

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายกรณีการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ครั้งนี้ ได้ศึกษาจากเอกสาร จากบุคคล จากการสัมภาษณ์ ประกอบการสังเกต อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ศึกษาสรุป ผลการศึกษา การอภิปรายผลของการศึกษา และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาตามหัวข้อได้ดังนี้

5.1.1 สภาพการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1) ผู้บุกรุก จากการศึกษา ผู้บุกรุกที่กระทำการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ามีทั้งเอกชน และส่วนราชการ ที่ได้บุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินริมแม่น้ำปิงโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยในส่วนใหญ่จะเป็นผู้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว มีเจตนาในการยึดถือครอบครองเอาเป็นของตน

2) รูปแบบการบุกรุก ผู้บุกรุกแม่น้ำปิงในเขตพื้นที่ทำการศึกษานี้ พบว่ามีทั้งรูปแบบการบุกรุกโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผย แต่โดยส่วนใหญ่จะไม่เปิดเผย โดยเป็นลักษณะของการค่อย ๆ กระทำการ ให้เสมือนเป็นการปรากฏขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่นลักษณะการถมที่ดินเพื่อขยายพื้นที่ลงสู่ลำน้ำ การปลูกพืชยืนต้น รุกออกไปจากที่ดินที่ถือครองมีเอกสารสิทธิ์ออกไปสู่ที่ดินริมแม่น้ำปิงที่ได้มีเอกสารสิทธิ์ เพื่อยึดถือครอบครองทำประโยชน์ โดยรูปแบบของการบุกรุกนั้นไม่ชัดเจนว่าจะเป็นการกระทำผิดหรือไม่เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏมีส่วนสัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกรณีเรื่องทิ้งอกริมตลิ่งซึ่งตามกฎหมายให้สิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินหน้าที่งอก

3) สาเหตุการบุกรุก จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่ ผู้กระทำผิดหรือผู้บุกรุก เห็นประโยชน์ส่วนตัว ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากกรณีปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิง เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กฎหมายหลายฉบับ ทำให้มีขั้นตอน ขาดประสิทธิภาพในการประสานงาน หรือการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง และสุดท้าย บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการนำไปบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายยังไม่รัดกุม และไม่เอื้อต่อการนำไปปฏิบัติ

(4) ลักษณะการบุกรุก จากการศึกษาพบว่า ลักษณะการบุกรุกที่ปรากฏเป็นลักษณะของการยึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเขตโฉนดริมแม่น้ำปิง ทั้งในลักษณะสิ่งปลูกสร้างถาวร ประเภท สถานประกอบการร้านค้า ร้านอาหาร โรงแรม ที่พักอาศัย และเป็น การยึดถือครอบครองในลักษณะสิ่งปลูกสร้างเพื่อการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว เช่น ศาลาริมน้ำ ทำลงน้ำ ปลูกไม้ยืนต้น ตกแต่งเป็นสวนหย่อม พื้นที่วางโต๊ะเก้าอี้สำหรับให้บริการแก่ลูกค้า สำหรับร้านอาหาร บริเวณริมแม่น้ำ โดยลักษณะการยึดถือครอบครองทำประโยชน์เป็นการยึดถือครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์รวมอยู่ด้วยเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือขยายพื้นที่การถือครองออกไปจากพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดินริมแม่น้ำปิง มีส่วนน้อยที่ยึดถือครอบครองที่ดินริมแม่น้ำปิงที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ทั้งแปลง ซึ่งเป็นลักษณะของการสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่มครอบครองพื้นที่มีโฉนดรวมอยู่ด้วย กับกรณีการสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ทั้งแปลง

5.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมบังคับใช้ กรณีการควบคุมแก้ไข ปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

จากการศึกษาพบว่า กรณีปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ทั้งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการควบคุมแก้ไข ปัญหาโดยตรง และกฎหมายที่ให้ประกอบกฎหมายหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแก้ปัญหา กฎหมายบางฉบับมิได้ให้อำนาจเฉพาะหน่วยงานนั้น ๆ บางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกันและบางหน่วยใช้กฎหมายร่วมกัน กฎหมายบางฉบับซ้ำซ้อน และบางกรณีขัดแย้งกันเอง และบางฉบับเปิดช่องโอกาสให้ผู้กระทำผิด โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องเดียวกันแต่บางฉบับมีบทกำหนดโทษที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นเหตุให้มีการเลือกใช้ และเกิดปัญหาในผลการปฏิบัติ

5.1.3 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

1) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา พบว่า หน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติงานต่อกรณีดังกล่าวนี้ในลักษณะเชิงรับ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวนี้เช่น ปัญหาจากผู้บุกรุกที่มีรูปแบบการบุกรุกที่เป็นปัญหาสำหรับการดำเนินงาน

บทบัญญัติของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดโดยเฉพาะเรื่องทิ้งอก ประกอบกับกระบวนการดำเนินการที่ล่าช้า มีขั้นตอน ขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

2) ผลการบังคับใช้กฎหมาย จากการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีการบุกรุกที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตจำนงของกฎหมายที่กำหนดได้ด้วยข้อของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตามกล่าวแล้วข้างต้น เป็นเหตุให้การบุกรุกยังคงปรากฏอยู่เรื่อย ๆ

