





# มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม : กรณีศึกษาภูมิทัศน์ วัฒนธรรม นาเกลือ ตำบลโคกขาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร

## Legal Measures for the Protection of Cultural Heritage : A Case Study of Cultural Landscape of Sea Salt Farms in Khok Kham, Samut Sakhon

Received : June 29, 2019

Revised : July 25, 2019

Accepted : July 30, 2019

หทัยภัทร บุญชูดวง<sup>1</sup>  
Hathaipat Bunchuduang

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบันว่าสามารถคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยทำการศึกษาหลักการพื้นฐานและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถนำมากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายต่อไป จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีเพียงการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมยังไม่สามารถนำมาใช้คุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือได้ จึงควรมีการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้แก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรม ให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วย

**คำสำคัญ :** ภูมิทัศน์วัฒนธรรม; นาเกลือ; มรดกทางวัฒนธรรม; โคกขาม

### Abstract

The objectives of this research were to study the concept of cultural landscape and analyze legal measures for protecting cultural landscape of sea salt farms in Thailand. An international comparative examination was made of cultural landscape protection law and relevant guidelines to apply to the Thai context. Results were that urban planning and environmental protection zones would not suffice to protect cultural landscape of sea salt farms and Cultural Heritage Law cannot apply for protecting cultural landscape in Thailand. These findings suggest that the legal status for cultural landscapes as part of cultural heritage should be made to protect the cultural landscape of sea salt farms.

**Keywords :** Cultural landscape; Sea salt farm; Cultural heritage; Khok Kham

### บทนำ

ภูมิทัศน์วัฒนธรรม (Cultural Landscape) เป็นแนวคิดที่เกิดจากการศึกษาด้านภูมิศาสตร์เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์เพื่ออธิบายรูปแบบสภาพแวดล้อมที่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยการกระทำของมนุษย์ ต่อมาได้มีการพัฒนาและศึกษาเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมในสาขาต่าง ๆ รวมถึงในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม (อนุวัฒน์ การถัก และ ทรงยศ วีระทวีมาศ, 2558)

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรฯ : 084-133-2757 e-mail : hathaipat.b@gmail.com

โดยให้ความสำคัญกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมว่าเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ ซึ่งสะท้อนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและถือเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ดังนั้นการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมจะสามารถช่วยรักษาความหลากหลายทางชีวภาพได้ (UNESCO, 2017)

เนื่องจากปัจจุบันการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการใช้ทรัพยากรจนเกินขีดความสามารถ ปัจจุบันนาเกลือสมุทรประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากอาชีพนาเกลือไม่เป็นที่นิยม อีกทั้งราคาผลผลิตมีความผันผวนด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจทำให้ผู้ประกอบการอาชีพทำนาเกลือหันไปประกอบอาชีพอื่น เช่น การทำนาแก้ง หรือตักหน้าดินขาย และการทิ้งร้างที่ดินเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐทำให้พื้นที่นาเกลือลดลงอย่างต่อเนื่อง และยังส่งผลให้ภูมิปัญญาการทำนาเกลือสมุทรที่สืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคนใกล้สูญหายไป

