



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี :  
กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา

จัดทำโดย นายเสรี มุทธธาร  
รหัส 6013

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี :  
กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา

จัดทำโดย นายเสรี มุทธธาร  
รหัส 6013

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ .....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต อู๋เม่ เมาลานนท์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยและไนจีเรียสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2505 ในปีถัดมาไทยได้เปิดสถานเอกอัครราชทูตที่เมืองลากอส ซึ่งเป็นเมืองหลวงเก่าของไนจีเรีย นับเป็นสถานเอกอัครราชทูตแห่งแรกของไทยในทวีปแอฟริกา ต่อมาเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลากอส เป็นการถาวร และย้ายสถานเอกอัครราชทูต ไปที่กรุงอาบูจา ซึ่งเป็นเมืองหลวงใหม่ของไนจีเรียในเดือนธันวาคม 2549 สำหรับฝ่ายไนจีเรียได้เปิดสถานเอกอัครราชทูตที่กรุงเทพฯ เดือนกุมภาพันธ์ 2543 ตั้งแต่นั้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไนจีเรียได้ดำเนินมาด้วยดี โดยไนจีเรียเป็นคู่ค้าอันดับ 2 ของไทยในภูมิภาคแอฟริการองจากแอฟริกาใต้ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา มีประเทศเขตอาณานิคม 7 ประเทศได้แก่ กานา แคเมอรูน อิเควทอเรียลกินี เซาตูเมและปรินซิปี แอฟริกากลาง สาธารณรัฐคองโก และเบนิน

นับตั้งแต่เปิดความสัมพันธ์ทางการทูต ประชาชนของทั้งสองประเทศได้เดินทาง เข้าไปท่องเที่ยว หรือติดต่อด้านธุรกิจระหว่างกันเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในระยะแรก ชาวไนจีเรียต้องเดินทางไปยังประเทศอังกฤษด้วยตนเองเพื่อขอรับการตรวจลงตรา โดยผู้ร้องชาวไนจีเรียจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง และใช้เวลาดำเนินการตามสมควร อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันชาวไนจีเรียสามารถขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจาได้ ทำให้ชาวไนจีเรียส่วนหนึ่งได้เดินทางเข้าประเทศไทยได้โดยสะดวก

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลจากเอกสารราชการ รวมทั้งได้สัมภาษณ์หน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐประจำไนจีเรีย รวมทั้งข้อมูลจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านกงสุลจากหลายประเทศที่ผู้ศึกษาเคยประจำการ มาใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เรื่อง การประเมินกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา โดยได้นำแนวคิดเชิงระบบ (system theory) และแนวปฏิบัติ(best practices) การตรวจลงตราของประเทศสหรัฐอเมริกา มาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของไทย ทำให้มองเห็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชาวไนจีเรีย และคนชาติประเทศอื่นๆ ในแถบแอฟริกาตะวันตก ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการปรับปรุงการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จะต้องนำ input หรือปัจจัยต่างๆ เช่น สถานที่ กฏระเบียบ บุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการที่ดี มาใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตร นักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม ดร. เตชา ตั้งสีฟ้า และ เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์ รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ เอกอัครราชทูตมานพ เมฆประยูรทอง อุปทูต นิยม พุ่มงามขำ เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา Ms. Julie Fisher เจ้าหน้าที่กงสุล สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐ ฯ ประจำไนจีเรีย ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และทีมงานทุกคน จนทำให้รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ซึ่งผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้

เสรี มุทธาธาร

สิงหาคม 2557



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ปัจจัยนำเข้า (Input)	16
ตารางที่ 2	กระบวนการทำงาน (Conversion Process)	20
ตารางที่ 3	ผลลัพธ์ (Output)	21
ตารางที่ 4	อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา	23
ตารางที่ 5	Macroeconomics Indicators ของไนจีเรีย	24

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

10



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไนจีเรีย หรือ ชื่อเรียกทางการ สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย ตั้งอยู่บนชายฝั่งตะวันตกของทวีปแอฟริกา ทิศเหนือติดกับไนเจอร์ ทิศตะวันออกเฉียงเหนือติดกับชาด ทิศตะวันออกติดกับแคเมอรูน ทิศตะวันตกติดกับเบนิน ทิศใต้ติดกับมหาสมุทรแอตแลนติกบริเวณอ่าวกินี มีพื้นที่ 923,773 ตารางกิโลเมตร เมืองหลวงชื่อ กรุงอาบูจา (Abuja) ไนจีเรียมีประชากร 170.1 ล้านคน (ปี 2555) เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในภูมิภาคแอฟริกา ประกอบด้วยชนเผ่าต่าง ๆ ประมาณ 250 เผ่า ชนเผ่าที่มีประชากรมากที่สุดและมีอิทธิพลทางการเมือง ได้แก่ Hausa - Fulani ร้อยละ 29 Yoruba ร้อยละ 21 Igbo หรือ Ibo ร้อยละ 18 สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไป อากาศร้อนชื้น มี 2 ฤดู คือ ฤดูร้อนและฤดูฝน ภาคเหนืออากาศค่อนข้างร้อนและแห้งเกือบตลอดปี ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม จะมีพายุฝุ่นที่พัดมาจากทะเลทรายซาฮาราเรียกว่า ฮามัทตัน(Harmattan) ภาษาที่ใช้ในราชการคือภาษาอังกฤษ คนไนจีเรียนับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 50 ส่วนใหญ่อยู่ทางภาคเหนือ ศาสนาคริสต์ ร้อยละ 40 (ส่วนใหญ่อยู่ทางภาคใต้) อื่นๆ ร้อยละ 10 ระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ไนจีเรียเคยเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษ ได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2503 และได้เป็นสาธารณรัฐเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2506

ประเทศไทยและไนจีเรียสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2505 และในปีถัดมา ไทยได้เปิดสถานเอกอัครราชทูตและแต่งตั้งเอกอัครราชทูตประจำที่เมืองลากอส นับเป็นสถานเอกอัครราชทูตแห่งแรกของไทยในทวีปแอฟริกา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลากอส เป็นการชั่วคราว เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณและความปลอดภัย ต่อมาวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลากอส เป็นการถาวร ในเดือนธันวาคม 2549 สถานเอกอัครราชทูต ฯได้ย้ายไปตั้งที่กรุงอาบูจา เมืองหลวงใหม่ของไนจีเรีย ส่วนฝ่ายไนจีเรียได้เปิดสถานเอกอัครราชทูตของตนขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 กล่าวโดยทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไนจีเรียดำเนินมาด้วยดี โดยไนจีเรียเป็นคู่ค้าอันดับ 2 ของไทยในภูมิภาคแอฟริการองจากแอฟริกาใต้<sup>1</sup>

นับตั้งแต่เปิดความสัมพันธ์ทางการทูต ประชาชนของทั้งสองประเทศได้เดินทาง เข้าไปท่องเที่ยว หรือติดต่อด้านธุรกิจระหว่างกันเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในระยะแรก ชาวไนจีเรียต้องเดินทางไปยังประเทศอังกฤษด้วยตนเองเพื่อขอรับการตรวจลงตรา หรือที่เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่าขอวีซ่า โดยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลาหลายวัน ถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ไนจีเรีย โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันชาวไนจีเรียสามารถขอรับการ

<sup>1</sup> ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ

ตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจาได้ แต่ก็ยังประสบปัญหาอื่นๆ อันเกิดจากการที่ชาวไนจีเรียส่วนหนึ่งได้เดินทางเข้าประเทศไทยโดยมีจุดมุ่งหมายแฝง เช่น หลบหนีเข้าเมือง การค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ การฉ้อฉลผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจลงตราสำหรับคนสัญชาติที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งรวมไนจีเรียด้วย ขึ้นเพื่อการคัดกรองคนสัญชาติไนจีเรียและประเทศอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในทวีปแอฟริกาเป็นพิเศษ ทำให้การขอรับการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ มีความเข้มงวดขึ้นกว่าเดิม เป็นผลทำให้ชาวไนจีเรียถูกตรวจสอบทั้งก่อนและหลังเดินทางเข้าประเทศไทยมากกว่าคนสัญชาติอื่น ๆ อีกทั้งต้องเสียเวลาการจัดเตรียมเอกสารประกอบคำร้อง ซึ่งยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูงโดยไม่จำเป็น พบว่าชาวไนจีเรียบางส่วนเลือกเดินทางไปประเทศอื่นที่ขอรับการตรวจลงตรารายและเสียค่าใช้จ่ายถูกกว่า เช่น ประเทศจีน และประเทศเพื่อนบ้านของไทย

กล่าวโดยทั่วไป ผู้ขอรับการตรวจลงตราที่มีถิ่นที่อยู่ในแอฟริกา จะต้องเสีย ค่าใช้จ่ายสูง เสียเวลา และโอกาสทางเศรษฐกิจและการค้า แม้ว่าบางประเทศ เช่น จิบูตี โมซัมบิก และรวันดา ได้พัฒนาระบบการตรวจลงตราของตนให้ทันสมัย แต่ส่วนใหญ่ยังมีระเบียบ กฎเกณฑ์ในการตรวจคนเข้าเมืองที่ล่าช้า และไม่ตอบสนองด้านธุรกิจและคนชาติของตนได้ จะเห็นได้ว่าประเทศในแอฟริกายังไม่เปิดประตูให้กันและกันอย่างเต็มที่ ทำให้การเดินทางติดต่อระหว่างประชาชนมีความยากลำบาก มีเพียง 5 ประเทศเท่านั้น ที่ยกเว้น visa on arrival ให้แก่คนสัญชาติแอฟริกันทั้งหมด ได้แก่ ซีเชลส์ โมซัมบิก รวันดา โคโมโรส และมาดากัสการ์<sup>2</sup> ในขณะที่สาธารณรัฐคองโก อิเควทอเรียลกินี เซาตูเม และปรินซิปี และซูดาน กำหนดให้คนชาติแอฟริกันทั้งหมดต้องขอวีซ่าก่อนเข้าประเทศของตน โดยเฉลี่ย ชาวแอฟริกันเมื่อต้องการเดินทาง จะต้องขอรับการตรวจลงตราจากประเทศในแอฟริกาอื่นๆ ร้อยละ 60

นอกจากนั้น ชาวแอฟริกันมีแนวโน้มที่จะอพยพย้ายถิ่นฐานไปต่างประเทศมากขึ้น พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 80 เป็นการอพยพข้ามพรมแดนของประเทศที่ติดกัน ตัวอย่าง เช่น อนุภูมิภาคแอฟริกากลางเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเครือข่ายติดต่อกันมากที่สุด ทำให้ประเทศในอนุภูมิภาคนี้มีการนำนโยบายวีซ่าแบบดั้งเดิมมาใช้ แต่กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกาตะวันตก หรือ Economic Community of West African States (ECOWAS) และกลุ่ม East African Community (EAC) มีระดับ connectivity สูง จึงมีการยกเว้นวีซ่าระหว่างประเทศสมาชิก เช่น รวันดาเป็นประเทศที่มีนโยบายเสรีสำหรับการตรวจคนเข้าเมืองมากที่สุด เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มทางค้า และการท่องเที่ยว โดยได้นำระบบการขอวีซ่าแบบออนไลน์ พร้อมกับระบบการจัดการข้อมูลชีวภาพ (Biometrics) ซึ่งต้องจัดเก็บข้อมูลทางชีวภาพ เช่น ใบหน้า และลายนิ้วมือของผู้ร้อง ในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นผลให้การท่องเที่ยวของรวันดาในปี 2556 เพิ่มขึ้น ร้อยละ 24 และการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้น ร้อยละ 50 โดยเฉพาะการค้ากับสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 73 ที่จุดผ่านแดนระหว่างเมือง La Corniche ของรวันดากับเมือง Ponds Lourds ซึ่งมีคนข้ามแดนประมาณ

<sup>2</sup> African Development Bank Group, Visa Restrictions and Economic Consequences in Africa (2013, 2 June).

