

ธรรมาภิบาลกับการให้บริการประชาชนในงานหนังสือเดินทาง อิเล็กทรอนิกส์

Good Governance and the Electronic Passport Servicing of Thailand

อำนวยการ บุนนิตนไมตรี*, ดร.ทวณ ชูเพ็ญ**,
ดร.รัชฎา จิวัลย์*** และ ณัฐกานต์ สำราญจิตต์****

Amnuay Boonratmaitree*, Hhakuan Choopen**,
Raschada Jiwalai*** and Nattakan Samranjit****

* ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

** อาจารย์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

*** อาจารย์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

**** นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคลรัตนโกสินทร์

บทคัดย่อ

บทความเรื่องธรรมาภิบาลกับการให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยนี้ เป็นการอภิปรายถึงกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บทความนี้ยังได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยเน้นในเรื่องหลักนิติธรรม การบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส และภาครัฐมีความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งในบทความนี้จะใช้กรณีการบริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของไทยเป็นกรณีศึกษา

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล โลกาภิวัตน์ การให้บริการภาครัฐ หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์

Abstract

This article intended to debate the role of globalization which brought about political, economic, and social changes in all countries including Thailand. The article also pointed out the importance of the principles of Good Governance in globalized world, and looked into the application of the principles for public management, in particular, the public service for the benefit of the people in various aspects, that is, rule of law, effectiveness and efficiency, transparency, and accountability. This article studied the electronic passport servicing of Thailand undertaken by the Ministry of Foreign Affairs as a case study.

Keyword: Good Governance principles, Globalization, Public Services, Electronic Passport

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การสื่อสาร คมนาคม ขนส่ง เป็นไปอย่างง่ายคยและรวดเร็ว อันนำไปสู่สภาวะโลกไร้พรมแดน สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีความเจริญเติบโตในด้านต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้ปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนมากขึ้น โลกาภิวัตน์จึงเป็นการสร้างทั้งโอกาสและความท้าทายให้แก่ภาครัฐที่จะต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งประชาชนมีความคาดหวังต่อภาครัฐเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงต้องปฏิรูปหรือปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ นอกจากนี้ ยังต้องปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประเทศเกิดความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 หน้า 25) ในกรณีของประเทศไทยภายหลังกฎเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องการปฏิรูปภาครัฐ ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างมาก ในฐานะที่เป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปประเทศไทยให้มีความแข็งแกร่ง

ในความหมายอย่างกว้างๆ แล้ว ธรรมาภิบาล หรือ Good governance หมายถึงการปกครองหรือการบริหารที่ดี มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคม ประเทศชาติ แต่หากพิจารณาให้แคบเข้า คำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมือง และแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม เป็นหลักการบริหารการปกครองที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยยึดหลักเหตุผล และความเป็นธรรม ซึ่งธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 4-5) กล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลคือ การบริหารที่เอื้อต่อการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ นำมาสู่ประสิทธิผล เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนติดตามและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ

แนวคิดธรรมาภิบาลถูกนำไปเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่หลายๆ ประเทศ จุดเริ่มต้นเกิดจากการที่หลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาประสบกับปัญหา ทางเศรษฐกิจ ทำให้ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและปล่อยเงินกู้สำหรับการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศด้อยพัฒนาต้องให้ความช่วยเหลือ โดยมีการสร้างเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน เนื่องจากบ่อยครั้งที่รัฐบาลแต่ละชาตินำเงินไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเกิดความล้มเหลว ธนาคารโลกจึงต้องใช้ธรรมาภิบาลเพื่ออธิบายถึงการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน และเพื่อเป็นหลักประกันการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลที่ต้องการความช่วยเหลือ พร้อมทั้งเป็นการควบคุมการจัดการเงินสนับสนุนให้มีประสิทธิภาพ (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 12) จึงผลักดันแนวคิดธรรมาภิบาลให้เป็นเงื่อนไข และเพื่อกำหนดเป็นทิศทางพัฒนาการเมืองโลก และให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือดำเนินนโยบายอย่างจริงจังในการลดความยากจน พัฒนาประชาธิปไตย บริหารงานให้มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวคิดและปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐในหลายมิติ โดยในมิติของภาครัฐธรรมาภิบาลช่วยส่งเสริมในการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความรวดเร็ว ประหยัดเวลา และใช้งบประมาณให้คุ้มค่ามากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้การบริหารภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งยังมีกฎหมาย กฎระเบียบ ในการทำงานเพื่อความรัดกุมและสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะให้รับรู้ได้ ควบคู่กับการทำงานด้วยคุณธรรม จริยธรรม ประชาชน มีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐอย่างหลากหลายและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่วนมิติของภาคประชาชนธรรมาภิบาลจะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้มากขึ้น (Dollery & Wallis, 2001)

สำหรับประเทศไทยแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้เผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 อันเป็นช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ที่เรียกว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” อันมีสาเหตุมาจากการบริหารงานที่ดีของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ทำให้รัฐบาลไทยต้องยื่นหนังสือเจตจำนงขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เพื่อบรรเทาปัญหาดังกล่าว ในการอนุมัติเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่าง

ประเทศได้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารประเทศให้ดีขึ้น กล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยเกิดจากเหตุผลของความจำเป็นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับแนวความคิดจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความสนใจและมีการกำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลขึ้นในหลายองค์การ โดยรวมแล้วมักจะประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) หลักความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability)

บทความนี้เป็นกรอภิปรายหลักธรรมาภิบาล โดยการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ในเรื่อง การให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ประชาชน โดยจะมุ่งเน้นในประเด็นของ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ความโปร่งใส (Transparency) และหลักความพร้อมรับผิด (Accountability) ในงานหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์

การบริการหนังสือเดินทางของประเทศไทย

การออกหนังสือเดินทางของประเทศไทยนั้นเริ่มมีหลักฐานและข้อมูลปรากฏในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเดินทางออกนอกพระราชอาณาจักรโดยกำหนดให้คนสยามที่จะเดินทางไปต่างประเทศในลักษณะเป็นหนังสือเดินทางที่พิมพ์ด้วยภาษาฝรั่งเศส ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกหนังสือเดินทางในประเทศไทย หลังจากนั้น หนังสือเดินทางไทยได้มีการพัฒนารูปแบบมาโดยลำดับ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือเดินทางให้แก่ประชาชน

ในปี พ.ศ. 2543 กองหนังสือเดินทาง ภายใต้สังกัดกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ได้พัฒนาหนังสือเดินทางไทยโดยการนำเทคโนโลยีการถ่ายรูป การบันทึกข้อมูล และการพิมพ์ข้อมูลลงในเล่มโดยตรง รวมทั้งการสร้างระบบหนังสือเดินทาง ซึ่งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์จาก

ฐานข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สามารถตรวจสอบสถานะของผู้ขอหนังสือเดินทางโดยอาศัยหมายเลขประจำตัวประชาชน ทำให้สามารถให้บริการรับคำร้องจากประชาชนผู้ขอใช้บริการหนังสือเดินทางได้เร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนารูปแบบของหนังสือเดินทางให้มีคุณลักษณะป้องกันการปลอมแปลง (Security Features) เพิ่มขึ้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงการต่างประเทศได้นำเอาระบบหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Passport หรือ e-Passport) มาใช้กับประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยเป็นระบบที่มีการออกเล่มหนังสือเดินทางที่มีการป้องกันการปลอมแปลงและมีไมโครชิพฝังอยู่ภายในหนังสือเดินทาง โดยหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์นี้จะมีคุณลักษณะต่างๆ เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) โดยมีกองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์

ในการให้บริการจัดทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชนไทยนั้น กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เกือบทุกสถาบันให้ความสำคัญโดยธรรมาภิบาลจะระบอบองค์ประกอบนี้เป็นพื้นฐานของแนวคิดการจัดการที่ดี ซึ่งหลักนิติธรรมเป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัย เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับในสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้น อีกทั้งกรอบของกฎหมายที่ใช้จะต้องมีความยุติธรรมและใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และหลักนิติธรรมเป็นหลักที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ

หนังสือเดินทางเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักสิทธิและเสรีภาพ ในการเดินทางของประชาชนจึงต้องดำเนินการไปในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีบทบัญญัติแห่งเสรีภาพในการเดินทางไว้ในข้อ 13 ดังนี้ (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551, หน้า 23-24)

ข้อ 13 :

(1) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้าย และการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเอง และสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน

นอกจากหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหลักการสากลแล้ว สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางยังได้รับรองจากกฎหมายภายในประเทศ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ในหมวด 3 ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการเดินทางเพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในมาตรา 38 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์”

จากปฏิญญาสากลฯ และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้เห็นว่า หนังสือเดินทางเป็นเอกสารราชการซึ่งรัฐออกให้แก่พลเมืองของตนเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เดินทางตามสมควร อันเป็นการรับรองเสรีภาพในการเดินทางเบื้องต้นให้แก่พลเมือง

ประเทศไทยก็มีแนวทางปฏิบัติในลักษณะเดียวกับนานาอารยประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลไทยจะออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในดินแดนไทย ซึ่งโดยปกติของประเทศไทยเอกสารเพื่อการเดินทางที่ออกให้แก่คนสัญชาติไทยจะมีชื่อเรียกว่า “หนังสือเดินทาง” หรือ “passport” แต่เอกสารเพื่อการเดินทางที่ออกให้แก่คนไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในดินแดนไทยจะมีชื่อเรียกว่า “เอกสารเดินทาง” หรือ “travel document”

การออกหนังสือเดินทางไทยเป็นการดำเนินการภายใต้ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 ดังนั้น หากจะพิจารณาโดยอาศัยแนวความคิดว่าด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จะเห็นได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศในฐานะฝ่ายปกครองจะกระทำ

การใดๆ ในเรื่องของหนังสือเดินทางไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาออกหนังสือเดินทาง ระเบียบการออกหนังสือเดินทาง หรือ ยกเลิกหนังสือเดินทางอันจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในแง่นี้ ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 จึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (source) และข้อจำกัด (limitation) ของอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศในการกระทำการ กล่าวโดยย่อ กระทรวงการต่างประเทศได้ยึดหลักนิติธรรมในการดำเนินการให้บริการหนังสือเดินทาง

หลักประสิทธิภาพ (Effectiveness)

หลักประสิทธิภาพเป็นกระบวนการจัดสรรให้มีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมไปถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยที่การดำเนินงานหนังสือเดินทางหนังสือเดินทางครอบคลุม 2 มิติ คือ ด้านความมั่นคง (Security) และ ด้านการอำนวยความสะดวก (Facilitation) ในมิติทางด้านความมั่นคง เพื่อความมั่นคงของรัฐ การออกหนังสือเดินทางให้แก่ประชาชนจะต้องให้แน่ใจว่าเป็นการออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น และจะต้องให้แน่ใจว่าหนังสือเดินทางนั้นจะเป็นหนังสือสำคัญประจำตัวที่แท้จริงของพลเมืองผู้เป็นเจ้าของหนังสือเดินทางเล่มนั้น ซึ่งหมายถึงต้องมีผู้อื่นมาสวมสิทธิใช้หนังสือเดินทางที่มีใช้ของตน หนังสือเดินทางที่รัฐออกให้แก่พลเมืองของตนจะต้องมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ถือหนังสือเดินทางของรัฐนั้น ๆ ได้รับความสะดวกในการเดินทางผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง ดังนั้น หนังสือเดินทางของประเทศต่าง ๆ จึงต้องมุ่งเน้นคุณสมบัติในเรื่องการพิสูจน์อัตลักษณ์ (Identity) ตัวบุคคลได้อย่างแม่นยำ ป้องกันการปลอมแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่จะตรวจสอบ หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถตอบโจทย์ดังกล่าวได้ เนื่องจากสามารถป้องกันการปลอมแปลงได้สูง ทั้งยังสามารถตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลได้แม่นยำและรวดเร็ว จากการเก็บข้อมูลชีวมาตรของผู้ถือหนังสือเดินทางลงในไมโครชิพที่ฝังอยู่ในเล่ม ทั้งยัง

เสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ ทำให้หนังสือเดินทางไทยมีความน่าเชื่อถือ มีมาตรฐานสากล

ในมิติด้านการอำนวยความสะดวก รัฐก็มีหน้าที่ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี และสามารถใชหนังสือเดินทางเพื่อไปต่างประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ในปัจจุบันพบว่า การให้บริการหนังสือเดินทางแบบ One Stop Service มีความสะดวก รวดเร็ว มากกว่าแต่ก่อน และยังให้บริการได้จำนวนมากขึ้น รวมถึงการเข้าถึงบริการได้อย่างง่ายกว่าเดิม โดยมีสำนักงานหนังสือเดินทางเปิดให้บริการแก่ประชาชนทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดในทุกภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้บริการ ซึ่งปัจจุบันมีสำนักงานเปิดให้บริการ จำนวน 21 แห่ง แบ่งออกเป็นสำนักงานในกรุงเทพมหานครได้แก่ กรมการกงสุล ถนนแจ้งวัฒนะ สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว ปิ่นเกล้า(สายใต้ใหม่) ศรีนครินทร์ ศูนย์บริการการไปทำงานต่างประเทศ (กระทรวงแรงงาน) ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ (อาคารบี) มีนบุรี MRTคลองเตย และต่างจังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครราชสีมา ยะลา พิชณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ ภูเก็ต จันทบุรี เชียงราย และพัตยา นอกจากการจัดตั้งสำนักงานหนังสือเดินทางให้ครอบคลุมทุกพื้นที่แล้ว ยังมีโครงการหนังสือเดินทางสัญจร ที่จัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ออกให้บริการทำหนังสือเดินทางแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่อาจไม่ได้รับความสะดวกในการเข้ามาใช้บริการทำหนังสือเดินทางในกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานสาขาในภูมิภาค รวมถึง 3 จังหวัดชายแดนภาคได้ด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศได้พยายามดำเนินการเพื่อให้การบริการประชาชนในงานหนังสือเดินทางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในมิติของความมั่นคงปลอดภัยและมิติของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการทูตเพื่อประชาชนและนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้ารับบริการจากภาครัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

หลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักสำคัญอีกประการที่อยู่ในแนวคิดธรรมาภิบาล ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือกระทำ

การใดๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า และหน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติดีมีขอบโดยชัดเจน มีการเตรียมความพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน วางช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างสะดวก ง่ายดาย (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2557, หน้า 159)

มาตรฐานความโปร่งใสของรัฐควรมีมาตรฐานในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การประกาศนโยบายด้านต่างๆ อย่างเปิดเผยและเพียงพอ (2) การกำหนดกระบวนการวิธีปฏิบัติให้มีความชัดเจน (3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง (4) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ตามความเหมาะสม (5) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันระหว่างหลายๆ ฝ่ายอย่างเต็มที่และโดยเสรี (เจริญ เกษภูววัลย์, 2548, หน้า 147-148)

ในกระบวนการผลิตหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยในการผลิตและต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และโดยที่กระทรวงการต่างประเทศมีข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีและบุคลากร กระทรวงการต่างประเทศจึงได้แก้ไขอุปสรรคและความท้าทายดังกล่าว โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับระบบราชการในการให้บริการสาธารณะ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ โดยใช้วิธีการจัดจ้างเอกชนผลิตเล่มหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้เทคนิคที่สามารถป้องกันการปลอมแปลง (Security Printing) ตลอดจนพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อสามารถตรวจสอบความผิดพลาดและการควบคุมดูแลระบบให้บริการหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย

ในกระบวนการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินงานข้างต้นนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้มีการประกาศเชิญชวนเอกชนอย่างเปิดเผยและทั่วถึง ตลอดจนได้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของภาคเอกชนไว้ใน TOR ของการจัดจ้างอย่างชัดเจน และที่สำคัญเปิดโอกาสให้เอกชนทุกรายที่มีศักยภาพเข้ามาแข่งขันอย่างเต็มที่และโดยเสรี แต่ก็มีได้ละเลยความสำคัญในเรื่องของคุณภาพและความสามารถในการปฏิบัติงานของเอกชน โดยคาดหวังว่าเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องสามารถผลิตเล่มหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความถูกต้องและมีคุณภาพ สามารถส่งมอบหนังสือเดินทางให้แก่ประชาชนได้อย่างตรงเวลาตามที่กระทรวงการต่างประเทศได้สัญญาไว้กับ

ประชาชนไว้ และสามารถพัฒนาระบบและฐานข้อมูลของหนังสือเดินทางให้มีความถูกต้องภายใต้การตรวจสอบและเฝ้าติดตามดู (Monitoring System) ของกระทรวงการต่างประเทศ

นอกจากนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานหนังสือเดินทางนั้น กระทรวงการต่างประเทศมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ มีการกำหนดนโยบายในการทำงาน พร้อมทั้งให้ข้อมูลด้านการบริการแก่ประชาชนอย่างชัดเจน โดยมีการเผยแพร่ข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ เช่น เอกสารประกอบการยื่นขอหนังสือเดินทาง สถานที่ วันเวลาที่เปิดให้บริการ ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทาง เป็นต้น อีกทั้งกระทรวงการต่างประเทศยังให้ความสำคัญในเรื่องช่องทางการสื่อสาร โดยเลือกใช้หลากหลายรูปแบบ ทั้งสื่อบุคคล สื่อโทรทัศน์ วิทยุ สิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก็ถูกนำมาใช้ในงานหนังสือเดินทางเพื่อให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มได้มากที่สุด

จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน กระบวนการในการให้บริการประชาชนในด้านงานหนังสือเดินทาง เป็นไปด้วยความโปร่งใส มีการชี้แจงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติและระยะเวลาที่ชัดเจนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปรับทราบควบคู่ไปกับการให้บริการลักษณะ One Stop Service

ความพร้อมรับผิด (Accountability)

หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) เป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบความสามารถที่จะให้คำตอบได้ (answerability) ความรับผิดชอบในผลงาน การปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ ตลอดจนการมีแผนสำรองในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้การบริการสาธารณะมีความต่อเนื่องไม่สะดุดลง ซึ่งเป็นการแสดงถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องอธิบายพฤติกรรมหรือการดำเนินการให้เป็นที่ประจักษ์แก่ผู้อื่น ดังนั้น Accountability จึงต้องมีอำนาจและหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดย ผู้ที่ปฏิบัติภาระหน้าที่เหล่านั้นต้องตอบคำถามหรือแสดงความถูกต้องต่อหลักเกณฑ์ หรือบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจ สำหรับความพร้อมรับผิดถือว่าเป็นเรื่องที่มีมานานแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจะเน้นการยึดกฎระเบียบ ดังนั้นข้าราชการจะมีความพร้อมรับผิดตามลำดับชั้นบังคับบัญชาและกฎหมาย ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะทำงานที่เน้นผลลัพธ์และมุ่งเน้นการบริการที่ตอบสนอง

ประชาชนมากขึ้น ความพร้อมรับผิดจึงเปลี่ยนมาเป็นความพร้อมรับผิดโดยตรงต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น ซึ่งความพร้อมรับผิดมีทั้งภายในและภายนอก (Pierre & Peters, 2005 : 3-4) ความพร้อมรับผิดภายในเป็นเรื่องความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ที่พร้อมจะอธิบายต่อผู้ตรวจสอบและรับผิดชอบต่อความล้มเหลว ส่วนความพร้อมรับผิดภายนอกเป็นการรับรู้ข้อมูลจากผู้รับบริการ โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องมีระบบความพร้อมรับผิด เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐบาลจะทำตามแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากสังคม ความพร้อมรับผิดเป็นพื้นฐานของสังคมที่เป็นประชาธิปไตย หน่วยงานภาครัฐถูกสร้างขึ้นมาจากประชาชน เพื่อประชาชน และจำเป็นต้องมีความพร้อมรับผิดต่อประชาชน

ในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศที่ได้เลือกใช้ผู้ให้บริการภายนอกมาดำเนินงานบริการเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน โดยใช้การทำสัญญาจ้างเอกชน มาปฏิบัติงานและมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินผลการทำงานของเอกชน โดยกระทรวงการต่างประเทศเปลี่ยนสถานะจากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้กำกับหรือควบคุมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความพร้อมรับผิดต่อประชาชนของกระทรวงการต่างประเทศยังคงมีอยู่ และมีได้แตกต่างจากความพร้อมรับผิดต่อประชาชนในยุคก่อนที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการให้บริการหนังสือเดินทางเองทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การว่าจ้างเอกชนมาปฏิบัติงานมิได้ทำให้ความพร้อมรับผิดของกระทรวงการต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ความแตกต่างที่อาจมีอยู่บ้างคือ กระทรวงการต่างประเทศสามารถได้เบี้ยจากเอกชนผู้รับจ้างได้ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามสัญญา

บทสรุป

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการบริหารโดยประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล โดยในส่วนของ การให้บริการประชาชนนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้พัฒนาการให้บริการหนังสือเดินทางให้มีความสะดวกรวดเร็ว จนกระทั่งในปี 2548 ได้เริ่มนำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Passport) มาใช้เพื่อให้ประชาชนได้มีหนังสือเดินทางที่มีความน่าเชื่อถือ ปลอดภัยได้ยาก ทำให้สามารถเดินทางไปต่างประเทศได้อย่างสะดวก ขณะเดียวกันก็ได้นำเอานวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนาการให้บริการประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกจากการ

บริการแบบ One Stop Service การใช้บัตรประชาชนเพียงใบเดียวเป็นหลักฐานในการขอมือหนังสือเดินทาง การกระจายจุดให้บริการไปทั่วทุกภูมิภาคและทั่วโลก ซึ่งการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าวเป็นไปตามหลักการของธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของหลักนิติธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส และความพร้อมรับผิด

เอกสารอ้างอิง

- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2548). ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. (2548). การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล. นนทบุรี: บริษัท พอดี จำกัด.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). ธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- รุ่ง แก้วแดง. (2542). ธีเอ็นจีเนียริงระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน.
- สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2557). จัปซีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล 2552-2553. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- Dollery, B., & Wallis, J.L. (2001). The Political Economy of Local Government. Cheltenham : Edward Elgar
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). Governing Complex Societies : Trajectories and Scenarios. New York : Palgrave Macmillan.