

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม
อย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น

Legal Measures for Sustainable Protection and Management of the World
Cultural Heritage: A Comparative Study between Thailand and Japan

ปกาศิต เจิมรอด¹

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

96 หมู่ 2 ตำบลประตูชัย อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: jpakasit@aru.ac.th

Pakasit Jermrod²

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University

96 Moo 2 Pratuchai, Phra Nakhon Si Ayutthaya, Phra Nakhon Si Ayutthaya 13000, Thailand

Email: jpakasit@aru.ac.th

Received: July 9, 2023 Revised: October 5, 2023 Accepted: October 12, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น และเสนอมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างกัน 3 ประการ คือ 1) คำนิยามของมรดกทางวัฒนธรรม 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม และ 3) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนี้ 1) เพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า มรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่ อนุสรณ์สถาน กลุ่มอาคาร ทรัพยากรเส้นทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และภูมิทัศน์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Assistant Professor, Lecturer.

วัฒนธรรม 2) กำหนดให้ กรมศิลปากร เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักและความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น และ 3) กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม ได้แก่ การกำหนด มรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ การขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรม และมาตรการการจัดการและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในแต่ละประเภท

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย; การคุ้มครอง; การบริหารจัดการ; มรดกโลกทางวัฒนธรรม; ประเทศญี่ปุ่น

Abstract

This research article aims to study legal measures for the protection and management of the World Cultural Heritage of Thailand in comparison with Japan and propose legal measures for the protection and management of Thailand's cultural heritage in a sustainable manner in accordance with the criteria of the World Heritage Protection Convention. The documentary research method is used in this study.

The study has shown that Legal measures for the protection and management of the World Cultural Heritage in Thailand and Japan differ in three points; 1) the definition of cultural heritage 2) agencies responsible for the protection of cultural heritage 3) Legal measures for the protection, protection and management of cultural heritage. The author therefore deems it appropriate to amend the Act on Ancient Monuments, Antiques, Objects of Art and National Museums, B.E.2504 as follows; 1) add the definition of the word Cultural heritage includes monuments, building groups, tangible cultural assets and cultural landscapes. 2) Designate the Fine Arts Department as a government agency whose duty is to be the main agency and cooperate with government agencies at the local level. And 3) Establish legal measures for the protection and management of world cultural heritage, including the designation of important cultural heritage and the registration of cultural heritage. And measures for managing and protecting cultural heritage in each category.

Keywords: Legal Measures; Protection; Management; World Cultural Heritage; Japan

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) หรือองค์การยูเนสโก (UNESCO) เป็นองค์การชำนาญพิเศษแห่งหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) โดยองค์การยูเนสโกมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือของนานาชาติทางการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ธรรมนูญแห่งองค์การยูเนสโก

บัญญัติให้มีภารกิจหน้าที่ในการบำรุงรักษา เพิ่มพูน และเผยแพร่ความรู้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองป้องกันมรดกของโลก จนกระทั่งในการประชุมใหญ่สมัยสามัญครั้งที่ 17 ขององค์การยูเนสโก ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 17 ตุลาคม ถึง 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ที่ประชุมได้มีการเสนอแนะให้ประชาคมนานาชาติร่วมมือจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศได้ตามความจำเป็น และรับทราบว่ามีมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติได้รับการคุกคามเพิ่มมากขึ้น โดยมีได้มีสาเหตุมาจากการเสื่อมโทรมลงตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งสาเหตุอย่างหลังนี้เป็นปรากฏการณ์อันน่าสะพรึงกลัวที่ได้ส่งผลให้เกิดการทำลายและเสื่อมโทรมต่อมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องรุนแรง และบ่อยครั้งที่การดำเนินงานคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ สืบเนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายเกินการจัดหาได้ในระดับชาติ หรือการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และวิทยาการของดินแดนอันเป็นที่ตั้งของมรดกนั้น ประกอบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีอยู่ล้วนมีข้อเสนอแนะและข้อมติถึงความสำคัญของการปกป้องรักษาเอกลักษณ์และคุณค่าที่ไม่อาจทดแทนได้ของทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเพื่อให้เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งปวง และไม่ว่าส่วนใดของมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติถือได้ว่ามีความโดดเด่นที่น่าสนใจและมีความจำเป็นเท่าเทียมกัน ที่จะได้รับการสงวนรักษาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของมวลมนุษยชาติ อีกทั้งด้วยจำนวน ขนาด และความรุนแรงของภัยอันตรายรูปแบบใหม่ที่กำลังคุกคามอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นภาระหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศในการร่วมมือกันให้การคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ด้วยการระดมความช่วยเหลืออันเป็นประโยชน์อย่างเต็มกำลัง แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะมีได้กระทำโดยรัฐที่เกี่ยวข้องก็ตาม ดังนั้นเพื่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องจัดทำและรับรองข้อบัญญัติฉบับใหม่ในรูปแบบของอนุสัญญา เพื่อให้มีการก่อตั้งระบบที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลที่มีลักษณะถาวร และมีการบริหารจัดการโดยกระบวนการที่ทันสมัย ในการนี้ ที่ประชุมจึงได้เห็นสมควรให้ก่อตั้งระบบการดำเนินการในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และมีมติรับรอง “อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)” หรือเป็นที่รู้จักในชื่อ “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (The World Heritage Convention)” เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในปี พ.ศ. 2530 และในปัจจุบันประเทศไทยได้นำเสนอแหล่งมรดกซึ่งได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกแล้วทั้งสิ้นจำนวน 7 แหล่ง³ ได้แก่ 1) เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม, 2) นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม,

³ UNESCO World Heritage Centre, “Thailand UNESCO World Heritage Convention,” last modified September 17, 1987, accessed October 13, 2023, <http://whc.unesco.org/en/statesparties/th/>

3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวรและห้วยขาแข้ง ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ, 4) แหล่งโบราณคดีบ้านเชียง ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม, 5) พื้นที่กลุ่มป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่อื่นๆ ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ, 6) พื้นที่กลุ่มป่าแก่งกระจาน ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ และ 7) เมืองโบราณศรีเทพ และโบราณสถานสมัยทวารวดีที่เกี่ยวข้อง ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม

โดยในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยด้วยมาตรการทางกฎหมาย ประเทศไทยได้นำเสนอพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม ตลอดจนได้นำเสนอพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกหลายฉบับเพื่อใช้ประกอบร่วมกันในการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม⁴ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยจนอาจถูกถอดออกจากการเป็นแหล่งมรดกโลก⁵ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นภาคีของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกเช่นกัน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย ในการนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายดังกล่าวแล้วพบว่า ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกของโลกที่ออกกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2493 โดยปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 7 ค.ศ. 2007 (Law for the Protection of Cultural Properties, 1950 and Last Amendment No. 7, 2007)⁶ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความทันสมัยและสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกประกอบกับเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ของคณะกรรมการมรดกโลก ซึ่งมุ่งเน้นในการปกป้องคุ้มครองคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value) ตลอดจนเงื่อนไขของความครบถ้วนสมบูรณ์และความเป็นของแท้ดั้งเดิมของแหล่งมรดก โดยการแสดงให้เห็นว่ามีมีการปกป้องคุ้มครองทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น และในระดับของกลุ่มคนร่วมวัฒนธรรมประเพณี ด้วยมาตรการทางกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าจะเป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลของแหล่งมรดกโลกให้รอดพ้นจากผลกระทบอันเกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ และการจัดทำแผนบริหารจัดการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการมีส่วนร่วม โดยเป้าหมายของระบบการบริหารจัดการคือ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปกป้องแหล่งมรดกที่เสนอขอขึ้นทะเบียนอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์

⁴ UNESCO World Heritage Centre, "Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns," last modified January 10, 1991, accessed October 13, 2023, <http://whc.unesco.org/en/list/574/>

⁵ พรพรรณ โปรงจิตร์, "นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวาร: การถอดถอนจากการเป็นมรดกโลก," *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ* 21, ฉ. 1 (มกราคม-ธันวาคม 2561): 154-156.

⁶ UNESCO World Heritage Centre, "Italy UNESCO World Heritage Convention," last modified June 23, 1978, accessed February 17, 2022, <https://whc.unesco.org/en/statesparties/jp/laws/>

สำหรับยุคปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลัง ดังนั้น ผู้เขียนจึงศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น

1.2.2 เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มีขอบเขตการศึกษาแนวคิดพื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมาย บทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 เอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกของคณะกรรมการมรดกโลก และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 7 ค.ศ. 2007 ของประเทศญี่ปุ่น โดยนำมาวิเคราะห์กับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากจากหนังสือ บทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศ กฎหมายของต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ งานวิจัย สื่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมตามหลักเกณฑ์ขององค์การยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) และทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น

1.5.2 ทำให้ทราบแนวทางปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยอย่างยั่งยืนตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

2. ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม อย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการ คุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.1 คำนิยามของมรดกทางวัฒนธรรม

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ได้บัญญัติ คำนิยามของคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” มีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้⁷

