

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตโบราณสถาน เพื่อการอนุรักษ์พัฒนาทางเศรษฐกิจ¹

สิทธิันทน์ จันทน์คร²

สืบเนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานของรัฐเข้ามามีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินได้ในหลาย ๆ เรื่องซึ่งรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการใช้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่เป็นเขตโบราณสถานตามที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะและทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของ ความเป็นชาติอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยและความมั่นคงของชาติด้วย การจะประกาศขึ้นทะเบียนให้สถานที่ใดเป็นโบราณสถานนั้น ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ให้ตรงกับความหมายของโบราณสถานตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งกล่าวว่า “โบราณสถาน” นั้น หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่ง โดยอายุ หรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่ง โบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย ซึ่งจากนิยามคำว่า “โบราณสถาน” ดังกล่าวมาข้างต้น การที่จะระบุว่าอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่แห่งใดเป็นโบราณสถานที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของ อสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่แห่งนั้นว่ามีลักษณะเข้าตามนิยามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่แห่งใดจะถือเป็น “โบราณสถาน” จะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่ซึ่งโดยอายุ หรือลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์ หรือสถานที่แห่งนั้นจะต้องเป็น ประโยชน์ทางด้านใดด้านหนึ่งหรือทั้งหมด ได้แก่ ประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือโบราณคดี³ และเมื่ออสังหาริมทรัพย์

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตโบราณสถานเพื่อการอนุรักษ์พัฒนาทาง เศรษฐกิจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กรมศิลปากร, สำนักงานเลขานุการกรม, กลุ่มนิติการ, คู่มือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง , (กรุงเทพมหานคร : สมาพันธ์ 2548), หน้า 48.

หรือสถานที่แห่งใดมีลักษณะเข้าตามองค์ประกอบของการเป็น “โบราณสถาน” ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่แห่งนั้นจะได้รับ การคุ้มครองด้วยมาตรการทางกฎหมายโดยมีอธิบดีกรมศิลปากร เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ในการควบคุม ดูแลรักษา ปกป้อง คุ้มครอง สงวนรักษาโบราณสถาน

ซึ่งเมื่อรัฐได้กำหนดให้สถานที่หรือบริเวณแห่งใดเป็นเขตโบราณสถานแล้ว จึงอาจก่อให้เกิดการ จำกัดสิทธิหรือผลกระทบต่อการใช้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครอง ในที่ดินนั้นบาง ประการโดยผลกระทบหรือการจำกัดสิทธิที่เห็นได้ชัด คือ ผลกระทบต่อการปลูกสร้าง ซ่อมแซม รื้อถอนสิ่ง ปลูกสร้างในเขตที่ดินโบราณสถานเนื่องจาก โบราณสถานที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียน โบราณสถานและ กำหนดแนวเขตที่ดินโบราณสถาน เรียบร้อยแล้วนั้น การปลูกสร้างอาคารตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุม การก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานหรือการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด หรือ ปลูกสร้าง อาคาร ภายในบริเวณโบราณสถานจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรก่อน และถ้าหนังสือ อนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย และที่ว่า “ถ้าหนังสือ อนุญาตนั้น กำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย” นั้น เงื่อนไขในที่นี้ ก็คือรายการ รูปแบบของ อาคารที่จะปลูกสร้างนั่นเอง โดยกรมศิลปากร มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบของอาคาร ที่จะทำการ ก่อสร้าง ขนาดของอาคาร รวมทั้งพื้นที่ ตั้งของอาคารที่จะปลูกสร้างในเขตที่ดินโบราณสถาน ได้ตาม กฎหมาย

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองโบราณสถานของรัฐตามกฎหมายไทย สิทธิของ เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ได้รับความเสียหายจากการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ที่เป็นเขตโบราณสถาน พบว่า ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและข้อจำกัดสิทธิของเจ้าอสังหาริมทรัพย์ บนที่ดินในเขต โบราณสถานในการปลูกสร้างอาคาร ซึ่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ได้ให้อำนาจกรมศิลปากรในการ ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ หรือการกำหนดเขตที่ดินใดเป็นโบราณสถาน โดยให้มีอำนาจ ที่จะ กระทำได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กรมศิลปากรสามารถใช้ดุลพินิจ ในการ พิจารณาว่าสมควรจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตโบราณสถาน หรือกล่าวได้ว่า กรม ศิลปากรนั้นมีอำนาจที่จะกำหนดเขตโบราณสถานได้ ไม่ว่าจะเป็นที่ของรัฐ หรือแม้แต่ที่ของเอกชน โบราณสถานหรือเขตโบราณสถานจึงมิได้ทั้งที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ เอกชนด้วย เมื่ออสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่แห่งใดมีลักษณะเข้าตาม องค์ประกอบของการเป็นโบราณสถาน ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่ แห่งนั้นจะได้รับการคุ้มครองด้วยมาตรการทาง กฎหมายโดยมีอธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม ดูแลรักษา ปกป้อง คุ้มครอง สงวนรักษาโบราณสถาน ซึ่งการ ปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน หรือการซ่อมแซม แก้ไข

เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้าย โบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือชุดคัน
สิ่งใดภายในบริเวณโบราณสถานจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อน และถ้าหนังสือ
อนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย ตามมาตรา 10 และที่ว่า “ถ้าหนังสือ
อนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติ ตามเงื่อนไขนั้นด้วย” นั้น เงื่อนไขในที่นี้ ก็คือรายการ
รูปแบบของการที่จะปลูกสร้างนั่นเอง จึงเห็นได้ว่ากรมศิลปากรมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบของอาคาร ที่
จะทำการก่อสร้าง รวมทั้งขนาดของอาคารที่จะปลูกสร้างในเขตที่ดิน โบราณสถานได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็น
การจำกัดสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น⁴ เนื่องจากต้องสูญเสียโอกาสในทาง เศรษฐกิจ ไม่สามารถ
นำที่ดินของตนมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว กลับมิได้บัญญัติถึง หลักเกณฑ์ใน
การจ่ายค่าชดเชย หรือเยียวยาความเสียหายจากการถูกจำกัด สิทธิในที่ดินไว้แต่อย่างใด

ประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือของรัฐในการออกแบบ สถาปัตยกรรม อาคาร และ
งบประมาณ โดยการจะปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ภายในเขต โบราณสถาน ของประเทศไทยในปัจจุบัน นั้น
ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) รวมถึงกฎ ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดกรมศิลปากร
มีอำนาจในการ กำหนดรูปแบบของอาคารที่จะทำการ ก่อสร้างภายในเขตของโบราณสถาน รวมทั้งขนาด
ของอาคารที่จะปลูกสร้าง รูปแบบทาง สถาปัตยกรรมต่าง ๆ ในเขตที่ดิน โบราณสถานได้ ตามกฎหมาย แต่
กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการช่วยเหลือการออกแบบอาคาร โรงเรือน ที่
จะอนุญาตให้ปลูกสร้างภายในเขตโบราณสถาน ซึ่งทำให้เกิด ปัญหาในการออกแบบอาคารของเจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเมื่อรัฐไม่มีมาตรการในการช่วยเหลือเอกชนในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้เกิดความ
คลาดเคลื่อนในรูปแบบการก่อสร้าง โดยอาจจะต้องสูญเสียเงินค่าออกแบบไปโดยเปล่าประโยชน์

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาโบราณสถานเพื่อประโยชน์ในเชิง เศรษฐกิจ เนื่องจากการ
อนุรักษ์ตามแนวความคิดสมัยใหม่จะต้องมีพัฒนาการไปพร้อมกับการเติบโตของชุมชนและยุคสมัยด้วย
โดยไม่ควรแยกส่วนการเติบโตของชุมชนกับการอนุรักษ์พื้นที่ ทางวัฒนธรรมออกจากกัน แต่ควรสอดคล้อง
เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การอนุรักษ์เพื่อการศึกษาและการอนุรักษ์เชิงท่องเที่ยว โดยเฉพาะการ
เติบโตของการท่องเที่ยวในสถานการณ์ปัจจุบัน สถานที่ท่องเที่ยวตามเมืองประวัติศาสตร์ก็เต็มไปด้วยผู้คน
จำนวนมากขึ้น ล้วนส่งผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ต่อสถานที่ท่องเที่ยวด้วย ซึ่งส่งผลดีทางด้านเศรษฐกิจต่อสถานที่
ท่องเที่ยวเหล่านั้นเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงพระราชบัญญัติ โบราณสถาน
โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับที่แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เท่านั้น
ที่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์
เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรม ของชาติเพื่อธำรง

⁴ สมจิตร ทองศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท
ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด, 2565), หน้า 118

คุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยและความมั่นคงของชาติ⁵ โดยกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายเชิงควบคุมเกือบทั้งหมด จึงทำให้ไม่มีการพัฒนา โบราณสถานซึ่งเป็นมรดก ทางวัฒนธรรมในทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมให้เกิดประโยชน์ได้ อย่างแท้จริง ซึ่งทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ในทุกระดับเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิด เป็นประโยชน์แก่ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ อย่างสูงสุด ให้เกิดการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศทั้งดงนามหรือมีคุณค่าในทาง ธรรมชาติ

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การอนุรักษ์โบราณสถานและการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน อสังหาริมทรัพย์ในเขตโบราณสถาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ รัฐและเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ใน ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บนที่ดินในเขตโบราณสถานในการ ปลูกสร้างอาคาร ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) จากเดิมที่รัฐได้ออกกฎหมาย บังคับ ห้ามเอกชนก่อสร้างอาคารหรือโรงงานในที่ดินของตนเองเพียงอย่างเดียว มิได้กำหนดมาตรการ ให้ส่วน ราชการผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถชดเชยการถูกลิดรอนสิทธิของเอกชนในลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นการ กระทำที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนทำให้เอกชนได้รับความ เสียหาย จากการถูก จำกัดสิทธิดังกล่าว โดยเพิ่มให้มีมาตรการในการจ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายจากการ ถูกจำกัดสิทธิ แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินภายในเขตโบราณสถาน โดยควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง จากเดิมที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การก่อสร้าง อาคาร ภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจาก อธิบดี” โดยเพิ่มเงื่อนไขไปว่า “ในกรณีที่อธิบดีไม่สามารถอนุญาตให้มีการปลูกสร้าง อาคารตามกฎหมายว่า ด้วยการ ควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานได้เนื่องจากจะทำให้ โบราณสถานแห่งนั้น เสียหาย หรือมีคุณค่าลดลงนั้น ให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมีสิทธิได้รับค่าชดเชย ความเสียหายจากการถูก จำกัดสิทธิในทรัพย์สินจากรัฐได้ตามที่เป็นจริง”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือของรัฐในการออกแบบสถาปัตยกรรม อาคาร และงบประมาณ ผู้ศึกษา เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เนื่องจากรัฐมีอำนาจ ในการกำหนดรูปแบบของอาคาร ที่จะทำ

⁵ กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สมาพันธ์, 2552) น.10.

