

รายงานส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การจดทะเบียนสมรสของบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน

จัดทำโดย นางพิมพ์ลักษมณี ศรีเจริญ

ตำแหน่ง เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ  
สังกัด ฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตบางเขน

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๓๗  
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

๑. หัวข้อ การจดทะเบียนสมรสของบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน

## ๒. ความสำคัญของการศึกษา/ที่มาของการนำเสนอ

ภารกิจการจดทะเบียนสมรสของฝ่ายทะเบียน

การจดทะเบียนสมรส เป็นรากฐานหนึ่งของสังคม และจักเป็นครอบครัวที่เข้มแข็ง มีกฎหมายรองรับ ซึ่งการบริการประชาชนในการจดทะเบียนสมรสของผูไม่มีสถานะทางทะเบียน การรับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสระหว่างคนสัญชาติไทยกับบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานการให้บริการฝ่ายทะเบียนสำนักงานเขตให้เป็นหน่วยงานที่บริการดีที่สุด “ Best Service Organization “

การรับคำร้องขอจดทะเบียนสมรส ระหว่างบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนด้วยตัวเอง แบ่งเป็น ๒ ประเภทคือคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว เลขประจำตัวประชาชนนำหน้าด้วย เลข ๐ , ๐๐ , ๖ , ๗ กับคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการรับจดทะเบียนสมรสให้แก่กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงในประเทศไทย ได้ ปรากฏว่าสำนักทะเบียน มีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามระเบียบที่สำนักทะเบียนกลาง กำหนดมาตรฐานไว้ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเงื่อนไขและการจดทะเบียนสมรส ระหว่างคนต่างด้าวกับคนสัญชาติไทย หรือบุคคลต่างด้าวด้วยตัวเองให้เป็นไปตามมาตรฐานสำนักทะเบียนกลาง ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้เข้ารับการอบรมจึงได้ศึกษาเรื่องนี้เพื่อให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติและแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสถาบันครอบครัวอันเป็นรากฐานของสังคม ซึ่งการจดทะเบียนสมรสซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่มีอาจถูกจำกัดสิทธิด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา สถานะบุคคล และสถานะทางสังคม และเป็นไปตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๗๕) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ มหานครสำหรับทุกคน และสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการในหน่วยงานเพื่อมุ่งหมายให้บริการที่ดี มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

## ๓. วัตถุประสงค์

๓.๑ เพื่อให้การบริการประชาชนด้านการจดทะเบียนสมรส ผู้ร้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายและสำนักทะเบียนกลางกำหนด

๓.๒ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคู่สมรส ในการก่อตั้งครอบครัวรวมทั้งทายาทโดยชอบตามกฎหมาย

๓.๓ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่มีอาจถูกจำกัดสิทธิด้วยเหตุความแตกต่างทางด้าน เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา สถานะบุคคล หรือสถานะทางสังคม

๓.๔ เพื่อป้องกันแก้ไขการทุจริตในการจดทะเบียนสมรส อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง

#### ๔. เป้าหมาย

๔.๑ ดำเนินการจดทะเบียนสมรสให้กับคู่สมรสทุกคู่ที่มีคุณสมบัติ หรือคนต่างด้าวด้วยกันให้ถูกต้องตามกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ นาที ตามที่สำนักทะเบียนกลางกำหนด มีระบบนัดหมายหากเกินเวลาที่ราชการกำหนด

๔.๒ เป็นการอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

๔.๓ กรณีสอบสวนรับรองเป็นภาระหน้าที่ของนายทะเบียน ในการทำหน้าที่ของนายทะเบียนต้องดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ หากมีกรณีให้สำนักทะเบียนอื่นสอบสวนจะแจ้งผู้ร้องทราบถึงระยะเวลาดำเนินการ

#### ๕. แนวคิด/หลักการที่ใช้ในการศึกษา

๑. การบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่ การปฏิบัติราชการแต่เดิมให้มีความก้าวหน้าจะเน้นในเรื่องการทำผลงานเป็นหลัก ซึ่งความรู้ที่ใช้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นแบบความรู้ชัดแจ้งคือความรู้ในรูปแบบตำรา วารสาร ปัจจุบันความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การที่หน่วยราชการจะสร้างผลสัมฤทธิ์หรือผลกระทบแก่สังคมหรือประชาชนได้หน่วยงานราชการจะต้องเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงานจากการมุ่งเน้นที่หน่วยงานของตนเป็นหลัก ไม่เน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม ซึ่งพลังหลักในการทำงานจะเปลี่ยนจากข้าราชการเป็นคน (Individual) ไปเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคน (Relationship) เครื่องมือหรือแรงขับเคลื่อนหลักในการปฏิบัติราชการ จะต้องยกระดับจากข้อมูล (DATA) และสารสนเทศ (Information) ไปเป็นความรู้ (Knowledge) ทั้งในรูปแบบของความรู้ชัดแจ้ง และที่อยู่ในรูปของความรู้ที่ฝังลึก (Tacit Knowledge) ดังนั้น การจัดการความรู้จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแนวใหม่ในปัจจุบัน เพื่อให้หน่วยงานเกิดการพัฒนาความรู้คู่กับการดำเนินงาน ดังนี้

การบริหารราชการแนวใหม่หรือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆขององค์กรภาครัฐ โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการ ๗ ประการ คือ

๑. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
๒. การคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
๓. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น
๔. การลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มความอิสระแก่หน่วยงาน
๕. ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
๖. การมีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
๗. เป็นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

ส่วนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือสร้าง “พลังทวีคูณ” (Synergy) ในการปฏิบัติราชการคือ พลังของข้าราชการระดับสูง ข้าราชการระดับกลาง ข้าราชการระดับล่าง ให้สามารถสร้างผลงานในระดับสร้างสรรค์และมีผลสัมฤทธิ์สูง ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ มีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ดังนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการศึกษาแนวคิดที่ว่า “ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผน” ที่วางไว้ตั้งแต่อดีต ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน “ให้” เน้นการสร้างความคิดใหม่ ตามวิชาการสมัยใหม่ “และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ประกอบกับส่วนราชการจะต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. หน่วยงานต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้กว้างขวาง
๒. หน่วยงานต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
๓. หน่วยงานต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ และสร้างวิสัยทัศน์ และปรับทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
๔. หน่วยงานต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

## ๒. การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis)

หลักการสำคัญของ SWOT ก็คือ การวิเคราะห์โดยสำรวจจากสภาพการณ์ ๒ ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก ดังนั้น การวิเคราะห์ SWOT จึงเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation ANALYSIS) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง (รู้เรา) รู้จักสภาพแวดล้อม (รู้เขา) ชัดเจน และวิเคราะห์โอกาส อุปสรรค การวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้ว และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีผลต่อองค์กร และจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถด้านต่างๆ ที่องค์กรมีอยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดวิสัยทัศน์

ประโยชน์ของการวิเคราะห์ SWOT เป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้แต่ละอย่างจะช่วยให้เข้าใจได้ว่ามีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานขององค์กรอย่างไร จุดแข็งขององค์กรจะเป็นความสามารถภายในที่ถูกใช้ประโยชน์เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่จุดอ่อนขององค์กรจะเป็นคุณลักษณะภายในที่อาจจะทำลายผลการดำเนินงาน โอกาสทางสภาพแวดล้อมจะเป็นสถานการณ์ที่ให้โอกาสเพื่อการบรรลุเป้าหมายองค์กร ในทางกลับกันอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมจะเป็นสถานการณ์ที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ผลจากการวิเคราะห์ SWOT

นี้จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดกลยุทธ์ เพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาในทางที่เหมาะสม

#### ขั้นตอน /วิธีการ ดำเนินการทำ SWOT

๑. การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร เป็นการวิเคราะห์และพิจารณาทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กรทุกๆด้าน เพื่อระบุจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรแหล่งที่มาเบื้องต้นของข้อมูลเพื่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน คือระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร ที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านโครงสร้าง ระบบ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน บรรยากาศในการทำงานและทรัพยากรในการบริหาร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) รวมถึงพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กร เพื่อที่จะเข้าใจสถานการณ์และผลกลยุทธ์ก่อนหน้าด้วย

- จุดแข็งขององค์กร (Strengths) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั่นเอง ว่าปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กรที่องค์กรควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้ และควรดำรงไว้เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

- จุดอ่อนขององค์กร (Weaknesses) ) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั่นเอง ว่าปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อย ข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือขจัดให้หมดไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

๒. การประเมินสภาพแวดล้อมนอก สามารถค้นหาโอกาสและอุปสรรคทางการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร เช่นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบาย การเงิน การงบประมาณ สภาพแวดล้อมทางสังคม เช่นระดับการศึกษา และอัตราการรู้หนังสือของประชาชน การตั้งถิ่นฐาน การอพยพ ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางการเมือง พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี

- โอกาสทางสภาพแวดล้อม (Opportunities) ) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาค องค์กรนำข้อดีมาเสริมสร้างให้หน่วยงานเข้มแข็งขึ้นได้

- อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม (Threats) อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กรปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบในระดับมหภาค ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งองค์กรจำต้องหลีกเลี่ยง หรือปรับองค์กรให้มีความแข็งแกร่งพร้อมที่จะเผชิญ

๓. ระบุสถานการณ์จากการประเมินสภาพแวดล้อม เมื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส อุปสรรค จากการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกแล้ว ให้นำจุดแข็ง จุดอ่อน ภายในมาเปรียบเทียบกับ โอกาส อุปสรรค จากภายนอกเพื่อดูว่าองค์กรกำลังเผชิญสถานการณ์ใด องค์กรควรทำเช่นใด สถานการณ์มี ๔ รูปแบบ ดังนี้

- สถานการณ์ที่ ๑ จุดแข็ง – โอกาส เป็นสถานการณ์ที่พึงปรารถนาที่สุด
- สถานการณ์ที่ ๒ จุดอ่อน ภัยอุปสรรค เป็นสถานการณ์ที่เลวร้าย
- สถานการณ์ที่ ๓ จุดอ่อน – โอกาส มีโอกาสได้เปรียบทางการแข่งขัน

- สถานการณ์ที่ ๔ จุดแข็ง - อุปสรรค สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน ซึ่งในส่วนของจุดแข็งที่เป็นสมรรถของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนสามารถนำมาวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) ได้ดังนี้

ปัจจัยภายในองค์กร	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
๑. บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเท่าเทียมในการจดทะเบียนสมรส ๒. บุคลากรมีความพร้อมตามกฎหมายในการบริหารจัดการ ๓. มีฐานข้อมูลบุคคลในภาพรวมจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงทั่วประเทศ ๔. การสอบสวนระหว่างสำนักทะเบียนดำเนินการได้	๑. ฐานข้อมูลไม่ครบถ้วนและครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทย ๒. เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการจดทะเบียนสมรส ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวก ๒๕๕๘ ซึ่งกฎหมายได้ให้สิทธิไว้แต่ประชาชนไม่ทราบ

ปัจจัยภายนอกองค์กร	
โอกาส	ภัยคุกคาม
๑. หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและ NGO พร้อมให้ความช่วยเหลือดำเนินการ ๒. การเป็นศูนย์กลางอาเซียน ตามวิสัยทัศน์กรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดการมีครอบครัวที่หลากหลาย	๑. กลุ่มทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากการสมรสที่มีขอบ ๒. เจ้าหน้าที่ขาดความมั่นใจในคุณสมบัติคู่สมรส ของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) เพื่อความเหมาะสมให้นำกรอบกลยุทธ์ (Tows Matrix) มาวิเคราะห์ กลยุทธ์แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

๑. กลยุทธ์เชิงรุก (SO strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสมาพิจารณาร่วมกัน ได้แก่บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและเป็นธรรม ในการขอจดทะเบียนสมรส อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลด้านความมั่นคงกำหนดให้เร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาของบุคคล  
๑. ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ชัดเจนทั้งระบบ

๒. กลยุทธ์เชิงรุก (ST strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน ได้แก่ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่กฎหมายมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และระบบเทคโนโลยี หน่วยงานควรส่งเสริมการฝึกอบรมการให้ความรู้ทางเทคโนโลยี รวมทั้งส่งเสริมความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางทะเบียน เพื่อพัฒนาเป็นมืออาชีพทางทะเบียน

๓. กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและโอกาสมาพิจารณาร่วมกัน โดยการนำแนวคิดหรือวิธีใหม่ๆ ทางทะเบียนมาใช้ในการจดทะเบียนสมรสผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน

๔. กลยุทธ์เชิงรับ (WT strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน เนื่องจากหน่วยงานเผชิญทั้งจุดอ่อนและข้อจำกัดภายนอกของหน่วยงานที่ไม่สามารถควบคุมได้ ได้แก่ ระเบียบข้อกฎหมายในการจดทะเบียนสมรสของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และระบบคอมพิวเตอร์ที่บันทึกข้อมูลตามขั้นตอนและระบบ

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการนำ SWOT เข้ามาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมควบคู่กับกรอบกลยุทธ์ (Tows Matrix) สามารถทำให้การทำงานของฝ่ายทะเบียน ในการให้บริการจดทะเบียนสมรสของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ในการดำเนินการวางแผน ปฏิบัติตามขั้นตอน และกระบวนการเพื่อเข้าสู่ความสำเร็จ

๓. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ประกอบด้วยนโยบายหลัก ๑๒ ด้าน และนโยบายเร่งด่วน ๑๒ เรื่อง โดยในส่วนของนโยบายเร่งด่วนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสมรสอยู่ในนโยบายเร่งด่วนด้านการพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน โดยมุ่งสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ พัฒนาระบบจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ปรับปรุงระบบการอนุมัติและอนุญาตของทางราชการที่สำคัญให้เป็นระบบดิจิทัล ทั้งบุคคลและนิติบุคคลเพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ลดขั้นตอนที่ยุ่งยากเกินความจำเป็น ลดข้อจำกัดด้านกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำธุรกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน แก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ผ่านการทดลองใช้มาตรการทางด้านกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และขับเคลื่อนการให้บริการในทิศทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ

๔. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ มีขึ้นตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลเพื่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะจะดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร เพื่อให้ทราบที่มาและสถานการณ์ดำรงอยู่ของคนกลุ่มนี้ อันจะนำไปสู่การพิจารณา กำหนดสถานะที่เหมาะสม และปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาก่อนการร้องขอ อนุมัติสถานะ โดยลดกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาที่ซ้ำซ้อน รวมทั้งลดการใช้ดุลพินิจที่เกินส่วนของเจ้าหน้าที่

๕. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๗๕) กำหนดวิสัยทัศน์ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ กรุงเทพมหานครจะเป็น "มหานครแห่งเอเชีย" โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์อยู่ ๗ ประเด็น ได้แก่ มหานครปลอดภัย มหานครสีเขียวสะดวกสบาย มหานครสำหรับทุกคน มหานครกะทัดรัด มหานครประชาธิปไตย มหานครแห่งเศรษฐกิจและการเรียนรู้ และการบริหารจัดการ โดยประเด็นยุทธศาสตร์ที่จะบริหารจัดการ ประเด็นยุทธศาสตร์ย่อย : ๗ - ๑ กฎหมาย โดยเป้าหมายในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ กรุงเทพมหานครมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารราชการเป็นระบบสองชั้น และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่รองรับความเป็นอิสระและให้อำนาจการบริหารจัดการตลอดรวมถึงการบริการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาการเจริญเติบโตของเมืองมหานคร

๖. ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก " ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม " โดยภาครัฐมีความทันสมัย องค์การภาครัฐมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ พัฒนาและปรับระบบวิธีปฏิบัติราชการให้ทันสมัย บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและคนเก่ง ยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่นและเป็นมืออาชีพ

#### ๗. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสมรส

##### ๗.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑. มาตรา ๑๔๔๘ การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว แต่กรณีที่มีเหตุอันสมควรศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้

๒. มาตรา ๑๔๔๙ การสมรสจะกระทำมิได้เมื่อชายหรือหญิงเป็นบุคคลวิกลจริตหรือเป็นบุคคลที่ศาลสั่งให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ

๓. มาตรา ๑๔๕๐ ชาย หญิง ที่เป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือลงมาก็ดี เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมแต่บิดา หรือ มารดาก็ดี จะทำการสมรสไม่ได้ ความเป็นญาติดังกล่าวมานี้ให้ถือตามสายโลหิตโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นญาติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๔. มาตรา ๑๔๕๑ ผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมจะสมรสกันไม่ได้

๕. มาตรา ๑๔๕๒ ชายหรือหญิงจะทำการสมรสในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่ไม่ได้

๖. มาตรา ๑๔๕๓ หญิงที่สามีตายหรือการสมรสสิ้นสุดลงด้วยประการอื่น จะทำการสมรสใหม่ได้ต่อเมื่อการสิ้นสุดแห่งสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าสามร้อยสิบวันเว้นแต่

- คลอดบุตรแล้วในระหว่างนั้น

- สมรสกับคู่สมรสเดิม

- มีใบรับรองแพทย์ประกาศนียบัตรหรือปริญญาซึ่งเป็นผู้ประกอบการรักษาโรคในสาขาเวชกรรมได้ตามกฎหมายว่ามีได้มีครรภ์หรือ

- มีคำสั่งของศาลให้สมรสได้

๗. มาตรา ๑๔๕๘ การสมรสจะทำได้เมื่อชายหญิงยินยอมเป็นสามีภริยากันและต้องแสดงการยินยอมนั้นให้ปรากฏโดยเปิดเผย ต่อหน้านายทะเบียนและให้นายทะเบียนบันทึกความยินยอมนั้นไว้ด้วย

๗.๒ พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘

๑. มาตรา ๑๐ เมื่อมีการร้องขอให้จดทะเบียนสมรสแล้ว ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนสมรสให้

๒. มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้นายทะเบียนจดทะเบียนสมรสเมื่อปรากฏต่อหน้าทะเบียนว่าการมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขการสมรสแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗.๓ กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ ข้อ ๑ ให้นายทะเบียนอำเภอเป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ

๗.๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ นายทะเบียนหมายความว่านายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกิ่งอำเภอ และนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนเขต

๗.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖๙ (๑) กำหนดให้ผู้บัญชาการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเว้นแต่ขณะพระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๘. ปฎิญาสากรว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ลงมติรับรองและประกาศให้ปฎิญาสากรว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลก เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ข้อ ๑๖ เสรีภาพในการสมรสกำหนดว่า

๑. บรรดาชายหญิงที่มีอายุครบบริบูรณ์แล้วมีสิทธิที่จะทำการสมรสและก่อสร้างครอบครัวโดยปราศจากการจำกัดใด อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา ต่างย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการสมรส ระหว่างการสมรส และขาดจากการสมรส

๒. การสมรสจะกระทำโดยความยินยอมอย่างอิสระและเต็มใจของผู้ที่จะเป็นคู่สมรสเท่านั้น

๓. ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมและย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐมติดั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๙. พระราชบัญญัติอำนาจความสะดวก พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๘ ผู้ที่มีหน้าที่ในการรับคำขอ จะต้องตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขอให้ถูกต้องครบถ้วน หากเห็นว่าคำขอไม่ถูกต้องหรือขาดเอกสารหลักฐานใด ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบทันที กรณีสามารถแก้ไขเพิ่มเติมในขณะนั้นได้ก็ให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้บันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม

พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องแก้ไข และเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามในบันทึกพร้อมทั้งยื่นสำเนาบันทึกให้ผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน

มาตรา ๙ ในกรณีผู้ยื่นคำขอไม่ขอแก้ไขหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม ให้เจ้าหน้าที่คืนคำขอพร้อมแจ้งเป็นหนังสือเหตุแห่งการคืนคำขอ

มาตรา ๑๐ ผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผู้ยื่นคำขอทราบ ภายใน ๗ วัน นับแต่การพิจารณาแล้วเสร็จ หากไม่แล้วเสร็จให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ร้องขอทราบเหตุแห่งความล่าช้า

## ๖. แนวทางดำเนินการ /ระยะเวลา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

จากการศึกษาดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางปฏิบัติการรับจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ดังนี้

๑. คู่กรณีมีคุณสมบัติครบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ครอบครัว หมวด ๒ เงื่อนไขการสมรส มาตรา ๑๔๔๘ - มาตรา ๑๔๕๘ รับคำร้องพิจารณา

๒. สอบสวนคู่สมรส ดังนี้

- ผู้ร้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายไทยและเหมาะสมที่จะทำการสมรส
- ผู้ร้องประกอบอาชีพใด และมีรายได้เท่าใด
- ภาวะทางการสมรสของผู้ร้อง เป็นโสดหรือสมรสแล้วหากสมรสแล้วมีภาระผูกพันที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องอะไรบ้าง
- ระบุชื่อบุคคลที่ทางราชการสามารถติดต่อหาเชื่อถือ ให้สำนักทะเบียนตรวจสอบได้ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ญาติคู่สมรส และขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ จำนวน ๒ คน ซึ่งต้องมีที่อยู่หรือภูมิลำเนาเดียวกันกับผู้ร้อง
- ในกรณีที่เป็นหนังสือรับรอง โดยองค์การที่รัฐบาลต่างประเทศมอบหมาย หนังสือรับรองนั้นจะต้องผ่านการรับรองจากสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น รับรองว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้อง

๓. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ร้องขอจดทะเบียนสมรส จะขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรส ก็ให้นายทะเบียนยื่นแจ้งการจดทะเบียนสมรสไว้ก่อน โดยอ้างข้อกำหนด เช่น มาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่า นายทะเบียนไม่อาจตรวจสอบหลักฐานได้ว่าขณะที่ผู้ร้องขอจดทะเบียนสมรสมีคู่สมอยู่หรือไม่ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ร้องหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ปรากฏต่อนายทะเบียนว่า มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งการสมรส

๔. การสอบพยานบุคคลควรมีพยานฝ่ายชาย ๑ คน พยานฝ่ายหญิง ๑ คน เพื่อยืนยันรับรองการอยู่กินฉันท์สามี ภรรยาของคู่สมรสเพื่อป้องกันและแก้ไขการทุจริต

๕. ในการรับจดทะเบียนสมรสดังกล่าว ให้รับคำร้องไว้ก่อนทุกครั้ง และในการตรวจสอบเงื่อนไขการสมรสก่อนจดทะเบียน หรือตรวจสอบเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ชี้แจงทำความเข้าใจ

เข้าใจกับผู้ร้องเช่นกันและพึงระมัดระวังมิให้เป็นการหวังเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้ง หรือเรียกผลประโยชน์จากผู้ร้องเป็นอันขาด

๖. เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นให้นายทะเบียน ได้แก่ ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตให้ปฏิบัติหน้าที่แทนพิจารณาดำเนินการ

๗. กรณีนายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสมรส

นายทะเบียนเขตได้รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลไม่มีสถานะทางการทะเบียน หรือ บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนจดทะเบียนสมรสด้วยตนเอง โดยให้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องนำมาแสดง ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ หากพิจารณาเห็นว่า การร้องขอจดทะเบียนสมรสไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการร้องขอจดทะเบียนสมรสนั้น จะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการร้องขอจดทะเบียนสมรสนั้น มีเจตนาพฤติกรรมการอำพราง ก็ให้ใช้ดุลพินิจในการไม่รับจดทะเบียนสมรสดังกล่าว โดยชี้แจงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจให้ผู้ร้องทราบ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบว่าสามารถยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อศาลได้ ตามนัยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ (ฉบับ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการป้องกันการกระทำทุจริตในการรับจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งเป็นคู่สมรสฝ่ายหญิงกับบุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นคู่สมรสฝ่ายชายจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยบุคคลต่างด้าวจะใช้เอกสารจดทะเบียนสมรสโดยทุจริตเป็นหลักฐานในการขอตรวจลงตรา (วีซ่า) อยู่ในประเทศไทยได้เป็นเวลานานขึ้น และเข้ามาประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ยังทำให้การจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอเพื่อการพิจารณาจดทะเบียนสมรส ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

## ๗. ประโยชน์ทางการศึกษา

๗.๑ การรับรองสิทธิครอบครัวของคู่สมรสบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือคนต่างด้าว ถูกต้องตามกฎหมาย

๗.๒ เป็นการให้บริการประชาชน

๗.๓ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีของกรุงเทพมหานครกับประชาชน

## ๘. งบประมาณ

- ไม่ใช้งบประมาณในการดำเนินการ

## ๙. แนวทางติดตามและประเมินผล

๙.๑ ตัวชี้วัดความสำเร็จ ระดับผลผลิต (Output ) และหรือระดับผลลัพธ์ (Output)

- การจดทะเบียนสมรสถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขของกฎหมาย
  - ไม่มีการทุจริตในการจดทะเบียนสมรสของบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน
- ๙.๒ วิธีการ/เครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและประเมินผล (สำเร็จ)
- การจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย สามารถดำเนินการได้ทัน

กำหนดเวลา ๓๐ นาที

#### ๑๐. ข้อเสนอแนะ

๑. การสอบสวนผ่านระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ และลงชื่อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำเทคโนโลยีมาช่วยลดระยะ และลดขั้นตอน สามารถบันทึกไว้เป็นหลักฐานด้านระบบสารสนเทศ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

๒. การขึ้นแบล็คลิสต์บุคคลทุจริตทางทะเบียน เมื่อตรวจสอบพบแล้วต้องจำหน่ายฐานข้อมูลระบบทางทะเบียนทุกสำนักทะเบียนออนไลน์ทั่วประเทศ ไม่ให้มีการกระทำผิดต่อเนื่องในทุกประเภททะเบียน

๓. การประชุม สัมมนา แนวทางปฏิบัติที่ปรับปรุงตามกฎหมายที่ให้ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนทั่วไปได้เข้าใจ เมื่อปฏิบัติถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ลดข้อร้องเรียนการปฏิเสธไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวก