

กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ชุมชนที่อยู่อาศัยดั้งเดิมหลายแห่งได้รับการบำรุงรักษา ส่งเสริม พื้นฟู และอนุรักษ์ จนกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่รู้จัก เช่น ชุมชนคลองอัมพวา ชุมชนตลาดสามชุก ย่านเมืองเก่าภูเก็ต ย่านวัดเกตุการาม (จังหวัดเชียงใหม่) และย่านถนนพระอาทิตย์ บางลำพู และชุมชนย่านกุฎีจีน (กรุงเทพมหานคร) แม้ว่ากระแสการฟื้นฟูชุมชนจะมีมากขึ้น แต่ชุมชนดั้งเดิมอีกหลายแห่งยังมิได้รับการฟื้นฟูและเกิดการเสื่อมสลาย ในทางตรงกันข้ามชุมชนบางแห่งเกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วจนทำลายคุณค่ามรดกวัฒนธรรมของตนเองไป ซึ่งยากที่จะนำกลับมาใหม่ให้เหมือนเดิม

ในอดีตการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าอาศัยการดำเนินงานของกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีการแบ่งประเภทโบราณสถานโดยใช้ลักษณะทางกายภาพเป็นเกณฑ์ มี ๖ ประเภท ซึ่งมีประเภทหนึ่งที่คล้ายกับเมืองเก่าคือ ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ โดยมีความหมายว่า “ย่านหรือเมืองที่ประกอบด้วยโบราณสถาน ร่องรอยหลักฐานของเมือง เช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง หรือพื้นที่ตั้งสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะกลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่และขอบเขตกว้างกว่ากลุ่มของสิ่งก่อสร้าง”

ในปัจจุบันกระแสการอนุรักษ์ได้แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง การดำเนินการอนุรักษ์เมืองเก่าตามกฎหมายนอกจากพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ตามที่ได้กล่าวถึงแล้ว ยังมีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ.๒๕๔๖ และกฎหมายอีกหลายฉบับ นอกจากนี้ยังแพร่ขยายเข้าสู่กลุ่มประชาชน และชุมชน ทำให้เกิดแนวคิดที่ว่า ย่านเก่า หรือเมืองเก่า มิได้เป็นบริเวณที่มีบ้านเรือนเก่าแก่มารวมตัวกันเท่านั้น หากแต่เป็นจุดเริ่มต้นของสังคมในปัจจุบันนี้ ซึ่งหากจะหาจิตวิญญาณของสังคมหรือชุมชนในปัจจุบันคงต้องพิจารณาจากย่านเก่าหรือเมืองเก่านั้นเอง ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีการอนุรักษ์เมืองเก่าในประเทศไว้มากกว่า ๘๐ แห่ง ได้มีแนวคิดที่ถูกปลูกฝังจากรุ่นสู่รุ่นในเรื่องของการอนุรักษ์ว่า “หากไม่สามารถรักษากันไว้ได้ ก็จะไม่รักษาเมืองไว้ไม่ได้ และหากไม่สามารถรักษากันไว้ได้ ก็จะไม่สามารถรักษาประเทศไว้ได้” ดังนั้น ประชาชนทุกคน จึงถือเป็นภารกิจในการรักษาเมืองเก่า และแหล่งศิลปกรรมต่างๆ ไว้เพื่อให้เป็นแหล่งถ่ายทอดจิตวิญญาณของคนญี่ปุ่นจากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบริเวณที่จะถูกเรียกว่าเป็นย่านเก่า หรือเมืองเก่าได้นั้น จะต้องเป็นบริเวณที่มีความแตกต่างจากบริเวณอื่นในลักษณะที่ยังคงรักษาลักษณะที่เป็นอัตลักษณ์และคุณลักษณะเฉพาะ (Identity and Character) รวมทั้งมีบูรณภาพ และความเป็นของเดิมแท้ (Integrity and Authenticity) จนกลายเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ ทั้งในส่วนที่เป็นรูปธรรม (Tangible heritage) และส่วนที่เป็นนามธรรม (Intangible heritage) จึงเห็นได้ว่าพื้นที่ซึ่งจะเป็นย่านเก่า หรือเมืองเก่าได้นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งมีความพิเศษ หาได้ยาก จึงควรได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างเหมาะสม เพื่อที่จะสามารถดำรงคุณค่าความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติไว้ได้ พร้อมไปกับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อคงไว้ซึ่งความสมดุลของระบบนิเวศเมือง และประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งคุณค่าและความสำคัญของเมืองเก่าสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. ด้านสุนทรียภาพ ความสวยงาม ซึ่งแบบอย่างความสำเร็จในการออกแบบหรือการก่อสร้างในสมัยหนึ่งๆ มีความพิเศษและมีคุณค่าด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม

๒. ด้านตัวแทน อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นตัวแทนของรูปแบบทางศิลปะสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่แพร่หลาย เช่น เรือนไทย

๓. ด้านความหายาก อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ แปลกไม่มีที่อื่นในโลก เนื่องจากเป็นเอกลักษณ์ในแต่ละยุคสมัย

๔. ด้านความสำคัญทางประวัติศาสตร์ อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญในสมัยใดสมัยหนึ่งหรือเหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์

๕. ด้านความสำคัญทางวัฒนธรรม อาคารสถานที่ ขนบธรรมเนียมประเพณี แนวปฏิบัติ วิถีชีวิตของผู้คน กลุ่มเชื้อชาติ การสักการบูชาและพิธีกรรมทางศาสนาที่มีความสำคัญด้านวัฒนธรรมสำหรับชุมชน

ความหมายของเมืองเก่า

เมือง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้เป็น ๓ ประการ คือ (๑) หมายถึง แดน หรือประเทศ อาทิ เมืองมนุษย์ เมืองบาดาล เมืองไทย เป็นต้น (๒) หมายถึง เขตซึ่งเคยเป็นเมืองสำคัญในระดับจังหวัด ต่อมาถูกลดฐานะเป็นอำเภอ อาทิ เมืองไชยา เมืองชุมพร และ (๓) หมายถึง เขตซึ่งเป็นที่ชุมนุมและเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดในครั้งก่อน ถ้าเป็นเมืองใหญ่ หมายถึง เขตภายในกำแพงเมือง จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมืองเป็นบริเวณที่มีขอบเขต และเป็นที่อยู่อาศัยของผู้คน แต่ความสำคัญของเมืองเก่านั้นจะอยู่ที่เมืองนั้นเก่าด้วยอะไร ด้วยเพราะมีโบราณสถานอยู่ภายในเมือง มีบ้านเรือนเก่าแก่ หรือเพราะมีกลุ่มชนที่อยู่อาศัยสืบเนื่องมายาวนาน ดังนั้น ความหมายที่ชัดเจนที่สุดจะถือนิยามเมืองเก่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนารูปร่างตึกและเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดนิยามของเมืองเก่าไว้ว่า

- เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์
- เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมท้องถิ่นหรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ
- เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่งและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน
- เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม หรือคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดีหรือประวัติศาสตร์

ลักษณะของเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต (Living Environment)

เมืองเก่าที่ยังมีชีวิต (Living Environment) หมายถึง เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และมีเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีรูปแบบผสมผสานของสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะของรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาของยุคต่างๆ หรือเคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง หรือโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือสถาปัตยกรรมซึ่งมีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ ที่ปรากฏหลักฐานทางกายภาพที่บ่งบอกถึงลักษณะอันเด่นชัดของโครงสร้างเมืองหรือโบราณวัตถุสถานในอดีต และมีการใช้สอยในลักษณะของเมืองที่ยังมีชีวิตอย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นเมืองที่ยังมีชีวิต (Living Environment) ในลักษณะชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรพักอาศัยเป็นจำนวนมาก เช่น บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมืองเชียงใหม่ เมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เป็นต้น ดังนั้นเมืองเก่าประเภทนี้ จึงมีลักษณะการใช้ที่ดินค่อนข้างสลับซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

องค์ประกอบของเมือง เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจสังคม การปกครอง และศิลปวัฒนธรรม มีคุณค่าให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษาและทำให้เกิดความภูมิใจในสิ่งที่บรรพบุรุษได้สร้างไว้ ดังนั้น

