

บทที่ 2

ความหมาย ความเป็นมา และแนวคิด ในการคุ้มครองมรดกโลก

การคุ้มครองมรดกโลกเป็นเครื่องมือสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ปรากฏจากการที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้พยายามผลักดันให้ทรัพยากรของประเทศได้รับการคัดเลือกให้เป็นมรดกโลก ซึ่งหมายถึงการได้รับการยอมรับว่าพื้นที่นั้นมีคุณค่าตลอดจนความสำคัญเพียงพอต่อความเป็นมรดกของโลก ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกันรัฐบาลและองค์กรสถาบันของรัฐเป็นแกนหลักสำคัญที่ผลักดันให้แหล่งโบราณคดี อุทยานประวัติศาสตร์ รวมทั้งสถานที่ทางธรรมชาติต่าง ๆ ให้กลายเป็นมรดกโลก

ในการศึกษาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณามรดกโลกที่คาบเกี่ยวระหว่างรัฐ จำเป็นต้องทราบถึงความหมายของมรดกโลก ความเป็นมา แนวคิด และหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกั่มรดกโลก เพื่อให้เข้าใจพื้นฐานของการคุ้มครองมรดกโลกได้ดียิ่งขึ้น

1. ความหมายของมรดกโลก

คำว่า มรดก ในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า Patrimoine ซึ่งมาจากภาษาละติน คือ Pater แปลว่า บิดา และ Monere แปลว่า แจ้งหรือบอกกล่าว ดังนั้น Patrimoine หมายถึง สิ่งที่ทำให้รำลึกถึงบิดา ส่วนในภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า Heritage ซึ่งสื่อความหมายถึง สิ่งที่ได้รับเก็บรักษาไว้แล้วส่งต่อไปให้ผู้อื่นอีกทอดหนึ่ง คำในภาษาฝรั่งเศสนั้นและให้ความสำคัญกับอดีต ส่วนในภาษาอังกฤษให้ความหมายของมรดกในแง่ของอนาคตและความรับผิดชอบแต่ละรุ่น¹ เพราะฉะนั้นกล่าวได้ว่า มรดกเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้รับมาสิ่งเหล่านี้

¹ Jean Lopez, **Tell me About: World Heritage** (Paris: UNESCO, 2002), p. 6.



ทำให้นึกถึงอดีตขณะเดียวกันก็มีหน้าที่เก็บรักษาไว้เพื่อส่งต่อไปกับรุ่นต่อ ๆ ไปจากรุ่นสู่รุ่นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ เมื่อกล่าวถึงมรดกโลกจึงไม่ใช่เพียงการส่งต่อไปกับสมาชิกในครอบครัวเท่านั้นแต่หมายถึง มวลมนุษย์ทั้งปวงในโลก

1.1 ความหมายของมรดกโลก (World Heritage)

มรดกโลก หมายถึง สถานที่ที่มีคุณค่าอันเป็นสากลควรแก่การอนุรักษ์และทะนุบำรุงเพื่ออนุชนรุ่นหลัง อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (The Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage) กำหนดให้รัฐภาคีอนุสัญญาฯ มีสิทธิเสนอแหล่งหรือสถานที่ที่มีคุณค่าในอาณาเขตประเทศของตน (Situated on its Territory) เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก พร้อมกับนำเสนอแผนการบริหารจัดการในการอนุรักษ์คุ้มครองสถานที่ดังกล่าว¹ แหล่งที่จะนำมาจดทะเบียนนั้นต้องมีความดีเด่นเป็นพิเศษและมีความสากลระดับโลก เพราะฉะนั้นมรดกโลกทุกแห่งต้องตั้งอยู่ในประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ เท่านั้น

ในคำประกาศบูดาเปสต์² (Budapest Declaration) ให้ความหมายของมรดกโลกไว้ว่า สถานที่ในรายการมรดกโลกถือเป็นสินทรัพย์ถือครองที่จะส่งผ่านสู่รุ่นต่อไปในอนาคตในฐานะมรดกอันชอบธรรม³ และอนุสัญญาฯ เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาที่

¹กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2542), หน้า 18.

²คณะกรรมการมรดกโลก ลงมติยอมรับ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ระหว่างปีแห่งมรดกทางวัฒนธรรมของสหประชาชาติ และเป็นวันครบ 30 ปีของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ.

³“The Properties on the World Heritage List are Assets Held in Trust to Pass on to Generations of the Future as Their Rightful Inheritance”.

ยั่งยืนของทุก ๆ สังคมโดยผ่านการเจรจาและความเข้าใจร่วมกัน¹

ตามอนุสัญญาฯ แบ่งคำจำกัดความของมรดกโลก (Defination of World Heritage) ออกเป็น 2 ประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) และมรดกทางธรรมชาติ (Natural Heritage)

1.1.1 มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage)

วัฒนธรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท² คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ (Tangible or Material Culture) และวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Intangible or Non Material Culture

วัฒนธรรมทางวัตถุ (Tangible or Material Culture) หมายถึง สิ่งที่เป็นรูปธรรม เป็นส่วนของวัฒนธรรมที่จับต้องสัมผัสได้ เป็นผลผลิตที่คนในสังคมได้ประดิษฐ์ขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตนับตั้งแต่ปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ในชีวิตรประจำวัน ตั้งแต่สิ่งประดิษฐ์อย่างง่าย ๆ เช่น เครื่องปั้นดินเผา ไปจนถึงสถาปัตยกรรมที่วิจิตรบรรจง ดังเช่น พระบรมมหาราชวัง โบสถ์ วิหาร เป็นต้น

วัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Intangible or Non Material Culture) หมายถึง สิ่งที่เป็นนามธรรมเป็นเรื่องของจิตใจ หรือเป็นส่วนของวัฒนธรรมที่จับต้องสัมผัสไม่ได้ เพราะไม่มีรูปร่างขนาด หรือน้ำหนัก แต่มีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์มากและสามารถถ่ายทอดให้แก่กันได้ เช่น สถาบันสังคม ความเชื่อทางสังคม ศาสนา ค่านิยม ภาษา ศิลปะ และประเพณีพิธีกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

จากการแบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว ทำให้มีการแบ่งประเภทของมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของไทยดังนี้³

¹“The 1972 World Heritage Convention is an Instrument for the Sustainable Development of all Societies Through Dialogue and Mutual Understanding.”

²งามพิศ สัตย์สงวน, หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รามการพิมพ์, 2543), หน้า 53-54.

³สำนักโบราณคดีและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติงาน อส.มศ. อาสาสมัครท้องถิ่นในการดูแลรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2542), หน้า 66.

1) มรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่เป็นวัตถุ สิ่งก่อสร้าง หรือสถานที่ มีทั้งชนิดที่เคลื่อนที่ได้ เรียกว่า โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ และชนิดที่ติดอยู่กับที่เรียกว่า โบราณสถาน

2) มรดกทางศิลปวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ ได้แก่ ความคิด ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม ประเพณี แบบแผน และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ภายในกลุ่มหรือสังคม ซึ่งให้การยอมรับและปฏิบัติสืบต่อกันมา ทั้งทางด้านศาสนา จารีต ความรู้ และสื่อต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น แต่สัมผัสได้ทางประสาทสัมผัสอื่น ๆ

อนุสัญญาฯ ได้นิยามความหมายของมรดกทางวัฒนธรรมตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ไว้ในข้อ 1 ดังนี้

ความเป็นอนุสรณ์สถาน (Monuments) หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ผลงานประติมากรรม หรือจิตรกรรมติดที่ ส่วนประกอบหรือโครงสร้างของหลักฐานทาง หรือโบราณคดี จารึก ถ้าที่อยู่อาศัย และร่องรอยหลากหลายผสมรวมกัน ซึ่งมีคุณค่าและความสำคัญโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

กลุ่มอาคาร (Groups of Building) หมายถึง กลุ่มของอาคารที่เชื่อมต่อกันหรือแยกออกจากกันเพราะลักษณะของสถาปัตยกรรม หรือลักษณะที่เหมือนกัน หรือการจัดวางด้านภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาศาสตร์

แหล่ง (Sites) หมายถึง ผลงานการกระทำของมนุษย์ หรือผลงานผสมผสานของธรรมชาติและมนุษย์ และบริเวณที่รวมถึงแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติพันธุ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา

มรดกทางวัฒนธรรมยังได้หมายความรวมถึง ภูมิทัศน์วัฒนธรรม (Cultural Landscape) ซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่มีความโดดเด่นทางด้านภูมิศาสตร์ หรือทรัพย์สินที่เป็นตัวแทนของธรรมชาติและผลงานของมนุษย์ที่มีลักษณะเด่นเฉพาะ โดยภูมิประเทศบางแห่งเป็นตัวแทนของการหลอมรวมกันอย่างกลมกลืนระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ ซึ่งเป็นผลที่ได้มาจากการผูกพันอันยาวนานระหว่างประชากรกับสิ่งแวดล้อม และประจักษ์พยานในความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ ได้แก่ โบราณสถานที่เป็นองค์ประกอบทางภูมิสถาปัตยกรรม เช่น สวน ที่โล่ง ผืนน้ำ และพืชพันธุ์ ที่มีการออกแบบและก่อสร้างขึ้นด้วยความตั้งใจของมนุษย์ เป็นลักษณะทางภูมิทัศน์ที่เป็นผลมาจากกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ หรือทางศาสนา และยังรวมถึงลักษณะที่เป็นการผสมผสานของพลังแห่ง

ศรัทธาความเชื่อ การสร้างสรรค์ทางศิลปกรรม หรือวัฒนธรรม ร่วมกันกับองค์ประกอบ ในธรรมชาติที่มักจะสะท้อนเทคนิคเฉพาะของการใช้ที่ดิน ตามคุณลักษณะและข้อจำกัด ของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มนุษย์ตั้งถิ่นฐานอยู่ และความสัมพันธ์ของจิตวิญญาณ กับธรรมชาติ

ความหมายตามนิยามของมรดกทางวัฒนธรรมที่อนุสัญญาฯ กำหนด ขึ้นหมายความว่า มรดกทางวัฒนธรรมในแง่ที่เป็นวัตถุจับต้องได้ หรือที่มีลักษณะเป็น รูปธรรมไม่รวมถึงมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรม หรือที่ไม่ใช่วัตถุไม่สามารถ จับต้องได้เพราะฉะนั้นอนุสัญญาฯ นี้ จึงมุ่งคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะที่เป็น วัตถุสถานแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

1.1.2 มรดกทางธรรมชาติ (Natural Heritage)

อนุสัญญาได้นิยามความหมายของมรดกทางธรรมชาติตาม วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ไว้ในข้อ 2 ดังนี้

1.1.2.1 สภาพธรรมชาติที่ประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพและทาง ชีวภาพ หรือกลุ่มของสภาพธรรมชาติ ดังกล่าว ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติ ทางสุนทรียศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ เช่น ป่า ภูเขา น้ำแข็ง เกาะ ทะเลสาบ ถ้ำ ภูเขา เป็นต้น

1.1.2.2 องค์ประกอบทางธรณีวิทยา หรือธรณีสัณฐาน หรือบริเวณที่ พิสูจน์ทราบอย่างชัดเจนว่า เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์และพืชที่กำลังได้รับ การคุกคาม ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลในมิติทางวิทยาศาสตร์หรือการอนุรักษ์ เช่น แนวปะการัง ป่าโซนร้อน พื้นที่ลุ่ม เป็นต้น

1.1.2.3 สภาพธรรมชาติหรือบริเวณที่พิสูจน์ทราบอย่างชัดเจนว่า มี คุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์และความงดงามตาม ธรรมชาติ เช่น อุทยานแห่งชาติ

ในการแบ่งประเภทของมรดกโลกออกเป็น มรดกทางวัฒนธรรม และ มรดกทางธรรมชาติ เป็นเพียงการกำหนดกรอบเบื้องต้นให้รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ได้ใช้เป็น แนวทางในจำแนกรายละเอียด และวิเคราะห์แยกแยะ ความแตกต่างของทรัพย์สินสมบัติ หรือทรัพย์สินในขอบเขตดินแดนแห่งรัฐของตน เพื่อเตรียมการนำเสนอสถานที่หรือ พื้นที่นั้น ๆ ให้ได้รับการพิจารณาเพื่อคัดเลือกแหล่งมรดกโลกต่อไป

ในทางปฏิบัติการกำหนดข้อแตกต่างระหว่างแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติในบางกรณีอาจทำได้ยาก ดังนั้นอาจมีการพิจารณาขึ้นทะเบียนมรดกโลกในรูปแบบของมรดกโลกแบบผสมระหว่างวัฒนธรรมและธรรมชาติได้ หากมรดกบางแหล่งมีคุณสมบัติที่เข้าเกณฑ์มรดกทั้งสองประเภท

ส่วนการที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นมรดกโลกหรือไม่นั้น ต้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาตามที่แนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (Operational Guideline for the Implementation of the World Heritage Convention) กำหนดไว้ด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาต่าง ๆ ในบทต่อไป

1.2 ความสำคัญของมรดกโลก

มรดกโลกเป็นพื้นฐานแห่งความทรงจำและเอกลักษณ์หลากหลายที่มนุษย์สร้างขึ้น การปล่อยให้ผลงานชิ้นเอก ความรู้ แหล่งธรรมชาติ รวมทั้งสายพันธุ์พืชและสัตว์ที่เป็นมรดกนี้สาบสูญไป ก็เหมือนกับการถอดถอนเอาความจำเรื่องครอบครัว และที่อยู่อาศัยในวัยเยาว์ของบุคคลหนึ่งออกไปแล้วคนผู้นั้นจะดำรงชีวิตโดยปราศจากความทรงจำได้อย่างไร การสงวนรักษามรดกโลกไม่ได้เป็นเพียงผลพวงของผู้ที่รักงานศิลปะและประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดเผ่าพันธุ์มนุษย์¹ เพราะฉะนั้นสถานที่สำคัญที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกแล้ว ไม่ว่ามีที่ตั้งอยู่ในขอบเขตใดก็ตาม ถือเป็นสถานที่อันทรงคุณค่าที่ประมาณค่ามิได้เนื่องจากเป็นสิ่งที่ตกทอดมาให้มนุษย์ได้ใช้เรียนรู้เรื่องราวในอดีต โดยเฉพาะมรดกทางวัฒนธรรม เช่น โบราณสถานและโบราณวัตถุ จัดเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและทรัพยากรทางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถสะท้อนถึงภูมิปัญญาในการปรับตัวเพื่อดำรงไว้ซึ่งสังคมและวัฒนธรรมของมนุษย์ในอดีต อันเป็นความรู้ที่สามารถประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากพื้นที่หรือแหล่งเหล่านี้สะท้อนให้คนรุ่นหลังได้เรียนรู้ประวัติศาสตร์ทั้งสภาพทางสังคม วิถีชีวิตวัฒนธรรม ประเพณีของผู้คนในอดีต

¹Lopez, op. cit., p. 8.

มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นอารยธรรมล้ำค่าของโลก มนุษย์ทุกชาติทุกภาษา ต่างเป็นเจ้าของและผู้ปกป้องรักษา เพราะฉะนั้นเราทุกคนมีหน้าที่คุ้มครองและป้องกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้รอดพ้นจากอันตรายร้ายแรงต่าง ๆ เช่น การพังทลายที่เกิดจากการ ปล่อยปละละเลยไม่ดูแล มลพิษในบรรยากาศ หรือสาเหตุอื่น ๆ และที่สำคัญ คือ การ พัฒนาแผนใหม่จะนำไปสู่การรื้อถอนทำลาย¹ หากสถานที่เหล่านี้สูญหายหรือถูกทำลาย ลงไปแล้วก็ไม่มีสิ่งใดทดแทนกันได้ คือ ไม่สามารถบูรณะแหล่งมรดกที่ถูกทำลายให้มี สภาพดังเดิมได้ด้วยเหตุนี้ทั่วโลกจึงได้พยายามอนุรักษ์ ปกป้อง คุ้มครอง และดูแลรักษา โบราณสถานและโบราณวัตถุให้คงอยู่ไม่ให้เสื่อมสลายไปก่อนเวลาอันสมควร

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับภายหลังการเป็นมรดกโลก

รัฐภาคีอนุสัญญาฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เพื่อการ คุ้มครอง ป้องกันและการสงวนรักษาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติใน ประเทศของตน และจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรการที่ได้เสนอต่อ คณะกรรมการมรดกโลก เพื่อให้แหล่งมรดกโลกได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสม และดีที่สุด การดำเนินการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งมรดกโลกหรือสิ่งแวดล้อม ในบริเวณดังกล่าว จะได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการมรดกโลกอย่างเคร่งครัด

รัฐภาคีมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการมรดกโลกในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดเตรียมรายชื่อสมบัติทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่จะเสนอเข้าบัญชีมรดก-โลก ความร่วมมือทางการเงิน ทางศิลปะ ทางวิชาการ ทางเทคนิค ความช่วยเหลือในการ จัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของประเทศ การศึกษาวิจัย การสื่อสารข้อมูล การสร้าง จิตสำนึก ฯลฯ ยังรวมถึงการขอความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากกองทุนมรดกโลกหาก รัฐภาคีที่แหล่งมรดกตั้งอยู่นั้นยื่นคำร้องขอเงินช่วยเหลือ ซึ่งได้มีการจัดสรรเงินไว้ ประมาณ 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทุกปีเพื่อใช้ดำเนินการต่าง ๆ เช่น การจัดหานักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ในการศึกษาแหล่งมรดก และเพื่อจัดสรรเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า

¹Duncan Lord Sandys, "Tourism and Heritage Conservation," paper presented at Pattaya Conference, Bangkok, 4-7 November 1979, p. 3.

นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรเงินครั้งล้านเหรียญเพื่อสงเคราะห์ในยามฉุกเฉินด้วย ซึ่งมักจะมีความจำเป็นในกรณีของภัยพิบัติทางธรรมชาติ¹ เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟถล่ม อุทกภัย เป็นต้น โดยคณะกรรมการมรดกโลกจะให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้คณะกรรมการมรดกโลก และรัฐภาคีที่ได้รับผลประโยชน์จากความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จะต้องจัดทำรายละเอียดข้อตกลงที่ระบุเงื่อนไขการปฏิบัติไว้ในแผนงาน หรือโครงการตามขอบเขตที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้รวมทั้งเป็นความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่ได้รับผลประโยชน์ในการดำเนินการคุ้มครองป้องกัน อนุรักษ์และนำเสนอทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สิน ตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลง

นอกจากนี้ มรดกโลกจะช่วยสร้างความภาคภูมิใจแก่คนในชาติที่มีมรดกโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีโบราณสถานหรือแหล่งที่มีนัยความหมายในเชิงวัฒนธรรมตามกำหนดนิยามของคณะกรรมการมรดกโลก ได้รับการประกาศให้เป็นมรดกโลกย่อมเป็นการเสริมสร้างชื่อเสียงเกียรติภูมิของชาติเจ้าของสถานที่ในสังคมนานาชาติ และมรดกโลกยังเปรียบเหมือนเครื่องหมายที่ยืนยันว่า สถานที่ที่เป็นมรดกโลกนั้นมีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากลอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐภาคีที่มีมรดกโลกจะได้รับอนุญาตให้ใช้ตราสัญลักษณ์มรดกโลก สัญลักษณ์มรดกโลกเป็นตัวแทนความเป็นอิสระของความหลากหลายทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของโลก ซึ่งใช้บ่งบอกทรัพย์สินสมบัติที่ได้รับการคุ้มครองโดยอนุสัญญามรดกโลก (World Heritage Convention) โดยได้รับการลงชื่อไว้ในบัญชีมรดกโลกอย่างเป็นทางการแล้ว และเป็นตัวแทนคุณค่าสากลตามหลักการของอนุสัญญา

รัฐภาคีที่มีทรัพย์สินอยู่ในบัญชีมรดกโลกอาจติดตั้งแผ่นจารึก (Plaque) ตามที่คณะกรรมการมรดกโลกกำหนด เพื่อเป็นอนุสรณ์แต่การลงชื่อไว้ในบัญชีมรดกโลก แผ่นจารึกดังกล่าวจัดทำขึ้นเพื่อให้บอกกล่าวให้สาธารณชนของรัฐที่เกี่ยวข้องและชาติอื่นทราบว่าแหล่งมรดกดังกล่าวมีคุณค่าพิเศษโดยเฉพาะ (Particular Value) เป็นที่ยอมรับจากชุมชนระหว่างประเทศ (International Community) แผ่นจารึกดังกล่าวยังเป็นการบอกกล่าวให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับอนุสัญญามรดกโลก หรืออย่างน้อยก็เกี่ยวกับแนวความคิดมรดกโลก (World Heritage Concept) และบัญชีมรดกโลก

¹Lopez, op. cit., p. 14.

ในแผ่นจารึกควรมีเนื้อหาที่กล่าวถึงคุณค่าระดับสากลเป็นพิเศษ (Exceptional Universal Value) ของทรัพย์สิน มีคำพรรณนา (Description) สั้น ๆ เกี่ยวกับลักษณะดีเด่น (Outstanding Characteristic) ของแหล่งมรดกโลก และมีตราสัญลักษณ์มรดกโลก ในการติดตั้งแผ่นจารึกควรติดไว้ ณ สถานที่ที่สามารถพบเห็นได้ง่าย แต่ไม่ทำลายทิวทัศน์ของแหล่งมรดกโลก คณะกรรมการมรดกโลกได้ยกร่างเนื้อหาเป็นตัวอย่างไว้ในแนวทางการใช้ประโยชน์สัญลักษณ์มรดกโลกดังนี้

“(ชื่อแหล่งมรดกโลก) ได้รับการลงชื่อไว้ในบัญชีมรดกโลกของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของโลก การลงชื่อไว้ในบัญชีนี้เป็นการยืนยันคุณค่าสากลเป็นพิเศษของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติ ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองไว้เพื่อผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ”¹

กล่าวได้ว่า มรดกโลกเปรียบเหมือนป้ายหรือเครื่องหมายที่ช่วยผลักดันให้แหล่งมรดกนั้น ๆ เป็นที่รู้จักและดึงดูดให้ผู้คนเข้าไปเยี่ยมชม ย่อมส่งผลดีต่อการท่องเที่ยว อีกทั้งการท่องเที่ยวเป็นทั้งการคุ้มครองแหล่งมรดกโลกและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในประเทศที่อ่อนแอ แหล่งมรดกโลกอาจถือเป็นแบบอย่างของการจัดการและการสงวนรักษาที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นแหล่งสร้างงานที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น อุทยานธรรมชาติต้องการกำลังคนเพื่อป้องกันการรุกราน การคุ้มครองฝูงสัตว์ เฝ้าระวังป่าละเมาะ ไฟป่า ทั้งยังต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านพันธุ์พืชและสัตว์ ผู้จัดการที่มีประสบการณ์ เพื่อดูแลกองทุนและประชาสัมพันธ์ให้กับคนในท้องถิ่น การรักษาและพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมก็ต้องอาศัยสถาปนิก นักผังเมือง ช่างตัดหิน ช่างจัดสวน นักออกแบบทัศนียภาพ เป็นต้น²

¹“(Name of Site) has been Inscribed Upon the World Heritage List of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Inscription on this List Confirms the Exceptional Universal Value of a Cultural or Natural site which Deserves Protection for the Benefit of all Humanity.”

²Lopez, op. cit., p. 39.

2. ลักษณะและประเภทของบัญชีมรดกโลก

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนมรดกโลกเป็น 2 ประเภท¹ คือ บัญชีรายชื่อมรดกโลก (The World Heritage List) และบัญชีรายชื่อมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย (The List of World Heritage in Danger)

2.1 บัญชีรายชื่อมรดกโลก (The World Heritage List)

บัญชีรายชื่อมรดกโลก หมายถึง สถานที่ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมหรือมรดกทางธรรมชาติ ตามที่อนุสัญญาฯ ได้ให้คำจำกัดความไว้ และผ่านเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกให้ได้รับการบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อมรดกโลก (The World Heritage List) ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (The Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐภาคีอนุสัญญา ในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ทั้งด้านนโยบายการจัดการ การบริหารเทคนิคและการเงิน เพื่อสงวนรักษา คุ้มครอง และส่งเสริมทรัพย์สิน หรือบริเวณที่มีการอนุรักษ์ทั้งในทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีความสำคัญมนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป²

2.2 บัญชีรายชื่อมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย (The List of World Heritage in Danger)

บัญชีรายชื่อมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย หมายถึง มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ถูกคุกคามจากการดำเนินการต่าง ๆ เช่น รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ไม่ดูแลรักษา

¹Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Article 11 (2), (4).

²อดุลย์ วิเชียรเจริญ, “สรุปการอภิปรายทางวิชาการเรื่อง การขึ้นทะเบียนปราสาท-พระวิหาร: ปัญหากฎหมายและอธิปไตยของชาติ,” โครงการความร่วมมือระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และสถาบันพระปกเกล้า, โรงแรม-รามาร์เคนส์ กรุงเทพมหานคร, 30 มิถุนายน 2551.

แหล่งมรดกโลกให้ดีพอ หรือการจัดการอนุรักษ์ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ในกรณีที่มรดกโลกได้รับอันตรายอย่างรุนแรง ในองค์ประกอบบางส่วน หรือมีความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วรุนแรงที่อาจเป็นเหตุให้เสื่อมสลายหายไป หรือมีโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐหรือของเอกชน เพื่อขยายเมืองหรือส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือการทำลายอันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างมากอันหาสาเหตุมิได้ หรือการปล่อยปละละทิ้งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือการจลาจล หรือการสงครามหรือความหายนะและกลียุค ได้แก่ อัคคีภัยที่ร้ายแรง แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม ภูเขาไฟระเบิดการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำ น้ำท่วม และกระแสน้ำ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการมรดกโลกพิจารณาบรรจุมรดกโลกดังกล่าวไว้ใน “บัญชีรายชื่อมรดกโลกในภาวะวิกฤติ” ซึ่งหมายถึง บัญชีรายชื่อมรดกโลกที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการอนุรักษ์ครั้งใหญ่ หรือให้ความช่วยเหลือตามการร้องขอภายใต้อนุสัญญา ทั้งนี้เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งในการคุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งมรดกโลกอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่องบัญชีมรดกโลกในภาวะวิกฤติในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 31 แห่ง ตัวอย่างเช่น เขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองเยรูซาเล็ม (The Old City of Jerusalem and Its Walls) ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพของตัวเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตเมืองอย่างรวดเร็วและการซ่อมบำรุง เขตโบราณคดีชานชาน (Chan Chan) ประเทศเปรู ฐานรากของสิ่งปลูกสร้างในเมืองอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม หรือเมืองคริสต์สถาน โบราณอาบูมินา (Abu Mena) ประเทศอียิปต์ เมืองถูกกัดกร่อนอย่างรุนแรงจากน้ำและเกลือ เนื่องจากโครงการพัฒนากสิกรรมบริเวณใกล้เคียงทำให้ระดับน้ำใต้ดินสูงขึ้น ส่งผลให้อนุสรณ์สถานแห่งนี้ประสบกับการคุกคามใกล้พังทลาย¹

ในที่สุดหากเหตุที่ทำให้มรดกโลกต้องขึ้นบัญชีรายชื่อมรดกโลกในภาวะวิกฤติ ยังไม่ได้รับการแก้ไขคณะกรรมการมรดกโลกสามารถใช้กระบวนการถอดถอนแหล่งมรดกนั้นออกจากบัญชีรายชื่อมรดกโลกได้ ปัจจุบันมรดกโลกที่ถูกถอดถอนจากการเป็นมรดกโลกมีจำนวนสองแหล่ง คือ แหล่งอาศัยของโอริกซ์สายพันธุ์อาระเบียของประเทศ-

¹Lopez, op. cit., p. 31.

โอมาน ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 และถูกถอดถอนออกจากมรดกโลกเมื่อปี ค.ศ. 2007 สาเหตุมาจากประเทศโอมานมีนโยบายลดบริเวณเขตสงวนซึ่งเป็นแหล่งอาศัยของตัวโอริกซ์สายพันธุ์อาระเบีย อีกแห่งหนึ่งคือ กลุ่มแม่น้ำเอลเบ เมืองเดรสเดน ประเทศเยอรมัน ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เมื่อ ค.ศ. 2004 และถูกถอดถอนในปี ค.ศ. 2009 เนื่องจากโครงการก่อสร้างสะพานเพื่อแก้ปัญหาการจราจรในพื้นที่

3. ความเป็นมาของการคุ้มครองมรดกโลก

ความเป็นมาของความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์คุ้มครองต่าง ๆ ก่อนหน้าที่จะมีการคุ้มครองมรดกโลกเกิดขึ้นนั้น แบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ความเป็นมาก่อนมืองค์การยูเนสโก และหลังมืองค์การยูเนสโก

3.1 ความเป็นมาก่อนมืองค์การยูเนสโก

ในยุโรปสมัยเรเนซองซ์ (Renuasance) ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอิตาลีได้เฟื่องฟูเป็นอย่างมาก เกิดกลุ่มพ่อค้าวานิชที่ร่ำรวยจากการค้าได้ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมขนานใหญ่ ด้วยการกลับไปศึกษาสมบัติวัฒนธรรมในอดีตยุคกรีกโรมันแล้วนำมาพัฒนาเป็นศิลปร่วมยุค จนกลายเป็นช่วงยุคทองของประวัติศาสตร์ศิลปะตะวันตก ช่วงเวลาดังกล่าวยุโรปสังคมตะวันตกเริ่มหันมาให้ความสนใจต่อการอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมเหล่านั้นมากขึ้น ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 18 นักสะสมของเก่าและนักโบราณคดีเริ่มทำการสำรวจทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องราวในอดีต โดย Stuart and Riwelt ได้วาดภาพเมืองเอเธนส์ ในปี ค.ศ. 1764 และต่อมา The Adams Brothers ได้บันทึกถึงขนาดของพระราชวังของไดโอดัสเทียไนไว้ เหตุการณ์ดังกล่าววนไปเวียนได้นำนักปราชญ์ไปสำรวจเส้นทางสู่ประเทศอียิปต์ การค้นพบครั้งนี้ส่งผลต่อศิลปกรรมในอาณาจักรไรซ์และอื่น ๆ

ทั่วทั้งทวีปยุโรป¹ เกิดกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์เป็นครั้งแรกในปรัสเซียในยุคที่อยู่ภายใต้การปกครองของ Grand Duke of Hesse Darmstadt ค.ศ. 1753-1830 ต่อมาประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมาย Ancient Monuments Act ค.ศ. 1882 จนในที่สุดประเทศอื่น ๆ ในยุโรปก็ตื่นตัวมากขึ้นเรื่องการอนุรักษ์ในศตวรรษนี้ ซึ่งมีสาเหตุประการสำคัญมาจากความห่วงใยมรดกวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เสียหายเนื่องจากสงครามและการปฏิบัติอุตสาหกรรม²

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานที่สะท้อนความเจริญของอารยธรรมได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในยุโรปได้มีการเคลื่อนไหวระดับนานาชาติภายใต้อุดมการณ์ที่จะปกป้องคุ้มครองสิ่งที่เป็นมรดกในประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น การตั้งสันนิบาตโลก มีการจัดระเบียบองค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างชาติพร้อมทั้งมีการประชุมหลายแห่งที่กรุงเจนีวา ต่อมาจึงได้จัดตั้งองค์การว่าด้วยการร่วมมือทางปัญญาขึ้นในปี ค.ศ. 1922 ทั้งนี้เพื่อพิจารณางานที่ว่าด้วยวัฒนธรรมส่งผลก่อให้เกิดสำนักงานพิพธิภัณฑ์ระหว่างชาติเกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 1926 ณ กรุงปารีส ประชุมเพื่อส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพิพธิภัณฑ์และการอนุรักษ์ศิลปกรรมในปี ค.ศ. 1930 การจัดประชุมว่าด้วยการสงวนรักษาสีลปวัตถุ ณ กรุงโรม ช่วงระหว่าง 21-30 ตุลาคม ค.ศ. 1931 มีการประชุมเพื่ออภิปรายปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม³

¹Bernard M. Feilden, **An Introduction to Conservation of Cultural Property** (Rome: UNESCO, 1979), p. 6.

²หม่อมหลวงสุรสวัสดิ์ สุขสวัสดิ์, **การอนุรักษ์ศิลปกรรม** (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542), หน้า 9.

³กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์, “พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548), หน้า 29.

ความห่วงใยต่อสิ่งที่เป็นทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรม ยังปรากฏในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารสำหรับรัฐ ปรากฏในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1907¹ ข้อบังคับกรุงเฮก ค.ศ. 1923² เกี่ยวกับสงครามทางอากาศ โดยเฉพาะอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1954 ว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม รวมทั้งพิธีสารเพิ่มเติม ค.ศ. 1977 เป็นการคุ้มครองพิเศษในสภาวะสงคราม

อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1954³ มุ่งคุ้มครองทรัพย์สินและสถานที่ซึ่งมีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และ โบราณคดี ทั้งนี้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมแม้มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่อาจมีความสำคัญและคุณค่าทางวัฒนธรรม เช่น เป็นแหล่งกำเนิดของอารยธรรมโลก เป็นต้นกำเนิดของศาสนาสำคัญของโลก ซึ่งถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญยิ่งของมนุษยชาติ โดยแบ่งทรัพย์สินทางวัฒนธรรมออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ได้รับการคุ้มครองซึ่งมีข้อยกเว้นในเรื่องความจำเป็นทางทหารที่สำคัญกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษซึ่งจะถูกโจมตีได้เมื่อมีข้อยกเว้นของความจำเป็นทางทหารที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นและเพียงในช่วงที่กรณีของความจำเป็นเช่นนั้นคงมีอยู่เท่านั้น สำหรับพิธีสารเพิ่มเติมเน้นทรัพย์สินและสถานที่ซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและจิตใจของประชาชน⁴

3.2 ความเป็นมาในยุคขององค์การยูเนสโก

3.2.1 ความเป็นมาขององค์การยูเนสโก

ในปี ค.ศ. 1945 ได้มีการจัดตั้งองค์การศึกษาศาสนาวัฒนธรรมและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational Scientific and Cultural

¹อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1907.

²ข้อบังคับกรุงเฮก ค.ศ. 1923.

³อนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1954.

⁴จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 630-631.

Organization) หรือองค์การยูเนสโก (UNESCO) มุ่งเน้นการส่งเสริมสันติภาพ ด้วยการส่งเสริมความร่วมมือของนานาชาติ ด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม เพื่อให้ทั่วโลกเคารพในความยุติธรรม กฎหมาย สิทธิ และเสรีภาพ ที่มนุษย์พึงมีโดยไม่ถือเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา ตามกฎบัตรสหประชาชาติ ธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งองค์การยูเนสโกมีว่า การจัดตั้งองค์การยูเนสโกเพื่อทำให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง อีกทั้งป้องกันและยุติปัญหาความหวาดระแวงและความเข้าใจผิดที่จะนำไปสู่การสู้รบทำลายชีวิตและทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ

ในส่วนของการอนุรักษ์สมบัติวัฒนธรรมนั้น องค์การยูเนสโกมุ่งให้ความช่วยเหลือปวงชนในด้านการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอดีตความเป็นมาของแต่ละชาติ ให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในการอนุรักษ์และป้องกันรักษาผลงานทางด้านศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมโบราณสถานที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์

3.2.2 บทบาทขององค์การยูเนสโก

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นองค์การสหประชาชาติ รวมถึงองค์การยูเนสโก ทำให้แนวคิดว่าการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง โดยบทบาทสำคัญขององค์การยูเนสโกที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองมรดกโลกในเวลาต่อมาเริ่มจากในปี ค.ศ. 1959 อียิปต์มีโครงการก่อสร้างเขื่อนอัสวาน (Aswan High Dam) ที่อยู่ใกล้ต้นน้ำที่เมืองอัสวานในประเทศอียิปต์ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในลุ่มน้ำขนาดใหญ่แล้ว ปริมาณน้ำในพื้นที่เหนือเขื่อนดังกล่าวยังจะท่วมทับแหล่งโบราณสถานของอารยธรรมอียิปต์โบราณ รวมถึงวิหารอะบูซิมเบล¹ (Abu Simbel) ที่เป็นสมบัติอันล้ำค่าของอารยธรรมอียิปต์โบราณ ตลอดจนแหล่งอารยธรรมอื่น ๆ ต้องเสียหายจากการ

¹กษัตริย์ฟาโรห์รามเซสที่ 2 (Ramses II) เป็นผู้สร้างขึ้น เมื่อ 1,270 ปีก่อนคริสตกาล โดยสกัดเจาะภูเขาทั้งลูก ทำเป็นวิหารมีรูปหินแกะสลักของฟาโรห์รามเซสที่ 2 นั่งบนบัลลังก์ 4 องค์หันหน้าไปทางแม่น้ำเพื่อแสดงพลังและอำนาจในการปกป้องเรือที่แล่นในแม่น้ำไนล์เป็นการสร้างไว้เพื่อชูกองทัพนูเบียซึ่งเป็นคู่สงคราม

สร้างเขื่อนอัสวานขึ้น เมื่อองค์การยูเนสโกได้รับการร้องขอจากอียิปต์และซูดาน เพื่อขอความช่วยเหลือในการคุ้มครองวิหารอาบูซิมเบลไม่ให้ถูกทำลาย จากโครงการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น

องค์การยูเนสโกได้ดำเนินการในความร่วมมือระดับนานาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะทำงานเพื่อการอนุรักษ์ของ UNESCO ได้เข้าสำรวจพื้นที่และรื้อถอนซากเมืองดังกล่าว ส่งผลให้วิหารอะบูซิมเบล (The Great Temple of Abu Simbel) และสุสานไอซิสแห่งฟีเล (Sanctuary of Isis in Philae) ได้รับการรื้อถอนโยกย้ายไปยังที่สูง โดยตัดหินออกเป็นก้อน ๆ และประกอบขึ้นใหม่ให้เหมือนเดิม ด้วยวิธีอนัสติโลซิส (Anastylosis) ซึ่งหมายถึง การนำกลับมาสู่ที่เดิมหรือการนำชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่หล่นออกนากลับไปตั้งอยู่ ณ ตำแหน่งเดิมขององค์ประกอบของสถาปัตยกรรมของโบราณสถาน¹

ในความร่วมมือของนานาชาติ เพื่อปกป้องและรักษาวิหารและสุสานดังกล่าวได้ใช้เงินทุนประมาณ 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้รับเงินบริจาคจากประเทศสมาชิกองค์การยูเนสโก 50 ประเทศเป็นจำนวนประมาณ 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แสดงถึงประเทศต่าง ๆ เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์สถานที่ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งทางวัฒนธรรมว่าควรรับผิดชอบร่วมกัน และนั่นคือ จุดเริ่มต้นของการต่อสู้ เรียกร้องและอนุรักษ์ในหลาย ๆ ด้านที่ตามมา เพราะหลังความร่วมมือระดับนานาชาติในครั้งนี้นำให้เกิดภารกิจการช่วยเหลือนานาชาติตามมาอีก 26 โครงการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา โครงการแรกดำเนินการในเมืองเวนิส (Venice and its Lagoon) ประเทศอิตาลี ซึ่งอนุสรณ์สถานและภาพกิจกรรมได้รับความเสียหายอย่างหนักจากอุทกภัยในปี ค.ศ. 1965 อิฐกำแพงเมืองมันโจดาโร (Moenjodaro) ประเทศปากีสถาน ซึ่งสร้างขึ้นกว่า 4,000 ปีที่แล้วกร่อนและหลุดออกมา เนื่องจากสภาพน้ำเค็มและแม่น้ำสินธุไหลบ่าจนท่วมทัน โบราณสถาน

¹วสุ โปษะนันท์, การศึกษาเปรียบเทียบ การบูรณะโบราณสถาน อนัสติโลซิส (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เซเวน พรินติ้ง กรุ๊ป, 2540), หน้า 6.

กาฐมาณฑุ ประเทศเนปาล ถูกน้ำฝนกัดกร่อนเป็นเวลานาน และขาดการควบคุม การท่องเที่ยว และบุโรพุทโธ (Borobudur Temple) ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น¹

หลังจากความสำเร็จในการเคลื่อนย้ายวิหารอะบูซิมเบล และสุสาน ไอซิสแห่งฟิเล องค์การยูเนสโกได้ร่วมมือกับสภาโบราณสถานระหว่างประเทศและ แหล่งโบราณคดี (International Council on Monuments and Sites) ICOMOS ริเริ่ม เตรียมร่างอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมขึ้น เพื่อปกป้องและคุ้มครอง มรดกทางวัฒนธรรม (Culture Heritage)

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1965 ได้มีการประชุมที่ทำเนียบขาว ณ กรุงวอชิงตัน ดี. ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการประชุมความร่วมมือระดับนานาชาติที่เรียกว่า “การพิทักษ์มรดกโลก” (World Heritage Trust) สหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นประเทศเกิดใหม่ และยังไร้โบราณสถานที่ยังบอกถึงความจำเป็นทางวัฒนธรรม พยายามนำเสนอแนวความคิด ว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองแหล่งธรรมชาติและสถานที่ที่มีทิวทัศน์งดงาม พร้อมกับ ผลักดันให้มีการผนวกการอนุรักษ์ทั้งในมิติทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้มีความสำคัญในฐานะมรดกโลกเท่าเทียมกัน จึงได้มีการเสนอให้มีการดูแลรับผิดชอบ มรดกโลกขึ้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือจากนานาชาติในอันที่จะปกป้อง สถานที่อันล้ำค่าทั้งทางธรรมชาติทางทัศนียภาพ และทางประวัติศาสตร์ของโลกไว้เพื่อ ประชากรโลกในปัจจุบันและอนาคต ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 สหภาพนานาชาติว่าด้วยการสงวนรักษาธรรมชาติ และทรัพยากรธรรมชาติ (The International Union for the Conservation of Nature and Natural Sources--IUCN) ได้มีการเสนอแนวทางในความร่วมมือด้านการอนุรักษ์ สอดคล้องกับที่ได้มีการประชุมที่ทำเนียบขาว ซึ่งจากข้อเสนอของ World Heritage Trust และ IUCN ได้รับการพิจารณาในการประชุมของสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน (The United Nations Conference on the Human Environment) อันนำไปสู่ความร่วมมือกันขององค์การยูเนสโก อีโคโมส และไอยูซีเอ็น จนเกิดเป็นอนุสัญญาว่าด้วยความคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและ

¹ UNESCO, About World Heritage: Brief History [Online], available

URL: <http://whc.unesco.org/en/convention>, 2009 (August, 9).



ธรรมชาติ (The Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage) ซึ่งได้รับการยอมรับจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การยูเนสโกที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 ด้วยตระหนักถึงภัยที่กำลังคุกคาม มรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมนานาประการ อาทิ วันเวลา การดูแลรักษา รวมถึงผลกระทบจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สถานที่สำคัญในโลกเกิดความ ทรุดโทรมและบางส่วนสูญหายไป เพื่อสร้างความร่วมมือในหมู่ประเทศภาคี ในการ กำหนดมาตรการที่เหมาะสม ทั้งด้านนโยบาย การบริหารเทคนิคและการเงิน เพื่อสงวน รักษาคุ้มครองและส่งเสริม มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อ มวลมนุษยชาติให้คงอยู่ต่อไป และอนุสัญญาฯ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา¹

จากการที่องค์การยูเนสโกได้เป็นแกนกลางสำคัญในการเสนอแนะแนว ความคิดและหลักการร่วมกับองค์การและสถาบันนานาชาติที่สำคัญดังกล่าว จนกระทั่ง ได้มีการรับรองอนุสัญญานานาชาติที่ว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันและอนุรักษ์สมบัติ วัฒนธรรมแห่งชาติหลาย ๆ รูปแบบ นับว่าเป็นการริเริ่มให้มีระบบคุ้มครองและสงวน รักษาสิ่งแวดล้อมโบราณสถานและศิลปโบราณวัตถุของโลก²

ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฯ จำนวน 187 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2530 การเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาฯ ทำให้ไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ที่จะต้องปกป้องและอนุรักษ์แหล่ง มรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกขึ้น เพื่อดำเนินงานต่าง ๆ ให้ เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ เช่น การเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการมรดกโลก การเสาะแสวงหาแหล่งมรดกวัฒนธรรมและธรรมชาติที่มีคุณค่าและความสำคัญ เสนอ เพื่อบรรจุไว้ในบัญชีแหล่งรายชื่อมรดกโลกรวมทั้งการให้ความคุ้มครอง สงวนรักษา

¹UNESCO, **World Heritage Information Kit** [Online], available URL: <http://whc.unesco.org/en/activities/567>, 2008 (June, 15).

²Feilden, op. cit., p. 9.

และส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติให้คงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป

แหล่งมรดกโลกที่ขึ้นทะเบียนในบัญชีรายชื่อมรดกโลกมีจำนวน 911 แหล่ง ประกอบด้วย มรดกโลกทางวัฒนธรรม 704 แหล่งทางธรรมชาติ 180 แหล่ง และมรดกโลกแบบผสมระหว่างวัฒนธรรมและธรรมชาติ 27 แหล่ง สำหรับประเทศไทยมีสถานที่ที่ได้รับการประกาศจากยูเนสโกให้เป็นมรดกโลกจำนวน 5 แห่ง เป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม 3 แห่ง ได้แก่ นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวาร พ.ศ. 2534 เมืองประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร พ.ศ. 2534 และแหล่งโบราณคดีบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี พ.ศ. 2535 และมรดกโลกทางธรรมชาติ 2 แห่ง ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ห้วยขาแข้ง พ.ศ. 2534 และพื้นที่ผืนป่าเขาใหญ่ ดงพญาเย็น พ.ศ. 2548¹ โดยมี 2 แหล่งที่ขึ้นบัญชีรายชื่อเบื้องต้นเพื่อรอการเสนอเป็นแหล่งมรดกโลกอย่างเป็นทางการ คือ ปราสาทหินพิมาย เส้นทางวัฒนธรรม และปราสาทพนมรุ้งและปราสาทเมืองต่ำ และอุทยานประวัติศาสตร์ภูพระบาท

4. หลักการและแนวคิดในการคุ้มครองมรดกโลก

4.1 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้รับความสนใจมากที่สุดในปี ค.ศ. 1972 เมื่อองค์การสหประชาชาติ (United Nation) จัดให้มีการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เพื่อพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมนานัปการที่ได้ถูกละเลยมาเป็นเวลานาน และจากการที่ได้มีการอภิปรายปัญหาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่ประชุมจึงมีมติออกหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ค.ศ. 1972

¹กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา, หน้า 19.

(Stockholm Conference on the Human Environment)¹ หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีดังนี้²

4.1.1 หลักการหรือแนวความคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เกิดจากการที่นานาประเทศยอมรับร่วมกันว่าแม้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็มีอาจจะพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากปัญหาการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะต้องดำเนินต่อไป โดยคำนึงถึงการรักษาสถานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมิให้เสื่อมโทรมจนถึงขนาดที่ไม่สามารถจะกลับคืนมาได้ ซึ่งเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)³

การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล และมีการบำรุงรักษาอย่างดีที่สุดเพื่อการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ไม่อาจหาทดแทนได้ ดังนั้นรัฐจึงต้องแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผลและเป็นธรรม เพราะฉะนั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นโยบายเศรษฐกิจ และสังคมด้วย

4.1.2 หลักการห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities) เกิดจากแนวความคิดที่เห็นว่า สิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นปัญหาที่มนุษย์ทุกคนเป็นห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเป็นที่มาของหลักการที่รัฐต่าง ๆ ไม่ควรก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมของมนุษยชาติ ด้วยเหตุนี้รัฐทั้งหลาย

¹“Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, June 16, 1972 UN.Doc.A/cof.48/14 (1972) (adopted by the UN Conference on the Human Environment at Stockholm)”

²พรชัย ค่านวิวัฒน์, “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์ 30 (มีนาคม 2543): 39.

³กอบกุล ราชะนาคร, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน (เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2549), หน้า 1.

จึงมีหน้าที่ร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นตามความสามารถของตน

4.1.3 หลักการมีส่วนร่วม (Partnership) มีวิวัฒนาการมาจากหลักการเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ กล่าวคือ รัฐทั้งหลายย่อมมีพันธกรณีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่จะต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม มนุษยธรรม¹ แนวความคิดนี้ทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับปัญหาหรือที่เรียกว่า Participation ความร่วมมือระหว่างประเทศได้มีการนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรม เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือ ปัจจุบันถือว่าหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติเป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งผูกพันทุกรัฐแล้ว

4.2 แนวคิดและหลักทฤษฎีสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองและอนุรักษ์โบราณสถาน มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในประเทศตะวันตก ตั้งแต่อารยธรรมสมัยแรกของโลก เช่น อียิปต์ เมโสโปเตเมีย ลุ่มแม่น้ำสินธุ จีน และดินแดนในแถบเมดิเตอร์เรเนียนแล้ว แต่ปรากฏชัดเจนตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป การผลิตสินค้าได้คราวละมาก ๆ ทำให้ประเทศตะวันตกมีฐานะมั่งคั่ง เกิดชนชั้นนายทุน นอกจากส่งผลดีต่อสถานะเศรษฐกิจแล้ว ยังทำให้การศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรมเจริญขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากเริ่มเกิดสมาคมการอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น The Society of Antiquaries of London ค.ศ. 1751 The Royal Society ค.ศ. 1662 The French Academy ค.ศ. 1666 เพื่อดูแลโบราณสถาน ผลิตผลงานวิชาการ ตลอดจนให้เงินทุนเพื่อเดินทางไปศึกษาของโบราณ ณ ดินแดนส่วนอื่นของโลก นอกจากนั้นการเดินทางไปแสวงหาสิ่งต่าง ๆ

¹กฎบัตรสหประชาชาติ, ข้อ 1 บัญญัติว่า . . .

The Purposes of the United Nation are. . . .

3. To Achieve International Co-operation in Solving International Problems of an Economic, Social, Cultural, or Humanitarian Character,

นอกประเทศ ทำให้มีการค้นคว้าทางโบราณคดี มีการค้นพบและขุดค้นเมืองโบราณต่าง ๆ เช่น Pompeii Stabiae และ Vesuvius เกิดใหม่ทางศิลปะ เรียกว่า ลัทธิโรแมนติก (Romanticism) ที่ใช้เรื่องสะเทือนใจและอารมณ์ของมนุษย์มาสร้างงานศิลปะและวรรณกรรม เช่น อารมณ์รัก โศกเศร้า เสียสละ และนิยมการเขียนภาพทิวทัศน์โดยมีฉากโบราณสถานเป็นฉากหลัง

ในช่วงปีคริสต์ทศวรรษที่ 19 เกิดแนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน 2 แนวคิดและขัดแย้งกันมาโดยตลอด คือ แนวคิดที่เน้นคุณค่าทางด้านความงามของโบราณสถานเป็นสำคัญ (Stylistic Restoration) ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส และแนวคิดที่เน้นคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี เรื่องราวของอดีต ความเป็นของแท้ของโบราณสถาน (Romantic Restoration) ที่เกิดขึ้นในอังกฤษ

แนวคิดที่เน้นคุณค่าทางด้านความงามของโบราณสถานเป็นสำคัญ (Stylistic Restoration) เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ในช่วงปี ค.ศ. 1830-1870 ตามแนวคิดนี้เห็นว่าการบูรณะมีจุดมุ่งหมายในการสร้างรูปแบบที่สมบูรณ์หรือรูปแบบอุดมคติที่ควรจะเป็นของโบราณ เน้นการซ่อมแซมอาคารให้สวยงามตามรูปแบบในอุดมคติที่ต้องการส่วนใหญ่จะนิยมที่จะซ่อมแซมอาคารตามแบบที่นิยมในยุคสมัยนั้น โดยไม่ยอมรับประวัติศาสตร์หรือความต่อเนื่องหรือข้อมูลที่ทับซ้อนในยุคสมัยต่าง ๆ คือ ไม่ได้สนใจในคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือสนใจว่าอาคารนั้น ๆ มีเรื่องราวของอดีตต่าง ๆ หรือมีส่วนของเรื่องราวที่ทับซ้อนผ่านกาลเวลามาในยุคแต่ละสมัยอย่างไร หลักการสำคัญของแนวคิดนี้ คือ การปฏิสังขรณ์อาคารเก่าให้สมบูรณ์ถูกต้องตามรูปแบบที่เคยเป็นอยู่ในยุคสมัยนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของอาคาร (Unique) โดยใช้วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรมและแยกแยะส่วนประกอบต่าง ๆ ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ทั้งรูปแบบ โครงสร้าง และเทคนิควิธีการก่อสร้าง และวิธีการคำนวณ โดยการคาดเดาขึ้นส่วนของอาคารที่หายไป เพื่อกำหนดลักษณะและตำแหน่งชิ้นส่วนนั้นในอดีตและต่อเติมส่วนที่ขาดหายไปให้กลับคืน

ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสดำเนินการบูรณะปฏิสังขรณ์แบบ (Stylistic Restoration) ได้มีแนวคิดที่เน้นคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี เรื่องราวของอดีตความเป็นของแท้ของโบราณสถาน (Romantic Restoration) เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในช่วงปี

ค.ศ. 1850 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแนวคิดแบบศิลปะลัทธิโรแมนติก (Romanticism) ที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น แนวคิดนี้มุ่งการพิจารณารักษอาคารทางประวัติศาสตร์ด้วยปัญญาและความถูกต้องของรูปแบบอาคารอดีต โดยเน้นความเป็นของดั้งเดิมหรือของแท้ของอาคาร เพราะอาคารเก่าเหล่านี้ล้วนเป็นตัวแทนของเรื่องราวที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย และสามารถบอกเรื่องราวที่เกิดขึ้นในสังคมในอดีต โดยไม่เน้นความงามหรือความไม่เข้ากันขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่ต่อเติมในคนละช่วงเวลา โดยคิดว่าชิ้นส่วนของการต่อเติมเหล่านั้นแม้จะทำให้อาคารไม่เป็นเอกภาพหรือไม่สง่างาม แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องราวที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และล้วนก่อให้เกิดความภูมิใจในชาติ¹

ต่อมาในปี ค.ศ. 1904 มีการประชุมสถาปนิกนานาชาติ ครั้งที่ 6 ที่เมืองมาดริด ประเทศสเปน สาระสำคัญในการจัดประชุมครั้งนี้ คือ ได้แบ่งโบราณสถานออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ Living Monument (โบราณสถานที่ยังมีการใช้งานอยู่) ให้ปฏิสังขรณ์โดยยึดเอกภาพของรูปแบบอาคารเป็นสำคัญ Dead Monument (โบราณสถานที่เป็นซากหรืออนุสรณ์สถานหรือโบราณสถานที่ไม่ได้ใช้สอย) ให้สงวนรักษาตามแบบดั้งเดิมอย่างเคร่งครัด เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของแนวคิดการอนุรักษ์ที่แนวคิดหนึ่งให้ความสำคัญกับการเป็นของแท้สภาพดั้งเดิมอย่างเคร่งครัด และอีกแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมองภาพรวมของรูปแบบอาคาร ซึ่งแนวทางใดแนวทางหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับอาคารโบราณสถานทุกประเภท

ความเคลื่อนไหวระดับนานาชาติที่เป็นต้นร่างของการอนุรักษ์โบราณสถานที่สำคัญมากประการหนึ่งอยู่ที่การประชุมว่าด้วยการบูรณะอาคารประวัติศาสตร์ เมื่อปี ค.ศ. 1931 ที่กรุงเอเธนส์ (Athens Conference on the Restoration of Historic Buildings) ซึ่งดำเนินการโดยองค์การพิพิธภัณฑ์นานาชาติ (International Museums Office) มีกฎบัตรเกิดขึ้น คือ Athens Charter ซึ่งจากกฎบัตรนี้ได้ข้อสรุปหลักการอนุรักษ์สมัยใหม่ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่า

¹ วรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์, เรื่องเดิม, หน้า 24-25.

