



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่กงสุลสำหรับ
การตรวจสอบคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบ
การตรวจลงตราสำหรับบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง
: กรณีศึกษาการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของ
สอท. ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
(ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560)

จัดทำโดย นายเสกสรรค์ สโรบล
รหัส 11014

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่กองสุลสำหรับการตรวจสอบคัดกรองบุคคลและ
เอกสารประกอบการตรวจลงตราสำหรับบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง : กรณีศึกษา
การตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของ สอท. ณ กรุงอาบูจา
สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560)

จัดทำโดย นายเสกสรรค์ สโรบล
รหัส 11014

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ปี 2562
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยนับวันจะเป็นศูนย์กลางของกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติที่แฝงและฝังตัวเข้ามา ประกอบกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่างๆ อาทิ ขบวนการค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ การฟอกเงิน การปลอมแปลงเอกสาร การหลอกลวงทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ซึ่งบุคคลสัญชาติแอฟริกันในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกเป็นกลุ่มบุคคลเสี่ยงและเฝ้าระวังที่สำคัญ

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ซึ่งมีเขตอาณาดูแลประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกและแอฟริกากลางรวม 9 ประเทศ อันได้แก่ ไนจีเรีย กานา แคเมอรูน เบนิน ชาด คองโก แอฟริกากลาง อิเควทอเรียล กินี และเซาตูเม ปรินซิปี ซึ่งมีทั้งบุคคลสัญชาติที่ถือเป็นกลุ่มเสี่ยง และกลุ่มบุคคล เฝ้าระวังสำหรับสถานเอกอัครราชทูตฯ ในฐานะเป็นต้นทางของการได้รับการตรวจลงตราให้สามารถเดินทางเข้าราชอาณาจักรต้องระมัดระวัง ป้องกัน และ/หรือ สกัดกั้นด้วยหน้าที่ส่วนหนึ่งที่จะพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติบุคคล รวมถึงเอกสารหลักฐานต่างๆ ซึ่งประกอบคำร้องการตรวจลงตราอย่างเข้มข้น ซึ่งการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต จำเป็นต้องบูรณาการประสานงานและความร่วมมือกับกรมที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการต่างประเทศ และในทางปฏิบัติในลักษณะ real time กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกองบัญชาการตำรวจ ยาเสพติดด้วย ในหลายกรณี ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับรายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหัวข้อ “การพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่กงสุลสำหรับการตรวจสอบคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบการตรวจลงตราสำหรับบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง : กรณีศึกษาการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของ สอท. ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560)” ดังกล่าวเป็นการศึกษาให้เห็นถึงสภาพปัญหาการตรวจลงตราในมิติความมั่นคง โดยมีสมมุติฐานเกี่ยวกับข้อจำกัดของการปฏิบัติงานตามคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตรา ซึ่งเป็นเสมือนข้อกำหนดมาตรฐานการทำงานหลัก (standard operation procedures) สำหรับผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปทำหน้าที่กงสุลและตรวจลงตราในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยที่ตั้งอยู่ทั่วโลก รวมถึงความเกี่ยวข้องกับสมรรถนะของนักการทูต ที่เกี่ยวข้องกับความรู้และเทคนิคการตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลและเอกสารหลักฐานท้องถิ่นซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยผลรายงานการศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะที่กระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาทั้งในเชิงนโยบายและการดำเนินการเสริมสร้างสมรรถนะให้เจ้าหน้าที่กงสุลสำหรับการปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงในรูปแบบการฝึกอบรมทางเทคนิค ซึ่งจะมีส่วนเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ความมั่นคง การบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องและนโยบายการตรวจลงตราในระบบ E-Visa ของไทยในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่กองสุลสำหรับการตรวจสอบ คัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบการตรวจลงตราสำหรับบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง : กรณีศึกษา การตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของ สอท. ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ระหว่างปี พ.ศ. 2557–2560)” เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 ซึ่งจัดขึ้นโดยสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้เขียนได้พัฒนา หัวข้อการศึกษาจากปัญหาระหว่างปฏิบัติราชการ ณ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์ สาธารณรัฐไนจีเรีย ตลอด 4 ปี ที่ประจำการในประเทศดังกล่าว ซึ่งภารกิจดังกล่าวลุล่วงได้ เพราะได้รับความเมตตากรุณาจากผู้บังคับบัญชาในขณะนั้น คือ เอกอัครราชทูต ชัยเลิศ หลิมสมบุรณ์ กับเอกอัครราชทูต วัฒนะ คูนวงศ์ รวมถึงความช่วยเหลือด้วยดีจากพี่และเพื่อนร่วมสถานเอกอัครราชทูต อันได้แก่ นายเสรี มุทธาธาร อดีตอัครราชทูตที่ปรึกษา นายเกรียงไกร สันตยากร นายณัฐวรราช พงศ์สุวรรณ นายครรชิตพล จิตติเลิศวิรุฬห์ และนางมยุรี ศิริมาตยานันท์ เลขานุการโท ซึ่งได้ช่วยเหลือผู้เขียน ปฏิบัติงานในสภาพการณ์ประเทศที่ยากลำบากเช่นไนจีเรีย และการได้รับการประสานงานอย่างดียิ่ง จากนางสาวพัฒนชิตา รมยานนท์ เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองตรวจลงตรา กรมการกงสุล กับ พ.ต.อ. รุ่งโรจน์ อำมาตย์โยธิน กองกำกับ การ กก.1 ปส.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งความร่วมมือ จากบุคคลทั้งสองเป็นปัจจัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาและสกัดกั้นบุคคลสัญชาติแอฟริกันกลุ่มเสี่ยง ในช่วงเวลาดังกล่าว

การมีโอกาสเข้าฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวของผู้เขียนจะเกิดขึ้นมิได้ หากผู้เขียนไม่ได้รับความเมตตาจากนายวิชชุ เวชชาชีวะ อธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ ผู้ซึ่งอนุมัติให้ผู้เขียน เข้าฝึกอบรมและใช้เวลาการศึกษาและร่วมกิจกรรมอย่างเต็มที่ตลอดหลักสูตรดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวสุภาภรณ์ จารุรัตน์ รักษาการเลขานุการกรม ซึ่งเสียสละปฏิบัติงานและ รับผิดชอบงานของกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ แทนผู้เขียนตลอดเวลาการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าว

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณอย่างยิ่งต่อคณาจารย์ทุกท่าน คือ เอกอัครราชทูตอุ้ม เมลาณนท์ อาจารย์ ที่ปรึกษา รศ. ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ และรศ. ดร.พลอย สืบวิเศษ สำหรับความเมตตา และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับการศึกษาดังกล่าว รวมถึงใคร่ขอขอบคุณผู้บริหารสถาบัน การต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กับเจ้าหน้าที่ทุกท่าน รวมถึงเพื่อน นบท. 11 ซึ่งล้วนเป็นปัจจัย เบื้องหลังความสำเร็จของผู้เขียน

เสกสรรค์ สโรบล

สิงหาคม 2562

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษา	2
1.3 สมมติฐานการศึกษา	2
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดการบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร 3A's	5
2.2 ความท้าทายในการปฏิบัติงานตรวจลงตราของข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่ที่กงสุล ในบริบทของมั่นคงและอาชญากรรม	7
2.3 การศึกษาข้อจำกัดของจำกัดของคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราและ ปฏิบัติการตรวจลงตราที่เกี่ยวข้องของไทย	8
2.4 การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
บทที่ 3 ผลการศึกษา	10
3.1 การตรวจลงตราในมิติความมั่นคง	10
3.2 สภาพการณ์การปฏิบัติงานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560	11
3.3 ข้อจำกัดของคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราในการคัดกรองคุณสมบัติ บุคคลกลุ่มเสี่ยงและการปลอมแปลงเอกสาร	15
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	23
4.1 สรุปผลการศึกษา	23
4.2 ข้อเสนอแนะ	24
บรรณานุกรม	29
ประวัติผู้เขียน	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกและอยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ ที่มีพื้นที่ 923,773 ตารางกิโลเมตร ได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2506 ประกอบด้วยรัฐซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง (autonomous states) 36 รัฐ เป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ 923,773 ตารางกิโลเมตร จากข้อมูลปี 2562 ของธนาคารโลก (The World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ไนจีเรียมีประชากรมากกว่า 199.2 ล้านคน เป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 47 ของภูมิภาคแอฟริกา ไนจีเรียมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นลำดับสองในทวีปแอฟริกา รองจากสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีรายได้ต่อหัว (GPA per capita) 2,049 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี¹ อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งมีหลากหลายทางภาษาและชาติพันธุ์ ประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ มีฐานะยากจน โดย IMF ระบุว่าในปี 2561 ประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นกำหนดความยากจน (below poverty line) ร้อยละ 46 และอัตราไม่มีงานทำร้อยละ 23 ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ไนจีเรียยังคงเป็นประเทศที่ยากจน มีอาชญากรรมสูง โดยคนไนจีเรีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไนจีเรียเชื้อสายอิกโบ (Igbo) ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 18 ของชาติพันธุ์ของไนจีเรียมีชื่อเสียงและความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติในหลายรูปแบบในประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก รวมถึงประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ขบวนการปลอมแปลงเอกสารทุกประเภท อาชญากรรมการหลอกลวง (scams) ทางการเงินและเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น ในรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อน

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 (ณ ปัจจุบัน มีภารกิจครอบคลุมประเทศในกลุ่มแอฟริกาตะวันตกรวม 9 ประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย สาธารณรัฐแคเมอรูน กานา แอฟริกากลาง เบนิน ชาด สาธารณรัฐคองโก อีแควทอเรียล กินี และเซาตูเม ปรินซิปี) มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติของชาติต่างๆ ดังกล่าว รวมทั้งสิ้นประมาณ 278.8 ล้านคน² โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลสัญชาติไนจีเรีย กานา และแคเมอรูน ซึ่งรัฐบาลไทยจัดเป็นกลุ่มบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงสำคัญด้านอาชญากรรมและเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่สำหรับไทย มีสถิติการประกอบอาชญากรรมเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตจึงพบปัญหาการตรวจสอบและคัดกรองเอกสารและคุณสมบัติบุคคลอย่างต่อเนื่องซึ่งบุคคลดังกล่าวปะปนไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าประเทศไทย และก่อปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ในไทยอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก

¹ สถิติประชากรประจำปี พ.ศ. 2560, แหล่งที่มา: <https://data.worldbank.org>.

² สถิติประชากรประจำปี พ.ศ. 2560, แหล่งที่มา: <https://data.worldbank.org>.

อนึ่ง สืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตรวจลงตราระหว่างปี พ.ศ. 2557–2560 ผู้ศึกษาได้พบสาเหตุ ตลอดจนรูปแบบปัญหาอุปสรรคการพิจารณาตรวจลงตราบุคคลที่มีคุณสมบัติและพฤติกรรมเสี่ยง ดังนี้

1.1.1 แนวปฏิบัติและระเบียบการตรวจลงตราที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดและมีอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2557 ก่อนที่ผู้ศึกษาจะได้รับมอบหมายและเดินทางมาปฏิบัติหน้าที่ จนถึงปัจจุบัน ไม่เพียงพอสำหรับกระบวนการตรวจสอบและคัดกรองเอกสารกลุ่มบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงแอฟริกัน และเห็นความจำเป็นที่ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา จะเพิ่มทักษะสมรรถนะในการคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบคำร้องศึกษาและใช้ประโยชน์จากความรู้ในสาขาวิชาต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลแหล่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนการพิจารณาใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติการตรวจลงตราในแต่และบุคคล

1.1.2 นอกเหนือการปรับปรุงการบริหารจัดการภายในงานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว การศึกษาและประยุกต์ใช้เทคนิคและวิธีการในการตรวจสอบและคัดกรองเอกสารและบุคคลผู้ยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่ไม่ปกติ ในช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่กงสุลและตรวจลงตราอันเป็นกระบวนการทำงานเพิ่มเติมจากระเบียบการตรวจลงตราของไทยที่มีอยู่ มีความจำเป็น และจะมีส่วนช่วยแก้ไข้ปัญหาการตรวจลงตราได้ ตลอดจนเป็นการลดภาระปัญหาการเดินทางเข้าประเทศไทย และปัญหาด้านอาชญากรรมของบุคคลสัญชาติแอฟริกันกลุ่มเสี่ยง และภัยความมั่นคงของไทยได้

1.2 คำถามการศึกษา

คู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราและระเบียบปฏิบัติการตรวจลงตราของไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศไทยใช้เป็นแนวทางอยู่ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบันเพียงพอหรือไม่ สำหรับแนวทางการสกัดกั้นกลุ่มบุคคลสัญชาติไนจีเรีย แคนเมอรูน กานา รวมถึงสัญชาติประเทศกลุ่มเสี่ยงและเผ่าละแวกแอฟริกาตะวันตกอื่นๆ ที่มีปัญหาด้านคุณสมบัติหรือมีแนวโน้มเป็นกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของคำถามการศึกษา

คู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราและระเบียบปฏิบัติการตรวจลงตราของไทยซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ใช้เป็นแนวทางการพิจารณาอนุมัติตรวจลงตราให้แก่บุคคลสัญชาติไนจีเรีย กานา และแคนเมอรูน ในช่วงก่อนมีนาคม พ.ศ. 2557 นั้น ไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบคัดกรองบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง และมีขอบเขตไม่ครอบคลุมสำหรับการตรวจลงตราในมิติความมั่นคง

