

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ
การสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ
อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถานและรูปเคารพ
LEGAL PROBLEMS CONCERNING STATUE
MONUMENT AND SACRED IMAGE BUILDING

พัทตร์สุภางค์ เหลืองธีรกุล*
Paksupang Lueangterakul

บทคัดย่อ

การก่อสร้าง พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพเป็นที่นิยมของประชาชนชาวไทย เพื่อเชิดชูพระมหากษัตริย์ บุคคลสำคัญ หรือเพื่อระลึกถึงเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาติ แต่การดำเนินการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพยังขาดหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลโดยตรง ทำให้การก่อสร้างดังกล่าวอาจมีรูปแบบที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และคติความเชื่อ สาเหตุอาจเกิดจากขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล ส่งผลให้เสื่อมเสียพระเกียรติขององค์พระมหากษัตริย์ เสื่อมเสียเกียรติยศของบุคคลสำคัญของ

* อัยการผู้ช่วย รุ่นที่ 45 สำนักงานอัยการสูงสุด

ชาติ หรือบิดเบือนประวัติศาสตร์ของชาติ หรือผิดเพี้ยนจากหลักศาสนาและคติความเชื่อ ซึ่งการกระทำที่ขาดความระมัดระวัง ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบ และไม่มีกฎหมายเข้ามารองรับ อาจก่อให้เกิดผลเสียอย่างมหาศาลเพราะผู้สร้างจะมุ่งแต่เพียงต้องการก่อสร้างตามรูปแบบที่ตนเคารพและศรัทธาอาจทำให้เกิดปัญหาในระยะยาวตามมาต่อรูปลักษณะที่ถูกต้องแท้จริง จนอาจบิดเบือนรูปลักษณะนั้นได้ และอาจส่งผลเสียต่อประวัติศาสตร์และความเคารพนับถือของคนในชาติ แตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมซึ่งรวมถึงอนุสาวรีย์ หรือประติมากรรมใดๆที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และทางศาสนา มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษทางกฎหมายแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน ทำให้เสียหาย หรือเสื่อมค่าของมรดกทางวัฒนธรรมอย่างจริงจัง ทั้งมีองค์กรที่กำกับดูแล อนุรักษ์ โดยตรงอย่างชัดเจนมากกว่าในประเทศไทยที่มีเพียงคณะกรรมการพิจารณาการสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ โดยคณะกรรมการฯก็ได้มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ดูแล อนุรักษ์ เพื่อลงโทษบุคคลที่กระทำการใดๆฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ พ.ศ. 2520 เนื่องจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯมิได้มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษใดๆให้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ การบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ การควบคุม ดูแล อนุสาวรีย์แห่งชาติ หรือรูปเคารพ จึงไม่มีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าทางแก้ไขปัญหาคือที่สุดคือการตรากฎหมายมาใช้บังคับเพื่อให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน หรือมีบทลงโทษเพื่อให้คนต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้การก่อสร้าง กำกับดูแล อนุรักษ์ และรักษา พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ เป็นไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ หลักศาสนา และคติความเชื่อ รวมทั้งรูปลักษณะสิ่งก่อสร้างที่ถูกต้องตามหลักวิชาการด้านศิลปกรรม วิศวกรรม สถาปัตยกรรม และภูมิสถาปัตยกรรมด้วย

ABSTRACT

The constructions of king monument, national monument, statue, history monument and worshipful picture are broadly famous among Thai people. The main reason is to praise the king, important person, or recall important events of national history. However, there is no exclusive regulation to monitor such constructions, resulting in inappropriate constructions and non-compliance with evidence in history, religion and

พัคตร์สุภางค์ เหลืองธีรกุล

believe. The cause may come from an absence of responsible section monitoring such constructions, these may harm king's reputation, lessen a dignity of important person of the nation, distort national history or religion. In this regard, a construction without reasonable care, without responsible section and without applicable law may cause a serious negative effect because creators tend to build the constructions in accordance with his emotion, respect and believe and this distorts the true history and has negative effect in the long term. This is different from foreign countries which enact specific law to protect cultural heritage including monument or any sculpture which is important to the history or religious, such law is a binding force and contains legal punishment for those who violate the law, cause damage or deteriorate cultural history. Also, in such countries, specific department shall be directly set up for monitoring and preserving. Meanwhile, Thailand only established a Committee to consider the construction of national monument and statue of Buddha, no specific duty to control or provide the punishment for those who violate the Regulation of Ministry of Education relating to the constructions of national monument and statue of Buddha B.E. 2520. This is due to the Regulation has no binding force and no punishment provided for violator. Therefore, it is clear that the enforcement of Regulation is ineffective. The writer is of the opinion that the best solution is to enact the law containing compulsory measure or providing legal punishment to enforce people. Implementation of new law shall monitor the constructions of king monument, national monument, statue and worshipful picture to comply with the evidence in history of the nation, religion and believe; also, the appearance of such constructions shall be correct in accordance with the academic principle of art, engineer, architecture and landscape architecture.

เนื่องจากปัจจุบันมีการก่อสร้าง พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์
อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพเป็นจำนวนมาก เพื่อเชิดชูพระมหากษัตริย์ บุคคลสำคัญ หรือเพื่อ
ระลึกถึงเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาติ เห็นได้จากตามสถานที่สำคัญต่างๆ ใน
ประเทศ อาทิ สถานที่ราชการ สถานที่ท่องเที่ยว โรงพยาบาล หรือโรงแรม มักจะสร้างอนุสาวรีย์
หรือพระพุทธรูปประดิษฐานในบริเวณสถานที่นั้น เพื่อต้องการแสดงลักษณะพิเศษ สัญลักษณ์
พักตร์สุภางค์ เหลืองธีรกุล

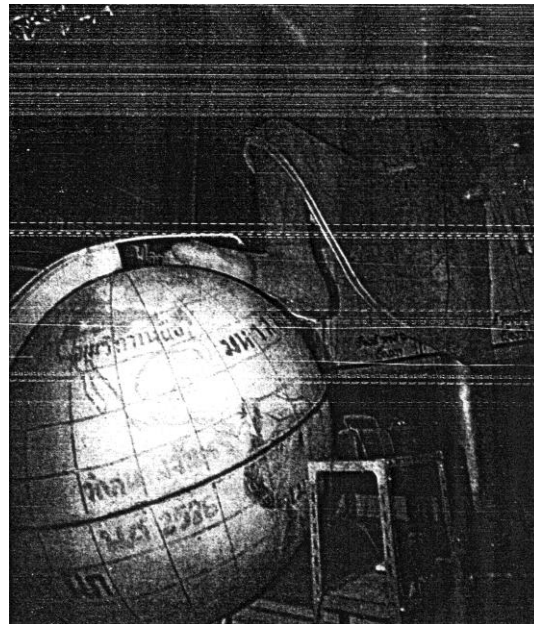
จุดเด่นของสถานที่แต่การดำเนินการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพยังขาดหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลโดยตรง ทำให้การก่อสร้างดังกล่าว อาจมีรูปแบบที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และคติความเชื่อ สาเหตุอาจเกิดจากขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล ส่งผลให้เสื่อมเสียพระเกียรติขององค์ พระมหากษัตริย์ เสื่อมเสียเกียรติยศของบุคคลสำคัญของชาติ หรือบิดเบือนประวัติศาสตร์ของ ชาติ หรือผิดเพี้ยนจากหลักศาสนาและคติความเชื่อ เมื่อการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน หรือรูปเคารพนั้นเป็นที่นิยมมากของผู้คนในประเทศ แต่บางกรณีการก่อสร้าง ผู้สร้างมิได้คำนึงถึงลักษณะและความถูกต้องของสิ่งก่อสร้างที่สร้างขึ้น จนทำให้เกิดอนุสาวรีย์หรือรูปเคารพในลักษณะที่ไม่ตรงกับรูปลักษณะหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และคติความเชื่อ ซึ่งการกระทำที่ขาดความระมัดระวัง โดยมุ่งแต่เพียงต้องการก่อสร้าง ตามรูปแบบที่ตนเคารพและศรัทธาอาจทำให้เกิดปัญหาระยะยาวตามมาต่อรูปลักษณะที่ถูกต้อง แท้จริง จนอาจบิดเบือนรูปลักษณะนั้นได้ ดังภาพประกอบ 1-3



