

**ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ
และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535)
ศึกษากรณี : การใช้อำนาจและบริหารจัดการของฝ่ายปกครองในพื้นที่นครประวัติศาสตร์
พระนครศรีอยุธยา**

**Problems on Law Enforcement of the Archaeological Sites, Antiques,
Heritage Artifacts and National Museum Act, B.E. 2504 (No.2, B.E. 2535) :
A Case Study of the Power Exercise and Administrative Management in
Ayutthaya National Historical City**

**ธাত্রี มหันทรัตน์¹ และ ปันณธร หอมบุญมา²
Dhatree Mahantarat¹ and Pannathorn Hombunma²**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตก่อสร้างปลูกสร้างในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 2) เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐจากการบริหารจัดการพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักธรรมาภิบาล และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.1972 ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีพรรณนาในแต่ละประเด็นปัญหา ผลการวิจัยพบว่า 1.การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยอธิบดีกรมศิลปากร ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย การตีความกฎหมายเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด ปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง 2.การบริหารจัดการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หลักธรรมาภิบาล และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.1972 ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิก

คำสำคัญ : การใช้อำนาจ บริหารจัดการ พื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Program of Laws Faculty of Humanities and Social Sciences Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
E-mail: Dhatreecu24@hotmail.com

² อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
Program of Laws Faculty of Humanities and Social Sciences Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University
E-mail: pannathorn1970@gmail.com

Abstract

The aims of this research were 1) to study problems of power exercise of administrative officials in permitting or not permitting construction of buildings in Ayutthaya National Historical City; and 2) to study the participation of the people and government agencies in the management by administrative officials in Ayutthaya National Historical City. The concepts, theories, laws, and the constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, good governance, and the convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage, A.D. 1972, have studied in this qualitative research. The data was analyzed by content analysis. The information has presented in a descriptive format for each issue. The result showed that 1) the power exercise by the director of fine arts department in permitting or not permitting construction of buildings in Ayutthaya National Historical City was inconsistent with the law, and interpretation of the law beyond the jurisdictional boundary without the legal power. It was contrary to the basic principles of administrative law; and 2) the administrative management lacked participation from people and government agencies in the area, which was inconsistent with the constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, good governance, and the convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage, A.D. 1972 which Thailand has signed as a member.

Keywords: Power Exercise, Administrative Management, Ayutthaya National Historical City

วันที่รับบทความ : 22 ธันวาคม 2564

วันที่แก้ไขบทความ : 26 มกราคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 27 มกราคม 2565

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาถือเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมจากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization หรือ ยูเนสโก: UNESCO ในปี พ.ศ. 2534 ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญและความยิ่งใหญ่ที่แสดงให้เห็นถึงขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ยังหลงเหลืออยู่หรืออาจสูญหายไปแล้ว โดยนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นประจักษ์พยานหลักฐานที่แสดงถึงการพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันงดงามของไทยที่ยังคงปรากฏร่องรอยความเจริญรุ่งเรืองและทรงคุณค่า กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (2561) ทำให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีนักท่องเที่ยวในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก สร้างรายได้ให้กับจังหวัด ชุมชน และท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในปี พ.ศ. 2562 พบว่า มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยามากถึง 2,109,632 คน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องเตรียมความพร้อมด้านสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งสาธารณูปโภคเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะการก่อสร้างปลูกสร้าง อาคารบ้านเรือน ร้านค้า ที่พักอาศัย หรือแม้แต่งาน ช่อมแซม อาคารสถานที่ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างปลูกสร้างในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นพื้นที่เมืองมรดกโลกต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายการออกคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะคำสั่งไม่อนุญาตปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ การใช้

อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ขัดต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนการตีความกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองได้ตราขึ้น โดยเฉพาะการบังคับใช้ประกาศอธิบดีกรมศิลปากร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้ การใช้อำนาจบริหารจัดการพื้นที่ของอธิบดีกรมศิลปากร ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง การใช้อำนาจไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.1972 ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิก จากความสำคัญที่กล่าวมา ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) และการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการใช้อำนาจและบริหารจัดการพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐจากการบริหารจัดการพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) สภาพปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 2) แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา 3) การบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลและอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972

1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้กำหนดพื้นที่ของการวิจัย ได้แก่ พื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