2.1.1 อนุสรณ์สถาน คือ ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานทางประติมากรรมหรือจิตรกรรม ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของโบราณคดีธรรมชาติ จารึก ถ้ำ ที่อยู่อาศัย และร่องรอยที่ผสมผสานกันของ สิ่งต่าง ๆ ช่างต้น ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

2.1.2 กลุ่มอาคาร คือ กลุ่มของอาคารที่แยกจากกันหรือเชื่อมต่อกันโดยลักษณะทาง สถาปัตยกรรม หรือโดยความสอดคล้องกลมกลืน หรือโดยสถานที่จากสภาพภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับ สากลในมิติทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

2.1.3 แหล่ง คือ ผลงานที่เกิดจากมนุษย์ หรือการผสมผสานผลงานที่เกิดจากมนุษย์ และธรรมชาติ และรวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลในมิติทางด้านประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติวงศ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยพบว่า พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลป วัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ปรากฏคำนิยามของคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” คงมีแต่เพียง คำนิยามของคำว่า “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลป ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย⁸ ในขณะที่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 ของประเทศญี่ปุ่น ได้มีคำนิยามความหมายและ ลักษณะของมรดกทางวัฒนธรรม หมายถึง วัตถุแห่งทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตามกฎหมายฉบับนี้⁹ ได้แก่ ทรัพย์สิน ทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้าน อนุสาวรีย์ ภูมิทัศน์วัฒนธรรม และกลุ่มอาคารดั้งเดิม ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำนิยามของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกและ เอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

⁷ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972, § 1.

⁸ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2535): 12.

⁹ Law for the Protection of Cultural Properties 1950, § 2.

2.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม

ด้วยประเทศไทยได้นำพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจแก่ “อธิบดีกรมศิลปากร” เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยได้นำพระราชบัญญัติอื่นอีกหลายฉบับมาปรับใช้เพื่อการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมเพิ่มเติม ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในระดับฐาน “กรม” ส่งผลให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดการทับซ้อนกันและการขาดการประสานงานในการทำงานอย่างบูรณาการ¹⁰ ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 ของประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติให้การดำเนินงานคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (The Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology: MEXT) โดยรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดและขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยผ่านการปรึกษาเป็นการล่วงหน้าจากสภาวัฒนธรรม¹¹ และให้รัฐบาลและราชการส่วนท้องถิ่นสงวนรักษาทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย¹²

2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม

จากการศึกษา มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นแล้ว ผู้เขียนสามารถแบ่งมาตรการทางกฎหมายออกได้ ดังนี้

2.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย กล่าวคือ ตามที่ประเทศไทยได้นำกฎหมายหลายฉบับมาปรับใช้ในการคุ้มครองและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมทำให้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมหลายประการ ดังนี้

1) การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษา และบริหารจัดการโบราณสถาน ได้แก่ การควบคุมการปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน การดูแลรักษาโบราณสถาน การอนุรักษ์โบราณสถาน การควบคุมรักษาสภาพและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถาน และการควบคุมการดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในบริเวณโบราณสถาน ตามมาตรา 7-13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และโทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุกและโทษปรับ ตามฐานความผิดที่พระราชบัญญัติกำหนด

¹⁰ ปกาศิต เจิมรอด, “การอนุวัติการกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของประเทศไทย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 15, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2565): 18.

¹¹ Law for the Protection of Cultural Properties 1950, § 153.

¹² Ibid., § 3.

2) การจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อการอนุรักษ์บริเวณที่ตั้งของสถานที่ที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม และประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ตามมาตรา 39-51 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

3) การออกกฎกระทรวง เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่บริเวณโดยรอบของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558

4) การให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาศิลปะ จารึก ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 ดังนี้

1) การกำหนดทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ¹³ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) มีอำนาจในการกำหนดให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญได้

2) การขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรม¹⁴ กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) มีอำนาจในการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมอื่นนอกเหนือจากทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ เนื่องจากมีคุณค่าอันสมควรแก่การกำหนดมาตรการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์

3) มาตรการการคุ้มครองและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่

3.1) มาตรการการจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่ขึ้นทะเบียน ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้านที่จับต้องได้ที่จดทะเบียน แหล่งทางประวัติศาสตร์ สถานที่สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติและอนุสาวรีย์ที่จดทะเบียนโดยเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมต้องจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด¹⁵

3.2) มาตรการการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่ขึ้นทะเบียน ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้านที่จับต้องได้ที่จดทะเบียน แหล่งทางประวัติศาสตร์ สถานที่สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติและอนุสาวรีย์ที่จดทะเบียนโดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเป็นผู้มีหน้าที่ซ่อมแซมทรัพย์สินทางวัฒนธรรม แต่ในกรณีเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมไม่ดำเนินการ อธิบดีสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจดำเนินการด้วยตนเองก็ได้¹⁶

¹³ Ibid., § 27, § 71, § 78, § 109, § 134, § 144.

¹⁴ Ibid., § 57, § 90, § 132.

¹⁵ Ibid., § 30 - 34.

¹⁶ Ibid., § 34 bis - 47.

3.3) มาตรการการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญ กล่าวคือ อธิบดีสำนักงานกิจการวัฒนธรรมมีอำนาจแนะนำการปรับปรุงเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญซึ่งมีความเสี่ยงจะถูกทำลายหรือเสียหายจากการจัดการที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าว¹⁷

3.4) มาตรการการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญ กล่าวคือ ในกรณีที่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญถูกทำลายหรือเสียหายไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแจ้งอธิบดีสำนักงานกิจการวัฒนธรรมทราบเป็นลายลักษณ์อักษรตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ทราบข้อเท็จจริง¹⁸

3.5) มาตรการคุ้มครองเขตอนุรักษณ์กลุ่มอาคารดั้งเดิม กล่าวคือ เทศบาลมีอำนาจพื้นที่ที่กำหนดในผังเมืองเป็น “เขตอนุรักษณ์กลุ่มอาคารดั้งเดิม” และออกเทศบัญญัติควบคุมสภาพพื้นที่ภายในเขตดังกล่าวได้¹⁹

4) มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 ได้แก่ โทษจำคุกโดยบังคับใช้แรงงานหรือไม่บังคับใช้แรงงาน และโทษปรับ

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนสามารถสรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นพบว่า ประเทศไทยนำเสนอพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองและบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรม และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย จนอาจถูกถอดออกจากการเป็นแหล่งมรดกโลก ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกของโลกที่ออกกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ. 1950 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 7 ค.ศ. 2007 โดยมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างกัน 3 ประการ คือ 1) คำนิยามของมรดกทางวัฒนธรรม, 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม และ 3) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรม

¹⁷ Ibid., § 137.

¹⁸ Ibid., § 136.

¹⁹ Ibid., § 143.

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรม” ไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยามในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ได้แก่ อนุสรณ์สถาน อนุสาวรีย์ กลุ่มอาคาร ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และภูมิทัศน์วัฒนธรรม เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานของมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยให้เทียบเท่ากับหลักเกณฑ์สากล อันทำให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของประเภทและลักษณะของมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย ในปัจจุบันซึ่งมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น

3.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยการบัญญัติกำหนดให้ “กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม” เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานคุ้มครองและบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย และบทบัญญัติให้มีการประสานงานการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการกับหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น

3.2.3 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและการบริหารจัดการมรดกโลกทางวัฒนธรรมอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ดังนี้

1) การให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรม ทั้งที่มีเจ้าของหรือไม่มีเจ้าของประเภทใดก็ตามที่อธิบดีกรมศิลปากรเห็นสมควร ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้เป็น “มรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ” เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

2) การให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ทั้งที่มีเจ้าของหรือไม่มีเจ้าของประเภทใดก็ตามที่อธิบดีกรมศิลปากรเห็นสมควร ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าอันสมควรแก่การกำหนดมาตรการการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในมรดกทางวัฒนธรรมนั้นต่อไป

3) การกำหนดมาตรการการจัดการและคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในแต่ละประเภท โดยในกรณีที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีเจ้าของ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมมีหน้าที่ในการดูแลรักษา จัดการ อนุรักษ์ และซ่อมแซมทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ตามที่กฎหมายกำหนด และให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจดำเนินการได้ เมื่อเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ในส่วนกรณีที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่มีเจ้าของ ให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจดำเนินการ

References

- Pakasit Jermrod. “Implementing the Law for the Protection of Thailand’s World Cultural and Natural Heritage.” *Journal of Law Naresuan University* 15, no. 1 (January–June 2022): 18. [In Thai]
- Phonphan Prongchit. “The Historical City of Phra Nakhon Si Ayutthaya and Its Attached Cities: Removal from World Heritage Status.” *Social Science Journal Srinakharinwirot University* 21, no. 1 (January–December 2018): 154-156. [In Thai]
- UNESCO World Heritage Centre. “Historic Town of Sukhothai and Associated Historic Towns.” Last modified January 10, 1991. Accessed October 4, 2023. <http://whc.unesco.org/en/list/574/>
- UNESCO World Heritage Centre. “Italy UNESCO World Heritage Convention.” Last modified June 23, 1978. Accessed October 4, 2023. <http://whc.unesco.org/en/statesparties/th/>

