

บทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและ อนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม*

THE ROLE AND EFFECTIVENESS OF THAI LAWS IN THE MANAGEMENT AND CONSERVATION OF WORD CULTURAL HERITAGE

ตราดุลย์ นรนิติผดุงการ¹, วรภรณ์ อัสวาลาสกุล^{2*}

Tradul Noranitphadungkarn¹, Waraporn Atsawalapsakun^{2*}

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา พระนครศรีอยุธยา ประเทศไทย

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University, Phra Nakhon Si Ayutthaya, Thailand

²คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ อุดรดิตถ์ ประเทศไทย

²Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University, Uttaradit, Thailand

*Corresponding author E-mail: warapornatsawalapsakun@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง บทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม โดยเน้นการประเมินความสามารถของกฎหมายภายในประเทศในการตอบสนองต่อพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ค.ศ. 1972 ขององค์การยูเนสโก ประเทศไทยได้แสดงความพยายามในการอนุรักษ์และขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม เช่น อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและพระนครศรีอยุธยา อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังพบข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติกฎหมาย ความไม่ชัดเจนในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การจัดการและการอนุรักษ์มรดกโลกของไทยยังขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ การศึกษาพบว่า แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม แต่กฎหมายเหล่านี้ยังไม่สามารถรองรับสถานะทางกฎหมายของ “แหล่งมรดกโลก” ได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังขาดกลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการบริหารจัดการที่สอดคล้อง บทความนี้เสนอแนวนโยบายที่ควรดำเนินการ ได้แก่ การตรากฎหมายเฉพาะด้านมรดกโลก การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์คุณค่าความโดดเด่นสากล (Outstanding Universal Value: OUV) แนวนโยบายเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบ

กฎหมายไทยให้มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และสามารถรองรับการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ: กฎหมายไทย, การบริหารจัดการ, อนุรักษ์, มรดกโลก, วัฒนธรรม

Abstract

This dissertation examines the role and effectiveness of Thai laws in the management and conservation of world cultural heritage. The study emphasizes the evaluation of Thailand's domestic legal framework in relation to its international obligations under the 1972 UNESCO Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Thailand has made significant efforts in conserving and registering world heritage sites, such as Sukhothai Historical Park and Ayutthaya Historical Park. However, the implementation of these efforts faces several challenges, including overlapping legal provisions, unclear roles and responsibilities among relevant agencies, limitations in personnel, budget allocation, as well as community participation. These issues contribute to a lack of coherence and effectiveness in the management and conservation of Thailand's world heritage sites. The research finds that although existing legislation, such as the Ancient Monuments, Antiques, and National Museums Act B.E. 2504, the Town Planning Act B.E. 2562, and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, play a crucial role in cultural heritage protection, these laws do not explicitly recognize the legal status of "world heritage sites." Furthermore, there is an absence of integrated mechanisms for coordinated management among responsible agencies. To address these gaps, the study proposes the following policy recommendations; enactment of specific legislation dedicated to world heritage, establishment of a central coordinating body, capacity-building for relevant personnel, promotion of community participation, and revision of environmental laws to align with the principle of conserving Outstanding Universal Value (OUV). These recommendations aim to enhance the clarity, effectiveness, and sustainability of Thailand's legal framework for the conservation of world cultural heritage.

Keywords: Thai Laws, Management, Conservation, World Heritage, Culture

บทนำ

มรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cultural World Heritage) หมายถึง สถานที่ โบราณสถาน เมือง หรือแหล่ง วัฒนธรรมที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล (Outstanding Universal Value) ซึ่งสะท้อนถึงความคิดสร้างสรรค์ วิถีชีวิต ความเชื่อ ศิลปะ หรือพัฒนาการทางสังคมของมนุษยชาติ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง สหประชาชาติ (UNESCO) จึงได้จัดตั้ง อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ขึ้น เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และส่งเสริมมรดกโลกให้คงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2530 และได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมหลายแห่ง อาทิ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย - ศรีสัชนาลัย - กำแพงเพชร อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และเมืองโบราณบ้านเชียง เป็นต้น

