

## รายงานที่ ๑๑๓๐/๒๕๕๘ เรื่อง ย่านเก่ากับการปกป้องคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

### ประเด็นคำร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับย่านเก่าจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการ ขาย โอน เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ รื้อถอน ทูบทำลาย หรือก่อสร้างในพื้นที่ย่านเก่าหรือชุมชนดั้งเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ มีมรดกทางวัฒนธรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์ ยกตัวอย่าง เช่น กรณีคำร้องที่ ๔๘๘/๒๕๕๕ ผู้ร้องกับพวกเช่าที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพค้าขายบริเวณชุมชนเวียงนาครเขมมซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานบริพัตร โดยสัญญาเช่าจะสิ้นสุดลง สำนักงานบริพัตร ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาและประกาศขายที่ดินดังกล่าว ผู้ร้องเกรงว่าสำนักงานบริพัตร จะขายที่ดินให้เอกชนเพื่อนำไปพัฒนาเป็นศูนย์การค้า ซึ่งจะมีผลกระทบวัฒนธรรมที่มีมาแต่เดิม คำร้องที่ ๒๒๓/๒๕๕๕ ผู้ร้องร้องเรียนว่าผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกระทบต่อชุมชนประวัติศาสตร์ในพื้นที่เมืองเก่าเขตสัมพันธวงศ์และเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ชุมชนเจริญไชย (ซอยเจริญกรุง ๒๓) ถนนเจริญกรุง เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย มีอาคารเก่าแก่อายุกว่าหนึ่งร้อยปี มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ประเพณีสืบทอดกันมาเป็นระยะเวลาชานชุมชนเจริญไชย ได้ยื่นข้อทักท้วงการวาง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครต่อสำนักผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร เนื่องจากร่างผังเมืองกำหนดให้พื้นที่ชุมชนเป็นเขตพาณิชย์กรรม ทำให้ชุมชนเกิดความกดดันจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย คำร้องที่ ๔๘๘/๒๕๕๕ เจ้าอาวาสวัดมิ่งกรมลาวาส (เล่งเน่ยยี่) ถนนเจริญกรุง เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร เตรียมทูบทำลายพระเจดีย์ทรงไทยและหมู่เจดีย์บริเวณใกล้เคียงโดยรอบที่มีอายุกว่า ๑๒๐ ปี และศาลเจ้ากวางตุ้งที่ตั้งอยู่ในบริเวณวัดโดยอ้างว่าเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ คำร้องที่ ๖๓๓/๒๕๕๕ การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่พร้อมสระว่ายน้ำ บนพื้นที่ใช้สอยประมาณ ๑,๘๐๐ ตารางเมตร ติดกับอนุสาวรีย์ครุฑาศรีวิชัย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์และเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนทั่วไป สร้างความสะเทือนใจแก่ประชาชนที่พบเห็น และยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ วิถีชีวิตของชาวบ้าน และชุมชนในบริเวณดังกล่าว และเกรงว่าอาจมีการตัดแปลงเพื่อใช้เป็นสถานบันเทิงหรือสถานบริการในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

กรณีการร้องเรียนดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีการเข้ามาของกลุ่มทุน หรือการพัฒนาพื้นที่โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ระบบชุมชนเดิมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ มีการรื้อย้ายย่านเก่าที่เป็นอู่วัฒนธรรมออกไป (Gentrification) ระบบการวางแผนเพื่อการพัฒนาโดยที่ไม่ยึดโยงกับการอนุรักษ์ย่านเก่าหรือไม่เป็นไปแบบสอดคล้องหรือควบคู่กัน อาคารเก่าหรือย่านเก่าที่สมควรขึ้นบัญชีหรือขึ้นทะเบียนตามกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ทำให้ถูกรื้อถอนเป็นรายวันไปเป็นจำนวนไม่น้อย ภาคประชาสังคมมีความตระหนักในแนวคิดการคุ้มครองและอนุรักษ์ย่านเก่า แต่อาจไม่มีช่องทางหรืออำนาจขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมอันเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน สิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

### ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาความเห็นของคณะอนุกรรมการที่ปรึกษาสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแล้วเห็นว่า ย่านเก่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ เป็นแหล่งของมรดกวัฒนธรรมที่สำคัญของชาติ ทั้งที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Heritage)

และที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Cultural Heritage) หลายแห่งอยู่ภายใต้สภาวะที่ถูกคุกคามจากการเติบโตของเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไร้ทิศทาง จึงมีความเสี่ยงที่จะถูกทำลาย หรือแทนที่ด้วยโครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต คุณค่าทางประวัติศาสตร์ และอัตลักษณ์ของย่านเก่าเสื่อมถอยลงหรืออาจสูญหายไปเป็นที่สุดทั้งยังกระทบต่อการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพจนเกิดอัตลักษณ์ความเป็นประวัติศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกับสิทธิทางวัฒนธรรมอันเป็นสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี สมควรต้องได้รับการดูแลรักษาทั้งในแง่ของการอนุรักษ์ และการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในมิติของสิทธิทางวัฒนธรรม ประกอบกับในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นองค์รวม กฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้การดำเนินการเพื่ออนุรักษ์ย่านเก่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาคประชาสังคมไม่มีช่องทางหรืออำนาจในการขับเคลื่อนการอนุรักษ์ย่านเก่าให้เป็นรูปธรรม และภาครัฐยังไม่มีการจูงใจให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคลเพื่อการปกป้อง คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ย่านเก่า ดังนั้น จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑ ให้ตรากฎหมายขึ้นมากำกับดูแลย่านเก่าโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบ เยี่ยงนานาประเทศ เช่น มาเลเซีย จีน ไต้หวัน ญี่ปุ่น อเมริกา อังกฤษ เป็นต้น โดยมีกรอบหรือโครงสร้างของกฎหมาย

อย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการกำหนดขอบเขตย่านเก่าในเชิงพื้นที่ (Heritage Site)

(๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการขึ้นบัญชีย่านเก่า ซึ่งประจักษ์ได้จากทั้งสภาพ

ทางกายภาพที่โดดเด่น เช่น โครงสร้างของชุมชน ลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรม และภูมิทัศน์แวดล้อม และสภาพทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ประเพณี และกิจกรรมของชุมชน

(๓) กำหนดกลไก และหน่วยงานในการบริหารจัดการ เช่น การซ่อมแซม การรื้อถอน

การใช้ประโยชน์ การพิจารณารูปแบบของสิ่งก่อสร้างในพื้นที่โดยคณะกรรมการตรวจสอบทางเทคนิค (Technical Review Board) เป็นต้น

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

(๕) มาตรการจูงใจเพื่อการปกป้อง คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ย่านเก่า เช่น มาตรการทางภาษี อสังหาริมทรัพย์ มาตรการการชดเชยสิทธิที่เสียไปจากการอนุรักษ์ย่านเก่า การโอนสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ การลดภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคล เป็นต้น

๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลย่านเก่าโดยเฉพาะ ตามข้อ ๗.๑ 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 แบบรูปทรง ระยะเวลาหรือระดับของอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสว่างแดนดิน เรื่อง การอนุรักษ์ และพัฒนาแหล่งมรดกโลกบ้านเชียง บ้านดอนธงชัย พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้น

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

#### **มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการบริหาร ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติติดตามผลดำเนินการต่อไป