



บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

2.1 แนวคิด และหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

การจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทโบราณสถาน หมายถึง กระบวนการบริหารงานศิลปวัฒนธรรมทั้งในด้าน การดูแลรักษา การควบคุม การคุ้มครอง ป้องกัน การสนับสนุนส่งเสริม การบำรุงรักษา การจัดการฟื้นฟู การใช้ประโยชน์และการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ที่ผ่านมานั้น จะมีกรมศิลปากรเป็นผู้รับหน้าที่ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้หนึ่งผู้ใดจะแตะต้องไม่ได้เลย ถึงขนาดที่ว่าแม้แต่การที่จะเข้าไปบำรุงรักษาเพื่อที่จะให้โบราณสถาน ได้ดำรงคงอยู่ ทั้งนี้เป็นเพราะได้มีการกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ทำให้ตลอดมา ประชาชนได้ถูกกีดกันออกไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน ก็ไม่ได้พยายามทำความเข้าใจที่ถูกต้องต่อประชาชนว่า จริงๆแล้วประชาชนก็มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมได้ จึงเป็นเหตุให้โบราณสถาน เสื่อมโทรมลง แล้วยังเป็นการทำให้ประชาชนนับวันก็ยิ่งจะ ออกจากโบราณสถานไปเรื่อยๆ เป็นเหตุให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นขาดความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นของตน ซึ่งในปัจจุบัน จะพบเห็นได้ว่ามีอยู่ไม่น้อยที่ความเสื่อมโทรม หรือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโบราณสถานเกิดจากประชาชน นี้เอง เป็นเพราะว่าประชาชนนั้นคิดว่าโบราณสถาน นั้นเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของตนจึงไม่มีความเคารพต่อโบราณสถานนั้น

ในปัจจุบันการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน ไม่ควรที่จะให้เพียงแต่กรมศิลปากรเท่านั้นจัดการ แต่ควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการกำหนด สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนไว้ โดยได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่าง ประชาชน ชุมชน องค์กรพัฒนา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับสิ่งแวดล้อม

สิทธิ หมายถึง “ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ คุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะทำให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่จะต้องเคารพสิทธินั้น ๆ รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่ต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย และถ้าเป็นสิทธิประเภทที่โดยสภาพไม่อาจใช้ได้ทันทีแต่ต้องมีกลไกหรือวิธีการบางประการหรือต้องมีกฎหมายออกมารองรับ รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพิ่มให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้น ๆ ได้¹ การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ สิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

เสรีภาพ หมายถึง “ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงสิทธิ โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง เสรีภาพ ด้วย”² สิทธิที่เป็นเสรีภาพแตกต่างจากสิทธิประเภทอื่นๆ เสรีภาพนั้นคือการที่บุคคลสามารถกระทำในเรื่องหนึ่งๆ โดยไม่ต้องอาศัยให้รัฐดำเนินการใด ๆ ให้ ส่วนสิทธิที่ไม่ใช่เสรีภาพคือสิทธิที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือหรือการดำเนินการบางอย่างของรัฐ

นอกจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กล่าวมาแล้วรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญบัญญัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ 2 มาตรา

มาตรา 67 “บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย” ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับ เมื่อประชาชนคนใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแล้วจะอ้างว่าไม่รู้ว่ามีกฎหมายห้ามการกระทำนั้นไม่ได้

มาตรา 69 “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 69 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวเป็นผลมาจากแนวความคิดในเรื่อง

¹สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ,(พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2544) ,หน้า 7

²เรื่องเดียวกัน ,หน้า 7

ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม³ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์ และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะต้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับประชาชนให้กระทำการ หรือเว้นการกระทำการใด ๆ โดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดเสรีภาพของประชาชน⁴ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับได้กำหนดข้อห้ามและข้อที่ปฏิบัติให้แก่ประชาชนที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้การอนุรักษ์ หรือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและข้อห้ามบางกรณีนั้น ผู้ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษทางอาญา บางกรณีอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย และบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบให้ต้องดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีบทกำหนดโทษ กำหนดว่า ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ซึ่งถ้ามีผู้ใดทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ก็สามารถที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้นได้ ผู้ฝ่าฝืนจะมาอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ เพราะเป็นหน้าที่ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

นอกจากนั้นมาตราที่ถือว่ามีส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ก็คือ มาตรา 81 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้อง.... สนับสนุนการค้นคว้าการวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ” จากมาตรานี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีการจัดการระบบการศึกษา ให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น และส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ จะเห็นได้ว่ารัฐให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ โดยในส่วนของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมซึ่งถือว่าเป็นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ก็จะได้รับส่งเสริมและสนับสนุนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

จากที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วม

³รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม . วารสารบัณฑิต นิตยสารของบัณฑิตศึกษา. เล่มที่ 59 ตอน 1 มีนาคม 2546

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 27 มกราคม-มิถุนายน 2544

ร่วมของประชาชนมาก เพราะว่าในเรื่องของสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่งอีกต่อไป สมควรที่จะต้องร่วมมือกันในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.1.1 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เกิดขึ้น เนื่องจากการพัฒนาประเทศของแต่ละประเทศที่ไม่ได้มองถึงปัญหาของสิ่งแวดล้อม ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโลก จนทำให้เกิดวิกฤตทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสะสมกันมาจนกลายเป็นปัญหาระดับโลก จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการรวมตัวกันผ่านองค์การสหประชาชาติ ภายใต้การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ขึ้น ที่กรุงสตอร์คโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 1972 คือการให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่เกิดจากการพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆ การประชุมสตอร์คโฮล์มส่งผลให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะทั้งหมด 106 ข้อ โดยมีประเด็นหลักของการประชุมคือ การให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก และได้มีการจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ(United Nations on Environment Programme-UNEP) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างประเทศและในส่วนของร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์นั้น ได้มีการกำหนดหลักการไว้ 26 ประการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การจัดการ และการศึกษาอบรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์เชิญชวนให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกชน กลุ่มชนท้องถิ่น ประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันป้องกัน ฟื้นฟู และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1987 World Commission on Environment and Development (WCED) ได้เสนอรายงานที่มีชื่อว่า “Our Common Future” และให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไว้ในรายงานว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง”⁵ กล่าวคือคนในรุ่นปัจจุบันจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าไม่ใช่อย่างสิ้นเปลือง การใช้ต้องใช้ทรัพยากรในเชิงอนุรักษ์และพัฒนาทดแทนเพื่อให้คนในรุ่นต่อไปได้ใช้อย่างเต็มศักยภาพ

⁵“Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” บริบทไทยว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน วารสารเศรษฐกิจและสังคมไทย , (ปีที่ 40 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-มิถุนายน , 2546)

โดยที่แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ปรากฏอยู่ใน The Stockholm Declaration, 1972 ถือเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จะนำมาใช้ในการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งปฏิญญานี้ได้วางรากฐานเป็นแนวทางในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งปฏิญญานี้ไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมาย เป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1982 UNEP ได้ประเมินความก้าวหน้าการดำเนินการตามร่างปฏิญญาสากลด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ สรุปว่าการดำเนินการยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีเท่าที่ควร

ในปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยการประชุมนั้นประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศต่างๆ 30000 คน จาก 176 ประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้มีการลงนามรับรองในเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ คือ

1. ปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ “คำประกาศริโอ” (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งประกอบขึ้นด้วยหลักการ 27 ข้อเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน
2. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามคำประกาศริโอแบ่งออกเป็น 40 บท ครอบคลุมถึงมาตรการในการจัดรูปแบบองค์การการพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมตลอดจนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน และวิธีการที่จะทำให้สามารถดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้
3. แถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forest) เป็นแนวทางในการจัดการ อนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และ รักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตในทุกระบบ
4. อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework on Climate Change) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบางชนิดขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศ
5. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่างๆ ขอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม และเท่าเทียมกันจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งถือเป็นหัวใจของการประชุม และเป็นต้นแบบของข้อตกลงต่างๆ ครอบคลุมประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาความยากจนตลอดจนระบุแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับกระบวนการพัฒนา วิถีชีวิตของมนุษย์ และบทบาทของกลุ่มพลังต่างๆ ในภาคประชาชน และปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 27 หลักการ โดยมีหลักการสำคัญๆ⁶ ดังนี้

หลักการที่ 3 สิทธิการพัฒนา ทั้งของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป

หลักการที่ 5 การขจัดความยากจน ที่เป็นเงื่อนไขของการพัฒนา

หลักการที่ 7 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน เนื่องจากประเทศต่างๆ มีส่วนในการสร้างปัญหาไม่เท่ากัน

หลักการที่ 10 การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับในการจัดการสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลและเอกสารของรัฐ และการเปิดโอกาสการตัดสินใจร่วมกันทุกระดับ

หลักการที่ 22 ขอมรับเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและผลประโยชน์ของกลุ่มชนพื้นเมือง

รวมทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงาน United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) เพื่อติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างจริงจัง หลังจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการยอมรับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างกว้างขวาง โดยประเทศต่างๆ มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสาระสำคัญคือเรียกร้องให้ทุกฝ่ายร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นระดับปัจเจกชน กลุ่มชน ท้องถิ่น ประเทศและระหว่างประเทศ เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัญหาร่วมกันของคนทั้งโลก แต่เท่าที่ผ่านมา ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 สหประชาชาติจัดการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม- 4 กันยายน ณ เมืองโจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีวัตถุประสงค์ในการขจัดความยากจน ขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีผู้ร่วมประชุมประมาณ 40000 คน ในจำนวนนี้มีผู้นำประเทศต่างๆ 104 คน จากทั้ง 191 ประเทศที่เป็นสมาชิกในสหประชาชาติ นับเป็นการประชุมที่ยิ่งใหญ่ที่สุด

⁶ คณะกรรมการประสานองค์การพัฒนาเอกชน, ทัศนะและข้อวิจารณ์ต่อผลการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์ กับทิศทางประเทศไทย ,(พิมพ์โดย มูลนิธิไฮน์ริค เบิลส์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน ,2545) , หน้า 132-134

เท่าที่สหประชาชาติเคยจัดมา โดยมีตัวแทนจาก NGO ร่วมประชุมด้วย⁷ ผู้นำประเทศต่างๆในที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องร่วมดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่ 21 อย่างต่อเนื่อง เพราะโลกอนาคตจะเผชิญกับปัญหาความยากจน สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเรื่อยๆ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถที่จะยั่งยืนได้ จำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันดำเนินการแก้ไขปัญห โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องบรรลุข้อตกลงในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ร่วมกันให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2558 ให้ประเทศสมาชิกมุ่งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ (Human Capacity Building) ด้านต่างๆ เช่น การศึกษาและการสาธารณสุข อย่างทั่วถึง และให้ประเทศสมาชิกมุ่งเสริมสร้างจิตสำนึกของประชากรโลกให้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมายังไม่มี การนิยามที่เป็นสากลสำหรับคำว่าพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ประชุมจึงเสนอคำนิยามไว้ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน ถ้าอนุชนได้รับมรดกสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพไม่น้อยไปกว่าที่บรรพชนเคยได้รับไว้”⁸ ตามคำนิยามนี้จะต้องยึดหลักอยู่ 3 อย่าง คือ หลักการกันไว้ดีกว่าแก้ หลักการสามัคคีประชาชน โลกระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นหลัง และหลักสุดท้ายคือ หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผลสรุปของเวทีประชุมสุดยอดที่โจฮันเนสเบิร์ก มีเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ Political Declaration of WSSD ซึ่งเทียบได้กับ Rio Declaration เอกสารที่สองคือ Plan of implementation ซึ่งเทียบได้กับ Agenda 21 โดยสาระของ Plan of implementation แสดงไว้ อย่างชัดเจนว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างของสถาบันระดับต่างๆของประเทศ และระดับนานาชาติ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริง โดยมีแนวคิดของธรรมชาติ เป็นกลไกสำคัญเพื่อผลักดันให้เกิดสันติภาพ ความสงบสุข และความมั่นคงสู่หนทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง โดยที่บรรดาผู้นำยอมรับว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลและมีการเข้าร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการดำเนินงานทุกระดับของสังคมบนพื้นฐานของการเคารพในความเป็นอิสระ และบทบาทที่สำคัญของกันและกัน

โดยการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย⁹ จะต้องเป็นการพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงความเป็นองค์รวมของทุกๆด้านอย่างสมดุลบนพื้นฐานของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา

⁷ กระทรวงแรงงาน, แรงงานรอบโลก สรุปรายงานสถานการณ์และบทความทางวิชาการ . (ฉบับเดือน ตุลาคม ,2545)

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1

⁹ สุริชัย หวันแก้ว บรรณาธิการ, การพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์กับทิศทางประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งแรก พฤศจิกายน 2545 สนับสนุนการพิมพ์โดย มูลนิธิเฮนริก เบิลล์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

และวัฒนธรรมของไทย ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่ม ด้วยความเอื้ออาทร เคารพซึ่งกันและกัน เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเองและคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

การพัฒนาที่จะก่อให้เกิดผลที่ยั่งยืน จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่คุณภาพสิ่งแวดล้อม แนวทางในการจัดการเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁰ มีดังนี้

1. การบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในระดับที่สามารถฟื้นฟูในกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ให้มากที่สุด การสร้างจิตสำนึก และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

2. การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน คือต้องทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว มีการขยายตัวที่สมดุล เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ สนับสนุนให้ใช้เทคโนโลยีที่สะอาด บริหารเศรษฐกิจส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพให้มีความเจริญและความเป็นธรรมให้ทั่วทุกกลุ่ม

3. การพัฒนาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องนำความเข้มแข็งของทุนทางสังคมที่มีอยู่ มาสนับสนุนแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เหมาะสม การเสริมสร้างและฟื้นฟูทุนทางสังคมขึ้นใหม่ หาทางลดทำลาย ค่านิยมที่ไม่เหมาะสม

ทั้งนี้ ภาคประชาชนของประเทศไทย ภายใต้การประสานงานของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ร่วมกับองค์กรภาคเอกชน เครือข่ายในภาคต่างๆ และองค์กรพันธมิตร จัดการประชุมภาคปฏิบัติการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ความรู้เท่าทัน และความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าว จนนำไปสู่รายงานทางเลือกภาคประชาชนฉบับสมบูรณ์ได้ปรับปรุงวาระประชาชนอันเป็นข้อเสนอพื้นฐานของภาคประชาชน ซึ่งได้จัดทำในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปลายปี 2543 เพื่อตอบย้ำว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาที่มาจากภาคประชาชน เคารพต่อสิทธิชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นสร้างความเข้มแข็งพื้นฐานในระดับชุมชน เพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งและเศรษฐกิจพึ่งพิงตัวเองในระดับมหภาคต่อไป¹¹

¹⁰ “เจริญไทยว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน”, วารสารเศรษฐกิจและสังคมไทย, (ปีที่ 40 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-มิถุนายน, 2546)