แม้ประเทศไทยจะมีความมุ่งมั่นในการคุ้มครองและส่งเสริมมรดกโลกทางวัฒนธรรมมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า การบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกยังเผชิญปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้พื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการอนุรักษ์ การพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคหรือกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าของแหล่งมรดก ตลอดจนข้อจำกัดด้านกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการศึกษาบทบาทของกฎหมายไทยอย่างเป็นระบบ ว่ามีความสามารถเพียงใดในการรองรับเป้าหมายการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับมรดกโลกทางวัฒนธรรมมีทั้งกฎหมายโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติศิลปากร พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านขอบเขตอำนาจ ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม โดยจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย ความหมายของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม พัฒนาการของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบริบทไทย สถานะของกฎหมายในประเทศไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย ด้วยการวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประเมินกลไกการบังคับใช้ในระบับนโยบายและปฏิบัติการ ตลอดจนตรวจสอบความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยมรดกโลกของยูเนสโก เพื่อให้สามารถเสนอแนวทางปรับปรุงพัฒนาระบบกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการของไทยให้มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนต่อการรักษามรดกของชาติที่มีคุณค่าระดับโลก ทั้งในมิติของการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างสมดุลและเท่าเทียม

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย

มรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cultural World Heritage) คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี และวิถีวัฒนธรรม ซึ่งสะท้อนถึงภูมิปัญญาและอัตลักษณ์

ของมนุษยชาติในแต่ละยุคสมัย เพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกเหล่านี้ให้คงอยู่สืบไป องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) จึงได้จัดทำ “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม และธรรมชาติ ค.ศ. 1972” (UNESCO, 1972) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการระบุ อนุรักษ์ และบริหารจัดการแหล่งมรดกที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล (UNESCO, 1972)

ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2530 และได้นำหลักการของอนุสัญญาไปสู่ การปฏิบัติผ่านการดำเนินการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมกับยูเนสโก ได้แก่ อุทยานประวัติศาสตร์ สุโขทัย - ศรีสัชนาลัย - กำแพงเพชร และอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (UNESCO, 1991) รวมถึงแหล่ง โบราณคดีบ้านเชียง (UNESCO, 1992) การได้รับการขึ้นทะเบียนเหล่านี้มีความสำคัญต่อประเทศไทยทั้งในเชิงศักดิ์ศรี ระดับนานาชาติ การอนุรักษ์วัฒนธรรม ตลอดจนการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและเศรษฐกิจในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการขึ้นทะเบียนจะเป็นจุดเริ่มต้นของการอนุรักษ์อย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า การบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกของไทยยังเผชิญกับปัญหาหลายประการ เช่น ความขัดแย้งระหว่าง การอนุรักษ์กับการพัฒนา การใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยมิชอบ การท่องเที่ยวที่เกินขอบเขต ความเสื่อมโทรมของแหล่ง โบราณสถาน ตลอดจนความไม่ชัดเจนหรือซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงาน ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ (UNESCO, 2007) ตัวอย่างเช่น กรณีอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งยูเนสโก เคยแสดงความกังวลเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำแนวเขตโบราณสถาน จนอาจกระทบ ต่อคุณค่าและสภาพของการเป็นแหล่งมรดกโลก (UNESCO, 2007)

ในด้านกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและจัดการมรดกทาง วัฒนธรรม เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลแหล่งโบราณสถาน รวมถึงพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ยังมี ข้อจำกัดทั้งในแง่ขอบเขตอำนาจการบังคับใช้ การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในพื้นที่ (สำนักงานศิลปากร, 2504); (กระทรวงมหาดไทย, 2562); (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535)

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญามรดกโลก ยังนำมาซึ่งพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้อง ปฏิบัติตาม เช่น การจัดทำรายงานสถานภาพแหล่งมรดก การกำหนดขอบเขตการใช้พื้นที่ การประเมินผลกระทบ จากการพัฒนา และการวางแผนจัดการอย่างยั่งยืน หากไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานของยูเนสโก แหล่งมรดก นั้นอาจถูกขึ้นบัญชีเป็น “แหล่งมรดกโลกในภาวะอันตราย” หรืออาจถูกเพิกถอนสถานภาพ ซึ่งจะกระทบต่อ ภาพลักษณ์ของประเทศและผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง (UNESCO, 2005); (UNESCO, 2010)

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาบทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทย ในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ของเนื้อหากฎหมาย กลไก การบังคับใช้ และการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับพันธกรณี ระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล และรองรับเป้าหมายการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนต่อไป

