด็กๆ จะได้รู้จักวัดปืนนะ สอนประวัติ ว่าวัดปืนเป็นอะไร ” ให้ตรงนั้นรู้ว่า “เขามาทำอะไรตรงนี้แล้ว” คือ ใช้เยาวชน ใช้แนวทาง ใช้สื่อก่อนมาทำ แล้วท่านรองฯ ก็ให้เราไปหาอาจารย์พิบูลฯ ไปคุยกับบ้านบางบ้านว่า อยากจะทำความดีไหม มีอยู่คนหนึ่งเขาเป็นคุณลุงซึ่งเขาไม่ได้รวยอะไร แต่เขาอยู่ในแถวตลาดเทศบาล ตลาดบนเมือง เขาบอกว่า “เขาอยากคืนพื้นที่” เราก็บอกจังหวัดขอใบประกาศสักใบได้ไหม และก็มีทำงานไฟฟ้า เราไปมอบกันในที่ประชุมของหัวหน้าส่วนราชการเลย ให้เขารู้สึกว่าเขาภูมิใจจริงๆ จะทำยังไงให้หาคนดีเป็นตัวอย่าง หาคนดีๆ ที่มีจิตใจดีๆ อยากจะคืน

ที่ให้แผ่นดิน เพราะตรงนี้เป็นที่แผ่นดิน ที่หลวงอยู่ เราก็ทำข่าวอีก แล้วมีอยู่คนหนึ่งคุณพ่อเขาป่วยอยู่ เราก็เชิญรองผู้ว่าฯ ไปหาที่บ้านเขาเลย ไปขอบคุณ เพราะเขาจะคืนพื้นที่เหมือนกัน ไปขอบคุณเขาที่เตียงผู้ป่วยเลย รองฯ ก็ยอม ประมาณ 4 – 5 ครอบครัวที่เริ่มคืนพื้นที่

ถาม วิธีของอาจารย์นี้เหมือนกับเป็นการอภัยทานประมาณนี้ เลยนะครับ

ตอบ ลักษณะนั้น เราก็ไม่ได้ว่าเขาผิด พอเห็นคนนั้นคืนคนนี้คืน แต่ต้องเสี่ยงต่อการถูกกร่นด่า คนที่ไม่อยากคืน ก็แช่ง “ยายนี้จะเผาบ้านแถวนี้ จะไล่ที่เรา ฯ” คือเราต้องยอมรับสภาพของคนที่เห็นแก่ตัว แต่คนที่เห็นแก่บ้านแก่เมืองนี้เราก็เชิดชูยกย่องเขา แต่มันยังไม่หมด ยังอยู่อีกตั้ง 10 ครอบครัว ในเมื่อไม่หมดทำอย่างไร เดินขอก็มีนะอาจารย์ เดินขอตามบ้านที่เขา คือ ตรงนี้เป็นที่เก็บแต่บ้านร้านเขาก็อยู่ริมถนน ไปเดินขอเขา ท่านรองฯ ไปเดินเองเลย พี่ก็ไปเดินด้วย กับคุณนิวัตร ธาราภูมิ ไปเดินขอให้คืนตรงนี้เถอะ คุณก็มีร้านของคุณแล้ว ตรงนี้คุณเอาไว้เก็บของคืนเถอะ ใช้ทุกวิธีแล้วเดินขอก็แล้วอะไรก็แล้ว คุณนิวัตร ธาราภูมิ ก็ไปเดินขอกับพี่ เพราะเป็นคนแถวนั้น คุณนิวัตรก็ถูกว่าว่าได้ที่มันต้องเอามาสร้างอะไรแน่เลย คือทุกคนไม่มีดีเลย พี่ไปทำอะไรเพื่อวัดปืน หลังจากนั้นจึงต้องใช้กฎหมาย คุณอนันต์ ชูโชติ บอกว่าผมใช้กฎหมาย แกก็บอกว่า “แล้ว ผอ.สำนักฯ คนอื่นๆ ทำไมไม่ใช้แล้วทำไมท่านถึงคิดใช้ ในเมื่อมันควรจะใช้ได้ตั้งนานแล้ว” แล้วพอเขาใช้กฎหมาย ไม่นานก็สำเร็จก็ออกมาเป็นวัดปืนสง่างามอย่างที่เห็น แต่จะเห็นว่ากลยุทธ์ที่ใช้มันหลายวิธีการกว่าที่จะได้มาประชุมกับเจ้าของครอบครัวประชุมกันหลายยกมากๆ จนสรุปคือกฎหมาย

ถาม สรุปแล้วก็คือทั้งในอดีตและในปัจจุบันเรื่องของการบุกรุกโบราณสถาน ในจังหวัดลพบุรีบางพื้นที่ก็มีการออกไปได้

