



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขปัญหาอัยย์ของหน่วยราชการไทย  
กรณีศึกษา  
ปัญหาอัยย์กับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาวอัญชลี สายฟ้า  
รหัส 4032

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

**เรื่อง การแก้ไขปัญหาย้ายของหน่วยราชการไทย**  
**กรณีศึกษาปัญหาย้ายกับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ**

**จัดทำโดย นางสาวอัญชลี สายฟ้า**  
**รหัส 4032**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555**  
**สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ**  
**รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 เพื่อการกำกับดูแลและควบคุมให้การดำเนินภารกิจฮัจย์ของประเทศไทยเป็นไปด้วยดี สามารถจัดปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ชาวไทยมุสลิมที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองมักกะห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ให้ได้รับความสะดวกปลอดภัย มีหลักประกันในการเดินทาง และถูกต้องสมบูรณ์ในทางหลักศาสนา ตลอดจนป้องกันการหาประโยชน์อันมิชอบ โดยมีกระทรวงวัฒนธรรม โดยกรมการศาสนา ในฐานะสำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์ฯ เป็นหน่วยงานหลักในภารกิจฮัจย์ของประเทศไทย แต่ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา ปัญหาผู้แสวงบุญได้รับความเดือดร้อนที่ประเทศซาอุดีอาระเบียยังคงมีปรากฏอยู่เนืองๆ และเกิดขึ้นในลักษณะซ้ำๆ ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการต่างประเทศ รวมทั้งสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้สังกัดของกระทรวงการต่างประเทศที่ดูแลภาคตะวันตกของประเทศซาอุดีอาระเบียและเขตอาณาเมืองที่ประกอบพิธีฮัจย์ด้วย ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งในด้านอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงและการปฏิบัติงานของสถานกงสุลใหญ่ฯ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ และในด้านภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศในสายตาของชาวไทยมุสลิมและประเทศในกลุ่มโลกมุสลิม

การศึกษาได้วิเคราะห์พบสาเหตุสำคัญของปัญหาภารกิจฮัจย์ 4 ประเด็นได้แก่

1. ด้านโครงสร้างองค์กรที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดเป้าหมายและความชัดเจนในภารกิจ
2. ด้านบุคคล ทั้งในภาครัฐ ภาคผู้ประกอบการเอกชน และผู้แสวงบุญ
3. ด้านการบริหารจัดการที่ขาดแผนงานและการประสานงานระหว่างกัน
4. ด้านกฎหมาย ที่ไม่ครอบคลุมและขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบที่ประเทศซาอุดีอาระเบียกำหนดให้ประเทศต่างๆ ถือปฏิบัติในการส่งผู้แสวงบุญเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ โดยเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของประเทศอินโดนีเซีย ที่กำหนดให้ฮัจย์เป็นภารกิจของชาติและมีเป้าหมายภารกิจที่ชัดเจน แนวทางปฏิบัติของประเทศมาเลเซียที่มีความโดดเด่น ในด้านการบริหารจัดการเงินทุนเพื่อกิจการฮัจย์ และแนวทางปฏิบัติของประเทศสิงคโปร์ที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในแงุ่มที่มีชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ และอิสลามมิใช่ศาสนาประจำชาติ

การศึกษาสรุปผลได้ว่า ผลกระทบของปัญหาที่มีต่อกระทรวงการต่างประเทศเกิดจากการที่กระทรวงการต่างประเทศมิได้ให้ความสำคัญกับภารกิจฮัจย์เท่าที่ควร โดยมองภารกิจฮัจย์เป็นภารกิจรองและทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนเท่านั้น แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่และศักยภาพที่จะดำเนินบทบาทได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นกระทรวงการต่างประเทศจึงควรพิจารณาปรับบทบาทเกี่ยวกับภารกิจฮัจย์ให้มีลักษณะในเชิงรุกมากขึ้น เพื่อให้บังเกิดการแก้ปัญหาฮัจย์ที่ยั่งยืนและเป็นรูปธรรม สามารถแก้ไขอุปสรรคการดำเนินนโยบายของกระทรวง และเสริมสร้างหลักประกันในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด และได้เสนอแนะการปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศต่อภารกิจฮัจย์ ใน 2 หมวด ดังนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่
  - 1.1 การปรับทัศนคติต่อภารกิจฮัจย์
  - 1.2 การปรับบทบาทในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยให้มีลักษณะในเชิงรุกมากขึ้น
2. ข้อเสนอเชิงวิธีการ ได้แก่
  - 2.1 การออกกฎกระทรวงฯ หรือปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - 2.2 การพิจารณากำหนดอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจฮัจย์ของกระทรวงการต่างประเทศ
  - 2.3 การกำหนดนโยบายและเป้าหมายภารกิจฮัจย์ของกระทรวงการต่างประเทศ
  - 2.4 การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของกองสุลฟายกิจการฮัจย์
  - 2.5 การใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีศักยภาพของกระทรวงการต่างประเทศ
  - 2.6 การวางแผนการรับช่วงภารกิจต่อ (succession planning) โดยการสร้างนักการทูตมุสลิมที่มีศักยภาพมากขึ้น

รายงานการศึกษานี้ อาจสามารถพัฒนาและต่อยอดการศึกษาต่อไปได้อีก โดยกำหนดให้ฮัจย์เป็นยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทุกมิติ เพื่อแสดงออกถึงความจริงใจและเอาใจใส่ของรัฐบาลต่อพี่น้องมุสลิม อันจะส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาและสร้างความสมานฉันท์และสันติสุข

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะไม่สำเร็จเสร็จสิ้นลงได้โดยปราศจากการสนับสนุนและความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากหลายๆ ท่าน ซึ่งผู้ศึกษาขอถือโอกาสขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ได้แก่

นายชาติ สกลวาริ กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ให้โอกาสและกำลังใจในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 4 ประจำปี 2555 พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำการศึกษาฉบับนี้

ข้าราชการสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ที่สนับสนุนข้อมูล ข้อคิดเห็น และกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด ได้แก่ นายหาลิม แวนะไล กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ นายอัญชลิต บุญจิตและนายอัมมัน แตะเปาะ โดยเฉพาะนายหาลิม แวนะไลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงในภารกิจฮัจย์

ข้าราชการกองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต ได้แก่ นางทิพยาภรณ์ กุมภีร์ ผู้อำนวยการกอง ที่ให้คำแนะนำการเข้าอบรมและจัดทำการศึกษาส่วนบุคคล และนางจิตติมา เอี่ยมสุทธา นักการทูตชำนาญการ สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือตรวจพิสูจน์อักษร

ที่สำคัญยิ่ง ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา 3 ท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูตสุจิตรา หิรัญพุกภัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ และโดยเฉพาะผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติพนัสพรประสิทธิ์ ที่ให้คำแนะนำและความเอาใจใส่จนทำให้ผู้ศึกษาสามารถตกผลึกความคิดเกี่ยวกับหัวข้อการศึกษา ที่ชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น จนเกิดเป็นแนวทางในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้จนเป็นผลสำเร็จ

และท้ายที่สุด ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านในความเอื้อเฟื้อดูแลอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ตลอดระยะเวลาการเข้ารับการอบรม รวมทั้งเพื่อนๆ ข้าราชการที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 สำหรับกำลังใจและคำแนะนำต่างๆ ด้วย

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญภาพ	ฅ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการศึกษา	3
1.3 สมมติฐานของปัญหา	3
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.7 นิยามศัพท์และการจำกัดความหมายของศัพท์ที่สำคัญ	5
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	8
2.1 นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ	8
2.2 กฎระเบียบของประเทศซาอุดีอาระเบีย	10
2.3 กฎระเบียบปฏิบัติของบางประเทศ (Best Practices)	14
2.4 กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศไทย	18
2.5 สรุปกรอบแนวคิด	22
<b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>	24
3.1 ปัญหาของภารกิจวิจัย	24
3.2 ผลกระทบต่อกระทรวงการต่างประเทศ	30
<b>บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	33
4.1 สรุปผลการศึกษา	33
4.2 ข้อเสนอแนะ	34
4.2.1 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน	34
4.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	37

4.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิธีการ	38
บรรณานุกรม	43
ภาคผนวก	47
ก. พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวกับกิจการฮัจญ์	48
ข. หลักเกณฑ์การเช่าที่พักสำหรับผู้ประกอบพิธีฮัจญ์ ประจำปี 2554 (ส.ศ. 1432)	98
ค. หลักเกณฑ์ในการเช่าที่พักสำหรับผู้ประกอบพิธีฮัจญ์ ประจำปี 2555 (ส.ศ. 1433)	101
ง. Instructions Regulations Agreements Between Hajj Mission and the Ministry	104
จ. Rules and Regulations Governing the Carriage of Pilgrims by Air	114
ฉ. Instructions Regulating Group Dispatching of Pilgrims	116
ช. Instructions Regulating Pilgrimage Affairs	122
ประวัติผู้เขียน	123

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 เส้นทางการประกอบพิธีฮัจย์ของผู้แสวงบุญชาวไทย

1



# บทที่ 1

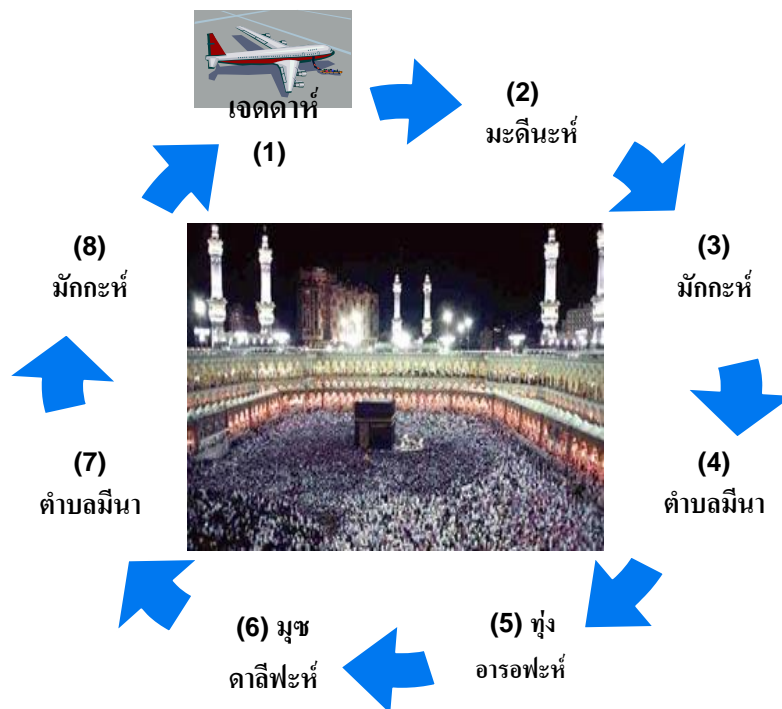
## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1.1 ภูมิหลังของปัญหา

ในเดือนซุลฮิจยะห์ของทุกปี ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจากทั่วทุกมุมโลกจำนวน 2-3 ล้านคนจะมุ่งหน้าไปสู่ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เพื่อปฏิบัติภารกิจที่สำคัญยิ่งทางศาสนา คือ การประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองมักกะห์ ซึ่งรวมทั้งชาวไทยมุสลิมจำนวนปีละ 13,000 คนด้วย โดยประมาณ ร้อยละ 75 เป็นชาวไทยมุสลิมจากภาคใต้ของประเทศไทย ฮัจย์เป็นหลักปฏิบัติภาคบังคับสำหรับผู้ที่มีศรัทธาอิสลามทุกคนทั้งชายและหญิง โดยกำหนดให้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์หนึ่งครั้งในชีวิต หากอยู่ในวิสัยที่สามารถเดินทางไปและกลับได้โดยไม่เคอะเรื่อใดๆ ซึ่งได้แก่ ผู้ที่มีความสามารถในด้านสุขภาพ ทุนทรัพย์และในการเดินทาง

ภาพที่ 1 เส้นทางการประกอบพิธีฮัจย์ของผู้แสวงบุญชาวไทย



ชาวไทยมุสลิมได้ยึดถือหลักปฏิบัติในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์เป็นประจำทุกปีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ซึ่งรัฐบาลไทยได้เห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าวและได้กำหนดพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. 2524 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อส่งเสริมให้การไปประกอบพิธีฮัจญ์ของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นไปอย่างถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักศาสนา ปลอดภัยทั้งการเดินทางไปและกลับ อีกทั้งได้รับความสะดวกสบายและมีความเป็นอยู่ที่ดีในช่วงระหว่างการประกอบพิธีที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย เช่นเดียวและทัดเทียมกับมุสลิมชาติอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา ปัญหาความเดือดร้อนของผู้แสวงบุญชาวไทยมุสลิมยังคงมีอยู่เสมอ และเกิดขึ้นในลักษณะซ้ำแล้วซ้ำอีก อาทิ ปัญหาผู้แสวงบุญถูกเอารัดเอาเปรียบโดยผู้ประกอบการ ผู้แสวงบุญถูกหลอกลวง ผู้แสวงบุญไม่มีที่พัก เป็นต้น

สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ มีเขตอาณาดูแลเมืองมักกะห์และมะดีนะห์ อันเป็นเมืองสำคัญในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ของผู้แสวงบุญชาวไทย ได้เข้าไปมีส่วนร่วมรู้เห็นปัญหาความเดือดร้อนของผู้แสวงบุญ และได้ช่วยเหลือแก้ไขภายใต้อำนาจหน้าที่ด้านการกงสุลในการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ยังไม่สามารถแก้ปัญหาฮัจญ์ที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำแล้วซ้ำอีกได้

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทย หรือ “บอร์ดฮัจญ์” มีหน้าที่กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข หรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองผู้แสวงบุญชาวไทยให้ได้รับความสะดวก ปลอดภัย และมีหลักประกัน ซึ่งถือเป็นกลไกหลักเพียงหนึ่งเดียวสำหรับการดำเนินภารกิจฮัจญ์ของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในบอร์ดฮัจญ์ยังคงเป็นเพียงการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมและรับทราบมติที่ประชุมเท่านั้น

### 1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาฮัจญ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในลักษณะซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยไม่ได้รับการแก้ไข ส่งผลให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการ ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการดำเนินงานของหน่วยราชการ และโดยที่ปัญหาความเดือดร้อนของผู้แสวงบุญเกิดขึ้นในประเทศซาอุดีอาระเบีย กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลภารกิจด้านการต่างประเทศ อีกทั้งมีสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ เป็นหน่วยงานในพื้นที่สำหรับการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ จึงอยู่ในฐานะที่ได้รับผลกระทบไปด้วย ถึงแม้กระทรวงการต่างประเทศมิใช่หน่วยงานหลักในการดำเนินภารกิจฮัจญ์ตามกฎหมายก็ตาม

กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินนโยบาย “การทูตเพื่อประชาชน” เพื่อให้นโยบายการต่างประเทศสามารถตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนคนไทยได้เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลด้านต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในการทำให้การต่างประเทศเป็นการต่างประเทศของประชาชนและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศยังกำหนดยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิมขึ้นเพื่อการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทยในกลุ่มชาวมุสลิม รวมทั้งการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศมุสลิม และองค์กรมุสลิมสากล

อย่างไรก็ตาม ปัญหาฮัจย์ที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำซากเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างดีและประสบความสำเร็จเพียงใด ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า การดำเนินงานประสบความสำเร็จ และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากการกิจฮัจย์ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งสำหรับชาวไทยมุสลิม ยังไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างแท้จริงนั่นเอง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศไม่อาจวางเฉยและปล่อยให้ปัญหาฮัจย์ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงฯ หรือให้หน่วยงานของกระทรวงฯ อยู่ในสถานะที่ต้องตามแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุอยู่เช่นนี้

## 1.2 คำถามในการศึกษา

กระทรวงการต่างประเทศควรเพิ่มบทบาทในภารกิจฮัจย์ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหหรือไม่ และอย่างไร

## 1.3 สมมติฐานของปัญหา

ในปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมองภารกิจฮัจย์เป็นภารกิจรอง และดำเนินบทบาทในฐานะหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนมาโดยตลอด ดังนั้นกระทรวงฯ จึงควรเพิ่มบทบาทในเชิงรุกให้มากขึ้น และใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาค้นทาง เพื่อการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อไป

## 1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.4.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในภารกิจสำคัญของหน่วยราชการไทย โดยเฉพาะประเด็นปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ และส่งผลกระทบต่อการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ

1.4.2 เพื่อวิเคราะห์กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และศักยภาพของกระทรวงการต่างประเทศในการแก้ปัญหา

1.4.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและกำหนดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อการปฏิบัติภารกิจสำคัญในเชิงรุกมากขึ้น และมีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาสำคัญที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่

## 1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

### 1.5.1 ขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของประเทศซาอุดีอาระเบียในฐานะประเทศที่เป็นจุดหมายในการเดินทางไปประกอบพิธีสำคัญของผู้แสวงบุญ

2) ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎระเบียบปฏิบัติด้านสำคัญของบางประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์

3) ศึกษาข้อมูลการปฏิบัติของหน่วยงานราชการไทย ปัญหาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในการเดินทางไปประกอบพิธีสำคัญของผู้แสวงบุญชาวไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และผลกระทบโดยตรงต่อกระทรวงการต่างประเทศ

4) ศึกษาบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทย และหน่วยงานในสังกัดคือ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ ในฐานะกลไกในประเทศซาอุดีอาระเบีย รวมทั้งนโยบายยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงฯ

### 1.5.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

1) เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการใช้ประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์ข้าราชการผู้รับผิดชอบและปฏิบัติ คือ กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์

2) เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ข้อมูลเอกสารราชการและกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และข่าวสารต่างๆ

### 1.5.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาจะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพจากเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) และการศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และประสบการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวมทั้งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่ได้จากการค้นคว้ากฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ เอกสารราชการประเภทต่างๆ และข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

- 1.6.1 ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคในภารกิจด้านฮัจย์ของหน่วยงานราชการไทย
- 1.6.2 ได้รับทราบแนวทางปฏิบัติในภารกิจฮัจย์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 1.6.3 ได้รับทราบแนวการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา
- 1.6.4 มีข้อเสนอแนะให้แก่ผู้บริหารในการพิจารณากำหนดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับภารกิจฮัจย์ที่ชัดเจน เหมาะสม และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- 1.6.5 ผลการศึกษาจะช่วยแก้ไขปัญหาฮัจย์ที่ยั่งยืนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น
- 1.6.6 ผลการศึกษาจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานหลักด้านการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองดูแลและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ และการดำเนินยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิมของกระทรวงการต่างประเทศ
- 1.6.7 ผลการศึกษาสามารถนำไปพัฒนาและต่อยอดการศึกษาเพื่อให้ภารกิจฮัจย์เป็นกลไกในการสร้างความเข้าใจกับชาวไทยมุสลิมและการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของสังคมไทยที่มีชาวไทยส่วนหนึ่งนับถือศาสนาและมีวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน

## 1.7 นิยามศัพท์และการจำกัดความหมายของคำศัพท์ที่สำคัญ

- 1.7.1 “พิธีฮัจย์” คือ พิธีกรรมภาคบังคับทางศาสนา ที่ถูกบัญญัติไว้ให้ผู้ที่มีบรรพชาอิสลามทุกคนต้องเดินทางไปประกอบพิธีที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย ตามวันและเวลาที่กำหนดในเดือนซุลฮิจยะห์ของทุกปี โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การครองเอียะห์รอมก่อนเดินทางเข้าเมืองมักกะห์ การหยุดสงวน ณ ทุ่งอารอฟะห์ในวันที่ 9 เดือนซุลฮิจยะห์ การพักแรมที่มูซดาลีฟะห์และที่ตำบลมินา การขว้างเสาหิน 3 ครั้งในวันที่ 11, 12 และ 13 เดือนซุลฮิจยะห์ การตอวาฟ(เดินวนรอบวิหารกะบะห์ 7 รอบ) และการเดินระหว่างเนินเขาซอฟากับเนินเขามัรวะห์ 7 เที้ยว
- 1.7.2 “พิธีอุมเราะห์” คือ พิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม คล้ายพิธีฮัจย์ แต่มีขั้นตอนน้อยกว่าฮัจย์ โดยตัดขั้นตอนการเดินทางไปหยุด ณ ทุ่งอารอฟะห์ การพักแรมที่มูซดาลีฟะห์และที่ตำบลมินา

และการขว้างเสาดิน ออกไป อนุญาตให้ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามทำพิธีอุมเราะห์ได้ตลอดทั้งปีทั่วประเทศซาอุดีอาระเบีย และสามารถทำพิธีอุมเราะห์ได้หลายครั้ง โดยไม่ถือเป็นหลักปฏิบัติภาคบังคับสำหรับชาวมุสลิม ผู้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ส่วนมากจะถือโอกาสทำพิธีอุมเราะห์ควบคู่ไปด้วย

1.7.3 “ปีอิจเราะห์ศักราช” คือ ปีปฏิทินอิสลาม ที่นับตามระบบจันทรคติ หนึ่งปีมี 12 เดือน ได้แก่ (1) เดือนมุฮัรรัม (2) เดือนซอฟัร (3) เดือนรอบิอุลเอาวัล (4) เดือนรอบิอุชชานี (5) เดือนยะมาตัลอุลา (6) เดือนยะมาตัชชานียะห์ (7) เดือนรอยับ (8) เดือนชะบาน (9) เดือนรอมฎอน (10) เดือนเซาวาล (11) เดือนชุลกิตะห์ และ (12) เดือนชุลฮิจยะห์

1.7.4 “เมืองมักกะห์” คือ เมืองสำคัญทางศาสนาอิสลามสำหรับการประกอบพิธีฮัจย์และอุมเราะห์ โดยเป็นที่ตั้งของมัสยิดสะรอม ที่ประดิษฐานวิหารกะบะห์ หรือบัยตุลละฮ์ซึ่งแปลว่าบ้านของอัลเลาะห์

1.7.5 “เมืองมะดีนะห์” คือ เมืองที่สำคัญทางศาสนาอิสลามอันดับที่สองรองจากเมืองมักกะห์ เป็นเมืองของศาสดามุฮัมมัด ซึ่งศพของท่านฝังอยู่ในมัสยิดนบะวีย์ หรือมัสยิดศาสนทูต ชาวมุสลิมที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์และอุมเราะห์จะถือโอกาสเดินทางไปเยี่ยมหลุมฝังศพของท่านศาสดามุฮัมมัดด้วยเสมอ

1.7.6 “กะบะห์” คือ ปูชนียาคารทางศาสนาอิสลาม และยังเป็นกิบลัตอันเป็นตำแหน่งทิศทางที่ชาวมุสลิมทุกคนต่างผินหน้าไปสู่เมื่อยามทำละหมาด (สวดมนต์) ตั้งอยู่ในมัสยิดสะรอม

1.7.7 “จุฟาราฆมนตรี” คือ ผู้นำกิจการศาสนาอิสลามในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งฝ่ายมุสลิมให้ข้อปรึกษาด้านศาสนาอิสลามแก่รัฐบาลไทย

1.7.8 “อะมีร์ลฮัจย์” คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ทางการของประเทศไทย นำชาวมุสลิมเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย

1.7.9 “น้ำซัมซัม” คือ น้ำแร่จากบ่อน้ำที่อยู่ใจกลางมัสยิดสะรอม เป็นบ่อน้ำที่ไม่มีวันเหือดแห้ง ชาวมุสลิมจากทุกสารทิศจะบรรจุน้ำซัมซัมและนำกลับไปประเทศของตนเพื่อเป็นของขวัญแก่ญาติพี่น้อง โดยถือว่าเป็นน้ำมงคลและรักษาโรคได้

1.7.10 “ผู้ให้บริการผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์” คือ กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยที่อยู่ภายใต้สังกัดผู้ประกอบการเอกชนที่จดทะเบียนและมีใบอนุญาตประกอบกิจการฮัจย์จากคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยแล้ว ทำหน้าที่จัดหาผู้แสวงบุญให้แก่ผู้ประกอบการฮัจย์และดูแลผู้แสวงบุญในสังกัด

1.7.11 “กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์” หมายถึง กงสุลฮัจย์ แต่โดยที่กระทรวงการต่างประเทศได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไปทำหน้าที่เป็นกงสุลฮัจย์ ซึ่งมีระดับอาวุโสน้อยกว่ากงสุลฮัจย์ของ

ประเทศอื่นๆ ที่ส่วนมากเป็นผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศจึงแจ้งที่ประชุม คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยให้เรียกว่า กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ แทน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้จะใช้แนวคิดนโยบาย และยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ กฎระเบียบที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านฮักซ์ของประเทศชาอุดีอาระเบีย และของประเทศอื่นๆ บางประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียน ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศไทย

#### 2.1 นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ

##### 2.1.1 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำยุทธศาสตร์ 4 ปี (2553-2556)

ตามกรอบของนโยบายรัฐบาลและแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ให้ “กระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรหลักในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์สถานะและบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรี ทั้งทางด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง ศักยภาพความเจริญทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคม ตลอดจนนำโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์มาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศไทยและประชาชน” โดยมีพันธกิจ ดังนี้

- 1) ปกป้อง รักษาและส่งเสริมสถานะและผลประโยชน์ของไทยในความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) เป็นตัวแทนรัฐบาลในการเจรจาระหว่างประเทศ
- 3) ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายและกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ
- 4) สร้างนักการทูตที่มีจิตสำนึกและความเข้าใจสังคมไทย ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในด้านต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ
- 5) ให้ความคุ้มครองส่งเสริมและดูแลสิทธิประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล



6) ให้ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสาธารณชนเกี่ยวกับการดำเนินงานเชิงรุกด้านต่างประเทศของไทยที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเทศไทยให้ต่างประเทศได้รับทราบ

7) ดำเนินงานเกี่ยวกับด้านพิธีการ ระเบียบแบบแผนที่สนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ

8) บูรณาการและประสานงานการดำเนินภารกิจต่างประเทศกับหน่วยงานต่างๆ

9) ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และ พหุภาคี

### 2.1.2 นโยบายต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับนี้

ได้แก่ การสนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนของนานาประเทศพร้อมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดี การสนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน คุ่มครองผลประโยชน์ของคนไทย และการประสานการดำเนินงานของส่วนราชการในต่างประเทศ และการส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศมุสลิมและองค์กรอิสลามระหว่างประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง นอกจากนี้หน่วยงานภายในกระทรวงฯ ยังได้กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางประกอบการศึกษาส่วนบุคคลได้ด้วยดังนี้

ก. วิสัยทัศน์และพันธกิจกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกาเป็นองค์กรนำในการรักษาดูแลผลประโยชน์ของไทยในภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา โดยมีพันธกิจดังนี้

1) วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมของประเทศ กลุ่มประเทศ ขบวนการทางการเมืองและองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

2) เสนอแนะแนวนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศ กลุ่มประเทศ ขบวนการทางการเมือง และองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคฯ

3) เป็นสื่อกลางในการติดต่อระหว่างส่วนราชการไทยกับตัวแทนของประเทศ กลุ่มประเทศ ขบวนการทางการเมืองและองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคฯ

4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข. วิสัยทัศน์และอำนาจหน้าที่ของกรมการกงสุล

กรมการกงสุลเป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนไทยทั้งในและนอกประเทศ

และกระจายงานบริการด้านกงสุลไปทุกภูมิภาคด้วยนวัตกรรมเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน ตามนโยบาย “การทูตเพื่อประชาชน” โดยมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังนี้ได้แก่

- 1) เสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบายและแผนด้านการกงสุล รวมทั้งกำหนดระเบียบด้านการกงสุล
- 2) ประสาน สนับสนุนและกำกับดูแลสถานกงสุลใหญ่ ตลอดจนประสานงาน และให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการของไทยทั้งในและต่างประเทศในการดำเนินงานเกี่ยวกับการกงสุล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการกงสุล พ.ศ. 2506 สนธิสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการกงสุล
- 3) ดำเนินการด้านหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทย และนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสัญชาติ นิติกรรม งานทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ และเรื่องอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบของทางราชการไทย ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรม

## 2.2 กฎและระเบียบของประเทศซาอุดีอาระเบีย

ประเทศซาอุดีอาระเบียได้กำหนดกฎและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการคนจำนวนมากที่รวมอยู่ในสถานที่และในเวลาเดียวกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ครบถ้วนตามเวลาที่กำหนด และลดขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้แสวงบุญที่เดินทางไปร่วมและกลับภายหลังเสร็จสิ้นการประกอบพิธีฮัจย์ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การจัดตารางบิน การจัดตารางการขึ้นลงของเครื่องบิน เพื่อกระจายการจราจรให้เกิดการล้นไหลและไม่เกิดความแออัด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริการที่ผู้แสวงบุญ ที่อยู่ในฐานะ “แขกของพระเจ้า” พึงได้รับ เป็นกฎระเบียบที่ใช้บังคับแก่ทุกชาติที่ส่งผู้แสวงบุญไปประกอบพิธีฮัจย์ที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการดำเนินการที่สอดคล้องตามกฎระเบียบของฝ่ายซาอุดีอาระเบีย จะส่งผลในการแก้ปัญหาฮัจย์ ทั้งนี้ประเทศซาอุดีอาระเบียได้กำหนดระเบียบปฏิบัติในด้านต่างๆ ไว้ดังนี้

### 2.2.1 การกำหนดโควตาผู้แสวงบุญ

- 1) ประเทศซาอุดีอาระเบียต้องรับผิดชอบดูแลผู้แสวงบุญทั้งที่พำนักอยู่ในซาอุดีอาระเบียและที่มาจากนานาจำนวนปีละประมาณ 2-3 ล้านคน รัฐบาลซาอุดีอาระเบียจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการให้ชาวมุสลิมจากประเทศต่างๆ ได้มีโอกาสเดินทาง

ไปแสวงบุญได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยได้นำข้อมติของประเทศสมาชิก OIC เมื่อปี 2530 ที่กำหนดจำนวนผู้แสวงบุญของประเทศสมาชิกไว้ในอัตรา 1,000 คนต่อจำนวนประชากร 1 ล้านคน มาใช้กำหนดจำนวนผู้แสวงบุญของประเทศอื่นๆ โดยอนุโลม

2) รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้กำหนดโควตาพิเศษให้แก่คณะผู้แทนฮัจจ์ ที่แต่ละประเทศจะต้องจัดให้เดินทางไปอำนวยความสะดวกและดูแลผู้แสวงบุญจากประเทศของตนในระหว่างการประกอบพิธีที่ประเทศซาอุดีอาระเบียด้วย โดยกำหนดตามจำนวนผู้แสวงบุญของแต่ละประเทศในอัตรา ผู้แทน 1 คนต่อผู้แสวงบุญ 100 คน ทั้งนี้สถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียในประเทศต่างๆ จะตรวจสอบตราให้แก่ผู้แสวงบุญของแต่ละประเทศตามจำนวนโควตาที่กำหนดนี้ด้วย

## 2.2.2 การขนส่งผู้แสวงบุญ

### ก. การขนส่งทางอากาศ

1) รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้กำหนดให้การเดินทางไปประกอบพิธีฮัจจ์ของผู้แสวงบุญเดินทางโดยสายการบินแห่งชาตินั้นๆ หรือสายการบินอื่นที่ได้มาตรฐานและขึ้นทะเบียนไว้กับองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ และต้องมีบริษัทตัวแทนบริษัทสายการบินที่ผ่านการรับรองจากกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประจำอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบียด้วย

2) กำหนดให้สัญญาความตกลงขนส่งผู้แสวงบุญทางอากาศต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานทางการของประเทศผู้ส่งผู้แสวงบุญและประเทศซาอุดีอาระเบีย

3) อนุญาตให้การเดินทางของผู้แสวงบุญดำเนินการภายใต้ระบบบริษัท (เอกชน) ที่มีใบอนุญาตดำเนินการจากรัฐบาลของประเทศนั้นๆ โดยกำหนดจำนวนผู้แสวงบุญในสังกัดของแต่ละบริษัทจะต้องไม่น้อยกว่า 45 คน และไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

4) คณะผู้แทนฮัจจ์แต่ละประเทศต้องนำส่งรายละเอียดตารางการบิน อาทิ หมายเลขเที่ยวบิน วันและเวลาการบินเข้า-ออกประเทศซาอุดีอาระเบียที่แน่นอน จำนวนผู้แสวงบุญ และชื่อบริษัทขนส่ง ให้แก่กรมการบินของซาอุดีอาระเบีย เป็นการล่วงหน้า 1 เดือนก่อนการเดินทางของผู้แสวงบุญชุดแรก

5) บัตรโดยสารเครื่องบินของผู้แสวงบุญทุกคนต้องระบุวันเดินทางกลับพร้อมเที่ยวบินกลับที่ชัดเจน

### ข. การขนส่งภายในประเทศซาอุดีอาระเบีย

1) กำหนดให้แต่ละประเทศจัดผู้แสวงบุญเป็นกลุ่มๆ ละ 45-50 คน เพื่อให้สอดคล้องกับที่นั่งรถบัสที่จัดบริการภายในประเทศให้แก่ผู้แสวงบุญทุกคน

2) กำหนดให้คณะผู้แทนฮัจจ์ของแต่ละประเทศเดินทางไปพบกับเจ้าหน้าที่องค์การขนส่งของมณฑลมักกะห์ ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงฮัจจ์ เพื่อสรุปความต้องการจำนวนรถและ

จำนวนผู้แสวงบุญ พร้อมทั้งจัดทำสัญญาการขอใช้บริการในศาสนสถานต่างๆ สัญญาบริการขนส่งผู้แสวงบุญระหว่างเมืองเจดดาห์ เมืองมักกะห์ เมืองมะดีนะห์และสถานที่ประกอบพิธีฮัจย์ และสัญญาบริการอำนวยความสะดวกเข้า-ออกสนามบินให้แล้วเสร็จไม่เกินเดือนชะบานของทุกปี พร้อมทั้งชำระค่าประกันการบริการและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ค่ามัดจำ ค่าขนย้ายกระเป๋า ทั้งนี้จำนวนผู้แสวงบุญที่ใช้บริการจะต้องสอดคล้องกับโควตาที่ได้รับจัดสรร

3) ในกรณีที่การเดินทางของผู้แสวงบุญดำเนินการภายใต้ระบบบริษัท (เอกชน) ที่ได้รับอนุญาตจากประเทศผู้ส่งผู้แสวงบุญ กำหนดให้บริษัทเอกชนนั้นๆ ต้องไปดำเนินการเรื่องต่างๆ ตาม ข(2) ด้วยตัวเอง ไม่อนุญาตให้มอบอำนาจบริษัทเอกชนชาวคูเวตอาระเบียหรือบริษัทต่างชาติที่อยู่ในชาวคูเวตอาระเบียดำเนินการใดๆ แทนทั้งสิ้น

4) ชาวคูเวตอาระเบียจะจัดศูนย์ขนส่งผู้แสวงบุญที่สนามบิน ซึ่งเมื่อผู้แสวงบุญเดินทางถึงสนามบินฮัจย์แล้ว จะต้องไปรอที่ศูนย์ขนส่ง เพื่อเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางต่อไป (เมืองมะดีนะห์หรือเมืองมักกะห์ แล้วแต่กรณี) ศูนย์ขนส่งผู้แสวงบุญจะจัดเจ้าหน้าที่จากกระทรวงฮัจย์และเจ้าหน้าที่จากองค์การบริหารกิจการฮัจย์ หรือ “มูอัชชะซะห์” ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารเดินทาง จัดเก็บหนังสือเดินทางของผู้แสวงบุญ และจัดเก็บข้อมูลการเดินทางของผู้แสวงบุญ (บัตรโดยสารเครื่องบินระบุเที่ยวบินกลับชัดเจน) และประสานตารางบินกับคณะผู้แทนฮัจย์หรือบริษัทเอกชน และกับสายการบิน ตรวจสอบเอกสารที่พกของผู้แสวงบุญตลอดช่วงเวลาการประกอบพิธีฮัจย์ ดูแลกำกับและกำหนดหน้าที่คนขับรถในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร การขนส่งสัมภาระ การนับจำนวนผู้แสวงบุญ และดูแลความพร้อมของรถยนต์ในการนำส่งผู้โดยสารให้ เป็นไปตามกำหนดการ ตรวจสอบไม่ให้ผู้แสวงบุญเดินทางไปเมืองมะดีนะห์ ใกล้เคียงประกอบพิธีฮัจย์ ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ของชาวคูเวตอาระเบีย แจกจ่ายน้ำดื่ม และจัดทำสถิติการขนส่งผู้แสวงบุญ

5) คณะผู้แทนฮัจย์ที่ประสงค์จะเช่ารถยนต์เพื่อใช้งานระหว่างปฏิบัติหน้าที่ดูแลอำนวยความสะดวกผู้แสวงบุญจากชาติของตน ต้องประสานรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนรถยนต์และเจ้าหน้าที่ พร้อมระบุภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กับกระทรวงฮัจย์ ชาวคูเวตอาระเบียตั้งแต่เนิ่นๆ ทั้งนี้รถยนต์ของคณะแพทย์จะต้องได้รับใบอนุญาตและการรับรองจากกระทรวงสาธารณสุข ชาวคูเวตอาระเบียหรือจากคณะผู้แทนฮัจย์ของประเทศตน โดยระบุจำนวนวันและภารกิจที่ต้องใช้งานให้เรียบร้อย

6) รถยนต์สำหรับคณะทูต/หัวหน้าสำนักงาน/หัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ จะได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงการต่างประเทศชาวคูเวตอาระเบีย

### 2.2.3 ที่พักและอาหารสำหรับผู้แสวงบุญ

1) ชาติอาระเบียกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์จะต้องมีสัญญาเช่าที่พักทั้งในเมืองมักกะห์และมะดีนะห์แล้วเท่านั้น หากผู้แสวงบุญไม่มีที่พัก จะถูกกักอยู่ในบริเวณศูนย์ขนส่งที่สนามบินฮัจญ์ จนกว่าจะได้ดำเนินการและมีหลักฐานแสดงที่พักที่แน่นอนในตลอดช่วงเวลาที่ประกอบพิธีฮัจญ์เรียบร้อยแล้ว จึงจะอนุญาตให้เดินทางออกจากสนามบิน ไปยังจุดหมายปลายทางต่อไปได้

นับตั้งแต่เทศกาลฮัจญ์ปี 2553 ทางการชาติอาระเบียได้ป้อนข้อมูลการเช่าที่พักของแต่ละประเทศเข้าในระบบออนไลน์เพื่อให้ทุกหน่วยงานของชาติอาระเบียที่เกี่ยวข้องกับกิจการฮัจญ์สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ในทุกจุดว่ามีการจัดเช่าที่พัก ณ ปลายทางเสร็จสมบูรณ์แล้วหรือไม่ ซึ่งหากตรวจสอบพบว่ายังไม่มีที่พักปลายทางหรือที่พักยังไม่เรียบร้อยด้วยประการใดก็ตาม จะไม่อนุญาตให้ผู้แสวงบุญกลุ่มนั้นเดินทางออกจากต้นทางโดยเด็ดขาด

2) อาคารที่พักสำหรับผู้แสวงบุญจะต้องเป็นสถานที่ที่จัดระเบียบและได้รับใบอนุญาตให้จัดเช่าได้จากการชาติอาระเบีย ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่างๆ ไว้ อาทิ กำหนดจำนวนผู้เข้าพักในอาคาร กำหนดขนาดห้องพัก (ไม่น้อยกว่า 3.50 ตารางเมตรต่อผู้แสวงบุญ 1 คนสำหรับที่พักในเมืองมักกะห์ และขนาดไม่น้อยกว่า 4 ตารางเมตรสำหรับที่พักในเมืองมะดีนะห์) และต้องจัดเตียง/พูกนอนให้เพียงพอสำหรับจำนวนผู้แสวงบุญ

3) ห้ามจัดให้ผู้แสวงบุญพำนักในอาคารที่เช่าเกินจำนวนที่ระบุในใบอนุญาต

4) ห้ามเช่าที่พักให้ผู้แสวงบุญในเมืองมะดีนะห์หลังจากวันที่ 6 ของเดือนชุลฮิจยะห์ โดยคณะผู้แทนฮัจญ์และบริษัทเอกชนจะต้องกำกับดูแลให้ผู้แสวงบุญในสังกัดพำนักอยู่ที่เมืองมักกะห์หลังจากวันที่ 6 ของเดือนชุลฮิจยะห์ในทุกๆ ปี

5) กำหนดให้คณะผู้แทนฮัจญ์หรือบริษัทเอกชนดำเนินการเรื่องการเช่าที่พักให้แก่ผู้แสวงบุญเสร็จสิ้นไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนเซาวาล ซึ่งจะถือเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกวีซ่าให้แก่ผู้แสวงบุญด้วย

6) ชาติอาระเบียให้คณะผู้แทนฮัจญ์ร่วมอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แสวงบุญเท่านั้น และไม่สนับสนุนให้พักร่วมกับผู้แสวงบุญในทุ่งมีนา เนื่องจากมีพื้นที่จำกัดและจะส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้แสวงบุญของประเทศอื่นๆ ที่ได้มีการจัดสรรไว้ก่อนหน้าแล้ว

7) การเตรียมอาหารสำหรับผู้แสวงบุญให้ดำเนินการผ่านบริษัทที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงสาธารณสุขของชาติอาระเบียแล้วเท่านั้น หากคณะผู้แทนฮัจญ์ประสงค์จะจัดผู้ประกอบอาหารเอง ผู้นั้นต้องมีใบอนุญาตจากกระทรวงสาธารณสุขด้วย

8) ห้ามผู้แสวงบุญประกอบอาหารในโรงแรมที่พักเป็นอันขาด หากเป็นอาคารที่พัก อนุญาตให้ประกอบอาหารเฉพาะในบริเวณที่จัดเป็นห้องประกอบอาหารเท่านั้น

## 2.3 กฎระเบียบปฏิบัติของบางประเทศ (Best Practices)

### 2.3.1 กฎระเบียบปฏิบัติของประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ได้รับจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญฮัจย์มากที่สุดในโลก เนื่องจากมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด โดยได้รับโควตาปีละประมาณ 207,000 คน จึงนับเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์สำหรับอินโดนีเซียอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากมีพื้นที่ที่เป็นแผ่นดิน 1,919,317 ตารางกิโลเมตรและเกาะแก่งอีกประมาณ 17,000 เกาะ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีอินโดนีเซียสามารถดำเนินการกิจได้มีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้รับการตำหนิจากทางการซาอุดีอาระเบีย

กฎหมายอินโดนีเซียกำหนดให้การจัดการด้านฮัจย์เป็นภาระของชาติ และกำหนดนโยบายการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้แสวงบุญ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ดำเนินการอย่างโปร่งใส เชื่อถือได้ และดำเนินการอย่างมีอาชีพ นอกจากนี้ได้กำหนดให้กระทรวงศาสนาเป็นหน่วยงานบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ ผ่านการดำเนินงานโดยกรมฮัจย์และอุมเราะห์ สำหรับในส่วนภูมิภาค/ระดับจังหวัดต่างๆ จะดำเนินการโดยหัวหน้ากรมศาสนาของเขตต่างๆ และสำหรับในประเทศซาอุดีอาระเบียจะดำเนินงานโดยกงสุลใหญ่ และกงสุลฮัจย์ ประจำสถานกงสุลใหญ่อินโดนีเซีย ณ เมืองเจดดาห์

#### ก. การจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ

1) อินโดนีเซียจะจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ 191,000 คนผ่านกระทรวงศาสนา ให้แก่ผู้แสวงบุญใน 33 จังหวัดตามสัดส่วนจำนวนประชากรมุสลิมในแต่ละจังหวัด ส่วนอีก 16,000 คนจะจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการฮัจย์เอกชน ซึ่งจะจัดบริการฮัจย์ระดับ วี.ไอ.พี. ให้แก่ผู้แสวงบุญที่ต้องการการบริการอย่างดีเลิศเป็นพิเศษ โดยเสียค่าใช้จ่ายในจำนวนที่สูงขึ้น

2) มุสลิมอินโดนีเซียอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปสามารถแจ้งความประสงค์จะเดินทางไปทำฮัจย์ โดยลงทะเบียนได้ที่สำนักงานของกระทรวงศาสนาที่ตั้งอยู่ทุกเขต/จังหวัด พร้อมจ่ายเงินประกันจำนวน 20 ล้านรูเปียส์ หรือ 1,900 เหรียญสหรัฐ (ประมาณ 57,000 บาท) ณ ธนาคารที่กำหนดไว้ 21 ธนาคารทั่วประเทศ สำหรับค่าใช้จ่ายที่เหลือจะชำระภายหลังจากที่ได้มีการประกาศอัตราค่าใช้จ่ายในการไปประกอบพิธีฮัจย์ประจำปีนั้นๆ แล้ว

3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์แต่ละปีจะตัดสินใจโดยประธานาธิบดี และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และโดยที่สภาพภูมิประเทศของอินโดนีเซีย

เป็นเกาะ ค่าใช้จ่ายจึงแตกต่างกันไปตามจุดที่ออกเดินทางและความห่างไกลทางภูมิศาสตร์ด้วย และจะเป็นค่าใช้จ่ายเบ็ดเสร็จสำหรับในประเทศอินโดนีเซียและประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งรวมถึงเงินจำนวน 400 เหรียญสหรัฐที่จะให้ผู้แสวงบุญก่อนออกเดินทางสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวด้วย

#### ข. การจัดการขนส่งผู้แสวงบุญ

1) รัฐบาลอินโดนีเซียจะจัดสายการบินแห่งชาติ การคาแอร์ไลน์ และสายการบินซาอุดีอาระเบียแอร์ไลน์ (เหมาล่า) สำหรับขนส่งผู้แสวงบุญจากจุดเดินทางที่กระจายไปตามเมืองใหญ่ๆ ทั่วประเทศรวม 11 จุด การจัดการการบินจะพิจารณาจากกำหนดเวลาบินที่ได้รับและจำนวนเที่ยวบินจากจุดต่างๆ ซึ่งจะจัดให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 28 วัน

2) ในแต่ละเที่ยวบิน รัฐบาลอินโดนีเซียจะจัดเจ้าหน้าที่ 5 คนประกอบด้วยหัวหน้าเที่ยวบิน ผู้แนะนำการปฏิบัติศาสนกิจ หมอ และพยาบาลอีก 2 คน ร่วมกับเจ้าหน้าที่จากแต่ละท้องถิ่นอีก 3 คน ดูแลผู้แสวงบุญที่แบ่งเป็นกลุ่มๆ ละ 45 คนนำโดยหัวหน้ากลุ่มขึ้นตรงต่อหัวหน้าเที่ยวบิน และแต่ละกลุ่มแบ่งเป็นทีมย่อยอีกทีละ 11 คนนำโดยหัวหน้าทีมขึ้นตรงต่อหัวหน้ากลุ่ม

3) ก่อนเดินทางไปซาอุดีอาระเบีย รัฐบาลอินโดนีเซียจะจัดที่พักให้ผู้แสวงบุญพักผ่อนก่อนเดินทาง 1 วัน โดยที่พักระหว่างเดินทางพร้อมทั้งแจกจ่ายหนังสือเดินทาง แลกคู่มือข้อมูลแสดงสถานะ และเงินค่าใช้จ่ายจำนวน 1,500 รูเปียส์ให้แก่ผู้แสวงบุญ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะให้บริการด้านพิธีการศุลกากรและตรวจคนเข้าเมือง ณ จุดเดินทางนั้นๆ ด้วย

4) อินโดนีเซียกำหนดให้ผู้แสวงบุญมีสัมภาระ 1 กระเป๋าหนักไม่เกิน 32 กิโลกรัม และขวดบรรจุน้ำดื่ม 5 ลิตร และกระเป๋าถืออีก 1 กระเป๋าเท่านั้น

#### ค. การจัดที่พักให้ผู้แสวงบุญ

1) รัฐบาลอินโดนีเซียประสบความลำบากในการจัดที่พักสำหรับผู้แสวงบุญจำนวนเกือบ 2 แสนคนในเมืองมักกะห์ ทำให้ผู้แสวงบุญส่วนใหญ่ต้องพักในโรงแรมหรืออาคารที่พักริมที่ห่างไกลจากมัสยิดและต้องใช้บริการขนส่งผู้แสวงบุญไปและกลับระหว่างที่พักกับมัสยิดฮารอม เพื่อให้ผู้แสวงบุญได้ทำละหมาด 5 เวลาที่มัสยิดได้ทุกวัน

2) อินโดนีเซียจัดที่พักให้แก่ผู้แสวงบุญในเมืองมะดีนะห์จำนวน 9 วัน และที่เมืองเจดดาห์อีก 1 วันเพื่อพักผ่อนก่อนการเดินทางกลับประเทศอินโดนีเซีย

### 2.3.2 กฎระเบียบปฏิบัติของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียบริหารจัดการภารกิจฮัจย์โดยการสร้างกลไกเฉพาะให้แก่กองทุนเพื่อกิจการฮัจย์ หรือ ตาบุ่งฮัจยี (The Pilgrims Management and Fund Board – Tabung Haji) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินภารกิจฮัจย์แบบครบวงจร ถือเป็นทั้งหน่วยบริหารจัดการ กำกับดูแล และอำนวยความสะดวก รวมทั้งเป็นสถาบันการเงินที่นำเงินไปลงทุนเพื่อแสวงหากำไรให้แก่ผู้

สะสมเงินฝากเพื่อไปทำฮัจย์ ภายใต้กรอบและความถูกต้องตามหลักการทางศาสนาอิสลาม มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการด้านต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยความสะดวก คณะที่ปรึกษาด้านการจัดการฮัจย์ คณะกรรมการด้านการเงิน และคณะกรรมการด้านการดูแลความสะดวกและสวัสดิการผู้แสวงบุญ ส่วนการดำเนินการในประเทศซาอุดีอาระเบียกำหนดให้เอกอัครราชทูตประจำซาอุดีอาระเบียกำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนฮัจย์มาเลเซีย ทั้งนี้ตราบึงฮัจย์มีระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

#### ก. การจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ

1) ประเทศมาเลเซียได้รับโควตาผู้แสวงบุญจากซาอุดีอาระเบียประมาณปีละ 26,000 คน โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะไปประกอบพิธีฮัจย์ลงทะเบียนแสดงความจำนงล่วงหน้าในช่วงเวลาใดก็ได้ของปี และจัดลำดับให้แก่ผู้แสวงบุญที่ลงทะเบียนแล้วในลักษณะ ใครมาก่อนได้ก่อน และให้ความสำคัญลำดับแรกแก่กลุ่มผู้สูงอายุและผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์เป็นครั้งแรก (ผู้ที่เคยเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์จะมีสิทธิลงทะเบียนอีกครั้งหลังจาก 5 ปีแล้ว)

2) โควตาคณะผู้แทนฮัจย์ของมาเลเซียจะถูกจัดสรรให้แก่เจ้าหน้าที่ทางการและผู้ประกอบกิจการเอกชนในอัตราร้อยละ 70/30

(3) ตาบุญฮัจย์จะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบกิจการเอกชนเป็นระยะเวลาปีต่อปี หากผู้ประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ จะไม่ได้รับใบอนุญาตในปีต่อไป

#### ข. การขนส่งผู้แสวงบุญ

1) ตาบุญฮัจย์จะดูแลจัดสายการบินแห่งชาติ แบบเหมาลำ ขนส่งผู้แสวงบุญเดินทางไปซาอุดีอาระเบีย และหากจำเป็นต้องจัดเช่าสายการบินต่างชาติ ก็จะพิจารณาใช้สายการบินซาอุดีอาระเบียเป็นลำดับแรก

2) ตาบุญฮัจย์จะจัดอาคารเพื่อให้ผู้แสวงบุญเข้าพักระหว่างรอขึ้นเครื่อง พร้อมทั้งจัดดำเนินเรื่องพิธีการตรวจคนเข้าเมือง ณ อาคารดังกล่าวด้วย ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการทุกขั้นตอนแล้ว ผู้แสวงบุญจะถูกนำตรงไปขึ้นเครื่องบินได้ทันที