ความหมายและพัฒนาการของหลักกฎหมาย

การบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบแนวทางและมาตรการคุ้มครอง ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรทางวัฒนธรรมมีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถฟื้นฟูได้ หากถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีความชัดเจน ครอบคลุม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ความหมายของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

มรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cultural World Heritage) คือ ทรัพยากรที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี และวิถีวัฒนธรรม ซึ่งสะท้อนถึงภูมิปัญญาและอัตลักษณ์ของมนุษยชาติในแต่ละยุคสมัย เพื่อคุ้มครองแหล่งมรดกเหล่านี้ให้คงอยู่สืบไป องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) จึงได้จัดทำ “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972” (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการระบุ อนุรักษ์ และบริหารจัดการแหล่งมรดกที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล (UNESCO, 1972)

ในระดับสากล องค์การยูเนสโกได้กำหนดอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นกรอบกฎหมายระหว่างประเทศฉบับสำคัญที่กำหนดนิยามของมรดกโลก หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน ภาระหน้าที่ของรัฐภาคี และกลไกติดตามการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ร่วมกันในระดับโลก (UNESCO, 1972) โดยมีหลักการสำคัญ เช่น หลักการคุ้มครองคุณค่าโดดเด่นสากล (Outstanding Universal Value) หลักการมีส่วนร่วมของชุมชน และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

ในระดับชาติ ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 ซึ่งกำหนดนิยามของ “โบราณสถาน” และ “แหล่งโบราณคดี” รวมถึงกระบวนการประกาศเขต การคุ้มครอง การอนุญาตในการดำเนินการภายในพื้นที่ และบทลงโทษกรณีฝ่าฝืน นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และวัตถุทางธรณีวิทยา พ.ศ. 2551 และกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการอนุรักษ์ (สมชาย จงจิตต์ตรง, 2560)

พัฒนาการของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในบริบทไทย

พัฒนาการของกฎหมายไทยด้านการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม เริ่มต้นจากการคุ้มครองโบราณวัตถุและศิลปวัตถุในช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะภายหลังการจัดตั้งกรมศิลปากรในปี พ.ศ. 2469 ซึ่งได้มีบทบาทในการสำรวจ ขึ้นทะเบียน และดูแลโบราณสถานทั่วประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะฉบับแรกที่กำหนดนิยาม ขอบเขต และอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการอนุรักษ์ (กรมศิลปากร, 2568)

ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2530 เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญามรดกโลก การดำเนินนโยบายด้านวัฒนธรรมของรัฐบาลไทยได้ขยายขอบเขตไปสู่ระดับนานาชาติ ส่งผลให้มีความพยายามในการบูรณาการกฎหมายและนโยบาย เพื่อรองรับหลักเกณฑ์ของยูเนสโก โดยเฉพาะการจัดทำแผนบริหารจัดการแหล่งมรดกโลก การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และการรายงานต่อคณะกรรมการมรดกโลกอย่างต่อเนื่อง (อรอุมา จิรัฐติกาลชัย, 2563)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายไทยจะมีพัฒนาการและการปรับปรุงมาโดยลำดับ แต่ยังคงพบข้อจำกัดบางประการ เช่น การขาดการบูรณาการเชิงระบบระหว่างหน่วยงานกลางกับท้องถิ่น การขาดกลไกควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตมรดกโลก การตีความกฎหมายที่ยังล้าสมัย ตลอดจนการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศบางประการ (สุภาวดี วงศ์พรหม, 2564) สถานการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนและพัฒนากฎหมายไทยให้สามารถตอบสนองต่อบริบทใหม่ของการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่มีความซับซ้อนและท้าทายมากยิ่งขึ้น

สถานะของกฎหมายในประเทศไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

การบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทยดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองโบราณสถาน ศิลปวัตถุ วัฒนธรรม และการจัดการพื้นที่ แต่ยังไม่มีความ “กฎหมายเฉพาะ” ที่กำหนดสถานะของ “แหล่งมรดกโลก” ไว้อย่างชัดเจนในทางกฎหมายภายใน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของบทบาทหน่วยงานรัฐ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกัน และขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในเชิงบูรณาการ

1. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบการคุ้มครองและบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

1.1 การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน กำหนดให้อำนาจกรมศิลปากรเป็นผู้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่อนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานใดทำลาย ทำเปลี่ยนแปลงหรือรบกวนสถานที่โดยไม่ได้รับอนุญาต

1.2 เขตควบคุมโบราณสถาน กฎหมายกำหนดให้กรมศิลปากรกำหนดเขตควบคุมเพื่อป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความสมบูรณ์ของโบราณสถาน

1.3 การบูรณะและอนุรักษ์ กำหนดกระบวนการอนุรักษ์และบูรณะโดยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ และมีการลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น การทำลายโบราณสถานโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษจำคุกและปรับ

1.4 พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กำหนดหน้าที่ในการเก็บรักษาและจัดแสดงโบราณวัตถุและศิลปวัตถุเพื่อการศึกษาและเผยแพร่ความรู้

กฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกโดยตรง เนื่องจากไม่ได้บัญญัติสถานะ “แหล่งมรดกโลก” หรือข้อกำหนดพิเศษที่สอดคล้องกับอนุสัญญามรดกโลกของยูเนสโกอย่างชัดเจน (UNESCO, 1972)

2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการวางผังเมืองเพื่อควบคุมและจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับประเทศและท้องถิ่น โดยมีผลต่อการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกในประเด็นสำคัญ ดังนี้

2.1 การกำหนดประเภทและลักษณะการใช้ที่ดิน ผังเมืองจะระบุว่าแต่ละพื้นที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใด เช่น พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่พาณิชยกรรม หรือพื้นที่อยู่อาศัย

2.2 เขตควบคุมและเขตกันชน สามารถกำหนดเขตควบคุมพิเศษหรือเขตกันชน (Buffer Zone) รอบแหล่งมรดกโลกเพื่อป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาและกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลเสีย

2.3 ข้อจำกัดการก่อสร้าง กำหนดมาตรการควบคุมความสูง ขนาด และลักษณะอาคารในพื้นที่มรดก เพื่อรักษาทัศนียภาพและความสมดุลทางวัฒนธรรม

แม้กฎหมายผังเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้พื้นที่ แต่ยังพบข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เช่น ความขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว รวมถึงการบังคับใช้ที่ไม่เข้มงวดพอ (สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง, 2561)

3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้เน้นเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมและควบคุมผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมด้วย

3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) กำหนดให้โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องทำรายงาน EIA ก่อนดำเนินการ ซึ่งรวมถึงโครงการที่ตั้งอยู่ในหรือใกล้กับพื้นที่มรดกโลก

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสร่วมรับฟังความคิดเห็น และตรวจสอบข้อมูลก่อนการอนุมัติโครงการ

3.3 มาตรการป้องกันและแก้ไข ระบุถึงความรับผิดชอบในการป้องกัน ลดผลกระทบ และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

แม้ว่ากฎหมายนี้จะช่วยเสริมการอนุรักษ์มรดกโลกในแง่ของการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่มีความมาตรการที่เจาะจงในเรื่องการคุ้มครองคุณค่าทางวัฒนธรรมหรือศิลปกรรมโดยตรง (กรมควบคุมมลพิษ, 2562)

4. กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และวัตถุทางธรณีวิทยา พ.ศ. 2551 กำหนดให้การคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์และวัตถุทางธรณีวิทยาที่มีคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ในพื้นที่ต่าง ๆ

พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงพื้นที่มรดกโลกที่ตั้งอยู่ในเขตอำนาจ

กฎหมายแรงงานและการพัฒนาชุมชน กำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

ดังนั้น กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมมีความหลากหลายและครอบคลุมหลายด้าน แต่ขาดกฎหมายเฉพาะด้านที่สอดคล้องและเชื่อมโยงบทบาทการบริหารจัดการมรดกโลกอย่างเป็นระบบ

ส่งผลให้การบังคับใช้และการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังไม่เต็มประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและตอบสนองต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างครบถ้วน

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทย

การอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อรักษาคุณค่าและอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชาติ แต่ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการอนุรักษ์ ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของกรอบกฎหมายและบทบาทหน่วยงาน ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม แต่ละกฎหมายมีขอบเขตและบทบาทที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ เช่น กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดความต่อเนื่องและประสิทธิภาพ

