

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนในการป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเขตของกรุงเทพมหานคร” ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาสภาพการณ์ รวมทั้งปัญหาอุปสรรค โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยจะนำเสนอดังต่อไปนี้

#### 1. แนวคิดและทฤษฎี

- ปัญหาอุปสรรค
- แนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมโดยการบังคับใช้กฎหมาย
- แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม
- ทฤษฎีการเลือก (Choice theory)
- ทฤษฎีการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence theory)
- ทฤษฎีสภาวะไร้กฎเกณฑ์ (Theory of anomie)
- สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเขตของกรุงเทพมหานคร

#### 2. การทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

- ความสำคัญของงานทะเบียน
- สภาพปัญหาการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน
- มาตรการลงโทษผู้กระทำทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน
- รูปแบบการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน
- มาตรการตรวจสอบและป้องปรามการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัว

ประชาชน

#### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 1. แนวคิดและทฤษฎี

### ปัญหาอุปสรรค

ปัญหาอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนในการป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน แบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านบุคลากร สืบเนื่องจากนโยบายการจัดสรรกำลังคนของกรุงเทพมหานครที่ไม่เหมาะสม ทำให้จำนวนบุคลากรของสำนักงานเขตไม่เพียงพอ โดยเฉพาะฝ่ายทะเบียนซึ่งเป็นด้านหน้าที่มีประชาชนมาติดต่อรับบริการจำนวนมาก และปัจจุบันมีการขยายระบบการให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ทุกสำนักทะเบียนทั่วประเทศ การปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตก็ยังมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นเพราะเพราะนอกจากต้องให้บริการประชาชนภายในพื้นที่เขตแล้วยังต้องให้บริการแก่ประชากรนอกพื้นที่และประชากรแฝงด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเครียดเพราะต้องรับภาระมากจนเกินขีดความสามารถ การปฏิบัติงานเกิดความบกพร่องโดยไม่ได้มีเจตนา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นโอกาสให้ผู้มีเจตนาทุจริตกระทำความผิดได้

2. ด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ปฏิบัติงานอยู่ที่ฝ่ายทะเบียนไม่ทันสมัยและไม่เพียงพอ เพราะบางอย่างใช้มาตั้งแต่กรุงเทพมหานครนำระบบคอมพิวเตอร์มาให้บริการด้านการทะเบียนเมื่อปี 2539 ทำให้ระบบการให้บริการค้าง (Hang) อยู่บ่อยครั้ง เกิดความล่าช้าในการให้บริการ ประชาชนต้องรอคอยเป็นเวลานาน ควรมีการจัดซื้ออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตเพิ่มเติม เช่น เครื่องเก็บลายพิมพ์นิ้วมือหรือการติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด

3. ด้านการบริหาร ผู้บริหารมักให้ความสำคัญในเรื่องการให้บริการประชาชน โดยมุ่งเน้นความพึงพอใจของผู้มารับบริการเป็นหลัก จึงต้องทำให้เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีการนำมาตรการเชิงรุกมาใช้ เช่น การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การบริการโดยไม่พักเที่ยง การบริการนอกเวลาราชการ ซึ่งบางครั้งก็เกิดปัญหากับเจ้าหน้าที่เพราะเอกสารด้านการทะเบียนเป็นเอกสารสำคัญการจัดทำต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ การเร่งรัดจนเกินไปอาจเกิดความผิดพลาดหรือเป็นโอกาสให้เกิดการกระทำทุจริตได้

4. ด้านกฎหมายและระเบียบ นอกจากพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

ด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นต้น การที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบหลายฉบับ มีขั้นตอนมากทำให้เกิดความยุ่งยากในการให้บริการ ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก และเกิดความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีเรื่องอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตที่กฎหมายระเบียบเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้มาก ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และเกิดความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานได้เช่นกัน

5. ด้านขวัญและกำลังใจ การที่ฝ่ายทะเบียนเป็นด่านหน้าในการให้บริการของสำนักงานเขตแต่มีปัญหาเรื่องอัตรากำลังไม่เพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับภาระในการบริการหนักมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดความผิดพลาดหรือบกพร่องโดยไม่เจตนา แต่มักจะถูกมองว่ามีเจตนาทุจริต ถูกตั้งกรรมการสอบสวน ถูกลงโทษทางวินัย เกิดความท้อถอยในการปฏิบัติงาน และขาดโอกาสที่จะก้าวหน้าในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

6. ด้านการประสานงาน ด้วยเหตุที่การป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง สำนักทะเบียนอำเภอ สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขต กรมการกงสุล สถานีตำรวจตั้งนั้น หากหน่วยงานดังกล่าวมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูล การตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนการติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีอย่างจริงจัง ก็อาจทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำการทุจริตเกิดการยับยั้ง แต่ปัจจุบันการประสานงานยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงน่าจะมีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบในเรื่องนี้

กล่าวโดยสรุป การป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพในจำนวนที่พอใช้ในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญในการจัดทำเอกสารด้านการทะเบียนไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องความพึงพอใจของผู้มารับบริการเท่านั้น ความผิดพลาดจากการปฏิบัติงานย่อมเกิดขึ้นได้ ไม่ควรมองว่าเป็นการทุจริตเพราะทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานต่อไป การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## แนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมโดยการบังคับใช้กฎหมาย

สำนักดั้งเดิม (Classical School) เป็นสำนักที่ถือกำเนิดขึ้นมาในศตวรรษที่ 18 เพื่อจะต่อต้านกับความป่าเถื่อนและความไม่แน่นอนของระบบกฎหมายและการลงโทษในสมัยนั้น โดยสำนักนี้ได้เสนอแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายและการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำผิดเพื่อให้เกิดความยุติธรรม จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปกฎหมายที่มีมนุษยธรรม และแน่นอนมากยิ่งขึ้น

แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่เน้นในเรื่องการใช้กฎหมาย และการลงโทษนั้น เป็นแนวทางที่มาจากความเชื่อของสำนักความคิดทางอาญาวิทยาสำนักคลาสสิก ที่เชื่อว่าคนทำผิดเพราะไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายหรือการลงโทษ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือมีโทษที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำผิด ทำให้โทษและกฎหมายไม่มีผลในการข่มขู่ยับยั้งจึงทำให้ผู้กระทำผิดกล้าเสี่ยงที่จะทำผิด เพราะมนุษย์มีเจตจำนงเสรี (Free Will) คือมีเหตุผลที่จะคิดไตร่ตรองถึงผลดีผลเสียจากการกระทำผิดของตน หากทำแล้วคุ้มค่างก็จะเลือกทำ หากไม่คุ้มค่างก็จะไม่ทำ ดังนั้น หากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพก็เท่ากับทำให้โอกาสที่จะทำให้อาจได้รับผลประโยชน์จากการกระทำผิดมีมากกว่าโอกาสที่จะถูกจับกุมลงโทษ มนุษย์ก็เลือกทำผิดโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย ดังนั้น การป้องกันอาชญากรรมตามแนวทางนี้จึงต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผลในการข่มขู่ยับยั้งให้คนที่คิดจะทำผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเสี่ยงที่จะกระทำผิด