25,000 คนต่อวัน บางคนข้ามแดนไปมากถึง 4 ครั้ง แต่ใช้เวลาที่ผ่านพิธีการเข้าเมือง ทั้งของคนสัญชาติแอฟริกันและคนต่างชาติเฉลี่ย 15-30 วินาที

การสร้างข้อจำกัดการเข้าเมืองโดยอาศัยระเบียบการตรวจลงตราเป็นเครื่องมือ ดังกล่าวข้างต้น มีผลกระทบต่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ (เช่น การท่องเที่ยว) และการเสียโอกาสด้านบริการอื่นๆ (เช่น การเดินทางมาตรวจร่างกาย การศึกษา)<sup>3</sup> ในทางตรงกันข้าม การอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตราจะทำให้เกิดผลดีต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการสร้างงานภายในประเทศ ของประเทศต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม จากข้อมูลของ World Tourism Organization ของสหประชาชาติ หรือ UNWTO ระบุว่าอัตราการขยายตัวของการท่องเที่ยวของโลกในปี 2556 อยู่ที่ร้อยละ 5 ต่อปี หรือคิดเป็นมูลค่า 1,159 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับประเทศไทย ซึ่งอาศัยรายได้หลักจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมากประเทศหนึ่ง ควรตระหนักถึงปัญหานี้ และเร่งหาทางแก้ไขปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมือง ให้ตอบสนองการเดินทางเข้ามาของคนต่างชาติที่เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่น โดยอาจมีมาตรการ ระยะสั้น เช่น การเพิ่มรายชื่อประเทศที่สามารถขอรับการตรวจลงตรา ณ จุดผ่านแดน (Visa on Arrival) พัฒนาระบบการตรวจลงตราออนไลน์ หรือ e-Visa ขยายระยะเวลาการตรวจลงตราให้นานขึ้น (เช่น 10 ปี) ทำความตกลงยกเว้นการตรวจลงตราในลักษณะต่างตอบแทน (Reciprocity) และ การยกเว้นการตรวจลงตราสำหรับกลุ่มประเทศสมาชิก ASEAN, ACMECS, APEC เป็นต้น มาตรการระยะยาว เช่น การยกเว้นการตรวจลงตราให้แก่กลุ่มอาชีพบางสาขาที่ขาดแคลนในประเทศ เช่น แพทย์ พยาบาล นักวิทยาศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้าน IT โดยจะต้องเจรจากับประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น ผู้ศึกษา จึงสนใจที่จะศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับคนเข้าเมืองของไทย โดยเฉพาะมุ่งเน้นกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร ควรปรับเปลี่ยนกระบวนการตรวจลงตราให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 ศึกษากระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ซึ่งมีเขตอาณารวม 7 ประเทศได้แก่ กานา แคเมอรูน อิควทอเรียลกินี เซาตูเมและปรินซิปี แอฟริกากลาง สาธารณรัฐคองโก และเบนิน ว่ามีข้อดี ข้อเสีย อย่างไรบ้าง

1.2.2 เปรียบเทียบข้อดีหรือข้อเสียกับแนวปฏิบัติ Best Practices การตรวจลงตราของประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2.3 เสนอแนะแนวปฏิบัติการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>3</sup> African Development Bank Group, [Visa Restrictions and Economic Consequences in Africa](#) (2013, 2 June).

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาระเบียบการตรวจลงตราสำหรับคนสัญชาติที่ต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษของกระทรวงการต่างประเทศ ศึกษากระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ในรอบ 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2552-2556 และ Immigration and Nationality Act ค.ศ. 2011 ของสหรัฐอเมริกา

### 1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 ศึกษาจากเอกสารราชการ รายงาน สถิติ การศึกษาวิจัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตรา

1.4.2 ศึกษาโดยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บังคับการสำนักงานตรวจ คนเข้าเมือง อดีตเอกอัครราชทูต และอุปทูต ประจำไนจีเรีย เจ้าหน้าที่กองตรวจลงตรา

1.4.3 ศึกษาจาก Best Practices เรื่องการตรวจลงตราจากประเทศสหรัฐอเมริกา

1.4.4 ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และมีสถิติ ตัวเลขประกอบ

### 1.5 คำถามในการศึกษา

จะทำอย่างไรให้การตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 เพื่อให้ทราบกระบวนการตรวจลงตราของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับคนสัญชาติที่มีความเสี่ยง

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคหรือข้อจำกัดการตรวจลงตรา และสามารถบริหารจัดการตามแนวทาง Best Practices การตรวจลงตราที่ได้รับการยอมรับเป็นมาตรฐานสากล

1.6.3 เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนของหน่วยงาน และใช้ในการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้มีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อเป้าหมายของการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นสากล

### 1.7 นิยามศัพท์

“การตรวจลงตรา” (Visa) หมายถึงหมายถึง การประทับตรา หรือข้อความในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว โดยเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อแสดงว่าผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนัก เดินทางผ่าน และเดินทางออกจากราชอาณาจักร<sup>4</sup>

หลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศที่ทำเป็นรอยตราประทับ หรือเป็นแผ่นกระดาษสติ๊กเกอร์ติดอยู่ในหนังสือเดินทาง โดยเป็นหลักการเดียวกันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ถือได้ปฏิบัติว่า

<sup>4</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, คำศัพท์- คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ (สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 2556), หน้า 251.

ก่อนที่คนของประเทศหนึ่งจะเดินทางเข้าไปอีกประเทศหนึ่งประเทศใด จะต้องไปขอรับการตรวจลงตราเพื่อเข้าประเทศจากสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของประเทศที่จะเดินทางไปเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ก็จะได้รับ การประทับตราวีซ่า หรือติดเป็นสติ๊กเกอร์ที่เรียก “วีซ่า” ให้ในหนังสือเดินทาง การตรวจลงตรา กับ วีซ่า มีความหมายเดียวกัน

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ข้อมูลทั่วไปของการตรวจลงตรา

คนต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยจะต้องขอรับการตรวจลงตรา หรือขอวีซ่า จากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของไทยซึ่งตั้งอยู่ในประเทศที่ตนมีถิ่นพำนัก หรือจากสถานเอกอัครราชทูตไทยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลประเทศที่คนต่างชาติดังกล่าวมีถิ่นพำนัก คนต่างชาติบางสัญชาติสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้โดยไม่ต้องมีวีซ่า หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งมี 2 กลุ่มดังนี้

1) ประเทศที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อการท่องเที่ยว และสามารถพำนัก อยู่ในไทย ได้ไม่เกิน 30 วัน

2) ประเทศที่มีความตกลงยกเว้นการตรวจลงตรากับประเทศไทย

คนต่างชาติบางสัญชาติสามารถมาขอรับการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองของไทย บางแห่งที่กำหนดไว้ เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยได้ (visa on arrival) ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) และพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 15 วัน

คนต่างด้าวที่เดินทางมาจากประเทศเขตติดโรคใช้เหลืองจะต้องแสดง “เอกสารระหว่างประเทศรับรองการฉีดวัคซีนป้องกันไข้เหลือง” (International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination) ในการยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา ณ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ รวมทั้งจะต้องแสดงเอกสารดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเมื่อเดินทางถึงประเทศไทย จึงจะได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศได้

ในการขอรับการตรวจลงตรานั้น คนต่างชาติจะต้องขอรับการตรวจลงตราให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเข้ามาในประเทศไทย ทั้งนี้ การอนุมัติวีซ่าอยู่ในดุลพินิจของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ และในการตรวจลงตราให้แก่คนต่างชาติบางสัญชาติ ได้มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์การพิจารณาเป็นพิเศษ

อายุของวีซ่า (visa validity) อายุของวีซ่าหมายถึงระยะเวลาที่ผู้ได้รับวีซ่าสามารถใช้เดินทางมาประเทศไทยได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นผู้กำหนดอายุของวีซ่าและจะปรากฏอยู่ในวีซ่า สติกเกอร์หรือตราประทับวีซ่าของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ โดยทั่วไปอายุของวีซ่าคือ 3 เดือนนับจากวันที่ออกวีซ่า แต่ในบางกรณีและสำหรับวีซ่าบางประเภทอายุของวีซ่าอาจเป็น 6 เดือน หรือ 1 ปี หรือ 3 ปี

ระยะเวลาพำนัก (period of stay) หมายถึงระยะเวลาที่ผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาพำนักเมื่อคนต่างชาติเดินทางมาถึง และจะปรากฏอยู่ในตราประทับขาเข้า ระยะเวลาพำนักขึ้นอยู่กับประเภทของวีซ่า เช่น transit visa จะได้รับอนุญาตให้พำนักได้ไม่เกิน 30 วัน tourist visa ไม่เกิน 30 วันหรือ 60 วัน และ non-

immigrant visa ไม่เกิน 90 วัน หากมีความจำเป็นต้องอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว คนต่างชาติต้องไปยื่นคำร้องขออนุญาตอยู่ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้วีซ่าแก่คนต่างชาติเพื่ออนุญาตให้เดินทางมาประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้เข้าประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่จะอนุญาตให้พำนักในประเทศไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ดังนั้น คนต่างชาติที่ได้รับวีซ่าแล้วบางรายอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทยได้ หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะหรือพฤติกรรมเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

## 2.2 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย

กฎหมายฉบับแรกได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 ต่อมาปี พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 โดยมีข้อกำหนดต่างๆ คล้ายคลึงกัน เช่น การห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรสยาม หากไม่มีเอกสารเดินทาง มีโรคประจำตัวบางประเภท ไม่มีรายได้ หรือเป็นบุคคลที่มีประพฤติกรรมไม่เหมาะสม ปัจจุบัน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ในระยะแรก หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองได้แก่กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้ขยายหน่วยงานกองตรวจคนเข้าเมืองเป็นสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ โดยกำหนดอำนาจการตรวจลงตราให้แก่ 1) กระทรวงการต่างประเทศ 2) สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล รวมทั้งสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ ไทยในต่างประเทศ และ 3) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

## 2.3 แนวความคิดและทฤษฎี

การศึกษาเรื่อง “การประเมินกระบวนการการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา” ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับ

### 2.3.1 ตัวแบบหรือแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices)

ในการตรวจลงตราของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่เข้มงวดอย่างยิ่งต่อการคัดกรองบุคคลที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ โดยอาศัยมาตรการรักษาความปลอดภัยและขั้นตอนการคัดกรองคนต่างด้าวมิให้เดินทางเข้าประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการป้องกันคนต่างด้าวที่มีพฤติกรรมต้องห้ามมิให้เข้าประเทศ

ได้แก่ Depart of Homeland and Security โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง คือ พระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมืองและสัญชาติ (Immigration and Nationality Act of 2011– INA) โดยมาตรการดังกล่าวไม่เฉพาะแต่ต้องการลดจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการสกัดกั้นการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายอีกด้วย INA มีสาระสำคัญที่ควรศึกษาเปรียบเทียบกับ การตรวจคนเข้าเมืองของไทย คือ

### 2.3.1.2 คำสั่งขับออกนอกประเทศ และส่งกลับประเทศ

บุคคลที่ถูกเนรเทศจะไม่สามารถเดินทางกลับเข้ามาอีก เว้นแต่บุคคลต่างด้าว นั้น อยู่ต่างประเทศอย่างน้อย 5 ปี ไทย : ไม่กำหนดระยะเวลา

### 2.3.1.3 อัตราทักษะ

การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงบุคคลซึ่งจัดหาคนต่างด้าวเข้า หรือเป็นธุระจัดเตรียมการ มีอัตราทักษะ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือว่าไม่สูงมากนัก ทำให้สหรัฐฯ ยังเผชิญปัญหาคนเข้าเมืองและจำนวนคนเข้าเมืองเริ่มมีผลกระทบต่อการเมืองภายในสหรัฐฯ ไทย : สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอกระทรวงมหาดไทย สั่งห้ามคนต่างด้าว “ที่อยู่เกินกำหนดอนุญาต” มิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนี้

อยู่เกินกำหนดอนุญาต 90 วัน	ห้ามเข้าเป็นเวลา 1 ปี
อยู่เกินกำหนดอนุญาต 1 ปี	ห้ามเข้าเป็นเวลา 3 ปี
อยู่เกินกำหนดอนุญาต 3 ปี	ห้ามเข้าเป็นเวลา 5 ปี
อยู่เกินกำหนดอนุญาต 5 ปี	ห้ามเข้าเป็นเวลา 10 ปี
แต่หากคนต่างด้าวถูกจับกุมดำเนินคดี	
อยู่เกินกำหนดอนุญาตน้อยกว่า 1 ปี	ห้ามเข้าเป็นเวลา 5 ปี
อยู่เกินกำหนดอนุญาตเกินกว่า 1 ปี	ห้ามเข้าเป็นเวลา 10 ปี

### 2.3.1.4 เทคโนโลยีและสารสนเทศ

หลังเหตุการณ์การบังคับเครื่องบินชนตึกเวิร์ดเทรดเซ็นเตอร์ ที่นครนิวยอร์ก เมื่อเดือนกันยายน 2544 สหรัฐฯ ได้ลงทุนอย่างมหาศาลในด้านนี้เพื่อยับยั้งและต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงดักฟังผู้นำประเทศต่างๆ ทั่วโลก<sup>5</sup> ไทย : ลงทุนในด้าน IT น้อยมาก ต้องพึ่งพาข่าวกรองจากมิตรประเทศ

### 2.3.1.5 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจตรวจลงตราให้แก่คนต่างด้าว

คณะทำงานของ INA เป็นผู้รับผิดชอบ ผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตราทุกคนจะต้องถูกสัมภาษณ์ ไทย : ไม่มีการสัมภาษณ์ ยกเว้นเจ้าหน้าที่กงสุลต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเป็นพิเศษ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนหรือช่องโหว่ในการคัดกรองผู้ขอรับการตรวจลงตราที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าประเทศแอบแฝง

### 2.3.1.6 ระบบเตือนภัย

มีระบบเตือนภัยอัตโนมัติ (National Automated Immigration Lookout System – NAILS) โดยใช้เครือข่ายรวมศูนย์ข้อมูลประวัติบุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมศุลกากร กระทรวงการต่างประเทศ FBI (หน่วยสอบสวนกลาง) CIA (หน่วยสืบราชการลับ) DEA (หน่วยปราบปรามยาเสพติด) ตำรวจสากล และอื่นๆ ไทย : ขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่ และไม่มีการบูรณาการด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

<sup>5</sup> สหรัฐฯ พัฒนาโปรแกรมการเก็บข้อมูลทางระบบอินเทอร์เน็ตจากทั่วโลก ตั้งแต่ปี 2550 เรียกว่า โปรแกรม PRISM สามารถดักฟังผู้นำของโลกที่สหรัฐฯ สนใจ โดยเรื่องนี้ถูกเปิดเผยโดยนายเอดเวิร์ด สโนวเดน เมื่อวันที่ 6 มิ.ย.



2.3.1.7 ระบบการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติในการตรวจคนเข้า-ออกเมืองในกรณีพิเศษ National Security Entry Exit Registration System – NSEERS)

นำมาใช้เพื่อตรวจสอบคนต่างด้าวที่อยู่ในข่ายต้องสงสัยจากบางประเทศ เช่น อิหร่าน อิรัก ลิเบีย ซูดาน ไทย : มีระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศในการให้การตรวจลงตราแก่บุคคลที่มีสัญชาติสูงเสี่ยง เช่น บุคคลสัญชาติ แอฟริกัน อิหร่าน อิรัก เกาหลีเหนือ ฯลฯ

#### 2.3.1.8 การเก็บข้อมูลทางชีวภาพ (Biometrics)

ในการขอรับการตรวจลงตรา ผู้ร้องจะต้องเดินทางมาด้วยตนเองเพื่อสถานเอกอัครราชทูตจะได้สแกนภาพใบหน้า สแกนลายนิ้วมือ ไทย : ไม่มีการดำเนินการดังกล่าว

#### 2.3.1.9 การรับรองความถูกต้องของเอกสารที่นำมาแสดง

สหรัฐฯ มีระบบ Notary Public ที่เชื่อถือได้ บางกรณีจะให้ผู้ร้องสาบานว่าข้อความในเอกสารเป็นความจริง ไทย : ไม่ใช้การสาบาน การรับรองต้องผ่านการรับรองจากกระทรวงการต่างประเทศของรัฐที่ผู้ร้องมีถิ่นพำนัก

#### 2.3.1.10 อื่นๆ

สถานที่การตรวจลงตราของสหรัฐอเมริกาในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะกว้างขวาง สง่า โอโถง ผู้เข้ายื่นคำร้องจะเกิดความรู้สึกประทับใจในความสะอาดสบายและบริการที่รวดเร็ว ไทย : ส่วนใหญ่ห้องงงสุมมักจะเล็ก คับแคบ ร้อน และไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก ผู้ร้องเกิดความรู้สึกที่ไม่ดี (bad impression) ต่อประเทศไทยตั้งแต่แรก หากไม่ได้รับบริการที่ดีแล้วอาจเปลี่ยนพฤติกรรมโดยการไม่มาติดต่อสถานเอกอัครราชทูต ฯ อีกเลย ยกเว้นจะมีระจำเป็นในประเทศไทย การยื่นคำร้องขอรับการตรวจลงตรา สหรัฐ : สามารถสมัครออนไลน์ ชำระเงินค่าธรรมเนียมผ่านธนาคารหรือไปรษณีย์ มีคิวนัดสัมภาษณ์ ถือเป็นกรอำนวยความสะดวกและประหยัดเวลา มีความปลอดภัยด้านบุคคลและสถานที่ ไม่ต้องมีผู้ร้องจำนวนมากมาชุมนุมขอรับการตรวจลงตราพร้อมๆ กัน ไทย : ไม่มีการสมัครขอรับการตรวจลงตราออนไลน์ มีปัญหาคอร์รัปชันค่าธรรมเนียมและความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องทำหน้าที่หลายอย่างในเวลาเดียวกัน เนื่องจากต้องชำระเงินผ่านเจ้าหน้าที่ และอาจมีปัญหาด้านอารมณ์เนื่องจากการติดต่อสื่อสาร และจำนวนผู้ร้องที่เกินขีดความสามารถในการให้บริการ สหรัฐฯ : มีการ outsource ให้เอกชนเป็นผู้รับคำร้องแทน ลดความเสี่ยงด้านการรักษาความปลอดภัยบุคคลและสถานที่ ไทย : มีสถานเอกอัครราชทูตใช้วิธี outsource สามประเทศ ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน และบังคลาเทศ

### 2.3.2 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีระบบ (System Theory) ของเดวิด อีสตัน (David Easton)<sup>6</sup> มาใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ระหว่าง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ กับปัจจัยสถานะแวดล้อมภายนอกระบบ

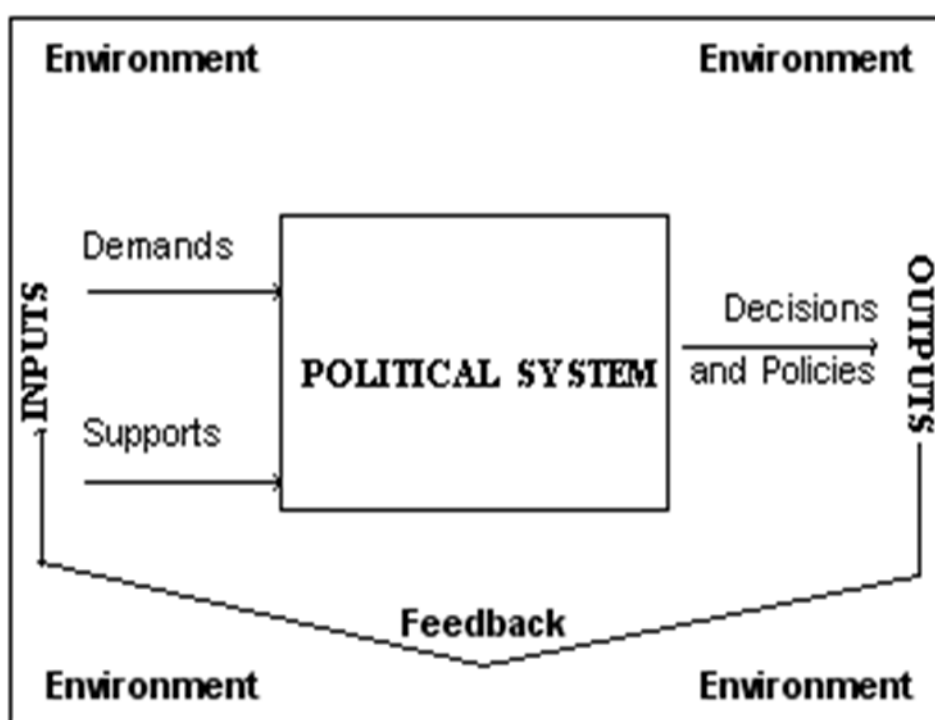
1) ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ปัจจัย และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การดำเนินงานขอระบบ แยกเป็นข้อเรียกร้องที่มีต่อระบบ (Demand) และการยอมรับหรือการสนับสนุนที่สมาชิกมีต่อระบบ (Support)

<sup>6</sup> ธนวัฒน์ พิมลจินดา, ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554.

2) กระบวนการ (Conversion Process) หมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่นำเข้าไปเป็นผลผลิตออกมา

3) ผลลัพธ์ (Output) หมายถึง ผลลัพธ์ที่ออกมาจากการทำงานของระบบ เช่น นโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินการต่าง ๆ

4) ผลย้อนกลับ (Feedback) หมายถึง ผลสะท้อนอันเนื่องมาจากการทำงานของระบบอันจะนำไปสู่การสนับสนุน หรือการตั้งข้อเรียกร้องใหม่ต่อระบบ ถ้าระบบการสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่าง ๆ ได้ ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากสมาชิก ระบบก็อยู่รอด หากเป็นไปในทางตรงกันข้ามระบบก็เสื่อมสลายไป



ภาพที่ 1 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

\*ที่มา : <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=643581>

ทฤษฎีระบบซึ่งนำมาวิเคราะห์องค์กร โดยเฉพาะระบบราชการ ถือว่าสมเหตุสมผล และมีความโปร่งใส เนื่องจากยึดระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ชัดเจน มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

## 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ พลตรีชรรค์ชัย อนันตสมบุญรณ์ ในหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 8 พ.ศ. 2547 เรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายห้ามบุคคลต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร” ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาอาชญากรข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทย ถือเป็น การบ่อน

ทำลายสังคมและความสงบสุขของไทย และมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยรวม ดังนั้น ประเทศไทยจึงกำหนดมาตรการการคัดกรอง ตรวจสอบและสกัดกั้นบุคคลก่อนอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศ เช่น การตรวจลงตรา และการห้ามบุคคลประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามเข้าประเทศ ฯลฯ

นอกจากนี้ รายงานการศึกษาส่วนบุคคล ของนายทรงทรัพย์ คเชนทร์ชัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองปิ่นัง” ได้ศึกษากลยุทธ์หรือแนวทางการปรับปรุงงานด้านกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่ามีปัญหาคล้ายๆ กันทุกแห่ง คือ มีปัญหาด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์สำหรับใช้ปฏิบัติงาน งบประมาณ และการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน

ผู้ศึกษาจะขอศึกษาต่อยอดจากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น โดยมุ่งเน้นกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรีย เปรียบเทียบกับ Best Practices ของกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ควรจะปรับปรุงแก้ไขในจุดไหนบ้าง ทั้งนี้ เพื่อเชื่อมโยงไปสู่สมมุติฐานที่ว่า หากมีการบริหารจัดการด้านการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ดีแล้ว ย่อมเกิดผลดี ต่อการคัดกรองบุคคลไม่พึงประสงค์

โดยสรุป จากการเสนอทบทวนวรรณกรรม ภูมิหลัง สำคัญ ของแนวปฏิบัติที่ดีของการคัดกรองคนต่างด้าวของสหรัฐ ฯ เปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของไทย โดยใช้กรณีศึกษาการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรีย นั้น ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากข้อบกพร่องของระเบียบปฏิบัติ และตัวผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจลงตรา ผู้ศึกษาเห็นว่าจากการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้ในการวิเคราะห์การบริหารงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา จะทำให้ทราบว่าจุดแข็ง จุดอ่อน ของกระบวนการทำงานมีอะไรบ้าง เปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่ดีในการตรวจลงตราของสหรัฐอเมริกา พร้อมกับวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะทำให้การตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตประสบความสำเร็จ

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 กระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา

การตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา มีกระบวนการการผลิตตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ทั้งหมด 7 ขั้นตอน ดังนี้

#### 3.1.1 การรับคำร้อง

ผู้ช่วยกงสุล จะเป็นผู้รับคำร้องขอรับการตรวจลงตรา ตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้อง นัดสัมภาษณ์ผู้ร้อง เก็บค่าธรรมเนียม และรวบรวมคำร้องและเงินค่าธรรมเนียมในแต่ละวันให้แก่ เจ้าหน้าที่กงสุล

#### 3.1.2 การพิจารณาตรวจสอบคำร้อง

เจ้าหน้าที่กงสุล เป็นผู้พิจารณาคำร้องอีกครั้งหนึ่งว่าเอกสารประกอบครบถ้วนถูกต้อง หรือไม่ (รายการเอกสารประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตรา โปรดดูภาคผนวก)

ข้อสังเกตในการตรวจคำร้อง

1) ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบก่อนทุกครั้ง เอกสารปลอมมักจะเป็นกระดาษถ่ายเอกสารธรรมดา ไม่มีหัวกระดาษหรือรายละเอียดหน่วยงานที่ออกเอกสาร หรือบางที่ใช้ถ่ายเอกสารสีเพื่อคัดลอกหัวกระดาษแต่ก็จะสังเกตได้ว่ามีร่องรอยการตัดต่อ

2) แบ็กส์สเตทเมนต์ ตรวจสอบกับธนาคารว่าเป็นธนาคารออกให้จริงหรือไม่ สังเกตว่าผู้ร้องมีรายได้โดยเฉลี่ยตามอาชีพของตน และมีจำนวนเพียงพอแก่การเดินทางไปประเทศไทยหรือไม่

3) หนังสือรับรองผู้ค้ำประกันต้องเป็นต้นฉบับ หนังสือเชิญจากประเทศไทย จะต้องเป็นต้นฉบับ

4) ลายมือชื่อของผู้ร้องต้องเหมือนกับลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือเดินทาง หากเป็นการยื่นแทนให้ขอสำเนาหลักฐานผู้ยื่นแทนด้วย

5) ตรวจสอบว่าสำเนาการจองตั๋วโดยสารเครื่องบินว่า เลย์กำหนดการเดินทางหรือไม่

6) รูปถ่ายต้องตรงกับหนังสือเดินทาง

7) ตรวจสอบว่าผู้ร้องกรอกข้อมูลครบถ้วนหรือไม่โดยเฉพาะที่อยู่และโทรศัพท์ติดต่อหรืออีเมลแอดเดรส

8) ผู้ถือหนังสือเดินทางราชการหรือเทียบเท่า หนังสือเดินทางทูต ที่มีหนังสือนำจากหน่วยงานของไนจีเรีย/ สถานเอกอัครราชทูต /องค์การระหว่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต ฯ จะพิจารณายกเว้นไม่ต้องมีเอกสารผ่านการตรวจสอบว่าไม่มีคดีเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จากหน่วยงาน National Drug Law Enforcement Agency (NDLEA) และใบรับรองประวัติอาชญากร (Police Character Certificate)

