



รายงานการพิจารณาศึกษา

ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของ มรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย

โดย คณะกรรมาธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม
ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา



สำนักกรรมาธิการ ๓
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการศาสนาฯ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๗

ที่ สว (กมธ๓) ๐๐๐๙/(ร.๔๗)

วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย
กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๕ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ (๒) กำหนดให้คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรม ท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันกรรมการฯ คณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายสุริยา ปันจอร์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นางพิไลพรรณ สมบัติศิริ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๗. พลอากาศตรี เฉลิมชัย เครื่องงาม | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล | กรรมการ |
| ๙. นายธีระ สุวรรณกุล | เลขานุการคณะกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย และได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว

/ จึงกราบเรียน...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการวิชาการการศาสนา คุณธรรม
จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๙๕

(ลงชื่อ) ตรึงใจ บุรณสมภพ

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรึงใจ บุรณสมภพ)

ประธานคณะกรรมการวิชาการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม
ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวอนรรฆวี คำภูมิ)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิชาการการศาสนา
คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม

สำนักกรรมการ ๓

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๗

โทรสาร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๘

นัยนา พิมพ์

สุภารัตน์/พรพิมล/เนติ ทาน

รายงานการพิจารณาศึกษา

ของ

คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา
เรื่อง ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย

.....

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ นั้น คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับศาสนา การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การอนุรักษ์และการสืบสานศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น และภูมิปัญญาชาวบ้าน การส่งเสริมศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม เอกลักษณ์และอัตลักษณ์ไทย และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๙๕ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ

๑.๑ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้มีมติแต่งตั้ง นางสาวอนรรฆวี คำภูมิ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๘๕ วรรคสาม

๑.๒ เชิญหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ

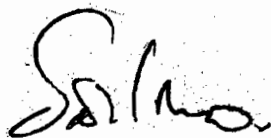
๑.๓ พิจารณาศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงจากการเดินทางไปศึกษาดูงาน

๑.๔ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ ศึกษาเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

๒. ผลการศึกษา

คณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา
ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ช่องว่างทางกฎหมายกับความสูญสลายของมรดกวัฒนธรรม
ในประเทศไทย โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว
และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาและ
ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เพื่อให้วุฒิสภาโปรดพิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับ
รายงานการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี
เพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศต่อไป



(นายธีระ สุวรรณกุล)

เลขานุการคณะกรรมการการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม

ศิลปะและวัฒนธรรม

คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา



ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บุรณสมภพ
ประธานคณะกรรมการ



รองศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์วุฒิเลิศ เทวกุล
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายสุริยา ปิ่นจอร์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม



นางพิไลพรรณ สมบัติศิริ
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



พลอากาศตรี เฉลิมชัย เครืองาม
โฆษกคณะกรรมการ



นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล
กรรมการ



นายอีระ สุวรรณกุล
เลขาธิการคณะกรรมการ

บทสรุปผู้บริหาร

การดูแลบริหารจัดการและปกป้องพื้นที่มรดกวัฒนธรรมที่สำคัญในประเทศไทยในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการปกป้องคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจน การอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ซึ่งรวมถึงมรดกวัฒนธรรม และมีหน่วยงานที่มีภารกิจ รับผิดชอบโดยตรง ทั้งในส่วนกลาง และภารกิจของท้องถิ่นในการบำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อม มรดกวัฒนธรรม รวมทั้งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และกฎหมายการอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเองก็ได้ ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการอนุรักษ์ แต่มรดกวัฒนธรรมและพื้นที่ ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธรรมชาติหลายแห่งได้มีการพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ โดยทำลายคุณค่าและการรักษาสภาพแวดล้อม ภูมิทัศน์ วัฒนธรรม และขาดการควบคุมให้เป็นไป ตามมาตรการทางกฎหมาย กฎระเบียบในการอนุรักษ์ คุ้มครองพื้นที่มรดกวัฒนธรรม หรือขาดการ ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการรักษาคุณค่า ภาพรวม และบริบทของบริเวณ รอบ ๆ มรดกวัฒนธรรมหรือโบราณสถาน จึงเป็นเหตุให้มีกรณีการทำลายคุณค่าของพื้นที่หรือ แหล่งมรดกวัฒนธรรมเหล่านั้นอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยอ้างว่าการกระทำเหล่านั้นไม่ผิดต่อ ข้อกฎหมาย โดยอาศัยช่วงเวลาระหว่างขั้นตอนการออกข้อกฎหมาย อาศัยช่องว่างของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย การตีความของหน่วยงานภาครัฐ การขาดการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือมาตรการควบคุม หรืออาศัยกลไกการพัฒนาที่อ้างการส่งเสริมเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การเสี่ยง กฎหมายด้วยการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นอาคารพักอาศัยรวมแล้ว ขอเปิดใช้อาคารเป็นโรงแรม แต่ตอนขออนุญาตก่อสร้างไม่ต้องผ่านการพิจารณาการก่อสร้างโรงแรม ซึ่งมีบทบัญญัติ หลายประการ ยากแก่การได้รับอนุญาต เช่น ระยะห่างจากโรงเรียนและวัด ผลกระทบกับการจราจร การป้องกันอัคคีภัย การกำจัดของเสียและขยะ เป็นต้น สาเหตุของการเสี่ยงการขออนุญาตอีก ประการหนึ่ง คือ การพิจารณาใช้เวลานานมากเพราะต้องผ่านการพิจารณาจากหลายหน่วยงานและ หลายขั้นตอน

โครงการก่อสร้างโรงแรมชูชัยบุรีศรีอัมพวาที่อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นตัวอย่างของกรณีดังกล่าวโครงการหนึ่งในอีกหลายร้อยโครงการ ที่ขออนุญาตเป็นอาคาร พักอาศัย แต่จะเปิดใช้เป็นโรงแรมต่อไป โครงการนี้เป็นข่าวดังขึ้นมาเพราะเจ้าของโครงการได้เริ่มทำ

การรื้อเรือนแถวไม้ชั้นเดียวริมน้ำ ซึ่งเป็นของดั้งเดิมควรค่าแก่การอนุรักษ์ ชุมชนที่อยู่ในละแวกนั้น จึงทำการประท้วงโดยอาศัยสื่อมวลชนมาร่วมด้วย เจ้าของโครงการจึงสั่งหยุดรื้อเรือนแถวและจะปรับลดรูปแบบอาคารที่ก่อสร้างไว้สูงถึง ๔ ชั้น ให้เหลือเพียง ๓ ชั้น (ซึ่งยังสูงกว่าอาคารริมคลองทั้งหมดซึ่งสูงเพียง ๑ - ๒ ชั้น) และปรับลักษณะอาคารให้คล้ายคลึงกับอาคารดั้งเดิม พร้อมทั้งปลูกต้นไม้ช่วยบังความสูงของอาคาร ๓ ชั้นต่อไป ปัญหาคือถ้าอาคารหลังใหม่นี้สูงถึง ๓ ชั้นได้ อาคารอื่นที่จะสร้างใหม่ริมน้ำก็จะสูงถึง ๓ ชั้น ได้เช่นเดียวกัน จึงควรอนุรักษ์เรือนไม้ริมน้ำเดิมในเขตตลาดน้ำอัมพวาไม่ให้มีการรื้อถอนเพื่อทำการก่อสร้างใหม่ แต่จะต้องอนุรักษ์ซ่อมแซมปฏิสังขรณ์ให้คงอยู่ หากต้องใช้งบประมาณสูง รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอเพื่อคงคุณค่าของแหล่งมรดกวัฒนธรรมของประเทศไว้และอาจขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกต่อไปได้

วิธีดำเนินการหยุดยั้งการสูญสลายของมรดกวัฒนธรรม

เนื่องจากการรื้อถอนอาคารที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์และการก่อสร้างใหม่ที่มีลักษณะในทางทำลายคุณค่าของอาคารดั้งเดิมอยู่ตลอดเวลาในพื้นที่ที่มีคุณค่าเป็นมรดกวัฒนธรรมของประเทศ จึงควรมีการริบเร่งแก้ไขแทนการปล่อยปละละเลย ดังนี้

๑. กรมศิลปากร ควรริบพิจารณาขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และพิจารณากำหนดขอบเขตโดยรอบโบราณสถานให้ชัดเจน โดยตั้งคณะทำงานศึกษาพื้นที่มรดกวัฒนธรรม และพื้นที่เกี่ยวเนื่องระบอบเขตให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ หากโอนถ่ายภารกิจ การดูแลมรดกทางวัฒนธรรมและโบราณสถานให้กับท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นการปฏิบัติงานส่งเสริมสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์จัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ควรให้มีการอบรมให้ความเข้าใจต่อท้องถิ่นรวมทั้งประชาคมในพื้นที่ในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดแจ้ง และควรถ่ายโอนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลลงไปด้วย พร้อมกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการดูแลมรดกทางวัฒนธรรม โบราณสถานและธรรมชาติแห่งนี้ รวมทั้งในที่อื่น ๆ ด้วย ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมืองควรพิจารณาการกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในช่วงระยะเวลาที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้และไม่สามารถขยายเวลาการบังคับใช้ได้อีก เพื่อรักษาเจตนารมณ์ของการผังเมืองและให้เป็นการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ในการปรับปรุงภารกิจขององค์กรให้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการพิจารณาศึกษาปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์

มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติผังเมืองออกมาใช้ได้ช้ามาก เพราะหน่วยงานด้านผังเมืองเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเรียกหน่วยงานอื่นมาให้ข้อมูล หรือสั่งการใดๆ อันจะเป็นประโยชน์กับการออกกฎหมายได้ ขั้นตอนในการออกกฎหมายมีถึง ๑๘ ขั้นตอน หากที่ดินนั้น ๆ เป็นของผู้มีอิทธิพลก็จะต้องออกกฎหมายได้ช้ายิ่งขึ้น ผู้มีอำนาจดูแลพื้นที่ในท้องถิ่นก็ขาดความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ชุมชนที่มีคุณค่า มรดกวัฒนธรรมในประเทศไทยจึงสูญหายไปทีละแห่งจนอาจไม่มีคงเหลืออยู่ในประเทศ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มีกลไกการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าทางธรรมชาติและศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ แต่พื้นที่เหล่านั้นยังมิได้ถูกประกาศ กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ จึงควรมีการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับคุณค่าโดยด่วน เพื่อใช้มาตรการอย่างเหมาะสม ควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ

๒. ควรบรรจุเขต (Zone) พื้นที่อนุรักษ์ให้อยู่ในผังเมืองรวม เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่มรดกวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากเมืองหรือชุมชนดั้งเดิมในประเทศไทยล้วนเป็นเมืองเก่า มีมรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นอยู่มากมายซึ่งเมื่ออยู่ในท่ามกลางสภาพธรรมชาติที่สมบูรณ์จะก่อให้เกิดภูมิทัศน์วัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ควรดำเนินการกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์ในผังเมืองรวม ให้เกิดความเหมาะสมกับผังเมืองรวมแต่ละพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้นในทางกฎหมายจะต้องบัญญัติลงไปให้ชัดเจนว่าในช่วงกฎกระทรวงผังเมืองรวมหมดอายุลงนั้นจะมีกฎหมายใดมาเป็นหลักปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กำกับดูแลสภาพแวดล้อมเมืองให้เป็นไปด้วยดี เพื่อเป็นการดำรงรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและ

ธรรมชาติ ถ้าท้องถิ่นประวิงเวลาด้วยวิธีการใด ๆ หรือละเว้นการปฏิบัติจะต้องได้รับโทษ เพื่อมิให้เกิดเป็นปัญหาดังกรณี โครงการชัชชบุรีศรีอัมพวา (ที่ปัจจุบันนี้ยังไม่ได้แก้ไขรูปแบบอาคาร) การก่อสร้างเจ้าแม่กวนอิมและสถานปฏิบัติธรรมริมสะพานข้ามแม่น้ำแคว หรือกรณีอื่น ๆ อีกหลายแห่งในประเทศไทยที่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่มีการใช้ขัดกับผังเมืองรวม หรือกฎกระทรวงผังเมืองรวมซึ่งหมดอายุลงหรือยังไม่มีผังเมืองรวมจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้าถึงได้ในที่เปิดเผย ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ในกรณีที่มีการอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผังเมือง แม้ว่าจะอยู่ในช่วงที่ผังเมืองรวมหมดอายุก็ตาม และในกรณีที่มีความขัดแย้ง **ควรจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินโครงการ** การปฏิบัติดังนี้ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ตามมาตรา ๒๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และเป็นแบบอย่างการทำงานของท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓. **ควรเร่งให้มีการร่างกฎหมายลูกหรือเทศบัญญัติรองรับโดยเร็ว** เพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้ภายในระยะเวลา ๑ ปี ก่อนที่มรดกวัฒนธรรมท้องถิ่นซึ่งเป็นสมบัติของชาติจะสูญสลายไปมากกว่านี้

เนื่องจากพื้นที่ที่มีคุณค่าอันควรเป็นมรดกวัฒนธรรมนี้สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี จึงควรมีการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการจัดการร่วมกันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาคุณค่าของพื้นที่โดยให้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม และเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ รวมทั้งกำหนดแนวทางการจัดการธุรกิจบริการต่าง ๆ มิให้ทำลายคุณค่าพื้นที่ที่เป็นมรดกวัฒนธรรม เพื่อเป็นการสร้างโอกาสทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

สุดท้ายคือ การให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับคนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล ผู้บริหารส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความรักในชาติ ความหวงแหนมรดกของชาติและยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชาติทุกคนที่เป็นเจ้าของมรดกวัฒนธรรมร่วมกัน

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(๑)
บทนำ	๑
กรณีศึกษาที่ ๑	
- โครงการก่อสร้าง “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา”	๔
กรณีศึกษาที่ ๒	
- โครงการก่อสร้างอาคารมูลนิธิวงอิมสุนทรธรรม ริมแม่น้ำแควใหญ่ฝั่งตะวันตก	๑๑
กรณีศึกษาที่ ๓	
- โครงการก่อสร้างโรงแรม ๓๒ ชั้น ในพื้นที่ธรณีสงฆ์ วัดยานนาวา	๑๓
กรณีศึกษาที่ ๔	
- การรื้อถอนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ วัดสวนพลู กรุงเทพฯ	๑๗
กรณีศึกษาที่ ๕	
- โครงการปรับปรุงอาคารพักอาศัยข้างวัดมิ่งกรมลาวาส (วัดเล่งเน่ยยี่) เยาวราช เป็นศูนย์การค้าและโรงแรม	๒๐
กรณีศึกษาที่ ๖	
- หมู่บ้านชिरาคาวาโกะ ประเทศญี่ปุ่น	
กรณีศึกษาที่ควรนำไปเป็นแบบอย่างในการอนุรักษ์ชุมชนมรดกวัฒนธรรม	๒๘

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๓๐

ภาคผนวก

๑. กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ (Washington Charter 1987) ๓๕
๒. กฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 (Charter on the Built Vernacular Heritage 1999) ๓๙
๓. ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ.๒๕๒๘ ๔๓
๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมืองในประเทศไทย (Laws concerning urban conservation in Thailand) ๔๗
๕. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับใหม่กับช่องว่างของการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมชุมชนประวัติศาสตร์ย่านเยาวราช ๖๒
๖. ร่างกฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม (Thailand Charter on Culture Heritage Management) ๖๕

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

กระแสวัฒนธรรมแบบโลกาภิวัตน์ ที่มีเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เป็นสื่อด้านการสื่อสาร และการคมนาคม หลังไหลเข้ามาอย่างรวดเร็ว ทำให้โลกติดต่อกับประเทศไทยเป็นไปอย่างง่ายดาย และรวดเร็วกว่าในอดีต เกิดผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีชีวิตของคนในชาติเป็นอย่างมาก รวมถึงผลกระทบทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม จากการขยายตัวของเมืองเป็นแบบตะวันตก เกิดการย้ายถิ่นฐาน ละเลย ละทิ้ง ภูมิปัญญา วัฒนธรรม รากเหง้า พื้นที่เดิมที่มีความเป็นอัตลักษณ์ เกิดช่องว่างระหว่างวัฒนธรรมเมืองกับชนบทอย่างมาก อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ผลก็คือ เกิดปัญหาทางสังคมเกิดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมที่มีแนวโน้ม เลวลง เกิดมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ปะปนอยู่ในบริเวณที่มีความเข้มข้นและความสำคัญทางวัฒนธรรมสูง จากความไม่เข้าใจ และความมั่งงายมุ่งเน้นการพัฒนาตามกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเพียงประการเดียว เช่นกรณีผลกระทบการตัดถนนย่าน ชุมชนที่มีความเข้มข้นทางวัฒนธรรมทั้งด้านกายภาพและวิถีชีวิตที่ควรรักษาไว้ ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงด้านลบต่อชุมชน ทำให้ชุมชนสองฝั่งถนนสูญเสียการติดต่อถึงกัน ก่อให้เกิดอันตราย จากอุบัติเหตุทางรถยนต์ที่แล่นผ่าน บ้านเรือนอันเป็นเอกลักษณ์ท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงจากการนำ ความเจริญเข้ามาไม่ว่าจะเป็นสองฝั่งถนนหรือแม้แต่สองฝั่งแม่น้ำ ลำคลอง เกิดตึกแถวและรูปแบบ สถาปัตยกรรมที่ขัดกับท้องถิ่น กล่าวคือ ร่องรอยของวัฒนธรรมและมรดกวัฒนธรรมที่มีอยู่ตั้งแต่อดีต ทั้งกายภาพและนามธรรม เช่น จารึกประเพณีต่างๆ กำลังถูกลบออกจากแผนที่ประเทศไทยไปที่ละ เล็กทีละน้อย นั้นหมายความว่าต้นทุนวัฒนธรรมเดิมอันทรงคุณค่ากำลังถูกทำลายไป ขาดการสืบสาน ต่อทอดวัฒนธรรมจากอดีตสู่ปัจจุบันอย่างถูกทิศทาง ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนา ประเทศไทยอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เกิดจากปัญหาหลายประการ ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาของกฎหมายผังเมืองที่ยังไม่มีการระบุนานชุมชนประวัติศาสตร์หรือย่านมรดก วัฒนธรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์

๒. ปัญหาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ไม่ได้คำนึงถึงรายละเอียดของการอนุรักษ์อาคาร

๓. ปัญหาของช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่มีการตรวจสอบการใช้อาคารว่าตรงตามกับที่ขออนุญาตหรือไม่ เช่น ขออนุญาตเป็นอาคารพักอาศัยรวม แต่เปิดใช้เป็นโรงแรมและศูนย์การค้า

๔. ปัญหาของการกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายอาคารและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งอาจเห็นกับประโยชน์ส่วนตน

กรณีชุมชนริมคลองอัมพวาแม่น้ำแม่กลอง จังหวัดสมุทรสงคราม กรณีการก่อสร้างเจ้าแม่กวนอิมริมสะพานข้ามแม่น้ำแคว การทุบทำลายสิ่งก่อสร้างที่เป็นโบราณสถานในเขตวัดกัลยาณมิตรปากคลองบางหลวง กรณีรื้อชุมชนหวังหลี เพื่อสร้างโรงแรมสูงริมแม่น้ำเจ้าพระยาในพื้นที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา กรณีการขยายถนนผ่านชุมชนดั้งเดิมวัดเกตุ จังหวัดเชียงใหม่ กรณีความขัดแย้งในการใช้พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์อยุธยาและบริเวณวัดมงคลพิตร ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกและอีกหลายๆ กรณีที่อาจไม่ปรากฏเป็นข่าวใหญ่ ทำให้เกิดข้อสงสัยที่ว่า จริงๆ แล้วพื้นที่ที่เกิดปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองและชนบทเหล่านั้น เป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในความเข้าใจของประชาชนหรือไม่ ควรรักษาไว้อย่างไร หรือปรับปรุงให้เหมาะสมอย่างไร หรือควรดำเนินการบริหารจัดการอย่างไรจึงจะสมคูล มีข้อกฎหมายและระเบียบอะไรบ้างที่นำมาใช้สนับสนุนหรือควรบัญญัติเพิ่มเติมให้เหมาะสม เป็นหน้าที่ของใคร บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าอย่างไร ใครควรหรือต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องอย่างไร ต่อแหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศ

แหล่งมรดกวัฒนธรรมมีความสำคัญต่อการดำรงคงอยู่ของเอกลักษณ์ไทย และการเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมที่สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดในปัจจุบันและอนาคตเป็นอย่างยิ่ง สังคมไทยนับตั้งแต่ครั้งโบราณกาล ประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม หลายชาติพันธุ์ ที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันไปตามภูมิภาค ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคในแง่หนึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องระบบคิด ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิถีชีวิตและทุกอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือทำขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาษา ศิลปหัตถกรรม การดนตรี การแสดง ฯลฯ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็มีความสัมพันธ์ ความผสมกลมกลืน และการรับวัฒนธรรมซึ่งกันและกัน อันเป็นเหตุให้มีการแพร่วัฒนธรรมไปในระหว่างภูมิภาค รวมไปถึงประเทศเพื่อนบ้าน หล่อหลอมจนเกิดเป็นวัฒนธรรมร่วมภูมิภาค เป็นแหล่งวัฒนธรรมสั่งสมนานปี จนกลายเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ที่เห็นอยู่ในท้องถิ่นทั่วไปในปัจจุบัน นับได้ว่าบรรพบุรุษในสยามประเทศของเราได้ทิ้งมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบเนื่องกันมาอย่างยาวนาน ไว้ให้พวกเราในปัจจุบันได้

สืบสานและต่อยอดคุณค่าของมรดกวัฒนธรรมเหล่านั้นซึ่งสามารถนำไปพัฒนาทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี แต่ผู้คนในยุคปัจจุบันกำลังทำลายมรดกวัฒนธรรมเหล่านั้น ให้สูญสลายลงไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเพราะขาดกฎหมายรองรับเป็นสำคัญ

คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาศึกษาและติดตามการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นอันถือได้ว่าเป็นมรดกวัฒนธรรมของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางบริหารจัดการและปกป้องการสูญสลายของมรดกวัฒนธรรมต่อไป

.....