ตอบ บางพื้นที่ ถ้ามันไม่วิกฤต หรือว่ากรมศิลปากรยังไม่ทำอะไร

ถาม แต่ว่าจุดอื่นมีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

ตอบ มันยังไม่ชัดเจน เพราะว่า จริงๆ เรามองเห็นว่ามันควรจะทำอีกตั้งหลายจุด ยกตัวอย่างเช่น จุดตรงประตูเมือง ข้างหลังประตูเมือง ตรงประตูชัย ข้างหลังตอนน้ำท่วมนี้เละเลย เขาก็อยู่กันอย่างลำบาก และเขาก็อยู่กันอย่างไม่ถูกต้อง แต่ก็ยังมีการปล่อยปะละเลย ตรงนี้เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรต้องไปใส่ใจแล้วจะต้องไม่ให้มาบุกรุกเพิ่มมากขึ้น ตรงนี้มันควรจะเป็นหน้าที่กรมศิลปากร ชมรมอนุรักษ์ฯ จะไปนั่งทำได้อย่างไรหมดทุกจุดๆ แต่ว่าจุดนี้มันเป็นจุดอุจาดตามากเนื่องจากอยู่กลางเมือง บ้านเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ก็สวยงามสง่า ถ้าตรงนี้พอเราเคลียร์ไป เห็นว่าก่อนหน้านี้จะมีการเอาวงออร์เคสตรามาเล่น ล่าสุดนี้มีโขนมาเล่น ตรงนั้นแหละทำอะไรก็ได้ให้มันมีแอคทีวิตี้ ให้คนในบ้านในเมืองเห็นโบราณสถานที่ดูสง่างามแล้วก็เข้าไปใช้ได้อย่างมีความสุข อันนั้นมันต้องมีกลยุทธ์เสริมเข้าไปด้วย

ถาม อาจารย์ครับ ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน อาจารย์มีข้อเสนอแนะอะไรบ้างไหมครับ

ตอบ ต้องให้ความรู้ประชาชน ให้เขาตระหนัก ถ้าเฉพาะกลุ่มเรากลุ่มเดียวไม่ได้ และสิ่งที่สำคัญที่สุดเราต้องลงไปทำที่เยาชน ถ้าเยาวชนได้เห็นความสำคัญ อย่างโรงเรียนพี่สมัยก่อนพี่จะไม่จัดออกทัศนศึกษาต่างจังหวัด พี่ให้นโยบายเลยเด็กต้องรู้ตัวรู้ตนของตัวเอง วังนารายณ์ วัดญาณรังศรี สวนสัตว์สระแก้ว ไม่ต้องไปที่ไหน อันตรายก็อันตราย เอาบ้านเอาเมืองเราก่อน รู้จักบ้านเมืองเราก่อน ถ้าเด็กโตหน่อยไปเขื่อนป่าสัก

ถาม อาจารย์ทำให้ผมคิดถึง คนที่มาพูดกับผมเรื่องหนึ่ง เขาบอกว่า “เขาอยู่ต่างประเทศ เขาบอกว่าง่ายมากที่สุดเลยวิธีการที่จะทำการอนุรักษ์เมืองคือปลูกฝังตั้งแต่เด็ก ให้เด็กรู้ว่าเมืองนี้ความสำคัญมันอยู่ตรงไหน พระนารายณ์คือใคร เขามาก่อตั้งเมื่อปีเท่าไร สามารถอธิบายได้ชัดเจนเลยถึงประวัติความเป็นมาของเมืองลพบุรี”

ตอบ ถูกต้อง นั้นแหละ ซึ่งจริงๆ ถ้าพูดไปแล้ว อย่างเมื่อวานพี่ได้ประชุมกับท่านผู้ว่าฯ ท่านผู้ว่าฯ บอกว่า ท่านฯก็เน้นอยากให้เยาวชน เมื่อนั้นจริงๆ แล้วถ้าท่านผู้ว่าฯ ลงเต็มตัว ขบวนแห่นี้ต้องสั่งโรงเรียนเลย โรงเรียนข้างนอกก็ต้องมาดู พระนารายณ์อยู่ไกลใช่ไหม มาดูตรงพระปรางค์สามยอด เด็กโตหน่อย เด็กเล็กอนุบาลก็ไม่ได้เห็น ขบวนแห่ตรงไหน เด็กไปประจำจุดตรงไหน ต้องให้เด็กคือ เราไม่สั่งก็ไม่ได้นะ ถ้าจะบอกว่า “เอ้าเด็กๆ ให้พ่อแม่ไปดูก็ไม่ได้ หรือไม่ยังงั้นก็ต้องสั่งรายงาน เด็กชอบทำรายงาน อาจารย์ก็ชอบสั่งเด็ก ไปทำรายงานวาดรูปขบวนแห่ที่ประทับใจ ตัวละครที่ประทับใจ เนื้อหาประวัติศาสตร์ในขบวนนั้นมันเป็นอย่างไร เราต้องให้งานให้เด็กค้นคว้า ตัวนั้นตัวอะไรที่นั่งเสลี่ยงอยู่นะตัวไหน ตัวนี้คือตัวอะไร เขามีความสำคัญในสมัยประวัติศาสตร์ยังไง ต้องให้เด็กได้ศึกษาอย่างลุ่มลึกเข้าไปให้เห็นว่า ทำไมฝรั่งเศสถึงมามีความสัมพันธ์กับเรา และเปอร์เซียคืออะไร ไม่อย่างนั้นเด็กก็จะไม่รู้ ยกตัวอย่าง อย่างลูกพี่ พี่ให้ลูกไปเล่นแสงเสียงทุกวัน เดี๋ยวนี้ แม่เราต้องไปดูที่พระที่นั่งที่พระนารายณ์เสร็จสวรรคตพระที่นั่งสุทธาสวรรค์ เด็กรู้แล้ว เพราะฉะนั้นการอะไรที่จะทำให้ลูกเรารู้หรือเยาวชนรู้ คือ ต้องเข้าไปคลุกเข้าไปเล่นอยู่ในวัง ไปเล่นมอญซ่อนผ้าในนั้น ไปดูการแสดงแสงเสียงไปดูพระที่นั่งสุทธาสวรรค์เขามีอะไร ต้องให้เด็กได้ซึมซับบ่อยๆ