2. วิธีดำเนินการวิจัย

2.1 วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงกฎหมาย (Legal Research) ในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ตำรากฎหมายทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากคำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ประกาศระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ บทความวิจัย บทความวิชาการ ความเห็นของนักนิติศาสตร์ และศึกษาถึงแนวทางการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักธรรมาภิบาล อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.1972

2.2 การยื่นขอพิจารณาจริยธรรมในมนุษย์

ผู้วิจัยได้ดำเนินการยื่นเสนอเพื่อขอพิจารณาแบบยกเว้นจริยธรรมในมนุษย์ต่อคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา โดยได้รับการรับรองเลขที่ COE004/2021

2.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอข้อมูลด้วยการใช้สถิติเชิงพรรณนาตามประเด็นปัญหาของงานวิจัยที่ตั้งไว้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย บทสรุปและข้อเสนอแนะตามลำดับ

3. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) ศึกษากรณีการใช้อำนาจและบริหารจัดการของฝ่ายปกครองในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยมีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 กฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน

3.1.1 พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากร อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน ตามมาตรา 7 ทวิวรรคแรก บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี”

3.1.2 ประกาศอธิบดีกรมศิลปากร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2540 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้าง
 - 1.1 พื้นที่บริเวณเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาที่จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต้องไม่ปรากฏร่องรอยซากโบราณสถาน
 - 1.2 พื้นที่โบราณสถานบริเวณเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ที่จะทำการขออนุญาต แบ่งออกเป็นพื้นที่ 3 บริเวณ ดังนี้
 - ก) พื้นที่บริเวณ 1 หมายถึง พื้นที่บริเวณด้านทิศตะวันตกของเกาะเมืองอยุธยา จนถึงแนวถนนสีกันตลอดสาย สามารถก่อสร้างอาคารตามกฎหมาย ทั้งของส่วนราชการและเอกชนมีความสูงจากพื้นดินถึงฝ้าเพดานชั้นบนสุดได้ไม่เกิน 8 เมตร และต้องมีหลังคาคลุมในรูปแบบทรงหน้าจั่ว-ปั้นหยา หรือทรงไทยประยุกต์
 - ข) พื้นที่บริเวณ 2 หมายถึง พื้นที่จากถนนสีกันจนถึงแนวถนนเลียบคลองมะขามเรียงตลอดสาย สามารถก่อสร้างอาคารตามกฎหมาย ทั้งของส่วนราชการและเอกชน มีความสูงจากพื้นดินถึงฝ้าเพดานชั้นบนสุดได้ไม่เกิน 12 เมตร และต้องมีหลังคาคลุมในรูปแบบทรงหน้าจั่ว-ปั้นหยา หรือทรงไทยประยุกต์
 - ค) พื้นที่บริเวณ 3 หมายถึง พื้นที่จากถนนเลียบคลองมะขามเรียงจนถึงแนวถนนสีกันตลอดสาย สามารถก่อสร้างอาคารตามกฎหมาย ทั้งของส่วนราชการและเอกชนมีความสูงจากพื้นดินถึงฝ้าเพดานชั้นบนสุดได้ไม่เกิน 15 เมตร และต้องมีหลังคาคลุมในรูปแบบทรงหน้าจั่ว-ปั้นหยา หรือทรงไทยประยุกต์

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมและหลักธรรมาภิบาล

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 บัญญัติว่า “รัฐต้อง (1) รัฐต้องอนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3.2.2 หลักธรรมาภิบาล แบ่งหลักการย่อยที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 2) หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความเสมอภาค (Equity) 3) หลักประชาธิปไตย (Participatory State) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation/Consensus Oriented) 4) หลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555)

3.3 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

3.3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ.1972(Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage) กำหนดพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกไว้ 4 แนวทาง สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร (2543) ได้แก่ 1) ด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม 2) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบริหารจัดการและการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา การปกป้องคุ้มครอง การอนุรักษ์ การบริการทางการศึกษาและการฟื้นฟู บูรณปฏิสังขรณ์แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ 3) ด้านการละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการศึกษาวิจัย และปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ 4) ด้านอธิปไตยสูงสุดเหนือแหล่งมรดกโลกยังคงเป็นของประเทศสมาชิกซึ่งแหล่งมรดกโลกตั้งอยู่

