



มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนคร ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา กับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม Legal measures to protect historical city of Ayutthaya and cultural heritage management

ปกาศิต เจิมรอด*
Pakasit Jermrod

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 การพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาสู่แหล่งมรดกโลก “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” และการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางสังคมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบันและรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังขาดระบบและกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองและบริหารจัดการนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เนื่องจากเป็นการนำกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องมาคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยขาดการบูรณาการและขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคุ้มครองปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมอย่างเป็นรูปธรรม จึงมี

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
Received: July 7, 2021 Revised: February 24, 2022 Accepted: February 25, 2022

ข้อเสนอแนะ (1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยบัญญัติให้กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลมรดกทางวัฒนธรรมภายในเขตพื้นที่ของตนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมศิลปากร และ (2) เพิ่มเติมนโยบายมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการวางแผนการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและการส่งเสริมความรู้และคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมให้แก่คนในชุมชน

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา, การจัดการ, มรดกทางวัฒนธรรม

■ Abstract

This article aims to study the concepts and theory of development, the essence of Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage A.D. 1972, the development of Ayutthaya Historical Park to be a World Heritage Site "Historic City of Ayutthaya", and law enforcement to protect Historic City of Ayutthaya. This is also to propose legal measures that are effective and consistent with the current social context of Phra Nakhon Si Ayutthaya province and support

future trends.

From this study, it was found that the important legal system and mechanism for protecting and managing Historic City of Ayutthaya has not been established. This is because many relevant laws are involved to protect the city without integration as well as lack of legal unity. In addition, there are no legal measures to encourage people, communities and local administrative organizations for a concrete participation in cultural heritage protection. Therefore, solutions for the heritage protection for the city were proposed as follows:

- 1) the amendment to the Act on Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museums, B.E. 2504 to allow the Ministry of Culture as the main agency for cultural heritage protection and the local government organization as the responsible agency for area cultural heritage under the supervision of the Fine Arts Department;
- 2) the increase in participation of people and local government organizations based on the mentioned Act, especially the cultural heritage protection planning and the encouragement of cultural heritage knowledge and value among people in the community.

Keywords: Legal measures, Historic City of Ayutthaya, Management, Cultural heritage

■ บทนำ

องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การยูเนสโก (UNESCO) ได้ประกาศขึ้นทะเบียนให้อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ในชื่อ “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” (กรมศิลปากร, 2561) นอกจากนี้จะเป็นการประกาศยกย่องถึงคุณค่าของการเป็นพยานหลักฐานที่ยอดเยี่ยมหรือหาที่เสมอเหมือนไม่ได้ที่แสดงถึงขนบธรรมเนียมประเพณี หรืออารยธรรมที่ยังคงเหลืออยู่ หรือได้สูญหายไปแล้วของประเทศไทย ยังส่งผลให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีชื่อเสียงในระดับโลก และเกิดแรงดึงดูดให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติมาเยี่ยมชมความสวยงามทางประวัติศาสตร์ที่ยังหลงเหลือร่องรอยไว้ให้คนรุ่นหลังได้ศึกษาจนนำไปสู่ประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว (Department of Culture, Media and Sport อ้างถึงใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561) แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (โดยสำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยา และอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล) เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตลอดจนสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ขาดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนการมีมาตรการ

ทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสมก็ย่อมส่งผลเสียหายแก่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ ดังนั้น ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้นำเสนอและขึ้นทะเบียน “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” เป็นแหล่งมรดกโลกในปี พ.ศ. 2534 ได้นำเสนอการคุ้มครองด้วยมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเทศบัญญัติเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มาเป็นกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันเพิ่มเติมอีกด้วย (UNESCO, 1992) เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ เกิดอุปสรรคและปัญหาในการจัดการคุ้มครองป้องกันนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาซึ่งส่งผลต่อคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล จนอาจนำไปสู่การถูกถอดออกจากการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมต่อไป ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาในฐานะแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมภายในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาอย่างเหมาะสมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง บทความวิชาการนี้จึงได้มุ่งศึกษา

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 การพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาสู่แหล่งมรดกโลก “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” และการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยากับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางสังคมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบันและรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

■ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ในที่นี้หมายถึงแนวทางในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรู้อัตนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมตั้งแต่ระดับบุคคล สถาบันไปจนถึงระดับสังคมจากลักษณะที่สังคมเคยเป็นอยู่ให้ก้าวไปสู่การเป็นสังคมตามแบบอย่างที่เหมาะสมหรือเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งอาจเรียกว่าสังคมที่ได้รับการพัฒนานั่นเอง คำว่า “การพัฒนา” ถูกกำหนดขึ้นโดยนักวิชาการด้านต่าง ๆ แตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการพัฒนา

คำว่า “การพัฒนา” ใช้ในภาษาอังกฤษว่า “Development” ซึ่งนำมาใช้เป็นคำเฉพาะหรือใช้ประกอบคำอื่นก็ได้ เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และการพัฒนาข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้น ความหมาย

ของคำว่า “การพัฒนา” จึงถูกนำไปใช้กันโดยทั่วไปและในส่วนที่มีความหมายเฉพาะเรื่องที่แตกต่างกัน โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

1.1 ความหมายจากรูปศัพท์

พจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2554) ได้ให้ความหมายของคำว่า “พัฒนา” หมายถึง ทำให้เจริญ (ก.)