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.4.1 ศึกษาสภาพปัญหาการตรวจลงตราบุคคลกลุ่มเสี่ยง ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการปัญหาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา และผู้ทำการศึกษาระหว่างมีนาคม พ.ศ. 2557 ถึงธันวาคม 2560 ในบริบทของการคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยงสัญชาติไนจีเรีย กานา และแคนเมอรูน และการเอกสารปลอมแปลงคำร้องขอรับการตรวจลงตรา

1.4.2 ศึกษาข้อจำกัดของคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราในประเด็นการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติหรือปฏิเสธตรวจลงตราบนเหตุผลด้านความมั่นคง และประเด็นทักษะ/สมรรถนะของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ/ เจ้าหน้าที่กงสุลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตรวจลงตราที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจลงตราในประเทศกลุ่มเสี่ยง

1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะช่วงที่ผู้เขียนรับผิดชอบ/ การปฏิบัติหน้าที่กงสุลและตรวจลงตรา ระหว่างเดือนมีนาคม 2557 ถึงธันวาคม 2560 โดยมีวิธีการเรียนรู้เชิงประจักษ์ (empirical approach) โดยรวบรวมปัญหาอุปสรรค รูปแบบการตกแต่งปลอมแปลงเอกสารและคุณสมบัติบุคคล การบิดเบือน หลอกหลวง และเทคนิคต่างๆ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือสำหรับการขอรับการตรวจลงตราเดินทางไปประเทศไทยของบุคคลกลุ่มเสี่ยง ในช่วงเวลายาวนานเกือบ 4 ปี รวมถึงการปรับปรุงสมรรถนะข้าราชการ/บุคลากร การบริหารจัดการปัญหา อาทิ การปรับปรุงการประสานงาน และข้อมูลกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่ข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตรา

1.5.2 ผู้ศึกษาดำเนินการศึกษาทบทวนผลงานการศึกษามีความสนใจและแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกันในรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (individual study) ของหลักสูตร นพท. ในอดีตเชิงเปรียบเทียบ อันได้แก่ รายงานการศึกษา หัวเรื่อง “การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ซึ่งจัดทำโดยนายเสรี มุทธาธาร หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 กับรายงานการศึกษา หัวเรื่อง “มาตรการในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด)” ซึ่งจัดทำโดยนายสุรเชษฐ์ บุญอินันท์ หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560 ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอคำถามและสมมุติฐานของคำถามการศึกษา ตลอดจนแนวพินิจในการศึกษา แตกต่างกับแนวทางการศึกษา/วัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาทั้งสองคนที่เน้นการศึกษารูปแบบเทคนิควิธีการที่พัฒนาและมีความซับซ้อนของกลุ่มบุคคลกลุ่มเสี่ยง โดยผลการศึกษามุ่งที่จะเสริมสร้างสมรรถนะของข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่กงสุลในการตรวจสอบและใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติการตรวจลงตราแก่บุคคลกลุ่มเสี่ยง นอกเหนือจากระเบียบปฏิบัติการตรวจลงตราที่มีอยู่

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาจะสะท้อนสภาพความเป็นจริงของปัญหา ข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติการตรวจลงตรา และความท้าทายของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่กงสุลที่เผชิญต่อบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง เทคนิคและรูปแบบการปลอมแปลงเอกสารและบุคคลที่มีความหลากหลายและซับซ้อน โดยข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาดังกล่าวจะเพิ่มพูนสมรรถนะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ/ เจ้าหน้าที่กงสุลและตรวจลงตราในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการสร้างเสริมประสิทธิภาพด้านการพิจารณาตรวจลงตราในประเทศกลุ่มเสี่ยงสำหรับข้าราชการการทูต ที่ไม่มีประสบการณ์และได้รับมอบหมายให้ไปประจำการและรับผิดชอบการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง โดยมีข้อเสนอแนะกระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาออกแบบพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้อง

ต่อปัญหา/สภาพการณ์ความเป็นจริงในพื้นที่ อันจะส่งผลดีต่อการส่งเสริมบทบาทของกระทรวง
การต่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของไทย และตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ
และแผนแม่บทด้านการต่างประเทศระยะ 20 ปีในมิติความมั่นคงด้วย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ตามที่คุณเขียนได้นำเสนอสภาพปัญหาการตรวจสอบคัดกรองเอกสารและบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลสัญชาติไนจีเรีย กานา และแคเมอรูน ในช่วงระหว่างมีนาคม พ.ศ. 2557 – ธันวาคม 2560 โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาอยู่ที่แนวทางแก้ไขปัญหาที่ผู้ศึกษาได้มีประสบการณ์ ในช่วงกว่า 4 ปีของการทำงานตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้อง (visa applications) ในกระบวนการรับคำร้อง การอนุมัติ หรือการใช้ดุลยพินิจทางกงสุลในการปฏิเสธการตรวจลงตราของผู้ยื่นคำร้องฯ จำนวนรวมมากกว่า 10,000 ราย (ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 1) ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ใช้ประโยชน์จากแนวคิดการศึกษาและบริหารจัดการปัญหาดังนี้

2.1 แนวคิดการบริหารจัดการองค์กรและการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร 3 A's (Assessment, Acquisition, Application)

จากสมมุติฐานการศึกษา หากการพิจารณาตรวจลงตราในมิติความมั่นคงให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สัมฤทธิ์ผลไม่สามารถอาศัยรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติงานตามคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราของกระทรวงการต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการเสริมสร้างเพิ่มพูนสมรรถนะเกี่ยวกับการคัดกรองบุคคลและตรวจสอบเอกสารที่ถูกปลอมแปลงเป็นพิเศษให้แก่ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่กงสุลที่ต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่

ในบทความ White Paper–The Strategic Value Assessment : Building Business Advantage with Accurate Information about People ซึ่งเรียบเรียงโดยนาย Douglas Reynolds, Ph.D., Vice President, Assessment Technology, DDI และนาย Charles Consentino, Ph.D., Consulting Vice President, DDI Selections, Solutions Group จากการศึกษาแนวทางการคัดกรองคัดเลือกบุคลากรขององค์กร ได้ให้แนวคิด/ ขั้นตอนในการประเมินที่ประสบความสำเร็จ อันได้แก่ เครื่องมือในการประเมิน (เครื่องมือการคัดกรอง, การทดสอบประเมินคุณสมบัติ คุณลักษณะ, การสัมภาษณ์, การประเมินทักษะต่างๆ) การออกแบบระบบงาน และการนำการประเมินข้อมูลไปสู่ภาคการปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับการประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจลงตรา และบริบทของการสร้างเสริมสมรรถนะของข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่กงสุล อันเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจลงตราบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง ควรมีรายละเอียดของกระบวนการ ดังนี้

2.1.1 แนวคิดการวิเคราะห์และประเมิน (assessment)

โดยผู้เขียนได้เก็บข้อมูลและสังสมประสบการณ์เชิงประจักษ์ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการใช้แนวพินิจเชิงประจักษ์ (empirical approach) ในกระบวนการศึกษาเรียนรู้ มีการวิเคราะห์ ประเมินปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดอย่างสม่ำเสมอ โดยพบว่าปัญหาหลายกรณีมีลักษณะเป็นคดี

อาชญากรรมทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศพื้นที่ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ รับผิดชอบ และ/หรือเป็นคดีอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำในประเทศไทยด้วย ในบางกรณีผู้ศึกษาใช้กระบวนการการสอบสวน/แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้แนวพินิจเชิงการสอบสวนในกระบวนการศึกษาและแก้ไขปัญหา โดยมีการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้บางส่วนในสาขาอาชญาวิทยาในแสวงหาคำตอบสำหรับเอกสารหรือข้อมูลที่มีความซับซ้อน ไม่ชัดเจน มีการศึกษาและติดตามพฤติกรรมของบุคคลกลุ่มเสี่ยงเป้าหมายโดยเฉพาะบุคคลสัญชาติในจอร์เจีย กานา และแคเมอรูน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เฝ้าระวังเป็นพิเศษอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีข้อมูลการกระทำผิดที่เป็นรูปธรรมในพื้นที่และมีสถิติจำนวนบุคคลผู้ต้องขังมากเป็นพิเศษในประเทศไทย นับตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2557 จนกระทั่งพบเทคนิคการปลอมแปลงเอกสาร บิดเบือนข้อมูล และใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ประกอบการกระทำผิด แนวคิดการวิเคราะห์และประเมินส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถเชิงวิเคราะห์มากขึ้นตามระดับและเพียงพอต่อการตัดสินใจใช้ดุลพินิจโดยชอบ ประกอบการอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตราได้อย่างมีเหตุผลตามหลักวิทยาศาสตร์

2.1.2 การคิดและแสวงหาแนวทาง (acquisition)

เพื่อแสวงหาเทคนิควิธีการที่จะพิสูจน์ตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติบุคคลอันเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาจากกระบวนการตามแนวทางข้อ (2.2) อาทิ การปรับปรุงการบริหารจัดการภายในฝ่ายงานกงสุลและการตรวจลงตราเพื่อการตัดสินใจ/ แก้ไขปัญหาแบบรวดเร็วในระดับวันต่อวันหรือสัปดาห์ต่อสัปดาห์จนถึงในระยะสั้นและระยะยาว ผู้ศึกษาจึงได้รับความคิดและแสวงหาแนวทางการจัดการกับปัญหาการปลอมแปลงเอกสารในรูปแบบต่างๆ การบิดเบือนข้อมูลและ/หรือการปลอมแปลงคุณสมบัติตัวบุคคล เป็นต้น

2.1.3 การประยุกต์และพัฒนา (application)

นอกเหนือจากการใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ รวมถึงการกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาหรืออุดช่องโหว่แล้ว แนวคิดเรื่องการประยุกต์และพัฒนาจะกล่าวถึงความสำคัญของประเด็น ดังนี้

- 1) การพัฒนาเทคนิควิธีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกัน/ป้องปรามปัญหาในงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง
- 2) การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาหรือใช้ประโยชน์
- 3) ความเป็นไปได้ในการออกแบบวิชาหรือหลักสูตรการฝึกอบรมที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการกระทรวงฯ ซึ่งไม่มีประสบการณ์ หรือได้รับมอบหมายมารับผิดชอบในการพิจารณาตรวจลงตราในกลุ่มประเทศที่มีบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง ซึ่งกรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา และภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกนั้น มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์สำหรับการเฝ้าระวังบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงหรือเฝ้าระวังของไทยอื่นๆ ด้วย เนื่องจากปัจจุบัน ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง การพำนักอยู่เกินกำหนด การโยกย้ายถิ่นฐานด้วยการแต่งงานและเหตุผลทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าว การปลอมแปลงเอกสารต่างๆ การค้าและขนยาเสพติด การฟอกเงินและอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและสารสนเทศในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้ามชาติ (transnational) และเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยยะสำคัญยิ่ง

อนึ่ง การศึกษาในแนวทางการศึกษาดังกล่าวตามข้อ (2.2) มุ่งที่จะอธิบายเกี่ยวกับความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างแนวคิดและกระบวนการจัดการปัญหาการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตาม ข้อ (2.2) กับผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหา และการเพิ่มขีดความสามารถและสมรรถนะ (capacity building) ให้แก่ข้าราชการกระทรวงฯ ที่ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ตรวจลงตราซึ่งมีส่วนช่วยแก้ไขหรือแบ่งเบาปัญหาความมั่นคงของไทย อันเป็นสมมุติฐานประการหนึ่งของหัวข้อการศึกษาดังกล่าว

2.2 ความท้าทายในการปฏิบัติงานตรวจลงตราของข้าราชการ/กงสุลไทยในบริบทของมั่นคงและอาชญากรรม

นักการทูตเป็นบุคคลที่มีความรู้และความชำนาญในด้านกิจการระหว่างประเทศ และได้รับแต่งตั้งมอบหมายจากรัฐหรือประเทศผู้ส่งหนึ่งๆ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตในรัฐหรือประเทศผู้รับ ทั้งในฐานะเป็นผู้แทนที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ การเจรจา และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในทุกด้าน รวมถึงงานการทูตเพื่อประชาชน อันได้แก่ งานกงสุลและงานตรวจลงตราด้วย

ผู้เขียนศึกษาพบว่า สถานเอกอัครราชทูตของหลายประเทศ อาทิ สหรัฐ เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย จะส่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องของประเทศตน ซึ่งมีใช้ข้าราชการสายการทูตจากกระทรวงการต่างประเทศ แต่เป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงกิจการภายในประเทศและความมั่นคงบ้าง หรือหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรมบ้าง เป็นต้น เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ที่กงสุลและงานตรวจลงตรา ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลของตนในประเทศที่ซึ่งมีความเสี่ยงสูงในด้านอาชญากรรมหรือมีบริบทด้านความมั่นคง เนื่องจากประเทศดังกล่าวตระหนักดีว่า การพิจารณาคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตราอย่างละเอียดถี่ถ้วนตั้งแต่ประเทศต้นทางหรือเป็นเสมือนเป็นต้นน้ำ มีความจำเป็นในงานเฝ้าระวังด้านความมั่นคงของประเทศ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงมีความชำนาญการพิเศษ มีทักษะเฉพาะด้านซึ่งได้รับการฝึกฝนอบรมในหลักสูตรเฉพาะทาง³ (โดยเฉพาะฝ่ายกงสุล สถานทูตประเทศตะวันตกจะพิจารณาให้งานการตรวจและพิสูจน์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตเป็นงานนิติวิทยาศาสตร์ด้วยคุณสมบัติที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานความมั่นคงและเทคโนโลยีสารสนเทศประเทศตนใช้อยู่)

สำหรับประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมการกงสุลจะพิจารณาคัดเลือกและมอบหมายข้าราชการการทูต/ หรือข้าราชการสายสนับสนุนให้ปฏิบัติงานกงสุลและตรวจลงตรา อันเป็นส่วนหนึ่งของการ ทูตเพื่อประชาชน เสมือนใช้อำนาจทางปกครองโดยชอบแทนหน่วยงานต่างๆ ของไทย อาทิ กระทรวงมหาดไทย แรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น โดยสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับงานตรวจลงตรา แม้จะมีระบบงานการปฏิบัติงานการตรวจลงตรา มีคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานซึ่งเป็น

³ สถานเอกอัครราชทูตสหพันธ์รัฐเยอรมนี ประจำไนจีเรีย, งานการตรวจและพิสูจน์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานกงสุลและตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตเป็นงานนิติวิทยาศาสตร์ (forensic science) ประเภทหนึ่ง

แนวการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูตและสถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ที่ตั้งอยู่ทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม สำหรับการปฏิบัติงานของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กงสุลไทยในพื้นที่หรือประเทศซึ่งมีสภาพทุรกันดารและมีความเสี่ยงในมิติความมั่นคง ควรมีทักษะ/ สมรรถนะพิเศษเพื่อการบริหารจัดการความเสี่ยง และความผิดพลาดต่างๆ ในการใช้วีซ่าหรือใบอนุญาตหรือปฏิเสธการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงซึ่งมีความจำเป็นสำหรับข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองในต่างประเทศแทนหน่วยราชการไทยต่างๆ

2.3 การศึกษาข้อจำกัดของคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราและปฏิบัติการตรวจลงตราที่เกี่ยวข้องของไทย

ในหลักการ งานตรวจลงตราในประเภทต่างๆ จะอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ และแนวปฏิบัติการตรวจลงตราที่มีอยู่ ในกรณีการพิจารณาตรวจลงตราให้แก่บุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง และกลุ่มเฝ้าระวัง (ไนจีเรีย กานา แคเมอรูน เบนิน ชาด แอฟริกากลาง อิควทอเรียล กินี และเซาตูเม ปรินซิปี) ภายใต้ความรับผิดชอบ ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ก็มีหลักเกณฑ์การพิจารณา และระเบียบการยื่นเอกสารหลักฐานประกอบ คำร้องการตรวจลงตรามากเป็นพิเศษ รวมถึงการตรวจสอบบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้ามเดินทางเข้าราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวนี้อาจพิจารณาว่าเนื้อหาของกฎระเบียบเหล่านั้นไม่เพียงพอต่อการคัดกรองบุคคลที่มีพฤติกรรมเสี่ยง รวมถึงอาจสร้างข้อจำกัดต่อการใช้ “ดุลยพินิจ” ในการพิจารณาอนุมัติหรือการปฏิเสธการตรวจลงตราของกงสุลในระดับหนึ่ง การศึกษาจะสำรวจ “ช่องโหว่” ในการอนุมัติตรวจลงตราของบุคคลซึ่งได้ยื่นเอกสารประกอบคำร้องที่เกี่ยวข้อง และ/หรือแสดงคุณสมบัติบุคคลตามระเบียบและความจำเป็นในกระบวนการยื่นขอรับการตรวจลงตรา ซึ่งกระบวนการตรวจสอบปกติ ไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์บุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง

2.4 การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 การศึกษาจะพิจารณาศึกษาบททวนผลงานการศึกษาส่วนบุคคลหัวข้อเรื่อง “การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ซึ่งจัดทำโดยนายเสรี มุทธาธาร หลักสุตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 โดยสำรวจถึงผลการศึกษาที่มุ่งเน้นปัญหาในทางมาตรฐานและประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการให้บริการ (service oriented management) ของงานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยผู้ศึกษาดังกล่าวได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับกระบวนการรับคำร้อง/ งานบริการทั้งในเชิงระบบ และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศของฝ่ายกงสุลสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่ในกรุงอาบูจา ในฐานะที่เป็น best practices โดยผู้ศึกษาได้เลือกแนวคิดหรือทฤษฎีระบบ (system theory) มาอธิบายเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า/ ผลลัพธ์ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งสองที่แตกต่างกัน เพื่อการเสนอแนวทางปรับปรุงข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ และด้านเทคโนโลยีของไทย เพื่อให้การให้บริการตรวจลงตรามีทันสมัยทั้งในด้านให้บริการและการอนุมัติคำร้องของบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงได้อย่างถูกต้อง

2.4.2 นอกจากนี้ ผู้เขียนจะศึกษาทบทวนผลงานการศึกษาส่วนบุคคลหัวข้อเรื่อง “มาตรการ ในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด)” ซึ่งจัดทำโดยนายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์ หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560 ทั้งนี้ ผู้ศึกษาท่านดังกล่าวเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของปัญหาการตรวจลงตราในมิติความมั่นคง โดยเน้นแนวความคิดการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงาน โดยเป็นแนวความคิดการบริหารแบบ 4 M (Man, Money, Material, Management) มีการกล่าวถึงการบริหารจัดการปัญหาการปลอมแปลง เอกสาร แต่แนวพินิจดังกล่าวน่าจะเกี่ยวข้องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในเชิงบริหารขององค์กรในภาพรวม ในขณะที่ผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาว่ามีข้อจำกัด/ ปัญหาอุปสรรค ใดที่เกี่ยวข้องในการทำงานในพื้นที่ ซึ่งมี จำเป็นต้องตรวจสอบบุคคลกลุ่มเสี่ยงและเอกสารในเชิงกายภาพ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรณี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา การเสริมสร้างทักษะ/ สมรรถนะพิเศษของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่จะเป็นส่วนสำคัญในการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ และสามารถเป็นแนวทางในการประยุกต์กับการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของสถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลใหญ่ อื่นๆ ด้วย

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 การตรวจลงตราในมิตติความมั่นคง

คำว่า “การตรวจลงตราในมิตติความมั่นคง” ได้ถูกใช้เป็นครั้งแรกในรายงานโทรเลขของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ในทัศนะของผู้เขียน การตรวจลงตราในมิตติความมั่นคง คือ การปฏิบัติหน้าที่พิจารณาตรวจลงตราโดยมุ่งเน้นต่อบทบาทการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงด้วยการสกัดกั้น ป้องกัน ป้องปราม หรืออย่างน้อยก็เฝ้าระวังจากสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ในประเทศต้นทาง โดยมีให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ตรวจสอบพบคุณสมบัติไม่เหมาะสม มีพฤติกรรมหรือประวัติที่สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคง ได้รับการตรวจลงตราเดินทางเข้าประเทศไทย ภูมิภาคต่างๆ ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีคุณสมบัติหรือพฤติกรรม ดังนี้

- 1) บุคคลซึ่งมีบัญชีบุคคลต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศไทยด้วยเหตุผลต่างๆ
- 2) บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติหรือมีพฤติกรรมหรือมีข้อมูลหลักฐานที่เชื่อได้ว่า เกี่ยวข้องกับเครือข่ายการก่ออาชญากรรมข้ามชาติประเทศต่างๆ ลักลอบการเข้าเมืองและพำนักอยู่เกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบในประเทศไทย
- 3) บุคคลซึ่งเมื่อพิจารณาตรวจสอบแล้ว พบว่ามีการใช้เอกสารหลักฐานประกอบเป็นหลักฐานประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่ตกแต่งปลอมแปลงเอกสาร และ/หรือข้อมูลใดๆ อันเป็นเท็จแก่สถานเอกอัครราชทูตฯ โดยอาจพบว่ามีคุณสมบัติบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเดินทางและประเภทของวีซ่า (type of visas)⁴ ซึ่งบุคคลกลุ่ม (ค) ประเภทนี้ เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งพบมากในภูมิภาคแอฟริกาซึ่งหน่วยราชการไทยให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลุ่มบุคคลข้อ (ก) และ (ข)

ผู้เขียนพิจารณาเห็นว่า การพิจารณาอนุมัติหรือปฏิเสธตรวจลงตรากลุ่มบุคคลดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยดุลพินิจอันเกิดจากทักษะเฉพาะในการตรวจสอบความถูกต้องของคุณสมบัติบุคคลและเอกสาร ซึ่งปัจจุบัน การปฏิบัติหน้าที่ตามคู่มือปฏิบัติการตรวจลงตราของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่น่าเพียงพอ ต่อการทำงานดังกล่าวได้อย่างบรรลุผล ซึ่งเป็นแกนหลักในหัวข้อการศึกษาส่วนบุคคลของผู้เขียน

⁴ ผู้เขียน, การเสนอเอกสาร Non Paper ต่อที่ประชุมสถานเอกอัครราชทูตฯ สรุปหลักการพิจารณาการตรวจลงตราในมิตติความมั่นคงด้วยแนวคิด 6R's อันได้แก่ Right Identity, Right documentation, Right Purpose of Travelling, Right history of journey (in the concerned passports), Right visa submission Procedures, กรกฎาคม 2561

3.2 สภาพการณ์การปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของสถานเอกอัครราชทูตฯ ระหว่าง มีนาคม พ.ศ. 2557-ธันวาคม 2560

สถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2550 และมีภารกิจครอบคลุมสหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรียกับประเทศอื่นในกลุ่มแอฟริกาตะวันตกอีก 8 ประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐกานา แคมเอรูน คองโก แอฟริกากลาง เบนิน ชาด อิเควทอเรียล กินี และเซาตูเม ปรินซิปี โดยในงานการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติเหล่านั้นดังกล่าว มีปัญหาและความท้าทายอย่างยิ่งในการบริหารจัดการบุคคลสัญชาติไนจีเรีย กานา และแคมเอรูน จำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานไทยได้จัดเป็นกลุ่มบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงที่มีพฤติกรรมและก่อปัญหาด้านอาชญากรรมและเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่สำหรับไทย โดยมีสถิติการประกอบอาชญากรรมและเป็นผู้ต้องขังตักค้างจำนวนมากในไทย ก่อนที่ผู้เขียนจะเดินทางมาประจำการ

ในช่วง 3-6 เดือนแรกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เขียนพบว่า ปัญหาการตรวจสอบและคัดกรองเอกสาร และคุณสมบัติบุคคลเป็นงานที่ยาก มีความซับซ้อนและมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดสูงในการอนุมัติตรวจลงตราบุคคลกลุ่มเสี่ยง ซึ่งบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงเหล่านั้นจะแฝงทั้งในรูปแบบนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตลอดการปฏิบัติงานดังกล่าวเกือบสี่ปี ผู้เขียนได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical approach) พบว่า การอนุมัติตรวจลงตราในอดีต (ก่อนปี พ.ศ. 2557) แม้เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถและด้วยความสุจริต แต่ก็มีความเสี่ยงต่อการอนุมัติให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการใช้เอกสารปลอมแปลงต่างๆ หรือมีประวัติการเดินทางที่ผิดปกติไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติบุคคลจริง⁵ อันเกิดจากขาดความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติบุคคลโดยรวม จนหลายกรณีนำมาสู่ปัญหาต่างๆ ตามมา และส่งผลกระทบต่อประเทศ อันได้แก่ การลักลอบพำนักในประเทศไทยเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด การประกอบอาชญากรรมประเภท ยาเสพติด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและ สื่อสารสนเทศในรูปแบบต่างๆ อาทิ การหลอกลวงในรูปแบบ scams ขบวนการฟอกเงินระหว่างประเทศ การสมรส และมีบุตรกับหญิงไทย รวมถึงขบวนการปลอมแปลงเอกสารประเภทต่างๆ ด้วยเทคนิคและวิชาการที่ซับซ้อน ซึ่งถูกนำมาใช้ในกระบวนการติดต่อราชการต่างๆ รวมถึงการใช้ยื่นขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทย เป็นต้น

ความรู้และความเข้าใจสภาพการณ์ ความเป็นจริงของปัญหา ข้อจำกัด และแนวทางแก้ไขในงานตรวจ ลงตราในมิติความมั่นคงของผู้เขียน น่าจะเกิดจากประสบการณ์ในการตรวจสอบคำร้อง และเอกสารของผู้ยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตราในช่วงสี่ปีของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด (สถิติระหว่าง 21 มีนาคม 2557 ถึง 27 มีนาคม 2562 มีผู้ยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตราจำนวนรวม 13,655 ราย)⁶ และแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นกรณีศึกษาสำหรับบุคคลกลุ่มเสี่ยงแอฟริกา

⁵ สามารถตรวจสอบในเบื้องต้นจากข้อมูลการเดินทาง อาทิ ตราประทับเข้า-ออกเมืองประเทศต่างๆ ระยะเวลาการพำนัก ตราประทับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยจะปรากฏชัดเจนในหนังสือเดินทางทั้งฉบับเก่าที่หมดอายุ และฉบับปัจจุบัน ซึ่งหลายกรณี สามารถตรวจพบไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติบุคคลที่กล่าวอ้าง หรือพบความผิดปกติอื่นๆ ชัดเจน อาทิเช่น การปลอมแปลงตราต่างๆ บนหนังสือเดินทาง นำไปสู่การตัดสินใจใช้ดุลพินิจปฏิเสธการตรวจลงตราได้โดยไม่ต้องนัดสัมภาษณ์ผู้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม

⁶ Royal Thai Embassy, Abuja. Visa Applications Summary Report, 17 June 2019.