กรณีศึกษาที่ ๑

โครงการก่อสร้าง “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา” อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม



เรือนไม้แถวริมน้ำกับอาคารชูชัยบุรีศรีอัมพวา

ความเป็นมาของปัญหา

คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาคมคนรักแม่กลอง กรณีขอให้ตรวจสอบโครงการ “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา” เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยมีผู้ร้องเรียนว่า บริษัท เจม เฟลส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้ดำเนินการก่อสร้างโรงแรมภายใต้ชื่อ “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา” บริเวณตลาดน้ำอัมพวา อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เนื้อที่ทั้งสิ้น ๒ ไร่เศษ โดยเป็นโรงแรมระดับ ๔ ดาว จำนวนห้องพักทั้งสิ้น ๗๕ ห้อง รูปแบบสถาปัตยกรรมเป็นแบบตะวันตกเน้นความหรูหราอลังการ กำหนดแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๕ ซึ่งประชาคมคนรักแม่กลองเห็นว่า โครงการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ชนบทธรรมนิยม ประเพณี อัตลักษณ์ของชุมชนอัมพวา และจังหวัดสมุทรสงครามโดยรวม ประกอบกับการที่ชุมชนอัมพวาเคยได้รับรางวัลชุมชนอนุรักษ์ดีเด่นประจำปี ๒๕๔๔ จากสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และได้รับรางวัลชมเชย (Honourable Mention) ด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจากองค์การยูเนสโก ภาคพื้นทวีปเอเชียแปซิฟิก (UNESCO Asia-Pacific Heritage Award) ประจำปี ๒๕๕๑

คณะกรรมการธิการ จึงได้พิจารณาศึกษาและติดตามการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นชาวอัมพวาซึ่งถือได้ว่าเป็นมรดกวัฒนธรรมของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางบริหารจัดการและปกป้องการสูญสลายของมรดกวัฒนธรรม โดยในวันพฤหัสบดีที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้ร้องเรียนมาเข้าร่วมประชุม และได้รับฟังข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาวิจัยพื้นที่ในเขตเทศบาลอัมพวา เพื่อจัดทำโครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูอัมพวา ส่งผลให้เขตอัมพวากลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงเชิงวัฒนธรรมและนิเวศวิทยา ในขณะที่เดียวกันความเจริญเติบโตทางด้านการท่องเที่ยวก็เริ่มทำลายการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมท้องถิ่น จนเกิดกรณีโครงการก่อสร้าง “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา” ในปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้าง “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา”

๑. ผู้ร้องเรียนได้สอบถามทางเทศบาลอัมพวา ถึงการขออนุญาตการก่อสร้างโครงการดังกล่าว และได้รับคำตอบว่า โครงการดังกล่าวได้ขออนุญาตให้ก่อสร้างเป็นที่พักอาศัย
๒. กรณีที่มีข่าวว่า โครงการดังกล่าวได้มีการทำประชาพิจารณ์แล้วนั้น ผู้ร้องเรียน กลับไม่เคยทราบมาก่อน หากมีการทำประชาพิจารณ์ก็คงจะทำกับกลุ่มผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์จากการค้าขายในโครงการเท่านั้น
๓. เริ่มแรกชาวบ้านคิดว่าเป็นการสร้างรีสอร์ทเท่านั้น แต่กลับกลายเป็นโรงแรมหรูหราร้างจะส่งผลทำลายการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาปัตยกรรมพื้นบ้านริมฝั่งคลอง อันเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน
๔. การก่อสร้างเขื่อนและบันไดคอนกรีตยื่นลงไปในท่าน้ำ ซึ่งกรมเจ้าท่า ได้มีคำสั่งให้รื้อถอน แต่เจ้าของโครงการฯ ยังไม่มีการรื้อถอนแต่อย่างใด
๕. ผลกระทบจากการก่อสร้าง ทำให้บ้านบริเวณใกล้เคียงสั่นไหว และพังทลายลงบางส่วน ซึ่งผู้ก่อสร้างยังไม่ได้ดำเนินการรับผิดชอบแต่อย่างใด

แนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของคณะกรรมการฯ

๑. การให้กรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
๒. ตรวจสอบการขออนุญาตการก่อสร้างว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่
๓. เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการในครั้งต่อไป

ต่อมาในวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการฯ ได้เชิญนายสุรจิต ชिरเวทย์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสมุทรสงครามเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจง

ช่วงแรก ได้เชิญนายชูชัย ชัยฤทธิเลิศ เจ้าของโครงการฯ พร้อมคณะ มาเข้าร่วมประชุม และได้รับฟังข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

แนวคิดการริเริ่มโครงการ

๑. เหตุที่ไม่สร้างเป็นบ้านไม้ชายคา เพราะเกรงจะเป็นการแย่งลูกค้าชาวบ้านละแวกนั้น
๒. เหตุที่ไม่สร้างเป็นรีสอร์ท เนื่องจากมีพื้นที่ ๓ ไร่ คงสร้างได้ประมาณ ๑๐ - ๑๕ หลัง จึงหันมาสร้างตึก ในรูปแบบรัตนโกสินทร์

กระบวนการขออนุญาตแบบก่อสร้าง

๑. ยื่นคำขอเป็นอาคารที่พักอาศัยรวม
๒. หลังก่อสร้างแล้วเสร็จ จึงขออนุญาตใช้อาคาร (ซึ่งหากต้องการประกอบธุรกิจโรงแรม ต้องขออนุญาตใช้เป็นสถานบริการประเภทโรงแรม)

การแก้ไขการก่อสร้างอาคาร

หลังจากที่ได้ทราบว่าอาคารแถวแรกถอยร่นน้อยกว่า ๖ เมตร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้ทำการรื้อผนังและหลังคาออกแล้ว

ปัญหาที่เกิดขึ้นด้านกฎหมาย

๑. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารสถานที่ ข้อ ๔๒ ความว่า “อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้แหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ คู คลอง ลำราง หรือลำประโดง ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า ๓ เมตร แต่ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้าง ๑๐ เมตรขึ้นไป ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า ๖ เมตร” ซึ่งกรณีคลองอัมพวา มีความกว้างประมาณ ๒๐ เมตร จึงต้องถอยร่นจากเขตคลอง ๖ เมตร แต่อาคารแถวแรกของโครงการตั้งอยู่ในระยะถอยร่น ๖ เมตร จึงขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าว (เจ้าของโครงการฯ ได้สั่งรื้ออาคารแถวแรกแล้ว)

๒. ตามกฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ ๖๓ พ.ศ.๒๕๓๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.๒๕๕๖ ข้อ ๔ (๑) ค. กำหนดให้ ลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ อาทิ ท่าเทียบเรือ ปลายสุดของท่าเทียบเรือต้องไม่เกินแนวน้ำลิกหน้าท่าเมื่อน้ำลงต่ำสุดลึกกว่าอัตรากินน้ำลึกเต็มที่ของเรือที่เข้าเทียบท่าตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงขนาดเรือและลักษณะภูมิประเทศแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของความกว้างของแม่น้ำ ซึ่งหากพิจารณาจากภาพการก่อสร้างท่าเทียบเรือของโครงการก็ไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของความกว้างของแม่น้ำ แต่รูปแบบของท่าเทียบเรือและสีที่ใช้ไม่เข้ากับท่าเทียบเรือของชุมชนในบริเวณใกล้เคียง

๓. กระบวนการทำประชาพิจารณ์ คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน การทำประชาพิจารณ์ควรจัดให้ได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้างเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่ทราบ มีการจัดทำประชาพิจารณ์กับคนเพียงกลุ่มเดียว ในอัตราส่วนที่ต่ำกว่าปริมาณที่ควรเป็น จึงอาจทำให้ได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง และครบถ้วน

ปัญหาที่เกิดขึ้นด้านทัศนียภาพหรือภูมิทัศน์วัฒนธรรม

- การก่อสร้างโครงการดังกล่าว มีขนาดความสูงและรูปแบบวิถีชีวิตที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น กล่าวได้ว่าเป็นสถาปัตยกรรมที่อยู่ผิดที่ผิดทาง

ปัญหาที่เกิดขึ้นด้านประชาชน แยกได้ ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มักจะส่งผลกระทบต่อซึ่งกัน อยู่เสมอ หลักสำคัญคือควรทำอะไรให้ทั้งสองอย่างอยู่ด้วยกันได้อย่างสมดุล ดังนั้น จะต้องให้ ความรู้กับประชาชนในด้านการอนุรักษ์ ส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพในชุมชนเป็นหลัก สนับสนุน งบประมาณในการอนุรักษ์ชุมชน และคุณภาพชีวิต

๒. หากพิจารณาถึงชุมชนอัมพวาแล้ว คงต้องนึกถึงวิถีชีวิตของชาวสวน ชาวน้ำ การดำรง วิถีชีวิตอย่างพอเพียง การอยู่กับธรรมชาติ แต่ในปัจจุบันวิถีชีวิตได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นเชิงธุรกิจ จนอัมพวาแทบไม่เหลือวิถีชีวิตดั้งเดิม ซึ่งหากไม่มีการอนุรักษ์และสร้างภูมิคุ้มกันแล้ว วิถีชีวิตดังกล่าว อาจสูญสลายไปอย่างไม่มีวันกลับคืนมา

แนวทางการแก้ไขปัญหาของโครงการ

- ปรับปรุงรูปแบบการก่อสร้างให้มีความสอดคล้องกับสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นดั้งเดิมและ วิถีชีวิตชาวอัมพวาให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นความสูงของอาคาร รูปแบบหลังคา วัสดุภูมิผนัง ประตู หน้าต่างและรายละเอียดอื่น ๆ

ช่วงที่สอง ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการฯ

เทศบาลตำบลอัมพวา

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายสรรัชต์ อารยะอสนี | นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลอัมพวา |
| ๒. นายรวมศักดิ์ กำจรกิจติคุณ | ผู้อำนวยการกองช่าง |
| ๓. นายบัณฑิต ใจงาม | นายช่างโยธา ๒ ว. |

สำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม

- | | |
|-----------------------|-------------------------------|
| - นายมานพ ญาณพิสิฐกุล | นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ |
|-----------------------|-------------------------------|

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรสงคราม

- | | |
|----------------------|-----------------------------------|
| - นางภาวดี ภูมรินทร์ | นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการพิเศษ |
|----------------------|-----------------------------------|

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสงคราม

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| ๑. นายเกริกชัย ชาติไทยไตรรงค์ | วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสงคราม |
| ๒. นางสาวสุจิตา พัฒราช | นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการพิเศษ |

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม

- นาวาตรี อภิชัย คล้ายแก้ว

ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค

สาขาสมุทรสงคราม

สรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลอัมพวา และจังหวัดสมุทรสงคราม ได้มีการประชุมตรวจสอบกรณีปัญหาดังกล่าวแล้ว ไม่พบการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด

๒. การก่อสร้างดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุม จังหวัดจึงไม่มีอำนาจดำเนินการ

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑. ต้องเร่งออกเทศบัญญัติควบคุมอาคารใหม่ เพราะของเดิมทำให้เกิดการก่อสร้างในรูปแบบ “ซูซึยบุรีศรีอัมพวา” ทั้งนี้ต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความชำนาญมาร่วมพิจารณาโดยเน้นในเรื่องการอนุรักษ์อาคารและชุมชนด้วย

๒. เทศบาลควรมีหน่วยงานหลักในการให้ความรู้หรือให้ข้อเสนอแนะกับผู้ที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารและโครงการต่าง ๆ

หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ลงสำรวจข้อมูลในพื้นที่จริง ณ ตลาดน้ำอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ในวันเสาร์ที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๕ และวันอาทิตย์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

ข้อเท็จจริงที่ได้รับ

๑. มีชาวบ้านบางส่วนที่เห็นด้วย และบางส่วนที่ไม่เห็นด้วย

๒. หากโครงการดังกล่าวก่อสร้างเสร็จตามแบบแปลนที่เคยขออนุญาตไว้จะทำลายทัศนียภาพความเป็นมรดกวัฒนธรรมดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง



คณะกรรมการลงสำรวจพื้นที่ก่อสร้างอาคาร “ชูชัยบุรีศรีอัมพวา”
โดยมีเจ้าของโครงการและสถาปนิกโครงการร่วมชี้แจง

๓. เกิดความเสียหายกับชาวบ้านใกล้เคียง ที่ได้รับผลกระทบของฝุ่นละออง การสั่นสะเทือน และเสียงของเครื่องจักรต่าง ๆ รวมตลอดจนมีวัสดุหล่นบนหลังคาทำให้หลังคาชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหาย

๔. ในบริเวณตลาดน้ำอัมพวายังมีโครงการก่อสร้างในลักษณะเป็นอาคารสูงอีกหลายโครงการที่ยังไม่มีการตรวจสอบหรือร้องเรียน

แนวทางแก้ไขระยะสั้น

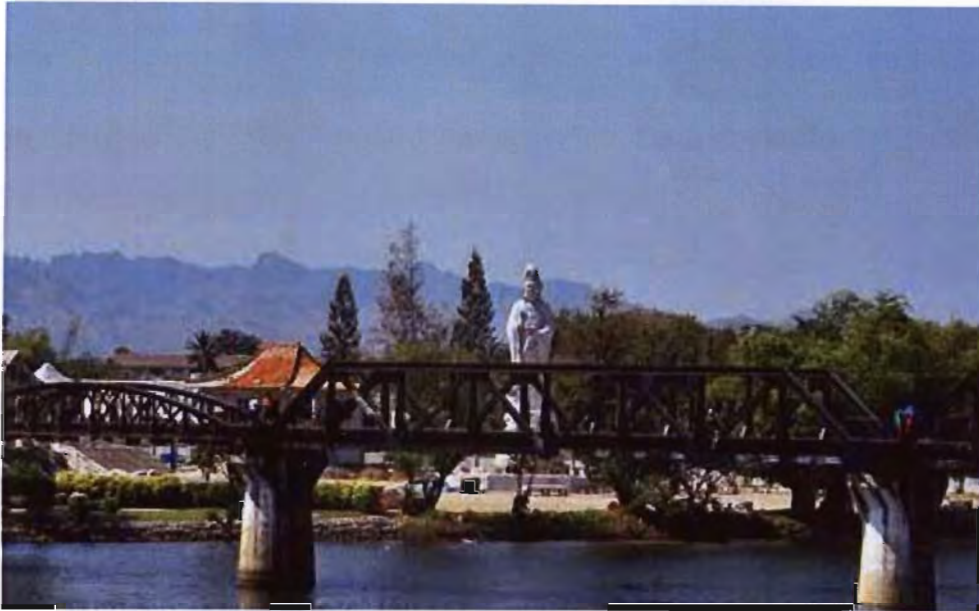
๑. ให้ปรับปรุงรูปแบบการก่อสร้างเพื่อไม่ให้ทำลายทัศนียภาพความเป็นมรดกวัฒนธรรมเดิม
๒. ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับชาวบ้านให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน
๓. ป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกกับชาวบ้าน พร้อมทั้งเยียวยาดูแลความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง
๔. ให้เทศบาลเร่งออกเทศบัญญัติเพื่อป้องกันปัญหาได้ทัน่วงที

แนวทางแก้ไขระยะยาว

- กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรรีบออกกฎหมายผังเมืองเพื่อกำหนดเขต (Zoning) หรือย่านอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม พร้อมทั้งให้ผู้รับผิดชอบ ควบคุมและดูแลการก่อสร้างที่อาจทำลายมรดกวัฒนธรรมของประเทศ

กรณีศึกษาที่ ๒

โครงการก่อสร้างอาคารมูลนิธิกวางอิมสุนทรธรรม ริมแม่น้ำแควใหญ่ฝั่งตะวันตก



สะพานข้ามแม่น้ำแควกับเจ้าแม่กวนอิมและสถานปฏิบัติธรรม

เนื่องจากการดูแลบริหารจัดการและปกป้องพื้นที่โดยรอบของมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญในประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดวางมาตรการทางกฎหมาย หรือออกเทศบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการรักษาคุณค่า ภาพรวม และบริบทของบริเวณรอบๆ มรดกวัฒนธรรมหรือโบราณสถาน จึงเป็นเหตุให้มีกรณีการทำลายคุณค่าของพื้นที่หรือแหล่งมรดกวัฒนธรรมเหล่านี้ อย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยอ้างว่าการกระทำเหล่านั้นไม่ผิดต่อข้อกำหนด ดังเช่น กรณีการสร้างอาคารขนาดใหญ่เป็นสถานปฏิบัติธรรมของมูลนิธิกวางอิมสุนทรธรรม และประติมากรรมเจ้าแม่กวนอิม ขนาดใหญ่ใกล้กับบริเวณสะพานข้ามแม่น้ำแคว อันเป็นมรดกวัฒนธรรมสำคัญระดับโลก มีคุณค่าเพียงพอที่จะขอรับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกในอนาคต แต่การนี้มีสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ใหม่ที่จะมีผลกระทบทางทัศนียภาพ และบริเวณดั้งเดิมของสะพานข้ามแม่น้ำแคว อาจจะทำให้เกิดการลดคุณค่าลงและเป็นผลเสียต่อสภาพแวดล้อมโดยรอบเพิ่มขึ้นอีก

ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา สมาคมสถาปนิกจุลชนเมืองและสมาคมอิโคโมสไทย ได้เล็งเห็นความสำคัญจึงได้จัดสัมมนา เรื่อง “แนวทางการปกป้องพื้นที่โดยรอบมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญระดับโลก กรณี : สะพานข้ามแม่น้ำแคว” ในพื้นที่ใกล้บริเวณก่อสร้าง ณ โรงแรม เฟลิกซ์ ริเวอร์ แคว รีสอร์ท จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดเป็นปัญหาร้องเรียน ให้ระงับการก่อสร้างสถานปฏิบัติธรรม ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำแคว

นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางออกร่วมกันในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปกป้องคุณค่าของสะพานข้ามแม่น้ำแคว เพื่อแลกเปลี่ยนและเผยแพร่องค์ความรู้ในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งมรดกวัฒนธรรม อย่างเป็นสากลและถูกหลักวิชาการ และเพื่อหามาตรการป้องกันเหตุที่จะเกิดซ้ำๆ อีกในอนาคตต่อสภาพแวดล้อมและพื้นที่โดยรอบโบราณสถาน แหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย ทั้งทางด้านกฎหมาย และการออกเทศบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยการดูแลปกป้องพื้นที่โดยรอบของโบราณสถาน และแหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย โดยผลของการจัดเสวนากรณีศึกษาเรื่อง “แนวทางการปกป้องพื้นที่โดยรอบมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญระดับโลก กรณี : สะพานข้ามแม่น้ำแคว” สามารถแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

ผลของการสัมมนา

สรุปได้ว่า ให้ทางมูลนิธิกวงอิมสุนทรธรรม ซึ่งเป็นเจ้าของสถานที่ปลูกต้นไม้สูง เพื่อบดบังทัศนียภาพของรูปปั้นเจ้าแม่กวนอิม และให้ลดชั้นของหลังคาสถานปฏิบัติธรรมลง ซึ่งในแบบก่อสร้างเป็นหลังคาหลายชั้น ซึ่งทางมูลนิธิฯ รับไปปฏิบัติตาม

กรณีศึกษาที่ ๓

โครงการก่อสร้างโรงแรม ๓๒ ชั้น ในพื้นที่ธรณีสงฆ์ วัดยานนาวา



วัดยานนาวา

เป็นพระอารามหลวงชั้นตรี ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกเลขที่ ๔๐ ถนนเจริญกรุง แขวงยานนาวา เขตสาทร กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๒๐

เดิมชื่อว่า “วัดคอกควาย” เป็นวัดเก่าแก่แห่งหนึ่งมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา และได้รับการยกย่องขึ้นเป็นพระอารามหลวงในช่วงกรุงธนบุรี ต่อมาในปี พ.ศ.๒๓๒๕ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สร้างพระอุโบสถหลังเล็กขึ้นถวาย และพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้แก่ทางวัด และทรงพระราชดำริว่า ชื่อวัดคอกควาย ไม่เหมาะสม จึงได้พระราชทานนามให้เรียกชื่อวัดเสียใหม่ว่า “วัดคอกกระบือ” ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นไกรสรวิชิตและเจ้าจอมมารดากลิ่น เป็นแม่กองปฏิสังขรณ์พระอุโบสถวัดยานนาวา พร้อมทั้งทรงให้สร้างพระเจดีย์มีฐานเป็นสำเภา อยู่ข้างหลังพระอุโบสถ จนแล้วเสร็จใน พ.ศ.๒๓๘๗

ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ คณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณี การก่อสร้างโรงแรมสูงในที่วัดยานนาวา จากคณะกรรมการพัฒนาวัดยานนาวา มีมติให้รื้ออาคารเก่า คือ อาคารหวังหลี โดยต้องการพัฒนาพื้นที่เป็นอาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยซึ่งต่อมากลายเป็น โครงการก่อสร้างโรงแรมขนาด ๓๒ ชั้น โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าการสร้างอาคารดังกล่าวบดบัง ภูมิทัศน์และทำลายศิลปวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งพิจารณาจากรูปแบบการกำหนดตัวอาคารและความสูง

สภาพปัญหา

๑. การจัดการสิ่งก่อสร้างในเขตโบราณสถาน

๑.๑ มีการพัฒนาพื้นที่ และการก่อสร้างใหม่ที่ขาดการคำนึงถึงผังดั้งเดิมและคุณค่า ของโบราณสถานในวัดยานนาวา ซึ่งภายในเขตวัดมีโบราณสถานที่ยื่นทะเปียนอยู่ ๔ รายการ คือ อุโบสถ เจดีย์รูปเรือสำเภา พระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ และเก๋งจีน ทางวัดควรเน้นความสำคัญและคุณค่าของโบราณสถานดังกล่าว แต่ปรากฏ ว่าทางวัดได้สร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ คือ ศาลามหาเจษฎาบดินทร์ มีขนาดสูงใหญ่และการใช้หลังคาที่ไม่ เหมาะสมตามฐานานุศักดิ์ของสถาปัตยกรรมในวัด นั่นคือ หลังคายอดมณฑป ๓ ยอด ซึ่งเลียนแบบ มาจากพระที่นั่งจักรีมหาปราสาทในพระบรมมหาราชวังอันเป็นสถาปัตยกรรมของราชสำนัก

ความไม่เหมาะสมดังกล่าว ทั้งขนาดและรูปแบบของอาคาร ทำให้เกิดการลดคุณค่า ทางโบราณสถานลง

๑.๒ การรื้อถอน ทำลายโบราณสถานโดยความไม่ตระหนักถึงคุณค่าในพื้นที่ธรณี สงฆ์ของวัดยานนาวา ซึ่งได้แก่อาคารแถว ๒ และ ๓ ชั้น อายุ ๘๐ ปี ซึ่งเป็นมรดกสถาปัตยกรรมที่ ควรค่าแก่การอนุรักษ์ และชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในด้าน การตั้งถิ่นฐานของชาวจีน และการเป็นท่าเรือที่สำคัญ แต่ทางวัดไม่ได้เล็งเห็นคุณค่าของมรดก สถาปัตยกรรม และมรดกวัฒนธรรมที่มีชีวิตคือชาวชุมชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่นี้คู่กับวัดมาเป็น เวลานาน มีการจัดการให้ชุมชนและผู้คนในชุมชนต้องย้ายออกไปอยู่ที่อื่น และทำการรื้อถอนมรดก สถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าของชุมชนลง เพียงเพื่อทางวัดต้องการพัฒนาพื้นที่นี้ ให้ได้ประโยชน์สูงสุดในทางธุรกิจโดยให้สัมปทานเช่าเช่าระยะยาวกับบริษัทอสังหาริมทรัพย์แห่งหนึ่ง โดยระหว่างปี

๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ ทางบริษัทฯ ได้แจ้งกับทางชุมชนที่เรือนแถวโบราณจะถูกรื้อลงว่าบริษัทจะสร้างอาคารพาณิชย์ความสูงที่ ๔ ชั้น ชาวชุมชนสามารถกลับมาเช่าอยู่ต่อได้ แต่เมื่ออาคารเรือนแถวโบราณถูกทำลายแล้ว ในปี ๒๕๕๓ บริษัทฯ โดยความเห็นชอบจากทางวัดกำลังเตรียมทำโครงการก่อสร้างโรงแรมหรู ๕ ดาว เป็นอาคาร ๓๒ ชั้น ซึ่งไม่มีความเหมาะสม โดยเฉพาะในแง่ภูมิทัศน์ วัฒนธรรม

๑.๓ การสร้างโรงแรมสูงในเขตศาสนสถาน

แม้การมีดำริสร้างโรงแรมที่เป็นอาคารสูงนี้ ทางวัดให้เหตุผลว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตวัด คืออยู่ในพื้นที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งวัดสามารถจัดการอะไรก็ได้ ในเชิงพาณิชย์ แต่การก่อสร้างอาคารสูงดังกล่าวมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นของการลดคุณค่าของโบราณสถาน และความสูงใหญ่ของอาคารลดคุณค่าของพระบรมราชานุสาวรีย์รัชกาลที่ ๓ แม้ว่าทางวัดจะอ้างว่าการก่อสร้างนี้กระทำถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่กฎหมายในการดูแลมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทยยังกระทำไม่ได้ทั่วถึงและรัดกุม หากมองในแง่ความเหมาะสมทางภูมิทัศน์วัฒนธรรมแล้ว ไม่สมควรอย่างยิ่ง

คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้นำผู้ที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ เข้าพบเจ้าอาวาสวัดยานนาวา เพื่อปรึกษาหารือในเรื่องความเหมาะสมในการจัดสร้างโครงการโรงแรมนี้ เจ้าอาวาสวัดยังคงยืนยันเจตนารมณ์เดิมโดยอ้างสิทธิทางกฎหมายที่อนุญาตให้ก่อสร้างได้ แม้กรรมการวัดรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเพื่อจะนำไปพิจารณาอีกครั้ง ปัจจุบันยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนในเรื่องนี้

๑.๔ การปล่อยให้โบราณสถานเสื่อมคุณค่าไปเอง โดยการไม่ดูแลเอาใจใส่

แม้วัดยานนาวา จะมีงบประมาณมากมาย ในการสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ที่โอฬาร แต่วัดไม่ได้จัดสรรงบประมาณบูรณะโบราณสถานภายในวัด เห็นได้จาก เก๋งจีนโบราณ ถูกปล่อยทิ้งร้างอยู่ในสภาพทรุดโทรม ในบริเวณที่ติดกับอาคารขนาดใหญ่ที่ประดับประดาด้วยเครื่องยอดแบบปราสาท

๑.๕ การเตรียมสร้างอุโบสถใหม่แทนของเดิมที่ทางวัดมีความเห็นว่าเล็กเกินไปและรูปแบบดูธรรมดา

ในโอกาสที่คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้ขอเข้าพบเจ้าอาวาสเพื่อหารือเกี่ยวกับเรื่องความไม่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงแรมสูงในเขตวัดยานนาวา เจ้าอาวาสได้อธิบายเพิ่มเติมในการดำริที่จะสร้างอุโบสถใหม่ที่ใหญ่โตและสวยงามกว่าเดิม แต่คณะกรรมการการศาสนาฯ ได้ให้ความเห็นว่า การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่สวยงามอีกหลังหนึ่งจะมาข่มโบราณสถานเดิมอันมีคุณค่าและทำให้ลดคุณค่าของโบราณสถานที่มีอยู่เดิมลง อันขัดกับหลักการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อเรื่องของโครงการก่อสร้างโรงแรมนี้เป็นข่าวออกไปและคณะกรรมการการศาสนาฯ ได้ลงความเห็นที่ไม่ควรมีการก่อสร้างโรงแรม ซึ่งเป็นอาคารสูงในพื้นที่ธรณีสงฆ์ จนถึงปัจจุบันนี้การก่อสร้างนั้นยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

กรณีศึกษาที่ ๔

การรื้อถอนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ วัดสวนพลู กรุงเทพฯ



ความเป็นมา

ด้วยคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา ได้รับเรื่องร้องเรียนจากนายทวีจิตร จันทรสาขา นายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ ในฐานะองค์กรเครือข่ายอนุรักษ์ เรื่อง การรื้อถอนอาคารอนุรักษ์ศิลปะสถาปัตยกรรมดีเด่น บริเวณอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ วัดสวนพลู โดยมีข้อเท็จจริงว่า อาคารหมู่กุฏิสงฆ์ มีจำนวน ๙ หลัง ได้มีการรื้อถอนไปแล้ว ๓ หลัง และเหลืออาคาร ๖ หลัง อาคารดังกล่าวเป็นอาคารเก่าแก่ มีสถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้ และมีโครงการจะก่อสร้างอาคาร สูง ๓ ชั้น

คณะกรรมการฯ พร้อมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้เดินทางไปรับฟังข้อเท็จจริง และได้เข้าไปสำรวจพื้นที่แล้ว เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ทราบว่า อาคารหมู่กุฏิสงฆ์ วัดสวนพลู มีการรื้อถอนไปแล้ว ๓ หลัง และเจ้าอาวาส มีโครงการสร้างอาคาร ๓ ชั้น เพื่อใช้สำหรับเป็นสถานที่จำพรรษาของพระสงฆ์ และต่อไปจะมีการรื้อถอนอาคาร หมู่กุฏิสงฆ์ส่วนที่เหลือ เพื่อเปิดเป็นพื้นที่โล่งและปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในวัดใหม่

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ในส่วนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ จำนวน ๓ หลัง ที่ได้มีการรื้อถอนไปแล้วไม่สามารถดำเนินการอนุรักษ์ต่อไปได้ จึงเห็นสมควรอนุรักษ์อาคารหมู่กุฏิสงฆ์ส่วนที่เหลือ จำนวน ๖ หลังไว้ เนื่องจากอาคารดังกล่าว เป็นอาคารไม้แบบบ้านขนมปังขิง ซึ่งเป็นสถาปัตยกรรมสมัยรัชกาลที่ ๗ อายุกว่า ๗๐ ปี เป็นอาคารที่มีความโดดเด่นสวยงามด้วยลวดลายไม้ฉลุขนมปังขิงที่ประดับตกแต่งอยู่บนเรือนไม้สองชั้นทาสีเหลืองครีมคาน้ำตาลเข้ม ฝาไม้ตีซ้อนเกล็ด โดยบริเวณชายคาก็ประดับด้วยไม้ฉลุที่แผงกันแดดเหนือทางเข้า ราวลูกกรงระเบียงชั้นบน และแผงกันแดดระหว่างเสาระเบียง และพบได้ยากในปัจจุบัน อาคารดังกล่าว จึงมีความสำคัญในด้านสถาปัตยกรรม ประกอบกับได้รับรางวัลอนุรักษ์ดีเด่น มรดกสถาปัตยกรรมในประเทศไทย จากสมาคมสถาปนิกสยาม เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๕ จึงเสนอให้เจ้าอาวาสวัดสวนพลูเพิ่มจำนวนชั้นของอาคารอีก ๑ - ๒ ชั้น เพื่อให้เพียงพอแก่การจำพรรษาของพระสงฆ์ และเก็บรักษาอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ ๖ หลังที่เหลือไว้

เจ้าอาวาสวัดสวนพลู มีความกังวลเกี่ยวกับงบประมาณในการก่อสร้างว่าจะไม่เพียงพอ หากมีการเพิ่มจำนวนชั้นของอาคารดังกล่าว และอาคารหมู่กุฏิสงฆ์เดิม หากเก็บรักษาไว้ อาคารดังกล่าวเป็นอาคารเก่า อาจจะทำให้เกิดความชำรุดทรุดโทรม อันจะเป็นภาระของวัดในการจัดหางบประมาณเพื่อบูรณะซ่อมแซม

จากการเดินทางไปราชการดังกล่าว คณะกรรมการฯ ผู้แทนจากกรมศิลปากร และเจ้าอาวาสวัดสวนพลู ได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน กล่าวคือ เจ้าอาวาสวัดสวนพลู รับว่าจะไม่มีการรื้อถอนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ ที่เหลือ โดยขอให้คณะกรรมการฯ ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ให้สถาปนิก สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ ออกแบบอาคาร โดยให้เพิ่มชั้นของอาคารอีก ๑ - ๒ ชั้น เป็นอาคาร ๔ ชั้น หรือ ๕ ชั้น พร้อมประเมินราคาการก่อสร้างอาคารดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบราคาการก่อสร้างอาคารจาก ๓ ชั้น เป็น ๔ ชั้น หรือ ๕ ชั้น เพื่อจะได้หาแนวทางการหางบประมาณต่อไปในเบื้องต้น ขอให้สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ รับเป็นเจ้าภาพในการจัดผ้าป่าต่อไป

๒. ภายในอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอน ให้พิจารณาจัดให้มีห้องน้ำภายในอาคาร และปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอยต่อไป

๓. ให้กรมศิลปากร เข้ามาบูรณะซ่อมแซม อาคารหมู่กุฏิสงฆ์ส่วนที่เหลือ หากมีการชำรุด เพื่อเป็นการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมอันทรงคุณค่าให้ประชาชน และเยาวชนรุ่นหลังได้ศึกษาต่อไป

จากข้อเสนอดังกล่าว เจ้าอาวาสวัดสวนพลู สถาปนิก ผู้แทนจากสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ และผู้แทนจากกรมศิลปากร เห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าวด้วยแล้ว ในส่วนของเจ้าอาวาสวัดสวนพลู รับว่า จะไม่มีการรื้อถอนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ที่เหลือ โดยคณะกรรมการฯ จะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการฯ จึงได้จัดส่งสรุปผลการเดินทางไปราชการดังกล่าว ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิบดีกรมศิลปากร นายทวีจิตร จันทรสาขา นายกสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ในฐานะองค์กรเครือข่ายอนุรักษ์ เจ้าอาวาสวัดสวนพลู เพื่อทราบ และพิจารณา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ภายหลังจากเดินทางไปยังวัดสวนพลู ดร.วันชัย มงคลประดิษฐ์ อุปนายกสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งได้ร่วมเดินทางกับคณะกรรมการฯ แล้ว แจ้งว่าสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดย ดร.วันชัย มงคลประดิษฐ์ อุปนายกสมาคม ได้ออกแบบอาคารเสร็จแล้วและได้นำแบบดังกล่าวไปเสนอกับเจ้าอาวาสวัดสวนพลูแล้ว แต่เจ้าอาวาสวัดสวนพลูเห็นว่า ควรก่อสร้างอาคารในแบบแปลนที่ได้ออกแบบไว้เดิม โดยจะไม่รื้อถอนอาคารหมู่กุฏิสงฆ์ที่เหลืออยู่ ซึ่งเรื่องดังกล่าว กรมศิลปากร ยังไม่ยินยอมให้ดำเนินการ ขณะนี้จึงไม่มีข้อสรุปที่แน่นอน

ศาสตราจารย์เกียรติคุณตรีังใจ บูรณสมภพ ประธานคณะกรรมการการศาสนาฯ จึงรับจะไปประสานกับเจ้าอาวาสวัดสวนพลู เกี่ยวกับรายละเอียดของแบบแปลนการก่อสร้างอาคารต่อไป

กรณีศึกษาที่ ๕

โครงการปรับปรุงอาคารพักอาศัยข้างวัดมิ่งกรมลาวาส (วัดเล่งเน่ยยี่) เยาวราช
เป็นศูนย์การค้าและโรงแรม



อาคารของวัดและอาคารข้างเคียงที่กำลังปรับปรุงเป็นศูนย์การค้าและโรงแรมที่พัก



คณะกรรมการฯ ได้สำรวจพื้นที่และเข้าพบเจ้าอาวาส
เพื่อสอบถามรายละเอียดและข้อเท็จจริง

ความเป็นมา

ด้วยคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา
ได้รับเรื่องร้องเรียนของนายวรเศรษฐ์ สุวรรณาทวีโชค ประธานคณะกรรมการวัดมิ่งกรมลาวาส
ผ่านทางสำนักงานนายความ กรณีบริษัท อิมพีเรียล แลนด์ จำกัด ดำเนินการรื้อถอนและตัดแปลง
อาคารเลขที่ ๔๑๑ - ๔๒๗ ถนนเจริญกรุง แขวงป้อมปราบ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย
กรุงเทพมหานคร

ซึ่งเป็นอาคารที่อยู่ติดกับอาคารของวัดมังกรกมลาวาส (เล่งเน่ยยี่) เป็นเหตุให้วัดมังกรกมลาวาสได้รับความเดือดร้อน ซึ่งวัดดังกล่าวเป็นวัดในพระพุทธศาสนานิกายมหายานจีนนิกาย สร้างขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๔๑ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ปัจจุบันมีพระภิกษุสามเณรบวชเรียนและจำพรรษาอยู่ประมาณ ๒๐๐ รูป และเป็นวัดเก่าแก่ เป็นที่เคารพเลื่อมใสศรัทธาของพุทธศาสนิกชนชาวไทยและชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระบรมวงศานุวงศ์จะเสด็จมานมัสการที่วัดเป็นประจำทุกปี การที่บริษัท อิมพีเรียล แลนด์ จำกัด ดำเนินการรื้อถอนและตัดแปลงอาคารดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ เป็นเหตุให้พุทธศาสนิกชนที่มาปฏิบัติธรรม พระภิกษุสามเณรที่กำลังศึกษาเล่าเรียนได้รับความเดือดร้อนมาก สภานายความจึงส่งเรื่องขอความช่วยเหลือของวัดมังกรกมลาวาส (เล่งเน่ยยี่) มาที่ประธานคณะกรรมการการศาสนาฯ พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอีกด้านหนึ่ง

คณะกรรมการการศาสนาฯ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และดำเนินการพิจารณาดังนี้

๑. เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา

คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ วันพฤหัสบดีที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุม คือ

สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| ๑. นายสุรัช ติระกุล | วิศวกรโยธาชำนาญการ |
| ๒. นายมนัส มะสกุล | นายช่างโยธาปฏิบัติการ |
| ๓. นายพินิต เลิศอุดมธนา | ผู้อำนวยการกองควบคุมอาคาร |

สำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย

- | | |
|----------------------|-----------------|
| - นายประภัสสร กุหลาบ | หัวหน้าฝ่ายโยธา |
|----------------------|-----------------|

สรุปข้อชี้แจงจากผู้มาชี้แจง ได้ดังนี้

อาคารกรณีพิพาท ติดด้านหัวมุมฝั่งหนึ่ง ติดวัดมังกรกมลาวาสฝั่งหนึ่ง สภาพอาคารเป็นอาคาร ๗ ชั้น มีตาดฟ้า หลังคาคลุม ไม่ปรากฏหลักฐานเรื่องการต่อเติม เนื่องจากอาคารดังกล่าวได้สร้างมาประมาณ ๖๐ ปีแล้ว และเคยเกิดเพลิงไหม้บริเวณชั้น ๗ มาครั้งหนึ่ง แต่พื้นที่ดังกล่าวไม่เข้าเกณฑ์ว่า อยู่ในเขตเพลิงไหม้ ประกอบกับไม่มีหลักฐานว่าเกิดเพลิงไหม้เมื่อใด สภาพอาคารมีการใช้งานอย่างต่อเนื่อง จนมาถึง ๑๐ ปีที่ผ่านมาเลิกการใช้งาน ปัจจุบันเป็นอาคารที่อยู่อาศัยรวม

เป็นอาคารพาณิชย์ประกอบกิจการโรงน้ำชาแต่หยุดการดำเนินการไปแล้ว ปล่อยให้ร้างไม่มีการปิดกั้นสภาพโดยรวมของอาคารทรุดโทรมมาก สำนักงานเขตฯ ได้มีการประสานไปยังเจ้าของอาคาร เพื่อแจ้งให้เจ้าของอาคารเข้ามาซ่อมแซมอาคารระหว่างติดต่อกับเจ้าของอาคาร จึงทราบว่าเจ้าของอาคาร คือ พระคลังข้างที่ สำนักพระราชวังซึ่งขณะนั้นพระคลังข้างที่ ได้ยื่นเรื่องเข้ามาเพื่อขอซ่อมแซมอาคาร โดยยื่นในนามของพระคลังข้างที่ มีรายการที่ขอซ่อมแซมแนบมาพร้อมด้วยสภาพอาคารเดิมด้านติดถนนเป็นตึกแถว

ชั้นที่ ๑ อาคารพาณิชย์ มีลิฟท์ มีบันได

ชั้นที่ ๒ คล้ายกัน

ชั้นที่ ๓ - ๖ เป็นที่อยู่อาศัยรวม

ชั้นที่ ๗ เป็นดาดฟ้า

การพิจารณารายการซ่อมแซม

ในการขอซ่อมแซม มีรายการที่พระคลังข้างที่ยื่นขอซ่อมแซมอาคาร สำนักงานเขตฯ ได้มีการพิจารณาแล้วว่า บางรายการสามารถซ่อมแซมได้ แต่บางรายการมีลักษณะที่เข้าข่ายการดัดแปลงสำนักงานเขตฯ จึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังพระคลังข้างที่ เป็นหมายเหตุว่าบางรายการที่ขอมาปรับปรุงให้อาคารคืนสภาพเดิม หากมีรายการที่มีการดำเนินการเข้าข่ายการดัดแปลงอาคาร มิใช่การซ่อมแซมอาคารตามคำนิยาม คำว่า “ดัดแปลง” ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ จะต้องมายื่นคำขอดัดแปลงอาคารต่อสำนักงานเขตฯ ก่อน

เนื่องจากสภาพด้านหน้าติดถนนเจริญกรุง ด้านข้างเป็นโรงเรียนสอนศาสนาของวัดมังกรกมลาวาส ด้านหลังติดกับกองอิสรานุภาพเป็นพื้นที่ของวัด สิ่งก่อสร้างเป็นพื้นที่ของวัด ส่วนที่ได้รับผลกระทบกับทางวัดมากที่สุด คือ ด้านโรงเรียนสอนศาสนา นิกายมหายานของจีน ซึ่งมีสิ่งก่อสร้างรุกร้าเข้ามาในบริเวณด้านข้างของวัด สภาพด้านที่ติดกับถนนมังกร มีสภาพทรุดโทรมมาก อาคารพาณิชย์ชั้นล่างไม่มีการใช้งานปล่อยให้ร้าง หากจะพิจารณาจากโครงสร้าง ความแข็งแรง การใช้งานถ้าเป็นการใช้งานเดิม คือ เป็นการพักอาศัย หากมีการซ่อมแซมแล้ว จะสามารถใช้งานต่อไปได้ สำนักงานเขตฯ จึงได้มีหนังสือถึงพระคลังข้างที่ ให้แจ้งผลการทดสอบการรับน้ำหนักการใช้งานอาคารว่า สามารถรับน้ำหนักการใช้งานได้ต่อไปหรือไม่ ซึ่งทางหลักของวิศวกรโครงสร้างมีปูนลอก

ก่อนออกมา มีเหล็กเป็นสนิม อาคารแบบนี้สามารถซ่อมแซมได้ โดยการติดโครงเหล็กและผ้าใบ โดยรอบ เป็นการป้องกันอันตรายให้กับคนที่สัญจรไปมา มีการเก็บค่าธรรมเนียม และมีการจัดทำแผนการป้องกันแล้ว

การพิจารณาซ่อมแซมอาคาร พื้นที่ชั้นในไม่สามารถรื้อและสร้างใหม่ได้ เนื่องจากมีพื้นที่จำกัดและหากขอใหม่จะมีระยะร่นมากขึ้น ส่วนมากจะเป็นการปรับปรุงอาคาร ซ่อมแซมอาคาร กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนชิ้นส่วนในอาคาร เพื่อให้กลับคืนสภาพเดิมตามความประสงค์ในหนังสือที่พระคลังข้างที่ได้ยื่นขอมาในครั้งแรก คือ การซ่อมแซมอาคารให้คืนสภาพเดิม และไม่ทราบข้อมูลว่าในขณะที่พระคลังข้างที่ยื่นขอปรับปรุงอาคาร พระคลังข้างที่ได้ให้บริษัทเอกชนเช่าไปแล้วหรือไม่ สำนักงานเขตฯ จึงได้มีการพิจารณารายงานการปรับปรุง ดังนี้

๑. การซ่อมโครงสร้างที่ชำรุด อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถทำได้
๒. การรื้อชุดลิฟท์ออกใส่ลิฟท์เข้าไปใหม่ ถ้าไม่เป็นการทุบกล่องลิฟท์ก็สามารถทำได้
๓. การเปลี่ยนบันไดเลื่อน เข้าข่ายว่าจะเป็นการดัดแปลงอาคาร
๔. ทำบันไดหนีไฟ มีการเปลี่ยนโครงสร้างเพิ่มช่องทางหนีไฟ
๕. มีการรื้อผนังบางส่วนออก เนื่องจากเดิมก่ออิฐฉาบปูน สภาพปูนฉาบเก่ามาก สามารถกระทำได้
๖. การรื้อพื้นฉาบที่ฉาบบนอิฐเก่าจะมีการกั้นด้วยอิฐมวลเบาสมัยใหม่ เพื่อลดน้ำหนัก โครงสร้างมีการรื้อฝ้าเพดาน สามารถกระทำได้
๗. มีการเปลี่ยนวงกบเป็นไม้ชิงฝัก เป็นอลูมิเนียม แสตนเลส หรือเหล็ก สามารถกระทำได้
๘. มีการชุดสีผนังออกและทาสีใหม่ ภายในภายนอก
๙. เปลี่ยนระบบสายไฟฟ้า
๑๐. ติดตั้งระบบการป้องกันอัคคีภัย สามารถกระทำได้
๑๑. การตกแต่งด้านนอกให้เป็นรูปแบบที่ประชาสัมพันธ์
๑๒. ปรับปรุงทางเท้าโดยรอบ

ลำดับเรื่องที่ผ่านมา

๑. อาคารเดิมก่อสร้างมานานประมาณ ๖๐ ปี ล่าสุดใช้เป็นสถานบริการประเภทพาณิชย์ - อยู่อาศัยรวม ร้างมาประมาณ ๖ ปี
๒. อาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม น่าเป็นอันตรายได้รับการร้องเรียนบ่อยครั้งอยู่ในระหว่างตรวจสอบหาเจ้าของอาคาร
๓. พระคลังข้างที่ ยื่นเรื่องขอซ่อมแซมอาคารให้คืนสภาพเดิม เพื่อให้เอกชนเช่าพื้นที่
๔. สำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ไม่ขัดข้องที่จะทำการซ่อมแซมภายใต้เงื่อนไขว่าห้ามตัดแปลงอาคารก่อนได้รับอนุญาต
๕. สำนักงานเขตฯ อนุญาตให้เช่าใช้พื้นที่ทางเท้าบางส่วนเพื่อจัดทำแผงป้องกันวัสดุร่วงหล่น

ขณะที่มีการดำเนินการ ผู้เช่าได้ขึ้นป้ายโฆษณาว่าจะใช้อาคารเป็นโรงแรม สำนักงานเขต รับทราบแต่ไม่สามารถออกคำสั่งได้ เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องทราบข้อเท็จจริง จากข่าวของอาคารก่อน จึงได้มีหนังสือถึงพระคลังข้างที่ให้ยืนยันว่า พระคลังข้างที่จะซ่อมแซม อาคาร เพื่อใช้อาศัยอย่างเดิมหรือจะตัดแปลงเป็นโรงแรม ซึ่งจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนการใช้งาน อาคาร จะต้องยื่นเรื่องขอตัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้สามารถดำเนินการใน ส่วนที่ทำได้ในส่วนของการซ่อมแซม สำนักงานเขตฯ ปฏิเสธว่า การเพิกถอนคำสั่งคงทำไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้มีคำสั่งทางปกครอง แต่จะมีคำสั่ง ก็ต่อเมื่อพระคลังข้างที่ ยืนยันการใช้อาคารมา ชัดเจน ขณะเดียวกันสำนักงานเขตฯ ได้แจ้งให้เจ้าของอาคารดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ให้แจ้งเรื่องการทดสอบการรับน้ำหนักของอาคาร
๒. ให้ระงับการกระทำใด ๆ ที่เป็นการคัดแปลงอาคาร เช่น การติดตั้งบันไดเลื่อนหรือติดตั้ง ลิฟท์ที่อาจจะกระทบด้านโครงสร้าง และการทុปพื้นบางส่วนที่จะทำบันไดหนีไฟ

ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้อำนวยการกองควบคุมอาคาร สำนักการโยธาธิการและผังเมือง กรุงเทพมหานคร

๑) อาคารหลังดังกล่าว เกิดมานานแล้วประมาณ ๑๐ ปี ระบบข้อมูลของกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลได้จากระบบข้อมูลว่า อาคารนี้ใช้สอยเพื่ออะไร ยกเว้นจะมีการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงหรือเอกสารทางราชการว่า ได้รับใบอนุญาตให้ใช้สอยเพื่ออะไรและคงต้องยึดถือว่าอาคาร

หลังนี้ใช้สอยเพื่ออะไร เช่น โรงน้ำชา ที่อยู่อาศัยรวม อาคารหลังนี้มีสภาพเก่าหรือทรุดโทรม เจ้าพนักงานสวนท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ เช่น อาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อผู้ใช้ หรือบุคคลที่อยู่ข้างเคียง และถ้ามีการใช้อาคารนี้ ก็มีอำนาจที่จะระงับการใช้หรือให้ซ่อมแซม ให้มีความมั่นคงแข็งแรง โดยให้แสดงกรรมวิธีในการซ่อมแซมและให้สถาบันที่เชื่อถือได้ทดสอบความมั่นคงแข็งแรง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าอาคารมีความมั่นคงแข็งแรง ส่วนวิธีการซ่อมแซม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ยื่นขออนุญาต คือ ระหว่างกองควบคุมอาคาร สำนักการโยธาและสำนักงานเขต จะแบ่งอำนาจกันที่ขนาดของอาคารว่า ถ้าอาคารสูงไม่เกิน ๕ ชั้น ไม่เกิน ๑๕ เมตร เป็นอำนาจของสำนักงานเขตฯ หากอาคารมีความสูงเกิน ๕ ชั้น และเกิน ๑๕ เมตร เป็นอำนาจของสำนักการโยธา กรณีนี้กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องยื่นขออนุญาต ข้อเท็จจริง ถ้าไม่แจ้งมาทางท้องถิ่นจะเกิดปัญหาว่าไปคัดแปลงและจะถูกร้องเรียน ส่วนใหญ่จะทำเป็นหนังสือแจ้งทางท้องถิ่น คือ ทำหนังสือแจ้งสำนักงานเขตว่าจะซ่อมแซมมีรายละเอียดว่าจะทำอะไรบ้าง บางรายบอกรายละเอียดพร้อมแบบแปลน แสดงให้เห็นว่าส่วนใดจะทำ เจ้าของอาคารจะไม่ทราบว่าจะเข้าข่าย การตัดแปลงอาคารหรือไม่ ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้กำหนดให้ห้ามสร้างโรงแรม (โรงแรมรสพ) ใกล้ชิดกับวัด คำว่า “ใกล้ชิด” จะต้องตีความหมายว่าใกล้เพียงใด ประมาณเท่าใด จะต้องเข้าคณะกรรมการตีความว่าจะให้ได้หรือไม่ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ห้ามสร้างโรงแรมใกล้ชิดกับวัดเป็นโรงแรมในลักษณะโรงแรมม่านรูด หรือสถานบริการแต่ลักษณะของโรงแรมในปัจจุบัน ไม่ได้มีลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้น โรงแรมบางแห่งจะได้มีการยื่นเรื่อง เพื่อขอให้ผ่อนผัน ซึ่งกรมการปกครองจะพิจารณาว่าจะผ่อนผันให้หรือไม่ เป็นโรงแรมระดับใด มีความล่อแหลม อันตรายส่งผลกระทบต่อวัดเพียงใด และพิจารณาอนุญาตเป็นคราวไป

ส่วนการซ่อมแซมมีกระบวนการวิศวกรรม ซ่อมแซมโครงสร้างที่ชำรุด โดยมีสถาบันเข้าไปตรวจสอบและกำหนดวิธีการซ่อมแซมโครงสร้างและทดสอบความมั่นคงแข็งแรงของสถาบันที่เชื่อถือได้รับรอง

๒) ที่ดินเป็นของพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เป็นเรื่องที่หมิ่นเหม่ ในการที่จะออกคำสั่งทางเขตไม่ได้ยึดถือตามป้ายประกาศว่าจะใช้เป็นโรงแรมหรือกิจการอื่น เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอนาคต ไม่ได้เกิดขึ้นในปัจจุบัน สำนักงานเขตฯ มีมาตรการเพิ่มความรอบคอบ โดยมีหนังสือสอบถามไปยังพระคลังข้างที่ว่า

จะยื่นเพื่อใช้กิจการใด เป็นที่อยู่อาศัยรวมหรือเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อป้องกันการออกคำสั่งฯ โดยกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของอาคารตอบมาภายใน ๓๐ วัน จะครบกำหนดในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขณะเดียวกันในเรื่องของโครงสร้างที่เป็นการดัดแปลงอาคารที่เป็นบันไดเลื่อน บันไดหนีไฟ และลิฟท์ สำนักงานเขตฯ ได้มีการกำชับไปก่อนว่าห้ามดำเนินการจนกว่าจะยื่นแบบให้พิจารณาว่า เป็นการดัดแปลงอาคารหรือเปล่า ถ้าเป็นให้ระงับการดำเนินการนี้ไว้ก่อน ให้ดำเนินการเฉพาะรายการที่เกี่ยวกับการซ่อมแซมอาคาร ขณะนี้อยู่ระหว่างรอการตอบของพระคลังข้างที่ ว่าจะมีการตอบชี้แจงอย่างไร สำนักงานเขตฯ จึงจะสามารถดำเนินงานต่อไปได้

การเดินทางไปตรวจสอบพื้นที่

คณะกรรมการการศึกษาฯ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนและได้เดินทางไปศึกษาดูพื้นที่วัดมิ่งกรมลาวาส หรือวัดเล่งเน่ยยี่ เลขที่ ๔๒๓ ถนนเจริญกรุง แขวงและเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เพื่อตรวจพื้นที่การก่อสร้างอาคารสำนักงานและซูเปอร์คอมเพล็กซ์ พบว่ามีการตีแผ่นิคมตัดค้ำ การก่อสร้างอาคารดังกล่าวหลายป้าย ใกล้กันพบอาคารเลขที่ ๔๑๑ - ๔๒๗ เป็นอาคารสูง ๘ ชั้น ซึ่งกำลังมีการดัดแปลงก่อสร้างเป็นโรงแรมซึ่งเป็นโครงการของบริษัท อิมพีเรียลแลนด์ จำกัด มีนายสุวรรณเลิศ ปัญญาโรจน์ กรรมการผู้จัดการเป็นผู้ดูแล

จากการสอบถาม พระคณาจารย์จีนธรรมปัญญาจริยาภรณ์ (ท่านเจ้าคุณเย็นเขียว) เจ้าอาวาสวัดมิ่งกรมลาวาสหรือวัดเล่งเน่ยยี่ เปิดเผยว่า ทางคณะกรรมการวัดและพุทธศาสนิกชนไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการก่อสร้างอาคารดังกล่าว เนื่องจากโรงแรมเป็นสถานเรีงรมย์ เมื่อมาสร้างติดกับบริเวณวัดจึงดูไม่เหมาะสมและผิดกฎหมาย อีกทั้งวัดแห่งนี้ก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ นับเป็นเวลา ๑๔๐ ปีแล้ว อีกทั้งบริเวณชั้นบนสุด ซึ่งเป็นอาคารเรียนก็ยังมี พระปรมาภิไธยย่อ ภปร. ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ รวมไปถึงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่สำคัญประดิษฐานอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามขณะนี้ทางวัดได้ติดต่อร้องเรียนไปยังสำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ให้เข้าตรวจสอบและสั่งยกเลิกการก่อสร้างขณะนี้อาคารดังกล่าวยังคงมีการดำเนินการก่อสร้างอยู่ แม้ว่าทางสำนักงานเขตจะมีคำสั่งยกเลิกแล้วก็ตาม หากปล่อยให้อาคารแห่งนี้สร้างเสร็จจะเกิดปัญหาตามมา นอกจากนั้นคณะกรรมการวัดฯ และชาวเยาวราชที่เคารพนับถือวัดเล่งเน่ยยี่ จะรวมตัวกันแสดงพลังคัดค้านการก่อสร้างโดยการเดินขบวนประท้วงรอบถนนเจริญกรุง

ข้อมูลจากนายภูมิพิสิทธิ์ ภูริคลองรัตน์ กรรมการชุมชนเจริญไชย ซึ่งอยู่ข้างวัดมิ่งกรมลาวาส กล่าวไว้ว่า หลังจากทราบข่าวการตัดแปลงอาคารเป็นสเตชันวัน รู้สึกใจหาย เนื่องจาก วัดอยู่คู่กับ ชุมชนมายาวนานกว่า ๑๕๐ ปี ที่ผ่านมาชุมชนได้ช่วยดูแลพระพุทธศาสนามาโดยตลอด และในการเรียกร้องวันที่ ๒๑ พฤษภาคมนี้ จะเดินทางมาร่วมแน่นอน เพราะไม่เห็นด้วยที่สิ่งอโคจร จะมาอยู่ใกล้วัด อีกทั้งเชื่อว่าหากนักท่องเที่ยวมาเขาวราช คงไม่ได้มาดูอาคารโรงแรมที่พัก แต่ทุกคน ต่างมาดูวิถีชีวิตของคนในชุมชนและสิ่งปลูกสร้างเก่าแก่มากกว่า และหากโครงการนี้เกิดขึ้นจริงจะทำให้มีโครงการอื่น ๆ เกิดขึ้นตามชุมชนต่าง ๆ ด้วย (เดลินิวส์)

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงแก้ไขอาคารเก่าและการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีจะมีการเสี่ยงกฎหมาย โดยขออนุญาตเป็นอาคารที่พักอาศัยรวมแต่เปิดใช้เป็นโรงแรมที่พัก อาคารข้างวัดมิ่งกรมลาวาส เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน จึงต้องมีการบริหารจัดการในการออกกฎหมายผังเมืองรวม กำหนดย่านอนุรักษ์ และอาคารอนุรักษ์ซึ่งประกอบด้วยอาคารแถวย่านประวัติศาสตร์ ย่านวัฒนธรรมที่มีอัตลักษณ์เป็นลักษณะเฉพาะไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการอยู่อาศัย วิถีชีวิต การประกอบอาชีพ ลักษณะสถาปัตยกรรม ภูมิทัศน์ สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงอาคารศาสนสถานและ สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ไม่ควรมีกิจกรรมอื่นซึ่งเป็นการรบกวนกับกิจกรรมทางพุทธศาสนา และการอยู่อาศัยของพระสงฆ์หรือกับศาสนาอื่นซึ่งต้องการความสงบเช่นเดียวกัน

กรณีศึกษาที่ ๖

หมู่บ้านชิราคาวาโกะ ประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาที่ควรนำไปเป็นแบบอย่างในการอนุรักษ์ชุมชนมรดกวัฒนธรรม)

หมู่บ้านชิราคาวาโกะ เป็นหมู่บ้านที่สร้างบ้านสไตล์กัสโช (Gassho) แบบญี่ปุ่นดั้งเดิม เนื่องจากมีการอนุรักษ์หมู่บ้านเป็นอย่างดี จึงสามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ในปี ค.ศ.๑๙๙๕ แต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวมาเยือนถึง ๑๐ กว่าล้านคน แต่จะพักค้างคืนประมาณ ๘๐,๐๐๐ คน โดยพักอยู่ในบ้านชาวบ้านในรูปแบบโฮมสเตย์

ประชากรในหมู่บ้านประมาณ ๑,๘๐๐ คน ในจำนวนบ้าน ๑๐๐ กว่าหลังคาเรือน มีอาชีพในการทอผ้าไหม และปลูกข้าวรับประทานเอง นอกจากนี้ก็มีการทำหัตถกรรมและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก มีผู้สูงอายุ ๒๙% ซึ่งจะช่วยเหลือรักษาวัฒนธรรมของหมู่บ้าน ผู้หญิงจะเป็นคนทำงานบ้าน ทำอาหาร มีผู้หญิงที่ทำงานนอกบ้านหาเลี้ยงตนเองบ้าง เนื่องจากหมู่บ้านนี้ได้จดทะเบียนเป็นมรดกโลก คนในหมู่บ้านและรัฐบาลจึงช่วยกันดูแลรักษาบ้านของตนและหมู่บ้าน โดยได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในการดูแลรักษาและซ่อมแซมบ้านเป็น Case by case ประมาณ ๖๐ - ๖๕% ขึ้นอยู่กับการเสียหายของคนในบ้าน ถ้าเสียหายรัฐก็จ่ายกลับมาให้มาก ในหมู่บ้านมีเขื่อนชื่อคุโรเบะ สามารถผลิตไฟฟ้าใช้ตัวเอง

แนวคิดในการอนุรักษ์ของคนในหมู่บ้าน คือ **ไม่ซื้อ ไม่ขาย ไม่เช่า** คนที่อยู่จึงเป็นคนดั้งเดิม ไม่ต้องการของใหม่ เพราะบ้านเขาสามารถเอาเงินจากนักท่องเที่ยวได้ ขายสินค้าพื้นเมืองได้ มีกฎระเบียบภายในหมู่บ้าน เมื่อบ้านทรุดโทรม การซ่อมแซมจะต้องคงโครงสร้างพื้นฐานไว้ ตัวบ้านเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ต่อเติมไม่ได้ แต่ภายในบ้านเปลี่ยนรูปแบบได้ เมื่อมีการซ่อมบ้านเช่นซ่อมหลังคาซึ่งต้องเปลี่ยนทุก ๓๐ - ๔๐ ปี เพราะในหน้าหนาวจะมีหิมะลงมาปกคลุมหนามาก วัสดุของหลังคาก็เป็นฟางข้าวปุกทับหนา ๆ คนในหมู่บ้านจะมาลงแขกช่วยกันซ่อมให้เสร็จภายใน ๑ - ๒ วัน เพื่อให้อยู่อาศัยต่อเมืองได้ เช่นเดียวกับการยกบ้านไทยในสมัยก่อน ชาวญี่ปุ่นเป็นคนมีระเบียบวินัย และเชื่อฟังซึ่งกันและกันบ้านเรือนจึงสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เกะกะรุงรัง สภาพแวดล้อมดูสวยงาม ยิ่งหมู่บ้านนี้อยู่ในหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบ ยิ่งเพิ่มความงดงามมากขึ้น ทำให้มีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวกันทั้งปี แม้แต่ในหน้าหนาวที่มีหิมะสูงถึง ๒ เมตร เขาก็มีวิธีให้แสงไฟ (Light up) อย่างสวยงามและช่วยทำให้หิมะละลาย ในเดือนตุลาคมจะมีนักท่องเที่ยวมามากที่สุดเพราะมาดูใบไม้เปลี่ยนสี

การเดินทางมาที่หมู่บ้านสะดวก มีทางด่วนสำหรับรถยนต์ รถบัสจากเมืองนาโกย่า โดยใช้
เวลาชั่วโมงครึ่ง หรือจากเมืองทาคายาม่าใช้เวลาเพียงหนึ่งชั่วโมง^[1]



1



2



3

[1] ที่มา : จากการบรรยายของ Mr.Kagyunki Miyamaru ผู้นำหมู่บ้าน
ภาพ 1-2 : จาก Brochure นำเที่ยวหมู่บ้าน
ภาพถ่าย 3 : ตรึงใจ บุณสมภพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม ในช่วงระยะเวลาประมาณหนึ่งปีเศษ ในการลงไปศึกษาดูงานการอนุรักษ์และปัญหาในแหล่งมรดกวัฒนธรรมในจังหวัดต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณากรณีความขัดแย้งในการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นแหล่งมรดกวัฒนธรรมนั้น ๆ คณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ปัญหาของการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งมรดกวัฒนธรรมของประเทศ ประเทศไทย มีกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานรัฐที่ดูแลงานอนุรักษ์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมระดับชาติเมื่อประมาณ ๖๐ - ๗๐ ปีที่ผ่านมาเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งรับผิดชอบดูแลมรดกที่เป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุ ในระดับชาติ ตามแนวทางกฎบัตรนานาชาติ Venice (ที่ใช้มาไม่ต่ำกว่า ๖๐ ปี) โดยมีกฎหมายกำกับได้แก่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๓๕ และมีกระทรวงวัฒนธรรมที่ก่อตั้งขึ้นประมาณ พ.ศ.๒๕๔๕ ดำเนินงานด้านภาพรวมวัฒนธรรมในลักษณะเชิงรับ เน้นการส่งเสริมการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีในเชิงกิจกรรม ส่วนการดูแลแหล่งมรดกวัฒนธรรมพื้นถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น ยังไม่มีเจ้าภาพดูแลอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้ระบุไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๖ กล่าวว่า

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

แต่ในความเป็นจริง มีเพียงกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ หน่วยงานเอกชนบางส่วน อาทิเช่น สมาคมสถาปนิกสยามฯ (ASA) สมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม (Sconte) สมาคมอีโคโมสไทย สยามสมาคม และกลุ่มนักวิชาการ มหาวิทยาลัยบางส่วน เริ่มรณรงค์ให้เกิดการอนุรักษ์สืบสานแหล่งมรดกวัฒนธรรมพื้นถิ่นร่วมกับประชาชน แต่ก็ก็เป็นเพียงเสียงส่วนน้อยและไม่ต่อเนื่องขาดงบประมาณ มีข้อจำกัดด้านกฎหมายรองรับและสนับสนุน และต้องแบ่งเวลาไปดำเนินงานตามภารกิจหลักของตนเอง เนื่องจากเป็นงานอาสาสมัครไม่มีการสนับสนุนจากทางภาครัฐทั้งในเรื่องนโยบาย งบประมาณ ลงสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ฯลฯ กล่าวคือ ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจและงบประมาณ

กระจายลงสู่ท้องถิ่นในเรื่องการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานของภาคประชาชน เป็นไปด้วยความลำบากและไม่ต่อเนื่อง

๒. ปัญหาการขาดกำลังคนและงบประมาณ กรมศิลปากร เป็นเพียงหน่วยงานภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่ดำเนินงานอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของไทยอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะมรดกวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชาติ ทั้งที่จับต้องได้ เช่น วัด วัง และสถาปัตยกรรมไทย ประเพณีที่ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน และจับต้องไม่ได้ เช่น ศิลปะการดนตรี ร่ายรำและการแสดง ที่ถือได้ว่าเป็นศิลปะชั้นสูง มีแบบแผน ที่เรียกกันว่า วัฒนธรรมหลวง เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความประณีตสูง ซึ่งกรมศิลปากรเอง ก็ขาดทั้งกำลังคนและงบประมาณ ไม่พอเพียงที่จะปกป้องรักษา แหล่งมรดกวัฒนธรรมพื้นถิ่นทั่วทั้งประเทศไทย ซึ่งมีอยู่หลากหลาย นอกจากนี้ประเทศไทย เพิ่งจะมีกระทรวงวัฒนธรรมเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็ยังไม่สามารถดูแลมรดกวัฒนธรรมได้ทั่วถึง

๓. ปัญหาความล้าหลังของกฎหมาย ปัจจุบัน การสืบสาน อนุรักษ์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมของประเทศโดยกรมศิลปากร ยังใช้แนวปฏิบัติ ตามกฎบัตร Venice ซึ่งเป็นกฎบัตรนานาชาติที่มีมานานเป็นผลทำให้มีการอนุรักษ์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมในระดับชาติ แต่ขาดเจ้าภาพในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่น ปล่อยให้เป็นที่ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งก็ไม่มีกำลังและขาดการสนับสนุน (เพราะเจ้าหน้าที่รัฐมองภารกิจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก) ทำให้แหล่งมรดกท้องถิ่นเหล่านั้น เปลี่ยนแปลง สูญเสีย “คุณค่า” และสูญสลายไปไม่มีการพัฒนาต่อยอดทำให้รากเหง้าทางวัฒนธรรมพื้นถิ่นถูกทำลายไปโดยไม่รู้ตัว จำเป็นจะต้องร่างข้อปฏิบัติ สำหรับการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม ที่เป็นของไทยเอง (ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียมีกฎบัตรของตนเองกันเกือบหมดแล้ว) ก่อนที่รากเหง้าและแหล่งมรดกวัฒนธรรมของไทย โดยเฉพาะไทยพื้นถิ่นจะสูญหายไปหมด และไม่อาจฟื้นฟูกลับมาได้อีก

กล่าวโดยสรุป จากกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ ได้ลงไปดำเนินการมีความเห็นว่าการที่จะสืบสานมรดกและรักษาแหล่งมรดกวัฒนธรรมให้มั่นคง จำเป็นอย่างยิ่งต้องเกิดจากภาคประชาชนเองโดยตรง มิใช่จากหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น เพราะ “วัฒนธรรม” เกิดขึ้นจากประชาชนโดยรวม มิใช่จากผู้ใดผู้หนึ่ง หรือจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ประชาชนและหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบัน ยังมีความเข้าใจในเรื่อง แหล่งและมรดกวัฒนธรรมในท้องถิ่นของ

ตนเองน้อยมาก ต่างเห็น “คุณค่า” ของแหล่งและมรดกวัฒนธรรมเหล่านั้นไม่เท่ากัน มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็ว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานรัฐจะต้องเข้ามาดูแล ไม่ใช่เรื่องของตนเอง ขาดการบริหารจัดการที่ดี ดังเช่น กรณีศึกษาที่ ๑ ถึง ๕ ที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างซึ่งชี้ให้เห็นว่า กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองไม่สามารถส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมได้เลย จากสถานการณ์ที่ประเทศกำลังพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและอสังหาริมทรัพย์ มีการก่อสร้างเกิดขึ้นทั่วประเทศและทุกวัน ประกอบกับการที่จะเปิดประเทศเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะมีนักธุรกิจผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนทางด้าน การก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งด้านอสังหาริมทรัพย์และการโรงแรม หากยังไม่มีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างและการผังเมืองที่ทันต่อเหตุการณ์อาจมีการก่อสร้างผิดรูปแบบ ผิดที่ผิดทาง ขาดเอกลักษณ์ท้องถิ่น และขาดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อม ทำให้ทำลายย่านทั้งย่านและชุมชนทั้งชุมชนที่เป็นมรดกวัฒนธรรมลงได้ จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการคุ้มครองป้องกันและอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมเหล่านั้น ก่อนที่จะสูญสลายและถูกลบออกจากแผนที่ทั่วประเทศไทย

ประเด็นที่ควรแก้ไข มีดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่ควรจะมีในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานที่ “รัฐ” เป็นผู้ผลักดัน กำกับ ดูแล มิใช่เป็นผู้กำหนดเองจากส่วนกลาง หรือจากตัวแทนภาครัฐในท้องถิ่น แต่ฝ่ายเดียว

กฎหมายรัฐธรรมนูญเดิม มีการระบุเรื่อง มรดกวัฒนธรรม ศิลปวัฒนธรรม อยู่เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๔๖ และไม่เคยมีการร่างกฎหมายลูกรองรับแต่อย่างใด กฎหมายและการจัดการมรดกทางวัฒนธรรม – ศิลปวัฒนธรรม โดยตรงจากภาครัฐ ที่อยู่ ๒ แห่ง คือ กรมศิลปากร ซึ่งมีขอบเขตดูแลเพียง โบราณสถาน ที่เป็นมรดกวัฒนธรรม “ระดับชาติ” เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอและกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งก็ยังไม่มีการรองรับ โดยเฉพาะในเรื่องมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งกำลังจะถูกคุกคามโดยกระแสโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเขียนรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกให้ครอบคลุม มรดกวัฒนธรรม และการจัดการให้ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิที่ชอบธรรมของประชาชน ในอันที่จะต้องปกป้องรักษา มรดกวัฒนธรรม – ศิลปวัฒนธรรมของประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่องค์ความรู้พื้นฐานทางวัฒนธรรม – ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมของแต่ละท้องถิ่น ที่จะเป็นจะต้องเรียบเรียงขึ้นมาใหม่ ให้เหมาะสมกับปัจจุบัน

๒. ประเด็นในการร่างกฎหมายลูก รองรับ ตามกรอบรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างไว้

- จะต้องมีการร่างกฎหมายลูกรองรับโดยเร็ว เพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้ภายในระยะเวลา ๑ ปี ก่อนที่เราจะสูญเสียมรดกวัฒนธรรมท้องถิ่นไปมากกว่านี้

- ในการร่างกฎหมายลูก จะต้องมีการผลักดันให้เกิด การจัดตั้งศูนย์รวบรวมองค์ความรู้ด้านวัฒนธรรม และการจัดทำแผนที่เอกลักษณ์วัฒนธรรม ให้เป็นเครื่องมือในการสามารถอธิบายถึงที่มาที่ไปของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของไทย ที่มีข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กำกับ กระทรวงวัฒนธรรม โดยกรมศิลปากรจะต้องดูแลร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านมนุษยศาสตร์และสถาปัตยกรรมศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่วมกับท้องถิ่นเช่น เทศบาลเมือง เทศบาลอำเภอ และเทศบาลตำบลร่วมกันร่างเทศบัญญัติขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในประเทศต่อไป

ภาคผนวก

กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ (Washington Charter 1987)

ความนำและคำจำกัดความ

๑. ชุมชนเมืองไม่ว่าจะเป็นชุมชนที่พัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกาลเวลาหรือชุมชนที่เจริญขึ้น ตามแผนพัฒนา เป็นสิ่งแสดงถึงความหลากหลายของสังคมในประวัติศาสตร์

๒. กฎบัตรฉบับนี้เกี่ยวข้องกับครอบคลุมพื้นที่ชุมชนประวัติศาสตร์ทั้งใหญ่และเล็ก ทั้งเมืองและใจกลางเมืองหรือย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้นทั้งที่เป็นธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกเหนือจากบทบาทในฐานะที่เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์แล้ว พื้นที่เหล่านี้ยังเป็นแหล่งรวมคุณค่าของวัฒนธรรมประเพณีนิยมของชุมชนด้วย ทุกวันนี้พื้นที่เหล่านี้หลายแห่งกำลังถูกคุกคาม ทำให้เสื่อมลงทางกายภาพ ทำให้เสียหาย หรือแม้แต่ถูกทำลาย จากผลกระทบของการพัฒนาเมืองอันเนื่องมาจากการอุตสาหกรรมในสังคมทุกแห่ง

๓. จากการเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าวซึ่งมักจะนำไปสู่ความสูญเสียทั้งด้านวัฒนธรรม สังคม และแม้แต่เศรษฐกิจที่ไม่สามารถแก้ไขได้ สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) จึงได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎบัตรระหว่างประเทศสำหรับเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ ที่จะเสริมกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และการบูรณะโบราณสถาน หรือโดยทั่วไปถูกเรียกว่า กฎบัตรเวนิซ (Venice Charter) ข้อความใหม่นี้ได้อธิบายถึงหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการที่จำเป็นต่อการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมือง ส่งเสริมให้เกิดความกลมกลืนของทั้งวิถีชีวิตความเป็นส่วนตัวและสังคมชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ และกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์สมบัติทางวัฒนธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความทรงจำแห่งมนุษยชาติ

๔. ตามที่กำหนดในข้อแนะนำของ UNESCO ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองและบทบาทในปัจจุบันของพื้นที่ประวัติศาสตร์ (Warsaw-Nairobi 1976) และในเอกสารระหว่างประเทศอื่น ๆ นั้น การอนุรักษ์เมือง และชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ เป็นที่เข้าใจว่า หมายถึง ขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการปกป้อง การอนุรักษ์ และการบูรณะของเมือง และพื้นที่ดังกล่าว เทียบเท่ากับการพัฒนาและการปรับปรุงให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตร่วมสมัย

หลักการและวัตถุประสงค์

๑. การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ และชุมชนเมืองอื่น ๆ จะต้องผสานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมและการวางผังเมือง ผังภูมิภาคในทุกระดับ เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

๒. คุณลักษณะที่จะต้องสงวนรักษาไว้ประกอบด้วย ลักษณะทางประวัติศาสตร์ของเมือง และชุมชนเมืองและองค์ประกอบทางวัตถุและทางจิตใจซึ่งแสดงถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ก) รูปแบบแผนผังของเมืองที่เห็นได้จากการแบ่งพื้นที่ดินและโครงข่ายถนน

ข) ความสัมพันธ์ระหว่างอาคารและพื้นที่สีเขียวและพื้นที่โล่ง

ค) รูปลักษณ์ภายในและภายนอกของอาคารที่เห็นได้จากสัดส่วน ขนาด รูปแบบ การก่อสร้าง วัสดุ สี และการตกแต่ง

ง) ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหรือชุมชนเมืองและแหล่งที่ตั้งที่แวดล้อมอยู่ทั้งที่เป็นธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น

จ) การใช้สอยที่หลากหลายที่มีอยู่ในเมือง หรือชุมชนเมือง ตามกาลเวลา การกระทำใด ๆ ก็ตามต่อคุณลักษณะดังกล่าวมาแล้วนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นของดั้งเดิมของเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์

๓. การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้อาศัยในพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของแผนงานการอนุรักษ์ และควรได้รับการสนับสนุนการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นอันดับแรก

๔. การอนุรักษ์ในเมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ต้องการความรอบคอบการเข้าดำเนินงานที่เป็นระบบและความมีวินัยควรหลีกเลี่ยงความยึดมั่นในแนวใดแนวหนึ่งเพราะในแต่ละกรณีซึ่งเป็นเอกเทศอาจมีปัญหาที่แตกต่างกันได้

๕. การวางแผนการอนุรักษ์เมือง และชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ ควรมีการศึกษาในหลายสาขาวิชา

- แผนการอนุรักษ์ต้องให้ความสนใจปัจจัยทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม เทคนิคต่าง ๆ สังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์

- ควรระบุ วัตถุประสงค์หลักของแผนการอนุรักษ์ให้ชัดเจน เพื่อให้มาตรการทางกฎหมาย ทางการบริหาร และทางการเงินบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ

- แผนการอนุรักษ์ควรมีเป้าหมายในการสร้างความต่อเนื่องที่กลมกลืนระหว่างชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ และเมืองในส่วนอื่นทั้งหมด
 - แผนการอนุรักษ์ควรถูกกำหนดว่าอาคารใดต้องรักษาไว้ อาคารใดควรรักษาไว้ภายใต้ข้อแม้บางประการ อาคารใดที่น้ำจะสามารถรื้อถอนได้ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ
 - ก่อนการดำเนินการใด ๆ จะต้องเก็บข้อมูลสภาพที่เป็นอยู่โดยละเอียด
 - แผนการอนุรักษ์ ควรได้รับการสนับสนุนจากผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ประวัติศาสตร์นั้น ๆ
๖. เมื่อแผนการอนุรักษ์เป็นที่รับรองแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการอนุรักษ์ที่มีความจำเป็นใด ๆ ก็ตาม ควรจะต้องสอดคล้องกับหลักการและเป้าหมายของกฎบัตรนี้ และกฎบัตรเวนิซ
๗. การบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องมีความสำคัญมากต่อการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ
๘. การใช้สอยและกิจกรรมใหม่ควรจะเข้ากันได้กับลักษณะของเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์การประยุกต์การใช้สอยพื้นที่เหล่านี้ให้เข้ากับวิถีชีวิตในปัจจุบันต้องมีการดำเนินการหรือการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการด้วยความระมัดระวัง
๙. การปรับปรุง การพักอาศัยควรเป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานข้อหนึ่งของการอนุรักษ์
๑๐. เมื่อมีความจำเป็นต้องก่อสร้างอาคารใหม่หรือต้องปรับปรุงอาคารที่มีอยู่แล้วควรเคารพต่อลักษณะขอบเขตที่วางเดิมของพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของสัดส่วนและขนาดที่ดิน ไม่ควรปฏิเสธการเพิ่มเติมองค์ประกอบต่าง ๆ ในปัจจุบันที่สอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมเนื่องจากสิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างคุณค่าความสมบูรณ์ของพื้นที่ได้
๑๑. ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของเมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ควรครอบคลุมถึงเนื้อหาเรื่องการตรวจสอบด้านโบราณคดี และการนำเสนอหลักฐานทางโบราณคดีที่พบอย่างเหมาะสม
๑๒. ต้องมีการควบคุมการจราจรภายในเมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์และวางผังกำหนดพื้นที่จอดรถเพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านี้สร้างความเสียหายแก่สิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือแก่สภาพแวดล้อมโดยรอบ
๑๓. เมื่อมีการวางผังเมืองหรือผังภูมิภาคซึ่งมีการกำหนดแนวการก่อสร้างทางหลวงสายหลักจะต้องไม่ให้ทางเหล่านั้นผ่านเข้าไปพื้นที่เมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ แต่ควรปรับปรุงเส้นทางเข้าถึงจากพื้นที่เมืองออกไปสู่ทางหลักเหล่านั้น

๑๔. เมืองประวัติศาสตร์ควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากภัยธรรมชาติและสิ่งรบกวนต่าง ๆ เช่น มลภาวะและแรงสั่นสะเทือนเพื่อรักษาสภาพของมรดกวัฒนธรรม และเพื่อความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้อยู่อาศัยเมื่อเกิดภัยธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อเมืองหรือชุมชนเมือง ประวัติศาสตร์ขึ้นจะต้องนำมาตรการในการป้องกันและซ่อมแซมมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตาม ลักษณะเฉพาะของแต่ละที่ที่เกี่ยวข้อง

๑๕. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจัดให้มีแผนงานเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่โดยเริ่มจากเด็กในวัยเรียนควรสนับสนุนการปฏิบัติการขององค์กรต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองมรดกวัฒนธรรมและควรมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะ

๑๖. ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเฉพาะทางแก่ผู้ปฏิบัติการอนุรักษ์ในทุกสาขาวิชาชีพ

กฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999

Charter on the Built Vernacular Heritage 1999

รับรองโดยที่ประชุมสามัญของสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๑๒ ณ ประเทศเม็กซิโก
เดือนตุลาคม ๑๙๙๙

บทนำ

มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นจุดศูนย์รวมความชื่นชอบและความภาคภูมิใจของมนุษย์ทุกคน และได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์และผลผลิตที่โดดเด่นของสังคม แม้ว่าจะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการแต่ก็มีระเบียบแบบแผน มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากประโยชน์ใช้สอยเป็นสำคัญและในขณะเดียวกันก็ยิ่งถึงพร้อมด้วยความน่าสนใจและความงาม เป็นทั้งจุดรวมของวิถีชีวิตร่วมสมัยและยังเป็นบันทึกประวัติศาสตร์ของสังคมในเวลาเดียวกัน แม้ว่ามรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเหล่านี้เกิดขึ้นจากน้ำมือมนุษย์แต่ก็เป็นผลงานสร้างสรรค์ของเวลาเช่นเดียวกัน สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นคงไม่คู่ควรต่อการเป็นมรดกของมนุษยชาติหากปราศจากการดูแลเอาใจใส่ของมนุษย์เพื่ออนุรักษ์ความผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมซึ่งประกอบขึ้นเป็นแก่นของการปรากฏอยู่ของมนุษย์

มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือ เป็นการแสดงออกขั้นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนและของความสัมพันธ์กับอาณาบริเวณที่ตั้งอยู่ ในขณะเดียวกันก็เป็นการแสดงออกถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมในโลกนี้

สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นวิถีแห่งธรรมชาติและวัฒนธรรมในสังคมนั้น ๆ เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นและการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่ตอบสนองต่อสภาพบังคับทางสังคมและสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณีที่ยังอยู่ถูกคุกคามอยู่ทั่วโลกจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจและการกลืนวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมให้เป็นแบบเดียวกันหมด ปัญหาพื้นฐานที่มาจากแรงกดดันเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขโดยชุมชนต่าง ๆ พร้อมด้วยรัฐบาล นักวางผัง สถาปนิกนักอนุรักษ์และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา สืบเนื่องจากการกลืนวัฒนธรรมให้เป็นแบบเดียวกันและการเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของโลกไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมดนั้น ส่งผลให้โครงการพื้นถิ่นทั่วโลกตกอยู่ในสภาวะที่เปราะบางเป็นอย่างยิ่ง ต้องเผชิญกับปัญหาร้ายแรงของสิ่งที่กำลังจะหมดไป ดุลยภาพและการที่จะทำให้ผสมกลมกลืนกันได้

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมกฎบัตรเวนิซเพื่อวางหลักในการดูแลและคุ้มครองมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นของเรา

ประเด็นทั่วไป

๑. ตัวอย่างของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นอาจชี้ชัดได้จาก
 - การที่อาคารนั้น ๆ เป็นที่ใช้สอยร่วมกันของชุมชน
 - ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นหรือภูมิภาคที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้น
 - ความเชื่อมโยงกันได้ของรูปแบบ รูปทรงและรูปลักษณะ หรือการใช้สอยกับประเภทต่าง ๆ ของอาคารประเพณีนั้น
 - ความเชี่ยวชาญในการออกแบบและการก่อสร้างซึ่งได้รับถ่ายทอดกันมาอย่างไม่เป็นทางการ
 - การตอบสนองต่อข้อกำหนดทางการใช้สอยทางสังคมและทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ
 - การประยุกต์ใช้ระบบการก่อสร้างและงานช่างฝีมือแบบดั้งเดิมอย่างมีประสิทธิภาพ
๒. ความพึงพอใจและความสำเร็จของการปกป้องคุ้มครองมรดกพื้นถิ่นขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการสนับสนุนของชุมชน การใช้สอยอย่างต่อเนื่องและการบำรุงรักษา
๓. รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องสำนึกในสิทธิของชุมชนในอันที่จะดำรงไว้ซึ่งประเพณีที่สืบทอดกันมาของตนและปกป้องประเพณีเหล่านี้โดยผ่านทางกฎหมายที่มีอยู่ โดยวิธีการบริหารจัดการการเงินและส่งเสริมให้กับคนรุ่นต่อไปในอนาคต

หลักการในการอนุรักษ์

๑. การอนุรักษ์มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา ในขณะที่ต้องคำนึงถึงการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และความจำเป็นที่ต้องเคารพต่อลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมของชุมชน
๒. ช่างงานร่วมสมัยที่อยู่บนสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น กลุ่มของสิ่งก่อสร้างหรือชุมชนพื้นถิ่นควรเคารพคุณค่าทางวัฒนธรรมและลักษณะตามแบบดั้งเดิมของสิ่งเหล่านั้นด้วย
๓. มีเพียงน้อยครั้งมากที่สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นจะสามารถสืบได้จากโครงสร้างเพียงอย่างเดียว การอนุรักษ์จึงจะดีที่สุดเมื่อทำการบำรุงรักษาและสงวนรักษาไว้ซึ่งลักษณะที่แสดงความเป็นตัวแทนของกลุ่มของสิ่งก่อสร้างและชุมชนเป็นรายภูมิภาคไป
๔. มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ผสมผสานกลมกลืนอยู่กับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและความสัมพันธ์นี้ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาในการพัฒนาวิธีการในการอนุรักษ์

๕. สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นมิได้รวมความเฉพาะรูปทรงทางกายภาพ เนื้อวัสดุของสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างและที่ตั้งของสิ่งก่อสร้างนั้น ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงแนวทางที่สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ถูกใช้สอย และเป็นที่น่าสนใจ รวมทั้งจารีตประเพณีและการรวมกลุ่มเชิงนามธรรมซึ่งผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ สิ่งก่อสร้างนั้นด้วย

แนวทางในการปฏิบัติ

๑. การวิจัยและจัดเก็บข้อมูล

การดำเนินงานทางกายภาพต่อโครงสร้างของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นควรกระทำด้วยความ ระมัดระวัง และควรมีการวิเคราะห์รูปทรงและโครงสร้างอย่างสมบูรณ์ก่อน เอกสารข้อมูลนี้ควร จัดเก็บไว้ในหอจดหมายเหตุที่ซึ่งสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้

๒. ที่ตั้ง ภูมิทัศน์ และกลุ่มของสิ่งก่อสร้าง

การดำเนินการใด ๆ ทางกายภาพที่มีต่อโครงสร้างของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นควรกระทำใน ลักษณะที่เคารพและคงไว้ซึ่งความผสมกลมกลืนของที่ตั้ง ของความสัมพันธ์ที่มีต่อภูมิทัศน์ทาง กายภาพและสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม และของโครงสร้างเมื่อเทียบกับสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ

๓. ระบบของการก่อสร้างแบบดั้งเดิม

ความต่อเนื่องของระบบการก่อสร้างแบบดั้งเดิมและทักษะฝีมือช่างที่มาพร้อมกับมรดก สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นพื้นฐานของการแสดงออกถึงลักษณะความเป็นพื้นถิ่น และมีความสำคัญต่อการ ซ่อมแซมและการบูรณะของสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ ควรมีการรักษา บันทึกลงและส่งผ่านทักษะเช่นนี้ไปยัง ช่างฝีมือและช่างก่อสร้างรุ่นต่อไปโดยการให้การศึกษาและจัดการฝึกอบรม

๔. การเปลี่ยนวัสดุและองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม

การเปลี่ยนแปลงซึ่งสนองต่อความต้องการตามการใช้สอยร่วมสมัยที่ชอบด้วยกฎหมาย ควรกระทำโดยการใช้วัสดุใหม่ที่ช่วยรักษาลักษณะเดิมที่ไม่เปลี่ยนแปลงการแสดงออก ภาพลักษณ์ พื้นผิวสัมผัสและรูปทรงผ่านทางโครงสร้างและวัสดุก่อสร้างของเดิมที่สืบเนื่องมา

๕. การประยุกต์การใช้สอย

การประยุกต์การใช้สอยและการนำโครงสร้างของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นกลับมาใช้ใหม่ควร กระทำในลักษณะที่เคารพต่อความผสมกลมกลืนของโครงสร้างของลักษณะเฉพาะและรูปทรงของ สิ่งก่อสร้าง ในขณะที่ไปกันได้กับมาตรฐานการอยู่อาศัยซึ่งเป็นที่ยอมรับ ในกรณีที่ไม่มีการเว้นช่วง การใช้สอยของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ให้นำข้อกำหนดตามจารีตของชุมชนมาใช้เป็นเครื่องมือในการ ดำเนินการได้

๖. การเปลี่ยนแปลงและบูรณะในอดีต

การเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะได้รับการยอมรับและเข้าใจในฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น การที่ส่วนประกอบต่างๆ ของสิ่งปลูกสร้างจะต้องมีลักษณะที่เหมือนกันตามแบบของยุคโดยยุคหนึ่งเท่านั้นไม่ใช่เป้าหมายของการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น

๗. การฝึกอบรม

เพื่อที่จะอนุรักษ์ไว้ซึ่งคุณค่าทางวัฒนธรรมของการแสดงออกของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น รัฐบาล หน่วยงานที่รับผิดชอบ กลุ่มคนและองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องเน้นย้ำในสิ่งเหล่านี้

- ก) โปรแกรมการศึกษาเรื่องหลักการสำคัญของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นสำหรับนักอนุรักษ์
- ข) โปรแกรมการฝึกอบรมเพื่อช่วยเหลือชุมชนในการบำรุงรักษาระบบการก่อสร้างวัสดุและทักษะฝีมือช่าง ตามแบบดั้งเดิม
- ค) โปรแกรมการให้ข้อมูลซึ่งจะช่วยสร้างความตื่นตัวของสาธารณชนที่มีต่อสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนรุ่นใหม่
- ง) เครือข่ายระดับภูมิภาคของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นเพื่อแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญและประสบการณ์

ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

เนื่องด้วยกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ดูแล รักษา โบราณสถานอันเป็นสมบัติและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ดังนั้น เพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานเป็นไปด้วยความถูกต้องทั้งทางด้านศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และประเพณีและวัฒนธรรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมศิลปากร ว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

(๑) “การอนุรักษ์” หมายความว่า การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึงการป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

ก. การสงวนรักษา หมายถึง การดูแล รักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่ และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

ข. การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำ ให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

ค. การบูรณะ หมายถึง การซ่อมแซม และปรับปรุงให้มีรูปทรงลักษณะกลมกลืนเหมือน ของเดิมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ต้องแสดงความแตกต่างของสิ่งที่มีอยู่เดิม และสิ่งที่ทำขึ้นใหม่

(๒) “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่ง การก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี และให้หมายรวมถึง ศิลปวัตถุที่ติดตั้งประจำ กับอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

(๓) “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำ หน้าที่พิจารณา ควบคุม ดูแล การอนุรักษ์โบราณสถาน

ข้อ ๔ ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานใด ๆ ต้องปฏิบัติดังนี้

(๔.๑) ทำการสำรวจศึกษาสภาพเดิม และสภาพปัจจุบันของโบราณสถานทั้งด้าน ประวัติการก่อสร้างและการอนุรักษ์ซึ่งรวมถึงรูปทรงสถาปัตยกรรม การใช้วัสดุ และสภาพความเสียหายที่ปรากฏอยู่ โดยการทำเป็นเอกสาร บันทึกภาพ และทำ แผนผังเขียนรูปแบบไว้โดยละเอียด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับนำมา ประกอบพิจารณาทำโครงการอนุรักษ์ และเป็นเอกสารสำคัญทาง ประวัติศาสตร์ ต่อไป

(๔.๒) ทำโครงการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยพิจารณาว่าโบราณสถานนั้นมีคุณค่า และ ลักษณะความเด่นในด้านใดบ้าง อาทิเช่น ด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี จิตรกรรม ประติมากรรมหรือสถาปัตยกรรม ฯลฯ เป็นต้น แล้ววางแผนรักษาคุณค่า และความสำคัญที่เด่นที่สุด เป็นหลักไว้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงคุณค่าและความสำคัญในด้านที่รองลงมาด้วย

(๔.๓) พิจารณาก่อนว่าโบราณสถานนั้น ๆ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหรือไม่ เพียงใด หากได้ถูกแก้ไขและส่วนแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นทำให้คุณค่าของเดิมเสียไป ควรพิจารณา รื้อสิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมออก และบูรณะให้เหมือนเดิม

ข้อ ๕ การอนุรักษ์โบราณสถานใด ๆ ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อม โดยรอบ โบราณสถานนั้นด้วย สิ่งใดที่จะทำลายคุณค่าของโบราณสถานนั้น ๆ ให้ดำเนินการปรับปรุงให้ เหมาะสมด้วย

ข้อ ๖ โบราณสถานที่มีการอนุรักษ์โดยมีการเปลี่ยนแก้ไขมาก่อนแล้ว จะต้องพิจารณาศึกษา ให้ละเอียดว่า ได้บูรณะแก้ไขมาแล้วกี่ครั้ง ผิดถูกอย่างไร ระยะเวลาานานเท่าใด การอนุรักษ์ใหม่ที่จะนี้ ไม่จำเป็นจะต้องใช้แบบใดแบบหนึ่งเสมอไป แต่ให้พิจารณาเลือกแบบที่เหมาะสมที่สุด เป็นหลักใน การอนุรักษ์ เพื่อให้โบราณสถานนั้นมีคุณค่าและความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องทำเป็นหลักฐาน แสดงให้ปรากฏถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจะด้วยวิธีการบันทึกเป็นเอกสาร เขียนแบบไว้ทำหุ่นจำลอง หรือโดยวิธีการอนุรักษ์ก็ได้

ข้อ ๗ โบราณสถานที่มีคุณค่าความสำคัญเยี่ยมยอด ควรทำแต่เพียงเพิ่มความมั่นคง แข็งแรง หรือสงวนรักษาไว้เท่านั้น

ข้อ ๘ การนำวิธีการและเทคนิคฉบับใหม่มาใช้ในงานในงานอนุรักษ์ เพื่อความมั่นคงแข็งแรงจะต้องมีการศึกษาและทดลองจนได้ผลเป็นที่พอใจแล้ว จึงจะนำมาใช้ได้ โดยไม่ทำให้โบราณสถานนั้นเสื่อมคุณค่าไป

ข้อ ๙ การต่อเติมเพื่อความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถาน ควรทำเท่าที่จำเป็นให้ดูเรียบง่าย และมีลักษณะกลมกลืนกับของเดิม

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่จะต้องทำขึ้นส่วนของโบราณสถานที่ยาตัวไปขึ้นใหม่ เพื่อรักษาคุณค่าทางสถาปัตยกรรม และให้การอนุรักษ์โบราณสถานนั้นสามารถดำเนินการได้ต่อไป การทำขึ้นส่วนขึ้นใหม่นั้นอาจทำได้โดยวิธีการออกแบบที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการทำขึ้นใหม่ จะด้วยวิธีการใช้วัสดุต่างๆกัน การใช้สีต่างกัน หรือการทำพื้นผิวให้ต่างกับของเดิมก็ได้ แต่ต้องเป็นไปในลักษณะที่มีความผสมกลมกลืนกับของเดิม

ข้อ ๑๑ การอนุรักษ์ขึ้นส่วนที่มีคุณค่าเยี่ยมยอดทางจิตรกรรม ประติมากรรม และโบราณวัตถุ ซึ่งติดหรืออยู่ประจำโบราณสถานนั้นๆ ทำได้แต่เพียงการสงวนรักษา หรือเพิ่มความมั่นคงแข็งแรงขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อคุณค่าของเดิมให้ปรากฏเด่นชัดมากที่สุด ยกเว้นปูชนียวัตถุที่มีการเคารพบูชาสืบเนื่องมาโดยตลอด และได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว

ข้อ ๑๒ ซากโบราณสถานควรอนุรักษ์โดยการรวบรวมขึ้นส่วนต่าง ๆ ที่มีผู้มาประกอบขึ้นไว้ให้เหมือนเดิม หรืออาจจะเป็นเพียงการรวบรวมขึ้นส่วนต่างๆ มาประกอบขึ้นไว้เป็นบางส่วน สำหรับขึ้นส่วนที่ยาตัวไป ซึ่งจำเป็นในการสงวนรักษานั้น ก็อาจทำเพิ่มขึ้นใหม่ได้

ข้อ ๑๓ การอนุรักษ์ซากโบราณสถาน ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติ และโบราณคดีนั้น ทำได้โดยรักษาไว้ตามสภาพเดิมหลังการขุดแต่ง แต่ต้องป้องกันมิให้เสียหายต่อไปด้วยวิธีที่ไม่ทำให้โบราณสถานเสียคุณค่า

ข้อ ๑๔ โบราณสถานที่เป็นปูชนียสถานอันเป็นที่เคารพบูชา ซึ่งเป็นที่รู้จักคุ้นเคยกันดีของประชาชนโดยทั่วไป จะต้องบูรณะไว้โดยไม่มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ลักษณะสีและทรวดทรง ซึ่งจะทำให้โบราณสถานนั้นหมดคุณค่า หรือเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ไป

ข้อ ๑๕ เพื่อป้องกันมิให้ชิ้นส่วนของโบราณสถานที่มีคุณค่าทางศิลปะ ซึ่งรวมถึง ประติมากรรม จิตรกรรม และศิลปกรรม เกิดการชำ รุดเสียหาย หรือถูกโจรกรรม จะต้องนำชิ้นส่วน นั้นมาเก็บรักษาไว้ในสถานที่อันปลอดภัยและถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งทำแบบจำลองให้เหมือน นของเดิมไปประกอบไว้ในที่โบราณสถานนั้นแทน ซึ่งวิธีการนี้จะปฏิบัติได้ก็เมื่อไม่สามารถรักษาได้ โดยวิธีอื่นแล้ว

ข้อ ๑๖ โบราณสถานใดที่ยังมีประโยชน์ใช้สอยอยู่ จะกระทำการอนุรักษ์โดยการเสริมสร้าง หรือต่อเติมสิ่งที่จำ เป็นขึ้นใหม่ก็ได้เพื่อความเหมาะสม ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องทำให้เหมือนของเดิม ที่เดียวแต่สิ่งที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่นั้นจะต้องลักษณะกลมกลืนและไม่ทำลายคุณค่าของโบราณสถานนั้น ๆ

ข้อ ๑๗ โบราณสถานต่างๆ ทั้งนี้ขึ้นทะเบียนแล้ว และยังไม่ขึ้นทะเบียน จำต้องมีมาตรการใน การบำรุงรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง สวยงามอยู่เสมอ

ข้อ ๑๘ กรณีที่โบราณสถานใดมีสภาพชำ รุดทรุดโทรม อาจจะเป็นอันตราย การดำ เนินการ ในเบื้องต้นควรใช้มาตรการอันเหมาะสม ทำการเสริมความมั่นคงแข็งแรงไว้ก่อนที่จะดำเนินการ อนุรักษ์ เพื่อป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

ข้อ ๑๙ ในบางกรณีจะต้องดำเนินการติดต่อขอความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นหรือสถาบัน เอกชนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ต่อการ อนุรักษ์สมบัติวัฒนธรรมของชาติ

ข้อ ๒๐ งานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์หรือการขุดค้น จะต้องทำ รายงานในรูปของ การวิเคราะห์และวิจัย โดยมีภาพประกอบซึ่งเป็นภาพถ่ายและภาพถ่าย และต้องรายงานสิ่งที่ได้ ปฏิบัติทุกขั้นตอนโดยละเอียด เช่น งานแผ้วถาง การจัดบริเวณ งานเสริมความมั่นคงขึ้นส่วนต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น และการบันทึกรายงานนี้จะต้องเก็บรักษาไว้ ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

ข้อ ๒๑ ให้อธิบดีกรมศิลปากรรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๘

ทวีศักดิ์ เสนาณรงค์

อธิบดีกรมศิลปากร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมืองในประเทศไทย^[๑] (Laws concerning urban conservation in Thailand)

ในประเทศไทย กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โดยเฉพาะการอนุรักษ์ชุมชนเมืองมีอยู่หลายฉบับซึ่งอาจพิจารณาได้หลายมิติ เช่น สิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ลักษณะของการควบคุม และระยะเวลาการบังคับใช้ โดยในเรื่องของสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และปกป้องมรดกวัฒนธรรมนั้นได้กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์นั้นกำหนดในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ในเรื่องของการปกป้องและรักษาโบราณสถานได้กำหนดในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ส่วนการอนุรักษ์ย่านชุมชนนั้นอาจใช้ช่องทางทางกฎหมายได้หลายฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งการใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและหน้าที่ขององค์กรรัฐในการอนุรักษ์

แต่เดิมการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมโดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่าอยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่หลังจากการเกิดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และมรดกวัฒนธรรมของท้องถิ่นและชุมชนที่มาจากโครงการพัฒนาเมืองทั้งจากภาครัฐและเอกชน ทำให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้รับผลกระทบเกิดการสูญเสียมรดกวัฒนธรรมของตนไปอย่างมาก จึงได้มีการสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทมากขึ้นทั้งในการปกป้องรักษาและการเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ (มาตรา ๔๖) ต่อเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งได้ให้สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู อนุรักษ์ ประเพณี ภูมิปัญญา และศิลปวัฒนธรรมทั้งของท้องถิ่นและของชาติซึ่งหมายรวมถึงแหล่งมรดกวัฒนธรรมด้วยตามมาตรา ๖๖^๑ นอกจากนี้ ในมาตรา ๖๗^๒ ยังได้กำหนดให้มีการกลั่นกรองด้วยการ

[๑] ที่มา : บวรนิษฐ์ พิทยเสถียร (๒๕๕๖) คณะกรรมาธิการอนุรักษ์มรดกไทย วิจัยศาสตร์ ในทศปโตชัย คณะสงฆ์เถลิงศกาสวาศัยและการเมือง มหวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๑ มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ออมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ บอมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น

มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการฟ้องร้ององค์กรของรัฐหากไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ในกรณีที่มีปัญหาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจทำลายวิถีชีวิตและภูมิปัญญาของชุมชนนั้น ชุมชนสามารถปรึกษาหารือหรือร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (www.nhrc.or.th) เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวได้

สำหรับหน้าที่ในการอนุรักษ์ของหน่วยงานของรัฐ นอกจากกรมศิลปากรและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖(๑๑) ส่วนอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวของกรุงเทพมหานครได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ซึ่งในปีเดียวกันก็ได้แก้ไขในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๔๖ ให้เพิ่มหน้าที่ดังกล่าวแก่เทศบาลทุกระดับตามมาตรา ๕๐(๘) มาตรา ๕๓(๑) และมาตรา ๕๖(๑) นอกจากนั้นเทศบาลนครยังมีหน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างตามมาตรา ๕๖(๗) ด้วยซึ่งวัตถุประสงค์หนึ่งของการผังเมืองคือการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรม ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ในการปรับปรุงแก้ไข (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมืองตามมาตรา ๘๙(๕) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๘๙(๑๔) และการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา ๘๙(๑๔ ทวิ) ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมในเมืองด้วย

^๒ มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์อาคารและสิ่งก่อสร้าง

ในพื้นที่เมืองและชุมชนประวัติศาสตร์ประกอบไปด้วยอาคาร สถานที่และสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าและความสำคัญทางประวัติศาสตร์ซึ่งส่วนใหญ่มักจะหมายถึง “โบราณสถาน” ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ รวมทั้งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้นิยามของโบราณสถานตามมาตรา ๔ วรรคแรก^๓ ว่าเป็นได้ทั้งอสังหาริมทรัพย์และสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งโดยมากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมักเป็นอาคารหรือสิ่งก่อสร้างเดี่ยวหรือกลุ่มอาคารที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน ไม่ใช่พื้นที่ในเขตเมืองที่เป็นย่านเมืองเก่าซึ่งซับซ้อนกว่าเพราะมีทั้งอาคารที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่ามรดกวัฒนธรรม พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ นี้ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

การระบุ (designation) โดยการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗^๔ ซึ่งไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเท่านั้น และเมื่อจะขึ้นทะเบียนแล้วกรมศิลปากรจะต้องแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ทราบหากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่เห็นด้วยก็สามารถอุทธรณ์ตามกระบวนการทางศาลได้ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่แจ้ง อย่างไรก็ตาม หากอสังหาริมทรัพย์ใดไม่มีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานแต่มีคุณสมบัติตามนิยามของโบราณสถาน ก็จะถือเป็นโบราณสถานด้วยเรียกว่า โบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน

การปกป้อง (protection) นอกจากระบุว่าจะอะไรคือโบราณสถานแล้ว พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ยังให้อำนาจกรมศิลปากรในการปกป้องโบราณสถานด้วย สำหรับโบราณสถานที่ไม่ว่าจะขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตามได้ห้ามมิให้ผู้ใดเปลี่ยนแปลงหรือขุดค้นนอกจากจะได้รับอนุญาตจากหรือ

^๓ มาตรา ๔ “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย

^๔ มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควร ได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาการขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

ตามคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรตามมาตรา ๑๐^๔ ส่วนโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนนั้น มีการปกป้องเพิ่มเติม กล่าวคือเจ้าของจะต้องผ่านกระบวนการขออนุญาตในการดำเนินการใด ๆ ในเขตโบราณสถานจากอธิบดีกรมศิลปากรตามมาตรา ๗ ทวิ^๖ วรรคแรก ซึ่งหากขัดขึ้นกรมศิลปากรมีอำนาจในการสั่งให้รื้อถอนได้ นอกจากนั้น สำหรับตัวโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนนั้นหากมีการชำรุดเสียหายเจ้าของมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้กรมศิลปากรทราบภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๙ วรรคแรก^๗ นอกจากนั้น แม้ว่าโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนนั้นจะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดก็ตาม กรมศิลปากรโดยคำสั่งของอธิบดีสามารถเข้าไปซ่อมแซม บูรณะ หรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ โดยต้องแจ้งให้เจ้าของทราบล่วงหน้า ตามมาตรา ๑๑^๘

แม้ว่าการขึ้นทะเบียนโบราณสถานเป็นการรอนสิทธิในการพัฒนาทรัพย์สินแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์หรือเวนคืนให้กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นใด นั่นคือกรรมสิทธิ์ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามเมื่อมีการขายหรือโอนให้ผู้อื่น ผู้โอนต้องแจ้งให้กรมศิลปากรทราบตามมาตรา ๑๒^๙ ซึ่งผู้รับโอนหรือเจ้าของรายใหม่ก็ต้องทราบว่าทรัพย์สินนั้นมีสถานะเป็นโบราณสถานด้วย

^๔ มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถานหรือจุดค้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณ โบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใด ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

^๖ มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ผู้ใดขัดขึ้นไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการ รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้าง ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น

สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้นเงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใดให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น

^๗ มาตรา ๙ โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว และเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หักพังหรือเสียหายไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุดหักพังหรือเสียหายเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เกิดชำรุดหักพังหรือเสียหายนั้น

^๘ มาตรา ๑๑ โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน

^๙ มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มีการ โอนโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้โอนจะต้องแจ้งการ โอนเป็นหนังสือ โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน และวันเดือนปีที่โอนไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วัน โอนผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วโดยทางมรดกหรือ โดยพินัยกรรมต้องแจ้งการได้รับกรรมสิทธิ์ไปยังอธิบดีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่มีผู้ได้รับกรรมสิทธิ์โบราณสถานเดียวกันหลายคนเมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์รวมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แจ้งการรับกรรมสิทธิ์และผู้ได้รับมอบหมายได้ปฏิบัติกรแจ้งนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้มีกรรมสิทธิ์รวมทุกคน ได้ปฏิบัติกรแจ้งนั้นแล้วด้วย

การปกป้องตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งในหลายประเทศได้มีการลดแรงกดดันในเรื่องนี้โดยกำหนดให้มีแรงจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือค่าบูรณะ ซ่อมแซม หรือการลดภาษีหากมีการบูรณะฟื้นฟูอาคาร แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในประเทศไทยยังไม่มีการใช้เครื่องมือดังกล่าว แต่หากยังคงใช้วิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ทำให้โบราณสถานที่ยื่นทะเบียนที่เป็นของเอกชนนั้นมีจำนวนน้อยมาก



ภาพโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนแล้ว เช่นที่วัดมหาธาตุ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ส่วนใหญ่ถือกรรมสิทธิ์โดยรัฐ จึงเข้าไปดำเนินการบูรณะได้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่หรือย่านประวัติศาสตร์

เนื่องจากการอนุรักษ์ในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตจากอาคารเดี่ยว เป็นกลุ่มอาคารจนถึงเป็นย่านเมืองทั้งเมือง การประกาศเขตอนุรักษ์ให้เป็นโบราณสถานโดยพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ตามมาตรา ๗ ซึ่งแม้อธิบดีกรมศิลปากรจะมีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถานได้ แต่ก็ไม่สามารถจะขยายพื้นที่ได้มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ

ประการแรก การกำหนดเขตโบราณสถาน หมายความว่าทั้งพื้นที่นั้นจะต้องอยู่ภายใต้การอนุญาตของกรมศิลปากร (ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดี) ในกรณีพื้นที่เมืองหรือย่านประวัติศาสตร์ที่ประกอบไปด้วยอาคารที่มีคุณค่าและอาคารที่ไม่มีคุณค่า รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่มีคุณค่าแต่ตั้งอยู่ในเขตโบราณสถาน อาจจะถูกตีความให้จะต้องมีการควบคุมและ

ปกป้องเหมือนโบราณสถานก็ได้ ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ไม่ได้มีการกำหนดหลักการ หรือแนวคิดในการบริหารจัดการในลักษณะนี้ เหตุผลประการที่สอง คือการกำหนดเขตโบราณสถานจะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบทุกราย (มาตรา ๗) ซึ่งส่วนใหญ่ในกรณีของพื้นที่ในเมืองจะมีเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั้งองค์กรของรัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก โอกาสที่เจ้าของจำนวนมากจะไม่ยินยอมนั้นมีสูงมากเพราะเป็นการรอนสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ดังนั้น พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ จึงมีความเหมาะสมแก่อาคารหรือสิ่งก่อสร้างหรือบริเวณที่มีคุณค่าเป็นโบราณสถานเท่านั้น ในขณะที่ย่านเมืองเก่านี้มีอาคารที่ไม่มีคุณค่ารวมทั้งมีโอกาสที่จะพัฒนาอาคารใหม่ ๆ ขึ้นด้วยเพื่อให้เกิดการพัฒนาใหม่ที่มีรูปแบบที่ไม่ทำลายลักษณะเฉพาะและคุณค่าความสำคัญของเมืองเก่า จึงต้องใช้การควบคุมโดยกฎหมายฉบับอื่นด้วยซึ่งมีอยู่อย่างน้อย ๕ ฉบับ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายฉบับนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ของเมืองโดยกำหนดไว้ในนิยามของการผังเมืองตามมาตรา ๔ วรรคแรก^{๑๐} คือ เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมือง “เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี” ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีคุณค่ามรดกวัฒนธรรมนั่นเอง

ในการดำเนินการทางปฏิบัตินั้นอาจทำได้ ๒ วิธี คือ ก) การกำหนดให้เป็นย่านอนุรักษ์ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมซึ่งมีการประกาศเป็นกฎกระทรวง และ ข) การกำหนดพื้นที่ตามผังเมืองเฉพาะซึ่งต้องการมีการประกาศเป็นพระราชบัญญัติ โดยวิธีการ ข) นี้ยังไม่เคยมีการนำมาปฏิบัติจึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้

หนึ่งในหน้าที่ของผังเมืองรวมซึ่งเป็นแผนผังนโยบายที่ใช้เป็นแนวทางการพัฒนาสำหรับเมืองคือ “การดำรงรักษาเมือง” ตามมาตรา ๔ วรรคสอง^{๑๑} ซึ่งหมายถึงย่านอนุรักษ์ในเมือง การกำหนดให้เป็นย่านอนุรักษ์ตามข้อกำหนดผังเมืองรวมมักใช้คำว่า “ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อ

^{๑๐} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับการเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้นสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

^{๑๑} มาตรา ๔ วรรคสอง “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข การบริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย” (มักใช้สีน้ำตาลอ่อน) ซึ่งให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ “ส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรม และสถาปัตยกรรมท้องถิ่น การอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณคดี หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น” โดยมีการควบคุมการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ เช่น

- ห้ามกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้งกับความเป็นย่านประวัติศาสตร์ เช่น อุตสาหกรรม (อาจยกเว้นอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่เป็นวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมที่สืบเนื่องกันมาแต่อดีต) สถานบันเทิง การพักอาศัยรวม ฯลฯ

- กำหนดความสูงของอาคาร
- กำหนดขนาดของอาคารรวมทั้งป้ายโฆษณา
- กำหนดระยะต่าง ๆ ของอาคาร เช่น ระยะถอยร่น ระยะห่างระหว่างอาคาร ฯลฯ
- กำหนดความหนาแน่นในรูปของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (floor area ratio)

อัตราส่วนพื้นที่ปกคลุมอาคาร (building coverage ratio) และอัตราส่วนร้อยละระหว่างที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (open space ratio)



พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ทั้งฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรีถูกกำหนดเป็นย่านอนุรักษ์ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๓๕ (แผนที่จากผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ภาพ : ยงธนิศร์ พิมลเสถียร)

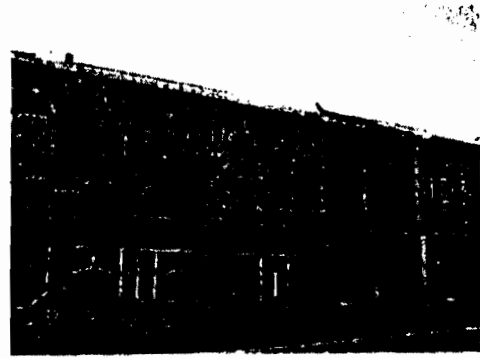
ตัวอย่างของพื้นที่อนุรักษ์เมืองในผังเมืองรวมมีอยู่หลายแห่ง ได้แก่ บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ในกรุงเทพมหานคร พื้นที่ภายในกำแพงเมืองของเมืองเชียงใหม่ เป็นต้น การประกาศย่านอนุรักษ์โดยหลักการควรจะต้องทำอย่างถาวร เนื่องจากกระบวนการอนุรักษ์นั้นใช้เวลานานและค่อยเป็นค่อยไป ข้อจำกัดของวิธีการประกาศเป็นย่านอนุรักษ์ในผังเมืองรวมนี้คือการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นจะเป็นกฎกระทรวงซึ่งมีอายุการใช้บังคับจำกัดคือ ๕ ปี และอาจต่ออายุได้ ๒ ครั้ง ๆ ละ ๑ ปี ตามมาตรา ๒๖ หากเกิดข้อขัดข้องไม่สามารถประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับต่อไปได้ทันทีซึ่งพบเห็นได้ทั่วประเทศ ก็จะสิ้นสุดการบังคับใช้ทำให้ไม่มีการควบคุมการพัฒนาในย่านอนุรักษ์ได้ ซึ่งต่างจากระบบการผังเมืองของต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ที่ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น (ไม่ใช่กฎกระทรวง) ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ จึงมีการเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉพาะบริเวณที่มีการเปลี่ยนนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ย่านอนุรักษ์ส่วนใหญ่จะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงไม่ต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นจะต้องมีการประกาศใช้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินใหม่ทุกครั้งพร้อมกับแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงแม้จะยังคงนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนั้นก็ตาม

๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการปกป้องคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ซึ่งหมายรวมถึงย่านประวัติศาสตร์ในเมืองด้วย พื้นที่ดังกล่าวมีการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมายนี้มี ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ

ก) การประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ด้วยกฎหมายอื่นมาก่อน โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓^{๑๒} ซึ่งสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๔๔ ได้ ๕ ลักษณะ ได้แก่ (๑) ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (๒) การห้ามทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศหรือคุณค่าสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม (๓) การกำหนดประเภทหรือขนาดของโครงการที่จะก่อสร้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (๔) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่ และ (๕) มาตรการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

^{๑๒} มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ข) การคุ้มครองพื้นที่ที่มีการอนุรักษ์อยู่แล้วโดยกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายผังเมือง แต่ยังมีปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าขั้นวิกฤตที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถออกมาตรการคุ้มครองเพิ่มเติมได้ โดยออกเป็นประกาศกระทรวงตามมาตรา ๔๕^{๑๑} ประกาศกระทรวงนี้มีระยะเวลาบังคับใช้แต่สามารถประกาศใช้บังคับต่อเนื่องได้หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม ตัวอย่างประกาศกระทรวงที่มีการบังคับใช้ต่อเนื่อง เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ.๒๕๕๓^{๑๔} ซึ่งได้กำหนดให้ย่านพาณิชย์กรรมใจกลางเมืองภูเก็ต เป็น “เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมหรือย่านอาคารเก่า” ตามข้อ ๔ ในประกาศกระทรวง มีการควบคุมการพัฒนาโดยมาตรการต่าง ๆ คือ ความสูงของอาคารไม่เกิน ๑๒ เมตร การกำหนดที่ว่างในแปลงที่ดินตามเงื่อนไขเฉพาะของรูปแบบสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น และการห้ามกิจกรรมที่ขัดแย้งต่างๆ



เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมหรือย่านอาคารเก่าในเมืองภูเก็ต ตามประกาศกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^{๑๑} มาตรา ๔๕ ในพื้นที่ใดที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔ ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดพื้นที่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสอง ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๔} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๕๒ ง วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓

๓) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่สามารถใช้ควบคุมการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ได้หลายวัตถุประสงค์ รวมทั้งการอนุรักษ์ซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ในเรื่อง “การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม...” ซึ่งในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมเฉพาะพื้นที่นี้จะออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา ๘^๔ โดยในกฎกระทรวงนั้นสามารถกำหนดลักษณะอาคารและเงื่อนไขการพัฒนาต่าง ๆ ได้ เช่น ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร รวมทั้งการห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย เปลี่ยนการใช้อาคารด้วย ดังนั้นการออกกฎกระทรวงจึงสามารถป้องกันการพัฒนาที่ขัดแย้งหรือไม่เหมาะสมในพื้นที่อนุรักษ์ได้ อย่างไรก็ตาม การออกกฎกระทรวงจึงสามารถป้องกันการพัฒนาที่ขัดแย้งหรือไม่เหมาะสมในพื้นที่อนุรักษ์ได้ อย่างไรก็ตาม การออกกฎกระทรวงนั้นห้ามใช้ร่วมกับย่านอนุรักษ์ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม จะทำให้เกิดความสับสนและไม่มีปัญหาขัดแย้งกันเนื่องจากตามมาตรา ๑๒^๖ ระบุว่ากฎกระทรวงที่ขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองจะต้องให้มีการใช้บังคับตามกฎหมายผังเมือง

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องออกมาตรการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในพื้นที่และไม่สามารถออกกฎกระทรวงหรือข้อบังคับท้องถิ่นได้ทันที ก็สามารถออกประกาศกระทรวงได้ตามมาตรา ๑๓^๗ ซึ่งประกาศดังกล่าวใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อให้มีการพิจารณาออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในระยะเวลา ๑ ปี ซึ่งหากไม่สามารถออกกฎหมายอื่นได้ทันประกาศกระทรวงดังกล่าวก็ต้องยกเลิกไป ช่องทางนี้เหมาะสมสำหรับกรณีพื้นที่ที่ต้องการความเร่งด่วนในการควบคุมการพัฒนาและท้องถิ่นไม่สามารถออกกฎหมายท้องถิ่นได้ทันหรือต้องการใช้มาตรการควบคุมพื้นที่เพื่อพิจารณาผลกระทบต่อชุมชนก่อนที่

^๔ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง...

^๖ มาตรา ๑๒ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

^๗ มาตรา ๑๓ ในกรณีที่เหมาะสมห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘(๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป ตัวอย่างของประกาศกระทรวงมหาดไทย คือ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๗” ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในขณะที่กรุงเทพมหานครยังไม่มีกฎหมายท้องถิ่นในการควบคุมการพัฒนาในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ โดยหลังจากนั้น ๑ ปีกรุงเทพมหานครก็ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครออกมาทดแทนประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

๔. ข้อบัญญัติท้องถิ่น หลังจากได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนสำคัญในความรับผิดชอบด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมมากขึ้น ซึ่งหมายรวมถึงการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในเมืองด้วย ในกรณีของกรุงเทพมหานครนั้นได้มีอำนาจอยู่แล้วในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ในกรณีของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการเพิ่มหน้าที่ของเทศบาลทั้ง ๓ ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร^{๑๔} ให้มีการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี (มาตรา ๕๐) ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีหน้าที่เพิ่มเติมในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (มาตรา ๕๓) และเทศบาลนคร มีหน้าที่เพิ่มเติมในด้านการวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (มาตรา ๕๕) เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบาลอาจกำหนดบริเวณให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมได้ ทั้งในรูปแบบของผังเมืองที่เทศบาลนครจะต้องวางผังเอง หรือเทศบาลอาจจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐(๑)^{๑๕} ตามพระราชบัญญัติเทศบาลในการออกเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งหนึ่งในหน้าที่นั้นก็คือ การทำนุบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น

^{๑๔} เทศบาลตำบลเป็นเขตเมืองที่มีประชากรเบาบาง เทศบาลเมืองต้องมีจำนวนประชากร ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร เทศบาลนครต้องมีจำนวนประชากรมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร

^{๑๕} มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ (๓) ...

นอกจากนั้น ท้องถิ่น (หมายถึงเทศบาลและกรุงเทพมหานคร) อาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายอื่นได้ตามมาตรา ๖๐(๒) โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งให้ ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม (มาตรา ๘ และ ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒) ในพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่งได้ หากพื้นที่นั้นได้มีการออกกฎกระทรวง ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น และเทศบาลสามารถออก เทศบัญญัติใน ๓ กรณี คือ

ก) เป็นการกำหนดรายละเอียด เพิ่มเติมจากที่กฎกระทรวงกำหนดโดยไม่ขัดแย้ง (มาตรา ๑๐ (๑))

ข) มีความจำเป็นที่ต้องออกข้อกำหนดขัดแย้งกับกฎกระทรวง เนื่องจากมีความ จำเป็นหรือเหตุผลเฉพาะท้องถิ่น เช่น การกำหนดระยะร่นของอาคารเก่า หรือสัดส่วนช่องเปิดที่มี ลักษณะพิเศษกว่ามาตรฐานทั่วไป (มาตรา ๑๐ (๒))

ค) ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงใด ๆ (มาตรา ๘)

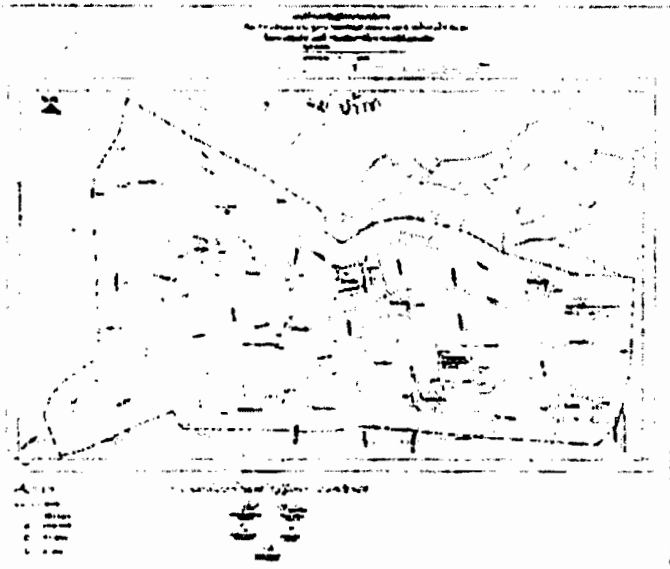
ดังนั้น หากเทศบาลหรือท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะปกป้องพื้นที่ประวัติศาสตร์ของตนเองก็ สามารถทำได้โดยปฏิบัติตามอุปสรรค ในการออกกฎหมายท้องถิ่นดังกล่าว อาจมาจากการไม่มีระบบ แรงจูงใจและการขาดวิสัยทัศน์ในการเห็นความสำคัญของย่านประวัติศาสตร์ของผู้บริหารเทศบาล เอง ซึ่งมักพบข้อขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาในเทศบาลอยู่เสมอ

ตัวอย่างของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ที่นับว่าเป็นแห่งแรก ๆ คือ “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘” ซึ่งออกแทนประกาศกระทรวงมหาดไทยที่หมดอายุลง โดยมีมาตรการควบคุมการพัฒนาในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ได้แก่ ความสูงไม่เกิน ๑๖ เมตร กิจกรรมที่ขัดแย้งกับย่านอนุรักษ์ เช่น โรงงาน โรงแรม สถานบริการ ฌาปนสถาน อาคารประเภท ตึกแถว ฯลฯ และป้ายที่มีขนาดเกิน ๕ ตารางเมตร เป็นต้น ต่อมาในเขตกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกก็ได้ มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในทำนองเดียวกันแต่มีรายละเอียดมากขึ้นให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ จากนั้นใน พ.ศ.๒๕๓๕ และ พ.ศ.๒๕๓๙ ก็ได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครควบคุมการพัฒนาในพื้นที่ ตรงข้ามกรุงรัตนโกสินทร์ในฝั่งธนบุรี และใน พ.ศ.๒๕๔๓ มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครสำหรับพื้นที่ ต่อเนื่องกรุงรัตนโกสินทร์ฝั่งตะวันออกบริเวณเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ และส่วนหนึ่งของเขตพระนคร

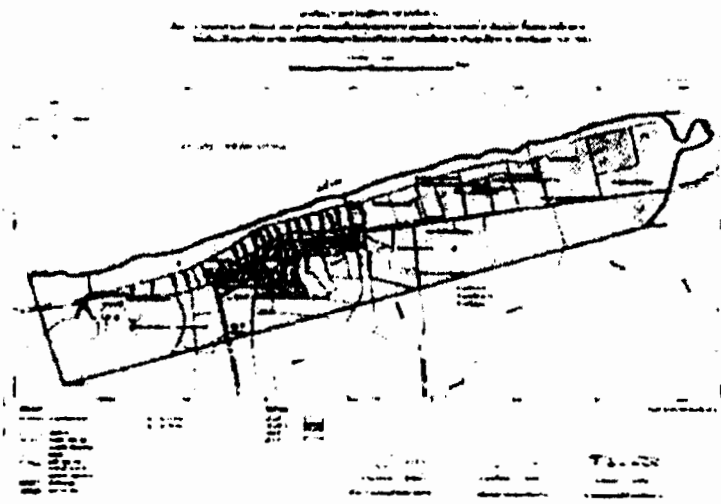
ในกรณีของเทศบาล ตัวอย่างของการออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการพัฒนาในพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่เทศบาลนครเชียงรายและเทศบาลตำบลเชียงคาน ในกรณีของเทศบาลนครเชียงราย ได้ออก “เทศบัญญัตินครเชียงราย เรื่อง กำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง ระยะเวลา หรือระดับของอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดในเขตวงเมือง พ.ศ.๒๕๕๐” โดยเขตวงเมือง เทศบาลนครเชียงราย เป็นบริเวณที่มีแหล่งมรดกวัฒนธรรมและโบราณสถานเป็นจำนวนมาก จึงได้ออกเทศบัญญัติโดยมีเหตุผลเพื่อการอนุรักษ์และรักษาสีงแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมาตรการควบคุมมี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือการกำหนดอาคารและสถานที่ที่มีความสำคัญให้เป็น “โบราณสถาน” โดยรวมพื้นที่โดยรอบเป็นระยะ ๓๐ เมตร ให้เป็นเขตโบราณสถานด้วย (ข้อ ๔ วรรค ๓) และกำหนดความสูงของอาคารไม่เกิน ๑ ชั้น หรือ ๖ เมตร (ข้อ ๕) ลักษณะที่ ๒ คือการกำหนดพื้นที่บริเวณวงเมืองให้สร้างอาคารได้ไม่เกิน ๔ ชั้น หรือ ๑๖ เมตร (ข้อ ๕) และให้อาคารที่จะก่อสร้างใหม่มีเอกลักษณ์ของล้านนาไทยหรือพื้นเมืองภาคเหนือ (ข้อ ๖)

สำหรับเทศบาลตำบลเชียงคาน ได้มีการออก “เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคาน เรื่อง กำหนดประเภทลักษณะ แบบ รูปทรง ระยะเวลาหรือระดับของอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในท้องที่เทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย พ.ศ.๒๕๕๓” ซึ่งแบ่งพื้นที่ทั้งเทศบาลออกเป็น ๔ บริเวณ มีการควบคุมต่างกัน โดยบริเวณที่มีการรวมกลุ่มของอาคารไม้ที่มีเอกลักษณ์มากที่สุดคือบริเวณถนนเลียบบแม่น้ำโขง (บริเวณที่ ๑ ในเทศบัญญัติ) มีมาตรการควบคุมการพัฒนาคือความสูงอาคาร (ไม่เกิน ๒ ชั้นหรือ ๑๐ เมตร) ขนาดพื้นที่อาคาร (ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางเมตร) ประเภทอาคาร (เช่น ตลาด สถานบริการ โรงงาน คลังสินค้า ฯลฯ) และขนาดของป้ายต่าง ๆ (ไม่เกิน ๒ ตารางเมตร) นอกจากนั้นยังมีการกำหนดเงื่อนไขการก่อสร้างอาคารในด้าน สีหลังคา สีภายนอกอาคาร วัสดุประกอบอาคาร รูปแบบรูปทรงของอาคารและองค์ประกอบสถาปัตยกรรม

จะเห็นได้ว่า ในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมืองทั้งหมด ข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถออกมาตรการในการกำหนดรูปลักษณ์ของอาคารเพื่อให้สามารถรักษาสภาพแวดล้อมและคุณค่าของย่านเมืองเก่าได้ละเอียดและมีความเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นได้มากกว่ากฎหมายประเภทอื่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรูปลักษณ์อาคารที่กำหนดนั้นอาจเข้มงวดเกินไปหรือกว้างเกินไปกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาได้ ในบางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองรูปแบบอาคาร (design review board) เพื่อช่วยในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ (Punter ๑๙๙๙: ๑๒ – ๑๓) แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการกลั่นกรองนี้ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น



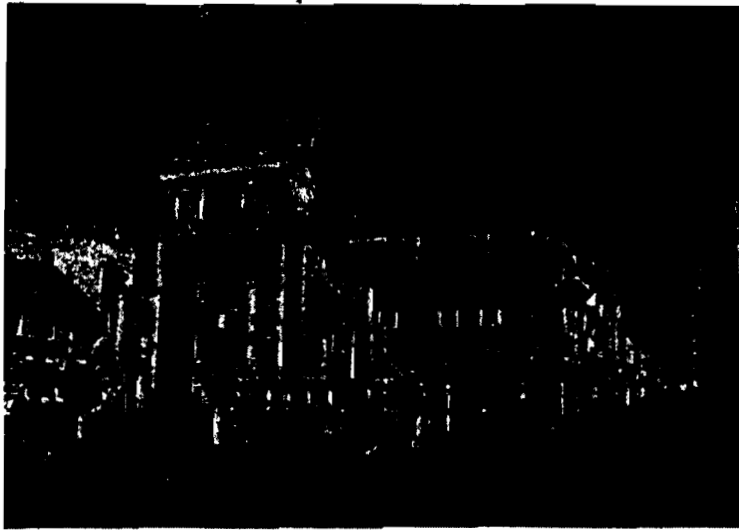
แผนที่แนบท้ายเทศบัญญัตินครเชียงรายฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ แสดงบริเวณในเขตวงเมืองที่มีการควบคุมการพัฒนาทั้งบริเวณ (พื้นที่ภายในเส้นประ) และโดยรอบโบราณสถาน (พื้นที่แรเงา)



แผนที่แนบท้ายเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคานฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ แสดงบริเวณที่มีการควบคุมการพัฒนา ๔ บริเวณ



ลักษณะอาคารไม้ที่เป็นเอกลักษณ์ของเทศบาลตำบลเชียงคาน



ย่านถนนนครนอก ถนนนครใน และถนนนางงาม จังหวัดสงขลา เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ประกาศเป็นย่านเมืองเก่า โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖

๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกจากช่องทางกฎหมายหลักทั้ง ๔ ประการดังกล่าวแล้ว ภายใต้กรอบการทำงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ยังได้มีการใช้กฎหมายในลักษณะของระเบียบราชการ ได้แก่ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖” ซึ่งใช้แทนระเบียบฯ เดิมที่ใช้เฉพาะกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งหลังจากแก้ไขแล้วจึงได้ใช้สำหรับเมืองเก่าในที่อื่น ๆ ด้วย ระเบียบนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า” ทำหน้าที่ในการกำหนดพื้นที่ (โดยการประกาศ) ว่าพื้นที่ใดเป็นเมืองเก่าซึ่งมีการให้นิยามไว้ ๔ ประเภท วางนโยบาย จัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ แนวทาง ออกระเบียบปฏิบัติ ให้คำปรึกษารวมทั้งสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยได้มีการประกาศพื้นที่เมืองเก่าจนถึง พ.ศ.๒๕๕๔ ไปแล้วจำนวน ๑๐ เมือง ได้แก่ เมืองน่าน แพร่ ลพบุรี พิษณุโลก และสงขลา เป็นต้น การประกาศเขตเมืองเก่านี้เป็นการ “ระบุดู” เท่านั้น ซึ่งสำหรับการ “ปกป้อง” นั้นจะต้องมีการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เหมาะสมดังได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้นเพื่อให้สามารถดำรงคุณค่าไว้ได้ต่อไป

ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับใหม่กับช่องว่างของการอนุรักษ์ มรดกวัฒนธรรมชุมชนประวัติศาสตร์ย่านเยาวราช^[๑]

จากกรณีที่กรุงเทพมหานคร กำลังมีการจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพฯ เพื่อเตรียมประกาศใช้ใน เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ “ทางกลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม” อันประกอบด้วย สยาม สมาคม สมาคมอิโคโมสไทย สมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม กรมการอนุรักษ์ ศิลปสถาปัตยกรรม สมาคมสถาปนิกสยามฯ และหลักสูตรการจัดการทางวัฒนธรรม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ได้นำจดหมายลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อแสดง ความเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ฉบับนี้ ที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ย่านเก่าและชุมชน ประวัติศาสตร์ ดังมีใจความดังต่อไปนี้

ด้วยในช่วงของการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๓) นี้ ได้เกิด กระแสการเรียกร้องให้มีการรักษาย่านและชุมชนประวัติศาสตร์ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะใน เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายและเขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำลังมีการพัฒนาอาคารขนาดใหญ่เพื่อ รองรับระบบขนส่งมวลชนทางรางโดยกลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่ประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักประวัติศาสตร์ นักโบราณคดี สถาปนิก และผู้ที่มีความสนใจและห่วงแหนมรดก วัฒนธรรมของชุมชนซึ่งประกอบกันเป็นชาติ เห็นว่ามาตรการทางผังเมืองตามข้อกำหนดการใช้ ประโยชน์ที่ดินในร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ยังมีได้ครอบคลุมและสะท้อนให้เห็นถึงการดำรงรักษาย่าน และชุมชนประวัติศาสตร์ ดังกล่าว และมีข้อสังเกตดังนี้

๑) พื้นที่ในเขตสัมพันธวงศ์และป้อมปราบศัตรูพ่าย โดยเฉพาะบริเวณย่านถนนเจริญกรุง เยาวราช อนุวงศ์ ทรงวาด และราชวงศ์ ประกอบไปด้วยชุมชนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ มีวิถีการดำรงชีวิตวัฒนธรรมเฉพาะแห่งที่สืบเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านาน นอกจากนั้นยังมีอาคาร และ กลุ่มอาคาร ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปกรรม และสถาปัตยกรรม ตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ถือเป็นทั้งโบราณสถานและมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญของเมืองที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรให้ ความสำคัญในการรักษา และส่งเสริมให้เป็นแหล่งวัฒนธรรมของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ทั้ง ในด้านคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัย ความภาคภูมิใจของเมือง และเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่ ไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้หากมีการสูญสลายไป

[๑] ที่มา : จดหมายเปิดผนึกถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ จากสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ และองค์กรเครือข่าย อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม

๒) ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๓) ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นย่านพาณิชย์กรรม พ.๓ ซึ่งสามารถสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ (FAR) เท่ากับ ๗ ซึ่งทำให้อาคารเก่าที่มีคุณค่าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีโอกาสถูกรื้อทำลายสูงหากไม่มีมาตรการปกป้องที่เหมาะสม นอกจากนั้น การกำหนดพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าในระยะ ๕๐๐ เมตร ที่ให้สามารถสร้างอาคารขนาดใหญ่ได้มากขึ้น ทำให้โอกาสในการรื้อทำลายชุมชนและย่านประวัติศาสตร์มีสูงขึ้น

๓) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่กำหนดความสูงของอาคารตามระยะต่าง ๆ ในพื้นที่ ดังกล่าว เป็นการปกป้องเฉพาะสภาพโดยรอบศาสนสถานเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงการปกป้องอาคารอื่น ๆ ที่มีคุณค่าด้วย ดังนั้น มาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่พอเพียง

๔) แม้ชุมชนและย่านประวัติศาสตร์จะมีคุณค่าสมควรเป็นโบราณสถานตามนิยามใน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ.๒๕๐๔ แต่ในกระบวนการพิจารณาเพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถานโดยกรมศิลปากรนั้นใช้ระยะเวลายาวนาน และส่วนใหญ่โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนโดยกรมศิลปากร นั้นมักจะได้แก่วัด วัง หรือแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ไม่มีผู้คนอาศัยและมักเป็นทรัพย์สินของรัฐ ไม่ได้รวมชุมชน หรือย่านประวัติศาสตร์ที่มีความหลากหลาย และมีความซับซ้อนในด้านกรรมสิทธิ์ ที่มักเป็นของเอกชน การใช้ช่องทางการขึ้นทะเบียนโบราณสถานจึงมีข้อจำกัดมาก และไม่ทันการ

ดังนั้น กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม จึงเสนอให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการรักษามรดกวัฒนธรรม จารีตประเพณี และวิถีชีวิตอันดีงามของประชาชน มีบทบาทในการอนุรักษ์ย่านและชุมชนประวัติศาสตร์ ดังนี้

๑. พิจารณาทบทวนมาตรการทางผังเมือง ทั้งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะ ในส่วนของการให้สิทธิการพัฒนาที่เพิ่มขึ้นโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า ๕๐๐ เมตร ให้ยกเว้นสิทธิพิเศษดังกล่าวในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือชุมชนที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

๒. ปรับปรุงหรือตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องย่านและชุมชนประวัติศาสตร์แต่ละแห่ง โดยเฉพาะการห้ามรื้อถอนอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และศิลปกรรม ซึ่งทำได้ตามมาตรา ๘ และ ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องอย่างทั่วถึง

๓. ส่งเสริมให้ชุมชนและย่านประวัติศาสตร์ สามารถดำรงวิถีชีวิตและรักษาอาคารอยู่ได้โดยการให้มีมาตรการและแรงจูงใจในลักษณะต่าง ๆ เช่น การจัดทำโครงการพัฒนาชุมชนที่มีการฟื้นฟูอาคารเก่า ให้มีสภาพดีเหมือนในอดีต หรือช่วยเหลือในด้านการบูรณะซ่อมแซมตามหลักวิชาการ เป็นต้น

ทั้งนี้ “กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม” มิได้มีเจตนาในการต่อต้านการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองและของชาติ หากแต่ขอให้กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาการส่งเสริมการพัฒนาที่คำนึงถึงคุณค่าของชุมชนประวัติศาสตร์ ในย่านเจริญกรุง ย่านเยาวราช และย่านอื่น ๆ ที่มีส่วนทำให้กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะที่ไม่อาจหาจากที่ใดในโลก เป็นที่ประจักษ์กันแล้วทั่วโลกว่า เมืองที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างสูงสุด ก็ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์อย่างสูงสุดเช่นกัน การอนุรักษ์และการพัฒนาไม่จำเป็นต้องสวนทางกันเสมอไป หากแต่สามารถทำร่วมกันได้ด้วยการพัฒนาอย่างสมดุล จึงจะก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่นำมาซึ่งผลดีต่อ ประเทศชาติอย่างแท้จริง

ร่าง

กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม
(Thailand Charter on Culture Heritage Management)

โดย สมาคมอิโคโมสไทย และคณะกรรมการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม
ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา

ร่าง
กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม
(Thailand Charter on Culture Heritage Management)

หลักการและเหตุผล

ประเทศไทย มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานนับเนื่องมาแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ ย้อนหลังไปหลายหมื่นปีมาแล้ว มีพัฒนาการสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏหลักฐานมรดกวัฒนธรรมทั้งที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม ล้วนล้ำค่า จรรโลงสังคมไทยให้พัฒนาอย่างมั่นคงมาจนปัจจุบัน

มรดกวัฒนธรรมของไทยมีความหลากหลาย สร้างสรรค์ขึ้นมาบนพื้นฐานความเชื่อ หน้าที่ ในศาสนา และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกัน มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับกลุ่มชนที่กระจายอยู่ในภูมิภาคเอเชีย สามารถอยู่ร่วมกันอย่างผสมผสานกลมกลืน แสดงถึงอารยธรรมของคนในชาติ แต่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง ในกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีของโลกปัจจุบัน ทำให้แหล่งและมรดกวัฒนธรรมของชาติอยู่ในสภาวะเสี่ยงต่อการถูกทำลายทั้งในด้านกายภาพ และคุณค่าอันควรแก่การอนุรักษ์ ดังนั้น การมีกฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยแหล่งมรดกวัฒนธรรม จึงเป็นความสำคัญระดับชาติ

ที่ผ่านมาคนทั่วไปเข้าใจว่า งานด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมเป็นเรื่องของราชการ ได้แก่กรมศิลปากร กรมการศาสนา สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักศิลปะร่วมสมัย สำนักพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีสถาบันการศึกษาและกลุ่มผู้สนใจ เข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะในบางเรื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมได้ครอบคลุมทั้งหมด อีกทั้งยังไม่มีมาตรการใดๆ ที่จะเป็แรงจูงใจให้ผู้ที่ครอบครองมรดกวัฒนธรรมได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมอย่างจริงจังทำให้มรดกวัฒนธรรมหลายๆ ที่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงให้ด้วยคุณค่าลงไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แหล่งและมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย จะต้องมีความหมายการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชนที่อยู่ในแหล่งมรดกวัฒนธรรมนั้นๆ และเคารพถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่เท่าเทียมกัน ซึ่งคนในชาติต้องร่วมกันรับผิดชอบในการปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ สืบทอด มรดกวัฒนธรรมของชาติเหล่านี้ไว้เป็นแหล่งเรียนรู้สู่อนุชนรุ่นหลังสืบไป ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนนโยบายการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขยายขอบเขตของมรดกวัฒนธรรมที่กว้างขวางออกไป

หมวดที่ ๑ กรอบความคิด

กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยแหล่งมรดกวัฒนธรรม เป็นแนวทางการปฏิบัติในการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย สำหรับทุกภาคส่วน โดยมีแนวความคิดดังต่อไปนี้