ปกรณ ปริยากร (2538) อธิบายว่า โดยรูปศัพท์ “การพัฒนา” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Development แปลว่า การเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และเหมาะสมกว่าเดิมหรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าสนใจ

1.2 ความหมายโดยทั่วไป

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2534) ให้ความหมายคำว่า “พัฒนา” หมายถึง การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างเป็นระบบ

สนธยา พลศรี (2547) ได้ให้ความหมายคำว่า “พัฒนา” หมายถึงการเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม

1.3 ความหมายทางเศรษฐศาสตร์

ณัฐพล ชันธไชย (2527) ได้ให้ความหมายของคำว่า “พัฒนา” ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงความเจริญเติบโต โดยเน้นความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น ผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคนของประชากรเพิ่มขึ้น เป็นต้น

จากความหมายในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การพัฒนา” มีความหมายที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันออกไปบ้าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากความหมายเหล่านี้ อาจสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณ หรือโครงสร้างของสังคม ด้วยการวางแผน และดำเนินงานอย่างเป็นระบบโดยมนุษย์ เพื่อประโยชน์แก่ตัวของมนุษย์เอง (ปรับปรุงเพิ่มเติมจาก เกศินี จุฑาวิจิตร, 2542)

2. ทฤษฎีการพัฒนา

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาต่างมีรากฐานพัฒนาการทางความคิดที่แตกต่างกัน ด้านความเชื่อพื้นฐานของนักคิดแต่ละยุคสมัย และความเหมาะสมของสถานการณ์ภายใต้บริบทการพัฒนาที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ทฤษฎีโดยทฤษฎีการพัฒนาที่ได้นำมาใช้วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ทฤษฎีความทันสมัยและหลักการการพัฒนาแบบยั่งยืน

2.1 ทฤษฎีความทันสมัย

แนวทางการพัฒนาโดยอาศัยทฤษฎีความทันสมัย (Modernization Theory) นับว่าได้รับความนิยมอย่างสูงในประเทศตะวันตก ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากเมื่อใช้วิธีการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า ประเทศแถบยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพัฒนาแล้ว ได้ใช้แนวทางในการพัฒนาฟื้นฟูประเทศของตนเป็นผลสำเร็จ

แนวคิดการพัฒนาตามแบบจำลองความทันสมัยนี้เน้นการพัฒนาที่ต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติด้าน

เศรษฐกิจ กล่าวคือ ทฤษฎีความทันสมัยด้านเศรษฐกิจนี้จะเน้นที่การพัฒนาประเทศให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม ส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนด้านการสร้างความพร้อมในเรื่องสาธารณูปโภคและกิจการเพื่อการผลิตในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ให้ความสำคัญกับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเชื่อว่าการสะสมทุนจะทำให้เกิดการลงทุนสูงขึ้น การยกระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและผลักดันให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) จะส่งผลดีให้ประเทศส่งผลดีให้ประเทศชาติสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศไปสู่ภาวะประเทศที่มั่นคงได้ต่อไป

วิภาวี พิจิตบันดาล (2548) ได้กล่าวถึงวอลท์ รอสทาวน์ (Walt W. Rostow, 1960) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ผู้ซึ่งถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการพัฒนา โดยการอธิบายให้เห็นวิวัฒนาการของสังคมตามลำดับขั้นของความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยการวิเคราะห์ในแง่ประวัติศาสตร์และทฤษฎีทางเศรษฐกิจเป็นกรอบความคิด เขาเสนอว่าประเทศต่าง ๆ ต้องผ่านขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงของสังคม 5 ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นที่หนึ่ง เรียกว่า “สังคมโบราณ (the traditional society)” ลักษณะการดำรงของผู้คนมีลักษณะเป็นสังคมดั้งเดิม กล่าวคือ ความเป็นอยู่มีลักษณะการพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรซึ่งเป็นผลผลิตที่พึ่งพาสภาพธรรมชาติความเป็นอยู่ของผู้คนอาศัยแรงงานในครัวเรือน การซื้อขายแลกเปลี่ยนมีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ในสังคมโบราณชีวิตความเป็นอยู่มีความผันผวนขึ้นอยู่กับสภาพความแปรปรวนทางธรรมชาติ โรคระบาดและการสงครามที่มีอย่างต่อเนื่อง

ชีวิตของผู้คนจึงเชื่อในเรื่องชะตาเป็นสำคัญ ผู้ที่มีอำนาจการปกครองมักเป็นเจ้าของที่ดิน และมีอิทธิพลในการกำหนดภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ขั้นที่สอง เรียกว่า “การเตรียมเพื่อทะยานขึ้น (he pre-conditions for take-off society)” ลักษณะของเศรษฐกิจในสังคมที่อยู่ในขั้นตอนนี้ จะพบว่า ประชาชนเริ่มตระหนักในความต้องการของตนเองที่จะเปลี่ยนแปลงชีวิตไปสู่วิถีชีวิตที่เชื่อว่าดีกว่า เริ่มมีการเตรียมการเพื่อให้สังคมมีการพัฒนา การขยายตัวด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ เกิดการผลิตผลผลิตทางการเกษตรอย่างรวดเร็ว มีการขยายตัวด้านการศึกษา ในสังคมเกิดนักคิดและกลุ่มผู้คิดตัวในสังคมที่พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในประเทศ

ขั้นที่สาม เรียกว่า “การทะยานขึ้น (take-off)” ในขั้นนี้เป็นขั้นที่มีความสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาในระยะต่อไปและในบางประเทศ ขั้นตอนนี้ นับเป็นขั้นตอนที่กินเวลามากที่สุด คุณลักษณะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าสังคมได้ก้าวเข้าสู่ขั้นตอนนี้คือ การพิจารณาจากการลงทุนและการออมของชาติซึ่งจะเพิ่มจากร้อยละ 5 ไปสู่ร้อยละ 10 หรือมากกว่า อันเป็นผลจากความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรม ธุรกิจภาคที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่นับเป็นส่วนสร้างรายได้สำคัญให้กับประเทศ ตามแนวคิดของรอสทาว์นแล้วการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนับเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเร่งให้อัตราการเติบโตให้กับประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่มีผลมากนักสำหรับประเทศด้อยพัฒนา ในช่วงเวลานี้จะเกิดสถาบันทางการเมืองและสังคมเพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของธุรกิจภาคอุตสาหกรรม

และภาคบริการที่จะเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการผลิตอย่างมาก