3.3.2 กฎหมายสาธารณรัฐอิตาลี ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม (Law of the Cultural and Landscape Heritage 2004) มาตรา 3 กำหนดให้รัฐ ภูมิภาค เมืองหลวง จังหวัด เทศบาล มีหน้าที่ต้องดำรงและรักษามรดกทางวัฒนธรรม โดยแบ่งการบริหารในแต่ละระดับไว้แตกต่างกัน พักตร์สุภางค์ เหลืองธีรกุล (2556) ได้แก่ 1) เทศบาล (Commune) รับผิดชอบดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้างและดูรักษาสิ่งแวดล้อม ดูแลบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง 2) ระดับจังหวัด (Province) เป็นผู้ดำเนินและการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง 3) ระดับภาค (Region) เป็นผู้กำกับวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่วางไว้ ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุของสาธารณรัฐอิตาลี แบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน จึงไม่มีความซ้ำซ้อนการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

3.4 แนวคิดการใช้อำนาจรัฐ

3.4.1 การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายโดยไม่เปิดให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันมีผลเป็นการกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน หลักนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2553) พื้นฐานที่สำคัญอันเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วย หลัก 3 ประการ ประกอบด้วย 1) กฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ 2) รัฐนั้น ๆ จะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ จากกัน และมีให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าที่กฎหมายและอำนาจของเจ้าหน้าที่จะต้องมีอยู่อย่างจำกัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และ 3) ต้องมีระบอบองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระคอยทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2553)

3.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง การดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐาน (Foundation) ของกฎหมายปกครอง กมลชัย รัตนสากววงศ์ (2551) ประกอบด้วย 1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) 2) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง 3) หลักสุจริต (Good faith) เจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การใช้อำนาจที่บิดเบือน (Distortion) ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ มานิตย์ วงศ์เสรี (2550) 4) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (The protection of the public interest) 5) หลักการคุ้มครองความเชื่อและไว้วางใจ (The coverage, reliability and trust) 6) หลักความเสมอภาค (Equality)

3.4.3 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (Administrative Power) ประกอบด้วย 1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการและต้องกระทำการโดยมีเนื้อหา

ตามที่กฎหมายกำหนด 2) อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างแต่สามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย สัณชัย ศิริเดช (2556) ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แต่ละกรณี รวมถึงให้เป็นไปตามสัดส่วนของการกระทำ (Principle of Proportionality) ทางปกครองด้วย

4. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) ศึกษากรณีการใช้อำนาจและบริหารจัดการของฝ่ายปกครองในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา สรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาการใช้ปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตปลูกสร้างอาคารในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีดังนี้

4.1.1 การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมายของฝ่ายปกครองเกินขอบอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) เป็นการใช้อำนาจขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

4.1.2 การใช้อำนาจออกคำสั่งไม่อนุญาต ให้ปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการ โดยเฉพาะคำสั่งตามหนังสืออธิบดีกรมศิลปากร ที่ วธ. 0413/1836 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2562 กรณีไม่อนุญาตให้สร้างอาคารหอประชุมมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

4.2 การใช้อำนาจบริหารจัดการในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาของฝ่ายปกครอง มีดังนี้

4.2.1 การบริหารจัดการพื้นที่ของฝ่ายปกครอง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติรับรอง ส่งเสริม สนับสนุนให้ ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้สิทธิและร่วมในการดำเนินการ อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

4.2.2 การบริหารจัดการพื้นที่ของฝ่ายปกครอง ขาดการมีส่วนร่วมในระดับหน่วยงาน ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติรับรอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศบาล นอกจากนี้ การใช้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรเพียงหน่วยงานเดียวไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่กำหนดทิศทางการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทชัดเจนยิ่งขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

4.3 การบริหารจัดการพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

การบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักความโปร่งใส (Transparency) เห็นได้จากกรณีการใช้อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากร บำระเพนียดคล้องช้างด้วยการ “ตัดหัวเสาตะลุง” โดยมีได้คำนึงถึงความรู้สึกของสิทธิชุมชนในพื้นที่และมิได้คำนึงถึงรูปแบบทางประวัติศาสตร์ เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ เติ้นขบวนขับไล่เจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากร และร้องเรียนการใช้งบประมาณขาดความโปร่งใสไม่สามารถตรวจสอบได้