ภาพที่ 1 พระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ประทับยืน
ประดิษฐานที่ : โรงแรมธรรมรินทร์ธนา จังหวัดตรัง



ภาพที่ 3 พระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9
ประดิษฐาน ณ วัดถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี



พระพุทธรูปปางเหยียบโลก

ภาพที่ 4 พระพุทธรูปปางพิสดาร ณ วัดสนามจันทร์ จังหวัดนครปฐม
ที่มา : “20 ก.ค. ฟ้าดินพระปางเหยียบโลก ระบุสร้างผิดหลักปริณิพพานสูตร,” กรุงเทพธุรกิจ
(ปีที่ 11 ฉบับที่ 3586 , กรกฎาคม 2541): 3.

จากภาพประกอบ 1-3 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์
อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ หรือรูปเคารพนั้น ผู้สร้างอาจไม่ได้คำนึงถึงลักษณะและ
ความถูกต้องของสิ่งก่อสร้างที่สร้างขึ้น จนทำให้พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ
อนุสาวรีย์ หรือรูปเคารพ มีรูปลักษณะที่บิดเบือนความเป็นจริงจากต้นแบบของกรมศิลปากร
กำหนด บางครั้งมีความ แปลกประหลาดหรือพิสดารไม่สอดคล้องกับพุทธประวัติของสมเด็จพระ
สัมมาสัมพุทธเจ้าในศาสนาพุทธ เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ยากต่อการกำกับดูแล เนื่องจาก
กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และ
รูปเคารพนั้นมีเพียงประกาศของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์
แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปที่สำคัญ พ.ศ. 2520 ที่ให้อำนาจกรมศิลปากรเป็น
ผู้รับผิดชอบอนุมัติหรือไม่อนุมัติ หรือจำกัดการก่อสร้างอนุสาวรีย์ของบุคคลสำคัญของชาติไทย
โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับรูปลักษณะและสถานที่ตั้ง ซึ่งให้ทั้งฝ่ายราชการและฝ่าย
เอกชนขออนุญาตตามระเบียบก่อนทำการก่อสร้างและได้กำหนดรายการจำลองพระพุทธรูป
สำคัญและพระบรมรูปของพระบรมราชจักรีวงศ์ที่จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาต ที่ต้องเสนอ
ผ่านกรมศิลปากรและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและระเบียบฉบับนี้มีบัญชีแนบท้ายกำหนด
รายการพระพุทธรูปที่สำคัญที่ต้องขออนุญาตก่อนจึงจะสามารถก่อสร้างได้เท่านั้น โดยระเบียบ
ฉบับนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใดจนถึงปัจจุบัน
ซึ่งระเบียบดังกล่าวให้อำนาจเฉพาะกำกับดูแลการก่อสร้างที่ผู้ก่อสร้างต้องขออนุญาตเท่านั้น
หากก่อสร้างโดยไม่ขออนุญาตต่อกรมศิลปากร ระเบียบฉบับนี้ก็มิได้มีสภาพบังคับลงโทษผู้ฝ่าฝืน
แต่อย่างใด ผลอย่างเดียวหากไม่ทำการขออนุญาตสำนักช่างสิบหมู่กรมศิลปากรที่ได้ให้ข้อมูลว่า
หากผู้ก่อสร้างมิได้ขออนุญาตกรมศิลปากรตามระเบียบฉบับนี้ผู้ก่อสร้างจะไม่สามารถขอ
พระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อขอประดิษฐานอย่างเป็นทางการจากสำนักพระราชวังได้
จนทำให้เกิดปัญหาอย่างเช่นตัวอย่างภาพประกอบที่ 1-3 มักเกิดขึ้นอยู่เสมอทำให้บุคคลสำคัญ
ประวัติศาสตร์ของชาติไทย รูปเคารพพูนาศาสนาพุทธ บิดเบือนจากความจริงเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการ
จำลองพระพุทธรูปสำคัญ พ.ศ. 2520 มิได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลอนุสรณ์สถานที่สำคัญ
ของประเทศภายหลังที่ก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง อำนาจตามกฎหมาย
ที่จะใช้บังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายไว้เหมือนดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ แม้ตามระเบียบ
กระทรวงศึกษาธิการกำหนดผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบให้การก่อสร้างเป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงศึกษาธิการคือ คณะกรรมการพิจารณาอนุสาวรีย์ โดยมีอำนาจหน้าที่

