



## ปัญหาที่จะทำการวิจัย

สภาพของปัญหา ในประเทศไทยนั้น คุณเหมือนจะไม่มีกฎหมายใดเลยที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับอายุตลอด ๒๔ ชั่วโมง เท่ากับกฎหมายการทะเบียนราษฎร ทั้งนี้ เพราะกฎหมายดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่ออกจากครรภ์มารดา ไม่ว่าเด็กจะมีชีวิตอยู่หรือไม่ก็ตาม จะต้องมีการแจ้งเกิดไว้ และเมื่อตายไปแล้วก็ต้องมีการแจ้งตายด้วย และในระหว่างที่ยังมีชีวิตอยู่ก็จะต้องมีความสัมพันธ์กับงานทะเบียนราษฎรอยู่ตลอดเวลา เช่น การขอตั้งชื่อบุตร การแจ้งการย้ายที่อยู่ การขอคัดสำเนาทะเบียนบ้านเพื่อใช้ติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ การแจ้งรับงานหรือปลูกสร้างบ้านใหม่ การขอเลขหมายประจำบ้าน เป็นต้น

แต่เดิมนั้น ความสำคัญของงานทะเบียนราษฎรซึ่งได้มีการจัดทำขึ้นนั้น ก็เพื่อใช้สำหรับเกณฑ์ทหารไว้ป้องกันประเทศเมื่อเวลาเกิดศึกสงคราม และเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษี ต่อมาความสำคัญของงานทะเบียนราษฎรได้เพิ่มมากขึ้น และหลังจากที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๕๕ ทั่วประเทศแล้ว อาจแยกความสำคัญของงานทะเบียนราษฎรได้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ความสำคัญเกี่ยวกับทางราชการ ข้อมูลแรกคือ สถิติจำนวนราษฎรที่ได้จากงานทะเบียนราษฎร จะเป็นข้อมูลที่จะช่วยในการพัฒนาประเทศทุกสาขาไม่ว่าทาง เศรษฐกิจหรือสังคม การศึกษา ภาวะการทำงาน การจัดการบริการสาธารณสุขของรัฐ

ประการที่สอง ความสำคัญเกี่ยวกับประชาชน เอกสารทางการทะเบียนราษฎรเป็นเอกสารทางกฎหมายที่สามารถใช้ เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ เป็นเอกสารที่แสดงคุณสมบัติบางประการของบุคคล เช่น สัญชาติ อายุ เพศ ซึ่งจะนำไปใช้ประกอบหลักฐานในการแสดงสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ในการเข้ารับการศึกษาหรือเข้ารับราชการไม่ว่าทางทหารหรือพลเรือน ฯลฯ

ต่อมาเมื่อสถานการณ์ของประเทศต่าง ๆ รอบบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม กัมพูชา ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ ทำให้ประชาชนของประเทศเหล่านั้นพากันอพยพหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และยากแก่การที่จะป้องกันมิให้หลบหนีเข้ามาได้

