

ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504*

Problems and Obstacles on Enforcement of the Historic Sites, Antiques and National Museums Act, B.E. 1961

เลอชิตา สุรกิจบวร**
เกรียงศักดิ์ พินทุสรศรี***
บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์****

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จากการศึกษาพบว่าปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมทำให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกำหนดโทษ บทลงโทษไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ และปัญหาการควบคุมการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุตามประกาศของกรมศิลปากร

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบทนิยามโดยกำหนดความหมายกำหนดบทนิยามให้ละเอียดยิ่งขึ้นให้ง่ายต่อการตีความเพื่อเป็นประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควรแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนและเหมาะสม ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกำหนดโทษ บทลงโทษควรเพิ่มโทษทางปกครอง ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานควรให้สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบเพื่อเป็นประโยชน์ในการดูแล รักษาโบราณสถาน ปัญหาการควบคุมการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุเห็นควรให้กรมศิลปากรออกประกาศควบคุมการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุ โดยปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งการรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ และเพื่อคุ้มครองดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานสืบไป

คำสำคัญ : ปัญหาการบังคับใช้/ โบราณสถาน

*วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

***อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ดร. สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

****อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร. สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Abstract

This thesis aimed to study problems and obstacles on enforcement of the historic Sites, Antique Artifact and National Museum Act, having objectives to analyze problems of legal enforcement on the Archaeological Sites, Antique, Artifact and National Museum Act of 1961. From the study, it was found that there were problems relating with definition of “archaeological sites, antique and artifact” which were not clear and not appropriate; it caused obstacles concerning legal enforcement; problems concerning provisions of punishment; the penalty is not appropriate for the actual condition occurring at present time and problems from the fact that the community does not participate in taking care, restoring and repairing archaeological sites in using right to prosecute against working units, or responsible persons.

The researcher recommended that there shall be modification of law in the part of definition, by defining meaning, defining the definition in more detail, to be easy for interpretation for benefit in legal enforcement. The authority and duty of employees in enforcing the Act; there should be clear and appropriate dividing of authority and duty scope of each working unit. Regarding problems regarding provisions of punishment, in the penalty, there shall be increasing of administrative penalty. Problems from the fact that the community does not participate in taking care, restoring and repairing archaeological sites, people should receive right in prosecution against the working units, or responsible persons for benefit in taking care of archaeological sites, problems of trading control of artificial antique and artificial artifact. It is recommended for the Fine Arts Department to issue the notification for trading controlling of artificial antique and artificial artifact, by improving and amending the Archaeological Sites, Antique, Artifact and National Museum Act of 1961, for the benefit of taking care of archaeological sites, antique and artifact and protecting, taking care, restoring and repairing archaeological sites forever.

Keywords : Problem on Enforcement/ Archaeological site

บทนำ

โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นผลสะท้อนมาจากปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ในอดีตที่เกิดการถล่มทลายและสรรค์สร้างจนกลายเป็นวิถีการดำรงชีวิต วิถีคิด ภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมถึงสิ่งก่อสร้างและศิลปกรรมต่าง ๆ ที่เป็นรูปแบบเฉพาะของแต่ละกลุ่มชน อีกทั้งยังมีการสั่งสม ถ่ายทอดจากกลุ่มคนรุ่นหนึ่งไปสู่กลุ่มคนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับวิถีชีวิตปัจจุบัน ดังนั้นมรดกทางวัฒนธรรมจึงสามารถแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและรูปแบบอันหลากหลายทางวัฒนธรรมของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี “โบราณสถาน” จึงถือเป็นทรัพยากรวัฒนธรรมประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อประเทศในแง่ของวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ ทั้งในด้านวิชาการ การท่องเที่ยว และการใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำรงความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมไว้ได้

จากการศึกษาพบว่า เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม

บทนิยามคำว่า “โบราณสถาน” ความหมายของคำว่าโบราณสถานตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 โบราณสถาน หมายถึง สิ่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ มีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

จากบทนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้บัญญัติไว้ว่าโบราณสถานต้องมีอายุเท่าใดจึงจะเป็นโบราณสถาน กล่าวไว้เพียงว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัตินั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ซึ่งถ้าหากพบเจออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่มีอายุเพียง 20 ปี ซึ่งอาจจะเพียงบ้านไม้ที่สวยงาม ก็จะถูกตีความให้เป็นโบราณสถานตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ซึ่งไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองโบราณสถานเก่าแก่ตกทอดมาตั้งแต่อดีต เป็นมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งมีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ โดยสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดความหมายของโบราณสถานและโบราณวัตถุว่า “โบราณสถานโบราณวัตถุ” กล่าวคือ วัตถุใด ๆ ที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของแผ่นดินหรือพื้นใต้แม่น้ำหรือพื้นใต้ทะเลสาบหรือพื้นใต้ทะเลซึ่งถูกสร้างขึ้น ก่อให้เป็นรูปร่างสลักจารึก ก่อตั้งขึ้นขุดเจาะหรือผลิตขึ้นหรือดัดแปลงด้วยการกระทำของมนุษย์ที่มีอายุหรือมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่ามีอายุอย่างน้อย 100 ปีเพื่อที่จะได้เป็นการจำแนกอสังหาริมทรัพย์ที่เก่าแก่เพื่อให้ง่ายต่อการตีความตามกฎหมายและดูแล รักษาต่อไป

“โบราณวัตถุ” ตามความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ระบุว่า “สิ่งของโบราณที่เคลื่อนที่ได้เช่นพระพุทธรูปเทวรูปศิลาจารึกมีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป” ความหมายทางกฎหมายของโบราณวัตถุ คือ อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถานซากมนุษย์หรือซากสัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี (มาตรา 4 พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504)

ความหมายของโบราณวัตถุข้างต้นมีส่วนคล้ายคลึงกับคำว่า “โบราณสถาน” ตรงที่ว่า มุ่งเน้นไปที่ศาสตร์ 3 แขนง คือ ศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี แต่ที่เห็นแตกต่างอย่างชัดเจนก็คือคำว่า “โบราณสถาน” นั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ คือ ทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ส่วนคำว่า “โบราณวัตถุ” นั้น กฎหมายกำหนดว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ คือ ทรัพย์ที่เคลื่อนที่ได้นั่นเอง ดังนั้น ของบางอย่างแม้ดั้งเดิมจะเคยเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน แต่เมื่อหลุดหรือแยกจากโบราณสถาน ก็อาจกลายเป็นโบราณวัตถุได้

จากบทนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่ได้บัญญัติไว้ว่าโบราณวัตถุต้องมีอายุเท่าใดจึงจะเป็นโบราณวัตถุ กล่าวไว้เพียงว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณไม่ว่าจะเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถานซากมนุษย์หรือซากสัตว์อันเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ซึ่งถ้าหากพบเจออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีที่อาจจะเป็นเพียงซากสัตว์ที่มีอายุไม่กี่ปี ก็จะถูกตีความให้เป็นโบราณวัตถุตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ซึ่งไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองโบราณวัตถุที่เก่าแก่ตกทอดมาตั้งแต่อดีต เป็นมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งมีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ โดยสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดความหมายของโบราณสถานและโบราณวัตถุว่า “โบราณสถานโบราณวัตถุ” กล่าวคือ วัตถุใด ๆ ที่

เป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของแผ่นดินหรือพื้นใต้แม่น้ำหรือพื้นใต้ทะเลสาบหรือพื้นใต้ทะเลซึ่งถูกสร้างขึ้น ก่อให้เป็นรูปร่างสลักจารึก ก่อตั้งขึ้นขุดเจาะหรือผลิตขึ้นหรือตัดแปลงด้วยการกระทำของมนุษย์ที่มีอายุหรือมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่ามีอายุอย่างน้อย 100 ปีเพื่อที่จะได้เป็นการจำแนกอสังหาริมทรัพย์ที่เก่าแก่เพื่อให้ง่ายต่อการตีความตามกฎหมายและดูแล รักษาต่อไป

การให้คำจำกัดความของคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุตามพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยความหมายของ “โบราณสถาน” และ “โบราณวัตถุ” ควรจะกำหนดอย่างชัดเจนไปว่ามีอายุอย่างน้อย 100 ปีเพื่อที่จะได้เป็นการจำแนกอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่เก่าแก่ โดยมีสหพันธรัฐมาเลเซียเป็นแบบอย่าง เพื่อที่จะได้เป็นการจำแนกอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ที่เก่าแก่ คือมีอายุ 100 ปีขึ้นไปเป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีได้ง่ายขึ้นเนื่องจากถ้ามีอายุต่ำกว่า 100 ปียังถือว่าไม่เก่าแก่พอที่จะเป็นโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ ควรมีการระบุนอายุของโบราณสถานและโบราณวัตถุลงในพระราชบัญญัติอย่างชัดเจนตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 และตามแนวคิดของกฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย จะทำให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดว่าสถานที่ใดเป็นโบราณสถานและสิ่งใดเป็นโบราณวัตถุจะได้ไม่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการทำหน้าที่บริหารจัดการโบราณสถานโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้พนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจจากคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรม ที่ 157/2547 ที่กำหนดให้ผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานและมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ส่วนเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานโดยมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงวัดที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานย่อมอยู่ในการดูแลของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2561

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ นั้น จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสนับสนุนการดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุได้ โดยพิจารณาให้การสนับสนุนความต้องการด้านต่าง ๆ ตามที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโบราณสถานอยู่ในพื้นที่เสนอขอมา หรืออาจเป็นผู้เริ่มเสนอให้การสนับสนุนบุคลากรหรืองบประมาณเพื่อดำเนินการกิจกรรมการดูแลรักษาและจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกระทรวงวัฒนธรรมได้ออกประกาศตามคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันคุ้มครอง ควบคุมดูแลรักษาโบราณสถานและการปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการบุกรุกทำลายโบราณสถานในเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 10 ตรีมาตรา 21 และมาตรา 21 ตรี

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่พบว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมเกิดจากการที่รัฐกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานไม่ชัดเจน กล่าวคือไม่ได้กำหนดลงไปโดยตรงว่าส่วนราชการส่วนไหนเหมาะสมที่จะรับผิดชอบเรื่องใด ส่งผลทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาในการใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่บริเวณโบราณสถาน อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรจึงเกิดความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ทั้งกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสองหน่วยงานต่างใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองที่กฎหมายได้ให้อำนาจจึงทำให้ต่างฝ่ายก็ใช้อำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโบราณสถานผลที่ตามมาคือการบังคับใช้กฎหมายจึงทับซ้อนกันทั้ง 2 องค์กรส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพทำให้คนแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างดังกล่าวของกฎหมายบุกรุกทำลายโบราณสถานอีกทั้งปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายกับโบราณสถานและโบราณวัตถุ เพราะหน่วยงานทั้งสององค์กรจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้กำหนด

3. ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินงานเกี่ยวกับโบราณสถานยังคงมีปัญหาเนื่องจากการให้ความสนใจหรือการให้ความสำคัญกับมรดกทางวัฒนธรรมยังจำกัดอยู่ในวงแคบ ไม่มีการส่งเสริมการให้ความรู้แก่ชุมชนอย่างพอเพียงทำให้ชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาและไม่ตระหนักถึงความสำคัญ รวมถึงไม่กล้าเข้าไปทำการจัดการด้วยตนเอง ส่งผลให้การดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุถูกจำกัดอยู่ในการดูแลของทางภาครัฐ ในส่วนของทางภาครัฐเองก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง เนื่องด้วยปัจจัยทั้งด้านระยะเวลา และบุคลากรที่มีอย่างจำกัดซึ่งไม่พอเพียงต่อจำนวนโบราณสถานทั้งหมดทั่วประเทศ ส่งผลให้โครงการการจัดการดูแลรักษาโบราณสถานส่วนใหญ่จำกัดอยู่เฉพาะโบราณสถานขนาดใหญ่ที่แสดงถึงความเจริญรุ่งเรืองทางวัฒนธรรมและสังคมในระดับประเทศเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันก็ได้ละเลยการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นโบราณสถานขนาดเล็กในต่างจังหวัดหรือในบริเวณพื้นที่ห่างไกลจึงถูกละเลยและเริ่มเสื่อมสภาพลงไปตามกาลเวลา ถ้าชุมชนมีสิทธิในการดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ โดยการช่วยกันสอดส่องหาผู้กระทำความผิดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อโบราณสถานเพื่อคุ้มครองดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานโดยการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ ถ้าคนในชุมชนมีสิทธินี้โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุย่อมถูกทำลายหรือทำให้เสียหายน้อยลงอย่างแน่นอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้สิทธิแก่ประชาชนมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิศุภภัณฑ์สถานแห่งชาติพ.ศ. 2504 ยังไม่มีการบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษโบราณสถานและโบราณวัตถุไว้ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้สิทธิชุมชนในการอนุรักษ และบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นของตน โบราณสถานและโบราณวัตถุเป็นมรดกทางวัฒนธรรมอันมีค่าของชาติ ประชาชนทุกคนจึงควรมีสิทธิที่จะปกป้อง ดูแลและรักษาให้คงอยู่ต่อไป ซึ่งการอนุรักษโบราณสถานและโบราณวัตถุเป็นหน้าที่ของทุกคนซึ่งการปกป้องดูแลรักษาดังกล่าว ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ในการดำเนินการนั้น แต่สิทธิในการปกป้องในแง่ของกฎหมายคือการเป็นผู้เสียหายในคดีที่เจ้าพนักงานไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า แต่กฎหมายดังกล่าวรวมทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ให้อำนาจประชาชนในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อให้ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

วิธีการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงกฎหมาย(Legal Research)ในรูปแบบวิจัยเชิงเอกสาร(Documentary Research)โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากตำรากฎหมายตัวบทกฎหมายคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความ ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสารทางวิชาการรายงานการวิจัย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หนังสือพิมพ์ ความเห็นของนักนิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสาขานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์และนำมาแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2535โดยมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ ได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยการศึกษาค้นคว้าเป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบกับการบริหารจัดการควบคุมดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุของประเทศไทย โดยผู้ศึกษาจะทำการเปรียบเทียบกฎหมายไทย และกฎหมายของต่างประเทศ กล่าวคือ สาธารณรัฐอิตาลี ประเทศญี่ปุ่น สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนลาว และสาธารณรัฐประชาชนจีน พิจารณาข้อดี ข้อเสีย แนวคิดที่แตกต่าง เพื่อนำในส่วนที่เหมาะสมของประเทศนั้นมาเป็นแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ เนื่องจากบทนิยามของคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่ไม่ชัดเจนและเหมาะสมอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกำหนดโทษ บทลงโทษ ที่ไม่

ชัดเจนและไม่เหมาะสม ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ และปัญหาการควบคุมการค้าสิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุโดยสมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้มีความชัดเจนและเหมาะสม

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ยังคงมีปัญหาในข้อกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ และปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแลโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ จึงนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาได้นำมาวิเคราะห์ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม

จากบทนิยามที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า การให้คำจำกัดความของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมจึงทำให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างความหมายของ “โบราณสถาน” และ “โบราณวัตถุ” ควรจะกำหนดอย่างชัดเจนไปว่ามีอายุเก่ากว่า 100 ปีขึ้นไป ตามหลักการตีความกฎหมายโดยตรวจสอบประวัติความเป็นมาของบทกฎหมาย และหลักการเข้าใจวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่ง การตีความ ในส่วนการอุดช่องว่างของกฎหมายมหาชน กรณีที่บทกฎหมายนั้นไม่ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่สมควรจะต้องครอบคลุมถึงการใช้อกฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว เพื่อให้ความหมายชัดเจนขึ้น

