



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพระบบการตรวจลงตรา
ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง
ในปี พ.ศ. 2556–2558

จัดทำโดย นางสาวกุนทีนิ อักษรวงศ์
รหัส 8017

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพระบบการตรวจลงตรา
ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง
ในปี พ.ศ. 2556–2558

จัดทำโดย นางสาวกุนทีนี้ อักษรวงศ์
รหัส 8017

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับตั้งแต่ปี 2555 นักท่องเที่ยวจากจีนคิดเป็นอันดับหนึ่งของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยและต่อเนื่องมาทุกปีจนถึงปัจจุบัน โดยในปี 2558 มีนักท่องเที่ยวจีนเดินทางมาเยือนไทยถึง 7.9 ล้านคนและคาดว่าจะในปี 2559 จะมีจำนวนถึง 10 ล้านคน ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวจีนนับเป็นผลมาจากการผ่อนปรนระเบียบการเดินทางออกนอกประเทศของรัฐบาลจีน รวมถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจและกำลังซื้อของชาวจีนอันเป็นผลมาจากความเจริญทางเศรษฐกิจของจีน

ชาวจีนที่ถือหนังสือเดินทางธรรมดาที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยจะต้องขอรับการตรวจลงตราซึ่งสามารถขอรับการตรวจลงตรา ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ได้รับคำร้องขอรับการตรวจลงตราเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวกระโดด กล่าวคือ ในปี 2556 มีจำนวนถึง 765,386 คน หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2555 ถึงร้อยละ 58.87 นับเป็นความท้าทายของการบริหารระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่จะต้องให้บริการและอำนวยความสะดวกในการตรวจลงตรา ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามระเบียบรักษาความปลอดภัยในการคัดกรองผู้ที่จะเดินทางเข้าประเทศไทย รวมถึงการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร ซึ่งผู้ศึกษาฯ ได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายกงสุลประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ระหว่างปี 2556-2557 รวมทั้งเป็น Head Of Chancery ที่ได้รับทราบการดำเนินงานของฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในช่วงปี 2558 ถึงปัจจุบัน จึงได้มีส่วนในการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราเพื่อให้สอดคล้องกับความท้าทายดังกล่าว

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาฯ ได้ใช้แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐที่มีการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ การบริหารแบบเอกชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและการบริการที่มีคุณภาพ โดยได้นำกรอบแนวคิด INPUT-PROCESS-OUTPUT มาใช้อธิบายวิธีการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่ง INPUT จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยด้านบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ และระบบการตรวจลงตรา และ PROCESS จะใช้หลัก POLC กล่าวคือ Planning (การวางแผน) Organizing (การจัดองค์กรภายใน) Leading (การนำองค์กร) และ Controlling (การติดตามผลการดำเนินงาน) อันนำมาสู่ OUTPUT กล่าวคือ ผลการดำเนินการระหว่างปี 2556-2557 ทำให้การเดินทางของคณะกรรมการกงสุลที่มาตรวจฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเดือนกรกฎาคม 2558 ให้ความเห็นระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีความเรียบร้อย มีการบริหารบุคลากรแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนและสลับหน้าที่เพื่อป้องกันการผูกขาด และมีแนวปฏิบัติด้านการรักษาความปลอดภัยที่ได้มาตรฐาน

ดังนั้น พบว่าได้วาระระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปัจจุบันจะมีมาตรฐานตามที่กระทรวงฯ กำหนด อย่างไรก็ดี การศึกษานี้ ยังได้ทำการเปรียบเทียบกับระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ กับระบบการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ในจีน ได้แก่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ นครกว่างโจว นครเฉิงตู และสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีและญี่ปุ่นในกรุงปักกิ่ง รวมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจลงตรา อาทิ การยกเลิกการประทับตราลายมือชื่อ/การลงลายมือชื่อ การยกเลิกการส่งข้อมูลการตรวจลงตราให้แก่

หน่วยงานความมั่นคงในลักษณะเอกสารรายวันซึ่งมีจำนวนมาก หากแต่พิจารณาจัดตั้งศูนย์ข้อมูล การตรวจลงตรา ซึ่งจะมีหน้าที่ในเก็บข้อมูลกลางผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราโดยสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ การปรับค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรากรณีการขอเล่มด่วน และการนำเทคโนโลยี ที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเสริมระบบการตรวจลงตรา ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา การตรวจลงตรา แบบออนไลน์ และการกำหนดให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้องการตรวจลงตรา ขณะเดียวกัน ผู้ศึกษาฯ ยังคงเห็นความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจาก กระทรวงฯ ต่อไป แม้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้อง เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังคงเป็นผู้ปฏิบัติงาน Back Office อาทิ การตรวจสอบรายชื่อ Blacklist การจัดพิมพ์แผ่นปะ ตรวจลงตรา และการประทับตราลายมือชื่อ เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การเสริมสร้างประสิทธิภาพระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ในปี พ.ศ. 2556–2558” เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 8 ของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งสำเร็จลงได้ด้วยความรู้ความกรุณาและคำแนะนำของคณะอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตร ได้แก่ เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ นายวรารุช ชูวิรัช อธิบดีกรมการกงสุล นายจิตติพัฒน์ ทองประเสริฐ รองอธิบดีกรมการกงสุล นายมังกร ประทุมแก้ว ผู้อำนวยการกองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางคนต่างด้าว รวมทั้งขอขอบคุณในความช่วยเหลือสนับสนุนข้อมูลของนางสาวเมธิกา สีวะรา นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางคนต่างด้าว กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และนางสาวสุภาพ สุขอินทร์ เจ้าหน้าที่ห้องถิ่น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งทุกท่านได้มีส่วนช่วยให้รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

พร้อมนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวภัทรรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการและเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านที่ได้กรุณาแนะนำและให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีระหว่างการอบรมตลอดหลักสูตร

กุนทีนี้ อักษรวงศ์
สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	6
1.6 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิด	8
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	13
บทที่ 3 ผลการศึกษา	15
3.1 ระบบการตรวจลงตราสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ก่อนปี 2556	15
3.2 กระบวนการบริหารเพื่อจัดการสภาพปัญหา	17
3.3 การบริหารงานด้วยแนวคิดในการจัดการ INPUT-PROCESS-OUTPUT	21
3.4 การเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตรากับสถานเอกอัครราชทูตประเทศอื่น ในจีน	26
3.5 การสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงฯ และแนวทางการพัฒนาระบบ การตรวจลงตรา	30
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	32
4.1 สรุปผลการศึกษา	32
4.2 ข้อเสนอแนะ	34
บรรณานุกรม	38
ภาคผนวก	39
ก ตัวอย่างตารางการแบ่งงานของฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูตฯ	40
ข ตัวอย่างใบเบิกแผ่นปะตรวจลงตราแบบเก่า	43
ค ตัวอย่างใบเบิกแผ่นปะตรวจลงตรารายวัน	44
ง ตัวอย่างแผ่นปะตรวจลงตราของไทย สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น	45
ประวัติผู้เขียน	48

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติและสัดส่วนที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย 5 อันดับแรก	1
ตารางที่ 2	สถิติจำนวนขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ปี 2554-2558	3
ตารางที่ 3	จำนวนผู้ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่งและ สถานกงสุลใหญ่ในจีน	5
ตารางที่ 4	ผลการเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตและ สถานกงสุลใหญ่ในจีน	27
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวของสถานเอกอัครราชทูตไทย เกาหลีใต้และญี่ปุ่น ณ กรุงปักกิ่ง	29

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กระบวนการจัดการ INPUT-PROCESS-OUTPUT
----------	--------------------------------------

10

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปฏิบัติงานด้านกงสุลในต่างประเทศ การตรวจลงตราให้กับชาวต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางมาประเทศไทย ถือเป็นหน้าที่หลักของงานด้านกงสุล นอกเหนือจากการปฏิบัติงานด้านนิติกรรม การจัดทำหนังสือเดินทาง การทำบัตรประชาชน และการดูแลคุ้มครองช่วยเหลือคนไทยที่ประสบความเดือดร้อนในต่างประเทศ ทั้งนี้ งานด้านกงสุล เป็นวิสัยทัศน์ที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2558–2561) ข้อ 3 เรื่องการคุ้มครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล

การตรวจลงตรา จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่องานด้านกงสุล ซึ่งจะช่วยการคัดกรองบุคคลที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยและยังเป็นแหล่งรายได้เข้าประเทศ ซึ่งถือเป็นเงินรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนผู้ประสงค์เดินทางเข้าประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะจากชาวจีน ที่นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมามีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทย คิดเป็นอันดับหนึ่งของนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด โดยในปี 2555 มีนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้าประเทศไทย จำนวน 2,786,860 ล้านคน ในปี 2556 จำนวน 4,637,335 ล้านคน ปี 2557 จำนวน 4,636,298 ล้านคน และปี 2558 จำนวน 7,934,791 ล้านคน และประมาณการว่า ในปี 2559 จะมีนักท่องเที่ยวชาวจีน เดินทางเยือนประเทศไทยถึง 10 ล้านคน

ตารางที่ 1 จำนวนและสัดส่วนนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่เดินทางมาท่องเที่ยวประเทศไทย 5 อันดับแรก

	ปี 2554		ปี 2555		ปี 2556		ปี 2557		ปี 2558	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
จีน	1,721,247	8.95	2,786,860	12.47	4,637,335	17.47	4,636,298	18.69	7,934,791	26.55
มาเลเซีย	2,500,280	13	2,554,397	11.43	3,041,097	11.46	2,613,418	10.53	3,423,397	11.46
รัสเซีย	1,054,187	5.48	1,316,564	5.89	1,746,565	6.58	1,606,430	6.48	884,085	2.96
ญี่ปุ่น	1,127,893	5.87	1,373,716	6.15	1,536,425	5.79	1,267,886	5.11	1,381,690	4.62
เกาหลีใต้	1,155,440	5.17	997,267	5.19	1,295,342	4.88	1,119,131	4.51	1,372,995	4.59

ที่มา: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

สำหรับปัจจัยที่ทำให้นักท่องเที่ยวจีนนิยมเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ¹ เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีน ที่ปัจจุบันมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยที่ร้อยละ 6.5 ส่งผลให้ประชาชนจีน

¹ ก้องภพ ภูสุวรรณ. ปรับเชิงรุก พลิกเชิงรับ จับกระแสนักท่องเที่ยวจีน. FAQ FOCUSED AND QUICK. ISSUE 89 June 2014. ธนาคารแห่งประเทศไทย.

มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นและมีศักยภาพในการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ โดยในปี 2557 มีนักท่องเที่ยวจีนเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ จำนวน 107 ล้านคน และในปี 2558 จำนวน 120 ล้านคน หรือมีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 12.15 มีการใช้จ่าย 2.29 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ (สำนักงาน ททท. ณ กรุงปักกิ่ง/China National Tourism Agency) นอกจากนี้ ชาวจีนนิยมเดินทางท่องเที่ยวในช่วงเทศกาลวันหยุดยาว อาทิ เทศกาลตรุษจีน วันแรงงาน และวันชาติจีน โดยรัฐบาลสนับสนุนประกาศให้เป็นวันหยุดยาว รวมทั้งได้ผ่อนปรนมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว รวมถึงการจัดทำหนังสือเดินทางที่ง่ายขึ้น

ในขณะเดียวกัน ชาวจีนนิยมเดินทางท่องเที่ยวประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นทุกปี เนื่องจากค่าเงินหยวนที่แข็ง และการมีเที่ยวบิน สายการบินเปิดเส้นทางการบินตรงไปยังเมืองท่องเที่ยว อาทิ ภูเก็ต เชียงรายและเชียงใหม่ ทำให้การเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยเป็นเรื่องง่ายและสะดวกสบาย ค่าใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยว และราคาสินค้าในไทย ยังมีราคาถูก รวมถึงภาพยนตร์จีน “ไท่จิ้ง” หรือ “Lost in Thailand” ที่ถ่ายทำที่เชียงใหม่ และได้รับความนิยมอันดับ 2 ในจีน จึงมีการจัดทัวร์ท่องเที่ยวตามเส้นทางของภาพยนตร์ดังกล่าว ประกอบกับความโดดเด่นและเป็นเอกลักษณ์ของไทย ทั้งในด้านการบริการและการต้อนรับที่อบอุ่น อธิปไตยของคนไทย รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ตลอดจนแหล่งจับจ่ายซื้อสินค้าที่มีคุณภาพที่มีราคาถูกเยา อาหารและผลไม้ไทย

จากปัจจัยข้างต้น ส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย ซึ่งบุคคลสัญชาติจีน จำเป็นต้องขอรับการตรวจลงตราในการเดินทางเข้าประเทศไทย และแม้ว่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี 2541 ได้ประกาศให้จีนเป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถขอรับการตรวจลงตราแบบ Visa on arrival โดยสามารถพำนักในประเทศไทย เพื่อการท่องเที่ยวได้ไม่เกิน 15 วัน แต่รัฐบาลจีนยังมีมาตรการควบคุมการท่องเที่ยว ที่ให้ผู้เดินทางต้องขอรับการตรวจลงตราก่อนเดินทางออกนอกประเทศ (ยกเว้นชาวฮ่องกงที่ไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา) ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง และสถานกงสุลใหญ่ในจีน ทั้ง 9 แห่ง ที่เชียงใหม่ กว่างโจว เฉิงตู Kunming หานหนิง เซี่ยเหมิน ซีอาน ซิงเต่า และฮ่องกง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจลงตราให้แก่ชาวจีนที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทย ซึ่งในปี 2556 มีชาวจีนมาขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง จำนวน 765,386 คน ถือเป็นสำนักงานที่มีชาวจีนมาขอรับการตรวจลงตรา เป็นอันดับสองจากสำนักงานทั้งหมดในจีน โดยเป็นรองจากสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ ที่มีชาวจีนมาขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนถึง 898,061 คน

สถิติชาวจีนที่ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ในช่วงที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดคือช่วงปี 2554-2556 กล่าวคือ ในปี 2554 มีจำนวน 369,660 คน ปี 2555 มีจำนวน 481,767 คน (ร้อยละ 30.32) และปี 2556 มีจำนวน 765,386 คน (ร้อยละ 58.87) และหลังจากนั้นในปี 2557 มีจำนวน 472,303 คน และในปี 2558 มีจำนวน 449,174 คน

ตารางที่ 2 สถิติจำนวนขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ปี 2554-2558

เดือน	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
มกราคม	67,586	40,207	116,690	72,681	73,546
กุมภาพันธ์	27,002	29,371	46,930	24,055	33,220
มีนาคม	75,115	40,427	74,023	33,242	45,615
เมษายน	10,918	20,484	57,191	28,279	34,125
พฤษภาคม	19,193	24,178	67,706	23,061	26,852
มิถุนายน	22,388	24,992	46,873	16,933	34,636
กรกฎาคม	28,231	43,700	72,233	26,617	39,635
สิงหาคม	28,640	46,372	66,289	34,465	39,348
กันยายน	34,229	58,934	75,494	45,634	28,683
ตุลาคม	18,660	41,168	43,245	77,668	20,550
พฤศจิกายน	11,095	55,113	52,936	48,168	28,469
ธันวาคม	26,603	56,821	45,776	41,500	44,495
จำนวนรวม	369,660	481,767	765,386	472,303	449,174

ที่มา: สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง

อย่างไรก็ดี จากตารางข้างต้น ในปี 2557 และ 2558 จำนวนนักท่องเที่ยวจีน ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่งลดลง เนื่องจาก สถานการณ์ทางการเมืองภายในของไทยได้ส่งผลกระทบต่อการเดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทย รวมถึงปัจจัยภายในของจีนเอง ที่มีการเปิดประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนจีนมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น โดยเฉพาะทางผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (Netizen) ซึ่งมีกว่า 600 ล้านคน เป็นกระบอกเสียงที่ได้เรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนคลายกฎระเบียบในการเดินทางออกนอกประเทศ อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการเดินทางออกนอกประเทศ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2557 กระทรวงความมั่นคงสาธารณะของจีน (Ministry of Public Security) จีนได้ออกประกาศให้นักท่องเที่ยวชาวจีน สามารถขอรับสิทธิในการตรวจลงตราแบบ Visa on Arrival เมื่อเดินทางถึงประเทศนั้น จำนวน 45 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึงประเทศไทย ทั้งนี้ แม้จำนวนนักท่องเที่ยวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีปริมาณลดลง แต่เมื่อพิจารณาจากปริมาณชาวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตรา เมื่อเปรียบเทียบกับที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ทั่วโลกแล้ว นับว่ายังคงอยู่ในอันดับต้น ๆ ของทั้งหมดที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตรา

จากการที่ประเทศไทยเป็นที่นิยมจากนักท่องเที่ยวชาวจีน ทำให้มีนักท่องเที่ยวชาวจีนขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง เป็นจำนวนมาก โดยในปี 2556 โดยเฉลี่ยวันละ 2,000-3,000 ราย และในช่วงเทศกาลการท่องเที่ยวหรือวันหยุดยาว อาจสูงถึง 7,000 ราย จึงเป็นความท้าทายในการบริหารระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองการให้บริการนักท่องเที่ยวจีน และตอบสนองต่อระบบรักษาความปลอดภัยในการตรวจลงตราทั้งในแง่ของป้องกันการทุจริตภายในองค์กร และความมั่นคงปลอดภัยในการคัดกรอง