#### ค. การดำเนินการระหว่างพิธีฮัจย์

เจ้าหน้าที่จากตาบุญฮัจย์จะคอยต้อนรับผู้แสวงบุญที่สนามบินฮัจย์ประเทศซาอุดีอาระเบีย และจัดอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แสวงบุญในด้านต่างๆ อาทิ การจัดรถโดยสารเข้าที่พัก การจัดเตรียมอาหาร เครื่องดื่ม การดูแลสุขภาพ จัดให้ความรู้เกี่ยวกับพิธีฮัจย์ รวมทั้งประสานงานด้านทะเบียนราษฎรให้แก่ผู้แสวงบุญ อาทิ การแจ้งเกิด การแจ้งตาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังจัดคณะทำงานตรวจสอบสภาพที่พักและอาหารสำหรับผู้แสวงบุญ โดยมีแบบประเมินความพึงพอใจให้แก่ผู้แสวงบุญเป็นประจำทุกปี



### ง. การประเมินผลหลังพิธีฮัจย์

ทุกปีตางฮัจย์จะประชุมสรุปผลการดำเนินงานด้านฮัจย์ พิจารณาปัญหาและข้อแก้ไข และจัดทำรายงานผลการดำเนินการบริหารกิจการฮัจย์ให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประจำ

#### 2.3.3 กฎระเบียบปฏิบัติของประเทศสิงคโปร์

รัฐสภาสิงคโปร์ได้ให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติการบริหารราชการมุสลิม ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานกิจการอิสลามของสิงคโปร์ (Majlis Ugama Islam Singapura หรือ MUIS) โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีสิงคโปร์ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีด้านกิจการมุสลิม (Minister-in-charge of Muslim Affairs) มีหน้าที่ในการขยายความเข้าใจอย่างลึกซึ้งด้านศาสนาอิสลามให้แก่ชุมชนมุสลิมสิงคโปร์ และการปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาสนาอิสลาม ตลอดจนการประสานความแตกต่างของคนในชาติให้เป็นหนึ่งเดียวเพื่อชุมชนที่มีคุณภาพของชาติ

การบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ของประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพ โดยกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ได้จัดสรรและแต่งตั้งกงสุลฮัจย์เป็นผู้ช่วยประสานงานกับสำนักงานกิจการอิสลามฯ และมีหน้าที่ในการหาที่เช่าสำนักงานฮัจย์ในซาอุดีอาระเบีย ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยและความสะดวกของที่พักรของผู้แสวงบุญระหว่างพิธีฮัจย์ อย่างไรก็ตามสิงคโปร์ไม่มีตำแหน่งอะมีรัลฮัจย์

สำนักงานกิจการอิสลามฯ ดำเนินงานด้านฮัจย์โดยคณะกรรมการเพียง 4-6 คนเท่านั้น และใช้การบริหารจัดการโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายและการแบ่งหน้าที่ให้ผู้ประกอบการเอกชน โดยสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวสิงคโปร์มุสลิม ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกรวม 31 บริษัท โดยมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการเอกชนทุกรายต้องขอใบอนุญาตจากสำนักงานกิจการอิสลามฯ และวางเงินเบียดประกันความเสียหายจำนวน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 25,000 บาท) พร้อมทั้งทำสัญญาภารกิจฮัจย์ ซึ่งหากกระทำผิดสัญญาจะถูกปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ประมาณ 250,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกหักคะแนนตามระบบ Demerit Point system ซึ่งหากครบ 24 คะแนนจะถูกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการฮัจย์ อีกทั้งกำหนดให้ผู้ประกอบการเอกชนทำสัญญากับผู้แสวงบุญที่ซื้อโปรแกรมจากทางบริษัท ซึ่งในสัญญาต้องระบุรายละเอียดของที่พักรและอาหารไว้ทั้งหมด

### ก. การลงทะเบียนผู้แสวงบุญ

1) สิงคโปร์มีประชากรมุสลิมประมาณร้อยละ 15 ของประชากรทั้งประเทศจำนวน 4 ล้านคน จึงได้รับโควตาผู้แสวงบุญปีละ 680 คน ซึ่งทุกปีสำนักงานกิจการอิสลามฯ จะขอเพิ่มโควตาจากทางการซาอุดีอาระเบียเป็นจำนวน 1,500 คน ทั้งนี้ในการจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ

สิงคโปร์กำหนดให้มีการลงทะเบียนล่วงหน้าทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยจัดลำดับในลักษณะใครมาก่อนได้ก่อน และให้ความสำคัญลำดับแรกแก่กลุ่มผู้สูงอายุและผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์เป็นครั้งแรก (ผู้ที่เคยเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์จะมีสิทธิลงทะเบียนอีกครั้งหลังจาก 5 ปีแล้ว)

2) เมื่อคัดเลือกผู้แสวงบุญครบจำนวนแล้ว สำนักงานกิจการอิสลามฯ จะจัดส่งรายชื่อผู้ประกอบการเอกชนทั้งหมดพร้อมด้วยรายละเอียด โปรแกรมฮัจย์ของแต่ละบริษัทให้แก่ผู้แสวงบุญได้เลือกตามความเหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามระบบการตลาดแบบเสรีที่สุด

#### ข. การจัดการขนส่งผู้แสวงบุญ

สำนักงานกิจการอิสลามฯ จะจัดสายการบินแห่งชาติ เที่ยวบินแบบเหมาลำขนส่งผู้แสวงบุญ และหากจำเป็นต้องเช่าเหมาลำสายการบินต่างชาติ ก็จะพิจารณาใช้สายการบินชาอุดี อาระเบียเป็นลำดับแรก

#### ค. การประเมินผลการดำเนินงาน

สำนักงานกิจการอิสลามฯ จะจัดสรุปผลการดำเนินการฮัจย์เป็นประจำทุกปี โดยการออกแบบสอบถามให้ผู้แสวงบุญกรอกหลังเสร็จพิธีฮัจย์ พร้อมกับประเมินผู้ให้เช่าที่พักของชาอุดี อาระเบียด้วย เพื่อเก็บข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาเช่าที่พักในปีต่อไป

## 2.4 กฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศไทย

### 2.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์

รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 เพื่อให้การเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ของชาวไทยมุสลิมได้รับการส่งเสริมอย่างถูกต้องสมบูรณ์ทั้งในทางหลักศาสนา ความสะดวก ปลอดภัย มีหลักประกันในการเดินทาง และป้องกันการหาประโยชน์อันมิชอบทั้งให้สมประโยชน์ในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 เพื่อขจัดปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้เดินทางไปแสวงบุญ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยกำหนดให้จุฬาราชมนตรีหรือผู้ที่จุฬาราชมนตรีเสนอชื่อต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคัดเลือกแต่งตั้งเป็นผู้ทำหน้าที่อะมีรุลฮัจย์ (หัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ทางการ) มีหน้าที่ควบคุมดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์

พระราชบัญญัตินี้มี 19 มาตรา ประกอบด้วยสาระสำคัญได้แก่

#### 1) อำนาจหน้าที่ของอะมีรุลฮัจย์

2) ให้การจัดบริการขนส่ง การจัดบริการอื่นที่เกี่ยวกับกิจการฮัจย์และการโฆษณา หรือกระทำการอื่นใดอันมีลักษณะเป็นการชักชวนเพื่อให้ใช้หรือรับบริการ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ในทางธุรกิจสำหรับตนเองหรือผู้อื่นต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

3) การจัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย” พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยให้อธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการโดยตำแหน่ง และกรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการฯ

4) กำหนดบทลงโทษผู้ที่รับจัดบริการขนส่งและการจัดบริการอื่นที่เกี่ยวกับกิจการฮัจย์โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข หรือมาตรการใดๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการส่งเสริมฯ ทั้งนี้โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รักษาการตาม พ.ร.บ.และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตาม พ.ร.บ.

#### 2.4.2 ระเบียบและการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์ฯ

ภารกิจฮัจย์ของประเทศไทยดำเนินการโดยกรมการศาสนา ในฐานะสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการควบคุมและบริหารจัดการ คณะกรรมการฯ จึงได้มีมติยกเลิกระบบบริษัทตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 และกำหนดให้ผู้ประกอบการบริษัทเอกชนต้องดำเนินการในทุกกระบวนการผ่านคณะกรรมการฯ

##### ก. การจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ

1) ประเทศไทยได้รับโควตาผู้แสวงบุญประมาณปีละ 13,000 คน ซึ่งไม่เพียงพอกับจำนวนชาวไทยมุสลิมที่แสดงความประสงค์จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ จึงมีแรงกดดันจากภาคผู้ประกอบการเอกชนและผู้แสวงบุญให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้โควตาเพิ่มเติมจากการชาฮัจญ์ระเบียบเสมอ ซึ่งในช่วงเวลา 4 เดือนหลังเสร็จสิ้นเทศกาลฮัจย์แต่ละปี กระทรวงฮัจย์จะเชิญคณะผู้แทนฮัจย์ไปร่วมประชุมเตรียมการสำหรับเทศกาลฮัจย์ปีต่อไป ซึ่งเป็นช่วงที่คณะผู้แทนฮัจย์จะใช้โอกาสนี้ยื่นหนังสือร้องขอเพิ่มจำนวนโควตาผู้แสวงบุญที่ได้รับ ซึ่งประเทศไทยเคยได้รับการพิจารณาเพิ่มโควตาเป็น 14,000 คนในปี 2552

2) ผู้ที่ประสงค์จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์แสดงความจำนงเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ประกอบการฮัจย์ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ พร้อมชำระค่าบริการงวดแรกเป็นเงิน 50,000 บาท ผู้ประกอบกิจการฯ นำรายชื่อผู้แสดงความจำนงลงทะเบียนในระบบออนไลน์ พร้อมชำระค่าประกันการเดินทางเป็นรายบุคคลในอัตรา 50,000 บาท โดยจัดตามลำดับก่อนหลังและให้ผู้ที่อยู่ในครอบครัวเดียวกันอยู่ลำดับติดกันหรือใกล้เคียงกัน

หมายเหตุ การเรียกเก็บเงินประกันจากผู้แสวงบุญจำนวน 50,000 บาท จำแนกเป็นค่าบริการ ค่าพาหนะ และค่าอาหารในช่วงพิธีฮัจย์จำนวน 12,000 บาท และเป็นค่าบัตรโดยสารเครื่องบินจำนวน 38,000 บาท โดยการตัดบัญชีในระบบออนไลน์เพื่อโอนเข้าบัญชีของกรมการศาสนาที่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

3) กรมการศาสนาจัดสรรโควตา 200 คนให้กับโครงการคนดีมีคุณธรรมของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และนำจำนวนที่เหลือมาเฉลี่ยให้แก่ผู้ประกอบการแต่ละรายตามลำดับการลงทะเบียน (first comes first serves) ในอัตราร้อยละที่เท่ากัน ผู้แสดงความจำนงที่ไม่ได้รับจัดสรร จะเป็นผู้แสวงบุญในบัญชีสำรองโดยจับสลากต่อหน้าสักกียพยานเพื่อจัดลำดับคิวสำหรับเทศกาลฮัจย์ปีต่อไป

4) ผู้ประกอบการรายใดถูกสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตภายหลังการลงทะเบียน ผู้ประกอบการรายนั้นต้องโอนผู้แสวงบุญไปยังผู้ประกอบการรายอื่นภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยทำหนังสือแจ้งสำนักเลขาธิการฯ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนด ให้สำนักเลขาธิการฯ ปิดระบบการลงทะเบียนของผู้ประกอบการรายนั้น

5) ในเทศกาลฮัจย์ปี 2555 กรมการศาสนาได้เพิ่มกฎเกณฑ์การลงทะเบียนให้ผู้ที่เคยเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์แล้วในปี 2554 เว้นวรรคการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์เป็นเวลา 1 ปี (งดการเดินทางในปี 2555)

หมายเหตุ เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2555 กรมการศาสนาได้มีหนังสือแจ้งผลการจัดสรรจำนวนผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์ประจำปี 2555 ให้แก่ผู้ประกอบการแต่ละราย โดยจัดสรรให้ผู้แสวงบุญ 12,400 คน ประกอบด้วยผู้ที่ลงทะเบียนตั้งแต่ประจำปี 2554 จำนวน 2,779 คน และผู้ที่ลงทะเบียนประจำปี 2555 จำนวน 7,621 คน (ลงทะเบียนตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม - 10 ตุลาคม 2554) นอกจากนี้ผู้ให้บริการผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์ ได้รับการจัดสรรโควตาอีกจำนวน 2,396 คน รวมเป็นโควตาที่ผู้ประกอบการได้รับจัดสรรทั้งหมดสำหรับเทศกาลฮัจย์ปี 2555 จำนวน 12,796 คน

#### ข. การขนส่งผู้แสวงบุญ

ตั้งแต่เทศกาลฮัจย์ปี 2554 คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยมีมติไม่อนุญาตให้สายการบินอื่นจัดเที่ยวบินเหมาลำหรือเที่ยวบินพิเศษขนส่งผู้แสวงบุญชาวไทย โดยให้บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) จัดเที่ยวบินเหมาลำขนส่งผู้แสวงบุญจากภาคใต้ทั้งหมด และจัดเที่ยวบินจากสนามบินสุวรรณภูมิไปยังประเทศซาอุดีอาระเบียโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาผู้แสวงบุญถูกलयแพ

สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ได้จัดเจ้าหน้าที่พิเศษเฉพาะฤดูกาล ข้าราชการและลูกจ้างของสถานกงสุลใหญ่ฯ เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่หลังเวลา

ราชการถึงเที่ยงคืนเพื่อเป็นกำลังเสริมให้แก่เจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนฮัจย์ไทยในการต้อนรับและอำนวยความสะดวกตามจุดต่างๆ ที่สนามบินฮัจย์เมืองเจดดาห์ โดยมีภารกิจหลักคือการประสานงานระหว่างผู้นำกลุ่มผู้แสวงบุญ (แชะห์) กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียเพื่อการดำเนินการด้านเอกสารและการขนส่งผู้แสวงบุญจากสนามบินไปยังจุดหมายปลายทางเป็นไปด้วยความรวดเร็วที่สุด รวมทั้งจัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกตามสถานประกอบศาสนกิจต่างๆ ด้วย นอกจากนี้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาดยังได้ร่วมสนับสนุนจัดเจ้าหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แสวงบุญที่เมืองมะดีนะห์ ทั้งที่เดินทางไปโดยเครื่องบินและที่เดินทางไปโดยรถยนต์

#### ค. การเช่าที่พักสำหรับผู้แสวงบุญ

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดเช่าที่พักสำหรับผู้ประกอบพิธีฮัจย์เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการดำเนินการเช่าที่พักภายใต้ระบบของคณะผู้แทนฮัจย์ ซึ่งกำหนดขึ้นตามระเบียบการเช่าที่พักของประเทศไทยและประเทศซาอุดีอาระเบีย รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ กำหนด

ในเทศกาลฮัจย์ปี 2554 คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ โดยกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์หรือผู้แทนของสถานกงสุลใหญ่ฯ มีบทบาทสนับสนุนการเช่าที่พักให้ผู้แสวงบุญในช่วงที่คณะกรรมการดำเนินการจัดเช่าที่พักยังไม่ได้เดินทางไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะการพิจารณาความเหมาะสมของอาคารที่พักและการให้ความเห็นชอบเบื้องต้นในขั้นตอนของการจองที่พัก เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการสามารถจองที่พักได้ตลอดทั้งปี เพื่อช่วยผู้ประกอบการไม่ให้ถูกบีบด้วยกรอบเวลา มีอำนาจในการต่อรองราคาได้มากขึ้นและไม่ถูกโกงราคา สำหรับในเทศกาลฮัจย์ปี 2555 หลักเกณฑ์ในการเช่าที่พักได้เปลี่ยนแปลงไปโดยตัดหัวข้อการจองที่พักออกไป แล้วนำข้อความในข้อ 5 (การจองที่พัก) และข้อ 6 (การทำสัญญาเช่าเบื้องต้น) มาปรับรวมเป็นข้อเดียวกันภายใต้หัวข้อ “การทำสัญญาเช่าเบื้องต้น”

#### 2.4.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552

เห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งกงสุลฮัจย์ประจำประเทศซาอุดีอาระเบียเพื่ออำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาแก่ชาวไทยที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ให้สามารถประกอบพิธีฮัจย์ได้อย่างถูกต้องตามหลักศาสนาและไม่เสียดสิทธิประโยชน์ที่ประเทศซาอุดีอาระเบียกำหนด ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติกงสุลฮัจย์ทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินงานกิจการฮัจย์กับกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของซาอุดีอาระเบีย โดยดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายที่คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยกำหนด

#### 2.4.4 ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยกองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ พ.ศ.

2549

อนุมัติการจัดตั้งกองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้ในการดำเนินการจัดหาที่พักสำหรับผู้แสวงบุญฮัจย์ และเพื่อการดำเนินการบริหารและจัดการกองทุนหมุนเวียนดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองศาสนูปถัมภ์เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้กรมการศาสนาเปิดเงินฝากไว้ที่กรมบัญชีกลาง

#### 2.4.5 พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. 2553

ถูกตราขึ้น โดยเหตุที่พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนใต้ เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติที่สามารถดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้เป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชาและการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกิจฮัจย์ได้มีระบุไว้ในมาตรา 9 ข้อ 11 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ในการ “ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาแก่คนไทยในจังหวัดชายแดนใต้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย”

นอกจากนี้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2553 วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 เห็นชอบโครงสร้างศูนย์บริการประชาชนเกี่ยวกับกิจการฮัจย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดูแลอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการฮัจย์ของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในพื้นที่ดังกล่าว โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายของคณะกรรมการฯ โดยประสานกับกรมการศาสนา และให้เชิญผู้แทนกรมการศาสนาเข้าร่วมการประชุมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฮัจย์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมอบให้ ศอ.บต. ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามโครงสร้างศูนย์ฯ

## 2.5 สรุปกรอบแนวคิด

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้เป็นการวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการกิจฮัจย์ รวมทั้งศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงฯ ที่จะมีผลในการสนับสนุนบทบาทของกระทรวงในเชิงรุกได้มากขึ้น โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

2.5.1 ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางการบริหารจัดการภารกิจด้านฮัจย์ของซาอุดีอาระเบีย

2.5.2 ศึกษาเปรียบเทียบระเบียบและแนวทางการบริหารจัดการภารกิจด้านฮัจย์ของบางประเทศในอาเซียนที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์

2.5.3 ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ของหน่วยงานราชการไทยที่เกี่ยวข้องและประมวลปัญหาที่เกิดขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศโดยรวม

2.5.4 จัดทำข้อเสนอแนะ วิธีการ และแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาฮัจย์ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ไทยต่อ โลกมุสลิมและภารกิจหลักของกระทรวงในด้านการดูแลและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระทรวงการต่างประเทศสำหรับเป็นข้อมูลในการเสนอแนวทางปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และสรุปผลการศึกษาต่อไป

### 3.1 ปัญหาของภารกิจฮัจย์

#### 3.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร

1) ไม่มีการกำหนดควิสัยทัศน์และเป้าหมายของภารกิจฮัจย์ที่ชัดเจน ทำให้การแก้ปัญหาฮัจย์เป็นไปในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ชั่วครั้งชั่วคราวเท่านั้น

2) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารภารกิจฮัจย์หนึ่งเดียวของประเทศไทย ยังขาดผู้แทนจากสำนักตรวจคนเข้าเมือง และไม่มีผู้แทนจากบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทสายการบินแห่งชาติที่ทางการซาอุดีอาระเบียกำหนดให้เป็นผู้ขนส่งผู้แสวงบุญของแต่ละชาติ รวมทั้งไม่มีผู้แทนจากกลุ่มผู้ประกอบการเอกชน ทำให้การบริหารงานไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

3) การดำเนินภารกิจฮัจย์ของหน่วยงานหลัก คือกรมการศาสนา อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายกิจการศาสนาอิสลาม กองศาสนูปถัมภ์ ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่เป็นมุสลิมที่สามารถเข้า-ออกพื้นที่เมืองมักกะห์และเมืองมะดีนะห์เพื่อสัมผัสปัญหาโดยตรง มีเพียงเจ้าหน้าที่มุสลิมระดับชำนาญการ 3-4 คนปฏิบัติงานดูแลภารกิจฮัจย์ที่ต้องให้บริการแก่ผู้แสวงบุญนับหมื่นคน จึงยากที่จะดำเนินการและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือริเริ่มงานในเชิงนโยบายได้

4) คณะผู้แทนฮัจย์ ซึ่งต้องไปอำนวยความสะดวกและดูแลผู้แสวงบุญในช่วงเทศกาลฮัจย์ มาจากการจัดสรรของหลายหน่วยงาน และจะรับผิดชอบเฉพาะภารกิจที่หน่วยงานมอบหมาย จึงไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะผู้แทนฮัจย์เท่าที่ควร นอกจากนี้ อดิเรกฮัจย์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ตามกฎหมาย ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการใดๆ ในทางปฏิบัติ คณะผู้แทนฮัจย์ไทยจึงขาดการบูรณาการ ขาดการบังคับบัญชาที่ชัดเจนจากหน่วยงานเดียว และการดำเนินภารกิจฮัจย์เป็นไปคนละทิศทาง



5) ภาคเอกชนไม่มีเอกภาพ ผู้ประกอบการต่างฝ่ายต่างดำเนินการ มีทั้งผู้ประกอบการที่อยู่ในระเบียบและผู้ประกอบการที่แสวงหาประโยชน์จากผู้แสวงบุญ ไม่มีสมาคมผู้ประกอบการที่สามารถเป็นตัวแทนและควบคุมผู้ประกอบการเอกชนได้ทั้งหมด สำหรับเป็นองค์การในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและให้การดำเนินการกิจฮัจย์เป็นไปในทางเดียวกัน

### 3.1.2 ปัญหาด้านบุคคล

#### ก. ภาครัฐ

1) หน่วยงานคัดสรรเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในคณะผู้แทนฮัจย์ในลักษณะการให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ไปประกอบพิธีฮัจย์ ทำให้ได้เจ้าหน้าที่ที่ไม่สันทัดในการปฏิบัติงาน ขาดประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาในภาคสนาม และไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ควร โดยมุ่งเน้นการไปประกอบพิธีฮัจย์

2) อะมีรัลฮัจย์ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะถูกแต่งตั้งขึ้นในระยะเวลาที่กระชั้นชิดกับเทศกาลฮัจย์ จึงไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาและเตรียมการภารกิจฮัจย์ตั้งแต่ต้น อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่จะเป็นอะมีรัลฮัจย์ทุกปีทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ

3) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหลักขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ ขาดการตัดสินใจเมื่อเกิดปัญหา และขาดคุณสมบัติที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านภาษาอาหรับ ทำให้ไม่สามารถสื่อสารและประสานภารกิจกับฝ่ายซาอุดีอาระเบียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เจ้าหน้าที่ภาคสนามของคณะผู้แทนฮัจย์ไทยมีไม่เพียงพอและประสิทธิภาพในการทำงานยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง<sup>1</sup> ทั้งนี้นอกจากสาเหตุตาม (1) ข้างต้นแล้ว เจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทของตนและปฏิบัติงานไม่ครบวงจร เช่น การดูแลผู้แสวงบุญที่สนามบินไม่ทั่วถึง ดูแลเฉพาะขาเข้าประเทศซาอุดีอาระเบีย ไม่ดูแลขากลับประเทศไทย เป็นต้น รวมทั้งขาดการบังคับบัญชาที่ชัดเจนอีกด้วย

#### ข. ภาคผู้ประกอบการเอกชน

1) ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของฝ่ายไทยและฝ่ายซาอุดีอาระเบีย อาทิ ไม่เดินทางไปเช่าที่พักในเวลาที่กำหนด แสวงหากำไรจากการเช่าที่พักให้ผู้แสวงบุญโดยจัดเช่าบ้านพักที่อยู่ไกลจากมัสยิดฮารอมแต่นำผู้แสวงบุญไปพักแทรกเบียดอยู่กับผู้แสวงบุญที่อยู่บ้านใกล้ ค้างค่าเช่าที่พัก ไม่จัดให้ผู้แสวงบุญเดินทางเป็นกลุ่มตามระเบียบ เป็นต้น เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีทัศนคติในด้านลบ โดยมองว่าผู้ประกอบการเอกชนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์

<sup>1</sup> ข้อตำหนิจากฝ่ายซาอุดีอาระเบียโดยนาย Zuher Sedayu ประธานคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารภารกิจฮัจย์กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2553

และเออาร์เคเอาเปรียบผู้แสวงบุญ ในขณะที่ผู้ประกอบการเอกชนก็มองภาครัฐว่าพึ่งพาไม่ได้ เมื่อเกิดปัญหาที่ปล่อยให้ผู้ประกอบการแก้ไขกันเองโดยไม่ให้ความช่วยเหลือใดๆ

2) ผู้ประกอบการที่อยู่ในคณะผู้แทนฮัจย์ไม่เข้าใจบทบาทและภารกิจ ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยเดินทางไปซาอุดีอาระเบียหลังผู้แสวงบุญและกลับประเทศไทยก่อนผู้แสวงบุญ นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายนำวีซ่าคณะผู้แทนฮัจย์ไทยไปให้แก่ผู้แสวงบุญ

3) ผู้ประกอบการไม่ควบคุมดูแล ไม่รับผิดชอบผู้ประกอบการรายย่อย/ผู้ให้บริการผู้แสวงบุญ และหัวหน้ากลุ่ม (แชนท์) ที่อยู่ใต้สังกัดของตน ทำให้ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติโดยไม่รู้ว่าใครเป็นผู้นำกลุ่มควบคุมดูแลผู้แสวงบุญเดินทางไปซาอุดีอาระเบีย นอกจากนี้ผู้ประกอบการรายย่อยและแชนท์ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับข่าวสารข้อมูลหรือได้รับไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่ทราบระเบียบของทั้งไทยและซาอุดีอาระเบีย

#### ค. ผู้แสวงบุญ

1) ผู้แสวงบุญถูกปิดโอกาสที่จะได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกิจฮัจย์ ที่จะทำความเข้าใจในสิทธิที่ตนพึงได้รับการบริการที่เหมาะสมและประเมินความคุ้มค่าระหว่างค่าบริการที่ได้รับกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป เนื่องจากกระบวนการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ของผู้แสวงบุญจะถูกกำหนดโดยผู้ประกอบการ ซึ่งจะเป็นผู้ติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายซาอุดีอาระเบีย ตั้งแต่การเตรียมการจัดหาผู้แสวงบุญไปประกอบพิธีฮัจย์ จนกระทั่งเสร็จสิ้นเทศกาลฮัจย์ในปีนั้นๆ และส่งผู้แสวงบุญกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย โดยผู้แสวงบุญไม่ต้องดำเนินการใดๆ นอกจากชำระค่าบริการในราคาที่ผู้ประกอบการกำหนด จึงทำให้ผู้แสวงบุญอยู่ในสภาพที่ถูกครอบงำและถูกเออาร์เคเอาเปรียบโดยผู้ประกอบการได้โดยง่าย

2) ผู้แสวงบุญส่วนมากยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจย์ที่ถูกต้อง ไม่ทราบว่าตนจะต้องปฏิบัติอย่างไร และปล่อยให้ผู้ประกอบการชี้แนะในทุกกระบวนการ ประเด็นนี้ถือว่ามีความละเอียดอ่อนมาก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับพิธีกรรมทางศาสนาที่ผู้แสวงบุญพร้อมที่จะคล้อยตามการชี้แนะของผู้ประกอบการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลใดๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังตัวอย่างกรณีผู้แสวงบุญของบริษัทฮัจย์เซ็นเตอร์จำนวน 237 คนปฏิเสธการเดินทางกลับประเทศไทยตามกำหนด เพียงต้องการพักอยู่ในเมืองมะดีนะห์ 8 วันเพื่อทำละหมาดที่มัสยิดท่านศาสดาให้ครบ 40 เวลา ตามความเชื่อส่วนบุคคลและการชี้แนะของผู้ประกอบการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การทำละหมาด 40 เวลาที่มัสยิดท่านศาสดาไม่ใช่ข้อบังคับและไม่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบพิธีฮัจย์แต่อย่างใด โดยจะเห็นได้ว่าผู้แสวงบุญจากภูมิภาคอื่นๆ เช่น เอเชียใต้ ยุโรป อเมริกาและจีน ใช้เวลาพำนักที่เมืองมะดีนะห์เพื่อทำละหมาดในมัสยิดท่านศาสดาประมาณ 3 วันเท่านั้น

3) ผู้แสวงบุญยึดถือคำสอนที่ว่า ฮัจย์เป็นบัพตัญญูอันประเสริฐที่จะลบล้างความผิด และเพื่อให้การทำฮัจย์ได้รับการตอบรับจากพระเจ้า ผู้แสวงบุญจึงควรหลีกเลี่ยงการกระทำและคำพูดที่จะทำให้การทำฮัจย์ของเขาไม่สมบูรณ์ ทำให้ผู้แสวงบุญจึงอยู่ในสภาพจำยอมต่อทุกสถานการณ์ โดยไม่ปริปากบ่นหรือเรียกร้องใดๆ เพื่อแลกกับการประกอบศาสนกิจที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้แสวงบุญถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้ง่าย

### 3.1.3 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

1) หน่วยงานหลักคือกรมการศาสนาขาดการเตรียมการด้านการปฏิบัติและการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สำนักจุฬาราชมนตรี ผู้ประกอบการเอกชน สถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ และองค์การบริหารภารกิจฮัจย์กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (มุฮัมมาซะฮ์) ที่อยู่ภายใต้กระทรวงฮัจย์ของซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญในภารกิจฮัจย์ของไทย แต่ที่ผ่านมาจะมีการประสานงานเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นเท่านั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างในการประสานงานระหว่างกัน อาทิ กรณีขาดการประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียในประเทศไทย ทำให้ผู้ประกอบการเอกชนยื่นขอวีซ่าได้โดยตรงต่อสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบีย/ประเทศไทย อันเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้แสวงบุญได้ ทั้งนี้ ที่คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยมีมติยกเลิกการดำเนินงานภายใต้ระบบบริษัทตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 และให้การดำเนินภารกิจฮัจย์ทุกขั้นตอนต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการฯ ก่อนเสมอ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่กรมการศาสนา/คณะผู้แทนฮัจย์ เดินทางไปประเทศซาอุดีอาระเบียเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจในช่วงเวลาสั้นๆ ปีละ 2 ครั้ง เพื่อตรวจสอบอาคารที่พัก หรือร่วมประชุมเตรียมการกับฝ่ายซาอุดีอาระเบีย แต่ไม่ใช่เพื่อการติดต่อประสานงานความร่วมมืออย่างต่อเนื่องกับกระทรวงฮัจย์หรือองค์การบริหารภารกิจฮัจย์ฯ (มุฮัมมาซะฮ์) ทำให้ขาดการประสานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจฮัจย์ร่วมกันระหว่างทางการไทยกับซาอุดีอาระเบีย

2) ขาดการวางแผนบุคคลในการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ โดยหน่วยงานหลักยังยึดติดกับตัวบุคคลระดับเจ้าหน้าที่ชำนาญการเพียงไม่กี่คน ที่ขาดศักยภาพ และไม่มีสมรรถภาพในการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ที่ต้องให้บริการผู้แสวงบุญนับหมื่นคน ไม่มีแผนการผลิตบุคลากรเพื่อรับช่วงภารกิจต่อ (succession planning)

3) การปฏิบัติภารกิจฮัจย์ทั้งหมดของหน่วยงานราชการอื่นๆ ของไทยรวมศูนย์อยู่ที่กรมการศาสนา ซึ่งขาดศักยภาพและมีบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้การบริหารจัดการไม่ครอบคลุม

และด้อยสมรรถภาพ เช่น กำหนดให้การปฏิบัติงานของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ และศูนย์บริการประชาชนเกี่ยวกับกิจการฮัจญ์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ ศอ.บต. ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงกรมการศาสนา ทำให้หน่วยงานอื่นๆ ปฏิบัติงานไม่คล่องตัว และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในทันที

4) ไม่มีการกำหนดกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะผู้แทนฮัจญ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะผู้แทนฮัจญ์มาจากหลายหน่วยงาน หลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน จึงทำให้ต่างคนต่างปฏิบัติ มีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ครอบคลุมภารกิจหน้าที่ในการดูแลอำนวยความสะดวกและยังประโยชน์ให้แก่ผู้แสวงบุญชาวไทย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติจะมีรัฐฮัจญ์ถูกวางไว้เป็นตำแหน่งสัญลักษณ์ ที่ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนฮัจญ์ได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนด

5) ในการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทยแต่ละครั้ง สำนักงานเลขาธิการหรือกรมการศาสนาจะนำเรื่องเสนอเพื่อแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบและจัดทำเป็นมติของคณะกรรมการฯ โดยที่คณะกรรมการฯ แต่ละท่านไม่มีเวลาและโอกาสที่จะพิจารณาใคร่ครวญในเรื่องนั้นๆ อย่างรอบคอบ เนื่องจากได้รับเอกสารและรายละเอียดในวันประชุม นอกจากนี้ผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมส่วนมากสลับสับเปลี่ยนกันไปตามความสะดวก จึงไม่มีความต่อเนื่องในด้านข้อมูลและภูมิหลังของภารกิจฮัจญ์

6) ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศได้จัดส่งข้าราชการมุสลิมที่มีความรู้ความเข้าใจภารกิจฮัจญ์และภาษาอาหรับเป็นอย่างดี ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์ ประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติงานและประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินงานภารกิจฮัจญ์กับกรมการศาสนาและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจฮัจญ์ของประเทศซาอุดีอาระเบีย แต่ในทางปฏิบัติกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของคณะกรรมการฯ/กรมการศาสนา ซึ่งมอบหมายภารกิจให้แก่กงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์เพียงการให้ความเห็นชอบเบื้องต้นในการจัดเช่าที่พักสำหรับผู้แสวงบุญเท่านั้น

7) ไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าบริการที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้แก่ผู้แสวงบุญ เช่น ค่าบริการเครื่องบิน และไม่มีมาตรการตรวจสอบคุณภาพการให้บริการของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ในปัจจุบันผู้แสวงบุญจะเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ประมาณคนละ 120,000-220,000 บาท (ขึ้นอยู่กับระดับการให้บริการที่พัก) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเบ็ดเสร็จสำหรับ

ทุกอย่างตั้งแต่การเตรียมตัวเดินทางจนถึงเสร็จสิ้นภารกิจและเดินทางกลับประเทศไทย โดยไม่มีโอกาสรับรู้หรือพิจารณาได้ว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเหมาะสม เป็นธรรม และคุ้มค่าหรือไม่