โดยมีสหพันธรัฐมาเลเซียเป็นแบบอย่าง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองโบราณสถานโบราณวัตถุของสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้กำหนดความหมายของโบราณสถานและโบราณวัตถุว่า “โบราณสถานโบราณวัตถุ” กล่าวคือ วัตถุใด ๆ ที่เป็นสิ่งหามิหรือสิ่งหามิหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของแผ่นดินหรือพื้นใต้แม่น้ำหรือพื้นใต้ทะเลสาบหรือพื้นใต้ทะเลซึ่งถูกสร้างขึ้นก่อนให้เป็นรูปร่างสลักจารึกก่อตั้งขึ้นขุดเจาะหรือผลิตขึ้นหรือดัดแปลงด้วยการกระทำของมนุษย์ที่มีอายุหรือมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่ามีอายุอย่างน้อย 100 ปีเพื่อที่จะได้เป็นการจำแนกสิ่งหามิหรือสิ่งหามิที่เก่าแก่ คือมีอายุ 100 ปีขึ้นไปเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีได้ง่ายขึ้นเนื่องจากถ้ามีอายุต่ำกว่า 100 ปี ยังก็น่าจะไม่เก่าแก่พอที่จะเป็นโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ เมื่อมีการระบุอายุของโบราณสถานและโบราณวัตถุลงในพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน จะทำให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดว่าสถานที่ใดเป็นโบราณสถาน หรือสิ่งใดเป็นโบราณวัตถุ จะได้ไม่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

พิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายของประเทศไทยกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ พบว่าบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุของต่างประเทศที่กล่าวมาในช่วงต้น มีการให้ความหมายและคำจำกัดความที่ละเอียด เข้าใจง่าย และชัดเจนกว่า จึงนำบทนิยามมาปรับใช้ได้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม

การนำพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาบังคับใช้กับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในประเทศไทยนั้นเกิดปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานพบว่าเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทำหน้าที่เช่นเดียวกับกรมศิลปากร โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้พนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจจากคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 ที่กำหนดให้ผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานและมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ส่วนเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานโดยมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงวัดที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานย่อมอยู่ในการดูแลของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2561

เมื่อกระทรวงวัฒนธรรมได้ออกประกาศตามคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานและการปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการบุกรุกทำลายโบราณสถานในเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 10 ทวิมาตรา 21 และมาตรา 21ทวิ

การที่เจ้าพนักงานของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ตาม อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่นั้น อยู่ในส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจการของรัฐ ด้วยเหตุพนักงานของรัฐแต่ละคนเปรียบเสมือนเป็นกลไกขนาดเล็กของรัฐในการขับเคลื่อนกิจการของรัฐเพื่อความผาสุก สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น การดำรงความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐจึงเกิดจากกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นในตำแหน่งนั้นเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน ตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) การกระจายอำนาจนั้น เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร กิจกรรม และภาระรับผิดชอบจากส่วนกลางใช้ในส่วนภูมิภาคหรือส่วนการปกครองท้องถิ่น องค์กรอิสระ เอกชน และประชาชน ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทอำนาจหน้าที่ทางส่วนกลาง และเพื่อให้ดำเนินการต่าง ๆ ตอบรับกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจบริหารเป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจ หน้าที่ความรับผิดชอบ ไปสู่ส่วนภูมิภาคของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารราชการตามแนวทางของตน ย่อมไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการพัฒนาการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นเองจะต้องดำเนินการ เนื่องจากคนในท้องถิ่นย่อมรู้ว่าท้องถิ่นต้องการอะไร หรือมีปัญหาอะไรที่ควรแก้ไข การกระจายอำนาจและจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการดูแลสุขภาพแวดล้อม การรักษาศิลปวัฒนธรรมควรให้อำนาจสู่ราชการส่วนภูมิภาคได้เข้ามาทำหน้าที่