9) ที่อยู่ในประเทศไทยของผู้ร้องมักนำมาจากอินเทอร์เน็ต แต่มีบางกรณีผู้ร้องจะคิดขึ้นมาเอง เช่น คำที่ใช้กันอย่างง่าย ๆ เช่น Sawassdi Hotel , Sabai Hotel, Corn Hotel ควรสอบถามผู้ร้องเพิ่มเติมจะทราบจากผู้ร้องให้ข้อมูลโดยสุจริตหรือไม่

10) คำร้องที่มีหนังสือมาจาก สถานเอกอัครราชทูตในไนจีเรียในกรุงเทพฯ ขอให้แนะนำผู้ร้องให้สถานเอกอัครราชทูตในไนจีเรียดำเนินการผ่าน diplomatic channel คือกระทรวงการต่างประเทศไทย

11) กรณีได้รับการร้องขอวีซ่าด่วนจากบุคคลสำคัญของทางการไนจีเรีย หรือจากผู้ว่าราชการรัฐต่างๆ ขอให้หนังสือมาจากหน่วยงานไนจีเรีย หรือผ่านกระทรวงการต่างประเทศไนจีเรีย

### 3.1.3 การพิมพ์แผ่นปะวีซ่าสติกเกอร์และรายงานประจำวันจากเครื่อง

เจ้าหน้าที่กงสุลเป็นผู้พิมพ์วีซ่าสติกเกอร์ หรืออาจมอบหมายให้ผู้ช่วยกงสุลพิมพ์แทนได้หากต้องไปปฏิบัติราชการอื่น

ข้อสังเกต

1) อย่าให้ลูกจ้างเข้าถึงฐานข้อมูลบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรของกระทรวงการต่างประเทศและ สถานเอกอัครราชทูตที่บันทึกไว้ในระบบงานวีซ่า เนื่องจากเป็นชั้นความลับ

2) ระวังการส่งพิมพ์เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้เครื่องพิมพ์ทั้งหมด 3 เครื่อง สลับไปมา หากเลือกเครื่องพิมพ์ผิดจะทำให้การพิมพ์ใบเสร็จและแผ่นปะผิดพลาด

3) ควรตรวจสอบจำนวนวีซ่าสติกเกอร์ของสถานเอกอัครราชทูต ฯ อย่างสม่ำเสมอ อย่าให้เหลือน้อยเกินไป เนื่องจากการขอเพิ่มจากกระทรวง ฯ ต้องใช้เวลาอย่างน้อยสองถึงสามสัปดาห์

### 3.1.4 การลงนามบนแผ่นปะวีซ่าสติกเกอร์

เจ้าหน้าที่กงสุลลงนามเต็มบนแผ่นปะ และบันทึกหมายเลขวีซ่า และวันที่การออกวีซ่า พร้อมกับลงนามในใบคำร้อง ประทับตราครุฑใหญ่ในใบคำร้อง ประทับตราครุฑเล็กในแผ่นวีซ่าสติกเกอร์และใบเสร็จรับเงินแผ่นแรก (สีขาว)

### 3.1.5 การจ่ายเล่มหนังสือเดินทางที่ได้รับการตรวจลงตราแล้ว

เจ้าหน้าที่กงสุลส่งมอบ คำร้องและเอกสารต่างๆ ทั้งหมดให้ผู้ช่วยกงสุล เพื่อทำการลงทะเบียนให้ผู้ร้องมาลงนามรับเล่มตามวันที่กำหนดต่อไป

### 3.1.6 การรายงานเงินรายได้แผ่นดิน

เจ้าหน้าที่กงสุลเป็นผู้จัดทำรายงานเงินรายได้แผ่นดินประจำวันตามแบบฟอร์มที่กำหนด และนำส่ง เจ้าหน้าที่คลัง พร้อมเงินสดที่ได้รับทุกวันที่มีการตรวจลงตรา หากมีการยกเลิกใบเสร็จรับเงินหรือวีซ่าให้ทำรายงานทุกครั้งพร้อมแนบใบเสร็จรับเงิน และวีซ่าสติกเกอร์ที่ยกเลิกประกอบรายงานด้วย

### 3.1.7 การส่งสำเนาคำร้องให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

โดยปกติจะต้องรวบรวมสำเนาคำร้องเฉพาะคนสัญชาติไนจีเรียส่งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทางคุณเมล์การทูต ในโอกาสแรก

กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบในกรณีคนต่างด้าวยื่นขอวีซ่า ก่อนการเดินทางเข้าประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ ในกรณีที่คนต่างด้าว ยื่นขอ Visa on Arrival (วีซ่าที่ยื่นคำขอ ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศไทย) การขอ Non-Immigrant Visa ที่ระยะพำนักในประเทศไทยเกิน 3 เดือน และ Residence Permit

คนต้องห้ามที่กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทยห้ามเข้าประเทศมี 11 ประเภท ได้แก่

1) ผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) ผู้ที่ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร

3) ผู้ที่เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

4) ผู้วิกลจริต หรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) ผู้ที่ยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีควัคซีน หรือ ปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นว่านั้น

6) ผู้เคยได้รับโทษจคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย หรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

7) ผู้มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคล ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

8) ผู้มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9) ผู้ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14

10) ผู้ที่ถูกรัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16

11) ผู้ที่ถูกรัฐบาลไทย หรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักร หรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณา ยกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

จะเห็นได้ว่ากระบวนการตรวจลงตราดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ อาทิ ในด้านอุปกรณ์ พบว่ายังมีโปรแกรมการตรวจลงตราหรือพิมพ์แผ่นปะวีซ่าที่ล้าสมัย ใช้ hardware ที่เก่าและมีปัญหาในการใช้งาน ไม่มีระบบการตรวจสอบเอกสารของผู้ร้องที่มีประสิทธิภาพ ระบบการรับรอง

เอกสาร (Notary Public) ของไนจีเรียไม่มีความน่าเชื่อถือ เนื่องจากมีการรับเงินใต้โต๊ะเพื่อให้การรับรองเอกสารรวดเร็ว ทั้งนี้ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ กำหนด เช่น ใบรับรองผลการตรวจสอบว่าไม่เกี่ยวข้องกับคดียาเสพติดจากหน่วยงาน National Drug Law Enforcement Agency , Police Certificate, Bank Statement หนังสือเชิญจากประเทศไทย แม้กระทั่งหลักฐานการจองตั๋วโดยสารเครื่องบินก็มีการปลอมแปลงอย่างแพร่หลาย การรับคำร้องยังใช้ระบบ manual คือ ผู้ร้องต้องเดินทางมายื่นขอรับการตรวจลงตราด้วยตัวเอง ต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมเป็นเงินสดเท่านั้น ไม่มีระบบการชำระเงินผ่านธนาคาร หรือสำนักงานไปรษณีย์ หลักฐานประกอบคำร้องขอรับการตรวจลงตรามีมากเกินความจำเป็น ผู้ร้องต้องใช้เวลาจัดเตรียมเกินสองสัปดาห์ และเสียค่าใช้จ่ายแก่หน่วยงานไนจีเรียตามประเภทของเอกสาร พบว่า การขอหนังสือรับรองจากหน่วยงาน NDLEA จะต้องรอ 2-4 สัปดาห์ เสียค่าใช้จ่ายในการขอ 10,000 ไนรา (ประมาณ 2,000 บาท) ไม่รวมเงินใต้โต๊ะ ในด้านการตรวจสอบบุคคล พบว่า ระบบรายชื่อบุคคลต้องห้ามของกระทรวงการต่างประเทศที่ได้มาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังไม่ทันสมัยและขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยปฏิบัติในประเทศไทย อีกทั้งไม่มีระบบการวัดข้อมูลทางชีวภาพ (Biometrics Identifier) ทำให้ขาดข้อมูลของผู้ร้องที่แน่นอน และถือเป็นช่องโหว่ในการปลอมแปลงเอกสารเดินทางและไม่สามารถตรวจสอบบุคคลต้องห้ามได้ เหล่านี้ ถือเป็นอุปสรรคของการตรวจลงตราในระดับต้นทางที่มีความสำคัญยิ่ง ที่อาจมีผลการตัดสินใจของคนไนจีเรียที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยโดยเหตุผลความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่ไม่คุ้ม ไม่รวมถึงความรู้สึกไม่พอใจ (frustration) หรือ ความรู้สึกในทางลบอื่นๆ ต่อประเทศไทยไม่มากนัก

### 3.2 การตรวจลงตราของประเทศสหรัฐอเมริกา

การตรวจลงตราของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>7</sup> ออกให้โดยใช้หลักเกณฑ์จากวัตถุประสงค์ในการเดินทางเข้าประเทศของผู้ร้อง แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ Non-immigrant Visa และ Immigrant Visa ข้อแตกต่างของวีซ่าดังกล่าว คือ ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศ

Non-immigrant Visa ออกให้เพื่อเดินทางเข้าประเทศสหรัฐฯ เป็นระยะเวลาสั้น ๆ เช่น เพื่อการท่องเที่ยว ติดต่อบุคคล ศึกษา หรือทำงาน อนุญาตให้เข้าประเทศได้ตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี และสามารถต่ออายุวีซ่าดังกล่าวได้

Immigrant Visa ออกให้เพื่อเดินทางเข้าประเทศสหรัฐฯ เพื่อพำนักอาศัยหรือทำงานในประเทศเป็นการถาวร เช่น Permanent Resident หรือ ผู้ได้รับ Green Card แบ่งย่อยเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทมีครอบครัวรับรอง (family-sponsored) มีนายจ้างรับรอง (employment-based) และ ประเภทพิเศษ (special immigrant)

ในการขอวีซ่าแต่ละประเภท ผู้ร้องสามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เช่น แบบฟอร์ม B2 สำหรับการท่องเที่ยว, B1 สำหรับประกอบธุรกิจ, K1 สำหรับคนต่างชาติที่เป็นคู่หมั้นของคนอเมริกัน, F1 สำหรับนักเรียน/นักศึกษา, K3 สำหรับคนต่างชาติที่เป็นคู่สมรสของคนอเมริกัน, H-1B สำหรับวีซ่าทำงานพิเศษ, E1-E2 สำหรับนักลงทุน, H-2B สำหรับเข้ามาทำงานชั่วคราว, NAFTA (NT) Work Visa สำหรับคนสัญชาติที่มาจากประเทศกลุ่ม

<sup>7</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่เว็บไซต์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสหรัฐฯ

NAFTA , R-1 เพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับศาสนา , J-1 สำหรับการแลกเปลี่ยนนักเรียน , O-1 สำหรับคนงานที่มีความสามารถพิเศษ , DS-160 สำหรับการเดินทางผ่าน

เมื่อทราบจุดประสงค์ที่จะเดินทางเข้าประเทศสหรัฐฯ แล้ว ผู้ร้องสามารถนำใบสมัครที่กรอกข้อความแล้วพร้อมกับหนังสือเดินทางที่ยังไม่หมดอายุ ไปยื่นต่อสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล ของสหรัฐฯ ในต่างประเทศ ผู้ร้องที่มีอายุระหว่าง 7-79 ปี จะต้องถูกสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลชีวภาพทุกคน อย่างไรก็ตาม มีผู้ร้องบางประเทศไม่ต้องขอวีซ่าตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

อายุของวีซ่าหมายถึงระยะเวลาที่ผู้ร้องจะต้องเดินทางเข้าประเทศสหรัฐฯ ตามที่กำหนด ส่วนระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตอยู่ในประเทศ หมายถึงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศ ตามแบบฟอร์ม I-94 โดยข้อมูลวันเดินทางเข้าและกำหนดวันสิ้นสุดการได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศของผู้ร้องแต่ละคนที่เดินทางเข้าประเทศทางอากาศและทางเรือ จะถูกบันทึกไว้เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งแต่ ปี 2556

นอกจากนี้ สหรัฐฯ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันคนต่างด้าวที่มีพฤติกรรมต้องห้ามมิให้เข้าประเทศ คือ Depart of Homeland and Security โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง คือ พระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมืองและสัญชาติ (Immigration and Nationality Act of 2011- INA) ซึ่งจะมีการบูรณาการข้อมูลเชื่อมโยงแบบ real time ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร สำนักงานช่างกรองแห่งชาติ (CIA) สำนักงานอาหารและยา (DAE) เป็นต้น

### 3.3 การเปรียบเทียบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา กับการตรวจลงตราของสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา และ การตรวจลงตราของสหรัฐอเมริกา ดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

#### 3.3.1 ปัจจัยนำเข้า (Input)

##### ตารางที่ 1 ปัจจัยนำเข้า (Input)

	สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
1) ด้านกฎหมาย	- กฎระเบียบในการตรวจลงตรายังมีช่องโหว่ เปิดทางให้มีการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตราเมื่อเดินทางเข้าประเทศไทย และยังสามารถขอรับการตรวจลงตราที่ประเทศอื่นโดยได้รับการยกเว้นเอกสารประกอบที่สำคัญบางอย่าง อาทิ เอกสารผ่านการตรวจสอบเรื่องยาเสพติด เอกสารประวัติอาชญากรรม	- ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยเชิงป้องกันสำหรับการเดินทางเข้าประเทศของคนต่างด้าว ไว้ตั้งแต่ต้นทาง เช่น การเก็บข้อมูลของผู้กำหนดเดินทางเข้าสหรัฐฯ โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของประเทศต้นทาง มาตรา 235 และ 287 พระราชบัญญัติการตรวจคนเข้าเมืองและสัญชาติ ให้



	สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การลงโทษผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ตรวจลงเข้าเมือง ไม่เข้มงวด โทษเบา ตัวอย่างเช่น อยู่เกิน 1 ปี แต่เจ้าหน้าที่เปรียบเทียบปรับเพียง 20,000 บาท ควรมีบทลงโทษให้หนักขึ้นเพื่อเป็นการป้องปราม</li> <li>- พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง และ ระเบียบเกี่ยวกับการตรวจลงตราของกระทรวงการต่างประเทศล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนไป ที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมากขึ้น</li> </ul>	<p>อำนาจนายด่านตรวจคนเข้าเมืองสามารถตรวจสอบถาม ภายใต้คำสาบานของบุคคลใด ๆ ที่ได้เดินทางเข้ามาในสหรัฐฯ ภายใต้มาตรา 287 (c) ให้อำนาจนายด่านตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจค้นบุคคล และสามารถปฏิเสธไม่ให้บุคคลประเภทต่างๆ ต่อไปนี้ เดินทางให้เดินทางเข้าประเทศได้ ได้แก่ กระทำความผิดกฎหมายอาญา เอกสารไม่ผ่านการประทับตราจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ไม่มีหนังสือเดินทาง วีซ่า หรือใบผ่านแดน หรือเอกสารปลอม หรือมีรายชื่อเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ อีกทั้งภายใต้กฎหมายนี้ บุคคลต่างด้าวใด ๆ ที่ถูกเนรเทศหรือถูกส่งตัวกลับ จะไม่สามารถเดินทางเข้าสหรัฐฯ ใด้อีก เว้นแต่บุคคลต่างด้าวนั้น จะอาศัยอยู่นอกประเทศสหรัฐฯ เป็นเวลา 5 ปี ติดต่อกัน นับจากวันที่ถูกเนรเทศ หรือถูกส่งกลับ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สหรัฐฯ มีระบบเตือนภัยอัตโนมัติแห่งชาติ หรือ National Automated Immigration Lookout System (NAIIS) เป็นระบบที่ Home Land Security ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบเก็บบันทึกประวัติข้อมูลที่เกิดจากหลายหน่วยงาน อาทิ กรมศุลกากร กระทรวงการต่างประเทศ เอฟบีไอ (หน่วยสืบสวนกลาง) ซีไอเอ (หน่วยสืบราชการลับ) ดีอีอี (หน่วยปราบปรามยาเสพติด) และตำรวจสากล</li> <li>- สำหรับระบบการจัดทำรายชื่อบุคคลต้องห้ามมิให้เดินทางเข้าเมือง มีกฎหมายที่เรียกว่า National Security Entry Exit Registration System (NSEERS)</li> </ul>

	สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
		<p>ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติพิเศษที่ใช้ตรวจสอบบุคคลสัญชาติพิเศษบางประเทศ เช่น อิหร่าน อิรัก ลิเบีย ซูดาน ฯลฯ</p> <p>- นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีระบบฐานข้อมูลที่เรียกว่า US-VISIT ซึ่งเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ทั่วโลก สามารถตรวจสอบรายชื่อบุคคลผู้ต้องสงสัยเมื่อบุคคลผู้นั้นเดินทางมาขอวีซ่า โดยนำเทคโนโลยี ข้อมูลชีวภาพ (Biometrics) มาใช้ โดยการพิมพ์ลายนิ้วมือทั้งสองข้างของผู้ร้อง และถูกถ่ายภาพเก็บไว้ในระบบดิจิทัล เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบที่จุดผ่านแดนภายหลัง</p> <p>- ใช้มาตรการเชิงป้องกันอย่างเข้มข้น รวมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองอย่างตรงไปตรงมา ระบุโทษหนัก</p>
2) ด้านบุคลากร	<p>- เจ้าหน้าที่กงสุลมีเพียง 1 คน ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านการตรวจลงตราที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นและมีความสลับซับซ้อน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ด้วย เช่น งานเศรษฐกิจ การเมือง สารนิเทศ พิธีการทูตและการอำนวยความสะดวกให้แก่คณะผู้แทนไทยที่ไปเยือนไนจีเรีย (ดูอัตรากำลัง สอท.ฯ ภาคผนวก 2)</p> <p>- เจ้าหน้าที่กงสุลขาดความรู้ ความเข้าใจ ในขั้นตอนการปฏิบัติ และไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ละเอียดและชัดเจน</p> <p>- ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่กงสุลซึ่งเป็นคนท้องถิ่น (ไนจีเรีย) จำนวน 1 คน ทำหน้าที่การตรวจลงตราทุกอย่าง ตั้งแต่การทำบัตรคิวเพื่อยื่นคำขอการตรวจลงตรา รับคำ</p>	<p>- สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจลงตรา มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ทั่วโลก ตัวอย่างเช่น สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ฯ ณ กรุงอาบูจา มีการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่สำหรับการรับคำร้องขอวีซ่า และมีเจ้าหน้าที่กงสุลและผู้ช่วยจำนวน 30 คน (เทียบกับของไทย เจ้าหน้าที่กงสุล 1 คน ผู้ช่วย 1 คน) และเพิ่มกำลังพลตามเขตพรมแดนเพื่อปฏิบัติงานที่ด่านชายแดนทางบกร่วมกับแคนาดา และเม็กซิโก</p>

	สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
	ร้องและเอกสารประกอบ ตรวจสอบ ความถูกต้องของเอกสารประกอบ และ งานด้านสารบรรณที่เกี่ยวข้อง (การ ลงทะเบียนรับ-จ่าย) รวมทั้งการตอบ คำคำถามจากคนไนจีเรีย และประเทศ ไกล่เคียง ทางโทรศัพท์และอีเมล ซึ่งถือเป็นงานหนัก และน่าจะมีผลกระทบ เชิงลบต่อการปฏิบัติงาน	
3) ด้าน งบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ สำหรับการปรับปรุงอุปกรณ์ คอมพิวเตอร์จากส่วนกลาง</li> <li>- สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล ของ ไทยมีทั้งหมด 92 แห่ง แต่จำนวนยังไม่ สำคัญเท่าการได้รับสนับสนุนด้าน งบประมาณอย่างเต็มที่จากเมืองหลวง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ๓ ตั้งอยู่เกือบทุก ประเทศทั่วโลก เน้นการสร้างภาพการ เป็นประเทศมหาอำนาจ เช่น อาคารที่ การ สอท. / สกญ. ใหญ่โต สง่างาม ปลอดภัย</li> </ul>
4) ด้าน นโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไทยยังให้ความสำคัญมิติด้านเศรษฐกิจ มากกว่าความมั่นคง สาเหตุ เนื่องจากไทยต้องอาศัยการ ท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักของประเทศ ดังนั้น หน่วยงานด้านเศรษฐกิจจึงมี นโยบายอำนวยความสะดวกให้แก่คน ต่างต่างอย่างมากเกินความจำเป็น และไม่ได้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคน เข้าเมืองอย่างเคร่งครัด ทำให้ที่คนทำ ผิดกฎหมายจากทั่วโลกนิยมเดินทางมา พักอาศัย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หลังเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายบังคับ เครื่องบินชนตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ที่นคร นิวยอร์ก สหรัฐฯ ให้ความสำคัญอย่าง สูงสุดในการป้องกันและขัดขวางการ โจมตีจากผู้ก่อการร้าย และอันตรายใดๆ ที่มีต่อสหรัฐฯฯ รวมถึงการรักษาความ ปลอดภัยชายแดน และภัยรูปแบบอื่น ๆ อาทิ การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิด กฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีการ บูรณาการอย่างเป็นระบบ ทำให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคัด กรองคนต่างด้าว</li> </ul>

### 3.3.2 กระบวนการทำงาน (Conversion Process)

ตารางที่ 2 กระบวนการทำงาน (Conversion Process)

สอท. ณ กรุงเทพมหานคร (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ต้องต้องปฏิบัติงานตามขั้นตอน 7 ขั้นตอน พบว่ามีปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ เนื่องจากการเดินทางเข้ามาในอาคารที่ทำการของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ไม่มีเครื่องเอ็กซ์เรย์ตรวจวัตถุระเบิด การตรวจอาวุธของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจึงทำได้ไม่รัดกุม -ระยะเวลาการตรวจลงตรา ใช้เวลาประมาณ 3-5 วันทำการ โดยสถานเอกอัครราชทูต ฯ อาจใช้เวลามากกว่านี้ในกรณีมีเหตุสงสัยหรือต้องการเอกสารเพิ่มเติม</li> <li>- การตรวจบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้าม (Blacklist) ใช้ระบบ manual ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าจะตรวจสอบก่อนหรือไม่ แต่ถึงแม้จะตรวจสอบ ก็พบว่าข้อมูลไม่ทันสมัย</li> <li>- ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลบุคคลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ดังนั้น การคัดกรองต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่ง มีความเสี่ยงสูง</li> <li>- สำหรับผู้ช่วยที่ทำหน้าที่รับคำร้อง ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารก่อนได้ เนื่องจากต้องทำงานแข่งกับเวลา และปราศจากการควบคุมจากผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไป</li> <li>- การที่ผู้ร้องไม่ต้องเดินทางมาขอรับการตรวจลงตราด้วยตนเอง เนื่องจากไม่มีกฎระเบียบของไทย กำหนดไว้ ทำให้การตรวจสอบรายละเอียดส่วนบุคคลด้อยประสิทธิภาพ</li> <li>- สถิติการปฏิเสธวีซ่ามีไม่มากนัก</li> <li>- การควบคุมภายใน มีการ check and balance ระหว่างเจ้าหน้าที่กงสุลกับเจ้าหน้าที่คลัง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่กงสุลมีหน้าที่ต้องนำส่งรายได้แผ่นดินที่ได้รับจากค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราในแต่ละวัน โดยจะต้องพิมพ์รายงานจาก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีรายละเอียดขั้นตอนและเอกสารประกอบคำร้อง ในเว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตอย่างชัดเจน</li> <li>- การยื่นคำร้องต้องดำเนินการด้วยตนเอง ออนไลน์และพิมพ์ใบคำร้องที่ได้กรอกรายละเอียดครบถ้วนแล้วนำมายื่นด้วยตนเองที่สถานเอกอัครราชทูต โดยต้องได้รับความสัมพันธ์ก่อน ซึ่งระยะเวลาการรอคิวสัมพันธ์มีระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งสัปดาห์ถึง 6 เดือน โดยเฉพาะในประเทศที่มีผู้ต้องการเดินทางเข้าสหรัฐ ฯ จำนวนมาก เช่น ไนจีเรีย</li> <li>- การเดินทางเข้ามาในอาคารสำนักงาน สถานเอกอัครราชทูตจะมีระบบรักษาความปลอดภัยตามมาตรฐาน คือ มีเครื่องเอ็กซ์เรย์อาวุธ และการตรวจค้นร่างกายโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย</li> <li>- มีการนำระบบข้อมูลชีวภาพ (Biometrics) มาใช้ ทำให้การตรวจสอบข้อมูลบุคคลเป็นไปอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ</li> <li>- มีการเชื่อมโยงข้อมูลบุคคลกับหน่วยงานด้านความมั่นคง</li> <li>- มีการสัมภาษณ์ผู้ร้องเพื่อขอทราบจุดประสงค์การเดินทาง รวมถึงรายละเอียดส่วนตัวอื่น ๆ เป็นผลทำให้การคัดกรองบุคคลต่างด้าวมีประสิทธิภาพ</li> <li>- ผู้ถูกปฏิเสธวีซ่าก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้แต่ต้องมีเหตุผลที่ฟังขึ้น เช่น เกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ฯ หรือเหตุสุดวิสัยอื่น ๆ</li> <li>- การรับวีซ่า สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐ ฯ ใช้บริการ outsource จากบริษัทเอกชน โดยจะ</li> </ul>

สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
<p>โปรแกรมซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการได้ การเปลี่ยนแปลงจะต้องพิมพ์รายงานเพิ่มเพื่อแสดงหลักฐานและเหตุผลที่พิมพ์ข้อมูลในแผ่นปะการตรวจลงตราผิด หรือชำรุด ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบที่ดี แต่ค่อนข้างจะกินเวลาและเป็นภาระที่เจ้าหน้าที่ต้องทำเป็นประจำทุกวัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบังคับบัญชา มีเพียงสองระดับ คือเจ้าหน้าที่กงสุล กับผู้ช่วยซึ่งเป็นคนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กงสุลเป็นผู้ลงนามอนุมัติวีซ่าในขั้นตอนสุดท้าย ข้อดีคือมีอิสระในการทำงานสูง แต่มีความเสี่ยงหากเกิดเหตุการณ์ทุจริตในเรื่องค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบจำนวนเงินรายได้แผ่นดินทุกครั้งจะต้องผ่านเจ้าหน้าที่คลังและผู้บังคับบัญชาระดับสูงด้วย</li> </ul>	<p>จัดส่งหนังสือเดินทางผู้ร้องทางไปรษณีย์ไปยังศูนย์รับวีซ่า ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากสถานเอกอัครราชทูตพอควร เป็นการลดความแออัดที่สถานเอกอัครราชทูต และเป็นผลดีต่อการรักษาความปลอดภัยอีกทางหนึ่งด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นอกจากการขอวีซ่าออนไลน์แล้ว สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ยังกำหนดให้ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมวีซ่า โดยผ่านธนาคาร หรือไปรษณีย์ ตามแต่กรณี ทำให้ลดขั้นตอนการเก็บเงินค่าธรรมเนียมและขจัดปัญหาคอรัปชั่นได้อย่างดี เพราะเงินไม่ผ่านมือเจ้าหน้าที่กงสุลหรือทีมผู้ช่วย และสามารถตรวจสอบได้ทุกเวลา</li> </ul>