2. ขาดกฎหมายเฉพาะด้านที่ชัดเจนและครอบคลุม ในขณะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญามรดกโลก ค.ศ. 1972 แต่กฎหมายภายในประเทศยังไม่มีการบัญญัติให้แหล่งมรดกโลกมีสถานะพิเศษที่แตกต่างจากโบราณสถานทั่วไป รวมถึงขาดกฎหมายแม่บทหรือกรอบกฎหมายที่บูรณาการบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การจัดการมรดกโลกขาดกลไกทางกฎหมายที่แข็งแกร่งและชัดเจน

3. ขาดการบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่พบว่า ไม่มีการบูรณาการอย่างแท้จริงระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการดำเนินงาน เช่น การควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ไม่สอดคล้องกัน การขาดความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดการติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

4. ข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากร การบังคับใช้กฎหมายด้านอนุรักษ์ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทั้งด้านโบราณคดี กฎหมาย และการบริหารจัดการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดบุคลากรที่เพียงพอและมีคุณภาพ นอกจากนี้ งบประมาณสำหรับการตรวจสอบ ควบคุม และฟื้นฟูแหล่งมรดกยังมีจำกัด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

5. ความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่มรดกโลก มักสร้างความขัดแย้งกับเป้าหมายการอนุรักษ์ เช่น การก่อสร้างอาคารสูง การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ หรือการใช้พื้นที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายปัจจุบันไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจนและทันการณ์

6. การขาดความตระหนักและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและไม่ยอมรับมาตรการอนุรักษ์ ส่งผลให้ชุมชนละเลยหรือไม่สนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย ขณะเดียวกันกฎหมายยังขาดบทบัญญัติที่ส่งเสริมบทบาทและสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมอย่างแท้จริง

7. ข้อจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรม แม้ว่าจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ใช้ควบคุมผลกระทบจากกิจกรรมต่าง ๆ แต่กฎหมายเหล่านี้ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการปกป้อง “คุณค่าความโดดเด่นสากล” (Outstanding Universal Value) ของแหล่งมรดกโลกอย่างเต็มที่ และขาดกลไกทางกฎหมายในการป้องกันความเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยทางธรรมชาติหรือมนุษย์ เช่น การกัดเซาะ การผุพัง หรือการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ

ดังนั้น จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทยยังไม่เต็มประสิทธิภาพ ต้องการการพัฒนาและปรับปรุงในหลายมิติ ทั้งในด้านการอบกฎหมาย การประสานงาน การสนับสนุนทรัพยากร และการสร้างความมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้การอนุรักษ์มรดกโลกเกิดความยั่งยืนและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

บทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม

มรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล (Outstanding Universal Value, OUV) ซึ่งต้องอาศัยทั้งกรอบกฎหมายระหว่างประเทศและการแปลงพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นมาตรการกฎหมายภายในเพื่อให้เกิดการคุ้มครองที่มีผลบังคับจริงในพื้นที่แต่ละแห่ง ประเทศไทยเป็นภาคีสถาบันมรดกโลก ค.ศ. 1972 และมีแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนหลายแห่ง แต่การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ในทางปฏิบัติสะท้อนปัญหาหลายด้านของกรอบกฎหมายภายใน ทั้งความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมาย การกระจายหน้าที่ของหน่วยงาน และช่องว่างในการบังคับใช้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคงอยู่ของ OUV ในระยะยาว (อรอุมา จิรัฐติกาลชัย, 2563)

กฎหมายไทยที่มีผลต่อการบริหารและอนุรักษ์มรดกโลกสามารถจำแนกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กฎหมายเฉพาะด้านการคุ้มครองโบราณสถานและศิลปวัตถุ

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้การประกาศขึ้นทะเบียน การกำหนดเขตควบคุม การอนุรักษ์ บำรุง และบดบังโทษสำหรับการทำลายหรือรบกวนโบราณสถาน ทำให้กรมศิลปากรมีอำนาจชัดเจนในการคุ้มครองโบราณสถาน แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดสถานะหรือมาตรการพิเศษสำหรับ “แหล่งมรดกโลก” โดยเฉพาะ ทำให้การแปลงพันธกรณีระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดเชิงกฎหมายภายใน (สำนักงานศิลปากร, 2504)

