

ปัญหาทางกฎหมายกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก : นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

Legal Problems and Participation of Local Community in Management of the World Heritage Area : Historic City of Ayutthaya

ธাত্রี มหันตรัตน์ / Dhatree Mahantarat

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

Assistant Professor Dr. Responsible to the Law Program, Department of Social Sciences
Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

ปณณธร หอมบุญมา / Pannathorn Hombunma

อาจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

Dr. of the Law Program, Department of Social Sciences
Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

รับบทความ ๓ เมษายน ๒๕๖๓ / แก้ไขบทความ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ / ตอรับ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๓

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา จากการศึกษาพบว่า ๑) ปัจจุบันไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้สำหรับบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก ยังคงต้องอาศัยกฎหมายอื่นมาบังคับใช้เพื่อการบริหารจัดการในพื้นที่มรดกโลก ๒) ชุมชนในพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่เนื่องจากพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิของชุมชนให้มีส่วนร่วมบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก ๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไม่สามารถใช้อำนาจบริหารจัดการพื้นที่เมืองมรดกโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของหน่วยงานในพื้นที่และปัญหาอื่น ๆ ตามมาโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

Abstract

This academic article aims to study and analyze the condition of legal problems and participation of local community in management of the world heritage area, Historic City of Ayutthaya. The result revealed that 1) in currently, there is no specific law to manage the world heritage area, it still requires other laws to be used to manage the world heritage area 2) lack participation of the local communities in the area management due to Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museums Act, B.E. 2504 (Amendment No. 2 B.E. 2535, currently in force, there is no provision to support the rights of communities to participate in the management of the world heritage area and 3) office of the local administrative organization cannot use the power to manage the world heritage area effectively under the principle of decentralization according to the spirit of constitution of the Kingdom of Thailand. Therefore, the conflicts of local agencies and other issues may inevitably.

Keywords: Legal problems, participation of local community, management of the world heritage area, Historic City of Ayutthaya

บทนำ

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (Historic City of Ayutthaya) เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์สำคัญของประเทศไทยในฐานะเมืองมรดกโลก ซึ่งเป็นแหล่งที่มีหลักฐานทางวัฒนธรรมปรากฏให้เห็นอยู่ ปัจจุบันมีโบราณสถานสำคัญที่สร้างชื่อเสียง เกียรติยศให้เป็นที่รู้จักในระดับโลก มีพื้นที่จำนวน ๑,๘๑๐ ไร่ ตั้งอยู่ภายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศเหนือตามถนนสายเอเชีย ระยะทางประมาณ ๗๕ กิโลเมตร (กรมศิลปากร, ๒๕๕๑) นอกจากนี้ นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยายังเป็นแหล่งอารยธรรมสำคัญที่สะท้อน ให้รำลึกถึงความเป็นเอกลักษณ์ของปราสาท พระราชวัง วัดวาอาราม ตลอดจนวิถีชีวิตของอยุธยาและเมืองหลวงเก่าของไทยในอดีต ปัจจุบันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับประเทศและชุมชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก เมื่อมีนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ความต้องการด้านสาธารณูปโภคเริ่มมีมากขึ้น ทำให้ภูมิทัศน์ไม่สวยงามเหมือนดังในอดีต มีการสร้างอาคารรุกล้ำพื้นที่ และทำลายโบราณสถาน เกิดความขัดแย้งของหน่วยงานในพื้นที่

ดังนั้น หากมีการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ การให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ได้เต็มที่ จะทำให้เมืองมรดกโลกพระนครศรีอยุธยา มีความยั่งยืนดำรงอยู่อย่างมีคุณค่าสมเป็นแหล่งอารยธรรมต่อไป

ความเป็นมาและความสำคัญ

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (Historic City of Ayutthaya) ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนไว้ในบัญชีมรดกโลก จากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization หรือ ยูเนสโก: UNESCO) ภายใต้ชื่อ “นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญครั้งที่ ๑๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่เมืองคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญและความยิ่งใหญ่ของกรุงศรีอยุธยา โดยมีคุณสมบัติ เป็นพื้นที่แห่งตัวแทนที่เป็นที่ประจักษ์พยาน แสดงถึงความยอดเยี่ยมในการสร้างสรรค์งานศิลปะ และความต่อเนื่องทางสถาปัตยกรรมไทย ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความรุ่งเรืองในอดีต ปัจจุบันนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับผลกระทบจากการขยายตัวทางกายภาพเพื่อก่อสร้างอาคารรองรับนักท่องเที่ยวและเป็นที่อยู่อาศัย ได้บดบังทัศนียภาพที่สวยงามของเมือง อีกทั้งยังเป็นการทำลายคุณค่าของโบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็น การสร้างถนน การถมคูคลองต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาด้านขยะมูลฝอยและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก (กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๖๐)