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ของรัฐจึงเปรียบเสมือนเป็นการปฏิบัติงานของรัฐนั่นเอง เมื่อแนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นดังนั้นแล้ว การตรากฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของเจ้าพนักงานของรัฐจึงจำเป็นต้องบังคับ

3. ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแล บุรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การสร้างจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรม มีความหวงแหนต่อมรดกทางวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ ปกป้องและคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุจึงเกิดขึ้น แต่ในทางกลับกันกฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูโบราณสถานและโบราณวัตถุกลับมิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์แหล่งมรดกของท้องถิ่นในพื้นที่ที่ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้กำหนดในเรื่องสิทธิของบุคคลในการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรมของท้องถิ่นไทย และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา จากบทบัญญัติดังกล่าวได้คุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ดังนั้นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ถือเป็นแหล่งความรู้ทางวัฒนธรรมและมรดกของท้องถิ่นนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่า แม้มตรา 41 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อได้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกรอบอย่างกว้าง ขณะที่ประโยชน์สาธารณะเป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง และปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะถือเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อยประการหนึ่ง อันเป็นกรณีที่จะต้องมีการพิจารณาที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดผู้เสียหายไว้อย่างกว้าง โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลและชุมชนซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจนว่าควรเป็นบุคคลหรือชุมชนลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ในปัจจุบันหลังจากได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประเทศไทยก็ยังคงประสบปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูอยู่เช่นเดิม เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มิได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโบราณสถาน และโบราณวัตถุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพราะกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่ได้มีการแก้ไขมาเป็นเวลานาน จึงไม่มีการปรับตามยุคสมัยของปัจจุบัน ประกอบกับมีเนื้อหาที่เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติที่รองรับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน

จากหลักความร่วมมือของชุมชน การมีส่วนร่วม (participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลแรกของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่าการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มผู้นำชุมชนหรือกระทำการองค์กร (organization) ดังนั้นผู้นำชุมชน องค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้ (ยุพาพร รูปงาม, 2545, หน้า 5)การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 รวมทั้งการศึกษา แนวคิดและทฤษฎี รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ พบว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้รับการแก้ไขมาเป็นเวลานานทำให้กฎหมายมีความล้าหลังการบังคับใช้กฎหมายไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เหมาะสมก็จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการรักษามรดกทางวัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อกฎหมายจะได้ใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ประเทศไทยจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนของบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ โดยกำหนดอายุของโบราณสถานและโบราณวัตถุไว้ว่า ต้องมีอายุมากกว่า 100 ปีขึ้นไป ประเทศไทยจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในส่วนของบทนิยามคำว่าโบราณสถาน โบราณวัตถุ โดยกำหนดอายุของโบราณสถานและโบราณวัตถุไว้ว่า ต้องมีอายุมากกว่า 100 ปีขึ้นไป ตามหลักการตีความกฎหมาย โดยมีสหพันธรัฐมาเลเซียเป็นแบบอย่าง เพราะการกำหนดอายุของโบราณสถานและโบราณวัตถุไว้อย่างชัดเจนทำให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุ เนื่องจากโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีอายุมากกว่า 100 ปี กล่าวคือมีอายุเก่าแก่แสดงให้เห็นว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ตกทอดมาตั้งแต่สมัยโบราณเป็นศิลปะในประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีการกำหนดอายุและกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนเข้าใจง่ายทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ประเทศไทยจึงควรแก้ไขกฎกระทรวงวัฒนธรรมที่ได้ออกประกาศตามคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547 กำหนดให้นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองคํการบริหารส่วนตำบลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถานและการปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการบุกรุกทำลายโบราณสถานในเขตพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 10 ทวิ มาตรา 21 และมาตรา 21ทวิ

โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเช่นเดียวกับกรมศิลปากรและต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน กล่าวคือ บัญญัติลงในกฎหมายอย่างชัดเจนว่าทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในส่วนใดบ้าง โดยให้กรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารงานบุคคล จัดตั้งงบประมาณ การกำหนดเขตพื้นที่ การหาสถานที่เก็บรักษาศิลปวัตถุไว้ในพิพิธภัณฑสถานในท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนการบำรุง ซ่อมแซม บูรณะเป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรเนื่องจากเป็นงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญและชำนาญการเพื่อควบคุมดูแลโบราณสถานไม่ให้ถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมค่า ผู้เขียนเห็นว่ากรมศิลปากรต้องฟังความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอำนาจหน้าที่การดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุในเขตพื้นที่นั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาพื้นที่โบราณสถานทับซ้อนกับพื้นที่ทำมาหากินของประชาชนในเขตพื้นที่

3. ปัญหาจากการที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแล บูรณะ และซ่อมแซมโบราณสถานในการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน

โบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เข้ามาใช้สิทธิดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการโบราณสถานและโบราณวัตถุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประเทศไทยจึงควรนำหลักการทางทฤษฎี หลักความร่วมมือของชุมชน หลักความเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา และหลักความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองมาใช้เพื่อแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ โดยประชาชนผู้เสียหายโดยพลตินัยหรือนิตินัยมีสิทธิร้องทุกข์ กล่าวโทษเมื่อพบการกระทำที่มีผลกระทบให้เกิดความเสียหายกับโบราณสถานโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ประชาชนที่พบเจอมิสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานหรือผู้ที่มีส่วนในการรับผิดชอบ และมีการจัดทำประชาพิจารณ์กับชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนชาวไทยให้ตระหนักถึงคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ เพื่อปกป้องคุณค่าความสำคัญของโบราณสถาน รัชามรดกทางวัฒนธรรมของประเทศเพื่อส่งต่อไปยังคนรุ่นหลัง เพราะมรดกของชาติมิใช่เป็นเพียงแค่วัตถุสิ่งของ แต่ทว่ายังเป็นเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ของชนชาตินั้น ๆ ด้วย ความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันจะก่อให้เกิดความรัก ความหวงแหน และนำมาซึ่งการอนุรักษ์ให้ดำรงคงอยู่กับประเทศชาติ ถ้าหากประเทศไทยแก้ไขปัญหานี้ได้จะทำให้เกิดการอนุรักษ์ คุ้มครอง ปกป้องและฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประเทศไทยอย่างยั่งยืนสืบไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมศิลปากร. (2538). *แนวทางการจัดการโบราณสถานในบัญชีมรดกโลกทางวัฒนธรรมของโลก*. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- _____. (2562). *ประวัติและบทบาทหน้าที่ของกรมศิลปากร*. เข้าถึงได้จาก <http://www.finearts.go.th>
- กระทรวงศึกษาธิการกรมศิลปากร. (2535). *มรดกโลก: มรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ฉลองรัตนโกสินทร์.
- คณะกรรมการดำเนินงานและประสานงานวันอนุรักษ์มรดกไทย. (2541). *แผนแม่บทวันอนุรักษ์มรดกไทย*. ม.ป.ท.
- จำนง อติวัฒน์สิทธิ์. (2540). *สังคมวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- แซนเดล, ไมเคิล เจ. (2557). *ความยุติธรรม(JUSTICE: What's the Right Thing to Do)* (สฤณี อาชวานันทกุล, แปล). กรุงเทพฯ: Open Worlds.
- ทวิยศ ศรีเกตุ. (2558). *หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย*. เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1795
- ทวิวงศ์ ศรีบุรี. (2541). *EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มายด์พับลิชชิง.
- ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม, คณะพัฒนาสังคม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วิกิพีเดีย. (2562). ความหมายของโบราณสถาน. เข้าถึงได้จาก www.wikipedia.com

ศรีศักรวัลลิโถม. (2543). กรุงเทพฯ มาจากไหน. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

สเตราส์, ลีโอ และครีบซีย์, โจเซฟ. (2551). ประวัติปรัชญาการเมือง เล่มที่ 2 (สมบัติ จันทรวงศ์, แปล).

กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.