



Journal of Social Science and Buddhistic Anthropology

วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ

<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/JSBA/index>

Wad Wangtawantok Nakhon Si Thammarat, Thailand

pp.547-562

บทความวิจัย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา*

THE PROBLEM OF LAW ENFORCEMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN THE HISTORICAL CITY OF PHRANAKHON SI AYUTHAYA

ธাত্রี มหันตรัตน์¹, ปันณธร หอมบุญมา¹

Dhatree Mahantarath¹, Pannathorn Hombunma¹

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา พระนครศรีอยุธยา

¹Faculty Humanities and Social Sciences, Phranakon Si Ayuthaya Rajabhat University, Phranakon Si Ayuthaya, Thailand

¹Corresponding author E-mail: pannathorn@aru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 2) ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา และ 3) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม เลือกตัวอย่างแบบเจาะจง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) ผู้บริหาร ประกอบด้วย นายก รองนายก และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) กลุ่มงานฝ่ายปกครอง

* Received 16 November 2022; Revised 29 November 2022; Accepted 30 November 2022

ประกอบด้วย หัวหน้า รองหัวหน้า และเจ้าหน้าที่งานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3) นักวิชาการด้านกฎหมาย และ 4) หน่วยงานกลาง ประกอบด้วย กระทรวงวัฒนธรรม หรือ กรมศิลปากร จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 15 คน โดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปภาพรวม ผลการวิจัย พบว่า 1) แนวคิดทฤษฎี การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1.1) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ 1.2) การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ 2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 2.1) ความซ้ำซ้อนหน่วยงานพื้นที่ และ 2.2) ความซ้ำซ้อนกฎหมายพื้นที่ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และช่องว่างจากการบังคับใช้กฎหมาย และ 3) แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้แก่ 3.1) ด้านนโยบายควรพิจารณา ทบทวนบทบาทหน่วยงานและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และ 3.2) ด้านกฎหมาย ควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535)

คำสำคัญ: การบังคับใช้กฎหมาย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นครประวัติศาสตร์, พระนครศรีอยุธยา

Abstract

This research article of this study were: 1) to study concepts and theories about the law enforcement of local government organizations concerning conservation of arts and culture, local wisdom, and the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. 2) to study the problem of law enforcement of local government organizations in the historical city of Phranakhon Si Ayutthaya. And 3) to present a solution to the problem of local government organizations law enforcement in the Ayutthaya World Heritage Site. This research was a qualitative research use study of documents, in-depth interviews and focus group. Select purposive sampling divided into 3 groups: 1) Administrative staff: Prime Minister, Deputy Prime Minister and Permanent Secretary of Local

Administrative Organizations Disaster prevention and reduction officers and 3) legal scholars total 10 persons. By using analyzed content and summarized as an overview. The research results found that: 1) concepts and theories about the law enforcement of local government organizations include 1.1) Implement the laws of local government organizations according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, and 2.2) The law of local administrative organizations is implemented in accordance with the Decentralization Plan and Procedure Law, 2) problem of law enforcement of local government organizations include 2.1) Redundancy of local authorities, and 2.2) Redundancy of local laws leads to conflicts between institutions. And enforcement gaps. And 3) present a solution to the problem of local government organizations law enforcement in the Ayutthaya World Heritage Site include 3.1) In terms of policy, the role of review institutions should be considered and power should be delegated to local authorities. And 3.2) In terms of law, the Law on Monuments should be revised. Antiques, Antiquities and National Museums, B.E.2504 (Amendment No. 2 of 1992).

Keywords: Law Enforcement, Local Government Organizations, Historical, Phranakhon Si Ayutthaya

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบใหม่จากที่อำนาจศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดนโยบายมาเป็น “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง” เพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน (ปิณฑธร เจริญชัยพฤกษ์, 2561) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ตามหลักการกระจายอำนาจ ประชาชน

ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วยการเลือกผู้นำท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น ตลอดจนการแก้ปัญหาให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงต่อความต้องการของประชาชนและเห็นผลได้ในทันที (นภาพร จิระนนท์ประวัตติ, 2560) การจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นควรจัดให้ครอบคลุมความต้องการของประชาชนภายในพื้นที่ มีความเป็นอิสระในการเลือกรูปแบบและประเภทของการพัฒนาตามหลักความสามารถทั่วไป ของท้องถิ่น (General Competence) เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น สามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีภายในเขตพื้นที่ของตนให้ครอบคลุมได้ตามความต้องการในแต่ละพื้นที่ได้ โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจท้องถิ่นยังระบุการถ่ายโอนภารกิจ การสาธารณะของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดระบบรวมทั้ง รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะที่เหมาะสมภายในแต่ละท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจ ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เช่น ในเขตพื้นที่เกาะเมืองนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เมืองมรดกโลกที่ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมจากองค์การ การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization หรือ ยูเนสโก: UNESCO ในปี พ.ศ. 2534 โดยมีกรม ศิลปากรมีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เพื่ออนุรักษ์และ คຸ້ມครองโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ขณะเดียวกันพื้นที่ส่วนใหญ่ในเกาะเมืองอยู่ ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างมีอำนาจบังคับกฎหมายภายในท้องถิ่นในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, 2556)

เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ด้านการดูแลรักษาความ สะอาดและควบคุมดูแลการปลูกสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขณะที่กรมศิลปากรมีอำนาจบริหารจัดการพื้นที่ ตลอดจนอนุรักษ์โบราณสถาน

โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ภายในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 2564) ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) จากบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานทั้ง 2 หน่วยงาน เห็นได้ว่าต่างก็มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ได้ ส่งผลให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อนกันของหน่วยงาน และกฎหมายที่บังคับใช้กฎหมายต้องอาศัยการตีความอาศัยช่องว่างในการบังคับใช้ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในฐานะเมืองท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของทุกหน่วยงานจะพบว่า กฎหมายที่ให้อำนาจทั้งหลายหน่วยงานมีลำดับศักดิ์เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละฝ่ายต่างใช้อำนาจโดยมิได้คำนึงถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) มิได้มีส่วนยืดหยุ่นหรือเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ได้ ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ฉบับปี พ.ศ. 2550 และฉบับปี พ.ศ. 2560 ต้องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน

ดังนั้น เมื่อกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และนโยบายของหน่วยงาน ทำให้เกิดเป็นปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่นและเกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน ส่งผลกระทบและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ขึ้นมากมาย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่อยู่ในอำนาจบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, และที่สำคัญพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทั่วไปในการควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้างภายในท้องถิ่น (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556) อีกทั้ง ท้องถิ่นยังสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นแนวปฏิบัติใช้บังคับในพื้นที่ได้ (สินธิ์ บุญสิทธิ์, 2550) จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อหาแนวทางการใช้อำนาจและบริหารจัดการพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

เขตพื้นที่นครประวัติศาสตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นครประวัติศาสตร์ให้มีความเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

3. เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย

1.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) คือ ตัวแทนผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้บริหาร ได้แก่ นายก รองนายก และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน และ 2) กลุ่มงานฝ่ายปกครอง ได้แก่ หัวหน้า รองหัวหน้า และเจ้าหน้าที่งานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 4 คน 3) นักวิชาการด้านกฎหมาย จำนวน 3 คน และ 4) หน่วยงานกลางประกอบด้วย กระทรวงวัฒนธรรม หรือกรมศิลปากร จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 15 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายและพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ไม่นต่ำกว่า 3 ปี

1.2 เนื้อหา ได้แก่ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และอินเทอร์เน็ต บทความ ตำรา คัดสำเนาจากรายงานการวิจัยหรือบทความตามเว็บไซต์

2. ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหาของเครื่องมือ จำนวน 5 ท่าน แล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรงโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC ได้เท่ากับ 0.50 - 1.00 (บุญชม ศรีสะอาด, 2556) นำไปทดลองใช้กับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach, L. J., 1990) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.92 และจัดทำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ แบ่งเป็น 3 ตอน คือ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน 2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์ และ 3) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์

3. ด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิเคราะห์เอกสาร) ระยะที่ 2 ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์ (แบบสัมภาษณ์) ระยะที่ 3 เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์โดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

4. ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการใช้ข้อมูลจากเอกสาร (Content Analysis) และเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการลดทอนข้อมูลแบบตีความสร้างข้อสรุปจัดหมวดหมู่และสรุปประเด็น

5. ระยะเวลาในการวิจัย คือ เดือนเมษายน 2565 ถึงเดือนกันยายน 2565

ผลการวิจัย

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า

1. การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับสำคัญที่เริ่มแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่เป็นวัฒนธรรมของชาติ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และ ปีพุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นในเขตรับผิดชอบของตนตามหลักการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ ปัจจุบันพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากยังไม่มียกย่องกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดให้อำนาจได้อย่างเต็มที่ และที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

2. การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระยะเปลี่ยนผ่านโดยเฉพาะในเชิงโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) บัญญัติรับรอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้โดยตรง จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังไม่มี การดำเนินการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

การศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พบว่า

1. ความซ้ำซ้อนด้านหน่วยงานในพื้นที่ คือ พื้นที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนมีหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันมีกรมศิลปากรมีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ซึ่งบังคับใช้ในพื้นที่เช่นเดียวกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกันประสบปัญหาการใช้อำนาจทับซ้อนกันในการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงาน

2. ความซ้ำซ้อนด้านกฎหมายในพื้นที่ คือ นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนเกาะเมืองซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามีอำนาจบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง โดยเฉพาะกฎหมายควบคุมอาคารที่มีการก่อสร้างอาคารมิให้กระทบต่อสถาปัตยกรรมอันเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม เช่นเดียวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 55 ซึ่งกำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือ ราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับบังคับใช้ในพื้นที่ทับซ้อนกับการบังคับใช้กฎหมายโบราณสถานและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ และทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ไม่เป็นเอกภาพโดยต้องรอคำสั่งจากหน่วยงานสั่งการลงมา ขาดประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับผู้บริหาร, สัมภาษณ์ข้อมูลเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2565 ที่ว่า

“อย่างไรก็ดี ในระยะเร่งด่วน ควรให้เทศบาล และกรมศิลปากร กำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินการจัดกิจกรรมบนพื้นที่โบราณสถาน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเทศบาล และกรมศิลปากรในการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา” (ผู้บริหาร, 2565)

สอดคล้องกับกลุ่มงานฝ่ายปกครอง, สัมภาษณ์ข้อมูลเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2565 ที่ว่า

“กำหนดให้ผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และสามารถบังคับใช้กฎหมายโดยถือให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 ทวิ มาตรา 21 และ มาตรา 21 ทวิ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากประเด็นข้อกฎหมายจะเห็นว่า อำนาจและการกิจ พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศิลปากรและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อนกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ให้อำนาจทั้งสององค์กรในการเข้าไปในโบราณสถาน โบราณวัตถุเพื่ออนุรักษ์ คุ้มครอง ปกครอง หรือฟื้นฟูโบราณสถาน

และโบราณวัตถุ ทำให้ต่างฝ่ายต่างอ้างกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเข้าจัดการปัญหาตามกฎหมายที่กำหนดภารกิจไว้” (กลุ่มงานฝ่ายปกครอง, 29)

และสอดคล้องกับนักวิชาการด้านกฎหมาย, สัมภาษณ์ข้อมูลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2565 ที่ว่า

“ การทับซ้อนด้านภารกิจตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มาจากการอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในสถานะระดับเดียวกัน ซึ่งหากพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐไม่ควรเป็นนิติบุคคลควรให้รัฐเท่านั้นเป็นนิติบุคคล ซึ่งการให้อำนาจของหน่วยงานตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ขึ้นตามมา” (นักวิชาการด้านกฎหมาย, 2565)

การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พบว่า จากการสนทนากลุ่มสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย การแก้ไขปัญหาด้านนโยบาย ต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลอนุรักษ์โบราณสถานจากเดิมที่อยู่กรมศิลปากรภายใต้กระทรวงวัฒนธรรมเพียงหน่วยเดียว ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลโบราณสถาน ภายใต้แนวคิด โบราณสถานตั้งอยู่ในพื้นที่ใด พื้นที่นั้นต้องดูแลรักษาโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง โดยให้กรมศิลปากรเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้ความช่วยเหลือดำเนินการ ให้คำปรึกษา หรือแนะนำเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ คุ้มครอง ปกป้องดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุภายในพื้นที่ของตน

2. ด้านกฎหมาย การแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้ รวมทั้งไม่เอื้อให้เข้าทำหน้าที่ตามกฎหมายของตนเองได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็น

การแบ่งเบาการดูแลรักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุของรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย สามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในด้านการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุในพื้นที่นครประวัติศาสตร์ พระนครศรีอยุธยา ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการ บริหารจัดการภายในท้องถิ่นในเขตรับผิดชอบของตนตามหลักการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ ตามมาตรา 249-254 แต่ทั้งนี้ยังไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดให้ใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ เป็นเพียง บทบัญญัติหลักการพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกระจายให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่านั้น การกำหนดรายละเอียดต้องมีกฎหมายรองในลำดับรองมารับรองต่อไป และ ด้านการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุในพื้นที่นคร ประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญ เกี่ยวกับการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) มีการบัญญัติรับรองส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้โดยตรง แต่ในขณะเดียวกันยังไม่มี การดำเนินการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายท้องถิ่น ได้อย่างเต็มที่ในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้ ดังที่ ศิริวิดี วิวิธคุณากร และ คณะ ได้กล่าวถึงทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปฏิรูปกระบวนการบริหาร

การปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาความปลอดภัยและให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้ โดยอิสระตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลในรูปแบบคณะกรรมการกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม (ศิริวิดี วิวิธคุณกร และคณะ, 2563)

การศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานในพื้นที่ เช่น กรมศิลปากร มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ พ.ศ. 2504 หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล ทำให้ในพื้นที่เดียวกันมีหลายหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย จนกระทั่งเกิดปัญหาด้านความซ้ำซ้อนด้านหน่วยงานในพื้นที่ ทั้งกรมศิลปากรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีหน้าที่เข้าไปดูแล ปกป้อง ป้องกัน ค้ำครอง และอนุรักษ์โบราณสถาน และมีการใช้อำนาจเพื่อตรวจดูบริเวณรอบโบราณสถานได้มีการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของทั้งสององค์กรมีลักษณะอำนาจหน้าที่เดียวกัน ซึ่งเกิดปัญหาทางข้อเท็จจริงที่ต้องตีความถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว และปัญหาด้านความซ้ำซ้อนด้านกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคารในพื้นที่ระหว่างกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) และส่วนท้องถิ่นมีการนำกฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุบังคับใช้ในพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ตามมา และเกิดปัญหาที่ตามมาหลายหลายประการ เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ การก่อสร้างอาคารทับซ้อน

โบราณสถานย่านการค้าโบราณ การขุดลอกคูคลองโบราณ จะเห็นได้ว่ากฎหมายหลายฉบับ บังคับใช้ในพื้นที่ทับซ้อนกับการบังคับใช้กฎหมายโบราณสถานและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ สุนีย์ ทองจันทร์ ได้กล่าวถึง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ผลการวิจัยพบว่า กรมศิลปากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกพระนครศรีอยุธยาว่า ต่างใช้อำนาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทชัดเจนมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะในท้องถิ่น โดยเฉพาะการกำหนดให้มีกฎหมายลูกที่กำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับภารกิจหรือกิจการเพื่อสาธารณะของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ, 2556)

การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ในด้านนโยบายต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแล อนุรักษ์โบราณสถานจากเดิมที่อยู่กรมศิลปากร ภายใต้กระทรวงวัฒนธรรมเพียงหน่วยเดียว ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแล โบราณสถาน ภายใต้แนวคิดโบราณสถานตั้งอยู่ในพื้นที่ใด พื้นที่นั้นต้องดูแลรักษาโบราณสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก และหน่วยงานใดที่มีความเกี่ยวข้องให้มีบทบาทสนับสนุนให้ความช่วยเหลือดำเนินการ ให้คำปรึกษา หรือแนะนำเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และในด้านกฎหมายควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ตามกฎหมายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อเป็นการแบ่งเบาการดูแลรักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุของรัฐ ส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังที่ พรพรรณ โปร่งจิตร์ ได้กล่าวว่า อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมของไทย มีความเสี่ยงต่อการถดถอยจากการเป็นมรดกโลก เนื่องจากการบริหารจัดการมรดกโลกไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินการ

ต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม ๆ ดังนั้น ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ด้วยการ ให้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลก เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ที่กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกรณีตามอนุสัญญาในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านการจัดองค์กรหรือหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยตรง (พรพรรณ โปรงจิตร์, 2561)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในด้านปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มี 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ความซ้ำซ้อนด้านหน่วยงานในพื้นที่ และ 2) ความซ้ำซ้อนด้านกฎหมายในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และช่องว่างจากการบังคับใช้กฎหมาย การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้แก่ ด้านนโยบายควรพิจารณาบทบาทของหน่วยงานและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และด้านกฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยกำหนดหน้าที่วางกรอบให้ชัดเจน และนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะในการนำวิจัยไปใช้ คือ รัฐควรเร่งออกกฎหมายกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยให้มีกฎหมายลูกให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองไว้ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป คือ

ควรศึกษาถึงรูปแบบของหน่วยงานเฉพาะสำหรับบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 โดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มงานฝ่ายปกครอง. (2565 พฤษภาคม 29). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. (ชาติรี มหันตรัตน์ และปณณธร หอมบุญมา, ผู้สัมภาษณ์)
- เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. (2564). งานฝ่ายบริหาร. เรียกใช้เมื่อ 8 สิงหาคม 2564 จาก [https:// ayutthayacity.go.th/th/sub/124/index.html](https://ayutthayacity.go.th/th/sub/124/index.html)
- นภาพร จิระนันท์พิระวัติ. (2560). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. เรียกใช้เมื่อ 8 สิงหาคม 2564 จาก http://118.174.12.141/documentdocuments/documents/ Individual_ Study_ 162.pdf
- นักวิชาการด้านกฎหมาย. (20 พฤษภาคม 2565). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. (ชาติรี มหันตรัตน์ และปณณธร หอมบุญมา, ผู้สัมภาษณ์)
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย. (เล่มที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาการพิมพ์.
- ปณณธร เขียวชัยพุกฤษ. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์, 3(2), 183-196.
- ผู้บริหาร. (29 พฤษภาคม 2565). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา. (ชาติรี มหันตรัตน์ และปณณธร หอมบุญมา, ผู้สัมภาษณ์)
- พรพรรณ โปรงจิตร์. (2561). นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวาร: การถอดถอนจากการเป็นมรดกโลก. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 21(2561), 148-158.
- ศิริวดี วิวิธคุณากร และคณะ. (2563). การปกครองท้องถิ่นในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 4(2), 357-374.

- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์
คุ้มครองแหล่งมรดกโลก เล่มที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก.
กรุงเทพมหานคร, บริษัท โมโนกราฟ สตูดิโอ จำกัด.
- สินีทธิ์ บุญสิทธิ์. (2550). กฎหมายควบคุมอาคาร วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบัน
พระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.
- สุนีย์ ทองจันทร์ และคณะ. (2556). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการ
โบราณสถาน โบราณวัตถุ และสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing. (5th ed.). New York:
Harper Collins. Publishers.