การพัฒนาเมืองเก่าไม่ว่าจะเป็นเมืองเก่ายุคใดต้องระมัดระวังการพัฒนาเป็นพิเศษ มิให้มีการทำลายองค์ประกอบเมือง เนื้อเมือง และบรรยากาศของเมืองเก่า การพัฒนาเมืองลักษณะนี้เรียกว่า การพัฒนาเชิงอนุรักษ์ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ใช้สำหรับพื้นที่เมืองเก่า ส่วนการพัฒนาที่ใช้สำหรับพื้นที่เจริญเติบโตใหม่เรียกว่า การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งแยกพื้นที่ออกไปให้พ้นจากบริเวณที่ควรอนุรักษ์ทั้งด้านธรรมชาติและศิลปกรรม องค์ประกอบของเมืองเก่า ได้แก่ กำแพงเมือง - คูเมือง ป้อม ประตู อาคาร สวนสาธารณะ กลุ่มอาคาร ถนน สะพาน และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์ประกอบเมืองเหล่านี้ ทำให้ประชาชนได้ศึกษาวิวัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของชนชาติในเรื่องต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นความรู้และความภาคภูมิใจในความสามารถของบรรพบุรุษที่ได้สร้างมรดกทางวัฒนธรรมไว้

คุณค่าความสำคัญของเมืองเก่า

คุณค่าและความสำคัญของเมืองเก่าสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. ด้านสุนทรียภาพ ความสวยงาม ซึ่งเป็นแบบอย่างความสำเร็จในการออกแบบหรือการก่อสร้างในสมัยหนึ่งๆ มีความพิเศษและมีคุณค่าด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม
๒. ด้านตัวแทน อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นตัวแทนของรูปแบบทางศิลปะสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่แพร่หลาย เช่น เรือนไทย
๓. ด้านความหายาก อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ แปลกไม่มีที่อื่นในโลก เนื่องจากเป็นเอกลักษณ์ในแต่ละยุคสมัย
๔. ด้านความสำคัญทางประวัติศาสตร์ อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญในสมัยใดสมัยหนึ่งหรือเหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์
๕. ด้านความสำคัญทางวัฒนธรรม อาคารสถานที่ ขนบธรรมเนียมประเพณี แนวปฏิบัติ วิถีชีวิตของผู้คน กลุ่มเชื้อชาติ การสักการบูชาและพิธีกรรมทางศาสนาที่มีความสำคัญด้านวัฒนธรรมสำหรับชุมชน

ความหมายของการอนุรักษ์เมือง

คำว่า อนุรักษ์ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conservation การอนุรักษ์ในระดับเมืองหมายถึง การรักษา ป้องกัน และปรับปรุงอาคาร กลุ่มอาคาร และบริเวณใกล้เคียงที่มีความสำคัญ และมีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ภูมิทัศน์เมือง ประวัติศาสตร์ สังคม และเทคโนโลยี เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี และมีลักษณะเฉพาะของตนเอง โดยเฉพาะลักษณะพิเศษที่มีในอดีต โดยขอบเขตของการอนุรักษ์ดังกล่าวอาจเป็นไปได้ตั้งแต่วัตถุชิ้นหนึ่ง ส่วนหนึ่งของอาคาร ส่วนหนึ่งของเมือง จนกระทั่งถึงเมืองทั้งเมืองก็ได้ เนื่องจากการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นที่ประกอบด้วยอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์มาก การกระทำดังกล่าวจึงต้องการผู้มีความรู้ความสามารถทุกด้าน ได้แก่ นักผังเมือง ภูมิสถาปนิก สถาปนิก นักอนุรักษ์ นักสำรวจเพื่อประเมินคุณค่า นักออกแบบผังเมือง วิศวกรหลายสาขา นักสำรวจเพื่อประเมินด้านปริมาณ ผู้รับเหมา ช่างฝีมือแต่ละด้าน นักโบราณคดี นักประวัติศาสตร์ศิลปะ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ อีกมากมาย จะเห็นได้ว่าการอนุรักษ์เกี่ยวข้องกับผู้คนเป็นจำนวนมาก ผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์เหมือนกัน

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมโลกปัจจุบันต่อเมืองเก่า

การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในยุคข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีดิจิทัล ที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เมืองเก่าก็ย่อมหนีไม่พ้นกฎเกณฑ์ดังกล่าว ปัญหาพื้นฐานที่เมืองเก่าประสบคือ ลักษณะทางกายภาพ ได้แก่ อาคารบ้านเรือน ที่ว่าง ลักษณะของผังเมือง มีการเปลี่ยนแปลงช้ากว่าความ