บางรายเข้ามาแล้วก็ไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อรับการควบคุมในศูนย์รับผู้อพยพ แต่ก็มีอีกจำนวน  
 มากที่ไม่ยอมรายงานตัว หลบซ่อนกระจายอยู่ทั่ว ๆ ไป และยากแก่การสืบสวนติดตามจับกุม ซึ่งผู้  
 อพยพเหล่านี้ก็มีจุดประสงค์แตกต่างกัน อารมณ์ได้ว่า ในจำนวนผู้อพยพเหล่านี้จะมีทั้งผู้ที่ต้อง  
 การเข้ามาเพื่อแทรกซึม บ่อนทำลาย ก่อกวน เพื่อผลทางเศรษฐกิจและการเมือง และผู้ที่คิดจะตั้ง  
 หลักแหล่งอยู่ในประเทศต่อไป จึงได้คิดที่จะพยายามสร้างหลักฐานเท็จ บางครั้งจะร่วมมือกับ  
 เจ้าหน้าที่ทำการทุจริตปลอมแปลง เอกสาร โดยเฉพาะเอกสารทางการทะเบียนราษฎร เพราะเป็น  
 เอกสารที่แสดงสิทธิและกำหนดฐานะความเป็นคนไทยชั้นพื้นฐาน สามารถที่จะนำไปใช้สิทธิอ้างอิง  
 เพื่อพิสูจน์สัญชาติได้ เช่น หลักฐานทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด (สูติบัตร) เป็นต้น จึงจะเห็นได้  
 จากการรายงานของกองตรวจคนเข้าเมือง และศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ  
 กรมตำรวจแจ้งว่า ในการจับกุมดำเนินคดีกับคนต่างด้าวในข้อหาว่าหลบหนีเข้าเมือง ผู้ต้องหาส่วน  
 มากมีเอกสารทางราชการอันแสดงว่าเป็นคนสัญชาติไทย ใช้เป็นหลักฐานต่อสู้คดีว่าเป็นผู้มีสัญชาติ  
 ไทย ซึ่งได้แก่ทะเบียนบ้าน และสูติบัตร ค้าย เหตุดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ตระหนักถึง  
 ความสำคัญของงานทะเบียนราษฎรมากขึ้น โดยสั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สนใจปฏิบัติ  
 งานในหน้าที่ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียนการ และหนังสือสั่งการโดยเคร่งครัด ตลอดจนการ  
 เก็บรักษาแบบพิมพ์ให้เก็บในตู้ใส่กุญแจ การเบิกจ่ายแบบพิมพ์ให้ทำบัญชีและให้ผู้รับแบบพิมพ์ลงนาม  
 เป็นหลักฐาน และติดตามตรวจสอบปริมาณการใช้แบบพิมพ์โดยใกล้ชิด แต่เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน  
 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานค่านก ระทะเบียนราษฎร ส่วนมากมิได้ปฏิบัติตามที่กระทรวง  
 มหาดไทยสั่งการมา ประกอบกับผู้บังคับบัญชาผู้รับผิดชอบของสำนักทะเบียนนางงามมิได้เห็นความ  
 สำคัญและไม่สนใจงานทะเบียนราษฎร ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยปฏิบัติงานไปตามลำพัง เมื่อ  
 เจ้าหน้าที่หารู้ก็ไม่ได้ให้คำแนะนำในทางที่ถูกที่ควร ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหมกมุ่นใจเป็น  
 เหตุให้งานทะเบียนราษฎรบกพร่องและจากการปล่อยปละละเลยในเรื่องนี้ อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่ง  
 ที่ทำให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองใช้แบบพิมพ์ทางทะเบียนราษฎรทำหลักฐานปลอม เป็นคนสัญชาติ  
 ไทย และอาจได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้ไม่สุจริตบางคน ซึ่งจะมีผลต่อความมั่นคงและปลอดภัย  
 ของประเทศชาติเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ จะพบว่าอัตราค่าลงของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานแต่ละสำนัก

ทะเบียนต่าง ๆ ไม่เพียงพอ และสำนักทะเบียนในต่างจังหวัดนั้น นอกจากจะต้องรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบงานทะเบียนอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งไม่เพียงเท่านั้น จากกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบขั้นตอนที่ได้สั่งการมาได้ อาจเนื่องมาจากกฎระเบียบที่ทางราชการสั่งการมามีมากเกินไปไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่ควร จากสภาพความเป็นจริงในขณะนี้ จะพบว่าประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากทางราชการในแต่ละเรื่อง ส่วนใหญ่จะต้องไปติดต่อที่อำเภอ หรือเขตไม่ต่ำกว่าสองครั้ง โดยไปครั้งแรกจะไปขอคำแนะนำก่อนว่าเรื่องอย่างนี้จะต้องทำอะไร ต้องหาพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคลมาประกอบ เป็นหลักฐานประการใดบ้าง เมื่อได้รับคำแนะนำแล้วจึงกลับไปหาพยานหลักฐานนำมาให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง เรื่องดังกล่าวจึงจะแล้วเสร็จ

เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า นอกจากกฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรที่ได้สั่งการมาให้ถือปฏิบัติมากเกินไป และทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานแล้ว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่สนใจและเห็นความสำคัญของงานทะเบียนราษฎร ไม่ศึกษาอ่านระเบียบ หนังสือสั่งการ แต่ได้ปฏิบัติงานไปตามที่ได้เคยกระทำมาต่อเนื่องกันมากกว่าที่จะมีการค้นหาศึกษาอ่านระเบียบหนังสือสั่งการมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ประกอบกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการก็ขาดความสนใจในกฎหมายเรื่องการทะเบียนราษฎร เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่จะต้องไปอำเภอ หรือเขตมากกว่าหนึ่งครั้ง และเกิดการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาหาข้อบกพร่อง อุปสรรคของการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการได้รวดเร็วให้กับประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ศึกษาอ่านระเบียบ กฎหมายแล้วจะทำให้งานทะเบียนราษฎรขาดประสิทธิภาพ เกิดข้อบกพร่องและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชาติ

#### วัตถุประสงค์และขอบเขต

ในการศึกษาเรื่อง "การบริหารงานทะเบียนราษฎร" นี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ คือ ต้องการศึกษเปรียบเทียบการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรของเจ้าหน้าที่

ในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เพื่อหาข้อบกพร่อง อุปสรรค ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ปัญหา และช่องว่างของกฎหมายที่ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ง่าย รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปริญญามหาบัณฑิตแล้ว การศึกษาเรื่อง "การบริหารงานทะเบียนราษฎร" นั้น เมื่อทราบข้อบกพร่องและอุปสรรคของการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรแล้ว จะได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการในอันที่จะเป็นข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง และอาจจะใช้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวอีกด้วย

### สมมุติฐาน และวิธีการศึกษา

สมมุติฐานในการศึกษาเรื่องนี้ คือ ระบบการบริหารงานทะเบียนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ควรจะได้มีการปรับปรุงเสียใหม่

#### ก. ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ จะพบว่า

๑. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานทะเบียนส่วนใหญ่ ไม่ชอบปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร เพราะ

— งานทะเบียนเป็นงานที่มีความรับผิดชอบสูง และเป็นงานที่เสี่ยงต่อวินัยและความผิดทางอาญา

— ลักษณะของงานทะเบียน เป็นงานที่น่าเบื่อหน่าย เพราะมีระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากเกินไป

๒. เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่สนใจศึกษา ขานระเบียบ กฎหมาย หรือหนังสือสั่งการ เพราะ

— ระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรมีมากเกินไป

— เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานตามความเคยชินมากกว่า

๓. เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีน้อย ไม่เพียงพอปริมาณงาน

ข. ปัญหาเรื่องระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการ จะพบว่า ระเบียบ กฎหมาย หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๑. ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่รัดกุม ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๒. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๘๕ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เขียนไว้ไม่ชัดเจน มีช่องโหว่ หรือมีข้อความคลุมเครือ ทำให้เกิดความได้หลายนัย เปิดโอกาสให้ประชาชนฝ่าฝืนกฎหมายได้ และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ทุจริตเรียกร้องผลประโยชน์ได้ด้วย

๓. การเปรียบเทียบปรับ ยังไม่เหมาะสม ทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

ค. ปัญหาเรื่องการจัดเก็บเอกสารและแบบพิมพ์ จะพบว่าแบบการจัดเก็บเอกสารของสำนักทะเบียนต่าง ๆ มีปัญหามาก คือ

๑. สำนักทะเบียนส่วนใหญ่จะขาดวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บ และระบบการจัดเก็บเอกสารบกพร่อง เป็นผลให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงาน

๒. เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะไม่เห็นความสำคัญของการจัดเก็บเอกสารทางการทะเบียนในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลในการประกอบการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น ๒ วิธี คือ

๑. จะใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ( Documentary ) ซึ่งเป็นการค้นคว้าจากตำรา เอกสารและหนังสือต่าง ๆ จากกองทะเบียน กรมการปกครอง กองปกครอง และทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สยามจกหมาย เหตุ หอสมุดแห่งชาติในคานประวัติศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการปฏิบัติงานคานการทะเบียนราษฎร ตลอดจนข้อเข้ยเมทความต่าง ๆ ที่ค้นหาได้จากห้องสมุดทั่วไป และสามารถใช้ประกอบการศึกษาได้

๒. จะใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม ( Questionnaires ) โดยทำการศึกษาในลักษณะของ Field Research สร้างแบบสอบถามเพื่อต้องการทราบทัศนคติของข้าราชการที่ปฏิบัติงานคานทะเบียนราษฎรว่ามีทัศนคติอย่างไร การจัดสถานที่ทำงานเพื่อจะได้มีการปรับปรุง

ให้เหมาะสม โดยนำมาประกอบเป็นข้อมูลสร้างความสมบูรณ์ให้กับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แต่เนื่องด้วย การศึกษาวิจัยนี้มีเวลาและทุนจำกัดเหตุผลที่เลือกศึกษาทั้งสองแห่งก็เพราะต้องการให้เห็นความแตกต่างในการปฏิบัติงาน และทัศนคติของข้าราชการในเขตกรุงเทพมหานคร และนอกเขตกรุงเทพมหานครว่ามีทัศนคติอย่างไร โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างจากอำเภอทั้งหมดในประเทศและเขต ๒๔ เขต ในกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เขียนประกอบในส่วนที่เป็นปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งวิเคราะห์และสรุปข้อเสนอแนะ

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

จะใช้ทฤษฎีการบริหารงาน การปรับปรุงงาน ในการศึกษา และวิเคราะห์

### การเสนอเรื่อง

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้เสนอเรื่องแบบพรรณนาความ (Descriptive) และแบบวิเคราะห์ (Analysis) ควบคู่กันไป โดยมีลำดับขั้นตอนการเสนอเรื่องแต่ละบท ดังนี้ บทนำ จะกล่าวถึงเค้าโครงทั่วไปของวิทยานิพนธ์ เช่น สภาพของปัญหา โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของงานทะเบียนราษฎร และปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าว วัตถุประสงค์ และขอบเขตในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สมมติฐานและวิธีการศึกษา ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง การเสนอเรื่องขั้นตอน และบท

บทที่ ๑ จะกล่าวถึงลักษณะของงานทะเบียนทั่ว ๆ ไป วัตถุประสงค์ของงานทะเบียน และงานทะเบียนทั้ง ๑๓ ประเภท คือ ทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนชื่อ สกุล ทะเบียนมัสยิด ทะเบียนมูลนิธิ ทะเบียนศาลเจ้า ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนนิติกรรม ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนทะเบียนทะเบียน ทะเบียนอาชญากรรม ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยจะกล่าวถึงทะเบียนแต่ละประเภทว่ามีลักษณะอย่างไร พร้อมทั้งประโยชน์และความสำคัญของงานทะเบียนพอสังเขป

บทที่ ๒ จะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดในการบริหารงาน กระบวนการบริหารงาน ซึ่งจะกล่าวถึงการวางแผนงาน การจัดองค์การ (โครงสร้างของสำนักงาน) การจัดอัตรากำลัง

ต่าง ๆ จนกระทั่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขความประกาศ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๔ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ได้บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

บทที่ ๔ จะกล่าวถึงจัดโครงสร้างของสำนักงานทะเบียนและกระบวนการบริหารงาน  
และวิธีการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ซึ่งจะได้กล่าวถึงขั้นตอนการแจ้ง เกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่  
การขอแก้รายการที่ผิดหลากหลาย การแจ้งบุคคลตกสำรวจ การชดเชย และรับรองสำเนาทะเบียนบ้าน  
ที่ได้มีการจัดทำอยู่

บทที่ ๕ จะกล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม

บทที่ ๖ บทสรุป และข้อเสนอแนะ.