



32661

25 พ.ย. 68 1400

ที่ สม ๐๐๐๙/ ๑๓๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส18134

รับที่ : ๘22725/58

วันที่ : 26 พ.ย. 58 เวลา : 10:16

พศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ยานเก่ากับการปกป้องคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

ที่ ๑๑๓๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑๘ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ยานเก่ากับการปกป้องคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหลายกรณีเกี่ยวกับยานเก่าหรือชุมชนดั้งเดิม อันเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีมรดกทางวัฒนธรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์เพื่อเป็นความภูมิใจของชาวไทย รวมทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่สามารถทำรายได้ให้กับประเทศจำนวนมาก เช่น กรณีขอให้ตรวจสอบการประกาศขายที่ดินบริเวณชุมชนเว้งนาครเขมมซึ่งอาจจะขายที่ดินให้กับเอกชนเพื่อนำไปพัฒนาเป็นศูนย์การค้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมที่มีมาแต่เดิมของชุมชนในย่านนั้น กรณีผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้พื้นที่ชุมชนประวัติศาสตร์ในพื้นที่เมืองเก่าบริเวณเขตสัมพันธวงศ์ และเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ชาวชุมชนเจริญไชย (ซอยเจริญกรุง ๒๓) ถนนเจริญกรุง เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เป็นเขตพาณิชย์กรรมซึ่งบริเวณดังกล่าวมีอาคารเก่าแก่อายุกว่าหนึ่งร้อยปี มีวิถีชีวิต วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กรณีวัดมังกรกมลาวาส (เล่งเน่ยยี่) ถนนเจริญกรุง เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร จะปรับปรุงภูมิทัศน์ในบริเวณวัดด้วยทูปทำลายพระเจดีย์ทรงไทยและหมู่เจดีย์บริเวณใกล้เคียงโดยรอบที่มีอายุกว่า ๑๒๐ ปี และศาลเจ้ากวางตุ้ง กรณีการพัฒนาเชิงพาณิชย์ด้วยการก่อสร้างอาคารสูงในพื้นที่บริเวณโดยรอบอนุสาวรีย์ครุฑราชวิชัย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์และเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนทั่วไป เป็นต้น นอกจากนี้ ยังปรากฏข่าวทางสื่อมวลชนหรือทางสื่อสังคมออนไลน์เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือพัฒนาพื้นที่ในบริเวณย่านเก่าที่ตั้งอยู่กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีการไล่รื้อ ย้ายย่านเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือเป็นอัตลักษณ์ออกไป (Gentrification) มีอาคารเก่าหรือย่านเก่าที่สมควรขึ้นบัญชีหรือขึ้นทะเบียนตามกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ทำให้ถูกรื้อถอนเป็นรายวันไปเป็นจำนวนไม่น้อย ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่อยู่ในอาณาบริเวณเหล่านี้เป็นจำนวนไม่น้อย

/๒. เหตุผล...

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น ทำให้มีการเข้ามาของกลุ่มทุน หรือการพัฒนาพื้นที่โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ระบบการวางแผนเพื่อการพัฒนาโดยที่ไม่ยึดโยงหรือสอดคล้องกับการอนุรักษ์ย่านเก่า เป็นเหตุให้ย่านเก่าหรือระบบชุมชนดั้งเดิมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ แม้ภาคประชาสังคมมีความตระหนักในแนวคิดการคุ้มครองและอนุรักษ์ย่านเก่า แต่อาจไม่มีช่องทางหรืออำนาจขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม ยิ่งไปกว่านั้น ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลย่านเก่ามีอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลโดยเฉพาะ ย่านเก่าของประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะความเสี่ยงต่อการขาดการอนุรักษ์ และการผลักดันผู้คนเดิมออกไปจากพื้นที่ เดิมผู้คนกลุ่มใหม่ที่มีโอกาสเหนือกว่าเข้ามาแทนที่ อันเป็นประเด็นที่อาจมีความเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในมิติทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ย่านเก่าอันเป็นแหล่งของมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ ได้รับการดูแลรักษาทั้งในแง่ของการอนุรักษ์ และการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในมิติของสิทธิทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights) ข้อ ๑๕ ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องรับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม ปฏิญญาสากลว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Declaration on Cultural Diversity UNESCO) ข้อเสนอแนะว่าภูมิทัศน์ย่านประวัติศาสตร์ (UNESCO Recommendation on the Historic Urban Landscape) และอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage) และเพื่อเป็นการสืบสานมรดกวัฒนธรรมของชาติเอาไว้ให้เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ เป็นสมบัติอันล้ำค่าเพื่อความภูมิใจของชาวไทย ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สู่สายตาของนานาชาติ อันอาจนำไปสู่การเป็นมรดกโลกย่านประวัติศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง ทั้งยังสามารถพัฒนาให้เกิดประโยชน์สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการประกอบอาชีพ โดยไม่กระทบกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน หรือไปละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย อาชีพ ตลอดจนสิทธิทางวัฒนธรรมอีกด้วย

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อให้พิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหา

ด้วยเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตของผู้คนอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ มีการเปลี่ยนแปลงในทางกายภาพของอาคารสิ่งปลูกสร้าง และความเป็นอยู่ของผู้คนในพื้นที่นั้นๆ ทำให้มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณค่าและเอกลักษณ์ของย่านเก่าหรือชุมชนดั้งเดิมซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชาติ โดยจะเห็นได้จากรูปแบบของอาคารบ้านเรือนที่มีการดัดแปลง

/ต่อเติม...

