



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง
(กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด)

จัดทำโดย นายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์
รหัส 9028

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการในการตรวจลงตราเพื่อคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง
(กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด)

จัดทำโดย นายสุรเชษฐ์ บุญอินนท์
รหัส 9028

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ธฤต จรุงวัฒน์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต สุรพงษ์ ชัยนาม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันสพรประสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต ได้ประสบกับปัญหาที่ชาวปากีสถานส่วนหนึ่งที่ประสงค์จะเดินทางไปประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นิยมแนบเอกสารและหลักฐานปลอมกับแบบคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตรา เพื่อให้สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ ชาวปากีสถานบางส่วนอาจจะใช้วิธีแต่งงานกับหญิงไทยเพื่อให้ได้รับสิทธิในการขอวีซ่าเพื่อติดตามครอบครัวและมาอาศัยอยู่ในประเทศไทย เมื่อบุคคลเหล่านี้สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้แล้วส่วนใหญ่ก็มักจะไม่ได้เดินทางกลับประเทศของตน แต่มักจะลักลอบอยู่ต่อและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบทำงาน หรือการขอสถานะผู้ลี้ภัยเพื่อไปอยู่อาศัยในประเทศที่สาม ส่วนหนึ่งก็ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน รวมทั้งปัญหาการถูกกีดกันโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสในการทำงานในประเทศของตนเองเนื่องจากเหตุผลทางด้านการศึกษา เช่น ชาวปากีสถานที่นับถือศาสนาคริสต์ และอามาดียะห์ (มุสลิม Ahmadiya) เป็นต้น และในปัจจุบันคาดว่ายังคงมีชาวปากีสถานจำนวนไม่น้อยที่ยังคงหลบอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

จากผลการศึกษาดำเนินการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในช่วงระยะเวลาที่ผู้เขียนทำการศึกษาว่า จะมีมาตรการใดในการตรวจลงตราที่จะสามารถตรวจสอบ คัดกรอง กั้นกรอง และสกัดกั้นบุคคลกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ไม่ให้เดินทางเข้าประเทศไทยได้ และทำให้ได้พบว่ามีสภาพปัญหาไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เฉพาะในขั้นตอนและวิธีการทำงานเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาทั้งในเรื่องของการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ขาดการนำเอาเทคโนโลยีและความรู้สมัยใหม่เข้ามาปรับใช้ในการทำงาน รวมทั้งขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่สามารถจะแก้ปัญหาทั้งหมดได้เพียงลำพังผู้เดียว แต่ต้องได้รับความสนับสนุนทางด้านนโยบายจากกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในด้านการขอความสนับสนุนด้านงบประมาณและการขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความสนับสนุนและความร่วมมือในการบูรณาการการทำงานร่วมกันอีกด้วย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ซึ่งจัดขึ้นโดยสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ และสำเร็จลงได้ด้วยความสะดวกและคำแนะนำของคณะอาจารย์ที่ปรึกษา อันประกอบด้วย เอกอัครราชทูต ธฤต จรุงวัฒน์ เอกอัครราชทูต สุรพงษ์ ชัยนาม และรองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์

ผู้ศึกษาขอขอบคุณท่านเอกอัครราชทูต สุชาติ เลียงแสงทอง ที่ให้ความกรุณาอนุมัติให้ผู้เขียนได้เข้าร่วมการฝึกอบรม พร้อมทั้งได้กรุณาให้คำแนะนำเรื่องหัวข้อการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ คุณธม เพ็ชรภักดีพงษ์ เลขานุการโท นายอนันต์ หวันเต๊ะ และนาย Andrew Neseem เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ น.ส.กุลแก้ว กอวัฒนาวรานนท์ นักการทูตปฏิบัติการ กรมองค์การระหว่างประเทศ นาย Guy Egginton เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่ด้านตรวจคนเข้าเมือง) และ นาย Khalid Saadat เจ้าหน้าที่สถานทูตออสเตรเลีย นาย Sayed Nauzer Idid Dato' SY. Yusoff Idid เลขานุการเอก สถานทูตมาเลเซีย นาย Aung Thu Soe เลขานุการเอก สถานทูตเมียนมา และนาย Kim Jinwook อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานทูตเกาหลี ประจำประเทศปากีสถาน รวมทั้งที่ให้ความสนับสนุนด้านข้อมูลที่เป็นในการทำรายงานฉบับนี้

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังต้องขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ นักศึกษาในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่น 9 ทุกท่าน ที่คอยให้กำลังใจในการทำรายงาน รวมถึงท่านผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สถาบันเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่ผู้เขียนต้องขอขอบคุณและขอชื่นชมในความเป็นมืออาชีพและอยู่เบื้องหลังของความสำเร็จในครั้งนี้เป็นอย่างสูง

สุรเชษฐ์ บุญอินันท์
สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการศึกษา	2
1.3 สมมุติฐานของคำถามการศึกษา	2
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
1.7 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 หลักการบริหารงาน 4 M	4
2.2 ระเบียบและแนวทางในการตรวจลงตรา	4
2.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการตรวจลงตรา	5
2.4 การตรวจลงตรารคนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ	6
2.5 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทย	6
2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
บทที่ 3 ผลการศึกษา	8
3.1 ผลการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด	8
3.2 การสำรวจข้อมูลการตรวจลงตราของสถานทูตประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน และประเทศอื่น ๆ	16
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	18
4.1 แนวทางการปรับปรุงการดำเนินมาตรฐานตรวจลงตราเพื่อตรวจสอบสกัดกั้น และกั้นกรอง บุคคลผู้ไม่หวังดี หรือบุคคลกลุ่มเสี่ยงไม่ได้รับวีซ่าเข้า ประเทศไทย	18
4.2 การขัดกันขออนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทยกับนโยบายการตรวจลง ตราเพื่อสกัดกั้นบุคคลกลุ่มเสี่ยง	24
4.3 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายต่อกระทรวงฯ	24
บรรณานุกรม	26
ประวัติผู้เขียน	27

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ข้อมูลสถิติการตรวจลงตราสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด	9
ตารางที่ 2	สถิติตัวเลขการขึ้นบัญชีบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงอิสลามาบัด	9

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต ได้ประสบกับปัญหาที่ชาวปากีสถานส่วนหนึ่งที่ประสงค์จะเดินทางไปประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นิยมใช้เอกสารและหลักฐานปลอม เช่น หนังสือรับรองของหน่วยงาน บัญชีธนาคาร เอกสารยืนยันการสำรองตั๋วเครื่องบิน และเอกสารการสำรองห้องพัก เพื่อนำมาแนบแบบคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตรา เพื่อให้ผ่านกฎเกณฑ์ที่กำหนด และได้รับการตรวจลงตราและสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ ชาวปากีสถานบางส่วนอาจจะใช้วิธีแต่งงานกับหญิงไทยเพื่อให้ได้รับสิทธิในการขอวีซ่าเพื่อติดตามครอบครัวและมาอาศัยอยู่ในประเทศไทย เมื่อบุคคลเหล่านี้สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้แล้วส่วนใหญ่ก็มักจะไม่เดินทางกลับประเทศของตน แต่มักจะลักลอบอยู่ต่อและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบทำงาน หรือการขอสถานะผู้ลี้ภัยเพื่อไปอยู่อาศัยในประเทศที่สาม ส่วนหนึ่งก็ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน รวมทั้งปัญหาการถูกกีดกันโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสในการทำงานในประเทศของตนเองเนื่องจากเหตุผลทางด้านการศึกษา เช่น ชาวปากีสถานที่นับถือศาสนาคริสต์และอามาดียะห์ (มุสลิม Ahmadiya) เป็นต้น

ในปัจจุบันคาดว่า น่าจะมีชาวปากีสถานจำนวนไม่น้อยที่ยังคงหลบอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย และจากการตรวจสอบข้อมูลสถิติตัวเลขอย่างเป็นทางการจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำให้ทราบว่า ขณะนี้ยังคงมีชาวปากีสถานจำนวนประมาณ 300 คน¹ ที่ตกเป็นผู้ต้องหา ในคดีหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) และผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ของ UNHCR ที่อยู่ในความควบคุมของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของ UNHCR ทำให้ทราบข้อมูลตัวเลขสถานะล่าสุดว่า มีชาวปากีสถานที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) จำนวนทั้งสิ้น 1,988 คน และชาวปากีสถานที่มีสถานะเป็นผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,801 คน²

ในอนาคต ชาวปากีสถานกลุ่มนี้จะมีโอกาสน้อยลงที่จะได้รับการคัดเลือกไปอยู่ในประเทศที่สาม เนื่องจากในระยะหลัง ประเทศต่าง ๆ ในแถบยุโรปและอเมริกาเริ่มที่จะปฏิเสธที่จะให้การต้อนรับชาวปากีสถานเดินทางเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศของตนอีก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่มีข่าวว่าชาวปากีสถานที่อาศัยอยู่ในประเทศแถบยุโรปและอเมริกา รวมทั้งในซาอุดีอาระเบียได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อคดีอาชญากรรมและสร้างปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการก่อการร้ายในหลายประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ ชาวปากีสถานบางส่วนที่เดินทางเข้าประเทศไทย ยังอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด การก่อคดีต่าง ๆ รวมถึงการเข้ามาซ่อนตัวเพื่อหลบหนีคดีอาชญากรรม

¹ ข้อมูลจากกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

² ข้อมูลสถิติตัวเลขที่กรมองค์การระหว่างประเทศได้รับรายงานจาก UNHCR ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560

ต่าง ๆ ซึ่งได้สร้างปัญหาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยอีกด้วย

1.2 คำถามในการศึกษา

สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องมีมาตรการในการตรวจลงตราอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ คัดกรอง กลั่นกรองและสกัดกั้นไม่ให้บุคคลผู้ไม่หวังดี/บุคคลกลุ่มเสี่ยงชาวปาकिสถานหรือ ชาวต่างชาติอื่น ๆ ไม่ให้ได้รับการตรวจลงตราเพื่อเข้าประเทศไทยได้

1.3 สมมุติฐานของคำถามการศึกษา

สถานเอกอัครราชทูตฯ จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจลงตราได้โดยการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการทำงานเพื่อให้สามารถตรวจสอบ คัดกรอง กลั่นกรอง และสกัดกั้นไม่ให้บุคคลผู้ไม่หวังดี/บุคคลกลุ่มเสี่ยง ไม่ให้ได้รับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทยได้

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.4.1 เพื่อให้ทราบถึงเทคนิคและรูปแบบ รวมทั้งวิธีการในการใช้หลักฐานและเอกสารปลอมในการขอรับการตรวจลงตรา

1.4.2 เพื่อวิเคราะห์ และแสวงหามาตรการและวิธีการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ คัดกรอง กลั่นกรองและสกัดกั้นชาวปาकिสถาน และ/หรือ ชาวต่างชาติอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝงไม่ให้เดินทางเข้าประเทศไทย

1.4.3 เพื่อเสนอแนะรูปแบบและมาตรการในการตรวจสอบ คัดกรอง กลั่นกรองและสกัดกั้นชาวต่างชาติที่ไม่หวังดี/บุคคลกลุ่มเสี่ยงดังกล่าว ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศที่ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันนำไปปรับใช้เป็นมาตรการในการตรวจลงตราต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เนื่องจากผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลงานด้านการตรวจลงตราในช่วงตั้งแต่วันที่เดือนสิงหาคม 2559 ถึงเดือนมีนาคม 2560 ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้กำหนดช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่จะทำการศึกษาประเด็นปัญหาในเรื่องนี้

ผู้เขียนจะใช้วิธีการศึกษาจากระเบียบและขั้นตอนรวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติในการตรวจลงตราและการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานประกอบคำร้องการขอรับการตรวจลงตราที่ผู้ร้องได้ยื่นไว้ต่อสถานเอกอัครราชทูต การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาแนวทางการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารคำร้องการขอรับการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในเมืองอิสลามาบัด ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน รวมทั้งผลงานการศึกษา วิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องที่อาจจะเป็นประโยชน์ในการนำมาปรับใช้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.5.1 เพื่อที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต จะได้มีมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติในการตรวจลงตราบุคคลกลุ่มเสี่ยงด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

1.5.2 สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่มีสภาพปัญหาและสถานการณ์ในด้านการตรวจลงตราที่คล้ายคลึงกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต อาจจะพิจารณานำแนวทางและผลการศึกษาดังกล่าวไปปรับใช้แก้ไขปัญหาต่อไป

1.5.3 กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทยจะได้รับทราบข้อมูลสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้จัดเตรียมมาตรการและแนวทางรองรับในประเทศไทยเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

“การตรวจลงตรา” (Visa) หมายถึง การประทับตราหรือข้อความในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางคนต่างด้าว โดยเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อแสดงว่าผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนัก เดินทางผ่าน และเดินทางออกจากราชอาณาจักร³

³ กระทรวงการต่างประเทศ, คำศัพท์-คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ (สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 2556), หน้า 251.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะขอนำแนวคิดและทฤษฎีที่เห็นว่า พอนำมาปรับใช้เป็นกรอบในการศึกษาและค้นคว้าแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้มีระบบการตรวจสอบและคัดกรองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้นำเอาระเบียบในด้าน การตรวจลงตราของกระทรวงฯ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอนำเอาวรรณกรรมที่เห็นว่า มีลักษณะของปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่ใกล้เคียงกับที่ผู้เขียนต้องการจะศึกษามาพิจารณาเทียบเคียงเพื่อเป็นแนวทางในการต่อยอด ผลการศึกษา

2.1 หลักการบริหารงาน 4 M

หลักการบริหารงานแบบ 4 M เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ โดยทั่วไป ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็น 4 ประการ ดังนี้

2.1.1 Man การบริหารกำลังคน จะใช้คนอย่างไรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2.1.2 Money การบริหารเงิน จะจัดสรรเงินอย่างไรให้ใช้จ่ายต้นทุนน้อยที่สุด และให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

2.1.3 Material การบริหารวัสดุในการดำเนินงาน จะทำอย่างไรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด หรือเกิดประโยชน์สูงสุด

2.1.4 Management การจัดการ คือ กระบวนการจัดการบริหารควบคุมเพื่อให้งานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่

เพื่อเป็นการปูพื้นเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงได้สรุประเบียบและแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตรา และการเข้าเมืองมาเพื่อทราบพอสังเขป ดังนี้

2.2 ระเบียบและแนวทางในการตรวจลงตรา

ชาวต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยจะต้องขอรับการตรวจลงตราหรือขอวีซ่า จากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของไทย ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศที่ตนเองมีถิ่นพำนัก หรือ จากสถานเอกอัครราชทูตไทยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลประเทศที่คนต่างชาติดังกล่าวมีถิ่นพำนัก

คนต่างชาติบางสัญชาติสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้โดยไม่ต้องมีวีซ่าหากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ซึ่งมี 2 กลุ่มดังนี้

1) ประเทศที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อการท่องเที่ยวและสามารถพำนักอยู่ในไทยได้ไม่เกิน 30 วัน

2) ประเทศที่มีความตกลงยกเว้นการตรวจลงตรากับประเทศไทย

ชาวต่างชาติบางสัญชาติ สามารถมาขอรับการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองของไทย บางแห่งที่กำหนดไว้เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยได้ (visa on arrival) ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) และพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 15 วัน

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

อายุของวีซ่า (visa validity) อายุของวีซ่าหมายถึงระยะเวลาที่ผู้ได้รับวีซ่าสามารถใช้เดินทางมาประเทศไทยได้ซึ่งเจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นผู้กำหนดอายุของวีซ่าและจะปรากฏอยู่ในวีซ่า สติกเกอร์หรือตราประทับวีซ่าของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่โดยทั่วไปอายุของวีซ่าคือ 3 เดือนนับจากวันที่ออกวีซ่าแต่ในบางกรณีและสำหรับวีซ่าบางประเภทอายุของวีซ่าอาจเป็น 6 เดือน หรือ 1 ปีหรือ 3 ปี

ระยะเวลาพำนัก (period of stay) หมายถึงระยะเวลาที่ผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยได้ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาพำนักเมื่อคนต่างชาติเดินทางมาถึงและจะปรากฏอยู่ในตราประทับขาเข้าระยะเวลาพำนักขึ้นอยู่กับประเภทของวีซ่า เช่น transit visa จะได้รับอนุญาตให้พำนักได้ไม่เกิน 30 วัน tourist visa ไม่เกิน 30 วันหรือ 60 วัน และ non-immigrant visa ไม่เกิน 90 วันหากมีความจำเป็นต้องอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวคนต่างชาติต้องไปยื่นคำร้องขออนุญาตต่อที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยมีอำนาจหน้าที่ในการให้วีซ่าแก่คนต่างชาติเพื่ออนุญาตให้เดินทางมาประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตามการอนุญาตให้เข้าประเทศไทยรวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่จะอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ดังนั้น คนต่างชาติที่ได้รับวีซ่าแล้วบางรายอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศได้หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะหรือพฤติกรรมเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการตรวจลงตรา

การตรวจลงตรา (Visa Issuance) หรือการออกวีซ่าซึ่งมีรูปแบบของการประทับตราการติดแผ่นปะตรวจลงตราบนหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าวหรือการบันทึกข้อมูลในระบบวีซ่าเป็นเครื่องแสดงว่าผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนักเดินทางผ่าน

การตรวจลงตราเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งประกาศและกฎกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 บัญญัติห้ามมิให้คนต่างด้าวเดินทางเข้าราชอาณาจักรหากไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและสมบูรณ์อยู่หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางดังกล่าวจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ

2.4 การตรวจลงตราคนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษ

ปัจจุบันได้มีระเบียบกำหนดสัญชาติของบุคคลที่มีวิธีพิจารณาในการตรวจลงตราเป็นพิเศษหรือเรียกโดยย่อว่า “กลุ่มเสี่ยง” 30 สัญชาติโดยแบ่งตามภูมิภาค โดยบุคคลสัญชาติปากีสถานและอัฟกานิสถานถือเป็นประเทศในกลุ่มเสี่ยงในภูมิภาคเอเชียใต้ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจลงตรา โดยควรจะต้องขอข้อมูลและตรวจสอบรายละเอียดหลักฐานเอกสารประกอบของผู้ร้องให้มากที่สุด

ในกรณีที่ต้องขออนุมัติจากกระทรวงฯ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จะดำเนินการรับคำร้องไว้และรีบทำโทรเลขรายงานให้กระทรวงฯ พิจารณาต่อไป เมื่อกระทรวงฯ ได้รับเรื่องการขอตรวจสอบประวัติและพฤติการณ์จากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่แล้วจะใช้เวลาอย่างน้อย 3 สัปดาห์สำหรับการตรวจสอบฯ กับสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามเมื่อสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ได้ตรวจลงตราให้คนชาติที่มีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษแล้วจะต้องดำเนินการส่งสำเนาคำร้องให้หน่วยงานด้านความมั่นคงพร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบเป็นข้อมูลด้วย

2.5 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย

กฎหมายฉบับแรกได้แก่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 2470 ต่อมาปี พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 โดยมีข้อกำหนดต่าง ๆ คล้ายคลึงกัน เช่นการห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรสยามหากไม่มีเอกสารเดินทางมีโรคประจำตัวบางประเภทไม่มีรายได้หรือเป็นบุคคลที่มีประพฤติไม่เหมาะสม

ปัจจุบัน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้นในระยะแรกหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองได้แก่กองตรวจคนเข้าเมืองกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้ขยายหน่วยงานกองตรวจคนเข้าเมืองเป็นสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการโดยกำหนดอำนาจการตรวจลงตราให้แก่ (1) กระทรวงการต่างประเทศ (2) สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลรวมทั้งสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ไทยในต่างประเทศ และ (3) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่องการประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา) ซึ่งจัดทำโดยนายเสรี มุทธาธาร เมื่อปี 2557 ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจที่ผู้เขียนอาจจะสามารถนำไปปรับใช้ได้ในการศึกษาวิจัยของผู้เขียนได้ในหลายประเด็น เช่น แนวทางการชำระค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราผ่านธนาคาร การเสนอแนะให้นำเอาระบบ e-Visa มาใช้ วิธีการตรวจสอบข้อมูลของผู้ร้องในระบบ online รวมทั้งแนวทางการ outsource ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการรับคำร้องและตรวจสอบเอกสารต้นฉบับพร้อมทั้งดำเนินการจ่ายเล่มวีซ่า โดยไม่ใช้สถานที่ของสถานเอกอัครราชทูต เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในเรื่องการก่อการร้ายเป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาที่ผู้เขียนตั้งใจจะทำการศึกษา

อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาในเรื่องดังกล่าวครอบคลุมในประเด็นที่กว้าง ในขณะที่ผู้เขียนจะทำการศึกษาในประเด็นที่แคบและลงลึกในเรื่องแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ผลการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต

(ช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2559–31 มีนาคม 2560)

จากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีความเป็นอิสระเสรีในการนับถือศาสนา ไม่มีการกีดกันชาวต่างชาติหรือแบ่งแยกผิวสี มีอาหารการกินและทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์ บ้านเมืองมีความสงบสุขและน่าอยู่อาศัย ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ดังนั้น ชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวหรือเข้ามาทำธุรกิจ รวมทั้งเข้ามาอยู่อาศัยจึงมักจะได้รับการต้อนรับและดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดี ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงดึงดูดใจให้ชาวปากีสถานทั้งบรรดานักท่องเที่ยวและนักแสวงโชคต่างพยายามแสวงหากลวิธีต่าง ๆ ในการให้ได้มาซึ่งวีซ่าเพื่อเดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงานและการใช้ชีวิต หรือใช้เป็นฐานในการเดินทางต่อไปในประเทศที่สาม

จากข้อมูลสถิติตัวเลขการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2559–มีนาคม 2560 มีชาวปากีสถานมาขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว (Tourist visa) เป็นจำนวนมากถึงประมาณ 2,000 คน ในแต่ละเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติตัวเลขของผู้ที่มาขอรับการตรวจลงตราประเภทอื่น ๆ รองลงมาเป็นผู้ขอรับการตรวจลงตราประเภทอยู่อาศัยชั่วคราว ซึ่งมีตัวเลขเกือบ 200 คนในแต่ละเดือน โดยตัวเลขผู้มาขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวจะมีเพิ่มมากขึ้นในช่วงเทศกาลท่องเที่ยวและวันหยุดยาวหลายวัน รวมทั้งในช่วงที่โรงเรียนปิดภาคเรียน ประกอบกับชาวปากีสถานนิยมเดินทางไปท่องเที่ยวพร้อมกันเป็นครอบครัวใหญ่ เช่น พ่อ แม่ ลูก หรือแม่กระทั่ง ปู่ ย่า/ตา ยาย ลูก และหลาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ได้ดำเนินมาตรการในการตรวจลงตราตามระเบียบที่เคร่งครัด เช่น การตรวจสอบหลักฐานและเอกสารปลอม การสัมภาษณ์เพื่อตรวจสอบและคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยง หรือผู้ที่มีเจตนาแอบแฝงไม่ได้รับวีซ่าเดินทางเข้าประเทศไทย รวมทั้งการจัดส่งข้อมูลของบุคคลในประเทศกลุ่มเสี่ยง เช่น อัฟกานิสถาน ให้กระทรวงฯ ประสานหน่วยความมั่นคงในการตรวจสอบ ซึ่งก็มีผลทำให้สามารถสกัดกั้นบุคคลกลุ่มเสี่ยง ซึ่งใช้เอกสารและหลักฐานปลอมในการขอรับการตรวจลงตราได้จำนวนหนึ่ง ดังปรากฏตามสถิติข้อมูลตัวเลขการขึ้นบัญชีบุคคลต้องห้ามตาม ตารางที่ 2

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติการตรวจลงตราสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด
(ช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2559–31 มีนาคม 2560)

ประเภทของการตรวจลงตรา							
เดือน	คนอยู่ ชั่วคราว	ท่องเที่ยว	เดินทางผ่าน	ทูต	ราชการ	อัยาศัยไมตรี	รวม
	ราย	ราย	ราย	ราย	ราย	ราย	ราย
ก.ค.	277	2211	55	1	37	13	2594
ส.ค.	339	2245	94	3	29	29	2739
ก.ย.	318	1615	110	3	50	36	2132
ต.ค.	441	1793	99	15	83	40	2471
พ.ย.	301	1934	279	5	70	32	2621
ธ.ค.	242	2223	41	2	30	40	2578
ม.ค.	216	1962	32	10	35	45	2300
ก.พ.	241	2748	75	20	83	49	3216
มี.ค.	190	1790	82	4	31	36	2133
รวม	2565	12021	678	29	299	190	15135

ตารางที่ 2 สถิติตัวเลขการขึ้นบัญชีบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ
กรุงอิสลามาบัด
(ช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2559 ถึง 31 มีนาคม 2560)

เดือน/ปี	จำนวน (ราย)
กรกฎาคม 2559	14
สิงหาคม 2559	2
กันยายน 2559	4
ตุลาคม 2559	15
พฤศจิกายน 2559	3
ธันวาคม 2559	3
มกราคม 2560	9
กุมภาพันธ์ 2560	4
มีนาคม 2560	7

จากข้อมูลสถิติตัวเลขของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและสถิติตัวเลขของ UNHCR ทำให้ทราบว่ามีตั้งแต่เดือนมกราคม 2560 ยังคงมีชาวปากีสถานจำนวนหนึ่ง (เดือนละประมาณ 10 คน)⁴

⁴ ข้อมูลจาก กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ

ที่ยังคงสามารถเชื่อมต่อระบบการตรวจสอบ เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่อง การตั้งถิ่นฐานและ/หรือขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง วิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในมาตรการการตรวจสอบและสกัดกั้นตามแนวทางที่สถาน เอกอัครราชทูตฯ ได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข พอสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

3.1.1 การรับคำร้องและการตรวจสอบเอกสารในขั้นต้น

3.1.1.1 การปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่ที่หน้าเคาน์เตอร์ฝ่ายวีซ่าจะประกาศหมายเลขผู้ที่มาติดต่อ ขอรับการตรวจลงตราตามลำดับของหมายเลขคิวที่ผู้มาขอรับการตรวจลงตราได้รับแจกเมื่อเดินทาง มาถึง (โดยใช้ระบบใครมาก่อนได้ก่อน) จากนั้น เจ้าหน้าที่ที่เคาน์เตอร์จะประกาศหมายเลขเพื่อให้ผู้มา ขอรับการตรวจลงตรายื่นเอกสารคำร้องฯ และเอกสารประกอบต่าง ๆ โดยในขั้นตอนนี้จะยังไม่มีการ ตรวจสอบเอกสารและหลักฐานใด ๆ

3.1.1.2 ปัญหา

โดยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบและ คัดกรองเอกสารและหลักฐานในขั้นตอนการรับเรื่องโดยเจ้าหน้าที่ที่เคาน์เตอร์ จึงอาจทำให้เอกสารคำ ร้องที่มีการแนบหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนหรือมีความไม่เรียบร้อยตั้งแต่แรกนี้อาจมีเป็นจำนวน มาก ต้องผ่านเข้าสู่ขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารโดยละเอียด ซึ่งต้องใช้เวลาในการตรวจสอบมากกว่า ในขั้นตอนอื่น ๆ จึงทำให้เป็นการเพิ่มภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าที่จะต้องดำเนินการตรวจ เอกสารหลักฐานเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

3.1.1.3 แนวทางในการแก้ไข

จัดสรรอัตรากำลังลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งที่บริเวณหน้าเคาน์เตอร์ โดยมี หน้าที่ในการช่วยตรวจสอบและคัดกรองเอกสารในเบื้องต้น และตรวจสอบเอกสารตามรายการ เอกสารที่จะต้องยื่นตรวจสอบตามเงื่อนไขของวีซ่าแต่ละประเภท พร้อมทั้งอาจจะต้องถามคำถามที่ เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่กรอกลงในแบบฟอร์มเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในเบื้องต้น เพื่อจะได้สามารถ ปฏิเสธผู้ยื่นคำร้องที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วนได้ตั้งแต่ต้นทาง เพื่อสกัดกั้น เอกสารที่ไม่สมบูรณ์ไม่ให้เข้ามาหมุนเวียนและเสียเวลาการตรวจสอบอยู่ในระบบซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ จะต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นในการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารในรายละเอียด

3.1.2 การชำระเงิน

3.1.2.1 การปฏิบัติ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องและเอกสารประกอบต่าง ๆ เพื่อขอรับการ ตรวจลงตราจากผู้ร้องฯ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รวบรวมก็จะพิจารณาคำร้องและประเภทวีซ่าที่ผู้ร้องฯ ขอรับการตรวจลงตรา เมื่อพิจารณาเสร็จเจ้าหน้าที่ก็จะส่งคำร้องและเอกสารแนบไปให้ฝ่ายชำระเงิน เพื่อให้ผู้ร้องดำเนินการชำระเงินค่าขอรับการตรวจลงตรา พร้อมทั้งรอรับเอกสารใบเสร็จรับเงินและใบ นัดรับหนังสือเดินทางคืนได้ในทันที

3.1.2.2 ปัญหา

ไม่ค่อยมีปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติในเรื่องการชำระเงิน ยกเว้นกรณี เจ้าหน้าที่ที่เคาน์เตอร์ระบุวีซ่าผิดประเภท และผู้ร้องต้องชำระเงินตามที่เจ้าหน้าที่ระบุ แต่ต่อมาเมื่อ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าตรวจเช็คปรากฏว่าเป็นการพิจารณาให้วีซ่าผิดประเภทซึ่งอาจมีผลทำให้จะต้องมีการยกเลิกวีซ่า และผู้ร้องฯ อาจจะต้องชำระค่าวีซ่าเพิ่มเติมเพื่อขอชดเชยอัตราค่าวีซ่าในส่วนที่ต่างกัน

3.1.2.3 แนวทางการแก้ไข

เนื่องจากข้อผิดพลาดดังกล่าวอาจจะเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ไม่แม่นยำในเรื่องระเบียบ ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจะกระทำได้โดยการจัดประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติที่ยังอาจจะทำให้มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอยู่บ้างเป็นครั้งคราว หรือจัดทำเอกสารรูปภาพหรือข้อความสรุประเบียบแนวทางการปฏิบัติที่สั้นและกระชับติดไว้ในจุดที่ปฏิบัติงาน

3.1.3 การติดสติ๊กเกอร์วีซ่า

3.1.3.1 การปฏิบัติ

หลังจากชำระเงินค่าวีซ่าเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่จะดำเนินการติดสติ๊กเกอร์วีซ่าในหนังสือเดินทางของผู้ร้อง จากนั้นจึงจะแยกกลุ่มของเอกสารคำร้องพร้อมทั้งหลักฐานที่แนบคำร้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบในขั้นที่ 2 ต่อไป

3.1.3.2 ปัญหา

ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในเชิงเทคนิคการพิมพ์ข้อความลงบนตัวสติ๊กเกอร์วีซ่า ที่อาจจะมีข้อความที่ไม่ชัดเจน ซึ่งตามระเบียบเจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าที่ได้รับมอบหมายสามารถจะดำเนินการแก้ไขและเซ็นชื่อกำกับไว้ได้ ยกเว้นกรณีที่มีข้อผิดพลาดมาก หรือสติ๊กเกอร์มีความเสียหาย เจ้าหน้าที่ก็จะต้องทำการยกเลิกวีซ่าที่เสียหายและติดสติ๊กเกอร์ใหม่ พร้อมทั้งมีโทรเลขแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ

3.1.3.3 แนวทางการแก้ไข

ควรจะต้องมีการกำหนดแผนงาน/ระยะเวลาในการตรวจสอบสภาพการใช้งานและมีมาตรการการบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์เครื่องพิมพ์และผ้าหมึกเป็นประจำ และอาจจะมี ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการติดสติ๊กเกอร์วีซ่าให้ไปอยู่ในขั้นตอนสุดท้ายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานจนได้รับการอนุมัติการตรวจลงตราจากเจ้าหน้าที่แล้ว จึงจะดำเนินการติดสติ๊กเกอร์ในขั้นตอนสุดท้าย

3.1.4 การจัดแบ่งกลุ่มของผู้ขอรับการตรวจลงตรา

3.1.4.1 การปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่จะจัดแบ่งคำร้องตามประเภทของเอกสารและหลักฐานของผู้ร้องออกเป็น 4-5 กลุ่ม หลัก ๆ คือ (1) กลุ่มผู้ยื่นหนังสือเดินทางผ่านบริษัทที่ทำหน้าที่รับยื่นเอกสารแทนผู้ขอรับการตรวจลงตรา (2) ผู้ขอรับการตรวจลงตราที่เคยเดินทางไปต่างประเทศแล้ว และเดินทางมายื่นเอกสารด้วยตัวเองที่สถานเอกอัครราชทูตฯ (3) ผู้ที่ถือหนังสือเดินทางใหม่/ผู้ที่เดินทางเป็นครั้งแรก (4) ชาวปากีสถานที่นับถือศาสนาคริสต์ และชาวมุสลิม อามาดียาห์ (5) ชาวอัฟกานิสถาน (ตามปกติจะมีไม่มาก)

3.1.4.2 ปัญหา

เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการ และภาคเอกชนรวมทั้งนักการเมือง มักจะโทรศัพท์เข้ามาหาเจ้าหน้าที่ และอ้างเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนในการขอรับการตรวจลงตรา ซึ่ง

ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความสับสนอลหม่านและความไม่เป็นระเบียบให้เกิดขึ้นแก่ระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ อยู่เป็นประจำ เนื่องจากตามระเบียบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ โดยจะใช้เวลาประมาณ 5-7 วัน

ดังนั้น หากมีผู้ร้องฯ ที่ขอเล่มด่วนจำนวนมากเจ้าหน้าที่ก็จะไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานให้ได้ทันตามกำหนดเนื่องจากจะถูกขัดจังหวะ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าส่วนหนึ่งก็จะมีภาระที่จะต้องไปวิ่งหาหนังสือเดินทางและคำร้องของผู้ร้องฯ ที่มีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศติดต่อขอวีซ่าด่วนให้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นมากในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์หรือวันศุกร์ ซึ่งใกล้วันหยุดสุดสัปดาห์ เพราะผู้ร้องฯ ส่วนใหญ่ก็มักจะนิยมที่จะเดินทางในวันศุกร์และเสาร์ เนื่องจากจะได้ใช้เวลาท่องเที่ยวหรือพักผ่อนในช่วงวันหยุดในประเทศไทยมากขึ้น โดยเฉพาะชาวปากีสถานที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจภาคเอกชนที่จะต้องเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมหรือฝึกอบรม รวมทั้งติดต่อทำธุรกิจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามแนวปฏิบัติของสถานเอกอัครราชทูตฯ ส่วนใหญ่สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็มักจะรีบดำเนินการตรวจลงตราให้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องมีเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนและมีความจำเป็นในการเดินทางจริง

3.1.4.3 แนวทางการแก้ไข

ควรจะต้องกำหนดระดับหรือตำแหน่ง รวมทั้งเงื่อนไขของผู้ที่สมควรจะได้รับการตรวจลงตราอย่างเร่งด่วนให้ชัดเจน เพื่อลดภาระและการเสียเวลาของเจ้าหน้าที่โดยไม่จำเป็น

3.1.5 การตรวจสอบหลักฐานและเอกสารแนบ

3.1.5.1 การปฏิบัติ

ตามปกติเจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าจะดำเนินการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารแนบของทุกกลุ่ม แต่จะเน้นการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารปลอมของผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงในสองกลุ่ม คือ (1) บุคคลที่ยังไม่เคยเดินทางไปต่างประเทศ (2) บุคคลที่นับถือศาสนาคริสต์และมุสลิม อามาดิยาห์ โดยมีเอกสารที่จะต้องตรวจสอบ คือ หนังสือเดินทาง หนังสือแนะนำตัวและ/หรือหนังสือแนะนำจากบริษัท หนังสือนำของธนาคารพร้อมทั้งบัญชีธนาคาร เอกสารตัวเครื่องบิน หรือหลักฐานยืนยันการสำรองตัวเครื่องบิน เอกสารยืนยันการจองโรงแรมที่พัก

นอกจากนั้น กรณีเดินทางไปเป็นครอบครัว เจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าก็มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบหลักฐานและเอกสารการสมรสและหลักฐานการเป็นบุตรประกอบการพิจารณาอีกด้วย นอกเหนือจากนั้น หากผู้ขอรับการตรวจลงตราไม่มีหลักฐานทางการเงินเพื่อแสดงสถานะทางการเงิน สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็อาจจะอะลุ่มอล่วยให้สามารถแสดงหลักฐานอย่างอื่น เช่น โฉนดที่ดิน หรือเอกสารแสดงการมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ เช่น บ้าน เป็นต้น

3.1.5.2 ปัญหา

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าที่ทำหน้าที่ตรวจเอกสารและหลักฐานปลอมมีเพียง 1 คน แต่ในทางปฏิบัติ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้มอบหมายให้ลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่

ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นผู้ช่วยทำหน้าที่ตรวจเอกสารและหลักฐานกับธนาคารที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เคยติดต่อประสานขอความร่วมมือในการตรวจเอกสารไว้

2) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จำกัด สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ยังสามารถตรวจพบการใช้หลักฐานและเอกสารปลอมจำนวนประมาณ 7 รายต่อเดือน⁵ โดยมีตัวเลขการตรวจพบเอกสารปลอมสูงสุดในช่วงเดือนกรกฎาคม และตุลาคม 2559 จำนวน 14 และ 15 รายตามลำดับ ซึ่งเมื่อตรวจพบเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิซ่าก็จะดำเนินการแสดมป์ข้อความ VOID ที่สติ๊กเกอร์วิซ่า พร้อมทั้งขึ้นบัญชีบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรเป็นเวลา 5 ปี และมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อพิจารณาขึ้นบัญชีตัวบุคคลดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วยอีกทางหนึ่ง

ประเภทของเอกสารปลอมที่ตรวจพบ

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานของผู้ขอรับการตรวจลงตราพบสภาพปัญหาว่า ผู้ขอรับการตรวจลงตราหลายรายนิยมใช้เอกสารและหลักฐานปลอมแนบในคำร้องเพื่อใช้ในการขอรับการตรวจลงตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ร้องฯ ที่ถือหนังสือเดินทางเล่มใหม่และผู้ร้องฯ ที่ไม่มีหลักฐานประกอบตามที่สถานเอกอัครราชทูตฯ กำหนดไว้

1) หนังสือรับรองจากหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะตรวจพบว่าเอกสารดังกล่าวมีลักษณะที่จัดทำขึ้นอย่างไม่เรียบร้อย เช่น ไม่มีการลงนามโดยผู้มีอำนาจ ไม่มีชื่อและตำแหน่งผู้ลงนาม ไม่มีเลขที่หนังสือ รวมทั้งไม่ได้ลงวันที่ที่ออกหนังสือ เป็นต้น

2) สำเนาสมุดบัญชีธนาคาร โดยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีเงินในบัญชีขั้นต่ำจำนวนหนึ่งต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี สำหรับผู้ขอรับการตรวจลงตราประเภทต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ที่มีเงินในบัญชีไม่เพียงพอก็มักจะจัดทำสำเนาเอกสารบัญชีธนาคารปลอมขึ้นมา โดยจะมีการตกแต่งตัวเลขวงเงินในบัญชีให้ดูดีและเพียงพอเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิซ่า ซึ่งเอกสารปลอมดังกล่าว บางครั้งอาจจะมีลายเซ็นปลอมของเจ้าหน้าที่ธนาคาร รวมทั้งตราประทับปลอมของธนาคารปรากฏอยู่ด้วย

3) เอกสารตั๋วเครื่องบินอิเล็กทรอนิกส์ (e-ticket) หรือเอกสารการยืนยันการสำรองตั๋วเครื่องบิน ผู้ร้องส่วนใหญ่จะนิยมที่จะไปติดต่อกับบริษัทที่ทำธุรกิจด้านการท่องเที่ยว หรือบริษัทตัวแทนจำหน่ายตั๋วเครื่องบินเพื่อให้ออกตั๋วเครื่องบินอิเล็กทรอนิกส์ (e-ticket) หรือเอกสารยืนยันการสำรองตั๋วเครื่องบิน และให้ดำเนินการยกเลิกให้ก่อนที่จะนำเอกสารดังกล่าวมายื่นประกอบการขอรับการตรวจลงตรา ซึ่งเอกสารในลักษณะดังกล่าวเมื่อได้รับ การตรวจสอบกับ website ของสายการบินก็จะพบว่าเอกสารตั๋วเครื่องบินอิเล็กทรอนิกส์ หรือเอกสารการยืนยันการสำรองที่นั่งดังกล่าวได้รับการยกเลิกหรือกลายเป็นเอกสารปลอมเพราะไม่สามารถใช้ในการเดินทางได้จริง

4) เอกสารการยืนยันการสำรองโรงแรมที่พัก เอกสารการยืนยันการสำรองโรงแรมที่พักก็เป็นเอกสารอีกประเภทหนึ่งที่ผู้ขอรับการตรวจลงตรามักให้บริษัทท่องเที่ยวจัดทำขึ้นเพื่อยืนยันสถานภาพการสำรองที่พัก แต่จริง ๆ อาจจะไม่ได้รับการยกเลิกเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้ผู้ที่ทำการสำรองที่พักต้องได้รับความเสี่ยงที่จะต้องเสียค่าปรับหากไม่สามารถได้รับวิซ่า

⁵ สถิติการขึ้นบัญชีบุคคลต้องห้ามของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2559-31 มีนาคม 2560

เพื่อเดินทางไปประเทศไทยได้ ซึ่งในที่สุดเอกสารดังกล่าวก็กลายเป็นเอกสารปลอมเพราะไม่มีการ
สำรองที่פקจริง

5) เอกสารแสดงการเป็นสมาชิกของสภาหอการค้า ผู้ร้องที่เป็นนักธุรกิจ
ภาคเอกชนมักจะยื่นเอกสารแสดงการเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าที่บริษัทของตนตั้งอยู่ในพื้นที่
ดังกล่าวทั้งนี้เพื่อแสดงสถานภาพทางธุรกิจและความน่าเชื่อถือ แต่ผู้ขอรับการตรวจลงตราที่เอกสาร
ดังกล่าวหมดอายุลงและไม่ได้ดำเนินการต่ออายุ หรือไม่ได้ทำธุรกิจดังกล่าวต่อ จึงไม่สามารถขอต่อ
อายุเอกสารดังกล่าวได้ก็มักจะไปทำการปลอมแปลงแก้ไขวันหมดอายุเองเพื่อนำมาใช้ประกอบเป็น
เอกสารแนบ

6) เอกสารแสดงการลงทะเบียนผู้เสียภาษี เป็นอีกเอกสารหนึ่งที่มีผู้ขอรับ
การตรวจลงตรานิยมทำปลอมขึ้นเพื่อแสดงว่า ตนเองเป็นผู้มีรายได้และมีความเหมาะสมที่จะได้รับ
การตรวจลงตราเพื่อเดินทางเข้าประเทศไทย

3.1.5.3 แนวทางการแก้ไข

ขอเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่/ลูกจ้างจำนวนอย่างน้อยอีก 2 คน เพื่อจัดตั้ง
ทีมงานเจ้าหน้าที่สำหรับประสานกับหน่วยงานที่ออกเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว และเข้าพบ
เพื่อขอความร่วมมือในการขอรับตัวอย่างเอกสาร/หลักฐานที่เป็นต้นฉบับ พร้อมทั้งขอคำแนะนำถึง
วิธีการดูเอกสารหลักฐานที่เป็นของจริง หรือเอกสารต้นฉบับ นอกจากนี้ ยังควรจะต้องดำเนินการ
ทบทวนเพื่อขอรับความช่วยเหลือในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวข้อง กรณีที่
ทีมงานตรวจสอบเอกสารไม่แน่ใจหรือไม่สามารถแยกแยะเอกสาร/หลักฐานปลอมได้อย่างชัดเจน

3.1.6 การอนุมัติการตรวจลงตรา

3.1.6.1 การปฏิบัติ

กรณีที่ผู้ร้องฯ ที่มีประวัติการเดินทางดีและมีหลักฐานและเอกสารแนบ
น่าเชื่อถือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าก็จะไม่ตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ละเอียดยกนัก โดยส่วนใหญ่จะอนุมัติ
การตรวจลงตราให้โดยไม่ซักซำ หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด (ประมาณ 7 วันทำการ)

3.1.6.2 ปัญหา

อย่างไรก็ตาม สถานเอกอัครราชทูตฯ เคยมีประสบการณ์ในบางกรณี ที่
สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตรวจสอบเอกสารหนังสือเดินทางและวีซ่า ของผู้ที่มาขอรับการตรวจลงตรา
ที่เคยได้รับการตรวจลงตราจากบางประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งดูน่าจะมีที่น่าเชื่อถือแล้ว แต่จาก
การลองสุ่มตรวจสอบหลักฐานเอกสารแนบของผู้ร้องอีกครั้ง ปรากฏว่า พบเอกสารบัญชีธนาคารที่
ปลอม เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจจะเป็นการยากถ้าจะให้ตรวจสอบเอกสารใบคำร้องทุกฉบับอย่างละเอียด
ในทุกขั้นตอนทั้งหมดเพราะจะต้องใช้บุคลากรในการช่วยกันตรวจสอบ รวมทั้งอาจจะมีมีความจำเป็นที่
จะต้องประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานผู้ออกเอกสารดังกล่าวในการช่วยตรวจสอบและยืนยัน
ความถูกต้องของหลักฐานและเอกสารดังกล่าวอีกด้วย

3.1.6.3 แนวทางแก้ไข

การปรับปรุงระบบการตรวจลงตราให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพิ่ม
มากขึ้นน่าจะช่วยให้ปัญหานี้ลดลงไปได้ในที่สุด

3.1.7 การขอรับเอกสารเพิ่มเติม

3.1.7.1 การปฏิบัติ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าตรวจสอบหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ แล้วพบว่า หลักฐานยังไม่ครบหรือขาดความน่าเชื่อถือ เจ้าหน้าที่ก็จะขอให้ผู้ร้องฯ นำหลักฐานและเอกสารมาแสดงเพิ่มเติมเพื่อยืนยันความถูกต้องและความบริสุทธิ์ใจในการเดินทาง

3.1.7.2 ปัญหา

เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ตั้งอยู่ภายในพื้นที่ที่เรียกว่า Diplomatic Enclave ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมรักษาความปลอดภัยของรัฐบาลปากีสถานซึ่งบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่มาติดต่อราชการกับสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่น กรณีผู้ขอรับการตรวจลงตราดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานแสดงตัวมีระบบการตรวจสอบอาวุธปืนและระเบิด รวมทั้งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขอเดินทางเข้าพื้นที่ ซึ่งจะต้องฝากข้าวของเครื่องใช้บางอย่างและทรัพย์สินส่วนตัวไว้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ซึ่งสร้างความยุ่งยากและความลำบากแก่ผู้ที่ต้องมาขอรับการตรวจลงตราในระดับหนึ่ง ดังนั้น ผู้ขอรับการตรวจลงตราบางส่วนจึงหันไปใช้บริการบริษัทเอกชนที่ผ่านการตรวจสอบและมีชื่อเป็นผู้ให้บริการยื่นเอกสารเพื่อขอรับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูตฯ แทน

3.1.7.3 แนวทางการแก้ไข

การเปิดโอกาสให้บริษัทที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ตรวจสอบและมีความน่าเชื่อถือเข้ามาให้ทำหน้าที่รับยื่นเอกสารแทนผู้ร้องฯ น่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

3.1.8 การนัดสัมภาษณ์

3.1.8.1 การปฏิบัติ

เป็นการดำเนินการในกรณีที่เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบผู้ร้องโดยการสัมภาษณ์ หรือเห็นว่า วิธีการสัมภาษณ์จะสามารถช่วยยืนยันความน่าเชื่อถือของผู้ร้องฯ ได้ (โดยปกติเจ้าหน้าที่จะพยายามจำกัดจำนวนผู้สัมภาษณ์ไม่ให้มีมากเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเวลาและกำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ)

3.1.8.2 ปัญหา

การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มาช่วยดำเนินการสัมภาษณ์

3.1.8.3 แนวทางการแก้ไข

ชี้แจงให้กระทรวงการต่างประเทศ ทราบถึงสาเหตุและความจำเป็นในเรื่องการคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เข้าประเทศว่ามีความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ เพื่อขอเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ให้มีมากขึ้น

3.2 การสำรวจข้อมูลการตรวจลงตราของสถานทูตประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนและประเทศอื่น ๆ

จากการสอบถามข้อมูลมาตรการและแนวทางในการตรวจลงตราของสถานทูตอาเซียนที่ตั้งอยู่ในกรุงอิสลามาบัต ประเทศปาเกีสถาน สถานทูตเกาหลีใต้ (สาธารณรัฐเกาหลี) และสถานทูตออสเตรเลีย ทำให้ทราบว่า สถานทูตต่าง ๆ มีแนวปฏิบัติในการตรวจลงตราบางประการที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันพอสมควร ดังนี้

3.2.1 สถานทูตมาเลเซีย

มีการดำเนินมาตรการการตรวจลงตราที่เป็นระบบและมีมาตรฐานมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในบรรดาสถานทูตของประเทศอาเซียนที่ตั้งอยู่ในปาเกีสถานด้วยกัน โดยสถานทูตมาเลเซียจะให้ผู้ขอรับการตรวจลงตรายื่นเอกสารผ่านทาง online และ one stop centre ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาคำร้องและหลักฐานเอกสารประกอบต่าง ๆ โดยประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านการตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานด้านความมั่นคง เมื่อผ่านขั้นตอนการตรวจสอบดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว สถานทูตฯ จึงจะทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาลงนามอนุมัติวีซ่าในขั้นตอนสุดท้าย

3.2.2 สถานทูตสหภาพเมียนมา

ไม่ได้ใช้บริการบริษัทตัวแทนฯ แต่มีการตรวจสอบและยืนยันเอกสารพร้อมทั้งหลักฐานประกอบโดยใช้วิธีการขอความร่วมมือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกเอกสารดังกล่าวช่วยตรวจสอบและดำเนินการรับรองเอกสารที่นำมายื่นให้แก่สถานเอกอัครราชทูตฯ

3.2.3 สถานทูตเวียดนาม

มีระเบียบกำหนดให้ใช้หลักฐานและเอกสารตัวเครื่องบิน รวมทั้งเอกสารแสดงการยืนยันการสำรองที่พัก รวมทั้งมีมาตรการการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารประกอบต่าง ๆ

3.2.4 สถานทูตอินโดนีเซีย

มีระบบการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานประกอบของเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

- บัญชีเงินฝากในธนาคาร
- จดหมายรับรองจากบริษัทหรือหน่วยราชการต้นสังกัดผู้ออกเอกสาร
- หนังสือแสดงความเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าในพื้นที่
- เอกสารแสดงการเสียภาษี (ตรวจสอบความถูกต้องผ่านทาง website ที่เกี่ยวข้อง)

3.2.5 สถานทูตเกาหลีใต้ (สาธารณรัฐเกาหลี)

ดำเนินการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ เองทั้งหมดที่สถานทูต โดยประสานการขอความร่วมมือในการตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้ออกเอกสาร และใช้วิธีการตรวจเอกสารที่เกี่ยวกับภาษีผ่านทางระบบ online

3.2.6 สถานทูตออสเตรเลีย

มีช่องทางการยื่นเอกสารเพื่อขอรับการตรวจลงตราผ่านระบบ online และผ่านศูนย์รับคำร้องการตรวจลงตราที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ (Visa Application Centre) ในแต่ละประเทศคล้าย ๆ มาเลเซีย โดยสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียจะไม่รับยื่นคำร้องเอกสารที่สถานเอกอัครราชทูตฯ โดยตรง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาด้านความปลอดภัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่

รวมทั้งเพื่อเป็นการลดปัญหาด้านความยุ่งยากในการเดินทางมาที่สถานทูตอีกด้วย โดยเมื่อผ่านขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่อาจจะมีการเรียกให้มาสัมภาษณ์ และอาจจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลด้านอัตลักษณ์ของบุคคลภายหลังการยื่นเอกสารแล้วอีกด้วย

โดยในขั้นตอนการตรวจสอบหลักฐานและเอกสาร จะมีการจัดทีมงานที่จะทำหน้าที่ในตรวจสอบหลักฐานและเอกสารของผู้ขอรับการตรวจลงตรา โดยสถานทูตออสเตรเลียจะมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ประสานงานการติดต่อเพื่อขอตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ กับหน่วยงานต้นสังกัดผู้ออกเอกสารดังกล่าวโดยตรง รวมทั้งจะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความคุ้นเคยกับหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ประกอบการยื่นคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตรา ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารในเบื้องต้น

หลังจากนั้น หากมีความจำเป็น เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการนัดหมายผู้ขอรับการตรวจลงตรามาทำการถ่ายรูปและสแกนลายนิ้วมือเพื่อดำเนินการตรวจสอบอัตลักษณ์ของบุคคลเป็นขั้นต่อไป และนอกจากมาตรการการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารรวมทั้งมาตรการการตรวจสอบด้านอัตลักษณ์ของบุคคลแล้ว สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียยังมีมาตรการการตรวจสอบอื่น ๆ อีกหลายวิธีที่จะใช้ในการตรวจสอบบุคคลผู้ขอรับการตรวจลงตราเป็นการเฉพาะอีกด้วย

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 แนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานมาตรการการตรวจลงตราเพื่อตรวจสอบ สกัดกั้นและกีดกันคน บุคคลผู้ไม่หวังดี หรือบุคคลกลุ่มเสี่ยงไม่ให้ได้รับวีซ่าเพื่อเข้าประเทศไทย

ตามที่คุณเขียนได้ตั้งสมมุติฐานของการศึกษาไว้ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจลงตราได้โดยการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการทำงานเพื่อให้สามารถตรวจสอบ คัดกรอง กีดกันคน และสกัดกั้น ไม่ให้บุคคลผู้ไม่หวังดี/บุคคลกลุ่มเสี่ยง ไม่ให้ได้รับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทยได้นั้น

จากผลการศึกษา ทำให้ผู้เขียนได้ทราบว่า นอกเหนือจากการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการทำงานแล้ว ยังมีปัญหาในด้านอื่น ๆ ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขด้วย อาทิ ปัญหาเรื่องการขาดบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการช่วยรับคำร้องและคัดกรองเอกสารและหลักฐานในขั้นตอนการยื่นคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตรา การถูกขัดจังหวะจากการขอลัดคิว หรือการขอเล่มด่วนของหน่วยราชการ องค์กรระหว่างประเทศ สถานทูตต่างประเทศ สถาบันการศึกษาและองค์กรภาคธุรกิจเอกชน ที่กระทำกันจนถือเป็นวัฒนธรรมของคนที่นี่ ตลอดจนถึงปัญหาการตรวจเจอเอกสารและหลักฐานปลอม ซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ที่ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการตรวจลงตรามากที่สุด

จากสมมุติฐานที่คุณเขียนได้ตั้งไว้ ประกอบกับผลการศึกษาที่คุณเขียนได้รวบรวมมาประมวลและวิเคราะห์จากเอกสารแบบคำร้อง เอกสารและหลักฐานประกอบต่าง ๆ ในช่วงที่คุณเขียนทำการศึกษา รวมทั้งข้อมูลแนวทางการตรวจลงตราที่รวบรวมมาจากสถานทูตต่าง ๆ และผลการศึกษาเรื่อง “การประเมินกระบวนการตรวจลงตราในรอบ 5 ปี (กรณีศึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา) ของนายเสรี มุทธาธาร ทำให้สามารถสรุปแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยนำกรอบหลักการบริหารงานแบบ 4 M คือ Man, Money, Material and Management มาอธิบายแนวทางในการแก้ไขปัญหา พอสรุปได้ ดังนี้

4.1.1 Man การบริหารคน

การบริหารคน คือ การใช้คนอย่างไรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม โดยที่คนคือ ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในหน่วยงาน ดังนั้น หากหน่วยงานขาดซึ่งทรัพยากรบุคคลที่ดีที่มีความรู้ความสามารถ และมีกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน ก็อาจจะทำให้หน่วยงานต้องประสบกับปัญหาและความยากลำบากในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและสถานการณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

4.1.1.1 การขอปรับอัตรากำลังลูกจ้างเพิ่มเติม

1) ฝ่ายรับ-จ่ายคำร้องขอวีซ่า

ในปัจจุบันในฝ่ายรับ-จ่ายคำร้องขอวีซ่ามีอัตรากำลังลูกจ้างชาวปากีสถาน ทั้งสิ้นจำนวนทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ในการรับคำร้องและตรวจสอบความครบถ้วนเอกสารจำนวน 2 คน และผู้ที่ทำหน้าที่ในการเก็บเงินและออกใบเสร็จจำนวน 1 คน ส่วนลูกจ้างอีกสองคนทำหน้าที่ในการติดสติ๊กเกอร์และแบ่งกลุ่มประเภทผู้ยื่นเอกสาร การขอรับการตรวจลงตรา ในขณะที่แต่ละวันสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องรับคำร้องการขอตรวจลงตราโดยเฉลี่ยวันละประมาณ 200 คน โดยมีช่วงเวลาเปิดรับยื่นเอกสารเพียง 2 ชั่วโมง ตั้งแต่เวลา 09.00 น.-11.00 น. ซึ่งจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่รับคำร้องและตรวจสอบเอกสารมีเวลาไม่มากในการตรวจสอบคำร้องและเอกสาร และอาจจะไม่สามารถตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารได้อย่างถูกต้องทั้งหมด จึงควรที่จะต้องขอปรับเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายวีซ่าที่หน้าเคาเตอร์จำนวน 1 คน และหากเป็นไปได้ควรจะเป็นคนไทยที่มีความสามารถทางด้านภาษาอูรดูและภาษาอังกฤษ ซึ่งจะทำให้สามารถใช้ภาษาในการสื่อสารกับชาวปากีสถานและชาวต่างชาติอื่น ๆ รวมทั้งคนไทยที่มาติดต่อกับงานด้านกงสุลได้อีกด้วย

2) ฝ่ายตรวจสอบเอกสารและหลักฐาน

จากการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบเอกสารและหลักฐานประกอบอย่างละเอียดสืบเนื่องจากปัญหาที่มีชาวปากีสถานนิยมใช้เอกสารปลอมในการยื่นประกอบคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราอยู่เป็นประจำ ในขณะที่ ปัจจุบัน สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องใช้ลูกจ้างคนไทยที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านงานกงสุลมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานประกอบอื่น ๆ โดยเน้นการตรวจสอบเอกสารทางด้านภาษาผ่านทางระบบ online และใช้ลูกจ้างชาวปากีสถานที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายเศรษฐกิจการเมืองและพิธี ให้ช่วยทำหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานบัญชีธนาคารทางและเอกสารการสำรองตั๋วเครื่องบิน

แม้ว่า การทำงานจะมีปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรผู้มีความชำนาญในการปฏิบัติงาน แต่เจ้าหน้าที่ก็สามารถตรวจพบว่าผู้ยื่นคำร้องฯ ที่ใช้เอกสารและหลักฐานปลอมจำนวนประมาณ 7 รายต่อเดือน ในขณะที่ข้อมูลจากหน่วยงาน UNHCR รายงานว่า มีชาวปากีสถานที่เดินทางเข้ามาขอสถานะเป็นผู้พลพ/ผู้ลี้ภัยจำนวนประมาณ 10 คน ต่อเดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรการของสถานเอกอัครราชทูตฯ อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในอันที่จะสามารถสกัดกั้นชาวปากีสถานกลุ่มเสี่ยงที่จะพยายามขอรับการตรวจลงตราเพื่อเดินทางเข้าไทยเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจจะต้องขอรับการสนับสนุนบุคลากรเพิ่มเติมในส่วนการตรวจเอกสารและหลักฐานจำนวน 2 คน โดยหากเป็นไปได้ควรจะเป็นบุคคลที่มีพื้นฐานการศึกษาทางด้านการบัญชีซึ่งจะทำให้ได้บุคลากรผู้ที่มีความถนัดและความเชี่ยวชาญในเรื่องตัวเลขและเอกสาร รวมทั้งต้องมีความรู้ทางด้านภาษาอูรดูและภาษาอังกฤษอีกด้วย

4.1.1.2 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่

นอกเหนือจากเรื่องความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่แล้วนั้น การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ยังถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ปัจจุบัน ลูกจ้างซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ส่วนใหญ่ยังไม่เคยได้รับการปรับฐานอัตราเงินเดือนมาเป็นเวลาเกือบ 10 ปีแล้ว ในขณะที่ลูกจ้างสถานทูตอื่น ๆ โดยเฉพาะสถานทูตอาเซียนมีอัตราเงินเดือนลูกจ้างที่สูงกว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ ประมาณ 30-40 % ดังนั้น ลูกจ้างส่วนใหญ่จึงมีความรู้สึกที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือเอาใจใส่ลูกจ้างเท่าที่ควร ซึ่งสิ่งนี้ทำให้ลูกจ้างของสถานเอกอัครราชทูตฯ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานให้สถานเอกอัครราชทูตฯ นอกจากนี้เหตุผลดังกล่าวยังอาจจะเป็นสาเหตุให้ลูกจ้างมีโอกาสที่จะคอร์รัปชันหรือทุจริต เช่น รับเงินใต้โต๊ะเพื่อช่วยเหลือบุคคลกลุ่มเสี่ยงในเรื่องการตรวจลงตราก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ทำเรื่องขอปรับอัตราค่าจ้างเงินเดือนไปยังกระทรวงการต่างประเทศเรียบร้อยแล้ว

4.1.1.3 การพัฒนาความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่

ในส่วนการพัฒนาความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่ในขณะนี้ เรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นมากที่สุด คือ เรื่องความรู้และความสามารถในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานปลอม ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องติดต่อทาบตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การออกเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตรา เพื่อขอความร่วมมือในการส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปขอรับคำแนะนำวิธีการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานปลอมของหน่วยงานต่าง ๆ และขอรับตัวอย่างเอกสารและหลักฐานต้นฉบับเพื่อใช้เป็นเอกสารตัวอย่างในการใช้ตรวจสอบ

นอกจากนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องทาบตามเพื่อขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่ออกเอกสารดังกล่าว ในการช่วยตรวจสอบเอกสารและหลักฐานของหน่วยงาน ที่ผู้ขอรับการตรวจลงตรานำไปใช้แนบเป็นเอกสารประกอบ กรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่แน่ใจ หรือไม่สามารถยืนยันความถูกต้องของเอกสารได้ 100%

4.1.2 Money การบริหารเงิน

การบริหารเงิน คือ การใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในเรื่องนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ควรจะต้องจัดลำดับความสำคัญในการใช้งบประมาณให้เหมาะสม โดยหากเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบและคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยงให้ได้ 100% สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องขอตั้งงบประมาณส่วนหนึ่งเอาไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตั้งงบประมาณสำหรับเป็นค่าจ้างเงินเดือนลูกจ้างที่อาจมีความจำเป็นจะต้องจ้างเพิ่มขึ้น งบประมาณสำหรับการจัดซื้อเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์และเครื่องพิมพ์สติกเกอร์รีซ่าที่ช่วยให้การทำงานตรวจลงตรามีประสิทธิภาพและความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังอาจจะมี ความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณไว้สำหรับการว่าจ้างการจัดทำและติดตั้งระบบการรับคำร้องในลักษณะ online ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาขอรับการตรวจลงตราที่ไม่ต้องเดินทางมาติดต่อด้วยตัวเอง และจะเป็นประโยชน์แก่สถานเอกอัครราชทูตฯ ที่จะไม่ต้องมีความกังวลกับเรื่องมาตรการในการรักษาความปลอดภัยเพื่อรองรับกับชาวต่างชาติและบุคคลกลุ่มเสี่ยงที่จะเดินทางมาขอรับการตรวจลงตรา นอกจากนี้ การ outsource ให้มีหน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการรับคำร้องและตรวจสอบเอกสารและหลักฐานโดยมีระบบการประสานการตรวจสอบข้อมูลด้านอัตลักษณ์ของบุคคลกับหน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารและบุคคลก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจจะทำได้และจะเป็นการเพิ่มความมั่นใจได้มากขึ้นว่า มาตรการการตรวจสอบและคัดกรองของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เกิดการตรวจลงตราได้มากที่สุด

4.1.3 Material การบริหารวัสดุในการดำเนินงาน จะทำอย่างไรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุดหรือเกิดประโยชน์สูงสุด

โดยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ มีนโยบายและมาตรการการส่งเสริมการประหยัดไฟฟ้าและพลังงานอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องไม่ยากที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะเพิ่มมาตรการการบริหารวัสดุในการทำงานเข้าไปอยู่ในวิถีชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกคน ผู้เขียนเองก็มีแนวทางการปฏิบัติในการนำกระดาษ A4 ที่ไม่ใช่ชั้นความลับและที่ไม่ใช่แล้วเอามา recycle เพื่อใช้งานพิมพ์ร่างเอกสารหรือหนังสือราชการเป็นประจำอยู่แล้ว

สำหรับการบริหารวัสดุในส่วนงานการตรวจลงตรานั้น สิ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ น่าจะสามารถทำได้ก็คือ การปรับปรุงระบบและขั้นตอนในการติดสติ๊กเกอร์วีซ่าให้ไปอยู่ในขั้นตอนหลังจากที่วีซ่าได้รับการอนุมัติจากผู้มีอำนาจในการลงนามอนุมัติแล้วเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถประหยัดงบประมาณค่าสติ๊กเกอร์วีซ่าที่อาจจะต้องถูกยกเลิกภายหลังจากการตรวจพบการใช้เอกสารและหลักฐานปลอมในการขอรับการตรวจลงตรา

4.1.4 Management การจัดการ คือ กระบวนการจัดการบริหารควบคุมเพื่อให้งานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่

ในส่วนด้านการจัดการนั้น เพื่อให้ระบบการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีการทำงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการทำงานอยู่เสมอ สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงควรจะต้องดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานในการตรวจลงตราอยู่เป็นประจำอย่างน้อยที่สุดทุกหกเดือน โดยเน้นหนักในเรื่องขั้นตอนและมาตรการตรวจสอบหลักฐานและเอกสาร ดังนี้

4.1.4.1 การดำเนินมาตรการการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารในขั้นต้น ในขั้นตอนการยื่นแบบคำร้องพร้อมเอกสารและหลักฐานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองเอกสารแบบคำร้องที่ไม่ครบหรือไม่ถูกต้องออกไปจากระบบ

สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องเคร่งครัดในมาตรการการตรวจสอบและคัดกรองเอกสารในเบื้องต้น โดยจะต้องมีการตรวจสอบเอกสารตามรายการเอกสารที่จะต้องยื่นตรวจสอบตามเงื่อนไขของวีซ่าแต่ละประเภท พร้อมทั้งจะต้องให้เจ้าหน้าที่สอบถามคำถามที่เกี่ยวข้อง

กับข้อมูลที่กรอกลงในแบบฟอร์มเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในเบื้องต้น เพื่อจะได้สามารถปฏิเสธผู้ยื่นคำร้องที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วนได้ตั้งแต่ต้นทาง เพื่อสกัดกั้นเอกสารที่ไม่สมบูรณ์ไม่ให้เข้ามาหมุนเวียนและเสียเวลาการตรวจสอบอยู่ในระบบซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นในการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารในรายละเอียด

4.1.4.2 ดำเนินการตรวจสอบเพื่อคัดกรอง กลั่นกรอง เอกสารและหลักฐานปลอมกับหน่วยงานที่ออกเอกสารหรือหลักฐานโดยตรง

ในขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารนั้น โดยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ แบ่งระบบการยื่นเอกสารคำร้องเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นผู้รับคำร้องและยื่นคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราแทนเจ้าตัว (2) ระบบการมายื่นเอกสารคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราด้วยตัวเอง

ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการควบคุมและกำหนดเงื่อนไข รวมทั้งกรอบวิธีดำเนินการในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานให้ชัดเจน ดังนี้

4.1.4.3 การกำหนดเงื่อนไขและภาระหน้าที่ของบริษัทที่ให้บริการยื่นเอกสารคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราแทนผู้ขอรับการตรวจลงตรา

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเสนอตัวเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ยื่นคำร้องการขอรับการตรวจลงตราแทนผู้ที่ประสงค์จะขอรับการตรวจลงตราซึ่งอาจจะมีคุณสมบัติที่ต้องเดินทางมายื่นเอกสารด้วยตัวเอง โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้กำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้ได้บริษัทที่มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อที่จะให้เข้ามาช่วยทำหน้าที่รับคำร้อง และทำหน้าที่ช่วยตรวจสอบและคัดกรองเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ แทนสถานเอกอัครราชทูตฯ ก่อนที่จะรวบรวมเอกสารดังกล่าวยื่นต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อขอรับการตรวจลงตราในขั้นตอนต่อไป ดังนี้

- 1) ต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายกับกระทรวงการท่องเที่ยวหรือหน่วยงานของรัฐ
- 2) ต้องเป็นบริษัทที่เคยมีประสบการณ์การให้บริการยื่นคำร้องฯ ให้สถานทูตต่าง ๆ มาก่อน ทั้งนี้ โดยให้แนบหนังสือรับรองจากสถานทูตที่เคยให้บริการมาด้วย
- 3) ต้องเป็นบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนอย่างต่ำ 10 ล้านบาทขึ้นไป
- 4) ต้องใช้วิธีการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารกับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นผู้ออกเอกสารดังกล่าวให้ พร้อมทั้งจะต้องสามารถแจ้งชื่อและวันเวลาที่ตรวจสอบรวมทั้งเบอร์โทรศัพท์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบของหน่วยงานซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถติดต่อขอรับการยืนยันการตรวจสอบให้ทราบด้วย

ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่า หากในภายหลังกองสถานเอกอัครราชทูตฯ ตรวจสอบได้ว่า บริษัทดังกล่าวยื่นเอกสารและหลักฐานปลอมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบหลักฐานและเอกสารตามที่แท้จริง บริษัทดังกล่าวก็จะต้องถูกคัดชื่อออกจากความเป็นบริษัทที่ให้บริการยื่นคำร้องการขอรับการตรวจลงตราให้แก่สถานเอกอัครราชทูตฯ ในทันที

4.1.4.4 การตรวจสอบเอกสารและหลักฐานกรณีการยื่นคำร้องเพื่อขอรับการตรวจลงตราด้วยตนเอง

กรณีที่มีผู้มายื่นคำร้องด้วยตัวเอง นอกจาก มาตรการในการตรวจสอบและประเมินเอกสารในขั้นต้นที่หน้าเคาน์เตอร์แล้ว สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งทีมงานตรวจสอบเอกสารและหลักฐานเพื่อขอรับการตรวจลงตราดังกล่าว ซึ่งควรจะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง อย่างน้อย 2 คน เพื่อทำหน้าที่ในการติดต่อและประสานกับหน่วยงานที่ออกเอกสารหรือหลักฐานประกอบที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อขอความร่วมมือในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานดังกล่าว รวมทั้งเพื่อขอความร่วมมือในการให้คำแนะนำทีมงานฯ ถึงเทคนิคและวิธีการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อช่วยในการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานในเบื้องต้น พร้อมทั้งขอรับตัวอย่างเอกสารและหลักฐานต้นแบบรวมทั้งตัวอย่างของเอกสารปลอม

โดยในขั้นตอนการปฏิบัติ อาจใช้วิธีการจัดส่งเอกสารทาง email และประสานการตรวจสอบเอกสารทางโทรศัพท์และอีเมล รวมทั้งอาจจะใช้อุปกรณ์สื่อสารชนิดอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องอย่างทันท่วงที

4.1.4.5 การขอความร่วมมือสำนักงานตรวจคนเมืองช่วยดำเนินการจัดทำระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลที่สามารถตรวจสอบและรายงานสถานะการเดินทางเข้า-ออกของชาวต่างชาติที่ได้รับการตรวจลงตราแล้ว

หลังจากที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ของไทยได้ดำเนินการตรวจลงตราให้แก่ชาวต่างชาติแล้ว สถานเอกอัครราชทูตฯ หรือ หน่วยงานด้านความมั่นคงต่าง ๆ ไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสที่น้อยมากที่จะทราบว่า ชาวต่างชาติคนไหนได้เดินทางเข้าและออกจากประเทศเมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวต่างชาติที่ได้รับการตรวจลงตราจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เดินทางออกจากประเทศไทยหรือไม่ หรือได้แปลงตัวเป็นผู้อพยพตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยหรือแม้กระทั่งลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายอยู่เป็นเวลานานหลายปีกว่าที่หน่วยงานด้านความมั่นคงจะสืบทราบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีผู้ก่อการร้ายเดินทางเข้าประเทศ ซึ่งข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงจะช่วยให้หน่วยงานด้านความมั่นคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันเวลา

ดังนั้น เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตฯ และหน่วยงานด้านความมั่นคงตรวจสอบ/สามารถได้รับข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศจึงควรจะต้องหารือและประสานขอความร่วมมือสำนักงานตรวจคนเมืองในการจัดทำฐานข้อมูลในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งบูรณาการการใช้งานให้หน่วยงานด้านความมั่นคงและสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถเข้าตรวจสอบและใช้งานได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ต่อผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบต่อไป

4.2 การขัดกันของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของไทยกับนโยบายการตรวจลงตราเพื่อสกัดกั้นบุคคลกลุ่มเสี่ยง

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ โดยได้ออกมาตรการยกเว้นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวแก่ชาวต่างชาติในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวประเทศไทยในทุกประเทศโดยมิได้พิจารณารับฟังความคิดเห็นของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ ถึงความไม่เหมาะสมของการกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าวกับทุกประเทศเหมือนกันหมด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศที่เคยมีประวัติว่า ชนชาติดังกล่าวได้เดินทางเข้ามาสร้างปัญหา หรือทำความผิดในคดีต่าง ๆ เช่น ลักลอบขนยาเสพติด การลักลอบเข้าประเทศ การลักลอบทำงานผิดกฎหมาย เช่น ชาวต่างชาติในประเทศในแถบเอเชียใต้อย่างปากีสถานและอัฟกานิสถาน เป็นต้น ซึ่งทั้งสองประเทศดังกล่าวนอกจากจะเป็นพื้นที่อยู่และที่อาศัยของกลุ่มผู้ก่อการร้ายซึ่งถือเป็นบุคคลกลุ่มเสี่ยงอยู่แล้ว อีกทั้ง ยังมีคนจำนวนมากที่มีความประสงค์จะเดินทางเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยและประเทศที่สามโดยอาศัยช่องทางการเดินทางผ่านประเทศไทย ดังนั้น จึงทำให้นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวดังกล่าวจะยิ่งเป็นการส่งเสริมให้มีบุคคลกลุ่มเสี่ยงจำนวนมากขึ้นที่พยายามมาขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้แก่สถานเอกอัครราชทูต ฯ ในการที่จะต้องตรวจสอบและคัดกรองบุคคลที่ไม่เหมาะสม แต่พยายามสร้างหลักฐานและเอกสารปลอมเพื่อให้ดูว่าเหมาะสม เพื่อแสวงหาโอกาสและช่องทางในการเดินทางไปประเทศไทยโดยไม่ต้องลงทุนจ่ายค่าวีซ่าอีกด้วย

ดังนั้น มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการสวนทางกับการดำเนินนโยบายการตรวจลงตราเพื่อตรวจสอบ คัดกรอง กลั่นกรอง บุคคลกลุ่มเสี่ยงในมุมมองด้านความมั่นคง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดกั้นไม่ให้ชาวต่างชาติที่เป็นบุคคลกลุ่มเสี่ยง เช่น ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ ไม่ให้เดินทางเข้าประเทศไทย

4.3 ข้อเสนอแนะด้านนโยบายต่อกระทรวงการต่างประเทศ

เพื่อเป็นมาตรการในการอุดช่องว่างและเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติโดยรวมเพิ่มมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอเรียนเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาดำเนินการดังนี้

4.3.1 มอบหมายให้กรมการกงสุลเร่งรัดการจัดทำระบบการตรวจลงตราในลักษณะ online ที่เต็มรูปแบบ โดยรวมระบบ e-visa ที่กรมการกงสุลกำลังจะทำ และ e-payment เข้าด้วยกัน โดยให้มีระบบการบูรณาการการตรวจสอบข้อมูลด้านความมั่นคงในเรื่องอัตลักษณ์ของบุคคลเข้าไปอยู่ในระบบการตรวจสอบร่วมด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลและคัดกรองบุคคลกลุ่มเสี่ยงไม่ให้เดินทางเข้าประเทศ รวมทั้งเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวต่างชาติ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวและผู้เข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศ

4.3.2 เสนอผู้กำหนดนโยบายให้พิจารณาหารือกับหน่วยงานด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือให้ร่วมกันจัดทำระบบการบูรณาการการตรวจสอบข้อมูลด้านอัตลักษณ์ของบุคคล โดยให้สามารถบูรณาการการใช้งานในลักษณะที่เอื้อให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่สามารถใช้ในการตรวจสอบบุคคลได้ และสามารถใช้ในการตรวจสอบบุคคลร่วมกับระบบการตรวจลง

ตราแบบ online ได้ ซึ่งในปัจจุบันสถานทูตหลายแห่งได้มีการนำระบบดังกล่าวมาใช้งานอยู่อย่างแพร่หลายแล้ว

4.3.3 อาจพิจารณามอบหมายให้กรมการกงสุล พิจารณาหารือกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อขอความร่วมมือให้ช่วยจัดทำฐานข้อมูลการเดินทางเข้าออกของชาวต่างชาติที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้สถานเอกอัครราชทูต/หน่วยงานด้านความมั่นคงสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลการอยู่เกิน (overstay) ของชาวต่างชาติได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในแง่ของการเป็น early warning หรือมาตรการเตือนภัยล่วงหน้าแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมมาตรการแก้ไขหรือดำเนินการตรวจสอบในแง่ความมั่นคง

4.3.4 พิจารณานำเอาข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการตรวจลงตราบุคคลกลุ่มเสี่ยงไปใช้ประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้สถานทูต/สถานกงสุล ในต่างประเทศได้รับทราบและอาจจะพิจารณานำเอาแนวทางและมาตรการดังกล่าวไปปรับใช้ในการทำงาน หากประสบกับปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกับของสถานเอกอัครราชทูตฯ และเห็นว่า แนวมาตรการการตรวจสอบของสถานเอกอัครราชทูตฯ อาจจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อยต่อไป

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. คำศัพท์-คำย่อทางการทูตและการต่างประเทศ. สถาบันการต่างประเทศ
เทวะวงศ์วโรปการ, 2556.

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

ทรงทรัพย์ คเชนทร์ชัย. แนวทางการพัฒนางานกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองปิ่นัง. รายงาน
การศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2. กระทรวงการต่างประเทศ, 2553.

ธนวัฒน์ พิมลจินดา. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ รหัสวิชา 355501. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสุรเชษฐ์ บุญอินทร์
ประวัติการศึกษา	– รัฐศาสตรบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – Master Degree in Development Study, Institute of Social Study (ISS), Hague, the Netherlands
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2534–2535	ผู้ช่วยเลขานุการ ฝ่ายราชการในต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2535–2536	เจ้าหน้าที่การทูต 3 ฝ่ายราชการในต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2536–2537	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
พ.ศ. 2538	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองสนเทศเศรษฐกิจกรมเศรษฐกิจ
พ.ศ. 2538–2542	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง สหภาพพม่า
พ.ศ. 2543–2545	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมพิธีการทูต
พ.ศ. 2546–2549	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี
พ.ศ. 2549–2551	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมอาเซียน
พ.ศ. 2552–2555	กงสุล (เลขานุการเอก) สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองโกตาบารู ประเทศมาเลเซีย
พ.ศ. 2555–2557	เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองกลาง สำนักงานปลัดฯ
พ.ศ. 2558–ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต ประเทศปากีสถาน
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัต ประเทศปากีสถาน