ถาม นั้นก็คือ เกิดจิตสำนึกขึ้นมา

ตอบ อาจารย์ไปเจอผู้หญิงจีนเขาเป็นนักวิจัย เขามาทำวิจัยที่วังนารายณ์ เขาไปถามคนข้างๆ วัง ถามว่าเคยเข้าวังไหม ไม่เคย บางร้าน บางคน ถามว่าทำไมไม่เคย ก็เห็นอยู่ทำไมต้องเข้า

ถาม ก็คือเห็นแต่วังแต่ไม่เคยทราบความเป็นมาของวังเลย นอกจากแนวทางของการตระหนักแล้ว อาจารย์มีอย่างอื่นอีกไหม

ตอบ ครูก็ต้องรู้ด้วย เหมือนกับว่า อัตลักษณ์ของจังหวัดก็ต้องสอดคล้อง เหมือนกับโรงเรียนกับจังหวัดก็ต้องไปด้วยกัน เหมือนตอนนี้ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดฯ มอบโรงเรียนทุกโรงเรียน ต้องรู้ภูมิปัญญาบ้านเมือง และศึกษาตัวตนของชุมชนของตัวเองว่าตัวเองไทยพวน ตัวเองไทยวน ตัวเองไทยรามัญ มันมีต้นตอของมันมายังไง โรงเรียนต้องรู้ เด็กต้องรู้ ถ้าผู้ใหญ่สั่งมาแบบนี้โรงเรียนก็ต้องสนองด้วย ที่จริงไม่ต้องรอให้ผู้ใหญ่สั่งหรอกเป็นหน้าที่ของโรงเรียนเลย เด็กต้องรู้ตัวตนของชุมชน ของเมือง ตัวนี้สำคัญแล้วครูก็ต้องรู้ด้วย ครูนี้สำคัญถ้าครูไม่รู้อย่าไปคิดว่าเด็กจะเอาอะไรมารู้หรอก ครูก็ต้องรู้อย่างชมรมอนุรักษ์จัดประจำ คือ การสัมมนาให้ความรู้บ้านเมือง อย่างล่าสุดที่ชมรมอนุรักษ์ทำนิทรรศการ เทิดพระเกียรติพระนารายณ์ ก็จัดสัมมนาให้ครูรู้และจัดทัวร์ในวัง ต้องทำบ่อยๆ บางทีครูก็ได้กลุ่มเดียวแต่ครูลพบุรีมีตั้งเยอะ จังหวัดลพบุรีมี 11 อำเภอ แต่ครูมาแค่ 100 กว่าคน มันไม่ทั่วจะทำอย่างไร

ถาม อาจารย์ครับแล้วเกี่ยวกับเรื่องของการกำหนดเขตโบราณสถาน อาจารย์คิดว่ามันเป็นปัญหาในลพบุรีไหม เพราะว่าโดยหลักแล้วเราจะเห็นป้ายประกาศว่า “ใครบุกรุกอะไรอย่างนี้เป็นความผิด” แต่ผมก็ยังเห็นว่ามีการบุกรุกกันอยู่เรื่อย มันไม่มีการกำหนดเขตที่มันชัดเจน

ตอบ ก็อย่างที่บอก ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ ถ้ามันรุนแรงก็ต้องใช้กฎหมายอย่างที่ทำ ซึ่งถ้าทำดีกว่าไม่ทำ ไม่อย่างนั้นเมืองก็จะยิ่งแย่มันจะยิ่งเสื่อมไปเรื่อยๆ

ถาม อาจารย์พอจะทราบไหมครับว่ามันมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตโบราณสถาน เมื่ออธิบดีกรมศิลปากรประกาศเป็นโบราณสถานแล้ว ก็มีอำนาจที่จะกำหนดเขตโบราณสถาน ทีนี้ผมอยากถามอาจารย์ว่า อาจารย์รู้ไหมว่าจริงๆ แล้วเขตโบราณสถานมันจริงๆ แล้วมันอยู่ขนาดไหน

ตอบ ถ้าเขตเมืองเก่าที่เขาบอกก็จะแค่ 1.729 ตารางกิโลเมตร มันรวมพื้นที่บางส่วนของเขตเทศบาลเท่านั้น เขากลัวว่าถ้าเอาทั้งหมดทั้งเขตเทศบาลมันจะทำอะไรยาก เขาก็เลยค่อยๆ กำหนดเขตเมืองเก่าแค่ในเฉพาะหลังทางรถไฟไป ก็เลยค่อยๆ ทำ แต่ถ้าไม่ทำเลยจะยิ่งแย่

ถาม คือในเขตเมืองเก่ามันก็จะมีโบราณสถานหลายจุด และแต่ละจุด เช่น แนวประตูชัย, คลองเรือก (คูเมืองเดิม) ก็ถือว่าเป็นโบราณสถาน ทีนี้ปัญหาที่มันมีการบุกรุกผมเข้าใจว่าจริงๆ แล้วประชาชนอาจจะยังไม่รู้ว่าเขตโบราณสถานที่แท้จริงมันห่างประมาณไหน

ตอบ ก็อย่างที่บอกว่าเมื่อไรที่ประกาศก็จะต้องแจ้งให้ประชาชนที่อยู่ในเขตของศิลปากร ทราบว่าคุณจะต่อเติมอะไรไม่ได้ หรือตรงนี้อยู่ไม่ได้แล้วนะ มันได้แค่ไหน คุณจะต้องบอก

ถาม อาจารย์ครับอีกเรื่องหนึ่งก็คือ กรณีศึกษาวัดสันเปาโล วัดสันเปาโลมันมีตึกที่ก่อสร้างแล้วมันบังโบราณสถานวัดสันเปาโลเลย

ตอบ และเราก็ใช้เงินของมูลนิธิซื้อตึกมาล้านหนึ่ง และก็ทุบแล้วส่วนหนึ่ง แต่มันยังไม่หมด ซึ่งจริงๆ ตรงนั้นจะว่าไปแล้วมันเป็นที่ที่สมเด็จพระนารายณ์ให้เป็นวัด ไม่รู้มันออกเอกสารสิทธิไปได้ตั้งแต่

เมื่อไร ทีนี้พูดถึงจุดอีกจุดหนึ่งแถวๆ คลองเรือก(คูเมืองเดิม)ก็ออกเป็นเอกสารสิทธิไปได้ ซึ่งจริงๆ ตรงนั้นมันเป็นที่กรมศิลปากร นี่คือสิ่งที่จะต้องเป็นปัญหาคาใจอยู่ ว่ามันทำไมถึงเป็นอย่างนั้น อย่างวัดสันเปาโลตอนนี้มันทุบตึกไปแล้วตึกหนึ่ง แต่ยังมีที่ที่ยังเป็นที่เอกสารสิทธิของคนอื่นอยู่ ของเอกชนเรายังซื้อได้ไม่หมด ซึ่งอยู่ที่กรมศิลปากร ว่าจะทำยังไงที่จะเปิดมุมมองให้ออกมาสง่างาม ยิ่งถ้าเกิดว่าไม่ได้ซื้อที่ ตอนนี้เท่าที่รู้คือในหลวงไม่ได้รับพระราชทาน เราจะถวายแต่ในหลวงไม่ได้รับ สำนักพระราชวังไม่ได้รับที่ตรงนี้ที่เราซื้อไว้ก็ยังเป็นประเด็นอยู่ว่ามูลนิธิของพู่ลำยองนี้ซื้อมาจะเป็น กรรมสิทธิ์ใคร เราซื้อมาแล้วซื้อจากเขาแล้วก็ยับยั้งการสร้างตึก

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์

หัวหน้ากลุ่มงานโบราณคดี

วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2555

ถาม ขอให้ช่วยแนะนำตัวเอง

ตอบ ข้าพเจ้าหัวหน้ากลุ่มงานโบราณคดี สำนักงานศิลปากรที่ 4 ลพบุรี

ถาม เกี่ยวข้องอย่างไรเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ พอจะบอกบทบาทหน้าที่ได้ไหม

ตอบ มีหน้าที่ในการดูแลโบราณสถาน สำรวจขุดค้นและขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โดยมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เราไม่ใช่เจ้าของคนเดียว มีหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมกันดูแล เช่น ราชพัสดุ มีหน้าที่ดูแลสาธารณะประโยชน์เพื่อการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของสถานที่นั้น เป็นต้น

ถาม ปัญหาที่เกี่ยวกับการทำให้โบรารณสถานเสียหายในเขตลพบุรีมีอย่างไรบ้างตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ตอบ ในอดีตมีการเข้าไปปลูก มีการอพยพเข้าไปปลูกบ้านเรือนบริเวณคลองเรือกและประตูชัย มีการบุกรุกเข้าไปสร้างโกดังเก็บสินค้า ร้านค้า และที่อยู่อาศัย ในบริเวณวัดปืน นอกจากนี้ยังมีการสร้างร้านหนังสือนายอินทร์ติดกับโบราณสถาน หรือบริเวณวัดสันเปาโลมีการก่อสร้างอาคารติดเขตโบราณสถานและสูงจนบดบังโบราณสถาน มีการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินซึ่งเป็นโบราณสถาน

ถาม ปัญหาการกำหนดเขตโบราณสถาน

ตอบ ก่อนอื่นต้องเข้าใจคำว่าโบราณสถานก่อน โดยแบ่งโบราณสถานออกเป็น โบราณสถานที่มีเจ้าของและโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของ และยังมีโบราณสถานอีกประเภทหนึ่ง คือ โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียน ลพบุรีมีโบราณสถานส่วนหนึ่งที่ขึ้นทะเบียน เช่น วังนารายณ์ ปรางสามยอด และมีการขึ้นทะเบียนอยู่ 2 อย่าง คือ ขึ้นทะเบียนแบบกันเขต กับขึ้นทะเบียนแบบไม่กันเขต การไม่กันเขตนั้น เนื่องจากว่า แต่เดิมพระราชบัญญัติก่อนปี พ.ศ.2504 มีพูดไว้อยู่ข้อหนึ่งว่า โบราณสถานที่มีชื่อมาก่อนหน้านี้ มาตรา 8 บรรดาโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากร ได้จัดทำบัญชีหรือได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ จะใช้บังคับ คือ อยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2470-2480 มีโบราณสถานอยู่กลุ่มหนึ่ง ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ในสมัยนั้นจะขึ้นไว้แต่ชื่อสืบเนื่องมาจาก พ.ศ.2498 มีกฎหมายที่ออกใช้บังคับในขณะนั้น แต่พอกฎหมายปี พ.ศ.2504 เกิดขึ้นได้มีการประกาศเขต แต่ในขณะนั้นไม่มีการประกาศแน่ชัดว่าเอากี่เมตร ณ บัดนี้ ก็ยังไม่การกำหนดที่แน่ชัด ใช้ดุลพินิจแล้วก็ใช้แนวปฏิบัติที่ถือกันมาโดยทั่วไปที่ให้ใช้ 20 เมตร แต่ก็ยังไม่แน่ชัดว่า 20 เมตร จากตรงไหน จากตัวโบราณสถานหรือขอบของโบราณสถาน

