

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายกรณีการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีที่มาจากข้อมูลความจริงที่ว่า ชีวิตของคนได้พึ่งพาอาศัยแม่น้ำแต่โบราณกาลในหลาย ๆ ด้าน คนไทยมักตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้หรือริมฝั่งแม่น้ำ เพื่อใช้แม่น้ำเป็นเส้นทางคมนาคมสัญจรไปมา ใช้ในการอุปโภคบริโภคได้แก่ อาบ ชะล้าง การเกษตร ประกอบพิธีทางศาสนา และการแข่งขันพายเรือ นับว่าแม่น้ำมีบุญคุณอย่างล้นเหลือต่อคนไทยมาโดยตลอดทุกสมัย ดุจเป็นมารดาให้แก่สรรพชีวิตทั้งบนบกและในน้ำ ทั้งพืช สัตว์และมนุษย์ เป็นการเหมาะสมแล้วที่บรรพบุรุษของเรา เรียกยกย่องว่า “แม่น้ำ” และใช้คำว่า “แม่” เป็นคำขึ้นต้นของแม่น้ำทุกสาย

แม่น้ำปิงได้ชื่อว่าเป็นแม่น้ำสำคัญสายหลักทางภาคเหนือ เปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่หล่อเลี้ยงเมืองเชียงใหม่มาแต่ยาวนาน ซึ่งตำนานการก่อตั้งเมืองเชียงใหม่ก็ได้พิจารณาเอาที่ราบลุ่มน้ำปิงข้างดอยสุเทพเป็นชัยภูมิในการก่อตั้งเมือง เป็นที่มาของเมืองเชียงใหม่นับแต่บัดนั้น เนื่องจากเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำขนาดใหญ่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก การตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย ที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงแห่งนี้จึงกลายเป็นศูนย์กลาง ทางด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การค้า โดยทางน้ำสมัยนั้น สังคม ศิลปวัฒนธรรมทั้งที่ไหลออกสู่ภายนอกและรับเข้ามา (ประสาน ดั่งสิกบุตร, 2536) แม่น้ำปิงจึงคงความสำคัญในการพัฒนาสร้างเมืองตลอดมา เปรียบได้ว่า แม่น้ำปิงเป็นสิ่งสำคัญคู่เมืองเชียงใหม่ สร้างความมั่งคั่ง มนต์เสน่ห์ เป็นเอกลักษณ์ทรงคุณค่าให้กับเมือง ดังตำนานเพลงที่กล่าวถึง ความงามของเมืองเชียงใหม่ควรคู่กับความงามแห่งสายน้ำปิง

ต่อมาเมื่อโลกเข้าสู่ยุคการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลัก เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี การติดต่อสื่อสารไร้พรมแดน ประเทศไทยเราก็ได้ปรับตนเองเพื่อไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม การบริการ และการท่องเที่ยว เมืองเชียงใหม่เองได้รองรับนโยบายการพัฒนาประเทศในส่วนนี้ โดยถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งด้านพานิชยกรรม การเกษตร อุตสาหกรรม การบริการ การศึกษา และอื่น ๆ นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520 – 2524) เรื่อยมา ทำให้เมืองเชียงใหม่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การบริการ การท่องเที่ยว การพยายามปรับรูปแบบการเกษตรเพื่อการค้าและอุตสาหกรรม ทำให้

เชียงใหม่กลายเป็นตลาดแรงงาน มีผู้คนหลังไหลเข้าเมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก โดยขาดการวางแผนในการรองรับแรงงานในส่วนนี้ เกิดสภาวะโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลง ไม่สอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเมือง จนกระทั่งถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และ 7 (พ.ศ.2535-2539) เมืองเชียงใหม่เริ่มได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน จากการพัฒนาที่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคม ปรับตัวไม่ทันต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง ส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาจากความเป็นเมือง ปัญหาด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม จากการใช้ทรัพยากรทั้งเพื่อความเป็นอยู่และการพัฒนาที่ไม่สมดุล ประชาชนต่างมุ่งแข่งขัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนในลักษณะความเป็นปัจเจกชนมากขึ้น โดยมีได้คำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อส่วนรวม ยึดตนเองเป็นที่ตั้งมีความเป็นส่วนตัวสูง การขาดจิตสำนึกและค่านิยมของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากสองฝั่งแม่น้ำ ทรัพยากรถูกใช้อย่างไม่มีรูปแบบ ขาดการจัดการที่เหมาะสม ต่างดักตวงเอาประโยชน์ต่อทรัพยากรโดยเฉพาะทรัพยากรสินส่วนรวม เพื่อสนองตอบความต้องการของตนเองอย่างสูงสุด

จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แม่น้ำปิงได้รับผลกระทบถูกลดค่าไป เนื่องจากสภาพวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป การพึ่งพิงแม่น้ำในแง่เศรษฐกิจ ความเป็นอยู่โดยตรงลดน้อยลง (ไพบุลย์ สุทธสุภา, 2538) แม่น้ำปิงขาดการเหลียวแล เริ่มวิกฤติแต่ปี 2536 เป็นต้นมา มีสภาพตื้นเขิน ขุ่นข้น ปริมาณน้ำลดลง การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำ ปัญหาการบุกรุกลำน้ำปิงสองฝั่ง โดยเฉพาะในย่านชุมชนเมืองอีกทั้งการปลูกสร้างอาคารและถมที่เป็นสถานประกอบการร้านค้า และที่พักอาศัย (ไมตรี สุทธิจิตต์, 2536) การบุกรุกลำน้ำปิงก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากทางด้านทัศนียภาพ (จินตนา โปธานนท์, 2541) ทำให้เมืองเชียงใหม่ขาดมนต์เสน่ห์ เสียคุณภาพและเอกลักษณ์ของเมือง ก่อความเสียหายทางด้านการท่องเที่ยว สร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาของลำน้ำ ความเสียหายเชิงเศรษฐกิจการเมือง วัฒนธรรมล้านนา และคุณภาพชีวิตของผู้คนในลุ่มน้ำ (ประสาน ดั่งสิขบุตร, 2536) นอกจากนั้นการบุกรุกอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมขังปิดทางระบายน้ำตามธรรมชาติ ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยความสวยงามตามธรรมชาติของลำน้ำ โดยเฉพาะลำน้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ลำน้ำได้ร่องไหลผ่านกลางเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่ เป็นจุดเด่นท่ามกลางสายตาประชาชนโดยทั่วไป ที่สามารถพบเห็นอยู่เป็นประจำ เพราะฉะนั้นสภาพข้อเท็จจริงในการบุกรุกลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อน้ำปิงบริเวณดังกล่าวจะเป็นตัวสะท้อนที่จะสร้างคุณค่ามนต์เสน่ห์คงไว้ซึ่งความงดงาม หรือเสื่อมสภาพให้แก่เมืองเชียงใหม่

ดังนั้นลำน้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ หากจะยังคงให้มีการกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยสองฝั่งแม่น้ำปิงต้องสูญเสียไป จากการบุกรุกยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำในเขตลำน้ำปิง อันไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของเมืองเชียงใหม่ ความเสียหายโดยรวมก็จะเกิดแก่เมืองเชียงใหม่ทางด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น ลำน้ำปิงอันสวยงามคู่เมืองเชียงใหม่ก็คงไม่เหลือสภาพความงดงาม เป็นเวลานานให้เล่าขานแก่ชนรุ่นหลัง ความสำคัญและคุณค่าของเมืองเชียงใหม่ก็จะลดลง

จากการสังเกต พบว่ายังมีการบุกรุก ถม ปรับปรุงเพื่อยึดถือครอบครองที่ดินชายตลิ่งและการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำเขตลำน้ำ เช่นนี้เกิดขึ้นเสมอและอย่างต่อเนื่อง เป็นปัญหาที่หมักหมกมานาน ถ้าปล่อยให้เกิดสภาพเช่นนี้ตลอดไป แม่น้ำปิงคงไม่อาจเรียกว่าแม่น้ำได้ดังกล่าว อาจจะแปรสภาพเป็นคลองให้แก่ชนรุ่นหลัง เหลือเพียงตำนานแม่น้ำปิงอันเป็นมนต์เสน่ห์แห่งเมืองเชียงใหม่มายาวนาน จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่าการบุกรุกมีรูปแบบ ลักษณะโดยผู้บุกรุกอย่างไร มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุม แก้ไขปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างไร และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีอุปสรรค ข้อขัดข้องอะไร อย่างไร ตลอดจนเสนอแนวทางในการแก้ไขและทางเลือกในการแก้ปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทบทวน กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาบังคับใช้เพื่อการควบคุม แก้ไขปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษา สภาพการบุกรุกแม่น้ำปิง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของผู้บุกรุก
3. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้กฎหมายกรณีการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

พื้นที่สองฝั่งแม่น้ำปิง ที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ฝั่งตะวันออกตั้งแต่เขต ตำบลฟ้าฮ่ามถึงตำบลหนองหอย และฝั่งตะวันตก ตั้งแต่เขตตำบลป่าตัน สุดเขตตำบลป่าแดด รวมระยะทั้งสองฝั่งแม่น้ำประมาณ 22 กิโลเมตร โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะที่ดินริมแม่น้ำปิงนอกเขตโฉนดที่เอกชนถือครองกรรมสิทธิ์

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การบุกรุกแม่น้ำปิง

โดยการศึกษาถึงสภาพปัญหาของการบุกรุกซึ่งประกอบไปด้วยผู้บุกรุก รูปแบบการบุกรุก ลักษณะการบุกรุก และสาเหตุของการบุกรุก การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การแก้ไขปัญหาโดยการบังคับใช้กฎหมายโดยทำการศึกษาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.1 กฎหมาย ระเบียบ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ที่ใช้บังคับกรณีการบุกรุกที่สาธารณะ

2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันปราบปราม ดูแลรักษาการบุกรุกที่สาธารณะโดยเฉพาะลำน้ำแม่ปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

2.3 ข้อคิดเห็นในการบังคับใช้กฎหมายของบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการรวบรวมข้อมูล ตัวบทกฎหมาย ระเบียบและ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมาบังคับใช้ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีต่อการบุกรุกลำน้ำปิงและการนำกฎหมายมาบังคับใช้ โดยเฉพาะกรณีการยึดถือครอบครองที่ดินริมแม่น้ำปิง รวมทั้งเพื่อทราบสาเหตุหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้ รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินริมแม่น้ำปิง ทั้งนี้โดยมีกรอบแนวคิดว่า

1. การบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ผู้บุกรุก รูปแบบการบุกรุกในลักษณะเปิดเผยจงใจและเจตนา การบุกรุกในลักษณะค่อย ๆ ปรากฏ ขึ้น และการบุกรุกที่คาบเกี่ยวต่อกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่

ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวจะแสดงความสัมพันธ์ต่อผลการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีสาเหตุและวัตถุประสงค์ของการบุกรุก เพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อการค้า จากการบุกรุกเพื่อเก็งกำไรในการค้าที่ดิน หรือการบุกรุกเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดิน ในการประกอบกิจการต่างๆและอื่นๆ การบุกรุกโดยเจตนา หรือไม่เจตนา โดยสำคัญผิด ในข้อเท็จจริงกรณีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นเหตุผลของการบุกรุก

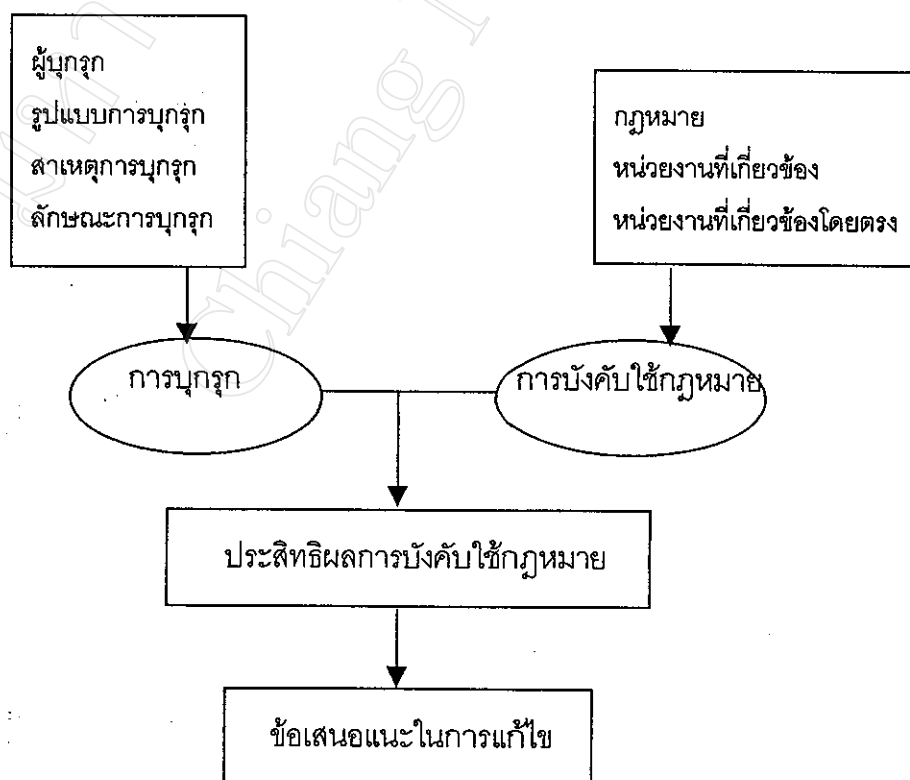
2. การบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง หรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาบังคับใช้ในกรณีการบุกรุกที่สาธารณะรวมทั้งที่ออกและที่ขายดั่งสองฝั่งลำแม่น้ำปิงในกรณีศึกษา

3. ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายใช้ในทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกลำแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการศึกษา



1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

การบุกรุกแม่น้ำปิง หมายถึง สภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนได้เข้าทำการยึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเขตโฉนดริมฝั่งแม่น้ำปิง รวมถึงการสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าวหรือล่องล้าไปในเขตลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตทางกฎหมาย

ผู้บุกรุก หมายถึง ผู้ที่เข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเขตโฉนดริมแม่น้ำปิง รวมถึงการสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าว หรือล่องล้าในเขตลำน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตทางกฎหมาย

ประสิทธิผล หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ คือ ไม่มีการบุกรุก หรือเมื่อมีการบุกรุกก็สามารถบังคับเอาผิดทางกฎหมายแก่ผู้บุกรุก และสามารถยุติขบวนการกระทำนั้นได้

การปฏิบัติงาน หมายถึง การประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กำหนดไว้โดยกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ หมายถึง การนำกฎหมายมาใช้บังคับของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แก่ผู้บังคับใช้สำหรับใช้บังคับแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในการควบคุมป้องกันปราบปรามดูแลแก้ไขปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่