1. พิจารณานุมนัติ ทักท้วง หรือห้ามปราม และดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างอนุสาวรีย์บุคคลสำคัญของชาติ โดยพิจารณาถึงความถูกต้องทางด้านประวัติศาสตร์ ความเหมาะสมเกี่ยวกับศิลปกรรมและสถานที่ตั้ง

2. ควบคุม กำกับ ดูแล ให้มีการดำเนินการขออนุญาตเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ พ.ศ. 2520

3. ควบคุมการก่อสร้างและการประดิษฐานพระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์บุคคลสำคัญหรือจำลองพระพุทธรูปสำคัญที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

4. ควบคุม ดูแล พิจารณาเสนอ การขอสร้างหรือการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ พระบรมราชานุสาวรีย์ของพระมหากษัตริย์ และพระอนุสาวรีย์ของพระบรมวงศานุวงศ์ในพระบรมราชจักรีวงศ์

5. เชิญเจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ

6. พิจารณาพระพุทธรูปที่เป็นโบราณวัตถุ ที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายโบราณสถานโบราณวัตถุและพระพุทธรูปสำคัญในการอนุญาตให้ซ่อมแซม หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ตามความเหมาะสมทางด้านศิลปกรรม

7. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนี้ได้ตามความจำเป็นจากปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถสะท้อนได้จากพระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ ที่ขาดการซ่อมบำรุงเมื่อมีการแตกหักหรือชำรุดบกพร่องรวมถึงบริเวณโดยรอบของสถานที่ดังกล่าวมักขาดผู้ดูแลรับผิดชอบ รักษา ให้คงดำรงพระเกียรติยศ เกียรติยศ เชิดชูศาสนาให้มีสภาพวิจิตร งดงาม เช่นเดิมตลอดไป แตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศที่มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อกำกับ ดูแล แต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรงเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ มรดกทางวัฒนธรรมเป็นอย่างดี กล่าวคือ

ประเทศอิตาลีมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง กำกับดูแล อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ คือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิศาสตร์ของประเทศอิตาลี (Code of The Cultural and Landscape Heritage) ที่ตราขึ้นโดยมุ่งเน้นถึงการจัดการให้มรดกทางวัฒนธรรมของประเทศดำรงอยู่เพื่อประโยชน์ของประเทศ เพื่อความเฟลิดเฟลินสาธารณะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ขัดแย้งกับหลักในการคุ้มครอง รวมถึงการนำมาตรการของกฎหมายไปปรับใช้

เพื่อบังคับการปฏิบัติตามหรือควบคุม กำกับดูแลคุณสมบัติในมรดกทางวัฒนธรรมให้บรรลุผล โดยมีการกำหนดสภาพบังคับเพื่อใช้กำกับดูแล อนุรักษ์ มรดกทางวัฒนธรรม (ตามมาตรา 160) เช่น หากศิลปวัตถุหรือโบราณสถานถูกทำลายจากการกระทำความผิดว่าด้วยการคุ้มครอง อนุรักษ์ กระทรวงหรือกรมที่เกี่ยวข้องย่อมต้องสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนนั้นดำเนินการที่จำเป็นในการทำให้ ทรัพย์สินที่เรียกคืนกลับอยู่ในสภาพเดิม โดยผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายทั้งหมดเอง หรือ หากไม่สามารถฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมให้กลับสู่สภาพเดิมได้ ผู้ฝ่าฝืนจะต้องจ่ายมูลค่าของ ทรัพย์สินที่เสียไป ทั้งประมวลกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมฯ ยัง กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล บริหารจัดการ มรดกทางวัฒนธรรม ได้แก่ กระทรวงมรดก ทางวัฒนธรรมและกิจการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจที่จะกำหนดระยะทาง มาตรการ และ ข้อกำหนดอื่นๆ เพื่อป้องกันให้ความสมบูรณ์ของตัวทรัพย์สินทางวัฒนธรรมจะไม่ตกอยู่ใน อันตราย และจะไม่ให้ทัศนียภาพหรือแสงธรรมชาติถูกทำลายลง หรือทำให้การตกแต่งของ สิ่งก่อสร้างเปลี่ยนไปจากเดิม¹

นอกจากนี้ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง² กำหนดให้การควบคุมจัดการวัตถุทางวัฒนธรรม นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐและกระทรวงโดยตรง กรณีการใช้อำนาจการควบคุมจัดการเหนือวัตถุที่ ระบุไว้ในมาตรา 12 วรรคหนึ่งนั้น เป็นของส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานราชการของดินแดนแห่งรัฐ อื่นใดกระทรวงพึงต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยจัดให้มีข้อตกลงและความร่วมมือกับส่วน ภูมิภาคนั้นๆ เป็นต้น

¹ Prescriptions for Indirect Protection, Article 45;

1. The Ministry shall have the power to prescribe the distances, measures and other regulations aimed at preventing that the integrity of immovable cultural property be put at risk, that their perspective or natural light be damaged or that conditions of the setting or decorous aspect of the buildings be altered.

² Verification of Cultural Interest, Article 12;

1. Immovable and movable things indicated in article 10, paragraph 1, which are the work of artists who are no longer living and which were produced more than fifty years ago, shall be subject to the provisions of this Title until such time as the verification referred to in paragraph 2 has been carried out.

ประเทศสิงคโปร์มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานแห่งชาติ ค.ศ. 2009 (ฉบับที่ 16 ของปี ค.ศ. 2009) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการอนุรักษ์ และการคุ้มครองอนุสรณ์สถานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยอนุสรณ์สถานแห่งชาติทั้งหมด 61 อนุสรณ์สถานแห่งชาติ ซึ่งอนุสรณ์สถานแห่งชาติต่าง ๆ นั้นประกอบไปด้วยส่วนการผสมผสาน เชิงพาณิชย์ สถาปัตยกรรม รัฐบาล หรืออาคารสาธารณะ อันเป็นตัวแทนหลายด้าน หลาย ลักษณะของประวัติศาสตร์และมรดกโลกที่สำคัญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมถึงการเก็บรักษา อนุสรณ์สถานที่เป็นประวัติศาสตร์ ประเพณี โบราณสถาน สถาปัตยกรรม หรือศิลปะ และบันทึก ข้อมูลของอนุสรณ์สถาน อาคาร โครงสร้าง พื้นที่ ประติมากรรม รูปปั้นที่ควรค่าแก่การเก็บรักษา หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดต้องถูกระวางโทษตามกฎหมาย เช่น ในกรณีของแต่ละบุคคล ระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่อง ปรับมากกว่าแต่ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน หรือส่วนดังกล่าวระหว่างที่ความผิดนั้นยังต่อเนื่องหลังจากการ ลงโทษ หรือในกรณีอื่น ระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และในกรณีของ ความผิดต่อเนื่อง ปรับมากกว่าแต่ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน หรือส่วนดังกล่าว ระหว่างที่ความผิดนั้นยังต่อเนื่องหลังจากการลงโทษ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการมรดกทางวัฒนธรรมที่มีหน้าที่ในการบริหารงานและบังคับใช้กฎหมาย ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดเพื่อเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล อนุรักษ์ อนุสรณ์สถานโดยตรง อย่างมีประสิทธิภาพ³ ได้แก่

- (a) รื้อถอน บูรณะ ดัดแปลง หรือต่อเติมของอนุสรณ์สถานแห่งชาติ หรือแต่บางส่วน
- (b) พื้นฟู ทำขึ้นใหม่ ทาสีใหม่ หรือตกแต่งใหม่ของอนุสรณ์สถานแห่งชาติ หรือแต่บางส่วน
- (c) ขยะ ของเสีย หรือป้องกันการเกิดอุทกภัยในพื้นที่ตั้งของอนุสรณ์สถานแห่งชาติ หรือ แต่บางส่วน หรือ
- (d) ดำเนินการใดๆในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสรณ์สถานแห่งชาติ หรือแต่บางส่วน หรือ กระทำการใดในพื้นที่ตั้งของอนุสรณ์สถานแห่งชาติที่โดยอาจกำหนดให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ ใช้ในมาตรานี้ได้

³ Preservation of Monument Act 2009, Article 3; the Board shall be responsible for the administration and enforcement of this Act.

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่ใช้ ในการควบคุมดูแลอนุสรณ์สถานโบราณและพื้นที่ทางโบราณคดี คือ พระราชบัญญัติอนุสรณ์สถานโบราณและพื้นที่ทางโบราณคดี ค.ศ. 1979 โดยตามบทนิยามศัพท์มาตรา 1 ได้รวมความหมายของอนุสาวรีย์ไว้ในความหมายของคำว่าอนุสรณ์สถานขึ้นทะเบียน พระราชบัญญัติอนุสรณ์สถานโบราณและพื้นที่ทางโบราณคดี ค.ศ. 1979 ของประเทศอังกฤษมีวัตถุประสงค์ กำหนดให้รัฐมนตรีรวบรวมและรักษาทะเบียนของอนุสรณ์สถานซึ่งอาจรวบรวมอนุสรณ์สถานและขึ้นทะเบียนอนุสรณ์สถาน หากมีอนุสรณ์สถานซึ่งปรากฏต่อรัฐมนตรีว่ามีความสำคัญต่อประเทศชาติ⁴ สำหรับการอนุรักษ์ รักษา ยังรวมถึงการสร้างเครื่องกีดกัน ซ่อมแซมพื้นที่ในอนุสรณ์สถาน หรือกระทำการอื่นใดซึ่งจำเป็นในการซ่อมแซมอนุสรณ์สถานเพื่อป้องกันการพังทลาย ซึ่งพระราชบัญญัติยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจท้องถิ่นอาจทำข้อตกลงกับผู้ครอบครองอนุสรณ์สถานโบราณใดๆ หรือกับบุคคลใดๆ นอกเหนือไปจากผู้ครอบครองที่มีส่วนได้เสียในอนุสรณ์สถานโบราณหรือพื้นที่ที่ติดกันหรือในบริเวณปริมาตรเข้าเป็นคู่สัญญาในข้อตกลงได้ โดยข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นภายใต้บทบัญญัติจะครอบคลุมถึงเรื่องการซ่อมแซม การดูแลรักษา การอนุรักษ์อนุสรณ์สถาน การดำเนินงานใดๆ ให้เสร็จสมบูรณ์ หรือกระทำการอื่นที่เกี่ยวข้องกับอนุสรณ์สถาน รวมทั้งการเข้าถึงอนุสรณ์สถานหรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก ข้อมูล และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสาธารณะประโยชน์ของประชาชน⁵

⁴ Part I, 1(2); The secretary of State shall on first compiling the Schedule include therein-

(a) any monument included in the list last published before the commencement of this Act under section 12 of the Ancient Monuments Consolidation and Amendment Act 1913; and

(b) any monument in respect of which the Secretary of State has before the commencement of this Act served notice on any person in accordance with section 6(1) of the Ancient Monuments Act 1931 of the intention to include it in a list to be published under section 12.

⁵ Part I, 17(4) An agreement under this section may make provision for all or any of the following matters with respect to the monument or land in question, that is to say-

(a) the maintenance and preservation of the monument and its amenities;

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอนุสรณ์สถานโบราณและพื้นที่ทางโบราณคดี ค.ศ. 1979 ของประเทศอังกฤษนั้น ให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับดูแล ควบคุมการกระทำที่ส่งผลกระทบต่ออนุสรณ์สถานที่ขึ้นทะเบียน ซึ่งการกระทำใดๆ อาจทำลาย สร้างความเสียหายใดๆ แก่อนุสรณ์สถานที่ขึ้นทะเบียน กระทำการใดๆ ที่เกี่ยวกับการรื้อถอน ซ่อมแซม หรือทำให้อนุสรณ์สถานเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมสิ่งใดๆ เข้าไปในอนุสรณ์สถานที่ขึ้นทะเบียน รวมถึงการก่อให้เกิดการท่วมของน้ำ การกระทำดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีและได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับการทำงานลักษณะนั้น ๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามเงื่อนไขพร้อมกับความยินยอมนั้นๆ ด้วย⁶ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดบทลงโทษเพื่อการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บุคคลใดกระทำความผิดโดยทำลายหรือทำให้อนุสรณ์สถานเกิดความ

(b) the carrying out of any such work, or the doing of any such other things, in relation to the monument or land as may be specified in the agreement;

(c) public access to the monument or land and the provision of facilities and information or other services for the use of the public in that connection;

(d) restricting the use of the monument or land;

(e) prohibiting in relation to the monument or land the doing of any such thing as may be specified in the agreement; and

(f) the making by the Secretary of State or (as the case may be) by the local authority of payments in such manner, of such amounts and on such terms as may be so specified (and whether for or towards the cost of any work provided for under the agreement or in consideration of any restriction, prohibition or obligation accepted by any other party thereto).

⁶ Part I, 2(3); Without prejudice to any other authority to execute works conferred under this Part of this Act, works to which this section applies are authorized under this Part of this Act if—

(a) the Secretary of State has granted written consent (referred to below in this Act as “scheduled monument consent”) for the execution of the works; and

(b) the works are executed in accordance with the terms of the consent and of any conditions attached to the consent.

เสียหาย โดยมีได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำลาย ทำให้เสียหายแก่นุสรณ์สถานที่ได้รับการปกป้อง โดยรู้ว่าเป็นอนุสรณ์สถานที่ได้รับการปกป้อง คุ่มครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาทำลายหรือทำให้เสียหาย หรือประมาทเลินเล่อที่จะทำให้เกิดความเสียหายหรือทำลายอนุสรณ์สถาน ผู้นั้นมีความผิดซึ่งบุคคลที่มีความผิดตามมาตรานี้ จะต้องรับโทษปรับไม่เกินกว่าโทษชั้นสูง ตามกฎหมายหรือโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งคำพิพากษาหรือข้อกล่าวหาที่ได้ตัดสินจะมีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (ส่วนที่ 1 ข้อ 28(4))⁷ เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยแสดงว่ากฎหมายต่างประเทศมุ่งคุ้มครองถึงมรดกทางวัฒนธรรมที่รวมถึง อนุสาวรีย์ หรือประติมากรรมใดๆที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และทางศาสนา มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษทางกฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืน ทำให้เสียหาย หรือเสื่อมค่าของมรดกทางวัฒนธรรมอย่างจริงจัง ทั้งมีองค์กรที่กำกับดูแล อนุรักษ์ โดยตรงอย่างชัดเจนมากกว่าในประเทศไทยที่มีเพียงคณะกรรมการพิจารณาการสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ โดยคณะกรรมการฯ ก็มีได้มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ดูแล อนุรักษ์ เพื่อลงโทษบุคคลที่กระทำการใดๆ ฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ พ.ศ. 2520 เนื่องจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ มิได้มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษใดๆให้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ การบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ การควบคุม ดูแล อนุสาวรีย์แห่งชาติ หรือรูปเคารพ จึงไม่มีประสิทธิภาพ

ซึ่งทางแก้ไขปัญหาคือการตรากฎหมายมาใช้บังคับเพื่อให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน หรือมีบทลงโทษเพื่อให้คนต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้การก่อสร้าง กำกับดูแล อนุรักษ์ และรักษา พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ เป็นไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ หลักศาสนา และคติความเชื่อ รวมทั้งรูปลักษณ์สิ่งก่อสร้างที่ถูกต้องตามหลักวิชาการด้านศิลปกรรม วิศวกรรม สถาปัตยกรรม และภูมิสถาปัตยกรรม ทางกรมศิลปากรจึงต้องการที่จะตราพระราชบัญญัติอนุสาวรีย์แห่งชาติ

⁷ Part I, 28(4); A person guilty of an offence under this section shall be liable-

(a) On summary conviction, to a fine not exceeding the statutory maximum or to imprisonment for a term not exceeding six months or both; or

(b) On conviction on indictment, to a fine or the imprisonment for a term not exceeding two years or both.

อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ พ.ศ....เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการประจำปี 2550 และใช้แก้ปัญหาที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปที่สำคัญ พ.ศ. 2520 ไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ โดยร่างพระราชบัญญัติอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ พ.ศ....ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการตามร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว จึงได้ส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำการตรวจพิจารณาต่อไป ซึ่งเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับในการภารกิจตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้แล้ว เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจึงมีความหมายซ้ำซ้อนกับกฎหมายนั้น จึงยังไม่มีควมจำเป็นในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ภายหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นและได้มีคืนร่างพระราชบัญญัติฯ ให้แก่กรมศิลปากรแล้วทางกรมศิลปากรจึงต้องนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือจะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการยืนยันให้ตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ หรือตราในรูปกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2535 มาตรา 6 หรือในรูประเบียบของกระทรวงวัฒนธรรมแก้ไขเพิ่มเติมจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติและการจำลองพระพุทธรูปที่สำคัญ พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตามอาจมีผู้กล่าวอ้างว่า หากมีการก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์ของพระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์ที่บิดเบือนความเป็นจริงขึ้น สามารถนำประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและลักษณะ 4 ความผิดเกี่ยวกับศาสนามาปรับใช้เพื่อลงโทษผู้ก่อสร้างที่ฝ่าฝืนได้ แต่ตามหลักกฎหมายอาญา การกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิด ต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดจึงสามารถลงโทษได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” ดังนั้น หากผู้ก่อสร้างมิได้มีเจตนาในการกระทำความผิดก็ไม่สามารถลงโทษผู้ก่อสร้างที่ฝ่าฝืนตามประมวลกฎหมาย

อาญาได้ ซึ่งการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาก็เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะเมื่อก่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์หรือรูปเคารพเสร็จสิ้นแล้ว ก็เป็นการยากที่จะบังคับให้การก่อสร้างเป็นไปอย่างถูกต้องตามแบบที่กรมศิลปากรกำหนดหรือหากมีการฝ่าฝืนแล้วก็เป็น การยากที่จะรื้อถอนได้

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการกำกับดูแล อนุรักษ์ และรักษา พระบรมราชานุสาวรีย์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และรูปเคารพ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการก่อสร้าง พระบรมราชานุสาวรีย์ หรือรูปเคารพที่ตนเองนับถือแต่การจำกัดสิทธิของบุคคลหากเป็นการ จำกัดสิทธิโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็สามารถทำ ได้ เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 เป็นกรณีของการห้ามบุคคลกระทำการใดๆที่อยู่ในขอบอำนาจที่กฎหมายให้สิทธิหรือ รับรองสิทธิไว้ นอกจากนี้การที่ประชาชนใช้สิทธิของตนเกินขอบอำนาจ เช่น สร้างพระบรมรา ชานุสาวรีย์ของพระมหากษัตริย์ไทย หรือรูปเคารพทางศาสนา (พระพุทธรูป) โดยมิได้คำนึงความ เสียหายทางประวัติศาสตร์หรือความเสื่อมเสียของศาสนาก็เป็นการใช้สิทธิของตนเกินส่วนที่ตนมี ซึ่งหากไม่มีกฎหมายมาเพื่อกำหนดสภาพบังคับก็อาจจะมีการสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์หรือรูป เคารพต่างๆ ที่มีลักษณะบิดเบือนความจริง แตกต่างจากประวัติศาสตร์หรือพุทธประวัติจนเป็นที่ เสียหายแก่ประเทศชาติได้ต่อไป นอกจากนี้การตรากฎหมายมาเพื่อใช้บังคับในกรณีดังกล่าวก็ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลใดๆในการนับถือศาสนาด้วยจึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรที่จะมีกฎหมายและหน่วยงานที่มาบังคับใช้กฎหมาย และช่วยกำกับดูแล อนุรักษ์ในการก่อสร้าง กำกับ ดูแล ควบคุมและอนุรักษ์ อนุสาวรีย์แห่งชาติ หรือรูปเคารพตามกฎหมายเพื่อดำรงไว้ซึ่งความถูกต้องทางเอกลักษณ์ ลักษณะและ ประวัติศาสตร์อย่างแท้จริงต่อไป