

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก

ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ¹

ธมลลักษณ์ สบายยิ่งดลเดช²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิด เกี่ยวกับ มรดกโลกทางวัฒนธรรม ทางธรรมชาติ และ มรดกโลกแบบผสม ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และความเข้าใจว่า ในอดีตก่อนที่จะมีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในโลกตกอยู่ในภาวะที่ได้รับการคุกคามเป็นอย่างมาก โดยมีสาเหตุมาจาก การเสื่อมโทรมลงตามธรรมชาติ การสงคราม อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ด้วยวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้น ส่งผลให้เกิดการทำลายและความเสื่อมโทรมต่อมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง รุนแรงและรวดเร็ว ทั้งนี้ความเสื่อมโทรมหรือการสูญสลายขององค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติก่อให้เกิดความสูญเสียที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อมรดกของมวลมนุษยชาติ

นอกจากนี้การดำเนินงานคุ้มครองป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติในระดับชาติไม่สามารถกระทำได้โดยครบถ้วนสมบูรณ์ สืบเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และวิทยาการของดินแดนอันเป็นที่ตั้งของมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเหล่านั้น

ในปีพ.ศ.2497 (ค.ศ.1954) เป็นจุดเริ่มต้นของการตัดสินใจในการสร้างเขื่อน Aswan High Dam ขึ้นซึ่งเขื่อนแห่งนี้ได้ก่อให้เกิดทะเลสาบขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ หุบเขาแห่งลุ่มน้ำไนล์ ที่ราบสูงลุ่มน้ำไนล์จากเมือง Aswan ประเทศอียิปต์ไปจนถึง The Dal Cataract ในประเทศซูดาน พื้นที่เหล่านี้เป็นบริเวณที่มีแหล่งอารยธรรมเก่าแก่ตั้งแต่สมัยโบราณที่รู้จักกันในชื่อของนูเบีย (Nubia)

ในปีพ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959) รัฐบาลอียิปต์และซูดานได้ร้องขอให้ทางองค์การยูเนสโกให้ความช่วยเหลือในการปกป้องและกอบกู้แหล่งโบราณสถานและ โบราณวัตถุที่กำลังอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายเหล่านั้นและในปีพ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) ผู้อำนวยการทั่วไปขององค์การยูเนสโกได้มีหนังสือเรียกร้องไปยังรัฐภาคีสมาชิกภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อที่จะรักษาโบราณวัตถุในนูเบีย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รตทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อเรียกร้องดังกล่าวก่อให้เกิดการขุดค้นและบันทึกแหล่งโบราณสถานนับร้อยแหล่ง มีการค้นพบโบราณวัตถุนับพันชิ้น โครงการกอบกู้นี้ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายวิหารที่มีความสำคัญเป็นจำนวนมากไปยังพื้นที่สูงกว่า โดยวิหารที่มีความสำคัญมากที่สุดได้แก่ The temple complexes of Abu Simbel and Philae โครงการนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2523 (1980) ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างมาก

ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การยูเนสโกเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการประสานงานระหว่างรัฐผู้บริจาค กับรัฐบาลของอียิปต์และซูดาน และสนับสนุนให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศดำเนินการทุกวิถีทางในการรักษาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมแห่งนูเบีย (The cultural heritage of Nubia) คณะกรรมการบริหารภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์อสุรณสถานแห่งนูเบียได้รับการก่อตั้งในปีพ.ศ. 2503 (ค.ศ.1960) มีหน้าที่คอยควบคุมและดำเนินกิจกรรมต่างๆตลอดจนมีการก่อตั้งกองทุน (Trust Fund) ขึ้นเพื่อช่วยในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ

หลังจากความสำเร็จของโครงการที่ได้รณรงค์เสร็จสิ้นไปแล้วนั้น ได้เกิดโครงการรณรงค์ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศครั้งใหม่ในปีพ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) เพื่อที่จะก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (The National Museum of Egyptian Civilization) ในกรุงไคโร

ดังนั้น เพื่อให้แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลกยังคงสามารถดำรงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก(UNESCO) จึงได้อาศัยธรรมนูญยูเนสโกภายใต้ข้อบัญญัติที่ให้องค์การฯมีภาระหน้าที่ในการบำรุงรักษา เพิ่มพูน และ เผยแพร่ความรู้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองป้องกันมรดกโลก

ในการประชุมใหญ่ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ สมัยสามัญครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส ที่ประชุมจึงเห็นสมควรให้ก่อตั้งระบบการดำเนินงานในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และมีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป

สาระสำคัญของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ.1972) ได้แก่ การที่อนุสัญญานับดังกล่าวก่อให้เกิดการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวระหว่างการอนุรักษ์ธรรมชาติและ การสงวนคุณค่าทางวัฒนธรรม ซึ่งอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อแนวทางที่ช่วยให้คนซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติตลอดจนความต้องการขั้นพื้นฐานในการรักษาภาวะความสมดุลระหว่างคนกับธรรมชาติ

ทั้งนี้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับแหล่งธรรมชาติหรือวัฒนธรรมที่มีความเหมาะสมสำหรับการรวบรวมเข้าไว้ในบัญชีรายชื่อแหล่งมรดกโลก (World Heritage List)

เนื้อหาของอนุสัญญาได้กำหนดถึงภาระหน้าที่ของรัฐสมาชิก (States Parties) ในการระบุถึงแหล่งที่มีศักยภาพ และคุณค่าความสำคัญของแหล่งที่สมควรได้รับการปกป้องและสงวนรักษา เมื่อมีการลงนามในอนุสัญญาแล้วแต่ละประเทศต้องมีการให้ปฏิญญาว่าจะดำเนินการอนุรักษ์ไม่เฉพาะแต่เพียงแหล่งมรดกโลกที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ประเทศของตนเท่านั้น แต่ยังต้องให้การปกป้องคุ้มครองแหล่งที่เป็นมรดกของชาติอื่นด้วย

อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องคุ้มครอง สงวน รักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติอันทรงคุณค่าที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก โดยอาศัยกลไกสำคัญในการคัดเลือกแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐสมาชิกเพื่อนำไปสู่การขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ยังไม่ชัดเจนไม่ครอบคลุม ด้วยปัญหาหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาการคุ้มครองมรดกโลกจากอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ รวมทั้งเอกสารอื่นๆซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองมรดกโลก จึงพบประเด็นปัญหาตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติดังต่อไปนี้

ปัญหาประเด็นแรก ปัญหาการขัดแย้งเรื่องที่ตั้งของแหล่งที่จะขอขึ้นทะเบียนกล่าวคือ การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้น รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติทุกรัฐย่อมมีสิทธิที่จะเสนอแหล่งอันมีที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตแห่งรัฐของตนยื่นเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อขอรับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นแหล่งมรดกโลกได้ ภายใต้ขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้ในอนุสัญญาฯ

ทั้งนี้แหล่งที่จะเสนอชื่อต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อขอรับการพิจารณาให้เป็นมรดกโลกนั้น จะต้องเป็นแหล่งที่ถูกบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นก่อน นอกจากนี้แล้ว ภายใต้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวมาตรา 11 ข้อ 3. ได้วางหลักไว้ว่า การพิจารณาบรรจุทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติให้อยู่ใน “บัญชีรายชื่อมรดกโลก” จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ทรัพย์สินสมบัติ หรือทรัพย์สินที่จะพิจารณาบรรจุไว้ใน “บัญชีรายชื่อมรดกโลก” มีที่ตั้งอยู่ในอาณาเขต หรือ เขตอำนาจศาลมากกว่าหนึ่งรัฐจะต้องไม่เป็นเหตุให้เกิดการโต้แย้งจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาจึงพบปัญหากฎหมายโดยแบ่งออกเป็นสองกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

1.1 รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ยินยอม

ในกรณีที่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ยินยอม จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการที่ทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติหรือแหล่งต่างๆเหล่านั้นจะไม่สามารถถูกรักษาให้อยู่ในบัญชีรายชื่อมรดกโลกได้

หรืออาจกล่าวได้ว่า ทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือ แหล่งต่างๆดังกล่าว นั้น จะไม่สามารถถูกระบุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกต่อไปได้ อีกทั้งภายใต้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวไม่มีมาตราใดได้ระบุถึงวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขจะเป็นการตัดโอกาสในการคุ้มครองและการอนุรักษ์แหล่งดังกล่าว

1.2 รัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว

กรณีเช่นนี้หากรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ยินยอมจะส่งผลให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากอนุสัญญาฉบับดังกล่าวยอมไม่ผูกพันรัฐที่ไม่ยินยอมดังกล่าวและไม่เกิดพันธกรณีที่รัฐดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตาม จึงนำไปสู่ปัญหาในการบรรจุทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติเหล่านั้นให้อยู่ใน บัญชีรายชื่อมรดกโลก

หรืออาจกล่าวได้อีกเช่นกันว่า ทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือ แหล่งต่างๆดังกล่าว นั้น จะไม่สามารถถูกระบุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกต่อไปได้ อีกทั้งภายใต้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวไม่มีมาตราใดได้ระบุถึงวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของความเป็นมรดกโลกในรัฐภาคีที่ถอนตัวออกจากอนุสัญญา กล่าวคือ ทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือ แหล่งเมื่อได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกแล้วนั้น จะมีสถานะของความเป็นมรดกโลกอันทรงคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติและ จะต้องได้รับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆที่อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติได้กำหนดไว้ รวมถึงการได้สิทธิต่างๆในฐานะที่เป็นมรดกโลกอีกด้วย

ทั้งนี้ เมื่อรัฐภาคีอันมีทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือ แหล่งมรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนนั้นถอนตัวออกจากการเป็นภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติแล้ว ย่อมทำให้รัฐดังกล่าวไม่มีพันธกรณีที่จำต้องปฏิบัติตามในฐานะของการเป็นรัฐภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาอีกต่อไป ปัญหาที่ตามมาคือ มรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไปแล้วเหล่านั้นจะยังคงสถานะของความเป็นมรดกโลกอยู่ต่อไปหรือไม่ อีกทั้งสิทธิต่างๆที่เคยได้รับเพื่อการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลกจะยังคงได้รับต่อไปหรือไม่ และจะมีมาตรการในการบริหารจัดการต่อไปอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดที่ได้ระบุถึงกรณีดังกล่าวรวมถึงวิธีการแก้ไขกรณีดังกล่าวไว้แต่อย่างใด อีกทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้มีการระบุถึงปัญหาคาถากรณีดังกล่าวไว้แต่ประการใด

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งความเป็นมรดกโลก

กล่าวคือ แหล่งมรดกโลกเมื่อได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว ย่อมเป็นที่รู้จัก มีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล ย่อมได้รับความคุ้มครองในสถานะที่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ การคงไว้ซึ่งความเป็นมรดกโลกจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง หากมีการปล่อยปะละเลย ขาดการดูแลรักษาหรือเกิดกรณีที่มาตรการภายในรัฐนั้นขัดแย้งกันเอง ขาดการบริหารจัดการที่ดี เกิดการพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัย การจัดการที่ดิน ขาดกฎหมายการอนุรักษ์ ขาดการบังคับใช้กฎหมาย หรือเกิดการละเมิดต่อกฎหมาย เหตุต่างๆ เหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งการคุกคามและความเสื่อมโทรมอันทำให้คุณค่าของความเป็นมรดกโลกนั้นลดทอนลง

ตัวอย่างกรณีศึกษา อุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชรซึ่งได้จดทะเบียนเป็นมรดกโลกภายใต้ชื่อ เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญครั้งที่ 15 เมื่อปี พ.ศ. 2534 ที่เมืองคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย สภาพปัจจุบันพบว่า

ได้มีปลูกสร้างหมู่บ้านจัดสรร อีกทั้งบ้านเรือนประชาชนภายในพื้นที่บริเวณโดยรอบแหล่งมรดก ซึ่งเห็นได้ว่ากระทบต่อสภาพลักษณะของความเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมอันทรงคุณค่าของความโดดเด่นเป็นสากลอย่างมาก

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกโดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) จากการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ ณ กรุงคาร์เทจ ประเทศตูนิเซีย เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2534 ด้วยหลักเกณฑ์มาตรฐานมรดกทางวัฒนธรรมตรงกับคุณสมบัติข้อที่ 3 ที่ว่า “เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักฐานของวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบันหรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว”

สภาพปัจจุบัน บริเวณนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา พบว่า มีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยมีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนอย่างหนาแน่นบริเวณโดยรอบแหล่งมรดกโลก อีกทั้งร้านค้าบางแห่งยังได้ทำการตั้งร้านเพื่อขายของโดยติดชิดกับกำแพงแหล่งมรดกโลก

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งความเป็นมรดกโลกภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดระบุถึงกระบวนการในการตรวจสอบโดย ยูเนสโก (UNESCO) หลังจากที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว

แต่ปรากฏในเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ถึงการปกป้องคุ้มครองและการบริหารจัดการในขั้นตอนก่อนการขึ้นทะเบียน โดยรัฐภาคีจะต้องแสดงให้เห็นว่าจะมีการปกป้องคุ้มครองในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น หรือ ในระดับของกลุ่มคนร่วมวัฒนธรรมประเพณี โดยจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเป็นเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อพิจารณาในขั้นตอนของการเสนอชื่อเพื่อขอขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้ตามเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก ได้มีการระบุถึงการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการซึ่งมีสาระสำคัญว่า เอกสารการเสนอแหล่งมรดกเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับแนวทางในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินการ โดยจะต้องมีการระบุตัวชี้วัดหลักซึ่งอาจจะเป็นตัวชี้วัดที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว หรืออาจมีการนำเสนอตัวชี้วัดใหม่ๆ ขึ้นมาเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อใช้ในการตรวจวัดและประเมินสภาพของการอนุรักษ์แหล่งมรดกที่ขอรับการขึ้นทะเบียนว่าได้รับการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรการในการอนุรักษ์ที่กำหนดหรือไม่

เห็นได้ว่าจากข้อบ่งชี้กล่าวเป็นการระบุถึงขั้นตอนก่อนการได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลก กล่าวคือ เป็นการระบุถึงขั้นตอนในการขอรับการขึ้นทะเบียน

โดยไม่ปรากฏว่ามีการระบุถึงขั้นตอนการตรวจสอบหลังจากการได้รับการขึ้นทะเบียนที่แน่ชัดถึงการคงไว้ซึ่งความเป็นแหล่งมรดกโลกแต่ประการใด

ปัญหาประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกกล่าวคือ ตามเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ได้ระบุถึงนโยบายการจำกัดจำนวนแหล่งมรดกโลกไว้ หากปรากฏว่าแหล่งที่ขอรับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกนั้นมีคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่เหมือนกันกับแหล่งอื่นไม่ว่าจะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกแล้วหรือยัง ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนแต่ปรากฏในบัญชีรายชื่อเบื้องต้นไม่ว่าจะภายใน หรือภายนอก ประเทศของแหล่งดังกล่าว แม้ทุกแหล่งจะเข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่สามารถได้รับการพิจารณาขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ก็ตาม แต่ด้วยนโยบายการจำกัดจำนวนแหล่งมรดกโลกดังกล่าว ทำให้มีเพียงแหล่งเดียวเท่านั้นที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อันแสดงถึงความเป็นตัวแทนในคุณลักษณะต่างๆ

จากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เป็นการตัดโอกาสในการที่ทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือแหล่งอันทรงคุณค่า หรือควรค่าแก่การอนุรักษ์ จะได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญานับดังกล่าว เพื่อการอนุรักษ์ให้คงอยู่ต่อไป หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการอนุรักษ์ภายในประเทศอันเป็นเจ้าของที่ตั้งของแหล่งดังกล่าวนั้นไม่

เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นด้วยสาเหตุมาจากการขาดงบประมาณหรือด้วยสาเหตุอื่นใด กรณีดังกล่าวเช่นนี้จะส่งผลให้เกิดการคุกคามและเสื่อมสลายลงของแหล่งอันควรค่าแก่การอนุรักษ์นั้น

