

การใช้กฎหมายเป็นกลไกในการคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ
ซึ่งเป็นผลกระทบจากการสร้างเขื่อน

นันทารวงโก ธีรวิทย์ วิชาญ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิเทศศาสตร์ ภาควิชานิเทศศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-332-520-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE APPLICATION OF LAW AS A MECHANISM FOR THE CONSERVATION OF THAI CULTURAL
HERITAGE FROM DAM CONSTRUCTION

POL.LT.COL Chaiyawut Vichapool

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

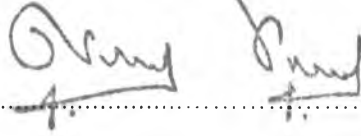
Academic Year 1998

ISBN 974 - 332 - 520 - 4

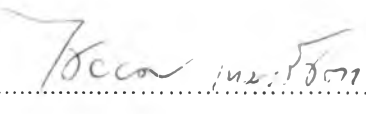
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การใช้กฎหมายเป็นกลไกในการคุ้มครอง โบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งเป็นผลกระทบจากการสร้างเขื่อน


โดย พันตำรวจโท ชัยวุฒิ วิชาพูล
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

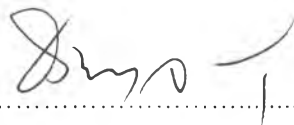

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ประโชติ สังขานุกิจ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสีเขียวนี้เพียงเล่มเดียว

พจนานุกรมชื่อไทย ชื่อภาษาอังกฤษ : การใช้กฎหมายเป็นกลไกในการคุ้มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ ซึ่งเป็นผลกระทบจากการสร้างเขื่อน (The Application of Law as a mechanism for the Conservation of Thai cultural Heritage from dam construction)

อ.ที่ปรึกษา: รศ.ดร.สุเนย์ มลลิกะมาลย์, 194 หน้า ISBN 974-332-520-4

จุดมุ่งหมายของการวิจัยเพื่อให้ให้ทราบถึงข้อบกพร่องหรือจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่ บังคับใช้กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความเหมาะสมที่จะนำไปบังคับใช้ เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางโบราณคดี ที่อาจได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ตามหลักการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมสมัยใหม่ ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่อาจทำให้โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี ที่อยู่ในพื้นที่โครงการสร้างเขื่อน ส่วนมากถูกทำลายไปนั้น คือ มาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ฉบับ ที่กำหนดมาตรการไว้ไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนอยู่หลายประการ กฎหมายฉบับที่หนึ่ง คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 กำหนดให้กรมศิลปากร ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียวดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ และคุ้มครอง โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงครบทุกพื้นที่ส่งผลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสร้างเขื่อนขาดข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งโบราณคดี โบราณสถาน ที่อยู่ในพื้นที่โครงการ รวมทั้งส่วนที่ฝังจมอยู่ใต้น้ำ ที่จะนำไปกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เมื่อรัฐอนุญาตให้มีการสร้างเขื่อน และกฎหมายฉบับที่สอง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดขนาดโครงการขุดเขื่อนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไว้ไม่เหมาะสม กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไว้ไม่ชัดเจนและเหมาะสม และนอกจากนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 12 องค์ประกอบของคณะกรรมการ มีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม อาจเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดความเป็น อิสระ และเป็นกลาง ส่งผลให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านการพิจารณาขององค์กรนี้ไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้ปรับปรุง และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังบกพร่องอยู่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมสมัยใหม่ ปรับปรุงบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสภาพสังคม การเมืองการปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และให้สิทธิประชาชน ชุมชน องค์กรต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็น โดยวิธีประชาธิปไตย จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ โบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งโบราณคดี ในพื้นที่โครงการสร้างเขื่อนถูกทำลายน้อยที่สุด

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา: 2541

ลายมือชื่อนิติ W.N.V. Sant
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C 870024 : MAJOR LAW
KEY WORD: Thai Cultural / Dam

Pol. Lt. Col chayavut Vichapool : The Application of Law as a mechanism for The Conservation of Thai Cultural Heritage from dam Construction. Thesis Advisor : Assoc. Prof. sunee Mallikamarl, Ph.D. pp.194 ISBN 332-520-4

The objectives of this study are to determine loopholes or restrictions of laws concerning conservation and protection of archaeological environment, ancient buildings, curios which may be affected by construction of dan, problems and difficulties encountered by organizations enforcing the laws, whether the laws presently in force are effective enough to efficiently conserve and protect in accordance with the modern line conservation of cultural heritage the archaeological environment which may be affected by construction of dan.

The study reveals that the major factor contributing to the destruction of ancient buildings, curios, and archaeological resources is the legal measures provided in two laws. The provisions of which do not conform with the circumstances under which dan is to be constructed. The first one is the Ancient Buildings, Curios, Objetsd" Art, and National Museum, B.E.2504 (A.D.1961) as amended in B.E.2535 (A.D.1992). The provision of Section 7 of the said law provides that the Department of Fine Arts is the enforcing agency conserving and protecting ancient building, curios, and archaeological resources, especially the registration of national cultural heritage. Since it is the only agency engaging in such activities, its coverage is rather limited and therefore depriving the dam construction project owners from necessary information regarding archaeological resources and ancient buildings in the project area including the underground archaeological sites to enable them to formulate efficient preventive measures to reduce the impact when the project is approved by the government. The second enactment is the provision of Section 46 of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E.2535 (A.D.1992) and the Ministerial Notifications of the Ministry of Science, Technology, and Environment by which the prescription of the size of the dan the construction of which requires Environmental Impact Assessment report was not suitable as well as unclear and unsuitable criteria and directions of such report. In addition, the inappropriate ratio of members of the National Environment Board under Section 12 shows lack of independence and may render partiality in the consideration of the Environmental Impact Assessment report.

It is therefore proposed that the existing laws be amended to conform with the modern principle of cultural heritage conservation. And the roles of concerned agencies be improved to suit social, political and government conditions in conformity with the principle of decentralization of power. The people, communities, and various organizations should be entitled to participate by means of public hearing.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2541

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ด้วยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลาย ๆ ท่านในลำดับแรกผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และเป็นผู้จุดประกายความคิดทำให้ผู้เขียนตัดสินใจเลือกหัวข้อในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาที่ท่านได้เมตตาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา คำแนะนำและเชื้อเพื่อเอกสารข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย ตลอดจนคอยติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าท่านจะมีภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบมากมายก็ตาม แต่ท่านก็ได้ดูแลเอาใจใส่ต่อการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอย่างใกล้ชิดตลอดมา จะทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์, รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ประโชติ สังขานุกิจ ผู้อำนวยการสำนักโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กรมศิลปากร ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่มีคุณค่ายิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณจารุณี มีแสง คุณอนุสรณ์ พาเรือง และน้อง ๆ กองบังคับการ อำนวยการ และกองพิสูจน์หลักฐาน สำนักงานวิทยาการตำรวจ ที่มีได้กล่าวถึงทั้งหมด ณ ที่นี้ ผู้ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนและในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อัยการโกเมท ทองภิญโญชัย, อัยการณรงค์ฤทธิ์ เสมอเหมือน ตลอดจนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกด้วยดีเสมอมา

คุณค่าและความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแต่บิดามารดา บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ด้วยประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

พันตำรวจโท ชัยวุฒิ วิชาพล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1 ความหมายของมรดกทางวัฒนธรรม.....	4
1.1.2 สาเหตุของการเสื่อมสลายของโบราณสถานและ โบราณวัตถุ.....	9
1.1.3 แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถาน.....	13
1.1.4 การคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถานและ โบราณวัตถุทางกฎหมาย.....	17
1.2 ขอบเขตของการวิจัย.....	22
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	22
1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	22
1.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	23
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	23
บทที่ 2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุ.....	24

2.1 ประวัติความเป็นมา การนำมาตราทางกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุ.....	26
2.2 การป้องกัน.....	34
2.2.1 การคุ้มครองโบราณสถานโดยการขึ้นทะเบียน.....	34
2.2.1.1 การขึ้นทะเบียนทรัพย์สินที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี ในสหรัฐอเมริกา.....	35
2.2.1.2 การขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมในประเทศออสเตรเลีย.....	38
2.2.1.3 การขึ้นทะเบียนโบราณสถานและโบราณวัตถุในประเทศไทย.....	43
2.2.2 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถาน.....	48
2.2.2.1 การกำหนดเขตคุ้มครองโบราณสถาน ตามกฎหมายผังเมือง.....	51
2.2.2.2 การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	54
2.2.3 การคุ้มครองโบราณวัตถุ.....	56
2.2.3.1 การขึ้นทะเบียนโบราณวัตถุ.....	59
2.2.3.2 การกำหนดพื้นที่คุ้มครองโบราณวัตถุ.....	65
2.2.4 มาตรการทางปกครอง.....	67
2.3 มาตรการป้องกันและปราบปราม.....	69
2.3.1 มาตรการทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา.....	69
2.3.2 มาตรการทางอาญาตามกฎหมายโบราณสถาน.....	71
2.4 องค์การที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอนุรักษ์และคุ้มครองโบราณสถานและโบราณวัตถุ.....	72
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการสร้างเขื่อน.....	82
3.1 มาตรการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	88
3.2 มาตรการทางกฎหมายกำหนดขนาดของโครงการเขื่อนกักเก็บน้ำ..	89

3.3 มาตรการทางบริหารกับการควบคุมขนาดของเขื่อนเก็บกักน้ำหรือ อ่างเก็บน้ำ.....	90
3.4 การศึกษาความเหมาะสมของโครงการ.....	94
3.5 มาตรการ รูปแบบ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	103
3.6 การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	112
3.7 บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกับการพิจารณา EIA.....	114
3.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	119
3.9 การติดตาม ตรวจสอบ ตามมาตรการที่เสนอในรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	128
3.10 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีกรณีฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ พ.ศ.2535 มาตรา 47.....	132
3.11 สภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	137

บทที่ 4 การวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน.....	140
4.1 มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองโบราณสถานไม่ให้ถูกเคลื่อนย้าย.....	142
4.2 มาตรการคุ้มครองแหล่งโบราณคดีที่ฝังอยู่ใต้ดิน.....	145
4.3 มาตรการคุ้มครองสภาพภูมิทัศน์ของโบราณสถาน.....	147
4.4 มาตรการทางปกครองกับการคุ้มครองแหล่งโบราณคดี.....	148
4.5 บทบาทขององค์กรภาครัฐตามกฎหมายโบราณสถานและประกาศ คณะปฏิวัติ.....	151
4.6 ขนาดของเขื่อนที่ต้องจัดทำ EIA.....	154
4.7 มาตรการเกี่ยวกับการศึกษาความเหมาะสมของเขื่อน.....	157
4.8 มาตรการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของโครงการเขื่อน.....	157
4.8.1 รูปแบบ และแนวทางการจัดทำรายงาน.....	159

4.9 การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างเขื่อน.....	161
4.10 การติดตาม ตรวจสอบ ตามมาตรการที่เสนอไว้ในรายงาน EIA ของ โครงการเขื่อน.....	165
บทที่ 5 บทสรุป.....	169
5.1 สรุป.....	169
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	172
รายการอ้างอิง.....	176
ภาคผนวก.....	182
ประวัติผู้เขียน.....	194