4.2.1 ให้หลีกเลี่ยงการปฏิสังขรณ์และให้มีการอนุรักษ์ความเป็นของแท้ของโบราณสถาน

4.2.2 ให้มีการบำรุงรักษาที่ต่อเนื่อง เพื่อจะได้หลีกเลี่ยงการปฏิสังขรณ์

4.2.3 การอนุรักษ์โบราณสถานให้กระทำในที่ตั้ง

4.2.4 หากมีการชำรุดเสียหายมากจำเป็นต้องปฏิสังขรณ์ ให้เคารพสูงสุดต่อศิลปวัตถุโบราณวัตถุ โดยไม่ทำลายหลักฐานยุคใดยุคหนึ่ง

4.2.5 ด้วยความจำเป็นในการอนุรักษ์ อนุญาตให้ใช้เทคนิคสมัยใหม่ เช่น คอนกรีตเสริมเหล็กในการเสริมความมั่นคงได้

4.2.6 ให้สนับสนุนการร่วมมือของนานาชาติในเรื่องเทคนิคการอนุรักษ์ โดยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเอกสารและศูนย์การศึกษาเพื่อการอนุรักษ์

ในปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติ ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อผดุงรักษาสันติภาพของโลกไว้ และมีองค์กรย่อยเกิดขึ้น คือ องค์การส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) และการจัดตั้งสถานานาชาติด้วยการพิพิธภัณฑ์ (ICOM) ในปี ค.ศ. 1946 และการจัดตั้งศูนย์ศึกษานานาชาติด้วยการสงวนรักษาและบูรณะมรดกทางวัฒนธรรม (ICCROM) ในปี ค.ศ. 1959

ต่อมาได้มีการประชุมนานาชาติของสถาปนิกและนักเทคนิคครั้งที่ 2 ที่กรุงเวนิส (Venice) ในปี ค.ศ. 1964 และเกิดเป็นผลสำเร็จ โดยประกาศหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดต่าง ๆ และจากหลักการพื้นฐานตามกฎหมายบัตรแห่งกรุงเอเธนส์ Athen Charter ค.ศ. 1931 มีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุม กระชับ ชัดเจนมากที่สุดที่เคยมีมา และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ โดยมีสาระที่สำคัญ 7 ประการ คือ¹

- 1) ให้เน้นความชัดเจนของความแตกต่างระหว่างของเก่าและส่วนต่อเติม
- 2) ปฏิเสธการทำเทียม

¹กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

3) จุดประสงค์ในการบูรณะคือ การสงวนรักษาและแสดงให้เห็นชัดเจนถึงคุณค่าทางสุนทรียศาสตร์และประวัติศาสตร์ของโบราณสถาน โดยอยู่บนพื้นฐานของความเคารพในวัสดุดั้งเดิมและเอกสารที่เป็นของแท้

4) ให้หยุดการบูรณะ เมื่อถึงจุดที่ต้องเดา

5) ให้เคารพในประวัติศาสตร์ข้อมูลในทุกยุคของโบราณสถาน การประเมินค่าของส่วนประกอบที่เกี่ยวข้องและการตัดสินใจว่าสิ่งใดถูกต้อง และต้องถูกเอาออกไปนั้นจะมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับผิดชอบแต่ผู้เดียวไม่ได้

6) การบูรณะทุกครั้งจะต้องมีการค้นคว้าทางโบราณคดี และประวัติศาสตร์ก่อนและตามหลังการปฏิบัติการ

7) แนวคิดในการเรียกโบราณสถานว่า Dead Monument และ Living Monument ถือว่าไม่ถูกต้อง เพราะแม้ซากโบราณสถานก็จะเป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถส่งผ่านข้อมูลต่าง ๆ ได้

กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง (International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites) หรือกฎบัตรเวนิซ The Venice Charter ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเป็นหลักการที่สำคัญและถูกนำไปใช้ทั่วโลกโดยนำไปปรับให้เข้ากับประเพณีและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบในการอนุรักษ์มรดกทางโบราณสถานและสถาปัตยกรรมร่วมกัน และเป็นหลักในการนำไปปรับใช้เพื่อเป็นกรอบความคิดหรือกฎหมายที่เหมาะสมในแต่ละประเทศ กฎบัตรนี้เป็นที่ยอมรับอย่างสากล ถึงแม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติให้เป็นข้อกำหนดและหลักการที่ต้องนำไปใช้ทั่วโลก แต่ Venice Charter ได้กำหนดไว้ว่าสามารถปรับ Charter ได้ตามวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งได้กลายเป็นข้อปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดและการปฏิบัติการอนุรักษ์โบราณสถานทั่วโลก รวมไปถึงในประเทศไทยด้วย และจากการประชุมในครั้งนี้อย่างทำให้เกิดการจัดตั้งสภาระหว่างประเทศว่าด้วยโบราณสถานและแหล่งโบราณคดี (International Council on Monuments and Sites) ICOMOS อีกด้วย

4.3 แนวคิดในการคุ้มครองมรดกโลก

แนวคิดการคุ้มครองมรดกโลก เกิดจากการตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่หรือแหล่งต่าง ๆ ในโลก เช่น โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี เมืองสำคัญทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งเป็นสิ่งที่คุณค่าอย่างมาก อาจเปรียบเทียบกับทรัพยากรแร่ธาตุและน้ำมัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้แล้วสูญสิ้นไปหากยังคงใช้สอยอย่างไม่ระมัดระวังหรือไม่เห็นคุณค่าก็จะหมดไปอย่างสิ้นเชิง และไม่มีวิธีการใด ๆ ที่จะสร้างขึ้นมาทดแทนได้ เช่น ความงดงามและยิ่งใหญ่ของปิรามิดแห่งอียิปต์ (The Pyramids of Egypt) แกรนด์แคนยอนแห่งมลรัฐโคโรลาโด อนุสาวรีย์ของนครโบราณอินคา และทะเลสาบปล่องภูเขาไฟโอรองโกรแห่งแอฟริกาตะวันออก (The Wilds of East Africa's Serengeti) แม้ว่าสถานที่แต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นเป็นหนึ่งเดียว และสถานที่เหล่านั้นต่างก็เป็นสถานที่อันมีความสำคัญต่อมวลมนุษยชาติ หากสูญเสียสถานที่เหล่านี้ไปก็ไม่สามารถที่จะสร้างกลับคืนมาได้อย่างเดิมอีก

การคุ้มครองมรดกโลกนับได้ว่า เป็นครั้งแรกที่นำเอาแนวคิดในการอนุรักษ์ทั้งสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและธรรมชาติเข้าไว้ด้วยกัน แนวคิดนี้เป็นสาระสำคัญของการคุ้มครองมรดกโลก เพราะถึงแม้ว่าความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์มีอยู่มากมาย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat) หรือ Ramsar Convention อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ค.ศ. 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือ CITES Convention อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่อพยพย้ายถิ่น ค.ศ. 1979 (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) หรือ Bonn Convention อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันสมบัติวัฒนธรรมามสงคราม อนุสัญญาเหล่านี้ให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ต้องการอนุรักษ์ต่างกันไปตามแต่วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา โดยที่มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่าเป็นการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติหรือสิ่งที่เป็นวัฒนธรรม

เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม แต่ธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ดังนั้นวัฒนธรรม

และธรรมชาติมีที่มาของการเกิดขึ้นต่างกัน ทำให้คนส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นสิ่งที่ขัดแย้ง และสวนทางกัน ด้วยเหตุนี้การคุ้มครองมรดกโลกจึงมีแนวคิดที่ว่าวัฒนธรรมและธรรมชาติ เป็นสิ่งที่ไปพร้อม ๆ กันได้ คือ ทั้งวัฒนธรรมและธรรมชาติต่างก็เป็นองค์ประกอบที่ ส่งเสริมกันและกัน เห็นได้จากการที่วัฒนธรรมของมนุษย์มีความแตกต่างกันในแต่ละ ท้องถิ่น หรือในแต่ละภูมิภาคนั้นก็เพราะสภาพแวดล้อมต่าง ๆ รวมถึงสภาพแวดล้อม ทางธรรมชาติด้วย นอกจากนี้ในการประดิษฐ์หรือสร้างสรรค์ผลงานของมนุษย์ก็มี ธรรมชาติเป็นแบบอย่าง

จากแนวคิดที่ต้องการอนุรักษ์ทั้งสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและธรรมชาติควบคู่กัน ไปนี้ ยังได้ปรากฏในรูปแบบสัญลักษณ์มรดกโลก (The World Heritage Logo)



มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสมีวงกลมล้อมรอบโดยลากเส้นต่อเนื่องกัน รูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสตรงกลางให้ความหมายถึง ผลอันเกิดจากทักษะและแรงบันดาลใจของ มนุษยชาติ ซึ่งสื่อความหมายถึง สิ่งที่มนุษย์สร้างสรรค์ขึ้นมาหรือวัฒนธรรม¹ ส่วนวงกลม ที่ล้อมรอบ หมายถึง ธรรมชาติ สภาพแวดล้อม² สื่อความหมายว่า วัฒนธรรมและธรรมชาติ ทั้งสองสิ่งนี้ มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องและอยู่ใกล้ชิดกันแยกจากกันไม่ได้ รอบวงกลม อีกชั้นหนึ่งเป็นตัวอักษร 3 ภาษาที่มีความหมายถึง มรดกโลก คือ ภาษาอังกฤษ (World Heritage) ภาษาฝรั่งเศส (Patrimoine Mondial) ภาษาสเปน (Patrimonio Mundial) สัญลักษณ์นี้มีลักษณะเป็นรูปทรงกลมมีความหมายถึงโลก และขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องชี้

¹The central square symbolizes the results of human skill and inspiration.

²The circle celebrates the gifts of nature.

ให้เห็นถึงความพยายามในการปกป้องมรดกโลกทั้งมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติควบคู่กันไปอีกด้วย¹

แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มรดกโลกทุกแห่งที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ไม่ใช่สมบัติของชนชาติใดหรือประเทศใดเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นเสมือนสมบัติของทุกคนที่ดำรงอยู่บนโลก พื้นที่มรดกโลกจึงไม่สามารถแบ่งแยกได้ด้วยพรมแดน ทำให้หน้าที่ในการปกป้องแหล่งมรดกโลกเป็นของทุก ๆ คนด้วย

หลักพื้นฐานของการเป็นมรดกโลก พิจารณาได้ดังนี้²

ประการที่หนึ่ง มรดกทางวัฒนธรรมหรือเมืองนั้นมีความเก่าแก่จริงและเป็นของแท้ เป็นสิ่งที่มีมาแต่อดีต ไม่ใช่ของที่เพิ่งจะทำขึ้นใหม่ เพราะการสร้างใหม่เลียนแบบของเก่า แม้จะทำได้เหมือนของเก่า แต่คุณค่าของสิ่งเก่าแก่จริง ๆ ต้องผ่านกาลเวลาที่ยาวนาน และเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หลายอย่างในประวัติศาสตร์ ส่วนอาคารหรือเมืองที่สร้างใหม่ที่ไม่มิตีของกาลเวลามาผูกพัน จึงไม่ใช่ของแท้

ประการที่สอง มรดกนั้นไม่ว่าจะเป็นอาคารบ้านเรือน เมืองย่าน หรือธรรมชาติที่สวยงาม จะต้องมียุคลักษณะที่มีความโดดเด่นในเรื่องของคุณค่าความงาม ความมีเอกลักษณ์ที่ไม่ซ้ำแบบใคร หรือมีเพียงหนึ่งเดียวในโลก

ประการที่สาม มรดกโลกทางวัฒนธรรมเหล่านั้นมีคุณค่าในเชิงประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และศิลปกรรมอย่างไร มีความหมายต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในเมืองนั้น ๆ เพียงใด เพราะหากสร้างประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวดให้เกิดแก่ผู้อยู่อาศัยในปัจจุบัน แล้วสถานที่นั้นได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก สถานที่นั้นก็คงยากที่จะมีความยั่งยืน เพราะอาจถูกทำลายลงไปเมื่อไรก็ได้การเชิดชูอาคารที่สร้างประวัติศาสตร์อันขมขื่น มีแต่จะสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคม

¹The emblem is round, like the world, a symbol of global protection for the heritage of all humankind.

²อัสมา สิมารักษ์, “ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และวัฒนธรรมในเมืองฮอยอัน ประเทศเวียดนาม ภายหลังได้รับการประกาศให้เป็นเมืองมรดกโลก,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), หน้า 8-9.

ประการที่สี่ การเก็บรักษามรดกโลกทางวัฒนธรรมเมืองนั้น ต้องเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ไว้ให้สังคมนั้น ๆ และคนรุ่นหลัง รัฐบาลต้องมีความตั้งใจจริงในการที่จะจัดสรรงบประมาณ จัดตั้งระบบการบริหาร และแก้ไขกฎระเบียบทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การอนุรักษ์มรดกนั้นอย่างแท้จริง สาเหตุที่มีเงื่อนไขข้อนี้เพราะบางประเทศต้องการให้ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลก มิใช่เพราะเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม แต่เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลัก ซึ่งหากเอาการท่องเที่ยวเป็นตัวตั้งโดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติเป็นที่ตั้งแล้ว ในที่สุดจะทำให้แนวทางการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เกิดการผิดเพี้ยนไปจากความหมายและรูปแบบเดิม เพราะจะมีการนำเสนอกิจกรรมหรือเทศกาลใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งจะทำให้ในที่สุดแล้วแตกต่างไปจากรากเหง้าเดิมของสังคมนั้นอย่างสิ้นเชิง

ประการที่ห้า ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะประชาชนหรือชาวเมืองคือ ผู้ที่จะทำให้การอนุรักษ์เมืองสามารถเป็นไปได้อย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วมนี้ต้องเกิดจากความเข้าใจถึงความสำคัญในการเก็บรักษามรดกทางวัฒนธรรมของเมือง ชาวเมืองต้องพอใจที่จะสืบทอดชีวิตแบบเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาแต่สมัยบรรพบุรุษ ซึ่งอาจจะทำให้ถูกกลืนโดยวิถีชีวิตที่จะพัฒนาด้วยแนวทางสมัยใหม่ เช่น ห้ามสร้างอาคารสูงในเขตเมืองเก่า หรือห้ามสร้างอาคารสมัยใหม่แทนที่อาคารแบบดั้งเดิม ห้ามใช้วัสดุสมัยใหม่ซ่อมแซมอาคารแบบเก่า คนท้องถิ่นต้องสืบทอดการแต่งกายวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในย่านเมืองเก่า เช่นเดียวกับวิถีชีวิตในอดีตให้มากที่สุด ความเปลี่ยนแปลงในยุคหลังต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตดั้งเดิมมากที่สุด หากประชาชนเห็นพ้องต้องกันที่จะดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมและพร้อมใจกันที่จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะกำหนดขึ้นใหม่ ก็จะเป็นน้ำหนักให้คณะกรรมการมรดกโลก พิจารณาขึ้นทะเบียนให้เมืองนั้นเป็นมรดกโลก

4.4 รูปแบบการจัดการพื้นที่มรดกโลก

ในการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก มิใช่ว่ามุ่งเน้นถึงคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินหรือสถานที่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากรูปแบบหรือลักษณะการจัดการพื้นที่

มรดกโลกได้กำหนดขอบเขตเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ โดยการแบ่งพื้นที่คุ้มครองมรดกโลกออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ

4.4.1 เขตพื้นที่แกน (Core Zone) เป็นตัวทรัพย์สินที่ได้รับการขึ้นทะเบียน (Nominate Property) เปรียบเสมือนใจกลางของมรดกโลกต้องมีการคุ้มครองอย่างเข้มงวด โดยห้ามไม่ให้มีที่อยู่อาศัยของมนุษย์ และควบคุมการก่อสร้างเพิ่มเติมอย่างเข้มงวด ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นอกเหนือไปจากงานด้านการอนุรักษ์เท่านั้น และมีการจัดการการเข้าเยี่ยมชมที่เหมาะสม

4.4.2 เขตพื้นที่กันชน (Buffer Zone) ในส่วนของเขตพื้นที่กันชนเป็นบริเวณพื้นที่รอบ ๆ พื้นที่คุ้มครอง โดยต้องมีเนื้อที่เพียงพอที่จะใช้รองรับการอนุรักษ์มรดกโลกได้ ซึ่งในเขตพื้นที่กันชนจะต้องมีการบริหารจัดการ เช่น ห้ามมีการก่อสร้างใด ๆ ที่ทำให้บดบังทัศนียภาพแหล่งมรดกโลกแห่งนั้น

ในทางสากลมรดกโลกจะต้องมีเขตกันชน 3 กิโลเมตร หากเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมจะต้องขยายเขตกันชนถึง 10 กิโลเมตร เพราะเป็นสิ่งปลูกสร้างเก่าแก่มีความอ่อนไหวมากกว่าและจะกระทบกระเทือนได้ง่าย ทั้งนี้เคยมีกรณีพิระมิดที่อียิปต์ ซึ่งมีการสร้างถนนห่างจากตัวพีระมิดถึง 10 กิโลเมตร แต่ก็ถูกทางคณะกรรมการมรดกโลกจัดให้เข้าไปอยู่ในภาวะอันตรายที่จะถูกคุกคามทันที¹

4.4.3 พื้นที่การบริหารจัดการ เป็นส่วนที่อยู่ถัดออกมาจากเขตพื้นที่กันชน กำหนดไว้เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในการจัดการแหล่งมรดกโลก ในบริเวณนี้ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก

การกำหนดเขตพื้นที่แกน เขตพื้นที่กันชน และพื้นที่บริหารการจัดการมีความสำคัญในการที่จะช่วยเป็นเครื่องมือในการรักษามรดกโลก เพื่อที่การบริหารจัดการจะได้ไม่มีคนมารุกล้ำที่อาคารสถานหรือแหล่งมรดกทางธรรมชาติอันอาจเกิดความเสียหายได้

¹ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม, “เอกสารการสัมมนาเรื่อง ปัญหาตัดต้นไม้ทางขึ้นเขาใหญ่ใครรับผิดชอบ,” สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 9 มิถุนายน 2553.

5. หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับรัฐ

5.1 ความเป็นมาของรูปแบบรัฐ

การก่อตั้งรัฐ (State) ที่เป็นรากฐานของรัฐตามแนวคิดในปัจจุบัน กล่าวอย่างสังเขปได้ว่า¹ มีจุดเริ่มต้นจากเหตุการณ์การล่มสลายลงของจักรวรรดิโรมันในช่วงประมาณปลายศตวรรษที่ 5 (ประมาณปี ค.ศ. 476) จากการเข้าโจมตีของอนารยชน (Barbares) หลังการล่มสลายของอาณาจักรโรมันยุโรปได้เข้าสู่ยุคกลาง (Middle Age) ของอารยธรรมตะวันตก เนื่องจากศูนย์กลางของอำนาจปกครอง เช่น จักรวรรดิโรมันไม่มีอีกต่อไป บรรดาผู้มีกำลังในท้องถิ่นต่าง ๆ ต่างก็ตั้งตนเป็นใหญ่และรวบรวมสมัครพรรคพวกเป็นหมู่เหล่าภายใต้การนำของตนเพื่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพวกตนเอง ความสัมพันธ์ในลักษณะการระวางภัยให้แก่ผู้ได้ปกครอง ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของเจ้านายกับบ่าวไพร่บริวารที่เรียกว่าระบบศักดินา (Feudal System) โดยผู้อยู่ได้ปกครองต้องทำสัญญาในรูปแบบของคำสาบานต่อผู้ปกครอง ลักษณะของการให้คำสาบานจะเป็นลำดับชั้น โดยเหล่ากษัตริย์ผู้ปกครองแว่นแคว้นต่าง ๆ จะให้คำสาบานต่อจักรพรรดิ ในขณะที่เดียวกันขุนนางชั้นผู้ใหญ่ผู้ปกครองดินแดนจะให้คำสาบานต่อกษัตริย์ลดหลั่นกันมาเป็นลำดับ

ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองในระดับสูงถูกทอนอำนาจเรื่อยลงมาจนก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองเป็นแว่นเล็กแว่นน้อยกระจายทั่วยุโรป โดยมีเจ้านครเป็นผู้ปกครองในแต่ละแว่นแคว้น สภาพการปกครองที่กระจัดกระจายแตกแยกกันเป็นก๊กเป็นเหล่า ไม่มีผู้ใดมีอำนาจจริง ประกอบกับความอ่อนแอของจักรพรรดิทำให้เกิดการรบแย่งชิงอำนาจกันทั่วไป อีกทั้งความขัดแย้งระหว่างศาสนจักรที่พยายามช่วงชิงอำนาจจากจักรพรรดิและกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองในฝ่ายทางโลก ทำให้บ้านเมืองไม่มีเสถียรภาพ ประชาชนเกิดความหวาดกลัว เบื่อหน่าย และต้องการความสงบนำไปสู่ความ

¹บรรศักดิ์ อุวรรณ โณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 13.

ต้องการรูปแบบสถาบันการปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในระดับที่พอเหมาะ ไม่เล็กเกินไปในระดับเผ่า และไม่ใหญ่เกินไปอย่างเช่นจักรวรรดิสภาพดังกล่าวก่อให้เกิดสถาบันการปกครองที่เรียกว่ารัฐอธิปไตย

ต้นแบบของรัฐอธิปไตยในปัจจุบันปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงยุคลายสมัยกลางยุโรป (ปลายศตวรรษที่ 15 เชื่อมต่อกับช่วงต้นศตวรรษที่ 16) เริ่มจากความตกต่ำของศาสนจักรคริสเตียนที่เคยมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงในช่วงยุคกลางของยุโรป ผู้ปกครองฝ่ายอาณาจักรได้ตั้งต้นเป็นใหญ่โดยการปฏิเสธไม่ขึ้นต่ออำนาจใด ๆ รวมทั้งอำนาจของศาสนจักร โดยการสร้างระบบการปกครองให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อเป็นการแสดงถึงการมีอำนาจของรัฐ เกิดเป็นรูปแบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งยืนยันการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดสมบูรณ์เด็ดขาด และไม่ถูกยับยั้งด้วยกฎหมายใด ๆ

รูปแบบของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ได้รับการรับรองในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศ และก่อรูปเป็นระบบโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการในช่วงปี ค.ศ. 1648 เมื่อมีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐมหาอำนาจของยุโรปในยุคนั้น แต่ไม่รวมถึงอังกฤษและรัสเซีย เพื่อยุติสงครามศาสนาระหว่างรัฐฝ่ายโรมันคาทอลิกกับรัฐฝ่ายโปรเตสแตนต์ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1618 หรือที่เรียกว่า สงครามสามสิบปี (Thirty Years, War) ยุคแห่งการยุติสงครามดังกล่าวถูกเรียกกันว่า ยุคแห่งสันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลีย (Peace of Westphalia) โดยกลไกของระบบสันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลียจะหมายถึง สนธิสัญญาที่สำคัญ 2 ฉบับ ซึ่งแยกกันทำแต่ต่างก็ลงนามในเมืองที่อยู่ในแคว้นเวสต์ฟาเลียของเยอรมันนี เพื่อยุติสงครามดังกล่าวเช่นเดียวกัน ได้แก่ การจัดทำสนธิสัญญาที่เมืองมันสเตอร์ (Munster) ระหว่างอาณาจักรสเปนและสหพันธรัฐเนเธอร์แลนด์ (United Netherlands) ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1648 หลักการที่สำคัญของสนธิสัญญา คือ การยอมรับอำนาจอธิปไตยของสหพันธรัฐเนเธอร์แลนด์ ซึ่งประกอบด้วย รัฐเนเธอร์แลนด์ จำนวน 7 รัฐ และการจัดทำสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่เมืองออสนาบรุ๊ก (Osnabruck) ระหว่างอาณาจักรสเปนกับแคว้นต่าง ๆ (United Province) ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1648

มีหลักการยอมรับสถานภาพ (Status Quo) ระหว่างกัน นอกจากนี้ยังเห็นชอบกับหลักการห้ามการแทรกแซงด้วยเหตุผลทางศาสนาด้วยภายใต้หลักการ “ท่านผู้ปกครอง

ยอมเป็นผู้เลือกศาสนา” (Cujus Regio Ejus Religio) เป็นหลักการยอมรับอำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น (Local Ruler) อย่างชัดเจน

ยุคสันติภาพแห่งเวสต์ฟาเลีย ถือเป็นจุดสิ้นสุดของยุคแห่งสาธารณรัฐศาสนา-จักรคริสเตียน (Republica Christiana) และการที่หลักการของสนธิสัญญาทั้งสองฉบับมีลักษณะของการยอมรับอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นว่ามีความเท่าเทียมกันและล่วงละเมิดมิได้ และกำหนดให้กษัตริย์มีอำนาจเต็มที่ในการปกครองภายในดินแดนของตน ซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจของพระสันตะปาปาที่มีอำนาจมากมายในยุโรปลงด้วย ปี ค.ศ. 1618 จึงได้ชื่อว่า เป็นปีแห่งการก่อกำเนิด (Birth Year) รัฐอธิปไตยหรือรัฐสมัยใหม่โดยแท้¹

5.2 เขตแดนระหว่างประเทศ

องค์ประกอบสำคัญข้อหนึ่งของความเป็นรัฐ² คือ รัฐนั้นต้องมีดินแดน (Territorial) เป็นของตนเองให้ประชาชนได้อยู่อาศัย และมีการกำหนดเขตแดนไว้ชัดเจนแน่นอนไม่ว่าดินแดนของรัฐนั้นจะขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ตาม ดินแดน ประกอบด้วย อาณาเขตทางบกที่เป็นแผ่นดิน ตลอดจนทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลองในประเทศ และลำน้ำระหว่างประเทศส่วนที่อยู่ใต้อธิปไตยของรัฐด้วย รวมทั้งได้พื้นดินของแผ่นดินและได้ท้องน้ำของทะเลสาบและแม่น้ำลำคลองของรัฐกับอาณาเขตทางทะเลทั้งปวงที่อยู่ใต้อธิปไตยและเขตอำนาจของรัฐกับอาณาเขตทางอากาศที่หมายถึงน่านฟ้าเหนือดินแดนและน่านน้ำเหล่านั้น

จากหลักการของรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการผสมผสานความเป็นเชื้อชาติ (Nation) เข้ากับอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้น เส้นเขตแดน (Boundary) จึงได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับรัฐสมัยใหม่นี้ด้วยซึ่งเป็นสิ่งที่สมมติขึ้น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดว่าอาณาเขตของรัฐหนึ่ง ๆ มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งเส้นเขตแดนที่เกิดขึ้นนี้แตกต่างจากในอดีต

¹ Anthony Clark Arend and Robert J. Beck, **International and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm** (New York: Routledge, 1993), p. 15.

² องค์ประกอบของความเป็นรัฐ ประกอบด้วย (1) ดินแดน (2) ประชากร (3) รัฐบาล และ (4) อำนาจอธิปไตย

ในสมัยยุคจักรวรรดิโรมันเมื่อโรมเป็นจักรวรรดิใหญ่ เส้นเขตแดนถูกกำหนดในภาษาแบบทหาร เนื่องจากจักรวรรดิโรมันขยายอำนาจด้วยการใช้กองทัพเป็นเครื่องมือ เส้นเขตแดนปรากฏในรูปของป้อมสนามหรือแนวกำแพงที่ถูกสร้างขึ้น แต่เพื่อเป็นแนวตั้งรับของหน่วยทหารสำหรับป้องกันกำลังรบของข้าศึกรุกเข้าตี¹

แนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern States) เป็นการสร้างความเท่าเทียมของเชื้อชาติภายใต้ดินแดนของรัฐตน และทำให้ทุกสิ่งอย่างที่อยู่ภายในเส้นแบ่งอาณาเขตกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ซึ่งมีผลให้รัฐสามารถใช้อำนาจอรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการเมือง การปกครอง การบริหารบ้านเมือง ในอันที่จะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า รวมถึงเป็นตัวกำหนดความสามารถในการที่รัฐหนึ่งจะสามารถควบคุมหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐตนได้ และไม่สามารถเข้าไปจัดการภายในอาณาเขตของรัฐอื่น การมีเขตแดนที่แน่นอนของรัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นองค์ประกอบอันบ่งชี้ถึงการมีสภาพการเป็นรัฐ

เส้นเขตแดนแต่ละรัฐจะมีชายแดน (Border) เป็นพื้นที่ที่นับจากเส้นเขตแดนเข้าไปดินแดนของรัฐ ทำให้ชายแดนเป็นรอยต่อของเขตอำนาจอรัฐ หมายความว่า บริเวณพื้นที่ชายแดนเป็นบริเวณที่เขตอำนาจของรัฐหนึ่ง ๆ แผ่ไปถึงจุด ๆ นั้นในการสถาปนาระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งการควบคุมคน พื้นที่ ทรัพยากร สิ่งต่าง ๆ ที่จะไหลเข้าหรือเคลื่อนออกไปจากพื้นที่ตรงนั้น อีกทั้งเป็นการกำหนดอัตลักษณ์หรือความภักดีของคนที่อาศัยอยู่ในเขตแดนพื้นที่นั้นอีกด้วย เมื่อพื้นที่ชายแดนเป็นรอยต่อระหว่างรัฐแล้ว ดังนั้นรัฐที่ประกบกันตรงรอยต่ออาจเป็นรัฐประเภทเดียวกัน เช่น ระดับการพัฒนาสม่ำเสมอ มีความเข้าใจต่อโลกทัศน์ มีความคิดทางวัฒนธรรมที่คล้ายกัน มีระบอบการปกครองรูปแบบเดียวกัน หรืออาจแตกต่างกัน เช่น มีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง ระดับการพัฒนา ความสามารถในการจัดการของรัฐ หรือความสามารถใน

¹สุรชาติ บำรุงสุข, “การบริหารจัดการชายแดนกับความมั่นคงของชาติ,” *จุดสาร-ความมั่นคงศึกษา* 2, 53 (กุมภาพันธ์ 2552): 24.

การอำนวยระเบียบและกฎหมายของรัฐที่ต่างกัน รอยต่อดังกล่าวก็จะเป็นจุดของความแตกต่างและนำไปสู่ปัญหาในที่สุด¹

เส้นเขตแดนจึงมีลักษณะเป็นเครื่องกำหนดขอบเขตของดินแดนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ กำหนดขอบเขตแห่งการมีสิทธิและหน้าที่ระหว่างประเทศของรัฐ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแบ่งแยกอำนาจของรัฐออกจากกัน โดยเด็ดขาด เว้นแต่กรณีของรัฐต่าง ๆ ได้แสดงเจตจำนงในการให้ความร่วมมือระหว่างกันในรอบของความร่วมมือที่ได้ตกลงระหว่างกันไว้ เขตแดนจึงเป็นทั้งเครื่องชี้แสดงและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ

ในการกำหนดเส้นเขตแดนทางบก ส่วนมากมักกระทำกันในรูปแบบความตกลงระหว่างประเทศ โดยรัฐจะถือเอาถาวรวัตถุที่เด่นชัดและเห็นได้ง่ายเป็นจุดอ้างอิง (Reference Point) ในกรณีลำน้ำระหว่างประเทศ (International Water Course) ส่วนมากนิยมใช้ร่องน้ำลึก (Thalweg) ที่ลึกที่สุดเป็นเกณฑ์ ดำรงกฎหมายระหว่างประเทศบางฉบับเพิ่มเงื่อนไขว่าต้องเป็นร่องน้ำลึกที่สามารถเดินเรือได้ ซึ่งไม่น่าถูกต้องและจะทำให้มีปัญหาตามมา เพราะเส้นเขตแดนต้องต่อเนื่องกันไปตลอดแนว แต่โดยสภาพธรรมชาติของลำน้ำอาจมีบางช่วงที่น้ำลึกบางช่วงน้ำตื้น จึงมีปัญหาว่าในช่วงต้นน้ำที่เป็นแคว (Tributary) และลำธาร (Stream) ซึ่งร่องน้ำลึกมีความลึกไม่พอเดินเรือได้จะให้เส้นเขตแดนช่วงนั้นอยู่ตรงไหน และปัญหาว่าเกณฑ์ที่ต้องให้เดินเรือได้นั้นหมายถึงเรือขนาดไหน² ในกรณีแนวภูเขาอาจใช้เส้นที่อยู่ตีนเขาหรือเส้นที่อยู่สูงสุดของแนวสันเขา (Crete) สำหรับสันเขานิยมใช้เมื่อมีแนวเขาต่อเนื่อง โดยอาจกำหนดยอดสูงสุดของเทือกเขาเป็นหลักเพื่อลากเส้นเขตแดนเชื่อมต่อกัน หรืออาจกำหนดให้เส้นทางสัญจรของคนพื้นเมืองตามแนวสันเขาเป็นเส้นเขตแดน ส่วนอีกวิธีหนึ่งที่ได้รับการนิยมนามากคือ การใช้สันปันน้ำ

¹ศุภมิตร ปิติพัฒน์, “การบริหารจัดการชายแดนในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 2, 53 (กุมภาพันธ์ 2552): 7.

²วิสูตร คูวานนท์, *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 93.

(Watershed) เป็นแนวสันเขาที่แบ่งน้ำที่ตกลงมาให้ไหลลงไปตามลาดเขาสู่ลุ่มน้ำทั้งสองฟากของแนวนั้น

แต่ถ้าพื้นที่บริเวณนั้นเป็นที่ราบหรือทะเลทราย ซึ่งไม่มีถาวรวัตถุที่เห็นได้ง่ายก็จะนำหลักดาราศาสตร์มาใช้โดยการกำหนดเส้นเขตแดนด้วยจุดพิกัด (Co-ordinate) ซึ่งหมายถึงจุดที่เส้นรุ้งและเส้นแวงตัดกัน โดยระบุว่าจุดพิกัดนั้นอยู่ ณ เส้นรุ้งที่กี่องศา และกี่ฟิลิปดา และ ณ เส้นแวงที่กี่องศาและกี่ฟิลิปดา

ในบางกรณีการกำหนดเส้นเขตแดนอาจกระทำโดยคำพิพากษาระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice--ICJ) หรือกำหนดโดยคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศก็ได้ นอกจากนี้ยังอาจกำหนดโดยองค์การสหประชาชาติ เช่น การกำหนดให้เส้นขนานที่ 38 เป็นเส้นเขตแดนระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้

วิธีการกำหนดเขตแดนตามกระบวนการปกติ คือ การกำหนดโดยรัฐทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามวิธีสันธิสัญญากำหนดเขตแดนของทั้งสองรัฐมีผลใช้ยันรัฐอื่น ๆ ได้ทั้งปวงเนื่องจากวัตถุประสงค์ของความตกลงอยู่ในเขตอำนาจจำเพาะร่วมกันของรัฐภาคีฝ่ายในสนธิสัญญา รัฐที่สามไม่มีคุณสมบัติที่จะประเมินความสอดคล้องของความตกลงกับกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีกฎเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดเขตแดนทางบก การกำหนดเขตแดนทางบกแบ่งได้ 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนแรก เป็นการกำหนดเกณฑ์ในการยึดโยงดินแดนดังกล่าวกับรัฐใดรัฐหนึ่ง และใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการกำหนดจุดต่าง ๆ ตามพรมแดนและอาจเขียนขึ้นในรูปของแผนที่แนบท้ายสนธิสัญญาด้วย

ขั้นตอนที่สอง เป็นการปักปันเขตแดนเพื่อทำเครื่องหมายของเขตแดนลงบนพื้นที่จริงตามที่กำหนดในสนธิสัญญา ซึ่งอาจแบ่งเป็นคณะกรรมการปักปันเส้นเขตแดน (Delimitation Commission) เป็นคณะกรรมการผสมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองฝ่าย มีหน้าที่สำรวจและปักปันหลักเขตชั่วคราวโดยยึดถือบทบัญญัติของความตกลงและคณะกรรมการกำหนดจุดพิกัด (Demarcation Commission) มีหน้าที่รับข้อมูลจาก



คณะกรรมการปักปันเขตแดนเพื่อกำหนดจุดพิกัดลงบนแผนที่ และปักหลักเขตถาวรลงบนพื้นที่¹

5.3 หลักการใช้อำนาจอของรัฐ

5.3.1 อำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty)

เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เห็นได้จากการแสดงออกซึ่งเอกราชของประเทศหนึ่ง ๆ ที่สามารถจะเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดนโยบายของตนเองและน่านโยบายของตนออกมาบังคับใช้ได้เต็มที่ โดยไม่ต้องตกอยู่ใต้อำนาจของประเทศอื่นใด

อำนาจอธิปไตย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในงานเขียนของ Jean Bodin ค.ศ. 1530-1596 เรื่อง De la République ซึ่งได้ก่อตั้งข้อความคิดของอำนาจอธิปไตยโดยเน้นลักษณะความเป็นอำนาจอสูงสุดที่ปรากฏภายในรัฐ อำนาจอธิปไตยที่สำคัญที่แสดงออกมาก็คือ อำนาจในอันที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎร และเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นผู้สร้างกฎหมาย จึงอยู่เหนือกฎหมายที่ตนสร้างทำให้อำนาจอธิปไตยมีลักษณะเป็นอำนาจอสูงสุดที่ปรากฏในรัฐ

แนวความคิดของ Bodin ได้รับการสืบต่อมาโดยนักคิดที่สำคัญหลายท่าน เช่น Hugo Grotius ค.ศ. 1583-1645, Thommas Hobbes ค.ศ. 1588-1679, John Locke ค.ศ. 1632-704 และ Pufendorf ค.ศ. 1632-1697 นักคิดดังกล่าวได้อธิบายความหมายของอำนาจอธิปไตยในลักษณะเดียวกันว่าเป็นอำนาจอสูงสุด (Supreme Power) ที่ปรากฏขึ้นในรัฐ ไม่สามารถแบ่งแยกได้ อย่างไรก็ตามมีข้อแตกต่างทางความคิดอยู่บ้าง ในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นอำนาจอสูงสุดของอำนาจอธิปไตยว่าสามารถถูกจำกัดโดยอำนาจอื่นใดหรืออยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อื่นหรือไม่ หรือใครเป็นเจ้าของอำนาจอระหว่างผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครอง

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยนี้ได้กลายเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายถึงสถานะของรัฐ (Status of System) ภายใต้ระบบรัฐ (State System) ในยุคเริ่มต้นของ

¹ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 256-263.

การปรากฏตัวของรัฐสมัยใหม่ โดยอำนาจอธิปไตยจะแสดงออกถึงคุณลักษณะของรัฐอธิปไตยใน 3 ประการ

- 1) หมายถึง ผู้ปกครอง (Ruler) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะกษัตริย์ (King) เจ้าเมือง (Prince) หรือ ดยุก (Dukes) ของรัฐหนึ่ง ๆ เป็นผู้มีอำนาจปกครองแต่เพียงผู้เดียว (Sole Authority) เหนือดินแดนของตนโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใด หรือที่เรียกว่า องค์อธิปัตย์ (Sovereignty)
- 2) รัฐทั้งหลายต่างมีสถานะเสมอเท่าเทียมกันทางกฎหมาย
- 3) รัฐจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใด ๆ โดยปราศจากความยินยอม (Consent) ของรัฐเอง¹

อำนาจอธิปไตยอาจแบ่งออกเป็นอำนาจอธิปไตยภายในและอำนาจอธิปไตยภายนอก อำนาจอธิปไตยภายในเป็นอำนาจที่ออกกฎหมายและรักษากฎหมาย ตลอดจนบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย หมายถึง อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่รัฐสามารถใช้อำนาจนี้ภายในดินแดนของตน ส่วนอำนาจอธิปไตยภายนอก คือ อำนาจที่ประเทศจะดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ รวมทั้งอำนาจที่จะประกาศสงครามและทำสนธิสัญญาสันติภาพ การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐครอบคลุมทุกเรื่อง ทุกสถานที่ เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายระหว่างประเทศห้ามไว้ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศรัฐชายฝั่งย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำภายใน² (Internal

¹ Arend and Beck, op. cit., p. 16.

² น่านน้ำภายใน หมายถึง น่านน้ำส่วนที่อยู่ถัดจากเส้นฐาน (Baseline) เข้ามาทางแผ่นดิน ดังนั้นท่าเรือรวมทั้งปากแม่น้ำจึงรวมอยู่ในน่านน้ำภายในด้วยและมีสถานะเทียบเท่าดินแดนของรัฐ แต่มีข้อจำกัดอยู่ว่าถ้าเคยมีเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศในน่านน้ำใด ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นน่านน้ำภายใน พื้นที่น่านน้ำภายในนั้นย่อมมีภาระจำยอมที่จะต้องให้เรือต่างชาติใช้สิทธิเดินเรือผ่านโดยสุจริต (Innocent Passage) ได้

Waters) และทะเลอาณาเขต¹ (Territorial Seas) เช่นเดียวกับที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territory)

5.3.2 สิทธิอธิปไตยของรัฐ (Sovereign Right)

สิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (Convention on the Continental Shelf, 1958) และต่อมาในอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nation Convention on the Law of the Sea, 1982) เพื่อรองรับสิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่ง (Coastal State) เหนือฐานทรัพยากรประเภทแร่ธาตุและสิ่งมีชีวิต (Living Organism) สิทธิและอำนาจของรัฐชายฝั่งที่กล่าวถึงนี้ครอบคลุมตั้งแต่ การศึกษาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ว่ำนั้น รวมถึงอำนาจในการออกกฎเกณฑ์นโยบายหรือกฎหมายใด ๆ ขึ้นมาเพื่อกำกับการดูแลใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว สิทธิอธิปไตยในบริบทของอนุสัญญาข้างต้นนี้มีขึ้นเพื่อรองรับสิทธิและอำนาจเหนือฐานทรัพยากรแก่รัฐชายฝั่ง อันถือเป็นการสร้างความผูกพันทางกฎหมายและหน้าที่แก่รัฐอื่นที่ต้องให้การเคารพสิทธิและอำนาจดังกล่าวนี้ ส่งผลให้หลักการเรื่อง “สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights)” กลายเป็นหลักปฏิบัติของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันในเวลาต่อมา

ความแตกต่างระหว่างสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) และอธิปไตยของรัฐ (State Sovereignty)

อธิปไตยแห่งรัฐนั้นมีความหมายที่กว้าง คือ ความเป็นอำนาจอิสระสูงสุดของรัฐ (Autonomous of State) ที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในอาณาเขตแห่งรัฐ อันเป็นหลักการทางการเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มีอยู่กับรัฐทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เกิดขึ้นและตั้งอยู่เป็น

¹ทะเลอาณาเขต หมายถึง อาณาเขตทางทะเลหรือน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอยู่ถัดออกไปจากฝั่งทะเลหรือถัดออกไปจากน่านน้ำภายในกรณีที่รัฐชายฝั่งมีน่านน้ำภายใน ทั้งนี้ทะเลอาณาเขตจะมีความกว้างวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลได้ไม่เกิน 12 ไมล์ แต่มีข้อจำกัดอยู่ว่าต้องให้เรือต่างชาติเดินทางผ่านโดยสุจริตได้ ไม่ว่าจะเคยมีเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศผ่านอาณาเขตส่วนนั้นมาก่อนหรือไม่

พื้นฐานของรัฐที่จะไปใช้อำนาจภายในและความสัมพันธ์กับรัฐอื่นซึ่งรวมถึงการใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ ด้วย

สิทธิอธิปไตยแม้จะเป็นสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐแต่ก็เป็นสิทธิสูงสุดที่ครอบคลุมเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น สิทธิเหนือทรัพยากรแร่ธาตุ ความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุกรรมที่สำคัญเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของความตกลงร่วมกันของรัฐภาคีที่ใช้อำนาจอธิปไตย มีเป้าหมายสำคัญที่จะแสดง

1) รับรองสิทธิและอำนาจเหนือฐานทรัพยากรเฉพาะที่ระบุไว้ในความตกลง

2) เป็นหลักการทางกฎหมายที่จะไปสร้างข้อผูกพัน (Obligation) และหน้าที่ของรัฐ (Duty of State) ที่จะให้ความเคารพและยึดถือปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ สิทธิอธิปไตยที่ว่าเป็นสิทธิที่รับรองให้แก่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเพื่อเข้าไปบริหารจัดการให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจแห่งรัฐ (National Jurisdiction)

สิทธิอธิปไตยมีลักษณะที่จำกัดกว่าอำนาจอธิปไตย ทั้งในแง่เนื้อหาของสิทธิและบริเวณที่ใช้บังคับ กล่าวคือ การใช้สิทธิอธิปไตยของรัฐจะครอบคลุมเพียงบางเรื่อง บางสถานที่เท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรอง ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง ครอบคลุมเฉพาะการสำรวจ (Exploration) การแสวงหาประโยชน์ (Exploitation) การอนุรักษ์ (Conservation) และการจัดการ (Management) ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะอยู่ ณ พื้นดินท้องทะเล (Sea Bed) และดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเล (Subsoil) หรือในท้องน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล (Waters Superjacent to the Sea Bed) แต่ไม่รวมถึงห้วงอากาศ (Air Space) ตลอดทั้งมีสิทธิอธิปไตยเหนือกิจกรรมต่างอื่น ๆ ในทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำ และลม กิจกรรมอื่นใดนอกเหนือจากนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง เช่น การเดินเรือ การบิน เป็นต้น¹

ตามกฎหมายระหว่างประเทศรัฐย่อมมีอธิปไตยในการแสดงสิทธิและอำนาจเพื่อบริหารจัดการทุกสิ่งทุกอย่างในอาณาเขต รวมทั้งใช้อำนาจควบคุมทรัพยากร

¹United Nation Convention on the Law of the Sea, 1982.

ต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในขอบเขตดินแดนของตน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐต่าง ๆ ประสานความร่วมมือเพื่อจุดประสงค์หรือกิจกรรมอย่างหนึ่งย่อมต้องมีการสร้างกติกาขึ้นมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้การจัดการพื้นที่ย่อมต้องอยู่ภายใต้กติกาที่เกิดขึ้นด้วย

ในกรณีของประเทศไทยในส่วนของ การดูแลจัดการมรดกวัฒนธรรม นั้นเป็นภารกิจของกรมศิลปากรซึ่งถือเป็นตัวแทนที่รัฐได้มอบอำนาจให้ ภารกิจของกรมศิลปากร ได้แก่ การคุ้มครอง ป้องกันอนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ จัดการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยและความมั่นคงของชาติ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ มีทั้งงานที่ต้องดำเนินการเองและงานที่ภาคเอกชน องค์กรต่าง ๆ หรือหน่วยงานรัฐอื่นร่วมดำเนินการ และมีนโยบายให้ความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ รัฐต่อองค์กรเอกชนของต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ¹

แต่การที่องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมย่อมต้องสร้างเครื่องมือแห่งอำนาจ เพื่อควบคุมรัฐหรือประเทศสมาชิกด้วย เพราะฉะนั้นรัฐอาจมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกที่อยู่ภายในอาณาเขตของตนได้ แต่การดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ต้องเป็นสิ่งที่ไม่ทำให้แหล่งมรดกโลกนั้นเสื่อมคุณค่า และต้องจัดส่งรายงานการกระทำต่าง ๆ บนพื้นที่มรดกโลกต่อคณะกรรมการมรดกโลกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าสิทธิอันชอบธรรมที่เคยมีและกระทำตามค่านิยมของรัฐนั้น ๆ ถูกจำกัดขอบเขตลงด้วยกลไกและข้อตกลงระดับนานาชาติ

5.3.3 เขตอำนาจของรัฐ (State Jurisdiction)

หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเขตอำนาจรัฐ (Jurisdiction) เป็นหลักกฎหมายที่อธิบายถึง แนวทางการใช้อำนาจรัฐบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เหนืออคติความหรือเหตุการณ์ของบรรดาประเทศต่าง ๆ ว่าแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ

¹กรมศิลปากร [Online], available URL: <http://www.finearts.go.th/th/history.php>, 2552 (กันยายน, 24).

นั้น ประเทศต่าง ๆ จะสามารถบังคับใช้กฎหมายตามหลักเขตอำนาจรัฐได้อย่างไรบ้าง การใช้เขตอำนาจอ้อมเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

เขตอำนาจรัฐนั้นเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่า รัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตย (Sovereign) อันเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme) ในดินแดนของตนและเป็นอิสระ (Independence) สิทธิในการใช้อำนาจปกครองโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นสิทธิที่รัฐทุกรัฐจะมีอยู่อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีขนาดเล็ก หรือใหญ่ หรือจะมีประชากรมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม การที่รัฐทุกรัฐจะมีเขตอำนาจรัฐ ซึ่งหมายถึง รัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายให้มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนภายในรัฐ และมีอำนาจที่จะจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีและบังคับลงโทษเมื่อมีการละเมิดกฎหมายดังกล่าว นั้น จากลักษณะการใช้ดังกล่าวเท่ากับว่ารัฐมีสิทธิที่จะใช้อำนาจของตนไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้โดยผ่านทางองค์กรของรัฐซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เขตอำนาจรัฐผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการก็ตาม จึงอาจแยกลักษณะการใช้เขตอำนาจรัฐออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ¹ การใช้เขตอำนาจรัฐในทางบัญญัติ การใช้เขตอำนาจรัฐในการดำเนินคดี และการใช้เขตอำนาจรัฐในทางบังคับ

5.3.3.1 การใช้เขตอำนาจรัฐในทางบัญญัติ (Legislative, Prescriptive or Substantive Jurisdiction) เป็นการใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้กับบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐของตน โดยรัฐอาจใช้อำนาจนี้ผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร

5.3.3.2 การใช้เขตอำนาจรัฐในการดำเนินคดี (Judicial or Adjudicatory Jurisdiction) เป็นการปรับใช้เขตอำนาจรัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้น ได้แก่ กรณีการใช้อำนาจเพื่อนำเอาตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมภายในของรัฐ เพื่อดำเนินคดี (Prosecution) และลงโทษ (Punishment) อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจับกุมตัว (Arrest) การสืบสวน (Investigation) การพิจารณาพิพากษาคดี (Adjudication) รวมถึงการใช้ความร่วมมือใน

¹Kenneth C. Randall, "Universal Jurisdiction Under International Law,"

กระบวนการยุติธรรม (Cooperation) การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) และการช่วยเหลือทางศาล (Judicial Assistance) โดยการใช้เขตอำนาจรัฐลักษณะนี้รัฐจะใช้ผ่านทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการซึ่งก็คือ เขตอำนาจของศาลเป็นการใช้อำนาจในการบังคับใช้ดำเนินการตามกฎหมาย หลังจากที่ศาลภายในของรัฐได้ดำเนินคดีและมีคำพิพากษาแล้ว การใช้เขตอำนาจรัฐในลักษณะนี้ก็คือ การบังคับคดี (Enforcement) ตามคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นการปล่อยตัว หรือลงโทษที่ได้รับตามคำพิพากษา โดยการใช้เขตอำนาจรัฐลักษณะนี้รัฐจะใช้ผ่านทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

5.3.3.3 การใช้เขตอำนาจรัฐในทางบังคับ (Enforcement Jurisdiction) เป็นอำนาจของรัฐในการบังคับให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย และให้บุคคลต้องชดใช้หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ทั้งนี้จากการแยกลักษณะของเขตอำนาจรัฐออกเป็นสามประการข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐสามารถใช้เขตอำนาจของตนออกมาโดยการใช้ผ่านองค์กรของรัฐทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนั้นการใช้เขตอำนาจของรัฐจึงไม่ได้มีความหมายจำกัดเฉพาะในส่วนของการใช้เขตอำนาจทางศาล หรือการใช้เขตอำนาจรัฐผ่านฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้เขตอำนาจทางการบัญญัติกฎหมายและการบริหารอันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย

ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีทฤษฎีในการปรับใช้เขตอำนาจของรัฐเหนือการกระทำอาชญากรรมที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองให้รัฐสร้างและใช้อำนาจมีอยู่ 5 ประการด้วยกัน คือ หลักดินแดน (Territoriality Principle) หลักสัญชาติ (Nationality or Active Personality Principle) หลักสัญชาติผู้เสียหาย (Passive Personality Principle) หลักป้องกัน (Protective Principle) และหลักสากล (Universality Principle)¹

¹Harvard Research, "Jurisdiction in Respect to Crime," **American Journal of International Law** 29 (June 1935): 439, citing Gerhard O. W. Mueller and Edward M. Wise, eds., **International Criminal Law** (London: Sweet & Maxwell, 1965), pp. 41-47.

1) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดน (Territorial Principle Jurisdiction) การใช้เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดน รัฐสามารถใช้เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดนของรัฐ ซึ่งได้แก่ แผ่นดิน แผ่นน้ำหรือทะเลอาณาเขต รวมทั้งห้วงอากาศเหนือแผ่นดินหรือแผ่นน้ำ (น่านฟ้า) ของดินแดนอาณาเขตรัฐด้วย รัฐทุกรัฐย่อมมีเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเหนือคดีอาญาที่กระทำผิดขึ้นในดินแดนของตน ไม่ว่าผู้กระทำผิดหรือผู้เสียหายจะถือสัญชาติใดหรือไม่ถือสัญชาติไทยเลย (Statelessness Nationality) เนื่องจากการกระทำผิดนั้นเกิดขึ้นในเขตดินแดนของรัฐนั่นเอง เว้นแต่กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ข้อยกเว้นไว้ เช่น เรื่องเอกสิทธิ และความคุ้มกันทางการทูต เป็นต้น

แต่ในบางกรณีการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำความผิด ซึ่งมีลักษณะคาบเกี่ยวกับรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป กล่าวคือ เป็นความผิดที่มีลักษณะต่อเนื่องข้ามจากดินแดนจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง โดยเป็นกรณีความผิดซึ่งเริ่มกระทำในรัฐหนึ่ง และมากระทำสำเร็จในอีกรัฐหนึ่ง ถือว่าส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดเกิดขึ้นในดินแดนของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงชอบที่จะสามารถใช้เขตอำนาจรัฐด้วย ดังนั้น จึงอาจแยกลักษณะการใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ¹

(1) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นอัตวิสัย (Subjective Territorial Jurisdiction) หมายถึง การใช้เขตอำนาจรัฐเหนือการกระทำความผิดอาญาที่เริ่มต้นกระทำในรัฐนั้น แต่ว่าผลของการกระทำนั้นไปสิ้นสุดในดินแดนของรัฐอื่น

(2) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักดินแดนที่เป็นภาวะวิสัย (Objective Territorial Jurisdiction) หมายถึง การใช้เขตอำนาจรัฐเหนือการกระทำความผิดอาญาที่ได้กระทำลงสมบูรณ์และสิ้นสุดในดินแดนของตน แม้ว่าโดยองค์ประกอบของความผิด หรือการกระทำความผิดนั้นจะได้เริ่มต้นกระทำในรัฐอื่นก็ตาม

2) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักสัญชาติ (Nationality or Active Personality Principle Jurisdiction) หมายถึง การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักนี้ เป็นการให้สัญชาติเป็นสื่อเชื่อมโยงที่ทำให้รัฐสามารถใช้เขตอำนาจของตนเหนือบุคคลซึ่งถือสัญชาติ

¹ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540), หน้า 244.

ของรัฐตลอดจนทรัพย์สินที่มีสัญชาติของรัฐ โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ที่

3) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักสัญชาติผู้เสียหาย (Passive Personality Principle Jurisdiction) จะอาศัยสัญชาติของผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมเป็นตัวกำหนดสิทธิในการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐผู้ให้สัญชาติจะต้องมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่คนชาติของตน แม้ว่าบุคคลนั้นจะอยู่นอกดินแดนของรัฐนั้นก็ตาม การใช้อำนาจตามหลักนี้จะคำนึงถึงผลของการกระทำความผิดมากกว่าสถานที่ที่ความผิดเกิดขึ้น ดังนั้นศาลภายในของรัฐจึงอาจดำเนินคดีและลงโทษต่างชาติที่กระทำความผิด เป็นผลให้คนชาติของตนรวมถึงเรือหรืออากาศยานที่มีสัญชาติของตนได้รับความเสียหาย แม้ว่าความผิดนั้นจะเกิดขึ้นนอกดินแดนของรัฐก็ตาม

4) หลักการบังคับป้องกัน (Protective Principle) ในทางระหว่างประเทศได้ให้อำนาจรัฐที่จะมีอำนาจเหนือการกระทำความผิดที่กระทำภายนอกดินแดนของรัฐ โดยเป็นการกระทำที่มุ่งต่อความมั่นคงของรัฐนั้นหรือต่อรัฐบาลของรัฐนั้น หรือต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดจะมีสัญชาติของรัฐนั้นหรือไม่

5) การใช้เขตอำนาจรัฐตามหลักสากล (Universality Principle Jurisdiction) หลักการนี้เป็นแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ (State Practices) ที่รัฐต่าง ๆ นำมาอ้างเพื่อใช้อำนาจรัฐของตนลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดสากล ไม่ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด หรือความผิดได้กระทำที่ใด ซึ่งรัฐที่ลงโทษผู้กระทำความผิดลักษณะนี้ถือเป็นการลงโทษแทนรัฐอื่นทุกรัฐ เช่น การกระทำความผิดเป็นโจรสลัด (Piracy) การค้าทาส (Slave Trading) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) อาชญากรรมสงคราม (War Crimes) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes Against Humanity) และการทรมาน (Torture) เป็นต้น ซึ่งเป็นความผิดต่อผลประโยชน์มูลฐานของประชาคมระหว่างประเทศทั้งมวล (Crimes Against Fundamental Interests of International Community as a Whole)¹

¹Stephen Macedo, **The Princeton Principles on Universal Jurisdiction** (Englewood Cliffs, NJ: Princeton University, 2001), p. 23.