ต่อเติมหรือก่อสร้างขึ้นมาใหม่ในรูปแบบที่ดูทันสมัย การเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตและลักษณะเฉพาะของชุมชนดั้งเดิมที่เริ่มจะจางหายไป อาคารสถาปัตยกรรมเก่าแก่อันทรงคุณค่าซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของย่านเก่าที่ไม่ได้รับการอนุรักษ์ ขาดการดูแลอย่างเหมาะสม หรือถูกรื้อทิ้งไปและถูกแทนที่ด้วยอาคารหรือสิ่งก่อสร้างสมัยใหม่ โดยที่ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายเพื่อใช้สำหรับป้องกันดูแลหรืออนุรักษ์พื้นที่ซึ่งเป็นย่านเก่าที่เป็นองค์รวม ขณะนี้ มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ๖ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ไม่มีกฎหมายฉบับใดใช้บังคับได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ละฉบับมีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนในตัวเองที่ต้องอาศัยกฎหมายฉบับอื่นเข้ามาเสริมซึ่งกันและกัน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการวางแผนเพื่อการพัฒนาพื้นที่โดยไม่ยึดโยงหรือให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ย่านเก่า และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นทำงานไม่ประสานสอดคล้องกันและขาดการบูรณาการระหว่างกัน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีการเข้ามาของกลุ่มทุน หรือการพัฒนาพื้นที่โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ระบบชุมชนเดิมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ มีการรื้อย้ายย่านเก่าที่เป็นอารยธรรมออกไป (Gentrification) แม้ภาคประชาสังคมและภาควิชาการ มีการร่วมมือกันเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ย่านเก่า แต่ไม่มีช่องทางหรืออำนาจในการขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม จึงต้องแสวงหาความร่วมมือจากภาครัฐ ซึ่งค่อนข้างยากที่จะประสบความสำเร็จเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดด้านกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านเก่าที่แยกออกมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยให้ความสำคัญหรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ประเทศอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานและพื้นที่ทางโบราณคดี ส่วนการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมที่ส่วนใหญ่ยังมีคนอาศัยอยู่หรือใช้ประโยชน์ จะอาศัยกฎหมายผังเมือง โดยมีการขึ้นบัญชีอาคารสำคัญและพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน เมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๖ แต่จำกัดเฉพาะที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ ต่อมาปี ค.ศ. ๑๙๖๖ มีกฎหมายอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ชาติ ทำให้สามารถประกาศย่านประวัติศาสตร์ซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ญี่ปุ่นมีการบูรณาการกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ไว้ในฉบับเดียวกัน เรียกว่ากฎหมายอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งแบ่งเป็นหลายประเภททั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ มีการขึ้นทะเบียนย่านอนุรักษ์โดยรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นต้น

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๔.๒.๑ เห็นควรให้มีการตรากฎหมายขึ้นมากำกับดูแลย่านเก่าโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบ เยี่ยงนานาประเทศ เช่น มาเลเซีย จีน ไต้หวัน ญี่ปุ่น อเมริกา อังกฤษ เป็นต้น โดยมีกรอบหรือโครงสร้างของกฎหมายอย่างน้อยดังต่อไปนี้

/(๑) หลักเกณฑ์...

(๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการกำหนดขอบเขตย่านเก่าในเชิงพื้นที่ (Heritage Site)

(๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการขึ้นบัญชีย่านเก่า ซึ่งประจักษ์ได้จากทั้งสภาพทางกายภาพที่โดดเด่น เช่น โครงสร้างของชุมชน ลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์แวดล้อม และสภาพทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ประเพณี และกิจกรรมของชุมชน

(๓) การกำหนดกลไก และหน่วยงานในการบริหาร เช่น การซ่อมแซม การรื้อถอน การใช้ประโยชน์ การพิจารณารูปแบบของสิ่งก่อสร้างในพื้นที่โดยคณะกรรมการตรวจสอบทางเทคนิค (Technical Review Board) เป็นต้น

(๔) มีการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการตามข้อ (๑) (๒) และ (๓) และสนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินการอย่างเพียงพอ

(๕) มาตรการจูงใจเพื่อการปกป้อง คุ่มครอง หรืออนุรักษ์ย่านเก่า เช่น มาตรการทางภาษีอสังหาริมทรัพย์ มาตรการการชดเชยสิทธิที่เสียไปจากการอนุรักษ์ย่านเก่า การโอนสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ การลดภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคล เป็นต้น

๕.๒.๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลย่านเก่าโดยเฉพาะ ตามข้อ ๕.๒.๑ ให้นำกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้บังคับไปพลางก่อน หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้รองรับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนี้

(๑) มอบหมายคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๔๖ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำรวจย่านเก่าที่สำคัญและมีความเสี่ยงที่จะถูกกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ เพื่อจัดลำดับความสำคัญ เช่น พื้นที่ย่านเก่าในเขตกรุงเทพมหานครบริเวณสองฝั่งของคลองผดุงกรุงเกษม คลองคูเมือง (คลองโอ่งอ่าง) และคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอด) และตลอดสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตรงข้าม ๓ แนวคลอง เป็นต้น และมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น การตรากฎกระทรวงเพื่อจัดทำผังเมืองรวมชุมชน เช่น กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พ.ศ. ๒๕๕๘ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนลาดบัวหลวง – สามเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น และ/หรือการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคาน เรื่อง กำหนดประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง ระยะหรือระดับของอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสว่างแดนดิน เรื่อง การอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งมรดกโลกบ้านเชียง บ้านดอนธงชัย พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้น

(๒) มอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ย่านเก่า โดยอาศัยพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อการส่งเสริมและอนุรักษ์ย่านเก่า

/๕. ข้อเสนอ...

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากปรากฏผลเป็นประการใด ขอความกรุณาแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางวิสา เบ็ญจะมน)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รักษาการแทน
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๐๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๘