

การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่
โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน
จังหวัดเชียงราย*

Law Enforcement and a Guideline for the
Archaeological Site Administration of WiangChiangSaen
Municipality, ChiangSaen District, Chiangrai Province.

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ**, สุรพี โพธิสาราช** และยิ่งศักดิ์ เพชรนิล**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมลติดต่อ: pitak.sas@crru.ac.th

Pitak Sasisuwan, Surapee Pothisaratch and Yingsak Pechnil

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 moo.9 Muang District Chang Rai Province 57100

E-mail: pitak.sas@crru.ac.th, sompan_pho@hotmail.com,

Pechnil2019@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายและหาข้อเสนอในการบังคับใช้กฎหมายบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสารด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ประชาชน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบบเฉพาะเจาะจง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหา

* งานวิจัยเรื่องการพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายโดยงานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการทําวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

แนวนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งผลการศึกษาสภาพปัญหาพบว่า อำนาจในการบริหารจัดการบนพื้นที่โบราณสถานยังคงเป็นของกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีได้ให้อำนาจโดยตรงแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าบริหารจัดการพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ การดำเนินกิจกรรมใดๆบนพื้นที่โบราณสถานนั้น จำเป็นต้องขออนุญาตใช้พื้นที่ กับหน่วยงานกรมศิลปากรเป็นครั้งคราว ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ทั้งไม่สามารถแสวงหารายได้ที่มีจำนวนมากพอสำหรับต่อยอดในเชิงบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพทางผู้บริหารจึงควรมีแนวทางในการปฏิบัติงานดังนี้

1. ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมศิลปากร ในการดำเนินการจัดกิจกรรมบนพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อความโปร่งใส ชัดเจนในอำนาจดำเนินการ และถูกต้องตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ของกรมศิลปากร โดยระบุเป็นบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของเทศบาล

2. กรมศิลปากรควรจัดทำคู่มือเบื้องต้นการดูแลรักษาโบราณสถานและจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบด้านการปกป้องคุ้มครองมรดกทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขั้นตอน แนวทางและ วิธีการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อมอบให้กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนใช้ประกอบการดำเนินการกิจกรรมตามแผนงาน

3. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ควรเป็นหน่วยงานที่เข้าร่วมบริการวิชาการแก่ท้องถิ่นโดยประสานกรมศิลปากรสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ ไปเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน

คำสำคัญ: เชียงแสน, อำนาจทับซ้อน, การบังคับใช้กฎหมาย, การบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน

Abstract

The purpose of this research is investigation of Law Enforcement Guideline in the archaeological site administration of Wiang Chiangsaen Municipality, ChiangSaen District, Chiangrai Province.

This study is a qualitative research which get from document data and interview of the people and identifiable official in Wiang Chiangsane district. To Make a data which find out a proper policy that working to solve their problem. The result shows that the authority in archaeological site administration belongs to the Fine Arts Department follow the Ancient Monuments, Antiques, Objectives of Artland National Museum Act, B.E 2504. They did not give a full of authority which is the power for taking care of the area such as Any activity on the archaeological site to Wiang Chiangsaen Municipality. Wiang Chiangsaen Municipality needs to request permission for using the area from the Fine Arts Department. A belatedness to make the project which produce an income. This is a reason why they can not make a budget from this income to do the further management in their area.

Wiang Chiangsaen Municipality could have any principle as follow. First, Making a guideline and principle for co-operation between local organizations with the Fine Arts Department. This guideline could explain about the rule for doing activity on archeological site in WiangChiangSaen Municipality area which can be identified as a memorandum of cooperation between agencies. Second, The Fine Arts Department should prepare a preliminary guideline for WiangChiangSaen Municipality. The guideline could be identify the maintenance of historic sites and create the Rules for a heritage protection, cultural assets. Nevertheless, the guideline

should include a procedures and methods of legal process.