ถาม พื้นที่บางพื้นที่มีปัญหาระหว่างพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนกับพื้นที่ที่เป็นโบราณสถาน จากการที่ผมได้สัมภาษณ์นายช่างรางวัดที่ดิน ได้บอกว่า พื้นที่บางพื้นที่มีโฉนดที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 5

ที่ของกรมศิลปากรที่ใช้แผนที่แบบราบ แต่ไม่ตรงกัน กรมศิลปากรจึงเข้าไปค้านและทำให้เกิดปัญหาขึ้น อยากทราบว่ากรมศิลปากรแก้ปัญหาอย่างไร

ตอบ รัชกาลที่ 5 ออกโฉนดก็ต้องดูวัตถุประสงค์ ต้องดูว่าปัจจุบันออกโฉนดผิดบ้างไหม สมัยนั้นความรู้ยังไม่ถึง การออกโฉนดผิดก็มีบ้าง ซึ่งทำให้ถูกบ้างผิดบ้าง บางแปลงเป็นบึงน้ำก็ยังมีการออกโฉนด แม้กระทั่งหลวงเองก็ยังมีการทำผิด ที่บ้านพักคนชราเป็นหนองน้ำทั้งแปลงก็มี หรือแม้แต่สถานีตำรวจเป็นบึงทั้งแปลงก็มี อันนี้ไม่โทษว่าผิดถูกอย่างไร คือว่าโบราณคดีเข้าไปก็งานช้า

ถาม ตรงนี้มีปัญหาอยู่ใช่ไหมครับ

ตอบ ยังมีปัญหาอยู่ค่ะ ถ้ากรมที่ดินคิดว่าโฉนดที่ดินที่ออกมาสมัยรัชกาลที่ 5 ถูกต้องเสมอ ก็จะมีปัญหาแบบนี้ในลพบุรี และไม่สามารถออกโฉนดได้ด้วย หากไม่มีการแก้ไขปัญหานี้

ถาม แล้วทำอย่างไร

ตอบ ก็ต้องออก

ถาม ลพบุรีในส่วนที่เป็นปัญหามากก็คือการบุกรุกแนวคูเมืองใช่ไหมครับ มีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างในการแก้ไขปัญหา

ตอบ อยากเสนอแนะว่า อยากให้มีการเวนที่ดินคืน และจัดที่ชุมชนใหม่ให้กับชาวบ้านที่เข้าไปบุกรุกอาศัยอยู่ในบริเวณเขตโบราณสถาน

ถาม จากที่ผมศึกษาโบราณสถานมา ผมมีความคิดว่า ในด้านการอนุรักษ์โบราณสถานมักจะมีปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ที่ดิน ผังเมือง และราชพัสดุ

ตอบ มันเป็นไปโดยปริยาย เนื่องจากมันเป็นเขตโบราณสถาน เราไม่รับผิดชอบไม่ได้

ถาม เมื่อมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงทำให้เรื่องการอนุรักษ์ด้อยลง

ตอบ ใช่ค่ะ จริงๆ แล้วเมืองลพบุรีเป็นเมืองที่มีลักษณะเป็นเมืองนำร่องในการบริหารจัดการร่วมกันในหลายหน่วยงาน

ถาม คุณภคดีคิดว่า ควรมีหน่วยงานเข้ามาทำหน้าที่ดูแลแทนกรมศิลปากรหรือไม่ครับ เช่น ชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานฯ

ตอบ แต่ชมรมอนุรักษ์ฯ ไม่มีความสามารถ ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย และไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย

ถาม หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลโบราณสถาน มี 2 หน่วยงานใช่ไหมครับ คือ กรมศิลปากร กับสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

DPU

ตอบ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะดูแลเฉพาะสิ่งแวดล้อมรอบโบราณสถานเท่านั้น เช่น จะทำอย่างไรไม่ให้ตึกสูงเข้ามาเบียดโบราณสถาน ใกล้เกินไป เขาควรจะทำในส่วนพื้นที่รอบนอก ในส่วนของโบราณสถานกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลอยู่แล้ว

จบการสัมภาษณ์

DPU

สัมภาษณ์
เจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี
วันที่ 17 ตุลาคม 2555

ถาม เริ่มจากแนวคูเมือง มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ติดคลองอยากทราบว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ของใคร

ตอบ เป็นที่กรมศิลปากร ร่วมกับธนารักษ์

ถาม ไม่ใช่ที่ของเอกชนใช่ไหมครับ

ตอบ ไม่ใช่

ถาม อย่างนั้นการอนุญาตก็ขึ้นอยู่กับกรมศิลปากร กับธนารักษ์ที่จะอนุญาต ถึงจะไม่ใช่พื้นที่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดิน ที่ดินจะรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ดินที่มีโฉนด ประเด็น คือ คลองเรือกไม่เป็นพื้นที่ ที่มีโฉนด

ตอบ ไม่ใช่ มันเป็นที่สาธารณะเดิม แต่ที่นี้มันมีชื่อและเป็นคูเมืองเก่า จึงขึ้นกับกรมศิลปากร กับธนารักษ์ ซึ่งการจะจับแปลงให้ราษฎรเช่าธนารักษ์ก็จะมีผังของเขาจะมีผังบริเวณนี้แล้ว ใครเช่าแปลงไหนก็จะมีผัง