ขั้นที่สี่ เรียกว่า “การเร่งรัดเข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตเต็มที่ (the drive to maturity stage)” ในขั้นตอนนี้ระบบเศรษฐกิจจะประสบความสำเร็จมีการนำความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีเครื่องจักรกลต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการผลิตและการบริการต่าง ๆ มีการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าที่เคยนำเข้า นอกจากนั้น ความสามารถในการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของประชากร

ขั้นที่ห้า การบริโภคขนานใหญ่ หรือนักเศรษฐศาสตร์บางท่านเรียกขั้นนี้ว่าขั้นอุดมโภคา (the mass-consumption society) ในขั้นตอนนี้การผลิตมุ่งเน้นที่สินค้าและบริการประเภทคงทนและถาวร (durable consumers' goods) อาทิ รถยนต์ วิทยุ โทรทัศน์ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกประเภทต่าง ๆ เช่น เครื่องซักผ้า เครื่องดูดฝุ่น เครื่องปรับอากาศ เป็นต้น แนวคิดนี้ได้รับการตอบสนองนำไปใช้เป็นกรอบในกระบวนการสร้างความทันสมัยให้เกิดกับประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ และในประเทศไทยเราก็รับเอาการสร้างความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายของการพัฒนานับตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504

2.2 หลักการการพัฒนาแบบยั่งยืน

หลักการการพัฒนาที่เน้นความยั่งยืนเป็นผลมาจากการตระหนักและรับทราบว่าสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและมนุษย์ไม่ได้เป็นสิ่งมีชีวิตอย่างเดียวในโลก ดังนั้น มนุษย์จึงต้องดูแลเอาใจใส่ ปกป้องรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่ทำให้น้ำ อากาศ ดิน และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เกิดมลพิษ โดยลักษณะของการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นการ พัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลของ การพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในการตอบสนองความต้องการ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และผลกระทบที่จะ เกิดขึ้นจากการดำเนินการใด ๆ ความสำคัญของการ พัฒนาในแต่ละมิติจึงมีสาระสำคัญ ดังนี้ (วรลักษณ์ คงอ้วน, 2559)

1) มิติทางสังคม (social dimension)

มุ่งเน้นการพัฒนาคนให้เกิดการเรียนรู้เท่าทันการ เปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตที่เกื้อกูล ธรรมชาติ มีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรร ทรัพยากร และผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ตลอดจนพึงพาตนเองได้อย่างมั่นคง

2) มิติทางเศรษฐกิจ (economic dimension)

มุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว การขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างมีคุณภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เอื้อ ประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจที่มาจากกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลาย สภาพแวดล้อมและไม่สร้างมลพิษ

3) มิติทางสิ่งแวดล้อม (environmental dimension)

มุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ ในขอบเขตที่ยังคงไว้ ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ การป้องกันและ แก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากการพัฒนาและ กิจกรรมของมนุษย์ เพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาส ใช้ทรัพยากรเพื่อดำรงชีพในอนาคต

■ สาระสำคัญของอนุสัญญา ว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972

แนวคิดในการผลักดันความเคลื่อนไหว ในระดับนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์แหล่งมรดก เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกได้พัฒนาขึ้น จากกระแสความเคลื่อนไหว ในช่วงเวลาดังกล่าว ในสองแนวทาง คือ การพิทักษ์รักษาแหล่งมรดก ทางวัฒนธรรมและกระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติ อันนำไปสู่การประชุมสมัชชาสามัญครั้งที่ 17 ขององค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และ วัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) ณ กรุงปารีส ที่ประชุมจึงเห็นสมควรให้ก่อตั้งระบบการดำเนินงาน ในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และมีมติรับรอง “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครอง มรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972)” (สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561)

โดยสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและ ทางธรรมชาติ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 38 มาตรา แบ่งออกเป็น 8 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 นิยามของมรดกทางวัฒนธรรม และทางธรรมชาติ (มาตรา 1-3) เป็นบทบัญญัติ เกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” และ “มรดกทางธรรมชาติ”

หมวดที่ 2 การคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับชาติและระดับนานาชาติ(มาตรา 4-7) กำหนดเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของรัฐภาคีสมาชิก (states parties) ในการดำเนินงานจำแนกรายละเอียด คุ้มครองป้องกัน อนุรักษ์ และนำเสนอ มรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ การกำหนดนโยบายทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์ต่อวิถีชีวิตของประชาชนและบูรณาการการคุ้มครองป้องกันมรดกโลก ให้มีหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อดำเนินการต่างๆ ในการคุ้มครองป้องกัน การอนุรักษ์ และการนำเสนอ มรดกโลก ให้มีการพัฒนาการศึกษาวิจัยเพื่อความพร้อมในการแก้ไขปัญหาภัยอันตรายที่คุกคาม และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมทางด้านกฎหมาย กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ วิทยาการ การบริหารจัดการ และการเงินเท่าที่จำเป็น อีกทั้งสนับสนุนให้มีการก่อตั้งหรือพัฒนาศูนย์การฝึกอบรมในระดับชาติหรือระดับภูมิภาค โดยพึงระลึกว่าการคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สินอันเป็นองค์ประกอบของมรดกโลก เป็นภาระหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศที่จะประสานความร่วมมือในการดำเนินการต่างๆ

หมวดที่ 3 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลเพื่อการคุ้มครองป้องกันมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (มาตรา 8-14) กำหนดให้มีคณะกรรมการมรดกโลก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมรดกโลก

หมวดที่ 4 กองทุนเพื่อการคุ้มครองป้องกันมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (มาตรา 15-18) กำหนดให้มีกองทุนมรดกโลก แหล่งที่มาและการบริหารจัดการกองทุนมรดกโลก

หมวดที่ 5 เชื้อไขและการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (มาตรา 19-26)

กำหนดเกี่ยวกับเชื้อไขในการขอรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ การจัดสรรงบประมาณการช่วยเหลือจากกองทุนมรดกโลก

หมวดที่ 6 แผนงานการศึกษา (มาตรา 27-28) กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ที่เหมาะสม การสื่อสารเผยแพร่อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นอันตรายต่อมรดกโลก รวมถึงการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการรับรู้ถึงความสำคัญของมรดกโลก