8) หน่วยงานภาครัฐไม่มีการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกภารกิจฮัจย์ เมื่อเกิดปัญหาผู้แสวงบุญ ไม่ได้รับความเป็นธรรม คณะผู้แทนฮัจย์จึงไม่สามารถแก้ไขได้อย่างทันการ เช่นกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการเรื่องสติกเกอร์คุ้มครองค่าใช้จ่ายที่จะแสดงว่าได้ชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามระเบียบปฏิบัติของทางการซาอุดีอาระเบีย ทั้งที่รับค่าบริการทั้งหมดจากผู้แสวงบุญไปแล้ว ทำให้ผู้แสวงบุญกลุ่มหนึ่งถูกกักไว้ที่ศูนย์ขนส่งที่สนามบินเป็นเวลานาน และสุดท้ายผู้นำกลุ่มย่อย (แชะห์) ต้องจัดหาและเรียไ้เงินเพื่อซื้อตราฟที่ในมูลค่าเทียบเท่ากับคุ้มครองคือคนละ 1,029 ريال (ประมาณ 10,000 บาท) ให้แก่ทางการซาอุดีอาระเบีย จึงสามารถเดินทางออกจากสนามบินไปยังสถานประกอบพิธีฮัจย์ต่อไปได้

9) มีช่องว่างระหว่างคณะผู้แทนฮัจย์ไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับบริษัทผู้ประกอบการเอกชนในด้านการกำกับงาน การประสานงานเพื่อให้มีการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด<sup>2</sup>

### 3.1.4 ปัญหาด้านกฎหมาย

1) รัฐบาลไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบได้อย่างรัดกุมเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาตลอดมา โดยที่ภารกิจฮัจย์เกี่ยวข้องกับความศรัทธาทางศาสนาของกลุ่มชนมุสลิมที่มีความละเอียดอ่อนด้านความรู้สึก ที่ผ่านมาจึงมีการผ่อนปรนการใช้ระเบียบตามกฎหมายกับผู้ประกอบการ และส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและการให้บริการแก่ผู้แสวงบุญ และการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบที่ไม่เด็ดขาดและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้หน่วยงานภาครัฐถูกมองว่าอ่อนแอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาตามกระแสนิยม

2) หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกและควบคุมดูแลภารกิจฮัจย์โดยการกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติ แต่มิได้เป็นผู้จัดบริการเอง จึงทำให้ขาดความเข้าใจ และการกำหนดกฎหมายและระเบียบที่ไม่ครอบคลุมทั้งระบบ อาทิ ผู้ประกอบการเอกชน ผู้ประกอบการรายย่อย/ ผู้ให้บริการผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์ ผู้นำกลุ่ม (แชะห์) ที่พักสำหรับผู้แสวงบุญ และกองทุนสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ที่ไม่ครอบคลุมความจำเป็น ไม่มีความคล่องตัวและยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างแท้จริง เป็นต้น

<sup>2</sup> ข้อตำหนิจากฝ่ายซาอุดีอาระเบียโดยนาย Zuher Sedayu ประธานคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารภารกิจฮัจย์กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2553

### 3.2 ผลกระทบต่อกระทรวงการต่างประเทศ

การดำเนินการกิจฮัจย์ของหน่วยงานราชการไทยในปัจจุบันแม้จะมีการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาไปในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากยังมีจุดอ่อน ทั้งในด้าน โครงสร้างองค์กร บุคคล การบริหารจัดการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จุดอ่อนดังกล่าวได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการไทยและของประเทศไทยโดยรวม ทั้งนี้ผลกระทบโดยตรงที่มีต่อกระทรวงการต่างประเทศมีดังนี้

#### 3.2.1 การดำเนินนโยบายต่างประเทศและยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ

1) รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ขึ้นมาเป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว เพื่อขจัดปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่ไปแสวงบุญ ณ เมืองมักกะห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ให้มีความสะดวก ปลอดภัย มีหลักประกันในการเดินทาง ป้องกันการหาประโยชน์โดยมิชอบ ฯลฯ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะร่วมกันแก้ไขปรับปรุงการบริหารจัดการภารกิจฮัจย์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว และสามารถพัฒนาภารกิจฮัจย์ไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ความเดือดร้อนของผู้แสวงบุญก็ยังคงมีปรากฏอยู่เนืองๆ ดังนั้นเมื่อภารกิจฮัจย์ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งสำหรับชนมุสลิมยังมีปัญหาและไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง จึงไม่สามารถกล่าวอ้างได้อย่างเต็มปากว่ารัฐบาลไทยได้ให้ความคุ้มครองและให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติศาสนกิจของชาวไทยมุสลิมอย่างแท้จริง

2) กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิมโดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิม โดยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยในด้านต่างๆ ให้ประชาคมมุสลิมทั่วโลกได้รับทราบ อาทิ การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมโลกทัศน์ของชาวไทยมุสลิม ตลอดจนการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งการบริการชาวไทยมุสลิมในเรื่องการประกอบพิธีฮัจย์ก็อยู่ในยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย ดังนั้นทราบใดที่การเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ของชาวไทยมุสลิมยังมีปัญหาและได้รับการท้วงติงจากประเทศเจ้าภาพคือซาอุดีอาระเบียอยู่ตลอดเวลาเช่นนี้ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย

#### 3.2.2 การปฏิบัติภารกิจของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์

ปัญหาฮัจย์ที่เรื้อรังและไม่ได้มีการแก้ไขทำให้การปฏิบัติภารกิจของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์มีความยากลำบาก ไม่คล่องตัวและไม่สามารถดำเนินการในเชิงรุก โดยต้องตั้งรับและตามแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุอยู่ตลอดเวลา

### 3.2.3 ภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศและสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์

1) แม้ว่ากรมการศาสนาจะเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการภารกิจฮัจย์มาตั้งแต่ต้น แต่ในมุมมองและความรู้สึกของประชาชนทั่วไป ยังมีความเชื่อว่าภารกิจงานทุกอย่างที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ควรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งภารกิจฮัจย์ที่เกิดขึ้นในประเทศซาอุดีอาระเบียด้วย ดังนั้นภาพปัญหาฮัจย์ที่หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไข หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น จึงเป็นภาพที่มีกระทรวงการต่างประเทศตกเป็นจำเลยในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการต่างประเทศรวมอยู่ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) นายฮาติม แวนะไล กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ เล่าว่า การที่กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ที่สถานกงสุลใหญ่ฯ ทำให้ความเชื่อมั่นและศรัทธาในหน่วยงานภาครัฐที่ลดน้อยลงจนเกือบสิ้นหวังของภาคเอกชน ได้ถูกจุดประกายขึ้นอีกครั้ง ด้วยความคิดและความเชื่อที่ว่า หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศจะมีความเป็นมืออาชีพในการจัดการกับปัญหาและบริหารจัดการภารกิจฮัจย์ของไทยให้ดีขึ้นและก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ กอปรกับการเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือและแก้ปัญหาผู้แสวงบุญถูกลอยแพ ไร้อาหารและที่พัก ของนายชาลี สกลวาริ กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ซึ่งเป็นข้าราชการมุสลิม เมื่อเทศกาลฮัจย์ปี 2553 ที่ให้ความช่วยเหลือภายในกรอบภารกิจด้านการกงสุล ได้สร้างความศรัทธาให้แก่ภาคเอกชน จนเคยมีความคิดที่ต้องการให้มีการโอนภารกิจฮัจย์ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จนถึงบัดนี้สถานกงสุลใหญ่ฯ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ยังไม่สามารถทำได้ดังที่ภาคเอกชนคาดหวังไว้ โดยยังคงเน้นการดำเนินงานในกรอบภารกิจด้านการกงสุลเป็นหลัก เนื่องจากไม่ได้รับอำนาจเด็ดขาดในการปฏิบัติภารกิจฮัจย์จากกระทรวงการต่างประเทศ และยังไม่สามารถดำเนินการกิจได้อย่างอิสระและคล่องตัวโดยต้องอยู่ภายใต้การประสานงานของกรมการศาสนาในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย เป็นผลให้ภาคเอกชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในหน่วยงานภาครัฐซ้ำอีกครั้งหนึ่ง

3) ภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ ในสายตาของทางการซาอุดีอาระเบีย สถานกงสุลใหญ่และกงสุลฮัจย์ต่าง ชาติที่ประจำ ณ เมืองเจดดาห์ได้รับผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจได้ว่าอิสลามไม่ใช่ศาสนาประจำชาติของประเทศไทยจึงไม่มีกระทรวงเพื่อดำเนินการกิจด้านนี้โดยเฉพาะ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ไทยประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ทางการซาอุดีอาระเบียจึงคาดหวังว่า การปฏิบัติภารกิจฮัจย์ของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์จะมีประสิทธิภาพและช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ อันจะส่งผลให้การปฏิบัติศาสนกิจของผู้แสวงบุญมีความคล่องตัวและสะดวกสบายมากขึ้น และทุกครั้งเมื่อมีปัญหาหรือความผิดพลาดใดๆ ที่เกิดจากการดำเนินการกิจฮัจย์ของฝ่ายไทย ไม่

ว่าจะเกิดจากการกระทำของหน่วยงานใดของไทย สถานกงสุลใหญ่ฯ และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์จะเป็นหน่วยแรกที่ต้องแบกรับข้อตำหนิตีดยื่นต่างๆ ไว้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งที่ผ่านมามาสถานกงสุลใหญ่ฯ ได้รับทราบข้อตำหนิต่อความบกพร่องของหน่วยงานไทยอยู่เป็นประจำ โดยครั้งล่าสุดหลังเทศกาลฮัจญ์ปี 2554 กระทรวงฮัจญ์ของซาอุดีอาระเบียได้บรรจุข้อสังเกตเชิงตำหนิเกี่ยวกับการทำงานของคณะผู้แทนฮัจญ์ไทย 22 ข้อไว้ในบันทึกข้อตกลงการประชุมเตรียมการฮัจญ์ปี 2555 ด้วย



## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาสามารถสรุปผลได้ว่า ปัญหาฮัจย์ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังมาเป็นเวลากว่า 20 ปี ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศเอง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาสถานะของกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย และมีหน่วยงานภายใต้สังกัดอยู่ในพื้นที่คือสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ กระทรวงการต่างประเทศได้รับทราบปัญหาของภารกิจฮัจย์มาโดยตลอด อีกทั้งเข้าใจสาเหตุของปัญหาตามที่คุณศึกษาได้กล่าวมาแล้วเป็นอย่างดี แต่สิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคือ การร่วมรับรู้การดำเนินงานและมติของคณะกรรมการฯ และการปฏิบัติงานภายในกรอบอำนาจหน้าที่ด้านการกงสุล ได้แก่ การอำนวยความสะดวกในด้านหนังสือเดินทาง การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศและการอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับคำร้องขอ มิได้ดำเนินการใดๆ ในเชิงรุกเพื่อการพัฒนาภารกิจฮัจย์ หรือเพื่อการแก้ปัญหา หรือเพื่อประโยชน์ต่อชาวไทยมุสลิมที่ยั่งยืนและจริงจัง ผลงานการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศด้านการสนับสนุนกิจการฮัจย์ในเทศกาลปี 2554 จึงเป็นเพียงผลงานที่ไม่มีผลในการพัฒนาภารกิจฮัจย์ของไทย ข้อเสนอแนะต่างๆ รวมทั้งการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานด้านฮัจย์ของต่างประเทศจึงเป็นเพียงข้อมูลและประสบการณ์เฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ ที่จะไม่มีการผลักดันให้เกิดขึ้นจริง เหล่านี้เป็นเพราะกระทรวงการต่างประเทศเองก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับปัญหาฮัจย์อย่างจริงจัง โดยมองสถานะของกระทรวงฯ เป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุน มิใช่หน่วยงานหลักในภารกิจ ทั้งที่กระทรวงฯ มีฐานะเป็นหนึ่งในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ที่ผู้ประกอบการเอกชนมักจะกล่าวขานกันในลักษณะที่ว่า “มีอำนาจสั่งฟ้าในการกำหนดชะตากรรมของกิจการฮัจย์ไทย”

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศควรที่จะเพิ่มบทบาทในเชิงรุกให้มากขึ้น กำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับภารกิจฮัจย์ให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบ และให้เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งให้ความคุ้มครองหน่วยงานในต่างประเทศในสังกัดให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีหลักประกัน โดยมีเหตุผลสนับสนุนและข้อเสนอแนะ ดังนี้

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

โดยที่ภารกิจฮัจญ์ถูกกำหนดขึ้นและดำเนินการที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งได้กำหนดกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ขึ้นโดยมุ่งหวังให้ผู้แสวงบุญ ซึ่งอยู่ในฐานะแขกของพระเจ้า เป็นเจ้า ที่มาจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก เกิดความสะดวกรสบายในการปฏิบัติศาสนกิจ ณ เวลาและสถานที่ที่กำหนดอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ตามศาสนบัญญัติ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการแก้ปัญหาภารกิจฮัจญ์ของไทยที่ดีที่สุดจึงน่าจะอยู่ที่การดำเนินการเพื่อให้บังเกิดผลสอดคล้องกับระเบียบที่ทางการซาอุดีอาระเบียกำหนดขึ้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในปัจจุบันสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ปฏิบัติภารกิจฮัจญ์ในลักษณะการตามแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งส่วนมากเป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

#### 1) พิจารณาวิธีการบริหารจัดการที่ดีของประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียน

ประเทศไทยอาจนำวิธีการบริหารจัดการภารกิจฮัจญ์ของประเทศสิงคโปร์มาเป็นแบบอย่างได้ เนื่องจากสิงคโปร์มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ได้แก่ (1) ศาสนาอิสลามไม่ได้เป็นศาสนาประจำชาติ (2) สำนักงานกิจการอิสลามของสิงคโปร์ซึ่งมีคณะกรรมการจำนวนน้อยเพียง 4-6 คนเป็นหน่วยงานบริหารภารกิจฮัจญ์ และ (3) กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้จัดสรรและแต่งตั้งกงสุลฮัจญ์เพื่อประสานงานกับสำนักงานฯ หากที่เข้าสำนักงานฮัจญ์ที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย และตรวจสอบความเรียบร้อยและความสะดวกของที่พักสำหรับผู้แสวงบุญระหว่างพิธีฮัจญ์ อย่างไรก็ดี สิ่งที่สิงคโปร์มีแต่ไทยไม่มี และถือเป็นปัจจัยสำคัญได้แก่ มีรัฐมนตรีด้านกิจการมุสลิมกำกับดูแลสำนักงานฯ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในการขยายความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งด้านศาสนาอิสลามให้แก่ชุมชนมุสลิมสิงคโปร์ การปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาสนาอิสลาม และการผสมผสานความแตกต่างของคนในชาติให้เป็นหนึ่งเดียวเพื่อชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนมาตรการควบคุมผู้ประกอบการเอกชน

สำหรับประเทศไทย เป็นที่เข้าใจได้ว่าจะไม่มีการตั้งกระทรวงฮัจญ์หรือแต่งตั้งรัฐมนตรีด้านกิจการมุสลิมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนน้อย แต่การสรรหาเจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่เป็นมุสลิมเพื่อควบคุมการดำเนินการฮัจญ์เป็นสิ่งที่น่าจะทำได้และถือว่าจำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างสรรงานในเชิงนโยบาย ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐจะไม่ได้เป็นผู้ให้บริการแก่ผู้แสวงบุญโดยตรง แต่ผู้บริหารที่เข้าใจภารกิจฮัจญ์อย่างดีจะสามารถกำหนดมาตรการควบคุมดูแลที่รัดกุมได้มากขึ้น นายฮาติม แวนะไล กงสุลฝ่ายกิจการฮัจญ์เล่าว่า จากการหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลกับกงสุลฮัจญ์ของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ปรากฏว่าทั้ง 3 ประเทศยังคงใช้ระบบบริษัท คือ อนุญาตให้เอกชนจัดการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ของผู้แสวงบุญได้ด้วย โดยกรณีนี้รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบหลักฐานในทุก

กระบวนการ รวมทั้งเรื่องการเช่าที่พัก ซึ่งหากผ่านการตรวจสอบของภาครัฐแล้ว บริษัทจึงจะใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อกับทางการชาดูดีอาระเบียได้ต่อไป ซึ่งหากบริษัทดำเนินการบกพร่องอันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่อผู้แสวงบุญ รัฐบาลจะมีมาตรการลงโทษอย่างเด็ดขาดและจริงจังถึงขั้นปิดบริษัท และจะมีระบบตรวจสอบอย่างรัดกุมเพื่อมิให้สามารถใช้เล่ห์กลยื่นขอเปิดบริษัทใหม่ในนามของผู้อื่นได้อีก นอกจากนี้ภาคเอกชนของสิงคโปร์ ได้แก่ สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวสิงคโปร์ มุสลิม ยังมีความเป็นเอกภาพมากกว่าของไทย ซึ่งทำให้การประสานงานและกำกับดูแลเป็นไปได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีการประเมินผลผู้ประกอบการเอกชนตามระบบคุณธรรม (Demerit Point System) ด้วย สำหรับมาเลเซียควบคุมผู้ประกอบการเอกชนโดยการออกใบอนุญาตให้ปีต่อปี ส่วนผู้ประกอบการเอกชนอินโดนีเซียจะให้บริการเฉพาะผู้แสวงบุญระดับ วี.ไอ.พี. เท่านั้น ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 7 ของจำนวนผู้แสวงบุญทั้งหมด

2) ภาครัฐควรกำหนดกรอบภารกิจและแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน และมีการบริหารงานแบบบูรณาการในรูปของทีมงานที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่โดยมีเป้าประสงค์เดียวกัน ขอมรับความเป็นหุ้นส่วนในการกิจร่วมกัน ปฏิบัติงานในลักษณะช่วยกันคิด ร่วมกันทำและร่วมประสานงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) การกำหนดกรอบแผนงานที่ครอบคลุมภารกิจ มีความยุติธรรม โปร่งใสและเชื่อถือได้ ทั้งในด้านการจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ การจัดบริการขนส่ง การจัดที่พักและอาหารสำหรับผู้แสวงบุญในชาดูดีอาระเบีย เป็นต้น ในปัจจุบันกรมการศาสนายังไม่สามารถดำเนินการจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญได้อย่างน่าเชื่อถือและเป็นที่น่าพอใจแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะเกิดจากการกำหนดระเบียบที่ไม่ครอบคลุม และความไม่แน่นอนในการดำเนินงานของหน่วยงานหลัก เช่น กรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การลงทะเบียนผู้แสวงบุญปี 2555 ให้ผู้ที่เคยไปประกอบพิธีฮัจญ์มาแล้วเว้นวรรคการเดินทางไป 1 ปี ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องส่งเรื่องให้สำนักงานคณะ กรรมการกฤษฎีกาตีความว่าจะเป็นการขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยในการปฏิบัติศาสนกิจตามที่ศรัทธาหรือไม่<sup>1</sup> ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญให้กับผู้ประกอบการ ซึ่งจะกระทบต่อการเตรียมการด้านอื่นๆ ของผู้ประกอบการ อาทิ การเช่าที่พักและการบริการขนส่ง และจะส่งผลกระทบต่อไปถึงการดำเนินงานในประเทศชาดูดีอาระเบียด้วย ในเรื่องนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า หากกรมการศาสนาจะกำหนดเงื่อนไขในการจัดลำดับความสำคัญให้แก่กลุ่มที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์เป็นครั้งแรกและกลุ่มผู้สูงอายุ ก็จะช่วยแก้ปัญหา

<sup>1</sup> คำชี้แจงของนายอนุชา หะระหนี ผู้แทนกรมการศาสนาในการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์ของ สอ.บต. วันที่ 19 มีนาคม 2555

ในทางปฏิบัติได้โดยง่าย ซึ่งประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญลำดับแรกแก่กลุ่มผู้สูงอายุและผู้ที่เป็นประกอบพิธีฮัจญ์เป็นครั้งแรก และกำหนดให้ผู้ที่เคยประกอบพิธีฮัจญ์มาแล้วลงทะเบียนได้อีกครั้งหลัง 5 ปีแล้ว

ในส่วนการจัดบริการขนส่งผู้แสวงบุญซึ่งประเทศไทยประสบปัญหาทุกปี ผู้ศึกษาได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจญ์แห่งประเทศไทยว่า ควรมีผู้แทนบริษัทการบินไทยจำกัด(มหาชน) รวมอยู่ด้วย เนื่องจากทางการซาอุดีอาระเบียกำหนดให้การขนส่งผู้แสวงบุญดำเนินการโดยสายการบินแห่งชาติ และได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่า ตั้งแต่เทศกาลฮัจญ์ปี 2554 คณะกรรมการฯ ได้มีมติไม่อนุญาตให้สายการบินอื่นจัดเที่ยวบินเหมาลำหรือเที่ยวบินพิเศษขนส่งผู้แสวงบุญชาวไทย โดยให้บริษัทการบินไทยฯ เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งสามารถบรรเทาปัญหาไปได้เพียงระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ โดยในเทศกาลฮัจญ์ปี 2554 บริษัทการบินไทยฯ ได้จัดเที่ยวบินเหมาลำขนส่งผู้แสวงบุญรวม 29 เที่ยวบิน (ไป-กลับรวม 58 เที่ยวบิน) แต่ในเทศกาลฮัจญ์ปี 2555 ได้มีข่าวหนังสือพิมพ์ระบุว่า บริษัทฯ จะจัดเที่ยวบินให้เพียง 24 เที่ยวบิน (แบ่ง เป็นหาดใหญ่ 21 เที่ยวบิน ภูเก็ต 2 เที่ยวบิน และกระบี่ 1 เที่ยวบิน) โดยกำหนดเที่ยวบินแรกในวันที่ 17 กันยายน 2555 ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ร้องขอให้บริษัทฯ ลดอัตราค่าบริการลงอีก และข่าวล่าสุดเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 ระบุว่า บริษัทการบินไทยฯ ไม่สามารถจัดเที่ยวบินเพิ่มเพื่อให้บริการครอบคลุมจำนวนผู้แสวงบุญทั้งหมด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การร่วมเป็นส่วนหนึ่งภารกิจฮัจญ์ของบริษัทการบินไทยฯ จะช่วยให้การบริหารจัดการในเรื่องนี้สะดวกราบรื่นขึ้น สามารถผลักดันให้บริษัทฯ ดำเนินการตามกรอบนโยบายและเป้าหมายของภารกิจได้ดีขึ้น เช่นเดียวกับประเทศอื่น โคนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งในกรณีที่สายการบินแห่งชาติไม่สามารถให้บริการอย่างครอบคลุม การพิจารณาใช้บริการสายการบินซาอุดีอาระเบียเป็นลำดับแรกก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะเกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติ

4) ควรดำเนินการทางการทูตควบคู่ไปกับการจัดการภายในองค์กร โดยเฉพาะกับหน่วยงานของซาอุดีอาระเบีย ทั้งในประเทศไทยและในประเทศซาอุดีอาระเบีย อันได้แก่สถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย กระทรวงฮัจญ์และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของซาอุดีอาระเบีย เนื่องจากเป็นหน่วยงานประเทศเจ้าภาพหลักของภารกิจฮัจญ์ที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้เป็นอย่างดี

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การประสานงานกับหน่วยงานของซาอุดีอาระเบียในฐานะหุ้นส่วนในภารกิจฮัจญ์ร่วมกันถือว่ามีความสำคัญ โดยจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาต่อไป อีกทั้งจะทำให้ฝ่ายซาอุดีอาระเบียเห็นความตั้งใจและความจริงจังของฝ่ายไทยในการแก้ปัญหาฮัจญ์ ดังกรณีข้อสังเกตเชิงตำหนิต่อการดำเนินงานของคณะผู้แทนฮัจญ์ไทย 22

ชื่อของฝ่ายซาอุดีอาระเบีย ซึ่งสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ได้รายงานและเสนอแนะให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแจ้งคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าเป็นการดำเนินฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายไทยได้ชี้แจง อีกทั้งมีบางประเด็นที่ฝ่ายไทยสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยเป็นผลจากการดำเนินภารกิจร่วมกันของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายซาอุดีอาระเบีย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของสถานกงสุลใหญ่ฯ ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานหลัก โดยกรมการศาสนาได้ลงนามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวไปโดยไม่ได้ทักท้วงหรือชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ แสดงถึงการยอมรับข้อดำเนินทั้งหมดโดยคุณฉัตร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายไทยไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามระเบียบของทางการซาอุดีอาระเบียและไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาฮัจย์

5) การให้ข่าวสารข้อมูลที่ทันสมัย ถูกต้องและทั่วถึง ตลอดจนการให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของแต่ละภาคส่วน ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการปรับปรุงศักยภาพของบุคคล ทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการเอกชน ผู้ประกอบการรายย่อย/ผู้ให้บริการผู้แสวงบุญ และผู้แสวงบุญ จึงควรได้รับข่าวสารที่ครบถ้วนและถูกต้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แต่ละฝ่าย แต่ละคน มีความรู้ ความเข้าใจและความชัดเจนในบทบาทและหน้าที่ของตนมากขึ้น

โดยที่ปัญหาฮัจย์ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศและของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ตลอดจนกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ กระทรวงฯ จึงควรพิจารณาเพิ่มบทบาทในเชิงรุกต่อภารกิจฮัจย์ให้มากขึ้น โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ 2 หมวด ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงวิธีการ ดังต่อไปนี้

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

##### 1) การปรับทัศนคติต่อภารกิจฮัจย์

นายชาติ สกลวาริ เคยกล่าวอย่างติดตลกว่า “กระทรวงการต่างประเทศมองภารกิจฮัจย์เหมือนคนที่กลัวผี” เนื่องจากยังไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการฮัจย์ ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษาเห็นความจำเป็นในอันดับแรกคือ การปรับทัศนคติของกระทรวงการต่างประเทศต่อภารกิจฮัจย์ โดยให้ถือเป็นภารกิจหลักที่ต้องรับผิดชอบอย่างหนึ่ง และเห็นความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในส่วนที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ และเป็นยุทธศาสตร์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่สามารถเป็นมิติสำคัญในการเสริมสร้างความเข้าใจ การเข้าถึงมวลชน การสนับสนุนชุมชนไทยมุสลิม เสริมสร้างความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ เป็นกลยุทธ์หลักในการดำเนินนโยบายยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิม ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ไทยกับซาอุดีอาระเบีย และไทยกับโลกมุสลิม) และในที่สุดจะส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจฮัจย์ได้ดีมากยิ่งขึ้นด้วย

##### 2) การปรับบทบาทในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย

โดยสถานะที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินบทบาทเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาฮัจย์ได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากกระทรวงฯ มีหน่วยงานในพื้นที่ มีกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ที่เป็นมุสลิมและมีกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ ดูแลเขตอาณาภาคตะวันตกของประเทศซาอุดีอาระเบีย รวมถึงเมืองมักกะห์และมะดีนะห์ เป็นผู้รู้เห็นและประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จึงยอมอยู่ในฐานะที่จะให้ข้อเท็จจริง ได้แย้ง ท้วงติง และให้ข้อเสนอแนะที่มีน้ำหนักเพียงพอแก่กระทรวงการต่างประเทศ ที่จะผลักดันให้เกิด การแก้ไขและการดำเนินงานเชิงรุกจากคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยได้

ทั้งนี้โดยพิจารณาได้จากข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่นายชาติ สกกลาวรี กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ได้เสนอในที่ประชุม 3 ฝ่ายระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ (โดย ผู้อำนวยการกองตะวันออกเฉียงกลางและกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์) สถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย (โดยอุปทูต Nabil H.H. Ashri) และกระทรวงวัฒนธรรม (โดย นายปรารพ เหล่าวานิช รองปลัดกระทรวงฯ และนายจรูญ นราคร รองอธิบดีกรมการศาสนา) เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2554 และในที่ประชุมคณะกรรมการฯ 2 ครั้ง (เพื่อสรุปผลการดำเนินงานและ ปัญหาในปีที่ผ่านมาและเพื่อเตรียมการสำหรับเทศกาลฮัจย์ในปีถัดไป) ได้รับการตอบรับและ สนับสนุนอย่างดีจากที่ประชุม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขอความร่วมมือสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียให้ยุติการตรวจลงตราแก่ผู้ประกอบการนอกระบบ การผลักดันให้ใช้สายการบินที่มี มาตรฐานในการขนส่งผู้แสวงบุญ การเรียกร้องให้มีการมอบหมายภารกิจที่ชัดเจนให้แก่กงสุลฝ่าย กิจการฮัจย์ เป็นผลให้สามารถลดปัญหาผู้ประกอบการนอกระบบ ปัญหาผู้แสวงบุญถูกลอยแพ และ ช่วยเหลือผู้ประกอบการในการจัดเช่าอาคารที่พักสำหรับผู้แสวงบุญได้ตลอดเทศกาลฮัจย์ปี 2554

#### 4.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิธีการ

- 1) การพิจารณาออกกฎกระทรวงฯ หรือปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2524 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ข้อ (1) คือ หน้าที่ในการ “กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข หรือมาตรการใดๆ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในอันที่จะให้ความคุ้มครองผู้ที่ประสงค์จะ เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ให้ได้รับความสะดวก ปลอดภัยและมีหลักประกัน” ซึ่งสอดคล้องกับ ภารกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศในด้านการกงสุลอยู่แล้ว และโดยที่เป็นการคุ้มครองผู้ แสวงบุญ ณ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ดังนั้นการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไขหรือมาตรการใดๆ เพื่อการนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงควรเป็นองค์กรหลักในการปฏิบัติหน้าที่ในข้อ (1) ดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมออกเป็นกฎกระทรวงมอบอำนาจและให้สิทธิกระทรวงการ ต่างประเทศกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับตามที่เห็นสมควรและบริหารจัดการภารกิจฮัจย์

ทั้งหมดในประเทศซาอุดีอาระเบีย หรือ อาจพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ โดยระบุ “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” เป็นต้น

## 2) การพิจารณากำหนดอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน

ในการปรับบทบาทเชิงรุกของกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ศึกษาเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงวัฒนธรรมกับกระทรวงการต่างประเทศให้ชัดเจน อาทิ ให้การดำเนินการกิจการในประเทศไทย อาทิ การลงทะเบียนและจัดสรรโควตาผู้แสวงบุญ การจัดการด้านการขนส่งผู้แสวงบุญ การกำกับดูแลผู้ประกอบการเอกชน เป็นต้น ยังคงอยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม ส่วนการดำเนินการในประเทศซาอุดีอาระเบีย เช่น การเจรจาและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของซาอุดีอาระเบีย เพื่ออำนวยความสะดวกและบริหารจัดการภารกิจในซาอุดีอาระเบียด้านการบริการขนส่งภายใน ที่พักและอาหารสำหรับผู้แสวงบุญ เป็นต้น ให้อยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ การปฏิบัติราชการ มีความสะดวกและสามารถจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณเพื่อการนี้ได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ยังจะเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ด้วย ดังปัญหากรณีการมอบหมายหน้าที่ให้กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบการทำสัญญาเช่าที่พัก โดยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้อำนาจกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์พิจารณาให้ความเห็นชอบการทำสัญญาเช่าเพียงฝ่ายเดียว ทั้งได้มีมติมอบหมายหน้าที่ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/2555 วันที่ 23 มกราคม 2555 โดยมีได้หารือสถานกงสุลใหญ่ฯ ล่วงหน้า อีกทั้งผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศที่เข้าประชุมคณะกรรมการฯ มิได้ท้วงติงหรือรับเรื่องไปเพื่อหารือกระทรวงฯ/สถานกงสุลใหญ่ฯ ก่อน ทำให้เกิดความสับสนและไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนของผู้เช่าและผู้ประกอบการ ทั้งนี้ นาย hakim แวนะไล กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ เล่าว่าจนถึงปลายเดือนพฤษภาคม 2555 คนยังไม่ได้รับคำร้องขอให้ตรวจสอบบ้านพักสำหรับผู้แสวงบุญประจำปี 2555 ที่จะเข้าเทศกาลในเดือนกันยายน ศกนี้ ซึ่งนายชาลี สกควารี กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ให้ความเห็นว่า การหารือและรับฟังความเห็นของสถานกงสุลใหญ่ฯ ก่อน จะช่วยให้ข้อคิดดังกล่าวบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์เป็นผู้ปฏิบัติ และจะเป็นการสร้างความโปร่งใสและป้องกันการครหาใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นในภายหลังด้วย

กรณีที่คณะกรรมการฯ มอบอำนาจให้กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์เห็นชอบการทำสัญญาเช่าอาคารเพียงฝ่ายเดียวในปี 2555 ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการมอบภาระความรับผิดชอบที่เกินขอบเขต และอาจเป็นเหตุให้มีการครหาจากผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวภายหลัง เนื่องจากในปัจจุบันสถานกงสุลใหญ่ฯ ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะให้การเห็นชอบการทำสัญญาเช่าที่พักเพียงฝ่ายเดียว แม้จะเป็นในขั้นตอนเบื้องต้นก็ตาม เนื่องจากมีเพียงกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์เพียงคนเดียว ไม่เพียงพอในการตรวจสอบการเช่าที่พักที่จะต้องใช้จ่ายเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 คนและต้องมีความรู้ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายอาคาร การเช่าอาคาร ทะเบียนและใบอนุญาตต่างๆ เพื่อสามารถพิจารณาเอกสารได้อย่างถี่ถ้วน ซึ่งทุกครั้งที่กรมการศาสนาจัดให้คณะอนุกรรมการจัดเช่าที่พัก 6 คน เดินทางไปดำเนินการในเรื่องนี้ จะมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายชาอุดีอาระเบีย (นายเวหะมะ ดีเม นายทะเบียน/ล่าม ประจำอำเภอเมืองยะลา) ร่วมเดินทางไปด้วยเสมอ นอกจากนี้การจัดเช่าที่พักสำหรับผู้แสวงบุญเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ โดยเคยมีการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ ดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ในเรื่องดังกล่าวจึงควรมีการวางระบบอย่างรัดกุม มีการจัดสรรบุคลากรและงบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้จริงและเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มิใช่การมอบหมายหน้าที่แบบปัจจุบันที่ขาดการวางแผนและการศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเช่นนี้

### 3) การกำหนดนโยบายและเป้าหมายภารกิจฮัจย์ของกระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดนโยบายและเป้าหมายภารกิจฮัจย์ที่ชัดเจน เหมาะสมและยังประโยชน์ให้แก่ผู้แสวงบุญอย่างแท้จริง ตลอดจนเกื้อหนุนการปฏิบัติงานหลักด้านการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศและนโยบายยุทธศาสตร์ในมิติต่างๆ ของกระทรวงฯ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ อาทิ อินโดนีเซียที่กำหนดให้ภารกิจฮัจย์เป็นภาระของชาติ มีนโยบายการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้แสวงบุญ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ดำเนินการอย่างโปร่งใส เชื่อถือได้ และอย่างมีอาชีพ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายและภารกิจจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ และช่วยลดปัญหาในทางปฏิบัติได้อย่างมาก