ภายใต้ข้อจำกัดที่มีในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็น ข้อจำกัดด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือการตรวจลงตรา และระบบการบริหารการตรวจลงตรา ทั้งในด้านการจัดเก็บอุปกรณ์ ตราประทับ และแผ่นปะตรวจลงตรา

ในปี 2556 ซึ่งเป็นช่วงก้าวกระโดดของจำนวนชาวจีนมาขอรับการตรวจลงตรา โดยมีจำนวน 765,386 ราย เปรียบกับปี 2555 ซึ่งมี 481,767 ราย หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 58.8 สภาพภายในของฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่งในขณะนั้น มีจำนวนบุคลากรเพียง 5 คน กล่าวคือเจ้าหน้าที่การทูต ซึ่งเป็น หัวหน้าฝ่ายกงสุล 1 คน และพนักงานท้องถิ่น 4 คน โดยมีคนไทย 1 คน และอีก 3 คน เป็นคนจีน และหากจะพิจารณาขั้นตอนในการตรวจลงตรา (ไม่รวมเวลารับคำร้อง) การตรวจสอบเอกสารและสถานะบุคคล การพิมพ์/ปิดแผ่นปะ การประทับตราลายเซ็น และการประทับตราครุฑแล้ว หนังสือเดินทาง 1 เล่ม จะใช้เวลาประมาณ 25 วินาที ดังนั้น หากมีผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตรา 1,000 ราย จะใช้เวลาประมาณ 416 นาทีหรือ 6.9 ชม. และหากมีผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตรา 3,000 ราย จะใช้เวลาประมาณ 20.8 ชม. ซึ่งเวลาประมาณนี้ ยังไม่นับรวมข้อติดขัดทางเทคนิค เช่น เครื่องพิมพ์ไม่ทำงาน การพิมพ์แผ่นปะเสีย หรือการประทับตราผิดพลาด เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลจะทำงานนอกเวลาทุกวัน ก็ไม่สามารถทำให้เสร็จทันเวลาได้ ก่อนหน้านั้น จึงมีการแบ่งเบาภาระ โดยให้บริษัทนำเที่ยวที่ได้รับมอบอำนาจจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการยื่นขอรับการตรวจลงตราช่วยปิดแผ่นปะตรวจลงตราในบางครั้ง

อนึ่ง นอกเหนือจากการตรวจลงตราแล้ว ฝ่ายกงสุล ยังมีภารกิจอื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติงาน กล่าวคือ การช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทย งานนิติกรณ์ การจัดทำหนังสือเดินทาง และการเลือกตั้ง ในต่างแดน จึงทำให้ฝ่ายกงสุล ประสบกับสถานะที่กดดันที่จะให้บริการผู้มาขอตรวจรับลงตราเป็นจำนวนมากทุกวัน สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด คือ 2 วันทำการ จึงต้องทำงานเชิงรับมากกว่าที่จะมาจัดการเชิงรุก ในการจัดระบบการบริหารฝ่ายกงสุล ทั้งนี้ ในช่วงเดือนตุลาคม 2556 ก็ได้เกิดเหตุการณ์อันเชื่อได้ว่าการลักลอบแก้ไขประเภทการตรวจลงตราในแผ่นปะสติ๊กเกอร์ ซึ่งในระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ บันทึกไว้ว่าเป็นรหัส “TR” หรือประเภทท่องเที่ยว แต่ได้ปรากฏที่หนังสือเดินทางของผู้ร้อง เป็นรหัส “ED” หรือประเภทคนอยู่ชั่วคราว ซึ่งได้ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศ ส่งคณะผู้แทนเดินทางมาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดปกติของแผ่นปะการตรวจลงตรา ซึ่งคณะผู้แทนดังกล่าว ได้กล่าวสรุปเห็นว่า งานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดการ ด้าน (1) บุคลากร (2) กระบวนการพิมพ์แผ่นปะสติ๊กเกอร์และใบเสร็จรับเงิน (3) การเก็บแผ่นปะตรวจลงตรา (4) การตรวจสอบการยื่นคำร้องของบริษัทนำเที่ยว (5) การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน้าที่ท้องถิ่น อันเป็นสาเหตุที่นำไปถึงการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ

นอกจากนี้ จากเกิดเหตุการณ์ระเบิดที่ราชประสงค์ ในช่วงเดือนตุลาคม 2558 ที่ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน โดยผู้เสียชีวิตส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวชาวจีน และต่อมาได้มีการจับกุมผู้ต้องหาที่ถือหนังสือเดินทางจีน ซึ่งมีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้สอบถามกระทรวงฯ ถึงแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมในการตรวจลงตราให้กับบุคคลสัญชาติจีนที่มีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อนำเสนอข้อมูล วิธีการบริหาร และการจัดการระบบการตรวจลงตราของฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งบุคคลสัญชาติจีน จัดเป็นกลุ่มคนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ

1.2.2 นำเสนอข้อเสนอแนะระบบการตรวจลงตรา และระเบียบวิธีพิจารณาการตรวจลงตราอย่างมีประสิทธิภาพ โดยศึกษาเปรียบเทียบวิธีดำเนินการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ในจีนอื่น ๆ และสถานเอกอัครราชทูตของบางประเทศ ในกรุงปักกิ่ง ที่มีชาวจีนขอรับการตรวจลงตราจำนวนมาก

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 กรอบระยะเวลา ผู้ศึกษาได้ตั้งกรอบระยะเวลาการศึกษา ในปี 2556–2558 เนื่องจาก เป็นช่วงที่ผู้ศึกษาประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง โดยในปี 2556–2557 ได้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าฝ่ายกงสุล โดยในปี 2556 มีชาวจีนมาขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 58.8 จากปี 2555 รวมทั้งเป็นช่วงที่เกิดความผิดปกติกรณีการแก้ไขรหัสแผ่นปะสติ๊กเกอร์โดยลูกจ้างท้องถิ่น อันนำมาซึ่งการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราและหลังจากนั้น แม้ผู้ศึกษาจะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายกงสุล แต่ในฐานะ Head of Chancery ก็ยังมีการประสานงานด้านกงสุลกับฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดมา

1.3.2 การศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตรากับสถานกงสุลใหญ่ในจีนบางแห่ง และสถานเอกอัครราชทูตบางประเทศในกรุงปักกิ่ง ที่มีชาวจีนขอรับการตรวจลงตราจำนวนมาก อาทิ สถานกงสุลใหญ่ที่นครเซี่ยงไฮ้ นครกว่างโจว นครคุนหมิงและนครเฉิงตู และสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีและญี่ปุ่นประจำกรุงปักกิ่ง เพื่อที่จะเสนอทางเลือกในการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ในจีน

สอท./สกุญ	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
เซี่ยงไฮ้	408,569	600,152	898,061	600,827	785,863
ปักกิ่ง	369,660	481,767	765,386	472,303	449,174
กว่างโจว	301,468	391,187	696,132	548,894	744,383
เฉิงตู	109,007	171,910	274,707	216,354	186,298
คุนหมิง	61,445	93,476	144,060	133,087	166,251

ที่มา: สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สกุญ. ณ นครเซี่ยงไฮ้ สกุญ. ณ นครกว่างโจว สกุญ. ณ นครเฉิงตู และ สกุญ. ณ นครคุนหมิง

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

1.4.1 ใช้วิธีการพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้ประสบการณ์ของผู้ศึกษา และใช้ข้อมูลตัวเลขจากเอกสารของกระทรวงฯ และระเบียบการตรวจลงตรา รวมถึงสถิติตัวเลขที่สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ในจีน รวบรวมไว้

1.4.2 จัดทำแบบสอบถามสำรวจระบบการตรวจลงตราจากสถานกงสุลใหญ่ในจีน และสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นในจีน

1.4.3 วิธีการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์งานด้านการตรวจลงตรา กล่าวคือ ผู้บริหารกรมการกงสุล เกี่ยวกับแนวคิดระบบการตรวจลงตรา มุมมอง และทางเลือก

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 ทราบถึงปัญหาในระบบการตรวจลงตรา ที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ส่วนใหญ่ประสบ แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลจะได้รับการอบรมระเบียบวิธีปฏิบัติมาจากกระทรวงการต่างประเทศ ในการจัดการระบบตรวจลงตรา แต่ในสภาพความเป็นจริง ภายใต้ข้อจำกัดจากสภาพแวดล้อมภายในฝ่ายกงสุล และสภาพแวดล้อมภายนอก นับเป็นสิ่งท้าทายต่อการบริหาร

1.5.2 โดยที่การศึกษานี้ จะได้อธิบายการปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยอิงแนวทางที่กระทรวงฯ ได้กำหนดไว้ พร้อมกับศึกษาแนวทางการตรวจลงตราของประเทศอื่น ที่มีชาวจีนนิยมเดินทางไปท่องเที่ยวอันดับต้น ๆ จึงจะช่วยให้สามารถมีข้อเสนอเชิงนโยบาย และแนวทางการทำงาน การบริหารระบบการตรวจลงตราได้ รวมถึงสามารถให้ข้อคิดได้ว่า ระบบการตรวจลงตราของประเทศอื่น สามารถนำมาปรับใช้ หรือจะมีความเหมาะสมกับระบบการตรวจลงตราของไทยมากน้อยเพียงใด ภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของไทย

1.5.3 แม้ว่าการอบการศึกษา จะกำหนดปี 2556–2558 แต่โดยที่แนวโน้มนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ประกอบกับไทยก็มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีนที่มีศักยภาพ ดังนั้น โดยที่ในอนาคตอันใกล้ ฝ่ายไทยยังไม่มีนโยบายที่จะจัดทำความตกลงยกเว้นการตรวจลงตราสำหรับผู้ถือหนังสือเดินทางธรรมดา กับจีน ผลการศึกษานี้ ก็น่าที่จะมีประโยชน์ที่กระทรวงฯ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาปรับใช้ในการดำเนินงานต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

“การตรวจลงตรา” (Visa Issuance) หมายถึง การประทับตรา หรือ การลงข้อความในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว โดยเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อแสดงว่าผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนัก เดินทางผ่าน และเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

“Visa on Arrival” หมายถึง การขอรับการตรวจลงตราได้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกรณีเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว โดยสัญชาติจีน จะสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 15 วัน

“บริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการมอบหมาย” หมายถึง บริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการคัดเลือกจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง โดยผ่านการคัดกรองจาก ททท. กรุงปักกิ่ง และสำนักงาน

การทวงเพี้ยวจิน ในการมายื่นขอรับการตรวจลงตราแทนลูกทัวร์ ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งจะได้รับ
การยกเว้นในการยื่นเอกสารประกอบบางอย่างในการขอรับการตรวจลงตรา อาทิ หลักฐานการเงิน
ของลูกทัวร์ หรือตัวโดยสารเครื่องบินของลูกทัวร์

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีและกรอบความคิด

2.1.1 คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตรา

คู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตรา เป็นคู่มือที่จัดทำโดยกองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางคนต่างด้าว กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับเจ้าหน้าที่กงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ ใช้ประกอบการตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยการตรวจลงตรา (Visa Issuance) หมายถึงการประทับตรา หรือ การลงข้อความในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว โดยเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อแสดงว่าผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนัก เดินทางผ่าน และเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

2.1.1.1 ในบทที่ 3 ของคู่มือฯ ได้จัดให้บุคคลสัญชาติจีน เป็นหนึ่งในคนชาติที่มีวิธีการพิจารณาเป็นพิเศษ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตรวจลงตราประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร และประเภทคนอยู่ชั่วคราว และการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว ดังนี้

1) การตรวจสอบก่อนการตรวจลงตราให้ผู้ร้อง

(1) ให้ผู้ร้องยื่นขอรับการตรวจลงตรา พร้อมกับตัวเครื่องบินไปกลับ รวมทั้งระบุที่พำนักที่แน่นอนในประเทศไทย

(2) ในกรณีที่เดินทางผ่านไปประเทศที่สาม ขอให้ผู้ยื่นคำร้องแสดงหลักฐานและตัวโดยสารเครื่องบินประกอบการพิจารณา

(3) ในกรณีที่เดินทางเข้ามาทำงานหรือประกอบธุรกิจ ให้ผู้ยื่นคำร้องระบุบริษัทธุรกิจที่ติดต่อ หรือบริษัทที่ว่าจ้างให้เข้าไปทำงานเพื่อตรวจสอบ

(4) ในกรณีที่ไม่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่ ให้ตรวจสอบตราประทับเข้าเมืองในหนังสือเดินทางของผู้ยื่น ว่าเข้ามาถูกต้องหรือไม่ และแสดงหลักฐานความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา

อนึ่ง คู่มือการตรวจลงตรา ยังได้ระบุว่า ในกรณีการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว ให้ดำเนินการตามข้างต้น ยกเว้นเรื่องการแสดงบัตรโดยสารเครื่องบิน ที่จะผ่อนผันให้บุคคลสัญชาติจีนที่เดินทางมาเป็นหมู่คณะและถือหนังสือเดินทางที่มีอายุใช้งานได้ 1 ปี โดยบริษัทท่องเที่ยวที่ทางการจีนรับรองเป็นผู้ยื่นคำร้อง ไม่จำเป็นต้องแสดงบัตรโดยสารเครื่องบิน

2) การตรวจสอบหลังการตรวจลงตรา

(1) ให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาล และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ แจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับการตรวจลงตราเพื่อติดตามพฤติการณ์ต่อไป

(2) ให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ แจ้งรายชื่อบริษัทท่องเที่ยวที่มีพฤติการณ์ในการหลอกลวงและกระทำความผิดร่วมกับบุคคลสัญชาติจีน ที่เดินทางเข้าประเทศไทย ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติธุรกิจการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

3) สำหรับผู้ที่ขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว หากประสงค์ที่จะพำนักรอยู่ในราชอาณาจักรเกิน 90 วัน สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงฯ ตรวจสอบประวัติและพฤติการณ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

อนึ่ง โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวจีนที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย กระทรวงฯ จึงได้สั่งการให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ตรวจลงตราให้นักท่องเที่ยวจีนให้รวดเร็วขึ้น แต่ต้องมีมาตรการที่รัดกุม เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากนโยบายผ่อนปรนดังกล่าว และช่องโหว่ทางกฎหมายเดินทางเข้าไปในราชอาณาจักรโดยไม่สุจริต

2.1.1.2 บทที่ 5 ของคู่มือฯ เรื่องระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงานตรวจลงตรา ได้ให้แนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กงสุลในการบริหารงานในเรื่องต่าง ๆ นับตั้งแต่

1) แนวทางการจัดทำปฏิทินการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานกงสุล ก่อนไปประจำการหรือก่อนรับหน้าที่กงสุล อาทิ การศึกษาคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตราการศึกษา พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2552 และระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตประเทศที่จะไปประจำการ

2) เมื่อเข้ารับหน้าที่ อาทิ การนำส่งตัวอย่างลายมือชื่อและตราประทับการศึกษาแฟ้มส่งการจากกระทรวงฯ และจัดเก็บแฟ้มให้เป็นระบบ การทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ด้านตรวจคนเข้าเมืองของประเทศเจ้าบ้าน ตลอดจนการแนะนำตัวกับกงสุลกิตติมศักดิ์ในเขตอาณา

3) การปฏิบัติหน้าที่เป็นกิจวัตร อาทิ จัดเก็บแผ่นปะตรวจลงตราในตู้นิรภัยหรือตู้เอกสารที่ความมั่นคงแข็งแรง และจัดทำสมุดทะเบียนคุมการรับ-จ่ายแผ่นปะตรวจลงตรา การตรวจสอบรายงานการออก visa และเงินรายได้ ก่อนส่งมอบฝ่ายคลัง การทำโทรเลขขออนุมัติ/รายงานกระทรวงฯ ตามข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง การ upload ข้อมูลการออก visa เข้า server กระทรวงฯ นำส่งคำร้องคนชาติบางประเทศให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการ update รายชื่อ blacklist ผ่าน webvisa และการจัดทำรายงานสถิติการตรวจลงตราและรายได้

2.1.2 แนวคิดการจัดการ

แนวคิดการจัดการ โดยศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ² ได้ให้ความหมายการจัดการ คือ กระบวนการนำทรัพยากร การบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ

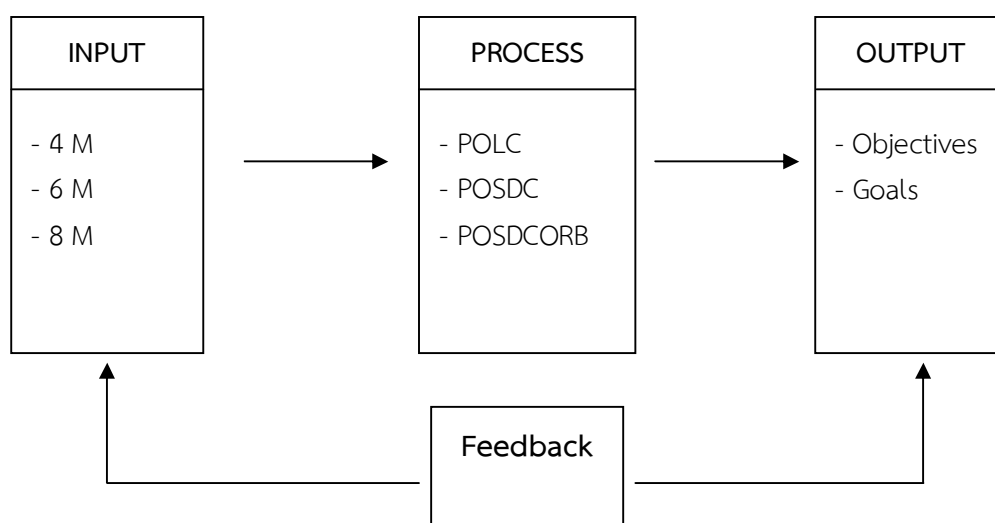
2.1.2.1 INPUT คือ ทรัพยากรการบริหาร (Management resource) ได้แก่ 4 M's ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุวัตถุดิบ (Material) และวิธีการการจัดการ (Method/Management) ถูกนำเข้าสู่ระบบ เพื่อการประมวลผลหรือการบริการที่เติบโตและพัฒนาก้าวหน้าไป

² ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ O&M : Organization and Management. (กรุงเทพฯ: ไทมอน อิน บิสเนสเนต เวิร์ล. 2545).