หมวดที่ 7 รายงาน (มาตรา 29) กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลในการนำเสนอรายงานซึ่งประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ตามอนุสัญญา พร้อมทั้งรายละเอียดต่างๆ ต่อที่ประชุมสมัยสามัญองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ โดยผ่านคณะกรรมการมรดกโลกพิจารณา

หมวดที่ 8 หมวดสุดท้าย (มาตรา 30-38) กำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดทั่วไปของอนุสัญญา ต้นฉบับของอนุสัญญา การให้สัตยาบัน ผลบังคับใช้ การบอกเลิกการเป็นสมาชิกในอนุสัญญา และสถานที่จัดทำ

ดังที่ได้กล่าวมานี้ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 จึงเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลสมาชิกอนุรักษ์การกฎหมายภายในประเทศเพื่อคุ้มครองป้องกัน อนุรักษ์ และนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งมรดกดังกล่าวไว้อย่างยั่งยืน

■ การพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยาสู่แหล่งมรดกโลก “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา”

“นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” แต่เดิมคือ “อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” ซึ่งได้ถูกประกาศให้เป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมโดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การยูเนสโก (UNESCO) ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่โบราณสถานที่ตั้งอยู่ในอำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อันเป็นที่ตั้งของอดีตราชธานีอันยิ่งใหญ่ของประเทศไทย ได้แก่ กรุงศรีอยุธยา นั่นเอง

1. ประวัติการดำเนินงานอนุรักษ์นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

การอนุรักษ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของไทย ในพื้นที่โบราณสถานของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กรมศิลปากร (2561) ได้กล่าวถึงการดำเนินงานไว้ว่า ภายหลังจากที่สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงประกาศอิสรภาพแล้ว ทรงย้ายเมืองหลวงมาตั้งอยู่ที่กรุงธนบุรีแล้วโปรดให้อพยพชาวอยุธยาไปเป็นกำลังสำคัญอยู่ที่กรุงธนบุรี เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในปีพ.ศ. 2325 ได้มีการรื้ออิฐจากกำแพงเมืองและอาคารศาสนสถานจากกรุงศรีอยุธยาเพื่อนำไปใช้ในการสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ให้มั่นคงจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองบายที่จะรื้อฟื้นเมืองอยุธยา จึงโปรดให้มีการอนุรักษ์และบูรณะ

โบราณสถานต่าง ๆ ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ได้แก่ ทรงสร้างพระราชวังจันทร์เกษมไว้เป็นที่ประทับ เป็นต้น ถึงแม้การดำเนินงานดังกล่าวจะยังไม่แล้วเสร็จในรัชสมัยของพระองค์ก็นับว่าเป็นการริเริ่มกลับมาให้ความสำคัญแก่กรุงศรีอยุธยาอีกครั้ง

ต่อมาในปีพ.ศ. 2451 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้สงวนที่ดินเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามเอกชนถือครอง ทรงมอบให้พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์) สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าการมณฑลกรุงเก่าขณะนั้นดำเนินการสำรวจขุดแต่งโบราณสถานเมืองอยุธยา และปรับปรุงสภาพภายในพระราชวังโบราณ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่จะอนุรักษ์พระนครศรีอยุธยาไว้ในฐานะที่เป็นหลักฐานทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์เป็นครั้งแรก

พ.ศ. 2475 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลภายใต้การนำของหลวงประดิษฐมนูธรรมได้สนับสนุนให้มีการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินร้างภายในกำแพงเมืองให้กระทรวงการคลังถือครอง

พ.ศ. 2478 กรมศิลปากรในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ได้เริ่มประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่สำคัญในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นโบราณสถานของชาติ จำนวน 69 แห่ง

พ.ศ. 2481 กระทรวงการคลังโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาให้เอกชนเข้าใช้พื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงเมืองร้างให้เป็นศูนย์กลางด้านการค้าและการปกครอง

พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ดำเนินการขุดแต่งและบูรณะโบราณสถาน ภายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาหลายแห่ง เช่น วัดมหาธาตุ วัดราชบูรณะ วัดพระศรีสรรเพชญ์ วิหารพระมงคลบพิตร และภูเขาทอง เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2500 การดำเนินการหยุดชะงักไป เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบ และกระทรวงวัฒนธรรมถูกสั่งยุบ

พ.ศ. 2510 คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการสำรวจ ขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาและบริเวณใกล้เคียง โดยให้สำนักผังเมืองในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมศิลปากร และเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการ

พ.ศ. 2511 กรมศิลปากรได้รับจัดสรรงบประมาณ จำนวน 1,000,000 บาท สำหรับดำเนินการขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานที่สำคัญตามโครงการพัฒนาเกาะเมือง

พ.ศ. 2519 กรมศิลปากรได้ประกาศเขตพื้นที่ภายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา จำนวน 1,810 ไร่ เป็นโบราณสถาน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2519

พ.ศ. 2525 กรมศิลปากรได้จัดตั้งโครงการอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาขึ้นมาดูแลและบริหารจัดการโบราณสถานที่ประกาศขึ้นทะเบียนไว้ 1,810 ไร่

พ.ศ. 2530 เริ่มดำเนินการโครงการจัดทำแผนแม่บทโครงการอนุรักษ์และพัฒนา นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และบริเวณใกล้เคียง

พ.ศ. 2534 องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) มีมติ ณ กรุงคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย ให้ขึ้นทะเบียน นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไว้ในบัญชีมรดกโลก เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญและความยิ่งใหญ่ของกรุงศรีอยุธยา

พ.ศ. 2536 คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการตามแผนแม่บทโครงการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2536

พ.ศ. 2540 กรมศิลปากรประกาศกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานพระนครศรีอยุธยา ในเกาะเมืองเพิ่มเติมอีก 3,000 ไร่ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 6 ง หน้า 40 ณ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2540 ทำให้พื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา 4,810 ไร่ เป็นเขตโบราณสถาน