๑.๑ มุ่งให้ความสำคัญของมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย ที่สร้างสรรค์ขึ้นมาบนพื้นฐานความเชื่อ ความศรัทธาในศาสนา และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย และแตกต่างกัน แต่สามารถอยู่ร่วมกันอย่าง ผสมผสานกลมกลืน เป็นหลักพื้นฐานในการอนุรักษ์ โดยมุ่งศึกษาอดีตและปัจจุบันในทุกมิติ

๑.๒ เน้นการมีส่วนร่วมและกระบวนการมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆต่อผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในพื้นที่ ซึ่งแหล่งและมรดกวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องตั้งอยู่ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ควรจัดให้มีการ ประชุมสัมมนาร่วมกัน

๑.๓ พิจารณาในแนวทางการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ แต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงการอนุรักษ์มรดก วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เกิดการสืบสานมรดกวัฒนธรรมของสังคมชุมชนนั้นๆ โดยดำรง ความหลากหลายของอัตลักษณ์วัฒนธรรมท้องถิ่น

๑.๔ ส่งเสริม เผยแพร่ และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ของมรดกวัฒนธรรมอย่างทั่วถึง

หมวดที่ ๒ นิยามศัพท์ที่สำคัญ

๒.๑ มรดกวัฒนธรรม หมายถึง

ผลงานสร้างสรรค์ของชนในชาติ เป็นสมบัติทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าที่ตกทอดมาจากรุ่นก่อน เป็น ประจักษ์พยานของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น รวมทั้งระบบ นิเวศ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าไม่สามารถหาทดแทนได้ เป็นเครื่องหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของ ผู้คนในอดีต แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมที่โดดเด่นและเอกลักษณ์ของพื้นที่ มีการสืบทอดมาตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบันและควรค่าแก่การสืบสานต่อไปในอนาคต

มรดกวัฒนธรรม แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

ก) มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ หมายถึง

มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถจับต้องและมองเห็นได้ ได้แก่ โบราณสถาน อนุสาวรีย์ สถาปัตยกรรม อาคาร กลุ่มอาคาร ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และโบราณวัตถุ แหล่งภูมิทัศน์วัฒนธรรม และผลงานทางศิลปะแขนงต่างๆ เป็นต้น

ข) มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ หมายถึง

มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องหรือแสดงออกทางกายภาพได้ ได้แก่ ภูมิปัญญา ความรู้ ความเชื่อ ความสามารถ ขนบธรรมเนียม ประเพณีจารีตที่บุคคลหรือชุมชนได้สร้างสรรค์ขึ้น และได้ถ่ายทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ โบราณสถาน หมายถึง

อสังหาริมทรัพย์ ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและสถานที่ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น หรือเกี่ยวกับวัตถุที่พบอยู่ในอสังหาริมทรัพย์นั้น อันเป็นประโยชน์ทางศิลปะ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณคดี วิชาการหรือสังคม

๒.๓ การอนุรักษ์ หมายถึง

การดูแล รักษา การป้องกัน การสงวนและการบูรณปฏิสังขรณ์ เพื่อให้คงคุณค่าไว้ โดยการอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องแต่ละแห่งนั้น อาจมีวิธีการในระดับต่างๆ กัน แล้วแต่สถานการณ์และปัจจัยอื่นๆ ในแต่ละกรณี โดยอาจจะใช้วิธีการใด วิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีร่วมกันและให้หมายรวมถึง การอนุรักษ์เพื่อรู้หรือฟื้นฟู ฟื้นฟู สืบสาน สามารถนำมาใช้งานต่อให้เกิดประโยชน์

๒.๔ ความแท้ หมายถึง

ความเป็นของแท้ซึ่งแสดงออกอย่างเป็นตัวของตัวเอง มีลักษณะเฉพาะตน เป็นปัจจัยเชิงคุณภาพที่ใช้เป็นตัวชี้วัดคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม แสดงความน่าเชื่อถือของข้อมูลทางวิชาการ โดยสามารถพิจารณาได้ในลักษณะความแท้ของการสร้างสรรค์ วัสดุ ฝีมือช่าง สภาพโดยรวม และประโยชน์ใช้สอย

๒.๕ บูรณภาพ หมายถึง

ความครบถ้วนแห่งองค์ประกอบทั้งหมดของมรดกวัฒนธรรมที่ผสมกลมกลืนกัน ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้าง และองค์ประกอบของสภาพโดยรอบ ที่มีความเกี่ยวข้องกันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของมรดกที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม

๒.๖ ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ หมายถึง

ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ หมายถึง แหล่งมรดกวัฒนธรรม ที่เป็นองค์ประกอบทางภูมิสถาปัตยกรรม ได้แก่ สวน ที่โล่ง ผืนน้ำและพืชพันธุ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในมุมมองด้านประวัติศาสตร์หรือศิลปะ มักประกอบด้วยพันธุ์ไม้มาแต่ดั้งเดิมจึงถือว่าเป็นสิ่งที่มีชีวิต ซึ่งหมายความว่าสามารถที่จะเสื่อมสลายและฟื้นฟูขึ้นใหม่ได้ รูปลักษณะของภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์สะท้อนถึงความสมดุลอย่างยั่งยืนระหว่างวัฏจักรแห่งฤดูกาลกับการเจริญเติบโตและเสื่อมสลายของธรรมชาติ และความปรารถนาของศิลปินและช่างฝีมือในอันที่จะรักษาสภาพเดิมของภูมิทัศน์ให้คงไว้ตลอดไป ทั้งนี้ สามารถใช้เรียกได้ทั้งสวนขนาดเล็กและสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็แหล่งที่มีระเบียบแบบแผนหรือเป็นสภาพภูมิทัศน์แบบธรรมชาติ ตลอดจนผลงานการออกแบบพื้นที่เปิดโล่ง ในลักษณะอื่นๆ ด้วย

๒.๗ ภูมิทัศน์วัฒนธรรม หมายถึง

สภาพภูมิประเทศโดยมนุษย์ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับสภาพภูมิประเทศที่เป็นธรรมชาติ แสดงความสัมพันธ์ของมนุษย์กับธรรมชาติ สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงชีวิต คติความเชื่อ ความศรัทธาในศาสนา จนเกิดความเป็นเอกลักษณ์ที่ข้ามกาลเวลา

๒.๘ มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น หมายถึง

สิ่งก่อสร้างที่มีผลสืบเนื่องมาจากความเชื่อและประโยชน์ใช้สอย มีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นหรือภูมิภาค แผ่ไปด้วยความงามที่แสดงออกทางวัฒนธรรมอันหลากหลายของชุมชน ซึ่งสัมพันธ์กับอาณาบริเวณที่ตั้ง ตามลักษณะของวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ตลอดจนสภาพดินฟ้าอากาศที่แตกต่างกัน มีการก่อสร้างที่ได้รับการถ่ายทอดกันมา มีการประยุกต์ใช้ระบบการก่อสร้างและงานฝีมือแบบดั้งเดิมอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๙ การบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม หมายถึง

กระบวนการคุ้มครองและการจัดการองค์ประกอบที่หลากหลายของมรดกวัฒนธรรมให้ดำรงคุณค่าไว้ เพื่อสร้างความเข้าใจและทำให้เกิดความตระหนักในคุณค่าทางวัฒนธรรมโดยคำนึงถึงความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

หมวดที่ ๓ คุณค่าและการประเมินคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม

๓.๑ มรดกวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ดังนั้น การประเมินคุณค่ามรดกวัฒนธรรมจึงเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการอนุรักษ์ เพื่อนำมาจัดลำดับความสำคัญ และนำมาใช้พิจารณาเลือกใช้วิธีการในการอนุรักษ์และบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

๓.๒ ในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมต้องพิจารณาว่ามรดกวัฒนธรรมนั้นมีคุณค่าโดดเด่นในด้านใดบ้าง เช่น ด้านสุนทรียภาพ ด้านโบราณคดี ด้านประวัติศาสตร์ ด้านวิชาการ ด้านสังคม เป็นต้น เพื่อวางแผนรักษาคุณค่าความสำคัญที่เด่นที่สุดเอาไว้ โดยยังคงองค์ประกอบคุณค่าความสำคัญในด้านที่รองลงมาด้วยตามความเหมาะสม

๓.๓ มรดกวัฒนธรรมที่เป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่มีความสำคัญหรือที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

๓.๔ มรดกวัฒนธรรมที่ได้รับการประเมินคุณค่าแล้วว่ามีความสำคัญระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ควรได้รับการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชี เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครอง

หมวดที่ ๔ การบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม

๔.๑ หลักการทั่วไป

๑. ให้นโยบายด้านการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมมีความสำคัญในระดับนโยบายหลักของชาติ
๒. ให้มีการวางแผนบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. รัฐต้องมีมาตรการทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมในทุกระดับ

๔.. รัฐต้องมีมาตรการในการส่งเสริมให้รางวัล ยกย่องเชิดชู บุคคลหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดก
วัฒนธรรม

๕.. ให้บูรณาการแนวทางการพัฒนา การบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและ การพัฒนาท้องถิ่น
อย่างถูกต้อง ตลอดจนการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาควบคู่ไปกับการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม จะขาดอย่างใด
อย่างหนึ่งไปไม่ได้

๖. ให้มีการจัดการองค์ความรู้ด้านมรดกวัฒนธรรม

๗. ให้มีการอนุรักษ์อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพ

๘. ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอนเพื่อความยั่งยืนของการอนุรักษ์

๔.๒ หลักในการจัดทำแผน

ก) แผนแม่บท

๑. ให้จัดทำแผนแม่บทไว้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการอนุรักษ์ โดยจะต้องดำเนินการ
การศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ แผนแม่บทควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง
และวิธีการอนุรักษ์ ตลอดจนกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจน มีแผนงานที่ครอบคลุมส่วนที่เกี่ยวข้องใน
ภาพรวมทั้งหมด เช่น งานโบราณคดีประวัติศาสตร์ งานบูรณะ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การให้ความหมาย การ
ให้การศึกษา การจัดทำองค์ความรู้ งบประมาณ การบริหารจัดการ ฯลฯ

๒. การจัดทำแผนแม่บทโดยกำหนดระยะเวลาทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยให้การทบทวน
และประเมินแผนแม่บทการอนุรักษ์เป็นระยะ

๓. ให้มีแผนแม่บทที่บูรณาการควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเมือง หรือท้องถิ่น เพื่อกำหนดใช้ตาม
กระบวนการทางกฎหมาย แต่หากมีความบกพร่องในแผนพัฒนาเมืองหรือท้องถิ่น ให้กำหนดให้เป็น
ข้อเสนอแนะในการทบทวนปรับแก้ไขแผนพัฒนานั้น

๔. ในการจัดทำแผนแม่บท หรือระบบการบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรมทุกรูปแบบให้ยึด
แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นพื้นฐานควบคู่ไปด้วยเสมอ เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข) แผนปฏิบัติการ

ต้องดำเนินการตามแผนแม่บท มีความชัดเจน ครบถ้วน และเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องมีการ
ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ก่อนลงมือปฏิบัติจริง

๔.๓ หลักการในการจัดการองค์ความรู้

ก) การจัดทำข้อมูล

๑. จัดทำฐานข้อมูลของแหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย ด้วยวิธีถูกต้องตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ โดยมีการตรวจสอบและรับรองจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว

๒. สนับสนุนให้มีการรวบรวม เรียบเรียงองค์ความรู้เดิมอย่างเป็นระบบ ในลักษณะการจัดทำฐานข้อมูล การศึกษา การวิจัย โดยให้มีการเชื่อมโยงข้อมูล และมีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๓. จัดการประเมินคุณค่าและจัดลำดับความสำคัญของแหล่งมรดกวัฒนธรรมอย่างมีส่วนร่วม โดยส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัย ฝึกอบรม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

๔. จัดทำหลักฐานแสดงการกระทำต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพต่อมรดกวัฒนธรรม เช่น การบันทึกเป็นเอกสาร ภาพถ่าย การเขียนแบบ หุ่นจำลอง เป็นต้น

๕. จัดทำการศึกษาวิจัยในทุกขั้นตอนของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เพื่อทำความเข้าใจมรดกวัฒนธรรมให้ต้องแท้ และกว้างขวาง ดังนั้นงานอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมเป็นงานในลักษณะสหวิชาการ ที่จะต้องบูรณาการมาตรฐานทางวิชาการของทุกวิชาชีพที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการอนุรักษ์ให้เหมาะสมกับมรดกวัฒนธรรมนั้น

๖. จัดทำการรวบรวมข้อมูล เพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่ยังไม่มีการคุกคาม โดยต้องไม่ทำลายหลักฐานมากเกินไปจนความจำเป็นควรเหลือส่วนที่ไม่มีการรบกวนไว้เพื่อการวิจัยต่อไปในอนาคตเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายทางวิชาการ การชูดค้นอย่างเต็มพื้นที่ควรดำเนินการตามแผนงานที่ได้ไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน โดยผ่านขั้นตอนการประเมินความสำคัญเป็นอย่างดีแล้ว

๗. จัดให้มีการศึกษาถึงผลกระทบที่จะมีต่อมรดกวัฒนธรรมและแหล่งโบราณคดี โดยให้ถือ เป็นหน้าที่ของผู้ลงทุนในโครงการพัฒนาใด ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้การพัฒนาจะต้องเป็นไปในแนวทางที่มีผลกระทบต่อมรดกวัฒนธรรมน้อยที่สุด ในกรณีที่เป็นต้องรู้ก่อน รบกวน หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับมรดกวัฒนธรรม จะต้องมีการสำรวจชูดค้น เก็บข้อมูลทางโบราณคดี ศึกษาผลกระทบ และนำเสนอแนวทางลดผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ พร้อมทั้งจัดทำเป็นรายงานไว้อย่างเรียบร้อยสมบูรณ์ก่อนดำเนินการพัฒนา

๘. ให้มีมาตรการและกลไกการรักษา คุ้มครอง และพัฒนาองค์ความรู้

ข) การเผยแพร่ข้อมูล การสื่อความหมาย และคำแนะนำ

๑. จัดให้มีกระบวนการและช่องทางเผยแพร่ความรู้ และองค์ความรู้ที่มีประสิทธิภาพ แพร่หลายและทั่วถึงในทุกกลุ่มเป้าหมาย ทุกระดับอายุและระดับความเข้าใจ
๒. จัดให้การเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้ และแหล่งความรู้โดยสะดวก
๓. ผลักดันให้มีการสื่อความหมายและนำเสนอมรดกวัฒนธรรมในทุกแหล่ง โดยให้ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม
๔. เปิดโอกาสให้มีเวทีสาธารณะในการสัมมนาอภิปราย เพื่อสื่อความหมายและนำเสนอ มรดกวัฒนธรรม

๔.๔ หลักการในการอนุรักษ์

๑. การดำเนินการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่มีคุณค่าความสำคัญอย่างสูง จะหาได้ยาก พึงรักษาความแท้ไว้โดยแก้ไขน้อยที่สุด จึงควรอนุรักษ์ด้วยวิธีป้องกันการเสื่อมสภาพ วิธีการสงวนรักษา วิธีการเสริมความมั่นคงแข็งแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ให้หลีกเลี่ยงการรบกวนหลักฐานดั้งเดิมที่ยังหลงเหลืออยู่ และไม่ควรถูกสร้างทับลงบนซากสิ่งก่อสร้างเดิม
๒. ดำเนินการบูรณะมรดกวัฒนธรรมที่เป็นปูชนียสถานอันเป็นที่เคารพบูชาโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะ สี และทรวดทรง ซึ่งจะทำให้มรดกวัฒนธรรมนั้นด้อยคุณค่าหรือเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ไป
๓. ดำเนินการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่ยังมีประโยชน์ใช้สอยอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยการเสริมสร้างหรือต่อเติมสิ่งที่จำเป็นขึ้นใหม่ก็ได้ เพื่อความเหมาะสมในการใช้งานโดยไม่จำเป็นต้องสร้างให้เหมือนของเดิม แต่สิ่งที่เพิ่มขึ้นใหม่นั้นจะต้องกลมกลืน และไม่ทำลายมรดกวัฒนธรรมนั้นให้ด้อยค่าลงไป
๔. ดำเนินการศึกษาให้ละเอียดว่า มรดกวัฒนธรรมที่มีการอนุรักษ์โดยมีการแก้ไขมาก่อนแล้ว บูรณะแก้ไขมาแล้วกี่ครั้ง ผิดถูกอย่างไร ระยะเวลาานเท่าไร การอนุรักษ์ใหม่ที่จะทำนี้ไม่จำเป็นจะต้องใช้แบบใดแบบหนึ่งเสมอไป แต่ให้มีกระบวนการพิจารณาเลือกแบบที่เหมาะสมที่สุดเป็นหลัก เพื่อให้มรดกวัฒนธรรมนั้นคงคุณค่าและความสำคัญมากที่สุด
๕. ไม่ควรเคลื่อนย้ายมรดกวัฒนธรรมหรือชิ้นส่วนของมรดกวัฒนธรรม ไปยังสถานที่ตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนหลักการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม ยกเว้นพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่าเป็นวิธีการสุดท้ายในการป้องกัน

การชำรุดเสียหาย หรือการถูกโจรกรรม แต่จะต้องนำมรดกวัฒนธรรมหรือชิ้นส่วนของมรดกวัฒนธรรมนั้นมารักษาไว้ในสถานที่ปลอดภัยและถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องจำลองแบบชิ้นส่วนของมรดกวัฒนธรรมที่ถอยย้ายมานั้นไปประกอบไว้แทน ณ ที่ตั้งเดิมและต้องมีการสื่อความหมายให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมคือการใช้ประโยชน์ และการรักษามรดกวัฒนธรรมไว้ ณ บริเวณที่ค้นพบอย่างยั่งยืนและเหมาะสม

๖. การก่อสร้างหรือฟื้นฟูมรดกวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่ตามความต้องการในปัจจุบันจะต้องมาจากการออกแบบและการตัดสินใจที่มีกระบวนการศึกษาข้อมูล รูปแบบและที่ตั้งดั้งเดิมอย่างรอบถ้วนที่จะไม่ก่อให้เกิดการสื่อความหมายที่ผิด และบิดเบือนข้อมูลคุณค่าของมรดกวัฒนธรรม

๗. การดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมโดยวิธีการปฏิสังขรณ์เพื่อประโยชน์ในการอธิบายสื่อความหมาย ควรเป็นไปตามข้อมูลหลักฐานที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ตีความอย่างมีเหตุผล และเป็นที่ยอมรับ โดยให้คำนึงถึงการทำที่สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ในอนาคต

๘. ดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น โดยคำนึงถึงการพัฒนาหรือความเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมที่สืบทอดมาของชุมชน โดยงานที่ต่อเติมบนสิ่งก่อสร้าง หรือในบริเวณชุมชนพื้นถิ่นนั้น ควรเคารพคุณค่าทางวัฒนธรรมและลักษณะตามแบบดั้งเดิมที่ผสมกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ แนวทางในการปฏิบัติได้แก่ การวิจัย บันทึก จัดเก็บข้อมูล ส่งเสริมให้มีการสืบสานระบบการก่อสร้างและทักษะฝีมือช่างพื้นถิ่นในทุกระดับ อาจใช้วัสดุใหม่ที่ไม่เปลี่ยนแปลงการแสดงผลของภาพลักษณ์ ผิวสัมผัส รูปทรง ไปจากโครงสร้างและวัสดุของเดิมที่สืบเนื่องมา

๙. ดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมประเภทย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ควรบูรณาการนโยบายของรัฐและการวางผังเมืองในทุกระดับให้สอดคล้องกันด้วย

๑๐. ดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ความดั้งเดิมของมรดกวัฒนธรรมประเภทย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ โดยไม่ละเลยการตรวจสอบด้านโบราณคดีเพื่อเป็นความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ เช่น รูปแบบแผนผังของเมือง การแบ่งพื้นที่ดิน และโครงข่ายการคมนาคม ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งก่อสร้าง พื้นที่โล่ง และพื้นที่สีเขียว ทั้งที่เป็นธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น รูปลักษณ์ของสิ่งก่อสร้างและการใช้สอยเดิมที่มีความหลากหลาย

๑๑. ดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมที่เป็นซากสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี โดยรักษาไว้ตามสภาพเดิมหลังการขุดแต่ง แต่ต้องป้องกันมิให้เสียหายต่อไป ด้วยวิธีที่ไม่ทำให้มรดกวัฒนธรรมเสียคุณค่า

๑๒. เนื่องจากภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์เป็นมรดกวัฒนธรรม ยังประกอบด้วยพืชพันธุ์ที่มีชีวิต การบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องมีความสำคัญอย่างยิ่ง ควรสงวนรักษาสภาพไว้ไม่ให้เปลี่ยนแปลง ด้วยการปลูกทดแทนโดยเร็ว และวางแผนการดูแลในระยะยาวไว้ ในการฟื้นฟูจะต้องมีการศึกษาวิจัย จลกลหลักฐานที่ยังหลงเหลืออยู่ จากการตรวจสอบทางโบราณคดีหรือจากเอกสารหลักฐานที่เชื่อถือได้ โดยผ่านการตรวจสอบรับรองผลจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว และเคารพต่อพัฒนาการในลำดับต่างๆที่ต่อเนื่องมาของแหล่งนั้นๆ การฟื้นฟูอาจดำเนินการเฉพาะในบางส่วนที่อยู่ใกล้เคียงกับมรดกวัฒนธรรมในพื้นที่ เพื่อเผยให้เห็นความตั้งใจของการออกแบบที่สัมพันธ์กันของภูมิทัศน์โดยรวมในพื้นที่นั้น

๑๓. การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมใดๆก็ตามจะต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตชุมชนที่สอดคล้องกับสภาพโดยรอบ และภูมิทัศน์วัฒนธรรม ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบสำคัญที่มีผลต่อการดำรงอยู่ และการเปลี่ยนแปลงในคุณค่า และลักษณะเฉพาะของมรดกวัฒนธรรม

๑๔. การอนุรักษ์สภาพโดยรอบ และภูมิทัศน์วัฒนธรรม ควรดำเนินการตั้งแต่การจัดให้มีระเบียบกฎหมายและระเบียบเฉพาะ มีแผนการอนุรักษ์ แผนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดโบราณสถานต่อเนื่อง และเขตกันชนรอบบริเวณมรดกวัฒนธรรม หรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมและลักษณะเฉพาะของมรดกวัฒนธรรมนั้น ตลอดจนการจำกัดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่

๑๕. มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ถือเป็นส่วนหนึ่งที่สร้างคุณค่าและความหมายรวมทั้งเกี่ยวข้องกับมรดกวัฒนธรรมที่จับต้องได้ จึงจะต้องพิจารณาร่วมกันและคำนึงถึงมาตรการในการอนุรักษ์ไว้ด้วย

หมวดที่ ๕ การมีส่วนร่วม

๕.๑ มรดกวัฒนธรรมเป็นสมบัติของประชาชนทุกคนในชาติ ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น จึงมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และบริหารจัดการมรดกวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเฝ้าระวัง ติดตามตรวจสอบ มิให้แหล่งมรดกวัฒนธรรมถูกบุกรุกทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์

๕.๒ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย การเฝ้าระวัง การตัดสินใจ การตรวจสอบในการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรม เช่น การพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ การสร้างความเข้าใจ การสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในทุกพื้นที่

๕.๓ กระบวนการการมีส่วนร่วมต้องมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

๕.๔ กลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การจัดการองค์ความรู้และการสร้างความเข้าใจ เพื่อสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม เป็นต้น โดยเคารพในภูมิปัญญาและความหลากหลายทางวัฒนธรรมเหล่านั้น

พิมพ์ที่
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐-๒๒๔๕-๑๕๖๓, ๐-๒๒๔๕-๑๗๕๑, ๐-๒๘๓๑-๕๕๗๓, ๐-๒๘๓๑-๕๕๗๕