ถาม ประเด็นของอาจารย์คือ มันจะมีที่ดินที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่พิพาทกับกรมศิลปากรเรื่องแนวเขต ปัญหามีว่าตรงนี้เป็นที่ดินมีโฉนดตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 แต่กรมศิลปากรอยากให้เพิกถอน ดังนั้นบริเวณที่ตรงนี้จึงยังเป็นข้อโต้แย้งอยู่ กรมศิลปากร ใช้ พระราชบัญญัติโบราณสถานว่าเมื่อไรประกาศเป็นเขตโบราณสถาน ห้ามก่อสร้าง คุณต้องถูกจำกัดสิทธิ ที่นี้ก็เลยมีปัญหาว่าที่ดินที่เอกชนที่สำนักงานที่ดินออกให้มีโฉนด ในกรณีนี้จะมีการใช้วิธีการใดในการเยียวยา

ตอบ ตอนนี้เท่าที่ทราบ ธนารักษ์เขามีงบประมาณเขากำลังดำเนินการอยู่ โดยธนารักษ์กำลังกันพื้นที่แนวเขตเมืองเก่าคูเมืองเก่า แนวกำแพงเมืองเก่า ที่อยู่ในความดูแลเขากันออกจากราษฎร คือจะปักหลักเขตกันเขตที่แน่นอน ว่าคือบริเวณนี้เป็นแนวเขต คูเมืองเก่าที่เหลือเป็นที่เอกชน

ถาม ตอนนี้มันยังไม่ชัดเจนใช่ไหมครับ

ตอบ ใช่ๆ แต่ตอนนี้ธนารักษ์ เขาเริ่มดำเนินการไปบางส่วนแล้ว อย่างคลองสายบัว ที่ผมไปวัดรังวัดเมื่อปีที่แล้วบริเวณกำแพงวัดคลองสายบัว อันนี้ผมสมมุติ เขาก็เริ่มกันแล้วเพราะว่าเวลาไปยืนเขตกรมศิลปากร จะโยนให้ธนารักษ์ว่าธนารักษ์อยู่ระหว่างดำเนินการกันเขต คือ สำนักงานที่ดินก็ทำอะไรไม่ได้ แต่สำนักงานที่ดินจะทำได้ก็คือกรณีว่า ใช้กฎหมายกับระเบียบของสำนักงานที่ดินเข้าไปคือให้เจ้าของนำรังวัดตามแนวเขต เราตรวจสอบแล้วใกล้เคียงเสร็จ กรมศิลปากร จะรับรองหรือไม่

DPU

เราก็สอบถามตามระเบียบปฏิบัติราชการ 30 วัน ถ้าไม่มาเราก็เสนอให้เขาดำเนินการให้ราษฎรไปเลย ถือว่าถูกต้อง เพียงแต่ว่าราษฎรไม่กล้านำเราจะทำไม่ได้ ถ้าราษฎรกล้านำเราสามารถที่จะดำเนินการตามระเบียบได้ เราก็สอบถามกรมศิลปากรไป ถ้ากรมศิลปากรไม่คัดค้านก็คือจบ ถ้าค้านก็ว่าไปตามกระบวนการ ไกล่เกลี่ยเสร็จฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ต้องไปฟ้องศาลภายใน 90 วัน ถ้าทั้งคู่ไม่ฟ้องก็ยกเลิกคำฟ้องไป ถือว่าไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อ คือ อยู่ที่เจ้าหน้าที่ของที่ดิน ผู้ร้องขอจะนำไหมถ้านำผมก็จะเช็คคร่าวๆ แล้วนำไป ส่วนธนารักษ์กับกรมศิลปากร ค้านหรือไม่ค้านก็ว่าไป ถ้าไม่ค้านผมก็มาปฏิบัติตามระเบียบ

ถาม ทางปฏิบัติ ปัญหาคือว่ามันต้องมีการกันเขตก่อนใช่ไหม

ตอบ ใช่ คือเราตรวจสอบ เราก็จะไม่ให้ล้ำ ตรวจสอบรูปแผนที่ถ้ามันมีการล้ำเจ้าพนักงานเขาก็จะให้กันออก คือว่าเราวัดเสร็จเราต้องเอารูปแผนที่มาวางแล้วมาเทียบรูปเก่า ถ้ามันมีเนื้อที่เกิน มันรุกล้ำเราต้องกันตามระวาง ตามหลักฐานโฉนด

ถาม คือถือโฉนดเป็นเกณฑ์ใช่ไหม

ตอบ ใช่ คือเหมือนลักษณะเดียวกัน มันก็จะเข้ากรณีการตรวจสอบที่สาธารณะเหมือนกัน ถ้าเปรียบเทียบยังงี้มันก็เหมือนกับที่สาธารณะชนิดหนึ่ง คือเวลาเราไปตรวจสอบเราก็ตรวจสอบโฉนดให้เต็ม ที่เหลือคือเป็นที่สาธารณะ การรังวัดแบบนี้ก็เหมือนกัน คือเราก็ตรวจสอบโฉนดให้เต็ม คือให้ใกล้เคียง เนื้อที่อาจจะขาด แต่รูปแผนที่มันได้นั้น คือจบที่เหลือก็คือที่คูเมืองเก่า แต่กรณีที่กรมศิลปากร เขาชอบมาค้านนี้เขาจะใช้แผนที่สมัยพระนารายณ์ มาจับว่าของเขาใหญ่กว่านี้ แต่มันไม่ใช่ เพราะอันนี้มันถูกยกเลิกเมื่อสมัยรัชกาลที่ 5 ไปแล้ว มันเพิกถอนไม่ได้ คือ ทางออกก็ถูกต้องเพิกถอน มันต้องไปสู้กันให้ศาลสั่ง ลักษณะนี้มันก็ต้องมีรูปแผนที่อย่างรูปแผนที่ ที่ปรากฏในระวางที่สำนักงานที่ดินที่มีมาตราส่วนยึดที่ถือได้ตรวจสอบได้ มันไม่ใช่ว่าแผนที่อันนั้นมันเป็นรูปลอยไม่มีมาตราส่วน จะยึดตรงไหน เขตเขาอยู่ตรงไหน เคลื่อนตรงโน้นก็ได้ตรงนี้ก็ได้ หรือเขตเขาอาจจะ 20 เมตร แต่รูปเขาไม่ได้ลงมาตราส่วนแต่เราดูอาจจะเป็น 20 เมตร แต่ที่จริงไม่ใช่ แต่ของสำนักงานที่ดินมันมีมาตรส่วนควบคุม มันสามารถตรวจสอบได้ว่าโฉนดตำแหน่งมันอยู่ไหน ซึ่งถ้าไม่ตรวจสอบจากระวางค่าหลวง เราก็ตรวจสอบจากระวางภาพถ่ายเรารูปแผนที่ไปประกอบกับระวางภาพถ่าย จะเป็นปี 24 ปี17 ปี 25 ปี 45 มันตรวจสอบได้หมดทุกแผนที่มันจะใกล้เคียงกันหมดทีนี้เราก็ตรวจสอบได้