¹¹ ชนิกา จรรยาเทศ, WssD เดิมพันบนโต๊ะเจรจาที่โจฮันเนสเบิร์ก การพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์ กับทิศทางประเทศไทย, (พิมพ์โดย มูลนิธิไฮนริค เบิลด์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน, 2545), หน้า 37-54

ถ้าแนวคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้กับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ก็จะหมายถึง การใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ประเภทโบราณสถาน โดยไม่ทำลายหรือทำให้เสียหายเพื่อที่จะให้ สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมนั้นดำรงคงอยู่อย่างยั่งยืน เพื่อที่จะให้เป็นทุนทางสังคม ตลอดจนทุนทาง วัฒนธรรมสำหรับคนในรุ่นต่อไป ต้องถูกใช้เป็นทุนในการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน ต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม โดยทุนทางสังคม¹² หมายถึง ผลรวมของสิ่งที่ดีงามต่างๆ ที่มีอยู่ใน สังคม ทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและการต่อยอดซึ่งครอบคลุมถึงการรวมตัวของคนที่มีความภาพ เพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งหากนำมาพัฒนา และใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมแล้วก็จะ เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาสังคมประเทศชาติให้สมดุลและยั่งยืน การที่จะจัดการกับสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมให้เกิดความยั่งยืน จะต้องให้มีการประสานงานเข้าด้วยกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชนให้มีส่วนร่วมทำงาน ด้วยกัน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่ง ก็จะนำมาสู่การพัฒนาที่สมดุลอย่างยั่งยืน แต่ปัญหาในการจัดการกับโบราณสถานในปัจจุบัน ก็ คือว่า ได้มีการนำโบราณสถานมาใช้ประโยชน์ทางด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ดังนั้นควรที่ จะต้องทราบรายละเอียดของสิ่งที่จะดำเนินการจัดการเสียก่อนในเบื้องต้น ดังนั้นองค์ความรู้ด้าน การจัดการกับโบราณสถานจึงสำคัญ ต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ แต่ปัจจุบัน ฐานข้อมูลในเรื่องดังกล่าวยังไม่ดีนัก และอีกปัญหาหนึ่งที่ได้จากการนำโบราณสถานมาใช้เป็น สถานที่ท่องเที่ยว คือ การหาความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง โดยจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ จะใช้ประโยชน์โดยมิได้คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับได้ของแหล่ง อย่างเช่น จำนวน นักท่องเที่ยวที่จะเข้าชม ร้านค้าขายอาหาร และขายของที่ระลึก เป็นต้น จึงทำให้โบราณสถาน จำนวนมากที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทรุดโทรม การกระทำดังกล่าวเป็นการสร้างความเสียหายแก่ โบราณสถานมากกว่า ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.1.2 แนวคิดการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรม

ทั่วโลกได้เห็นถึงความสำคัญของ โบราณสถาน ว่าเป็นสิ่งที่แสดงถึงความภาคภูมิใจ เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละชาติ ซึ่งถือว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่คนในรุ่นก่อนได้สร้างสรรค์มา เป็นสมบัติร่วมกัน จึงทำให้ทั่วโลกให้ความสนใจในการที่จะอนุรักษ์ และคุ้มครองโบราณสถาน และโบราณวัตถุ จากบทนำของเจนิสซาร์เตอร์ ปี 1964 ที่ได้กล่าวว่า “.....ชาวซึ่งไปด้วยข้อมูล จากในอดีต โบราณสถานของมนุษย์หลายชั่วคนยังคงอยู่จนถึงทุกวันนี้ ในฐานะพยานที่มีชีวิต ของประเพณีโบราณแห่งยุคสมัยของมัน ประชาชนทั้งหลายได้ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ชาติ

¹² “การมีส่วนร่วมกลไกสำคัญในการคืนสมดุลสู่ธรรมชาติ” .วารสารเศรษฐกิจและสังคมไทย ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-มิถุนายน . 2546

อย่างมากขึ้นทุกขณะ และเห็นว่าโบราณสถานเป็นมรดกร่วมกันของคนทุกชาติ การรับผิดชอบร่วมกันเพื่อปกป้องรักษามันเพื่อชนรุ่นต่อไปในอนาคตได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นหน้าที่ของเราที่จะส่งมันต่อไปสู่อนาคต ในสภาพที่เต็มพร้อมด้วยความเป็นของแท้ของมัน” จากบทนำดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า โบราณสถานนั้นเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ และความเป็นของแท้ของโบราณสถานเป็นสิ่งสำคัญในการอนุรักษ์ จึงเห็นถึงความจำเป็นในการที่จะบูรณะและสงวนรักษาโบราณสถานให้เป็นไปในแนวทางมาตรฐานสากล

โดยในหลักสากลว่าด้วยการอนุรักษ์และการบูรณะโบราณสถาน ได้มีการให้ความสำคัญของอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ครอบคลุมแต่งานสถาปัตยกรรมเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงสถานที่ตั้งของเมืองในชนบท ซึ่งพบหลักฐานของอารยธรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นพิเศษ และหลักฐานของความเจริญก้าวหน้าที่สำคัญ หรือเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ด้วย โดยความมุ่งหมายในการอนุรักษ์ และบูรณะ โบราณสถานก็เพื่อให้เกิดความปลอดภัยทั้งในฐานะที่เป็นศิลปกรรม และเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โดยการอนุรักษ์จะต้องใช้วิธีทุกอย่างเพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจในสมบัติวัฒนธรรมนั้น ๆ และไม่บิดเบือนจากความหมายเดิม ห้ามแยกอนุสรณ์สถานออกจากประวัติศาสตร์ ซึ่งมีอนุสรณ์เป็นพยานอยู่หรือแยกออกจากสิ่งแวดล้อมที่อนุสรณ์สถานนั้นตั้งอยู่ คือจะเคลื่อนย้ายอนุสรณ์สถานไปทั้งหมด หรือบางส่วนไม่ได้ เว้นแต่ทำการคุ้มครองป้องกันอนุสรณ์ หรือมีเหตุผลที่ต้องทำเพื่อประโยชน์อันสำคัญของชาติ หรือนานาชาติ ในการดัดแปลงอนุสรณ์สถานอนุญาตให้ทำได้แต่ต้องเพื่อประโยชน์ต่อสังคม แต่ต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบ หรือเครื่องตกแต่งของอาคาร การรื้อถอนจะต้องให้ความเคารพสิ่งที่ช่วยให้ทราบแบบก่อสร้างทุก ๆ สมัยกับตัวอาคารของอนุสรณ์สถานนั้น การอนุรักษ์อนุสรณ์สถาน หมายถึงการสงวนไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมของเดิมไว้ โดยไม่เกินสัดส่วน หากเป็นสิ่งแวดล้อมที่สืบทอดกันต่อมาตามประเพณีก็ต้องคงไว้ จะต้องไม่มีการสร้างขึ้นใหม่ ส่วนที่ขาดหายไปอนุญาตให้สร้างเดิมได้ วัสดุที่ใช้เพื่อบูรณาการรวมหน่วยนั้น จะต้องเป็นที่ยอมรับกัน และจะต้องใช้ให้น้อยที่สุด เพื่อเป็นที่แน่นอนว่า เป็นการอนุรักษ์อนุสรณ์สถาน และคงไว้ตามรูปแบบเดิม การบูรณะนั้นจะต้องยุติเมื่อถึงจุดเริ่มคาดคะเน และสิ่งที่ทำพิเศษออกไปจะต้องแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างเห็นได้ชัดจากองค์ประกอบสถาปัตยกรรม ส่วนที่สร้างแทนส่วนที่ขาดหายไป จะต้องทำให้กลมกลืนเข้ากับส่วนหลักทั้งหมด แต่ในขณะที่เดียวกัน จะต้องมองเห็นได้ชัดว่าแตกต่างจากของเดิมเพื่อการบูรณะนั้นจะได้ไม่ปลอมหลักฐานทางศิลปกรรม หรือทางประวัติศาสตร์ และจะไม่อนุญาตให้มีการต่อเติม นอกจากการต่อเติมนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนที่น่าสนใจของอาคาร ประเพณีที่ทำสืบทอดกันมา ความสมดุลขององค์ประกอบ และความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยจะต้องใช้วิธีการทุกอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจในอนุสรณ์สถานนั้น ๆ และจะต้องไม่บิดเบือนรูปลักษณะเดิม และยังกำหนดให้งานทั้งปวงที่

เกี่ยวกับการสงวนรักษา การบูรณะหรือการขุดค้นจะต้องจัดทำเอกสารที่มีความถูกต้อง ในรูปของรายงานเชิงวิเคราะห์ และวิจารณ์ รวมทั้งภาพประกอบลายเส้นและภาพถ่าย เอกสารนั้นจะต้องรวมรายงานทุกขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน และรายงานนี้จะต้องนำไปเก็บรักษาไว้ในหอจดหมายเหตุของทางราชการ เพื่อที่จะได้ให้นักวิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเสนอแนะ

กฎบัตรเวนิสซาร์เตอร์ เป็นกฎบัตรสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นแรงบันดาลใจในการบูรณะโบราณสถานในส่วนภูมิภาคต่างๆ ของโลกหลายประเทศแม้ว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติในประเทศต่างที่มีพื้นเพวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน อย่างเช่น ตามกฎบัตรเวนิสซาร์เตอร์จะวางหลักเกณฑ์ว่า อนุสรณ์สถานและแหล่งประวัติศาสตร์ จะต้องมียุทธวิธีหนึ่งร้อยปีขึ้นไป ซึ่งถ้าประเทศไทยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะไม่สามารถอนุรักษ์โบราณสถานได้ทัน เพราะประเทศไทยเป็นประเทศร้อนชื้น และโบราณสถานส่วนใหญ่ก็ทำด้วยอิฐ หรือไม้ ทำให้ผุพังเร็ว จึงรอให้ครบร้อยปีไม่ได้ แนวทางที่ประเทศไทยใช้ก็คือ การจะเป็นโบราณสถานควรมีอายุไม่ต่ำกว่าห้าสิบปีเท่านั้นเพื่อให้สามารถอนุรักษ์ได้ทันการณ์ แต่ไม่ใช่ว่าจะมองแค่อายุให้เกินห้าสิบปีเท่านั้น เพราะจะเป็นโบราณสถานได้นั้นให้พิจารณาจากสามอย่าง คือ อายุ ลักษณะการก่อสร้าง และประวัติความเป็นมา ว่ามีความสำคัญหรือคุณค่า ดังนั้นโบราณสถานบางแห่งอายุอาจจะยังไม่ถึงห้าสิบปีแต่ก็เป็นโบราณสถานได้ แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมยังคงพัฒนาต่อไป ทุกวันนี้ไม่ได้จำกัดอยู่ที่แค่โบราณสถานและศิลปกรรม เท่านั้น แต่ยังรวมถึงพื้นที่ชุมชนเมืองและชนบท ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือสังคม และยังถือว่าการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมและมรดกธรรมชาติเป็นของคู่กัน คือมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันกันและจะต้องอนุรักษ์ควบคู่กันไปด้วย

ในปัจจุบัน การอนุรักษ์โบราณสถาน ต้องอาศัยมาตรการต่างๆ เป็นเครื่องมือ หรือช่วยให้การอนุรักษ์โบราณสถานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการเหล่านี้¹³ ได้แก่

1. มาตรการทางกฎหมาย อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลัก นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่สำคัญ คือ ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528

2. มาตรการทางวิชาการ ซึ่งเป็นแนวทางสากล ในการดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถาน ตามกระบวนการในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งขึ้นกับโบราณสถานแต่ละแห่งว่า มีลักษณะ

¹³ สด แดงเอียด, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา เรื่อง โบราณสถานกับความมั่นคงของชาติ, หน้า 46-48

สภาพ และความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักวิชาการใดๆเข้าไปดำเนินการ เพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานนั้นๆ คงอยู่ คงคุณค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

กระบวนการอนุรักษ์โบราณสถานในปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ในนานาประเทศก็คือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ถือเป็นการดำเนินงานในขั้นต้นในกระบวนการอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นการรวบรวม ค้นหา และศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของโบราณสถาน และนอกจากนี้ยังมีกระบวนการอื่นๆในการอนุรักษ์โบราณสถานอีก ได้แก่

1. การป้องกันการเสื่อมสภาพ (Prevention of deterioration) คือ กระบวนการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลในการป้องกัน หรือคุ้มครองสภาพทางกายภาพของสถานที่ให้พ้นจากการเสื่อมผุพัง การสูญหาย หรือการถูกทำลายเอาไว้ก่อนในเบื้องต้น โดยมีการสร้างสิ่งครอบคลุมหรือเกาะคุ้มกัน เพื่อกันให้พ้นจากอันตรายและการถูกทำอันตรายต่างๆ นั้น และยังรวมถึงการรักษาความสะอาด การตากดวงวัชพืช การกำจัดสิ่งกีดขวางรักษาสภาพแวดล้อม

2. การรักษาสภาพ (Preservation) คือ การดูแลรักษาให้โบราณสถานคงอยู่ในสภาพที่ปรากฏ และชะลอการเสื่อมสภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อไป โดยอาจใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วย

3. การเสริมสร้างความแข็งแรง (Consolidation) คือ เป็นการเสริมสร้างทางกายภาพหรือใช้วัสดุเชื่อม หรือช่วยค้ำยันเข้าไปในเนื้อวัสดุ เพื่อให้แน่ใจว่ามีความมั่นคง มีโครงสร้างที่แข็งแรงสามารถอยู่ต่อไปกรณีที่โบราณสถานไม่มีความเสียหายมากนัก หรือกรณีที่โบราณสถานมีความเสียหายมาก มีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจจะเป็นอันตราย การเสริมสร้างความแข็งแรงถือเป็นการอนุรักษ์โบราณสถานในขั้นพื้นฐาน หรือเป็นการดำเนินการเฉพาะหน้าเพื่อรอการดำเนินงานในระดับอื่นๆ ต่อไป

4. การบูรณะ (Restoration) คือ การทำให้รูปทรง หรือรายละเอียดต่างๆ ของอนุสรณ์สถานสิ่งก่อสร้างที่ปรักหักพังนั้น รวมทั้งสภาพที่ตั้งของมันกลับมาปรากฏให้เห็นดังเช่นที่เคยเป็นอยู่ในอดีต ส่วนที่สร้างขึ้นใหม่จะต้องให้เห็นความแตกต่างจากของเดิมอย่างเห็นได้ชัด

5. การจำลองแบบ (Reproduction) คือ เป็นการเลียนแบบงานศิลปะ ส่วนตกแต่ง หรือ องค์ประกอบสถาปัตยกรรมของโบราณสถานที่มีคุณค่า และถูกรบกวน หรือถูกคุกคามให้เสื่อมสภาพ จึงจำเป็นจะต้องเคลื่อนย้ายไปไว้ในที่ที่มีการควบคุมให้ปลอดภัยจากปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการเสื่อมสภาพนั้นๆ เช่น นำมาเก็บรักษาในพิพิธภัณฑ์สถาน แล้วนำแบบจำลองมาไว้แทนที่ เพื่อรักษาเอกลักษณ์ของสถานที่เดิมไว้

6. การสร้างขึ้นใหม่ (Reconstruction) คือ การทำโบราณสถานที่ชำรุดให้คืนสู่สภาพเดิม อาจทำเพียงบางส่วน หรือ สร้างขึ้นใหม่ทั้งหมดตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี จะใช้วัสดุใหม่ หรือวัสดุดั้งเดิมก็ได้

7. การประยุกต์การใช้สอย (Rehabilitation/Renovation) เป็นการปรับปรุงโบราณสถานเพื่อประโยชน์ใช้สอยใหม่ที่เหมาะสม จากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การอนุรักษ์ก่อสร้างหรืออาคารโบราณสถานที่ดีที่สุด คือการยังคงใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้าง หรืออาคารโบราณสถานนั้นอยู่ โดยประโยชน์ใช้สอยใหม่จะไม่เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่า แต่หากมีการเปลี่ยนก็สามารถแก้ไขกลับสู่สภาพเดิมได้ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบน้อยที่สุด

ในประเทศไทย การอนุรักษ์และคุ้มครอง โบราณสถาน มีมานานแล้วเช่นกัน ด้วยเหตุว่าโบราณสถานของไทยส่วนมากจะเป็นอนุสรณ์สถานทางพุทธศาสนา ผู้ที่ดูแลรักษาและเกี่ยวข้องกับการบูรณะนั้นส่วนใหญ่ก็จะเป็นพระสงฆ์ หรือผู้ที่ครอบครองอาคารนั้น ๆ เป็นผู้ร่วมทำการบูรณะให้มั่นคง ในส่วนของกฎหมายที่กล่าวถึงการอนุรักษ์คุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุ ในอดีตจะเห็นได้จากกฎหมายตราสามดวง ที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครอง โบราณสถานและโบราณวัตถุที่เกี่ยวข้องในทางศาสนา เช่น พระไอยการลักษณะโจร ในมาตรา 47 บัญญัติว่า “ผู้ใดทุจริตบาปหยาบช้าเป็นโจร ลักเอาองค์พระพุทธรูปทอง หนัก เงิน แว ลำถุก ทองแดงดีบุก แลสิ่งใดซึ่งเป็นซึ่งเป็นรูปพระบัตินามอรอยู่ณนั้นไปขาย ทำลาย กัดี เอาไปหมิ่นท้นขายแลเอาไปหมิ่นท้นทำลายจับได้ที่ใด ๆ กัดี ให้เกาะกุมมันมาถามเอาพวกเพื่อนรู้เห็น เป็นเพื่อซื้อขายด้วยกันจงได้ ถ้าเป็นสังโคยคำโจรให้ทวนด้วยลวดหนั่งกล 60 ที ให้ตัดสินคืนมือพวกเพื่อนทั้งนั้นเสีย แล้วให้ไหมเป็นเบียดล 700,000 บูนพระพุทธรูปนั้นให้ฆ่าเสียใช้บาปมันจงล้างแล้ว” และมาตรา 52 บัญญัติว่า “มีผู้ร้างลักล้างกุฎิสถาน สถานยาลา ท่านให้มันทำใช้ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 60,30 ที แล้วให้อายัดไปแก่นายมัน ถ้าลักชุดพระพุทธรูป ชุดพระสติรูป ชุดพระวิหาร ให้ลงโทษ 3 ประการ ๆ หนึ่งให้ฆ่าเสีย ประการหนึ่งให้ตัดนิ้วมือเสีย ประการหนึ่งให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 60 ที” จากบทบัญญัติของกฎหมายตราสามดวง 2 มาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่าได้มีการให้ความคุ้มครองกับโบราณสถาน และโบราณวัตถุ ซึ่งถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรม มาตั้งแต่ในสมัยก่อน โดยจะให้ความสำคัญไปที่โบราณสถาน และโบราณวัตถุที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ซึ่งมีการกำหนดโทษไว้ค่อนข้างรุนแรง เพื่อที่จะให้ผู้ที่คิดกระทำความผิดเกรงกลัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้กรมพระนครบาลมีหมายประกาศเขตรังวัดผู้ร้ายขุดวัด เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ใน

การจัดการดูแลรักษา โบราณสถานและโบราณวัตถุ โดยกำหนดให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงกับ โบราณสถานในระยะ 4 เส้น (160 เมตร) มีหน้าที่ร่วมกันในการดูแล รักษา ปกป้องกัน ไม่ให้คนร้าย เข้ามาทำลายวัดวาอาราม โบสถ์ วิหารอันเป็นโบราณสถานนั้น ๆ และให้ความช่วยเหลือกับทาง ราชการ หากพบว่ามีคนร้ายเข้าไปทำลายพระอุโบสถวิหาร พระเจดีย์ โดยให้ประชาชนที่พบ การกระทำดังกล่าวรีบไปแจ้งต่อนายอำเภอ เพื่อที่จะได้สืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ถ้า ประชาชนพบการกระทำดังกล่าวและไม่แจ้งต่อนายอำเภอ ก็จะมีผลผิดและอาจจะต้องถูกปรับ ค่า ปฏิสังขรณ์ ซ่อมแซม สิ่งของในโบราณสถานซึ่งชำรุดเสียหายเพราะเหตุที่ผู้ร้ายได้ทำให้เสียหาย นั้น¹⁴ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐได้มองเห็นถึงความสำคัญและคุณค่า ของโบราณสถาน โดยได้กำหนดแนวทางในการป้องกันและคุ้มครองไม่ให้โบราณสถานถูกทำลาย การจัดการได้มีการให้ประชาชนในชุมชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวที่กำหนดไว้ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การปกป้องคุ้มครองด้วย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศซึ่งนับได้ว่าเป็นแม่แบบ ของกฎหมายเกี่ยวกับอนุสรณ์สถาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานใน สมัยต่อ ๆ มา ได้แก่ “ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ” ซึ่งได้ประกาศออกมาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2466 โดยมีใจความว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสิ นทรมหาจักรีบรมราชูปถัมภ์ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า ใน ประเทศสยามนี้มีของโบราณ เช่น เจดีย์สถานและวัตถุต่างๆ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินและช่างผู้ ชำนาญศิลปศาสตร์ได้สร้างไว้แต่ปางก่อนเป็นอันมาก ของโบราณเช่นกล่าวมาข่อมเป็นหลักฐาน ในพงศาวดาร และเป็นเครื่องอุปการะการตรวจตราหาความรู้โบราณคดีต่างๆ อันเจริญ ประโยชน์และเกียรติยศของบ้านเมือง เพราะฉะนั้น บรรดาอารยประเทศจึงถือว่าเป็นหน้าที่ของ รัฐบาลจะต้องเอาเป็นธุระเกื้อกูลการตรวจตรารักษาของโบราณอันมีอยู่ในประเทศของตน ของ โบราณอันมีในพระราชอาณาเขตสยาม ประเทศนี้ที่มีพนักงานดูแลรักษาอยู่ตามสมควรแล้วก็มี ที่ยังทอดทิ้งมิได้มีผู้พิทักษ์รักษาก็มี ที่ควรจะตรวจตราหาความรู้ให้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น แต่ยังมี ได้ตรวจตราที่มาก เหตุเพราะยังไม่มีเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลที่จะอำนวยความสะดวกและการรักษา ของโบราณ การนั้นจึงยังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย” จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรรมการ หอพระสมุดวชิรญาณสำหรับพระนคร ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้ง ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2477 ให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกตรวจตรารักษาโบราณวัตถุสถานอีกหน้าที่หนึ่ง

¹⁴ ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์อนุสรณ์สถาน และแหล่งโบราณคดี. เอกสารกองโบราณคดี หมายเลข 1/2532

การพัฒนาการอนุรักษ์โบราณสถาน ในประเทศไทยมีการพัฒนามาเรื่อยๆ จะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนโบราณและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พ.ศ. 2469 ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะสิ่งที่เกี่ยวเนื่องในทางศาสนาเท่านั้นแล้ว แต่รวมถึงสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณอื่น ๆ ด้วย เช่น ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนโบราณและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พ.ศ. 2469 “โบราณวัตถุ หมายความว่า สังหาริมทรัพย์โบราณอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นของเกิดในประเทศเองก็ดี หรือมาจากประเทศอื่นก็ดี ซึ่งเป็นประโยชน์ให้ความรู้หรือประโยชน์แก่การศึกษาในทางพงศาวดาร และโบราณคดี” นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนโบราณและศิลปวัตถุออกนอกประเทศ พ.ศ. 2469 ที่ออกในปี พ.ศ. 2469 แล้วยังมีออกพระราชบัญญัติจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานสำหรับพระนคร พ.ศ. 2469 ด้วย และได้มีการจัดตั้งราชบัณฑิตยสภา เพื่อทำหน้าที่แทนกรมการหอพระสมุดวชิรญาณ โดยให้อำนาจทั้งหมดของกรมการหอพระสมุดวชิรญาณมาเป็นงานของราชบัณฑิตยสภาและเป็นผู้มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งได้มีการออกกฎระเบียบในการดูแลรักษา และการปฏิสังขรณ์โบราณสถาน โดยได้ให้ความสำคัญของการรักษาความเป็นของแท้ของโบราณสถานเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก การขอความช่วยเหลือให้เทศบาลคอยสอดส่องตรวจตรา จะเห็นจาก ข้อ 3 ที่กล่าวว่า “วัดโบราณที่จะทำการปฏิสังขรณ์นั้น มักมีผู้ศรัทธาสร้างสิ่งต่างๆ เพิ่มเติมของโบราณ ดังเช่นเจดีย์ขนาดย่อมๆ ขึ้นบรรจุอิฐธาตุของญาติวงศ์ เป็นต้น ของที่สร้างเพิ่มเติมเช่นว่านี้ ไม่ควรสร้างขึ้นในอุปจารใกล้เคียงของโบราณที่ดีงาม ด้วยอาจพาให้ของโบราณเสียหาย”¹⁵

จนกระทั่งต่อมาในพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2477 ได้มีการโอนอำนาจการควบคุมดูแลจากราชบัณฑิตยสภา มาเป็นของกรมศิลปากรซึ่งเป็นผู้ดูแล สงวน รักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุ จนมาถึงปัจจุบัน หลังจากนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2477 ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการออกพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และโบราณวัตถุ โดยอธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการขึ้นทะเบียน และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ครั้งหลังสุด เมื่อ พ.ศ. 2535 และได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยแก้ไขเพื่อเพิ่มความเหมาะสม ในการอนุรักษ์

¹⁵ นิจ วิทยุชระนันท์. กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์อนุสรณ์และสถาน. เอกสารการสอนวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.(จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2533), หน้า 315

คุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ และมีการปรับอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ประวัติของการอนุรักษ์โบราณสถานของไทยจะมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งกฎหมายและองค์การตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยในการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานในสมัยใหม่ก็จะมีการใช้เทคโนโลยี และวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาช่วยอย่างมากมา เพื่อที่จะให้โบราณสถานได้คงอยู่สืบไป โดยในการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานแต่ละแห่งก็อาจจะมี ขั้นตอน และวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละแห่ง โดยอาจจะพิจารณาจากคุณค่า ทางโบราณคดี ศิลปะ หรือทางด้านประวัติศาสตร์ ว่าควรจะรักษาไว้ด้วยวิธีไหน ไม่ว่าจะเป็นการสงวนรักษา บูรณะ หรือปฏิสังขรณ์ ซึ่งวิธีการในแต่ละอย่างก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป โดยแต่ละแบบมีความหมาย ดังนี้¹⁶

การอนุรักษ์ หมายความว่า การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึง การป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

การสงวนรักษา หมายความว่า การดูแลรักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

การปฏิสังขรณ์ หมายความว่า การทำให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

การบูรณะ หมายความว่า การซ่อมแซมและปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือนของเดิมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิม และสิ่งที่ทำขึ้นใหม่

โบราณสถานนั้นมีหลายประเภท เช่น เป็นพื้นที่บริเวณที่กำหนดให้เป็นโบราณสถาน เป็นอาคาร เป็นซากปรักหักพัง และก็ยังแบ่งการใช้งาน คือ ใช้ตามหน้าที่เดิมของโบราณสถาน และใช้ตามหน้าที่ใหม่ เช่น ซากโบราณสถาน ก็ถูกทำให้เป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น ส่วนที่ใช้ตามหน้าที่เดิม เช่น บ้านที่ยังมีคนอยู่ หรือวัดโบสถ์ที่ไม่ได้ทรุดโทรมก็ยังใช้ประกอบพิธีตามศาสนาได้อยู่ ดังนั้นการดูแล การจัดการก็จะแตกต่างกัน ปัญหาที่พบก็แตกต่างกัน อย่างเช่นการอนุรักษ์โบราณสถานที่ใช้งานตามหน้าที่เดิมนั้น อาจจะมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างตามความเหมาะสมตามการใช้งาน แต่ยังคงคงรูปแบบเดิมไว้ ส่วนที่เปลี่ยนการใช้ตามหน้าที่ใหม่ เช่น โบราณสถานที่เป็นซากปรักหักพัง เปลี่ยนการใช้งานเป็นสถานที่ท่องเที่ยว การอนุรักษ์ก็คือไม่ให้ทรุดโทรมไปมากกว่าเดิม แต่ไม่ต้องสร้างขึ้นมาใหม่ อย่างเช่น วัดศรีชุมที่สุโขทัย

¹⁶พิสิฐ เจริญวงศ์ บทความพิเศษ, “การอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ”, สารกรมศิลปากร ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2537

การดำเนินการใช้วิธี สงวนรักษา เพื่อที่จะดูแลปกป้องมิให้เกิดความเสียหายไปมากกว่าเดิม โดยไม่ได้มีการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือต่อเติมส่วนที่ขาดหายไป ทำให้นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวชมได้ใช้จินตนาการในการเที่ยวชมโบราณสถานดังกล่าวว่าบนยอดของโบราณสถานที่หักพังลงไปแล้ว มีลักษณะอย่างไรบ้างก็จะบอกว่าเป็นทรงกลม ทรงรี (เจดีย์) ทำด้วยไม้ อิฐ หรือหิน ซึ่งถือว่าเป็นอีกอรรถรสหนึ่งของการเที่ยวชมโบราณสถาน แต่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไม่เข้าใจ เมื่อเห็นกรมศิลปากรซ่อมแซมโบราณสถานเสร็จแล้ว ซึ่งกรมศิลปากรซ่อมแซมโบราณตามหลักการอนุรักษ์คือไม่ได้ไปสร้างขึ้นใหม่ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ก็ออกมาต่อว่ากรมศิลปากรว่าไม่ได้ซ่อมแซมโบราณสถาน ยังเป็นซากปรักหักพังอยู่เลย ปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไม่เข้าใจวิธีการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะโบราณสถานมีหลายแบบ การใช้สอย การดูแล การซ่อมแซมย่อมแตกต่างกันไป ถ้าประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไม่เข้าใจหลักการอนุรักษ์อย่างแท้จริงแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้