ตะวันตกสำหรับหน่วยราชการในไทยเป็นจำนวนมาก การศึกษาพบว่าบุคคลสัญชาติแอฟริกันตะวันตกหลายกลุ่มจะดำเนินการหรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายในลักษณะข้ามชาติ โดยเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน มีพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้น ยากแก่การตรวจสอบ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่กงสุล (ด้านตรวจลงตรา รวมถึงงานสัญชาติและนิติกรรมด้านเอกสารไม่มีประสบการณ์หรือความรู้ที่บริหารจัดการเพียงพอ) จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล ผู้เขียนได้จำแนกพฤติการณ์ตามสัญชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2557–2560 ผู้เขียนได้ตรวจสอบพบ และรวบรวมรูปแบบพฤติกรรมที่สามารถพิจารณาเป็นกรณีศึกษาโดยแบ่งตามรายสัญชาติและจำนวนสถิติที่มีปัญหาได้ ดังนี้

3.2.1 ไนจีเรีย

นับตั้งแต่กระแสโลกาภิวัตน์ ในทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา หลายประเทศต่างๆ ประสบปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจากกลุ่ม Scam 419 ในไนจีเรีย ซึ่งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีความสูญเสียทางเศรษฐกิจจำนวนมาก⁷ และปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศก้าวหน้าไปมาก ขบวนการดังกล่าวได้พัฒนารูปแบบอาชญากรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Frauds) ในรูปแบบ financial scam, phishing, romance scam, E-theft เป็นต้น ทั้งนี้ บุคคลสัญชาติไนจีเรียเชื้อสายเผ่าอิกโบ (Igbo) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนกว่า 1 ใน 5 ของประชากรไนจีเรียซึ่งมีจำนวนกว่า 201 ล้านคน⁸ รวมถึงมีถิ่นฐานที่กระจายในทวีปแอฟริกา (โดยอาจ มีเชื้อสายเผ่ายอรูบา (Yoruba) ปะปนบางส่วนหนึ่ง) ได้เดินทางโยกย้ายถิ่นฐาน และแต่งงานในประเทศต่างๆ โดยหลายปีที่ผ่านมา

ประเทศไทยรวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของขบวนการค้ายาเสพติดและการฟอกเงิน โดยสถิติผู้ต้องขังในเรือนจำไทยในปี พ.ศ. 2557 มีชาวไนจีเรียในมากกว่า 500 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนอันดับหนึ่งของผู้ต้องขังต่างชาติ⁹ (มิได้รวมถึงผู้ต้องขังบุคคลสัญชาติแอฟริกันตะวันตกอื่นๆ ที่อาจปลอมแปลงเอกสารและอัตลักษณ์บุคคลชาติอื่นทั้งที่มีสัญชาติไนจีเรีย) การเดินทางเข้าเมืองของบุคคลคนเหล่านี้มักมีพฤติกรรมมุ่งตั้งถิ่นฐานหรือชุมชนเพื่อสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกันในระยะยาว เพื่อที่จะมีครอบครัวและมีบุตรกับหญิงไทย กลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีการศึกษาสูง ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง หน้าฉากมักเป็นพ่อค้าเร่ ทำธุรกิจแบบซื้อสินค้าเงินสดและขนส่ง (cash and carry) แต่มักจะอำพรางกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย อาทิ ยาเสพติด การฟอกเงินโดยการซื้อสินค้าไทยกลับไนจีเรีย

สำหรับการยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย บุคคลกลุ่มนี้อาศัยบุคคลหรือขบวนการที่มีความสามารถและชำนาญในการปลอมแปลงเอกสารในประเภทต่างๆ อาทิ เอกสารราชการไนจีเรียประกอบคุณสมบัติ เอกสารรับรองประวัติยาเสพติดของ Narcotic Drugs Law

⁷ Misha Glenny, *McMafia : A Journey Through the Global Criminal Underworld* New York, Vintage Books, A Division for Random House, INC., 2009. 161-183

⁸ อ้างอิงแหล่งที่มา [https:// worldometers](https://worldometers), 2019.

⁹ ข้อมูลประสานงานภายในกับกองบังคับการตำรวจยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ต้องขังบุคคลสัญชาติอาจประกอบด้วยประเทศอื่นๆ แต่มีหลายกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่เกี่ยวข้องตรวจสอบพบว่า เป็นบุคคลสัญชาติไนจีเรียแต่ถือหนังสือเดินทางปลอมของชาติอื่นๆ เช่น หนังสือเดินทางของแซมเบีย แอฟริกาใต้ ฯลฯ เป็นต้น

Enforcement Agency (NDLEA) เอกสารรับรองด้านธุรกิจต่างๆ อันได้แก่ หนังสือรับรองจากบริษัท หนังสือรับรองจากธนาคารพาณิชย์ (Bank Statement) เอกสารรับรองการขนส่งสินค้า (shipping invoice) เพื่อการยื่นขอรับการตรวจลงตรา ดังนั้น มาตรการคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่รัดกุมและเข้มงวด รวมถึงความสามารถและประสบการณ์อันเหมาะสมของเจ้าหน้าที่กงสุลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงจะสามารถบริหารจัดการการตรวจลงตราและป้องปรามบุคคลเหล่านี้ได้ภายใต้เวลาการทำงานที่ค่อนข้างจำกัด

3.2.2 แคมเอรูน

สืบเนื่องจากด้วยปัญหาการเศรษฐกิจและสังคมจากการแตกแยก และความขัดแย้งด้านเชื้อชาติและภาษาในแคมเอรูน ทำให้บุคคลสัญชาติแคมเอรูนพยายามย้ายถิ่นฐานและ/หรือแสวงหางานทำในต่างประเทศ นำไปสู่ปัญหาการปลอมแปลงเอกสารแคมเอรูน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วุฒิปัตร์หรือปริญญาบัตร และบางกรณีมีการตกแต่งปลอมแปลงหนังสือเดินทางชีวมาตร (biometrics) โดยเฉพาะกลุ่มครูต่างชาติหรือนักฟุตบอลในไทย ซึ่งมีขบวนการนายหน้าในไทยและแคมเอรูนดำเนินการโดยใช้เทคนิคที่ดี และอาศัยจุดอ่อน ที่เดิมหน่วยงานไทยขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับเอกสารแคมเอรูนทุกประเภททั้งฉบับภาษาไทย-ฝรั่งเศส ทั้งนี้ แม้หน่วยงานไทยจะมีการปราบปรามจับกุมเป็นระยะๆ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

3.2.3 กานา

ด้วยปัญหาบิปปันทางเศรษฐกิจ การศึกษาและการว่างงานในประเทศ ทำให้คนกานารุ่นหนุ่มจำนวนมากแสวงหาโอกาสในชีวิตการเดินทางไปทำงานในไทย ซึ่งมักพบบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหลายรายตกเป็นเหยื่อของขบวนการปลอมแปลงเอกสารธุรกิจ และคุณวุฒิการศึกษา รวมถึงการพำนักอยู่เกินและตกค้างในไทย

3.2.4 บุคคลสัญชาติแอฟริกันตะวันตกอื่นที่มีถิ่นพำนักในไนจีเรีย/ประเทศเซตอานา

บุคคลสัญชาติกินี (Guinean) จำนวนมากมีถิ่นพำนักในไนจีเรีย ประกอบธุรกิจค้าพลอยที่กรุงเทพฯ และจันทบุรี ซึ่งบุคคลซึ่งมีปัญหาด้านเอกสารและการปลอมแปลงเอกสารบ้างเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือแสดงถิ่นพำนักในไนจีเรีย และเอกสารอ้างอิงทางธุรกิจจะเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่นอกไนจีเรียหรือเป็นพ่อค้าวิ่งพลอย สำหรับบุคคลอย่างไรก็ตาม สัญชาติแอฟริกันอื่นๆ ในเซตอานาของสถานเอกอัครราชทูตฯ อาทิ ชาต เบนิน แอฟริกากลาง อิควทอเรียลกินี และเซาตูเม ปรินซิปี นั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2560 ดังกล่าว พบปัญหาการปลอมแปลงเอกสารน้อย โดยเจ้าหน้าที่กงสุลจะมุ่งเน้นเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้อง ชนิดหรือประเภทของหนังสือเดินทางและวัตถุประสงค์การเดินทางของบุคคลที่มายื่นขอรับหนังสือเดินทางเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2559 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตรวจสอบคัดกรองและได้ปฏิเสธตรวจลงตราให้แก่บุคคลสัญชาติไนจีเรีย แคมเอรูน กานา (รวมถึงกินี ไลบีเรีย เซียร์ราลีโอน แชมเบีย ซึ่งอ้างการมีถิ่นพำนักในประเทศเซตอานาของสถานเอกอัครราชทูตฯ) จำนวนประมาณ 2,500 คน ซึ่งเมื่อคำนวณอัตราส่วนผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกปฏิเสธการตรวจลงตรา เป็นสถิติ/สัดส่วนประมาณร้อยละ 30 (หรือ 1 ใน 3 รายของผู้ได้รับการ ตรวจลงตราทั้งหมดที่ถูกปฏิเสธ) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นการคัดกรองตรวจสอบพบความผิดปกติในกระบวนการพิจารณาตรวจลงตรา มิได้เกิดจาก

กลุ่มบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีต้องห้ามหรือเป็นผู้เคยกระทำความผิดแล้ว ในประเทศไทย แต่เป็นคนหนุ่มรุ่นใหม่ที่ไม่มีประวัติใดๆในไทยหรือต่างประเทศ

อนึ่ง ในช่วงสี่ปี สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตรวจสอบพบรูปแบบการปลอมแปลงเอกสารการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ รวมถึงรูปแบบและเทคนิคต่างๆ อันซับซ้อน โดยทุกๆกรณีได้รายงานกระทรวงฯ รวมถึงสถานเอกอัครราชทูต/ สถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องทราบและเฝ้าระวัง โดยมีกรณีศึกษาสำคัญ อันได้แก่

1) กรณีกลุ่มการประชุมนักบวชของคักร สัญชาติไนจีเรีย โดยโยงใยกับบริษัทนายหน้าอินเดียปลอมแปลงหนังสือนำขอรับการตรวจลงตราจากหน่วยราชการไทย (ไนจีเรีย/ อินเดีย)

2) กรณีหลอกลวงบริษัทสร้างภาพยนตร์ไทยให้รับจ้างถ่ายทำวิดีโอทัศน์ประกอบเพลงให้แก่คณะนักร้องแคเมอรูนปลอม โดยจะขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทยเป็นสำคัญ (แคเมอรูน)

3) กรณีหน่วยราชการไนจีเรียบางหน่วยงานคณะเดินทางไปประเทศไทย โดยสอดแทรกรายชื่อบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติมารับการตรวจลงตราไปประเทศไทยด้วย (ไนจีเรีย)

4) กรณีการตรวจสอบโครงการนำคณะนักธุรกิจลงทุนด้านเกษตรพันธะสัญญา (contract-farming) ไนจีเรีย เยือนไทย/ ร่วมทุนกับบริษัทพันปี กรุ๊ป จ.ศรีสะเกษ (ไนจีเรีย/ไทย ซึ่งต่อมาบริษัทดังกล่าวมีคดีความ ในประเทศไทย)

5) กรณีบุคคลสัญชาติไนจีเรียยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา Non Immigrant รหัส O โดยอาศัยการจดทะเบียนสมรสปลอมที่อำเภอโนนสัง จ.หนองบัวลำภู เพื่อการแอบอ้างสถานะสมรส (ไนจีเรีย/ไทย โดยเป็นคดีความในประเทศไทย)

6) กรณีการแอบอ้างคุณสมบัติการประกอบธุรกิจลงทุน ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ 2 ล้านบาท กับสำนักทะเบียน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ก.พาณิชย์ เพื่อการมีคุณสมบัติขอรับการตรวจลงตราประเภทผู้มีถิ่นพำนักชั่วคราว/ธุรกิจในไทย หรือ Non Immigrant รหัส B (ไนจีเรีย/ไทย)

7) กรณีการจดทะเบียนสมรสอำพรางกับหญิงไทยรายบุคคลของบุคคลสัญชาติไนจีเรียและกานา ภายหลังได้รับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวเข้าไทย การมีบุตรนอกสมรสกับหญิงไทยและนำบุตรที่ยังเป็นผู้เยาว์ ยังไม่บรรลุนิติภาวะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรมาไนจีเรีย และเพื่อการต่อรองการขอวีซ่าเข้าประเทศไทย (ไนจีเรีย)

8) กรณีการปลอมแปลงเอกสารคุณวุฒิการศึกษาเพื่อการสมัครเป็นนักศึกษา และครูอาจารย์จำนวนมากในประเทศไทย (แคเมอรูน ไนจีเรียและกานา)