จากการศึกษาค้นคว้าอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ รวมทั้งเอกสารอื่นๆซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองมรดกโลก ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ควรมีการปรับปรุงและแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ การจัดทำเป็นเอกสารในรูปแบบอื่นใดที่มีผลบังคับใช้ได้กับรัฐต่างๆ หรือการหาข้อยุติต่อปัญหาโดยการจัดการประชุมระหว่างประเทศซึ่งระบุถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องที่ตั้งของทรัพย์สิน ทรัพย์สินสมบัติ หรือแหล่งที่รัฐมีความประสงค์จะเสนอชื่อเพื่อขอรับการพิจารณาขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลก พร้อมทั้งระบุถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลายแนวทาง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาอันเป็นอุปสรรคในการคุ้มครองมรดกโลก

2. ในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับสถานะของความเป็นมรดกโลกในรัฐภาคีที่ถอนตัวออกจากอนุสัญญาปัญหาดังกล่าวควรจะมีการแก้ไขโดยการแก้ไขอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรือ การจัดทำเป็นเอกสารในรูปแบบอื่นใด รวมถึงการหาข้อยุติโดยจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อระบุถึงการให้รายละเอียดหรือข้ออธิบายอื่นใดที่มีความชัดเจนในประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องมีการระบุถึงสถานะของความเป็นมรดกโลกว่ายังคงมีอยู่ต่อไปหรือไม่ อีกทั้งการคุ้มครอง และการบริหารจัดการต่อไปจะเป็นไปในรูปแบบใด เพื่อให้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ควรมีการระดมมาตรการในการบริหารจัดการเพื่อการคงไว้ซึ่งความเป็นมรดกโลกในหลายมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามผลการดำเนินการด้านการอนุรักษ์เป็นรอบระยะเวลา โดยให้รัฐที่มีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินสมบัติรวมถึงแหล่งที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้ว ส่งรายงานอันเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือทรัพย์สินสมบัติรวมถึงแหล่งดังกล่าวถึงสภาพปัจจุบัน

อีกทั้งยังควรมีการสอดส่องดูแลหรือส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมรดกโลกซึ่งควรจะเป็นคนชาติอื่นในรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าว ลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจ ติดตาม สภาพปัจจุบันของแหล่งมรดกโลกที่ถูกขึ้นทะเบียนแล้ว

ในส่วนของการส่งคนสัญชาติอื่นเข้ามาดำเนินการสำรวจ ติดตามและประเมินผลนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการคุ้มครองมรดกโลกให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากคนในรัฐอาจมีการรายงานแบบเอื้อประโยชน์ให้แก่ประเทศของตนได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ซึ่ง ตามเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ได้ระบุถึงนโยบายการจำกัดจำนวนแหล่งมรดกโลกไว้

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นการตัดโอกาสที่ทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือ แหล่งอันควรค่าแก่การอนุรักษ์จะได้รับการคุ้มครอง

อีกทั้งหากเป็นกรณีที่มีสมบัติ ทรัพย์สิน หรือแหล่งดังกล่าวที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีข้อจำกัดหรือปัญหาทางด้านงบประมาณอันส่งผลต่อการคุ้มครองแหล่งดังกล่าว จะเกิดปัญหาที่ตามมาคือ การเสื่อมสลายลงของทรัพย์สินสมบัติ ทรัพย์สิน หรือแหล่งดังกล่าวได้

ดังนั้น จึงควรมีการตัดนโยบายในเรื่องดังกล่าวออก อีกทั้งควรมีการระบุถึงวิธีการหรือสิทธิต่างๆ ในด้านการอนุรักษ์เฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ดังกรณีของ GATT 1994 โดยองค์การการค้าโลก ซึ่งได้ระบุถึงสิทธิพิเศษของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไว้เป็นการเฉพาะ

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติเป็นแหล่งมรดกโลก,พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร:อ.ที.พัชรวิชัย, 2561), หน้า 14.

สำนักงานมรดกโลกทางธรรมชาติ,มรดกโลกทางธรรมชาติ,พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ:บริษัท ดีดี มีเดีย พลัส จำกัด, 2558) ,หน้า 42.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ คุ้มครองแหล่งมรดกโลกเล่มที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก. (กรุงเทพฯ:สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม). 2556. หน้า 12-14.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.คู่มือการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและแหล่งมรดกทางธรรมชาติเป็นแหล่งมรดกโลก,พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร:อ.ที.พัชรวิชัย, 2561), หน้า 21.