วิธีการในการที่จะให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพก็โดยผ่านการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์จะต้องประสานงานกันในการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาคและการมีโทษที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายนั้น จึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด

ปัญหาการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนนั้น วิธีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดของสำนักอาญาวิทยาแบบดั้งเดิมจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีความแน่นอน รวดเร็ว และมีโทษที่เหมาะสมจึงจะมีผลในการข่มขู่ยับยั้งให้เกิดความเกรงกลัว แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาและ

อุปสรรคอีกหลายประการ เนื่องจากยังมีปัจจัยที่ทำให้การจัดการแก้ปัญหาดังกล่าวยังขาดประสิทธิภาพ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของฝ่ายทะเบียนไม่เพียงพอ บทลงโทษที่ไม่รุนแรง

### แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม

ในสังคมย่อมประกอบด้วยคนดีและคนไม่ดีปะปนกัน คนไม่ดีจะเป็นผู้ที่จะเมิดกฎหมายของสังคม ทำให้สังคมวุ่นวาย เกิดความไม่เรียบร้อย และไม่มีความสุข ฉะนั้นการทำให้สังคมเกิดความสงบสุขได้นั้น คงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดีเพราะการทำเช่นนั้นทำได้ยากมาก คงไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้สิ่งสำคัญอันหนึ่งที่ต้องริบดำเนินการคือต้องควบคุมมิให้คนไม่ดีได้กระทำความผิด นั่นคือการควบคุมอาชญากรรมให้อยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้

การควบคุมอาชญากรรมในสังคมให้ลดลงนั้น มีการกระทำสำคัญอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1. การป้องกัน (Prevention) คือ การปกป้องระมัดระวังมิให้สุจริตชนละเมิดกฎหมายอาญาหรือดูแลมิให้คนชั่วมีโอกาสกระทำความผิดเพิ่มขึ้น

2. การปราบปราม (Suppression) คือ การจัดการกับผู้กระทำผิดซึ่งเป็นภัยและทำลายความสุขของสังคม โดยอาจจะจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษจำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สินหรือทำลายล้างให้หมดไปด้วยการประหารชีวิตก็ได้ตามแต่อัตราโทษที่เหมาะสมกับลักษณะความผิด อันมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) ยับยั้ง (Deterrence) และเหนี่ยวรั้งบุคคล (Restraint) มิให้กระทำความผิดได้อีกทางหนึ่ง

3. การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation) คือ การอบรมจิตใจผู้กระทำความผิดมิให้หวนไปกระทำผิดซ้ำอีก ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงความประพฤติของผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีต่อสังคมต่อไป (อรรถนพ ชูบำรุง, 2527, น. 1)

### ทฤษฎีการเลือก (Choice theory)

ซีซาร์ เบกกาเรีย (Cesare Beccaria) ผู้ก่อตั้งสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิมให้คำนิยามของคนว่าเป็นผู้ที่ยึดหลักสิทธิผลประโยชน์ เป็นคนที่เห็นแก่ตัว และมองตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการลงโทษมาเป็นตัวสกัดให้เกิดความกลัวต่อความผิดที่คิดจะทำ ส่วนทฤษฎีการเลือกมองว่า คนจะละเมิดกฎหมายเมื่อได้ตัดสินใจเสีย เมื่อทบทวนแล้วทั้งด้านปัจจัยส่วน

บุคคลและปัจจัยด้านสถานการณ์ ดังนั้นก่อนที่จะเลือกทำผิดอาชญากรผู้ใช้เหตุผล (reasoning criminal) ได้ประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดด้วยการพิจารณาไตร่ตรองแล้ว และคาดคะเนถึงโทษสถานหนักที่จะได้รับ โดยใช้ค่านิยมของอาชญากรเรื่อง “กล้าได้ กล้าเสีย” เมื่อได้ทบทวนด้วยเหตุผลต่าง ๆ แล้ว จึงจะตัดสินใจที่จะประกอบอาชญากรรมตามประเภทที่ต้องการ โดยมีการชั่งน้ำหนักการกระทำและผลที่จะเกิดขึ้น การชั่งน้ำหนักดังกล่าวอาชญากรอาจเล็งลึกซึ้งที่คิดจะทำผิดก็ได้ ถ้าผล (ถ้าถูกจับได้) การลงโทษจะรุนแรง พิจารณาแล้วได้ไม่คุ้มเสีย (สุดสงวน สุธีสร, 2547, น. 62-63)

### ทฤษฎีการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence theory)

ทฤษฎีการข่มขู่ยับยั้งมองว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายและระบบยุติธรรมมีไว้เพื่อข่มขู่ (threat) การข่มขู่สามารถยับยั้งผู้ละเมิดกฎหมายให้เกิดความกลัวได้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การข่มขู่ยับยั้งทั่วไป (general deterrence) ลักษณะการข่มขู่นี้ หมายถึง สถิติอาชญากรรมสามารถจะควบคุมได้โดยมีการลงโทษที่แน่นอน โทษจะเป็นเสมือนเครื่องมือในการขู่ทำให้คนเกิดความกลัว ไม่กล้าจะทำผิดหรือละเมิดกฎหมาย การข่มขู่จะใช้ได้ต่อเมื่อโทษนั้นเข้มงวดรุนแรง (severity) แน่นนอน (certainty) และรวดเร็ว (speech of legal sanctions) นอกจากนี้ผู้กระทำผิดถ้าถูกจับได้จะเกิดความอาย (shame) และขายหน้า (humiliation) ดังนั้น ความกลัวอายและขายหน้าจึงมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิด

ปัจจัยที่ทำให้การข่มขู่ได้ผลจากการอับอายและการขายหน้า คือ

1. อายตัวเองที่ได้ละเมิดกฎระเบียบ
2. อายถ้าสาธารณชนได้รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น สาธารณชนจะลบหลู่และอับอายแก่สังคม

อย่างยิ่ง

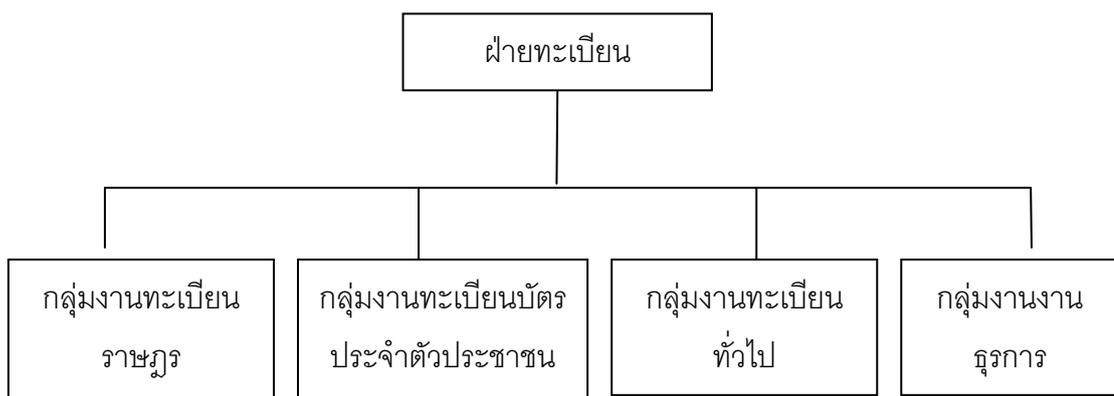
2. การข่มขู่ยับยั้งเฉพาะราย (specific deterrence) จะเกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นผู้กระทำผิดโดยตรง วิธีการลงโทษต้องสามารถทำให้เกิดความหยาบช้าและไม่ทำซ้ำอีก (สุดสงวน สุธีสร, 2547, น. 65)

### ทฤษฎีสภาวะไร้กฎเกณฑ์ (Theory of anomie)

อีมิล เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) เป็นผู้บัญญัติศัพท์คำว่า “Anomie” หมายความว่าสภาวะที่กฎเกณฑ์ของสังคมอยู่ในสภาพที่ไร้ความหมายต่อประชาชน เป็นเหตุให้ไม่สามารถเป็นกลไกควบคุมทางสังคมได้ต่อไป ซึ่งสภาวะเช่นนี้ในสังคมจะมีอาชญากรรมเกิดขึ้นมาก เดอร์ไคม์มีแนวความคิดว่า พฤติกรรมอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ปกติของสังคม เนื่องจากมนุษย์มีความต้องการที่ไม่มีขอบเขตและไร้ขีดจำกัด ซึ่งในภาวะปกติของสังคมจะมีกฎหมายหรือระเบียบเป็นกลไกควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม ตราบเท่าที่สังคมไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกินไป อาชญากรรมก็จะเกิดขึ้นในลักษณะที่สังคมหรือบุคคลในสังคมยอมรับหรือทนได้ ในทางตรงกันข้ามหากสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กฎระเบียบที่มีอยู่ก็จะไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมความต้องการของบุคคลได้อีกต่อไป เป็นเหตุให้สังคมอยู่ในสภาพที่ไร้กฎเกณฑ์ ซึ่งเรียกว่า “Anomie” และนำไปสู่ปรากฏการณ์อาชญากรรมที่มากจนสังคมไม่อาจมีสภาพปกติสุขได้ ปรากฏการณ์นี้จะเป็นเพียงชั่วคราวหนึ่ง หลังจากนั้นเมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสังคมเข้าสู่ภาวะปกติ สภาพที่ไร้กฎเกณฑ์ก็จะหมดไป (พรชัย ชันดี และคณะ, 2543, น. 89-92)

### สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตของกรุงเทพมหานคร

#### โครงสร้างสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตของกรุงเทพมหานคร



ฝ่ายทะเบียนมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนทั่วไป การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายทะเบียนแบ่งกลุ่มงานภายในออกเป็น 4 กลุ่มงานประกอบด้วย

1. กลุ่มงานทะเบียนราษฎร ดำเนินการเกี่ยวกับ
  - 1.1 การรับแจ้งเกี่ยวกับบ้าน เช่น การขอมีบ้านเลขที่และการรื้อบ้าน
  - 1.2 การจัดทำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน
  - 1.3 การแจ้งการเกิด
  - 1.4 การแจ้งการตาย
  - 1.5 การแจ้งย้ายเข้า
  - 1.6 การแจ้งย้ายออก
  - 1.7 การแจ้งย้ายปลายทาง
  - 1.8 การออกใบแทนใบแจ้งการย้าย
  - 1.9 การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีต่าง ๆ
  - 1.10 การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน
  - 1.11 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎร
  - 1.12 การคัดและรับรองสำเนารายการทะเบียนราษฎร
2. กลุ่มงานบัตรประจำตัวประชาชนดำเนินการเกี่ยวกับการขอมีบัตร
  - 2.1 กรณีขอมีบัตรครั้งแรก
  - 2.2 กรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน
  - 2.3 กรณีได้/กลับคืนสัญชาติไทย
  - 2.4 กรณีพ้นสภาพได้รับการยกเว้น
  - 2.5 กรณีเป็นบุคคลได้รับการยกเว้น
  - 2.6 กรณีบัตรหมดอายุ
  - 2.7 กรณีบัตรหายหรือบัตรถูกทำลาย
  - 2.8 กรณีบัตรชำรุดในสาระสำคัญ
  - 2.9 กรณีเปลี่ยนชื่อตัวและหรือชื่อสกุล
  - 2.10 กรณีเปลี่ยนที่อยู่

2.11 การขอตรวจคัดและรับรองสำเนารายการเกี่ยวกับบัตร

3. กลุ่มงานทะเบียนทั่วไปดำเนินการเกี่ยวกับ

3.1 การจดทะเบียนครอบครัว

3.1.1 การจดทะเบียนสมรส

3.1.1.1 การจดทะเบียนสมรสที่สำนักงานเขต

3.1.1.2 การจดทะเบียนสมรสนอกสำนักงานเขต

3.1.2 การจดทะเบียนหย่า

3.1.2.1 การจดทะเบียนหย่าโดยความยินยอมในสำนักทะเบียนเดียวกัน

3.1.2.2 การจดทะเบียนหย่าโดยความยินยอมต่างสำนักทะเบียน

3.1.2.3 การจดทะเบียนหย่าโดยคำพิพากษาของศาล

3.1.3 การจดทะเบียนรับรองบุตร

3.1.3.1 การจดทะเบียนรับรองบุตรในสำนักทะเบียน

3.1.3.2 การจดทะเบียนรับรองบุตรนอกสำนักทะเบียน

3.1.3.3 การจดทะเบียนรับรองบุตรโดยคำพิพากษาของศาล

3.1.4 การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม

3.1.5 การจดทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม

3.1.5.1 การจดทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรมโดยความตกลง

3.1.5.2 การจดทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรมโดยคำพิพากษาของศาล

3.1.6 การบันทึกฐานะแห่งครอบครัว

3.1.7 การบันทึกเพิ่มเติมในทะเบียนครอบครัว

3.2 ทะเบียนชื่อตัว-ชื่อสกุล

3.2.1 การขอเปลี่ยนชื่อตัว

3.2.2 การขอตั้งชื่อสกุล

3.2.3 การขอร่วมใช้ชื่อสกุล

3.2.4 การใช้ชื่อสกุลบุตร

3.2.5 การออกไปแทนการจดทะเบียนชื่อบุคคลประเภทต่าง ๆ

4. กลุ่มงานธุรการดำเนินการเกี่ยวกับ

4.1 ลงทะเบียนรับ-ส่งหนังสือ ร่างตอบโต้หนังสือราชการตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ ของฝ่ายทะเบียน

- 4.2 จัดเก็บหนังสือสั่งการระเบียบและหนังสือราชการต่าง ๆ ของฝ่ายทะเบียน
- 4.3 จัดทำรายงานการประชุมในฝ่ายทะเบียน
- 4.4 จัดทำแผนการปฏิบัติงานนอกเวลา พร้อมอนุมัติขอเบิกจ่ายเงิน

## 2. การทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

### ความสำคัญของงานทะเบียน

ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2548) ได้ให้ความสำคัญของงานทะเบียนไว้ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย ใช้เป็นเอกสารทางกฎหมายที่มีอำนาจใช้บังคับให้ต้องปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ
2. ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ งานทะเบียนหลายประเภทมีส่วนสำคัญในการรักษาความมั่นคงของชาติ เช่น งานทะเบียนราษฎร ใช้เป็นหลักฐานในการแยกตัวบุคคลที่เป็นคนต่างด้าวออกจากคนสัญชาติไทย การพิสูจน์ตัวบุคคลสัญชาติไทยในการจัดทำทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน การควบคุมการจดทะเบียนอาวุธปืน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การจัดทำทะเบียนเกาะ เป็นต้น
3. ด้านการเมือง ใช้เป็นหลักฐานในการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิทางการเมืองในการเลือกตั้งนั้น ๆ
4. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ใช้เป็นหลักในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศรวมทั้งการวางแผนพัฒนาธุรกิจ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของเอกชน
5. ด้านการศึกษา ใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญในการวางแผนการศึกษาของชาติ การจัดสรรงบประมาณ การจัดสร้างโรงเรียนเพิ่มเติม การจัดสร้างอาคารเรียน
6. ด้านสาธารณสุข การจดทะเบียนในส่วนที่เกี่ยวกับการเกิด การตาย การจดทะเบียนสมรส การหย่า เป็นข้อมูลในด้านสถิติที่นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาอนามัยและการวางแผนครอบครัว
7. ด้านการปกครอง ใช้เป็นข้อมูลในการจัดตั้งจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพราษฎร การเคลื่อนย้ายประชากร การ

แรงงาน รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยราช อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะกับท้องที่และสัดส่วนความต้องการประชาชน

8. ด้านสิทธิของประชาชน เอกสารการทะเบียนหลายประเภท ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนหลายประการ เช่น แสดงฐานะ สัญชาติ สถานะครอบครัว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จากการจดทะเบียนนิติกรรมหรือพินัยกรรม รวมทั้งการจดทะเบียนครอบครัวในลักษณะต่าง ๆ เช่น สมรส หย่า รับรองบุตร รับบุตรบุญธรรม เป็นต้น

### สภาพปัญหาการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

ปัจจุบันมีการขยายระบบการให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ทุกสำนักงานทะเบียนทั่วประเทศ การปฏิบัติงานของสำนักทะเบียน จึงต้องดำเนินการไปตามกระบวนการปฏิบัติงานทั้งในด้านของระเบียบกฎหมาย และในด้านระบบคอมพิวเตอร์ควบคู่กันไป แต่ปรากฏว่าได้มีการทำทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนเป็นจำนวนมากด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกระทำทุจริต แม้ว่าการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้อย่างรัดกุม มีการกำหนดแผนตรวจสอบสำนักงานทะเบียนที่ล่อแหลมต่อการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน การส่งหน่วยเคลื่อนที่เร็วลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อมีกรณีทุจริตเกิดขึ้น และสั่งการให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งทางวินัยและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉียบขาดแล้วก็ตาม ยังคงปรากฏว่ามีบุคคลพยายามหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมาย ซึ่งในบางพื้นที่มีการดำเนินการเป็นขบวนการ และมักตรวจพบการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน การทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยมิชอบจำนวนมาก และมักจะเป็นสำนักทะเบียนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการทุจริต เช่น ในเขตชายแดน หรือในท้องที่ห่างไกล หรือมีผู้มารับบริการจำนวนมากยากแก่การตรวจสอบ โดยกรมการปกครองพบว่าจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงในการทุจริตมี 20 จังหวัด คือ

#### 1. ภาคกลาง รวม 5 จังหวัด

1.1 สมุทรสาคร

1.2 ราชบุรี

1.3 กาญจนบุรี

1.4 ลพบุรี

- 1.5 กรุงเทพมหานคร
2. ภาคตะวันออก รวม 2 จังหวัด
  - 2.1 จันทบุรี
  - 2.2 ตราด
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 6 จังหวัด
  - 3.1 นครราชสีมา
  - 3.2 อุบลราชธานี
  - 3.3 อุดรธานี
  - 3.4 เลย
  - 3.5 ขอนแก่น
  - 3.6 หนองคาย
4. ภาคเหนือ รวม 5 จังหวัด
  - 4.1 เชียงใหม่
  - 4.2 เชียงราย
  - 4.3 แม่ฮ่องสอน
  - 4.4 นครสวรรค์
  - 4.5 เพชรบูรณ์
5. ภาคใต้ รวม 2 จังหวัด
  - 5.1 สงขลา
  - 5.2 สุราษฎร์ธานี

มาตรการลงโทษผู้กระทำทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

1. กรณีเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการทุจริต
  - 1.1 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย
  - 1.2 แจ้งความดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
  - 1.3 ติดตามผลการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาจนกว่าผลคดีจะถึงที่สุด

## 2. กรณีบุคคลอื่นทำการทุจริต

2.1 หากเป็นเรื่องที่ได้รับจากการแจ้งเหตุ เรื่องร้องเรียน หรือเรื่องที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีการกระทำความผิดจริงหรือไม่ หากมีการกระทำความผิดจริงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ว่าข้อยุติว่า ใครเป็นผู้กระทำทุจริต มีผู้ใดมีส่วนร่วมหรือให้การสนับสนุน

2.2 แจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำทุจริตและผู้เกี่ยวข้อง

2.3 จำหน่าย ยกเลิก เพิกถอน เอกสารทางการทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำทุจริต

2.4 ติดตามผลการดำเนินคดีจนถึงที่สุด

### ตารางที่ 2.1

สถิติเรื่องทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน  
ในเขตกรุงเทพมหานคร ณ เดือนตุลาคม 2549

สำนักงานเขต	จำนวน (เรื่อง)
1. สำนักงานเขตคลองเตย	48
2. สำนักงานเขตบางกะปิ	41
3. สำนักงานเขตห้วยขวาง	41
4. สำนักงานเขตพญาไท	39
5. สำนักงานเขตพระโขนง	39
6. สำนักงานเขตดุสิต	38
7. สำนักงานเขตจอมทอง	38
8. สำนักงานเขตจตุจักร	36
9. สำนักงานเขตบึงกุ่ม	35
10. สำนักงานเขตภาษีเจริญ	32
11. สำนักงานเขตธนบุรี	31
12. สำนักงานเขตสาทร	31
13. สำนักงานเขตบางคอแหลม	29
14. สำนักงานเขตประเวศ	27
15. สำนักงานเขตหนองแขม	27

## ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

สำนักงานเขต	จำนวน (เรื่อง)
16. สำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย	26
17. สำนักงานเขตบางกอกน้อย	26
18. สำนักงานเขตลาดพร้าว	26
19. สำนักงานเขตยานนาวา	26
20. สำนักงานเขตบางเขน	25
21. สำนักงานเขตวังทองหลาง	25
22. สำนักงานเขตคลองสาน	24
23. สำนักงานเขตราชเทวี	24
24. สำนักงานเขตบางพลัด	23
25. สำนักงานเขตปทุมวัน	22
26. สำนักงานเขตราชบุรีบูรณะ	22
27. สำนักงานเขตดินแดง	22
28. สำนักงานเขตดอนเมือง	22
29. สำนักงานเขตหลักสี่	22
30. สำนักงานเขตบางซื่อ	21
31. สำนักงานเขตวัฒนา	21
32. สำนักงานเขตสายไหม	21
33. สำนักงานเขตบางบอน	21
34. สำนักงานเขตสวนหลวง	20
35. สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์	19
36. สำนักงานเขตลาดกระบัง	18
37. สำนักงานเขตบางขุนเทียน	18
38. สำนักงานเขตบางรัก	17
39. สำนักงานเขตบางกอกใหญ่	17
40. สำนักงานเขตพระนคร	16
41. สำนักงานเขตบางแค	15

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

สำนักงานเขต	จำนวน (เรื่อง)
42. สำนักงานเขตบางนา	15
43. สำนักงานเขตมีนบุรี	13
44. สำนักงานเขตตลิ่งชัน	12
45. สำนักงานเขตคันนายาว	10
46. สำนักงานเขตทุ่งครุ	8
47. สำนักงานเขตหนองจอก	5
48. สำนักงานเขตคลองสามวา	5
49. สำนักงานเขตสะพานสูง	4
50. สำนักงานเขตทวีวัฒนา	4
รวม	1,167

ที่มา: กลุ่มงานทะเบียนราษฎร กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

#### รูปแบบการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

วรรณณี กลิ่นหอมหวล (2548, น. 56-60) ได้ทำการศึกษาเรื่องการใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร สรุปรูปแบบการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ดังนี้

##### ด้านทะเบียนราษฎร

1. การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ โดยใช้วิธีเป็นผู้ตักสำรวจทางการทะเบียนเพิ่มชื่อโดยอาศัยหลักฐานสูติบัตร ใบแจ้งการย้ายที่อยู่ หรือทะเบียนบ้านเดิมที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชน อ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทยขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านโดยไม่มีหลักฐาน

2. การแจ้งย้ายที่อยู่โดยมิชอบ พฤติการณ์ที่ตรวจพบคือ

2.1 แอบอ้างชื่อบุคคลอื่นแจ้งย้ายที่อยู่

2.2 ใช้ใบแจ้งการย้ายที่อยู่ปลอม

2.3 อ้างว่าใบแจ้งการย้ายที่อยู่หายเพื่อให้นายทะเบียนออกใบแทน แล้วนำไปแจ้ง

ย้ายเข้า

2.4 เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำทุจริตแจ้งย้ายที่อยู่โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย

2.5 แจ้งย้ายบุคคลที่มีชื่อซ้ำซ้อน

3. การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา ส่วนใหญ่พบมากในต่างจังหวัด ผู้กระทำทุจริตจะให้การเท็จต่อเจ้าหน้าที่หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ก็มีส่วนร่วม โดยแอบอ้างแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้รับสูติบัตรและมีชื่อในทะเบียนบ้านก็แจ้งย้ายไปอยู่ในที่อื่น ๆ

4. การสวมตัวแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านหรือทะเบียนบ้านกลาง ผู้กระทำทุจริตโดยเฉพาะบุคคลต่างด้าวจะอาศัยรายการบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลางหรือทะเบียนบ้านที่ไม่มีการเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎรเป็นเวลานานแล้ว แจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านนั้นไปอยู่ที่อื่นแล้วทำบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเจ้าบ้านหรือเจ้าหน้าที่อาจมีส่วนรู้เห็นด้วย

5. การสวมตัวคนตายที่ไม่ได้มีการแจ้งตายหรือจำหน่ายตายในทะเบียนบ้าน พบมากในต่างจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล เมื่อมีคนตายจะไม่มีการไปแจ้งตาย จึงทำให้มีรายการบุคคลปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้าน ผู้กระทำทุจริตจะใช้วิธีการให้ค่าตอบแทนกับเจ้าบ้านหรือญาติผู้ตายในการสวมรายการบุคคลผู้ตายแล้วแจ้งย้ายไปอยู่ที่อื่น เพื่อทำบัตรประจำตัวประชาชนหรือทำธุรกรรมต่าง ๆ ต่อไป

#### ด้านบัตรประจำตัวประชาชน

1. การสวมตัวบุคคลอื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชน มักจะเกิดขึ้นกับการขอมีบัตรในกรณีดังนี้

1.1 ขอมีบัตรกรณีบัตรสูญหายหรือบัตรถูกทำลาย ผู้กระทำทุจริตจะมีใบหน้าคล้าย และสามารถให้ข้อมูลรายละเอียดของบุคคลที่ตนเองมาสวมตัวได้ ซึ่งบางครั้งเป็นกรณีคนรู้จักกันญาติพี่น้องที่ยินยอมให้สวมตัวกันก็มี เมื่อสามารถให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้เจ้าหน้าที่ก็หลงเชื่อว่าเป็นบุคคลคนเดียวกันจึงอนุญาตให้ทำบัตร

1.2 ขอมีบัตรกรณีเป็นบุคคลยกเว้น ผู้กระทำทุจริตจะใช้วิธีการปลอมบัตรประจำตัวของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น บัตรข้าราชการครู บัตรพนักงานองค์การของรัฐ เป็นต้น นำมาใช้แสดงเป็นหลักฐาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบได้ว่าบัตรที่นำมาแสดงนั้นเป็นบัตรที่หน่วยงานนั้น ๆ ออกให้จริงหรือไม่ จึงอนุญาตให้ผู้ทุจริตทำบัตรประจำตัวประชาชนไป

2. การนำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้อื่นมาปลอม โดยใช้เทคโนโลยีทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งปัจจุบันความเจริญทางด้านนี้มีมาก กระทำโดยการดัดแปลงใส่รายการบุคคลของผู้ทุจริตไว้บนบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อนำไปติดต่อทำธุรกรรมต่าง ๆ วิธีการเช่นนี้หน่วยงานของรัฐหรือ

ภาคเอกชนทั่วไปที่ผู้กระทำทุจริตนำบัตรไปใช้จะไม่สามารถตรวจพบว่าเป็นบัตรปลอม เนื่องจากไม่สามารถอ่านข้อมูลในแถบแม่เหล็กของบัตรได้ จะถูกตรวจพบเมื่อเป็นหน่วยงานที่มีเครื่องอ่านข้อมูล เช่น สำนักทะเบียนทั่วประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

### มาตรการตรวจสอบและป้องปรามการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน

การทุจริตทางทะเบียนมักจะเชื่อมโยงกันระหว่างทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งนี้เพราะเป็นงานที่มีความสัมพันธ์กัน การใช้หลักฐานทางทะเบียนในการติดต่อราชการหรือทำธุรกรรมต่าง ๆ ถูกกำหนดให้ใช้สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประจำตัวประชาชนควบคู่กันเสมอ ดังนั้น ผู้กระทำทุจริตจึงต้องพยายามหาช่องทางหรือวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารทางทะเบียนดังกล่าว โดยเฉพาะในปัจจุบันมีการขยายระบบการให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ทุกสำนักทะเบียนทั่วประเทศ การปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนจึงต้องดำเนินการไปตามกระบวนการปฏิบัติงานทั้งในด้านของระเบียบกฎหมาย และในด้านระบบคอมพิวเตอร์ควบคู่กันไป แต่ก็ปรากฏว่ามีกรณีการกระทำทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดมาตรการและแนวทางให้สำนักทะเบียนทั่วประเทศถือปฏิบัติดังนี้ (ส่วนการทะเบียนราษฎร, สำนักบริหารการทะเบียน, 2549)

1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักทะเบียน โดยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2538 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2547 ข้อ 5/4 กำหนดให้ก่อนเริ่มปฏิบัติงาน เมื่อทำการเปิดระบบคอมพิวเตอร์แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พิมพ์รายงานผลการปฏิบัติงานประจำวันของวันที่ผ่านมา เสนอให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น หรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบก่อนทุกครั้ง เมื่อตรวจสอบและเห็นว่าถูกต้อง ให้ลงชื่อ พร้อมทั้งวัน เดือน ปี รับรองไว้ในรายงานแล้วเก็บรวบรวมไว้สำหรับตรวจสอบและเป็นหลักฐานอ้างอิง

2. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สำนักทะเบียนปฏิบัติ ดังนี้

2.1 กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้พิจารณาอนุมัติด้วยตนเองในการเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน กรณีไม่มีเอกสารราชการมาแสดง

2.2 การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนกรณีบัตรหายหรือบัตรถูกทำลายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายการบัตรเดิมของผู้ขอมีบัตรจากฐานข้อมูลทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนทุกครั้ง

2.3 การตรวจสอบรายงานประจำวันที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนให้บริการประชาชนเมื่อวันที่ผ่านมา เมื่อทำการเปิดระบบคอมพิวเตอร์แล้ว ให้เจ้าหน้าที่พิมพ์รายงานผลการปฏิบัติงานประจำวันของวันที่ผ่านมาเสนอให้ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ได้รับมอบหมายตรวจสอบรายละเอียดและความถูกต้องก่อนทุกครั้ง

2.4 จัดทำระบบและการตรวจสอบการออกบัตรโดยเพิ่มการแสดงรูปถ่ายเดิมของผู้ยื่นคำร้องในหน้าจอรับคำร้อง และหน้าจอการถ่ายรูป เพื่อให้เจ้าหน้าที่แน่ใจว่าผู้ยื่นคำร้องกับประวัติจากฐานข้อมูลเป็นบุคคลคนเดียวกันและกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนระบบและขั้นตอนการพิมพ์คำร้อง (บ.ป.1) ให้มีรูปถ่ายเดิมและรูปถ่ายใหม่ของผู้ยื่นคำร้องอยู่ในคำร้องด้วย สำหรับกรณีผู้ยื่นคำร้องมีภูมิลำเนาอยู่สำนักทะเบียนอื่น หน้าจอที่จะพิมพ์คำร้อง (บ.ป.1) จะแสดงเครื่องหมายเตือนให้เจ้าหน้าที่ทราบและหมายเหตุใน บ.ป.1 ด้วย

2.5 จัดทำระบบแจ้งเตือน (WARNING) ทุกครั้ง เมื่อมีการเข้าไปแก้ไขรายการข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ โดยให้ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลตั้งแต่ระดับสำนักทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ/ท้องถิ่น ขึ้นมาถึงระดับศูนย์จังหวัด ศูนย์ภาค และส่วนกลางทุกระดับจะต้องมีหน้าที่คอยติดตาม ควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบพิสูจน์ทราบรายการที่มีการแจ้งเตือน (WARNING) ดังกล่าว และต้องยืนยันความถูกต้องทุกครั้ง ทุกขั้นตอนของการทำงานอย่างต่อเนื่องและตลอดไป

2.6 การจัดระบบการช่วยเหลือ (HELP) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยการบันทึก ระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนลงในคอมพิวเตอร์ เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่สามารถเปิดดูได้ หากมีข้อติดขัดในระหว่างดำเนินการ

2.7 กำหนดให้นายทะเบียนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องเก็บรักษารหัสผ่าน (PASS WORD) ของตนไว้เป็นความลับ หากมีการปฏิบัติโดยมิชอบหรือมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นเจ้าของรหัสผ่านต้องรับผิดชอบทุกกรณี

2.8 จัดให้มีระบบตรวจสอบเอกสารการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยสร้างระบบตรวจสอบไว้ในคอมพิวเตอร์ หากมีการดำเนินการทางด้านงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนก่อนบันทึกรายการข้อมูลเจ้าหน้าที่ต้องใส่เครื่องหมายลงในแบบในคอมพิวเตอร์ว่าการดำเนินการ

ดังกล่าวมีเอกสารครบถ้วนหรือไม่ หากเอกสารไม่ครบถ้วน เครื่องคอมพิวเตอร์จะ LOCK ระบบไม่ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้อีก

2.9 กรณีตรวจพบเจ้าหน้าที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตทางด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกคนอย่างเคร่งครัด และดำเนินการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป (ONE-UP) กรณีผิดวินัยร้ายแรงสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน กรณีผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้สั่งพักราชการ

3. กำชับมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ที่ถูกระงับสิทธิโดยเร็ว โดยให้สำนักทะเบียนถือปฏิบัติดังนี้

3.1 การรับแจ้ง รับคำร้อง หรือคำขอเกี่ยวกับงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนทุกกรณีให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทุกระดับ ต้องตรวจและยืนยันบุคคลโดยทำการตรวจสอบฐานข้อมูลทางทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนก่อนทุกครั้ง เพื่อเป็นการยืนยันตัวตนของผู้เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่แจ้งหรือร้องขอ ว่าเป็นคนเดียวกับบุคคลที่แจ้งหรือที่ร้องขอหรือไม่ด้วย แล้วให้บันทึกผลการตรวจสอบดังกล่าวไว้ในเอกสารรับแจ้งคำร้องหรือคำขอแล้วแต่กรณีเพื่อเป็นหลักฐาน

3.2 การแจ้งการเกิดเกินกำหนด และการเพิ่มชื่อ และรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฉบับโดยเคร่งครัด และให้นำข้อมูลบุคคลที่ตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลทางทะเบียนไปใช้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และตรวจยืนยันบุคคลร่วมกับคำให้การของพยานบุคคลที่รับรองหรือหลักฐานเอกสารของทางราชการและอื่น ๆ ซึ่งผู้ยื่นคำขออ้างถึง หากมีกรณีเป็นที่สงสัยหรือเอกสารขาดความชัดเจนให้สอบถามไปยังหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ออกเอกสารเพื่อตรวจสอบรับรองความถูกต้อง รวมทั้งให้ทำการสืบสวนสอบสวนพยานบุคคลอื่นในพื้นที่เพื่อประกอบการวินิจฉัยและดำเนินการให้กับผู้ยื่นคำขอต่อไป

3.3 การรับแจ้งการย้ายที่อยู่ปลายทางซึ่งสามารถทำได้อย่างสะดวกและรวดเร็วแต่ในทางตรงกันข้ามอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกระทำทุจริตสวมตัวแจ้งย้ายที่อยู่ปลายทางได้ง่ายด้วย จึงต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการทุกขั้นตอนที่อาจเป็นช่องทางทุจริตแอบอ้างตัวนอกจากต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 90 และระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 แล้ว จะต้องตรวจสอบรายการบุคคล และรายการภาพถ่าย

ใบหน้าในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎรและฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนว่าถูกต้องตรงกับผู้แจ้งย้ายที่อยู่ปลายทางหรือไม่ ก่อนทุกครั้ง เพื่อเป็นการพิสูจน์ยืนยันบุคคลผู้ที่แจ้งการย้ายที่อยู่ว่าเป็นเจ้าของรายการบุคคลที่ขอแจ้งย้ายที่อยู่ปลายทางจริง

3.4 กรณีมีการแสดงสำเนาเอกสารราชการให้ตรวจสอบเอกสารจริงด้วยว่าถูกต้องตรงกันและเป็นเอกสารราชการจริงหรือไม่ หากมีปัญหา ข้อสงสัย หรือไม่ชัดเจน ให้สอบถามหน่วยงานผู้ออกเอกสารราชการดังกล่าวเพื่อตรวจรับรอง

ในกรณีเป็นบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบัตรประจำตัวอื่น ๆ หากเป็นข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจากต่างพื้นที่ หรือมีกรณีเป็นข้อสงสัยให้สอบถามต้นสังกัดก่อน

3.5 บุคคลที่รับรอง ให้เข้มงวดพิจารณาจากบุคคลที่มีความใกล้ชิดและรู้จักบุคคลนั้น ๆ เป็นอย่างดีก่อน กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรจะเป็นการรับรองให้แก่ลูกบ้านของตนเองที่รู้จักเป็นอย่างดีเท่านั้น

3.6 อำนวยการลงนามอนุมัติ อนุญาต ให้ตรวจสอบ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หากเป็นกรณีปฏิบัติราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่งในขณะที่มีอำนาจไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติงานได้ให้ระบุชื่อ และตำแหน่ง รวมทั้งการปฏิบัติราชการแทนหรือการรักษาราชการในตำแหน่งนั้น ๆ ไว้ให้ชัดเจน หากมิได้ ระบุไว้ จะถือว่ากระทำไปโดยไม่มีอำนาจ

3.7 กรณีสำนักทะเบียนอำเภอ หรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นแห่งใดตรวจพบการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ถึงแม้จะมีสำนักทะเบียนที่เกิดเหตุหรือเป็นต้นเหตุแห่งการทุจริต ให้สำนักทะเบียนที่ตรวจพบกรณีทุจริตดังกล่าวแจ้งประสานงานไปยังสำนักทะเบียนที่มีการทุจริตทางทะเบียนโดยเร่งด่วนที่สุด พร้อมทั้งรายงานให้กรมการปกครองทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ทุจริตไปสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นและทางราชการต่อไปอีก

3.8 การแก้ไขปัญหาแก่ผู้ถูกสวมตัวทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนให้ดำเนินการดังนี้

(1) กรณีสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนต่างสำนักทะเบียน เมื่อมีการตรวจสอบและสอบสวนปรากฏแล้วว่า เจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริงไม่มีส่วนร่วมกระทำทุจริตและไม่เกี่ยวข้องกับกรณีทุจริตให้สำนักทะเบียนที่เกิดเหตุทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนดำเนินการจำหน่ายรายการบัตรที่มีการสวมตัวทันที และในส่วนของสำนักทะเบียนที่เป็นภูมิลำเนาปัจจุบันของเจ้าของชื่อและรายการ ให้สามารถรับคำขอและอนุมัติการขอมีบัตรให้แก่เจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริงได้ทันทีด้วย

(2) กรณีสวมตัวแจ้งย้ายที่อยู่ปลายทาง เมื่อมีการตรวจสอบและสอบสวนจนปรากฏแล้วว่า เจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริงมิได้แจ้งย้ายปลายทาง ไม่มีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องกับการทุจริตสวมตัวดังกล่าวให้สำนักทะเบียนปลายทางดำเนินการจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนหลักฐานการย้ายที่อยู่ปลายทางทั้งหมดทันที และให้สำนักทะเบียนต้นทางปรับปรุงฐานข้อมูลรายการบุคคลของเจ้าของรายการที่แท้จริง ให้คงมีรายการอยู่ในทะเบียนบ้านดั้งเดิม เพื่อให้เจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริงสามารถขอมีบัตรประจำตัวประชาชน หรือติดต่อขอรับบริการทางทะเบียนได้ตามปกติ

3.9 การตรวจสอบ สอบสวน สอบถาม หรือการสืบค้นหา เป็นภารกิจของเจ้าหน้าที่ห้ามมิให้ผลักภาระดังกล่าวไปให้ประชาชน หรือยกขึ้นเป็นเหตุอ้างที่จะไม่ดำเนินการตามความประสงค์ของประชาชนโดยเด็ดขาด

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ ไม่มีผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง จึงได้นำผลการศึกษาวิจัยที่ใกล้เคียงและเรื่องการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนที่เกิดขึ้นจริงมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

สุมิตรา นาแสง (2548, น. บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยต่อการทุจริตในหน้าที่” พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการต้องเริ่มต้นจากผู้บังคับบัญชา เริ่มตั้งแต่กระบวนการสรรหา การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบและการดำเนินการทางวินัย ควรมีการปรับปรุงสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการให้มีความเหมาะสมกับสถานะการณปัจจุบัน และข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าความสำเร็จของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการทุจริตยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548, น. บทสรุป) ทำการวิจัยเรื่อง “การทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย” พบว่า ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไทยเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจและมีงบประมาณจำนวนมาก แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะลดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบนี้ ทั้งในระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานบางแห่งซึ่งมีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ และในระดับนโยบาย โดยรัฐบาลได้มีการ

ประกาศสงครามกับคอร์รัปชัน แต่ก็คงไม่อาจปฏิเสธความจริงได้ว่า ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทยยังคงปรากฏในรูปแบบที่หลากหลาย และอยู่ในระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเพื่ออำนาจ (Power corruption) หรือการทุจริตเพื่อเงิน (Monetary corruption) โดยการกระทำการทุจริตก็มีทั้งในส่วนของ การทุจริตโดยข้าราชการประจำ (Administrative corruption) การทุจริตโดยนักการเมือง (Political economic corruption) และการทุจริตโดยความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย คือทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งไม่ว่าปัญหาจะเกิดขึ้นโดยใครก็ตาม ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารราชการการปกครอง และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศในที่สุด

กระทรวงมหาดไทย (2542) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนของนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง พบว่า ตามที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนกรณีการหายตัวไปของนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง (เสียดิงนัง) และรายการข่าวทางสถานีโทรทัศน์บางช่องในคืนวันอาทิตย์ที่ 29 สิงหาคม 2542 เสนอข่าวว่า พ.ต.ท.ครรชิต แดงจ้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางรัก ได้ปลอมบัตรประจำตัวประชาชนของนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง ไปเบิกเงินจากบัญชีธนาคารของนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง จำนวนเงินสองล้านบาทเศษนั้น พบว่า นายชัยรัตน์ รุ่งเรือง เกิดวันที่ 29 กันยายน 2506 เลขประจำตัวประชาชน 3-5099-00126-32-7 อยู่บ้านเลขที่ 1126/49 ซอยพหลโยธิน 32 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เคยขอทำบัตรเลขหมาย 1030-3-037001 และเลขหมาย 1030-3-037010 ที่สำนักงานเขตจตุจักร เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2541 รูปถ่ายทั้งสองครั้งเป็นบุคคลคนเดียวกัน ส่วน พ.ต.ท.ครรชิต แดงจ้อย เกิดวันที่ 4 มกราคม 2503 เลขประจำตัวประชาชน 3-7301-1433-98-9 อยู่บ้านเลขที่ 50/4 ถนนนเรศ แขวงสี่พระยา เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร เคยขอทำบัตรเลขหมาย 1004-3-006488 ที่สำนักงานเขตบางรัก เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2540 กรณีเป็นบุคคลได้รับการยกเว้น พ.ต.ท.ครรชิต แดงจ้อย ได้แอบอ้างชื่อนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง ขอทำบัตรประจำตัวประชาชนเลขหมาย 1030-3-063107 ในกรณีบัตรหายที่สำนักงานเขตจตุจักร เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2542 โดยอ้างรายการเลขประจำตัวประชาชนและที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้านของนายชัยรัตน์ รุ่งเรือง

หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก (2550) เสนอข่าวการจับกุมแก๊งปลอมเอกสารกู้เงินธนาคารกว่า 3 ล้านบาทเพื่อซื้อบ้าน ว่าเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 เจ้าหน้าที่สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อได้จับกุม นายวิรุฒ วนสุวานิช นายจิรสิน พวงนุช และนางชรินทร์ทิพย์ เจริญธรรมราชโดยยึดของกลาง บัตรประจำตัวประชาชนปลอม สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนปลอม สำเนาทะเบียน

บ้านปลอมระบู้ชื่อนายวิเศษ ถนอมคุ้ม หนังสือสัญญาขายอสังหาริมทรัพย์ หนังสือสัญญากู้ยืมเงิน และหนังสือมอบอำนาจปลอม 66 แผ่น สมุดบัญชีธนาคารและอื่น ๆ รวม 11 รายการ โดยสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2549 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งจากธนาคารกสิกรไทยสาขาสำนักงานพหลโยธิน ว่ามีแก๊งปลอมบัตรประจำตัวประชาชนมายื่นเพื่อขอกู้เงินที่ธนาคารกสิกรไทยสาขาถนนรามอินทรา จำนวน 3,500,000 บาท เพื่อพิจารณาอนุมัติวงเงินสินเชื่อซื้อบ้าน ซึ่งสืบสวนพบว่าแก๊งนี้ก่อเหตุมาแล้วหลายครั้ง หลายธนาคาร เจ้าหน้าที่จึงขึ้นแผนนัดมาเซ็นสัญญากับธนาคารจากนั้นแจ้งตำรวจเข้าจับกุม แจ้งข้อหาร่วมกันปลอมและใช้เอกสารปลอมและร่วมกันพยายามฉ้อโกง

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนเรื่องทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการด้านการทะเบียนแก่ประชาชนนั้น แม้จะมีกฎหมายระเบียบหรือมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังมีการตรวจพบการกระทำผิดอยู่เสมอ ผู้ศึกษาเห็นว่าหากต้องการให้การป้องกันการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จะต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียน เพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาต่อไป จึงนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