9) กรณีการปลอมแปลงเอกสาร Certificate of Transfer or Release ที่ออกโดยสมาคมฟุตบอลท้องถิ่นของบุคคลที่แอบอ้างสถานะเป็นนักกีฬาฟุตบอลอาชีพ (กานา/ไนจีเรีย)

10) การตรวจสอบพบวีซ่าสติกเกอร์ และตราประทับของ ตม.ของไทยและต่างชาติปลอมเพื่อขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐและเกาหลีใต้ (ไนจีเรีย)

11) กรณีการปลอมแปลงเอกสารราชการ หน่วยราชการ สถานศึกษาไทยของกลุ่มขบวนการไนจีเรีย กานา แคเมอรูนและประเทศต่างๆ ในแอฟริกาตะวันตก ทุกประเภท (อาทิ หนังสือเดินทางเอกสารผู้มีถิ่นพำนัก เอกสารรับรองพฤติกรรมยาเสพติด และประวัติอาชญากรรม ตราประทับการเข้าเมือง ณ ด่านสากลและด่านชายแดนทางบก และเอกสารเกี่ยวกับการมีถิ่นพำนักในประเทศเขตอาณาของ สอท.ฯ เป็นต้น) โดยมีการพัฒนารูปแบบเทคนิคโปรแกรม photo shop ที่ซับซ้อนขึ้นโดยลำดับและ

ถูกใช้โดยเชื่อมโยงกับการสร้างนิติกรรมอำพราง หรือการสร้างเรื่องเท็จต่างๆ (fabrication) เพื่อให้มาซึ่งการอนุมัติการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต และการอนุมัติพำนักอยู่ต่อในราชอาณาจักร (ไนจีเรีย กานา แคเมอรูน ไทย) เป็นต้น

3.3. ข้อจำกัดของคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราในการคัดกรองคุณสมบัติบุคคลกลุ่มเสี่ยง และการปลอมแปลงเอกสาร

3.3.1 คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราและการใช้ดุลพินิจอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตรา

จากข้อ (3.2) ผู้เขียนได้ศึกษาและรวบรวมรูปแบบอันหลากหลาย และมีความซับซ้อนของพฤติการณ์บุคคลกลุ่มเสี่ยงสัญชาติแอฟริกาทั้งในแง่คุณสมบัติบุคคลและการปลอมแปลงเอกสารประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ประสบในช่วงปี 2557–2560

สำหรับแนวทางปฏิบัติหน้าที่ตรวจลงตราโดยทั่วไป กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมการกงสุล ได้จัดทำ คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราโดยมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ของไทย ในการอนุมัติตรวจลงตรา โดยอาศัยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และระเบียบ/คำสั่งต่างๆ ซึ่งออกโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติ (standard operation procedures) ร่วมกันและมีการปรับปรุงเพิ่มเติมให้ทันสมัยเป็นระยะๆ

คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราฯ ดังกล่าวครอบคลุมเนื้อหาข้อมูลที่จำเป็นยิ่ง อาทิ ลักษณะหรือประเภทเอกสารหรือหนังสือเดินทางที่สามารถตรวจลงตราได้ ประเภทการตรวจลงตรา (type of visa) อายุใช้งานการตรวจลงตรา (validity of visa) ระยะเวลาการพำนักในราชอาณาจักร (validity of visa) ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา การยกเว้นการตรวจลงตรา การตรวจลงตราคนชาติที่มีวิธีการพิจารณาเป็นพิเศษ¹⁰ (ซึ่งครอบคลุม ประเทศในเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่นกัน) ฯลฯ เป็นต้น และนอกเหนือจากระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาตรวจลงตราแล้ว คู่มือการปฏิบัติฯ ก็ได้ระบุข้อมูลและคำแนะนำในการตรวจลงตราเกี่ยวกับความพยายามในการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จและพฤติการณ์ต่างๆ ของบุคคลต่างด้าว โดยเฉพาะบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง โดยขอให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาเอกสาร และการสัมภาษณ์ และหากมีข้อสงสัย สามารถมีโทรเลขขอหารือกระทรวงฯ ก่อนหรือประสานเป็นการภายในกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการตรวจสอบเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนศึกษาพบว่า การปฏิบัติตามเนื้อหาในคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราแต่เพียงด้านเดียวไม่เพียงพอสำหรับการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของสถานเอกอัครราชทูต

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการปฏิบัติการตรวจลงตรา, มกราคม 2559, บทที่ 3-5 และตามโทรเลข กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 0303/ ว.6/ 2559 ลงวันที่ 5 มกราคม 2559

ซึ่งมีสถิติการปฏิเสธการตรวจ ลงตราในระยะปี พ.ศ. 2557-พ.ศ.2561 มีปริมาณเฉลี่ยร้อยละ 20-25 ในแต่ละปี¹¹ ด้วยเหตุผลของความมั่นคง โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

1) ในการกระบวนการยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตราเพื่อเดินทางเข้าประเทศไทยนั้น บุคคลกลุ่มเสี่ยงต่างก็ยื่นเอกสารหลักฐาน รวมถึงเอกสารรับรองต่างๆ ครบถ้วนตามระเบียบของ กระทรวงการต่างประเทศและเป็นไปตามประกาศของสถานเอกอัครราชทูตฯ ประกาศหรือกำหนด แล้วแต่กระบวนการตัดสินใจอนุมัติหรือปฏิเสธตรวจลงตราให้แก่บุคคลกลุ่มเสี่ยงตามที่คุณเขียนศึกษาใน ข้อ (3.2) ทั้งหมดเกิดจากการใช้ดุลพินิจ

2) การใช้ดุลพินิจดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์และประเมินข้อมูล (assessment) โดยมีกระบวนการตรวจสอบเอกสาร การสอบสวน (สัมภาษณ์ เป็นเพียงเทคนิคด้านหนึ่ง) การสืบค้นข้อมูล และรวบรวมจัดเก็บตัวอย่างเปรียบเทียบเอกสาร การรับรองเอกสารตามกฎหมาย (notary public) ตัวอย่างลายเซ็น ตรายางประทับ กับตัวอย่างต้นฉบับและตัวอย่างการปลอมแปลง ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เก็บรวบรวมอย่างต่อเนื่อง อันเป็นวิธีการเชิงการสอบสวน (investigative approach) เพื่อพิสูจน์ยืนยันว่า เอกสารประกอบการยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา และคุณสมบัติบุคคลดังกล่าวเป็นการยื่นเท็จ (frauds) หรือไม่¹² ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตรา

3) สำหรับการปลอมแปลงเอกสารและคุณสมบัติบุคคลบางครั้งมีความซับซ้อน และใช้เทคนิคปลอมแปลงขั้นสูง ย่อมเป็นเรื่องที่ยากต่อการตรวจสอบ ดังนั้น สำหรับกระบวนการ ตรวจสอบเอกสารเป็นทางเทคนิคซึ่งหลักเกณฑ์ทางนิติวิทยาศาสตร์ระดับพื้นฐานก็สามารถใช้ ตรวจสอบเอกสารปลอมได้จำนวนมาก

4) สำหรับเอกสารตามข้อ (ค) หากเอกสารหรือหนังสืออ้างอิงดังกล่าวมิได้ออก โดยหน่วยงานหรือองค์กรในประเทศไทย กรมการกงสุลหรือกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้องของกระทรวง การต่างประเทศย่อมไม่สามารถตรวจสอบยืนยันความถูกต้อง (authenticity) ของบุคคลและเอกสาร ท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆได้

กระบวนการทำงานและความรับผิดชอบดังกล่าวจึงตกเป็นภาระความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่จะต้องบริหารจัดการด้วยตนเองในระดับหนึ่ง หากพิจารณาเนื้อหาคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ แม้จะเสมือนคัมภีร์สำหรับข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กงสุล ซึ่งมอบอำนาจแก่ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ ของไทยในการอนุมัติตรวจลงตราใดๆ โดยอาศัยตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และสอดคล้องกับระเบียบ/ คำสั่งต่างๆ ที่มีอยู่ แต่เนื้อหา ก็มิได้เกี่ยวข้องกับใดๆ กับสมรรถนะ ทักษะความชำนาญ การใช้ดุลพินิจตัดสินใจของข้าราชการ เจ้าหน้าที่กงสุลในงานการตรวจสอบเอกสารหรือคุณสมบัติที่พิสูจน์ว่าถูกปลอมแปลงหรือเป็นเท็จ

¹¹ Royal Thai Embassy, Abuja, “Statement of Clarification on the Daily Times”, Press Release, 31 August 2017

¹² หลัก 5M Model เป็นหลักการบริหารจัดการองค์กรที่วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้วยการมอง 5 ปัจจัย อันการ แก่ Manpower (กำลังคน) Machine (เครื่องจักรเครื่องมือ) Material (วัสดุอุปกรณ์) Method (วิธีการ) Management (การจัดการ) เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและนำไปพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหา

คุณสมบัติสำคัญที่กล่าวข้างต้น ส่งผลต่อระดับของขีดความสามารถในการใช้ “ดุลพินิจ” หรือการใช้ดุลพินิจโดยชอบโดยตรง ทำให้การใช้ดุลพินิจ มีหลักเกณฑ์ ที่เที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ ในการประกอบการตัดสินใจอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตราบุคคลกลุ่มเสี่ยง หรือ บุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงจำนวน 31 สัญชาติ¹³ ซึ่งได้รวม ไนจีเรีย แคเมอรูน กานา แอฟริกากลาง สาธารณรัฐคองโก อิเควทอเรียล กินี เซาตูเมและปรินซิปี ซึ่งอยู่ในเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่กงสุลที่จะเดินทางไปทำหน้าที่ไม่เคยมี ประสบการณ์การทำงานในประเทศที่มีบริบทด้านความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติคล้ายๆ กัน ถึงแม้ว่าก่อนออกประจำการ จะกำหนดให้มีการฝึกอบรมระยะสั้น หรือซักซ้อมการทำงานก่อน เดินทางก็ตาม

อนึ่ง คำว่า “ดุลพินิจ” หรือ “การใช้ดุลพินิจ” นั้นปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วย วิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า ดุลพินิจทางปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจโดย อิสระที่จะเลือกกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดหรือบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับ “ข้อเท็จจริง” และเจตนารมณ์ของกฎหมายในกรณีเฉพาะเรื่อง ด้วยการตัดสินใจ ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในการพิจารณา กำหนด เงื่อนไขใดๆ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง ทั้งนี้หากมีการใช้ “เหตุผลอันสมควร” แล้ว ก็ให้ถือว่าเป็น การกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบ

อย่างไรก็ตาม ในแง่มุมของปัญหาในพื้นที่จริงของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในกลุ่ม ประเทศเหล่านี้ มีความซับซ้อนและความยากในการตรวจสอบเอกสาร/ประวัติบุคคลสัญชาติ ต่างๆ ในเขตอาณา หลักฐานเอกสารท้องถิ่นภาษาอังกฤษกับฝรั่งเศสซึ่งที่ออกโดยภาครัฐ องค์กร ระหว่างประเทศและที่มีไชระดับรัฐบาล ภาคธุรกิจและเอกชนจำนวนมากซึ่งล้วนมีมาตรฐาน รูปแบบ ตรายางประทับ ความน่าเชื่อถือของลายเซ็นและบุคคลอ้างอิงรับรองความน่าเชื่อถือ ล้วนมีข้อจำกัด อย่างมากมาย ทั้งในมิติที่ตั้งภูมิศาสตร์ หรือระยะทางที่ห่างไกล มีข้อจำกัดด้านการสื่อสารที่ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณี ไนจีเรียและแคเมอรูน ซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่มีรูปแบบการปกครองแบบ สหพันธรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่/ ข้าราชการกงสุลจะพิจารณาตัดสินว่าเอกสารเป็นของ หน่วยงานใด เป็นเอกสารจริงหรือไม่ หรือตกแต่ง ปลอมแปลงตรงตำแหน่งใดของเอกสาร เป็นต้น นอกจากนี้ ข้อจำกัดในเชิงปริมาณของคำร้องขอรับการตรวจลงตราในแต่ละวัน รวมถึงข้อจำกัดด้าน เวลาในการปฏิบัติงาน ย่อมไม่สามารถกระทำได้ตามคำแนะนำ/ เจตนารมณ์ของคู่มือการปฏิบัติงาน ด้านตรวจลงตราที่มีอยู่

จากปัจจัยของปัญหาดังกล่าว คู่มือการปฏิบัติหน้าที่งานตรวจลงตราจึงมีขอบเขต จำกัดต่อระดับสมรรถนะของตัวบุคลากรกงสุลในส่วนเฉพาะที่เกี่ยวกับทักษะ/ สมรรถนะที่จะแสวง

¹³ กระทรวงการต่างประเทศ, โทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0303/ ว. 452/ 2544 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2544 และโทรเลข กระทรวงฯ ที่ 0303/ ว. 612/ 2554 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2554 และโทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0303/ ว. 640/ 2558 ลงวันที่ 25 กันยายน 2558 กล่าวถึงคำขอรับแบบฟอร์มคำร้องการตรวจลงตราของหน่วยงานความมั่นคงของไทย สำหรับผู้ยื่นคำร้องซึ่งเป็นบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง และเผ่าละวังจำนวน 31 ประเทศ ซึ่งในที่นี่ หมายรวมถึง ไนจีเรีย แคเมอรูน กานา แอฟริกากลาง สาธารณรัฐคองโก อิเควทอเรียล กินี เซาตูเมและปรินซิปี ซึ่งเป็นประเทศในเขต อาณาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา

ข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารในพื้นที่ที่มีปัญหาเช่นแอฟริกาตะวันตก หรือรู้เท่าทันรูปแบบพฤติกรรมของผู้ยื่นคำร้องการตรวจลงตราที่มีเทคนิคซับซ้อน ซึ่งคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวมีผลสืบเนื่องต่อความสามารถในการใช้ “ดุลพินิจ” และประสิทธิภาพงานตรวจลงตรา (รวมถึงงานสัญชาตินิติกรรมที่เกี่ยวข้องกัน) ในมิติของความมั่นคง ในกลุ่มประเทศเสี่ยงเช่นไนจีเรียและประเทศเขตอาณานิคมแอฟริกาตะวันตก

ทั้งนี้ สำหรับผู้เขียน การทำงาน ปัญหาและอุปสรรคในงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของสถานเอกอัครราชทูตฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2557–2560 ได้สะท้อนให้กระทรวงการต่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการตรวจสอบเอกสารและบุคคล รวมถึงการใช้ดุลพินิจทางกงสุลอย่างเต็มที่บนพื้นฐานของการสั่งสมข้อมูลด้านการตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติบุคคลที่ต่อเนื่องของสถานเอกอัครราชทูตฯ

ในการศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงพิจารณาเห็นว่า จะเป็นแนวคิดที่ดี หากกระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยจะมีส่วนหรือให้ความสำคัญในการเสริมทักษะ/สมรรถนะของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กงสุลในประเทศที่มีสภาพการณ์เช่นนี้ เพื่อให้ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายหรือเดินทางไปทำงานด้านตรวจลงตรา ณ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย หรือกลุ่มประเทศที่มีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกันสามารถปฏิบัติงานตรวจลงตรา และใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพต่อไป

3.3.2 แนวคิดการพัฒนาสมรรถนะสำหรับงานการตรวจลงตราในมิติความมั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงตามนัยยะข้อ (3.1) ข้าราชการหรือบุคลากรที่จะสามารถบริหารจัดการได้ สมควรที่จะมีสมรรถนะความสามารถในด้านดังกล่าว แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูงไว้ 4 ด้านเชิงองค์รวม อันได้แก่ (1) การบริหารคน (2) ความรอบรู้ในการบริหาร (3) การบริหารแบบมุ่งสัมฤทธิ์ (4) การบริหารอย่างมีอาชีพ ซึ่งในด้านการบริหารคน ได้กำหนดให้ผู้บริหาร/บุคลากรมีคุณสมบัติการปรับตัวและความยืดหยุ่น มีความสามารถและทักษะในการสื่อสารและการประสานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการสร้างสมรรถนะให้แก่ผู้บริหาร/บุคลากรที่จะสามารถบริหารจัดการงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง ซึ่งผู้เขียนกำลังศึกษาอยู่ ผู้เขียนเห็นว่า หลัก 3's (Assessment, Acquisition, and Application) ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาของบริษัท Development Dimension International, INC ของสำนักงาน ก.พ. เลือกใช้เป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในองค์กรให้ไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต¹⁴ น่าจะสามารถประยุกต์ใช้ได้ ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนประยุกต์ในงานพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรและทีมงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดเพื่องานขาย¹⁵ เป็นแนวคิดที่น่าสนใจโดยผู้เขียนสนใจประยุกต์ใช้เพื่อช่วยอธิบายในกระบวนการ

¹⁴ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan : IDP), พฤษภาคม พ.ศ. 2562

¹⁵ Douglas Reynolds and Charles Cosentino, Development Dimensions International, Inc., White Paper - The Strategic Value of Assessment : Building Business Advantage with Acculate Information About People.

สร้างสมรรถนะและการเรียนรู้เชิงเทคนิคในการปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง ซึ่งสาระมีความซับซ้อนและความท้าทาย

ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดการบริหารจัดการองค์กรและจัดการปัญหา 3 A's (Assessment, Acquisition, Application) บางส่วน น่าจะสามารถประยุกต์ใช้ได้กับการพัฒนาข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง โดยสรุปย่อ ดังนี้

3.3.2.1 แนวคิดการวิเคราะห์และประเมิน (assessment)

มีการกำหนดเครื่องมือในการประเมินต่างๆ ที่เหมาะสม ในกรณีการพัฒนาสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง อาทิ ทักษะการ คัดกรอง การรวบรวมข้อเท็จจริงของบุคคลและการสัมภาษณ์ในข้อมูลเชิงลึก ซึ่งหลายกรณี ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและสัมภาษณ์ผู้ยื่นคำร้องตรวจลงตราด้วยเทคนิคต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงความถูกต้องเป็นจริงของบุคคลผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตรา นอกเหนือจากนี้ การสืบค้นและเทียบเคียงข้อมูลและสังเกตติดตามพฤติกรรมของบุคคลกลุ่มเสี่ยง จะเป็นประโยชน์ต่อไปสู่การวิเคราะห์และประเมินนำไปสู่การรายงานปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ในขณะที่ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถเชิงวิเคราะห์ (critical ability) เพียงพอต่อการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจประกอบการอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตราได้อย่างมีเหตุผลตามหลักวิทยาศาสตร์รองรับ ในกรณีของการตรวจสอบเอกสาร ทักษะ/สมรรถนะดังกล่าวมีความจำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากต้องศึกษาเทียบเคียงเอกสารจากแหล่งอ้างอิงหลายแหล่ง

3.3.2.2 การกำหนดวิธีการเรียนรู้และพัฒนา (acquisition)

การแสวงหาวิธีที่เหมาะสมสำหรับการเรียนรู้และการพัฒนาเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการภายในฝ่ายงานกงสุลและการตรวจลงตราเพื่อการจัดการ/แก้ไขปัญหาแบบรวดเร็วในระดับวันต่อวัน หรือสัปดาห์ต่อสัปดาห์ จนถึงในระยะสั้นและระยะยาว โดยฝ่ายกงสุลอาจประชุมปรึกษาหารือเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน หรือแสวงหาการอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งแหล่งข้อมูลทางการและไม่ทางการ เพื่อหาแนวทางการจัดการกับปัญหาการปลอมแปลงเอกสารในรูปแบบต่างๆ และการบิดเบือนข้อมูลของบุคคล

3.3.2.3 การประยุกต์และพัฒนา (application)

การใช้ประสบการณ์และความเข้าใจในปัญหา และกรณีศึกษาต่าง ๆ สามารถนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติจริง การปรับปรุงระบบรับคำร้อง/การปรับประเภท และคุณสมบัติเอกสารประกอบคำร้องอย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และอุดช่องโหว่ในการทำงาน

ทั้งนี้ การศึกษาและประยุกต์ใช้หลัก 3's จะมีส่วนช่วยการพัฒนา 3 ด้านอันได้แก่

1) การกำหนดเทคนิควิธีที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือ (tools) ในการป้องกันป้องปรามปัญหาในงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง

2) การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่างๆ เช่นนโยบายให้แก่กระทรวงการต่างประเทศ และ/หรือหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประโยชน์ การเฝ้าระวัง หรือปรับแก้ไขระเบียบการตรวจลงตรา/การพำนักในราชอาณาจักร เป็นต้น

3) การออกแบบบริวารหรือหลักสูตรการฝึกอบรมที่พัฒนาหรือเพิ่มสมรรถนะของข้าราชการให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพความจริงของปัญหา นอกเหนือจากการจัดฝึกอบรมข้าราชการที่ออกประจำการในต่างประเทศ หรือการประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลประจำปีที่มีอยู่

3.3.3 การศึกษาวรรณกรรมเปรียบเทียบ : บริบทของคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตรา และแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างสมรรถนะในการคัดกรองบุคคลและตรวจสอบเอกสารที่ปลอมแปลง

ผู้เขียนได้ศึกษารายงานส่วนบุคคลในอดีตที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจลงตราใน ลักษณะใกล้เคียงกัน โดยพบว่ารายงานการศึกษาส่วนบุคคล หัวข้อเรื่อง “การประเมินกระบวนการ ตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ซึ่งจัดทำโดยนายเสรี มุทธาธาร หลักรัฐศาสตร์บริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 ได้มุ่งเน้นปัญหาในทางมาตรฐานและ ประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการให้บริการของงานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกระบวนการทำงาน อาทิ ระบบการรับคำร้องและการบริการ ระบบการควบคุม ภายใน ขั้นตอนพื้นฐานในการตรวจสอบเอกสารคำร้องและบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้าม การศึกษา ดังกล่าวมีจุดน่าสนใจ คือ การเปรียบเทียบความได้เปรียบประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ การรับ บริการยื่นคำร้องขอตรวจลงตราโดยบริษัทเอกชนแบบ outsourcing และระบบการตรวจสอบชีวมาตร ของฝ่ายกงสุลสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำไนจีเรีย ซึ่งผู้ศึกษาพิจารณาว่าเป็น best practices เป็นต้น โดยผู้ศึกษาได้เลือกแนวคิดหรือทฤษฎีระบบมาอธิบายเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า/ ผลลัพธ์ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งสองที่แตกต่างกัน

สำหรับบริบทของปัญหาคุณสมบัติและเอกสารปลอมนั้น นายเสรีฯ ให้ความสำคัญ ต่อการนำระบบ Information Technology มาพัฒนาระบบ E-Visa แทนระบบการใช้ Manual โดยเห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานความมั่นคงจะดำรงบทบาทสนับสนุนการทำงานของสถาน เอกอัครราชทูตฯ และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลบุคคลต้องห้าม (blacklist) อย่างเป็นเอกภาพโดยใช้ มาตรฐานและเทคโนโลยีแบบสหรัฐฯ โดยนายเสรีฯ มองว่าปัจจุบัน การเชื่อมโยงข้อมูลบุคคลต้องห้าม หรือเฝ้าระวังของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งส่งผล ให้การพิจารณาตรวจลงตรา บุคคลกลุ่มเสี่ยงของสถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องอาศัยการคัดกรองของสถานเอกอัครราชทูตฯ กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กงสุล ซึ่งผู้ศึกษาถือเป็นการบริหารความเสี่ยงประการหนึ่ง¹⁶ สมรรถนะของ เจ้าหน้าที่กงสุลและการใช้ดุลพินิจที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการตรวจตราใน มิติความมั่นคงซึ่งการปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงตามคู่มือการปฏิบัติงานของกระทรวงฯ เพียงด้านเดียวจึง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคเรื่องนี้ได้

สำหรับรายงานส่วนบุคคลหัวข้อเรื่อง “มาตรฐานในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคล กลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด) ซึ่งจัดทำโดยนายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์ หลักรัฐศาสตร์บริหาร การทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560 พบว่า สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด ประสบ ปัญหาและความท้าทายที่คล้าย กับกรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา กล่าวคือ บริบท ปัญหาด้านเอกสารต่างๆ ที่มีความซับซ้อนยุ่งยากต่อการตรวจสอบ อาทิ หนังสือเดินทางระบบชีวมาตร (biometrics) เอกสารธนาคารและหลักฐานทางการเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับมิติการบริหาร จัดการปัญหา นายสุรเชษฐ์ฯ ได้เลือกนำหลักการบริหารแบบ 4M โดยมีได้บ้างด้านเครื่องจักร (Machine) มารวมอยู่ด้วย แต่ให้น้ำหนักข้อพิจารณาเรื่องการเพิ่มอัตราจำนวนเจ้าหน้าที่กงสุลที่

¹⁶ นายเสรี มุทธาธาร, รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง การประเมินการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา, หลักรัฐศาสตร์บริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557, สถาบันการต่างประเทศเทวะ วงศ์วีโรปกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ.