การก่อสร้างภายในเขตของโบราณสถาน รวมทั้งขนาด ของอาคารที่จะปลูกสร้าง รูปแบบทาง สถาปัตยกรรม ต่าง ๆ ในเขตที่ดินโบราณสถานได้ตาม กฎหมาย แต่กฎหมาย ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้หน่วยงาน ของรัฐมี หน้าที่ในช่วยเหลือการออกแบบอาคาร โรงเรือนที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างภายในเขตโบราณสถาน ซึ่งทำให้ เกิดปัญหาในการออกแบบอาคารของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเมื่อรัฐไม่มีมาตรการในการ ช่วยเหลือ เอกชนในเรื่องดังกล่าว จึงทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในรูปแบบการก่อสร้าง โดยอาจจะต้องสูญเสีย เงินค่า ออกแบบไปโดยเปล่าประโยชน์ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถาน หรือส่วนต่าง ๆ ของโบราณสถาน หรือชุด ชิ้นสิ่งใด ๆ หรือปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณ โบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดี หรือได้รับ อนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติ ตาม เงื่อนไขด้วย” ซึ่งเงื่อนไขในมาตรานี้ก็คือรายการรูปแบบของการที่จะปลูกสร้างนั่นเอง โดยแต่ละพื้นที่ ก็จะมี รูปแบบที่แตกต่างกันไปตามภูมิทัศน์โดยรวมของแต่ละพื้นที่ ดังนั้นควรแก้ไขมาตรา 10 โดยเพิ่ม วรรคสองว่า “เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีความประสงค์จะปลูกสร้างอาคารภายใน เขตโบราณสถาน มีสิทธิ ให้กรม ศิลปากรช่วยเหลือในการออกแบบอาคารที่จะทำการปลูกสร้างได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาโบราณสถานเพื่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ .2504 (แก้ไข เพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) เนื่องจากการอนุรักษ์สมัยใหม่นั้น จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาไปพร้อมกับ การ เติบโตของชุมชนและยุคสมัยด้วย โดยไม่ควรแยก ส่วนการเติบโตของชุมชนกับการอนุรักษ์พื้นที่ทาง วัฒนธรรมออกจากกัน แต่ควรสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การอนุรักษ์เพื่อการศึกษา และ การอนุรักษ์เชิงท่องเที่ยว โดยเฉพาะการเติบโตของการท่องเที่ยวในสถานการณ์ปัจจุบันล้วนส่งผล กระทบ ด้านต่าง ๆ ต่อสถานที่ท่องเที่ยวเพราะเกิดความต้องการอย่างมหาศาลของนักท่องเที่ยวในทุก ๆ ด้าน ซึ่งส่งผล ดีทางด้านเศรษฐกิจต่อสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านั้นเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย มีเพียง พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 และฉบับ ที่ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ .2535 เท่านั้นที่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการคุ้มครอง ปกป้อง อนุรักษ์ บำรุงรักษา พื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะและทรัพย์สินมรดกทางศิลปะ วัฒนธรรมของชาติเพื่อธำรงคุณค่า และเอกลักษณ์ของความเป็นชาติอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคม ไทยและความมั่นคงของชาติ โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเชิงควบคุมเกือบทั้งหมด จึงทำให้ไม่มีการ พัฒนา โบราณสถานซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมในทางเศรษฐกิจตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในทางปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมโดยควรมีการออกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ตาม กฎหมายในการควบคุมดูแล รักษา พัฒนาโบราณสถานมีอำนาจเข้าไปทำสัญญากับเอกชน ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ในโบราณสถานหรือกำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในเขตโบราณสถานสามารถเข้าทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เพื่อ ร่วมกันพัฒนาโบราณสถานนั้นจะเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างสูงสุด หรือร่วมกันพัฒนา เพื่อให้บริเวณรอบ ๆ โบราณสถานเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและสามารถจัดหารายได้จากการ

ท่องเที่ยว เพื่อให้ประชาชนเกิดความร่วมมือในการอนุรักษ์โบราณสถานและเกิดทัศนคติที่ดีต่อการอนุรักษ์โบราณสถานได้อย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งอาจจะทำให้การใช้ประโยชน์พื้นที่ และที่ดินในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ อันจะส่งผลให้เกิดการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือ โบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศทั้งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

เอกสารอ้างอิง

กรมศิลปากร, สำนักงานเลขานุการกรม, กลุ่มนิติการ, คู่มือพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพมหานคร : สมาพันธ์ 2548).

กรมศิลปากร, คู่มือการดูแลรักษาโบราณสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สมาพันธ์, 2552).

สมจิตร ทองศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด, 2565).