ด้วยสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ทัศนียภาพของมรดกโลกกำลังถูกทำลาย สืบเนื่องมาจากการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ และในพื้นที่จะต้องให้ความสำคัญกับปัญหาอย่างจริงจัง โดยทบทวนการใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พื้นฟู บูรณะ และพัฒนาแหล่งมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้บรรพชนคนรุ่นหลังไว้ศึกษาชื่นชม และรำลึกถึงคุณค่าของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และวัฒนธรรมมรดกโลกอันงดงามให้ยั่งยืนต่อไป ก่อนที่เมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจะถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อมรดกโลกในภาวะอันตราย และถอนชื่อออกจากทะเบียนมรดกโลก

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพื่อเสนอแนวคิดหลักการ และข้อเสนอแนะการบริหารจัดการมรดกโลกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก และการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ คุ้มครองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้คงอยู่สืบไป

แนวคิดการบริหารจัดการเมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

แนวคิดการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เริ่มปรากฏใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งกรมศิลปากรในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่สำคัญในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นโบราณสถานของชาติ จำนวน ๖๙ แห่ง (กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๖๑)

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงเมืองร้างให้เป็นศูนย์กลางการค้าและการปกครอง ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้ดำเนินการขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานภายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาหลายแห่ง เช่น วัดมหาธาตุ วัดราชบูรณะ วัดพระศรีสรรเพชญ์

และใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้ตั้งคณะกรรมการบูรณปฏิสังขรณ์ โดยมอบหมายให้กรมศิลปากรดำเนินการบูรณปฏิสังขรณ์ วัดราชบูรณะ เนื่องจากมีสภาพทรุดโทรมและมีร่องรอยการขุดหาโบราณสถาน

ใน พ.ศ. ๒๕๐๔ มีการยกเลิกกฎหมายโบราณสถานเดิม คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณสถาน และการพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. ๒๔๗๗ และตราเป็นพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณสถาน และการพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ และใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวบังคับมาจนถึงปัจจุบัน

ใน พ.ศ. ๒๕๑๐ สำนักผังเมืองในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เสนอให้กรมศิลปากรร่วมกับสำนักผังเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยาดำเนินการพัฒนาเกาะเมืองตามโครงการสำรวจขุดแต่ง และปรับปรุงโบราณสถานในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาและบริเวณใกล้เคียงต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กรมศิลปากรได้ดำเนินการขุดแต่งและบูรณะโบราณสถานที่สำคัญ

ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ กรมศิลปากรได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินพระนครศรีอยุธยาจำนวน ๑,๘๑๐ ไร่ เป็นเขต โบราณสถาน ตามราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๑๐๒ หน้า ๒๑๔๙-๒๑๕๐ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๙ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และมีการตั้งโครงการอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาขึ้น เพื่อทำหน้าที่ ดูแลและบริหารจัดการโบราณสถาน ใน พ.ศ. ๒๕๒๕

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนพระนครศรีอยุธยาเป็นเมืองมรดกโลก ณ กรุงคาร์เธจ ประเทศตูนิเซีย เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีคุณสมบัติ ข้อที่ ๓ ที่ว่า “เป็นที่ยืนยันถึงหลักฐานของวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบันหรือที่ได้สืบทอดไปแล้ว”

แนวคิดการบริหารเมืองมรดกโลกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972)

ภายใต้อนุสัญญาฉบับดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครอง มรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ โดยประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกิจที่จะต้องให้ความร่วมมือภายใต้มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ในด้านต่าง ๆ คือ

๑. ด้านกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ โดยกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการกำหนดนโยบายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ มีประโยชน์ต่อชีวิตของประชาชนและเพื่อบูรณาการคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมมรดกทางธรรมชาติ ไว้ในรายละเอียดของแผนแม่บทโดยให้กำหนดที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์ อย่างเหมาะสมของชุมชน