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้นำภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือ ตำบลโคกขาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้เห็นภาพตัวอย่างของภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่ชัดเจน โดยภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือ ตำบลโคกขาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เป็นพื้นที่บริเวณริมชายฝั่งทะเลซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพทำนาเกลือสมุทรเป็นเวลานาน เนื่องด้วยสภาพภูมิประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นดินเหนียวและตลิ่งทะเลซึ่งไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก และด้วยวัฒนธรรมของมนุษย์ในการบริโภคเกลือเพื่อใช้ในการประกอบอาหารและถนอมอาหารจึงมีการทำนาเกลือขึ้นในบริเวณดังกล่าว โดยการใช้ปัจจัยทางธรรมชาติ คือ น้ำทะเลลม และแสงอาทิตย์ในการผลิตเกลือเพื่อใช้ในการบริโภค การทำนาเกลือขึ้นเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมที่เกิดจากการนำปัจจัยทางธรรมชาติมาใช้ประโยชน์และมีการสืบทอดภูมิปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น อีกทั้งนาเกลือยังเป็นแหล่งอาหารของนกชายเลน ซึ่งในแต่ละปีจะมีนกชายเลนหายากอพยพมาจากไซบีเรียในช่วงหน้าหนาวเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาชมนกเป็นจำนวนมาก (ภรณ์จำปาทอง, 2555) นาเกลือโคกขามจึงเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ อันเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์และข้อจำกัดทางภูมิประเทศและภูมิอากาศ นาเกลือจึงเป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่ยังคงมีผู้คนดำรงชีวิตอยู่และมีวิวัฒนาการอยู่อย่างต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน ดังนั้นพื้นที่นาเกลือสมุทรรวมทั้งจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหาร แต่นาเกลือสมุทรรุ่นนี้ยังมีความสำคัญในด้านวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจด้วย ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นแนวคิดในเชิงบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของมนุษย์และธรรมชาติซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น หากนาเกลือได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมจะสามารถรักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้น และสามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมเริ่มแพร่หลายเมื่อองค์การยูเนสโกได้รับรองให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นมรดกโลกประเภทหนึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรืออนุสัญญามรดกโลก ปี ค.ศ.1972 เพื่อให้เกิดการคุ้มครองพื้นที่บางประเภทที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลแต่ไม่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การเป็นมรดกโลก (Aplin, 2007) คณะกรรมการมรดกโลกได้กำหนดนิยามของภูมิทัศน์วัฒนธรรมไว้ในภาคผนวก 3 ของเอกสาร ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติการสำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญามรดกโลกฯ โดยให้นิยามว่า “ภูมิทัศน์วัฒนธรรม คือ สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของสังคมมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานผ่านกาลเวลาภายใต้อิทธิพลของข้อจำกัดทางกายภาพ และ/หรือ โอกาสซึ่งปรากฏตามสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและจากแรงกดดันจากสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องทั้งจากภายในและภายนอก” และได้แบ่งประเภทของภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภูมิทัศน์ที่เกิดจากการสร้างสรรค์ของมนุษย์ ภูมิทัศน์ที่เกิดจากวิวัฒนาการทางสังคม ซึ่งมีทั้งที่วิวัฒนาการได้หยุดลงแล้ว และที่ยังคงมีวิวัฒนาการอยู่อย่างต่อเนื่อง และภูมิทัศน์ที่เชื่อมโยงกับความเชื่อทางศาสนา จิตวิญญาณ วัฒนธรรมประเพณี ทั้งที่มีรูปร่างและไม่รูปร่าง (UNESCO, 2017) อนุสัญญามรดกโลกจึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้การรับรองและคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลเพื่อเป็นการบูรณาการการอนุรักษ์ระหว่างมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ที่สามารถเชื่อมโยง



ความสัมพันธ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ได้ และเพื่อเป็นการกำจัดอุปสรรคของการแบ่งแยกระหว่างธรรมชาติและวัฒนธรรม ในการดำเนินการของอนุสัญญามรดกโลก (Rössler, 2003)

ภูมิทัศน์วัฒนธรรมจึงอาจ หมายถึง พื้นที่หรือภูมิทัศน์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ และธรรมชาติอันมีวิวัฒนาการ ต่อเนื่องยาวนาน ประกอบด้วยคุณค่าทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ และด้วยการกระทำของมนุษย์ที่มีข้อจำกัดจากปัจจัยทาง ธรรมชาติ เช่น ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทำให้เกิดผลเป็นสถานที่หรือภูมิทัศน์ที่มีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์เฉพาะภายในท้องถิ่น นั้น เนื่องจากมนุษย์มีการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมอันทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ผ่านกาลเวลาอย่างสอดคล้อง กลมกลืนกับธรรมชาติ ดังนั้น การกระทำทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นถือเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมทาง ธรรมชาติอย่างยั่งยืนที่ต้องมีการรักษาองค์ความรู้หรือวิธีการปฏิบัตินั้นไว้ให้คงอยู่ (Lennon & Taylor, 2012) ภูมิทัศน์วัฒนธรรม จึงอาจหมายความถึง ภูมิทัศน์ทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นภูมิทัศน์เมืองหรือภูมิทัศน์ชนบท

ภูมิทัศน์วัฒนธรรมสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ การคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมจึงอาจนำหลัก การพื้นฐานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อให้เกิดการกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่

1) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นหลักการพัฒนาที่ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความสมดุล ระหว่างองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (United Nations, 2019)

2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการสาธารณะซึ่งประชาชนเป็นผู้มีสิทธิและเกี่ยวข้องกับกิจการนั้น เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ในการจัดการจึงจำเป็นต้องให้ชุมชนผู้อยู่อาศัยเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ โดย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น (มาตรา 43(1)) และสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 43(2)) รวมถึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ อนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (มาตรา 57)

3) หลักการบูรณาการ ในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังนั้นในการนำ วัตถุประสงค์ของคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมผนวกลงในแผนและนโยบายการพัฒนาในทุกด้านและทุกระดับจึงจำเป็นต้องทำอย่าง ยั่งยืน

4) หลักกรรมสิทธิ์และสิทธิของเอกชน เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมส่วนใหญ่อยู่ในครอบครองของเอกชน และในการ คุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมอาจมีผลกระทบเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิ ดังกล่าว และเพื่อเป็นการชดเชยจึงควรมีการตอบแทนจากการกระทบสิทธิของเอกชนด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่ใช้ในการคุ้มครองภูมิทัศน์ วัฒนธรรม

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมเฉพาะ กรณีภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือ ตามกฎหมายเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมและการคุ้มครองเชิงพื้นที่

3) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม และเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทย

### วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากบทความวิชาการ หนังสือ เอกสารการวิจัย บทบัญญัติของกฎหมาย สื่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำข้อมูล มาศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการนำแนวคิดภูมิทัศน์วัฒนธรรมมาใช้ในการจัดการและการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม และทำการ

ศึกษาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมของภูมิภาคยุโรปและเอเชีย ได้แก่ อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยภูมิทัศน์ ค.ศ. 2000 กฎหมายของสาธารณรัฐคอสซอวอ ประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งพิธีสารฮอยอัน เพื่อการปฏิบัติ การอนุรักษ์ที่ดีในทวีปเอเชีย เพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีจากกฎหมายของต่างประเทศและนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และทำการวิเคราะห์ห้พบปัญหาที่กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันของประเทศไทยว่าสามารถนำมาปรับใช้ในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือได้หรือไม่ และยังขาดมาตรการใดบ้างที่จำเป็นต่อการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้เกิดการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพ

## ผลการศึกษา

### มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

นับแต่ปี ค.ศ.1992 เมื่อองค์การยูเนสโกได้รับรองให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นประเภทหนึ่งของมรดกโลกและสามารถเสนอเพื่อบรรจุในบัญชีรายการมรดกโลกได้ ทั่วโลกได้มีการศึกษาและพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค โดยในการศึกษานี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของภูมิภาคยุโรปและเอเชียซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1) นิยามของภูมิทัศน์วัฒนธรรม

ตามอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยภูมิทัศน์ ค.ศ. 2000 แม้ว่าอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยภูมิทัศน์นั้นจะไม่ได้ใช้คำว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมโดยตรง แต่นิยามของภูมิทัศน์ตามอนุสัญญาดังกล่าว ได้แสดงความหมายของภูมิทัศน์ว่าเป็นพื้นที่ซึ่งรับรู้ได้โดยบุคคล ซึ่งโดยลักษณะเป็นผลจากการกระทำและความสัมพันธ์ของปัจจัยทางธรรมชาติและ/หรือมนุษย์ ซึ่งแสดงถึงองค์ประกอบทั้งทางกายภาพของภูมิทัศน์รวมถึงองค์ประกอบที่มีใช้ทางกายภาพซึ่งก็คือ การกระทำและความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ เช่นเดียวกับนิยามของภูมิทัศน์วัฒนธรรมตามกฎหมายว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรม ค.ศ. 2006 ของสาธารณรัฐคอสซอวอ ซึ่งถือว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ และเป็นการแสดงถึงความหลากหลายของมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติซึ่งมนุษย์มีส่วนร่วม และเป็นรากฐานของอัตลักษณ์ของมนุษย์

พิธีสารฮอยอัน เพื่อการปฏิบัติ การอนุรักษ์ที่ดีในทวีปเอเชีย เป็นแนวทางการปฏิบัติงานระดับมืออาชีพสำหรับสร้างความเชื่อมั่นและการรักษาความจริงแท้ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในบริบทของวัฒนธรรมแห่งเอเชีย พิธีสารฮอยอันได้ให้คำนิยามว่า “ภูมิทัศน์วัฒนธรรมคือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ประกอบด้วยทรัพยากรทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์” สำหรับนิยามของภูมิทัศน์วัฒนธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ค.ศ.1950 ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ให้คำนิยามว่า เป็นภูมิทัศน์ที่เกิดจากการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพรวมทั้งสภาพภูมิอากาศและจำเป็นต่อการเข้าใจวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพ

จากนิยามดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เหมือนกันซึ่งมีทั้งองค์ประกอบทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม อีกทั้งยังแสดงถึงองค์ประกอบของสิ่งที่จับต้องได้ทางกายภาพคือพื้นที่ซึ่งสามารถมองเห็นได้รับรู้ได้ และสิ่งที่จับต้องไม่ได้คือ กิจกรรมของมนุษย์ผู้อยู่อาศัยภายในพื้นที่นั้น หรือความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ

#### 2) สถานะทางกฎหมายของภูมิทัศน์วัฒนธรรม

กฎหมายว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมของสาธารณรัฐคอสซอวอ ได้กำหนดให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมจะได้รับการรวบรวมในบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งได้กำหนดให้นำมาตรการเชิงพื้นที่มาบังคับใช้คู่กัน เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมประเภทหนึ่งในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดสถานะให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้รับการคุ้มครองนั้นก็ถือเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางหนึ่ง คือ เมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่นั้นมีความสำคัญ ประชาชนย่อมมีความใส่ใจและกระตือรือร้นในการร่วมมือเพื่อดำเนินการต่าง ๆ

#### 3) การบูรณาการแผนและนโยบาย

อนุสัญญาว่าด้วยภูมิทัศน์แห่งสหภาพยุโรป ค.ศ. 2000 กำหนดให้ต้องจัดทำนโยบายและบังคับใช้นโยบายเกี่ยวกับภูมิทัศน์



รวมทั้งต้องกำหนดให้ภูมิทัศน์นั้นรวมอยู่ในนโยบายการผังเมืองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับเมือง รวมทั้งนโยบายด้านวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีผลกระทบต่อภูมิทัศน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และสาธารณรัฐคอสตาริกา กำหนดให้มีการวางแผนการคุ้มครองซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ เพื่อป้องกันความขัดแย้งจากการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้กระบวนการการตัดสินใจดำเนินนโยบายของหน่วยงานรัฐสอดคล้องกันทุกด้าน ส่วนพิธีสารฮอยอันเพื่อปฏิบัติการอนุรักษ์ที่ดีสำหรับเอเชียกำหนดแนวทางในการวางแผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมโดยให้นำเครื่องมือที่บังคับใช้ในท้องถิ่นมากำหนดแผนในการจัดการ และการกำหนดแผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นต้องกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายการผังเมืองและพื้นที่ตามแผนการจัดการภูมิทัศน์โดยคำนึงถึงภูมิทัศน์ซึ่งเป็นเขตที่อยู่อาศัยและแผนการพัฒนาการเกษตรภายในท้องถิ่นนั้นด้วย

#### 4) มาตรการควบคุมโดยการกำหนดพื้นที่

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศพบว่า ในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นต้องมีการนำมาตราการเชิงพื้นที่เข้ามาบังคับใช้ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมด้วย โดยการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อกำหนดแผนและนโยบายในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม รวมถึงการกำหนดมาตรการเพื่อบังคับใช้ในเขตพื้นที่ภูมิทัศน์วัฒนธรรม โดยกฎหมายว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมของสาธารณรัฐคอสตาริกาได้กำหนดให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมต้องได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการวางผัง เขตพื้นที่ ค.ศ.2003 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนสำหรับพื้นที่พิเศษโดยมีระยะเวลาบังคับใช้ 10 ปี เพื่อบริหารจัดการภายในพื้นที่ภูมิทัศน์วัฒนธรรม สำหรับประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ชุมชนหรือรัฐบาลท้องถิ่นสามารถเสนอชื่อภูมิทัศน์วัฒนธรรมในท้องถิ่นของตนเพื่อให้ได้รับการคัดเลือกเป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญ โดยก่อนจะทำการเสนอนั้นจะต้องมีการกำหนดพื้นที่เป็นเขตจัดการภูมิทัศน์ตามพระราชบัญญัติภูมิทัศน์ ค.ศ. 2004 เพื่อจัดทำแผนในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม และต้องมีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้อยู่อาศัยและรัฐบาลท้องถิ่นรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนในการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมและบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นโดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ ซึ่งเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญแล้วกฎหมายได้กำหนดให้มีมาตรการในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนทำการเปลี่ยนแปลงสภาพเดิม รวมถึงการแจ้งให้ทราบทันทีหากเกิดความเสียหายหรือถูกทำลาย และการรายงานสภาพปัจจุบันของภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นระยะ โดยรัฐจะต้องสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการตามมาตรการในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตามความจำเป็นให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วย

#### 5) มาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้า

พิธีสารฮอยอันได้กำหนดแนวทางการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม โดยแนะนำให้นำมาตราการทางกฎหมายในท้องถิ่นมาใช้บังคับในการควบคุมรูปร่าง ขนาด รูปแบบของสิ่งปลูกสร้าง และอย่างน้อย จะต้องมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหากมีการทำการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอันตรายต่อภูมิทัศน์ วัฒนธรรม ส่วนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการ ในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนทำการเปลี่ยนแปลงสภาพเดิม รวมถึงการแจ้งให้ทราบทันทีหากเกิด ความเสียหายหรือถูกทำลาย และการรายงานสภาพปัจจุบันของภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นระยะ

#### 6) การมีส่วนร่วมของประชาชน

อนุสัญญาว่าด้วยภูมิทัศน์แห่งสหภาพยุโรป ได้กำหนดมาตรการเฉพาะในส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจะต้องกำหนดกระบวนการในการนำผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมดำเนินงานตามนโยบายและแผนดังกล่าว นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนโดยการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมที่จำเป็น พิธีสารฮอยอันกำหนดถึงหลักการอนุรักษ์โดยมีชุมชนเป็นฐาน การดำเนินการอนุรักษ์นั้นต้องเป็นหน้าที่ของชุมชนเป็นหลัก โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแล และมีหน้าที่ในการสนับสนุนทั้งการจัดการศึกษาและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมภายในท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่ต้องการรักษาภูมิทัศน์ในบ้านเมืองของตนสามารถกำหนดมาตรการควบคุมโดยจัดทำข้อตกลงทางภูมิทัศน์ตามพระราชบัญญัติภูมิทัศน์เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการภูมิทัศน์ภายในชุมชนร่วมกัน เป็นการกำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน โดยรัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานและกำหนดนโยบายในภาพรวมเท่านั้น

## มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงนโยบายและแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมยังไม่มี การรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมนั้นมิได้ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ในมิติด้าน วัฒนธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการในด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐเป็นการดำเนินการโดยแยก จากกันเด็ดขาดและมีได้มีการบูรณาการร่วมกัน