### 3.3.3 ผลลัพธ์ (Output)

#### ตารางที่ 3 ผลลัพธ์ (Output)

สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนผู้ได้รับการตรวจลงตราปีละประมาณ 3,000 คน</li> <li>- ผู้ร้องส่วนใหญ่เรียกร้องให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ยกเลิกเอกสารประกอบคำขอที่เป็นปัญหาเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ปัญหานี้จะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตอื่นๆ รวมทั้ง สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ฯ และประเทศใหญ่ในยุโรปตะวันตก ไม่มีการกำหนดให้ชาวไนจีเรียต้องนำเอกสาร NDLEA มาแสดง ชาวไนจีเรียอ้างว่าการขอวีซ่าจากสถานเอกอัครราชทูตไทยยากและเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าของสหรัฐฯ ฯ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ฯ ศึกษาประเด็นนี้แล้ว พบว่า เอกสารจาก NDLEA ไม่มีการตรวจสอบจากหน่วยงานไนจีเรียอย่างตรงไปตรงมา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ฯ ประจำกรุงอาบูจา พบว่า มีสถิติการปฏิเสธวีซ่ามากกว่าร้อยละ 50 แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบหรือคัดกรองบุคคลมีประสิทธิภาพ มีผลลัพธ์คือสามารถป้องกันมิให้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์เข้าประเทศได้</li> <li>- จำนวนผู้ได้รับการตรวจลงตราเพิ่มขึ้นทุกปี มีการขยายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อรองรับความต้องการ และเป็นผลดีต่อการท่องเที่ยว การค้า และการลงทุนในสหรัฐอเมริกา</li> <li>- ลดงบประมาณของประเทศในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย</li> </ul>

สอท. ณ กรุงอาบูจา (ไทย)	สหรัฐอเมริกา
<p>- มีภาระด้านงบประมาณของประเทศในการแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง เกิดปัญหาสังคม และเศรษฐกิจ จากคนเข้าเมืองที่ไม่มีคุณภาพ เช่น คนบางสัญชาติในทวีปแอฟริกา</p> <p>- จากการสำรวจความพึงพอใจในบริการของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ที่ในปี 2556 พบว่าผู้ร้องส่วนใหญ่ไม่ค่อยพึงพอใจนัก เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเตรียมเอกสารสูง โดยเฉพาะเอกสารรับรองไม่เกี่ยวข้องกับคดียาเสพติดจากหน่วยงาน NDLEA ของไนจีเรีย ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 สัปดาห์โดยต้องเสียค่าใช้จ่ายที่มีใบเสร็จรับเงิน 10,000 ไนรา หรือประมาณ 2,000 บาท ไม่รวมค่าใต้โต๊ะให้เจ้าหน้าที่ไนจีเรียอีกจำนวนหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ได้เอกสารทันการเดินทาง</p>	

### 3.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) ได้แก่ อดีตเอกอัครราชทูต มานพ เมฆประยูรทอง และ อดีตอุปทูต นิยม พุ่มงามขำ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ระหว่าง พ.ศ. 2553-2555 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้าซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ แห่งนี้ ดังนี้

#### 3.4.1 ด้านกฎหมาย

พบว่า ระเบียบการตรวจลงตราของไทยยังมีข้อบกพร่อง หรือช่องโหว่ ได้แก่ การที่ชาวไนจีเรียสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยโดยผ่านประเทศที่สามได้โดยไม่ต้องมีหลักฐานหนังสือรับรองเกี่ยวกับยาเสพติดจากหน่วยงาน NDLEA ของไนจีเรีย อาทิ ประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่อาจไม่เข้มงวดในการคัดกรองชาวไนจีเรียมากนัก เนื่องจากเป็นประเทศในเครือจักรภพด้วยกัน โดยเฉพาะการเก็บค่าธรรมเนียมวีซ่าที่ต่ำมาก และมีความยืดหยุ่นเรื่องการอนุญาตให้พำนักอาศัยในประเทศของตนเป็นระยะเวลานาน ๆ ทำให้ชาวไนจีเรียใช้ประเทศเหล่านั้น เป็นฐานเข้า-ออก ระหว่างประเทศนั้นกับประเทศไทย เพื่อดำเนินการธุรกิจที่ผิดกฎหมายและเป็นภัยต่อความมั่นคงของไทย

เอกอัครราชทูต ฯ มานพ ฯ เห็นว่าระเบียบการตรวจลงตราของไทยควรเป็นระเบียบที่ใช้บังคับทั่วโลก โดยสถานเอกอัครราชทูต / สถานกงสุลใหญ่ สามารถเสนอข้อกำหนดเพิ่มเติมตามความจำเป็นของท้องถิ่นให้กระทรวงฯ พิจารณาก่อนประกาศใช้

อุปทูตนิยม ฯ เน้นให้หน่วยงานของไทยบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง โดยเห็นว่าระเบียบ ฯ ส่วนใหญ่ดีอยู่แล้ว ที่มีปัญหาคนทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองมาก เนื่องจากคนต่างชาติเห็นว่า หากตนละเมิดกฎหมายไทย ก็สามารถชำระค่าปรับได้แทนการถูกลงโทษทางอาญา ซึ่ง

ส่วนตัวเห็นว่าบทลงโทษของทางการไทยควรได้รับการแก้ไขให้มีโทษสูงขึ้น เพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิดต่าง ๆ ของคนต่างด้าว และระเบียบการตรวจลงตรา รวมถึงหนังสือสั่งการของกระทรวงฯ ตามสถานเอกอัครราชทูต ฯ มักจะสูญหาย หรือเก็บไว้ในแฟ้มที่ยังไม่มีระบบจัดเก็บที่ดี ทำให้เจ้าหน้าที่ทำผิดระเบียบโดยไม่ตั้งใจ ทางแก้ไข คือ กระทรวงฯ ต้องเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมระเบียบ ฯ ต่าง ๆ เป็นคู่มือที่สมบูรณ์

### 3.4.2 ด้านบุคลากร

เอกอัครราชทูตมานพ ฯ เห็นว่า นอกจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตไม่พอเพียงกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ สถานเอกอัครราชทูต ฯ เปิดให้บริการตรวจลงตรา ในปี 2550 เป็นต้นมาแล้ว การเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานด้านกงสุลตามวาระประจำการ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และความเชี่ยวชาญ โดยระเบียบว่าด้วยการพิจารณาข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศของกระทรวง ฯ กำหนดให้ข้าราชการระดับนักการทูตชำนาญการ (ระดับเลขานุการเอก) ลงมา โดยมีวาระประจำการ 4 ปี ทางแก้ไข คือ ต้องมีการฝึกอบรมก่อนออกประจำการอย่างจริงจัง หากสอบไม่ผ่านก็จะไม่ได้รับพิจารณาออกประจำการ ดังเช่นระเบียบที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่การเงินในปัจจุบัน

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อมูลจากอัตรากำลังของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ในปี 2557 พบว่า มีจำนวน 4 คน ซึ่งถือว่าไม่สามารถปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องรับผิดชอบการตรวจลงตราให้แก่คนสัญชาติไนจีเรียและประเทศในแถบแอฟริกาตะวันตกอีกหลายสิบประเทศ

#### ตารางที่ 4 อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา

	ข้าราชการ	จำนวน	ภารกิจหลัก
1	เอกอัครราชทูต	1	นโยบาย
2	อัครราชทูตที่ปรึกษา	1	กำกับดูแล ติดตามงาน
3	ที่ปรึกษา	1	กงสุล (สัญชาติ คู่สมรส หนังสือเดินทาง)
4	เลขานุการเอก	ว่าง	การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม พิธี
5	เลขานุการโท	1	คลัง พัสดุ สื่อสาร สารบรรณ
	<b>รวม</b>	<b>4</b>	
	ลูกจ้างท้องถิ่น	จำนวน	ภารกิจ
1	ผู้ช่วยงานการเมือง/ศก.	1	เลขานุการ ออท. /สืบค้นข้อมูล
2	เสมียนงานกงสุล	1	ช่วยงานเจ้าหน้าที่กงสุล
3	คนขับรถ	2	ขับรถยนต์ ออท. รถยนต์ส่วนบุคคล
4	พนักงานบริการ	1	ทำความสะอาดสำนักงาน
5	แม่บ้าน	2	ปรุงอาหาร ณ ทำเนียบ ออท.
6	นักการ	1	ทำสวน / ปิด-เปิด สำนักงาน
	<b>รวม</b>	<b>8</b>	

### 3.4.3 ด้านงบประมาณ

อุปถุตนิยม ฯ เห็นว่า สถานเอกอัครราชทูต ฯ ควรได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราปีละร้อยละ 5 เนื่องจากไนจีเรียมีอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูง การบริหารงานที่ผ่านมาของสถานเอกอัครราชทูต ฯ แห่งนี้ จึงเป็นการบริหารงานภายใต้ข้อจำกัด (ด้านงบประมาณ) ทำให้การทำงานเชิงรุกของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ทำได้ไม่มากนัก

ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วยกับแนวความคิดนี้ เนื่องจากข้อมูลตัวเลขทางเศรษฐกิจของไนจีเรียด้านล่างนี้ ระบุว่าในปี 2557 ไนจีเรียมีอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 9.4 ซึ่งถือว่าสูงมากประเทศหนึ่ง หากส่วนกลางพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานเอกอัครราชทูต ฯ โดยไม่คำนึงคำนึงถึงปัจจัยนี้แล้ว สถานเอกอัครราชทูต ฯ คงจะต้องบริหารงานภายใต้ข้อจำกัดดั้งเดิมซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ได้

ตารางที่ 5 Macroeconomics Indicators ของไนจีเรีย

	2012	2013	2014	2015
		(e)	(p)	(p)
Real GDP Growth (%)	6.58	6.9	7.1	6.9
Real GDP Per Capita Growth (%)	3.2	3.5	4.5	4.5
CPI Inflation (%)	12.2	8.6	9.4	10.0
Budget balance (% of GDP)	-2.4	-1.8	-1.7	-3.1
Current account balance (% of GDP)	4.9	8.1	11.0	10.1

### 3.4.4 ด้านนโยบาย

อุปถุตนิยม ฯ เห็นว่า เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไนจีเรียให้ดีขึ้นในทุก ๆ ด้าน ไทยควรทบทวนระเบียบปฏิบัติในการตรวจลงตราสำหรับคนสัญชาติที่มีความเสี่ยง โดยคำนึงถึงความสะดวกของมิตความมั่นคงกับมิตด้านเศรษฐกิจของไทย ไทยคงไม่สามารถนำแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) ของสหรัฐทั้งหมดมาใช้ได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และองค์ความรู้ อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารของกระทรวงฯ เห็นความสำคัญของการตรวจลงตราและมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาบุคลากรของกระทรวงฯ ในด้านต่างๆ แล้ว เชื่อว่า e-Visa สามารถเกิดขึ้นได้โดยใช้เวลามากนัก ดังเช่น โครงการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่กระทรวงฯ สามารถบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและได้รับการยอมรับว่าตัวอย่างที่ดีของบริการของรัฐ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามแนวคิดทฤษฎีระบบ หากเราสามารถปรับเปลี่ยน input ต่าง ๆ ให้ดีและเหมาะสมแล้ว จะเกิดกระบวนการตัดสินใจขององค์กร จนนำไปสู่ผลลัพธ์ คือการกำหนดนโยบาย และการให้บริการที่ดี หากการให้บริการด้านการตรวจลงตราของ สถานเอกอัครราชทูตฯ ในอนาคตประสบผลสัมฤทธิ์ ก็จะเป็นปฏิกริยาย้อนกลับ (feed back) กลับไปสู่ระบบอีกครั้งหนึ่ง หากมีข้อบกพร่องหรือมีปัญหาในทางปฏิบัติ ก็สามารถปรับปรุงแก้ไขตามสถานการณ์ในอนาคตที่เปลี่ยนไปได้



### 3.5 การนำจุดแข็งแนวปฏิบัติการตรวจลงตราของสหรัฐฯ มาปรับใช้

จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ควรจะปรับเปลี่ยนที่ ปัจจัยนำเข้า ตามแนวปฏิบัติของสหรัฐฯ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่ารัดกุมและเหมาะสม เพื่อนำไปสู่การดำเนินการของระบบ จนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ ผลลัพธ์ หรือ ผลผลิต ซึ่งหมายถึงความสำเร็จของการตรวจลงตราที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

#### 3.5.1 ปัจจัยนำเข้า

##### 3.5.1.1 ด้านกฎหมาย

ชาวไนจีเรียยังไม่ทราบ และไม่เข้าใจกฎระเบียบของไทย ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำข้อมูลเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ของสถานเอกอัครราชทูต ฯ และกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือ ควรนำจุดแข็งของสหรัฐฯ มาใช้อย่างจริงจัง

การบังคับกฎหมายคนเข้าเมืองต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง ต้องมีการลงโทษ ทั้งทางอาญา และทางปกครอง

ควรเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อเป็นมาตรการป้องปรามมิให้มีการละเมิด

##### 3.5.1.2 ด้านบุคลากร

มีปัญหาการขาดบุคลากร และการสลับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้ง ควรมีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้รองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และลดจำนวนเจ้าหน้าที่หากพบว่ามีความซ้ำซ้อนของลักษณะงาน พบว่า กองตรวจลงตรา ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบด้านการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูตทั่วโลกและให้บริการภายในประเทศด้วย มีเจ้าหน้าที่การทูตปฏิบัติงานเพียง 4 คน นักวิเทศสหการ 1 คน พนักงานธุรการ 3 คน ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทรวงฯ ควรจะนำมาพิจารณาในการปรับอัตรากำลังของกระทรวงฯ อย่างเร่งด่วนเรื่องหนึ่งด้วย

ควรมีการพัฒนาบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูต และ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองให้มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจลงตราอย่างสม่ำเสมอควบคู่กันไป นอกจากนี้ ควรมีคู่มือการปฏิบัติงาน (handbook) สำหรับเจ้าหน้าที่ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน ในต่างประเทศควรพิจารณาเพิ่มเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็น หากไม่พอเพียงกับปริมาณงาน ควรพิจารณาเพิ่มอัตราผู้ช่วยฝ่ายกงสุล โดยการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นแทนอัตรากำลังจากส่วนกลางเพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศ

##### 3.5.1.3 ด้านงบประมาณ

งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศได้รับน้อยมาก ทั้งที่ข้อเท็จจริง กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจสำคัญระดับชาติ และรับผิดชอบคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยทั่วโลก ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ไทยทั่วโลก ควรจะได้รับการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อปี และสามารถขออนุมัติใช้งบประมาณร้อยละ 10 จากรายได้ด้านกงสุลของกระทรวง ฯ มาลงทุนในด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์สำนักงาน และพัฒนา software ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตราให้ทันสมัยแบบประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.5.1.4 ด้านนโยบาย

ควรมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบการตรวจลงตราและกฎหมายคนเข้าเมืองที่ล้าสมัย ควรให้ความสำคัญมิติด้านความมั่นคงให้มากขึ้น ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.5.2 กระบวนการทำงาน

ควรรนำระบบ Information Technology มาใช้ เช่น พัฒนาระบบ e-Visa แทนระบบ manual ที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ใช้อยู่ปัจจุบัน การปฏิบัติงานต้องมีระบบบริหารความเสี่ยงภายในของหน่วยงาน มีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด มีระบบคุณธรรมในการบริหาร กระบวนการตรวจลงตราต้องมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้แบบ real time กระบวนการตรวจลงตราต้องมีการเชื่อมโยง หรือ มีเครือข่าย กับหน่วยงานสนับสนุนภายในประเทศ อย่างเช่น ประเทศสหรัฐ หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะเรื่องการตรวจสอบรายชื่อบุคคลต้องห้าม (Blacklist) จะต้องเร่งดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว

#### 3.5.3 ผลลัพธ์

ถึงแม้จะมีจำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราโดยเฉลี่ยเพียงเดือนละ 300 ราย อย่างไรก็ตาม จากแบบสอบถามการให้บริการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ ในปี 2556 พบว่า ชาวไนจีเรียเริ่มมีความไม่พอใจกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ และได้มีการร้องเรียนต่อกระทรวงการต่างประเทศไนจีเรีย ว่าประเทศไทยเลือกปฏิบัติต่อคนสัญชาติไนจีเรียโดยจะต้องแสดงหลักฐานจาก National Drug Law Enforcement Agency มาประกอบการขอรับการตรวจลงตราด้วย โดยเอกอัครราชทูตไนจีเรียประจำประเทศไทยเคยหยิบยกประเด็นการตรวจลงตราของไทยต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของไทยในหลายโอกาส แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองใด ๆ เนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงของไทย ยังเห็นว่า คนสัญชาติไนจีเรีย และประเทศอื่น ๆ ในทวีปแอฟริกา ถูกจับกุมในคดียาเสพติดในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากฝ่ายไทยสามารถพิจารณาหารือเรื่องดังกล่าวกับหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องเพื่อยกเลิกเอกสารประกอบบางรายการ โดยเฉพาะเอกสารยืนยันว่าผู้ร้องไม่เกี่ยวข้องกับคดียาเสพติดจากหน่วยงาน NDLEA ของไนจีเรีย รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็น จะทำให้ชาวไนจีเรียมีทัศนคติที่ดีต่อไทย และจะเริ่มหันมาท่องเที่ยวหรือติดต่อธุรกิจในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม visa facilitation ในประเด็นดังกล่าว ต้องคำนึงถึงปัญหาความมั่นคงของประเทศด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการการปรับปรุงระบบตรวจบุคคลต้องห้ามของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับวิธีปฏิบัติที่ดีของประเทศสหรัฐ ฯ ดังกล่าวข้างต้น น่าจะสามารถแก้ปัญหาส่วนนี้ได้ระดับหนึ่ง

สำหรับภาพรวมในตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ฯ แห่งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่กงสุลได้ทำหน้าที่การตรวจลงตราอย่างเต็มที่แล้ว แต่มีข้อจำกัดที่อาจทำให้ผลลัพธ์ (คือการตรวจลงตราที่ตรงกับวัตถุประสงค์ รวดเร็ว ถูกต้องตามระเบียบ) ขาดประสิทธิภาพ ได้แก่ ขาดการสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากร ขาดอุปกรณ์ปฏิบัติงานที่ทันสมัย รวมทั้งขาดการนำ Information Technology มาใช้พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เหล่านี้ หากผู้บริหาร

องค์กรสนใจและให้ความสำคัญเข้ามาแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง จะทำให้การตรวจลงตราของหน่วยงาน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อประเทศไทยโดยรวม โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว การค้าและการลงทุนระหว่างสองประเทศดังกล่าวแล้วในบหน้า

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

##### 4.1.1 ปัจจัยนำเข้า

###### 4.1.1.1 ด้านกฎหมาย

กฎหมาย และระเบียบ แนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการคัดกรองคนต่างด้าว ถือเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญที่รัฐบาล และหน่วยงานในต่างประเทศต้องดำเนินการ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างท่องแท้ เพื่อที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน

###### 4.1.1.2 ด้านบุคลากร

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติด้านการตรวจลงตราเพียงหนึ่งคน ไม่มีตัวตาย ตัวแทน ทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีข้อจำกัด การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดการเรียนรู้และความเชี่ยวชาญ ในทางตรงข้าม หากกระทรวงการต่างประเทศไม่ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตแล้ว ผลเสียจะเกิดขึ้นหากมีบุคคลไม่พึงประสงค์สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ แม้จะมีจำนวนไม่มากนัก แต่หากเป็นบุคคลที่มีศักยภาพเป็นผู้นำก่อร้ายแล้ว ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบความมั่นคงอย่างมาก เช่น วันที่ 28 ธันวาคม 2528 กลุ่มผู้ก่อการร้าย Black September Organization บุกสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอล ประจำประเทศไทย

###### 4.1.1.3 ด้านงบประมาณ

สถานเอกอัครราชทูต ฯ ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณมาโดยตลอด ปัจจุบันอาคารที่ทำการมีขนาดเล็ก โดยเฉพาะแผนกกงสุลซึ่งเป็นด่านแรกที่คนในจีเรียจะเข้ามาสัมผัสที่ผ่านมาการของงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อนำมาปรับปรุง /ก่อสร้างอาคารแห่งใหม่ รวมทั้งการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ยังไม่ได้รับการตอบสนอง การมีนโยบายที่ดีแต่ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณย่อมทำให้ผลผลิต หรือผลลัพธ์ ตามแนวคิด System Theory ย่อมเกิดความไร้ประสิทธิภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

###### 4.1.1.4 ด้านนโยบาย

กระทรวงการต่างประเทศมีนโยบายเข้มงวดต่อการตรวจลงตราแก่บุคคลสัญชาติสูงเสี่ยง อาทิ บุคคลที่มาจากกลุ่มประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา ขณะเดียวกันก็มีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ทำอย่างไร จะทำให้การตรวจลงตราสามารถตอบสนองนโยบายทั้งสองอย่างดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

#### 4.1.2 กระบวนการทำงาน

กระบวนการการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต มี Good Governance ในองค์การ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีการมอบหมายงานชัดเจน ข้อดีคือ ขาดการประสานงาน โดยเฉพาะกับหน่วยงานในประเทศไทย ซึ่งอาจมีปัจจัยมาจากโซนเวลาที่ต่างกัน และอุปสรรคด้านกายภาพอื่น ๆ เช่น ระบบการสื่อสารของไนจีเรียขาดประสิทธิภาพ อินเทอร์เน็ตไม่เสถียร ไนจีเรียเป็นประเทศเดียวในโลกที่ไม่มี land line หรือโทรศัพท์บ้าน ไม่มีบริการ fax อย่างไรก็ตาม โดยที่มีการวางระบบการตรวจลงตราไว้ในระดับดี เจ้าหน้าที่สามารถบริหารจัดการกระบวนการผลิตวีซ่าได้ในระดับปานกลาง ภายใต้สภาพแวดล้อมหรือข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น

#### 4.1.3 ผลลัพธ์

สถานเอกอัครราชทูต ฯ สามารถออกวีซ่าโดยถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ แม้จะมีข้อบกพร่องบ้าง เช่น การตรวจสอบ Blacklist ทำได้ไม่เต็มที่ ทุก 6 เดือน สถานเอกอัครราชทูต ฯ จะรายงานสถิติการตรวจลงตราและรายได้จากค่าธรรมเนียม ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบอย่างสม่ำเสมอ รายได้จากการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลไทยทั่วโลก ถือเป็นผลงาน หรือ ผลลัพธ์ ที่สามารถอธิบายได้ อย่างไรก็ตาม ยังขาดการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้แก่ ชาวไนจีเรีย กานา แคเมอรูน เบนิน แอฟริกากลาง สาธารณรัฐคองโก เซาตูเม และปรินซิปี อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกรณีประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราให้แก่บุคคลสัญชาติต่างๆที่กล่าวมา จนเป็นเหตุให้ประเทศไทยมีปัญหาด้านความมั่นคง แต่สิ่งท้าทายก็คือ ปัจจุบันมีคดีคนสัญชาติแอฟริกาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ซึ่งการคัดกรองจากต้นทาง (สถานเอกอัครราชทูต ฯ) อย่างเดียว คงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในประเทศไทย รวมถึงองค์การระหว่างประเทศด้วย

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ผู้ศึกษาขอข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลควรปรับปรุง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง โดยเฉพาะบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน ควรได้รับโทษสูงขึ้น การเปลี่ยนประเภทการตรวจตรา จากประเภทท่องเที่ยว เป็นประเภทอื่น น่าจะมีผลเสียมากกว่าผลดี ในแง่การควบคุมคนต่างด้าวที่เดินทางมาเพื่อวัตถุประสงค์ทำงาน หรือ ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย

2) ปรับปรุงกฎกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตราให้มีความชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้

3) ใช้หลักปฏิบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) กับประเทศที่สร้างกฎระเบียบคนเข้าเมืองที่จำกัดการเดินทางของคนไทย

4) ทบทวนค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้เหมาะสม และใช้เป็นเครื่องมือป้องปราม คัดกรอง ในขณะเดียวกัน ควรนำระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ผ่านธนาคาร หรือ

ไปรษณีย์ เพื่ออำนวยความสะดวกและสามารถตรวจสอบได้ง่าย โดยจะต้องแก้ไขระเบียบของกระทรวงการคลังในเรื่องดังกล่าวด้วย

5) เพิ่มงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมือง เพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ตามจุดผ่านแดนต่าง ๆ

6) พัฒนาระบบ IT ทั้ง hardware และ software เพื่อให้หน่วยงานด้านความมั่นคง สามารถติดต่อประสานงานกันได้อย่างรวดเร็ว และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

7) ศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศอื่น ๆ และนำมาปรับใช้อย่างจริงจัง โดยมีแผนงานชัดเจนทั้งระยะสั้น และระยะยาว

8) ควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างในต่างประเทศให้มีความยืดหยุ่น เนื่องจากระเบียบที่ใช้บังคับในประเทศบางส่วน ไม่เหมาะสมหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานในต่างประเทศ

9) ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้ / ฝึกอบรมบุคลากรอย่างเสมอเสมอและต่อเนื่อง