๒.กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ วิทยาการ การบริหารจัดการ และการเงินเพื่อการคุ้มครอง การป้องกัน การอนุรักษ์ การทำนุบำรุงรักษาฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

๓.ด้านการจัดองค์กรหรือหน่วยงานรับผิดชอบ โดยจะต้องให้มีอย่างน้อยหนึ่งหน่วยงาน เพื่อดำเนินการใด ๆ ในการคุ้มครองป้องกัน และการอนุรักษ์ รวมทั้งการนำเสนอมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ โดยให้มีเจ้าหน้าที่และกระบวนการปฏิบัติที่เหมาะสม

๔. ด้านการละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคีอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ

๕.ด้านการให้อิทธิพลสูงสุดเหนือแหล่งมรดกโลก ยังคงเป็นของรัฐภาคีซึ่งแหล่งมรดกโลกนั้นตั้งอยู่ โดยรัฐภาคีในอนุสัญญา พึงระลึกว่าการคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สินอันเป็นองค์ประกอบของมรดกโลก เป็นภาระหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศที่จะประสานความร่วมมือในการดำเนินการใด ๆ

สภาพปัญหาในการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของชุมชน

การบริหารจัดการพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาภายหลังได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นเมืองมรดกโลกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ อำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกยังเป็นกรมศิลปากร ภายใต้สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่และใช้บังคับก่อนที่จะได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนให้เป็นเมืองมรดกโลกและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะให้สอดคล้องตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างไรก็ตาม

อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับใช้บังคับในพื้นที่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาฯ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาดังนี้

๑.การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เมืองมรดกโลก

ภายใต้พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ให้อำนาจแก่กรมศิลปากรทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการพื้นที่และดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ นอกจากนี้พบว่า ยังมีหน่วยงานในพื้นที่ของรัฐอื่นอีกหลายหน่วยงานทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เกาะเมืองและเมืองบริวารเช่นกัน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ เช่น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีอำนาจบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ และยังสามารถออกข้อบัญญัติใช้บังคับภายในท้องถิ่นได้ด้วย (สินธิ์ บุญสิทธิ์, ๒๕๕๐) นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่สำคัญใช้บังคับในพื้นที่

เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) พบว่า ปัจจุบันการใช้อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยขาดการมีส่วนร่วมในการรับฟังหน่วยงานอื่นในพื้นที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเช่นกันทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง โดยเฉพาะอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการไม่ยอมรับความคิดเห็นของสิทธิชุมชนหรือประชาชน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการในพื้นที่ โดยพบได้จากการมีคดีฟ้องร้องระหว่างกรมศิลปากรกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

๒.สิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการพื้นที่เมืองมรดกโลก

แนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างการทำงานร่วมกันอย่างเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนา เพราะจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจสถานการณ์และอุปสรรคมากขึ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา (ทำนอง ภูเกิตพิมพ์, ๒๕๕๑) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานทุกระดับมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการภายในขอบเขตหน้าที่ของตน ซึ่งถือเป็นหลักของการบริหารแบบใหม่ที่สำคัญในปัจจุบัน (สมเดช ศรีแสง, ๒๕๕๓) ขณะที่โคเฮน และ อัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1977, pp. 40-42) แบ่งรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็น ๔ ขั้นตอนประกอบด้วย ๑. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรม ๓. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) และ ๔.การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

แนวคิดการมีส่วนร่วมในสิทธิชุมชนต่อโบราณสถาน

เจมส์ แอล.เครย์ตัน (๒๕๕๑) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือประชาชนเป็นการสร้างเสริมความสามัคคีในสังคมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาในการสร้างฉันทามติเพื่อความสะดวกในการนำไปปฏิบัติและช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ลดความขัดแย้งและยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการตัดสินใจและช่วยให้ทราบถึงความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชนด้วย

สิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิชุมชน ปรากฏความหมายครั้งแรก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ และ ๕๖ รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคล ซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในทางกฎหมาย (legal entity) โดยให้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ

หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ทำให้ชุมชนในฐานะหมู่คณะที่แยกตัวออกมาจากบุคคลธรรมดา กลายเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายเพื่อประโยชน์และความมุ่งหมายบางประการ (ชรรค์เพชร ชายทวีป, ๒๕๕๐) นอกจากนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิชุมชนให้ มีสิทธิเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต และยังขยายการรองรับตัวตนของผู้ทรงสิทธิในสิทธิชุมชน โดยขยายความหมายถึง ชุมชน และชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ ตามมาตรา ๖๖ และ ๖๗ ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองสิทธิชุมชนซึ่งมีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๓ มาตรา มาตรา ๔๓ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ และในวาระสุดท้าย สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรณหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังได้ขยายสิทธิของบุคคลและชุมชนโดยมีการบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมี “หน้าที่” ที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ในหมวด ๕ มาตรา ๕๗ หน้าที่ของรัฐ ได้แก่ “มาตรา ๕๗ รัฐต้อง (๑) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (๒) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๔๐ ถึงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติรับรองให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ขณะเดียวกันก็ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

๓.ท้องถิ่นกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เพื่อแบ่งเบาภาระการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่นเขตพื้นที่รับผิดชอบ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับพื้นที่และสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สำหรับ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลางเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการเพื่อสนองความต้องการพร้อมแก้ปัญหาของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและตรงความต้องการอย่างทั่วถึงและเห็นผลในทันที (นภาพร จิระนนท์ประวัติ, ๒๕๕๗)

สำหรับแนวคิดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในหมวด ๖ เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ คือ

การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทชัดเจนมากขึ้น เช่น

มาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

นอกจากนี้ ในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๕๐ วรรคแรก กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในวรรคสอง “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”

จากบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วางหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่และอำนาจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีกฎหมายลูกในแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องกำหนดรายละเอียดในแต่ละเรื่องที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับการกิจหรือกิจการเพื่อสาธารณะเหล่านั้นอีกชั้นหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกของต่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น มีการบริหารจัดการเมืองมรดกโลกเกียวโต ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยออกกฎหมายอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมฉบับสมบูรณ์เกี่ยวกับการคุ้มครอง อนุรักษ์ สามารถแบ่งได้ ๕ ส่วน ประกอบด้วย

(๑) ส่วนที่เป็นวัฒนธรรมทางด้านวัตถุ เช่น อาคารสิ่งก่อสร้าง ภาพเขียนสีจิตรกรรม ประติมากรรม ศิลปกรรม และศิลปหัตถกรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเอกสาร ตำนานต่าง ๆ

(๒) เป็นวัฒนธรรมทางด้านจิตใจ เช่น ประเพณี ดนตรี ศิลปหัตถกรรม เป็นผลงานเดี่ยวหรือผลงานกลุ่ม

(๓) เป็นนิทานพื้นบ้านอันเกี่ยวกับพฤติกรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีซึ่งสัมพันธ์กับชีวิตประจำวัน เทศกาลงานนักขัตฤกษ์ รวมถึงวัฒนธรรมทางวัตถุ เช่น เครื่องใช้สอย หรือแม้กระทั่งสิ่งก่อสร้าง

(๔) เป็นสถานที่สำคัญทางด้านทัศนียภาพที่สวยงามและโบราณสถานที่เป็นธรรมชาติ และมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เช่น กองดินหลุมฝังศพ หมู่บ้านปราสาท คันดิน คลอง เมือง กำแพงเมือง สะพาน ถนน เป็นต้น รวมทั้งสิ่งมีชีวิตทางด้านสัตววิทยา พฤกษศาสตร์ และพืชพันธุ์ทางด้านธรณีวิทยา

(๕) เป็นกลุ่มอาคารที่แสดงจาริตประเพณี หรือบ้านโบราณที่อยู่ตามแนวถนนที่ทำให้ระลึกถึงเหตุการณ์ในอดีต เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีอยู่โดยรอบแหล่งศิลปกรรมนั้น ๆ (อภิชาติ อวจำปา, ๒๕๕๖)

ปัจจุบันการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์เกี่ยวโต มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อให้สถานที่นั้น ๆ ดึงดูดความสนใจ และยังพัฒนาบริเวณชุมชนให้มีภูมิทัศน์ที่สวยงามให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์ด้วยการปูแผ่นหินบริเวณถนนและทางเดิน การปลูกต้นไม้ การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาด้วยการกำหนดความสูง การใช้สี ตัวอักษร การควบคุมการก่อสร้างอาคารจะต้องสอดคล้องกับแบบเดิม เทศบาลจะไม่อนุญาตให้ปรับปรุงแก้ไข แต่จะให้เงินช่วยเหลือในการซ่อมแซมเอง

บทวิเคราะห์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการมรดกโลก

การบริหารจัดการพื้นที่ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ภายในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ให้อำนาจหน้าที่แก่กรมศิลปากรในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกไว้โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว ขณะเดียวกันในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ตลอดจนมีหน้าที่จัดระบบการให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การดูแลรักษาความสะอาดให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมดูแลการก่อสร้างอื่น ๆ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พบว่า พื้นที่เดียวกันมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานและต่างมีกฎหมายที่ให้อำนาจที่แตกต่างกัน

เมื่อกรมศิลปากรและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก พระนครศรีอยุธยา ทำให้มีกฎหมายและหน่วยงานในพื้นที่ใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้านสาธารณสุข ตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมศิลปากร ซึ่งที่ผ่านมาดูเหมือนว่า กระทรวงวัฒนธรรม จะรับทราบถึงปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ได้มีคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ ๑๕๗/๒๕๔๗ กำหนดให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน คุ้มครอง ควบคุมดูแล โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ โดยให้การ

ปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีเมื่อมีการบุกรุก หรือทำลายโบราณสถาน

อย่างไรก็ตาม คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ ดังกล่าวน่าจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่หรือช่วยกันดูแลโบราณสถานในพื้นที่มรดกโลก แต่กลับเป็นช่องว่างของการใช้อำนาจขาดการประสานงานที่ดีต่อกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น เช่น การบุกรุกพื้นที่ การสร้างอาคาร ร้านค้า เพิ่มขึ้น ทำให้โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ แต่ไม่มีหน่วยงานที่จะเข้าไปดำเนินการเอาผิดหรือรับผิดชอบในการดำเนินคดี

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของทั้งสองหน่วยงานแล้ว พบว่า การที่มีกฎหมายที่ให้อำนาจทั้งสองหน่วยงานซึ่งมีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติเหมือนกัน ทำให้ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจโดยมิได้คำนึงถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) มิได้มีบทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดเชื่อมโยงถึงการให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่วนหนึ่งส่วนใดในกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น หากต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกกับกรมศิลปากรอย่างยั่งยืน ควรมีการเพิ่มบทนิยาม หรือเพิ่มเติมให้อำนาจของท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยสามารถใช้รูปแบบการบริหารจัดการเมืองมรดกโลกเกี่ยวโตของประเทศญี่ปุ่น ที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นเรื่องที่สำคัญในการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเมืองมรดกโลกคงอยู่กับมวลมนุษยชาติได้อย่างยั่งยืนโดยปราศจากความขัดแย้งเพื่อมิให้ตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อการถูกถอนการขึ้นทะเบียนจากการเป็นเมืองมรดกโลก ดังนั้น ทุกภาคส่วนในพื้นที่ต้องร่วมมือกันไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาชนและชุมชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกที่ต้องอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๗๒ แต่ใช้กฎหมายที่มีอยู่ คือ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจแก่กรมศิลปากรบริหารจัดการพื้นที่ในฐานะที่ผูกขาดอำนาจเพียงหน่วยงานเดียว โดยขาดการมีส่วนร่วมหรือรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นรูปธรรมจากหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หรือเปิดโอกาสให้ชุมชนซึ่งเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่มีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของพื้นที่ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างมากในพื้นที่ นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดบริหารจัดการแบบเดิมเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่ต้องการพัฒนาตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่จะทำให้การอนุรักษ์และ

การดำรงอยู่ของโบราณสถานอย่างยั่งยืนต่อไป และที่สำคัญคือ เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกภาคีสัญญะว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แล้ว ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ อย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดให้มีกฎหมายการคุ้มครองพื้นที่มรดกโลกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานสากล การที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการมีกฎหมายซ้ำซ้อนในพื้นที่ มีหลายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ สมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบังคับใช้เป็นการเฉพาะสำหรับพื้นที่เมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการตาม อนุสัญญะว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

๒. ปัญหาสิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมบริหารจัดการมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา สิทธิชุมชนถือเป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนของไทยมาอย่างยาวนาน (ชลธิรา สัตยาวัฒนา, ๒๕๔๖) ซึ่งสิทธิชุมชนจะปรากฏอยู่ในทุกมิติของชุมชนนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการเรื่องทรัพยากร เกษตรกรรม ระบบการดูแลสุขภาพ ระบบการศึกษา หรือแม้แต่ว่าระบบการปกครองหรือระบบยุติธรรมของชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิที่หลากหลายและซับซ้อนของแต่ละสังคม (อานันท์ กาญจนพันธ์, ๒๕๔๔) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติ รับรองสิทธิแก่บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี อันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลาย ทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่อาจทำให้โบราณสถาน และโบราณคดีที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหรือพื้นที่เมืองมรดกโลกอื่นของประเทศ ส่วนมากถูกทำลายเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ไม่มีบทบัญญัติรองรับให้ชุมชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมสำหรับการอนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ หรือทางหนึ่งทางใด จึงทำให้เกิดปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง ชุมชนไม่รู้สึกลถึงการหวงแหน หรือการเป็นเจ้าของ ใน โบราณสถาน โบราณวัตถุ นั้น ๆ ขณะเดียวกันกลับทำลายแหล่งโบราณสถาน เพื่อหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาต่อความเป็นมรดกโลกของไทย เช่น การบุกรุกพื้นที่โบราณสถาน เพื่อทำการค้า การทิ้งขยะ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อพบว่า พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคและยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มรายละเอียดในบทบัญญัติกฎหมายให้รองรับถึงสิทธิชุมชนท้องถิ่น สำหรับการอนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ เพื่อให้ชุมชนมีส่วนในการอนุรักษ์ในพื้นที่อย่างแท้จริง

๓. ปัญหาเชิงอำนาจในพื้นที่ ปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

ดังนั้น ควรให้มีการทบทวนบทบาทหน้าที่และอำนาจอธิบดีกรมศิลปากรที่ใช้อำนาจในลักษณะผูกขาดอำนาจการอนุรักษ์การบริหารจัดการโบราณสถานไว้เพียงผู้เดียว ให้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕) กระจายอำนาจอธิบดีกรมศิลปากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานต่าง ๆ ร่วมกับชุมชน เช่นเดียวกับ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ที่กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดเขตพื้นที่มรดกโลกภายในท้องถิ่นของตนเอง และนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่จะต้องมีความพร้อมด้าน งบประมาณ บุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.๑๙๗๒ (พ.ศ.๒๕๑๕)

บรรณานุกรม

- กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม. (๒๕๕๑). **มรดกโลกทางวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.
- กระทรวงวัฒนธรรม. (๒๕๖๐). **อนุสัญญามรดกโลก**. ค้นเมื่อ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐, จาก thaiwhic.go.th/convention.aspx
- จตุญาณ หัตถยานนท์. (๒๕๕๖). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เจมส์ แอล, เครย์ตัน. (๒๕๕๑). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน**. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิล บุรีกุล, เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี. (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพมหานคร: ศิริภณท์.
- ชลธิรา สัตยารัตนา. (๒๕๔๖). **พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา**. กรุงเทพฯ: แปลนพริ้นตัง.
- นภาพร จิระนนท์ประวัติ. (๒๕๕๓). **การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน**. ค้นเมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๖๒, จาก 118174.12141/document/documents/documents/Individual_Study_162pdf.
- มรดกโลก. บริษัท โมโนกราฟ สตูดิโอ จำกัด. ทำนอง ภูเกดิพิมพ์. (๒๕๕๑). **แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน**. สืบค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒, จาก gotoknow.org/posts/33443.
- สมเดช สีแสง. (๒๕๕๓). **การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม**. ค้นเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒, จาก gotoknow.org/posts/33443.
- สำนักข่าวไทยพีบีเอส. (๒๕๖๒). **จ่อฟ้อง “กรมศิลป” ตัดหัวเสาตะลุงเพนียดข้างอยุธยา**. ค้นเมื่อ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๒, จาก news.thaipbs.or.th
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๖). **ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ คุ้มครองแหล่งมรดกโลก เล่มที่ ๑ ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาคุ้มครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักฯ.

สินธุ์ บุญสิทธิ์. (๒๕๕๐). **กฎหมายควบคุมอาคาร**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า.

อภิชาติ อารจำปา .(๒๕๕๖). **มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (๒๕๔๔). **มติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร**.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Cohen, J.M. and Uphoff. (1997). **N.T. Rural Development Participation: Concept and Measures
for Project Design Implementation and Evaluation**. Rural Development Committee
Center for International Studies: Cornell University