5.2 อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และผู้บุกรุก ตามความหมายในการศึกษานี้ สามารถนำเอาข้อมูลและข้อคิดเห็นดังกล่าว มาสังเคราะห์ว่ากรณีดังกล่าวมีความเป็นมาและสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับแหล่งอ้างอิง ซึ่งเป็นเอกสาร ทฤษฎีอย่างไรบ้าง

จากข้อสังเกตของผู้ศึกษาซึ่งเป็นเหตุผลและที่มาของการศึกษานี้ เห็นว่า ปัญหาน้ำท่วมเอ่อล้นฝั่งสองฝั่งแม่น้ำปิงในเขตเมืองเชียงใหม่ เกิดจากการตื้นเขิน และขนาดลำน้ำแคบลง มีเหตุมาจากปัญหาการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินและการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ ในทิ้งอก และชายตลิ่ง รวมทั้งห้วยน้ำ ก่อให้เกิดปัญหาขนาดลำน้ำแคบเล็กลง น้ำตื้นเขิน ประกอบกับกรณีการบุกรุกถมที่หรือสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นสถานประกอบการร้านค้าหรือที่พักอาศัย เป็นการปิดกั้นทางระบายน้ำตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นการกระทำของบุคคลคือประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำ ซึ่งถือเป็นผู้บุกรุก ในการศึกษานี้ โดยเฉพาะในย่านชุมชน นั้นสอดคล้องกับความคิดเป็นของผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และสอดคล้องกับเอกสารและงานวิจัยซึ่งได้มีผู้จัดทำไว้ อาทิ แนวคิดการจัดการที่ดินของรัฐและแนวคิดเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น ตามขอบเขตของการศึกษา ผู้ศึกษาจะได้อภิปรายผล ตามลำดับดังนี้

5.2.1 การบุกรุก

พฤติกรรมการบุกรุก ที่เกิดขึ้นโดยผู้บุกรุกได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งตน นั้นสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องแรงจูงใจ ซึ่งเป็นสิ่งเร้าทำให้เกิดพฤติกรรมนั้น ประกอบเข้ากับทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ ว่าด้วยเรื่อง ความต้องการพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ความต้องการด้านที่อยู่อาศัย จึงเป็นส่วนหนึ่ง (อ่างใน ณรงค์ เส็งประชา, 2541)

5.2.1.1 ผู้บุกรุก

ในการศึกษานี้ หมายถึงประชาชน หรือราษฎรผู้อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ ได้ยึดถือครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่ยกนอกเอกสารสิทธิ์ ถือเป็นตัวการสำคัญ ซึ่งมีพฤติกรรมไม่เคารพกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนกระทำการบุกรุกแม่น้ำปิงซึ่งถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องปัจจัยและสาเหตุของการบุกรุกที่ดิน (วีระวงศ์ สุวรรณอนันท์, 2540) และมีการกระทำโดยเจตนาที่จะยึดถือเอาที่ดินริมตลิ่งเป็นของตนเอง ในลักษณะการหลบเลี่ยงกฎหมาย โดยมีวิธีการบุกรุกค้อย ๆ ปากฎกลายเป็นที่ยกตามธรรมชาติเพื่อให้ได้สิทธิตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รังชัย จารุพัฒน์ (2542) ซึ่งได้กล่าวถึงสาเหตุของป่าไม้ลดลงเนื่องจากการถูกบุกรุกทำลายว่า ปัญหาหนึ่งมาจากการหลีกเลี่ยงกฎหมายของผู้กระทำผิด ซึ่งมีประเด็นสำคัญสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิโรจน์ เปาอินทร์ (2531) ซึ่งศึกษาถึง อุปสรรคปัญหาข้อขัดข้องของการควบคุมอบายมุขของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งอุปสรรคข้อขัดข้องประการหนึ่งคือ ผู้กระทำผิดพยายามหาช่องทางทางกฎหมาย เพื่อหลบเลี่ยงการกระทำผิด อาทิ การวิวัฒนาการในการเล่น การจัดเตรียมสถานที่สำหรับการเล่นการพนันเพื่อให้รอดพ้นจากการถูกจับกุม ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปจับกุมได้โดยง่าย และบางครั้งพยานหลักฐานสูญหาย หรืออ่อนไม่พอพียง ซึ่งลักษณะการบุกรุกของผู้บุกรุกแม่น้ำปิงก็มีลักษณะการกระทำเช่นเดียวกัน

ผู้บุกรุกโดยส่วนใหญ่ยึดถือประโยชน์ส่วนตน กระทำการบุกรุกแม่น้ำปิงซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นการกระทำเพื่อสนองตอบความต้องการของตนเอง ตามแนวคิดของ มาร์กซ์ (อังโน บรรพต วีระชัย และผจญจิตต์ อธิคมันนทะ, 2536) ซึ่งถือว่าสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์มีความสุขคือ การมีปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ดี มีความร่ำรวยมีทรัพย์สินสมบัติมาก เป็นแนวคิดทางวัตถุนิยม ซึ่งผู้บุกรุกส่วนใหญ่อาจจะรู้ว่าการบุกรุกเป็นการกระทำผิดกฎหมาย แต่ด้วยอำนาจทางวัตถุนิยม เพื่อที่จะแลกกับความต้องการในส่วนนี้ ผู้กระทำผิดจึงกล้าที่กระทำการละเมิดกฎหมายของสังคม เพื่อให้ได้มาเพื่อประโยชน์ส่วนตน อันเนื่องมาจากด้วยสภาพความเปลี่ยนแปลงตามสังคมที่เกิดขึ้น ทำให้วัฒนธรรม ค่านิยม วิถีชีวิต ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลในสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งแม่น้ำปิงก็เช่นเดียวกันต่อมาได้ถูกตีค่าทางด้านต่าง ๆ ทำให้มีค่านิยมการมีที่ดิน ที่พักอาศัย กิจกรรมการค้าประกอบธุรกิจที่พึ่งพิงแม่น้ำปิง สอดคล้องทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง อังโน ณรงค์ เส็งประชา (2541) จึงเป็นตัวเร่งผลักดันกระตุ้นให้เกิดการละเมิดบุกรุก

ส่วนหนึ่งอาจมาจากแนวคิดเรื่องแรงจูงใจ อ้างใน ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541) ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บุกรุกได้กระทำการบุกรุก ด้วยเหตุที่ว่ามิสิ่งรื้อมาจากการที่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินข้างเคียงต่างก็มีการบุกรุก และยึดถือครอบครองที่ทำการบุกรุกกันมายาวนานโดยที่ทางราชการเองมิได้เข้าไปดำเนินการใด ๆ และส่วนหนึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความต้องการ ของมาสโลว์ อ้างใน ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541) และ ปฐม ทรัพย์เจริญ (2536) ในด้านความต้องการมีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากที่ดินที่อยู่นอกเขตโฉนดริมน้ำปิงหน้าที่ดินของตนเอง ไม่ได้มีทางราชการไปดำเนินการใด ๆ ปล่อยให้เป็นที่รกร้าง และอาจมีบุคคลอื่นเข้ามายึดถือครอบครองอาจสร้างปัญหาในความเป็นอยู่ได้ เพื่อการปกป้องรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย จึงได้ยึดถือครอบครองเอาที่ดินส่วนนี้เสีย

5.2.1.2 รูปแบบการบุกรุก

จากข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ และการสังเกตของผู้ศึกษา เป็นรูปแบบการบุกรุกที่ค่อย ๆ ปรากฏขึ้นคล้ายเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ในลักษณะว่าเป็นการแสดงอาณาเขต การสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวร เช่น การปลูกสร้างอาคาร สถานประกอบการและที่อยู่อาศัย หรือเป็นการชั่วคราว เช่น ปลูกต้นไม้ยืนต้น การปลูกพืชล้มลุกเป็นส่วนย่อยรวมทั้งการทำเกษตร แสดงการเป็นเจ้าของ พยายามกันไว้สำหรับตนเองเพื่อไม่ให้ผู้อื่นมาล่วงล้ำ สอดคล้องกับทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ อ้างใน ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541) และ ปฐม ทรัพย์เจริญ (2536) กล่าวคือเป็นความต้องการความปลอดภัยจากการแย่งกรรมสิทธิ์จากบริเวณที่ดินนอกโฉนดของตนเองที่ติดกับริมน้ำปิง ด้วยเกรงว่าหากไม่เข้าไปยึดถือครอบครองแล้วจะมีผู้อื่นมายึดครองอยู่บริเวณด้านหน้าที่ดินของตนเอง อาจมีปัญหาในการเป็นอยู่ในอนาคต

สำหรับกรณีการยึดถือครอบครองเป็นที่พักอาศัย ทำสวนหย่อม อื่น ๆ ที่แสดงถึงคุณค่าทางจิตใจ ทางสังคม สอดคล้องกับทฤษฎีนี้ทางด้านความต้องการการยอมรับนับถือ ความต้องการมีหน้าตาในสังคม และสอดคล้องกับทฤษฎีความต้องการจำเป็น อ้างใน ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541) ในความต้องการระดับที่สองโดยมีค่านิยมที่ว่า ที่ดินริมน้ำปิง เป็นที่ดินที่มีราคาสูงบุคคลหากมิใช่ที่ได้รับมรดกมาแต่ดั้งเดิมยากที่จะจัดหาซื้อครอบครองได้หากไม่มีฐานะทางการเงิน ซึ่งเป็นความต้องการที่เกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้วโดยมิสิ่งรื้อ คือ ความอยากได้เป็นเจ้าของ เป็นแรงจูงใจผลักดันในก่อพฤติกรรมขึ้น ตามแนวคิดเรื่องแรงจูงใจ ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541)

5.2.1.3 สาเหตุของการบุกรุก

จากการศึกษาผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงข้อคิดเห็นสอดคล้องกันถึงสาเหตุของการบุกรุกหลายประการ โดยสรุป มีสาเหตุสำคัญ คือ ความเห็นแก่ตัว ละโมบ อยากรได้ในสิ่งที่มีควรได้ของผู้บุกรุก กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีหลายขั้นตอน ล่าช้า ใช้เวลานานกฎหมายไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบกพร่องต่อหน้าที่ขาดการประชาสัมพันธ์ และสร้างความเข้าใจกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนอกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐเรื่อง สาเหตุของการบุกรุกที่ดิน (วีระวงศ์ สุวรรณวิช, 2540) ในประเด็นของผู้กระทำผิดซึ่งหมายถึงประชาชน ไม่เคารพกฎหมายระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการดูแล ส่วนหนึ่งไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายบังคับใช้มีหลายฉบับเกิดการสับสนในอำนาจหน้าที่ในการนำมาบังคับใช้ ขาดความเข้าใจในการนำมาปฏิบัติ

ผู้บุกรุกขาดความสำนึกมุ่งผลประโยชน์ส่วนตนได้กระทำการบุกรุกในลักษณะรูปแบบที่ค่อย ๆ ปรากฏคล้ายเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ จึงเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่ตามที่มีข้อจำกัด ที่จะตรวจตราพิสูจน์ทราบ จะมีก็เพียงแต่ผู้พิทักษ์บริเวณนั้นหรือใกล้เคียงเท่านั้นที่จะทราบโดยตลอด ขึ้นอยู่แต่ว่าจะให้ความร่วมมือกับรัฐเพียงใด มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมอย่างไรหรือไม่ สอดคล้องกับแนวคิดในการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2540) ซึ่งกล่าวว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับแต่ก็มิได้ทำให้ปัญหาทรัพยากรทรุดทรอยหมดไป เป็นเพราะประชาชนขาดจิตสำนึกเป็นสิ่งสำคัญ และสอดคล้องกับแนวคิด ธงชัย จารุพัฒน์ (2542) และ วิโรจน์ เปาอินทร์ (2531) กรณีที่ผู้กระทำผิดมักจะหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อกระทำความผิด

กฎหมายบางฉบับมีช่องว่างเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดยกขึ้นต่อสู้กรรมสิทธิ์โดยเฉพาะเรื่องที่ดิน ผลการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในการบุกรุกด้วย เช่น การบุกรุกค่อย ๆ กระทำให้คล้ายกับเป็นทีงอกตามธรรมชาติ ลักษณะนี้ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิโรจน์ เปาอินทร์ (2531) ที่ได้ศึกษาถึงอุปสรรค ปัญหา ข้อขัดข้องในการควบคุมอบายมุข ซึ่งเป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของผู้ที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งอุปสรรค ปัญหาที่ตรงกันได้แก่ กฎหมายมีช่องว่างให้ผู้กระทำผิดหาวิธีการหลบเลี่ยงได้ จึงเป็นเหตุให้มีผู้กระทำผิดคิดที่จะละเมิดกันตลอดมาเพราะความไม่รัดกุมของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจากแนวคิดของ ธงชัย จารุพัฒน์ (2542) พบว่า สาเหตุที่พื้นที่ป่าไม้ลดน้อยลงอันเนื่องมาจากการถูกบุกรุกทำลายนั้น เป็นเพราะมีปัญหาทางด้านกฎหมาย

ระเบียบที่ใช้บังคับเป็นผลให้ผู้กระทำผิดหลบเลี่ยงกฎหมายสอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี และสอดคล้องทฤษฎีทางจิตวิทยา เรื่อง พฤติกรรมและความต้องการของมนุษย์ (ณรงค์ เล็งประชา, 2541 และ ปฐม ทรัพย์เจริญ ,2536) ในส่วนของบุกรุกที่มีความต้องการพื้นฐานส่วนหนึ่งจากความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและความต้องการด้านสังคม การยอมรับจากสังคมซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความต้องการจำเป็น (อ่างแล้ว ,2541) ในส่วนของความต้องการระดับที่สองคือความต้องการด้านสังคม เพื่อต้องการการได้รับความยอมรับทางสังคม ความมีหน้าตาทางสังคมซึ่งเป็นค่านิยมตามกระแสสังคมที่สามารถครอบครองมีที่อยู่อาศัยริมแม่น้ำปิงในเขตชุมชนเมือง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ท่ามกลางใจกลางเมือง

กรณีปัญหาสาเหตุที่เกิดจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากการบุกรุกแม่น้ำปิงมีหลายหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมายหลายฉบับทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานหรือการปฏิบัติงานร่วมกันที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร สอดคล้องกับแนวคิดทางการศึกษาของ วีระพงษ์ บุญญภาส (2540) ซึ่งกล่าวไว้ว่าความล้มเหลวต่อการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมทรัพยากร อันเนื่องด้วยความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนหนึ่งมาจากการบังคับใช้กฎหมายในคดีทรัพยากร ขาดการประสานงานที่ดี และนโยบายเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดในคดีทรัพยากรธรรมชาติมีความสลับซับซ้อน ยุ่งยากต่อการปฏิบัติ เช่นเดียวกับงานวิจัยของ ไท โรจนรัตนจินดา (2542) ในเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งจากการศึกษาได้พบว่า เทศบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำงานไม่สอดคล้องกัน ไม่ประสานงานกัน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในการจัดการที่ดินของรัฐมาจากส่วนกลาง เช่นเดียวกับกรณี การควบคุมแก้ไขการบุกรุกแม่น้ำปิง ซึ่งก็เป็นการกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง โดยมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมดูแลแก้ไขปัญหามี แต่การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมเท่านั้น มิได้กำหนดเรื่องการจัดการไว้แต่อย่างใด เป็นเพียงจัดการในแง่การรักษาที่ดินของรัฐ แต่มิได้กำหนดถึง วิธีการจัดการกับทรัพยากรน้ำและที่ดินส่วนควบสำหรับการจัดการการใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการมีส่วนร่วมทางสิ่งแวดล้อมของ ประสาน ตั้งสิกบุตร(2539) ว่าความขัดแย้งมาจากการบริหารการจัดการทรัพยากรที่รัฐกระทำมาจากส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์จารีตประเพณีและความต้องการของชุมชน

5.2.1.4 ลักษณะการบุกรุก

ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ และการสังเกตของผู้ศึกษา การบุกรุกจะปรากฏในลักษณะของสิ่งก่อสร้างถาวร นอกจากเป็นที่อยู่อาศัย แล้วจะมีลักษณะสถานประกอบการร้านค้า ในรูปร้านอาหารและโรงแรม โดยมีการยึดครองสร้างอาณาเขตโดยสิ่งปลูกสร้างชั่วคราว เช่น ลานซีเมนต์ สวนหย่อมมีเครื่องเล่นสำหรับเด็ก ปลูกไม้ล้มลุก ทำการเกษตร หรือปลูกไม้ยืนต้น เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ จิตนา โปธานนท์ (2541) ที่ศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้แม่น้ำปิงเสื่อมสภาพได้แก่ การรุกล้ำถมที่รุกล้ำแม่น้ำปิง โดยกลุ่มตัวอย่างมีข้อเสนอแนะเป็นข้อสังเกตว่า ราชการควรออกกฎหมายเพื่อจัดการเวนคืนหรือถอนสิ่งปลูกสร้างในที่งอกสองริมฝั่งแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ห้ามร้านอาหารสร้างสิ่งล่วงล้ำไปในเขตลำน้ำบนตลิ่งที่งอกห้ามสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะการบุกรุกได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้แล้ว เป็นลักษณะสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ โดยเฉพาะการทำร้านอาหาร และการสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ บริเวณที่ดินริมแม่น้ำปิง ซึ่งสอดคล้องตรงกันกับงานวิจัยของ ไพบุลย์ สุทรสุภา (2538) เรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาการพึ่งพิงแม่น้ำปิงของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้มีข้อเสนอแนะเป็นข้อสังเกตเช่นเดียวกันว่า ควรแก้ไขปัญหารุกล้ำแม่น้ำปิง โดยให้มีการออกกฎหมายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำ ทำพนักกันแนวตลิ่งงานการวิจัยที่มีทำได้ตามที่ได้อ้างถึงแล้ว

5.2.2 การบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย ในการศึกษาที่ผู้ศึกษากำหนดให้ หมายถึง การนำเอานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไปใช้ในทางปฏิบัติ (Enforcement) โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ความหมายคือต้องการให้มีการนำมาใช้อย่างสมจริงสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยใช้วิธีการบังคับทั้งในด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ตามมาตรการที่รัฐได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่อง หลักการบังคับใช้กฎหมาย ของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2540) เป็นผลสืบเนื่องจากการนำเอากฎหมายมาใช้บังคับ (Application) ว่าจะนำกฎหมายนั้นๆ มาใช้อย่างจริงจังเพื่อให้เกิดผลตามสภาพบังคับของกฎหมายนั้นๆ โดยมีหลักการ 3 ประการ คือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายนั้น และมาตรการลงโทษโดยมีหลักการบังคับใช้ในด้านรัฐศาสตร์ และด้านนิติศาสตร์

5.2.2.1 กฎหมาย กฎกระทรวง พระราชบัญญัติ ระเบียบ และคำสั่ง

กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง มีความหลากหลาย ตามที่ได้อ้างถึงแล้ว โดยเป็นสิ่งที่นำมาบังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมอยู่กันอย่างสงบสุข เกิดความเรียบร้อยในสังคมซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยสอดคล้อง กับทฤษฎีความเปลี่ยนแปลง อ้างใน ณรงค์ เสงี่ยมประชา (2541) ซึ่งถือว่า กฎหมายเป็นกรอบแห่งการปฏิบัติและการกระทำต่อสังคม และสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการพัฒนาทางสังคม อ้างแล้ว (2541) โดยถือว่า กฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน ที่มนุษย์ในสังคมนั้นๆวางไว้ เพื่อให้สัมพันธ์กับการอยู่ร่วมกัน สามารถดำเนินการต่อไปด้วยดี กฎหมายก็เป็นกฎเกณฑ์ที่มนุษย์วางไว้ เมื่อนำมาบังคับใช้ โดยหวังให้บุคคลสามารถปรับตัวเข้ากับบรรทัดฐานที่เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตของสังคมต่อไป

5.2.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามที่ได้อ้างไว้ มีหลายหน่วยงาน ซึ่งเป็นส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติทั้งทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งมีการปฏิบัติในทิศทางเดียวกันหรือแตกต่างกันในบางกรณี สอดคล้องกับแนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องหลักการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกล่าวถึงองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น จะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรในด้านการสอดประสานและความขัดแย้งตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กร หรือหน่วยงานหลักตามกฎหมายนั้น ๆ กับองค์กรหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2540)

5.2.2.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง

จากข้อคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้แก่ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และตัวผู้ปกครอง ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าอำนาจในทางปฏิบัติควรมีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ร่วมกันปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง นำเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหน่วยงานส่วนท้องถิ่น อำเภอหรือจังหวัด ในฐานะหน่วยงานส่วนภูมิภาค และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะหน่วยงานส่วนกลาง โดยหน่วยงานอื่นๆทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการจัดการที่ดินของรัฐ เรื่องการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ไมเคิล คีทตั้งอ้างใน กระทรวงต่างประเทศ (2537) ซึ่งสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้