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ประชาสัมพันธ์กฎระเบียบเกี่ยวกับคนเข้าเมือง และระเบียบการตรวจลงตราของไทยบนเว็บไซต์ของกระทรวง ฯ โดยมี link ไปสู่เว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ทุกแห่ง ทั้งนี้ ให้ถือระเบียบจากส่วนกลางเป็นหลัก

2) ควรนำระบบ e-Visa มาใช้ โดยผู้ร้องต้องกรอกข้อมูลในคำร้องออนไลน์ หากกรอกข้อมูลไม่ครบ จะไม่สามารถทำรายการต่อไปได้ รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ

3) นำระบบเก็บข้อมูลทางชีวภาพ (Biometrics) มาใช้ในการขอรับการตรวจลงตรา เช่น เดียวกับการทำหนังสือเดินทาง

4) ใช้ระบบ outsource ให้เอกชนรับผิดชอบการรับคำร้อง (hard copy ที่พิมพ์จากระบบ e-Visa พร้อมเอกสารประกอบต้นฉบับ เพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสาร) และการจ่ายเล่มวีซ่า ซึ่งควรเป็นจุดที่ตั้งอยู่ห่างสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล เพื่อลดความเสี่ยงจากการก่อการร้าย และลดความแออัดในพื้นที่ของสถานเอกอัครราชทูต / สถานกงสุล

5) จัดทำคู่มือปฏิบัติงานด้านการตรวจลงตราให้มีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้

6) จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกประจำปี 1 ครั้ง และแยกตามรายภูมิภาค 1 ครั้ง เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ และปรึกษาหารือประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งอาจมีลักษณะพิเศษตามกลุ่มประเทศ

7) เพิ่มพูนความรู้ในเรื่องวีซ่าของเจ้าหน้าที่ โดยทำความรู้จักส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตอื่นๆ ที่ตนเองประจำการอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อหาข้อมูลเชิงลึกและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีด้านความมั่นคงปลอดภัยระบบสารสนเทศของประเทศที่เจริญแล้ว

8) สร้างขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการมอบหมายงานให้เหมาะสมกับขีดความสามารถ ไม่ควรมอบหมายงานหลายๆ อย่างในเวลาเดียวกัน ในขณะเดียวกัน

ต้องเปลี่ยนเจตคติของผู้ปฏิบัติงานให้ถือว่า งานกงสุลมีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานด้านเศรษฐกิจ การเมือง และอาจพิจารณาความดีความชอบให้เป็นพิเศษ

9) ควรมีการแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง/ ระดับปฏิบัติงาน ด้านคนเข้าเมือง หรือยาเสพติด ระหว่างไทยกับไนจีเรีย เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อคิดเห็น ในการดำเนินการตรวจลงตราของทั้งสองประเทศ

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. คำศัพท์- ค่าย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ. สถาบันการต่างประเทศ เทเวศวงศ์วิโรปการ, ๒๕๕๖.
- ขรรค์ชัย อนันตสมบุรณ์. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๘, ๒๕๔๗.
- ทรงทรัพย์ คเชนทร์ชัย. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการพัฒนางานกงสุลของ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองปีนัง. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๒. กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๓.
- ธนวัฒน์ พิมลจินดา. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ รหัสวิชา ๓๕๕๕๐๑. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๔.
- มณฑล เงินวัฒนะ. อาชญากรรมข้ามชาติ : ศึกษากรณีการประเินการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริการการทูต รุ่นที่ ๔. กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๕.
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

### เอกสารภาษาอังกฤษ

- African Development Bank Group. Visa Restrictions and Economic Consequences in Africa [Online]. Available from: <http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/visa-restrictions-and-economic-consequences-in-africa-๑๑๙๘๗/>.
- Joseph A. Yaro. Migration in West Africa : Patterns, Issues and Challenges. University of Ghana, Legon.
- U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume ๙ – Visas, ๒๐๑๑
- U.S. Immigration and Nationality Act of ๒๐๑๑



ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**

**Supporting Documents for Visa Applications by Nigerian Nationals**

**TOURIST VISA**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.
2. Completed and signed application form.
3. Two (2) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).
4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).
5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.
6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.
7. Letter of reference from the company is required to be presented if the applicant is an employee stating the applicant's position, present salary, and duration of work service in the company. If the applicant is self – employed, relevant documents such as business license, financial status/evidence and tax income clearance must be submitted. For other occupations, relevant documents must be also presented.
8. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.
9. Reservation of A HOTEL in Thailand or address and telephone number of the sponsor/guarantor in Thailand. In the latter case, his/her financial status/evidence is required to be presented.
10. Confirmed return air ticket paid in full.
11. Visa fee in amount of 6,500 Naira.

**TRANSIT VISA Category “TS”**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.

2. Completed and signed application form.
3. Two (2) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months)
4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).
5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police
6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.
7. Letter of reference from the company is required to be presented if the applicant is an employee stating the applicant's position, present salary, and duration of work service in the company. If the applicant is self – employed, relevant documents such as business license, financial status/evidence and tax income clearance must be submitted. For other occupations, relevant documents need to be presented.
8. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.
9. Reservation of a hotel in Thailand. If the applicant does not stay overnight, this requirement is not applicable
10. Confirmed return air ticket to the country of destination paid in full.
11. Valid visa of the destination country.
12. Visa fee in amount of 5,200

#### **Category “S”**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.
2. Completed and signed application form.
3. Two (2) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).
4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).

5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.
6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.
7. Letter of invitation stating the applicant's participation in sports activities in Thailand.
8. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.
9. Reservation of a hotel in Thailand or address and telephone number of the sponsor/organizer who will provide accommodation in Thailand.
10. Confirmed return air ticket paid in full.
11. Visa fee in amount of 5,200 Naira.

#### **NON – IMMIGRANT VISA**

##### **Category “B” for conducting business in Thailand**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.
2. Completed and signed application form.
3. Two (4) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).
4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).
5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.
6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.

7. Letter of reference from the company is required to be presented stating the nature of business, the purpose of the applicant's visit and the duration of stay in Thailand.

8. Letter of invitation from the company in Thailand detailing the nature of business, the purpose of trading partner's visit and the length of stay in Thailand. Copies of the following corporate documents are also presented;

- 8.1 List of shareholders.
  - 8.2 Business registration and business license.
  - 8.3 Company profile.
  - 8.4 Statement of income tax clearance of the latest year etc.
9. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.
10. Reservation of a hotel in Thailand.
11. Confirmed return air ticket paid in full.
12. Visa fee in amount of 13,000 Naira (single entry).

#### **Category "B" for undertaking work in Thailand**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.
2. Completed and signed application form.
3. Two (4) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).
4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).
5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.
6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.
7. Letter of invitation from the company in Thailand stating the nature of business and the purpose and length of employment.

8. Employment Contract indicating the rationale for hiring the applicant as well as his/her salary, position and qualifications. The document must be signed by authorized managing director and affixed the seal of the company.

9. A copy of educational records of the applicant and letters from the prior employers identifying job description and length of service time.

10. Letter of Approval from the Ministry of Labour (To obtain this letter, the prospective employer in Thailand is required to submit Form WP 3 at the Office of Foreign Workers Administration, Department of Employment, Ministry of Labour Tel. 02 245 2745, 02 245 3209 or at a provincial Employment Office in the respective province. For more information, please visit website: [www.doe.go.th/workpermit/index.html](http://www.doe.go.th/workpermit/index.html)).

11. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.

12. Confirmed return air ticket paid in full.

NOTE : For football trial or football players in Thailand

Applicants who wish to enter Thailand for football player trial or as a football full time players should make a request to the Sport Authority of Thailand through their respective sport agents or representatives authorized by their national football associations. The Sport Authority of Thailand will then forward a request to the Ministry of Foreign Affairs of Thailand for consideration. After receiving approval from the Ministry of Thailand, the Embassy may issue an entry visa to the applicants on condition that they meet all requirement specified above. They may be asked to provide additional evidence of their status as footballer players, i.e. a letter issued by their football clubs in Nigeria.

**Category “ED” for study and for attending conference in Thailand**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.

2. Completed and signed application form.

3. Two (2) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).

4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).

5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.

6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.

7. Transcript and Letter of Acceptance from the relevant school/university or institute in Thailand (for study purpose).

8. Letter of invitation from concerned agency/organization in Thailand (for seminar/meeting/conference purpose).

9. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.

10. Reservation of a hotel in Thailand (for conference purpose).

11. Confirmed return air ticket paid in full.

12. Visa fee in amount of 13,000 Naira (single entry)

#### **Category “O” for stay with family**

1. Original passport valid for not less than 6 months from the date of arrival in Thailand and blank pages.

2. Completed and signed application form.

3. Two (2) recent (2 x 2 inches) photographs (taken within the last 6 (six) months).

4. The Certificate of Clearance from the National Drug Law Enforcement Agency of Nigeria (NDLEA).

5. Certificate of Criminal Clearance issued by the Nigerian police.

6. The original bank statement (for the last 6 months) and the letter of reference issued by the authorized bank officer/manager. The two documents must be certified by the Notary Public or the Court and the Ministry of Foreign Affairs of Nigeria. A copy of each document needs to be submitted.

7. Certificate of Marriage.

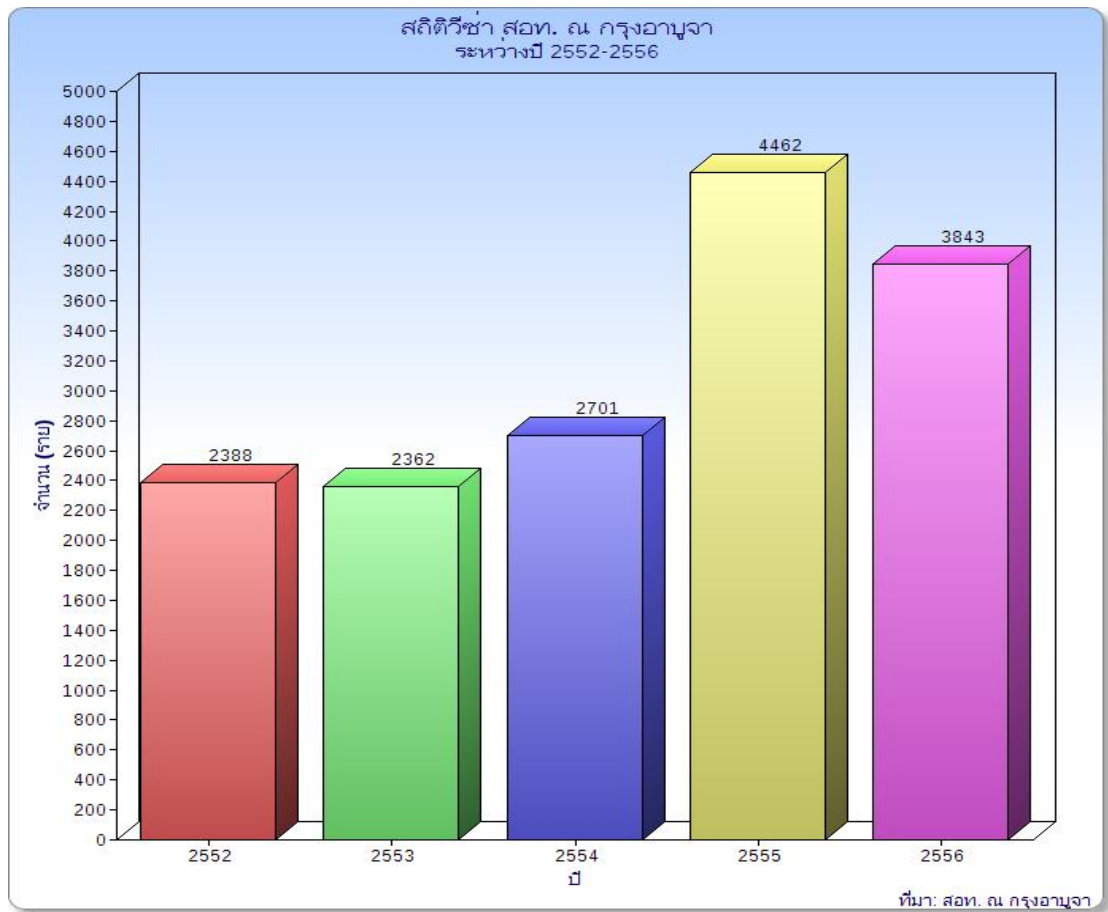
8. International Health Certificate on Yellow Fever Vaccination.

9. Confirmed return air ticket paid in full.
10. Visa fee in amount of 13,000 Naira (single entry).

NOTE Should applicants wish to apply for other categories of Non-Immigrant Visa in which supporting documents are not mentioned above, please contact the Embassy for more information.



ภาคผนวก ข  
สถิติวิชาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอานูจา



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายเสรี มุทธาธาร
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2527-2530	เข้ารับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูต 3 กองกลางสำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2531-2534	เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก
พ.ศ. 2535-2536	เจ้าหน้าที่การทูต 5 ฝ่ายสัญญาติและนิติกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2537-2540	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบันดาร์ เสรี เบกาวัน ประเทศบรูไน
พ.ศ. 2541-2542	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2543-2544	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแบกแดด ประเทศอิรัก
พ.ศ. 2545-2549	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน ประเทศโปรตุเกส
พ.ศ. 2550-2554	นักการทูตชำนาญการ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2555-ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรีย
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ประเทศไนจีเรีย