ถาม คือแผนที่หลวง

ตอบ กฎหมายรัชกาลที่ 5 ร.ศ.128 พ.ศ.2454 อาจารย์ก็ถ่ายตรงนี้ไปประกอบได้ แนวคูเมือง คือแนวเส้นดำนี้ คือ คลองเรือก อย่างที่สาธารณะมันก็มีบอก พอเวลาผมตรวจสอบมาผมก็ต้องยึดจากมุมนี้มาคร่าวๆ ให้เจ้าของที่ชี้ดูคร่าวๆ ถ้าไม่ล้ำที่สาธารณะผมก็ดำเนินการ ลักษณะเดียวกันถ้าล้ำไป

เราก็ต้องกันออก เราไม่สามารถที่จะไปล้ำตรงนั้นได้ เพียงแต่ว่ากรมศิลปากรไม่ยอมเอาแผนที่ประเภทนั้นมาใช้กับเรา ก็เลยเป็นปัญหา คือถ้ามันยอมรับในกฎเกณฑ์ของระวางที่ออกมา มันก็คือจบ

ถาม การเยียวยาเอกชน ซึ่งได้รับเอกสารสิทธิมาตั้งแต่ ร.5

ตอบ เราดำเนินการได้หลายแบบ แต่บางแปลงที่เจ้าของไม่กล้านำรังวัดเราก็ดำเนินการให้ไม่ได้ แต่ดำเนินการได้คือหลายแปลงแล้ว อย่างตอนนี้วัดป่าธรรมโสภณเขามีปัญหา กรมศิลปากรไปค้านหาว่าวัดป่านำรังวัดผิดโฉนดทับลงไปในคลอง ผมก็บอกว่าผมทำตามแผนที่ระวาง แต่ผมก็ไม่ยึดถือแผนที่ของคุณหรอก ผมยึดตามแผนที่ระวางตามมาตราส่วนมันเชื่อถือได้ แต่ของกรมศิลปากรมันเชื่อถือไม่ได้เพราะเป็นรูปลอย เป็นแผนที่ฝรั่งเศส เป็นแผนที่ลายเส้น ซึ่งยึดถือไม่ได้ มันไม่มีมาตราส่วนกำกับ เราจะไปเช็คได้ยังไง ยังตรงนี้รูปเส้นปะนี้เท่าไร มันไม่มี ใช้ตรงไหนไปจับ ว่าตรงไหนมันกว้าง ยาวเท่าไร อย่างปัญหาที่วัดป่า พวกผมก็ไปรังวัด คือ พอกรมศิลปากร มาปักล้ำเข้ามาวัดป่าก็บอกให้ขยับทีนี้กรมศิลปากร ก็เริ่มคล้อยตาม ก็เริ่มขยับออกไปออกไปก่อน ไม่อย่างนั้นวัดป่าฯ ดำเนินการ เพราะวัดป่าฯ เป็นวัดร้าง เกิดมาตั้งแต่ปี 2222 สมชื่อวัดป่าเลไลย์ ซึ่งกรมศิลปากร ไม่ยอมรับแต่ทางธนารักษ์เขากันแต่รูปแผนที่ในระวาง เขาจะไม่นอกเหนือจากนั้น มันมีหลายที่ อย่างวัดสันเปาโลก็เหมือนกัน ทางเราก็ไปวัด โฉนด ปฏิบัติตามระเบียบไป ที่ติดกรมศิลปากร จะค้านหมดทุกแปลง ถ้าเจ้าของนำเราก็จะวัดไปตามระเบียบ เพราะถือว่าเรามีกระบวนการตามกฎหมาย ตามระเบียบ คือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ผิดระเบียบก็คือจบ **ส่วนเรื่องสิทธิคุณจะไปว่ากันทีหลัง ก็ว่ากันไป** ถ้าเกิดศาลสั่งให้กันออก ให้เพิกถอนก็ว่ากันไป สำนักงานที่ดินก็จะดำเนินการตามนั้น

ถาม กรมศิลปากร ไม่ได้มีข้อพิพาทอะไรกับสำนักงานที่ดิน ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ตามโฉนด รัชกาลที่ 5 กับที่ดินที่กรมศิลปากร อ้าง

ตอบ คือว่าทุกวันนี้ถ้าราษฎรมีที่อยู่ติดกับกรมศิลปากร ถ้าไม่มายื่นขอหรือไม่ทำอะไรเกี่ยวกับที่ให้กรมศิลปากร รู้สิทธิ เขาก็จะไม่แย้งไม่ทำอะไรทั้งนั้น นอกจากบางแปลงเขาอาจจะไปดูแล้วเขาก็ทำหนังสือมาว่า แนวเหมือนจะรุกล้ำ เราก็ทำอะไรไม่ได้ ถ้าราษฎรไม่มายื่นขอวัด เราก็ไม่มีอำนาจที่จะไปดูว่ารุกล้ำจริงหรือเปล่า มันก็เป็นเรื่องระหว่างกรมศิลปากร กับราษฎร คือ ราษฎรมายื่นคำขอ เราไปวัดเราก็แจ้งกรมศิลปากร กรมศิลปากร มาก็ค้าน ก็ว่าไปตามกระบวนการ

ถาม ที่อาจารย์สัมภาษณ์กรมศิลปากร มา กรมศิลปากร เหมือนว่าสมมุติว่าถ้าเกิดเราออกโฉนดที่ดินไปสมัย ร.5 แต่ปัญหาคือ ว่ามันทับแนวกำแพงเมืองเก่า อย่างเช่น เนินดินที่มันเป็นแหล่งโบราณคดี

ตอบ การรังวัดนี้ส่วนมากถ้าที่ติดกำแพงจะไม่มีล้ำ จะไม่มีล้ำขึ้นไปบนกำแพงเมือง

ถาม แต่กรมศิลปากร จะกันจากแนวกำแพงเกิน

ตอบ เกินขอบเขต สมมุติว่าแนวกำแพงอยู่แค่นี้ กรมศิลปากร จะกันออกจากแนวกำแพงอีก 40 เมตร แต่ไม่ใช่กันแค่ตัวกำแพง อาจจะกันกำแพงออกมา 3 – 4 เมตร เพื่อกันดินตก ก็จะกันแค่นั้นก็จะเป็นโฉนด

แต่นี้ไม่ใช่ผมถึงบอกว่ากรมศิลปากร ไม่มีปัญหากับที่ดิน และกรมศิลปากรก็ไม่มีปัญหากับชาวบ้าน เมื่อชาวบ้านไม่ไปตรวจสอบ แนวเขตมันคือแนวเส้นดำ คูเมืองเก่าก็แค่นี้ แต่คุณจะเอาแผนที่ไหนมาจับก็ช่างเถอะ เราก็จะยึดตามนี้ เราจะไม่ยึดแผนที่คุณ กรมศิลปากร จะเอาตัวไหนมาอ้าง จะเยียวยาอย่างไร จะจัดที่ให้เขาใหม่ ก็ต้องไปว่ากันตามกระบวนการอีกรอบหนึ่ง

ถาม ทีนี้ปรางค์สามยอด คือในเว็บมันลงว่ามีที่เอกชน คือ ร้านนายอินทร์สามารถออกโฉนดได้

ตอบ ไม่ใช่ ร้านนายอินทร์จะอยู่ข้าง ก็คือติดกับปรางค์สามยอด ที่ตรงนี้คือตัวพระปรางค์ฯ ร้านนายอินทร์น่าจะอยู่ข้างนอก

ถาม ตรงนี้เป็นที่มีโฉนดไหมครับ

ตอบ คือ ถามว่าตรงนี้มีโฉนดไหม ก็มี ช่วงนี้มีโฉนด คือเรายังไม่รู้ว่าขอบเขตของพระปรางค์สามยอดคือในรูปบอกแค่นี้ แต่ตัวจริงถึงไหน

ถาม แสดงว่าถ้าอาจารย์ไปสัมภาษณ์ ก็ต้องไปสัมภาษณ์ร้านนายอินทร์ว่ามีโฉนดไหม เลขที่อะไร

ตอบ ถ้าเขาบอกเลขที่โฉนดไม่ได้ ถ้าเกิดเขาบอกเลขที่โฉนดไม่ได้ก็จดชื่อเขามาว่าเจ้าของโฉนดชื่ออะไรก็มาปริ้นที่นี้

ถาม กรณีนี้อาจจะมีปัญหา

ตอบ คือตรงนี้มันเป็นที่ริมทางรถไฟหมด ก็ไม่รู้ว่าที่ริมทางรถไฟเดิมโรงแรมเมืองทองเช่าอยู่หรือเป็นกรรมสิทธิ์ของเขาเอง มันก็ต้องมาเช็คดู

ถาม จุดสุดท้ายคือจุดแนวกำแพงเมืองด้านประตูชัย

ตอบ ตรงประตูชัยฯ ประตูชัยฯ อันนี้ก็มีกำแพงเมืองเก่ามันก็จะคู่กันไป ตรงนี้ก็จะเป็นกำแพงดินอันนี้คูเมือง คู่กัน ตรงนี้ก็จะมีโฉนด แต่ถามว่าปัจจุบันตรงนี้มีคนอยู่เยอะ ตรงนี้ผมไม่รู้ว่าธนารักษ์หรือกรมศิลปฯ จัดให้เช่าหรือเปล่า แต่มีประราษฎรอยู่เยอะ แต่ตัวกำแพงดินตัวสันดินที่เห็นอยู่นี้แต่ข้างหลังประมาณ 20 เมตรกว่าๆ รัศมีจากตัวกำแพงดินไปแล้ว

จบการสัมภาษณ์

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายอภิชาติ อาวจำปา
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2540
	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 52
	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี จังหวัดลพบุรี

DPU