### 4) การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552 มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งกงสุลฮัจย์ ประจำประเทศชาอุดีอาระเบีย เพื่ออำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวไทยที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ ให้สามารถประกอบพิธีฮัจย์ได้ถูกต้องตามหลักศาสนาและไม่เสียสิทธิประโยชน์ที่ประเทศชาอุดีอาระเบียกำหนด จะเห็นว่าเหตุผลของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของกงสุลฮัจย์กว้างกว่าที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทยขณะนี้ ที่จำกัดอยู่เพียงการพิจารณาให้ความ



เห็นชอบการจัดเช่าอาคารที่พักให้แก่ผู้แสวงบุญในช่วงที่คณะอนุกรรมการดำเนินการจัดเช่าที่พักยังไม่เดินทางไปซาอุดีอาระเบียเท่านั้น ทั้งที่ในทางปฏิบัติแล้วกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ ซึ่งอยู่ประจำในพื้นที่ตลอดเวลา เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการซาอุดีอาระเบียมากกว่าคณะผู้แทนฮัจย์ไทย และการเดินทางไปแสวงบุญของชาวไทยมุสลิมมิได้ตลอดทั้งปีเพื่อประกอบพิธีอุมเราะห์ ซึ่งไม่เพียงแต่ทางการซาอุดีอาระเบียเท่านั้น แม้แต่ผู้ประกอบการและผู้แสวงบุญต่างคาดการณ์ว่า กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ที่ตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศคือความหวังที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เรื้อรังมาเป็นเวลานานได้อย่างเป็นรูปธรรม

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้พิจารณาออกกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศซาอุดีอาระเบีย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีอำนาจเด็ดขาดในการปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาโดยไม่ขึ้นต่อกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระภายใต้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ดังเช่นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลดำเนินการแทนด้านงานทะเบียนราษฎร/ทะเบียนครอบครัว เป็นต้น

#### 5) การใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีศักยภาพของกระทรวงการต่างประเทศ

กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ปัจจุบันซึ่งเป็นข้าราชการมุสลิมที่มีความรู้และความสามารถด้านภาษาอาหรับเป็นอย่างดี มีมนุษยสัมพันธ์ดีและมีจิตบริการ เป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีศักยภาพของกระทรวงการต่างประเทศ โดยช่วยให้การประสานงานของฝ่ายไทยกับประเทศซาอุดีอาระเบียง่ายและสะดวกรวดเร็วขึ้น นายหาลิม แวนะไล กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ เล่าว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของซาอุดีอาระเบียทั้งกระทรวงฮัจย์ฯ องค์การบริหารภารกิจฮัจย์ (มุอัชชะซะห์) และหน่วยปฏิบัติการภาคสนาม มีความสะดวกและพอใจในการประสานงานกับกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ โดยถือว่ากงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ของสถานกงสุลใหญ่ฯ เป็นตัวจริงเสียงจริงในการดำเนินการฮัจย์ของประเทศไทย และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการประเทศซาอุดีอาระเบียมากกว่าคณะผู้แทนฮัจย์ไทยที่เดินทางไปติดต่อประสานงานเป็นช่วงเวลาสั้นๆ ปีละประมาณ 2 ครั้ง

ดังนั้นกระทรวงฯ จึงควรใช้ประโยชน์จากกลไกที่มีศักยภาพของกระทรวงฯ ให้มากขึ้น คือ สถานกงสุลใหญ่ฯ ณ เมืองเจดดาห์และกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานในสังกัดที่ประจำอยู่ในพื้นที่ ได้รับทราบและสัมผัสกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ย่อมสามารถให้ข้อมูลที่แท้จริงและเสนอความคิดเห็นได้อย่างครอบคลุม ตรงประเด็นและมีน้ำหนัก โดยการมอบหมายให้กงสุลใหญ่ฯ หรือกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ เป็นผู้แทนกระทรวงฯ เข้าร่วมในฐานะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย เป็นการเฉพาะ ปีละ 2 ครั้ง คือ การประชุมหลังเสร็จสิ้นเทศกาลฮัจย์ประจำปีเพื่อสรุปปัญหาและหาแนวทางแก้ไขหนึ่งครั้ง และการประชุมเพื่อเตรียม

ความพร้อมการดำเนินการธุรกิจในเทศกาลฮัจย์ที่จะถึงอีกหนึ่งครั้ง ซึ่งจะช่วยให้กระทรวงฯ ดำเนินบทบาทเชิงรุกในการวิเคราะห์ปัญหาและผลักดันให้หน่วยงานหลักแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญด้านฮัจย์ของไทยที่ยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการที่ประจำการในกระทรวงฯ จะขาดภาพปัญหาและประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาและผลักดันในการประชุมทั้งสองครั้งดังกล่าว

นอกจากนี้ ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีบุคลากรที่มีความเข้าใจและสามารถสื่อสารภาษาอาหรับได้อย่างดีจำนวน 8 คน และมีข้าราชการที่นับถือศาสนาอิสลามอีกมากกว่า 30 คนที่มาจากทั่วทุกภาคของประเทศไทย บุคลากรเหล่านี้มีความรู้และความเข้าใจภารกิจฮัจย์และตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจฮัจย์ต่อชาวมุสลิมอยู่ในจิตวิญญาณ จะขาดเพียงประสบการณ์ในทางปฏิบัติจริงในพื้นที่เท่านั้น ถือเป็นความได้เปรียบของกระทรวงการต่างประเทศที่จะพิจารณาใช้ประโยชน์จากบุคคลเหล่านี้ในช่วงเทศกาลฮัจย์แต่ละปี เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมประสบการณ์ และเพื่อเตรียมการสำหรับพิจารณาคัดสรรเจ้าหน้าที่เพื่อไปปฏิบัติภารกิจฮัจย์ประจำที่สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ในโอกาสต่อไป

หน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศในจังหวัดต่างๆ 12 แห่งทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา-ศบ.ต. สงขลา ภูเก็ต และสุราษฎร์ธานี) ถือเป็นกลไกสำคัญที่กระทรวงฯ สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดูแลและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ให้แก่ผู้แสวงบุญได้ด้วย

6) กระทรวงการต่างประเทศควรมีการวางแผนการรับช่วงภารกิจต่อ (succession planning) โดยสร้างนักการทูตมุสลิมที่มีคุณภาพให้มากขึ้น เพื่อตอบรับภารกิจในสภาวะการณ์ปัจจุบันและต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ในกรณีของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเป็นข้าราชการมุสลิมที่มีความรู้ พูด อ่านและเขียนภาษาอาหรับได้ดี เป็นผู้ที่มิมีมนุษยสัมพันธ์และมีใจบริการ อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีทักษะในการบริหารจัดการพอที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนกงสุลใหญ่ฯ ในกรณีที่กงสุลใหญ่ฯ ไม่ได้เป็นมุสลิม เนื่องจากซาอุดีอาระเบียอนุญาตเฉพาะผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามเท่านั้นที่สามารถเข้าไปในเขตเมืองมักกะห์และเมืองมะดีนะห์ ที่นอกจากจะเป็นเมืองสำคัญในภารกิจฮัจย์แล้ว ยังมีชุมชนคนไทยอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากนับหมื่นๆ คนด้วย

ในท้ายนี้ผู้ศึกษาหวังว่า รายงานการศึกษาฉบับนี้จะสามารถพัฒนาและต่อยอดการศึกษาต่อไปได้อีก ดังที่กองตะวันออกกลางเคยมีความคิดที่จะให้ฮัจย์เป็นยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทุกมิติ เพื่อแสดงออกถึงความจริงใจและเอาใจใส่ของรัฐบาลต่อพี่น้องมุสลิมอันจะส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาและสร้างความสมานฉันท์และสันติสุข

## บรรณานุกรม

### หนังสือราชการ

พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553.

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี ของกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2553 –2556.  
2553.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารประกอบการชี้แจงเรื่อง ปัญหาการ  
บริหารจัดการกิจการฮัจย์ ประจำปี 2553. ศูนย์กิจการฮัจย์จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2553,  
คำแปลหนังสือตอบของกงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ ถึงนาย Zuhair bin Abdulhamid Sedayu ประธาน  
องค์การบริหารกิจการฮัจย์ ที่ 45301/718 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2553 เรื่อง ผู้ประกอบการ  
ไทยเข้าบ้านพักผู้แสวงบุญไม่ได้มาตรฐาน.

หนังสือกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) ถึง ปลัดกระทรวง  
คมนาคม ที่ กบ.01/145 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2554 เรื่อง การจัดเที่ยวบินพิเศษ  
ขนส่งผู้แสวงบุญพิธีฮัจย์.

รายงานผลการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2554  
วันที่ 15 มีนาคม 2554.

เอกสารการประชุมเตรียมการฮัจย์ประจำปี 2555. สำหรับคณะผู้แทนไทยที่เดินทางไปประชุม  
เตรียมการฮัจย์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของซาอุดีอาระเบีย วันที่ 26-29 กุมภาพันธ์ 2555.  
บันทึกข้อความ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2551 เรื่อง รายงานการ  
เดินทางไปเมืองเมดิเนห์เพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มผู้แสวงบุญไทยปฏิเสธเดินทาง  
กลับประเทศไทยตามกำหนด.

บันทึกข้อความ กองตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ลงวันที่ ตุลาคม  
2553 เรื่อง ผลการศึกษาคุณภาพงานกิจการฮัจย์ของมาเลเซียและสิงคโปร์.

บันทึกข้อความ กองตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ที่ 1403/393/2554  
ลงวันที่ 18 มีนาคม 2554 เรื่อง อุปทูต สอท.ซาอุดีฯ/ปทท. พบหารือผู้แทน กต และ  
ผู้แทน ก.วัฒนธรรม.

โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 224/2552 ลงวันที่ 22 กันยายน 2552 เรื่อง อำนาจ  
หน้าที่ของกงสุลฮัจย์.

- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 307/2552 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2552 เรื่อง ปัญหาผู้แสวงบุญ บ.โสมนีเอ็กซ์เพรสแอนด์ทัวร์เดินทางถึงนครมักกะห์และไม่สามารถเข้าที่พักได้.
- โทรเลขสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 42/2553 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์พบปะหารือกับ Muassasah.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 116/2553 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2553 เรื่อง ทางการศึกษา ขึ้นบัญชีค่าผู้ประกอบการไทยสำหรับเทศกาลฮัจย์ ปี 53.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 118/2553 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2553 เรื่อง รักษาการ กสญ.พบประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารกิจการฮัจย์กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (มุอัสซาซะห์) .
- โทรเลข กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1403/155/2553 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 เรื่อง การขนส่งผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ของสายการบิน Hahan Air และ Iran Air.
- โทรเลข กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1403/156/2553 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2553 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 6/2553.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 303/2553 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2553 เรื่อง ผู้ประกอบการไทยลอบขนคนไปซาอุดีฯ ในคราบผู้แสวงบุญ.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 313/2553 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 เรื่อง กสญ. และกงสุลฮัจย์อินโดนีเซียหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาฮัจย์ปี 2553.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 21/2554 ลงวันที่ 25 มกราคม 2554 เรื่อง ก.วัฒนธรรมเชิญ กสญ.ร่วมประชุมกับ กกก.ส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 29/2554 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่อง รายงานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 31/2554 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่อง ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงฮัจย์ไทย.
- โทรเลข กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1403/72/2554 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2554 เรื่อง ผลการประชุม กกก.ส่งเสริมกิจการฮัจย์ฯ ครั้งที่ 2/2554.
- โทรเลข สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ที่ JED 90/2555 ลงวันที่ 9 เมษายน 2554 เรื่อง จนท.กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของอาคารที่พักผู้แสวงบุญสำหรับเทศกาลฮัจย์ ปี 54.

โทรเลข กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1403/9/2555 ลงวันที่ 27 มกราคม 2555 เรื่อง ผลการประชุม คกก.ส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่ง ปทท. ครั้งที่ 1/2555.

โทรเลข สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ที่ RUH 28/2555 ลงวันที่ 24 มกราคม 2555 เรื่อง รายงาน ผลการดำเนินโครงการเสริมศักยภาพการอำนวยความสะดวกผู้แสวงบุญเทศกาลฮัจย์ปี 2554.

### บทความ/ข่าวประชาสัมพันธ์/ข่าวสื่อสารมวลชน

Anshar, Zakaria. Haj Management of Indonesia (Experience and Challenges). Paper presented to the First Southeast Asian Amirul Jaji Symposium, Bangkok. (13-15 August 2552).

“No THAI flights to Mecca for Haj”. Bangkok Post. (9 July 2555).

บุรฮานุดดิน อุเซ็ง. “ได้เวลาที่ประเทศไทย ควรมีตำแหน่งกงสุลด้านกิจการฮัจย์ (Hajj Attache) แล้ว”. (7 กันยายน 2552).

บุรฮานุดดิน อุเซ็ง. “Tabung Haji (กองทุนเพื่อกิจการฮัจย์) อีกสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ อุมมะฮฺ”. (7 กันยายน 2552).

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. “อุปทูตซาอุดีอาระเบียยื่นยันออกวีซ่าให้แก่ผู้แสวงบุญชาวไทยที่ผ่านกรมการศาสนาเท่านั้น พร้อมสนับสนุนการบินไทยขนส่งผู้แสวงบุญ”. ข่าวประชาสัมพันธ์. (31 มีนาคม 2554).

ฝ่ายประสานกิจการศาสนาอิสลาม กองศาสนูปถัมภ์ กรมการศาสนา. “การจัดเที่ยวบินสำหรับผู้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ประจำปี 2554 (ฮ.ศ.1432)”. เอกสารเผยแพร่, 2554.

ฝ่ายประสานกิจการศาสนาอิสลาม กองศาสนูปถัมภ์ กรมการศาสนา. “การลงทะเบียนเพื่อเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์” เอกสารเผยแพร่, 2554.

“สุกุมลสิ่งทบทวนลงทะเบียนออนไลน์.” คมชัดลึกออนไลน์. (26 กันยายน 2554).

“ผู้แสวงบุญฮัจญ์กว่าร้อยละ 10 ตกค้างที่หาดใหญ่ เร่งจี้อำตอบก่อนซาอูฯ ปิดรับ.” ผู้จัดการออนไลน์. (19 ตุลาคม 2553).

“สมาคมผู้ประกอบการกิจการฮัจญ์ได้ เคียดจี้กเลิกมติส่งเสริมกิจการแสวงบุญแฝงผลประโยชน์.” ผู้จัดการออนไลน์. (26 กุมภาพันธ์ 2554).

“บอร์ดฮัจญ์มีมติแขวน 14 บริษัทผู้ประกอบการที่ถูกร้องเรียน เตรียมพิจารณาโทษ 18 พ.ค.นี้ เตรียมประสานกงสุลฮัจญ์เคเลียร์ที่พักรองรับผู้แสวงบุญ.” ผู้จัดการออนไลน์. (25 เมษายน 2555).

ราชการ โลกมุสลิม. “เปิดสำนักงานกงสุลฮัจย์ไทยในมักกะฮ์ ซาอุดีฯ เน้นตรวจสอบบ้านพักฮัจญ์มาค.”

[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.muslimworldthailand.com>. (วันที่ค้นข้อมูล: 21 ตุลาคม 2553).

สมาคมผู้ประกอบการฮัจย์ภาคใต้. “กิจการฮัจย์ของพี่น้องมุสลิมไทย ผู้ประกอบการฮัจย์ไม่เอากรรมการศาสนา หันมาพึ่งสำนักจุฬาราชมนตรี เกรงคิดดีกว่าในสายตาประเทศซาอุดีอาระเบีย.” (25 กุมภาพันธ์ 2554).

สำนักข่าวมุสลิมไทย. “ผู้ประกอบการฮัจย์ร้องกรมศานายกเลิกเรียกเก็บเงิน 50,000 บาท และย้ายเจ้าหน้าที่ตัวการทำฮัจย์ออก.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.muslimthai.com>. (วันที่ค้นข้อมูล: 12 กุมภาพันธ์ 2554).

สำนักข่าวมุสลิมไทย. “ชาวฮัจย์เปิดใจจะมีรู้ลฮัจย์ ถึงปัญหาหนักอกของไทย.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.muslimthai.com>. (วันที่ค้นข้อมูล: 25 มีนาคม 2555).

#### **บทสัมภาษณ์**

นายชาติ สกลวารี. กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์. สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2555.

นายฮาติม แวนะไล. กงสุลฝ่ายกิจการฮัจย์ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์. สัมภาษณ์, 10 พฤษภาคม 2555.

ภาคผนวก

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล	นางสาว อัญชลี สายฟ้า
ประวัติการศึกษา	อักษรศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร
<b>ประสบการณ์การรับราชการ</b>	
ปี 2523 – 2527	นายเวร ชั้น 1 (เจ้าหน้าที่การทูต 3) กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต
ปี 2528 – 2531	รองกงสุล (เจ้าหน้าที่การทูต 4) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเบอร์ลิน
ปี 2532 – 2534	เลขานุการตรี - โท (เจ้าหน้าที่การทูต 4 - 5) กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจ
ปี 2535 – 2538	เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่การทูต 6) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจากร์ตา
ปี 2539 – 2543	เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่การทูต 6) กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต
ปี 2544 – 2549	ที่ปรึกษา (เจ้าหน้าที่การทูต 7) กองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต
ปี 2550 – 2553	ที่ปรึกษา (เจ้าหน้าที่การทูต 7/นักการทูตระดับชำนาญการ) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา
ต.ค. 2553 – เม.ย. 2554	อุปทูตรักษาราชการ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา
27 พฤษภาคม 2554	อัครราชทูตที่ปรึกษา (นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ) สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์