พ.ศ. 2537-2544 กรมศิลปากรดำเนินโครงการต่างๆ ตามแผนแม่บทฯ โดยได้รับงบประมาณจากรัฐบาล และภาคเอกชนสนับสนุนเป็นจำนวนเงิน 862.73 ล้านบาท

พ.ศ. 2548 - ปัจจุบันภายหลังจากที่แผนแม่บทได้สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการแล้ว กรมศิลปากรได้ยึดแนวทางตามกรอบแผนแม่บทฉบับเดิมในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอย่างต่อเนื่องและดำเนินการจัดทำแผนแม่บทฉบับใหม่เพื่อการประกาศใช้ต่อไป

2.1 เกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของแหล่งมรดกโลก (world heritage criteria)

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ในข้อ (3): นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นพยานอย่างดียิ่งถึงช่วงเวลาแห่งการพัฒนาศิลปะไทยประจำชาติอย่างแท้จริง

2.2 คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (out-standing universal value)

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 1893 เป็นเมืองหลวงแห่งที่สองของอาณาจักรสยาม เจริญรุ่งเรืองตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 ถึงศตวรรษที่ 18 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้เติบโตขึ้นเป็นหนึ่งในเขตเมืองที่ใหญ่ที่สุดและมีความเป็นสากลมากที่สุดในโลก และเป็นศูนย์กลางของการทูตและการพาณิชย์ระดับโลก อยุธยาตั้งอยู่บนเกาะที่ล้อมรอบด้วยแม่น้ำสามสายที่เชื่อมระหว่างเมืองกับทะเล แหล่งมรดกนี้ได้รับเลือกเนื่องจากตั้งอยู่เหนือกระแสของอ่าวสยามตามที่มีอยู่ในเวลานั้น จึงป้องกันการโจมตีของเมืองโดยเรือรบในทะเลของชาติอื่น ๆ สถานที่นี้ยังช่วยปกป้องเมืองจากน้ำท่วมตามฤดูกาลอีกด้วย เมืองนี้ถูกโจมตีโดยกองทัพพม่าในปี พ.ศ. 2310 ซึ่งเผาเมืองให้ราบเป็นหน้ากลองและบังคับให้ชาวเมืองละทิ้งเมือง เมืองนี้ไม่เคยสร้างขึ้นใหม่ในสถานที่เดิมและยังคงเป็นที่รู้จักในปัจจุบันในฐานะแหล่งโบราณคดีที่กว้างขวาง

2.3 ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (authenticity)

ความสมบูรณ์ของทรัพย์สินในฐานะซากปรักหักพังของอดีตเมืองหลวงของสยามพบได้จากการอนุรักษ์รักษาสภาพที่ปรักหักพังหรือสร้างขึ้นใหม่ขององค์ประกอบทางกายภาพ

เหล่านั้นซึ่งเป็นลักษณะเมืองที่ยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่ง สิ่งเหล่านี้ประกอบด้วยหลักฐานวิทยาของเมืองประการแรกและสำคัญที่สุดความคิดริเริ่ม ซึ่งเป็นที่รู้จักจากแผนที่ร่วมสมัยของเวลาที่จัดทำโดยทูตต่างประเทศหลายคนที่ได้รับมอบหมายจากราชสำนัก แผนที่เหล่านี้เผยให้เห็นรูปแบบของถนนและลำคลองที่ซับซ้อน แต่เป็นระบบทั่วทั้งเกาะและแบ่งพื้นที่ในเมืองออกเป็นพื้นที่ที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดซึ่งแต่ละแห่งมีการใช้งานลักษณะเฉพาะและสถาปัตยกรรม ดังนั้น แม้แบบการวางผังเมืองของทั้งเกาะยังคงปรากฏให้เห็นและสมบูรณ์พร้อมกับซากปรักหักพังของวัดและอนุสาวรีย์สำคัญทั้งหมดที่ระบุไว้ในแผนที่โบราณ

2.4 ความครบถ้วนสมบูรณ์ (integrity)

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นที่รู้จักกันดีจากบันทึกทางประวัติศาสตร์ ในฐานะเมืองที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ในยุคนั้นและเป็นศูนย์กลางทางการเมือง เศรษฐกิจ และศาสนาที่สำคัญ ผู้เยี่ยมชมจำนวนมากได้บันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเมืองนี้และประสบการณ์ของพวกเขาที่นั่น ราชสำนักสยามยังเก็บบันทึกอย่างพิถีพิถันจึงทำให้บางส่วนยังคงอยู่และเป็นแหล่งสำคัญของความถูกต้อง อาจกล่าวได้เช่นเดียวกันสำหรับประจักษ์พยานของผลงานศิลปะ จิตรกรรมฝาผนัง ประติมากรรม และต้นฉบับใบตาล ซึ่งอยู่รอดมาจากยุคสมัยที่น่าสังเกตเป็นพิเศษคือ จิตรกรรมฝาผนังที่ยังหลงเหลืออยู่ในห้องใต้ดินของวัดราชบูรณะ การเอาใจใส่อย่างรอบคอบในการตีความที่ถูกต้องของซากปรักหักพังต่อสาธารณะเพื่อจุดประสงค์ทางการศึกษายังก่อให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์ของทรัพย์สิน

รูปภาพที่ 3 แผนที่แหล่งมรดกโลก “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา”



ที่มา: UNESCO, 1992

■ การบังคับใช้กฎหมายในการ คุ้มครองนครประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการนำเสนอ
“นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” เพื่อ
ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกนั้น ประเทศไทย
ได้นำเสนอกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งมรดก
โลกดังกล่าวทั้งกฎหมายหลักและกฎหมาย
เพิ่มเติมเพื่อให้มั่นใจว่าแหล่งมรดกโลกจะมี
ความยั่งยืน จึงส่งผลให้นครประวัติศาสตร์
พระนครศรีอยุธยาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
ดังกล่าว ดังนี้

1. กฎหมายหลักในการคุ้มครองนคร ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

การนำเสนอนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ประเทศไทย
ต้องนำเสนอกฎหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่น
ได้ว่าจะเป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองคุณค่า
โดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกซึ่งได้แก่
พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ
และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ
ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติ¹ ในการ
คุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมของ
ประเทศไทยโดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากร
ขึ้นทะเบียนโบราณสถานและประกาศเขตที่ดิน
เป็นเขตโบราณสถาน การห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง
อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง
อาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน และห้ามมิให้
ผู้ใดทำการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน
ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานโดยไม่ได้
รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร มิเช่นนั้นจะมี
โทษทางอาญา และอธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในโบราณสถาน เพื่อ
ตรวจการซ่อมแซมหรือการปลูกสร้างอาคาร
ภายในโบราณสถาน และสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่
หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมอันเป็นการบูรณะ
หรือรักษาโบราณสถานไว้ให้คงสภาพเดิม ทั้งนี้
กฎหมายฉบับนี้มีโทษทางอาญาลำหรับผู้ใดที่ถูกรุก
หรือทำให้เสียหายซึ่งโบราณสถานอีกด้วย

ทั้งนี้ กรมศิลปากร ในฐานะหน่วยงานของรัฐ
ที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน
โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน
แห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ประกาศใช้บังคับ

¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7
มาตรา 7 ทวิ มาตรา 10 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 11 มาตรา 32 และมาตรา 35

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2554 ประกอบกับ ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 1-12 ให้มีสำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยา ดำเนินงานที่อยู่ในหน้าที่ของกรมศิลปากรในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครนายก สระบุรี อ่างทอง และสิงห์บุรี ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการโบราณสถาน อุทยานประวัติศาสตร์ที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งได้แก่ อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอีกด้วย ดังนั้น จากรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งรวมอำนาจดังกล่าวไว้จึงส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันทั่วถึงต่อสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวของเมืองและการท่องเที่ยว อันส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา (สุรัตนา อินทรกุล, 2561) เช่น ปัญหาการรुकล้ำเขตโบราณสถาน ปัญหาการทิ้งขยะตามที่สาธารณะ เป็นต้น

2. กฎหมายเพิ่มเติมในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

นอกจากกฎหมายหลักในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาแล้ว ประเทศไทยยังได้ นำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งให้

ความคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพิ่มเติม ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ² และให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และมีโทษทางอาญาสำหรับผู้ใดที่กระทำการที่ราชพัสดุโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือรบกวนทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ที่ราชพัสดุ³ โดยมีสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พระนครศรีอยุธยา เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ดำเนินงานที่อยู่ในหน้าที่ของกรมธนารักษ์ ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานธนารักษ์ฯ มิได้มีบทบาทในการดูแลโบราณสถานในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาโดยตรง แต่จะดูแลอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างอื่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เนื่องจากมีหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักศิลปากรที่ 3 พระนครศรีอยุธยา และอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นผู้รับผิดชอบในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

2.2 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ (1) ผังนโยบายการใช้

² พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ที่ราชพัสดุ ได้แก่

(1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด
(2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
(3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 7 – 8 และมาตรา 45

ประโยชน์พื้นที่ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด และ (2) ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติ⁴

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2560 โดยข้อ 3 ของกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในการส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์ทางด้านศิลปวัฒนธรรมของกรุงศรีอยุธยาและของชาติ โดยการอนุรักษ์และฟื้นฟูโบราณสถาน และรักษาวิถีชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น และส่งเสริมและการพัฒนาการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ให้มีการพัฒนาอย่างสมดุลและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของจังหวัด และข้อ 11 ของกฎกระทรวงฯ กำหนดให้ที่ดินในเขตโบราณสถาน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

2.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ตลอดจนการสถาปัตยกรรม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร

มีอำนาจออกกฎกระทรวง และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้⁵ ดังนั้นการนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ร่วมกับพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2562 ในการวางผังเมืองเฉพาะและออกกฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับนี้เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในบริเวณโดยรอบของมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อมิให้มรดกทางวัฒนธรรมได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอาคาร

การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในอำเภอพระนครศรีอยุธยา สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. การควบคุมอาคารในเขตอำเภอพระนครศรีอยุธยา โดยในปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 53 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดพื้นที่ในอำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อกำหนดการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารภายในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เช่น จำกัดความสูงของอาคาร ระยะถอยร่น ลักษณะของหลังคา เป็นต้น โดยกฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา ซึ่งรวมไปถึงนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และบริเวณโดยรอบเกาะเมืองในการจำกัดความสูงของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้าง แต่ทั้งนี้

⁴ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 5 และมาตรา 8

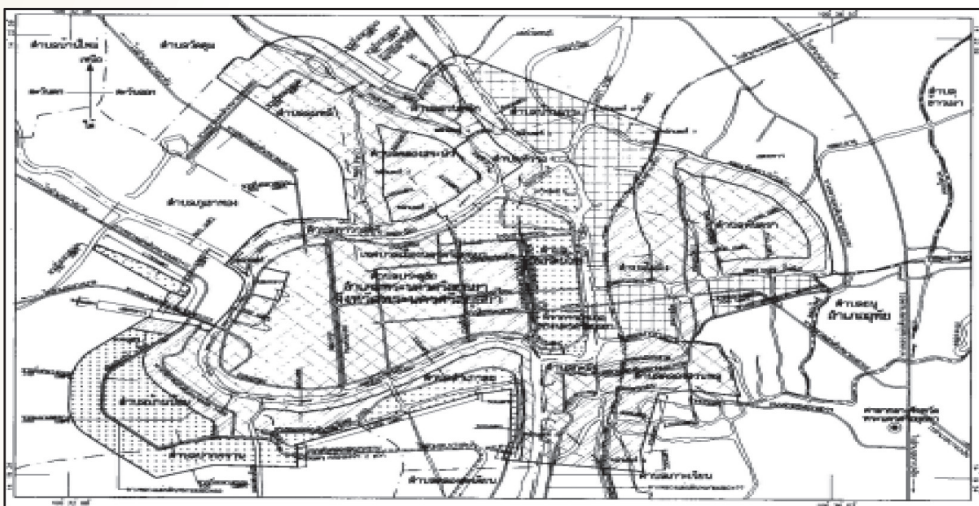
⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 และมาตรา 10