โดยในปัจจุบันนี้ในการอนุรักษ์คุ้มครองโบราณสถาน ทางกรมศิลปากรจะมีการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน เนื่องจากว่าโบราณสถานของประเทศมีมากมายจนกรมศิลปากรไม่สามารถที่จะดูแลได้ทั่วถึง แม้โบราณสถานทุกแห่งจะมีคุณค่าในฐานะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมด้วยกันทั้งสิ้น แต่ลักษณะเด่นในด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่กับโบราณสถานจะมีความมากน้อยต่างกัน จึงต้องเลือกดูแลรักษาโบราณสถานที่มีความสำคัญ ๆ โดยกรมศิลปากรจะตั้งคณะกรรมการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาโบราณสถานอันเป็นสมบัติและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ได้กำหนดให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการนำขึ้นทะเบียนและการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน
2. จัดลำดับความสำคัญโบราณสถาน
3. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของบุคลากร งบประมาณ และ บริหารการจัดการโบราณสถานแต่ละระดับ
4. ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถานจะพิจารณาตามประเภทของโบราณสถานตามลักษณะทางกายภาพ โดยแบ่งออกเป็นดังนี้¹⁷

¹⁷ สำนักโบราณคดีกรมศิลปากร, การจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน . หน้า 2

1. สิ่งก่อสร้างเดี่ยว หมายถึง สิ่งก่อสร้างใดคนหนึ่งหลังซึ่งรวมถึงที่ตั้ง องค์กรประกอบ และอุปกรณ์ที่ติดที่ ที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะสถาปัตยกรรม วิชาการ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา
2. กลุ่มของสิ่งก่อสร้าง หมายถึง สิ่งก่อสร้างเดี่ยวหลายหลังที่มีส่วนเชื่อมต่อกัน หรือที่ตั้งอยู่รวมกันเป็นกลุ่มรวมทั้งบริเวณทั้งหมดที่ล้อมรอบอยู่ ประกอบด้วย ลักษณะสถาปัตยกรรม ที่มีเนื้อหาเดียวกัน เกี่ยวเนื่องกัน ตำแหน่งที่ตั้งในพื้นที่นำมาซึ่งคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ สถาปัตยกรรม วิชาการ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา
3. ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ หมายถึง ย่านหรือเมืองที่ประกอบด้วย โบราณสถานร่องรอยหลักฐานของเมือง เช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง หรือพื้นที่ที่ตั้งสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะกลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่และขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มของสิ่งก่อสร้าง
4. แหล่งโบราณคดี หมายถึง บริเวณหรือแหล่งที่อยู่บนดิน ใต้ดิน และใต้น้ำ ที่พบหลักฐานผลงานที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์กับธรรมชาติร่วมกัน อันมีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปะ ชาติพันธุ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา รวมถึงซากของสิ่งก่อสร้างที่ยังไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจน เนื่องจากยังมิได้มีการขุดค้น ขุดแต่ง หรือได้ถูกทำลายไป ตลอดจนผลงานทางประติมากรรม จิตรกรรม จารึกบนแผ่นหินธรรมชาติติดที่ เช่น ถ้ำ เพิงผา ที่มนุษย์เข้าไปอยู่อาศัยและประกอบกิจกรรม จำแนกเป็นแหล่งโบราณคดีที่ขุดค้นแล้ว แหล่งโบราณคดีที่ยังไม่ได้ขุดค้น แหล่งถ้ำศิลปะ
5. แหล่งประวัติศาสตร์ หมายถึง บริเวณหรือแหล่งที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับการกล่าวอ้างถึงในหลักฐานเอกสารทางประวัติศาสตร์ ทั้งที่เป็นภาพหรือเป็นพจน์ มีผลให้มียุทธศาสตร์ทางด้านประวัติศาสตร์ สังคม หรือชาติพันธุ์วิทยา
6. ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ หมายถึง บริเวณหรือสถานที่ ที่ประกอบด้วยหลักฐานทางกายภาพที่แสดงถึงความคงอยู่ของมนุษย์ ซึ่งยืนยันถึงความเข้าใจ ความชื่นชม และความมั่นคงของสภาพแวดล้อม สะท้อนให้เห็นถึงรสนิยมการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับความต้องการของช่วงเวลาและพื้นที่เฉพาะแหล่งมีความหมายตั้งแต่ สวนประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นงานสร้างสรรค์ทางศิลปะที่มีการใช้พืชพันธุ์มาประกอบ และพื้นที่ภายนอกซึ่งเป็นที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมถึง รั้ว อุปกรณ์ประกอบถนน ลวดลายพื้น องค์กรประกอบบริการสาธารณะและลานโล่ง เป็นต้น

การจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายวางแผนดำเนินงาน โดยจะมีผลในเรื่องของการเสนอขึ้นทะเบียนหรือบัญชีโบราณสถาน

ตรวจสอบ และการดูแลรักษา เพราะโบราณสถานมีลักษณะ ปังจัย และความต้องการในการดูแลรักษาที่แตกต่างกันออกไป โดยจะแบ่งเป็น¹⁸

1. การจัดลำดับคุณค่าของโบราณสถาน

1.1 อันดับหนึ่ง สมบัติแห่งชาติ คือ องค์กรประกอบโดยรวมของโบราณสถานซึ่งได้รับการพิจารณาจากเกณฑ์การประเมินคุณค่าทางสุนทรียภาพ คุณค่าทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี คุณค่าทางวิชาการและการศึกษา และคุณค่าทางสังคม แล้วปรากฏว่ามีคุณค่าความสำคัญยอดเยี่ยมในระดับชาติ และอาจมีศักยภาพเพียงพอที่จะเสนอให้มีความสำคัญในระดับโลกได้ในฐานะมรดกโลก

1.2 อันดับสอง มรดกทางวัฒนธรรมสำคัญ คือ โบราณสถานซึ่งได้รับการพิจารณาแล้ว ปรากฏว่า มีคุณค่าความสำคัญรองลงมาจากอันดับหนึ่ง โดยมีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นตัวแทนในระดับภูมิภาค

1.3 อันดับสาม มรดกทางวัฒนธรรม คือ โบราณสถานซึ่งได้รับการพิจารณา ปรากฏว่าลดลงมาจากอันดับสอง โดยมีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นตัวแทนในระดับจังหวัด

1.4 อันดับสี่ อาคารสถานที่อนุรักษ์ คือ โบราณสถานที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น

โดยในอันดับ 1-3 จะเสนอขึ้นทะเบียนโบราณสถาน จัดเป็นโบราณสถานระดับชาติ ส่วนอันดับ 4 จะเสนอขึ้นบัญชีโบราณสถาน เพื่อจัดให้เป็นโบราณสถานระดับท้องถิ่น

2. การจัดลำดับศักยภาพในการอนุรักษ์

2.1 ศักยภาพสูง ได้แก่ โบราณสถานที่มีความพร้อม หรือสมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับการอนุรักษ์มาก

2.2 ศักยภาพปานกลาง ได้แก่ โบราณสถานที่มีความพร้อม หรือสมควรที่จะได้รับอนุรักษ์ปานกลาง

2.3 ศักยภาพต่ำ ได้แก่ โบราณสถานที่มีความพร้อม หรือสมควรที่จะได้รับอนุรักษ์น้อย

3. การจัดลำดับการดำเนินการอนุรักษ์

3.1 เร่งด่วน ได้แก่ โบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพมาก ต้องได้รับการดำเนินงานอนุรักษ์โดยด่วน

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

3.2 จำเป็นแต่ไม่เร่งด่วน ได้แก่ โบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพปานกลางให้พิจารณาทำการอนุรักษ์ในลำดับถัดจาก กลุ่มที่ 1

3.3 ยังไม่มีความจำเป็น ได้แก่ โบราณสถานที่มีความเสี่ยงต่อการเสื่อมสภาพน้อย ให้รอดำเนินการในลำดับหลังได้

ในการจะทำการอนุรักษ์โบราณสถานแห่งใด จะต้องพิจารณาจากการจัดลำดับทั้ง 3 แบบ ประกอบกัน ไม่ใช่ว่าโบราณสถานที่มีคุณค่าสูงกว่า เช่น เป็นโบราณสถานในฐานะสมบัติแห่งชาติแล้วจะต้องได้รับการอนุรักษ์ก่อนโบราณสถานที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าเสมอไป จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อโบราณสถานมากน้อยแค่ไหน โดยจะมีการให้คะแนน เพื่อใช้ในการพิจารณาหาความเหมาะสมในการอนุรักษ์พื้นที่ โบราณสถานได้อย่างถูกต้องตามความจำเป็นต่อไป

2.1.3 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับนานาชาตินั้นได้เริ่มมีอิทธิพลต่อกระแสการพัฒนาประเทศ อย่างเป็นรูปธรรมอันเนื่องมาจาก การประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit เมื่อ ปี พ.ศ. 2535 ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นเสมือนพันธกรณีระหว่างนานาชาติ ที่ต้องดำเนินการพัฒนาตามแนวทางที่กำหนดไว้ รวมทั้งในการประชุมที่กรุงโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในครั้งต่อมา ทั้งนี้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรครอบคลุมประเด็นดังนี้

1. เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และรับประโยชน์จากการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน
2. กระบวนการเป็นไปอย่างสมัครใจ โดยร่วมกันตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน
3. การมีส่วนร่วมในทุกระดับก่อให้เกิดการเชื่อมโยงด้านความคิด

โดย นิยามของ การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิด เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹⁹ ดังนั้นทุกฝ่ายจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงการ

¹⁹ “การมีส่วนร่วม กลไกสำคัญในการคืนสมดุลสู่ธรรมชาติ” .วารสารเศรษฐกิจและสังคมไทย ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-มิถุนายน .2546

ติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆด้วยความสมัครใจ สรุปก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีโอกาสเข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น

สืบเนื่องมาจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ที่รีโอ เดอ จาเน โร ประเทศบราซิล นานาชาติได้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงได้ร่วมกันประชุมเพื่อหามาตรการในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ.1988 ที่ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งผลก็คือได้ร่างอนุสัญญาขึ้นฉบับหนึ่งเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Arhus Convention) ในอนุสัญญาฉบับนี้จะกำหนดสิทธิของทุกคนในการรับข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจรัฐ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ยังรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการของรัฐที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิในการที่จะแสดงความคิดเห็นของคนต่อรัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้ในการพิจารณา รวมทั้งสิทธิในการร่วมตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการของรัฐ

ในเรื่องของข้อมูลข่าวสาร อนุสัญญาฉบับนี้จะมีการกำหนดเอาไว้สองรูปแบบ คือ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนเป็นฝ่ายร้องขอ กับข้อมูลข่าวสารที่เป็นหน้าที่ของทางรัฐจะต้องให้กับประชาชน โดยเฉพาะนโยบายหรือโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่รัฐที่จะต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบ สำหรับการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายและแผนนั้น ก็ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มความโปร่งใส และยุติธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของคน และผลของการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะถูกนำกลับไปพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจตามความเหมาะสม²⁰

²⁰ ARHUS CONVENTION, Article 5, 1 (c) In the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected

จากอนุสัญญาฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าได้เปิดกว้างให้กับทุกคนในการที่จะร่วมกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ไม่จำกัดเฉพาะรัฐอีกต่อไป โดยสิ่งแวดล้อมนั้น มีทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (nature environment) และสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม (cultural environment) ที่ผ่านมามักจะมองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมเป็นคนละเรื่อง แยกต่างหากจากกันโดยสิ้นเชิง สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้รับการเอาใจใส่มากกว่าสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรม ดังจะเห็นได้จากเวทีสิ่งแวดล้อมนานาชาติ และจากการจัดสรรงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่สิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมให้คุณค่าในการหล่อหลอมสมาชิกของสังคม ดังนั้นถ้ากล่าวถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จึงไม่สามารถที่แยกสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมออกจากกันได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในระดับนานาชาติแล้วการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะให้ความสำคัญทั้งสองอย่างดังที่กล่าวมา โดยจะเห็นได้จากอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก (Convention Concerning The Protection of the World Cultural And Natural Heritage) ที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม ซึ่งมีการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทั้งทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม หรือแม้แต่ในรูปแบบที่มีการผสมกันทั้งทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพัฒนาการทางวัฒนธรรมได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติในช่วงเวลาต่างๆ ผลงานสร้างสรรค์ของมนุษย์ถูกสร้างให้เหมาะสมกับลักษณะของภูมิประเทศ หรือก็คือว่าลักษณะทางธรรมชาติเหล่านี้เป็นพื้นฐานของแรงบันดาลใจให้แก่มนุษย์ในการประดิษฐ์สิ่งต่างๆ ขึ้นมา ดังนั้น

6, Each Party shall encourage operators whose activities have a significant impact on the environment to inform the public regularly on the environmental impact of their activities and products, where appropriate within the framework of voluntary eco-labelling or eco-auditing schemes or by other means

Article 7, Each Party shall [promote] public participation during the preparation of [policies,] plans and programmes related to the environment within a transparent and fair framework, having provided the necessary information to the public. Within this framework article 5, paragraphs 3, 4 and 8, shall be applied. The public which may participate shall be identified by the relevant public authority, taking into account the objectives of this Convention

Article 8 , Each Party shall strive to promote effective public participation at an appropriate stage, and whilst options are still open, during the preparation of executive regulations and other generally applicable legally binding rules of public authorities that may have a significant effect on the environment. To this end, the following steps should be taken:

- (a) Time-frame sufficient for effective participation should be fixed,
- (b) Draft rules should be published or otherwise made publicly available, and
- (c) The public should be given the opportunity to comment, directly or through representative consultative bodies.

The result of the public participation shall be taken into account so far as possible

คุณค่าทางธรรมชาติจึงแยกไม่ออกจากคุณค่าทางวัฒนธรรม แต่กลับเป็นสิ่งที่เสริมการคงอยู่และ
 วัฒนาการของงานศิลปะสร้างสรรค์ต่างๆ

นอกจากอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกแล้ว (Convention Concerning The Protection of
 the World Cultural And Natural Heritage) ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม
 (Convention for the Safeguarding Intangible Cultural Heritage) เป็นการแสดงให้เห็นถึงความ
 สนใจต่อมรดกทางวัฒนธรรมของทั่วโลก และเป็นการแสดงความ ตระหนักของนานาชาติถึงความ
 เร่งด่วน ในการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่กำลังถูกคุกคามจาก กระแสโลกาภิวัตน์และวิถีชีวิต
 ร่วมสมัย ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขช่องว่างทางกฎหมายที่เหมาะสม กับลักษณะวัฒนธรรมที่
 หลากหลายเหล่านี้ และเพื่อส่งเสริมให้มีการรับช่วงสืบต่อมรดกทางวัฒนธรรม เหล่านี้ผ่าน
 กระบวนการการอนุรักษ์ในแบบดั้งเดิม อนุสัญญาฉบับนี้ทำให้กระบวนการกำหนดกรอบ
 มาตรการในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม (ที่เป็นนามธรรม) และมีเป้าหมายในการอนุรักษ์
 ประเพณี ต่าง ๆ ที่แสดงออกในรูปของการร้อง ขับลำ หรือ อ่าน รวมทั้งภาษา ซึ่งเปรียบได้กับ
 สื่อกลาง ของมรดกทางวัฒนธรรมเหล่านี้ ศิลปะการแสดง ธรรมเนียมปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม
 เทศกาล รื่นเริงต่าง ๆ ความรู้และการปฏิบัติต่อธรรมชาติ ทั้งเพื่อให้การอนุรักษ์มรดกทาง
 วัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สัมผัสได้ หรือสัมผัสไม่ได้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
 เนื่องมาจากว่างานอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมไม่ทางด้านวัตถุ หรือทางด้านจิตใจย่อมมี
 ความสัมพันธ์สอดคล้องกันอยู่เสมอ

มรดกทางวัฒนธรรม (cultural heritage) ในประเทศไทย เราต้องยอมรับว่า
 ประสบการณ์ที่ผ่านมา ประชาชนมีส่วนร่วมในงานอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมน้อยมาก งาน
 ดังกล่าวจะต้องล่อยอยู่เหนือประชาชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนควรตระหนักว่านอกจากประชาชน
 จะเป็นเจ้าของมรดกของชาติร่วมกันแล้ว ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นผู้มี
 บทบาทโดยตรงในการที่จะอนุรักษ์ พัฒนา หรือ ทำลายมรดกนั้น ๆ ด้วย ดังนั้นในการจะพิทักษ์
 บริเวณพื้นที่สถาปัตยกรรมหรือศิลปกรรมที่เป็นเป้าหมาย จึงควรจะได้คำนึงถึงแนวทางที่จะพัฒนา
 ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ไปพร้อมกัน ประชาชนในพื้นที่ควรได้เข้าร่วมในกระบวนการวางแผน
 อนุรักษ์ พัฒนา ในการดำเนินกิจกรรมและได้รับประโยชน์จากงานอนุรักษ์ พัฒนาสิ่งแวดล้อม
 วัฒนธรรมในพื้นที่ของตนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม มิฉะนั้น การที่จะพิทักษ์รักษา และพัฒนา
 สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมให้ประสบความสำเร็จก็จะไม่สามารถเป็นจริงได้

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

กฎหมายเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการปกป้อง คุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมให้พ้นจากการถูกทำลาย หรือทำให้เสื่อมค่า โดยจะมีการกำหนดไว้อยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก เป็นมาตรการในการป้องกัน หมายถึงการคุ้มครองหรือปกป้องสภาพกายภาพของโบราณสถาน มิให้ถูกทำลาย หรือถูกทำอันตรายต่างๆ เช่น ห้ามต่อเติมหรือถอนเคลื่อนย้าย ห้ามปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนในเขตโบราณสถาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการทั่วไป กล่าวคือไม่เจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะเป็นมาตรการที่กำหนดไว้กว้างๆ ส่วนอีกมาตรการหนึ่งจะเป็นมาตรการเฉพาะเรื่องมีผลบังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น การอนุญาต หรือไม่อนุญาต การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน นอกจากมาตรการที่กำหนดในกฎหมายไว้โดยตรงแล้ว ยังมีมาตรการอีกรูปแบบหนึ่ง คือ มาตรการทางปกครอง คือกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือต่ำกว่าพระราชบัญญัติจะกำหนดให้ฝ่ายปกครอง ออกกฎภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เช่น ออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น

ประการที่สอง มาตรการป้องกันและปราบปราม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มาตรการบังคับทางกฎหมาย ซึ่งจะมีสภาพบังคับตามกฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิดตามความผิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามที่ได้กระทำไว้และเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบ เช่น มาตรการบังคับทางแพ่ง และมาตรการบังคับทางอาญา เป็นต้น

2.2.1 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ คือ การคุ้มครองรักษา บูรณะโบราณสถาน โบราณวัตถุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการลักลอบนำโบราณสถาน โบราณวัตถุออกนอกประเทศ และควบคุมการผลิตและการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุให้มีความเหมาะสม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 304 พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นการแก้ไขครั้งล่าสุดโดยยังใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการแก้ไขส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขในเรื่องโทษให้มีความเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ได้ให้ความหมายของโบราณสถานไว้ในมาตรา 4 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับ ประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย” จากความหมายของโบราณสถานดังกล่าว หมายความว่า โบราณสถาน

จะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ความหมายของคำว่าอสังหาริมทรัพย์²¹ ว่า “ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์อันติดกับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่าอสังหาริมทรัพย์ หมายความว่ารวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดินด้วย” โดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หมายความว่าจะเป็นโบราณสถานจะต้องพิจารณาจากหลักสำคัญอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ

1. อายุของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีได้กำหนดเป็นหลักตายตัว แต่โดยทั่วไปควรจะมีอายุมากกว่า 50 ปี²²
2. ลักษณะการก่อสร้างของอสังหาริมทรัพย์ ด้านรูปแบบศิลปสถาปัตยกรรม เทคนิคการก่อสร้าง รูปแบบการก่อสร้าง รวมทั้งสภาพแวดล้อมของโบราณสถานนั้น
3. หลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์ ว่ามีคุณค่าด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี แสดงถึงความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อะไร สำคัญเพียงไหน จำเป็นเพียงไรที่จะต้องสงวนรักษาไว้ และเหตุการณ์นั้นส่งผลถึงพัฒนาการของสังคมและวัฒนธรรมในปัจจุบันแค่ไหนอย่างไร

การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งทางกฎหมาย ในอันที่จะคุ้มครอง ควบคุมดูแลโบราณสถาน ซึ่งเป็นหลักการที่นานาประเทศได้ใช้กันทั่วโลก ประเทศไทยก็ได้ใช้หลักการนี้ในการคุ้มครองโบราณสถานเช่นกัน หลักการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น ตามกฎหมายฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2477 ซึ่งมีอยู่แล้วแต่มิได้ใช้คำว่า “ขึ้นทะเบียน” อย่างในกฎหมายปัจจุบัน แต่ใช้คำว่า “จัดทำบัญชี” ซึ่งอยู่ในมาตรา 6 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ให้อธิบดีจัดทำบัญชี บรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศสยามขึ้นไว้ ไม่ว่าจะเป็โบราณสถาน ที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ ้วคาวาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่ศาสนา” แม้แต่ในกฎหมายฉบับปัจจุบัน คำว่า “จัดทำบัญชี” ก็ยังมีให้เห็นดังใน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 ว่า “บรรดาโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากร ได้จัดทำบัญชี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุและการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่า เป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

²¹ มาตรา 100 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²² กรมศิลปากร . คู่มือการปฏิบัติงานการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน . หน้า 7

พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ก็ได้กำหนดหลักการขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้ในว่า²³ อสังหาริมทรัพย์ที่จะขึ้นทะเบียน ต้องเป็นโบราณสถานตามบทนิยามของกฎหมายของคำว่าโบราณสถาน อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้มีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และมีอำนาจกำหนดเขตที่ดิน ตามที่เห็นสมควรเป็นเขตโบราณสถาน ซึ่งเขตของที่ดินนี้ถือเป็นโบราณสถานด้วย หากโบราณสถานใดที่อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียน มีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้ร้องต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ หากศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนหรือกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานก็ให้อธิบดีระงับการประกาศขึ้นทะเบียนหรือการกำหนดเขตที่ดิน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องต่อศาลภายในสามสิบวัน หรือศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ยกคำร้องของ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนต่อไป อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจเพิกถอนการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หรือแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน การประกาศขึ้นทะเบียนหรือประกาศเพิกถอนหรือประกาศแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โบราณสถานที่ยกอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 ด้วย

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โบราณสถานที่ไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ถูกทิ้งร้างไว้ยังมีให้เห็นได้อยู่ทั่วไป และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมควรที่จะขึ้นทะเบียน เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา และการควบคุมโบราณสถาน ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินได้ มีข้อน่าสังเกตคือ ในเรื่องการกำหนดเขตที่ดินนี้ตามกฎหมายเดิมคือ พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2477 มิได้บัญญัติไว้ เป็นเพราะว่าแต่เดิมการขึ้นทะเบียนโบราณสถานใช้วิธีประกาศชื่อโบราณสถานเท่านั้น และไม่มีข้อยุ่งยากแต่อย่างใดเพราะที่ดินว่างเปล่ายังมีอยู่มากมาย ปัญหาต่างๆ เช่น การบุกรุกที่ดินบริเวณโบราณสถานมักไม่ค่อยจะเกิดขึ้น ข้อบกพร่องของกฎหมายเดิม คือ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ก็จะไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าเขตของโบราณสถานมีอยู่แค่ไหนเพียงไร พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับปัจจุบันจึงได้อุดช่องว่างนี้ โดยกำหนดหลักการให้มีการกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน โดยเขียนไว้ชัดว่า “ให้ถือว่าเป็นโบราณสถาน” ด้วย

²³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานมีประโยชน์หลายอย่าง เช่น เพื่อคุ้มครองป้องกันทางกฎหมายต่อทรัพย์สิน และสภาพแวดล้อมของสถานที่หรือสิ่งก่อสร้างนั้นมิให้ถูกทำลายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อที่จะได้ทราบจำนวนทรัพย์สินมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ จะได้ทำการอนุรักษ์และพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน มีดังนี้

1. การสำรวจแหล่ง คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานของโบราณสถานประเภทต่างๆ เพื่อประเมินคุณค่าเบื้องต้น และพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานต่อไป โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ เช่น การศึกษา ค้นคว้า การสำรวจภาคสนาม การประเมินคุณค่าโบราณสถานเบื้องต้น การจัดทำรายงานและแผนผังหรือบัญชีโบราณสถาน

2. การจัดทำรายงานแผนผังประกอบการขึ้นทะเบียนประธานเจ้าของผู้ครอบครอง คือ เมื่อพิจารณาคุณค่าของโบราณสถานแล้ว เห็นว่าสมควรดำเนินการประกาศขึ้นทะเบียนจึงจะดำเนินการจัดทำข้อมูลรายงานและแผนผังประกอบการขึ้นทะเบียนโบราณสถานอย่างละเอียด

3. การตรวจสอบข้อมูลในรายงานและแผนผัง เป็นการตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของรายงานและแผนผังประกอบการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานของแบบรายงานและแผนผังตามที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา และนำเสนอคณะกรรมการวิชาการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนออธิบดีกรมศิลปากรลงนามประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานต่อไป

4. การประเมินคุณค่าของแหล่ง กรมศิลปากรกำหนดแนวทางในการประเมินคุณค่าโบราณสถานตามความเห็นของอธิบดีซึ่งมอบหมายภาระหน้าที่ให้สำนักงานโบราณคดี เป็นผู้ทำหน้าที่นี้ โดยจะพิจารณาจาก คุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี คุณค่าทางด้านการก่อสร้าง คุณค่าทางด้านอายุ ซึ่งเมื่อทำการประเมินคุณค่าเสร็จแล้ว ก็จะนำข้อมูลที่ประเมินได้เสนอต่อคณะกรรมการวิชาการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน ประวัติศาสตร์ ทั้งจากกรมศิลปากร และนอกกรมศิลปากร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการประกาศการขึ้นทะเบียน

5. การแจ้งเจ้าของผู้ครอบครอง เนื่องจากการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน มีจุดประสงค์คือคุ้มครองโบราณสถานมิให้ถูกทำลาย มิได้มีเจตนาจะยึดครองหรือเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของผู้ครอบครองเดิมแต่อย่างใด ผู้ครอบครองหรือเจ้าของโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนยังคงดำเนินการทำนิติกรรมได้ตามปกติ

6. การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน หลังจากคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานได้พิจารณาคุณค่าและกำหนดขอบเขตของโบราณสถานแล้ว มีมติให้อธิบดีกรม

ศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ก็ให้อธิบดีกรมศิลปากรลงนามเพื่อประกาศการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

7. การประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่ออธิบดีกรมศิลปากรได้ลงนามเพื่อประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเรียบร้อยแล้ว พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ กำหนดไว้ว่า จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบกันโดยทั่วไปจึงจะถือว่าการขึ้นทะเบียนมีความสมบูรณ์ตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการขึ้นทะเบียนจะมีขั้นตอนค่อนข้างมาก ทำให้การขึ้นทะเบียนโบราณสถานทำได้ช้าเมื่อเทียบกับโบราณสถานที่มีอยู่ในประเทศไทย เพราะประเทศไทยมีโบราณสถานประมาณ 5000 แห่ง มีที่ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานไปแล้วประมาณ 2000 กว่าแห่งเท่านั้น จึงจะพบว่ากรมศิลปากรจะมีบัญชีที่บอกว่าเป็นโบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากขึ้นทะเบียนโบราณสถานแล้วยังมีการกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานซึ่งมีความสำคัญยิ่งในการที่จะคุ้มครองป้องกัน การบุกรุกการปลูกสร้างอาคารใกล้ชิดกับโบราณสถานหรือต่อเติมเป็นที่พักอาศัย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อตัวโบราณสถานได้ และนอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองสภาพแวดล้อมหรือสภาพภูมิทัศน์ของโบราณสถานให้คงคุณค่าสวยงาม และควบคุมอาคารสูงที่สร้างขึ้นไม่ให้บังทัศนียภาพ การกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ทำให้เห็นได้ว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญเฉพาะตัวโบราณสถานเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมรอบๆ ตัวโบราณสถานด้วย ซึ่งมีข้อน่าสังเกตคือ การกำหนดเขตที่ดินโบราณสถานเป็นดุลยพินิจของอธิบดีกรมศิลปากร ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนในการกำหนดเขตที่ดินดังกล่าว และยังอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนของผู้เป็นเจ้าของโบราณสถานนั้นๆ ด้วย โดยเฉพาะถ้าเป็นบริเวณที่ดินที่มีราคาแพง ทำให้เจ้าของที่ดินไม่เต็มใจที่จะให้รัฐประกาศเขตที่ดินของโบราณสถาน

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครอง โบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เช่น เป็นของประชาชนคนใดคนหนึ่ง พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงได้บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรา 7 จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ ที่จะยึดโบราณสถานที่มีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองมาเป็นของรัฐ กฎหมายให้ความสำคัญในสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ตาม การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อธิบดีกรมศิลปากรจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ โดยการที่อธิบดีจะแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบนั้น จะต้องเป็น

เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ เพราะการขึ้นทะเบียนทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองถูกจำกัดสิทธิบางประการ เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นจะต้องร้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่อธิบดีกรมศิลปากรแจ้งให้ทราบ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมศิลปากรระงับการขึ้นทะเบียน หรือการกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ข้อที่น่าสังเกตก็คือว่า การกำหนดให้ร้องต่อศาล เป็นการเปลี่ยนหลักจากกฎหมายเดิม ที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

การเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน การขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถาน ดังนั้น หากปรากฏให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรเพิกถอนการประกาศขึ้นทะเบียนนั้น ได้นอกจากนั้นเมื่อได้ประกาศขึ้นทะเบียนแล้ว อาจมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ขยายหรือลดเขตโบราณสถาน กฎหมายจึงได้กำหนดไว้ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าว จะมีผลตามกฎหมาย ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ในเรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ในกรณีที่ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้น กฎหมายกำหนดไว้ชัดว่าอธิบดีกรมศิลปากร จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ แต่การเพิกถอนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแต่อย่างใด

ปัญหาที่พบก็คือประชาชนทั่วไปยังมีความรู้ ความเข้าใจ ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ นี้น้อยมากทำให้การอนุรักษ์หรือคุ้มครองโบราณสถานเป็นไปได้ยาก อย่างเช่นในกรณีของการขึ้นทะเบียนโบราณสถานประชาชนกลับเข้าใจว่า โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น จะกลายเป็นของรัฐปล่อยให้รัฐดูแล ส่วนที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนนั้นก็ยังไม่ได้เป็นของรัฐ ประชาชนจะทำอะไรก็ได้ ซึ่งจริงๆ ไม่ใช่อย่างนั้น เพราะโบราณสถานใดที่มีความสำคัญ มีคุณค่า ก็จะเป็นโบราณสถานทันทีโดยไม่ต้องขึ้นทะเบียน จุดนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญมากในการอนุรักษ์โบราณสถานเพราะยังมีโบราณสถานในประเทศไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนจึงสมควรที่กฎหมายฉบับนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อที่จะได้เป็นการส่งเสริมชักจูงให้ประชาชนเข้ามามีโอกาสรับรู้ถึงความสำคัญของโบราณสถาน เพราะนอกจากจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐลงไปได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาครัฐกับเอกชนด้วย

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง โบราณสถาน โดยมีสำนักโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาค้นคว้าและวิจัยรักษาหลักฐานทางวิชาการ รวมทั้งการอนุรักษ์โบราณสถานประเภทซากอาคารทางประวัติศาสตร์หรือโบราณสถานที่ยาวแล้ว ซึ่งจะต้องดำเนินการขุดแต่งและบูรณะให้คงสภาพเดิม งานส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนักโบราณคดี สถาปนิก และช่างฝีมือ โดยการเก็บชิ้นส่วนต่างๆ ที่พบในการขุดแต่ง นำมาประกอบเข้ารูปแบบตามเดิมเท่าที่จะทำได้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา กรมศิลปากรปรับแนวทางการบูรณะโบราณสถาน เป็นการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมของโบราณสถานขึ้น โดยการจัดตั้งเป็นโครงการต่างๆ ปรับปรุงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานให้โบราณสถาน เป็นส่วนโน้มนำทางสังคมและการท่องเที่ยว เช่น การอนุรักษ์โบราณสถานและการศึกษาค้นคว้าทางโบราณคดี การพัฒนาสภาพของเมือง ถนน ทางหลวง ทางเท้า ไฟฟ้า ประปา การพัฒนาทางสังคม จัดตั้งชุมชนสถานีตำรวจ การปรับปรุงภูมิทัศน์ ปลูกสวนป่า ฯลฯ การฟื้นฟูเทศกาลประเพณีและบริการทางการท่องเที่ยว

ในปัจจุบันสำนักโบราณคดีมีการแบ่งการบริการภายในออกตามภารกิจต่างๆ คือ งานด้านโบราณคดี งานอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ การอนุรักษ์จิตรกรรมและประติมากรรมติดที่ กิจการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ อุทยานประวัติศาสตร์²⁴

งานวิชาการทางโบราณคดี สำนักโบราณคดีมีโครงการดำเนินงานทางวิชาการโบราณคดี ซึ่งเป็นการสำรวจ หรือขุดค้น เพื่อสืบค้นข้อมูลทางโบราณคดี และนำผลที่ได้รับออกเผยแพร่เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางด้านโบราณคดี และประวัติศาสตร์ของชาติ เช่น การสำรวจและขุดค้นทางโบราณคดีภายในพระราชวังสราญรมย์เพื่อการบูรณปฏิสังขรณ์พระราชวังสราญรมย์ ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและกรมศิลปากร งานโบราณคดีได้นำ เป็นงานวิชาการโบราณคดีในอีกลักษณะหนึ่งที่มีความสำคัญในการตอบคำถามทางด้านการพาณิชย์นาวีในอดีตของไทย โดยใช้วิธีการศึกษาทางด้านโบราณคดีตั้งแต่งานสำรวจขุดค้นแหล่งโบราณคดีได้นำรวมทั้งศึกษาหลักฐานที่ได้จากแหล่งโบราณคดีได้นำด้วยนักโบราณคดีที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ เช่น โบราณคดีได้นำบริเวณเกาะหมาก จังหวัดตราด

²⁴กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, 93 ปี แห่งการสถาปนากลกรมศิลปากร 2547

งานอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม สำนักโบราณคดีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินงานอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติในส่วนของโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ย่านประวัติศาสตร์ เมืองและนครประวัติศาสตร์ทั่วทั้งประเทศ เช่น โครงการอนุรักษ์นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้สำนักโบราณคดียังมีหน่วยงานเพื่อดำเนินการสำรวจโบราณสถานที่มีคุณค่ายิ่งของชาติ เพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนให้เป็นโบราณสถานของชาติ ในปี 2546 สำนักโบราณคดีได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนโบราณสถานทั่วประเทศเป็นจำนวน 35 แห่ง และให้บริการแหล่งเรียนรู้ทางศิลปวัฒนธรรม โดยได้พัฒนาอุทยานประวัติศาสตร์ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ เช่น อุทยานประวัติศาสตร์อยุธยา และอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เป็นต้น

นอกจากการอนุรักษ์โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี ตลอดจนอุทยานประวัติศาสตร์ เพื่อผลประโยชน์ในด้านการอนุรักษ์ และการศึกษาทางวิชาการแล้ว ผลที่ได้ในอีกด้านหนึ่งคือ เป็นการพัฒนาศักยภาพแหล่งโบราณสถานต่างๆ ในด้านการท่องเที่ยว อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของชาติ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อการสนับสนุนนโยบายของรัฐอีกด้วย เช่น โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เวียงกุมกาม จังหวัดเชียงใหม่ และยังมีงานจัดทำสื่อความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีสื่อมากมายหลายรูปแบบนอกจากหนังสือทางวิชาการ ในปัจจุบันสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศกำลังอยู่ในความสนใจของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป และที่สำคัญที่สุดของสำนักโบราณคดี คืองานส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้ มีความรัก และความเข้าใจงานด้านศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งได้รับความรู้เบื้องต้นในการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง แหล่งโบราณคดี โบราณสถานต่างๆ ในชุมชนของตน

ปัญหาที่สำคัญที่สุดของกรมศิลปากร ก็คือ ในเรื่องกำลังคน และงบประมาณ ที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนโบราณสถานที่มีอยู่มากมายทั่วประเทศ สำนักโบราณคดี จึงได้จัดทำโครงการระบบการบริหารงานศิลปวัฒนธรรม เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชน เข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น และยังมีโครงการดูแลทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรมของชาติของพระสังฆาธิการ โครงการจัดตั้งอาสาสมัครท้องถิ่นในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม (อส.มศ.) ในปัจจุบันมีพระสังฆาธิการรวมทั้งฆราวาสที่ผ่านการอบรมแล้วรวมถึง 1507 รูป และมีอาสาสมัครที่ปฏิบัติงานด้วยความรักและเข้าใจ ทั่วประเทศมีจำนวนถึง 4604 คน

การที่ประชาชนจะเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาโบราณสถานนั้น เขาจะต้องเห็นถึงความสำคัญของการดูแลรักษาโบราณสถานด้วย เพราะที่ผ่านมามีประชาชนในท้องถิ่นมักจะทำให้ความสำคัญน้อย คิดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น การทำความเข้าใจกับประชาชนจึงเป็นเรื่อง

สำคัญจะต้องชี้แจงให้เข้าใจถึงแนวความคิดและหลักการของการดูแลรักษาโบราณสถานซึ่งให้เห็นการร่วมมือของประชาชนว่ามีประโยชน์ต่อชุมชนของตนเองอย่างไร และพยายามกระตุ้นให้องค์กรชุมชน ผู้นำที่มีอยู่ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการดูแลรักษาโบราณสถาน การเตรียมประชาชนหรืออาสาสมัครให้เข้าใจในงานดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม เป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงมาก จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง รัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ลำพังกรมศิลปากรซึ่งมีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเสื่อมโทรมและการถูกบุกรุกทำลายของโบราณสถานได้ทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ และพบว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็วก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของร่วมในโบราณสถานเข้ามามีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือ เป็นหูเป็นตาสอดส่องป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับโบราณสถาน ตลอดจนปฏิบัติงานในรูปของ อาสาสมัคร เรียกว่า อาสาสมัครท้องถิ่นในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม (อ.ส.ม.ค.) ทั้งนี้ได้กำหนดจุดประสงค์กว้างๆ ให้อาสาสมัครฯ ดังกล่าวทำหน้าที่ช่วยดูแลรักษาโบราณสถานในพื้นที่ของตนนั้นไม่ให้ชำรุดหักพังหรือสูญหาย และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับกรมศิลปากรได้ในกิจกรรมการสำรวจทางวิชาการหรือการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถาน ซึ่งก็จะกลายเป็นการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการดูแลรักษาโบราณสถานได้ทั่วประเทศ และจะเป็นการแก้ปัญหาค่าเสื่อมโทรมของโบราณสถานได้อย่างเป็นผลดีอีกด้วย อาสาสมัครฯ จึงเป็นตัวแทนของหมู่บ้านที่กรมศิลปากรได้ตระหนักถึงความสำคัญ และหวังจะได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือในการดูแลรักษาโบราณสถาน เพราะหาก อาสาสมัครฯ สามารถดูแลรักษาโบราณสถาน ได้ดี ก็เท่ากับว่าได้ช่วยกันรักษาเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรีเผยแพร่ชื่อเสียงของหมู่บ้านได้มากขึ้นเพียงนั้น แต่ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานของอาสาสมัครฯ พวกเขาอาสาสมัครฯ มักจะกล่าวว่าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทำนั้นน้อยเกินไปแล้วรู้สึกว่ามีเกียรติ เช่น หน้าที่ตากถางวัชพืช ทำความสะอาดถนนหนทางรอบๆ หรือเฝ้าระวังขั้นพื้นฐานเท่านั้น จึงทำให้ไม่รู้สึกอยากจะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว

การจัดการมรดกทางศิลปวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองดูแลรักษาและทำนุบำรุงโบราณสถานนั้น โดยแท้จริงแล้วย่อมไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากจะอาศัยแต่การปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชการแต่เพียงอย่างเดียว ในท้ายที่สุดแล้วก็ต้องอาศัยประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของประเทศ เจ้าของมรดกทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านี้ร่วมกัน ที่จะต้องมีภาระหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันมีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งหวังกันว่าจะเป็นกฎหมายใหม่ของบ้านเมือง ที่จะมาแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติให้ผ่านพ้นเข้าสู่สภาวะที่ดี นำพาประเทศสู่ความเจริญและสงบสุข ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ อย่างไรก็ตามการเข้ามามีส่วนร่วม

ของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรม โดยเฉพาะที่เป็นโบราณสถานนั้นย่อมไม่ได้หมายถึงการให้ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการ หรือดำเนินการต่อโบราณสถานในทุกที่ ทุกแห่ง และในงานทุกระดับ ทั้งนี้ก็เพราะงานอนุรักษ์มรดกทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยวิชาการเฉพาะด้านที่ต้องการความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะการจัดการกับทรัพย์สินเหล่านี้

2.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทุกด้าน โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายจากรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ ที่มาจากโครงการที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการ และมีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานได้ แต่จะสังเกตได้ว่าการมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้ ได้ใช้คำว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” ซึ่งหมายความว่า การจะได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ สุดท้ายก็อยู่ที่ดุลยพินิจของทางฝ่ายราชการว่าจะเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบหรือไม่ และอีกข้อสังเกตหนึ่งก็คือการจัดตั้งองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมักจะมีแนวทางการคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างจากรัฐ แต่การที่กำหนดให้มีการตั้งองค์กรเอกชนภายใต้กฎหมายฉบับนี้ย่อมทำให้มีปัญหาในการที่จะปฏิบัติงานร่วมกันได้

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมบางครั้งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการพิเศษและเฉพาะกับพื้นที่บางพื้นที่ที่สมควรจะได้รับการอนุรักษ์ไว้มิให้มีการทำลาย เนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นถูกทำลายแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการกำหนดไว้ ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ก็คือ การประกาศเป็นเขตพื้นที่

คุ้มครอง เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อม ดังปรากฏอยู่ในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะ.... มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่ซึ่งมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่เป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม” และในมาตรา 44 “ในการออกกฎกระทรวงให้กำหนดมาตรการคุ้มครองดังต่อไปนี้ได้ด้วย 1. กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม 2. ห้ามกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือ.... ..เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม 3. กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่ขึ้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 4. กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น.....” การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากจะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว โดยหลักการกฎหมายยังบัญญัติให้ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงของพื้นที่ว่าจะต้องไม่เป็นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น เช่น ไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมาตรา 45 ที่กำหนดว่าในพื้นที่ใดที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต..... ..รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถออกมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งได้

ปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่รักษาการตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ ฉบับนี้ คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดตั้งกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมขึ้น เพื่อเสนอแนะนโยบายและแผน แนวทาง มาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ศึกษาวิเคราะห์ประเมินคุณค่าและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการขึ้น

ทะเบียนและประกาศเขตคุ้มครองแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ และดำเนินงานตามพันธกรณีในอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม และประสานการติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการ

จากการวิเคราะห์การปฏิบัติงาน ตามหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว ในช่วงเวลาที่ผ่านมา (พ.ศ.2535 - ปัจจุบัน) พบว่าขอบข่าย หน่วยงาน และปริมาณงานต่างๆ ภายใต้หน้าที่และความรับผิดชอบ มีเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น กระแสการตื่นตัวของประเทศต่างๆ และประชาชนในเรื่อง สิ่งแวดล้อม ทั้งในด้าน การใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติ และ ทรัพยากรวัฒนธรรม จึงทำให้ กองอนุรักษ์ฯ ซึ่งเดิม มีเพียงภารกิจ ด้านนโยบาย และแผน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม มีภารกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟู มรดก ทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ของประเทศ เพิ่มขึ้นอีกมาก เช่น ประเทศมีความจำเป็น ต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่ของประเทศไปใช้เป็น ดันทุนการผลิต การสร้างรายได้ ฯลฯ จึงจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมความคุ้มค่า และป้องกันปัญหา หรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็น จะต้องมีการวางแผน การคุ้มครอง ฟื้นฟูมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ และการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม ความจำเป็นในการพิจารณาผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมที่เกิดจากโครงการพัฒนาต่างๆ ทั่วประเทศ ตลอดจนการนำทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมไปใช้ในการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศจำเป็น จะต้องมีการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ การสนับสนุนให้ทุกภาคมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และฟื้นฟู รวมทั้งการปรับปรุงมาตรการต่างๆ ที่ได้มีการใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นที่จะต้องเสนอแนะมาตรการต่างๆ อาทิ มาตรการที่จะสร้างแรงจูงใจ ทั้งทางเศรษฐศาสตร์และสังคม เป็นต้น รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดมาตรการ ในการคุ้มครองดูแล และฟื้นฟูมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการประเมินคุณค่า และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

ภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เป็นงานที่ต้องมีการวิเคราะห์ วิจัย และ ผสมผสาน ความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น การอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ โบราณคดี นิเวศวิทยา พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ สิ่งแวดล้อม กฎหมาย สังคมวิทยา การบริหารจัดการ ฯลฯ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงระบบการบริหาร และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากที่เคยเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐโดยลำพัง เปลี่ยนเป็นการให้สิทธิ และหน้าที่แก่

ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระในการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยภาครัฐ มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการดังกล่าวเท่านั้น

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม โดยได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเป็นอันมาก โดยจะเห็นได้ตั้งแต่ต้นนโยบายของกระทรวงทรัพยากรฯ เอง หรือ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีการจัดระบบการทำงานประสานกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

2.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2535 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ ปรับปรุงมาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบันที่มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่างๆ ของประเทศ ปรับปรุงมาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่ โดยในกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไว้ 2 มาตรการ คือ การกำหนด ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

ผังเมืองรวม คือ แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงผังเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ คือ แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ระบุให้ผังเมืองเฉพาะต้องมีแผนผังเมือง หรือแผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริมดำรงรักษาหรือ

บูรณะ²⁵ ระบุให้ผังเมืองเฉพาะมีข้อกำหนดที่จะใช้ปฏิบัติ หรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านั้น มีอยู่ประการหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม คือ การส่งเสริมดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และมีบทกำหนดโทษผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไข หรือ เปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากผังเมืองเฉพาะ แต่ปัญหาก็คือเจ้าพนักงานผังเมืองมักจะไม่ว่าตรงไหนมีโบราณสถานบ้าง จะรู้เฉพาะโบราณสถานที่ประกาศขึ้นทะเบียนเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ใช่หน้าที่ของเจ้าพนักงานผังเมืองด้วยที่จะต้องลงมาสำรวจพื้นที่ที่จะวางผังเมือง แต่ในปัจจุบันทางกรมโยธาธิการและผังเมืองจะมีการประสานงานกับกรมศิลปากรในการแก้ปัญหาดังกล่าวมาขึ้นกว่าเดิม

จากมาตรการดังกล่าวในพระราชบัญญัติการผังเมือง เป็นกฎหมายสำคัญในการคุ้มครองอนุรักษ์โบราณสถาน เมื่อมีการกำหนดผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่ใดก็ตามก็จะทำให้ทราบขอบเขต และบริเวณที่ตั้งของโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ด้วยซึ่งเป็นหลักฐานข้อมูลในการที่นำไปใช้กำหนดแผนคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถาน โดยที่เมื่อพบว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่มีโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี และแหล่งประวัติศาสตร์ ก็จะกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่สีน้ำตาลเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้ แล้วกำหนดมาตรการในการคุ้มครองให้มีความเหมาะสมกับสภาพของแหล่งนั้น อย่างเช่น การวางระบบถนนในบริเวณอนุสรณ์และสถานที่ได้รับการอนุรักษ์ต้องกำหนดถนนให้เลียงจากบริเวณดังกล่าว เพื่อป้องกันการจราจรและยานพาหนะออกไปนอกบริเวณซึ่งอาจทำได้ในลักษณะวงแหวนรูปสี่เหลี่ยมรอบๆ บริเวณที่อนุรักษ์ โดยมีให้ประชิดหรือผ่านเข้าไปในบริเวณดังกล่าว และควรพิจารณาพื้นที่ใกล้เคียงให้มีความเหมาะสม เช่น ถนนที่อยู่ชิดหรือผ่านเข้าไปในบริเวณนั้น อาจแปรสภาพให้เป็นทางเดิน และมีต้นไม้ให้เหมาะสมกับสภาพดังกล่าว และอีกอย่างโบราณสถานอันมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์แล้ววัฒนธรรม เช่นกำแพงเมือง คูเมือง จะต้องได้รับการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองเสมอ และจะต้องผสมผสานให้เข้ากับชีวิตในสังคมปัจจุบันด้วย แต่จะเห็นได้ว่าในหลายๆ ครั้งในการวางผังเมือง เจ้าพนักงานผู้ทำการวางผังเมืองไม่มีความรู้ด้านการอนุรักษ์ เมื่อเจ้าพนักงานพบว่าบริเวณใดมีโบราณสถานก็จะอนุรักษ์ไว้โดยไม่ให้คนใช้งานเลย ซึ่งการอนุรักษ์คือ การรักษาไว้ใช้ และใช้อย่างถนอม อย่างเช่นถ้าเป็นเมืองเก่ารัตนโกสินทร์ การอนุรักษ์ก็ต้องให้ประชาชนได้อยู่อาศัยด้วย แต่อาจจะมีการมาตรการบางอย่างเพื่อความเหมาะสมในการคุ้มครองเมือง เช่น ย้ายสถานที่ราชการออกไป เพราะว่าถ้ามีสถานที่ราชการก็จะทำให้เกิดการสัญจรไปมามากขึ้น เป็นต้น

²⁵ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

2.2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีมาตรการที่มีส่วนในการคุ้มครอง และอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไข เพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2542 ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อให้การควบคุมอาคารเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมอาคารเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารเป็นอย่างมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ในมาตรา 7 ซึ่งกำหนดว่ารัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง ยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนด เงื่อนไขในการปฏิบัติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคาร ที่เป็นโบราณสถาน ้วควาอาราม หรืออาคารต่างๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ และในมาตรา 13 ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง แต่ยังไม่มีกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐมนตรีมีอำนาจห้ามการก่อสร้าง ัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย แล้วใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ต่อไป

การสร้างอาคารที่สูงมากๆ อาจเป็นการบดบังทัศนวิสัยและข่มความงามของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในบริเวณนั้นได้ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีความสำคัญในการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทอาคารโบราณสถานมาก โดยเฉพาะพวกสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่อยู่ในย่านชุมชน หรือพวกวัดวาอารามในบริเวณชุมชนเมืองซึ่งจะให้อำนาจกับรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกกฎกระทรวงในการคุ้มครองและอนุรักษ์ โบราณสถาน ้วควาอาราม หรืออาคารต่างๆที่ใช้เพื่อการศาสนาให้มีความเหมาะสมตามสภาพแวดล้อม และนอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตรการในการกำหนดรูปแบบของสถาปัตยกรรมให้มีลักษณะสอดคล้องกับโบราณสถานอีกด้วย

หน่วยงานที่ทำมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ก็คือ กรมโยธาธิการและการผังเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรในการวางผังเมืองและพัฒนาเมือง ด้วยการกำหนด สนับสนุน และกำกับให้งานด้านการผังเมือง ด้าน

อาคาร และด้านข้าง มีมาตรฐานทางวิชาการ ที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคม กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การออกแบบการก่อสร้าง และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมืองพื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแล นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการกำหนดคุณภาพ และมาตรฐานการก่อสร้าง ด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้าง ตามระบบการผังเมืองที่ดี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแล้ว เช่น กฎหมายผังเมืองมีการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจะเห็น ได้จากการกำหนดผังเมืองรวมจะเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องที่เข้ามาแสดงความคิดเห็นในช่วงก่อนมีการดำเนินการวางผังและจัดทำผังเมือง รวมทั้งผังเมืองเฉพาะ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองเฉพาะ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้วางและจัดทำที่จะต้องทำการปิดประกาศแสดงเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น เพื่อเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่น มาเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือสำนักผังเมือง แล้วแต่กรณี ภายใน 45 วันนับแต่วันปิดประกาศดังกล่าวนอกจากนี้ ผู้วางและจัดทำจะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นทราบ โดยในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ มาตรการดังกล่าวขอมส่งผลดีต่อเจ้าของโบราณสถาน หรือผู้ครอบครองโบราณสถานในการที่จะแสดงความคิดเห็นในการวางผังเมืองเฉพาะซึ่งมีโบราณสถานของตนอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อที่จะได้วางผังเมืองเฉพาะและกำหนดวิธีการดูแลรักษาโบราณสถานให้มีความเหมาะสมตามสภาพแวดล้อมต่อไป แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับมาตรการดังกล่าวสักเท่าไร จึงทำให้การอนุรักษ์คุ้มครองโบราณสถาน หรือแหล่งโบราณคดีไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

ส่วนกฎหมายควบคุมอาคารก็ได้กระจายอำนาจไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเช่นกัน อย่างเช่น หากผู้ใดจะรื้อถอนอาคารที่มีความสูงเกิน 15 เมตร ที่อยู่ห่างจากอาคารอื่น หรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงอาคาร หรืออาคารที่อยู่ห่างจากอาคารหรือที่สาธารณะน้อยกว่า 2 เมตร จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็มี

ประโยชน์ต่อการคุ้มครอง และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เพราะสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จำนวนไม่น้อยถูกทำลายโดยประชาชนในพื้นที่นั้นๆเอง เพราะหลายครั้งประชาชนอาจจะไม่เห็นคุณค่าหรือความสำคัญของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จึงได้ทำลายสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมดังกล่าว ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยให้สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกครั้ง ไม่ให้ประชาชนนั้นๆกระทำการไปโดยพลະกาล

2.2.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่มีบทบาทและความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเมืองเป็นหลัก เพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สะอาดและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการกำหนดเป็นหน้าที่และข้อห้ามต่างๆ ให้แก่ประชาชนปฏิบัติ

กฎหมายฉบับนี้มีส่วนสำคัญในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเช่นกัน เพราะโดยส่วนมากแล้วโบราณสถานของประเทศไทย จะอยู่ในรูปของวัดวาอารามเนื่องจากประเทศไทยเป็นเมืองพุทธ ซึ่งวัดวาอารามส่วนมากก็จะอยู่ในแหล่งชุมชนในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งโบราณสถานที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตเมือง อย่างเช่น วัดพระแก้ว พระบรมมหาราชวัง เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้ก็จะมีความสำคัญในการรักษาความสะอาดของโบราณสถานดังกล่าวไม่ให้สกปรกได้ เพราะความเสื่อมโทรมของโบราณสถานส่วนหนึ่งก็มาจากการปล่อยปละละเลยไม่ทำความสะอาดโบราณสถานซึ่งส่งผลกระทบต่อโบราณสถานทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ที่มีส่วนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมอีกเรื่องหนึ่ง ก็คือ การควบคุมป้ายโฆษณาหรือใบปลิวในบริเวณที่เป็นโบราณสถานไม่ให้ป้ายโฆษณาหรือใบปลิวไปบดบังทัศนียภาพอันสวยงามได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 10 ของพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดว่าการ โฆษณาด้วยการปิด ทั้งหรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน และมีกำหนดด้วยว่าถ้าการโฆษณาโดยมิได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของการ โฆษณานั้นจัดการให้ถูกต้องได้หรือให้ยกเลิกการ โฆษณานั้นไปเลยก็ได้ ตัวอย่างเช่นในกรุงเทพมหานครเขตวงเวียนใหญ่ถ้าไปในตอนกลางคืนจะมองไม่เห็นอนุสรณ์พระเจ้าตากสินมหาราช ซึ่งเป็นที่เคารพชังในประเทศไทย จะเห็นก็แค่ป้ายโฆษณา แม่โขง ออโต้ วาโก้ ที่มาบดบังอนุสรณ์สถานของพระเจ้าตากสินมหาราช เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ

แล้วเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมักจะมองข้ามกฎหมายฉบับนี้กัน ดังจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กันน้อยมากหรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กันให้เห็นเลย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการคุ้มครอง และอนุรักษ์โบราณสถาน จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ โดยแต่ละฉบับก็จะมีกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุที่แตกต่างกันไป ซึ่งจากการศึกษาจะพบได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะมีความไม่ชัดเจนคลุมเครือในการปฏิบัติ เพื่อที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุอยู่ รวมทั้งองค์กรต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็มีอยู่มากมายไม่เฉพาะแต่กรมศิลปากรเท่านั้น โดยจะเห็นได้จากหลายๆครั้งที่ผ่านมามีปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากการประสานงานขององค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานยังไม่ประสานงานกัน หรือมีความขัดแย้งกันเอง แม้แต่ผู้ออกกฎหมายก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์โบราณสถานที่ต้อง ทำให้การคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถาน เท่าที่ผ่านมามีประสบความล้มเหลว

2.3. มาตรการบังคับทางกฎหมาย

มาตรการบังคับทางกฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้กฎหมายที่บัญญัติออกมามีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติเนื้อหาสาระได้ดีเพียงใด แต่ไม่สามารถที่จะนำไปปฏิบัติจริงได้กฎหมายนั้นก็ไม่มี ความหมาย ดังนั้นมาตรการบังคับทางกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จะทำให้กฎหมายนั้นมีความศักดิ์สิทธิ์ ก็จะเป็นตัวกำหนดว่าใครมีหน้าที่อะไรบ้าง อย่างไร ถ้าไม่ได้ทำหน้าที่หรือละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องรับผิดชอบ เช่นไรบ้าง ซึ่งกฎหมายจะต้องมีสภาพที่สามารถบังคับได้จริง คือถ้ามีใครที่ทำผิดตามที่กฎหมายบังคับก็ต้องได้รับโทษ โดยที่มาตรการบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทโบราณสถาน จะมีทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางแพ่ง และมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งแต่ละมาตรการก็จะมีลักษณะและความสำคัญในการคุ้มครอง อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม

2.3.1 มาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมไม่ให้ถูกทำลาย โดยที่มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น มาตรการทางปกครองเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติกรต่างๆ

ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำกฎหมายไปใช้ให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะออกกฎหมายให้ครอบคลุมได้ทุกเรื่อง และทั้งไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดอะไรขึ้นในอนาคต ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถสร้างเครื่องมือขึ้นใช้เองได้เพื่อที่จะนำไปใช้บังคับกับเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม คือให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์ ลักษณะพิเศษของมาตรการทางปกครองคือ มีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวกว่าการออกกฎหมายมาฉบับหนึ่งเพราะการออกกฎหมายมาแต่ละฉบับจะใช้เวลามากกว่าซึ่งฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ภายใต้อำนาจของกฎหมายแม่บท ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขครั้งหลังสุด พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติหลายมาตรา ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันไม่ให้โบราณสถานและโบราณวัตถุถูกทำลาย หรือรักษาสภาพของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด เช่น ให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้เข้าชมโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วปฏิบัติระหว่างเข้าชม ตามมาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัย ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว หรือให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงในการกำหนดอัตราค่าเข้าชมโบราณสถานกฎกระทรวงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 หรืออย่างเช่นออกคำสั่ง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ที่กำหนดการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงวัฒนธรรมและกรมศิลปากร รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุของชาติมากยิ่งขึ้น²⁶

นอกจากนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่มีความสำคัญอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ ที่อาจถูกทำลายอันเนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ได้ง่ายและยังไม่ได้ประกาศกำหนดเข้าเป็นเขตอนุรักษ์และการออกกฎกระทรวงดังกล่าวให้กำหนดมาตรการอย่างใด

* ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม

²⁶ คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรม ที่ 157/2547, เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

* ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อย่างหนึ่งไว้ด้วย เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การห้ามทำกิจกรรม หรือกิจกรรมใดๆที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ออกกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตไว้แล้ว คือ ประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 จากประกาศกระทรวงฯ ที่กำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่จังหวัดภูเก็ต ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองศิลปกรรมไว้พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมชั้นใน ชั้นนอก ไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 12 เมตร ส่วนพื้นที่นอกกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารทุกอาคารทุกชั้นรวมกันต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio : FAR) และสัดส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ดิน (Building Coverage Area : BCA) รวมทั้งกับการกำหนดความสูงของอาคารในบางพื้นที่ไว้ด้วย²⁷ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้ แต่ว่ามาตรการดังกล่าวนี้ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ก็เพียงแต่ที่จังหวัดภูเก็ตดังกล่าวเพียงแห่งเดียวเท่านั้น เนื่องจากว่าการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองดังกล่าวนี้จะมีขั้นตอนมากทำให้การประกาศล่าช้า เพราะการดำเนินการจะต้องได้รับการตอบรับจากผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วส่งเรื่องมายังกองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพื้นที่เฉพาะก่อน แล้วทางอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ก็จะส่งคนลงไปตรวจสอบพื้นที่ เสร็จแล้วก็ประชุมกันอีกเมื่อเห็นสมควรจึงจะประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้ทันทั่วทั้งและอีกสาเหตุหนึ่งก็คือมักจะพบกับปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ที่จะประกาศเขตพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งในประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 2 ในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ตก็พบกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน

2.3.2.2 มาตรการบังคับทางแพ่ง

แต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น เมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด กฎหมายที่จะนำมาวินิจฉัยความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว การดำเนินคดีทางแพ่งเอากับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จะใช้หมวดความรับผิดชอบทางแพ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนั้นในการวิเคราะห์ถึงมาตรการบังคับทางแพ่งจึงต้องวิเคราะห์จาก กฎหมาย 2 ฉบับ ดังกล่าว

²⁷ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย , “เร่งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม” , เอกสารรายงานของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, หน้า 5-18

ก. มาตรการบังคับทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่นำมาใช้บังคับกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม มาตราแรก คือ มาตรา 420 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายทดแทนเพื่อการนั้น” เนื่องจากกฎหมายลักษณะละเมิด เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองบุคคลมิให้ต้องถูก “ล่วงละเมิดผิดหน้าที่” (Breach of a duty) จากการกระทำของบุคคลอื่น โดยสิทธิของบุคคลที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนี้จะเป็นสิทธิโดยทั่วไปที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพและไม่กระทำการใดอันเป็นการล่วงเกินสิทธิเหล่านั้น²⁸ เช่นสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งตามมาตรา 420 นี้ การพิสูจน์ความรับผิดในเรื่องละเมิดมีประเด็นที่จะต้องพิสูจน์ คือ

1. จำเลยได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่
2. การกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่
3. ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมีมากเพียงใด
4. โจทก์ควรได้รับค่าเสียหายเพียงใด

ปัญหาในการพิสูจน์ความผิดตามมาตรานี้ก็ คือ ประเด็นการพิสูจน์ดังกล่าวนี้ตกเป็นหน้าที่ของโจทก์ซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 ซึ่งมีหลักว่า ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบ จากกรณีดังกล่าวปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในคดีสิ่งแวดล้อม การพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์นั้น ทำได้ยากลำบากมาก อีกประการหนึ่งก็คือศาลจะตัดสินใจให้บุคคลได้รับโทษในผลแห่งละเมิดหรือไม่นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

โดยที่ความรับผิดทางแพ่งตามมาตร 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถที่จะนำมาใช้กับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้เช่นกัน เช่น ในกรณีที่มีบุคคลได้รับอนุญาตก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินที่เป็นเขตโบราณสถานซึ่งมีเจ้าของ แล้วถ้ามีการตอกเสาเข็ม ทำให้โบราณสถานในที่ดินข้างเคียงได้รับความกระทบกระเทือนจนเกิดความเสียหาย เจ้าของที่ดินที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการตอกเสาเข็มนั้นสามารถที่ฟ้องผู้ที่

²⁸ไพจิตร บุญญพันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด . (พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร นิติบรรณาการ 2538), หน้า 1-2

ได้รับอนุญาตก่อสร้างนั้นๆ ได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของคำวินิจฉัยของศาลที่ได้เคยตัดสินในกรณีอย่างนี้มาแล้ว (คำพิพากษาฎีกา 2474/2539)

ข. มาตรการบังคับทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในมูลละเมิด ทำให้ทราบความรับผิดชอบทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความซับซ้อนทำให้ที่ผ่านมา การจัดการกับคดีสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงได้มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับคดีสิ่งแวดล้อม ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยจะอยู่ใน มาตรา 96 และ 97 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

1. เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย” ความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นี้ เป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งคำว่ามลพิษนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำนิยามว่า “มลพิษ หมายถึง ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะ

ที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุร้ายกาจอื่นๆ ที่เกิดขึ้นหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย” ซึ่งความเสียหายตามมาตรา 96 มีความหมายกว้างมาก คือ รวมทั้งชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินทั้งของรัฐและของผู้อื่น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องต่อผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษได้ ส่วนกรณีของรัฐหน่วยงานที่จะฟ้องได้คือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการขจัดมลพิษนั้น²⁹ ส่วนภาระการพิสูจน์นั้น เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นรั่วไหลหรือแพร่กระจายมาจากสถานที่ใดของจำเลยเพียงเท่านี้ ภาระการพิสูจน์ก็จะโอนไปยังจำเลยทันที ซึ่งจะเห็นได้ในจังหวัดชลบุรีที่ได้มีการระเบิดหิน ใกล้บริเวณที่เป็นโบราณสถานพระจุลาราชฐาน การระเบิดหินดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อโบราณสถานแห่งนี้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะต้องจัดการกับผลกระทบดังกล่าว ก็สามารถที่จะฟ้องเจ้าของสัมปทานนั้นเพื่อได้รับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ นี้ได้

ความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น” ตามมาตรานี้ผู้ที่มีอำนาจฟ้องคือ รัฐผู้เดียวเท่านั้น ทั้งนี้เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งจะคุ้มครองเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา ๙๗ คือใครก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือหน่วยงานของรัฐเอง ซึ่งผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องจ่ายให้กับรัฐ โดยที่หน่วยงานที่มีสิทธิฟ้องตามมาตรา ๙๗ นี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือหน่วยงานนั้นมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองดูแลหรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่สูญหาย ถูกทำลายหรือถูกทำให้เสียหายหรือไม่ หากมีความเกี่ยวข้องหน่วยงานนั้นย่อมสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้³⁰ ส่วนการดำเนินคดีได้กำหนดตัวผู้เสียหายไว้เฉพาะรัฐเท่านั้น ซึ่งการดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะดีกว่าเอกชนเป็นผู้ดำเนินคดีในแง่ของการค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ

²⁹ อำนาจ วงศ์บัญญัติ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์วิญญูชนจำกัด กุมภาพันธ์ 2545), หน้า 496

³⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 499

2.3.2.2 มาตรการบังคับทางอาญา

มาตรการบังคับทางอาญาเป็นมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เป็นมาตรการทั้งป้องกันและปราบปรามที่รัฐนำมาใช้กับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้มีทั้งมาตรการทางตรง ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และมาตรการประกอบซึ่งเป็นเพียงมาตรการส่วนหนึ่งที่อาจจะช่วยในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามมาตรการต่างๆ รวมทั้งมาตรการบังคับทางปกครองด้วย การฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อมาตรการทางอาญาจะได้รับโทษ จำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้กระทำความผิดจะต้องดำเนินการไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ เริ่มตั้งแต่จับกุมสอบสวน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไป อย่างไรก็ตามก็เห็นได้ว่าแม้มาตรการบังคับทางอาญาจะมีการกำหนดโทษไว้ค่อนข้างรุนแรงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง เช่นการลักลอบนำโบราณวัตถุจากอาคารบ้านเรือน วัด สถานที่เก็บรักษาโบราณวัตถุ จึงขอแสดงให้เห็นมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้กันอยู่ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จะมีอยู่ทั้งในประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ก. มาตรการบังคับทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดให้นำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดโดยตรง ซึ่งมีลักษณะ 12 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์ในมาตรา 335 ทวิ ได้บัญญัติว่าห้ามลักทรัพย์ที่เป็นพระพุทธรูปหรือวัตถุในทางศาสนา ถ้าทรัพย์นั้นเป็นที่สักการบูชาของประชาชน หรือเก็บรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพระพุทธรูปหรือวัตถุดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสองหมื่นบาท มาตรการทางอาญาดังกล่าวนี้นี้มีไว้เพื่อป้องกันสมบัติของชาติ ส่วนแรกของมาตรานี้จะจำกัดเฉพาะพระพุทธรูป ไม่ว่าจะทำโดยหล่อ ปั้น แกะสลัก เขียน พิมพ์ที่ถือว่าเป็นพระพุทธรูป ส่วนวัตถุทางศาสนาไม่จำกัดว่าเป็นวัตถุทางศาสนาของศาสนาใด อาจจะเป็นของศาสนาอื่นก็ได้ เช่น พระเชตุ กางเขน เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงก้อนหิน ท่อนไม้ ที่คนนับถือบูชาแต่ไม่ใช่ของทางศาสนา และที่สำคัญอีกอย่างของมาตรานี้คือจะต้องเป็นทรัพย์ที่มีเจ้าของหรือเป็นของแผ่นดิน และต้องเป็นที่ที่คนทั่วไปสักการบูชาด้วย พระพุทธรูปของเอกชนที่เก็บไว้บูชาเป็นการส่วนตัวไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรานี้ ส่วนในวรรคที่ 2 กำหนดไว้ว่า ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก ได้กระทำในวัด สำนักสงฆ์ สถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา โบราณสถานอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน สถานที่ราชการหรือพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามหมื่นบาท ในวรรคนี้

หมายถึง โบราณสถานของแผ่นดินหรือของรัฐไม่ว่าจะได้ขึ้นทะเบียนโบราณสถานแล้วหรือไม่ แต่ไม่รวมถึงโบราณสถานในที่ดินของผู้อื่น³¹

มาตรา 360 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในมาตรา 360 ทวิ ที่กล่าวว่าถ้าการทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่ประดิษฐานอยู่ใน วัด สำนักสงฆ์ สถานอันเป็นที่เคารพทางศาสนา โบราณสถานอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน สถานที่ราชการหรือพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ มาตรานี้ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางอ้อมสำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุ

อย่างไรก็ตามมาตรการบังคับทางอาญา แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเฉพาะพระพุทธรูปหรือวัตถุ เนื่องในทางศาสนาแต่ก็เป็นการคุ้มครองโบราณวัตถุทางอ้อมอยู่ด้วย แต่ก็จะเห็นได้ว่ายังมีการกระทำความผิดในการลักลอบพระพุทธรูปกันอยู่อย่างมากมาย ซึ่งจากข้อมูลของกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2533-2541 พบว่ามีผู้เสียหายไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในคดีลักพระพุทธรูปหรือวัตถุในทางพุทธศาสนา ทั้งในกรุงเทพฯ และ ต่างจังหวัด รวม 300 ราย และตำรวจสามารถตามจับกุมได้ 40 ราย ซึ่งคดีประเภทนี้เกิดอาจเกิดมากกว่าสถิติที่กล่าวมา แต่ที่เกิดเป็นคดีน้อยเพราะว่าผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ข. มาตรการบังคับทางอาญาตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ามาตรการบังคับทางอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เป็นเพียงมาตรการส่วนหนึ่งที่จะช่วยในการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งมาตรการทางปกครองด้วย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายมหาชนและกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายไว้เพื่อใช้กับผู้ฝ่าฝืนมาตรการต่างๆ ไว้สองประการดังนี้

³¹ จิตติ ดิงสภักดิ์ . กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และภาค 3 , กรุงเทพฯ สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติศึกษา 2532

1. สภาพบังคับทางมหาชน เช่น การให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากร สั่งพักการใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตไม่ให้ค้าขายโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุในกรณีที่ได้รับอนุญาตได้กระทำผิดเงื่อนไขหรือฝ่าฝืนคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากร ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 30 ทวิ และการรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างในเขตของโบราณสถานโดยฝ่าฝืนตามมาตรา 7 ทวิ เป็นต้น
2. สภาพบังคับทางอาญาบัญญัติไว้ในบทกำหนดโทษ เช่น การบุกรุกโบราณสถาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้เสียประโยชน์ ซึ่งโบราณสถานจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี ปรับไม่เกิน 700,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกรณีทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรืออย่างในกรณีอื่นๆอีก เช่น โบราณสถาน ที่มีเจ้าของ เสียหายหรือหักพัง แล้วเจ้าของนั้นจัดการซ่อมแซมด้วยตัวเองไม่ได้แจ้งต่ออธิบดีกรมศิลปากร หรือเห็นความเสียหายหักพังแล้วทำเฉยไม่แจ้งต่ออธิบดีกรมศิลปากรก็มีความผิดเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้จะมีมาตรการบังคับทางอาญาเพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายอย่างรุนแรงตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ปัญหาการบุกรุกเข้าไปลักลอบทำลายโบราณสถาน โดยการขุดค้นหาสิ่งของมีค่า หรือขุดค้นหาโบราณวัตถุตามสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณ แหล่งประวัติศาสตร์ ตามสถานที่ดังกล่าวยังเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ประการหนึ่งก็คือ บทลงโทษนั้นเบาเกินไป หรือไม่ค่อยมีการปฏิบัติกัน จึงทำให้ซึ่งผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวกฎหมายแต่อย่างใด