



ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ เมษายน ๒๕๕๖

เรื่อง การออกเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เรียน รอง - นรม., กระทรวง ทบวง กรม ,หน่วยงานของรัฐ

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๕๕ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๕
 ๒. สำเนาหนังสือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ นร ๑๔๐๘/๒๑๗๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕
 ๒. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๐.๑/๑๕๖๙๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๕
 ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙.๑/๑๕๑๗๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การออกเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มาเพื่อดำเนินการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้พิจารณาเสนอความเห็น มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ในคราวประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้

ประเด็นอภิปราย

๑. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๕ กำหนดให้ทุกบ้านมีเลขประจำบ้านและมาตรา ๓๖ กำหนดให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านไว้ทุกบ้าน นายทะเบียนจึงมีหน้าที่ต้องออกทะเบียนบ้านให้แก่บ้านทุกบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ว่าเจ้าของบ้านจะมีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของบ้านหรือไม่ ทำให้มีการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับบ้านที่มีการปลูกสร้างขึ้นโดยผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่การออกทะเบียนบ้านก็มีใช้สาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ การบุกรุกที่ดินเกิดจากหลายสาเหตุ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐปล่อยปละละเลยมาเป็นเวลานาน ไม่ดำเนินการตาม

/กฎหมาย ...

กฎหมายทำให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น สมควรที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

๒. ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบสาธารณูปโภคพิจารณาถือปฏิบัติต่อทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แตกต่างจากทะเบียนบ้านธรรมดา ซึ่งในข้อเท็จจริงหน่วยงานของรัฐในด้านสาธารณูปโภคก็ได้ปฏิบัติกับผู้ได้ทะเบียนบ้านชั่วคราวแตกต่างกับผู้ได้ทะเบียนบ้านธรรมดาอยู่แล้ว หากจะดำเนินการเคร่งครัดถึงกับไม่ให้บริการเลยก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะปัจจุบันมีประชาชนและหน่วยงานของรัฐบางหน่วยก็มีที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐโดยไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกัน และอาจเกิดปัญหาหลักันกับคนต่างด้าวที่อพยพมายังได้สิทธิตามกฎหมายและความช่วยเหลือจากรัฐดีกว่าคนไทย ประกอบกับเห็นว่าการไม่ออกเลขที่บ้านและทะเบียนบ้านชั่วคราวจะต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เมื่อนำเสนอรัฐสภาจะมีความยุ่งยากในการอธิบายมากและเห็นว่าจะไม่ทำให้การบุกรุกที่ดินของรัฐน้อยลงได้ เพราะการไม่ได้รับความสะดวกในการรับบริการสาธารณูปโภคนั้น ผู้บุกรุกที่ดินอาจใช้วิธีอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งสาธารณูปโภคได้ อาทิเช่น ขอใช้จากบ้านข้างเคียงหรืออาจมีการบุกรุกในที่ดินอื่นที่ดีกว่าต่อไป

๓. การปฏิบัติตามแนวทางของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนบ้าน โดยห้ามมิให้นายทะเบียนออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แก่บ้านที่ปลูกสร้างในที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยไม่มีหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินหรือหนังสือแสดงการยอมรับจากเจ้าของที่ดินที่แท้จริงมาแสดงนั้น ไม่อาจกระทำได้เพราะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และอาจทำให้เกิดผลกระทบหลายประการตามมา ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการปกครองและทางด้านการเมือง นอกจากนี้ อาจทำให้เกิดปัญหามวลชน และปัญหาสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ได้อีก แต่อย่างไรก็ดีปัจจุบันเมื่อราษฎรได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวไปแล้วมักจะมีการนำไปหรือร้องขอใช้สิทธิต่าง ๆ ของทางราชการ โดยอ้างว่าได้รับรองการมีสิทธิโดยหลักฐานทะเบียนราษฎรแล้ว อีกทั้งยังนำไปอ้างสิทธิอื่น ๆ อีกตามมา ดังนั้น จึงสมควรให้กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง จะพิจารณาเพิ่มเติมข้อความในแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านชั่วคราวให้ชัดเจนว่า เป็นการออกให้เพื่อประโยชน์ในทางทะเบียนราษฎรเท่านั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น

มติคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. ให้กระทรวงมหาดไทย (สำนักทะเบียนกลาง) รับไปดำเนินการเพิ่มเติมข้อความในแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านชั่วคราวเพื่อให้มีความหมายทำนองว่า ทะเบียนบ้านชั่วคราว “เป็นเอกสารเพื่อตรวจสอบทางทะเบียนเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ในที่ดิน” เพื่อให้ผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวเข้าใจถึงสิทธิและฐานะของตนเอง ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่จะให้บริการจะได้พิจารณาใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสมต่อไป

๒. ให้ กปร. รับไปพิจารณากำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบ และวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ ลงมติว่า

๑. อนุมัติและให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖ ทั้ง ๒ ข้อ

๒. คณะรัฐมนตรีเห็นว่า

๒.๑ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ถือเป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครอง จะต้องหมั่นตรวจสอบ ดูแลที่ดินของตนเองอยู่เสมอ ตลอดจนดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อมิให้เกิดปัญหา การบุกรุกที่ดินดังกล่าวขึ้น

๒.๒ เพื่อเป็นการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ถือเป็นหลักปฏิบัติโดยเคร่งครัดว่า กรณีประชาชนผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราว มาขออนุญาตใช้บริการต่าง ๆ ดังกล่าว จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร จากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บ้านในทะเบียนบ้าน ชั่วครวานั้น ๆ ตั้งอยู่ โดยให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมตินี้เป็นต้นไป

จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการและ หน่วยงานในสังกัดทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘- ๙

๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

ที่ นร ๐๖๐๑/ ๑๗/๕๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๕๖ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอรื้อกรณีการออกเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาหนังสือการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ ๑/๑๔๘๗/๒๕๕๕
ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕

(๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราว
ให้กับบ้านที่ปลูกโดยผู้บุกรุกที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ขอให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับ
บ้านที่ปลูกโดยผู้บุกรุกที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว
มีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ ทั้งนี้ ในการพิจารณา
เรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็น
ผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง

อนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนข้อสังเกตสำหรับประเด็นที่
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยว่า นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องออกทะเบียนบ้านชั่วคราว
ให้แก่บ้านที่มีผู้อยู่อาศัย ไม่ว่าเจ้าของบ้านจะมีสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของบ้านหรือไม่ นั้น ทำให้
บางครั้งมีการออกทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับบ้านที่มีการปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายใน
ที่สาธารณะด้วย ซึ่งเป็นที่มาของการนำทะเบียนบ้านชั่วคราวนั้นไปขอรับบริการด้านสาธารณูปโภคของรัฐ
เช่น ไฟฟ้า หรือน้ำประปา ต่อไปได้อีก ทำให้ไม่มีข้อแตกต่างระหว่างบ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายและ
บ้านที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นเหตุให้มีการบุกรุกเพื่ออาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐอย่างถาวรต่อไป
ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบสาธารณูปโภคไม่ควรถือปฏิบัติ
ต่อทะเบียนบ้านชั่วคราวเสมือนหนึ่งเป็นทะเบียนบ้านที่จะต้องให้บริการสาธารณูปโภคเสมอไป ทั้งนี้
เพื่อมิให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้รับประโยชน์อันมิควรได้จากรัฐเนื่องจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตาม
กฎหมายและสามารถได้สิ่งอำนวยความสะดวกในการอยู่อาศัย อันเป็นมาตรการป้องกันการบุกรุกได้
ทางหนึ่ง ส่วนกรณีใดที่อาจมีความสำคัญจนจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อการอยู่อาศัยในบางชุมชน

ควรให้เป็นนโยบายระดับสูงที่จะพิจารณาผ่อนผันเป็นแต่ละกรณี โดยสมควรให้คณะกรรมการแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐพิจารณาเสนอหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนและเหมาะสมกับ
นโยบายการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเรียนข้อสังเกตเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็สมควรมีมติให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาดำเนินการให้มี
หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗

กลุ่มกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน ๑

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๔๓๑

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๖๒๐๑

www.krisdika.go.th

เลขที่ 1/1487/2544



การรถไฟแห่งประเทศไทย
ถนนรองเมือง กรุงเทพฯ 10330

3 เมษายน 2544

เรื่อง ขอรื้อถอนการออกเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟฯ

เรียน เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. หนังสือที่ว่าการอำเภอเมือง นครราชสีมา ที่ นม 0118/1130 ลง พ.ย.43
 2. หนังสือการรถไฟฯ เลขที่ 1/570/2544 ลง 9 ก.พ.44
 3. หนังสือการรถไฟฯ ที่ ก.1/035/2544 ลง 1 มี.ค.44
 4. หนังสือของสำนักทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0310.1/29 ลง 14 มี.ค.44

เรื่องเดิม

สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมือง นครราชสีมา ได้รับคำร้องเรียนของราษฎรที่ปลูกบ้านพักอาศัย ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เขตชุมชนสองข้างทางรถไฟ บริเวณสำนักงานป่าไม้เขตนครราชสีมา ถึงขอขอรื้อถอนโรงคัมน้ำตาลหนองไผ่ล้อม อำเภอเมือง นครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ขอกำหนดเลขที่ของ บ้านพักอาศัยประมาณ 100 หลังคาเรือน จึงได้มีหนังสือถึงการรถไฟฯ เพื่อจะจัดทำทะเบียนบ้านชนิด "ทะเบียนบ้านชั่วคราว" จึงขอความเห็นว่าจะได้แจ้งหรือคัดค้านอย่างไรหรือไม่ หากมีความเห็นได้แจ้งหรือ คัดค้านก็แจ้งให้ทราบเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยหมายเลข 1 ต่อมา การรถไฟฯ ได้ได้แจ้งคัดค้านและขอให้ระงับการออกเลขที่บ้านชั่วคราวไว้ก่อน รายละเอียดปรากฏตามสิ่ง ที่ส่งมาด้วยหมายเลข 2

ข้อเท็จจริง

1. การรถไฟฯ ได้รับแจ้งในกรณีตามข้อเท็จจริงข้างต้นมาหลายเรื่อง แต่ก็ยังมีการจัดทำทะเบียนบ้าน ชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ มาโดยตลอด
2. การรถไฟฯ ได้ติดต่อสอบถามไปยังผู้อำนวยการทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ว่าการกำหนดเลข ที่บ้านและการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมาย และระเบียบใด และยังมีกำหนดเลขที่บ้านให้อีกต่อไปหรือไม่ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย หมายเลข 3 สำนักทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งให้การรถไฟฯ ทราบว่า

สำนักทะเบียนกลางพิจารณาแล้วขอเรียนว่า พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 มาตรา 8(1) และมาตรา 34 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครองในฐานะผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ออกระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียนได้ โดยมีระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 9 และ 20 รองรับ การกำหนดเลขที่บ้านและการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวสำหรับบ้านตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งปลูกสร้างในที่สาธารณะ หรือโดยนุกรุกป่าสงวน หรือโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือกฎหมายอื่น ทั้งนี้ การกำหนดเลขประจำบ้าน และจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวดังกล่าว เป็นการดำเนินการทางทะเบียนราษฎร ที่มุ่งเน้นในการควบคุมสถิติข้อมูลประชากรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีบ้านและมีราษฎรอยู่อาศัยในบ้านตามความเป็นจริงเท่านั้น แต่หากหน่วยงาน ซึ่งดูแลรับผิดชอบหรือครอบครองที่ดิน ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดฐานบุกรุกและบังคับให้ รื้อถอนแล้ว เจ้าบ้านก็จะต้องแจ้งการรื้อถอนต่อนายทะเบียน เพื่อจะได้ดำเนินการจำหน่ายทะเบียนบ้านต่อไป

ดังนั้น กรณีที่ราษฎรปลูกสร้างบ้านโดยนุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากสิ่งปลูกสร้าง มีสภาพเป็นบ้านตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และเจ้าบ้าน ได้แจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเลขที่บ้าน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องกำหนดเลขที่บ้านและจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แก่ผู้แจ้งตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น รายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องปร กฎาคมสิ่งที่ส่งมาด้วยหมายเลข 4

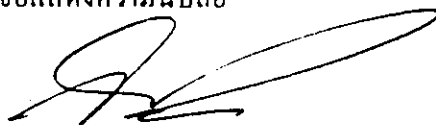
ข้อพิจารณา

เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ทำให้อีกหน่วยงานหนึ่งคือ การรถไฟฯ ได้รับผลกระทบและเป็นอุปสรรคในการพัฒนากิจการรถไฟฯ อันเป็นผลจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอเรียนหรือเพื่อการรถไฟฯ จะได้ปฏิบัติได้ถูกต้อง ดังนี้

1. กรณีสำนักงานทะเบียนราษฎร ขอทราบความเห็น ได้แย้งหรือคัดค้านมาเกี่ยวกับการรถไฟฯ เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้นุกรุกในเขตที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งการรถไฟฯ ได้ได้แย้งคัดค้านไปแล้ว ต่อมาได้มีการจัดทำเลขที่บ้านชั่วคราวให้กับผู้นุกรุกดังกล่าว จะเป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
2. หากเป็นการชอบด้วยกฎหมายการรถไฟฯ จะปฏิบัติอย่างไร และหากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังมีการออกเลขที่บ้านชั่วคราวเช่นนี้ การรถไฟฯ จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร เพราะผลที่ตามมา จะมีการอ้างเพื่อขอใช้ที่ดินของการรถไฟฯ ในการติดตั้งน้ำประปาและไฟฟ้า เป็นต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการข้างต้นด้วยจักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายสรารุช ธรรมศิริ)

ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับบ้านที่ปลูกโดยบุกรุกที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ ๑/๑๕๘๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองนครราชสีมา ได้รับคำร้องเรียนจากราษฎร จำนวนประมาณ ๑๐๐ หลังคาเรือน ที่ก่อสร้างบ้านพักอาศัยโดยบุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ เขตชุมชนสองข้างทางรถไฟ บริเวณสำนักงานป่าไม้เขตนครราชสีมาถึงซอยตรอกโรงต้ม ตำบลหนองไผ่ล้อม อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ขอให้กำหนดเลขที่บ้านพักอาศัย สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองนครราชสีมาจึงได้มีหนังสือสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวดังกล่าวจากการรถไฟฯ ซึ่งต่อมา การรถไฟฯ ได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านและขอให้ระงับการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวดังกล่าว แต่สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองนครราชสีมาก็ยังจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แก่ราษฎรในบริเวณดังกล่าว

การรถไฟฯ ได้รับหนังสือสอบถามความเห็นในทำนองเดียวกันจากสำนักงานทะเบียนราษฎรต่าง ๆ อีกหลายเรื่อง และการรถไฟฯ ได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านและขอให้ระงับการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวทุกกรณี แต่สำนักงานทะเบียนราษฎรเหล่านั้นก็ยังจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แก่ราษฎรตลอดมา การรถไฟฯ จึงสอบถามผู้อำนวยการทะเบียนกลางว่าการกำหนดเลขที่บ้านและการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายและระเบียบใด และยังมี การกำหนดเลขที่บ้านให้อีกต่อไปหรือไม่

สำนักทะเบียนกลางเห็นว่า พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ (๑) และมาตรา ๓๕ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครองในฐานะผู้อำนวยการทะเบียนกลางออกระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียนได้ โดยมีระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙ และข้อ ๒๐ รองรับกำหนดเลขที่บ้านและการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวสำหรับบ้านตามความหมายในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งปลูกสร้างในที่สาธารณะหรือโดยบุกรุกป่าสงวน หรือโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือกฎหมายอื่น ทั้งนี้ การกำหนดเลขประจำบ้านและการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวดังกล่าวเป็นการดำเนินการทางทะเบียนราษฎร ที่มุ่งเน้นในการควบคุมสถิติข้อมูลประชากรในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีบ้านและมีราษฎรอยู่อาศัยในบ้านตามความเป็นจริงเท่านั้น แต่หากหน่วยงานซึ่งดูแลรับผิดชอบหรือครอบครองที่ดินได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดฐานบุกรุกและบังคับให้รื้อถอนแล้ว เจ้าบ้านก็ต้องแจ้งการรื้อถอนต่อนายทะเบียนเพื่อจะได้ดำเนินการจำหน่ายทะเบียนบ้านต่อไป ดังนั้น กรณีที่ราษฎรปลูกบ้าน

โดยบุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ หากสิ่งปลูกสร้างมีสภาพเป็นบ้านตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และเจ้าบ้านได้แจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเลขที่บ้าน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนที่จะต้องกำหนดเลขที่บ้านและจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้แก่ผู้แจ้งตามกฎหมาย และระเบียบดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของสำนักทะเบียนกลางทำให้การรถไฟฯ ได้รับความกระทบและเป็นอุปสรรคในการพัฒนากิจการรถไฟให้เป็นไปตามกฎหมาย การรถไฟฯ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. กรณีสำนักงานทะเบียนราษฎรขอทราบความเห็นของการรถไฟฯ เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกที่ดินในเขตที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งการรถไฟฯ ได้โต้แย้งคัดค้านตลอดมา แต่ก็ยังมีการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับผู้บุกรุกนั้น การจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวดังกล่าวเป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. หากเป็นการชอบด้วยกฎหมาย การรถไฟฯ จะปฏิบัติอย่างไร และหากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีกรจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวอยู่ การรถไฟฯ จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร เพราะผลที่ตามมาจะมีการอ้างเพื่อขอใช้ที่ดินของการรถไฟฯ ในการติดตั้งน้ำประปาและไฟฟ้า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้ทุกบ้านต้องมีเลขประจำบ้าน และเจ้าบ้านมีหน้าที่ต้องขอเลขประจำบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สร้างบ้านเสร็จ และนายทะเบียนผู้รับแจ้งต้องออกเลขประจำบ้านให้แก่ผู้แจ้งภายในเจ็ดวันหรือสามสิบวัน แล้วแต่กรณี การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าบ้านย่อมมีโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗^๒ (๒) ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว การขอเลขประจำบ้านและการออกเลขประจำบ้าน

^๑ มาตรา ๓๔ ให้ทุกบ้านมีเลขประจำบ้าน บ้านใดยังไม่มีเลขประจำบ้านให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งเพื่อขอเลขประจำบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันสร้างบ้านเสร็จ

ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งกำหนดเลขประจำบ้านให้แก่ผู้แจ้งซึ่งมีบ้านอยู่ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นภายในเจ็ดวัน ถ้ามีบ้านอยู่นอกเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่นให้กำหนดเลขประจำบ้านภายในสามสิบวัน

ให้เจ้าบ้านติดเลขประจำบ้านไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ชัดแจ้ง

ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจะกำหนดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวตามระเบียบเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียนก็ได้

^๒ มาตรา ๔๗ ผู้ใด

(๑) ไม่มาตามที่นายทะเบียนเรียก ไม่ยอมชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงหลักฐาน หรือไม่ยอมให้นายทะเบียนเข้าไปสอบถามในบ้านตามมาตรา ๑๐

(มีต่อในเชิงอรรถหน้าถัดไป)

เป็นเรื่องที่ไม่มีผู้ใดหลีกเลี่ยงหรือใช้ดุลพินิจที่จะออกให้หรือไม่ออกให้ได้ และเมื่อพิจารณาคำนิยามคำว่า “บ้าน” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๓ แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายถึงสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยมีเจ้าบ้านครอบครองเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งทีสร้างขึ้นนั้นจะอยู่ ณ ที่ใด หรือผู้ปลูกสร้างจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำนิยามนั่นเองว่า แม้แต่เรือซึ่งจอดเป็นประจำ และใช้เป็นที่อยู่ประจำหรือยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำ ไม่ว่าจะจอดในที่ดินหรือน้ำที่เป็นของส่วนบุคคลหรือถนนสาธารณะหรือแม่น้ำลำคลองสาธารณะ ก็ล้วนตกอยู่ในความหมายของ “บ้าน” และต้องมีเลขประจำบ้านตามมาตรา ๓๔ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ การที่มาตรา ๓๔ วรรคสี่ ให้อำนาจนายทะเบียนกลางมีอำนาจออกกระเบียนกำหนดให้มีทะเบียนบ้านชั่วคราวเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบทางทะเบียนนั้น ย่อมเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ออกเลขประจำบ้านให้ในทุกกรณี

การที่สำนักทะเบียนราษฎรมีหนังสือสอบถามไปยังการรถไฟฯ ว่าจะคัดค้านการออกเลขประจำบ้านหรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นเพียงการประสานงานและตรวจสอบว่านายทะเบียนควรจะออกเลขประจำบ้านถาวรหรือเลขประจำบ้านชั่วคราวให้ตามระเบียบที่นายทะเบียนกลางกำหนดไว้ ทั้งยังเป็นความร่วมมือในการแจ้งให้การรถไฟฯ ทราบถึงการบุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ อีกด้วย หากการรถไฟฯ ยังสงวนและรักษาที่ดินของตนเช่นวิญญูชนพึงกระทำ ก็จักได้ไปดำเนินการตามสิทธิและอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป การโต้แย้งคัดค้านการออกเลขประจำบ้านของการรถไฟฯ ไม่มีผลเป็นการยกเว้นหน้าที่ในการขอและออกเลขประจำบ้านของเจ้าบ้านและนายทะเบียนแต่อย่างใด การออกเลขประจำบ้านของนายทะเบียนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่การออกเลขประจำบ้านของนายทะเบียนเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งการทะเบียนราษฎร โดยมีได้เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของหรือสิทธิครอบครองในสถานที่อันเป็นที่ตั้งบ้านหรือแม้แต่ตัวบ้านเอง ดังนั้น แม้จะได้มีการออกเลขประจำบ้านให้แก่ราษฎรผู้ร้องขอแล้ว ก็หากกระทบกระเทือนสิทธิของการรถไฟฯ ในเรื่องกรรมสิทธิ์แต่ประการใดไม่ อาจมีการกระทบอยู่บ้างก็แต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การรถไฟฯ ผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของการรถไฟฯ ที่อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดมีขึ้นกับการรถไฟฯ อันเนื่องมาจากการบุกรุกของราษฎรดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่

(ต่อจากเชิงอรรถในหน้าที่แล้ว)

(๒) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๓ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒

(๓) ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ หรือ

(๔) ไม่ยอมให้นายทะเบียนเข้าไปในบ้านเพื่อสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร ไม่ยอมชี้แจงหรือตอบคำถาม หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อตามมาตรา ๔๔

ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บ้าน” หมายความว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครองและให้หมายความรวมถึงแพ หรือเรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ หรือสถานที่หรือยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำได้ด้วย

ที่เกี่ยวข้องเมื่อได้รับทราบถึงการบุกรุกแล้วมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ของตนก็อาจต้อง
รับผิดชอบตามกฎหมายต่อไปได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๕