6. ความเป็นมาของแหล่งมรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดน กบเกี่ยวระหว่างรัฐ

ความคิดเรื่องการแบ่งเขตแดนของยุโรปนี้ได้เข้าสู่ประเทศแถบอินโดจีนในช่วงยุคการค้าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก เดิมรูปแบบของรัฐหรืออาณาจักรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผูกอยู่กับจารีตความเชื่อทางการปกครองที่มีอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์-พุทธ ซึ่งเปรียบเหมือนราชธานีหนึ่ง ๆ เป็นศูนย์กลางของจักรวาลหรือเขาพระสุเมรุที่มีหัวเมืองต่าง ๆ รายล้อมกันออกไป ไม่มีขอบเขตเส้นแบ่งแดนที่ชัดเจนหรือตายตัว แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องแว่นแคว้น ขอบเขตอำนาจทางการเมืองและความแตกต่างระหว่างผู้คนทางชาติพันธุ์ก็ตามแต่ก็ไม่ใช่ว่าจะสำคัญอย่างในปัจจุบัน เมื่อประเทศตะวันตกได้เข้ามาล่าอาณานิคมในดินแดนแถบนี้ก็ได้นำเอาหลักการแบ่งเส้นเขตแดนมาใช้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดว่าดินแดนส่วนที่ตกอยู่ในอาณานิคมนั้นมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด ณ ที่ใด¹

สยามกำเนิดเป็นรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) สิ่งสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นรัฐประชาชาติสยามก็คือการมีเส้นเขตแดนที่เป็นเส้นกำหนดเขตอธิปไตยของรัฐ ดังเช่นตัวแบบของรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในยุโรป เส้นเขตแดนนี้เป็นผลมาจากการเข้ามาของระบบอาณานิคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเมื่อรัฐมหาอำนาจเจ้าอาณานิคมทั้งประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสได้ขยายอิทธิพลของตนในภูมิภาค ทำให้ในที่สุดแล้วจำเป็นต้องกำหนดเส้นที่เป็นจุดสิ้นสุดของเขตอธิปไตยของตน ซึ่งในระยะต่อมารัฐสยามได้ยอมรับให้มีการปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับดินแดนอาณานิคมที่อยู่รอบสยามทั้งหมด การกำหนดเส้นเขตแดนเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ชัดถึงความเป็นรัฐอาณาเขตของสยามที่ความเป็นรัฐถูกกำกับด้วยดินแดนและเส้นแบ่งเขตแดนเพื่อบ่งบอกถึงขอบเขตของอำนาจอธิปไตยของรัฐว่ามีและสิ้นสุด ณ จุดใดทางภูมิศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผลจากการปักปันเขตแดนทำให้สถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ของสยามมีความชัดเจน เพราะความสัมพันธ์ของรัฐ

¹ ศรีศกร วิลลิโกดม, อภิญญาเพ็ญ สารระยา และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, *เขาพระวิหาร: ระเบิดเวลาจากยุคอาณานิคม* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 106.

โบราณในอดีตไม่ได้ถูกกำกับด้วยเส้นเขตแดนที่แน่นอน จึงไม่สามารถบ่งบอกได้ว่า อำนาจของรัฐในทางภูมิศาสตร์สิ้นสุดลงที่ใด¹

ด้วยหลักการของแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ ทำให้อาณาบริเวณต่าง ๆ ถูกแบ่งแยกด้วยเส้นเขตแดน ในกรณีที่ประเทศต่าง ๆ มีพรมแดนประชิดติดกัน (Adjacent Borders) อาจมีสถานที่สำคัญอยู่ในบริเวณรอยต่อระหว่างพรมแดนได้ เมื่อประเทศที่เกี่ยวข้องเห็นควรเสนอสถานที่ในพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นมรดกโลก จึงเกิดกรณีของการเสนอแหล่งมรดกนั้นร่วมกันได้ ทั้งนี้เป็นเพราะแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ได้มีข้อกำหนดที่รองรับพื้นที่หรือสถานที่ที่อยู่ในอาณาเขตมากกว่าหนึ่งรัฐ โดยให้แนวทางว่า รัฐที่เกี่ยวข้องควรเสนอพื้นที่เหล่านั้นเป็นมรดกโลกร่วมกัน (Transboundary Properties) เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ และหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อกันได้ ซึ่งสอดคล้องกับที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สถานที่นั้นตั้งอยู่ในอาณาเขต ในอำนาจอธิปไตย หรือเขตอำนาจซึ่งมีการอ้างมากกว่าหนึ่งประเทศแล้ว การขอขึ้นบัญชีเป็นมรดกโลกต้องไม่เป็นที่เสียหายหรือเกิดการโต้แย้งของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง

จากข้อบัญญัติและแนวทางที่กำหนดขึ้นนี้แสดงได้ว่า เจตนารมณ์ของการอนุรักษ์คุ้มครองมรดกโลกไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างรัฐซึ่งเป็นผลมาจากการขึ้นทะเบียนมรดกโลกภายใต้อนุสัญญาฯ การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกร่วมกันระหว่างสองประเทศที่เป็นผลสำเร็จแล้วมีอยู่หลายแห่งด้วยกัน เช่น ประเทศอาร์เจนตินาและบราซิล จดทะเบียนมรดกโลกร่วมกันทั้งมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ในระหว่างปี ค.ศ. 1983-1984 ได้จดทะเบียนโบสถ์เยซูอิตแห่งกัวรานี และในระหว่างปี ค.ศ. 1984-1986 ได้จดทะเบียน น้ำตกอิกวาซุ เป็นมรดกโลกร่วมกัน ประเทศเบลเยียมและฝรั่งเศส จดทะเบียนหอระฆังเป็นมรดกโลกร่วมกัน ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2005 เป็นต้น

6.1 กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร

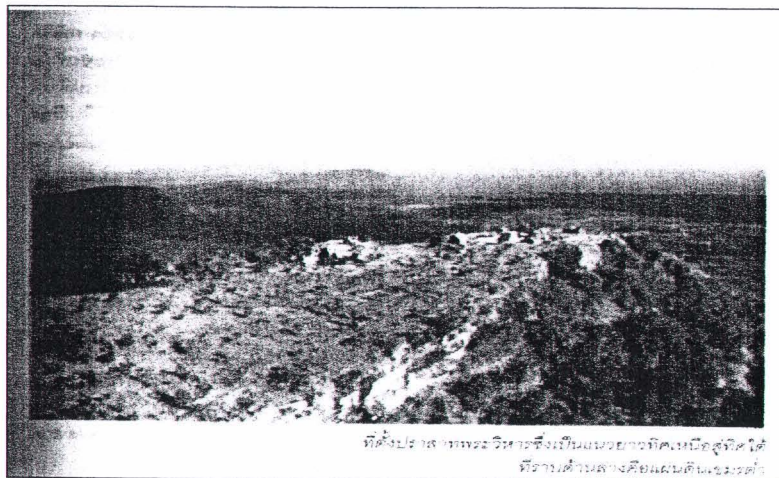
ในหัวข้อนี้เป็นการกล่าวถึง ความเป็นมาของปราสาทพระวิหาร ก่อนหน้าที่มีการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยจะ

¹สุรชาติ บำรุงสุข, “วิกฤติแห่งพระวิหาร,” มติชนสุดสัปดาห์, 25-31 กรกฎาคม 2551, หน้า 36.

กล่าวเฉพาะเขตแดนทางบกที่เกี่ยวข้องกับการปราสาทพระวิหารเท่านั้น การดำเนินงานขอขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชา ตลอดจนขั้นตอนการประกาศเป็นมรดกโลก

6.1.1 ความเป็นมาของปราสาทพระวิหาร

ปราสาทพระวิหารเป็นโบราณสถานตามแบบศิลปะขอม สร้างขึ้นราวพุทธศตวรรษที่ 15-16 เพื่อเป็นศาสนสถานตามคติความเชื่อในศาสนาฮินดูลัทธิไศวนิกายที่นับถือพระศิวะเป็นเทพสูงสุด ตั้งอยู่บนภูเขาในเทือกเขาพนมดงรักบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ตรงข้ามบ้านภูมิซรอล ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ถือว่าเป็นร่องรอยของความเจริญรุ่งเรืองและวิถีชีวิตของผู้คนในอดีต และยังสะท้อนถึงความสำคัญของปราสาทที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจและสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้คนในชุมชนโบราณในดินแดนแถบนี้มาแต่บรรพกาล¹ ซึ่งที่ตั้งของปราสาทพระวิหาร ซึ่งเป็นแนวยาวจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ที่ราบด้านล่าง คือ แผ่นดินเขมรต่ำ

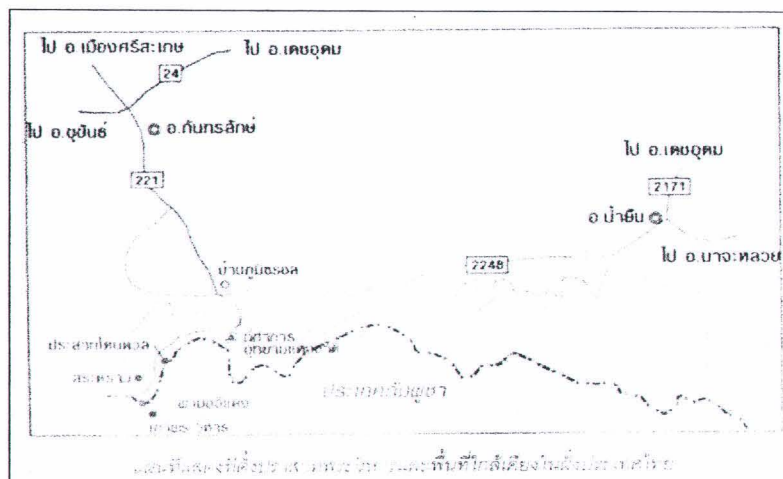


ภาพที่ 1 ที่ตั้งของปราสาทพระวิหาร

ที่มา: บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 15.

¹กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา, หน้า 5-6.

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า จุดสูงสุดของตัวปราสาทอยู่บนยอดเขาด้านทิศใต้ที่อยู่สูงจากระดับน้ำทะเล 657 เมตร ถัดลงไปเป็นหน้าผาลงไปสู่พื้นที่ที่เรียกกันว่าเขมรดำ อยู่ในเขตอำเภอจอมกระสาน จังหวัดกำแพงเพชร ประเทศกัมพูชาและตัวปราสาททอดยาวเป็นแนวตรงไปทางทิศเหนือตามความลาดเอียงของเนินเขา ซึ่งค่อยลาดลงสู่พื้นที่ด้านทิศเหนือในฝั่งประเทศไทย ตัวปราสาทไล่เลียงเป็นชั้น ๆ ตั้งแต่สะพานนาครีขึ้นไปเป็นโคปุระชั้นที่ 1 โคปุระชั้นที่ 2 โคปุระชั้นที่ 3 และโคปุระชั้นที่ 4 ทอดตามแนวสามเหลี่ยมของเขาวัดพระวิหารจากทิศเหนือค่อย ๆ ลาดชันขึ้นไปสู่ทิศใต้ซึ่งเป็นยอดเขา 'บันไดขึ้นสู่ปราสาททางขึ้น-ลงหลักมี 159 ขั้น เรียกว่า บันไดใหญ่เริ่มต้นจากเชิงเขาทางทิศเหนือในเขตประเทศไทย เชื่อมกับแนวทางเดินที่เชื่อมต่อกับโคปุระชั้นที่ 1 จนถึงชั้นที่ 4 ก่อนจะเข้าสู่บริเวณทวารบาลหรือกลุ่มปราสาทประธาน มีขนาดกว้างขึ้นลงได้สะดวกอยู่ด้านเหนือของตัวปราสาทและเชื่อมไปยังชุมชนโบราณที่อยู่บริเวณเชิงเขาด้านทิศเหนือ และยังมีบันไดหักเป็นทางขึ้นเขาทางทิศตะวันออก ใช้เทคนิคก่อสร้างเช่นเดียวกันกับบันไดใหญ่ทางด้านหน้า แต่มีขนาดเล็กกว่าและอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก



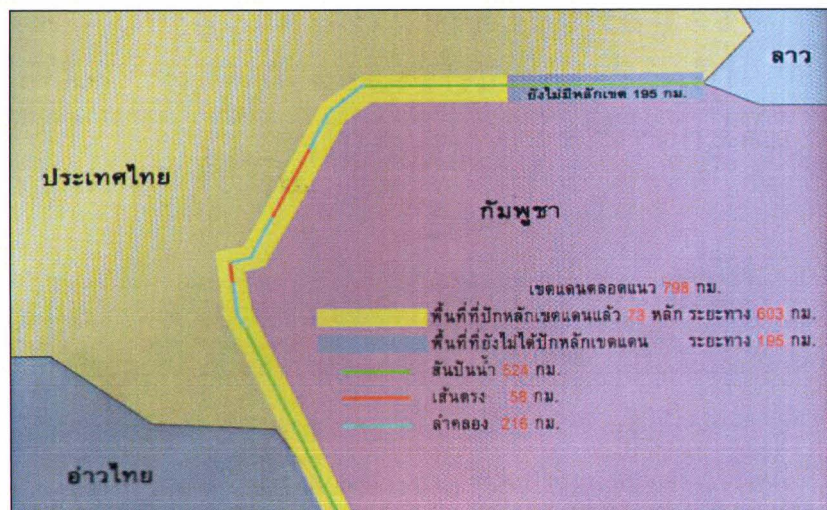
ภาพที่ 2 ที่ตั้งปราสาทพระวิหารและพื้นที่ใกล้เคียงในฝั่งไทย

ที่มา: บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 15.

¹บรรศักดิ์ อุวรรณโน, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 16-18.

เมื่อพ้นจากบันไดใหญ่เข้ามาในฝั่งไทย มีสถูปคู่อยู่สองข้างเป็นอาคารโบราณสถานขนาดเล็กเหมือนกัน 2 หลัง วางเรียงตัวคู่กันในแนวทิศเหนือ-ใต้ ขนานกับแนวแกนหลักของตัวปราสาท และมีสระตรางที่เป็นการสร้างทำนบหินกันทางน้ำบนลานหินจนกลายเป็นสระน้ำที่เรียกว่า เป็นบารายของปราสาท โดยตำแหน่งที่ตั้งของสระตรางใกล้เคียงกับแนวแกนสำคัญของปราสาท บริเวณด้านหน้าของปราสาทมีรูปสลักศิวิลิ่งคั่นลานหินและมีลำห้วยเล็ก ๆ ตั้งอยู่บนยอดเนินลานหินทราย ในตำแหน่งที่หากมองจากศิวิลิ่งก็ไปจะตรงกับกึ่งกลางบันไดใหญ่ สะพานนาคนาค โคปุระชั้นล่าง ได้อย่างชัดเจน และยังเห็นสถูปคู่อยู่สองข้างที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกได้อีกด้วย¹

6.1.2 ปัญหาเขตแดนไทย-กัมพูชา



ภาพที่ 3 อาณาเขตของไทยในส่วนที่มีดินแดนติดกับกัมพูชา

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์-พรินติ้ง, 2542), หน้า 4.

¹ปรีดิยาธร เทวกุล, ม.ร.ว., บทเรียนจากกรณีขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร

[Online], available URL: <http://www.matichom.co.th/news-detail.php?newsid=2533 & grpid, 2552> (มีนาคม, 17).

ประเทศไทยมีเขตแดนทางบกพร้อมกับประเทศกัมพูชา 978 กิโลเมตร โดยการกำหนดเส้นเขตแดนนี้เป็นไปตามความตกลงสองฉบับ คือ อนุสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1904¹ และสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1907² เป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้ปักหลักเขตแดน 195 กิโลเมตร ตามอนุสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1904 โดยพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหารมีที่ตั้งอยู่ในเขตแดนช่วงที่ยังไม่ได้มีการปักหลักเขตแดน ซึ่งอนุสัญญาปี ค.ศ. 1904 กำหนดให้เส้นเขตแดนบริเวณดังกล่าวเป็นไปตามสันปันน้ำ (Watershed) ของเทือกเขาพนมดงรัก³ ให้รัฐบาลไทยและฝรั่งเศสจัดตั้งข้าหลวงปักปันขึ้นเพื่อทำการปักปันเขตแดน

ต่อมาประเทศกัมพูชาได้ยื่นฟ้องศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ขอให้พิพากษาว่า อธิปไตยแห่งดินแดนเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา และให้ประเทศไทยถอนกำลังออกจากปราสาท โดยไม่ได้ขอให้พิพากษาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสองในพื้นที่ดังกล่าว กัมพูชาอ้างแผนที่มาตราส่วน 1 : 200,000 ซึ่งคณะกรรมการปักปันเขตแดนสยาม-อินโดจีนฝรั่งเศส ตามสนธิสัญญา ค.ศ. 1904 จัดทำโดยขีดเส้นตรงบริเวณที่ตั้งปราสาทพระวิหารแทนสันปันน้ำ

¹อนุสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1904.

²สนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1907.

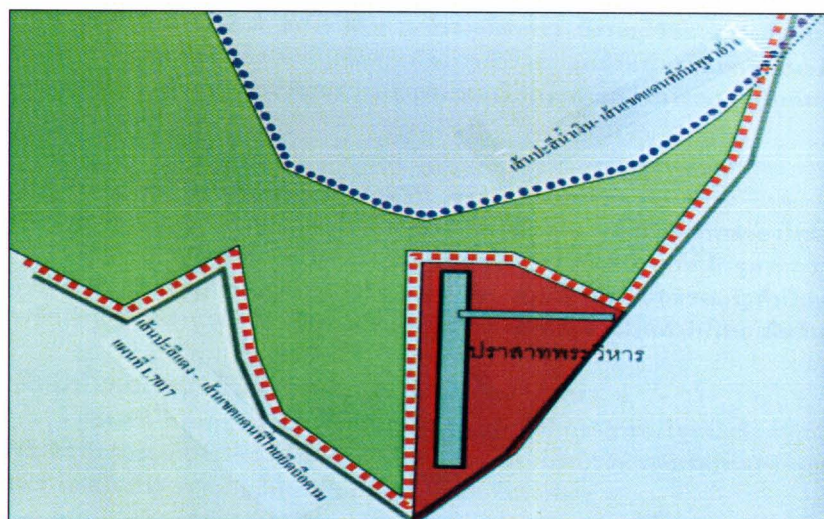
³อนุสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1904, ข้อ 1 บัญญัติว่า . . .

“เขตแดนในระหว่างกรุงสยามกับกรุงกัมพูชานั้น ตั้งตั้งแต่ปากคลองสดุงโรธออส ข้างฝั่งซ้าย ทะเลสาบเป็นเส้นเขตแดนตรงทิศตะวันออกไปจนบรรจบถึงคลองกะพงจาม ตั้งแต่นั้นต่อไปเขตแดนเป็นเส้นตรงทิศเหนือขึ้นไปจนบรรจบถึงภูเขาพนมดงรัก (คือ ภูเขาบรรทัด) ต่อนั้นไปเขตแดนเนื่องไปตามแนวยอดภูเขาปันน้ำในระหว่างดินแดนน้ำตกน้ำแสนแลดินแดนน้ำตกแม่โขง ฝ่ายหนึ่งกับดินแดนน้ำตกน้ำมูนอีกฝ่ายหนึ่งจนบรรจบถึงภูเขาผาด่าง แล้วต่อเนื่องไปข้างทิศตะวันออกตามแนวยอดภูเขานี้จนบรรจบถึงแม่โขง ตั้งแต่บรรจบนี้ขึ้นไป แม่น้ำโขงเป็นเขตแดนของกรุงสยามตามความข้อ 1 ในหนังสือสัญญาใหม่, ณ 3 ตุลาคม รัตนโกสินทรศก 112”



ภาพที่ 4 เส้นเขตแดนของไทยตามมติคณะรัฐมนตรีและแสดงการยึดถือเส้นเขตแดน
ที่ต่างกันของไทยกับกัมพูชา

ที่มา: บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551,
พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 15.



ภาพที่ 5 กราฟิกจำลองแผนที่ L7017

ที่มา: นพดล ปัทมะ, นพดล ปัทมะ **ผมไม่ได้ขายชาติ** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย,
2551), หน้า 114.

ในปี ค.ศ. 1962 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษาให้ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา¹ โดยไม่ได้พิพากษาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาตามที่กัมพูชาร้องขอเพิ่มเติมภายหลัง รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2505 ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยกำหนดขอบเขตปราสาทดังนี้ ทางทิศเหนือที่ระยะ 20 เมตร จากบันไดนาคไปทางทิศตะวันออกจนถึงช่องบันไดหัก และทางทิศตะวันออกที่ระยะ 100 เมตร จากแกนของตัวปราสาทไปทางทิศใต้จนจรดขอบหน้าผา และได้มีการจัดทำแผนที่ชุด L7017 โดยกรมแผนที่ทหารเพื่อกำหนดแนวเส้นเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหารให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีและให้ส่วนราชการใช้เป็นหลักอ้างอิงในการปฏิบัติงาน ใช้มาตราส่วน 1 : 50,000

จากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่ไม่ได้พิพากษาว่าเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหารเป็นเช่นใด ทำให้ไทยและกัมพูชามีความเห็นเกี่ยวกับคำพิพากษาดังกล่าวต่างกัน โดยไทยเห็นว่า เส้นเขตแดนควรเป็นไปตามสันปันน้ำตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1904 และสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1907

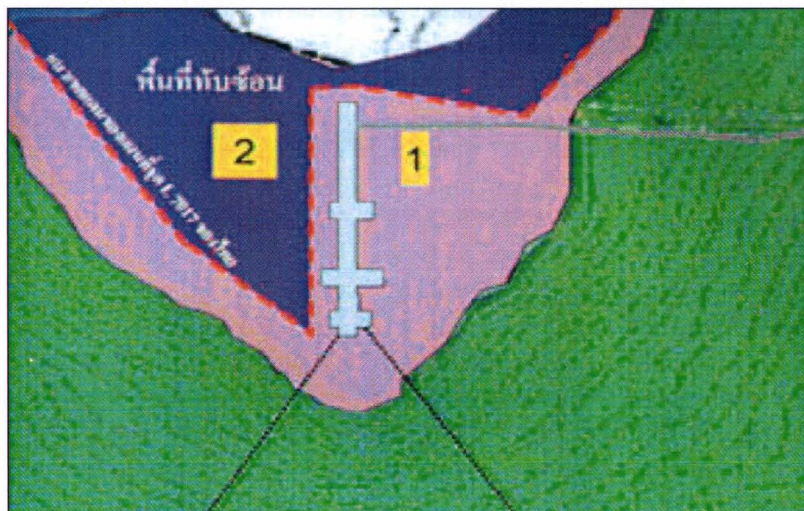
แต่กัมพูชาเห็นว่า ศาลได้พิพากษาในเรื่องเส้นเขตแดนในบริเวณดังกล่าวแล้ว โดยเป็นไปตามแผนที่ 1 : 200,000 ที่กัมพูชาได้ใช้ประกอบคำฟ้อง ด้วยเหตุนี้ทำให้ไทยและกัมพูชามีพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนกันบริเวณใกล้ตัวปราสาทที่ต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิซึ่งกันและกัน (Disputed Area) อยู่บริเวณเชิงเขาทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของตัวปราสาทพระวิหาร คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 4.6 ตารางกิโลเมตร² และยังเป็นเรื่องที่สองฝ่ายยังคงต้องหาข้อยุติต่อไป โดยมีกลไกคือ คณะกรรมการการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Committee--JBC) ซึ่งจัดตั้งตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย-กัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก (Memorandum of Understanding--MOU) ฉบับลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2543

¹The Temple of Preah Vihear is Situated in Territory Under the Sovereignty of Cambodia.

²นพดล ปัทมะ, นพดล ปัทมะ ผมไม่ได้ขายชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคเอส-ไทย, 2551), หน้า 114-115.

6.1.3 การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร

ในการเตรียมการของกัมพูชาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่จะได้รับการรับรองให้เป็นมรดกโลก รัฐบาลกัมพูชาได้จัดตั้งสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและพัฒนา วัฒนธรรมและธรรมชาติของปราสาทพระวิหาร (National Authority for the Protection and Development of the Preah Vihear Natural and Cultural Site (Autorité Nationale Pour la Protection et le Développement du site Culturel et Naturel de Preah Vihear--ANPV) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรมนุษย์และการเงิน ตลอดจนข้อบังคับทางกฎหมาย เพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ในบริเวณนี้และก้าวไปสู่การพัฒนาแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริเวณ¹



ภาพที่ 6 แผนที่แนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชา โดยรวมพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนกับแนวเขตแดนของไทย (สีม่วง)

ที่มา: นพดล ปัทมะ, นพดล ปัทมะ *ผมไม่ได้ขายชาติ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2551), หน้า 171.

¹บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, หน้า 329.

จากภาพที่ 6 เป็นการแสดงพื้นที่ที่แนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชาเมื่อปี ค.ศ. 2006 ซึ่งขอขึ้นทะเบียนทั้งส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 โดยล้ำเข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนกับแนวเขตแดนของไทย (สีม่วง) ประมาณ 4.6 ตร.กม.

กัมพูชาได้จัดให้ปราสาทพระวิหารอยู่ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1992 และได้ส่งเอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับปราสาทพระวิหารเพื่อการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก (Nomination File) ถึงศูนย์มรดกโลกเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 2006¹ โดยกัมพูชาได้ดำเนินการยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกฝ่ายเดียว เอกสารประกอบคำร้องยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา ปรากฏว่า มีแผนที่ซึ่งกัมพูชาแนบประกอบคำร้องขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก (Schéma Directeur Pour Le Zonage de Preah Vihear) ตามที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่อนุรักษ์ปราสาทพระวิหารแสดงขอบเขตพื้นที่อาณาบริเวณปราสาทพระวิหารและพื้นที่แกน (Core Zone) แผนผังแสดงเขตอนุรักษ์ของกัมพูชาดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากเส้นเขตแดนตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 จะเห็นว่า บริเวณที่เป็น Core Zone จะล้ำเข้ามาประมาณ 0.5 ตารางกิโลเมตร² ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกฎหมายและการปกครองของกัมพูชาเข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตรนั่นเอง

เอกสารประกอบคำร้องยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก (Nomination File) มีชื่อที่อย่างทางการว่า “The Sacred Site of the Temple of Preah Vihear” ได้ผ่านการประเมินโดยสภาระหว่างประเทศว่าด้วยโบราณสถานและแหล่ง

¹The Council of the Ministers of the Royal Government of the Kingdom of Cambodia, **The Temple of Preah Vihear Proposed for the Inscription on the World Heritage List** (Phnom Penh: UNESCO, 2008), p. 10.

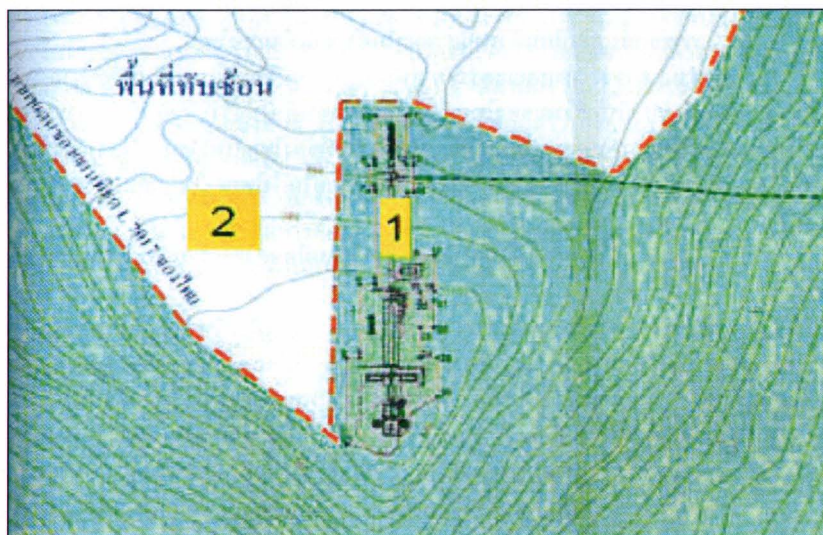
²พันเอกนพดล โชติศิริ, “สรุปการอภิปราย เรื่อง เขาพระวิหารกับอนาคตความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา,” ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 12 กุมภาพันธ์ 2551.

โบราณคดี (ICOMOS) ทำให้ได้รับการบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ 31 ที่เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007

ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 31 ตัวแทนของไทยได้รณรงค์ทางการเมืองและการทูตเกี่ยวกับแผนที่ของกัมพูชาที่บางส่วนล้ำเข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน ทำให้คณะกรรมการมรดกโลกมีมติให้เลื่อนการพิจารณาขึ้นทะเบียนของกัมพูชาออกไป 1 ปี เนื่องจากไทยและกัมพูชาไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ด้วยเหตุที่ปราสาทตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างสองประเทศ พร้อมทั้งยังขอให้ไทยและกัมพูชาร่วมกันดำเนินการอย่างใกล้ชิดในเรื่องนี้เพื่อการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกโดยราบรื่น และจะมีการพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งในการประชุมครั้งหน้า สมัยที่ 32 เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2008 ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา

ฝ่ายไทยได้ดำเนินการของเพื่อหาทางแก้ปัญหาร่วมกันกับฝ่ายกัมพูชา ไทยได้เสนอให้กัมพูชาถอนคำขอขึ้นทะเบียนเดิม และให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันนำปราสาทพระวิหารในพื้นที่ฝั่งกัมพูชา รวมทั้งโบราณสถานที่เกี่ยวข้องกับปราสาทที่อยู่ฝั่งไทย อาทิ สระตราว สถูปคู่ แหล่งตัดหิน ไปขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แต่กัมพูชาไม่รับข้อเสนอของไทย¹

¹กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา, หน้า 23.



ภาพที่ 7 แผนผังแนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารที่กัมพูชาแก้ไขใหม่
ภายหลังที่ผู้แทนไทยและกัมพูชาได้หารือกันที่กรุงปารีส

ที่มา: นพดล ปัทมะ, นพดล ปัทมะ ผมไม่ได้ขายชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2551), หน้า 172.

จากภาพที่ 7 แสดงแผนผังแนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารที่กัมพูชาแก้ไขใหม่ภายหลังที่ผู้แทนไทยและกัมพูชาได้หารือกันที่กรุงปารีส โดยขอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท (หมายเลข 1) ในพื้นที่ของกัมพูชาตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ซีเจียว) โดยไม่ล้ำเข้ามาในแนวเส้นเขตแดนตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อใกล้เวลาของการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 กัมพูชาได้เปลี่ยนท่าทีโดยแจ้งแก่ไทยว่าจะเสนอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยคณะผู้แทนไทยและกัมพูชาได้หารือกันที่กรุงปารีสภายใต้การอุปถัมภ์ของสำนักงานใหญ่ยูเนสโก เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหานี้ให้ได้ข้อยุติก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 และได้มีการลงนามย่อ หรือ Initial กำกับร่างแถลงการณ์ร่วม ซึ่งในเวลาต่อมาได้รับความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เป็นผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในขณะนั้นลงนามใน

คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ยูเนสโก (Joint Communiqué) เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก¹ โดยมีข้อสรุปว่า กัมพูชาตกลงจะขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท และจะเสนอแผนผังใหม่ให้ไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะยื่นต่อคณะกรรมการมรดกโลก

ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกเฉพาะส่วนตัวปราสาทเท่านั้น เนื่องจากคุณค่าสากลที่โดดเด่นของตัวปราสาทพระวิหาร โดยไม่รวมพื้นที่รอบ ๆ และไม่ได้นำคำแถลงการณ์ร่วมมาใช้ในการประชุมครั้งนี้ ตามที่รัฐบาลไทยระงับผลของแถลงการณ์ร่วม ภายหลังศาลปกครองไทยมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

6.2 กรณีการขึ้นทะเบียนเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม

6.2.1 ความเป็นมาของนครเยรูซาเล็ม

นครเยรูซาเล็ม มีจุดเริ่มต้นมาจากดินแดนปาเลสไตน์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางศาสนาถึง 3 ศาสนาด้วยกัน คือ ศาสนาคริสต์ ศาสนาฮินดู และศาสนาอิสลาม สำหรับชาวยิวเป็นสัญลักษณ์แห่งสิริมงคลดั้งเดิม และแห่งความหวังในอนาคต สำหรับชาวคริสต์เป็นเมืองที่พระเยซูเจ้าทรงประกอบภารกิจในช่วงระยะเวลาสุดท้ายแห่งพระชนม์ชีพของพระองค์ จึงเป็นเมืองที่ได้เป็นพยานถึงการสิ้นพระชนม์และการกลับคืนชีพของพระองค์ และสำหรับชาวมุสลิมเป็นเมืองที่พวกเขาเชื่อกันว่าศาสดามะหะหมัดได้เสด็จสู่สวรรค์ ด้วยเหตุนี้พื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นแหล่งกำเนิดความเชื่อและสันติเป็นเมืองที่ศักดิ์สิทธิ์ที่สุดในโลก

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1947 อังกฤษได้ขอให้องค์การสหประชาชาติทำการประชุมสมัยพิเศษเพื่อพิจารณาปัญหาการแย่งชิงดินแดนปาเลสไตน์ สมัชชาใหญ่ได้ส่งคณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับปาเลสไตน์ United Nation Special Committee on Palestine (UNSCOP) เข้าไปในดินแดนดังกล่าว ภายหลังการสำรวจได้ข้อสรุปว่า การ

¹บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ, แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, หน้า 40.

ร่วมมือกันระหว่างยิวและอาหรับเป็นไปได้ คณะกรรมการพิเศษของอินเดีย อิหร่าน และยูโกสลาเวีย ได้เสนอให้เป็นสหพันธรัฐเพื่อที่จะป้องกันความแตกแยกอย่างรุนแรงระหว่างยิวและอาหรับ และเพื่อหลีกเลี่ยงการแบ่งแยกไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม แต่ UNSCOP¹ ได้เสนอแนะให้มีการแบ่งเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1947 องค์การสหประชาชาติได้รับแผนการแบ่งแยกโดยคะแนนเสียง 33 ต่อ 13 และอีก 10 ไม่ออกเสียง ดังนั้น ปาเลสไตน์จึงถูกแบ่งเป็นดินแดนอาหรับ และยิว โดยก่อตั้งเป็นประเทศอาหรับและประเทศยิวขณะที่เยรูซาเล็ม และดินแดนรอบด้านถูกตั้งเป็นเขตระหว่างชาติ²

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1948 นายเดวิด เบน-กูเรียน (Mr. David Ben Gurion) นายกรัฐมนตรีคนแรกของอิสราเอลได้ประกาศสถาปนารัฐอิสราเอลขึ้น ส่งผลให้ชาวยิวที่อาศัยอยู่ในดินแดนดังกล่าวเป็นชาวอิสราเอลโดยสมบูรณ์อิสราเอลต้องเผชิญกับความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศอาหรับมาโดยตลอด โดยเฉพาะปัญหาเรื่องดินแดนที่ชาวอาหรับเห็นว่า อิสราเอลได้แย่งดินแดนของพวกเขา ในขณะที่ยิวอิสราเอลยึดถือว่าดินแดนที่อิสราเอลตั้งอยู่เป็นแผ่นดินแห่งพันธสัญญาที่พระเจ้าผู้เป็นเจ้าของได้สัญญาไว้ให้แก่ชาวอิสราเอล ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับทวีความรุนแรงขึ้น และในปี ค.ศ. 1967 กลุ่มประเทศอาหรับได้โจมตีอิสราเอล แต่อิสราเอลตอบโต้และสามารถยึดดินแดนของอาหรับได้เพิ่มเติมด้วย โดยใช้เวลา 6 วัน (สงคราม 6 วัน) ดินแดนที่อิสราเอลยึดได้จากอาหรับในสงคราม 6 วัน ได้แก่ ที่ราบสูงโกลันจากซีเรีย ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน นครเยรูซาเล็มฝั่งตะวันออก ซึ่งดินแดนทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของอิสราเอลจนถึงปัจจุบัน

6.2.2 การขึ้นทะเบียนเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม ในปี ค.ศ. 1981 The Old City of Jerusalem and Its Walls ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ-

¹ประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศที่สำคัญ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา เซเชลโลวเกีย กัวเตมาลา เนเธอร์แลนด์ เปรู สวีเดน และอุรุกวัย

²นันทนา เตชะวนิชย์, ประวัติศาสตร์ตะวันออกกลาง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 138.

มรดกโลกให้เป็นมรดกโลก จากการเสนอของจอร์แดนซึ่งเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ เมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1980 โดยเป็นที่เห็นพ้องกันในขณะนั้นว่า การขึ้นทะเบียนนั้น จะต้องไม่ถือว่าเป็นการรับรองข้อเรียกร้องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยหรือข้อเรียกร้องทางการเมืองของรัฐใด ๆ¹ และได้รับการขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย เมื่อปี ค.ศ. 1982

¹UNESCO, World Heritage List.