แม้ว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในประเทศไทย สามารถนำมาปรับใช้เพื่อการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่ายังมี ข้อจำกัดบางประการในการนำมาใช้บังคับ อีกทั้งยังขาดมาตรการในการส่งเสริมการอนุรักษ์ซึ่งจำเป็นต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีประเด็นสำคัญตามกฎหมายเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรม และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเชิงพื้นที่ ดังต่อไปนี้

### 1) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของไทยนั้นยังจำกัดอยู่เพียงไม่กี่ประเภท และมีการดำเนินการแยกส่วนกันตามมรดกทาง วัฒนธรรมแต่ละประเภท มรดกทางวัฒนธรรมซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น ได้แก่ โบราณสถาน แหล่ง ประวัติศาสตร์ อุทยานแห่งชาติ โบราณวัตถุ และมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 ซึ่งมีขอบเขตการคุ้มครองที่จำกัด นิยามของโบราณสถานแม้จะหมายความรวมถึงแหล่งประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณคดี ด้วย แต่ก็ยังไม่สามารถตีความให้ครอบคลุมถึงภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง อสังหาริมทรัพย์ที่มีอายุซึ่งมีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อการรักษาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งจับสั นไปแล้วในอดีต และมีแนวคิดในการเก็บรักษาอย่างพิพิธภัณฑสถาน หรือการรักษาสภาพเดิมให้คงอยู่โดยมิให้ถูกแตะต้องเพื่อป้องกัน ความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมของโบราณสถาน และการคุ้มครองโบราณสถานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ชุมชน จึงถูกกีดกันออกจากเขตโบราณสถานและมิได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ มาตรการที่ใช้ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการ บังคับและควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพเดิมโดยการกำหนดเขตโบราณสถานเป็นเขตอนุรักษ์และเน้นการรักษาโดยคงสภาพ เดิมไว้โดยไม่อนุญาตให้มีการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์เพื่อให้เหมาะสมแก่การใช้งานตามยุคสมัยแต่อย่างใด ซึ่งไม่เหมาะสม กับลักษณะของภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งมีความเป็นพลวัตและการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นวิวัฒนาการนั้นถือเป็น คุณค่าที่สำคัญ มาตรการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมต่อการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม ซึ่งยังคงมีวิถีชีวิตและผู้คนที่ยังอาศัยอยู่ และยังคงมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 สามารถนำมาใช้เพื่อการรักษา ภูมิปัญญาการทำนาเกลือไว้ได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร รวมถึงข้อบังคับในการห้ามปิดเปื้อนหรือทำให้ เสื่อมเสียซึ่งมีบทลงโทษทางกฎหมาย และแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ภูมิปัญญาการทำนาเกลือได้รับการคุ้มครองโดยการขึ้น ทะเบียนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม แต่ในการส่งเสริมและรักษาภูมิปัญญานั้น หากไม่สามารถแสดงออกผ่านสถานที่ซึ่ง สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ ก็เสมือนเป็นการรักษาข้อมูลหรือรายละเอียดของภูมิปัญญาไว้เท่านั้นแต่ไม่สามารถสืบทอด ภูมิปัญญาการทำนาเกลือนี้ให้คงอยู่ต่อไปในอนาคตได้ เนื่องจากภูมิปัญญาการทำนาเกลือที่แสดงออกผ่านภูมิทัศน์นาเกลือ ใน การรักษาภูมิปัญญาการทำนาเกลือให้คงอยู่ต่อไปจึงจะต้องมีการรักษา ทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ จึง ควรมีการบูรณาการทั้งในการรักษาและส่งเสริมภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมผนวกเข้ากับการจัดการเชิงพื้นที่ด้วย ซึ่งการคุ้มครอง ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีมาตรการในการจัดการหรือคุ้มครองพื้นที่ซึ่งไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวเพียงลำพังในการคุ้มครอง ภูมิทัศน์วัฒนธรรม

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 กำหนดเพื่อ ต้องการคุ้มครองมิให้เกิดการนำมรดกภูมิปัญญาไปใช้โดยไม่เหมาะสม โดยมีมาตรการในการส่งเสริมการกระทำที่ก่อให้เกิดความ



เสียหายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการสั่งการ (มาตรา 24) มาตรการนี้เป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการพิจารณาว่าการกระทำนั้นเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนที่แน่ชัดเกี่ยวกับการพิจารณา การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามบทบัญญัตินี้ยังมีข้อสงสัยว่าจะส่งผลเสียจากการนำมรดกภูมิปัญญาไปต่อยอดหรือไม่ หากพิจารณาว่าการนำ ภูมิปัญญานั้นไปดัดแปลงหรือสร้างคุณค่าใหม่ขึ้นมาจะเป็นการบิดเบือนหรือลดทอนคุณค่าดั้งเดิมก็อาจถูกสั่งให้ระงับการกระทำนั้นได้ ด้วยเหตุที่ภูมิปัญญานั้นเป็นสิ่งที่ยากแก่การคงสภาพเดิมและไม่ได้มีลักษณะที่สามารถเก็บไว้ในพิพิธภัณฑ์ได้ จึงต้องอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือดัดแปลงให้เป็นไปตามยุคสมัยหรือสภาพแวดล้อมในปัจจุบันด้วย การรักษาจึงควรเป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่ากาลเวลาไม่สามารถทำให้มนุษย์มีชีวิตอยู่แบบเดิมได้ตลอดไป แต่เหตุผลที่ยังคงต้องอนุรักษ์ไว้เนื่องจากเป็นแนวปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมกับการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน มาตรการที่ใช้จึงควรเป็นการส่งเสริมมากกว่าการควบคุม

กฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ทั้งหมด ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายและมาตรการที่ใช้ในการบังคับควบคุมนั้นไม่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้กับภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือได้

## 2) มาตรการทางผังเมืองและการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

สำหรับกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ มีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือพระราชบัญญัติการ ผังเมือง พ.ศ. 2562 ประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด (มาตรา 8(1)) เพื่อเป็นการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และเป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐให้มีความสอดคล้องกันทุกระดับ (มาตรา 6) ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการบูรณาการแผนและนโยบายที่สามารถนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ และเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์และพัฒนาที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

พื้นที่นาเกลือบริเวณตำบลโคกขาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ภายใต้กฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. 2560 มีการกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การอยู่อาศัย สถาบันการศึกษาและสถานที่ราชการ ศาสนสถาน ส่วนกิจการอื่นถูกกำหนดว่าสามารถดำเนินกิจการในอาคารสูงไม่เกิน 12 เมตร และให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของแปลงที่ขออนุญาต กำหนดห้ามการประกอบกิจการบางประเภท และห้ามการประกอบกิจการโรงงานซึ่งมีข้อยกเว้นสำหรับโรงงานบางจำพวก ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สามารถดำเนินกิจการอื่น ๆ ในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยผังเมืองรวมเป็นการกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้อย่างกว้างซึ่งกำหนดเพียงการห้ามกระทำกิจการบางประเภทและการควบคุมการสร้างสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งการจัดทำผังเมืองรวมนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้อย่างแท้จริง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรองรับการพัฒนาโดยอาศัยแนวโน้มของจำนวนประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามผังเมืองรวมเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม ส่วนผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นเครื่องมือในระดับพื้นที่ซึ่งอาจนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการในรายละเอียดปลีกย่อยก็ไม่ถูกนำมาบังคับใช้เนื่องจากมีขั้นตอนการบัญญัติและการประกาศเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ยังยากซับซ้อน

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีมาตรการในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 - 45 กำหนดให้สามารถกำหนดให้พื้นที่ซึ่งมีปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ซึ่งมีคุณค่าทางธรรมชาติรวมทั้งคุณค่าทางศิลปกรรมเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ โดยหากเป็นพื้นที่ซึ่งยังไม่มีกำหนดผังเมืองรวมหรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายให้ออกเป็นกฎกระทรวงซึ่งไม่กำหนดระยะเวลาบังคับใช้ ตามมาตรา 43 ส่วนกรณีพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นให้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่และบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีระยะเวลาการบังคับใช้ 5 ปี ตามมาตรา 45

การกำหนดพื้นที่คุ้มครองโดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 นี้จะสามารถออกได้ก็ต่อเมื่อเกิดช่องว่างในระหว่างที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองภายในพื้นที่ กล่าวคือเป็นกรณีที่ผังเมืองรวมเมืองหรือผังเมืองรวมจังหวัดซึ่งกำหนดมีระยะ



เวลาการบังคับใช้ และระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยที่ยังไม่มีการจัดทำผังเมืองรวมเพื่อบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตามหากมีการกำหนดผังเมืองรวมเพื่อบังคับใช้อย่างต่อเนื่องก็ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรานี้ได้เลย

ในกรณีที่พื้นที่ได้รับการกำหนดตามผังเมืองรวม หรือเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นแล้ว รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขว่า ต้องเป็นกรณีประสบปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ และให้มีกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ ดังนั้นการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงเป็นมาตรการที่ช่วยเสริมการดำเนินการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอื่นให้สามารถแก้ไขและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่กลับสู่ภาวะปกติแล้วก็ให้ใช้กฎหมายเดิมคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวต่อไป

ดังนั้น เนื่องจากการเป็นมาตรการเสริม ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ แม้จะมีกลไกที่สามารถการกำหนดแผนและมาตรการที่ใช้อย่างเฉพาะเจาะจงภายในพื้นที่ กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะหน้า แม้จะสามารถขยายระยะเวลาการบังคับใช้ได้ แต่ก็อาจไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นสิ่งสมควรได้รับการคุ้มครองต่อไปเพื่อสืบทอดไปยังชนรุ่นหลัง

พื้นที่นาเกลือบริเวณตำบลโคกขาม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาครนั้นได้รับการกำหนดไว้ตามผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ.2560 จึงถือว่าเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่สามารถกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ อย่างไรก็ตามหากระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. 2560 สิ้นสุดลงโดยที่ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองหรือมาตรการตามกฎหมายอื่นเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตำบลโคกขาม ก็ถือว่าเป็นกรณีที่ยังไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น และพื้นที่นาเกลือโคกขามมีคุณค่าทางศิลปกรรม กล่าวคือ มีประวัติความเป็นมาสืบเนื่องจากอดีตและมีการสืบทอดภูมิปัญญาการทำนาเกลือมาจนถึงปัจจุบัน และถือเป็นพื้นที่ซึ่งมีคุณค่าทางธรรมชาติอันควรอนุรักษ์เช่นกัน เนื่องจากเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกชายเลนหายากและมีความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้องได้รับการอนุรักษ์ไว้ นาเกลือโคกขามก็จะสามารถได้รับการกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายกระทรวงได้ โดยที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้

ในขณะที่ยังไม่มีกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 แต่หากมีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งหน่วยงานรัฐไม่มีอำนาจตามกฎหมายและต้องมีมาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ก็สามารถกำหนดเขตพื้นที่และบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามนาเกลือโคกขามอาจต้องได้รับการประเมินถึงสถานการณ์ของภัยคุกคามและปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันอาจไม่ปรากฏปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนเข้าขั้นวิกฤตหรือได้รับภัยคุกคามหรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่เหมาะสมจนถึงขั้นวิกฤตที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที แต่เป็นกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการสูญเสียคุณค่าทางวัฒนธรรม คือ ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตการทำนาเกลือที่ค่อย ๆ สูญหายไป ดังนั้นกรณีของนาเกลือโคกขามจึงอาจไม่เข้าเงื่อนไขในการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 แต่หากเกิดเหตุการณ์ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น โครงการสร้างทางด่วน หรือโรงงานผลิตไฟฟ้าพลังแสงอาทิตย์ ซึ่งอาจกระทบต่อพื้นที่นาเกลือ ก็ถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะต้องมีการประกาศใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ได้

### 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรวมกันเพื่อขอให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 4) เพื่อให้เกิดการกำหนดมาตรการที่จำเป็นบังคับใช้ภายในท้องถิ่นของตน แต่เนื่องจากปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตน การขอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ตามกฎหมายผังเมืองนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับรับฟังความคิดเห็นซึ่งหน่วยงาน



ผู้จัดทำผังเมืองมิได้เข้าถึงข้อมูลความต้องการที่แท้จริงของประชาชน จึงต้องส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของมรดกในชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากชุมชนต้องเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินการ

ในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานในด้านวัฒนธรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจรับผิดชอบแตกต่างกันไปและดำเนินการตามภารกิจของตนอย่างต่างฝ่ายต่างทำ ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ด้วยในพื้นที่หนึ่งอาจถูกควบคุมภายใต้กฎหมายหลายฉบับซึ่งต่างก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป เนื่องจากไม่มีการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และการดำเนินการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้นประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชน ในระดับท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีศูนย์กลางในการประสานงาน หรือศูนย์กลางประจำชุมชนเพื่อเป็นศูนย์รวมในการร่วมมือการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม โดยชุมชนจะต้องเป็นผู้มีบทบาทหลัก โดยหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนท้องถิ่นหรือส่วนกลางควรมีหน้าที่ในการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ทางวิชาการ หรือการจัดงบประมาณสนับสนุนโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมสามารถดำเนินต่อไปได้

### อภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมพบว่า ได้มีการนำแนวคิดภูมิทัศน์วัฒนธรรมมาใช้ในการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่เมืองและชนบทในฐานะที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์องค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้เป็นองค์รวม โดยมีมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ การบูรณาการแผนและนโยบายในการอนุรักษ์และพัฒนา รวมถึงกำหนดให้ภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ โดยนำมาตรการในการจัดการเชิงพื้นที่มาบังคับใช้เพื่อกำหนดแผนการบริหารจัดการภายในพื้นที่เพื่อให้เกิดการคุ้มครองในทุกด้านและทุกระดับอันเป็นไปตามหลักการบูรณาการและเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการพัฒนายั่งยืน การกำหนดมาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เหมาะสมในพื้นที่ เช่น การกำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้ทราบก่อนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่ดินหรือการก่อสร้าง และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของชุมชนภายในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมความรู้หรือการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักสิทธิของเอกชนอันเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้การคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันของประเทศไทยแล้วพบว่า การกำหนดผังเมืองรวมเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดพื้นที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 43 และ 45 นั้น อาจนำมาบังคับใช้ในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการคุ้มครองลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวยังคงมีช่องว่างที่ทำให้เกิดการกระทำที่ไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอต่อการคุ้มครององค์ประกอบอื่นของภูมิทัศน์วัฒนธรรม เช่น องค์ประกอบที่มีใช้ทางกายภาพ หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น และการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 มาบังคับใช้แก่การคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมน่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการรักษาให้คงสภาพเดิมไว้โดยไม่อนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งขัดกับลักษณะของภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งมีความเป็นพลวัตที่ควรอนุญาตให้มีการปรับปรุงการใช้งานหรือปรับเปลี่ยนสภาพให้เหมาะสมแก่ยุคสมัยด้วย เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมมีความหมายเฉพาะเจาะจงมากกว่าการเป็นโบราณสถานหรือเป็นภูมิปัญญาอย่างใดอย่างหนึ่ง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในปัจจุบันจึงยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้แก่การคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้เลย

อย่างไรก็ตามการกำหนดผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2562 ที่แก้ไขใหม่นั้นสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบูรณาการแผนและนโยบายตามหลักการ บูรณาการซึ่งจะทำให้มีการบูรณาการการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมในแผนและนโยบายทุกด้านที่เกี่ยวข้อง และในระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น โดยมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อควบคุมการกระทำที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพพื้นที่นั้นยังคงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองลักษณะทางกายภาพของภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือ แต่เนื่องจากการดำรงอยู่ของวิถีชีวิตดั้งเดิมของมนุษย์ซึ่งจำเป็นต้องการคง

อยู่ของนาเกลือนั้นไม่สามารถกำหนดมาตรการบังคับควบคุมวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยได้ จึงควรใช้มาตรการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงคุณค่าและเกิดความสมัครใจในการอนุรักษ์วิถีชีวิตและภูมิปัญญาในการทำนาเกลือต่อไป อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่อยู่ในความครอบครองของตนโดยรัฐให้การสนับสนุนและให้ความเคารพต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชนซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิของเอกชนด้วย

การนำแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมมาใช้จะสามารถบูรณาการการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทั้งทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมโดยการกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และคุ้มครองที่เป็นรูปธรรมที่สามารถเชื่อมโยงและครอบคลุมทุกองค์ประกอบได้ นอกจากนี้การคุ้มครองโดยมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานของการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบทั้งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติจะทำให้ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมของมนุษย์และความหลากหลายทางชีวภาพของธรรมชาติ ทั้งยังเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอีกด้วย

### ข้อเสนอแนะ

1) ควรมีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะเพื่อการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมในฐานะที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมแก่ประชาชนรวมถึงเป็นการประกันว่าหน่วยงานรัฐจะไม่ละเลยต่อการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2) ควรมีการกำหนดนโยบายและแผนที่สอดคล้องกันในทุกระดับ และทุกด้านที่เกี่ยวข้องโดยให้มีการกำหนดพื้นที่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมไว้ในแผนนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และให้มีการบูรณาการองค์ความรู้จากสาขาต่าง ๆ ให้มีการประสานงานร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และส่งเสริมการดำเนินงานโดยให้ชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนและการปฏิบัติ

3) กำหนดมาตรการในการป้องกันความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม เช่น การกำหนดให้มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนกระทำการเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่คุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม

4) กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการ ภูมิทัศน์วัฒนธรรม รัฐให้การส่งเสริมด้านวิชาการ โดยการฝึกอบรม เผยแพร่ความรู้ และการสนับสนุนด้านงบประมาณ รวมถึงกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เอกชนหันมาคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งอยู่ในครอบครองของตน โดยการกำหนดมาตรการทางภาษี เช่น การลดหย่อนภาษีที่ดิน หรือการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นต้น

### เอกสารอ้างอิง

ภรณ์ จำปาทอง. (2555). *คุณค่าและความสำคัญของภูมิทัศน์วัฒนธรรมนาเกลือ : กรณีศึกษาบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี*. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.

อนุวัฒน์ การถัก และทรงยศ วีระทวีมาศ. (2558). *ภูมิทัศน์วัฒนธรรม : ความหมาย พัฒนาการทางแนวคิดและทิศทางการศึกษาวิจัย*. วารสารวิชาการสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 14(2), 1-2.

Aplin, G. (2007). World Heritage Cultural Landscapes. *International Journal of Heritage Studies*, 13(6), 427-446.

Lennon, J. L. & Taylor, K. (2012). *Prospects and challenges for cultural landscape management*. In Lennon, J. L. & Taylor, K. (Eds.), *Managing Cultural Landscapes*. New York : Routledge.

Rössler, M. (2003). *Linking Nature and Culture : World Heritage Cultural Landscapes*. In *World Heritage Papers 7 on Cultural Landscape : the Challenges of Conservation*. Paris : UNESCO World Heritage Centre.

UNESCO. (2017). *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. (July 30, 2019) Retrieved from <https://whc.unesco.org/en/guidelines>.

United Nations. (2019). *The Sustainable Development Agenda*. (July 30, 2019) Retrieved from <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda>.