4.4 การบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและ

ทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ที่กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด ละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ อันมีความเสี่ยงต่อการถูกถอนจากการเป็นเมืองมรดกโลก โดยกรมศิลปากรต้องมีความพร้อมด้านกำลังคนและงบประมาณและแผนงานในการจัดทำประกาศหรือกำหนดเขตของ โบราณสถานหรือเขตที่ดินโบราณสถานหรือขยายเขตพื้นที่มรดกโลกให้ชัดเจนมีความเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อการอนุรักษ์ และคุ้มครองพื้นที่มรดกโลกอย่างยั่งยืนตลอดไป

5. อภิปรายผล

5.1 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535)

5.1.1 การบังคับใช้ การตีความกฎหมายของอธิบดีกรมศิลปากร โดยปราศจากฐานอำนาจทางกฎหมาย เป็นปัญหาการตีความกฎหมายขัดต่อหลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด ตามตัวอักษรหรือตาม ความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ จะตีความเป็นอย่างอื่นหรือขยายความนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายและอยู่บนพื้นฐานข้อสันนิษฐานที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ” โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น กรณีคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร ที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาปลูกสร้างอาคาร หอประชุมในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัย ตามหนังสือ ที่ วร 0413/1836 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2562 เป็นการวินิจฉัย ตีความโดยอาศัยถ้อยคำอื่นที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมาขยายความ เช่น นำคำว่า “มวลรวมของอาคารเรียนมีขนาด ใหญ่ หรือคำว่า “อาคารมีความสูงถึง 2500 ที่นั่งและเป็นอาคารขนาดใหญ่” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมือง พระนครศรีอยุธยา ทำให้การออกคำสั่งไม่อนุญาต โดยอาศัยการตีความขยายอำนาจไม่เป็นไปตามหลักนิติวิธีทาง กฎหมายมหาชน ส่งผลกระทบสิทธิต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัย

5.1.2 การใช้อำนาจดุลพินิจไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการเลือกใช้อำนาจ ดุลพินิจขัดต่อหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ ที่ฝ่ายปกครองต้อง ผูกพันตามกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้น เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจขณะเดียวกัน กฎหมายยังเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2532) การเลือกใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง จะต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมระหว่างอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) และอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติตัดสินใจด้วย ตนเองภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ส่วนอำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติไว้ ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และต้องกระทำการโดยมีเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2554) โดยเฉพาะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการ สาธารณะให้ทันสมัยอยู่เสมอ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541) การที่อธิบดีกรมศิลปากรออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาปลูกสร้างอาคารตามหนังสือ ที่ วร 0413/1836 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2562 ทั้ง ที่มหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศอย่างครบถ้วน อธิบดีกรมศิลปากรจะต้องใช้อำนาจผูกพันในการออก คำสั่งแต่กลับเลือกใช้อำนาจดุลพินิจ เป็นการเลือกใช้อำนาจผิดประเภทส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เทียบเคียงได้กับ บทบัญญัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของการสมรส เมื่อปรากฏว่าชายหญิงผู้ยื่นคำร้อง ขอจดทะเบียนสมรสและเมื่อมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น มีอายุครบตามหลักเกณฑ์ ไม่เคยจดทะเบียนสมรสมาก่อน ไม่เป็นญาติทางสายโลหิต นายทะเบียนครอบครัวต้องจดทะเบียนสมรสเสมอ จะใช้ดุลพินิจเลือก ไม่จดทะเบียนไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3027/2526) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.233/2557 วินิจฉัย

ในทำนองเดียวกันว่า กรณีคนต่างด้าวของจดทะเบียนสมรสในประเทศไทย เมื่อเข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นนายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจไม่จดทะเบียนให้ไม่ได้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาได้ยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ถูกต้อง ครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศกรมศิลปากรเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 1 ข้อ 1.1 โดยไม่พบบรรายชื่อบุคคลโบราณสถาน และข้อ 1.2 ความสูงไม่เกินกว่าที่ประกาศกำหนด เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาออกคำสั่งตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้น เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้งานเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น การที่อธิบดีกรมศิลปากรเลือกใช้ดุลพินิจแล้วมีคำสั่งไม่อนุญาต ซึ่งเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองตรขึ้นใช้บังคับเอง ซึ่งหากฝ่ายปกครองจะเลือกใช้อำนาจดุลพินิจ จะต้องให้เป็นไปตามหลักสัดส่วนของการกระทำ (Principle of Proportionality) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองด้วย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). ดังนั้น การออกคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่โดยมิชอบตามหลักการกระทำทางปกครอง

5.2 ปัญหาการใช้อำนาจบริหารจัดการของฝ่ายปกครอง ดังนี้

5.2.1 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยขาดการมีส่วนร่วมในระดับภาคประชาชน ชุมชน ในท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 (1) กำหนดให้ รัฐต้อง อนุรักษ์ ปันฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย การที่อธิบดีกรมศิลปากรใช้อำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ เห็นได้จากกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นปี ช่วงปี พ.ศ.2563 ระหว่างประชาชนในพื้นที่เดินขบวนขับไล่และร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร กรณีใช้อำนาจเข้าบูรณะเพนียดคล้องช้าง ตัดหัวเสาดะลุ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์โดยมิได้คำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่ เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยขาด การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 รับรองถึงสิทธิชุมชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่อย่างแท้จริง สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรพจน์ เชื้อสุนทรโสณ (2562) ที่ศึกษาวิจัยถึงสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยควรมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่โดยรอบมรดกโลกโดยให้ความชัดเจนมากขึ้น

5.2.2 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยขาดการมีส่วนร่วมในระดับองค์กรภายในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจหน้าที่ ทำนุบำรุง รักษา อนุรักษ์ ปันฟูโบราณสถาน โบราณวัตถุ การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โบราณวัตถุ การกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน และการอนุญาตให้ปลูกสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการให้บริการสาธารณะภายในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเหนือเชิงพื้นที่ และมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ได้ ซึ่งกระทรวงวัฒนธรรมเคยออกคำสั่งที่ 157/2547 แก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนการใช้อำนาจระหว่างกรมศิลปากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันคำสั่งดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้ว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าร่วมดำเนินการในการแก้ไขปัญหาหรือเข้ามีส่วนร่วมจากการใช้อำนาจการบริหารในพื้นที่รับผิดชอบได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 57 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิและร่วมในการดำเนินการ อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนได้ การใช้อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรเพียงผู้เดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นเข้ามีส่วนร่วม จึงเป็นการสร้างความขัดแย้งมาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับ ธาตรี มหันตรัตน์ และ ปณณธร หอมบุญมา (2562) ศึกษาถึงปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่แบบมีส่วนร่วมนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พบว่า การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่เป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานในพื้นที่มีกฎหมายภายในใช้บังคับของแต่ละหน่วยงานทำให้การตีความ การบังคับใช้กฎหมาย ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมความเป็นระเบียบในพื้นที่ได้ และยังสอดคล้องกับ สุนีย์ ทองจันทร์ (2556) ศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัยพบว่า กรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา ต่างใช้อำนาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคควร แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทชัดเจนมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในท้องถิ่น โดยเฉพาะการกำหนดให้มีกฎหมายลูกที่กำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับภารกิจหรือกิจการเพื่อสาธารณะของท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นพบว่า การบริหารจัดการเมืองมรดกโลกเกียวโต (Kyoto Fu) ประเทศญี่ปุ่น มีการกระจายอำนาจให้กับเทศบาลในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการพัฒนาบริเวณแหล่งชุมชนเพื่อให้มีภูมิทัศน์ที่สวยงามยิ่งขึ้น ตลอดจนมีการบังคับใช้กฎหมายห้ามสร้างตึกสูงในบริเวณเมืองประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่สนับสนุนเงินงบประมาณในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้มีสภาพสวยงามมั่นคงแข็งแรง และยังให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา (Community Landscape Development Districts) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นบริหารจัดการอย่างเด็ดขาด แตกต่างจากการบริหารเมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีหลายหน่วยงานต่างมีอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการขาดความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ สาธารณรัฐอิตาลี มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุของสาธารณรัฐอิตาลี ซึ่งแบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน จึงไม่เกิดการซ้ำซ้อนการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เช่น ระดับเทศบาล (Commune) รับผิดชอบดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้างและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ดูแลบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนของพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน และมีภารกิจด้านการเคหะหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งหมายความรวมถึงการควบคุมดูแลตั้งแต่การก่อสร้าง การบำรุงรักษาและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณะระดับในจังหวัด (Province) เป็นเพียงผู้ประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางของการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ส่วนระดับภาค (Region) จะทำหน้าที่การกำกับวางผังเมืองเป็นการทั่วไป ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่าง ๆ ที่วางไว้

5.3 การใช้อำนาจฝ่ายปกครองไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานในทุกประเภทที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศให้การยอมรับ หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participations) และการตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งหมายถึง การมีกฎระเบียบที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีการบังคับใช้กันอย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน (Double Standard) มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เคารพสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย นอกจากนี้ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ต้องคำนึงถึง หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติ

โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจกรมศิลปากรโดยอธิบดีกรมศิลปากรเพียงผู้เดียวในการบริหารจัดการพื้นที่ตามกฎหมาย โดยมีให้หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่มีส่วนร่วม ทำให้ขาดการตรวจสอบ เกิดข้อขัดแย้งในพื้นที่ ดังเช่น กรณีที่ประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรใช้งบประมาณซ่อมแซม บูรณะเพนียดคล้องช้างมีมูลค่าสูงเกินความเป็นจริง ทำให้ขาดการตรวจสอบทั้งในระดับภาคประชาชน และระดับองค์กร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ และมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับกรมศิลปากร เช่น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ไม่สามารถบังคับได้กับหน่วยงานของกรมศิลปากร เนื่องจากมีกฎกระทรวง (ฉบับที่ 9) ยกเว้นให้หน่วยงานกรมศิลปากร ไม่อยู่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้การดำเนินการใด ๆ ในการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับโบราณสถาน วัตถุอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ด้านศาสนาของกรมศิลปากรไม่ต้องขออนุญาตต่อเทศบาล ลักษณะการใช้อำนาจเช่นนี้ ขาดการตรวจสอบ ขาดการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่ต้องคำนึงถึง หลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นสำคัญแล้ว จะเห็นได้ว่า การให้กรมศิลปากรเพียงหน่วยงานเดียวมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม (Participations) ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การเสนอความเห็นต่อการคุ้มครองหรือการอนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ เพื่อให้เกิดความรู้สึกรักและผูกพัน ห่วงแหนในศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งหากอธิบดีกรมศิลปากรปฏิบัติได้เช่นนี้จะลดปัญหาได้อีกหลายประการ สอดคล้องกับ เรื่องฤทธิ์ รักเจริญ (2557) ศึกษาวิจัยถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีความล้าสมัย ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ อย่างแท้จริง ควรปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ การบริหารควรคำนึงถึงหลักความโปร่งใส

5.4 ปัญหาการปฏิบัติภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ซึ่งอนุสัญญาฯ ได้กำหนดกรอบการบริหารงานของประเทศภาคีสมาชิกไว้ 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ 2) ด้านกฎหมาย วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการบริหารจัดการและการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษา การปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์บริการทางการศึกษา และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ 3) ด้านการละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ และ 4) ด้านการให้อธิปไตยสูงสุดเหนือแหล่งมรดกโลกยังเป็น ของรัฐภาคีซึ่งแหล่งมรดกโลกนั้นตั้งอยู่ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเข้าเป็นภาคีสมาชิก เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกให้มีมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมทั้งด้านนโยบาย การบริหาร เทคนิคและการเงิน การคุ้มครองและส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้มีความยั่งยืนต่อไป ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกที่ร่วมลงนามจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการออกกฎหมายภายในเป็นการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองมรดกโลก สำหรับประเทศไทยเมื่อได้ลงนามเข้าเป็นภาคีสมาชิก มิได้บัญญัติกฎหมายขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ แต่ได้นำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ใช้บังคับในพื้นที่มรดกโลก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พื้นที่มรดกโลกเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเดิม เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน มีกฎหมายบังคับอยู่หลายฉบับและมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอยู่ในพื้นที่ก่อนที่จะขึ้นทะเบียนเป็นเมืองมรดกโลก ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการเฝ้าระวังของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุม ความเป็นระเบียบในพื้นที่ได้ เช่น ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบการอนุญาตปลูกสร้างรื้อถอนอาคาร ไม่สามารถเฝ้าระวังการกระทำผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาหลายประการ เช่น เกิดการบุกรุกพื้นที่ สอดคล้องกับ สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ

(2556) ที่เห็นว่า หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งได้แก่กรมศิลปากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยา และต่างฝ่ายได้ใช้อำนาจของตนเองที่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของกฎหมาย จึงทำให้เกิดช่องว่างที่ส่งผลกระทบต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุโดยตรง นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ บัณฑิต ถึงลาภ (2558) ที่ศึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันโดยเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกรมศิลปากรกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองพื้นที่โบราณสถาน จึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีความชัดเจน ขณะที่ พรพรรณ โปร่งจิตร. (2561) เห็นว่า อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทย มีความเสี่ยงต่อการถอนถอนจากการเป็นมรดกโลก เนื่องจากการบริหารจัดการมรดกโลกไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม ๆ ดังนั้น ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ด้วยการ ให้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

6.1.1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ของอธิบดีกรมศิลปากรต้องยึดหลักสำคัญ ดังนี้ 1) การบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และภายใต้หลักนิติรัฐ ที่องค์กรของรัฐต้องผูกพันกับกฎหมายที่ตราขึ้น 2) การตีความกฎหมาย จะต้องสอดคล้องกับนิติวิธีทางกฎหมายมาชน ตีความอย่างเคร่งครัด จะขยายความเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ 3) การเลือกใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติกฎหมายนั้น โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน จะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้ ต้องใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

6.1.2 การใช้อำนาจอธิบดีเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่น และหน่วยงานภายในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมกับกรมศิลปากรในการ ดำเนินการใด ๆ ภายในพื้นที่เพื่อลดปัญหาด้านความขัดแย้ง นอกจากนี้ รัฐควรเร่งออกกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจร่วมกับกรมศิลปากร ในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ บริการสาธารณะ และกิจการเพื่อประโยชน์ท้องถิ่น โดยให้มีกฎหมายลูกกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้ และควรปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) โดยมีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม มีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่อย่างชัดเจน

6.1.3 การใช้อำนาจทางการบริหารจัดการพื้นที่เมืองมรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ของอธิบดีกรมศิลปากร ควรคำนึงถึงหลักการบริหารภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชน หรือประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ อย่างน้อยควรเปิดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การเสนอความเห็นต่อการคุ้มครองหรือการอนุรักษ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ หรือการร่วมตัดสินใจในบางเรื่อง เพื่อให้เกิดความรูสึกรักและผูกพัน และลดความขัดแย้งในพื้นที่

6.1.4 ควรพิจารณาทบทวนการบังคับใช้ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เนื่องจาก มีความไม่สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญ

ภายใต้ข้อสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 เช่น การบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในพื้นที่ มีหลายหน่วยงานในพื้นที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้บังคับใช้กฎหมายไม่เป็นเอกภาพส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว

6.2 ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป

ควรศึกษาถึงการมีกฎหมายใช้บังคับในพื้นที่มรดกโลกเป็นการเฉพาะ และศึกษาถึงหน่วยงานเฉพาะสำหรับบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

7. เอกสารอ้างอิง

- กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, (2561). *แผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนาานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2561-2570*, กระทรวงวัฒนธรรม.
- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 28-29.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่มที่ 8 หน้า 37-38.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 102-107.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร:นิติราชภัฏ. หน้า 79.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 326.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 1 มิถุนายน.นิติธรรม.
- วรพรรณ เชื้อสุนทรโสณ. (2562). สิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองบริเวณพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ. *วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล.5*(2).
- ธাত্রี มหันตรัตน์ และ ปณณธร หอมบุญมา. (2562). ปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกแบบมีส่วนร่วม นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์*, 21(2).
- สุนัย ทองจันทร์ และคณะ. (2556). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.). (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: กรุงเทพฯ. คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา*, หน้า 16-20.
- สำนักงานโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่ 3 กรมศิลปากร (2543), *มรดกไทย-มรดกโลก*, หน้า 64.
- สัญญา ศิริเดช. (2556). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: กรณีศึกษาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 41 – 42.
- เรืองฤทธิ์ รักเจริญ. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ.
- บัณฑิต ถึงลาภ. (2558) *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504*. ไม่ระบุ: ไม่ระบุ.
- พรพรรณ โปรงจิตร. (2561). นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบิหาร: การถอดถอนจากการเป็นมรดกโลก. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*. 21(21). 151-156.

พัชร์สุภางค์ เหลืองธีรกุล, (2556), Code of The Cultural and Landscape Heritage Article 3. อ้างใน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถานและรูปเคารพ (น.81), กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภา.

มานิตย์ วงศ์เสรี. (2550). หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. หน้า 40 – 41.