2. กฎหมายพื้นที่และการวางผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดประเภทการใช้ที่ดิน เขตกันชน (Buffer Zone) และข้อจำกัดการก่อสร้าง ที่อาจนำมาใช้ปกป้องบริบทภูมิสถาปัตยกรรมของแหล่งมรดกได้ หากมีการบูรณาการกับกฎหมายอนุรักษ์ (กระทรวงมหาดไทย, 2562)

3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (กระบวนการ EIA/IEE) เป็นกลไกสำหรับประเมินผลกระทบโครงการต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรวัฒนธรรม แต่การรวม OUV เข้าเป็นเกณฑ์การประเมินยังไม่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียว (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535)

4. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายการท่องเที่ยว กฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ ฯลฯ ซึ่งสนับสนุนบริบทการจัดการ แต่บทบาทการจัดกระจายและขาดกลไกบูรณาการ (สมชาย จงจิตต์ตรง, 2560)

บทบาทเชิงหน้าที่ของกฎหมายดังกล่าวมีบทบาทเชิงหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้ 1) การกำหนดสถานะและการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทำให้พื้นที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายภายในและมีข้อห้ามในการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต (สำนักงานศิลปากร, 2504) 2) การกำหนดเขตควบคุมและกันชน กล่าวคือ ผังเมืองและกฎควบคุมพื้นที่ที่สามารถกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินและข้อจำกัดการก่อสร้างเพื่อรักษาทัศนียภาพและบริบทของมรดก (กระทรวงมหาดไทย, 2562) 3) การประเมินผลกระทบและอนุญาตโครงการ กล่าวคือ EIA/IEE เป็นเครื่องมือเชิงเทคนิคที่ใช้ตรวจสอบผลกระทบต่อคุณค่าทางวัฒนธรรมก่อนอนุมัติโครงการ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535) 4) มาตรการลงโทษและเยียวยา กล่าวคือ กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนและมาตรการฟื้นฟู เพื่อป้องกันการทำลายและเรียกคืนสภาพเดิม (สำนักงานศิลปากร, 2504) และ 5) กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการบริหารระดับท้องถิ่น กล่าวคือ กฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายการท่องเที่ยวสามารถเปิดช่องให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการและใช้ประโยชน์จากมรดกอย่างยั่งยืน (สมชาย จงจิตต์ตรง, 2560)

การประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายในการคุ้มครองมรดกโลก ควรวัดจากเกณฑ์ต่อไปนี้

1. ความสอดคล้องกับ OUV และพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ กฎหมายภายในต้องสามารถแปลงข้อกำหนดของอนุสัญญา (เช่น การคุ้มครอง OUV รายงานสถานภาพ) เป็นหน้าที่ และมาตรการบังคับใช้ได้จริง (UNESCO, 1972)

2. ความชัดเจนของสถานะทางกฎหมายและบทบาทหน่วยงาน กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดหน้าที่ อำนาจของหน่วยงานอย่างไม่ซ้ำซ้อน เพื่อให้การตัดสินใจมีความต่อเนื่อง (สุภาวดี วงศ์พรหม, 2564)

3. ความสามารถในการบังคับใช้ (Enforcement) กล่าวคือ การมีบทลงโทษที่มีผลจริง ระบบการตรวจตราและกลไกการฟื้นฟูที่ปฏิบัติได้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2562)

4. การบูรณาการเชิงสหวิทยาการและข้ามองค์กร กล่าวคือ การเชื่อมโยงกฎหมายอนุรักษ์ ผังเมือง และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ (กระทรวงมหาดไทย, 2562)

5. การมีส่วนร่วมของชุมชนและความยั่งยืนทางสังคม - เศรษฐกิจ กล่าวคือ กฎหมายควรส่งเสริมบทบาทชุมชนและสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ไม่เบียดเบียนคุณค่าทางวัฒนธรรม (สมชาย จงจิตต์ตรง, 2560)

6. ความยืดหยุ่นต่อความเสี่ยงใหม่ ๆ กล่าวคือ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมทางชีวภาพ และแรงกดดันท่องเที่ยว (UNESCO, 2007)