ผู้เขียนมีข้อสังเกตคือ กฎกระทรวงดังกล่าว มีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้าง ในเขตอำเภอพระนครศรีอยุธยาโดยทั่วไป แต่ไม่ได้กำหนดพื้นที่ ควบคุมการก่อสร้าง ในโบราณสถานหรือเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในบริเวณ ดังกล่าวให้สอดคล้องตามหลักการอนุรักษ์ โบราณสถานอย่างเป็นการเฉพาะ อันส่งผล ให้เกิดอาคารใหม่ ๆ ขึ้นโดยรอบโบราณสถาน และสถาปัตยกรรมของอาคารดังกล่าวที่อาจจะ ไม่สอดคล้องกับนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจนส่งผลต่อภูมิทัศน์วัฒนธรรม (cultural landscape) ของพื้นที่โดยรอบนครประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา อีกทั้ง เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ก็ไม่ได้มีการออกเทศบัญญัติโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อใช้ในการควบคุมการก่อสร้าง

อาคารภายในพื้นที่ของตน เนื่องจากเทศบาล บังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายกระทรวงข้างต้นในการ ควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าว

2. การควบคุมอาคารในเขตนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเขตที่ดินโบราณสถานพระนครศรีอยุธยาในเกาะเมืองเพิ่มเติม เนื่องจากนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และเขตที่ดินโบราณสถานเพิ่มเติมนั้นเป็นพื้นที่ โบราณสถาน ซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนั้น ในทางปฏิบัติของการก่อสร้างอาคารในเขต พื้นที่นี้ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว คือ ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (ไม่ว่า จะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน) จะไม่สามารถ ปลุกสร้างอาคารได้หากไม่ได้รับอนุญาตจาก อธิบดีกรมศิลปากร

รูปภาพที่ 4 แผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 53 (พ.ศ. 2542)



ที่มา: กฎกระทรวงฉบับที่ 53, 2542

ตามที่ได้กล่าวมานี้ การที่ประเทศไทยนำเสนอกฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้ในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาส่งผลต่อการรักษาคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกดังกล่าวและสร้างความมั่นใจต่อคณะกรรมการมรดกโลกถึงการดำเนินงานคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาแต่ในทางกลับกันก็ส่งผลเสียภายในการดำเนินงานคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอันเกิดจากการมีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวขาดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ตามเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ได้กำหนดถึงหลักการทั่วไปในการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกด้วยกฎหมาย ระเบียบ การจัดตั้งสถาบัน และ/หรือการคุ้มครองป้องกันประเพณีและการจัดการเพื่อให้แน่ใจว่าแหล่งมรดกโลกจะมีความยั่งยืน โดยแสดงให้เห็นว่ามีการปกป้องคุ้มครองทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น และ/หรือในระดับของกลุ่มคนร่วมวัฒนธรรมประเพณี⁶ ซึ่งกฎหมายที่ประเทศไทยนำเสนอเพื่อใช้ในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยานั้นกลับยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกเท่าที่ควร

■ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยากับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ การพัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาสู่แหล่งมรดกโลก “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” และการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ส่งผลต่อมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยากับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

1. การบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาปรากฏมาตรการทางกฎหมายโดยการห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างภายในเขตของโบราณสถาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรตลอดจนการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ใดที่บุกรุกโบราณสถาน จากมาตรการนี้ส่งผลในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาโดยตรงในการป้องกันผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวโบราณสถานในนคร

⁶ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) วรรค 96

ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ในขณะที่เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การวางผังเมือง และการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นอีกหน่วยงานที่เข้ามามีเกี่ยวข้องในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ “อธิบดีกรมศิลปากร” และ “เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา” ล้วนแต่เป็นกฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตโบราณสถาน หรือหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันผู้กระทำความผิดฐานบุกรุกโบราณสถาน เป็นต้น ทั้งนี้ สาเหตุก็เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในมาตรการทางกฎหมายและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ ในการนี้ประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิทัศน์ ค.ศ. 2004 ของสาธารณรัฐอิตาลีได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมของสาธารณรัฐอิตาลีเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครอง

ป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมโดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันเป็นเอกภาพภายใต้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และในส่วนของภูมิภาค เขตปริมณฑล จังหวัด และเทศบาล ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของดินแดนของรัฐทำหน้าที่ร่วมมือกับกระทรวงในการดำเนินการตามหน้าที่เพื่อคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายนี้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน⁷

2. พื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา (ซึ่งเป็นที่ตั้งของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา) ครอบคลุมเขตการปกครอง 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลประต้าย ตำบลท่าวาสกรี ตำบลหัวรอ และตำบลหอรัตนไชย โดยเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยามีลักษณะเป็น “เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังมีพลวัต”⁸ (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2561) และจากประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยานั้นทำให้เกาะเมืองมีการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยในเกาะเมืองปะปนอยู่กับนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา แต่กฎหมายที่ใช้บังคับในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายในการให้กลุ่มคนร่วมวัฒนธรรมประเพณีมีส่วนร่วม

⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิทัศน์ ค.ศ. 2004 ของสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 1 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 18

⁸ เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังมีพลวัต เป็นเมืองที่มีการตั้งถิ่นฐานที่ยังแสดงออกถึงความสัมพันธ์กับสภาพธรรมชาติอย่างใกล้ชิด และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องภายใต้อิทธิพลของสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ทว่าการประเมินเรื่องความเป็นของแท้ดั้งเดิมของแหล่งยาก อีกทั้งนโยบายการอนุรักษ์ก็มีปัญหาต่าง ๆ จำนวนมาก

ในการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 อันมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติตามหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน ประกอบกับพระราชบัญญัติสภา องค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรอง สิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลาย ของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ สภาองค์กรชุมชนตำบล มีภารกิจส่งเสริมและ สนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ แต่ไม่ปรากฏว่าชุมชนใน 4 ตำบลข้างต้นได้มีการ จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันถ้าบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง มรดกทางวัฒนธรรมไว้โดยตรงย่อมเป็นการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคุ้มครอง มรดกทางวัฒนธรรมอย่างแท้จริงดังเช่นมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้การจัดทำผังเมืองต้องจัดให้ มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

3. ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทเป็นอย่างมากในการทำหน้าที่บำรุงรักษา และพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจาย อำนาจ โดยเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา (ซึ่งเป็น ที่ตั้งของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา) อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยาได้รับอำนาจจากกฎหมาย หลายฉบับตามภารกิจและหน้าที่ภายในพื้นที่ ของเทศบาลฯ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น รวมทั้งให้มีอำนาจออก เทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้ภายในเขตพื้นที่ของตน เช่น เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยในเขตเทศบาลเมืองนคร ศรีอยุธยา พ.ศ. 2531 และเทศบัญญัติเทศบาล เมืองนครศรีอยุธยา เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย พ.ศ. 2540⁹ เพื่อใช้ในการ ควบคุมดูแลความสะอาดในพื้นที่สาธารณะ ภายในเขตเทศบาล แต่ไม่ปรากฏว่ามีเทศบัญญัติ เพื่อใช้ในการบำรุงรักษาศิลปะ และวัฒนธรรม อันดีของเทศบาลฯ โดยตรง

ทั้งนี้ จากการศึกษาพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 10 ทวิ บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในโบราณสถานเพื่อตรวจดูว่าได้มีการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่างๆ ของโบราณสถาน

⁹ เทศบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ประกาศใช้ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยาเป็นเทศบาลนครนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2542 และเปลี่ยนชื่อเป็นเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2548

หรือมีการขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานหรือไม่ ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดวัตถุที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะเป็นวัตถุที่ได้มาจากการขุดค้นในบริเวณโบราณสถานได้” กระทรวงวัฒนธรรมจึงได้ออกคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่งตั้งผู้บริหารและข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดเมืองพัทยา โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายจากคำสั่งดังกล่าวในการปฏิบัติงาน จากกรณีนี้ผู้บริหารและข้าราชการของเทศบาลฯ สามารถมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเข้าไปตรวจสอบการซ่อมแซมหรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณโบราณสถานได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มิได้ให้อำนาจให้แก่เทศบาลฯ โดยตรงดังเช่นพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลฯ ในการดำเนินการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ในการเข้าไปตรวจสอบภายในพื้นที่โบราณสถานต่าง ๆ ทั้งในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และบริเวณโดยรอบของเกาะเมือง ซึ่งถ้าพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มีแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ

การบูรณหรือการก่อสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานก็จะส่งผลให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกันในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่น อันส่งผลให้ลดปัญหาการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมลงได้ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมให้คงอยู่ยั่งยืนสืบไป

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยากับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมให้เกิดประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปัจจุบันและรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตนั้น เนื่องจากนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม จากคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงพัฒนาการของการคุ้มครองและการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ประกอบกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก เพื่อที่จะได้นำไปสู่มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาอย่างยั่งยืน ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังขาดระบบและกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองและบริหารจัดการนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เนื่องจากเป็นการนำ

กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องมาคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาโดยการบูรณาการและขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่ปรากฏมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคุ้มครองปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. มาตรการในการคุ้มครองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยบัญญัติหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมโดยตรงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม เป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในภาพรวมของทั้งประเทศ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลมรดกทางวัฒนธรรมภายในเขตพื้นที่ของตนและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมศิลปากร

2. มาตรการในการสร้างการมีส่วนร่วมแก่ชุมชนโดยรอบนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการวางแผนการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

ในฐานะที่คนในชุมชนนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับมรดกทางวัฒนธรรมโดยตรงเพื่อเพิ่มแรงบวกในส่วนของภาคประชาชนในพื้นที่ในการช่วยคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ตลอดจนการส่งเสริมความรู้ และคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมให้แก่คนในชุมชนเพื่อสร้างความรักและความหวงแหนในมรดกทางวัฒนธรรมให้แก่คนในชุมชนดังกล่าว

■ บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงฉบับที่ 53. (2542). ราชกิจจานุเบกษา, 116(58ก), 1-8.
- กรมศิลปากร. (2561). อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. ค้นเมื่อ 4 เมษายน 2564, จาก <http://virtualhistoricalpark.finearts.go.th/ayutthaya/index.php/th/>
- เกศินี จุฑาวิจิตร. (2542). การสื่อสารเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2). นครปฐม: สถาบันราชภัฏนครปฐม.
- ณัฐพล ชันธไชย. (2527). แนวความคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท. ใน การบริหารงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ปรกรณ์ ปรียากร. (2538). ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในการบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สามเจริญพานิช.
- ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน. (2519). ราชกิจจานุเบกษา, 93(102), 1249-1250.
- ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถานเพิ่มเติม. (2540). ราชกิจจานุเบกษา, 114(6ง), 40.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2534). *การพัฒนาชุมชน: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก.

วรลักษณ์ คงอ้วน. (2559). *การวางแผนและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิภาวี พิจิตบันดาล. (2548). “การเคลื่อนย้ายประชากรกับการลงทุนในทุนมนุษย์.” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์กับทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 6*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สนธยา พลศรี. (2547). *ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติเป็นแหล่งมรดกโลก*. กรุงเทพฯ: อี.ที.พับลิชชิง.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). *พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. (2554). ค้นเมื่อ 4 เมษายน 2564, จาก <https://dictionary.orst.go.th/>

สุรัตนา อินทรกุล. (2561). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

UNESCO. (1992). *Historic city of Ayutthaya*. Retrieved April 4, 2021, from <http://whc.unesco.org/en/list/576/>