ต้องการด้านประโยชน์ใช้สอยสมัยใหม่ ในเมืองเก่าเหล่านั้น ความต้องการพื้นที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากแรงผลักดันด้านเศรษฐกิจสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ด้านการค้า การบริการหรือการท่องเที่ยว ทำให้มีการปรับปรุงอาคารสถานที่หรือแม้แต่สร้างอาคารใหม่ในพื้นที่เมืองเก่า ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องจัดการอย่างไรให้เมืองเก่าที่ต้องการอนุรักษ์ทางกายภาพนั้น สามารถคงอัตลักษณ์ทางกายภาพที่มีคุณค่าเหล่านั้นไว้ได้ และสามารถสนองตอบต่อความต้องการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในขณะเดียวกันได้ ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่สุดสำหรับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

การอนุรักษ์กับการท่องเที่ยว

เมื่อเทคโนโลยีด้านการเดินทางและขนส่งพัฒนาขึ้นและสามารถส่งผู้คนจำนวนมาก (Mass) เดินทางไปในคราวเดียวกันโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น การเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อนก็ทำได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น และมีผู้คนจำนวนมากขึ้นที่สามารถใช้เวลาว่างเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการท่องเที่ยวได้ สถานที่ท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้คน ไม่ว่าจะเป็นเมืองชายทะเล แหล่งธรรมชาติหรือเมืองประวัติศาสตร์ ก็เต็มไปด้วยผู้คนจำนวนมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ผู้คนจำนวนมากที่เดินทางมายังแหล่งท่องเที่ยวในระยะเวลาอันสั้นล้วนส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ ของสถานที่ท่องเที่ยว เพราะเกิดความต้องการมหาศาลของนักท่องเที่ยวจำนวนมากเหล่านี้ในทุกๆ ด้าน ได้แก่ ด้านที่พัก ด้านอาหารและเครื่องดื่ม ด้านการเดินทาง การจับจ่ายซื้อสินค้า แหล่งบันเทิงและสิ่งจูงใจนานาประเภตามาตามประเภทของนักท่องเที่ยว สินค้าและบริการที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวจำนวนมหาศาลนี้เอง ที่ส่งผลกระทบต่อตัวสถานที่ท่องเที่ยวหรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านั้น กระทั่งอาจเกิดปัญหาหรือผลกระทบทางลบได้หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ

แม้การท่องเที่ยวจะมีผลดีทางเศรษฐกิจหรือเป็นผู้สร้างรายได้ให้กับประเทศ เกิดการจ้างงานและเพิ่มรายได้ครัวเรือนอย่างมากมาหลายทศวรรษ อย่างไรก็ตามการท่องเที่ยวอาจมีผลกระทบด้านลบต่อการทำลายเมืองประวัติศาสตร์ได้มากกว่าองค์ประกอบอื่น Brian J. Shaw นักวิชาการชาวตะวันตกได้กล่าวว่าเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย การกระทำภายใต้คำว่า “การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม” (Heritage Preservation) นั้น โดยแท้จริงแล้วทำเพื่อประโยชน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจมากกว่า

เมืองตัวอย่าง

เมืองเก่าเชียงใหม่

เมืองเก่าเชียงใหม่ ตั้งอยู่บนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำปิงและทางตะวันออกของดอยสุเทพ พญามังรายผู้สร้างนครและอาณาจักรล้านนาให้ชื่อเมืองตามความหมายว่า “เมืองใหม่” หรือเวียงใหม่ ในปี พ.ศ.๑๘๓๙ นับตั้งแต่นั้นมาเชียงใหม่ได้กลายเป็นศูนย์กลางทางสัญลักษณ์และทางจิตวิญญาณของอาณาจักรล้านนา การวางผังเมืองเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสปลายมน โดยได้รับอิทธิพลจากหลายแนวคิด ตั้งแต่การนับถือผี ศาสนาพุทธแบบเถรวาทของอินเดีย รวมทั้งพุทธมหายานของจีนด้วย พื้นที่ในกำแพงเมืองนั้นเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์และเป็นพื้นที่ตั้งของพระราชวัง บ้านของชนชั้นสูง และวัดเป็นจำนวนมาก ตามตำนานพญามังรายได้ร่วมกับพระสหาย ได้แก่ พ่อขุนรามคำแหงแห่งสุโขทัย และพญางำเมืองแห่งพะเยา ในการเลือกที่ตั้งและวางผังเมืองเชียงใหม่ซึ่งคล้ายคลึงกับเมืองสุโขทัย

สังคมแบบหมู่บ้านเล็กๆ ที่มีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด รวมทั้งกลุ่มคนที่หลากหลายในบริเวณนี้ ได้มีส่วนในการกำหนดลักษณะเมืองเชียงใหม่และบริเวณโดยรอบมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เมื่อมองแผนที่เมืองเชียงใหม่

จะเห็นว่ามีย่องรอยของชุมชนเก่าแก่เป็นจำนวนมาก และยังมีเวียงเก่าในบริเวณใกล้เคียงอีก ได้แก่ เวียงเชียงใหม่ เวียงสวนดอก เวียงเจ็ดลิน เวียงกุ่มกาม หรือเวียงบัว

นับตั้งแต่มีระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวไปทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟ อาคารในยุคนี้จำนวนมากสร้างแบบโคโลเนียล ทั้งอาคารสาธารณะ อาคารส่วนตัว เช่น อาคารศาลากลาง (หลังเก่า) อาคารศาลแขวง อาคารสำนักงานยาสูบ เป็นต้น

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕ – ๒๕๒๙) เชียงใหม่กลายเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือในทุกๆ ด้าน การเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างจากเมืองอื่นๆ ในภาคเหนือ กลายเป็น “เมืองโตเดี่ยว” ซึ่งขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ มากมาย รวมทั้งปัญหาการถูกทำลายของสถาปัตยกรรมทางประวัติศาสตร์ และภูมิทัศน์เมืองมาอย่างต่อเนื่องด้วย

ความเป็นย่านเมืองเก่าของเชียงใหม่สะท้อนอยู่ในลักษณะทางกายภาพของละแวกบ้านที่มีลักษณะแปลงที่ดินขนาดเล็ก และถนนซอยขนาดเล็กคดเคี้ยวและลักษณะทางสังคมของผู้คนที่รู้จักมักคุ้นไปมาหาสู่กัน มีลักษณะเป็น “หมู่บ้านในเมือง” (Urban Village) โดยย่านและละแวกบ้านเหล่านี้ยังส่งเสริมและสอดคล้องกับโครงสร้างของเมือง ได้แก่ เขตกำแพงเมืองชั้นในอันเป็นย่านเวียงเก่าที่ชัดเจนทั้งในการรับรู้ของผู้คน ลักษณะทางกายภาพ และกฎหมายหรือเทศบัญญัติต่างๆ สำหรับย่านการค้าดั้งเดิมอยู่บริเวณช้างม่อย – ท่าแพ – ช้างคลานทางตะวันออกของเขตเมืองเก่า รวมทั้งย่านสันป่าข่อยบนถนนเจริญเมือง ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง และย่านช้างเผือกบนถนนโชตนาทางตอนเหนือของเมืองเก่า ลักษณะทางกายภาพและสังคมของย่านและละแวกบ้านอันหลากหลายของเมืองเชียงใหม่นี้ เป็นสิ่งมีค่าอันสะท้อนอัตลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี

ย่านที่นับว่ามีความสำคัญยิ่งในด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์ชุมชนเมืองซึ่งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ย่านเขตกำแพงเมืองชั้นใน เพราะประกอบด้วยวัด ๓๘ แห่ง วัดร้าง ๗ แห่ง และอาคารสถานที่ราชการ สถานศึกษา และบ้านพักอาศัยเก่าแก่อีกจำนวนมาก อันเป็นสิ่งสะท้อนลักษณะเมืองเก่าของเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี รองลงไปได้แก่ ย่านวัดเกต บริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิงทางตะวันออก อันเป็นย่านการค้าเก่าแก่สมัยอดีตที่การเดินทางยังใช้เรือเป็นหลักปัจจุบันยังเหลืออาคารเก่าในย่านนี้อีกจำนวนมาก และยังมีเครือข่ายทางสังคมของชนต่างกลุ่ม ทั้งชาวจีน ชาวอินเดีย รวมทั้งคนเมือง และเป็นแหล่งรวมของผู้นับถือศาสนา ๔ ศาสนา ได้แก่ พุทธ คริสต์ อิสลาม และซิกข์ นับเป็นย่านที่มีความหลากหลายทางสังคมสูงมาก ทำให้เกิดพื้นที่ที่มีองค์ประกอบที่มีคุณค่า ความงดงาม และมีความหมายต่อคนในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวผู้มาเยี่ยมเยือน และย่านเก่าแก่สำคัญอื่นๆ เช่น กาดหลวง – กาดลำไย ราชวงศ์ และช้างม่อย – ท่าแพ ซึ่งเป็นย่านการค้าเก่าแก่ ถนนเจริญเมือง – ย่านสันป่าข่อย ถนนเจริญประเทศ – ย่านช้างคลาน และย่านนิมมานเหมินท์ ซึ่งเป็นส่วนขยายของเมืองในยุคแรกๆ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นประตูสู่เมืองเชียงใหม่แห่งใหม่

เมืองเก่าภูเก็ต

เมืองเก่าภูเก็ต เป็นมรดกชุมชนเมืองที่มีความน่าสนใจด้วยประวัติความเป็นมาอันยาวนาน พัฒนาการที่ต่อเนื่อง และความเป็นชุมชนที่มีชีวิต เรายังคงเห็นสถาปัตยกรรมจากช่วงศตวรรษก่อนที่ยังคงได้รับการดูแลรักษาและมีการใช้สอยอยู่ แม้ว่ามรดกสถาปัตยกรรมอีกจำนวนหนึ่งได้ถูกรื้อถอนหรือเปลี่ยนรูปแบบไป แต่บรรยากาศความเป็นเมืองเก่าของภูเก็ตนั้น ยังคงชัดเจนและโดดเด่น นับเป็นตัวอย่างเมืองที่สวยงามแห่งหนึ่งในเอเชีย

พัฒนาการของชุมชนเมืองภูเก็ตได้เริ่มขึ้นอย่างโดดเด่นในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ เนื่องจากเวลานั้นอังกฤษได้ตั้งตลาดรับซื้อดีบุกที่เกาะหมาก หรือปีนัง เพื่อส่งไปขายต่อ

ยังยุโรป ชาวภูเก็ตซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนฮกเกี้ยน จึงเริ่มทำธุรกิจเหมืองแร่และค้าขายแร่ดีบุกจนร่ำรวย เศรษฐกิจที่เฟื่องฟูนำมาซึ่งการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่สวยงามหรูหรา อีกทั้งตึกแถวที่ใช้เป็นอาคารพาณิชย์ บ้านพักอาศัย โรงเรียน โรงพยาบาล ธนาคาร ล้วนแล้วแต่มีรูปแบบและฝีมือช่างอันแสดงถึงความนิยมของแต่ละยุคสมัยที่ตกทอดมาเป็นมรดกให้ผู้คนได้ชื่นชมในปัจจุบัน

อาคารเก่าในภูเก็ตมีหลายรูปแบบ ที่เก่าที่สุดเป็นอาคารแบบจีน ค่อนข้างเรียบง่าย อายุช่วงรัชสมัย รัชกาลที่ ๔ – รัชกาลที่ ๕ ตอนต้น ต่อมาได้พัฒนาเป็นแบบจีนที่มีความประณีตซับซ้อนมากขึ้น อาทิ การตกแต่งด้วยปูนปั้นประดับเหนือคานด้านหน้า การเขียนภาพจิตรกรรมแบบจีน ยุคต่อมานิยมแบบจีนผสม ตะวันตก นิยมเรียกกันว่าแบบชิโนโปรตุกีส ซึ่งเป็นแบบที่พบมากที่สุดในเมืองเก่าภูเก็ต มีอายุช่วงรัชสมัย รัชกาลที่ ๕ – รัชกาลที่ ๖ ความนิยมรูปแบบนี้มาจากการที่คนภูเก็ตติดต่อกับใกล้ชิดกับป็นัง ทั้งในด้านการค้า และการส่งบุตรหลานไปศึกษาที่ป็นัง จึงได้รับอิทธิพลสถาปัตยกรรมป็นังเข้ามา สถาปัตยกรรมตะวันตกยุคต่อมา ก็ปรากฏให้เห็นในเมืองภูเก็ต ได้แก่ อาร์ตเดโก อาร์ตนูโว และสถาปัตยกรรมโมเดิร์นยุคต้น มรดกสถาปัตยกรรมดังกล่าว ตั้งอยู่ในย่านใจกลางเมือง ได้แก่ ตามแนวถนนเทพกษัตรี ถนนกลาง ถนนเยาวราช ถนนดีบุก ถนนพังงา ถนนกระบี่ ถนนรัชฎา และซอยรมณีย์

ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย

ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าในประเทศไทย มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๖๖

บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้

ย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในมาตรา ๒๘๙

มาตรา ๒๘๙

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐได้รองรับสิทธิของบุคคลในการใช้ทรัพย์สินของตน ซึ่งการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินจะกระทำภายใต้บังคับของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้รัฐยังบัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่สามารถกระทำได้ แต่มีข้อยกเว้นไว้เฉพาะกรณีที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นกรณีหนึ่งที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพของประชาชน

๒. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่พบในพื้นที่เมืองเก่า จึงเป็นกฎหมายที่ปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพที่สุด สามารถใช้เป็นหลักในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โบราณวัตถุ เพื่อความสะดวกในการดูแล จัดการภายในพื้นที่ สาระสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑ เกี่ยวกับโบราณสถาน ได้แก่

มาตรา ๗

“เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจให้สิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาลหรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

มาตรา ๗ ทวิ

ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้าง หรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแห่งอาคาร ตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีแก่ผู้

รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น สัมภาระที่รื้อถอน ถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้น เงินที่ได้จากการขายเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใด ให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น”

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดบทลงโทษไว้ในหมวด ๕

มาตรา ๓๒

ผู้ใดบุกรุกโบราณสถาน หรือทำให้เสียหาย ทำลายทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาระสำคัญคือ การกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่ (การจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมจำนวน ๓ หน่วยงานที่รับผิดชอบงานสิ่งแวดล้อมได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดทำแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ๒๐ ปี แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้พื้นที่ใดๆ ทั้งของรัฐและเอกชนที่ยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับนี้หรือกฎหมายอื่น และมีเงื่อนไขตามความในมาตรา ๔๓ - ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ในการประกาศเพื่อ

๑. ป้องกันพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะตามธรรมชาติหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ ศิลปกรรม ที่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องของการอนุรักษ์เข้ามาคุ้มครองดูแลพื้นที่จากการถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์

๒. ควบคุมและแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเข้าขั้นวิกฤตในพื้นที่ที่มีกฎหมายต่างๆ ควบคุมอยู่แล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในกำหนดระยะเวลา

๓. ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และคุ้มครองประโยชน์มากที่สุด

มาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๓

ในกรณีปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๙๙

ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์หรือ ก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖

เป็นระเบียบที่กำหนดกรอบและโครงสร้างองค์การในการอนุรักษ์เมืองเก่า เช่น การกำหนดนิยามและความหมายของเมืองเก่า การจัดตั้งและขอบเขตการดำเนินงานความรับผิดชอบของคณะกรรมการ และการจัดตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้โดยตรง เนื้อหาสำคัญของระเบียบฉบับนี้ประกอบด้วยข้อ ๔ ในระเบียบนี้ “เมืองเก่า” หมายความว่า

๑. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน หรือที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือมีลักษณะจำเพาะของสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

๒. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีรูปแบบผสมผสานสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่างๆ

๓. เมืองหรือบริเวณของเมืองที่เคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมในสมัยหนึ่ง และยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

๔. เมืองหรือบริเวณของเมืองซึ่งโดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือโดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดีหรือประวัติศาสตร์

ระเบียบนี้ให้มีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพระราชวัง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นายกสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม นายกสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของประธานกรรมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ๒ คน

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. วางนโยบาย กำหนดพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๒. จัดทำแนวทาง แผนปฏิบัติการและมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ

๓. ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ

๔. สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า

๕. ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เพ่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๖. สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า

๗. ประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้

๘. เชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงและข้อมูล

๙. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

๑๐. รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

๑๑. ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าประสบความสำเร็จ

การบังคับใช้กฎหมายอื่นในการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า

กฎหมายที่เกิดขึ้นโดยภาครัฐ และภาคประชาชนซึ่งสามารถผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติต่างๆ ได้ ดังมีรายละเอียดดังนี้

มาตรการทางกฎหมายที่ออกโดยภาครัฐ

มาตรการในด้านกฎหมายที่มีความสำคัญกับการอนุรักษ์ และพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมืองเก่า ได้แก่ การออกกฎกระทรวงผังเมืองรวม ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อกำหนดรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาจลงรายละเอียดในลักษณะของแต่ละย่านโดยตราพระราชบัญญัติการผังเมืองเฉพาะตามมาตรา ๒๘ เฉพาะบางพื้นที่ก็ได้ นอกจากนี้ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในระดับจังหวัดนั้น จังหวัดสามารถออกประกาศจังหวัด เพื่อควบคุมกิจกรรมบางประการที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่เมืองเก่า เช่น ประกาศจังหวัดน่านที่ห้ามมิให้รถบรรทุกผ่านพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานราชการส่วนกลางในบางเรื่องได้ถูกถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่าเป็นหนึ่งในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในหมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ในมาตรา ๑๖ สำหรับเทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล ในข้อ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ข้อ (๒๕) การผังเมือง และ ข้อ (๒๘) การควบคุมอาคาร เป็นต้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๕๐ ข้อ (๘) ที่ว่า “บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” และสิ่งที่พิเศษสำหรับพระราชบัญญัติเทศบาลก็คือ การกำหนดให้เทศบาลตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปสามารถทำสหการได้ ดังปรากฏในมาตรา ๕๘ ดังนี้

มาตรา ๕๘

ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราช

กฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยกเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

ดังนั้น ในเมืองเก่าที่อยู่ในความดูแลของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป จึงสามารถทำสหการได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

มาตรการทางกฎหมายที่ผลักดันโดยภาคประชาชน

ภาคประชาชนสามารถเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๔ ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ แล้วแต่กรณี ดังนี้

เทศบัญญัติในกรณีของเทศบาล ซึ่งมาตรา ๖๐ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ให้อำนาจในการออกเทศบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๖๐

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๑. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๒. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ

หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่า หนึ่งพันบาท ทั้งนี้ ที่มาของการเสนอร่างเทศบัญญัติสามารถดำเนินการได้โดยภาคประชาชน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๑ ทวิ ข้อ (๓) ดังนี้

มาตรา ๖๑ ทวิ

ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

๑. นายกเทศมนตรี

๒. สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

๓. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ดังนั้น หากภาคประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองเก่ามีความประสงค์จะให้ออกเทศบัญญัติเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครอง และอนุรักษ์เมืองเก่าสามารถดำเนินการได้ใน ๒ แนวทาง คือ รวมตัวกันยื่นข้อเสนอให้นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า ๒ คน ยกร่างเทศบัญญัติ หรือเข้าชื่อกันในจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นเพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติแก่สภาเทศบาล

๔.๒.๒ ข้อบังคับตำบลในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งออกตามความในมาตรา ๗๑ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน ๕๐๐ บาท

บทสรุป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้กฎระเบียบ ข้อกำหนด และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมภายในพื้นที่เมืองเก่า ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าสามารถที่จะนำเอากฎระเบียบ ข้อกำหนด และกฎหมายฉบับใดมาช่วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่เมืองเก่าได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

บรรณานุกรม

ปรานอม ต้นสุขานันท์ การอนุรักษ์ชุมชนเมือง สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ๒๕๕๙

สมาคมอิโคโมสไทย มรดกชุมชนเมืองแห่งเอเชีย อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) กรุงเทพฯ ๒๕๕๔

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สายันต์ ไพเราะจูจิตร การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ ๒๕๔๘

อนุชาติ คงมาลัย กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานและโบราณวัตถุ : คำวินิจฉัยศาลฎีกาและอัยการสูงสุด http://www.ago.go.th/articles_58/article_040858.pdf สำนักงานอัยการสูงสุด ๒๕๕๘

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนาและบริหารจัดการ เมืองเก่า เล่มที่ ๑ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเมืองเก่าในประเทศไทย <http://lib.mnre.go.th/index.php/2012-04-30-03-57-01/2012-10-12-09-13-14/234-2012-10-29-07-15-05> สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕๕๔

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการ เมืองเก่า เล่มที่ ๓ ระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่า ในประเทศไทย <http://lib.mnre.go.th/index.php/2012-04-30-03-57-01/2012-10-12-09-13-14/234-2012-10-29-07-15-05> สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕๕๔

อภิชาติ อารจำปา มาตรฐานทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/038/12.PDF>