And third , Chiang Rai Rajabhat University, which is considered in “leader” of the academic in this area. They should be an agency who come to educate the local organizations. they can coordinate with the Fine Arts Department to support an expert consultant to Wiang ChiangSaen Municipality.

keywords: chiang saen, overlapping of authority, law enforcement, archaeological site administration

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน การประสานประโยชน์ของทุกภาคในส่วนในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางครั้งไม่เกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนา เพราะการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นของเทศบาล ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์จะทำการศึกษาวิจัย สำหรับพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งมีความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองชุมชนให้กับประชาชนอย่างแท้จริง รูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นจึงต้องยึดโยงกับความต้องการของชุมชน การใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีส่วนสำคัญในการนำพานโยบายสาธารณะสู่ชุมชนอย่างเหมาะสม เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน สร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในบางโอกาส อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการท้องถิ่นกับประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะของเทศบาล ตลอดจนอำนาจทับซ้อนระหว่างหน่วยงานบางประเด็น ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ อาทิ การตีแผ่งกฎหมายของประชาชน การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย การขาดการสื่อสารจากฝ่ายรัฐหรือทั้งสองทาง การขาดจิตสำนึกร่วมกันถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม หรือประชาชนอาจยังมิได้เกิดความตื่นตัวต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมืองและสังคมในอนาคตภายใต้นโยบายของประเทศ

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในส่วนราชการท้องถิ่น มีความหลากหลายในรูปแบบและวิธีการ กฎหมายบางฉบับอาจสร้างความยุ่งยากให้กับประชาชนในการปฏิบัติตาม กฎหมายบางฉบับขัดต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนหรือ

สอดคล้องกับการดำรงชีวิตตามบริบทของท้องถิ่นเชียงแสน ในขณะที่กฎหมายบางฉบับมีเจตนารมณ์ที่ดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น วิธีการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐ และเจตคติของประชาชนมีความจำเป็นต้องมีความสอดคล้องต้องกัน จึงจะนำไปสู่บรรดาผลแห่งการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นซึ่งประชาชนและผู้ปกครองท้องถิ่นจะต้องตระหนักถึงวิถีแห่งการประสานประโยชน์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

ในงานวิจัยนี้ จึงมุ่งพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนและหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อบูรณาการและนำเสนอต่อหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแก่ประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางประสานประโยชน์ระหว่างกันเมื่อเกิดความขัดแย้งในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสู่สังคมที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืนในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อค้นหาข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาและระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบไปด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไข

พ.ศ.2562), พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 เป็นต้น และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประชาชน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการสรุปแบบอุปนัยเพื่อหาแนวโน้มนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

เลือกประชากรแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อสัมภาษณ์ อาทิ ผู้บริหารเจ้าหน้าที่เทศบาล เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรผู้ดูแลความเรียบร้อยบริเวณโบราณสถาน และประชาชนผู้อาศัยในเขตพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน

1.3.3 ขอบเขตด้านสถานที่ศึกษา

เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย

1.3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยตลอดช่วงระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 จนถึงสิ้นสุดการวิจัย

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 ได้รับทราบสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.4.2 ได้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

2. ผลการวิจัย

2.1 การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ในประเด็นการศึกษาศาภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในมิติของระบบราชการ ผู้วิจัยพบว่า ระหว่างหน่วยงานมิได้มีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจทับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานแต่อย่างใด เนื่องจากแต่ละหน่วยงาน ทั้งกรมศิลปากรและเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็ยึดถือกฎหมายคนละฉบับเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ในมิติของการพัฒนาซึ่งต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่โดย “เจ้าภาพ” หลักในการดำเนินนโยบายจากฐานรากสู่ชุมชนก็คือท้องถิ่นเกิดข้อขัดข้องบางประการในการบริหารจัดการเนื่องจากไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งถือว่าเป็นจุด “อ่อนไหว” ทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เนื่องด้วยขาดงบประมาณ และขาดอำนาจทางกฎหมายในการบริหารจัดการโดยตรง นอกจากนี้ยังขาดองค์ความรู้ความชำนาญตามหลักวิชาการโบราณคดีในการบำรุงรักษาโบราณสถานเช่นเดียวกับกรมศิลปากรผู้มีความชำนาญงานด้านอนุรักษ์มากกว่า

เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน คือ ผู้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ถือเป็น “เจ้าภาพ” ผู้เป็นหลักในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยึดกฎหมายแม่บทสำหรับพัฒนาคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496(ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562) ซึ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการ แสวงหารายได้ หรือประโยชน์เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งในบริบทของการบริหารในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเมื่อถอดบทสัมภาษณ์จากกลุ่มประชากรผู้เป็นแกนนำชาวบ้านในพื้นที่พบว่าเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ พบข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานเทศบาลน้อยมาก และสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างสันติ

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารจัดการบนพื้นที่โบราณสถานยังคงเป็นปัญหาเนื่องจากกฎหมายแม่บทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มิได้ให้อำนาจแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการเข้าบริหารจัดการพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ

การดำเนินกิจกรรมใดๆบนพื้นที่โบราณสถานจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากและจำเป็นต้องขออนุญาตใช้พื้นที่กับหน่วยงานกรมศิลปากรเป็นครั้งคราวซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และไม่สามารถแสวงหารายได้ที่มีจำนวนมากพอสำหรับต่อยอดในเชิงบริหารได้

2.2 ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย การท่องเที่ยวในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย ถือเป็นโอกาสสำหรับการสร้างรายได้ และการกระจายความเจริญทางอ้อมให้กับจังหวัด จึงมีการพยายามที่จะบริหารจัดการการท่องเที่ยวในเขตโบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน¹ ในประเด็นเกี่ยวกับการเข้าไปจัดกิจกรรมที่วัดร้างแต่ละแห่ง หากเทศบาลประสานขออนุญาตใช้พื้นที่กับทางกรมศิลปากร ก็จะขอจัดกิจกรรมในโบราณสถานเช่น วัดเจติหลวง วัดลอยเคราะห์ วัดป่าสัก โดยจะต้องมีการระบุรายละเอียดของกิจกรรมที่ชัดเจนในแต่ละคราว อาทิเช่น การใช้แสงสีเสียง ก็สามารถทำได้ ซึ่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นแต่เพียงเจ้าภาพในการจัดกิจกรรม แต่ไม่มีอำนาจอื่นใดในบริเวณที่มีการประกาศให้เป็นโบราณสถาน รวมทั้งการสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตโบราณสถาน

อย่างไรก็ตาม การใช้พื้นที่โดยไม่กระทบต่อศิลปวัตถุ โดยเฉพาะพื้นที่รอบนอกโบราณสถาน พื้นที่บนบาทวิถีอันเป็นพื้นที่ที่เทศบาลดูแลโดยตรงตามกฎหมายก็สามารถบริหารจัดการได้โดยอำนาจของเทศบาล อาทิ การจัดตั้งแคร่ ที่นั่ง โต๊ะ ในลักษณะไม่ถาวร หรือที่เคลื่อนย้ายได้ กรมศิลปากรก็มีได้ข้อข้อแต่ประการใด

3. อภิปรายผล

3.1 การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

เมื่อเกิดสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

¹ สำนักงานจังหวัดเชียงราย, คู่มือด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง, (ม.ป.ท.), 2556.

จึงจำเป็นต้องค้นคว้าแนวความคิดที่เข้ามามีบทบาทสำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่โบราณสถานโดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีแนวความคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม ซึ่งมีผู้เสนอแนะไว้ว่าจำเป็นต้องสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับส่วนรวมก่อน Leon Duguit (1859-1928) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส เสนอทฤษฎีว่าด้วยความเป็นปึกแผ่นในสังคม² เขาได้เสนอว่า กฎหมายนั้นผูกพันแน่นกับข้อเท็จจริงในสังคม และนักกฎหมายมีหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงทางสังคมในการปรับใช้กฎหมายเสมอ ไม่ใช่ถือปัจเจกชนหรือเอกชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นชุมชนมีหน้าที่ รัฐก็มีหน้าที่ในการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน อันได้แก่การรักษาความสงบและจัดให้มีบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นในสังคมนั่นเอง ดังนั้นแม้จะเป็นพื้นที่โบราณสถานก็จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโดยคำนึงถึงชุมชน และวาระของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะใช้กฎหมายเพียงประการเดียวเพื่อการพัฒนาสังคมอันมีชีวิต และเคลื่อนไหวอยู่เสมออันนั้นหาได้ไม่

ในอดีตได้เคยมีการศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชนเชียงแสน ทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ อาทิ ปัญหาการขยายตัวของกองก่อนสร้างอาคาร โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์ที่ไม่มีการควบคุมด้านรูปทรงสถาปัตยกรรม มีส่วนทำลายทัศนียภาพอันสวยงามของเมืองโบราณ รวมทั้งมีสิ่งปลูกสร้างในโบราณสถาน หรือกรณีชาวบ้านที่ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ต้องการความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย และค่าชดเชยที่เหมาะสมสำหรับการย้ายออก เป็นต้น³ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงพบว่าการเข้ามาตั้งรกรากของชาวบ้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน และมีการใช้สอยพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อเกิดการพัฒนาเขตเทศบาลและเมืองคือการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างอำนาจดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากร กับการใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยไม่ละเมิดต่อกฎหมายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน หากพิจารณาถึงบริบทของ

² กิตติศักดิ์ ปกรติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), 2550, หน้า 21-24

³ สุนีย์ บริสุทธี, การส่งเสริมความตระหนักของชุมชนเชียงแสนต่อคุณค่าด้านโบราณสถานเมืองเชียงแสน, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย ฟาร์อีสเทอร์น), 2552, หน้า 16-26.

อำนาจทับซ้อนทางกฎหมาย หรือกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว ผู้วิจัยพบว่า มีชั้นของการทับซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายอยู่บางประการ อาทิ อำนาจในการบำรุงรักษา จัดหารายได้ และการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นอำนาจของกรมศิลปากร ส่วนอำนาจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และงานเทคนิคเป็นอำนาจของเทศบาล ซึ่งมีมติทางกฎหมายที่แยกส่วนอำนาจของทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นเพียงตัวอย่างเบื้องต้นของปัญหาความท้าทายในการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย

สำหรับเมืองคู่ขนานทางวัฒนธรรม อาทิ เมืองเชียงใหม่ ก็มีปัญหการบริหารเมืองใหม่ซึ่งซ้อนทับกับเมืองโบราณโดยบทเรียนจากเชียงใหม่⁴ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนคือ ความไม่เป็นเอกภาพของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง เช่น ระบบการขึ้นทะเบียนและประเมินคุณค่าสถานที่สำคัญแยกไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้การทำผังเมืองรวมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เหล่านั้น กลับอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น ที่ใช้กฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศ ไม่มีข้อกำหนดพิเศษสำหรับพื้นที่เมืองที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ยกเว้นเทศบัญญัติเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่

3.2 ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ดังนั้นการบริหารจัดการเมืองในปัจจุบัน เป็นเพียงการจัดการในระดับของนโยบายเท่านั้น ไม่ได้ลงลึกถึงการจัดการในระดับพื้นที่และชุมชน กล่าวคือ การจัดการบริหารจัดการเมืองเป็นเพียงแผนงานที่อยู่ในระดับนโยบาย (ผังเมืองรวม) แต่ไม่สามารถบูรณาการ หรือจัดทำให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นจริง ในการที่จะอนุรักษ์หรือพัฒนาพื้นที่ของเมือง เนื่องจากยังขาดการจัดทำแผนผังปฏิบัติการ

⁴ ปธานอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมือง Urban conservation, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2559, หน้า 366-370.

หรือโครงการพัฒนาระดับ ย่าน ชุมชน (ผังเมืองเฉพาะ) ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจในมิติการพัฒนาหรือนักกฎหมายและนักผังเมือง การพัฒนาเมืองเชียงใหม่จึงเปรียบเสมือนไม่มีการบริหารจัดการ⁵

ดังนั้นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของฝ่ายปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่ละเลยถึงผลสัมฤทธิ์ของการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมคือ การที่ชุมชนเรียนรู้ในคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมในชุมชนของตนจนเห็นถึงความสำคัญและคุณค่า ทำให้เกิดการตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกที่มุ่งจะธำรงรักษาภูมิทัศน์วัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่เพื่อเป็นทรัพยากรสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของลูกหลาน อีกทั้งสามารถวางแผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมอันถือเป็นทรัพยากรของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁶ ซึ่งเป็นเรื่องปกติทั่วไปที่จะต้องมีความคิดเห็นต่างในการบริหารพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การบริหารพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อให้เกิดความขัดแย้ง การก้าวข้ามความขัดแย้งที่ดีที่สุดคือ ต้องบริหารโดยอาศัยกระบวนการสันติวิธีให้มากที่สุด ซึ่งได้แก่ การความขัดแย้งแบบสร้างสรรค์⁷ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากระบวนการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจทับซ้อนทางกฎหมายบนพื้นที่โบราณสถาน ระหว่างกรมศิลปากร กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562)ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เทศบาลไว้เฉพาะการจัดการความสะอาดเรียบร้อยซึ่งเป็นเพียงแค่อำนาจตามภาระงานของเทศบาลทั่วไป แต่ไม่ได้จัดอัตรากำลัง หรืองบประมาณตามกรอบของกฎหมายให้มีหน้าที่เข้าไปบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน อันเป็นความรับผิดชอบของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคือ กรมศิลปากร ดังนั้นวิธีการระงับข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องอาศัยการเจรจา

⁵ สุดารัตน์ อุทธารัตน์, แนวคิดการตั้งถิ่นฐานและการบริหารจัดการเมืองเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น : กรณีเชียงใหม่ เชียงรุ่ง และเชียงใหม่, (กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)), 2557, หน้า 307-310.

⁶ เกรียงไกร เกิดศิริ, ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม, (กรุงเทพฯ: อูชาคนธ์), 2551, หน้า 119.

⁷ วันชัย วัฒนศัพท์, “รู้จักกับปัญหาความขัดแย้ง” การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย), 2550, หน้า 5-7.

เข้ามาเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดที่ให้อำนาจทั้งสองหน่วยงานโดยบูรณาการข้อตกลงขึ้นมาจากสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้น⁸

การอนุรักษ์ตามแนวความคิดสมัยใหม่นั้นย่อมแตกต่างไปจากแนวความคิดสมัยโบราณซึ่งมุ่งเน้นเอาผิดกับผู้ทำลายถาวรวัตถุทางศาสนา จากเดิมแนวความคิดการอนุรักษ์ในไทย⁹ ยุคต้นรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการปกครอง เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ชำระจากกฎหมายเดิมสมัยอยุธยา ส่วนหนึ่งของกฎหมายตราสามดวงกล่าวถึงโทษของการลักขโมยโบราณวัตถุ และศาสนวัตถุ โดยให้ลงโทษผู้กระทำที่ถือว่าผิด อาทิ ลักพระพุทธรูป หรือทำลายพระพุทธรูป ลอกทองพระพุทธรูป เอาพระบฏไปล้างน้ำ เพื่อเอาผ้าไปขาย ขุดหาพระพุทธรูปในพระสถูป เจดีย์ วิหาร พระศรีมหาโพธิ์ ลักแก้วแหวนเงินทองที่มีผู้บริจาคนำมาถวายในกุฏิสถาน ศาลา เป็นต้น ส่วนแนวความคิดของการอนุรักษ์สมัยใหม่นั้นจำเป็นจะต้องมีพัฒนาการไปพร้อมกับการเติบโตของชุมชน และยุคสมัยด้วย กล่าวคือ ไม่ควรแยกส่วนการเติบโตของชุมชนกับการอนุรักษ์พื้นที่ทางวัฒนธรรมออกจากกัน แต่ควรสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือการอนุรักษ์เพื่อการศึกษาและการอนุรักษ์เชิงท่องเที่ยว โดยเฉพาะการเติบโตของการท่องเที่ยวในสถานการณ์ปัจจุบัน¹⁰ เมื่อเทคโนโลยีด้านการเดินทางขนส่งพัฒนาขึ้นและสามารถนำผู้คนจำนวนมากเดินทางไปได้ในคราวเดียวกันโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น การเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อนก็ทำได้สะดวกง่ายดายขึ้น และมีผู้คนจำนวนเพิ่มมากขึ้นที่สามารถใช้เวลาว่างเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และการท่องเที่ยวได้ เกิดเป็นสิ่งที่เรียกว่า นักท่องเที่ยวจำนวนมากมหาศาล หรือ mass tourism สถานที่ท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยินยอมของผู้คน ไม่ว่าจะเป็นเมืองชายทะเล แหล่งธรรมชาติ หรือเมืองประวัติศาสตร์ ก็เต็มไปด้วยผู้คนจำนวนมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อนใน

⁸ สรวิต ลิ้มปริงชี, “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก” การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด), 2550 หน้า 25-26.

⁹ ปธานอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation, 79-98.

¹⁰ ปธานอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation, 176.

ประวัติศาสตร์ ผู้คนจำนวนมากที่มายังแหล่งท่องเที่ยวในระยะเวลาอันสั้นนี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ ต่อสถานที่ท่องเที่ยวเพราะเกิดความต้องการอย่าง มหาศาลของนักท่องเที่ยวจำนวนมากเหล่านี้ในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านที่พักด้าน อาหารและเครื่องดื่ม ด้านการเดินทาง การจับจ่ายซื้อสินค้า แหล่งบันเทิงต่างๆ ตามประเภทของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการบริการที่เกี่ยวข้องด้านอื่นๆ ด้วย ส่งผล กระทบต่อตัวสถานที่ท่องเที่ยว หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านั้น กระทั่งอาจเกิดปัญหาหรือผลกระทบทางลบได้หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ

ปัจจุบันกรมศิลปากร คือผู้รักษากฎหมายเกี่ยวกับความเรียบร้อยบน พื้นที่โบราณสถานทั้งสิ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 การบุกรุก ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 7 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำดังกล่าวได้กระทำต่อโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะต้อง รับโทษจำคุกไม่เกิน 10ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹

จากผลการศึกษาจึงทำให้ได้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้ กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียง แสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย สำหรับการเตรียมความพร้อมในอนาคต ของภาครัฐหากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมี ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติจากรัฐ ดังนี้¹²

1. หน่วยงานท้องถิ่น และกรมศิลปากรควรเตรียมแผนภารกิจด้านการ ป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ เพื่อรองรับการ พัฒนาพื้นที่หลังมีการถ่ายโอนอำนาจ

¹¹ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504.

¹² ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง นร01 วันที่มีมติ 13/02/2561 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

2. รัฐจะต้องมีความชัดเจนเรื่องการระบุอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการโบราณสถาน และขอบเขตการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจทับซ้อนระหว่างหน่วยงานในอนาคตอีก โดยมีประเด็นต้องพิจารณาในรายละเอียดคือ

2.1 รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการให้การบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2.2 สร้างการมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนกำกับดูแลให้คำแนะนำผ่านผู้เชี่ยวชาญคือกรมศิลปากร

2.3 รัฐต้องให้การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างจิตสำนึกร่วมกันถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่น โดยการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และ หอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น

2.4 รัฐจำเป็นต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น จากกรมศิลปากรสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่า โบราณสถานและโบราณวัตถุมีระดับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชาติที่ ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้ ทั้งนี้ กรมศิลปากรอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค และ การสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

2.5 สำหรับการค้นพบโบราณสถาน หรือโบราณวัตถุใหม่ในเขตพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแจ้งกรมศิลปากรมาสำรวจ และจัดระดับความสำคัญตาม ข้อ 4) และเมื่อเป็นของท้องถิ่นแล้ว ให้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาต่อไป และมอบ

อำนาจ การบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. สรุป

4.1 ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเทศบาลไม่สามารถดำเนินการบนพื้นที่โบราณสถานได้ เนื่องจากกรอบของกฎหมายลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวย แม้เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนคือผู้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยึดกฎหมายแม่บทสำหรับพัฒนาคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562) ซึ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการ แสวงหารายได้ หรือประโยชน์เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น แต่สำหรับภาระงานด้านการบำรุงรักษาโบราณสถานเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมศิลปากร ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 แต่อัตรากำลังคนและงบประมาณในการบำรุงรักษาจำกัดเมื่อเทียบกับจำนวนโบราณสถานทั่วประเทศ การบริหารจัดการและการประสานงานรวมถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานมักไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งเมื่อเกิดเหตุขัดแย้งพิพาทกัน ทั้งไม่มีบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกรมศิลปากรและเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งแผนงาน (Plan year) ในการใช้พื้นที่ภายใต้ความร่วมมือแบบทวิภาคี

4.2 ประเด็นข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่า มีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โบราณสถาน อาทิ กรมศิลปากร เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และนักวิชาการในพื้นที่จะต้องร่วมกันบูรณาการความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเฉพาะการบริหารจัดการการดำเนินงานภายใต้ข้อกำหนดที่จำกัด โดยจัดทำแผนการใช้พื้นที่ร่วมกันเพื่อการพัฒนาโบราณสถานสู่การ

จัดหารายได้ด้านการท่องเที่ยวร่วมกันอย่างเหมาะสม ทั้งภายใต้เงื่อนไขข้อกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

5. ข้อเสนอแนะ

การเตรียมความพร้อมของภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างรอกฎหมายถ่ายโอนอำนาจในอนาคตควรมีหลักในการปฏิบัติงานดังนี้

5.1 ในระหว่างที่กฎหมายเดิมยังคงใช้บังคับอยู่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโบราณสถานเดิมอยู่แล้ว สำหรับดูแลความเรียบร้อยบริเวณโบราณสถาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

5.2 เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมศิลปากร ในการดำเนินการจัดกิจกรรมบนพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อความโปร่งใส ชัดเจนในอำนาจดำเนินการ และถูกต้องตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ของกรมศิลปากร โดยระบุเป็นบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของเทศบาล

5.3 กรมศิลปากรควรจัดทำคู่มือเบื้องต้นการดูแลรักษาโบราณสถานและจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบด้านการปกป้องคุ้มครองมรดกทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขั้นตอน แนวทางและ วิธีการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อมอบให้กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนใช้ประกอบการดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน ตลอดจนกรมศิลปากรควรจัดทำแผนงานโครงการฝึกอบรมและดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนให้เข้าใจหลักการเบื้องต้นในการบำรุงรักษาโบราณสถานของตน

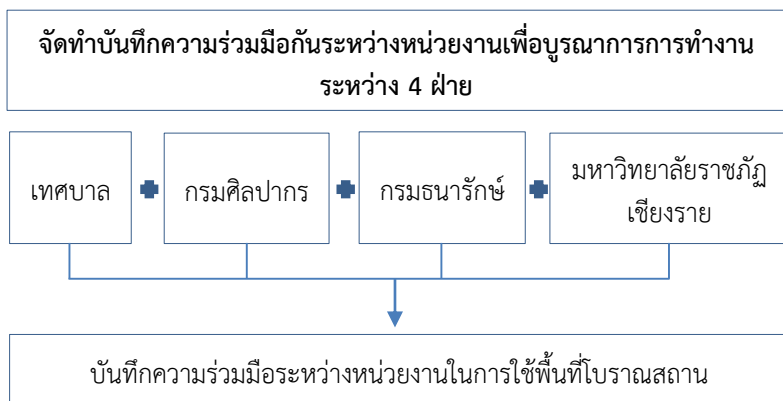
5.4 มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ซึ่งถือเป็น “เจ้าภาพ” ทางวิชาการในเชิงพื้นที่ ควรเป็นหน่วยงานที่เข้าร่วมบริการวิชาการแก่ท้องถิ่นโดยประสานกรมศิลปากรสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ ไปเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานผ่านการจัดทำบันทึกความร่วมมือ

ระหว่าง 3 หน่วยงาน คือมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย กรมศิลปากร และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน

จากบทเรียนของเมืองเชียงใหม่กรณีการบริหารพื้นที่อย่างไร้เอกภาพของหน่วยงานหลักคือกรมศิลปากร และเทศบาลเมือง ในข้อเสนอแผนงานวิจัยนี้จึงวางรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาโบราณสถานในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน โดยพิจารณาจากเงื่อนไขการได้รับอำนาจทางกฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถานของท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งมีแนวความคิดในการกระจายอำนาจตามกฎหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์บนพื้นที่โบราณสถานของตน

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อการถ่ายโอน หรือกระจายอำนาจบริหารตามกฎหมายยังมิได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในการบริหารจัดการระหว่างที่รอการประกาศบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ หรือบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในระหว่างรอกฎหมายดังกล่าว

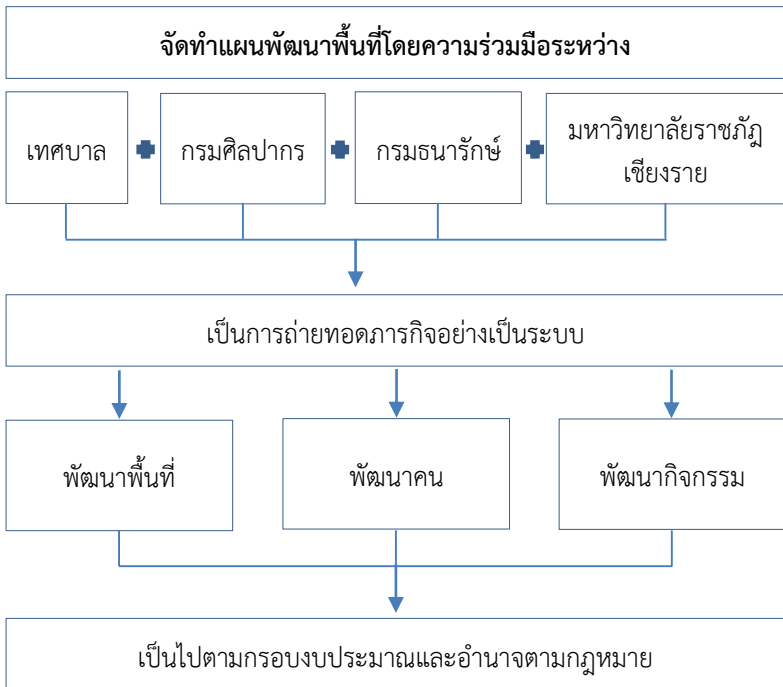
ดังนั้นจึงสามารถสรุปรูปแบบที่เหมาะสมในการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาโบราณสถานในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานให้กับเทศบาล

โดยในบันทึกความร่วมมือเป็นไปโดยพัฒนาข้อกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมหรือผลลัพธ์ต่อไปนี้

1. แผนการใช้และวัดกิจกรรมต่างๆบนพื้นที่โบราณสถาน (plan year)
2. ศึกษาผลกระทบของโครงการต่างๆที่จะมีในอนาคต
3. สร้างเครื่องมือระหว่างหน่วยงานเพื่อประสานระงับข้อพิพาท อันเกิดจากการใช้พื้นที่โบราณสถานในอนาคต



แผนภาพที่ 2 กรณีที่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานแก่เทศบาลแล้ว

ในอนาคต หากได้มีการบังคับใช้กฎหมายใหม่ซึ่งมุ่งเน้นกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานแก่เทศบาลแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีการสร้างแผนพัฒนาพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ผ่านความร่วมมือสี่ฝ่ายเพื่อจัดทำและพัฒนาแผนการถ่ายทอดภารกิจอย่างเป็นระบบถูกต้องตามกรอบและอำนาจแห่งกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การกระจายอำนาจบริหารราชการแผ่นดินสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่โบราณสถานที่เหมาะสมกับความเป็นเมืองวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พัฒนาค้นหามือองค์ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการอนุรักษ์โดยเฉพาะคนท้องถิ่น และพัฒนากิจกรรมที่จะมีขึ้นในอนาคตเพื่อก้าวเข้าสู่เมืองเศรษฐกิจอันมีวัฒนธรรมอันดีของชาติเป็นฐานราก

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป นักวิจัยควรศึกษาวิจัยเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษาปัญหาการกระทำผิดบนพื้นที่โบราณสถานโดยทำการสำรวจพื้นที่โดยละเอียดทั้งจังหวัดเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการป้องกันปัญหาในอนาคต
2. ควรศึกษารูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับสภาพบังคับทางกฎหมาย
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในมิติอื่น อาทิ ทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้นเนื่องจากการบุกรุก หรือใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยผิดกฎหมาย

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เกรียงไกร เกิดศิริ. (2551). ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: อูชาคนเย์.
- ปรานอม ต้นสุขานันท์. (2556). การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย. คู่มือด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง. (2556). ม.ป.ท..
- สุดารัตน์ อุทธรัตน์. (2557). แนวคิดการตั้งถิ่นฐานและการบริหารจัดการ การเมืองเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น : กรณีเชียงใหม่ เชียงรุ่ง และเชียงใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- สุณีย์ บริสุทธ์. (2552). การส่งเสริมความตระหนักของชุมชนเชียงใหม่ต่อคุณค่า ด้านโบราณสถานเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย ฟาร์อีสเทอร์น.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562).
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์ สถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). “ รู้จักกับปัญหาความขัดแย้ง” การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

