



ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของแผ่นดิน
 : กรณีศึกษา การจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ
 และการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่

Legal Issue Related to The Property of the Land

: A Case Study of Storage Land Rental of Government Agencies
 and Land use Inspection

ภูวดล คำสนิท *

Puvadol Damsanit

บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจน การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐใน ประเทศไทยแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของ หน่วยงานรัฐในประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเหมาะสม ถูกต้องตามหลักทฤษฎี ทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า การจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันเกิดปัญหา หลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของ รัฐ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ ของบุคลากรรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ขาดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินใน หน่วยงานของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันและตรวจสอบการเข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดินอันผิดวัตถุประสงค์จากการเช่าที่ดินที่มาจากคู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชน ซึ่งประสงค์จะ เช่าที่ดินที่อยู่ในการดูแลของส่วนราชการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติ วิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ และกำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการดูแล สำรอง และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินรัฐเป็นการ เฉพาะ มีการกำหนดที่มา คุณสมบัติ และความเชี่ยวชาญของบุคลากรภาครัฐที่จะเข้ามาทำหน้าที่ ในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐ และกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายอันเป็นการกำหนด

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Student-Doctor of Laws, Pathumthani University



บทลงโทษทางแพ่งและทางอาญากับบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัติ
วิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. เพื่อป้องกันการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอัน
ผิดวัตถุประสงค์จากการเช่าที่ดินที่มาจากคู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ

คำสำคัญ : การจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน

Abstract

The purpose of this thesis is to study basic data, concepts, principles and legal theories with respect to Public land lease as well as laws, regulations and procedures thereof of another countries and Thailand. The thesis also studies and analyses legal issues which arisen from the public land lease collection and the resolutions regarding to the legal enforcement in this regard in Thailand in order to make a proper and effective way of the collection and therefore could sustainably resolve legal issues thereof.

The study finds out many issues regarding to the public land lease collection, for example, the collection procedure, the problem regarding to in charge authorities, the lack of central sector and the legal measures to audit and prevent the exploitation of public land from the party to the lease contract who is a public authority to which causes the discrimination or unjust treatment to people who may want to enter into the lease of public land. The study also finds out that the existing laws in force are not covered to all relevant public authority.

The researcher, therefore, is of the belief that there need to be an enactment of law with respect to the method of collection of public land lease as well as the providing of central sector which specifically operates the administration and the collection of data regarding to the exploitation of public lands. The qualification and proficiency of the public authorities who are in charge must be specified by law. Moreover, the civil responsibilities and criminal sanctions against the wrongdoer who violates the law must be imposed in order to prevent the exploitation of public land from the public authority party to the public land lease contract.

Keywords: Arisen from the public land use collection

บทนำ

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐและการ
ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 4 ประการ ซึ่งผู้วิจัยขอกล่าวถึงปัญหาทั้งหมด ดังนี้



1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ ในปัจจุบัน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีที่ดินในครอบครองไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของ หน่วยงานแล้วมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ให้หน้าที่ดินที่ว่างเปล่า หรือเหลือจากการใช้ทำประโยชน์ของราชการ สามารถนำออกมาหาประโยชน์โดยการให้เช่าที่ดินได้ การเช่าที่ดินของประชาชนซึ่งอยู่ในการดูแลของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย เป็นเรื่องสำคัญในการใช้ชีวิตในปัจจุบันของประชาชน เพราะในด้านการครอบครองที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถมีที่ดินไว้เป็นของตัวเองได้ทุกครัวเรือน อีกทั้งหน่วยงานของรัฐมีที่ดินในความครอบครองมากมาย จึงได้นำออกมาหาประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือประกอบธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ในการให้เช่าแตกต่างกันออกไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทย มีกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จากบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐจะแบ่งรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินโดยอาศัยกฎหมายในหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับ ที่มีสถานะเป็นกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า ไม่มีการกำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนที่มีความประสงค์จะเช่าใช้ประโยชน์และขอทำสัญญาเพื่อเช่าใช้ที่ดินในหน่วยงานต่าง ๆ เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ในมาตรฐานของการกำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่า ทั้งในเรื่องของกระบวนการประเมินราคา ค่าเช่า กระบวนการทำนิติกรรมสัญญา และกระบวนการจัดเก็บค่าเช่า รวมถึงกระบวนการขับไล่ หากมีการผิดสัญญา ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทย กำหนดให้ทุกหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเอง โดยไม่มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานระหว่างหน่วยงาน

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ ของบุคลากรรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ

บุคลากรของรัฐที่จะมาทำหน้าที่ปฏิบัติงานในด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการเข้ามาทำหน้าที่เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และส่วนรวม และมีหน้าที่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด โดยมีได้ทำให้รัฐเสียประโยชน์จากการดำเนินการนั้น ๆ ดังนั้น บุคลากรของรัฐที่มีความรู้และประสบการณ์ จึงมีความสำคัญที่จะเป็นกลไกในการดำเนินงานของรัฐด้านต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ คือ การดำเนินงานแทนรัฐในด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน โดยปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบุคคลซึ่งจะมาทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ คือ การกำหนดที่มาโดยดูจากคุณสมบัติ ได้แก่ คุณสมบัติ และดูจากประสบการณ์ของการทำงาน ซึ่งเป็นหลักประกันความเชี่ยวชาญในการทำงานของบุคลากรนั้น ๆ เพื่อให้รัฐสามารถมีบุคลากรในการทำงานแทนรัฐได้



อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสามารถปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน โดยทุกหน่วยงานต้องมีการกำหนดบุคลากรของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเรื่องของกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐเป็นการเฉพาะ โดยหน้าที่หลัก ๆ ของบุคลากรที่จะทำหน้าที่ตามกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านของการทำนิติกรรมสัญญา การประเมินค่าเช่าที่ดิน และกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน รวมถึงกระบวนการทางกฎหมายหากมีการผิดสัญญา แต่ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ยกเว้นกรมธนารักษ์จะพบว่าในบางหน่วยงานก็มีการตั้งตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นการเฉพาะ บางหน่วยงานก็ไม่มีมีการตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ คงให้นิติกรในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กันไป หรือบางหน่วยงานก็ให้นิติกรเป็นผู้ดูแลเรื่องการทำนิติกรรมสัญญา การประเมิน และการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาว่าบุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บที่ดิน ไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของการดูแลกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินได้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ

ประเทศไทยมีหน่วยงานหลักในการดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล และมีหน้าที่อนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนเข้าทำประโยชน์โดยการจัดเก็บค่าเช่า ซึ่งในรูปแบบดังกล่าว กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการสำรวจ ประเมิน และทำสัญญา ตลอดจนถึงกระบวนการในการบังคับ หากบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนผิดสัญญา ซึ่งกรมธนารักษ์ จะรับผิดชอบดูแลเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์อื่น แต่ไม่สามารถเข้าไปดูแลที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ ในทางกลับกัน หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ก็อาศัยอำนาจตามกฎหมายของตน เพื่อจัดทำการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินตามหน่วยงานของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทย ไม่มีการกำหนดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องของการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่ตามกฎหมายจะแบ่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จะให้บุคคลหรือนิติบุคคลภาคเอกชนเช่าที่ดิน ไปออกกฎของหน่วยงานตนเองเป็นการเฉพาะ เมื่อไปออกกฎของตนเองเป็นการเฉพาะ ก็ทำให้ทุกหน่วยงาน ทั้งในส่วนกระทรวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นของตนเอง ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน อีกกรณีหนึ่ง คือ ที่ของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะทำหน้าที่ดูแลและดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน โดยเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น มีหน้าที่อื่นตามกฎหมายจัดตั้งของตน ที่จะต้อง



ทำภารกิจ ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จึงเป็นหน้าที่เสริมของหน่วยงานนั้น ๆ ส่งผลทำให้หน่วยงานของรัฐ ยกเว้นกรมธนารักษ์ จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินมากนัก

4. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันผิดวัตถุประสงค์จากการเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

มาตรการเพื่อป้องกันการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้มาจากสัญญาเช่าที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชน คือ แนวทางในการป้องกันและป้องปรามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาทางแพ่งกับหน่วยงานของรัฐ มีพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การหาผลประโยชน์หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ผิดวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาในบางกรณีก็จะเป็นแนวทางเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสวงหาผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ทางกฎหมายหรืออาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการทุจริตคอร์รัปชัน อันจะทำให้รัฐเกิดความเสียหาย ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวทางในการป้องกันหรือป้องปรามจะถูกกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้มีผลบังคับกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในเกิดความเกรงกลัวและป้องกันมิให้เกิดการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดการใช้ที่ดินของรัฐจากการเช่าที่ดินผิดวัตถุประสงค์ตามสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทย กำหนดให้สัญญาเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเกิดจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ เป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง ส่งผลทำให้เมื่อมีการผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาก็ต้องไปฟ้องร้องตามกระบวนการทางกฎหมายแพ่ง ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความล่าช้า ปัญหาเรื่องระยะเวลากว่าจะมีการสิ้นสุดของคดีในศาลยุติธรรม เพราะกฎหมายในประเทศไทย ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันหรือตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการที่รัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชน เจตนาหรือจงใจในการผิดสัญญากับหน่วยงานของรัฐในเรื่องของวัตถุประสงค์การเช่าที่ดิน จึงส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายให้เอกชนเข้าไปหาผลประโยชน์จากการผิดวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ เพราะโดยวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ จะเน้นเรื่องการกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาใช้ประโยชน์โดยเสียค่าเช่าในอัตราที่น้อยกว่ากลไกทางการตลาดหรือกลไกการคิดค่าเช่าของภาคเอกชนโดยทั่วไป เมื่อรัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมาย เอกชนจึงคิดว่ากว่ารัฐจะใช้กลไกทางศาลยุติธรรมตามกฎหมายแพ่งมาบังคับ เอกชนก็ได้กำไรหรือสามารถหาผลประโยชน์จากการผิดวัตถุประสงค์ตามสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐไปแล้ว หรือในบางกรณีเอกชนซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลอาจจะไม่มีความกลัวเกรงที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาหรือวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ เพราะเห็นว่ากระบวนการในการบังคับเพื่อป้องกันมิให้ผิดสัญญาของภาครัฐหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่สามารถใช้ได้จริง เพราะท้ายที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐ ก็จำต้องพึ่งกระบวนการทางศาล อันมีระยะเวลาในกระบวนการพิจารณายาวนาน ช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงส่งผลทำให้รัฐเสียหายในรูปแบบของการที่ไม่



สามารถที่จะจัดเก็บค่าเช่า หรือไม่สามารถที่จะบังคับให้เอกชนทำตามวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐได้

ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐและการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1. หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐในที่นี้ จะพิจารณาในเรื่องหลักกฎหมายที่ดี ซึ่งเป็นหลักการที่มีพื้นฐานแนวความคิดว่า การปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมนั้น คือ ต้องมีกฎหมายที่ดี ซึ่งกฎหมายที่ดีจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 5 ประการ คือ 1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วไป มิได้มุ่งหมายใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ 2) กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน 3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง 4) กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน 5) กฎหมายต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายใดก็ตามที่มุ่งให้เกิดผลแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคและย่อมขัดกับหลักกฎหมายที่ดี ความไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนก็มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลที่เป็นธรรม เพื่อให้ทุกฝ่ายดำรงอยู่ได้ ส่วนที่ว่ากฎหมายต้องไม่ขัดแย้งต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพนั้น ก็คือ พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะกระทำหรือดำเนินการอย่างใด ๆ ได้ รวมทั้งสิทธิดำเนินการในทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายใดก็ตามที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยมุ่งหมายให้เกิดผลร้ายกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมไม่ใช่กฎหมายที่ดี

2. หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกันหลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน



3. หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม ตามความหมายทั่วไป หมายความว่า หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศ ที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมือง หลักนิติธรรมถือว่าการปกครองที่ดีเลิศนั้น ต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมในที่นี้ ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

สำหรับองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ นั้นเป็นหลักการที่พยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ศึกษากรณีการเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของต่างประเทศ และของประเทศไทย

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ ศึกษากรณีการเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของต่างประเทศ

1.1 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ประมวลกฎหมายที่ดินแห่งชาติ 1965 ของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีการแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 2016 ได้กำหนดส่วนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจในการให้เช่าที่ดินสงวนไว้ดังนี้

1.1.1 หน่วยงานรัฐอาจจะตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ในเวลานั้น ที่มีอำนาจควบคุมที่ดินสงวนใด หรือโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตแต่แรก จากนั้นก็ได้ทยอยให้เช่าทั้งผืน หรือบางส่วนในที่ดินนั้น เป็นเวลาไม่เกิน 21 ปี

1.1.2 การให้เช่าตามความในมาตรานี้จะเป็นในรูปแบบ 4AA และให้การเช่า



ดังกล่าว จะต้องมีผลตามความในเงื่อนไขที่ระบุ หรือความอื่นใดที่ระบุ และหากไม่เป็นไปตามนั้น ไปใช้เงื่อนไขข้อความที่อาจะระบุไว้

1.2 สหรัฐอเมริกา

การบริหารทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้น ตาม Code of Federal Regulation Title 41 กำหนดให้มีหน่วยงานกลางซึ่งเรียกว่า General Services Administration (GSA) ทำหน้าที่ในการบริหารทรัพย์สินของรัฐบาล ตามระเบียบ The Federal Proposal Property Management Regulations System (FPMR) ซึ่งออกโดย Administrator of General Services ภายใต้อำนาจของ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 65 Stat.377 ระเบียบดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ GSA และเจ้าหน้าที่ตัวแทนของรัฐ โดยระเบียบดังกล่าวจะกำหนด กฎเกณฑ์ นโยบาย วิธีการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจในการจัดการทรัพย์สินโครงการต่าง ๆ และการบริหารงานประเภทต่าง ๆ ของ GSA ระเบียบ FPMR เป็นตัวหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้การบริหารงานทรัพย์สินของรัฐบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่ขัดแย้งกัน การดำเนินการที่แตกต่างจากระเบียบไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับมอบอนุญาตจาก GSA หรือ หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจแล้วแต่กรณี

1.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเช่าที่ดินจากหน่วยงานของรัฐของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้น ได้ใช้รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2874 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 3164, 3219, 3346 และ 3517 แก้ไขและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรฟิลิปปินส์ ในสภานิติบัญญัติและโดยอำนาจเดียว The Laws Relative to Lands of The Public Domain, and for Other Purposes ซึ่งใช้กับที่ดินของสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน แต่ป่าไม้และที่ดินเหมืองแร่จะอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษ ในขณะที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินของสาธารณะสมบัติของแผ่นดินยังคงอยู่ภายใต้รัฐบาล โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้บริหารรับผิดชอบตามกฎหมายรัฐบัญญัติดังกล่าว ผ่านทางอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา โดยอธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจควบคุม สำรวจ การจำแนกประเภทการเช่าที่ดิน การขาย หรือการได้รับสัมปทาน หรือการโอนที่ดิน และการจัดการที่ดินของสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

1.4 ประเทศญี่ปุ่น

ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพย์สินของญี่ปุ่นนั้น เป็นไปตามกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law) โดยมีสำนักการเงินการคลัง (Financial Bureau) ในสังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังกล่าว ได้ให้ความหมายคำว่าทรัพย์สินแห่งชาติ หมายถึง ทรัพย์สินอะไรบ้าง การแบ่งประเภททรัพย์สินแห่งชาติ องค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา การจัดการและการควบคุมการใช้ทรัพย์สินแห่งชาติ เช่น การขึ้นทะเบียนทรัพย์สิน การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ การควบคุมการใช้ประโยชน์ การจัดให้เช่า ขาย แลกเปลี่ยน การจัดทำรายงานสถานะของทรัพย์สินแห่งชาติ เป็นต้น



2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของรัฐ ศึกษากรณีการเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ อันได้แก่ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2546 และกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ มีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้นิยามความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ สำหรับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ คือ กระทรวงการคลัง ไม่ว่าจะอยู่ในการครอบครองดูแลของหน่วยงานใด ยกเว้นที่ดินนั้น ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนของการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ผู้มีอำนาจจัดการที่ราชพัสดุ คือ “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงการคลังรักษาการตามกฎหมาย และให้อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

สำหรับวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ กำหนดไว้ใน หมวด 3 โดยกำหนดว่า ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการเช่าก็ได้ ทั้งนี้ การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย การให้เช่าที่ดินผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุเพื่อการรังวัด การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือการตรวจสอบเนื้อที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดอื่นเพื่อให้ทราบ



อาณาเขตที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ของที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบทะเบียนที่ราชพัสดุและหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินก่อนดำเนินการสำรวจ รวมทั้ง กำหนดให้อำนาจแก่กรมธนารักษ์ กำหนดวิธีการปฏิบัติ แบบรายงานเกี่ยวกับการรังวัด การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ การตรวจสอบเนื้อที่ การระวางชี้แนวเขตและการลงนามรับรองแนวเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยออกเป็นคำสั่งกรมธนารักษ์

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐและการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบันส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่มีที่ดินในครอบครองไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานแล้วมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ให้ที่ดินที่ว่างเปล่า หรือเหลือจากการใช้ทำประโยชน์ของราชการสามารถนำออกมาหาประโยชน์โดยการให้เช่าที่ดินได้ การเช่าที่ดินของประชาชนซึ่งอยู่ในการดูแลของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย เป็นเรื่องสำคัญในการใช้ชีวิตในปัจจุบันของประชาชน เพราะในด้านการครอบครองที่ดินของประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถมีที่ดินไว้เป็นของตัวเองได้ ทุกครัวเรือน อีกทั้งหน่วยงานของรัฐมีที่ดินในความครอบครองมากมาย จึงได้นำออกมาหาประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือประกอบธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดในการให้เช่าแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ การที่รัฐได้จัดสรรที่ดินให้ประชาชนเช่าในราคาที่ต่ำกว่าการให้เช่าที่ดินของเอกชน เพื่อวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถมีที่ดินเป็นของตนเอง รัฐจึงต้องมีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทย มีกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐจะแบ่งรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินโดยอาศัยกฎหมายในหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น หากมีผู้ประสงค์ต้องการจะเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามหลักการก็จะต้องใช้ระเบียบในการกำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของการรถไฟเป็นการเฉพาะ (ในบางกรณีหากพื้นที่ที่บุคคลหรือนิติบุคคลจะขอเช่าใช้ประโยชน์โดยการเช่าที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีหน่วยงานมาดูแล ผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน คือ กรมธนารักษ์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบังคับที่มีสถานะเป็นกฎของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า ไม่มีการกำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลทำให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนที่มีความประสงค์จะเช่าใช้ประโยชน์และขอทำสัญญาเพื่อเช่าใช้ที่ดินในหน่วยงานต่าง ๆ เกิดความไม่เท่าเทียมกันในมาตรฐานของการกำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่า ทั้งในเรื่องของกระบวนการประเมินราคาค่าเช่า กระบวนการทำนิติกรรมสัญญา และกระบวนการจัดเก็บค่าเช่า รวมถึงกระบวนการขับไล่ หากมีการผิดสัญญา ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทย



กำหนดให้ทุกหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเอง โดยไม่มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานระหว่างหน่วยงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาใช้บังคับในเรื่องการบริหารจัดเก็บค่าเช่าของหน่วยงานรัฐที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายจากกรณีดังกล่าว ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและยังส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เคารพต่อการบังคับใช้หรือไม่เคารพต่อกระบวนการหรือหลักเกณฑ์ของรัฐในเรื่องการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน เนื้อหาของกฎหมายที่ขัดแย้ง หรือไม่กำหนดกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินที่ชัดเจน ส่งผลทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาจึงต้องกลับไปใช้แนวทางของกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของที่ราชพัสดุ ซึ่งกำหนดโดยกรมธนารักษ์ การกระทำดังกล่าวของหน่วยงานรัฐ จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการมีกฎหมายแต่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ ของบุคลากรรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ

บุคลากรของรัฐ ถือเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่แทนหรือปฏิบัติหน้าที่ในนามรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรรัฐในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ รัฐจะต้องใช้บุคคลที่จำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถ ซึ่งความรู้ความสามารถนั้น อาจจะมาจากความรู้ความสามารถด้านคุณวุฒิ คือ ศาสตร์ที่บุคลากรนั้น ๆ สำเร็จการศึกษามา หรือความรู้ที่ได้มาจากระบบการปฏิบัติงานหรือความเชี่ยวชาญจากการทำงานในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ในกรณีนี้ บุคลากรของรัฐที่จะมาทำหน้าที่ปฏิบัติงานในด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จึงต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในการเข้ามาทำหน้าที่เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาลผลประโยชน์ของรัฐและส่วนรวม และมีหน้าที่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด โดยมีได้ทำให้รัฐเสียประโยชน์จากการดำเนินการนั้น ๆ ดังนั้น บุคลากรของรัฐที่มีความรู้และประสบการณ์จึงมีความสำคัญที่จะเป็นกลไกในการดำเนินงานของรัฐด้านต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ คือ การดำเนินงานแทนรัฐในด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน โดยปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบุคคลซึ่งจะมาทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ คือ การกำหนดที่มาโดยดูจากคุณสมบัติ ได้แก่ คุณวุฒิ และดูจากประสบการณ์ของการทำงาน ซึ่งเป็นหลักประกันความเชี่ยวชาญในการทำงานของบุคลากรนั้น ๆ เพื่อให้รัฐสามารถมีบุคลากรในการทำงานแทนรัฐได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสามารถปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน โดยทุกหน่วยงานต้องมีการกำหนดบุคลากรของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเรื่องของกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐเป็นการ



เฉพาะ โดยหน้าที่หลัก ๆ ของบุคลากรที่จะทำหน้าที่ตามกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านของการทำนิติกรรมสัญญา การประเมินค่าเช่าที่ดิน และกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน รวมถึงกระบวนการทางกฎหมายหากมีการผิดสัญญา แต่ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ยกเว้นกรมธนารักษ์จะพบว่าในบางหน่วยงานก็มีการตั้งตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นการเฉพาะ บางหน่วยงานก็ไม่ได้มีการตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ คงให้นิติกรในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ควบคู่กันไป หรือบางหน่วยงานก็ให้นิติกรเป็นผู้ดูแลเรื่องการทำนิติกรรมสัญญา การประเมิน และการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาว่าบุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บที่ดินไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของการดูแลกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินได้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จึงส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินได้ตามที่กฎหมายกำหนดเพราะบุคลากรที่ทำหน้าที่ในบางหน่วยงาน ไม่มีความเชี่ยวชาญหรือความถนัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อพิจารณากฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ หรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จะพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพราะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติที่ชัดเจนของบุคลากรหรือคณะกรรมการซึ่งจะทำหน้าที่ปฏิบัติงานด้านกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทย ไม่มีการกฎหมายกำหนดเรื่องที่มา คุณสมบัติ และความเชี่ยวชาญของบุคลากรหรือคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อการทำงาน และการบังคับใช้กฎหมาย เพราะหากรัฐไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีคุณสมบัติเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ด้านกระบวนการจัดเก็บที่ดิน ก็จะทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ และเงินรายได้เพื่อนำมาทำประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งผลเสียและผลกระทบต่อกระบวนการจัดเก็บรายได้ของรัฐ เพราะการจัดเก็บรายได้ในด้านค่าเช่าที่ดิน ถือเป็นการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐที่มีความสำคัญลำดับต้น ๆ หากรัฐไม่มีบุคลากรเพียงพอ หรือไม่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติหรือความเชี่ยวชาญเพียงพอในการที่จะเข้าไปดูแล ก็จะส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผลประโยชน์ของรัฐก็เกิดความเสียหาย และสาเหตุดังกล่าวยังก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชัน หาผลประโยชน์จากการผิดสัญญาในการให้เช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐ ถือเป็นกลไกในการทำหน้าที่เป็นองค์กรในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรหรือที่ให้อำนาจองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่ได้กำหนดให้รัฐ คือ ประเทศไทย เป็นนิติบุคคลทาง



กฎหมาย ส่งผลทำให้ในประเทศไทย กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้ง หรือตามกฎหมายที่กำหนดความเป็นนิติบุคคลแก่หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานหลักในการดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล และมีหน้าที่อนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนเข้าทำประโยชน์โดยการจัดเก็บค่าเช่า ซึ่งในรูปแบบดังกล่าว กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการสำรวจ ประเมิน และทำสัญญาตลอดจนถึงกระบวนการในการบังคับ หากบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนผิดสัญญา ซึ่งกรมธนารักษ์จะรับผิดชอบดูแลเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์อื่น แต่ไม่สามารถเข้าไปดูแลที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่ให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ ในทางกลับกัน หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ก็อาศัยอำนาจตามกฎหมายของตน เพื่อจัดทำกรการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินตามหน่วยงานของตน ส่งผลทำให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดมาตรฐานกลาง เพราะไม่มีหน่วยงานกลางที่จะดูแลการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในภาครัฐให้เกิดความเสมอภาค หรือเกิดกระบวนการที่มีมาตรฐานเดียวกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทย ไม่มีการกำหนดหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องของการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่ตามกฎหมายจะแบ่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จะให้บุคคลหรือนิติบุคคลภาคเอกชนเช่าที่ดิน ไปออกกฎของหน่วยงานตนเองเป็นการเฉพาะ เมื่อไปออกกฎของตนเองเป็นการเฉพาะ ก็ทำให้ทุกหน่วยงาน ทั้งในส่วนกระทรวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นของตนเอง ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน อีกกรณีหนึ่ง คือ ที่ของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะทำหน้าที่ดูแลและดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน โดยเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น มีหน้าที่อื่นตามกฎหมายจัดตั้งของตน ที่จะต้องทำภารกิจ ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน จึงเป็นงานลำดับรองหรือภารกิจเสริมของหน่วยงานนั้น ๆ ส่งผลทำให้หน่วยงานของรัฐ ยกเว้นกรมธนารักษ์ จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินมากนัก เพราะคิดว่าการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน เป็นเพียงหน้าที่เสริมที่ไม่ใช่หน้าที่หลักในหน่วยงานของตน สำหรับกรณีของกรมธนารักษ์ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ดูแลที่ดินราชพัสดุ และดูแลเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินราชพัสดุเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น กรมธนารักษ์เองก็ไม่ถือเป็นหน่วยงานกลางในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ เพราะทำหน้าที่เฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เท่านั้น ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งหน่วยงานอื่นของรัฐดูแล ซึ่งในทางปฏิบัติกรมธนารักษ์เป็นเพียงหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐอื่น เกี่ยวกับเรื่องของการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเท่านั้น ผลดังกล่าวจึงทำให้ประเทศไทย ยังคงไม่มีหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่ดูแลและดำเนินงานด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ การขาดหน่วยงานกลางดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรง



ต่อรัฐ เพราะทำให้รัฐเกิดความเสียหายจากการได้เงินซึ่งเป็นทรัพย์สินเข้าสู่รัฐ และนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายไม่กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าตามสัญญาการให้เช่าที่ดินระหว่างรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลเอกชนโดยเฉพาะ ทำให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงาน จำต้องปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของตนโดยมีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นเอกเทศต่างหากจากกัน และส่งผลทำให้ขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของรัฐจากบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐในการเช่าที่ดิน และส่งผลต่อการขาดหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ของบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนว่าปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกับรัฐไว้หรือไม่ และหากเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผิดสัญญาเช่าที่ดิน ก็ไม่มีหน่วยงานที่จะกำหนดมาตรฐานว่าจะมีวิธีการใดเข้าไปให้เกิดความยุติธรรมและความสมเหตุสมผลมากที่สุดเกี่ยวกับการขอเช่าที่ดินในประเทศไทย ถ้าไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ หรือขาดหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน หรือมีการตรวจสอบที่เป็นเอกภาพในหน่วยงานกันเอง อาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส หรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประสงค์ขอเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ และทำให้เกิดความเสื่อมเสียของหน่วยงานต้นสังกัดที่ดูแลที่ดิน ที่นำออกมาให้เช่าด้วย อีกทั้งทำให้รัฐสูญเสียเงินรายได้ ที่รัฐควรได้รับจากการเช่าที่ดินเพื่อนำไปบริหารและพัฒนาประเทศ

4. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันผิดวัตถุประสงค์จากการเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

มาตรการเพื่อป้องกันการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้มาจากสัญญาเช่าที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชน คือ แนวทางในการป้องกันและป้องปรามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาทางแพ่งกับหน่วยงานของรัฐ มีพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การหาผลประโยชน์หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ที่ผิดวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาในบางกรณีก็จะเป็นแนวทางเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสวงหาผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ทางกฎหมายหรืออาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการทุจริตคอร์รัปชัน อันจะทำให้รัฐเกิดความเสียหาย ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว แนวทางในการป้องกันหรือป้องปรามจะถูกกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้มีผลบังคับให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในภาครัฐ และภาคเอกชน เกิดความเกรงกลัวและป้องกันมิให้เกิดการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดการใช้ที่ดินของรัฐจากการเช่าที่ดินผิดวัตถุประสงค์ตามสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชน นอกจากนี้ มาตรการที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน เข้าไปตรวจสอบ หรือมีมาตรการในการตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งได้มาจากการทำสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชน คือ การกำหนดกฎหมายโดยรัฐที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ลงไปตรวจสอบที่ดินที่ให้บุคคลหรือภาคเอกชนเช่า รวมถึงยังเป็นมาตรการที่จะสามารถบังคับให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนจะต้องปฏิบัติตามสัญญา ในกรณีที่บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวปฏิบัติผิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดตามสัญญา โดยหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิบังคับ



ให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามสัญญาโดยทันที โดยไม่ต้องไปใช้มาตรการบังคับทางแพ่งหรือร้องขอต่อศาลให้มีการบังคับตามกระบวนการในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและตรวจสอบการกระทำผิดวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน จะมุ่งเน้นถึงการรักษาสภาพประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมและความยุติธรรมระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญานั้นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทย กำหนดให้สัญญาเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเกิดจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ เป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง ส่งผลทำให้เมื่อมีการผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาก็ต้องไปฟ้องร้องตามกระบวนการทางกฎหมายแพ่ง ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความล่าช้า ปัญหาเรื่องระยะเวลากว่าจะมีการสิ้นสุดของคดีในศาลยุติธรรม เพราะกฎหมายในประเทศไทย ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันหรือตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าที่ดินจากหน่วยงานของรัฐ เมื่อไม่มีมาตรการที่จะไปป้องกันและตรวจสอบ ดังนั้น การที่รัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชน เจตนาหรือจงใจในการผิดสัญญากับหน่วยงานของรัฐในเรื่องของวัตถุประสงค์การเช่าที่ดิน จึงส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายให้เอกชนเข้าไปหาผลประโยชน์จากการผิดวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ เพราะโดยวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ จะเน้นเรื่องการกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลเข้ามาใช้ประโยชน์โดยเสียค่าเช่าในอัตราที่น้อยกว่ากลไกทางการตลาดหรือกลไกการคิดค่าเช่าของภาคเอกชนโดยทั่วไป เมื่อรัฐไม่มีมาตรการทางกฎหมาย เอกชนจึงคิดว่ากว่ารัฐจะใช้กลไกทางศาลยุติธรรมตามกฎหมายแพ่งมาบังคับ เอกชนก็ได้กำไรหรือสามารถหาผลประโยชน์จากการผิดวัตถุประสงค์ตามสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐไปแล้ว หรือในบางกรณีเอกชนซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลอาจจะไม่มีความกลัวเกรงที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาหรือวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ เพราะเห็นว่ากระบวนการในการบังคับเพื่อป้องกันไม่ให้ผิดสัญญาของภาครัฐหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่สามารถใช้ได้จริง เพราะท้ายที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐ ก็จำต้องพึ่งกระบวนการทางศาล อันมีระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาวานาน ช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงส่งผลทำให้รัฐเสียหายในรูปแบบของการที่ไม่สามารถที่จะจัดเก็บค่าเช่าหรือไม่สามารถที่จะบังคับให้เอกชนทำตามวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและระดับกฎในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินยังไม่มีข้อกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนที่มาทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติถูกต้องตามวัตถุประสงค์ในสัญญาเช่าที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ และไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและตรวจสอบ รวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการที่จะไปใช้บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเช่าที่ดินเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนบางพวกไม่เคารพต่อวัตถุประสงค์ในสัญญาที่ทำกับรัฐ มุ่งเน้นแต่จะแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยไม่สนใจว่าการเช่าใช้ที่ดินจะไปกระทบต่อประชาชน



หรือกระทบต่อรัฐที่ให้เช่าที่ดินกับตน และเป็นผลให้ประเทศและประชาชนทุกคนต้องเสียผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการวิเคราะห์ และสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐและการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินในข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ และยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ และให้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ... โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจ การดูแลรักษา การประเมินค่าเช่า วิธีการจัดเก็บ อัตราค่าจัดเก็บ และกระบวนการตรวจสอบการใช้วัตถุประสงค์ ตลอดจนมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีบังคับ หากมีการผิดสัญญาเช่าที่ดินของรัฐ โดยเห็นควรให้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1.1 ให้มีค่านิยามเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน

1.2 ให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางในการดูแล สำรวจ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการขอเช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินรัฐเป็นการเฉพาะ

1.3 ให้มีหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน อันได้แก่

1.3.1 การประเมินค่าเช่าที่ดิน

1.3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การทำนิติกรรมสัญญา

1.3.3 กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่า

1.3.4 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามสัญญา หากมีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

1.3.5 ให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอันเป็นการกำหนดบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญากับบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ...

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญ ของบุคลากรรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

ผู้วิจัย เห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ... โดยมีการกำหนดเนื้อหาในกฎหมายให้มีการกำหนดตำแหน่ง โดยมีที่มาจากการเลือกบุคลากรของรัฐ และมีเกณฑ์พิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งโดยใช้คุณวุฒิและประสบการณ์ของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินเป็นการเฉพาะ



3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินในหน่วยงานของรัฐ

ผู้วิจัย เห็นควรให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ... โดยมีเนื้อหาของบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องของการกำหนดหน่วยงานกลางและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- 3.1 การประเมินค่าเช่าที่ดิน
- 3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการตามสัญญา
- 3.3 กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่า
- 3.4 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามสัญญา หากมีการใช้ที่ดินผิด

วัตถุประสงค์

3.5 ให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอันเป็นการกำหนดบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญากับบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ...

4. มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันและตรวจสอบการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันผิดวัตถุประสงค์จากการเช่าที่ดินที่มาจากคู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ

ผู้วิจัย เห็นควรให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติวิธีการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ... ในหมวดที่มีการกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญา จากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยการกำหนดให้มีบทกำหนดโทษไว้ สำหรับกรณีการกระทำผิดวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ หรือกรณีการกระทำการอันเป็นการหลอกลวง ฉ้อฉล หรือทุจริตประพฤติดุจริตในกรณีต่าง ๆ กันไป ซึ่งมีทั้งโทษปรับ และโทษจำคุก เช่นเดียวกับกฎหมายต่างประเทศที่มีการกำหนดโทษไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้เช่าที่ดินเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด และรัฐจะไม่ได้ไม่เสียรายได้ที่ควรได้รับจากการเช่าที่ดิน

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และ**

กฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม. (2553). **หลักกฎหมายภาษีอากร.** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร :

สถาบัน T.Training Center.

พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง.** กรุงเทพมหานคร :

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ภูมิ โชคเหมาะ. (2555). **คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ.** (พิมพ์ครั้งที่ 5).

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.