พร้อมกับอุตสาหกรรมการผลิต และการบริการที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ทรัพยากรเพียง 4 ประการ เริ่มไม่เพียงพอสำหรับเป้าหมาย จึงได้เพิ่ม 2 M's เป็น 6 M's ได้แก่ เครื่องจักรกล (Machine) และการตลาด (Market) ในขณะเดียวกัน การทำงานที่มองเห็นถึงความสำคัญ หรือคุณค่าของจิตใจของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของคนงานมากขึ้น จึงเพิ่มขวัญ และกำลังใจ (Morale) เข้าไปเป็น 7 M's และเมื่อโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ระบบการสื่อสารไร้พรมแดนที่ติดต่อเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ครอบคลุมทั่วโลก ทำให้การติดต่อสื่อสารรวดเร็ว ใครไม่รู้หรือไม่มีข้อมูล ย่อมเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ จึงได้เพิ่มข้อมูลข่าวสาร (Message) เข้าไปรวมเป็น 8 M's

2.1.2.2 PROCESS คือหน้าที่หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐาน ที่ผู้บริหารต้องกระทำ ในปัจจุบันมีหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ POLC การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) นักคิดบางคน อาทิ ในปี 1937 กุลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick) เห็นว่ากระบวนการวางแผน ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผล (Reporting) และการทำงานงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งนิยมเรียก POSDCORB ครั้งเมื่อเข้าปี 1972 คูนต์ซ์ (Koontz) มีความคิดเห็นว่าหน้าที่ทางการจัดการคือ POSDC ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling)

2.1.2.3 OUTPUT คือเป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์การที่นำออกมาจากกระบวนการแปรรูปในขั้นตอนที่สอง เป้าหมายขององค์การสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์การที่มีเป้าหมายที่มุ่งแสวงหากำไร (Profit) และองค์การที่มีเป้าหมายไม่มุ่งแสวงหากำไร (Non-profit) หรืออาจแบ่งเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิตสินค้า กับองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ (services) ก็ได้



ภาพที่ 1 กระบวนการจัดการ

ที่มา: ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545)

2.1.3 แนวทางการจัดการความรู้กับการบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่³ โดยบุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ ได้ให้คำนิยามการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กระชับรัด การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล

4) การสร้างระบบสนับสนุน ทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

หลักสำคัญในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มี 7 ประการ ดังนี้

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผล เพราะเมื่อรับผิดชอบหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measure of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

³ บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ, การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php> [20 พฤษภาคม 2559].

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมา และประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practices) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นความยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลเพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และทำงานมากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรน้อยลง

2.1.4 การคิดเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Thinking)

ความคิดในเชิงเปรียบเทียบ หมายถึง ความสามารถในการพิจารณาเทียบเคียง ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างสิ่งหนึ่งกับสิ่งอื่น ๆ รวมทั้งความสามารถในการเปรียบเทียบ สิ่งหนึ่งเป็นอีกสิ่งหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ตอบสนองเป้าหมายที่ต้องการ⁴ (เพื่อให้เกิดแนวคิด แนวทางแก้ปัญหา หรือเกิดทางเลือกเรื่องใดเรื่องหนึ่ง)

การคิดเชิงเปรียบเทียบแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ การคิดเชิงเปรียบเทียบในลักษณะการวิเคราะห์ คือการแจกแจงความเหมือนหรือความแตกต่างระหว่าง สิ่งของ แนวคิด หรือคนตั้งแต่ 2 อย่างขึ้นไป และการคิดเชิงเปรียบเทียบในลักษณะสร้างสรรค์ การคิดในลักษณะอุปมา เป็นการกระตุ้นให้เกิดจินตนาการ

สาเหตุในการคิดเชิงเปรียบเทียบ

1) เพื่อช่วยให้เห็นความต่างในความคล้าย หากเราพิจารณาให้ดีแล้ว เราสามารถเห็นของสองสิ่งที่แตกต่างกัน

2) เพื่อลดความผิดพลาด ในการอ้างเหตุผลเปรียบเทียบ

3) ช่วยให้เห็นข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ การเปรียบเทียบ ทำให้เราสามารถมองเห็นสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือรายละเอียด จนทำให้เราสามารถค้นพบข้อเท็จจริงได้

4) เพื่อให้เข้าใจเรื่องยากและซับซ้อนได้ง่ายขึ้น

5) เพื่อทำให้เข้าใจตรงกันในมาตรฐานที่แตกต่าง

6) เพื่อช่วยลดเวลาในการอธิบาย การอธิบาย บางครั้งทำให้ผู้รับสารไม่สามารถเข้าใจได้ จึงต้องมีการเปรียบเทียบ

⁴ ธนัญชัย สิงห์มัตย์, DBA : การคิดเชิงเปรียบเทียบ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/post/500905> [5 มิถุนายน 2559].

- 7) เพื่อจูงใจให้เกิดการคล้อยตาม การคิดเชิงเปรียบเทียบ ทำให้ผู้ฟังสามารถตามได้
- 8) เพื่อจุดประกายความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ

กระบวนการคิดเปรียบเทียบ ประกอบด้วย การกำหนดสิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการคิดเปรียบเทียบ กำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการคิดเปรียบเทียบ จำแนกแจกแจงองค์ประกอบตามเกณฑ์ ประเมินผลการคิดเปรียบเทียบ และนำผลการคิดเปรียบเทียบไปใช้ ทั้งนี้ การคิดเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์กับเหตุการณ์ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน มีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกัน เพื่อให้เราลดความผิดพลาด เช่น เมื่อมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้น แต่ยังไม่ชัดเจน อาจไม่สามารถวิเคราะห์ได้ หรือตัดสินใจได้ ก็นำมาเปรียบเทียบมาวิเคราะห์ได้ ว่า เหตุการณ์ใดดี เหตุการณ์ใดไม่ดี ดังนั้น การคิดเชิงเปรียบเทียบจึงมีประโยชน์ต่อผู้บริหารสำหรับการใช้คิดวิเคราะห์ ใช้อธิบาย และใช้แก้ปัญหา⁵

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ทบทวนรายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคล (Individual Study) ของผู้เข้ารับการอบรม นักบริหารการทูต (นบท.) ที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบตราของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ดังนี้

2.2.1 การบริหารจัดการตรวจสอบตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี 2554-2556 จัดทำโดย นางฐิติพร จิระสวัสดิ์ ที่ได้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการระบบการตรวจสอบตรา 4 ด้าน ได้แก่ บุคลากร การเปลี่ยนระบบเก็บค่าธรรมเนียม การจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่เป็นตัวแทนมาขอรับการตรวจสอบตรา และการเปลี่ยนแปลงการลงนามในแผ่นปะ โดยใช้แนวทางการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management)

2.2.2 ระบบสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบตรา (กรณีศึกษาสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองคูไบ) โดยนายฟาบิโอ จินดา เพื่อศึกษาความสลับซับซ้อนของกฎหมายและระเบียบของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบตราให้กับคนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ ที่ได้แสดงถึงแนวคิดในการปรับปรุงการทำงานในฝ่ายกงสุล ของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองคูไบ ที่ได้ใช้ระบบสารสนเทศมาใช้ในการจองคิวออนไลน์ในการขอรับการตรวจสอบตรา การตรวจสอบเอกสารและการป้องกันการทุจริตในด้านต่าง ๆ

2.2.3 การประเมินกระบวนการตรวจสอบตราในรอบ 5 ปี : กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา โดยนายเสรี มุทธาธาร ได้ใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Theory) และแนวปฏิบัติ best practice การตรวจสอบตราของสหรัฐอเมริกา มาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติในการตรวจสอบตราของไทย ทำให้มองเห็นอุปสรรคในระบบการตรวจสอบตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา ซึ่งหากจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ก็จะต้องปรับเปลี่ยน input อาทิ สถานที่ บุคลากร งบประมาณ กฎระเบียบ การบริหารจัดการที่ดีมาใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ผลจากการทบทวนผลการศึกษานี้ ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมภายในที่องค์กรของผู้ทำการศึกษาประสบ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบริหารงานการตรวจสอบตราให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ศึกษาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการปรับปรุงการปฏิบัติงาน ซึ่งข้อสรุปที่ได้ อาจจะไม่สามารถ

⁵ ธัญชัย สิงห์มัตย์, เรื่องเดียวกัน.

ตอบคำถามต่อกรณีการปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง
ได้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อการบริหาร
จัดการที่แตกต่างกัน

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ระบบการตรวจลงตราสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ก่อนปี 2556

3.1.1 โครงสร้างฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ

ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในขณะนั้น ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กงสุล 1 คน และลูกจ้างท้องถิ่น 4 คน ซึ่งเป็นคนไทย 1 คนและคนจีน 3 คน โดยเจ้าหน้าที่กงสุล ควบคุมงานด้านการตรวจลงตรา คุ้มครองคนไทย นิติกรณ์ หนังสือเดินทางและเลือกตั้งในต่างแดน ส่วนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทั้ง 4 คนนั้น เจ้าหน้าที่คนไทยรับผิดชอบงานตรวจลงตรา และนิติกรณ์ ส่วนเจ้าหน้าที่คนจีน รับผิดชอบงานตรวจลงตราและดูแลคนไทย

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฝ่ายกงสุล ยังไม่มีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ทุกคนสามารถรับคำร้อง สแกนข้อมูลหนังสือเดินทาง log in เข้าสู่ระบบ Visa System 2.05 การเข้าตรวจสอบ Blacklist รวมถึงประทับตราลายมือชื่อและตราครุฑ ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกคนจะสามารถทำงานตรวจลงตราได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่สามารถพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา พิมพ์ใบเสร็จรับเงิน มีเพียง 2 คน

3.1.2 กระบวนการตรวจลงตรา

3.1.2.1 การรับคำร้อง/การคืนเล่มหนังสือเดินทาง

กำหนดรับคำร้องในช่วงเช้าในเวลา 09.00–11.45 น. โดยฝ่ายกงสุลจะเปิดรับคำร้องตรวจลงตรา โดยรับทั้งประเภทบุคคลและบริษัทนำเที่ยว ทั้งนี้ จะมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 2 คน ให้บริการรับคำร้องรายบุคคล และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอีก 2 คน ทำหน้าที่สแกนข้อมูลหนังสือเดินทางเพื่อเช็ค Blacklist รวมทั้งทำงานด้านอื่น ๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นคนไทย อาจต้องมาช่วยงานด้านนิติกรณ์ หรือทำหนังสือเดินทางให้กับคนไทยที่มาติดต่อ

การคืนเล่มหนังสือเดินทาง ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยเจ้าหน้าที่ที่รับคำร้องต้องแบ่งเวลามาคืนเล่มหนังสือเดินทาง ตามแต่บุคคลหรือบริษัทนำเที่ยวจะมาติดต่อ ซึ่งทำให้มีการขัดจังหวะเจ้าหน้าที่ในการให้บริการรับคำร้องการตรวจลงตราและไม่เป็นระเบียบแก่ฝ่ายกงสุล

3.1.2.2 การพิจารณาตรวจสอบคำร้อง

ในกรณีของบริษัทนำเที่ยว โดยที่บริษัทนำเที่ยวได้รับอนุญาตจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้มายื่นขอรับการตรวจลงตรา ก่อนปี 2556 มี 27 บริษัท โดยเอกสารที่บริษัทจะยื่นขอรับการตรวจลงตราจะประกอบด้วย ใบสมัครพร้อมรูปถ่าย โปรแกรมการท่องเที่ยว สำเนาบัตรโดยสารเครื่องบิน เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำร้องแล้ว บริษัทจะไปจ่ายค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราผ่านธนาคาร Bank of China ซึ่งอยู่บริเวณด้านล่างของอาคารฝ่ายกงสุล และเมื่อบริษัทได้นำใบยืนยันการชำระเงิน สถานเอกอัครราชทูตฯ จะออกใบรับเล่ม หลังจากนั้น ก็จะมีการสแกนข้อมูลหนังสือ

เดินทางเพื่อเช็ค Blacklist การพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน การพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา และการประทับตราลายมือชื่อ/ตราครุฑ จึงพบว่า การตรวจลงตราให้แก่บริษัทนำเที่ยวที่มายื่นเป็นกรุปทัวร์ นับว่าเป็นการดำเนินการโดยลูกจ้างท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

สำหรับกรณีบุคคลธรรมดา จะมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 2 คนเป็นผู้รับเรื่อง และตรวจเอกสาร หากเป็นเพื่อการท่องเที่ยว ถ้าเอกสารครบ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะให้ผู้ร้องไปจ่ายค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา และถ้าเป็นการตรวจลงตราประเภทอื่น ๆ เจ้าหน้าที่จะนำเสนอให้หัวหน้าฝ่ายกงสุลพิจารณา โดยจะให้ผู้ร้องมาฟังผลและจ่ายค่าธรรมเนียมในวันรุ่งขึ้น

3.1.2.3 กระบวนการส่งพิมพ์แผ่นปะสติ๊กเกอร์และใบเสร็จ

ในช่วงบ่าย หลังจากปิดรับคำร้องแล้ว เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 1 คน จะพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตราและใบเสร็จรับเงิน เจ้าหน้าที่ที่เหลือจะสแกนข้อมูลหนังสือเดินทางที่ยังคงเหลือ และเริ่มกระบวนการปิดแผ่นปะตรวจลงตรา โดยกระบวนการตรวจลงตรา ตั้งแต่ขั้นตอนการรับคำร้อง การสแกนข้อมูลหนังสือเดินทาง การพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา การพิมพ์ใบเสร็จ และการปิดแผ่นปะตรวจลงตราจะเริ่มตั้งแต่เวลา 09.00–20.00 น. ของทุกวัน และหากเป็นมีคำร้องขอรับการตรวจลงตรา มากกว่า 4,000 เล่ม เจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ล่วงเวลาเกินกว่านั้น บางครั้งถึงเวลา 24.00 น.

3.1.2.4 การเก็บรักษาแผ่นปะตรวจลงตรา

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะทำการเบิกแผ่นปะตรวจลงตราจากเจ้าหน้าที่กงสุล ซึ่งในแต่ละครั้งจะเบิกครั้งละ 8,000 แผ่น (4 กล่อง) ระบบการเบิกแผ่นปะตรวจลงตรา จะมีการเซ็นรับ การเบิกแผ่นปะฯ ซึ่งจะระบุวันเดือนปีที่เบิก หมายเลข และลงนามโดยเจ้าหน้าที่ผู้เบิกและเจ้าหน้าที่กงสุล และหากนับจากสถิติการตรวจลงตราที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราประมาณ 3,000–4,000 รายต่อวัน ก็จะมีการเบิกแผ่นปะสติ๊กเกอร์ 2–3 วันครั้ง

3.1.2.5 ตราประทับลายมือชื่อและตราครุฑ

โดยที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราแต่ละวันเป็นจำนวนมากกว่า 3,000 ราย ดังนั้น ภายหลังจากพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตราและปิดแผ่นปะในเล่มหนังสือเดินทางของผู้ร้องแล้ว สถานเอกอัครราชทูตฯ จะใช้วิธีการประทับตราลายเซ็นกงสุลบนแผ่นปะตรวจลงตราแทนการลงนามจริง ซึ่งตราประทับลายมือชื่อ มีทั้งหมด 3 อัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเบิกใช้จากกงสุล 2 อันและจะนำมาคืนเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ และอีก 1 อันเก็บที่กงสุล

สำหรับดวงตราครุฑนั้น มีทั้งสิ้น 4 ดวง โดยจะเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเบิกใช้ 3 ดวง และจะนำมาคืนเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ และอีก 1 ดวงจะเก็บไว้ที่เจ้าหน้าที่กงสุล โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้ประทับตราครุฑในแผ่นปะตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวเท่านั้น ส่วนการตรวจลงตราประเภทอื่น ๆ เจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นผู้อนุมัติ ประทับตราลายเซ็นและประทับตราครุฑด้วยตนเอง

3.1.3 สภาพปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง

ปริมาณงานที่มากกว่ากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการแบ่งหน้าที่ปฏิบัติงาน การจัดเก็บอุปกรณ์ รวมถึงการจัดการระบบรักษาความปลอดภัย โดยกระทรวงฯ ได้มีโทรเลข ที่ 0303/ว. 572/2556 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2556 ชักข้อคมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้แจ้งรายงานกระทรวงฯ ตามโทรเลขที่ PEK 771/2556 ลงวันที่

5 กันยายน 2556 เกี่ยวกับการจัดเก็บและเบิกแผ่นปะตรวจลงตราที่มีการจัดทำทะเบียนคุม การเข้าระบบงาน Visa System 2.05 ที่มีการกำหนดรหัสให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การจัดทำบัญชีนำส่งรายได้ประจำวัน รวมถึงการปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานตรวจลงตรา โดยเฉพาะคำร้องจากบุคคลสัญชาติที่กำหนดให้มีการดำเนินการตรวจสอบให้รัดกุมเป็นพิเศษ ที่ต้องเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน และการรายงานหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการปรับปรุงระบบกล้องวงจรปิดภายในฝ่ายกงสุลให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และการจัดซื้อตู้เก็บแผ่นปะตรวจลงตราเป็นการเฉพาะในฝ่ายกงสุล

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนตุลาคม 2556 ได้เกิดกรณีความผิดปกติของแผ่นปะตรวจลงตรา ซึ่งออกโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้แก่ผู้เดินทางชาวจีน 7 คน กล่าวคือ แผ่นปะดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนรหัสจากประเภทนักท่องเที่ยว รหัส “TR” (Tourist) เป็นคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant) รหัส “ED” เพื่อการศึกษา ซึ่งกระทรวงฯ ได้ส่งคณะผู้แทนมาตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้ข้อสรุปว่างานตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดการด้าน (1) บุคลากร (2) กระบวนการพิมพ์แผ่นปะและใบเสร็จรับเงิน (3) การเก็บแผ่นปะ (4) การตรวจสอบการยื่นคำร้องของบริษัทนำเที่ยว และ (5) การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน้าที่ท้องถิ่น

3.2 กระบวนการบริหารเพื่อจัดการกับสภาพปัญหา

เพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารระบบการตรวจลงตรา และให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของกระทรวงฯ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตั้งเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ (1) เพื่อความอำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่มาขอใช้บริการ โดยยังยึดหลักการปฏิบัติงานภายใน 2 วันทำการ ยกเว้น กรณีเร่งด่วนที่มีความจำเป็นก็จะพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ (2) ความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสำนักงานและสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการทำงาน (3) มีระบบรักษาความปลอดภัยทั้งในด้านการป้องกันการทุจริตภายในองค์กร รวมถึงการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในการคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศไทย

จากผลการศึกษา พบว่าระหว่างปี 2556–2558 สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและปรับปรุงระบบการตรวจลงตราในประเด็น ดังนี้

3.2.1 ด้านบริหารงานบุคลากร

3.2.1.1 การเพิ่มจำนวนบุคลากร

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดสรรเจ้าหน้าที่กงสุลเพิ่มเติม จากเดิม 1 คน เป็น 2 คน โดยจะมีหัวหน้าฝ่ายกงสุล เป็นระดับที่อัครราชทูตที่ปรึกษา/ที่ปรึกษา และกงสุลเป็นระดับเลขานุการเอก ช่วยแบ่งเบาภาระงานกงสุลในด้านอื่น ๆ เมื่อหัวหน้าฝ่ายกงสุลต้องปฏิบัติภารกิจด้านการตรวจลงตรา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจลงตรา สามารถเข้ามากำกับดูแลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการให้บริการแก่บุคคลที่มาติดต่อ ตรวจสอบเอกสารการยื่นคำร้องของบริษัทนำเที่ยวโดยการสุ่มตรวจเพื่อให้ปฏิบัติตามระเบียบที่สถานเอกอัครราชทูตฯ กำหนดไว้

ขณะเดียวกัน สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้บรรจุเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ลูกจ้างชั่วคราว ตามกรอบอัตราค่าจ้าง 4 อัตราเต็ม และได้ของบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการกงสุล 10% ในการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นพนักงานจ้างเหมารายปีเพิ่มเติม 5 ตำแหน่ง ซึ่งต่อมากมีการบรรจุ

3 ตำแหน่ง ทำให้มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพิ่ม จากเดิม 4 ตำแหน่ง เป็น 7 ตำแหน่ง รวมทั้งได้ของบประมาณงบอุดหนุน 10% ในการจัดจ้างนักศึกษา 6-8 คน ประเภทรายวัน มาช่วยปิดแผ่นปะตรวจลงตรา ในช่วงที่มีจำนวนผู้ขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนมาก

3.2.1.2 การแบ่งหน้าที่การทำงาน

เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงฯ ให้บรรจุเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพิ่มเติม สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดแบ่งหน้าที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน เป็นฝ่ายต่าง ๆ อาทิ ฝ่ายจัดทำบัญชี ฝ่ายรับคำร้องประเภทบริษัทนายหน้าเที่ยว ฝ่ายรับคำร้องประเภทบุคคล ฝ่ายสแกนข้อมูลหนังสือเดินทาง ฝ่ายพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา และฝ่ายพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน ฝ่ายคืนเล่มหนังสือเดินทาง ดังมีตัวอย่างการแบ่งงาน (ภาคผนวก ก) และให้มีการสลับการปฏิบัติหน้าที่ทุก 3 เดือน เพื่อความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตภายในสำนักงาน

3.2.2 จัดระบบการตรวจลงตราภายในสำนักงาน

3.2.2.1 การกำหนดรหัสการเข้าถึงชั้นความลับในระบบ Visa System 2.05

โดยที่ก่อนหน้านี้แม้จะมีการกำหนดรหัสการเข้าถึงข้อมูลชั้นความลับ แต่เนื่องจากยังไม่มีระบบการจัดระบบ จึงมีการใช้ username และ password ของเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ในการเข้าถึงข้อมูล ดังนั้น เพื่อยกระดับการรักษาความปลอดภัย จึงมีการกำหนดรหัสแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกระดับ โดยระดับปกติทั่วไป จะสามารถสแกนข้อมูลและเช็คหนังสือเดินทางได้เท่านั้น และระดับ supervisor ซึ่งมี 2 คน ที่จะรับผิดชอบด้านการพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา และการพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน อนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนสลับหน้าที่ ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลในระดับต่าง ๆ ก็เปลี่ยนไปด้วย

3.2.2.2 การกำหนดเขตพื้นที่หวงห้าม

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้กำหนดพื้นที่เฉพาะในฝ่ายกงสุลเป็นเขตหวงห้าม เพื่อใช้พิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา และใบเสร็จรับเงินเป็นการเฉพาะ โดยมีกาดติดตั้งระบบล็อกโดยใช้ลายนิ้วมือสแกนในการเข้า-ออก โดยเขตหวงห้ามดังกล่าว มีระบบรักษาความปลอดภัยที่อนุญาตเฉพาะหัวหน้าฝ่ายกงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการส่งพิมพ์ใบเสร็จ และแผ่นปะตรวจลงตราเท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้

3.2.2.3 การกำหนดเวลาให้บริการ

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดระบบการเปิดรับคำร้องและการคืนเล่มหนังสือเดินทางคนละช่วงเวลา โดยเปิดรับคำร้องในช่วงเช้า ระหว่างเวลา 09.00-11.00 น. และคืนเล่มหนังสือเดินทางเวลา 14.00-16.00 น. ซึ่งภายหลังจากการกำหนดช่วงเวลาแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการทำงาน

3.2.2.4 การจัดทำทะเบียนควบคุมและการเก็บรักษาแผ่นปะตรวจลงตรา

แม้ว่าระบบเก่าจะมีการจัดทำทะเบียนควบคุมแผ่นปะโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเบิกจากเจ้าหน้าที่กงสุลครั้งละ 4 กล่องหรือ 8,000 แผ่น (ภาคผนวก ข) และหากใช้ไม่หมด ก็จะไม่ได้นำมาคืนเจ้าหน้าที่กงสุล ทำให้สูญเสี่ยงต่อการสูญหาย ดังนั้น จึงมีการปรับปรุงให้มีการจัดทำทะเบียนควบคุมแผ่นปะรายวัน (ภาคผนวก ค) โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบจะเซ็นเบิกแผ่นปะประจำวันและเมื่อใช้เสร็จแล้ว จะนำที่เหลือมาคืนเจ้าหน้าที่กงสุลเพื่อนำเก็บในตู้ที่มีการปิดล็อก ทั้งนี้

หัวหน้าฝ่ายกงสุลจะตรวจสอบยอดใช้แผ่นปะในแต่ละวันให้ตรงกับรายได้ที่ได้รับในแต่ละวัน และควบคุมหมายเลขแผ่นปะ ให้เรียงลำดับต่อเนื่องจากวันก่อนหน้า

3.2.2.5 การเก็บรักษาตราประทับลายมือชื่อและตราครุฑ

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ปรับระบบใหม่ โดยให้มีการเปิดตราประทับลายมือชื่อกงสุลและตราครุฑจากเจ้าหน้าที่กงสุล และนำมาคืนในช่วงเย็นหลังปิดทำการทุกวัน และหากเจ้าหน้าที่กงสุลติดภารกิจงานข้างนอก ก็จะมีมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพียงคนเดียวเป็นผู้เก็บรักษาตราประทับและดวงตราครุฑ โดยจะต้องนำเก็บเข้าตู้นิรภัยฝ่ายกงสุล

3.2.3 จัดระเบียบบริษัทนำเที่ยว และขึ้นทะเบียนห้ามบริษัทนำเที่ยวที่ทำผิดกฎระเบียบ

เนื่องจากเกิดกรณีความผิดปกติของแผ่นปะตรวจลงตรา ซึ่งออกโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้แก่ผู้เดินทางชาวจีน โดยมีการเปลี่ยนแปลงรหัสการตรวจลงตรา ซึ่งภายหลังจากการสืบสวน มีเหตุอันเชื่อได้ว่ามีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ ร่วมกับบริษัทนำเที่ยวในการดำเนินการ สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้ยกเลิกสิทธิของบริษัทนำเที่ยวดังกล่าวในการยื่นขอรับการตรวจลงตรา รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดังกล่าวออก พร้อมกันนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้ทบทวนบริษัทนำเที่ยวที่จะสามารถมายื่นขอรับการตรวจลงตรา โดยได้ดำเนินการตามโทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0303/188/2555 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 เกี่ยวกับแนวทางการรับลงทะเบียน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ (1) บริษัทนำเที่ยวจีนนั้น ๆ ต้องได้รับการรับรองจาก China National Tourism Administration-CNTA (2) บริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็นคู่สัญญาต้องได้รับการรับรองจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยว (3) บริษัทนำเที่ยวจีนที่มาขอรับการตรวจลงตรา ต้องแสดงต้นฉบับสัญญาระหว่างบริษัทนำเที่ยวจีนและบริษัทนำเที่ยวไทยที่เป็นคู่สัญญา ในครั้งแรกที่มีการยื่นเรื่องและให้ใช้สำเนาที่ผ่านการรับรองแล้ว ในครั้งต่อไป (4) ให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ มีอำนาจอนุมัติและยกเลิกการขึ้นทะเบียนรายชื่อบริษัทนำเที่ยวจีน ที่สามารถยื่นขอรับการตรวจลงตราและให้สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ รายงานผลให้กระทรวงฯ ทราบด้วย และได้ดำเนินการดังนี้

3.2.3.1 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เรียกประชุมผู้แทนบริษัท และแจ้งให้ทราบว่า จะมีการพิจารณาบริษัทนำเที่ยวที่จะเป็นตัวแทนในการยื่นขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว โดยให้บริษัทที่ประสงค์จะสมัครเป็นตัวแทนให้ทำหนังสือแจ้งสถานเอกอัครราชทูตฯ ขอรับสิทธิการขึ้นทะเบียน ยื่นเอกสาร

- 1) หนังสือสมัครขอรับสิทธิ โดยให้บริษัทรับรองว่า บริษัทจะดูแลให้ผู้เดินทางปฏิบัติตามกฎหมายไทยและเดินทางกลับประเทศจีนตามกำหนดที่ยื่นขอรับการตรวจลงตรา
- 2) สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่รับรองโดย China National Tourism Administration ของจีน สำเนาเอกสารจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท
- 3) สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่ออกโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของไทยสำหรับบริษัทนำเที่ยวไทยซึ่งเป็นคู่สัญญา สำเนาเอกสารจดทะเบียนบริษัท
- 4) สัญญาระหว่างบริษัทนำเที่ยวจีนและบริษัทนำเที่ยวไทย ที่เป็นคู่สัญญาในการขอขึ้นทะเบียน

5) ข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทนำเที่ยวจีน อาทิ ประวัติ โปรแกรมการท่องเที่ยว ประเทศไทย พร้อมราคาค่าบริการ รายละเอียดค่าบริการที่เก็บจากผู้ให้บริการขอรับการตรวจลงตรา

3.2.3.2 หลังจากได้รับเอกสารจากบริษัทนำเที่ยวที่ประสงค์จะสมัครเป็นตัวแทนขอรับการตรวจลงตราแล้ว สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้สอบถามสำนักงานการท่องเที่ยวประจำกรุงเทพฯ เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของบริษัท และเมื่อได้รับแจ้งตอบแล้ว จึงได้ผลสรุปคัดเลือกใหม่ทั้งหมด 29 บริษัท ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอย่างเป็นทางการให้บริษัทนำเที่ยวที่ผ่านเกณฑ์พิจารณาทราบ โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2557

3.2.4 การยกเลิกการประทับลายมือชื่อเป็นการลงนามในแผ่นปะ สำหรับกรณีอื่น ๆ ที่มิได้ขอโดยบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับอนุญาตเพื่อการท่องเที่ยว

ก่อนหน้าปี 2556 สถานเอกอัครราชทูตฯ มีระบบใช้ตราประทับลายมือชื่อบนแผ่นปะตรวจลงตราทุกประเภท กล่าวคือ ประเภทท่องเที่ยว (TR) ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant) ประเภททูต (Diplomatic) และประเภทราชการ (Official) ซึ่งจากสถิติ ในปี 2556 มีจำนวนขอรับการตรวจลงตราทั้งสิ้น 765,396 เล่ม เป็นประเภทท่องเที่ยว 756,634 เล่ม ประเภททูต 91 เล่ม ประเภทราชการ 147 เล่ม ประเภทอัครราชทูต 559 เล่ม ประเภทคนอยู่ชั่วคราว 7,284 เล่ม และประเภทเดินทางผ่าน 690 เล่ม อย่างไรก็ตาม โดยที่เกิตปัญหาการปลอมแปลงรหัสในแผ่นปะตรวจลงตรา ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้พิจารณาปรับระบบการประทับลายมือชื่อบนแผ่นปะตรวจลงตรา จากเดิมการประทับตราลายมือชื่อในแผ่นปะตรวจลงตราทุกประเภท เป็นเหลือเพียงประเภทท่องเที่ยวที่ขอโดยบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการอนุญาตเท่านั้น โดยประเภทอื่น ๆ ได้ให้เจ้าหน้าที่กงสุล เป็นผู้ตรวจสอบรายละเอียดและลงลายมือชื่อกำกับด้วยตนเองทุกเล่มเพื่อความปลอดภัย

3.2.5 การเพิ่มความเข้มงวดของแนวปฏิบัติในการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติจีนที่มีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง

สืบเนื่องจากเหตุเกิดระเบิดที่ราชประสงค์ เมื่อเดือนตุลาคม 2558 และมีการจับกุมผู้ต้องหาที่แม้ไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่าสัญชาติใด แต่ก็ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้สอบถามกระทรวงฯ ขอรับคำแนะนำและแนวปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับการตรวจลงตราให้แก่ผู้ร้องสัญชาติจีนที่มีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งจากกระทรวงฯ ถึงแนวปฏิบัติดังนี้

3.2.5.1 ให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ รวมถึงสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ ในเขตอาณา ยึดแนวปฏิบัติในการตรวจลงตราให้แก่บุคคลสัญชาติจีนโดยเคร่งครัด ตามการตรวจลงตราคอนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ ในคู่มือการปฏิบัติงานการตรวจลงตรา ฉบับล่าสุด พ.ศ. 2558 สำหรับกรณีที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนตรวจลงตรานั้น ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงฯ เพื่อตรวจสอบก่อน เช่น กรณีผู้ร้องประสงค์จะพำนักในไทยเกิน 90 วัน เป็นต้น แต่หากสถานเอกอัครราชทูตใด มีผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ประจําการอยู่แล้ว ก็ให้สถานเอกอัครราชทูตตรวจสอบประวัติกับผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้กระทรวงฯ ตรวจสอบอีก

3.2.5.2 หากตรวจสอบพบว่า เป็นบุคคลสัญชาติจีนและเป็นชาวมุสลิมอยู่ญูร์ที่มีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง ขอให้เพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาการตรวจลงตรา

โดยให้ตรวจสอบความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือของคำร้องฯ และเอกสารหลักฐานประกอบอย่างรอบคอบ หรือการสัมภาษณ์ผู้ร้อง รวมทั้งให้พิจารณาเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ขอให้รายงานกระทรวงฯ ในทันทีหลังจากตรวจลงตราให้ผู้ร้อง ข้างต้นแล้ว เพื่อกระทรวงฯ จะได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในการนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้เพิ่มมาตรการรัดกุมโดยหากเป็น กรณีที่ผู้ร้องประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยเกิน 90 วัน ไม่ว่าจะประเภทใด ก็จะส่งเรื่องให้ กระทรวงฯ ตรวจสอบก่อน หรือหากเป็นกรณีเร่งด่วนก็จะประสานสำนักข่าวกรองประจำกรุงปักกิ่ง ตรวจสอบให้เป็นกรณีพิเศษ และเมื่อตรวจลงตราแล้ว ก็จะรายงานให้กระทรวงฯ ทราบในทันที ส่วน กรณีหากผู้ร้องมีถิ่นภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง ไม่ว่าจะเดินทางเข้าประเทศไทยด้วย วัตถุประสงค์ใดก็ตาม ก็จะส่งเรื่องให้กระทรวงฯ ตรวจสอบก่อนเช่นกัน และหากเป็นกรณีเร่งด่วนก็จะ ประสานสำนักข่าวกรองประจำกรุงปักกิ่งตรวจสอบ เพื่อเป็นการยกระดับการรักษาความปลอดภัย

3.3 การบริหารงานด้วยแนวคิดในการจัดการ INPUT-PROCESS-OUTPUT

การนำผลการศึกษาการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในข้อ 3.2 โดยใช้หลักการวิเคราะห์ตามแนวคิดการจัดการ INPUT-PROCESS-OUTPUT สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

3.3.1 ปัจจัยนำเข้า (INPUT)

INPUT	ก่อนปี 2556	ปี 2557
Man	- เจ้าหน้าที่กงสุล 1 คน - เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 4 คน	- เจ้าหน้าที่กงสุล 2 คน - เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 7 คน และมีเจ้าหน้าที่ จ้างรายวันปิดแผ่นปะ
Money	- การขอเงินมาเพื่อบริหารจัดการ ในด้านต่าง ๆ ของสำนักงาน ยัง ไม่เพียงพอ	- ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณในด้านต่างๆ อาทิ 1. การสร้างเขตหวงห้าม 2. การปรับปรุงระบบลิศของห้อง พิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา 3. การปรับปรุงกล้องวงจรปิด 4. งบประมาณในการจัดจ้างบุคลากร ทั้งรายปีและรายวัน
Machine	- เครื่องสแกนแผ่นปะตรวจลงตรา ยังเป็นระบบเก่า ไม่เสถียร - คอมพิวเตอร์ในฝ่ายกงสุลมีอายุ การใช้นาน - ยังไม่มีการนำระบบบัตรคิวมาใช้ ในการยื่นขอรับการตรวจลงตรา	- ได้รับจัดสรรเครื่องสแกนหนังสือเดินทาง ใหม่ 10 เครื่อง - จัดซื้อคอมพิวเตอร์ใหม่ 7 เครื่อง - การนำระบบบัตรคิวมาใช้ ทำให้ สำนักงานมีระเบียบและอำนวยความสะดวก แก่ผู้มารับบริการ

INPUT	ก่อนปี 2556	ปี 2557
Method/Management	- ยังไม่มีการแบ่งฝ่าย และกำหนดหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน - ยังไม่แยกเวลารับคำร้องและรับเล่มเป็นภาคเช้า/บ่าย - ระบบการจัดเก็บแผ่นประวัติลงตราประทับครุฑและลายมือชื่อ - ยังไม่มีการสลับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริต - การขึ้นทะเบียนบริษัทนำเข้าที่ยาวยังไม่ปรับเป็นปัจจุบัน	- กำหนดฝ่ายต่าง ๆ ในกงสุล และเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีขอบเขตงานที่ชัดเจน - จัดเวลารับคำร้องช่วงเช้า และรับเล่มช่วงบ่าย - จัดระบบลงทะเบียนเบิกแผ่นประวัติวัน และเพิ่มมาตรการความปลอดภัยเก็บตราประทับ - สลับหน้าที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกสามเดือน - จัดระเบียบรับสมัครบริษัทนำเข้าเพื่อขึ้นทะเบียนกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ใหม่
Morale	- ขวัญและกำลังใจต่ำ เนื่องจากปริมาณงานมากต้องทำตลอดเวลาทุกวัน - ไม่มีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจน	- เจ้าหน้าที่ทุกคนทำงานด้วยความสุขและสนุก - มีหน้าที่ชัดเจน มีอุปกรณ์เพียงพอ สามารถบริหารจัดการเวลาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.2 กระบวนการจัดการ PROCESS

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้การปรับปรุงการบริหารภายในฝ่ายกงสุล ที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ ที่เพิ่มประสิทธิภาพของระบบโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ปรับการจัดการโครงสร้าง การทำงานให้มีมาตรฐาน รวมถึงการแบ่งหน้าที่หน่วยย่อย ๆ อย่างชัดเจน และเน้นการผลลัพธ์ที่วัดได้ โดยการบริหาร ได้ประยุกต์ใช้ POLC ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) สรุปการดำเนินการได้ดังนี้

POLC	การดำเนินการ
PLANNING	การวางแผน 1) กำหนดเป้าหมาย ก. เพิ่มประสิทธิภาพการบริการแก่ผู้มาใช้บริการ ข. ระบบการตรวจลงตราที่ปลอดภัย ด้านการคัดกรองผู้ขอรับการตรวจลงตรา และการป้องกันการทุจริตของลูกจ้าง 2) จัดทำแผนปรับปรุงฝ่ายกงสุลของ สอท. กล่าวคือ ก. การวางแผนด้านบุคลากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน - เพิ่มเจ้าหน้าที่กงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การจัดจ้างเจ้าหน้าที่รายวัน เพื่อปิดแผ่นปะ - จัดทำ flow chart แบ่งหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

POLC	การดำเนินการ
	ข. การวางระบบการตรวจลงตรา - กำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีรหัสการเข้าถึงชั้นความลับในระบบ Visa System 2.05 ตามภารกิจของงาน - กำหนดเขตพื้นที่หวงห้าม สำหรับการพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา และพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน - กำหนดเวลาให้บริการ โดยช่วงเช้ายื่นคำร้องและช่วงบ่ายคืนเล่ม - แผนจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยวที่สามารถมายื่นขอรับการตรวจลงตรากับ สอท. โดยการตรวจสอบสถานะใหม่ตามระเบียบฯ - การยกเลิกการประทับลายมือชื่อ และใช้การลงนามในแผ่นปะสำหรับกรณีอื่น ๆ ที่มีได้ยื่นโดยบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับอนุญาต - ใช้ระบบการทำทะเบียนคุมแผ่นปะตรวจลงตรารายวัน มาใช้ - การเพิ่มความเข้มงวดของแนวปฏิบัติในการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติจีนที่มีภูมิลำเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียง
ORGANIZING	การจัดองค์กรภายในฝ่ายกงสุล 1) การแบ่งฝ่ายกงสุล ก. กำหนดฝ่ายดังนี้ ฝ่ายตรวจลงตรา ฝ่ายสัญชาติและนิติกรณ/หนังสือเดินทาง ฝ่ายคุ้มครองคนไทย ข. เพิ่มเจ้าหน้าที่กงสุล จาก 1 คน เป็น 2 คน เพื่อสามารถกำกับดูแลฝ่ายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง และทาง สอท. ได้ให้อำนาจแก่กงสุล ในการกำกับ ดูแลฝ่ายกงสุลทั้งในด้านการบริหารงาน และบุคลากร ตามแผนงานที่กำหนด โดยขอให้รายงานต่อที่ประชุม สอท. อย่างสม่ำเสมอ 2) การแบ่งงานฝ่ายตรวจลงตรา ก. เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จากเดิม 4 คน เป็น 7 คน ข. การกำหนดแผนก/ฝ่าย และมีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจน ถือเป็นการแบ่งงานภายในองค์กรตามหน้าที่ (functional) ได้แก่ - ฝ่ายรับคำร้อง - ฝ่ายสแกนข้อมูลหนังสือเดินทาง - ฝ่ายพิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา - ฝ่ายพิมพ์ใบเสร็จรับเงิน - ฝ่ายปิดแผ่นปะตรวจลงตรา - ฝ่ายประทับตราลายมือชื่อและตราครุฑ - ฝ่ายจัดทำบัญชี - ฝ่ายจ่ายเล่มหนังสือเดินทาง

POLC	การดำเนินการ
	ค. การสลับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุก 3 เดือน เพื่อป้องกันการผูกขาดในหน้าที่ และการทุจริตภายในองค์กร
LEADING	การนำองค์กรเพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น โดย สอท. ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าฝ่ายกงสุล ในการบริหารงานและคน ซึ่ง หัวหน้าฝ่ายกงสุล ได้ดำเนินการ ดังนี้ 1) จัดทำแผนงานปรับปรุงภายในฝ่ายกงสุล จัดทำโครงสร้างบุคลากร จัดทำระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและบทลงโทษ และจัดทำแผนจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยว 2) จัดประชุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น - ชี้แจงสภาพปัญหา (อาทิ ความไม่ชัดเจนการแบ่งงาน ปริมาณงานที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ ความเสี่ยงในการรักษาความปลอดภัย - รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการแบ่งงานและจัดผังงานตามความสามารถและความสนใจของเจ้าหน้าที่ - แจ้งแผนผังการแบ่งงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคน กำหนดแนวทางการทำงาน กำหนดแนวปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัย กำหนดขอบเขตหน้าที่การทำงานของเจ้าหน้าที่ - การสื่อสารระหว่างหัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะ ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงองค์กร และเน้นการทำงานเป็นทีมเวิร์ค 3) สร้างแรงจูงใจในการทำงาน - หัวหน้าฝ่ายกงสุลปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในแต่ละขั้นตอน - เพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและจัดซื้ออุปกรณ์ใหม่ ๆ เพื่อช่วยให้งานง่ายขึ้น - การขอค่าตอบแทนล่วงเวลาให้แก่เจ้าหน้าที่
CONTROLLING	การติดตามผลการทำงาน 1) การติดตามผลจากการดำเนินงาน รวมถึงการทบทวนแผนงาน และพิจารณาแก้ไข เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยดำเนินการ โดย - การประชุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เดือนละครั้ง เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน - การตรวจสอบตรวจสอบการยื่นเอกสารประกอบคำร้องบริษัทนำเที่ยวโดยเจ้าหน้าที่กงสุลทุกวัน ซึ่งพบว่ามีปฏิบัติตามข้อกำหนดอาทิ มีการแจ้งรายละเอียดของผู้ร้องอย่างครบถ้วน - การจัดทำทะเบียนควบคุมประจำวันและการเก็บรักษาแผ่นปะตรวจลงตราโดยเจ้าหน้าที่กงสุล - การเก็บรักษาตราประทับลายมือชื่อและตราครุฑโดยเจ้าหน้าที่กงสุล

POLC	การดำเนินการ
	- การตรวจสอบกับกระทรวงฯ และหน่วยงานความมั่นคง กรณีคนจีน ภูมิลาเนาในเขตปกครองตนเองซินเจียงทุกครั้งก่อนการตรวจลงตรา และกรณีคนจีนประสงค์จะเดินทางไปประเทศไทย เกิน 90 วัน 2) จากผลการประชุมติดตามผล ทราบว่า - มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนส่งผลให้เวลาในการปฏิบัติงานลดลง ขณะที่การทำงานมีข้อผิดพลาดน้อยลง สร้างประสิทธิภาพ รวมถึงขวัญกำลังใจ - การกำหนดช่วงเวลาเข้ายื่นขอรับการตรวจลงตรา และช่วงบ่ายรับเล่มหนังสือเดินทาง ทำให้เกิดความเป็นระเบียบ และเจ้าหน้าที่มีเวลาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ - บริษัทนำเที่ยวปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด และหากมีบริษัทใดทำผิดระเบียบ จะถูกตัดเดือนและขึ้นทะเบียนเฝ้าระวัง - มาตรการรักษาความปลอดภัย มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งในเรื่องการกำหนดพื้นที่หวงห้าม การเข้าถึงระบบพิมพ์แผ่นปะและใบเสร็จ รวมถึงการพิจารณาออกตรวจลงตราบุคคลเชื้อชาติซินเจียง 3) จากการเดินทางของคณะผู้แทนกรมการกงสุล ในเดือนกรกฎาคม 2558 ได้ให้สรุปว่าระบบการตรวจลงตราของ สอท. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (รายละเอียดตามข้อ 3.3.3)

3.3.3 ผลลัพธ์ OUTPUT

จากการปรับกระบวนการตรวจลงตราดังกล่าว ส่งผลให้ OUTPUT หรือผลที่เกิดจากการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราเป็นไปตามเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และการมีระบบรักษาความปลอดภัยทั้งในด้านการคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศไทย และการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 6-10 กรกฎาคม 2558 คณะผู้แทนจากกรมการกงสุลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้เดินทางเยือนนครกว่างโจวและกรุงปักกิ่ง เพื่อหารือกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เกี่ยวกับการกิจการตรวจลงตรา และการแต่งตั้งตัวแทนรับคำร้องขอรับการตรวจลงตรา (outsourcer) มีบทสรุปที่เกี่ยวกับระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตามบันทึกกองตรวจลงตราฯ กรมการกงสุล ที่ 0303/306/2558 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 ดังนี้

1) ในภาพรวม การกิจการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราเฉลี่ย 2,500-3,000 ราย/วัน ส่วนใหญ่เป็นการรับคำร้องผ่านบริษัทนำเที่ยวที่จดทะเบียนกับสถานเอกอัครราชทูตฯ

2) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ มี 7 ราย หมุนเวียน/สลับกัน รับคำร้องทุก 3 เดือน เพื่อป้องกันการผูกขาดหน้าที่ มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างผู้รับเงินกับผู้รับคำร้อง และระหว่างผู้พิมพ์ใบเสร็จรับเงินกับผู้พิมพ์แผ่นปะตรวจลงตรา

3) แนวปฏิบัติด้านการรักษาความปลอดภัย ได้มาตรฐาน มีกล้องวงจรปิดตามมุมต่าง ๆ ของฝ่ายกงสุล มีทะเบียนควบคุมการเบิก-ใช้ แผ่นปะ มีการเก็บรักษาแผ่นปะ ตราประทับครุฑ และตราประทับลายมือชื่อในห้องหัวหน้าฝ่ายกงสุลหลังการใช้งานทุกครั้ง มีการส่งมอบรายได้ทุกวัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่ละคน มี password เฉพาะสำหรับเข้าระบบการตรวจลงตรา มีการสุ่มตรวจคำร้องของบริษัทนำเที่ยว ตลอดจนคำร้องประเภท non-immigrant visa ทุกรายจะถูกตรวจทานโดยเจ้าหน้าที่กงสุลอีกครั้งหนึ่ง ด้วย

ในการนี้ ผลการตรวจเยี่ยมระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปี 2558 ถือได้ว่าเป็นผลที่น่าพอใจ แตกต่างจากการตรวจเยี่ยมในปี 2556 ซึ่งในขณะนั้น ได้ข้อสรุปว่า ระบบการตรวจลงตรายังไม่รัดกุมและต้องดำเนินการปรับปรุงหลายประการ จึงนับได้ว่าการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพเพียงพอสอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ขณะเดียวกัน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการบริหารจัดการที่ดีทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่ดีขึ้น และเพื่อที่จะรักษามาตรฐานการตรวจลงตรา เจ้าหน้าที่กงสุลได้มีการตรวจตราการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และบริษัทนำเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งจัดประชุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นประจำ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและแนะแนวการตรวจลงตรา

3.4 การเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตรา กับสถานเอกอัครราชทูตประเทศอื่นในจีน

แม้ว่าผลการเดินทางมาตรวจเยี่ยมระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปี 2558 จะให้ผลเป็นที่น่าพอใจ แต่ผู้ศึกษา ยังได้ทำการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อที่จะเสนอทางเลือกในการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านการอำนวยความสะดวก และเพื่อการรักษาความปลอดภัยภายในองค์กร (การป้องกันการทุจริต) และภายนอกองค์กร (การคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศไทย) โดยได้ใช้วิธีการคิดเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงความคล้ายและความแตกต่างที่อาจจะนำมาซึ่งการใช้ถ้อยคำและนำเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคือ

3.4.1 การตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ในจีน

ผลการศึกษา จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ นครกว่างโจวและนครเฉิงตู ได้ข้อสรุป ตามตารางที่ 4 ว่าโดยทั่วไป หน่วยงานทั้งสี่แห่ง มีการจัดระบบการตรวจลงตรา ไม่ต่างกันมากนักสำหรับการขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวประเภทกรุ๊ปทัวร์ โดยเป็นการยื่นผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ได้ผ่านการคัดเลือก ระบบการเก็บค่าธรรมเนียม การประทับตราลายเซ็น/ตราครุฑ และเก็บรักษาแผ่นปะและประทับตราลายเซ็น อย่างไรก็ตาม พบว่ามีความแตกต่างในเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ โดยที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง มีเจ้าหน้าที่กงสุล 2 คน และสำนักงานอื่น ๆ มีเพียงคนเดียว และระยะเวลาดำเนินการตรวจลงตรา ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจวและนครเฉิงตู ใช้เวลาดำเนินการ 2 วันทำการ และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ ใช้เวลา 3 วันทำการ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการประทับตราลายเซ็น

ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเฉิงตู หากเป็นการขอรับการตรวจลงตรา นอกเหนือจากบริษัทนำเที่ยว จะมีการการลงนามจริงด้วยลายมือกงสุล

สำหรับจำนวนบุคลากร สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจวและนครเฉิงตู มีความเห็นว่ายังไม่เพียงพอ ดังนั้น สถานกงสุลใหญ่ ทั้งสองแห่ง อาจพิจารณาของบประมาณกงสุล 10% จากกระทรวงฯ เพื่อมาจัดจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม

ตารางที่ 4 ผลการเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในจีน

	สอท. ณ กรุงปักกิ่ง	สกง. ณ นครเซี่ยงไฮ้	สกง. ณ นครกว่างโจว	สกง. ณ นครเฉิงตู
จำนวนผู้ขอรับการตรวจลงตรา ปี 2557 ปี 2558	472,303 คน 449,174 คน	600,827 คน 785,863 คน	548,894 คน 744,383 คน	216,354 คน 186,298 คน
เจ้าหน้าที่ กงสุล ท้องถิ่น	1 คน 7 คน (มีการจ้างรายวัน)	1 คน 9 คน (มีการจ้างรายวัน)	1 คน 8 คน	1 คน 3 คน
การยื่นขอวีซ่า ท่องเที่ยว	สามารถยื่นโดยตรง และยื่นผ่านบริษัทนำ เที่ยว	สามารถยื่นโดยตรง และยื่นผ่านบริษัทนำ เที่ยว	สามารถยื่นโดยตรง และยื่นผ่านบริษัทนำ เที่ยว	สามารถยื่นโดยตรง และยื่นผ่านบริษัท นำเที่ยว
ระบบเก็บ ค่าธรรมเนียม	บุคคลและบริษัทนำ เที่ยวจ่ายผ่านธนาคาร ตรง	-บริษัทนำเที่ยวจ่าย ธนาคารตรง -บุคคล จ่ายเงินสด	-บริษัทนำเที่ยวจ่าย ผ่านบัตร Debit -บุคคล จ่ายเงินสด	-บริษัทนำเที่ยว จ่ายธนาคารตรง -บุคคล จ่ายเงินสด
บัตรคิว	มี	มี	มี	มี
ลายเซ็นบน แผ่นปะ	ท่องเที่ยวทัวร์- ประทับตราลายเซ็น ประเภทอื่น-ลงนาม	ประทับตราลายเซ็น	ประทับตราลายเซ็น	ท่องเที่ยวทัวร์- ประทับตราลายเซ็น ประเภทอื่น-ลง นาม
ประทับครุฑ	มี	มี	มี	มี
ระยะเวลาดำเนินการ (ท่องเที่ยว)	2 วัน	3 วัน	2 วัน	2 วัน

ที่มา: การตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ นครกว่างโจวและนครเฉิงตู

3.4.2 สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น ในกรุงปักกิ่ง

ผลการศึกษาโดยการสอบถามเจ้าหน้าที่กงสุล สถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ และสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น ประจำกรุงปักกิ่ง และเปรียบเทียบกับสถิติของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง พบว่า ในปี 2558 ประเทศที่ชาวจีนนิยมเดินทางไปต่างประเทศ 3 อันดับแรก ได้แก่ ไทย (7.93 ล้านคน) สาธารณรัฐเกาหลี (5.98 ล้านคน) และญี่ปุ่น (4.99 ล้านคน) นับว่าเป็นตัวเลขที่สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ณ กรุงปักกิ่ง กล่าวคือ 5 อันดับแรกที่ชาวจีน นิยมเดินทางไปในปี 2558 ได้แก่ ไทย 7.93 ล้านคน เกาหลีใต้ 5.80 ล้านคน ญี่ปุ่น 5.14 ล้านคน ไต้หวัน 4.12 ล้านคน และสหรัฐอเมริกา 2.58 ล้านคน ซึ่งมีผล ดังนี้

1) ชาวจีนที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทย เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น จำเป็นต้องขอรับการตรวจลงตรา อย่างไรก็ดี กรณีไทย ชาวจีนสามารถขอรับการตรวจลงตราแบบ Visa on arrival และในกรณีเดินทางเข้าเกาหลีใต้ หากผู้เดินทางชาวจีนมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยวที่เกาะเจจู โดยเดินทางไปทางเครื่องบิน/ทางเรือ จะได้รับการยกเว้นการการตรวจลงตรา และสามารถพำนักได้ 30 วัน หรือหากเดินทางผ่านเกาหลีใต้ เพื่อไปประเทศสมาชิก EEA (European Economic Area) สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น หรือเพื่อเดินทางกลับจีน โดยมีตรวจลงตราของประเทศดังกล่าว ก็จะได้รับยกเว้นการตรวจลงตราและสามารถพำนักได้ 30 วัน

2) ระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตทั้งสามแห่ง ยังคงใช้แผ่นปะตรวจลงตรา และมีเพียงของสถานเอกอัครราชทูตไทยที่ใช้วิธีการลงนามลายมือชื่อ (ตราประทับลายมือชื่อ) บนแผ่นปะตรวจลงตรา พร้อมประทับตราครุฑ (ภาคผนวก ง)

3) ในการยื่นขอรับการตรวจลงตราของชาวจีนที่สถานเอกอัครราชทูตทั้งสามแห่ง ยังไม่มีระบบการขอรับการตรวจลงตราผ่านระบบออนไลน์ (E-Visa) และยังไม่มีการจัดตั้งบริษัทเอกชนเป็นตัวแทนการขอรับการตรวจลงตรา แต่ได้ใช้ระบบการแต่งตั้งบริษัทนำเที่ยวที่ได้ผ่านการคัดกรองแล้ว เป็นผู้แทนในการยื่นขอรับการตรวจลงตรา

4) สถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งสามแห่ง มีการตรวจลงตราแบบครั้งเดียวและแบบหลายครั้ง มีการเก็บค่าธรรมเนียมค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยเที่ยวเดียวประมาณ 200–260 หยวน โดยไทยและเกาหลีใต้ มีให้บริการตรวจลงตราแบบหลายครั้ง อย่างไรก็ดี มีเพียงเกาหลีใต้ ที่ให้บริการแบบเร่งด่วน โดยจะคิดค่าธรรมเนียมตรวจลงตราสูงกว่าการตรวจลงตราแบบปกติ

5) สถานเอกอัครราชทูตไทย ใช้เวลาในการตรวจลงตรา 2 วัน ในขณะที่สถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ 3–5 วัน และสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น 5 วัน

6) สถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ต่างเห็นพ้องว่าเจ้าหน้าที่กงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูต ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ซึ่งโดยเปรียบเทียบแล้ว สถานเอกอัครราชทูตไทยมีเจ้าหน้าที่กงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นน้อยกว่า สถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้และญี่ปุ่น อย่างไรก็ดี จำนวนผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ยังมีน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ โดยในปี 2558 มีผู้ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตไทย 4.49 แสนคน และที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น 9.95 แสนคน สำหรับของเกาหลีใต้ ผู้ศึกษาฯ ไม่ได้รับแจ้งข้อมูล

ในการนี้ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น เห็นว่าการพัฒนานำระบบ E-Visa และการแต่งตั้งบริษัทเอกชนเป็นผู้แทนการขอรับการตรวจลงตรา จะช่วยแก้ไขข้อจำกัดเรื่องบุคลากรได้เป็นอย่างดี

จากข้อเปรียบเทียบข้างต้น พบว่าแม้ว่าทั้งสามประเทศจะมีชาวจีนเดินทางเข้าไปเป็นอันดับต้น แต่ระบบการตรวจลงตรายังเป็นระบบยื่นขอผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ผ่านการพิจารณาของสถานเอกอัครราชทูต และทางการจีน โดยเป็นการปิดผ่านปะตรวจลงตรา และทั้งนี้ มีเพียงระบบของไทยเท่านั้น ที่ยังคงมีตราประทับลายมือชื่อและตราประทับครุฑ ซึ่งนับเป็นการเพิ่มกระบวนการและขั้นตอนในการทำงานอีกสองขั้นตอน

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวของสถานเอกอัครราชทูตไทย เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ณ กรุงปักกิ่ง

	ไทย	เกาหลีใต้		ญี่ปุ่น
จำนวนชาวจีนเดินทาง ไป	4.63 ล้านคน	4.32 ล้านคน		1.31 ล้านคน
ปี 2556	4.63 ล้านคน	6.12 ล้านคน		2.41 ล้านคน
ปี 2557	7.93 ล้านคน	5.98 ล้านคน		4.99 ล้านคน
ปี 2558				
จำนวนชาวจีนที่มาขอรับ การตรวจลงตราที่ สอท.				
ปี 2556	765,386 คน	Nil		235,482 คน
ปี 2557	472,303 คน	Nil		505,693 คน
ปี 2558	449,174 คน	Nil		995,580 คน
การขอรับตรวจลงตรา	ขอ	ขอ		ขอ
ครั้งเดียว	60 วัน	90 วัน		15 วัน
หลายครั้ง	180 วัน	90 วัน		3 ปี (30 วัน) 5 ปี (90 วัน)
ราคาค่าธรรมเนียมการ ตรวจลงตรา (หยวน)		ปกติ	เร่งด่วน	
ครั้งเดียว	230	บุคคล 260 ทัวร์ 97	390 130	200
สองครั้ง	460	บุคคล 455	585	400
หลายครั้ง	1,200	585	845	
วิธีการขอรับการตรวจลง ตราเพื่อการท่องเที่ยว	บุคคลธรรมดาและบริษัท นำเที่ยวที่ได้รับการ แต่งตั้งจาก สอท.	ผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการ แต่งตั้งจาก สอท. เท่านั้น		ผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับ การแต่งตั้งจาก สอท. เท่านั้น
แผ่นปะสติ๊กเกอร์	ใช้แผ่นปะสติ๊กเกอร์	ใช้แผ่นปะสติ๊กเกอร์		ใช้แผ่นปะสติ๊กเกอร์
ลายมือชื่อกงสุลบนแผ่น ปะ/ตราประทับ	มีประทับตราลายเซ็นและ ตราครุฑ	ไม่มี		ไม่มี

	ไทย	เกาหลีใต้	ญี่ปุ่น
เก็บข้อมูลชีวภาพที่ สอท.	ไม่มี	ไม่มี (เก็บที่ด่าน ตม.)	ไม่มี (เก็บที่ด่าน ตม.)
เวลาดำเนินการ	2 วันทำการ	เร่งด่วน 3 วัน กรุป 3-5 วัน บุคคล/รักษาพยาบาล/ เยี่ยมญาติ/หลายครั้ง 6 วัน	5 วัน
จำนวนกงสุล	ตรวจลงตรา/อื่น ๆ 1 คน คุ้มครองคนไทย 1 คน และบัตรประชาชน	12 คน รับผิดชอบการตรวจลงตรา 6 คน	6 คน
จำนวนลูกจ้างท้องถิ่น	รวม 7 คน คนไทย 3 คน คนจีน 4 คน จ้างชั่วคราว 2 -3 คน	รวม 47 คน คนเกาหลี 21 คน คนจีน 26 คน	รวม 16 คน

ที่มา: สอท. ณ กรุงปักกิ่ง สอท. เกาหลีใต้ประจำกรุงปักกิ่ง และ สอท. ญี่ปุ่นประจำกรุงปักกิ่ง

3.5 การสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงฯ และแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจลงตรา

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์นายวรารุช ชูวิรัช อธิบดีกรมการกงสุล และนายจิตติพัฒน์ ทองประเสริฐ รองอธิบดีกรมการกงสุล เกี่ยวกับแผนงานที่จะเพิ่มประสิทธิภาพระบบการตรวจลงตราในอนาคต โดยได้รับข้อคิดเห็น ดังนี้

1) ในอดีต รัฐบาลจีนมีกลไกรัฐที่ควบคุมการเดินทางออกนอกประเทศของชาวจีน ผ่านบริษัททัวร์ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบัน รัฐได้ให้เสรีภาพชาวจีนในการเดินทางมากขึ้น พฤติกรรมการท่องเที่ยวของชาวจีนได้เปลี่ยนแปลงไปโดยนิยมเดินทางเองมากขึ้น ขณะเดียวกัน บริษัทนำเที่ยวที่ให้บริการก็มีจำนวนมากกว่าแต่ก่อนหลายเท่าตัว ทำให้การควบคุมชาวจีนที่เดินทางออกนอกประเทศเป็นไปยากขึ้น

2) ปริมาณการตรวจลงตราต่อชาวจีนที่จะเดินทางเข้าประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งกระทรวงฯ รับทราบข้อจำกัดของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในจีน รวมทั้งในประเทศอื่น ๆ ที่มีผู้มาขอรับการตรวจลงตราเป็นจำนวนมาก อาทิ อินเดีย บังกลาเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่กงสุลในประเทศเหล่านี้ มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาการตรวจลงตรา กระทรวงฯ จึงสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา (Visa Data Center)⁶ การตรวจลงตราแบบออนไลน์ (Electronic-Visa)⁷

⁶ ศูนย์ข้อมูลกลางเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงฯ รวมถึง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) โดยสามารถทำงานแบบบูรณาการ

⁷ การยื่นขอรับการตรวจลงตราแบบออนไลน์ ซึ่งแต่ละประเทศ อาจมีระบบไม่เหมือนกัน บางประเทศใช้ยื่นขอรับการตรวจลงตราและรับ วีซ่าผ่านระบบออนไลน์ ในขณะที่บางระบบอาจเป็นการออนไลน์เฉพาะการยื่นขอวีซ่าแต่ยังคงต้องมีการแปะแผ่นปะตรวจลงตรา ขึ้นอยู่กับระบบรักษาความปลอดภัยและการจัดบุคคลสัญชาติเสี่ยง

และการให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้อง (Visa Application Outsourcing –VAO)⁸ ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ในขั้นตอนการศึกษาและดำเนินการ

3) ในส่วนของการให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้อง (VAO) นั้น ยังคงมีประเด็นเรื่องข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณา ซึ่งกระทรวงฯ กำลังเร่งหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

⁸ กำหนดให้บริษัทเอกชน เป็นตัวแทนรับคำร้องขอรับการตรวจลงตราแทนสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ (Front office)

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพการตรวจลงตรา

ความท้าทายในการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง นับตั้งแต่ปี 2556 ไม่ว่าจะเป็นสภาพภายนอก ที่มีการเพิ่มขึ้นของปริมาณการขอรับการตรวจลงตราอันสืบเนื่องมาจากนักท่องเที่ยวจีน นิยมเดินทางไปท่องเที่ยวประเทศไทย แนวโน้มของการก่อการร้ายระหว่างประเทศ จนถึงสภาพภายในของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ยังไม่สามารถตอบรับกับสิ่งท้าทายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ ระบบการจัดการต่าง ๆ ตลอดจนการตรวจพบความผิดปกติของแผ่นปะตรวจลงตรา ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ออกให้แก่บุคคลสัญชาติจีน 7 คน ในปี 2556 ส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการปรับปรุงระบบการตรวจลงตรา

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตั้งเป้าหมายในการปรับปรุงระบบการตรวจลงตรา เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่มารับบริการรับการตรวจลงตรา ขณะเดียวกันเน้นการเพิ่มระบบรักษาความปลอดภัย ทั้งภายในองค์กรคือการป้องกันการทุจริตภายใน และภายนอกองค์กร คือระบบการตรวจลงตราที่มีความมั่นคงปลอดภัยในการคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศไทย โดยมีแนวทางที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ มีการบริหารงานแบบเอกชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและให้บริการที่มีคุณภาพ

ในการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ใช้แนวคิดในการในการจัดการแบบ INPUT-PROCESS-OUTPUT ดังนี้

1) ปัจจัยนำเข้า (INPUT)

ผลการศึกษา ได้เลือกใช้หลัก 4 M's 6'Ms และ 8'Ms โดยได้เลือกปัจจัยบางตัวที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ ได้แก่

- Man หมายถึง บุคลากร โดยก่อนปี 2556 มีเจ้าหน้าที่กงสุล 1 คน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 4 คน และเมื่อมีบริหารจัดการใหม่ ได้มีการเพิ่มจำนวนบุคลากร ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่กงสุล 2 คนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 7 คน รวมทั้งการจัดจ้างเจ้าหน้าที่รายวันได้ถึงวันละ 6 คน หากมีความจำเป็น

- Money หมายถึง งบประมาณเพื่อมาบริหารสำนักงาน โดยเฉพาะการจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การปรับปรุงพื้นที่หวงห้าม การสร้างระบบล็อคประตูลายนิ้วมือสำหรับห้องพิมพ์แผ่นปะ/ห้องพิมพ์ใบเสร็จ และการปรับปรุงกล้องวงจรปิด

- Machine หมายถึง อุปกรณ์เครื่องมือที่อาจล้ำสมัย และได้มีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนเครื่องสแกนแผ่นปะตรวจลงตราใหม่ 10 เครื่อง คอมพิวเตอร์ใหม่ 7 เครื่อง และการใช้ระบบบัตรคิวเพื่อจัดระเบียบสำนักงาน

- Method/Management การจัดการตรวจลงตรา ซึ่งในช่วงแรกยังไม่ได้มีการแบ่งหน้าที่เจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน ยังไม่มีการกำหนดเวลารับเล่ม/คืนเล่ม รวมถึงระบบการจัดเก็บแผ่นปะตรวจลงตรา ตราประทับลายเซ็นและครุฑที่ได้มีการปรับปรุง

- Morale หมายถึงขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในช่วงแรกยังมีน้อยเนื่องจากหน้าที่รับผิดชอบไม่ชัดเจน และระยะเวลาการทำงานที่ยาวนาน

2) กระบวนการจัดการ (PROCESS)

เป็นการปรับปรุงการบริหารภายในฝ่ายกงสุลโดยสอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ ที่เพิ่มประสิทธิภาพของระบบโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ปรับการจัดการโครงสร้างการทำงานให้มีมาตรฐาน รวมทั้งการแบ่งหน้าที่หน่วยงานย่อย ๆ อย่างชัดเจน ที่ใช้หลัก POLC คือ PLANNING ORGANIZING LEADING และ CONTROLLING

- PLANNING ได้แก่ (1) การกำหนดเป้าหมายการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการแก่ผู้มาใช้บริการ และระบบรักษาปลอดภัย และ (2) การจัดทำแผนปรับปรุงระบบการตรวจลงตรา โดยมีการวางแผนด้านบุคลากร และการวางแผนด้านระบบการตรวจลงตรา อาทิ การกำหนดรหัสลับการเข้าถึงข้อมูล การกำหนดพื้นที่หวงห้าม การกำหนดเวลาบริการตรวจลงตรา และการจัดระเบียบบริษัทนำเที่ยว เป็นต้น

- ORGANIZING มีการจัดองค์กรภายในฝ่ายกงสุล โดย (1) มีการแบ่งฝ่ายกงสุล (ฝ่ายตรวจลงตรา ฝ่ายสัญชาติและนิติกรณ์ ฝ่ายคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทย) และการเพิ่มเจ้าหน้าที่กงสุล (2) แบ่งงานในฝ่ายตรวจลงตรา โดยเพิ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการจัดแบ่งงานกำหนดหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มี flow chart

- LEADING เพื่อที่จะนำองค์กรมาสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้มอบอำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายกงสุล และหัวหน้าฝ่ายกงสุล ได้ (1) จัดทำแผนงานปรับปรุงองค์กร จัดทำโครงสร้างบุคลากร และระเบียบปฏิบัติเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (2) จัดการประชุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และ (3) สร้างแรงจูงใจการทำงานแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทั้งด้านการให้กำลังใจและค่าตอบแทนล่วงหน้า

- CONTROLLING มีการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อทบทวนแผนงาน และพิจารณาแก้ไข ให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีการประชุมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเดือนละ 1 ครั้ง การสุ่มตรวจสอบการยื่นเอกสารประกอบคำร้องของบริษัทนำเที่ยว และการจัดทำทะเบียนคุมแผ่นปะตรวจลงตรา เป็นต้น และนำผลจากการประชุม มาพิจารณาเพื่อการพัฒนาปรับปรุงต่อไป

3) ผลลัพธ์ (OUTPUT)

ผู้ศึกษา เห็นว่าการปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปัจจุบันเป็นไปตามเป้าหมายที่สถานเอกอัครราชทูตฯ กำหนดไว้ ซึ่งคณะจากกระทรวงฯ ได้เดินทางมาเยือนกรุงปักกิ่ง ในกรกฎาคม 2558 และได้ให้ความเห็นว่า ในภาพรวม การตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีความเรียบร้อย มีการบริหารบุคลากรแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนและสลับหน้าที่

เพื่อป้องกันการผูกขาด มีแนวปฏิบัติด้านการรักษาความปลอดภัยได้มาตรฐาน อาทิ การเก็บรักษา แผ่นปะ ตราประทับครุฑ การทำทะเบียนคุมเบิกแผ่นปะโดยเจ้าหน้าที่กงสุล การสุ่มตรวจคำร้อง และการกำหนดรหัสสำหรับเข้าระบบตรวจลงตรา

4.1.2 การเปรียบเทียบระบบการตรวจลงตรากับหน่วยงานอื่นในจีน

จากการศึกษาตัวอย่างระบบการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ในจีน ที่มีปริมาณ การตรวจลงตรามาเป็นอันดับต้น ได้แก่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเซี่ยงไฮ้ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครเฉิงตู พบว่ามีระบบการตรวจลงตราจะไม่ค่อยแตกต่างจาก สถานเอกอัครราชทูตฯ มีเพียงจำนวนบุคลากรและระยะเวลาในการดำเนินการต่างกันเพียงเล็กน้อย เท่านั้น และสถานกงสุลใหญ่ต่างเห็นด้วยที่จะมีการจัดทำระบบ E-Visa ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบโดยใช้ เทคโนโลยีเข้ามาช่วย การยื่นใบสมัครออนไลน์ โดยผู้สมัครไม่ต้องเดินทางมายื่นคำร้องด้วยตนเองรวมไปถึง พัฒนาเป็นระบบการออก QR Code/Barcode ที่ผู้ร้องสามารถพิมพ์ออกมาใช้แสดงแก่เจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมือง และการจัดทำระบบฐานข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดการตรวจลงตรา/หมายเลข ตรวจลงตรา วันเดินทางเข้าออก การปฏิเสธการตรวจลงตรา รวมทั้งรายชื่อบุคคลต้องห้าม (Blacklist) ที่เชื่อมต่อกันระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกกับกระทรวงฯ และ กับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบัน ยังไม่มีระบบเช่นนี้

นอกจากนี้ เมื่อทำการศึกษาเทียบกับระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ กับสถานเอกอัครราชทูตในกรุงปักกิ่ง ได้แก่ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น พบว่าสถานเอกอัครราชทูตเหล่านี้ มีระบบการยื่นขอรับการตรวจลงตรา สำหรับชาวจีน ผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับการคัดเลือก เช่นเดียวกับไทย และเป็นการตรวจลงตราแบบการติดแผ่นปะตรวจลงตราเช่นเดียวกัน แต่ไม่มี ข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่กงสุลต้องลงลายมือชื่อหรือประทับตราลายเซ็นเหมือนกับไทย ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตเหล่านี้ มีเจ้าหน้าที่กงสุลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมากกว่าสถานเอกอัครราชทูตไทย และในส่วนของเกาหลีใต้ ได้มีการยกเว้นการขอรับการตรวจลงตราสำหรับชาวจีนที่เดินทางไปเกาะเจจู เพื่อการท่องเที่ยว หรือชาวจีนที่ได้รับการตรวจลงตราจากประเทศ 30 แห่งในยุโรป ที่ประสงค์จะเดินทางผ่าน เกาหลีใต้ ซึ่งในส่วนนี้ ย่อมช่วยแบ่งเบาทำให้จำนวนผู้ขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูต เกาหลีใต้ในกรุงปักกิ่งน้อยลง

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา และจากประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการกงสุล เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็น มืออาชีพในการให้บริการ อำนวยความสะดวกแก่ผู้ขอรับการตรวจลงตราเพื่อส่งเสริม การท่องเที่ยวไทย ขณะเดียวกัน ยังมีประเด็นด้านความมั่นคงที่จะต้องคำนึงถึงระบบการรักษา ความปลอดภัยในการคัดกรองผู้เดินทางเข้าประเทศ ดังนั้น กระทรวงฯ อาจพิจารณาดำเนินการใน ประเด็น ดังนี้

4.2.1 การยกเลิกแนวปฏิบัติให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจสันติบาลและสำนักข่าวกรองแห่งชาติ แจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับการตรวจลงตรา

ในทางทฤษฎีมาตรการนี้ เป็นแนวคิดที่ดีสำหรับให้หน่วยงานความมั่นคง ใช้เพื่อติดตามพฤติกรรมต่อไป แต่ในทางปฏิบัติ การแจ้งรายชื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ เป็นภาระด้านเอกสารและเวลาดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล ที่จะต้องส่งข้อมูลเอกสารไปยังหน่วยงานในส่วนของสถานเอกอัครราชทูตฯ หากจะต้องจัดพิมพ์รายงานดังกล่าว หากมีผู้ยื่นขอรับการตรวจลงตรา 3,000 ราย จะต้องพิมพ์รายชื่อไม่ต่ำกว่า 100 หน้า และถ้าหากจะต้องจัดส่งให้หน่วยงานความมั่นคงแล้ว จะต้องทำ 3-4 ชุด ต่อวัน และส่งลงเมล์ทางการทูตเพื่อส่งต่อให้หน่วยงานดังกล่าวทุกสัปดาห์ ซึ่งในทางปฏิบัติ หน่วยงานความมั่นคงเหล่านี้ไม่น่าจะมีเวลาที่จะมาตรวจสอบรายชื่อที่เป็นจำนวนมากได้ และระบบการส่งพิมพ์รายชื่อรวมของ Visa System 2.05 ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถส่งพิมพ์รายละเอียดได้อย่างสมบูรณ์

ในการนี้ หากยกเลิกแนวปฏิบัติข้างต้น กระทรวงฯ ควรจัดทำศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา (Visa Data Center) มาใช้ เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงฯ และหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีรายละเอียดตามข้อ 4.2.3 (1) ก็จะช่วยส่งข้อมูลการตรวจลงตราแบบออนไลน์จากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ถึงหน่วยงานความมั่นคงเหล่านั้นโดยตรง

4.2.2 การยกเลิกการลงลายมือชื่อ/ตราประทับลายมือชื่อในแผ่นปะตรวจลงตรา

การยกเลิกมาตรการดังกล่าว จะช่วยเพิ่มความรวดเร็วในกระบวนการตรวจลงตรา และลดจำนวนแรงงานที่ใช้ในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริง ตราประทับลายมือชื่อเป็นสิ่งที่สามารถปลอมแปลงได้ไม่ยากนัก รวมทั้งไม่มีข้อกฎหมายใด กำหนดให้ต้องลงลายมือชื่อ/ตราประทับลายมือชื่อ แต่ที่ผ่านมา ถือเป็นแนวทางปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศ ในการป้องกันการปลอมแปลงเท่านั้น ทั้งนี้ กระทรวงฯ เคยมีแนวคิดให้ยกเลิกการลงลายมือชื่อ/ประทับตราลายมือชื่อ และจะพัฒนาแผ่นปะให้ปลอมแปลงได้ยากขึ้น อาทิ การใส่รูปบนแผ่นปะ และพัฒนาการตรวจลงตราแบบออนไลน์ (E-Visa) โดยจะยกเลิกในวันที่ 1 สิงหาคม 2556 (ข้อมูลตามโทรเลขกระทรวงฯ ที่ 0303/ว.409/2556 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2556)⁹ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่มาตรการนี้จะเริ่มใช้ กระทรวงฯ ได้ตรวจพบว่าแผ่นปะตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์สูญหายไป 300 แผ่น และสูญหายระหว่างการขนส่งไปยังสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก อีก 2,000 แผ่น มาตรการนี้จึงถูกยกเลิกไป

ในการนี้ หากมีการพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยที่รัดกุม มีการพัฒนาแผ่นปะตรวจลงตราที่ปลอมแปลงได้ยากขึ้น ก็น่าที่จะพิจารณายกเลิกมาตรการดังกล่าว ซึ่งจากการเปรียบเทียบกับสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในกรุงปักกิ่ง ทั้งสองแห่งไม่ต้องการลงลายมือชื่อ/ประทับตราลายมือชื่อแต่อย่างใด

⁹ รัฐจิพร จิระสวัสดิ์, การบริหารจัดการตรวจลงตราของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี 2554-2556 (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, การอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, 2558), หน้า 19.

4.2.3 การพัฒนาระบบตรวจลงตราโดยใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ ได้แก่

(1) ศูนย์ข้อมูลการตรวจลงตรา (Visa Data Center)

ศูนย์ข้อมูลกลางเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในกระทรวงฯ รวมถึง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ กับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) โดยสามารถทำงานแบบบูรณาการและสื่อสารแบบ 2 way communication โดยมีหลักการ คือ

ก. กระทรวงฯ update รายชื่อ Blacklist จากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สตม. สขช. เข้าสู่ Visa Data Center ซึ่ง สอท./สภ. สามารถ download file เข้าสู่ระบบ Visa System ของ สอท./สภ. เพื่อใช้ในการตรวจลงตราให้กับผู้ยื่นคำร้อง

ข. เมื่อ สอท./สภ./สภ. ตรวจลงตราแล้ว สามารถ upload ข้อมูลการตรวจลงตราเข้าสู่ระบบ Visa Data Center ของกองตรวจลงตราฯ ก่อนจะถูกส่งให้ สตม.

ค. ข้อมูลการออกและเปลี่ยนประเภทตรวจลงตราจาก สตม. จะถูกรวบรวมและส่งมาที่ Visa Data Center เพื่อกระทรวงฯ ใช้ประโยชน์

(2) การตรวจลงตราแบบออนไลน์ (Electronic Visa/E-visa)

ปัจจุบันมีหลายประเทศที่นำระบบ E-Visa มาใช้ อาทิ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ส่วนประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนามโดยนำระบบ E-visa มาให้บริการเฉพาะในส่วน online-application ซึ่งผู้ศึกษา เห็นด้วยหากไทยจะนำระบบ E-visa มาใช้ โดยสามารถแบ่งกลุ่มบุคคลขอรับการตรวจลงตราเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ก. บุคคลจากประเทศที่ไม่มีความเสี่ยง สามารถกรอกข้อมูล ขอรับการตรวจลงตรา online โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมายังสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ โดยเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย ระบบจะเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลว่าได้รับการอนุมัติการตรวจลงตราแล้วหรือไม่

ข. บุคคลจากประเทศที่มีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ อาจต้องกรอกข้อมูลทางเว็บไซต์ และมีการตรวจลงตราโดยใช้แผ่นปะตรวจลงตราควบคู่กัน

ค. บุคคลจากประเทศที่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคง จำเป็นต้องเดินทางไปยังสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ เพื่อทำการถ่ายรูป กรอกประวัติ ตรวจสอบลายนิ้วมือเพื่อเก็บฐานข้อมูล และทำการตรวจสอบกับหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ก่อนจะทำการตรวจลงตราให้โดยใช้ระบบ E-visa และแผ่นปะตรวจลงตราพร้อมกัน

ในกรณีชาวจีน น่าจะนำระบบ online-application มาใช้โดยการกรอกข้อมูลผ่านเว็บไซต์และเช็คข้อมูลเบื้องต้นเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจสอบเอกสารข้อมูล แต่การตรวจลงตราน่าจะยังคงใช้การปิดแผ่นปะตรวจลงตราที่เล่มหนังสือเดินทางที่ยื่นโดยบริษัทนำเที่ยวที่ได้รับอนุญาต เข้าข่ายข้อ (2) ข. ข้างต้น ในขณะที่บุคคลชาวจีนอยู่กร์ อาจจะต้องดำเนินการตามข้อ (2) ค.

(3) กำหนดให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้องการตรวจลงตรา (Visa Application Outsourcing-VAO)

การกำหนดให้บริษัทเอกชนเป็นตัวแทนรับคำร้องขอรับการตรวจลงตราแทนสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ (Front office) แต่อำนาจในการอนุมัติการตรวจลงตรายังอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ (Back Office) VAO จะช่วยแบ่งเบาภาระการตรวจลงตรา แก้ไขข้อจำกัดด้านสถานที่ ลดความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่กงสุล การรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ และสถานที่ มีการจัดเก็บคำร้องด้วยระบบ electronic และช่วยป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

อนึ่ง ในกรณีของการจัดจ้าง VAO ซึ่งจะทำหน้าที่เป็น Front Office รับคำร้องตรวจสอบเอกสาร ซึ่งควรจะรวมถึงพิสูจน์เอกสารจริง/เท็จ แต่หน้าที่ Back Office ซึ่งดำเนินการโดยสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ นั้น ต้องแน่ใจได้ว่า บริษัทตัวแทนดังกล่าว ได้ปฏิบัติหน้าที่มากกว่าระบบของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปัจจุบัน เช่น VAO ควรจะดำเนินการพิสูจน์เอกสารการรับคำร้องผ่านระบบ online การจัดเก็บเอกสาร และสามารถส่งข้อมูลเพื่อเช็คสถานะของผู้ร้องเป็นต้น นอกจากนี้ กระทรวงฯ ยังจำเป็นต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ และบุคลากรในการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เนื่องจากงาน Back Office ยังคงดำเนินการโดยสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่

สุดท้ายนี้ หากเมื่อระบบการตรวจลงตรา มีการพัฒนานำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ดังข้อ 4.2.3 แล้ว น่าจะส่งผลให้ระบบการตรวจลงตรามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนอาจจะทำให้ระยะเวลาการตรวจลงตรารวดเร็วขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ปัจจุบัน การตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวใช้เวลาทำการ 2 วันทำการ ดังนั้น กระทรวงฯ อาจประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขระเบียบปรับค่าธรรมเนียมบริการการตรวจลงตราแบบเร่งด่วนสำหรับการบริการแบบเร่งด่วน 1 วันทำการ ดังที่มีสถานเอกอัครราชทูตในกรุงปักกิ่ง เช่น เกาหลีใต้ ได้นำระบบนี้มาใช้ หรือการที่สถานเอกอัครราชทูตจีนประจำประเทศไทย ก็มีการคิดบริการแบบเร่งด่วนเช่นกัน ซึ่ง นับเป็นการเพิ่มการจัดเก็บรายได้เข้าแผ่นดินมากขึ้นด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. องค์การและการจัดการ O&M : Organization and Management. กรุงเทพฯ: ไคมอน อิน บิสเนส เวิร์ล, 2545.

บทความ/สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ก้องภพ ภูสุวรรณ. ปรับเชิงรุก ปลุกเชิงรับ จับกระแสนักท่องเที่ยวจีน. FAO FOCUSED AND QUICK. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ISSUE 89 June 2014): 1-9.

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php> [20 พฤษภาคม 2559].

ธัญชัย สิงห์มัตย์. DBA : การคิดเชิงเปรียบเทียบ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/post/500905> [5 มิถุนายน 2559].

ไทยพับลิก้า. The China Wave คลื่นจีนบุกไทย (1) : เกือบ 8 ล้านคน/ปี-5 แหล่งท่องเที่ยวยอดนิยม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2016/04/the-china-wave-1/> [30 พฤษภาคม 2559].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตัวอย่างตารางการแบ่งงานของฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูตฯ

ตารางการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง

ลำดับที่	ชื่อ	ตำแหน่ง	วันเข้ารับหน้าที่	ความรับผิดชอบ
1.	นางสาวกุนทีนี้ อักษรวงศ์	อัครราชทูตที่ปรึกษาและหัวหน้าฝ่ายกงสุล	มี.ค. 2556	- งานบริหารสำนักงานกงสุล - งานการตรวจลงตรา - งานดูแลนักโทษ - งานทะเบียนราษฎร - งานหนังสือเดินทาง - งานเลือกตั้ง - งานนิติกรณ์
2.	นายตจสาร ทรัพย์หิรัญ	เลขานุการเอก	มี.ค. 2557	- งานคุ้มครองคนไทย - งานบัตรประชาชน
3.	นางสาวสุทิตี จาตุรงค์ศรีมี (มีใบอนุญาตห้องทำงานใหญ่) (มีใบอนุญาตตู้เซฟ)	เสมียน (ประจำ)	ส.ค. 2556	- ดูแลนักโทษ - ประสานงานการไต่สวนตัวนักโทษกลับไทย - ดูแลจัดทำบันทึกการตรวจลงตรา สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ ณ ประเทศมองโกเลีย - ตรวจยอดใบรับเงินธนาคาร กับจำนวนหนังสือเดินทางที่สแกนรายวัน - จัดทำรายงานการตรวจลงตรารายวันส่งให้เจ้าหน้าที่คลัง - ตารางและบันทึกคำตอบแทนอาสาสมัครลูกจ้างครึ่งวัน - ตรวจเอกสารบริษัททัวร์ที่ยื่นขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว - จัดเก็บตราประทับ
4.	นางสาวเกา เจิง เจีย (มีใบอนุญาตห้องทำงานใหญ่)	เสมียน (ประจำ)	ส.ค. 2556	- รับเอกสารการตรวจรับลงตราประเภทท่องเที่ยวจากบริษัททัวร์/ตรวจเช็คข้อมูลก่อนสแกน - สแกนหนังสือเดินทาง - พิมพ์สติ๊กเกอร์ - ออกประกาศวันหยุดของฝ่ายกงสุล

ลำดับที่	ชื่อ	ตำแหน่ง	วันเข้ารับหน้าที่	ความรับผิดชอบ
				- ปรับปรุง blacklist ทุกเดือน - แพลเอกสารจีน-ไทย - ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์
5.	นางสาวจ้าว หยิ๊ง	เสมียน (ประจำ)	พ.ย. 2556	- รับเอกสารการตรวจลงตรา (บุคคล) - พิมพ์ตารางเวลาเข้าออกทำงาน - จัดส่งค่าทำงานล่วงเวลา - ส่งเอกสารการยื่นขอตรวจลงตรา (บุคคล) ให้หัวหน้าฝ่ายกงสุล - ส่งเอกสารที่ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์ (บุคคล) ให้หัวหน้าฝ่ายกงสุล - ดูแลการลงทะเบียนนิ้วมือ ประตูห้องสแกนแผ่นปะสติ๊กเกอร์ - ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์ - ประสานงานเรื่องการดูแลนักโทษ (กับกระทรวงยุติธรรม)
6.	นางสาวจาง จื่อ เย่อ (มีใบอนุญาตทำงานใหญ่)	เสมียน (จ้างเหมา)	พ.ย. 2556	- รับเอกสารการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวจากบริษัททัวร์ / ตรวจเช็คข้อมูลก่อนสแกน - งานตรวจลงตราบุคคลสัญชาติเกาหลีเหนือ - ทำบันทึกการตรวจลงตราบุคคลสัญชาติเกาหลีเหนือ - สแกนหนังสือเดินทาง - พิมพ์ใบเสร็จ - งานนิติกรณ์รับรองลายมือชื่อ กต. จีน - ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์ - ตอบคำถามทางอีเมลเกี่ยวกับการตรวจลงตรา
7.	นางสาวฐาปนีย์ สุทธิไชยสรกุล	เสมียน (จ้างเหมา)	เม.ย. 2557	- รับเอกสารการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวจากบริษัททัวร์ / ตรวจเช็คข้อมูลก่อนสแกน

ลำดับที่	ชื่อ	ตำแหน่ง	วันเข้ารับหน้าที่	ความรับผิดชอบ
				- สแกนหนังสือเดินทาง - จัดทำโทรเลขบุคคลสัญชาติที่มีการตรวจลงตราแบบพิเศษและเกาหลีเหนือ - ทำบันทึกส่งชื่อ/ คำสั่งแต่งตั้งคกก. และตรวจรับ - จัดบันทึกการประชุมฝ่ายกงสุล - งานเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร - งานนิติกรณ์ (ไทย) - ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์ - ตอบคำถามทางอีเมลเกี่ยวกับการตรวจลงตรา
8.	นางสาวสุภาพ สุขอินทร์	เสมียน (จ้างเหมา)	ธ.ค. 2556	- งานเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร - รับเอกสารการตรวจลงตรา (บุคคล) - รายงานดัชนีมลพิษทางอากาศ - จัดทำโทรเลขแผ่นปะสติ๊กเกอร์ที่ชำรุด - ตอบคำถามทางอีเมลเกี่ยวกับการตรวจลงตรา
9.	นายทวี ทัดเทียม	เสมียน (จ้างเหมา)	พ.ย. 2556	- รับ-ส่งเอกสารจากสถานเอกอัครราชทูตฯ - คืนเล่มหนังสือเดินทางให้กับบริษัททัวร์ - ประทับตราหนังสือเดินทาง - จัดเก็บเอกสารการตรวจลงตรา - ทำบันทึกยอดเอกสารการตรวจลงตรา - จัดซื้อน้ำดื่มสำนักงาน - เปิด/ ปิด ประตูห้องทำงานใหญ่

หมายเหตุ: อาสาสมัคร นร. ไทย 1. ติดแผ่นปะสติ๊กเกอร์ 2. ประทับตราแผ่นปะสติ๊กเกอร์ 3. จัดเก็บเอกสาร 4. ช่วยคืน นสดท.(ทัวร์)

สถานะ ณ พ.ค. 2557

ภาคผนวก ข
ตัวอย่างใบเบิกแผ่นปะตรวจลงตราแบบเก่า

ทะเบียนคุมสติ๊กเกอร์

วคป.	เลขสติ๊กเกอร์	ผู้เบิก	ผู้ควบคุมการเบิก
9/01/2014	736001 - 738000	อ.ลั	ก.ลั
	738001 - 740000		
	740001 - 742000		
	742001 - 744000		
13/01/2014	744001 - 746000	อ.ลั	ก.ลั
	746001 - 748000		
	748001 - 750000		
	750001 - 752000		
15/01/2014	752001 - 754000	อ.ลั	ก.ลั
	754001 - 756000		
	756001 - 758000		
	758001 - 760000		
17/01/2014	760001 - 762000	อ.ลั	ก.ลั
	762001 - 764000		
	764001 - 766000		
	766001 - 768000		
21/01/2014	1184001 - 1186000	อ.ลั	ก.ลั
	1186001 - 1188000		
	1188001 - 1190000		
	1190001 - 1192000		
22/01/2014	1192001 - 1194000	อ.ลั	ก.ลั
	1194001 - 1196000		
	1196001 - 1198000		
	1198001 - 1200000		
30/01/2014	1200001 - 1202000	ying	ก.ลั
	1202001 - 1204000		
	1204001 - 1206000		
	1206001 - 1208000		

ภาคผนวก ค

ตัวอย่างใบเบิกแผ่นปะตรวจลงตรารายวัน

ตารางการใช้สต็อกเกอร์

วันที่	สัปดาห์	หมายเลขกล่อง	ลายมือ ผู้รับผิดชอบ	หมายเลขเริ่มต้น	หมายเลขสุดท้าย	จำนวน สต็อกเกอร์ รายวัน	จำนวน สต็อกเกอร์ ที่ยกเลิก	จำนวนสต็อกเกอร์ ทั้งหมดที่ส่งพิมพ์	เลขที่ติดป้าย	ลายเซ็นผู้คุมงาน
19-Feb-14	Wed	623-624	ซซ	B1245568	B1247291	1720	4	1724	B1246683- B1246886	1 ก.ค. 97
20-Feb-14	Thu	624-605	ซซ	B1247292	B1208534	1243	0	1243	—	1 ก.ค. 97
21-Feb-14	Fri	605	ซซ	B1208535	B1209533	999	0	999	—	1 ก.ค. 97
24-Feb-14	Mon	605-606	ซซ	B1208534	B1211161	1614	14	1628	B1210049- B1210062	1 ก.ค. 97
25-Feb-14	Tue	606-607	ซซ	B1211162	B1212792	1631	0	1631	—	1 ก.ค. 97
26-Feb-14	Wed	607-608	ซซ	B1212793	B1214502	1710	0	1710	—	1 ก.ค. 97
27-Feb-14	Thu	608	ซซ	B1214503	B1215829	1327	0	1327	—	1 ก.ค. 97
28-Feb-14	Fri	608-609	ซซ	B1215830	B1217154	1325	0	1325	—	1 ก.ค. 97
03-Mar-14	Mon	609-610	ซซ	B1217155	B1218831	1677	0	1677	—	1 ก.ค. 97
04-Mar-14	Tue	610-611	ซซ	B1218832	B1221034	2202	1	2203	scan 97 B1220855	1 ก.ค. 97
05-Mar-14	Wed	611-612	ซซ	B1221035	B1223043	2009	0	2009	—	1 ก.ค. 97
06-Mar-14	Thu	612-605	ซซ	B1223044 B1224000	B1248001 B1248555	1519	3	1522	B1223471 B1223472	1 ก.ค. 97

B1248386/

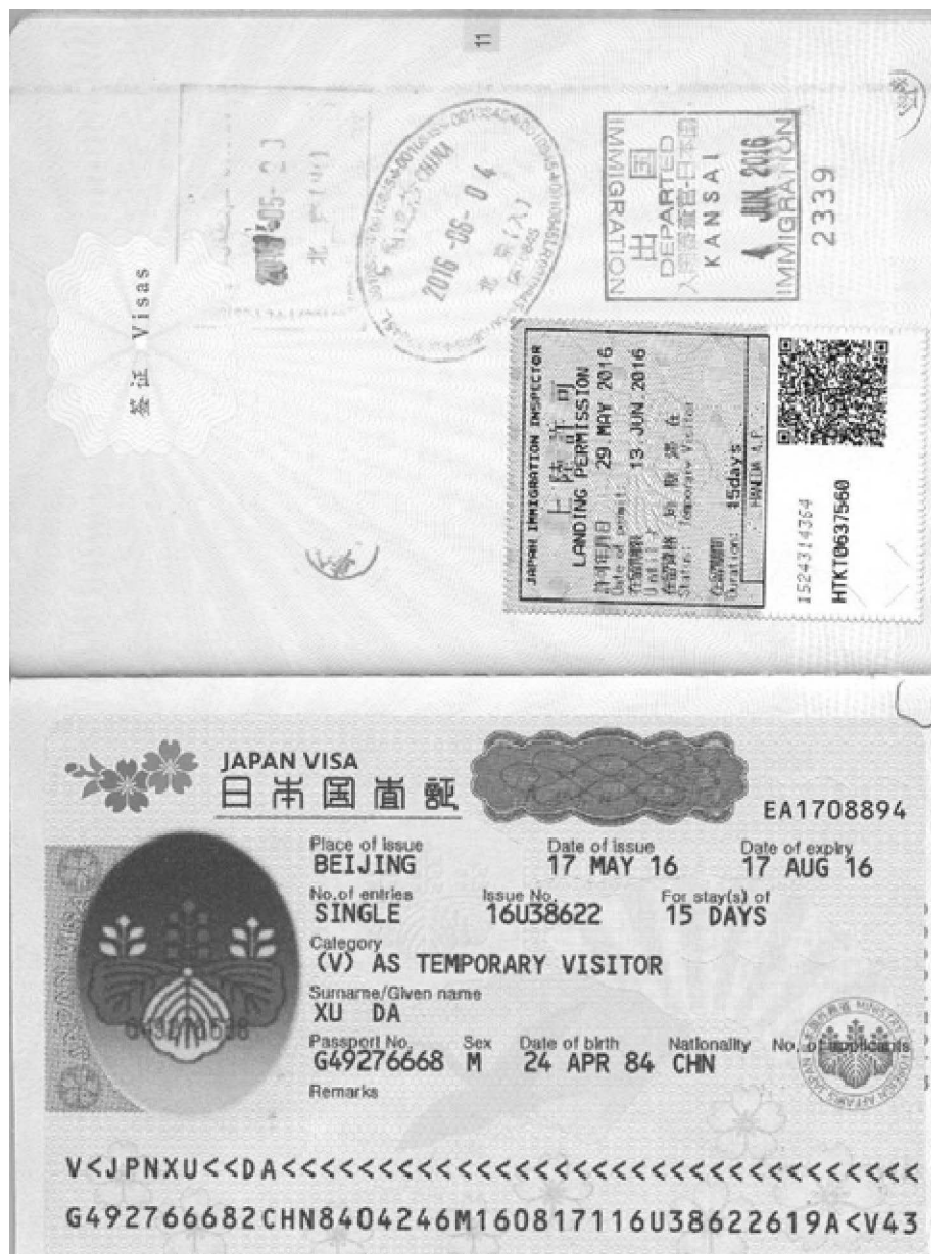
ภาคผนวก ง

ตัวอย่างแผนปะตรวจลงตราของไทย สาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น

ตัวอย่างแผ่นปะตรวจลงตราของไทย







ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางสาวกุนที อักษรวงศ์

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
(เกียรตินิยม เหรียญทอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโทการศึกษาด้านการต่างประเทศ สาขาการศึกษาด้านการ
พัฒนา มหาวิทยาลัยโอไฮโอ ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2537 –2540

เลขานุการตรี กรมอาชญากรรม

พ.ศ. 2541 –2543

เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี

พ.ศ. 2544 –2545

เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี

พ.ศ. 2546 –2547

เลขานุการเอก กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

พ.ศ. 2547 –2550

เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา

พ.ศ. 2551 –2552

เลขานุการเอก กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้

พ.ศ. 2552 –2553

ที่ปรึกษา กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้

พ.ศ. 2553 –2554

หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว นครราชสีมา

พ.ศ. 2554 –2556

รักษาการผู้อำนวยการ กองลาดินอเมริกา

กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้

พ.ศ. 2556

ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง

พ.ศ. 2556–ปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง

ตำแหน่งปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง