

การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย¹

อภิสิทธิ์ แก้วสุทธิ²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟยังมีปัญหาหลายประการที่สำคัญ

กิจการรถไฟแห่งประเทศไทยนับเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งมีจุดกำเนิดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2433 โดยพระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง "กรมรถไฟ" ขึ้นสังกัดกระทรวงโยธาธิการ มีพระเจ้าน้อยยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี การสร้างทางรถไฟสายแรกของไทยเริ่มต้นจากกรุงเทพมหานคร ไปยังนครราชสีมา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีกระทำพระฤกษ์เริ่มการก่อสร้างเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2434 และเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2439 พระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดการเดินรถไฟระหว่างกรุงเทพฯ-อยุธยา ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยึดถือวันดังกล่าวเป็นวันสถาปนากิจการรถไฟ ต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2443 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินเปิดทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมาอย่างสมบูรณ์ โดยมีระยะทางทั้งสิ้น 265 กิโลเมตร เป็นทางรถไฟขนาดกว้างมาตรฐาน 1.435 เมตร³

ในระยะเวลากว่า 130 ปีที่ผ่านมา การรถไฟแห่งประเทศไทยได้พัฒนาขยายเครือข่ายทางรถไฟไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งสายเหนือ สายใต้ สายตะวันออก และสายตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลให้มีสถานีรถไฟ สะพาน อุโมงค์ โรงงาน หักรถจักร และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่มีอายุกว่าร้อยปีกระจายอยู่ทั่วประเทศ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์และมรดกทางอุตสาหกรรม (Industrial Heritage) ที่มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภัคคิง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ การรถไฟแห่งประเทศไทย, "ประวัติ รฟท.," แหล่งที่มา <https://www.railway.co.th/about/history>

คุณค่าอย่างยิ่งต่อชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีรถไฟจิตรลดา สถานีรถไฟกรุงเทพ (หัวลำโพง) โรงงาน มักกะสัน สะพานพระราม 6 และสถานีรถไฟบางซื่อจันทน์ ซึ่งกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็น โบราณสถานในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2566⁴

เมื่อพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ได้ถูกประกาศใช้ กรมรถไฟหลวงจึง เปลี่ยนสถานะเป็น "การรถไฟแห่งประเทศไทย" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มี อำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 และมาตรา 9⁵ โดยมีอำนาจในการซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง และดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆ⁶ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการ อนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยยังประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญหลาย ประการ ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้กับทรัพย์สินการรถไฟฯ ที่ควรจะ ถือว่าเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์

จากการศึกษาพบว่าไม่มีความชัดเจนในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินที่มีคุณค่าทาง ประวัติศาสตร์ โดยพระราชบัญญัติการรถไฟฯ มาตรา 9 นั้นจะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง ในขณะที่ พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มาตรา 4 ให้คำนิยาม "โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดย อายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็น ประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่ง โบราณคดี แหล่ง ประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย" และ "โบราณวัตถุ หมายความว่า สสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของ โบราณ ไม่ว่าจะเป็สิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของ โบราณสถาน ซากมนุษย์ หรือซากสัตว์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐาน เกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี" ซึ่งทำให้ ทรัพย์สินที่เป็นโบราณและ โบราณวัตถุที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ แต่ไม่มีการระบุชัดเจนไปเลยว่าทรัพย์สินดัง บทนิยามจะต้องมีอายุเท่าใด เมื่อนำมาใช้เทียบกับทรัพย์สินของการรถไฟฯ จำนวนมากที่มีอายุเกิน 50 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่สามารถกำหนดได้ว่าทรัพย์สินที่มีอายุเท่าใดจึงจะกำหนดเป็น โบราณสถานหรือโบราณวัตถุที่ ควรจะอนุรักษ์ไว้ให้กับชนรุ่นหลังได้ศึกษา

ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหานี้ส่งผลให้การรถไฟฯ มองว่าทรัพย์สินทั้งหมดของตนไม่ว่าจะเป็นสถานีรถไฟ ที่มีประวัติความเป็นมาที่มีการสร้างมาอย่างยาวนานและห้วงจักรรุ่นสมัยแต่แรก อย่างเช่น รถจักรไอน้ำ และรถจักรดีเซลในยุคแรกๆ เป็นเพียงสินทรัพย์ที่สามารถจำหน่ายหรือดัดแปลงซ่อมแซมได้ตามอำนาจใน

⁴ "เปิด 5 รายชื่อสถานที่ในกทม. ขึ้นทะเบียนเป็น โบราณสถาน,"

แหล่งที่มา <https://news.trueid.net/detail/87lkXA5N8d6G>

⁵ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 และมาตรา 9

⁶ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 (2)

มาตรา 9 และยังพบว่าทรัพย์สินเหล่านี้ขาดการดูแลโดยส่วนใหญ่มักพบว่าถูกปล่อยให้ตามยถาบันสถานต่างๆ จนผูกพันไปตามกาลเวลาขาดการบำรุงรักษา และส่วนใหญ่รถจักรหรือขบวนรถโดยสารสมัยแต่แรก มักจะขาดการบำรุงรักษาจนพังไปทั้งหมด คงยังมีเพียงสถานีรถไฟบางแห่ง หรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นเอกลักษณ์เด่นชัดจนเท่านั้นที่จะถูกอนุรักษ์จากการที่กรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็น โบราณสถานได้ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองตามกฎหมายต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงานหลักที่เป็นหน่วยงานที่สำคัญมี 2 หน่วยงานหลักคือ การรถไฟแห่งประเทศไทยกับกรมศิลปากร เป็นเรื่องการประสานงานระหว่างกันเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟฯ ผู้ศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ตราขึ้นจากสองหน่วยงานนี้ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานทั้งสองต้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบหรือทางการ พระราชบัญญัติการรถไฟฯ มาตรา 9 ให้อำนาจการรถไฟฯ ในการดำเนินการต่างๆ โดยไม่ต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มาตรา 7 ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้โดยอิสระ โดยเพียงแค่ส่งประกาศให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบภายหลัง

ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าปัญหานี้ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่การรถไฟฯ วางแผนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางหรืออาจจะมีการปรับปรุงทรัพย์สินของตัวเอง อาทิเช่น สถานีรถไฟ โดยไม่ทราบว่ากรมศิลปากรกำลังพิจารณาขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และเมื่อมีการประกาศขึ้นทะเบียนกลางคัน หลายโครงการต้องหยุดชะงัก ซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียทางการเงินที่ได้ลงมือลงแรงทำไปแล้ว หรือในทางกลับกันกรมศิลปากรอาจไม่ทราบว่าการรถไฟฯ กำลังจะดำเนินการอยู่กับทรัพย์สินใดบ้าง ซึ่งทรัพย์สินบางอย่างอาจจะเป็นมรดกที่ล้ำค่าควรที่จะอนุรักษ์ไว้ จึงไม่สามารถเร่งขึ้นทะเบียนเพื่อคุ้มครองได้ทันเวลาได้

นอกจากนี้ การขาดการประสานงานยังส่งผลต่อมาตรฐานการบำรุงรักษาของทรัพย์สินต่างๆ ของการรถไฟฯ ได้ เพราะการรถไฟฯ อาจไม่ทราบหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ที่กรมศิลปากรกำหนด ทำให้การซ่อมแซมที่ทำโดยรู้ของฝ่ายโยธาฯ ที่มีหน้าที่โดยตรงในการซ่อมแซมอาคารสถานี และสิ่งก่อสร้าง อาจไม่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ของกรมศิลปากรได้ และอาจจะถูกดำเนินคดีในภายหลังได้

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าสำคัญไม่แพ้ปัญหาอื่นๆ เลย โดยการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทำให้การคุ้มครองทรัพย์สินที่ถือเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟฯ ไม่ได้รับการเหลียวแลอย่างจริงจัง แม้พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะกำหนดบทลงโทษชัดเจนสำหรับผู้กระทำผิด เช่น "มาตรา 33 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือทำให้สูญหายซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียน

แล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁷ แต่ในทางปฏิบัติ มักถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โทษดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะหยุดสิ่งที่การกระทำที่ก่อความเสียหายได้ เช่น การรื้อสถานีรถไฟเก่าเพื่อก่อสร้างสถานีใหม่แทนในโครงการทางคู่ หรือปล่อยให้สถานีทรุดโทรม

จากการศึกษาซึ่งพบเห็นสิ่งต่างๆ ผู้ศึกษาพบว่า การบังคับใช้โทษทางกฎหมายมักถูกมองข้าม โดยเฉพาะเมื่อผู้กระทำผิดเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอย่างการรถไฟฯ ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 ซึ่งให้สิทธิ์ในการจัดการทรัพย์สินโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมได้ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการปฏิบัติจริง และความจำเป็นในการปรับปรุงกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Properties) พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนถึงปัจจุบัน โดยกฎหมายดังกล่าวแบ่งทรัพย์สินทางวัฒนธรรมออกเป็น 4 ประเภทหลัก ได้แก่ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Properties) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Properties) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้าน (Folk Cultural Properties) และอนุสาวรีย์ (Monuments) โดยมีระบบการขึ้นทะเบียนสองระดับคือ ระดับ Important Cultural Properties ซึ่งเป็นมรดกที่มีความสำคัญสูงสุดและได้รับการคุ้มครองอย่างเข้มงวด และระดับ Registered Tangible Cultural Properties ซึ่งเป็นระบบที่เพิ่มเข้ามาในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) เพื่อคุ้มครองมรดกที่มีอายุไม่น้อยกว่า 50 ปี โดยเจ้าของสามารถขอลดทะเบียนได้เอง และจะได้รับการสิทธิประโยชน์ทางภาษี รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินในการบูรณะ

ระบบของญี่ปุ่นยังมีกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจน โดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น บริษัทรถไฟ JR (Japan Railways) ต้องแจ้งให้ Agency for Cultural Affairs ทราบก่อนการดำเนินการใดๆ ที่อาจกระทบต่อทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียน และต้องได้รับการอนุมัติก่อน หากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 300,000 เยน หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 195-197 นอกจากนี้ ระบบของญี่ปุ่นยังมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพื่อสนับสนุนการบูรณะและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง โดยเจ้าของทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนสามารถขอรับเงินอุดหนุนได้ถึงร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายในการบูรณะ⁸

ดังนั้น จากการศึกษาปัญหาทั้งสามประเด็นข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะที่หนึ่ง แก้ไขปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมาย

⁷ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

⁸ Agency for Cultural Affairs, "Law for the Protection of Cultural Properties," Articles 34-35.

ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยเพิ่มมาตรา 4/1 เพื่อให้คำนิยาม "มรดกทางอุตสาหกรรม" ไว้โดยเฉพาะ ดังนี้ "มรดกทางอุตสาหกรรม หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต การขนส่ง หรือการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า 50 ปี และมีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ เทคโนโลยี สถาปัตยกรรม หรือสังคม รวมถึงสถานีรถไฟ สะพาน อุโมงค์ หัวรถจักร รถโดยสาร โรงงาน คลังสินค้า และสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟ"

การกำหนดอายุที่ 50 ปีนี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ UNESCO และ TICCIH รวมถึงสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่ใช้เกณฑ์เดียวกัน การมีคำนิยามที่ชัดเจนจะช่วยให้การรถไฟฯ และกรมศิลปากรสามารถระบุและจำแนกทรัพย์สินที่ควรได้รับการอนุรักษ์ได้อย่างเป็นระบบ และลดความคลุมเครือในการตีความกฎหมาย

นอกจากนี้ ควรเพิ่มมาตรา 9/1 เพื่อกำหนดให้การรถไฟฯ มีหน้าที่จัดทำบัญชีทรัพย์สินที่มีอายุเกิน 50 ปี และส่งให้กรมศิลปากรพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุว่า "ให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินที่อาจเข้าลักษณะเป็นมรดกทางอุตสาหกรรม จัดทำบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวและส่งให้กรมศิลปากรพิจารณาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ และจัดทำรายงานเพิ่มเติมทุกปีสำหรับทรัพย์สินที่มีอายุครบ 50 ปีในปีนั้นๆ"

ข้อเสนอแนะที่สอง แก้ไขปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ โดยเพิ่มมาตรา 7/1 เพื่อกำหนดกลไกการประสานงานที่ชัดเจน ดังนี้ "ก่อนที่อธิบดีกรมศิลปากรจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานหรือโบราณวัตถุที่เป็นทรัพย์สินของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ให้แจ้งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานเจ้าของทรัพย์สินล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวได้มีโอกาสให้ข้อมูลข้อคิดเห็น หรือคำแนะนำ และให้จัดประชุมร่วมกันอย่างน้อยหนึ่งครั้งก่อนการประกาศขึ้นทะเบียน"

นอกจากนี้ ควรเพิ่มมาตรา 7/2 เพื่อกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของทรัพย์สินต้องแจ้งกรมศิลปากรก่อนดำเนินการใดๆ ที่อาจกระทบต่อทรัพย์สินที่มีอายุเกิน 50 ปี โดยระบุว่า "ให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มีทรัพย์สินที่มีอายุเกิน 50 ปี แจ้งเป็นหนังสือไปยังกรมศิลปากรล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนดำเนินการรื้อถอน ดัดแปลง บูรณะ หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะของทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อให้กรมศิลปากรได้พิจารณาและให้คำแนะนำตามหลักการอนุรักษ์ หากฝ่าฝืนให้ระงับการดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากกรมศิลปากร"

ควรจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานการอนุรักษ์มรดกทางอุตสาหกรรม" ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมศิลปากร การรถไฟฯ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม และผู้แทนจากภาคประชาสังคม มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการอนุรักษ์ พิจารณานุมัติโครงการที่อาจกระทบต่อมรดก และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน โดยประชุมอย่างน้อยไตรมาสละหนึ่งครั้ง

ข้อเสนอแนะที่สาม แก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ มาตรา 33 เพื่อเพิ่มบทลงโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ดังนี้ "ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือทำให้สูญหายซึ่งโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เพิ่มโทษอีกหนึ่งในสาม และให้ปลดออกจากตำแหน่งหน้าที่ หากผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ให้ลงโทษกรรมการผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจจัดการของนิติบุคคลนั้นด้วย และให้ปรับนิติบุคคลเป็นจำนวนเงินไม่เกินสิบล้านบาท"

การเพิ่มอัตราโทษและกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารจะช่วยสร้างแรงจูงใจที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจตัดสินใจ นอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรา 33/1 เพื่อกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ (Heritage Impact Assessment: HIA) สำหรับโครงการขนาดใหญ่ โดยระบุว่า "ในกรณีที่มีโครงการพัฒนาหรือก่อสร้างที่อาจกระทบต่อโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือมรดกทางอุตสาหกรรม ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์ และนำเสนอต่อคณะกรรมการประสานงานการอนุรักษ์มรดกทางอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาก่อนดำเนินการ"

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าฯ มาตรา 9 โดยเพิ่มข้อความท้ายมาตราว่า "การใช้อำนาจตามมาตรานี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟฟ้าเป็นสำคัญ" เพื่อให้การดำเนินการของการรถไฟฟ้า สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์มรดกและไม่ขัดต่อกฎหมายโบราณสถาน

นอกจากนี้ ควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการอนุรักษ์อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง โดยให้มีการตั้งงบประมาณประจำปีในลักษณะ "กองทุนอนุรักษ์มรดกทางอุตสาหกรรม" เพื่อสนับสนุนการบูรณะและบำรุงรักษาทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียน โดยการรถไฟฟ้า สามารถขอรับเงินสนับสนุนได้ถึงร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายที่แท้จริง และให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนเป็น โบราณสถานหรือมรดกทางอุตสาหกรรม เพื่อลดภาระทางการเงินของหน่วยงานเจ้าของทรัพย์สินและสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์

บทสรุป

การอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นภารกิจสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรอบกฎหมายที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่าปัญหาหลักประกอบด้วยสามประเด็นคือ ปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้มรดกที่มีคุณค่าจำนวนมากถูกละเลยหรือถูกทำลายโดยไม่ได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะที่นำเสนอมุ่งแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีคำนิยาม "มรดกทางอุตสาหกรรม" ที่ชัดเจน กำหนดกลไกการประสานงานระหว่างการรถไฟฯ และกรมศิลปากร เพิ่มบทลงโทษให้เหมาะสมและมีแรงยับยั้ง จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อมรดก และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างญี่ปุ่น ซึ่งหากนำไปปฏิบัติจะช่วยให้มรดกทางประวัติศาสตร์ของการรถไฟไทยได้รับการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนและสืบทอดไปยังคนรุ่นหลังต่อไป

เอกสารอ้างอิง

การรถไฟแห่งประเทศไทย. “ประวัติ รฟท.” Online, Available URL

<https://www.railway.co.th/about/history>, 2569.

“เปิด 5 รายชื่อสถานที่ในกทม. ขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน.” Online, Available URL

<https://news.trueid.net/detail/871kXA5N8d6G>, 2569.

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494.

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

Agency for Cultural Affairs. “Law for the Protection of Cultural Properties.” Articles 34–35.