กฎหมายไทยมีรากฐานสำคัญที่ช่วยให้การคุ้มครองโบราณสถานเป็นไปได้จริง แต่เมื่อพิจารณาเชิงกลไกสำหรับ “แหล่งมรดกโลก” แล้ว ยังขาดการแปลง OUV และพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นมาตรการบังคับภายในที่ชัดเจน จึงส่งผลให้การบริหารจัดการขาดความเป็นเอกภาพ ประสิทธิภาพขึ้นกับการประสานงานของหน่วยงานและทรัพยากรที่มีอยู่ การปฏิรูปเชิงกฎหมายที่เน้นการตรากฎหมายแม่บท สร้างองค์กรประสานงานที่มีอำนาจ

บูรณาการ EIA/ผังเมืองกับ OUV และเสริมบทบาทชุมชนและแหล่งทุนที่ยั่งยืน จะช่วยยกระดับความสามารถของประเทศไทยในการปกป้องมรดกโลกทางวัฒนธรรมให้คงคุณค่าและยืนนานตามมาตรฐานสากล

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย

การบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรมเป็นภารกิจที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยกรอบนโยบายที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อบริบททางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลอย่างแท้จริง บทความนี้จึงเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่สำคัญ ดังนี้

1. การจัดทำและประกาศใช้กฎหมายแม่บทด้านมรดกโลกทางวัฒนธรรม ประเทศไทยควรจัดทำกฎหมายแม่บทเฉพาะด้านการอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม โดยกฎหมายนี้ควรกำหนดสถานะทางกฎหมายพิเศษของแหล่งมรดกโลก พร้อมทั้งระบุหลักเกณฑ์และมาตรการบริหารจัดการที่ชัดเจน รวมถึงบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร โดยมุ่งเน้นการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งของกฎหมายหลายฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2. การส่งเสริมความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ควรจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการกำกับดูแลและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร กระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความร่วมมือในการวางแผนและดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

3. การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของบุคลากรพร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณ รัฐควรจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งโครงการฝึกอบรมที่มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะในหน่วยงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ภาคสนาม รวมถึงสนับสนุนการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมอย่างยั่งยืน

4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม กฎหมายและนโยบายควรเปิดช่องทางและส่งเสริมบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการมรดกโลก โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินการอนุรักษ์ เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมและเสริมสร้างความยั่งยืนของการอนุรักษ์

5. การควบคุมและบริหารจัดการผลกระทบจากการพัฒนาและการท่องเที่ยว ควรมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุมการพัฒนาในพื้นที่มรดกโลก โดยเฉพาะการก่อสร้างอาคารสูงหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม รวมถึงการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจำกัดจำนวนผู้เข้าชม การจัดการเส้นทางเดิน และการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างรับผิดชอบ (Responsible Tourism) เพื่อปกป้องคุณค่าความโดดเด่นสากลของมรดกโลก

6. การปรับปรุงระบบการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย ควรพัฒนากลไกการตรวจสอบ การติดตาม และการรายงานผลการดำเนินงานอนุรักษ์มรดกโลกให้มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน รวมถึงเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อลดปัญหาการละเมิดและการบุกรุกพื้นที่มรดกโลกอย่างผิดกฎหมาย

7. การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์มรดกโลก กฎหมายสิ่งแวดล้อมควรได้รับการปรับปรุงให้มีบทบัญญัติที่เจาะจงและมีมาตรการปกป้องคุณค่าความโดดเด่นสากล (OUV) ของแหล่งมรดกโลก และกำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องรวมถึงการประเมินผลกระทบทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมเชิงบูรณาการอย่างชัดเจน

สรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์บทบาทและประสิทธิภาพของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการและอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม เพื่อศึกษาว่ากฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยสามารถตอบสนองพันธกรณีตามอนุสัญญามรดกโลก ค.ศ. 1972 ได้อย่างไร และพบข้อเท็จจริงที่สำคัญหลายประการ 1) บทบาทของกฎหมายไทย กล่าวคือ กฎหมายไทย โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายผังเมือง มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและอนุรักษ์ ได้แก่ 1.1) การกำหนดสถานะทางกฎหมายของโบราณสถานและโบราณวัตถุ ทำให้สามารถประกาศขึ้นทะเบียนเพื่อคุ้มครองได้ตามกฎหมาย 1.2) การควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ โดยเฉพาะการกำหนดเขตควบคุมโบราณสถาน เพื่อป้องกันการรื้อถอน ดัดแปลง หรือก่อสร้างที่กระทบต่อคุณค่า 1.3) การให้อำนาจหน่วยงานรัฐ เช่น กรมศิลปากร ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการดูแล บำรุง และจัดการโบราณสถาน และ 1.4) การสร้างกรอบความรับผิดชอบทางอาญามีโทษทางอาญาและปรับที่ชัดเจนต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับโบราณสถานและโบราณวัตถุ 2) ประสิทธิภาพของกฎหมายไทย กล่าวคือ แม้มกฎหมายไทยจะเป็นกลไกสำคัญ แต่ในเชิงประสิทธิภาพยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ 2.1) ขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับมรดกโลก 2.2) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มุ่งเน้นที่ “โบราณสถาน” โดยทั่วไป แต่ไม่ได้กำหนดสถานะหรือกลไกการจัดการที่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้อนุสัญญามรดกโลก ค.ศ. 1972 ของยูเนสโก 2.3) การจัดการแบบแยกส่วน การบังคับใช้กระจายอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กรมศิลปากร กรมทรัพยากรธรณี กรมอุทยานฯ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพ 2.4) ขาดการบูรณาการกับกฎหมายอื่น กฎหมายผังเมืองและกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้ถูกเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับการคุ้มครองแหล่งมรดกโลก ส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการเศรษฐกิจมักขัดแย้งกับการอนุรักษ์ 2.5) การบังคับใช้ที่ไม่เข้มแข็ง แม้จะมีโทษทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติการบังคับใช้ยังไม่เข้มงวด บางกรณีมีการบุกรุกหรือก่อสร้างใกล้เขตโบราณสถานโดยไม่ถูกดำเนินคดีอย่างจริงจัง และ 2.6) ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายไทยยังเน้นอำนาจรัฐเป็นหลัก ขณะที่มาตรฐานสากลให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมรดกโลก และ 3) ความเห็นเชิงสรุป โดยภาพรวม กฎหมายไทยมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการคุ้มครองโบราณสถาน แต่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม ที่ต้องอาศัยกลไกพิเศษในระดับสากล ทั้งด้านความชัดเจนทางกฎหมาย ความเข้มแข็งของการบังคับใช้ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการยกระดับมาตรการให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ควรพิจารณา มาตรการเฉพาะว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมเรื่อง 1) สถานะทางกฎหมายของมรดกโลก 2) กลไกการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน 3) การคุ้มครองสภาพแวดล้อมโดยรอบ (Buffer Zone) และ

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายไทยในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์มรดกโลกทางวัฒนธรรม แต่ยังคงต้องการการพัฒนาและปรับปรุงอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและตอบสนองต่อความท้าทายในยุคปัจจุบัน การดำเนินนโยบายที่เหมาะสมจะช่วยเสริมสร้างความยั่งยืนของมรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทยให้คงอยู่คู่กับสังคมและประวัติศาสตร์ชาติสืบไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2562). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ.
- กรมศิลปากร. (2568). ประวัติและภารกิจของกรมศิลปากร. เรียกใช้เมื่อ 23 กรกฎาคม 2568 จาก <http://www.finearts.go.th>
- กระทรวงมหาดไทย. (2562). พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ.
- สมชาย จงจิตต์ตรง. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (2535). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง. (2561). การบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกภายใต้กฎหมายผังเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง.
- สำนักงานศิลปากร. (2504). พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักพิมพ์กรมศิลปากร.
- สุภาวดี วงศ์พรหม. (2564). ข้อจำกัดและความท้าทายของกฎหมายไทยในการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย.
- อรอุมา จิรัฐติกาลชัย. (2563). การดำเนินงานของประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีอนุสัญญามรดกโลก. วารสารสังคมศาสตร์, 24(1), 102-118.
- UNESCO. (1972). Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage 1972. Paris: UNESCO.
- _____. (1991). Sukhothai Historical Park-Si Satchanalai-Kamphaeng Phet. Paris: UNESCO.
- _____. (1992). Ban Chiang Archaeological Site. Paris: UNESCO.
- _____. (2005). Managing World Heritage Sites in Thailand: Issues and Recommendations. Paris: UNESCO.
- _____. (2007). Managing World Heritage Sites in Thailand: Issues and Recommendations. Paris: UNESCO.
- _____. (2010). The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Paris: UNESCO.