เสียสำหรับในงานวิจัยครั้งนี้ หมายถึงประชาชนในเขตเทศบาล ภายใต้หน่วยงานของเทศบาลซึ่งถือเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้เข้ามาจัดการในเรื่องนี้ และเพื่อเป็นการสอดคล้องกับ กฎหมายสิทธิหน้าที่ของประชาชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้รับรองสิทธิบทบาทและหน้าที่ของประชาชนไว้สำหรับการมีส่วนร่วมทางด้านสิ่งแวดล้อม

โดยกำหนดให้เทศบาลนครเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบโดยตรงทั้งในแง่รัฐศาสตร์ และ นิติศาสตร์ เสมือนอำนาจหน้าที่ที่ทางอำเภอและเจ้าท่ามีอยู่ในขณะนี้ อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดในการดำเนินการใด ๆ ทั้งอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลควบคุม และอำนาจในการอนุญาตต่าง ๆ ที่จะกระทำเกี่ยวกับลำน้ำ ซึ่งขณะนี้เทศบาลยังไม่มีกฎหมายรองรับแม้ว่าจะเป็นผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเมื่อเกิดการกระทำผิดในการบุกรุกขึ้น คงต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอหรือ เจ้าท่าก่อน จึงทำให้ขาดความมีเอกภาพในการแก้ปัญหาในส่วนนี้

5.2.3 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

เป้าหมายความสำเร็จที่ต้องการ ซึ่งเป็นประสิทธิภาพ ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การไม่มีการบุกรุกหรือเมื่อมีการบุกรุกก็สามารถเอาผิดทางกฎหมายแก่ผู้บุกรุกและสามารถยุติยับยั้งการกระทำนั้นได้

5.2.3.1 ผลการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และ ตัวผู้บุกรุก ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สำเร็จตามเป้าประสงค์ โดยชี้แจงในรายละเอียดว่า ไม่ค่อยปรากฏกรณีถึงชั้นศาล และยังไม่เคยปรากฏว่ามีผู้บุกรุกต้องชดใช้ หรือที่มีก็เป็นการดำเนินการที่ไม่เข้มงวดเด็ดขาด โดยเฉพาะที่มีการใช้อิทธิพล รวมทั้งไม่เห็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เนื่องมาจากการดำเนินการส่วนใหญ่ต้องมีการร้องเรียนก่อน จึงมีการเข้าไปดำเนินการ ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วจึงดำเนินการทางศาล ซึ่งต้องใช้เวลาานาน โดยเฉพาะมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบแต่แต่ละหน่วยกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ประกอบกับมีการอ้างอิงกฎหมาย ระเบียบและพระราชบัญญัติหลายฉบับ โดยไม่มีการประชาสัมพันธ์และชี้แจงข้อกฎหมายและความผิดให้ประชาชนทราบ ตลอดจนการไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้บุกรุก สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (ไท โรจน์รัตนจินดา, 2542) ว่าปัญหาการจัดการที่ดิน

สาธารณประโยชน์ในเขตเทศบาลอันเนื่องมาจาก กฎหมายที่ดิน และกฎหมายปกครองมิได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ส่วนปกครองท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระในการปฏิบัติงาน และทางเทศบาล กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ประสานการทำงานร่วมกัน รวมถึงข้าราชการฝ่ายการเมืองและ ข้าราชการประจำในส่วนของเทศบาลขาดการประสานงานร่วมกันในการจัดการ รวมทั้งส่วนหนึ่ง ผู้บุกรุกไม่ให้ความร่วมมือในการที่จะเข้าไปจัดการที่ดินในส่วนนี้ และสอดคล้องกับแนวคิดทางการศึกษาของ วีระพงษ์ บุญโยภาส (2540) ในเรื่อง อาชญากรรมทรัพยากรธรรมชาติกับความ ล้มเหลวในการใช้กฎหมาย ซึ่งพบว่าความล้มเหลวจากการบังคับใช้กฎหมายอันเนื่องมาจาก คดี ทรัพยากรบางประเภทมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งในแง่การควบคุมดูแลรักษาและในแง่ การสอบสวนดำเนินคดีเมื่อปรากฏความผิด ก่อให้เกิดปัญหาในระบบอำนาจหน้าที่ อำนาจการ บังคับบัญชา ขาดการประสานงานที่ดีจากหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบ และคดีทรัพยากรเป็นคดีที่ มีความสลับซับซ้อนยุ่งยากต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะในแง่การสอบสวน การพิสูจน์ความผิด ซึ่งกรณีปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิงที่ได้ทำการศึกษานี้ก็เช่นเดียวกันมีลักษณะ ปัญหาอุปสรรคที่เห็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล

5.2.3.2 อุปสรรคในการดำเนินงาน

ข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง ระบุว่าอุปสรรคในการดำเนินงาน เกิดจาก ตัวผู้ กระทำผิด คือผู้บุกรุก สอดคล้องกับแนวคิดการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้าง กฎหมายสิ่งแวดล้อมว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับแต่ก็ยังไม่ สามารถควบคุมปัญหาทรัพยากรหรืออื่นอันเนื่องมาจากประชาชนขาดจิตสำนึกเป็นสำคัญ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2540) และสอดคล้องกับแนวคิดของ ธงชัย จารุพัฒน์ (2542) และ งาน วิจัยของ วิโรจน์ เปาอินทร์ (2531) ว่า ผู้กระทำผิดมักหลบเลี่ยงกฎหมายกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้ รอดพ้นจากการถูกจับกุม โดยมีความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือ ในการควบคุมแก้ไข้ปัญหา เปิดช่องโอกาสให้กับผู้กระทำผิด

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้านจำนวน และความสามารถของตัวเจ้าหน้าที่ และตัวกฎหมายมีความซ้ำซ้อน และมีกระบวนการหลายขั้นตอน สอดคล้องกับแนวคิดในการจัด การที่ดินของรัฐในเรื่องสาเหตุสำคัญที่ทำให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ (วีระวงศ์ สุวรรณวิช, 2540) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการศึกษาของ วีระพงษ์ บุญโยภาส (2540) ในประเด็นของ กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีหลายหน่วยงานก่อให้เกิดปัญหาในการประสานของหน่วยงาน

ที่ร่วมรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการสั่งการและการบังคับบัญชาของหน่วยงานที่ต้องมาร่วมกันในการแก้ปัญหาเดียวกัน

ในส่วนของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการนั้น ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในการใช้ควบคุมแก้ไขปัญหาคกรนุกรุกแม่น้ำปิง หากกฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยในการนำไปบังคับใช้ของผู้มีหน้าที่หรือเปิดช่องโอกาสแก่ผู้กระทำผิด การควบคุมแก้ไขปัญหาก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดวิจัยของ ธงชัย จารุพัฒน์ (2542) , วีระพงษ์ บุญโญภาส (2540) และ งานวิจัยของ วิโรจน์ เปาอินทร์ (2531)

จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่ากฎหมายเรื่องทิ้งอก ที่ให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินหน้าโฉนด ทำให้กรณีนี้ถูกยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางด้านข้อเท็จจริงของเอกชน ต่อรัฐ และจากสภาพข้อเท็จจริงก็เป็นเรื่องที่มีขั้นตอนกระบวนการในการตรวจพิสูจน์ ที่ค่อนข้างจะยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานานเพื่อจะชี้ว่าที่ใดเป็นทิ้งอก หรือที่ดินทิ้งอกออกไปจากตลิ่งตามธรรมชาติและครวบน้ำขึ้นสูงสุดตามปกติท่วมไม่ถึงทำให้การดำเนินคดีตามกฎหมายไม่เห็นผลในทันที ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว ประกอบในตัวเองฝ่ายรัฐก็ขาดงบประมาณรวมทั้งบุคลากรทั้งในด้านการปราบปรามและการป้องกันควบคุมตรวจตราดูแล ปัญหาคกรนุกรุกจึงปรากฏอยู่ไม่ได้รับการแก้ไขด้วยเหตุขัดข้องข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการที่ดินของรัฐ เรื่องสาเหตุการนุกรุกที่ดินรัฐ (วีระวงศ์ สุวรรณวนิช , 2540)

5.2.3.3 สาเหตุที่การนุกรุกยังคงปรากฏอยู่

ข้อมูลความคิดเห็นถึงสาเหตุที่การนุกรุกยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องมานั้น มาจากอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าเกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำผิด คือผู้บุกรุกไม่รับผิดชอบ ต่อสังคม ขาดจิตสำนึก ไม่ให้ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้านจำนวน และความสามารถของตัวเจ้าหน้าที่ ทำให้ดูเหมือนว่ารัฐไม่ดำเนินการใด ๆ ในกรณีการครอบครองที่นอกเอกสารสิทธิ์ และตัวกฎหมายมีความซ้ำซ้อน และมีกระบวนการหลายขั้นตอนรวมทั้งการที่ราชการ (เทศบาล) ดำเนินการในกรณีสร้างพังกันตลิ่งริมแม่น้ำเป็นตัวอย่างในการนุกรุก หรือแม้แต่กรณีราษฎรชาติที่อยู่อาศัยจึงได้มาอาศัยอยู่บนทิ้งอกดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการที่ดินของรัฐในเรื่องปัจจัยและสาเหตุของการนุกรุกที่ดินของรัฐของราษฎร (วีระวงศ์ สุวรรณวนิช, 2540)

และเนื่องด้วยนโยบายในการจัดการที่ดินของรัฐ ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการอย่างแท้จริง (อคิน ระพีพัฒน์, 2527) ทั้งระดับการร่วมค้นหา

ปัญหา สาเหตุปัญหา การร่วมในการตัดสินใจและทางเลือกในการแก้ไขปัญหา รัฐยังคงถือสิทธิในพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมาย มิได้เป็นสิทธิตามธรรมชาติ ของชุมชน (แก้วสรร อติโพธิ, 2536 อ้างในอุดร วงษ์ทับทิม, 2542) ซึ่งสอดคล้องกับ ประสาน ตั้งสิกบุตร (2539) ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรมาจากส่วนกลาง โดยรัฐมิได้คำนึงถึงกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีดั้งเดิมสิทธิการใช้ทรัพยากรที่ดินของชุมชน ปัญหาการจัดการทรัพยากรของรัฐจึงเป็นเพียงการใช้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดจากส่วนกลาง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำกับดูแลใช้อำนาจทางกฎหมายเท่านั้น โดยรัฐมิได้มีกฎหมายที่กำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรในส่วนของการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากทรัพยากรแม่น้ำปิงรวมถึงที่ดินริมตลิ่งและที่งอก ตลอดจนการดูแลรักษา เพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนนี้ให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด ยั่งยืน โดยแท้จริงแล้วในทางตรงกันข้ามรัฐกลับเพียงแต่ให้ความสำคัญเฉพาะการกำหนดแนวทางการป้องกันในลักษณะข้อห้ามในการกระทำการใด ๆ ต่อแม่น้ำปิงและโทษสำหรับการฝ่าฝืนไว้เท่านั้น เพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ หรือจะกระทำการใดๆจะต้องอยู่ภายใต้การอนุญาตจากรัฐ แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้แนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้ยึดถือสิทธิการเป็นเจ้าของอย่างเด็ดขาด มิได้เป็นของประชาชนตามที่เข้าใจและกล่าวถึงในเรื่องสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีความเป็นเจ้าของร่วมกันทั้งในแง่การดูแลและการใช้ประโยชน์ จึงเป็นเหตุให้ที่ผ่านมาการป้องกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกแม่น้ำปิงยังคงปรากฏอยู่ตลอดมา ด้วยปัญหาและอุปสรรคตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

5.3 ข้อเสนอแนะในการป้องกันแก้ไขปัญหาการบุกรุก

จากการรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้ทำการศึกษาวิจัยเห็นว่า มีข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือการรื้อกล้ำล้ำน้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ดังนี้

- 1) จัดให้มีกิจกรรมอันเป็นการรณรงค์ ส่งเสริม สร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนได้เห็นคุณค่า รักและหวงแหน แม่น้ำปิงอันเป็นแม่น้ำสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ประชาชนทุกคนมีความรู้สึกว่าเป็นสมบัติส่วนรวมและทรัพย์สินส่วนตัวในที่สุดที่ทุกคนควรจะต้องช่วยกันในการดูแลรักษา โดยรูปแบบของกิจกรรมจะต้องเป็นกิจกรรมที่ประชาชนสามารถแสดงออกร่วมกันได้ และเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมสร้างความสำคัญและคุณค่าให้แก่แม่น้ำปิง รัฐควรทบทวนนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำและพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเปิดโอกาสในราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการโดยชุมชนหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง

ทั้งในแง่การป้องกันดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ ภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยราชการส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายหรือกรอบหลัก และให้ราชการส่วนท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการในรายละเอียดแนวทางและวิธีการปฏิบัติร่วมกับประชาชน องค์กรต่าง ๆ ระดับท้องถิ่น ที่จะจัดการเกี่ยวกับกรณีนี้ ภายใต้แนวคิดที่ว่า ชุมชนหรือท้องถิ่นย่อมรับทราบรับรู้ปัญหาและสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชนดีกว่าผู้ภายนอก เพราะฉะนั้นการจัดการใด ๆ ควรเป็นเรื่องของชุมชนหรือท้องถิ่นได้กระทำเพื่อชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ

3) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งในแง่ของการป้องกันดูแลแก้ไขปัญหาที่ละเมิดต่อแม่น้ำปิง โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดโดยตรงเป็นการเฉพาะ ซึ่งควรพิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นไปได้และขีดความสามารถในการปฏิบัติบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกล่าวถึงเรื่องเดียวกันเพื่อผลเดียวกัน อาทิ การสร้างสิ่งปลูกสร้างอันเป็นการบุกรุกแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เจ้าท่าฯมีอำนาจสั่งให้เรือถอนได้ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือฯ นายอำเภอเมือง สั่งให้เรือถอนได้โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบและประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดฯมีอำนาจสั่งให้เรือถอนตามประกาศของคณะปฏิวัติ และนายกเทศมนตรีฯมีอำนาจสั่งกรวให้เรือถอนตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นต้น ซึ่งความเป็นจริงควรจะบูรณาการกฎหมายให้เป็นฉบับเดียวกัน เพื่อลดการซ้ำซ้อนและขั้นตอนในการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพในการจัดการสะดวกแก่ผู้บังคับใช้และแก้ปัญหาการผลักรถของหน่วยงาน นอกนั้นควรปรับแก้สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมายบางกรณีที่เป็นอุปสรรคต่อการนำไปบังคับใช้ เช่นกรณีกฎหมายที่ระบุเรื่องที่ดินงอกริมตลิ่ง ควรยกเลิกเสีย

4) ควรจัดให้มีการสำรวจที่ดินริมแม่น้ำปิงและมีการจัดการกับที่ดินส่วนนี้กล่าวคือ ที่ดินที่ถูกบุกรุกริมแม่น้ำ รัฐควรวางแนวทางในการประสานขอความร่วมมือกับผู้บุกรุกสำหรับการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อการสวนรวม อาทิ การอุทิศที่ดินสำหรับพัฒนาเป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์หรือการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถลงไปใช้แม่น้ำและชายตลิ่งได้โดยตลอด เป็นต้น และในส่วนของที่ดินที่ยังไม่มีการบุกรุกรัฐควรเข้าไปดำเนินการปรับปรุงให้เป็นพื้นที่สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเป็นการแสดงสิทธิ์ในการเป็นที่ดินของรัฐตามองค์ประกอบของข้อเท็จจริงและกฎหมาย นอกจากนั้นควรจะต้องหาวิธีการในการบำรุงรักษาให้พื้นที่ดังกล่าวนี้คงสภาพไว้ต่อไปอย่างยั่งยืน