รับผิดชอบงานสัมภาษณ์เป็นข้อพิจารณาเชิงการบริหารเป็นสำคัญ ศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานการตรวจลงตราที่การอนุมัติเป็นระบบ online จากหน่วยงานด้านการตรวจคนเข้าเมือง/ ความมั่นคง ส่วนกลางของสถานเอกอัครราชทูตในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะผู้ศึกษาเห็นว่ามาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศซึ่งมีระบบการอนุมัติตรวจลงตราออนไลน์ที่ทันสมัย

การศึกษาดังกล่าวให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยยอมรับเช่นกันว่า ปัญหาการตรวจพบเอกสารและหลักฐานปลอมเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญมากที่สุดในการทำงาน¹⁷ ในขณะเดียวกัน มีความสอดคล้องกับความเห็นของผู้เขียน โดยระบุว่า บุคคลกลุ่มเสี่ยงและการปลอมแปลงเอกสารเป็นประเด็นปัญหาสำคัญยิ่งสำหรับการพิจารณาตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของไทย

ในงานการศึกษาทั้งสองหัวข้อของนายเสรีฯ และนายสุรเชษฐ์ ต่างพิจารณาให้ความสำคัญต่อระบบการทำงาน/การรับคำร้อง/การพิจารณาอนุมัติตรวจลงตราที่ทันสมัย (ระบบ outsourcing คำร้องขอรับการ ตรวจลงตราให้บริษัทเอกชน และ/หรือการพิจารณาอนุมัติวีซ่า อิเล็กทรอนิกส์ (E-Visa) จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการตรวจลงตราในมิติความมั่นคง¹⁸ ในขณะที่ในทัศนะของผู้เขียน นอกเหนือจากการบริหารจัดการภายในแล้ว การเพิ่มทักษะหรือสมรรถนะให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคงมีความจำเป็นและความสำคัญเป็นลำดับแรก

นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวมิได้กล่าวถึงคู่มือหรือเนื้อหาในคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตรา แต่มีการเน้นเกี่ยวกับข้อเสนอการเพิ่มบุคลากรระดับเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจลงตรา และไม่มีการระบุถึงประสิทธิภาพในการคัดกรอง ซึ่งต้องอาศัยสมรรถนะและความชำนาญการของเจ้าหน้าที่กงสุล

ผู้เขียนได้ศึกษาพบว่า ในงานการศึกษาหัวข้อ “การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ของนายเสรี มุทธาธาร กังงาน การศึกษาหัวข้อ “มาตรฐานในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต)” ของนายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์ ต่างยอมรับว่า การปลอมแปลงคุณสมบัติบุคคลและเอกสารประกอบคำร้องประเภทต่างๆ ของผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตรา เป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงขอบเขตอันจำกัดของ “คู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตรา” รวมถึงโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพ และสมรรถนะของข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่กงสุล ในการคัดกรองตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้องฯ ในสถานเอกอัครราชทูตในประเทศกลุ่มเสี่ยงแต่อย่างใด ซึ่งจาก

¹⁷ นายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง มาตรการในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต) , หลักสูตรนักรบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.

¹⁸ เกี่ยวกับการอนุมัติการตรวจลงตราออนไลน์ของมาเลเซียนั้น ผู้เขียนได้รับข้อมูลในมุมที่แตกต่างกับผลการศึกษาดังกล่าวระหว่างปฏิบัติหน้าที่กงสุลในไนจีเรียว่า ระบบการอนุมัติตรวจลงตราดังกล่าวของมาเลเซียก็ประสบปัญหาข้อจำกัด/ ช่องโหว่ในการตรวจสอบและคัดกรองบุคคลแอฟริกัน เช่นกัน เนื่องจากขีดความสามารถของระบบการตรวจสอบข้อมูล/ อนุมัติการตรวจลงตราออนไลน์ รวมถึงฐานข้อมูลบุคคลชาติกลุ่มเสี่ยงที่ไม่เพียงพอ และยากที่จะสร้างฐานข้อมูลดังกล่าวได้ เนื่องจากประชากร รวมถึงบุคคลกลุ่มเสี่ยงในภูมิภาคแอฟริกาและเอเชียใต้มีจำนวนมาก

การศึกษา ทั้งสองท่านต่างเชื่อมั่นระบบอนุมัติการตรวจตราจากส่วนกลางแบบรวมศูนย์ในลักษณะของ online หรือ E-Visa ของไทย ซึ่งอาจดำเนินการได้ในอนาคต ซึ่งข้อจำกัดและความเสี่ยงทางเทคโนโลยี และฐานข้อมูลบุคคลและเอกสารในภูมิภาคแอฟริกาหรือเอเชียใต้ ซึ่งไทยมีอยู่อย่างจำกัดยิ่ง

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การศึกษาเรื่อง การพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่ก่งสุลสำหรับการตรวจสอบคัดกรองบุคคลและเอกสารประกอบการตรวจลงตราสำหรับบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยง : กรณีศึกษาการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของ สอท. ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ระหว่างปี พ.ศ. 2557–2560) สะท้อนถึงปัญหาอุปสรรคการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สรุปว่าปัญหาการตรวจพบเอกสารและหลักฐานปลอมเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญมากที่สุดในการทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับการปฏิบัติงานหากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานไม่มีความตระหนักรู้ ทักษะและประสบการณ์ที่จำเป็นในการตรวจสอบ โดยพบว่า แม้ว่าจะมีการปรับปรุงออกแบบระบบงานตรวจลงตราเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าว แต่ดุลพินิจหรือวิจรรณญาณในการทำหน้าที่ก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

4.1.2 จากสมมติฐานการศึกษาดังกล่าวนี้อ และผลการศึกษบทที่ 3 ผู้เขียนพบว่า การใช้คู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำและมอบให้แก่ข้าราชการซึ่งเดินทางไปประจำการ ในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ เพื่อเป็นแนวทางการทำงาน จำกัดและมีขอบเขตไม่เพียงพอสำหรับข้าราชการในการปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลและ ความถูกต้องของเอกสารในทุกคำร้อง และจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตรา จากกรณีสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา พบว่าเอกสารต่างๆ ประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตรามีความซับซ้อน มีการปลอมแปลงจำนวนมากยากแก่การตรวจสอบในระยะเวลาที่จำกัด ต้องอาศัยกระบวนการการสอบสวน/แสวงหาข้อเท็จจริง (investigative approach) จนนำไปสู่ดุลพินิจที่ถูกต้อง ก่อนการตัดสินใจอนุมัติ หรือปฏิเสธการตรวจลงตราอย่างมีเหตุผลเป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำร้อง

4.1.3 การจัดฝึกอบรมเพื่อสร้างเสริมสมรรถนะแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงเป็นสิ่งที่จำเป็น สืบเนื่องจากปัจจุบัน เนื้อหาและขอบเขตการใช้งานของคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตราไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล การจัดฝึกอบรมเฉพาะด้านเทคนิคจึงเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาดังกล่าวนี้อ แม้ว่า กระทรวงการต่างประเทศจะจัดการประชุมเจ้าหน้าที่ก่งสุลทั่วโลกประจำปี แต่การสร้างความรู้ ปัญหาและข้อจำกัด และการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานก่งสุลในมิติความมั่นคงของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่อาจไม่ใช่เป้าหมายหลักของการจัดสัมมนา กล่าวคือ ในปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศมิได้จัดการฝึกอบรมในลักษณะ capacity building ในรูปแบบ workshop เพื่อให้ความรู้ในเชิงข้อมูล/เทคนิคต่างๆ อาทิ เทคนิคการตรวจสอบหนังสือเดินทาง เทคนิคการตรวจสอบเอกสารปลอมแปลงไทย และเอกสารท้องถิ่นที่ใช้ประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตราประเภทต่างๆ เทคนิคการตรวจสอบการบิดเบือน หลอกกลวง ตกแต่งข้อมูล เทคนิคการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบคุณสมบัติของผู้รับการตรวจลงตรา

ประเภทต่างๆ เป็นต้น การประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลที่จัดขึ้นจะเน้นการมอบนโยบายการทูตเพื่อประชาชนในภาพรวม การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ ระหว่างองค์กร และเจ้าหน้าที่กงสุลด้วยกัน มากกว่าจะเป็นการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะ

หรือเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ข้าราชการที่ทำงานที่กงสุลโดยตรง นอกจากนี้ ในการเตรียมข้าราชการให้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่กงสุลในประเทศกลุ่มเสี่ยงอาทิ ภูมิภาคเอเชียใต้ ภูมิภาคแอฟริกา ภูมิภาคละตินอเมริกา เป็นต้น นั้น กระทรวงฯ มิได้จัดให้มีการฝึกอบรมเฉพาะด้าน ที่แยกออกจากหลักสูตรฝึกอบรมข้าราชการประจำที่มีอยู่แล้ว

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากพิจารณาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 5s/5มี โดยให้การต่างประเทศไทยมีความมั่นคง (Security) ยั่งยืน (Sustainability) มาตรฐานสากล (Standard) มีสถานะและเกียรติภูมิ (status) มีพลัง (Synergy) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ผ่านความเชื่อมโยงนวัตกรรมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณายุทธศาสตร์การต่างประเทศในมิติความมั่นคงซึ่งมี 8 ภารกิจ¹⁹ นั้น กรมการกงสุลและภารกิจการตรวจลงตราในมิติความมั่นคงของกรมการกงสุล มิได้ระบุให้เป็นหนึ่งในภารกิจ ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว แม้ว่าในทางปฏิบัติ หน่วยงานด้านความมั่นคง และประชาคมข่าวกรองของไทยได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทการปฏิบัติงานตรวจลงตราของข้าราชการการทูต/กงสุลที่ปฏิบัติหน้าที่งานตรวจลงตรา ให้บุคคลต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศไทยอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการประสานงาน หรือความร่วมมือตรวจสอบข้อมูลตามแหล่งข่าวชั้นนำด้านความมั่นคง (leading information) ฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอด้านนโยบายเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

1) กระทรวงฯ ควรมีมุมมองในยุทธศาสตร์ความมั่นคงของไทยเพิ่มเติมว่า การปฏิบัติงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มเฝ้าระวังในภูมิภาคแอฟริกา เอเชียใต้ และละตินอเมริกา ล้วนเป็นการ frontline border ของงานความมั่นคงไทย ปัจจุบันกลุ่มอาชญากรรมและการก่อร้ายมิใช่จำกัดวงแต่เฉพาะผู้มีประวัติอาชญากรรมหรือบัญชีดำของหน่วยงานความมั่นคงไทยเท่านั้น แต่มีความเสี่ยงในทุกกลุ่มคนต่างด้าวและทุกพื้นที่ของโลก การพิจารณาอนุมัติหรือปฏิเสธตรวจลงตราให้บุคคลต่างด้าวเข้าไทย จึงมีความสำคัญและเป็นเสมือน

¹⁹ ภารกิจมีความมั่นคง (Security) ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งระบุถึง “ภารกิจความร่วมมือเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในทุกมิติและเพื่อรับมือกับภัยความมั่นคงรูปแบบ” มีโครงสร้าง/ระบบงานความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกระทรวงฯ กับหน่วยงาน/องค์กรภายในประเทศ โดยมุ่งเน้นการสกัดกั้นป้องกันการก่อการร้ายที่จะส่งผลกระทบต่อหรือมีประเทศไทยเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยมีกลุ่มงานความมั่นคง สำนักปลัดกระทรวง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในภารกิจ มิได้พิจารณาารวมภารกิจงานตรวจลงตรา และกรมการกงสุล เข้าในระบบงาน/โครงสร้างภารกิจงานดังกล่าว

ต้นน้ำของงานการสกัดกั้นและป้องกันด้านอาชญากรรมและความมั่นคงของไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ดังนั้น กระทรวงฯ ควรรวมงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในเสายุทธศาสตร์ความมั่นคง (Security Pillar) ของกระทรวงการต่างประเทศด้วย

2) หากกระทรวงฯ พิจารณาเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรวมงานตรวจสอบตราในมิติความมั่นคง เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบงาน/ โครงสร้างภารกิจความมั่นคง (S-Security) กระทรวงฯ ควรสร้างความตระหนัก (awareness) และการเตรียมความพร้อมทางด้านความรู้ ทักษะ และเทคนิคให้แก่ข้าราชการที่ได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติหน้าที่กงสุลในประเทศกลุ่มเสี่ยงและเฝ้าระวังความมั่นคงอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการรุ่นใหม่ หรือข้าราชการที่ไม่เคยปฏิบัติงานในประเทศเป้าหมาย โดยพิจารณาถึงความยากและซับซ้อนของงานตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลและเอกสารการเดินทางและเอกสารประกอบคำร้องประเภทต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามแต่ละประเทศและภูมิภาค โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ในระยะยาว

3) กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ควรพิจารณาการจัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมทางด้านความรู้ ทักษะและเทคนิคให้แก่ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่กงสุลในประเทศกลุ่มเสี่ยงและเฝ้าระวัง ความมั่นคง ในวาระก่อนออกประจำการ หรืออย่างน้อยวาระอื่นที่แยกออกจากการจัดการประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกประจำปีอย่างชัดเจน เนื่องจากลักษณะเนื้อหา (content) ในงานด้านความมั่นคงมีความละเอียดและซับซ้อน เป็นพิเศษ ซึ่งหน่วยงานความมั่นคงของไทยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กองบังคับการตำรวจสันติบาล ยาเสพติด สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ฯลฯ เป็นต้น สามารถถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ เทคนิค และเครือข่ายการประสานงานความร่วมมือ เพื่อให้ข้าราชการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศที่ตนปฏิบัติงานได้

4) ตามที่กระทรวงการต่างประเทศมีนโยบายพัฒนาระบบการตรวจสอบข้อมูลบุคคลสัญชาติกลุ่มเสี่ยงในระบบอิเล็กทรอนิกส์ อันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบ E-Visa Center ในอนาคตนั้น การพัฒนาสมรรถนะและความสามารถของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบตราในประเทศกลุ่มเสี่ยงและเฝ้าระวัง จะเป็นส่วนเสริมระบบงานดังกล่าว โดยการคัดกรองคุณสมบัติและเอกสารท้องถิ่นที่ปลอมแปลงได้ในขั้นต้น (ไม่ปรากฏในฐานข้อมูลประวัติอาชญากรรมหรือบัญชีดำของหน่วยงานความมั่นคงไทย) จะมีส่วนสนับสนุนให้ระบบงาน E-Visa ของไทยได้อย่างดี โดยช่วยลดจุดอ่อน/ช่องโหว่ของฐานข้อมูลด้านบุคคลกลุ่มเสี่ยงและความมั่นคงในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินการ

การจัดฝึกอบรมและการออกแบบหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะข้าราชการ/เจ้าหน้าที่กงสุล

จากผลการศึกษา คู่มือการปฏิบัติงานตรวจสอบตรา ไม่สามารถช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติงานตรวจสอบตรา ในมิติความมั่นคงได้ กระทรวงฯ อาจพิจารณาตระหนักถึงปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าว และอาจออกแบบวิชาหรือหลักสูตร การฝึกอบรมการตรวจสอบตราในมิติความมั่นคงที่เหมาะสม โดยการปรึกษาหารือและประสานงานกับหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยในลักษณะบูรณาการ หน่วยงานความมั่นคงของไทยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจยาเสพติด กองบังคับการตำรวจสันติบาล สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น)

การพิจารณาจัดการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาขีดความสามารถบุคลากร (capacity building) ให้แก่ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่ที่กงสุลน่าจะเป็นสิ่งจำเป็น และประโยชน์ต่อกระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) ในระยะยาว กระทรวงฯ อาจพิจารณาจัดอบรมหลักสูตรระยะสั้นๆ (อาทิเช่น 1-2 วัน) ในโอกาสที่เหมาะสม ทั้งนี้ หากไม่มีหน่วยงานไทยที่มีความชำนาญการดังกล่าวได้ อาจแสวงหาความช่วยเหลือร่วมมือจากประเทศที่มีประสบการณ์และการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวที่เป็นเลิศ (best practices) เช่น สหรัฐฯ อังกฤษ เยอรมัน ออสเตรเลียและแคนาดา เป็นต้น

อนึ่งเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 นายดอน ปรมัตถวินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเดินทางไปเป็นประธานเปิดการสัมมนาและประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลก ประจำปี พ.ศ. 2562 ได้มอบนโยบายหลักเกี่ยวกับงานกงสุล และการทูตเพื่อประชาชน จำนวน 3 ประการ โดยหนึ่งในนั้น คือการให้เจ้าหน้าที่กงสุล นำแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากประเทศต่างๆ มาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านอกเหนือจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแล้ว ประเทศตะวันตกหลายประเทศมีความชำนาญและความเป็นเลิศในการพัฒนางานกงสุลและตรวจลงตรา ในมิติความมั่นคง ซึ่งหน่วยราชการของไทยควรแสวงหาโอกาสในการศึกษาต่อไป²⁰

เนื้อหาของหลักสูตรการฝึกอบรมที่เหมาะสม

1) การศึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลและพัฒนาการขบวนการอาชญากรรมและการปลอมแปลงบุคคลและเอกสารของกลุ่มบุคคลสัญชาติแอฟริกาตะวันตก และภูมิภาคอื่นๆ ของโลก โดยกำหนดการแก้ไขปัญหายังเป็นองค์รวม (holistic approach) สร้างความตระหนักรู้ (awareness) แก่หน่วยราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานกงสุลโดยเฉพาะ ข้าราชการที่ยังไม่มีประสบการณ์ ให้ตระหนักถึงปัญหาการปลอมแปลงคุณสมบัติของบุคคลและเอกสาร และความสำคัญของการคัดกรองและตรวจสอบปฏิเสศการตรวจลงตราบุคคลพลติกรรมกลุ่มเสี่ยง ตั้งแต่ที่สถานทูตต้นทาง เสมือนเป็นต้นน้ำ (upstream) ของปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการขยายตัวของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและบุคคลพลติกรรมเสี่ยงในไทย ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตรา ควรยึดหลักอธิปไตย (sovereignty) ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของชาติเป็นสำคัญ มากกว่าการรักษาสิทธิการเดินทางของผู้ยื่นคำร้อง โดยตระหนักว่า ผลกระทบจากการตรวจลงตราที่ผิดพลาดเพียง 1 ครั้ง อาจส่งผลกระทบต่อประเทศชาติกว้างไกลกว่าที่คิด

2) การฝึกอบรมเพื่อการบริหารจัดการ ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน โดยใช้หลักนิติวิทยาศาสตร์ ในการพิจารณาคำร้องขอรับการตรวจลงตรา ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่กงสุลจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทาง หนังสือรับรองต่างๆ ที่ใช้ประกอบคำร้องประเภทต่างๆ ซึ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อน พฤติการณ์การเดินทางที่ผิดปกติ ฯลฯ เป็นต้น จากกรณีศึกษาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา (นับตั้งแต่ มีนาคม พ.ศ. 2557 – ธันวาคม 2560) และจนถึงปัจจุบัน ฝ่ายกงสุลภายใต้การปฏิบัติหน้าที่และกำกับดูแลของนายครรชิตพล จิตติเลิศวิรุฬห์ เลขาธิการโท จนมาสู่การพิจารณาจัดทำ Document Checklist เพื่อช่วยการตรวจสอบ

²⁰ ไทยรัฐ, “กต.พัฒนางานกงสุลไทย ก้าวสู่ยุค E-Consular”, (16 กรกฎาคม 2562): 23

เพื่อให้ผู้ร้องได้ศึกษาและตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารให้ครบและมั่นใจก่อน อันเป็นเทคนิคในการลดภาระการจัดระเบียบและตรวจสอบเอกสารจำนวนมากของเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลก่อนกระบวนการตรวจสอบเอกสาร

อนึ่ง การจัดทำ document list สำหรับกระบวนการยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา เป็นผลของการพัฒนาจากกระบวนการประเมินปัญหาเอกสาร นำไปการแสวงหาเทคนิควิธีการที่จะพิสูจน์ตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติบุคคลอันเหมาะสมและมีประสิทธิภาพซึ่งต้องตรวจสอบเอกสารจำนวนมากระดับวันต่อวัน หรือสั่งสมแบบสัปดาห์ต่อสัปดาห์ จนถึงในระยะสั้นและระยะยาว ผู้ศึกษาจึงได้รับความคิดและแสวงหาแนวทางการจัดการกับปัญหาการปลอมแปลงเอกสารในรูปแบบต่างๆ การบิดเบือนข้อมูล และ/หรือการปลอมแปลงคุณสมบัติตัวบุคคล เป็นต้น

3) การฝึกอบรมการจัดทำรายงานเชิงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาหรือใช้ประโยชน์ติดตามข้อมูลข่าวสารรอบด้านเพื่อติดตามทิศทางของปัญหาและพฤติกรรมของบุคคลกลุ่มเสี่ยงและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อรู้เท่าทันความเคลื่อนไหว และรายงานกระทรวงฯ และหน่วยราชการไทยผู้เสียประโยชน์

4) การฝึกอบรมเพื่อการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยราชการไทยต่างๆ เป็นการภายใน เพื่อเป็นช่องทางช่วยเหลือ การตัดสินใจที่เป็นเอกภาพและรวดเร็ว ในหลายกรณี การพิจารณาอนุมัติการตรวจลงตรา การเดินทางของผู้ได้รับการตรวจลงตราและการเข้าเมือง สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นกระบวนการ หากหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องประสานงานอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ปัญหาคนแอฟริกันตะวันตกดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทางสังคมแล้วในประเทศต่างๆ ที่ดำเนินนโยบายการตรวจลงตราที่เปิดกว้างแก่บุคคลสัญชาติแอฟริกาตะวันตก

5) การฝึกอบรมเพื่อทักษะการรวบรวมเอกสารฉบับจริงและเอกสารที่มีการตกแต่งปลอมแปลงเพื่อพัฒนาความรู้เกี่ยวกับเอกสารท้องถิ่นมาตรฐาน ตลอดจนเทคนิคการปลอมแปลงเอกสารต่างๆ ในไนจีเรียและเซเชลล์ โดยฝ่ายกงสุลหรือเจ้าหน้าที่กงสุลสามารถสร้างคลังเอกสารปลอม (faked document data bank) อันรวบรวมจากเอกสารปลอมแปลงที่ตรวจพบในลักษณะสั่งสมการเรียนรู้ (self-education is the way the pioneers of the field began, as there was no other method of instruction) ทั้งนี้ ปัจจุบันในงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ ก็มี การศึกษาการตรวจสอบเอกสารเชิงเปรียบเทียบ หรือ Questioned Document Examination (QDE) หรือ Forensic Document Examination (FDE) โดยหลักสูตรที่มีมาตรฐานน่าเชื่อถือ จะได้รับการรับรองจากองค์กรอาทิ The American Society for Testing and Materials (ASTM)²¹ ทั้งนี้ การฝึกอบรมเฉพาะด้าน อาจเลือกและประยุกต์ใช้เฉพาะเนื้อหา/ สาขาวิชาหรือเทคนิคที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่กงสุลในมิติความมั่นคง

6) การฝึกอบรมที่ครอบคลุมการสร้างตระหนักรู้และความเข้าใจยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ กระทรวงการต่างประเทศ ให้แก่ข้าราชการรุ่นใหม่ที่ยังขาดประสบการณ์ การตรวจลงตราในมิติความมั่นคงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้เขียนและทำการศึกษาดังกล่าว นอกจากนี้

²¹ https://en.m.wikipedia.org/Questioned_document_examination

ในประสบการณ์ทำงานจริง การบริหารจัดการกับพื้นที่สีเทาซึ่งไม่ปรากฏในระเบียบหรือคู่มือการปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องอาศัยวิจารณญาณหรือดุลพินิจในการอนุมัติหรือปฏิเสธการตรวจลงตรา

7) การฝึกอบรมที่มีการสะท้อนข้อมูลเกี่ยวกับหลุมพรางหรือจุดบกพร่องในระบบงานความมั่นคงของไทย อาทิ ตรวจสอบบัญชีรายชื่อ ประวัติ และ/ ข้อมูลอัตลักษณ์ของบุคคลต้องห้ามหรือสัญชาติกลุ่มเสี่ยง กลุ่มเผ่าละว้าต่างๆ จากกรณีศึกษา บุคคลสัญชาติไนจีเรีย และแคเมอรูนที่ลักลอบเข้าประเทศไทย พบว่า มีการอาศัยช่องโหว่ต่างๆ ทางเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาทิ การใช้หนังสือเดินทางเล่มใหม่ของบุคคลต้องห้ามหรือเผ่าละว้า ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงชื่อและข้อมูลบุคคลในหนังสือเดินทาง ซึ่งอาศัยช่องโหว่ที่หน่วยงานไทยยังไม่มีใช้ระบบชีวมาตรในการจัดเก็บประวัติบุคคลสัญชาติแอฟริกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรจะพิจารณาดำเนินการร่วมกันอย่างจริงจังและเป็นเอกภาพ

อนึ่ง ปัจจุบัน ทิศทางของงานตรวจลงตราของกระทรวงการต่างประเทศไทยไทยจะเริ่มใช้ระบบการรับ คำร้อง E-Visa และศูนย์รับคำร้องการตรวจลงตราในระดับภูมิภาค หน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องในลักษณะการเสริมการทำงานตรวจลงตราในมิติความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จำเป็นต้องเร่งรัดการติดตั้งระบบความมั่นคงสนับสนุนปลายทางที่มีประสิทธิภาพ อาทิ ระบบชีวมาตร และ/ ระบบจดจำใบหน้า ฯลฯ เป็นต้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ. คู่มือการปฏิบัติการตรวจลงตรา. กรมการกงสุล. 2557.

ทีมข่าวภูมิภาค. “กต. พัฒนางานกงสุลไทย ก้าวเข้าสู่ยุค E-Consular.” ไทยรัฐ, (16 กรกฎาคม 2562).

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา. ข่าวสารนิเทศ “Statement of Clarification on the Daily Times. 31 August, 2017.

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. พ.ศ. 2562

สุรเชษฐ์ บุญอินทร์. มาตรการในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง (กรณีศึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตร นักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 กระทรวงการต่างประเทศ, 2560

เสรี มุทธาธาร. การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 กระทรวงการต่างประเทศ, 2557

เอกสารภาษาอังกฤษ

Misha Glenny. McMafia: A Journey through the Global Criminal Underworld. Vintage Books. U.S.A., 2009.

Development Dimensions International Inc. White Paper. “The Strategic Value of Assessment: Building Business Advantage with Accurate Information about People”.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายเสกสรรค์ สโรบล
ประวัติการศึกษา	– อักษรศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – Master of Arts in International Affairs, (Southeast Asia Studies), Ohio University, U.S.A
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2533–2534	ผู้ช่วยเลขานุการ กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2534–2535	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2536–2537	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2537	เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์
พ.ศ. 2539–2541	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์
พ.ศ. 2541–2542	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2543	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ
พ.ศ. 2544–2547	กงสุล (เลขานุการเอก) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกา
พ.ศ. 2548–2549	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองแอฟริกา กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและ แอฟริกา
พ.ศ. 2550–2553	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตโฮ รัฐกาตาร์
พ.ศ. 2554–2555	นักการทูตชำนาญ (ที่ปรึกษา) กลุ่มงานเอเชียกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
พ.ศ. 2555–2556	หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว จ.อุบลราชธานี สำนักเลขานุการกรม กรมการกงสุล
พ.ศ. 2556–2557	นักการทูตชำนาญ (ที่ปรึกษา) สำนักเลขานุการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
พ.ศ. 2557	ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
พ.ศ. 2558–2561	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย
ตำแหน่งปัจจุบัน	เลขานุการกรม กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้