

แนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการ
จัดทำ ASEAN Common Visa ต่อภาคการท่องเที่ยว
ของไทยและประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทักษ์จัน ตั้งสุภูมิ

แนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำ ASEAN Common Visa
ต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยและประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*
ASEAN Common Visa: Impacts on Thai Tourism
and Related Laws

ทักษจัน ตั้งสุภูมิ**
Taksachan Tangsuphoom

บทคัดย่อ

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวคิดที่จะจัดทำ การตรวจลงตราร่วมอาเซียน หรือ “ASEAN Common Visa” เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเดินทางและลดความยุ่งยากในกระบวนการด้านวีซ่าให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และมีเป้าหมายให้การเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศภายในภูมิภาคอาเซียนเป็นไปอย่างเสรี โดยมุ่งหวังว่า ASEAN Common Visa จะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้อาเซียนสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศให้เดินทางมาเยือนภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อภาคการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศสมาชิกและภูมิภาคอาเซียนโดยรวม อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมโยงภายใต้การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อีกด้วย งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาว่าในกรณีที่มีการจัดทำ ASEAN Common Visa ประเทศไทยมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้ ASEAN Common Visa อย่างไรบ้าง โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ในด้านเศรษฐศาสตร์จะวิเคราะห์แนวโน้มผลกระทบของ ASEAN Common Visa ที่มีต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยโดยเน้นการอธิบายผลกระทบทางตรง (direct effect) ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์การท่องเที่ยวของไทยใน 3 ประการ ได้แก่ จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่มาเยือน รายได้จากการท่องเที่ยว และการจ้างงานภายในประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของไทยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกรณีที่ มี ASEAN Common Visa ด้วยส่วนในด้านนิติศาสตร์จะศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของไทย เพื่อนำเสนอแนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย

*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่องแนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำ ASEAN Common Visa ต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยและประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร.ณศรา สุขพานิช.

** นักศึกษาในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตนิติเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภายในประเทศและประเมินความเป็นได้ในการจัดทำ ASEAN Common Visa สำหรับประเทศไทย
ในอนาคต

Abstract

By becoming the ASEAN Community, ASEAN's ten nations have deepened their alliances in three important areas: Political-Security, the Economy, and the Socio-Cultural sphere. This has led to several successes in economic growth and social progress. There is, however, still a lot to be achieved in the area of Travel and Tourism cooperation. The goal would be to increase the number of international tourist arrivals in ASEAN, which would create more tourism revenues and bring additional prosperity to the region. According to research by the World Tourism Organization, visa policies are among the most influential factors for international tourism, and visa facilitation has contributed to remarkable growth in the tourism sector for many parts of the world.

In this regard, the concept of an ASEAN Common Visa has been suggested by ASEAN leaders as a regional tool that would facilitate non-ASEAN travelers in visa and immigration procedures. An ASEAN Common Visa would be a single visa that would enable the visa holder to travel across all ASEAN countries with only one ASEAN visa. Since not many travelers today would be willing to queue at ten different embassies to obtain ten different visas, an ASEAN Common Visa would be a great benefit to travelers who desired to visit more than one country in the region on the same trip. Moreover, a move towards an ASEAN Common Visa would require all ASEAN Member States to implement joint visa policies and adopt common processes. In this way, the development of an ASEAN Common Visa would help standardize visa rules and regulations among ASEAN countries. An ASEAN Common Visa would also enable free, almost seamless movement of ASEAN citizens within ASEAN Member States. That would support the people-to-people connectivity goal of the ASEAN Community. With easier visa procedures under an ASEAN Common Visa scheme, it is widely expected that a common visa for ASEAN would attract more tourists to visit, which would contribute to increases in tourism, employment, business, and economic growth for all of the countries of ASEAN.

คำสำคัญ : การตรวจลงตราร่วมอาเซียน, การท่องเที่ยว, การตรวจคนเข้าเมือง

Keywords : ASEAN Common Visa, Tourism, Immigration

1. บทนำ

สถานการณ์การท่องเที่ยวของโลกในปัจจุบันมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นทุกปีโดยกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน¹ เป็นจุดหมายปลายทางที่มีนักท่องเที่ยวทั้งจากภายในประเทศสมาชิกอาเซียนเอง (ASEAN nationals) และนักท่องเที่ยวจากนอกอาเซียน (non-ASEAN nationals) ให้ความสนใจเดินทางมาเยือนเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์กันว่าภาคการท่องเที่ยวของอาเซียนมีแนวโน้มที่จะเติบโตในทิศทางบวกต่อไปอีกจากการที่สมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศได้รวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ที่ผ่านมา ภาคการท่องเที่ยวของไทยเองก็มีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องเช่นกันเนื่องจากประเทศไทยถือเป็นจุดหมายปลายทางหลัก (top destination) ที่นักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลกนิยมเดินทางมาเยือนประกอบกับศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของไทยในด้านต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเดินทางมาเยือนเพิ่มมากขึ้นทุกปี อีกทั้งในระยะหลังไทยยังเน้นการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของไทยในลักษณะเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในภูมิภาคอาเซียนวางแผนเดินทางเข้ามาในไทยเพิ่มมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ก่อนที่นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจะสามารถเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศใดได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับการตรวจลงตราหรือ Visa (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “วีซ่า”) เพื่อเป็นหลักฐานในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเยือนและพำนักภายในประเทศได้วีซ่าจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศที่นักท่องเที่ยวต้องดำเนินการขอรับวีซ่าเพื่อให้สามารถเดินทางเข้าไปในประเทศปลายทางได้ด้วยเหตุนี้ นโยบายวีซ่าจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์ด้านการท่องเที่ยวซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะได้รับจากภาคการท่องเที่ยว โดยหากประเทศใดดำเนินนโยบายด้านวีซ่าที่เปิดกว้างต่อการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศในระดับสูงสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวและมีศักยภาพในการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางมาเยือนได้มาก ก็จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประเทศนั้นได้รับประโยชน์จากภาคการท่องเที่ยวที่จะขยายตัวขึ้นได้มาก ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศปลายทางนั้นขยายตัวขึ้นตามไปด้วย

¹อาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ประกอบด้วยกลุ่มประเทศสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และกัมพูชา.

ทั้งนี้ หากพิจารณานโยบายด้านวิชาที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่าแต่ละประเทศยังมีนโยบายด้านวิชาที่ไม่สอดคล้องกันและมีขั้นตอนในกระบวนการขอวิชาที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินการด้านวิชาซึ่งความยุ่งยากของกระบวนการด้านวิชานี้เองได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศสำหรับนักท่องเที่ยวในทุกยุคสมัย อาเซียนจึงมีแนวคิดที่จะดำเนินมาตรการผ่อนปรตนโยบายด้านวิชาและลดความยุ่งยากในกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองให้แก่นักท่องเที่ยวด้วยการจัดทำตรวจลงตราร่วมอาเซียนหรือ “ASEAN Common Visa” เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางข้ามแดนระหว่างประเทศให้กับบุคคลสัญชาตินอกอาเซียนที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อนักท่องเที่ยวที่วางแผนเดินทางไปในประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าหนึ่งประเทศติดต่อกัน รวมถึงนักท่องเที่ยวที่มีสัญชาติที่ยังไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกด้านวิชาสำหรับการเดินทางเข้าสู่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ASEAN Common Visa จะเป็นการสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมภายในภูมิภาคให้เป็นมิตรและดึงดูดใจต่อนักท่องเที่ยวผู้มาเยือนทำให้อาเซียนสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศได้อย่างสูงสุด

2. การตรวจลงตราร่วมอาเซียน: ASEAN Common Visa

2.1 ความเป็นมาของ ASEAN Common Visa

การเดินทางระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศมีข้อกำหนดว่าคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาในภูมิภาคจะต้องได้รับวีซ่าเพื่อเป็นหลักฐานแสดงการอนุญาตให้เข้าเมืองและพำนักชั่วคราวจากประเทศปลายทางนั้นก่อน โดยผู้เดินทางจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอรับวีซ่าตามเงื่อนไขและแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศปลายทางที่กำหนดก่อนการเดินทาง จึงจะสามารถเข้าสู่ดินแดนของประเทศอาเซียนนั้น ๆ ได้ ทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติต้องเผชิญกับความยุ่งยากเกี่ยวกับข้อกำหนดด้านวิชาและพิธีการเข้าเมืองในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอาเซียน ด้วยเหตุนี้ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอาเซียน พ.ศ.2554-2558 (ASEAN Tourism Strategic Plan 2011-2015) จึงกำหนดให้อาเซียนดำเนินมาตรการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางภายในอาเซียน (travel facilitation) สำหรับผู้มาเยือนระยะสั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาเยือนภูมิภาคอาเซียนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตราระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน (visa facilitation) เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการเสริมสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียนในด้านประชาชนถึงประชาชน (people-to-people connectivity) ภายใต้แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกัน

ในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity : MPAC) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของอาเซียนที่ประสงค์จะให้มีการเดินทางหรือการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเป็นไปอย่างเสรี

ในปัจจุบันอาเซียนได้ดำเนินการยกเว้นวีซ่าสำหรับบุคคลสัญชาติอาเซียน (ASEAN Nationals) ที่เดินทางระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยตัวเองแล้วภายใต้กรอบความตกลง ASEAN Framework Agreement for Visa Exemption ต่อมาอาเซียนจึงได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งการตรวจลงตราร่วมอาเซียนหรือ “ASEAN Common Visa” เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่บุคคลสัญชาตินอกอาเซียน (non-ASEAN Nationals) ที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนโดยอินโดนีเซียเป็นผู้เสนอแนวคิดเรื่อง ASEAN Common Visa ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2554 และผู้นำอาเซียนทั้งสิบประเทศได้มีการลงนามและรับรองร่างแถลงการณ์ของผู้นำอาเซียนว่าด้วยวีซ่าอาเซียน (Joint Non-Paper on ASEAN Common Visa for Non-ASEAN Nationals) ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 19 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 ณ เมืองบาห์ลี อินโดนีเซีย มีสาระสำคัญเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของผู้นำอาเซียนที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกเร่งพัฒนาแผนงานการจัดทำ ASEAN Common Visa สำหรับบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนขึ้นโดยเร็ว และได้มอบหมายให้รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนร่วมกับกลไกต่าง ๆ ของอาเซียนที่เกี่ยวข้องดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาแผนงานเพื่อจัดทำ ASEAN Common Visa เพื่อเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) พิจารณาต่อไป

2.2 หลักการและสาระสำคัญของ ASEAN Common Visa

ASEAN Common Visa มีหลักการสำคัญคือ ผู้ที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในอาเซียนสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอรับวีซ่าจากสมาชิกอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงครั้งเดียวจากนั้นก็จะสามารถเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นทั้งสิบประเทศได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการขอรับวีซ่าจากประเทศปลายทางเป็นรายประเทศอีก ซึ่งต่างจากแนวปฏิบัติในปัจจุบันที่ผู้มาเยือนจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอวีซ่าจากแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นรายประเทศก่อนจึงจะสามารถเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทางนั้น ๆ ได้ ASEAN Common Visa จึงเป็นมาตรการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวซึ่งจะทำให้กระบวนการขอวีซ่าของสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศสอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันมากขึ้น ลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการด้านวีซ่าส่งผลให้อุปสงค์ของการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคเพิ่มขึ้นทำให้อาเซียนมีโอกาสดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางเข้ามาเยือนภูมิภาคได้เพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่วางแผนเดินทางไปในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าหนึ่งประเทศติดต่อกัน

และนักท่องเที่ยวสัญชาติที่สามนอกกลุ่มอาเซียน (non-ASEAN Nationals) ที่ปัจจุบันยังไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าสำหรับการเดินทางเข้าสู่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa มากที่สุด

เงื่อนไขของวีซ่าที่สำคัญ คือ ASEAN Common Visa เป็นวีซ่าสำหรับการเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์ในการท่องเที่ยว (tourist visa) เท่านั้น ซึ่งผู้เดินทางจะต้องดำเนินการเพื่อขอรับ ASEAN Common Visa ก่อนการเดินทาง (pre-issued visa) และเป็นวีซ่าประเภทที่ไม่สามารถขอต่ออายุวีซ่าได้โดยทั่วไป ASEAN Common Visa จะไม่สามารถถูกบอกเลิกได้ เว้นแต่ในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ถือวีซ่ามีการปลอมแปลงเอกสารหรือประวัติบุคคลหรือในกรณีที่บุคคลนั้นมีวัตถุประสงค์อื่นในการเดินทางนอกเหนือจากการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ASEAN Common Visa ยังคงให้อำนาจอธิปไตยแก่รัฐสมาชิกในการตรวจคนเข้าเมืองและการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในดินแดนของรัฐตนอย่างเต็มที่อีกทั้งให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกในการกำหนดระยะเวลาอนุญาตให้พำนักในประเทศได้ตามที่เห็นสมควรโดยอาจให้เป็นไปตามข้อกำหนดด้านวีซ่าภายในประเทศตนหรือตามความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกก็ได้ นอกจากนี้ รัฐสมาชิกมีสิทธิที่จะปฏิเสธการเข้าเมืองของคนต่างด้าว ณ จุดผ่านแดน แม้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการอนุมัติ ASEAN Common Visa แล้วก็ตาม หรือในกรณีที่มีการละเมิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของ ASEAN Common Visa รัฐสมาชิกก็สามารถปรับใช้กฎหมายภายในประเทศของตนเพื่อบังคับลงโทษกับบุคคลต่างด้าวดังกล่าวได้²

2.3 อุปสรรคและความท้าทายในการจัดตั้ง ASEAN Common Visa

ประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำ ASEAN Common Visa รวมทั้งประเมินผลดีผลเสีย ปัญหาอุปสรรค และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวโดยอาเซียนได้ตระหนักถึงความท้าทายในการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ในประเด็นต่าง ๆ อาทิเช่น ความเสี่ยงด้านความมั่นคงของรัฐเนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมองว่าการจัดตั้ง ASEAN Common Visa อาจเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลไม่พึงประสงค์ (people of concern) สามารถเดินทางเข้าออกภายในอาเซียนได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น และประเทศสมาชิกจะสามารถตรวจสอบบุคคลที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศได้น้อยลงจากการที่ทั้งสิบประเทศจะต้องอนุมัติวีซ่าร่วมกันภายใต้ ASEAN Common Visa อีกทั้งอาจเกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ ASEAN Common Visa เนื่องจากในปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีข้อกำหนดภายในประเทศด้านวีซ่าและวิธีการตรวจคนเข้าเมืองที่แตกต่างกันซึ่งหากไม่มีการ

² กรมอาเซียน, *ASEAN Common Visa คืออะไร* [Online], available URL: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130212-141607-257228.pdf>, 2559 (พฤษภาคม, 15).

ปรับเปลี่ยนข้อกำหนดให้สอดคล้องกันแล้วก็จะทำให้การอำนวยความสะดวกแก่นักเดินทางโดยใช้ ASEAN Common Visa ในทางปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจต้องแบกรับต้นทุนในการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ที่เพิ่มขึ้น ทั้งในด้านเงินทุนและทรัพยากรบุคคลจากการที่จะต้องลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถรองรับการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแต่ละประเทศจะมีต้นทุนในการบริหารจัดการภายในประเทศมากน้อยแตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเป็นไปได้ว่าประเทศสมาชิกมีโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa ไม่เท่าเทียมกัน โดยประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าและมีความสามารถในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการมี ASEAN Common Visa ได้มากกว่าก็มีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์มากกว่าและสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางเข้ามาในประเทศตนเพิ่มขึ้นได้มากกว่าด้วย³

2.4 ความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง ASEAN Common Visa

แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะเห็นชอบร่วมกันในหลักการที่จะต้องเร่งรัดการจัดทำ ASEAN Common Visa ให้เกิดขึ้นโดยเร็วเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาค แต่การดำเนินการเพื่อจัดตั้ง ASEAN Common Visa กลับไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควรและยังไม่มีข้อยุติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับแนวทางในการจัดทำ ASEAN Common Visa ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่มีท่าทีว่าอาเซียนจะสามารถเริ่มบังคับใช้ ASEAN Common Visa ได้จริงในอนาคตอันใกล้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ เหตุผลหลักที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียน ยังไม่แสดงท่าทีผลักดันการจัดตั้ง ASEAN Common Visa อย่างเต็มที่ คือความห่วงกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญและต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะริเริ่มจัดตั้ง ASEAN Common Visa เนื่องจากการบังคับใช้ ASEAN Common Visa อาจส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐในการตรวจคนเข้าเมือง⁴ กล่าวคือ จากเดิมที่แต่ละประเทศมีสิทธิโดยเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการควบคุมและตรวจตราคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศผ่านการอนุมัติวีซ่าตามที่แต่ละรัฐกำหนด แต่ในกรณีที่มี ASEAN Common Visa สมาชิก

³Khalik, A., & Adamrah, M., ASEAN working on common visa procedure [Online], available URL: <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/16/asean-working-common-visa-procedure.html>, 2016 (June, 5).

⁴Khalik, A., & Adamrah, M., ASEAN working on common visa procedure [Online], available URL: <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/16/asean-working-common-visa-procedure.html>, 2016 (June, 5).

อาเซียนจะต้องเปลี่ยนมาเป็นการอนุมัติวีซ่าร่วมกัน ซึ่งอาจทำให้แต่ละประเทศไม่สามารถควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในรัฐตนได้อย่างเต็มที่อีกทั้งการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้าออกประเทศได้อย่างสะดวกอาจทำให้รัฐไม่สามารถสกัดกั้นบุคคล ไม่เพียงประสงค์ที่จะแอบแฝงเข้ามาในประเทศได้ ซึ่งหากรัฐไม่มีมาตรการในการป้องกันที่ดีเพียงพอแล้วก็อาจจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศตามมาได้ เช่น ปัญหาด้านความมั่นคง การค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว อาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น⁵ ประกอบกับการที่อาเซียนมีข้อจำกัดในเรื่องเงินทุน เทคโนโลยี และยังมีความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอยู่มากทำให้สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีความพร้อมต่อการเข้าร่วม ASEAN Common Visa ในระดับที่แตกต่างกัน⁶ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังไม่สามารถหาบทสรุปที่ชัดเจนร่วมกันได้ในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการ วิธีการดำเนินการ เงื่อนไขความตกลง และกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการเริ่มบังคับใช้ ASEAN Common Visa อีกทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกมากที่ประเทศสมาชิกจะต้องตกลงกันให้ได้ก่อนที่จะเริ่มบังคับใช้ ASEAN Common Visa อย่างเป็นทางการ ซึ่งหากยังตกลงกันไม่ได้ก็จะเป็นไปได้อย่างยากที่ ASEAN Common Visa จะเกิดขึ้นได้ หรืออาจต้องเลื่อนแผนการบังคับใช้ความตกลงออกไปอีกเพื่อให้อาเซียนมีเวลาในการเจรจากันมากขึ้น และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้ง ASEAN Common Visa เป็นไปอย่างล่าช้าก็คือการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ยังไม่มีข้อผูกพันทางการเมือง (political commitment) ในการผลักดัน ASEAN Common Visa อย่างกระตือรือร้นโดยอาเซียนยังขาดแรงจูงใจทางการเมืองและความมุ่งมั่นของผู้นำประเทศที่จะส่งเสริมให้ ASEAN Common Visa เกิดขึ้นได้จริงซึ่งข้อผูกพันทางการเมืองนี้นับเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน ดังเช่นที่มีการวิเคราะห์ไว้ว่า ความสำเร็จของความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้นำประเทศเป็นสำคัญ เพราะผู้นำประเทศจะมีบทบาทนำในการวางนโยบายการท่องเที่ยวและเป็นผู้มีอำนาจสั่งการให้เกิดการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติรวมถึงความไว้วางใจและมิตรภาพที่ีระหว่างกันก็จะเสริมสร้างบรรยากาศความร่วมมือที่ดีและช่วยผลักดันความร่วมมือให้ก้าวหน้าในระดับที่สูงขึ้นด้วย⁷

⁵ กรมศุลกากร, “ASEAN Common Visa,” *จุลสารศุลกากร* 22, 12 (กันยายน 2557): 6-8.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), *Single Window : ความเป็นไปได้ในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (GMS)* [Online], available URL: [www. tradelogistics. go.th/download/file/d81ad0a8.pdf](http://www.tradelogistics.go.th/download/file/d81ad0a8.pdf), 2555 (พฤษภาคม, 15).

⁷ Wong, PY. E., “The Recipe for Success in Intergovernmental Tourism Collaboration- Perspectives of ASEAN Stakeholders,” *CAUTHE 2007: Tourism - Past Achievements, Future Challenges* (2007): 570-572.

3. ผลกระทบของ ASEAN Common Visa ต่อภาคการท่องเที่ยวของไทย

งานวิจัยของ UNWTO & WTTC ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่า (facilitative visa policy) จะส่งผลทางบวกต่อการท่องเที่ยวของอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาคอาเซียนโดยรวมและสมาชิกทั้งสิบประเทศ อย่างไรก็ตาม สมาชิกแต่ละประเทศมีแนวโน้มจะได้รับผลประโยชน์จากการผ่อนปรนนโยบายด้านวีซ่าในระดับที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในประเทศ 2 ประการ ได้แก่ (1) ความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของประเทศปลายทาง (destination competitiveness) โดยประเทศที่มีระดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวสูง เมื่อมีการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าก็จะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเยือนได้มาก และ (2) รูปแบบมาตรการหรือนโยบายอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าที่บังคับใช้ โดยหากนโยบายที่รัฐเลือกนำมาใช้สามารถลดความยุ่งยากในกระบวนการด้านวีซ่าได้มากขึ้นเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับนโยบายวีซ่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางมาเยือนและสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเยือนประเทศนั้น ๆ ได้เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย⁸

สำหรับประเทศไทย ASEAN Common Visa จะส่งผลต่อการเจริญเติบโตของภาคการท่องเที่ยวของไทยในระดับที่สูง จากผลการสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยพบว่าร้อยละ 30 ของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในไทยให้ความสำคัญต่อความสะดวกของพิธีการเข้าเมือง และข้อกำหนดด้านวีซ่า โดยนำมาเป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาเลือกเดินทางมายังประเทศไทย⁹ จึงกล่าวได้ว่าการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่ามีผลโดยตรงต่ออุปสงค์การท่องเที่ยวของไทยโดยยังมีการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่ามากเท่าใดก็จะเป็นผลดีต่อการท่องเที่ยวของไทยมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งข้อได้เปรียบสำคัญที่จะทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa คือทำเลที่ตั้งของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ ณ จุดศูนย์กลางของภูมิภาคและเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเชื่อมโยงอาเซียนเนื่องจากในปัจจุบันมีการประชาสัมพันธ์ให้อาเซียนเป็นจุดหมายปลายทางเดียว ในการท่องเที่ยว (ASEAN as a single destination) โดยสนับสนุนให้นักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังประเทศหนึ่งในอาเซียนแล้วเดินทางต่อไปยังประเทศสมาชิกอื่นด้วย (multi-destination) แทนที่จะมุ่ง

⁸ UNWTO & WTTC, *The impact of visa facilitation in ASEAN Member States* (Madrid: UNWTO, 2014), p. 12.

⁹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, รายงานสรุปฉบับผู้บริหาร: โครงการสำรวจข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์พฤติกรรมนักท่องเที่ยวเชิงลึก (ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ช่วงเวลา 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2556) [Online], available URL: <http://tatic.tourismthailand.org>, 2556, 2559 (พฤษภาคม, 15).

เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศใดประเทศหนึ่งและใช้เวลาอยู่ที่นั่นตลอดจนกระทั่งเดินทางกลับประเทศเช่นในอดีตที่ผ่านมา(mono destination) ในการนี้ไทยจึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เน้นการท่องเที่ยวแบบเชื่อมโยงในภูมิภาคอาเซียน โดยไทยมุ่งหวังจะเป็นจุดเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวของภูมิภาคอาเซียนทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ผ่านโครงการส่งเสริมความเชื่อมโยงต่าง ๆ เช่น ASEAN Connect Plus(Thailand) และ CLMVT Linkage อีกทั้งมีการกำหนดแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางเชื่อมต่อภายในอาเซียนให้สามารถเดินทางถึงกันได้อย่างสะดวกและเน้นตั้งเป้าเปิดประตูชายแดนสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ในระดับภูมิภาคนอกจากนี้ ความได้เปรียบของไทยอีกประการหนึ่งก็คือประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวที่สำคัญทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคอาเซียน โดยได้รับการยอมรับจากนักท่องเที่ยวทั่วโลกและเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวนิยมเข้ามาท่องเที่ยวเป็นลำดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น เนื่องจากเมืองไทยมีจุดเด่นในเรื่องลักษณะภูมิประเทศและมีทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวที่หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการและรสนิยมความชอบของนักท่องเที่ยวได้ทุกกลุ่มในทุกระดับ ประกอบกับการที่ไทยมีความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ระบบสาธารณูปโภค ระบบการคมนาคมขนส่ง มีท่าอากาศยานนานาชาติที่เป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของเอเชีย นักท่องเที่ยวจึงสามารถเดินทางมายังประเทศไทยและเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศได้โดยสะดวก อีกทั้งยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยวที่ครบครันซึ่งสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยวได้ในระดับสูง ดังนั้น การมี ASEAN Common Visa จึงทำให้ประเทศไทยมีโอกาสจะได้ประโยชน์จากการที่นักท่องเที่ยวจะเดินทางเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้นอีก ทั้งในลักษณะที่มีไทยเป็นจุดหมายปลายทางแรกของการท่องเที่ยว (first destination) โดยตั้งใจเดินทางมาเที่ยวในไทยก่อนเป็นหลักแล้วจึงเดินทางต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านอื่นในอาเซียน และในกรณีที่ไทยเป็นจุดหมายปลายทางที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปต่อเป็นลำดับรอง (second destination) โดยวางแผนเดินทางไปยังประเทศอื่นในอาเซียนก่อนแล้วจึงค่อยเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย

จากปัจจัยภายในประเทศซึ่งเป็นข้อได้เปรียบด้านการท่องเที่ยวของไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงคาดการณ์ได้ว่าการมี ASEAN Common Visa จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยในทิศทางบวก โดยเมื่อ ASEAN Common Visa มีผลทำให้อุปสงค์ของการเดินทางท่องเที่ยวในอาเซียนเพิ่มขึ้นแล้ว ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนก็มีแนวโน้มจะได้ประโยชน์จากอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นนี้ตามไปด้วย ทั้งนี้ งานวิจัยนี้จะทำการวิเคราะห์และอธิบายถึงแนวโน้มผลกระทบของ ASEAN Common Visa ที่คาดว่าจะมีต่อการท่องเที่ยวของไทย โดยอ้างอิงผลการศึกษาของ UNWTO & WTTC ซึ่งได้นำเสนอแบบจำลองผลกระทบที่เป็นผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal effect) ที่คาดว่าอาเซียนจะได้รับจากการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าใน 3 ด้าน ได้แก่

จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เดินทางมาเยือน (international tourist arrivals Impact) รายได้จากการท่องเที่ยว (international tourism receipts impact) และอัตราการจ้างงานภายในประเทศ (employment impact)¹⁰ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 แบบจำลองผลกระทบที่คาดว่าอาเซียนจะได้รับการดำเนินนโยบายอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าแสดงผลในรูปของจำนวนหรือปริมาณของผลประโยชน์ที่อาเซียนจะได้รับเพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตลาดกลุ่มเป้าหมาย (ร้อยละ)	แบบจำลองในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับต่ำ				แบบจำลองในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับสูง			
	นักท่องเที่ยวที่มาเยือน (x1,000)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	การจ้างงานในภาคท่องเที่ยวโดยตรง (x1,000)	การจ้างงานโดยรวม (x1,000)	นักท่องเที่ยวที่มาเยือน (x1,000)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	การจ้างงานในภาคท่องเที่ยวโดยตรง (x1,000)	การจ้างงานโดยรวม (x1,000)
บรูไนดารุสซาลาม	37.5	20	30	0.2	0.4	42	63	0.4
กัมพูชา	0.0	0	0	0.0	0.0	0	0	0.0
อินโดนีเซีย	4.9	109	190	9.0	15.7	209	364	17.2
สปป.ลาว	0.3	1	0	0.0	0.1	3	1	0.1
มาเลเซีย	10.7	1,561	1,392	25.3	41.6	2,321	2,071	37.7
เมียนมา	100.0	167	106	18.9	34.3	343	217	38.9
ฟิลิปปินส์	7.5	48	68	3.8	8.7	122	171	9.6
สิงคโปร์	4.6	358	605	3.1	5.1	504	851	4.4
ไทย	4.2	439	698	26.8	49.6	692	1,102	42.3
เวียดนาม	54.3	604	809	100.1	177.0	1,306	1,750	216.3
ภาพรวมอาเซียน	10.4	3,308	3,900	187.3	332.6	5,542	6,591	366.9

หมายเหตุ: จาก The Impact of Visa Facilitation in ASEAN Member States (หน้า 12), โดย UNWTO & WTTC, 2014, Madrid: UNWTO & WTTC.

¹⁰ ตัวเลขคาดการณ์แบบจำลองของ UNWTO & WTTC อาจมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวเป็นการประเมินผลกระทบโดยพิจารณาจากจำนวนผู้มาเยือนภายใต้วีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant visa) ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงทั้งผู้มาเยือนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเดินทางท่องเที่ยวและการติดต่อธุรกิจระยะสั้น (leisure and business) ในขณะที่การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากจำนวนผู้มาเยือนที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการท่องเที่ยว (tourist visa) เท่านั้น.

ตารางที่ 2 แบบจำลองผลกระทบที่คาดว่าจะอาเซียนจะได้รับจากการดำเนินนโยบายอำนวยความสะดวกด้านวีซ่า แสดงผลในรูปของอัตราส่วนร้อยละของผลประโยชน์ที่อาเซียนจะได้รับเพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

	แบบจำลองในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับต่ำ				แบบจำลองในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับสูง			
	นักท่องเที่ยวที่มาเยือน	รายได้จากการท่องเที่ยว	การจ้างงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง	การจ้างงานโดยรวม	นักท่องเที่ยวที่มาเยือน	รายได้จากการท่องเที่ยว	การจ้างงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยตรง	การจ้างงานโดยรวม
บรูไนดารุสซาลาม	6.6	6.0	3.4	2.9	13.8	12.5	7.0	6.0
กัมพูชา	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
อินโดนีเซีย	1.0	1.0	0.3	0.2	1.9	1.9	0.5	0.3
สปป.ลาว	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
มาเลเซีย	4.5	4.5	2.5	2.0	6.7	6.6	3.7	2.9
เมียนมา	16.9	15.6	4.5	3.4	34.6	32.1	9.3	7.0
ฟิลิปปินส์	0.9	0.9	0.4	0.3	2.3	2.3	1.1	0.7
สิงคโปร์	2.6	2.6	1.8	1.6	3.7	3.7	2.6	2.2
ไทย	1.5	1.5	1.0	0.8	2.4	2.4	1.7	1.3
เวียดนาม	8.2	8.1	4.5	3.9	17.8	17.6	9.7	8.5
ภาพรวมอาเซียน	3.0	2.8	1.6	1.1	5.1	4.7	3.1	2.2

หมายเหตุ: จาก The Impact of Visa Facilitation in ASEAN Member States (หน้า 12), โดย UNWTO & WTTC, 2014, Madrid: UNWTO & WTTC.

3.1 ผลกระทบในแง่จำนวนนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน (Tourist Arrival Impact)

ในกรณีที่ไทยมี ASEAN Common Visa ประเทศไทยจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้น โดยผลการศึกษาของ UNWTO & WTTC ระบุว่า นโยบายการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าจะทำให้ไทยมีโอกาสขยายตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่ในปัจจุบันยังต้องดำเนินการขอวีซ่าก่อนการเดินทางให้เข้ามาเยือนไทยได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.2 กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านวีซ่าใด ๆ คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ.2016 จะมีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเดินทางมาเยือนไทยประมาณ 28.9 ล้านคน แต่หากมีการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ไทยจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เพิ่มขึ้นจากเดิม โดยในกรณีที่มาตรการนั้นส่งผลกระทบน้อย คาดว่าในปี ค.ศ.2016 จะมีนักท่องเที่ยวมาเยือนไทยเพิ่มขึ้นเป็น 29.3 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากเดิม 439,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.5 และในกรณีที่มาตรการด้านวีซ่าที่บังคับใช้ส่งผลกระทบได้มากจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้นเป็น 29.6 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากเดิม 692,000 คนหรือคิดเป็นอัตราส่วนเพิ่มร้อยละ 2.4 เมื่อเทียบกับก่อนการมีนโยบายอำนวยความสะดวกด้านวีซ่า¹¹ หากพิจารณาสถานการณ์นักท่องเที่ยวต่างชาติในไทยพบว่า

¹¹UNWTO & WTTC, op.cit., p. 12.

นักท่องเที่ยวที่มาเยือนไทยเป็นคนสัญชาตินอกอาเซียนกว่าร้อยละ 70 และเป็นคนสัญชาติอาเซียนเพียงร้อยละ 30¹² ดังนั้น การมี ASEAN Common Visa เพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวต่างชาตินอกอาเซียน (non-ASEAN Nationals) ซึ่งเป็นตลาดหลักของการท่องเที่ยวไทยจึงเป็นการกระตุ้นอุปสงค์การเดินทางท่องเที่ยวของไทยในภาพรวมได้เป็นอย่างดีและทำให้ไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศเพิ่มมากขึ้นอีกนอกจากนี้ ASEAN Common Visa จะเป็นมาตรการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าที่ตอบโจทย์รูปแบบการเดินทางของนักท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่นิยมการท่องเที่ยวแบบเชื่อมโยงโดยมีการวางแผนเดินทางท่องเที่ยวไปในหลายประเทศสมาชิกอาเซียนติดต่อกันได้เป็นอย่างดีเนื่องจาก ASEAN Common Visa จะทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการที่จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้น ทั้งในรูปแบบที่ตั้งใจมาเที่ยวเมืองไทยเป็นจุดหมายหลักโดยตรงและในกรณีที่เข้ามาแวะพักท่องเที่ยวในไทยเพื่อเดินทางผ่านต่อไปยังประเทศอื่นในอาเซียน และหากพิจารณาในมุมมองที่กว้างขึ้นไปอีก ASEAN Common Visa ยังเป็นการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางให้นักท่องเที่ยวที่ประสงค์จะเดินทางไปยังประเทศปลายทางอื่น ๆ นอกภูมิภาคอาเซียน โดยใช้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นจุดเชื่อมต่อ ในการเดินทางด้วยซึ่งการมี ASEAN Common Visa อาจจะสามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวที่ต้องเดินทางโดยใช้อาเซียนเป็นทางผ่านอยู่แล้ววางแผนการเดินทางเพื่อเข้ามาท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ตนต้องแวะผ่านด้วยแทนที่จะเป็นการเพียงการเดินทางผ่านเท่านั้นในการนี้ เพื่อให้ไทยได้ประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa อย่างสูงสุด ประเทศไทยจะต้องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายและเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้ามาในอาเซียนวางแผนการเดินทางมายังประเทศไทยก่อนหรือในการเดินทางไปท่องเที่ยวยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นก็จะต้องเดินทางผ่านไทยด้วยทุกครั้ง ซึ่งจะเป็นการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคอาเซียน (tourism hub) อย่างเป็นรูปธรรมและส่งเสริมศักยภาพการท่องเที่ยวของไทยภายใต้การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

¹² วัชร พิศาลวานิช, บทวิเคราะห์: สถานการณ์การท่องเที่ยวในอาเซียนและศักยภาพการท่องเที่ยวของไทย ภายใต้ AEC [Online], available URL: http://www.thaichamber.org/userfiles/file/travel_aec.pdf, 2559 (พฤษภาคม, 15).

3.2 ผลกระทบในแง่รายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Tourism Receipt Impact)

ประเทศไทยมีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจาก ASEAN Common Visa ในด้านรายได้จากการท่องเที่ยวในทิศทางบวก เพราะหาก ASEAN Common Visa สามารถดึงดูดให้นักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเดินทางมาเยือนไทยเพิ่มขึ้นได้แล้ว เมื่อนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทย ก็จะทำให้เกิดการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศตามมา ทำให้ไทยมีรายได้จากภาคการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นไปด้วย โดยผลการศึกษาของ UNWTO & WTTC ในตารางที่ 3.1 และ 3.2 แสดงให้เห็นว่า ไทยมีโอกาสจะได้รับรายได้จากภาคการท่องเที่ยวสูงถึง 698 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.5 ในกรณีทึนโยบาย ASEAN Common Visa ส่งผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นน้อย และรายได้ของไทยอาจเพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณเป็น 1,102 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2.4 หากนโยบาย ASEAN Common Visa มีประสิทธิภาพในการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในอาเซียนเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างดีในทางปฏิบัติ¹³

ทั้งนี้ นอกจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนจะมีผลโดยตรงต่อรายได้ด้านการท่องเที่ยวของประเทศแล้ว รายได้การท่องเที่ยวจะขึ้นอยู่กับมูลค่าการใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวต่อคนต่อวัน (average spending per tourist) และจำนวนวันพักเฉลี่ยในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติต่อการเดินทางหนึ่งครั้งด้วย จากข้อมูลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พบว่านักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ของไทยเป็นกลุ่มที่มีการใช้จ่ายในระดับปานกลางประมาณ 3,000-6,000 บาทต่อวันต่อคน โดยในปี พ.ศ.2558 ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนของนักท่องเที่ยวต่างชาติในไทยอยู่ที่ 4,924 บาทต่อวันและระยะเวลาการพำนักรของนักท่องเที่ยวต่างชาติในไทยโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 10 วัน¹⁴ ดังนั้น หากไทยสามารถเพิ่มมูลค่าการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในไทยให้สูงขึ้นได้มากเท่าใด ไทยก็จะยังได้รับประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa มากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวของไทย โดยได้กำหนดกลยุทธ์การท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อเพิ่มยอดการใช้จ่ายต่อวันต่อคนและเพิ่มจำนวนวันพักเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวในไทย เช่น การสรรหาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว หรือนำเสนอเส้นทางท่องเที่ยวแบบเชื่อมโยงภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจัดโปรแกรมการท่องเที่ยวและกำหนดให้ไทยเป็นจุดหมาย

¹³ UNWTO & WTTC, op.cit., p. 12.

¹⁴ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, “สรุปผลโครงการสำรวจข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว เชิงลึกปี 2558,” 25 กุมภาพันธ์ 2559.

ปลายทางหนึ่งที่นักท่องเที่ยวต้องแวะพักค้างแรมด้วยเสมอ รวมไปถึงการดำเนินโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชื่อมโยงเมืองชายแดนสู่ AEC เพื่อประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวของไทยในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมุ่งหวังที่จะกระจายพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต่างชาติใช้เวลาท่องเที่ยวอยู่ในไทยให้นานขึ้นและกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายในไทยเพิ่มขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันการรั่วไหลของรายได้จากการท่องเที่ยวของไทยไปยังประเทศอาเซียนอื่นอีกด้วย

3.3 ผลกระทบในแง่การจ้างงานภายในประเทศ (Employment Impact)

การท่องเที่ยวมีบทบาทในการสร้างงานสร้างอาชีพในพื้นที่ที่เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยตรงและส่งผลกระทบต่อปัจจัยอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ อีกเป็นวงกว้าง เนื่องจากภาคการท่องเที่ยวเป็นสาขาการค้าบริการที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (labor-intensive) โดยต้องอาศัยคนในการทำหน้าที่ให้บริการเป็นหลัก จึงสามารถรองรับแรงงานได้จำนวนมากโดยไม่ต้องพึ่งแรงงานที่มีทักษะหรือฝีมือมากนัก การจ้างงานและตำแหน่งงานจำนวนมากจึงเกิดขึ้นเป็นผลจากการขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวภายในประเทศ ดังนั้น การที่ ASEAN Common Visa มีผลต่ออุปสงค์การเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศในทิศทางบวก จึงมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศตามมาด้วย กล่าวคือ มูลค่าการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในไทยและรายได้จากการท่องเที่ยวของไทยที่เพิ่มสูงขึ้นจากการมี ASEAN Common Visa นี้จะส่งผลให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นทั้งที่เป็นการจ้างงานโดยตรงในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เพราะเมื่อ ASEAN Common Visa ทำให้นักท่องเที่ยวเข้ามาบริโภคสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องจึงต้องจ้างงานหรือเปิดตำแหน่งงานเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นนี้ด้วย ประกอบกับการที่ภาคการท่องเที่ยวถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการจ้างงานภายในประเทศของไทยให้เติบโตขึ้นมาโดยตลอด ดังนั้น การมี ASEAN Common Visa จึงจะเป็นปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้เกิดการจ้างงานสร้างอาชีพให้กับคนในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของไทยได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ จากข้อมูลระบบบัญชีประชาชาติด้านการท่องเที่ยวของประเทศต่าง ๆ ที่สภาการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (The World Travel & Tourism Council: WTTC) ได้รวบรวมไว้พบว่า สำหรับประเทศไทยในทุกการใช้จ่ายเพื่อลงทุนด้านการเดินทางท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นจะช่วยกระตุ้นการจ้างงานภายในประเทศได้ร้อยละ 0.81 และทุกการใช้จ่ายในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เพิ่มขึ้นจะช่วยกระตุ้นการจ้างงานได้ประมาณร้อยละ 0.68 โดยการศึกษาของ UNWTO & WTTC ก็แสดงให้เห็นว่าการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าในภูมิภาคผ่าน ASEAN Common Visa จะทำให้เกิดการจ้างงานโดยตรงในภาคการเดินทางและท่องเที่ยวของไทยมากขึ้นจำนวน 26,800 ตำแหน่งงาน เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ

1.0 ในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับต่ำ และอาจมีการจ้างงานในไทยเพิ่มมากขึ้นถึง 42,300 ตำแหน่งงาน หรือเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 1.7 ในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในระดับสูง ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาผลกระทบของ ASEAN Common Visa ต่อสถานการณ์การจ้างงานโดยรวมของไทยจะพบว่าตัวเลขการจ้างงานทั้งหมดจะเพิ่มสูงขึ้น อยู่ระหว่าง 49,600-78,300 ตำแหน่งงาน หรือคิดเป็นอัตราส่วนเพิ่มประมาณร้อยละ 0.8-1.3 เมื่อเทียบกับสถานการณ์การจ้างงานในประเทศหากไม่มี ASEAN Common Visa¹⁵

นอกจากนโยบาย ASEAN Common Visa จะส่งผลกระทบทางบวกต่อภาคการท่องเที่ยวของไทยแล้ว ASEAN Common Visa ยังส่งเสริมการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมของไทยด้วยเช่นกัน เนื่องจากการเคลื่อนย้ายบุคคลภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีความสะดวกมากขึ้น ก็มีแนวโน้มว่าจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้น ทำให้มีเม็ดเงินจากการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวเข้ามาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้นไปด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากมูลค่ายุติประโยชน์จากภาคการท่องเที่ยวของไทยในแต่ละปีพบว่า รายได้ด้านการท่องเที่ยว นับเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ของประเทศในด้านอื่นๆและมีความสำคัญต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในแง่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของไทยมาโดยตลอด อีกทั้งผลจากตัวคูณทวีคูณด้านการท่องเที่ยว (Tourism's Multiplier Effect) จะทำให้เกิดการก่อการลงทุนใหม่ ๆ ซึ่งเป็นการสร้างความเจริญให้กับบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในประเทศปลายทางด้วย อย่างไรก็ตามการที่จะเป็นประโยชน์ว่าประเทศไทยในฐานะที่เป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญของอาเซียนจะได้รับประโยชน์จากการเข้ามาเยือนของนักท่องเที่ยวภายใต้ นโยบาย ASEAN Common Visa อย่างแท้จริง ก็จะต้องมีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมเพื่อควบคุมส่วนรั่วไหลทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นด้วย จึงจะทำให้ ASEAN Common Visa สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยได้ดังที่คาดการณ์กัน

4. ผลกระทบของ ASEAN Common Visa ทางนิติศาสตร์และประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดตั้ง ASEAN Common Visa จะส่งผลกระทบต่อกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นข้อกำหนดในระดับระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศของไทย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพิธีการตรวจคนเข้าเมืองและนโยบายการตรวจลงตรา ซึ่งไทยจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ในอนาคต

¹⁵ UNWTO & WTTC, op.cit., p. 12.

4.1 ผลกระทบต่อกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ (International Level)

ASEAN Common Visa เป็นมาตรการอำนวยความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกภายใต้กรอบอาเซียนที่สำคัญ ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียนและความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียนโดยหลักการของ ASEAN Common Visa สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของความตกลงทั้งสองฉบับ และสามารถจัดตั้ง ASEAN Common Visa เพื่อบังคับใช้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อพันธกรณีของไทยและประเทศอาเซียนอื่นภายใต้ความตกลงระดับภูมิภาคของอาเซียนแต่อย่างใด

4.1.1 ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Trade in Services: AFAS)

การเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (Tourism and Travel Related Services) เป็นสาขาหนึ่งของการค้าบริการในรูปแบบที่ 2 คือ การบริโภคข้ามพรมแดน (consumption aboard) ซึ่งหมายถึงการที่นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้รับบริการจะต้องเดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศตนเพื่อไปบริโภคสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวจากผู้ให้บริการในประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว ASEAN Common Visa จึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับความตกลง AFAS เนื่องจากวิซ่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศและเปรียบเสมือนอุปสรรคในการเข้าถึงตลาดการท่องเที่ยวระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง โดยหากผู้บริโภคหรือนักท่องเที่ยวไม่ได้รับการอนุมัติวิซ่าจากประเทศปลายทางก็จะไม่สามารถเดินทางไปบริโภคสินค้าและบริการในประเทศปลายทางนั้นได้เลย ทำให้การเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศไม่อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน ดังนั้น การอำนวยความสะดวกด้านวิซ่าผ่านนโยบาย ASEAN Common Visa ซึ่งเป็นการผ่อนคลायกฎระเบียบเพื่อลดข้อจำกัดด้านวิซ่าที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงตลาดการท่องเที่ยวในประเทศปลายทางและมีผลทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางไปใช้บริการด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรีนั้นจึงสอดคล้องกับความมุ่งหมายของความตกลง AFAS ที่ต้องการให้สมาชิกอาเซียนเปิดเสรีการค้าบริการภายในประเทศตน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนรวมทั้งไทยได้สมัครใจที่จะเปิดตลาดการให้บริการด้านการท่องเที่ยวอย่างเต็มที่ (full commitment)¹⁶ และได้ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะภายใต้ Mode 2 ในสาขาการท่องเที่ยวไว้ว่า

¹⁶ การผูกพันอย่างเต็มที่ (full commitment) ในสาขาบริการใด หมายความว่าประเทศสมาชิกต้องไม่กำหนดมาตรการใด ๆ ที่เป็นการจำกัดการเข้าสู่ตลาด (market access) ในภายหลัง และต้องให้การปฏิบัติที่

“None” ซึ่งหมายถึงการเปิดเสรีแบบไม่มีข้อจำกัดนั้นคือภายใต้ความตกลง AFAS ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ผูกพันตนที่จะเปิดให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางข้ามแดนมาบริโภคสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวระหว่างกันภายในกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างไม่มีข้อจำกัดอยู่แล้ว จึงกล่าวได้ว่า ASEAN Common Visa เป็นเสมือนการตอกย้ำพันธกรณีของอาเซียนภายใต้ความตกลง AFAS อีกทั้งได้ขยายขอบเขตการเปิดเสรีการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวภายในอาเซียนให้กว้างขวางขึ้น โดย ASEAN Common Visa ไม่เพียงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลสัญชาติอาเซียน (ASEAN Nationals) เท่านั้นแต่ยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่บุคคลสัญชาตินอกอาเซียน (non-ASEAN Nationals) ที่ต้องการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในภูมิภาคด้วย ซึ่งการบังคับใช้ ASEAN Common Visa จะช่วยยกระดับการค้าบริการในสาขาการท่องเที่ยวของอาเซียนให้เป็นอย่างยิ่ง และยังเป็นโอกาสให้มีการค้าการลงทุนด้านการท่องเที่ยวภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นด้วย

4.1.2 ความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียน (ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons)

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกด้านการเคลื่อนย้ายบุคลากรที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาให้บริการภายในประเทศสมาชิก (service providers) ซึ่งเป็นการให้บริการในรูปแบบที่ 4 (Mode 4) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนผูกพันตนที่จะเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาอย่างเสรีสำหรับบุคคลบางประเภทตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันดังกล่าว หลักการของ ASEAN Common Visa จึงมีความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของความตกลง ASEAN MNP ที่ต้องการให้ผู้ที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรี นอกจากนี้ ความตกลง ASEAN MNP และ ASEAN Common Visa ต่างเป็นข้อกำหนดที่มีผลต่อพลวัตของการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศภายในอาเซียนโดยตรง โดยเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีผลผูกพันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการพำนักชั่วคราวของบุคคลธรรมดา (temporary entry stay) โดยไม่รวมถึงการเข้ามาหางานทำ การพำนักหรือการจ้างงานแบบถาวร¹⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ความตกลง ASEAN MNP จะไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการเดินทางให้กับนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และไม่ได้มีข้อกำหนดที่ระบุถึงการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา

ทัดเทียมกันระหว่างคนในชาติกับคนต่างชาติ แต่สมาชิกยังมีสิทธิในการกำหนดกฎระเบียบในประเทศเพื่อกำกับดูแลธุรกิจได้ (right to regulate).

¹⁷ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียน [Online], available URL: http://www.dtn.go.th/images/86/services/ASEAN_MNP.pdf, 2558 (พฤษภาคม, 15).

ประเภทนักท่องเที่ยวไว้โดยตรง แต่ความตกลง ASEAN MNP ก็น่าจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถเอื้อประโยชน์ในการเดินทางข้ามแดนของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศได้ โดยในการตีความและการบังคับใช้ความตกลง ASEAN MNP ควรผลักดันให้คำว่า “บุคคลธรรมดาประเภทอื่น ๆ” (Other Category) ภายใต้ความตกลงนี้มีความหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลธรรมดาประเภทนักท่องเที่ยวที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยวในระยะสั้นภายในอาเซียนได้ด้วยซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคอาเซียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิในการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศอย่างเสรีภายในประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลง AFAS และ ASEAN MNP ไว้ว่า ข้อผูกพันทั้งหมดของไทยในความตกลงฯ จะไม่เกินกว่าขอบเขตของกฎหมายไทย ซึ่งมีผลให้ไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใด ๆ และในการเดินทางเข้ามาและพำนักอยู่ภายในราชอาณาจักรไทย บุคคลต่างด้าวก็ยังคงปฏิบัติตามกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับพิธีการตรวจคนเข้าเมืองและข้อกำหนดด้านวีซ่าสำหรับบุคคลแต่ละสัญชาติด้วย ดังนั้นในกรณีที่มีการจัดทำความตกลงว่าด้วย ASEAN Common Visa จึงควรกำหนดข้อความในลักษณะเช่นนี้ไว้เป็นเงื่อนไขในความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย เพื่อให้ไทยสามารถอนุรักษ์ความตกลง ASEAN Common Visa ให้มีผลบังคับใช้ภายในประเทศได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายภายในของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน

4.2 ผลกระทบต่อกฎเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายระดับภายในประเทศ (National Level)

การจัดตั้ง ASEAN Common Visa ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะส่งผลกระทบต่อหลักเกณฑ์และมาตรการด้านพิธีการตรวจคนเข้าเมืองของไทยทั้งหมดตั้งแต่การตรวจลงตราการตรวจอนุญาตให้เข้าประเทศ การพำนักอยู่ในประเทศและการขอพำนักต่อ ตลอดจนถึงการตรวจอนุญาตให้ออกจากประเทศ โดยไทยอาจจะต้องพิจารณาปรับปรุงหรือตรากฎระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมในประเด็นเรื่องการเข้าเมืองและการพำนักอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของ ASEAN Common Visa ทั้งนี้ การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยในกรณีที่มี ASEAN Common Visa นั้น สามารถอ้างอิงแนวปฏิบัติการปรับปรุงกฎหมายเพื่อบังคับใช้ความตกลงในการอำนวยความสะดวกด้านการตรวจลงตราภายใต้กรอบความร่วมมืออื่นซึ่งไทยเป็นภาคีสมาชิกและมีความร่วมมือกันอยู่แล้ว ในปัจจุบัน เช่น ความตกลง ACMECS Single Visa ระหว่างไทย-กัมพูชา และโครงการบัตรเดินทางสำหรับนักธุรกิจเอเปค (APEC Business Travel Card) มาเป็นต้นแบบในการดำเนินการทางกฎหมายได้ ดังนี้

4.2.1 การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

4.2.1.1 การปรับปรุงหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ

อาเซียนจะต้องร่วมกันจัดทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วย ASEAN Common Visa ที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศ และผู้นำอาเซียนจะต้องลงนามในความตกลงดังกล่าวเพื่อเป็นการริเริ่มให้ความตกลงมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ โดยในความตกลงจะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตของความร่วมมือในด้านวิซ่าระหว่างกัน รวมไปถึงหลักการพื้นฐานในด้านอื่น ๆ เพื่อเป็นการวางกรอบแนวคิดหลักของความร่วมมือภายใต้ความตกลง ASEAN Common Visa ตลอดจนการกำหนดวันเริ่มต้นบังคับใช้ความตกลงอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ประเทศภาคีอาจมีการจัดทำข้อตกลง (Arrangement) หรือบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MoU) ระหว่างกันเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการในการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ต่อไปทั้งนี้ ในกรณีที่การจัดทำความตกลง ASEAN Common Visa ระหว่างประเทศสมาชิกทั้งสิบประเทศยังไม่เสร็จสมบูรณ์ และหากประเทศไทยประสงค์ที่จะเริ่มบังคับใช้ ASEAN Common Visa ในระดับทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่มีความพร้อมและตกลงกันได้ก่อนตามแนวคิดการจัดทำความตกลงแบบ ASEAN minus X รัฐบาลไทยก็สามารถจัดทำความตกลงในระดับทวิภาคี เพื่อให้ ASEAN Common Visa มีผลบังคับใช้ในเบื้องต้นระหว่างไทยกับประเทศภาคีความตกลงได้เช่นกัน

ตัวอย่างในกรณีการบังคับใช้ความตกลง ACMECS Single Visa ไทย-กัมพูชา ได้มีการจัดทำความตกลงทวิภาคีระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาสำหรับการอนุญาตการตรวจลงตราเดียวในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS Single Visa) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชาเป็นผู้ร่วมลงนามในความตกลง ณ กรุงพนมเปญเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2550 เพื่อริเริ่มการใช้ ACMECS Single Visa ระหว่างไทยและกัมพูชาอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ไทยและกัมพูชาได้จัดทำข้อตกลงปฏิบัติการว่าด้วย ACMECS Single Visa (Operational Arrangement for ACMECS Single Visa between Cambodia and Thailand) เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับรายละเอียดการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งหลังจากที่มีการลงนามความตกลงทวิภาคีระหว่างกันแล้ว ทั้งไทยและกัมพูชาก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการทางกฎหมายภายในประเทศของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ความตกลงการตรวจลงตราสำหรับ ACMECS Single Visa สามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างดีในทางปฏิบัติด้วย

4.2.1.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศใน

กรณีที่ว่าอาเซียนมีการจัดทำร่างความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วย ASEAN Common Visa และเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องพิจารณาเนื้อหาของร่างความตกลงดังกล่าวว่ามีลักษณะที่เข้าข่ายประเภทหนังสือสัญญาตามที่ระบุไว้ในมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หรือไม่ โดยกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเสนอร่างความตกลงหรือเอกสารสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในแง่นโยบายก่อนการลงนามหรือก่อนการให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าว¹⁸ ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างความตกลงแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการอนุวัติการความตกลงในระดับระหว่างประเทศมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ โดยดำเนินขั้นตอนตามกฎหมายภายในเพื่อการมีผลใช้บังคับของหนังสือสัญญาหนึ่ง ในขั้นนี้ตามที่ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมทั้งไทยได้ให้การรับรองร่างแถลงการณ์ของผู้นำอาเซียนว่าด้วยวิซ่าอาเซียน (Joint Non-Paper on ASEAN Common Visa for Non-ASEAN Nationals) ไว้แล้วนั้น พบว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์และนโยบายในเรื่องวิซ่าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยที่มิใช่เป็นผลผูกพันด้านนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลไทย และไม่มีข้อบทที่ก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 แต่อย่างใด ไทยจึงสามารถลงนามและอนุวัติการแถลงการณ์ดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติภายในประเทศเพิ่มเติม เพียงแต่อาจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือออกกฎหมายในลำดับรอง เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ ASEAN Common Visa เท่านั้น

อนึ่ง ในการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับความตกลงว่าด้วย ASEAN Common Visa ไทยอาจดำเนินการทบทวนกฎหมายของไทยทุกลำดับชั้น ตั้งแต่พระราชบัญญัติพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และระเบียบ ข้อบังคับ กฎประกาศ รวมทั้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งออกโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบว่า ข้อกฎหมายของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขความตกลงของ ASEAN Common

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 วรรค 2 บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว”.

Visa หรือไม่ อย่างไร และควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหรือบัญญัติข้อกำหนดเพิ่มเติมในประเด็นใด เพื่อให้เอื้อต่อการบังคับใช้ ASEAN Common Visa สำหรับประเทศไทยในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายภายในของไทยที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้ ASEAN Common Visa คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการเข้ามาและพำนักอยู่ของคนต่างด้าวในราชอาณาจักรไทยทั้งหมด จึงอาจต้องมีการบัญญัติหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจลงตราและพิธีการตรวจคนเข้าเมืองโดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้ในการออกกฎหมายลำดับรองในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มเติม อาทิ กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ กฎ ประกาศ และคำสั่งของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการทำงานและแนวปฏิบัติสำหรับ ASEAN Common Visa รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขและข้อยกเว้นของบทบัญญัติภายใต้ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เนื่องจากไทยอาจจำเป็นต้องกระทำการใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องหรือต่างจากบทบัญญัติหรือแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่เดิมในบางประเด็นเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ภายใต้ความตกลง ASEAN Common Visa เช่น จะต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่กงสุลมีอำนาจในการอนุมัติวีซ่าแก่บุคคลต่างด้าวสำหรับการเดินทางเข้าสู่ทุกประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศสมาชิกต้องจัดให้มีช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองสำหรับผู้ถือ ASEAN Common Visa ตามจุดผ่านแดนที่ตกลงกัน เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับความตกลง ASEAN Common Visa สามารถอ้างอิงแนวปฏิบัติของไทยที่เคยดำเนินการในกรณีการบังคับใช้ความตกลง ACMECS Single Visa ระหว่างไทย-กัมพูชา มาเป็นต้นแบบได้ โดยได้มีการดำเนินการทางกฎหมายที่สำคัญ อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจการยกเว้น และการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 12 (1) วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในการบัญญัติข้อความเพิ่มเติมในวรรคสามของข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจ การยกเว้น และการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา พ.ศ.2545 และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา มีสาระสำคัญเป็น การกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการเข้ามาในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่ได้รับการตรวจลงตราเดียวในกรอบ ACMECS Single Visa เพื่อประกาศใช้ ACMECS Single Visa ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และต่อมาได้มีการบังคับใช้คำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 214/2555 เรื่องการตรวจบุคคลที่ได้รับการตรวจลงตราเดียวภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS Single Visa) ในการเดินทางเข้ามาในหรือเดินทางออกไปในราชอาณาจักร เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการ

ปฏิบัติงานภายใต้ความตกลง ACMECS Single Visa ในประเด็นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการออกประกาศกระทรวง เรื่อง กำหนดช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองในการเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคลที่ได้รับการตรวจลงตราเดียวในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS Single Visa) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อกำหนดช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองที่สามารถใช้ ACMECS Single Visa ได้ด้วย

อนึ่ง ในกรณีที่มีการบังคับใช้ความตกลง ASEAN Common Visa สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศตนเพื่อเป็นเงื่อนไขในการใช้บังคับสำหรับบุคคลต่างด้าวที่ได้รับการอนุมัติ ASEAN Common Visa ในการเดินทางเข้ามาในประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเข้าเมืองและการพำนักอยู่ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการจัดการและควบคุมการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศโดยผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกแต่ละประเทศควรมีสิทธิในการบัญญัติเงื่อนไขหรือข้อกำหนดภายใต้ ASEAN Common Visa สำหรับประเทศตนในประเด็นดังกล่าวตามที่รัฐเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ด้านการรักษาความมั่นคงของรัฐ

การเข้าเมือง : ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิได้รับ ASEAN Common Visa และต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจสอบบุคคลต่างด้าวที่ถือ ASEAN Common Visa โดยกำหนดขั้นตอนในพิธีการตรวจคนเข้าเมืองที่สำคัญ เช่น เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลต่างด้าวว่ามีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือไม่ พร้อมทั้งสืบค้นประวัติบุคคลในระบบบัญชีเฝ้าดู (watch list) และระบบบัญชีบุคคลต้องห้ามเข้าประเทศ (black list) โดยหากบุคคลต่างด้าวนั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามก็ให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องสำหรับวิธีการและขั้นตอนการตรวจผู้โดยสารขาเข้าทั่วไป ซึ่งก็จะได้รับการประทับตราอนุญาตการตรวจลงตราให้สามารถเดินทางเข้าสู่ราชอาณาจักรได้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้มีด่านตรวจคนเข้าเมืองสำหรับผู้ถือ ASEAN Common Visa ไว้เป็นการเฉพาะด้วย โดยอาจพิจารณาจัดตั้งช่องตรวจขึ้นมาใหม่หรืออาจใช้ช่องตรวจเดียวกับคนต่างด้าวที่ได้รับการตรวจลงตรา Visa on Arrival ก็ได้

การพำนักชั่วคราวและการพำนักต่อ : หากมีการจัดตั้ง ASEAN Common Visa อาจต้องมีการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับระยะเวลาอนุญาตให้พำนักชั่วคราวภายในประเทศให้สอดคล้องกับพฤติกรรมการเดินทางของนักท่องเที่ยว ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกควรมีเสรีภาพในการกำหนดระยะเวลาพำนักของนักท่องเที่ยวภายใต้ ASEAN Common Visa ตามที่เห็นว่า

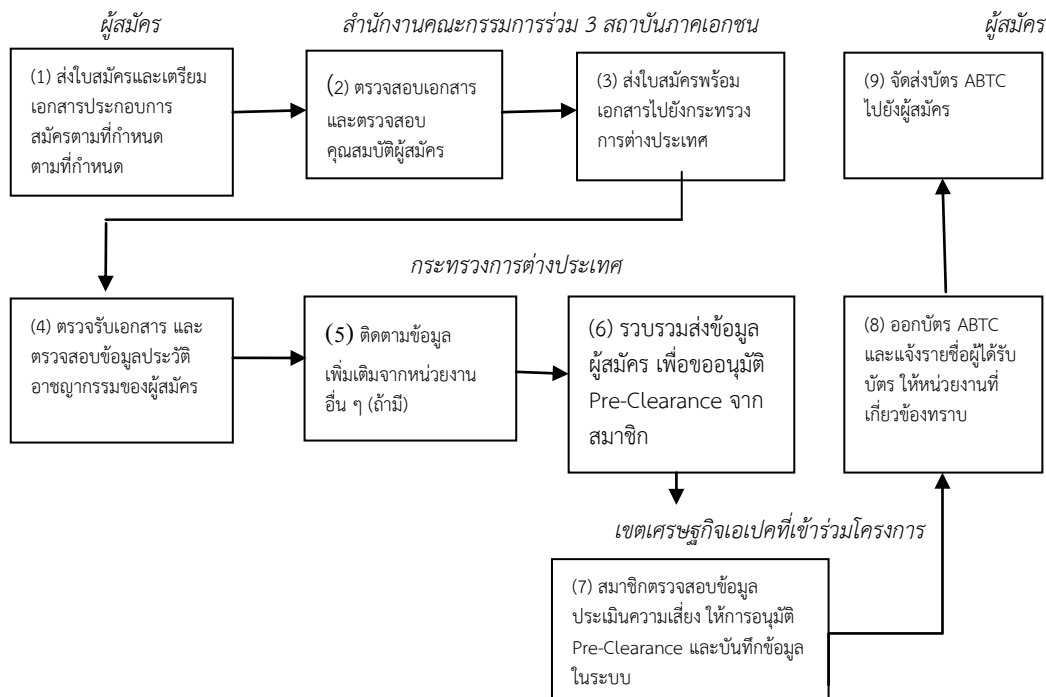
เหมาะสม สำหรับประเทศไทยอาจต้องพิจารณาขยายเวลาอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุมัติ ASEAN Common Visa ที่เดินทางเข้ามาในประเทศมีสิทธิพำนักอยู่ในราชอาณาจักรนานขึ้นกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของวีซ่าประเภทนักท่องเที่ยวโดยทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรภายใต้วีซ่าประเภทท่องเที่ยวสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร หรือไทยอาจต้องพิจารณาปรับปรุงเงื่อนไขและขั้นตอนในการขออนุญาตกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีกครั้ง (re-entry permit) ตามกฎหมายแห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องให้เอื้อประโยชน์ต่อการวางแผนเดินทางท่องเที่ยวไปในหลายประเทศสมาชิกอาเซียนติดต่อกัน เพื่อให้ ASEAN Common Visa มีผลในการอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างแท้จริง

4.2.2 การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้ความตกลง ASEAN Common Visa มีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยแล้ว สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยในกรณีที่มิใช่ ASEAN Common Visa ไทยจะต้องมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติการตรวจลงตราและการตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการตรวจสอบติดตามสถานะของคนต่างด้าวในประเทศอย่างเข้มงวด ตั้งแต่การเข้ามา การพำนักอยู่ จนกระทั่งเดินทางออกจากราชาอาณาจักร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยด้านความมั่นคงที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากการบังคับใช้ ASEAN Common Visa เพื่อให้ไทยสามารถสกัดกั้นบุคคลไม่พึงประสงค์ไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้ รวมไปถึงการผลักดันบุคคลไม่พึงประสงค์ที่แอบแฝงเข้ามาพำนักอยู่ให้ออกไปนอกราชอาณาจักรอย่างเป็นระบบ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพิจารณาอนุมัติการตรวจลงตราร่วม ASEAN Common Visa เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่สุดและส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากการที่สมาชิกประเทศหนึ่งออก ASEAN Common Visa ให้แก่คนต่างด้าวจะเป็นเสมือนการตัดสินใจแทนประเทศสมาชิกทั้งหมดในการอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะเดินทางเข้าไปในประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศได้โดยไม่ต้องขอรับวีซ่าจากประเทศปลายทางอีก ดังนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติ ASEAN Common Visa และต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในประเทศสมาชิกอื่นเพื่อตรวจสอบข้อมูลด้านความมั่นคงหรือประวัติบุคคลก่อนการอนุมัติวีซ่า โดยคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐและภูมิภาคโดยรวมเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของ ASEAN Common Visa ที่ชัดเจน ในการนี้ อาเซียนอาจอ้างอิงขั้นตอนการดำเนินการของไทยในการอนุมัติวีซ่าภายใต้ความร่วมมือโครงการบัตรนักธุรกิจเอเปค (APEC Business Travel Card : ABTC) ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจลงตราร่วมเช่นเดียวกับหลักการของ ASEAN Common Visa เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการกำหนดแนวปฏิบัติภายในประเทศในการอนุมัติตรวจลงตรา ASEAN Common Visa สำหรับประเทศไทยได้ โดยในกรณีของโครงการบัตร ABTC นั้น วิธีการขอสมัครบัตร ABTC มีขั้นตอนเริ่มจากผู้สมัครจะต้องลงทะเบียนและส่งใบสมัครบัตร ABTC ไปยังหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับโครงการบัตร ABTC ภายในประเทศตน ซึ่งในส่วนของประเทศไทยคือ สำนักงานคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.)¹⁹ และเมื่อได้รับใบสมัครแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเบื้องต้น พร้อมกับแจ้งรายละเอียดข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ให้หน่วยงานด้านความมั่นคงตรวจสอบประวัติโดยสืบค้นจากฐานข้อมูลอาชญากรรมของประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าคนต่างด้าว นั้นไม่เป็นผู้ที่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของรัฐ โดยสำนักงาน กกร. และกระทรวงการต่างประเทศจะทำงานร่วมกันในการตรวจสอบประวัติบุคคลและพิจารณาอนุมัติยินยอมให้คนต่างด้าว นั้นเข้ามาในราชอาณาจักรได้ จากนั้นเมื่อได้รับการอนุมัติบัตร ABTC ในระดับประเทศจากไทยแล้ว จะต้องส่งข้อมูลต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานงานโครงการบัตร ABTC ของแต่ละเขตเศรษฐกิจเพื่อสอบถามความยินยอมการให้อนุมัติก่อน (pre-clearance) และหลังจากที่สมาชิกครบทุกเขตเศรษฐกิจได้ตอบรับโดยยินยอมให้การ pre-clearance สำหรับผู้สมัครนั้นแล้ว ประเทศต้นทางที่เป็นผู้รับเรื่องก็จะดำเนินการผลิตบัตร ABTC และจัดส่งไปยังผู้สมัครต่อไป โดยจะต้องบันทึกข้อมูลการออกบัตร ABTC ไว้เป็นหลักฐานอ้างอิงในระบบข้อมูลของประเทศตนด้วย (ภาพที่ 1)

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการร่วม 3 สถาบันภาคเอกชน (กกร.) ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย.



ภาพที่ 1 สรุปกระบวนการภายในประเทศในการออกบัตร APEC Business Travel Card. จาก *Supporting Continued Growth in Trade and Facilitation: End to End Review of the APEC Business Travel Card Scheme Final Report* (น. 13), โดย APEC Secretariat, 2014, Maryland: Washington CORE L.L.C.

อนึ่ง ในการกำหนดกระบวนการอนุมัติ ASEAN Common Visa ภายในของไทย ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถดำเนินการตามแนวปฏิบัติของโครงการบัตร ABTC ซึ่งไทยมีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันได้เลย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับการอนุมัติการตรวจลงตราว่าไทยเป็นภาคีในความตกลงระดับระหว่างประเทศทั้งหมด นอกจากนี้ สมาชิกทุกประเทศควรมีสิทธิในการให้ความเห็นชอบต่อการอนุมัติ ASEAN Common Visa สำหรับคนต่างด้าวร่วมกันโดยนอกจากประเทศต้นทางซึ่งเป็นผู้รับคำร้องจะต้องดำเนินการตรวจสอบประวัติบุคคลจากฐานข้อมูลด้านความมั่นคงของรัฐหรือฐานข้อมูลรวมอาเซียนเพื่อให้การอนุมัติวีซ่าในระดับภายในประเทศตนแล้ว จะต้องประสานงานกับประเทศสมาชิกอื่นเพื่อขอรับคำยินยอมให้เข้าประเทศและยืนยันการให้อนุมัติวีซ่าแก่คนต่างด้าวนั้นจากทุกประเทศสมาชิกด้วยทุกครั้ง เพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งสิทธิและอำนาจอธิปไตยของรัฐในการตรวจคนเข้าเมืองและรักษาความมั่นคงของรัฐภายใต้ ASEAN Common Visa

5. ข้อเสนอแนะในการจัดตั้ง ASEAN Common Visa สำหรับประเทศไทย

การดำเนินมาตรการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางระหว่างประเทศโดยใช้นโยบายการตรวจลงตราร่วมภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น ความตกลงเชงเก้นวีซ่า (Schengen Visa) ของกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป โครงการบัตรเดินทางสำหรับนักธุรกิจเอเปคของเขตเศรษฐกิจเอเปค และความตกลง ACMECS Single Visa ระหว่างไทย-กัมพูชา ล้วนเป็นบทพิสูจน์ให้เห็นว่าการอำนวยความสะดวกด้านวีซ่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อการท่องเที่ยวของประเทศปลายทาง ประกอบกับผลการศึกษาที่พบว่า ASEAN Common Visa มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทย โดยทำให้ภาคการท่องเที่ยวของไทยขยายตัวขึ้นด้วยนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ภาครัฐควรพยายามผลักดัน ASEAN Common Visa ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยเดินทางเจรจากับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันและเพื่อริเริ่มการจัดทำความตกลงว่าด้วย ASEAN Common Visa ระหว่างสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศให้เกิดขึ้นโดยเร็ว อนึ่ง ข้อกำหนดของ ASEAN Common Visa ควรมุ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางเข้ามาในภูมิภาคอาเซียนได้ง่ายขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวอาเซียน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก โดยต้องให้สิทธิแก่รัฐในการกำหนดเงื่อนไขด้านการเข้าเมืองและการพำนักอยู่ภายในประเทศตนตามที่แต่ละรัฐเห็นว่าเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐสมาชิกด้วย ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นความท้าทายที่อาเซียนจะต้องหาจุดสมดุลในการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ให้สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประเทศสมาชิกได้ทั้งสองเป้าหมาย อันจะทำให้อาเซียนได้รับประโยชน์จากการมี ASEAN Common Visa อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ หากว่าการจัดทำ ASEAN Common Visa ให้มีผลบังคับใช้กับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศเป็นไปได้ยากหรือมีความล่าช้าในการดำเนินการ อาจพิจารณาผลักดันให้ ASEAN Common Visa สามารถเริ่มดำเนินการได้ในระยะแรกภายใต้กรอบความตกลงในระดับทวิภาคี กล่าวคือ ประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมอาจตกลงกันเพื่อริเริ่มทดลองใช้ ASEAN Common Visa ระหว่างกันก่อน โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจของประเทศสมาชิกตามแนวคิดการจัดทำความตกลงแบบ ASEAN minus X เช่นเดียวกับในกรณีของความตกลง ACMECS Single Visa ซึ่งไทยและกัมพูชาได้ทำความตกลงร่วมกันในระดับทวิภาคีเพื่อบังคับใช้วีซ่าร่วมกันเป็นโครงการนำร่องก่อนประเทศสมาชิกอื่น ๆ และหากผลจากการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ในระยะแรกเป็นไปด้วยดี เมื่อประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้เข้าร่วมในความตกลงเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการมี ASEAN Common Visa ในทางปฏิบัติ ก็จะมีแรงจูงใจในการเข้าร่วมความตกลงและเริ่ม

ดำเนินการบังคับใช้ ASEAN Common Visa ในประเทศตนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และในที่สุด ASEAN Common Visa จะขยายขอบเขตไปจนมีผลบังคับใช้กับสมาชิกอาเซียนครบทั้งสิบประเทศ และสามารถอำนวยความสะดวกในด้านการเดินทางระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในอาเซียน ครบคลุมทั้งนักท่องเที่ยวที่เป็นคนสัญชาติอาเซียน (ASEAN travellers) และสัญชาตินอกอาเซียน (non-ASEAN travellers) ได้อย่างสมบูรณ์ต่อไป

บรรณานุกรม

- กรมศุลกากร. “ASEANCommon Visa.” *จุลสารศุลกากร* 22, 12 (กันยายน 2557): 6-8.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. รายงานสรุปฉบับผู้บริหาร : โครงการสำรวจข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์พฤติกรรมนักท่องเที่ยวเชิงลึก (ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ช่วงเวลา 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2556) [Online]. Available URL: [http:// tatic.tourismthailand.org](http://tatic.tourismthailand.org), 2556, 2559 (พฤษภาคม 15).
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. “สรุปผลโครงการสำรวจข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวเชิงลึก ปี 2558.” 25 กุมภาพันธ์ 2559.
- กรมการกงสุลและกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. การจัดทำความตกลง ACMECS Single Visa [Online]. Available URL: www.acmecsthai.org/internet/news/19921.doc, 2551, 2559 (พฤษภาคม, 15).
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. การเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ AEC [Online]. Available URL: <http://www.smeservicecenter.net/public/uploads/p137578390252190141.pdf>, 2554, 2559 (พฤษภาคม, 15).
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. ความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียน [Online]. Available URL: http://www.dtn.go.th/images/86/services /ASEAN_MNP.pdf, 2558, 2559 (พฤษภาคม, 15).
- กรมอาเซียน. ASEAN Common Visa คืออะไร [Online]. Available URL: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130212-141607-257228.pdf>, 2556, 2559 (พฤษภาคม, 15).
- กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. กรอบความร่วมมือภูมิภาค: ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง [Online]. Available URL: <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation>, 2559 (พฤษภาคม, 15).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). Single Window: ความเป็นไปได้ในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (GMS) [Online]. Available URL: www.tradelogistics.go.th/download/file/d81ad0a8.pdf, 2559 (พฤษภาคม, 15).

อรรถพ บวรณเศรษฐ. “มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.” สารนิพนธ์หลักสูตรนักบริหารการทูต, สถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการ, กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

อัทธ์ พิศาลวานิช. **บทวิเคราะห์: สถานการณ์การท่องเที่ยวในอาเซียนและศักยภาพการท่องเที่ยวของไทย ภายใต้ AEC** [Online]. Available URL: [http:// www.thaichamber.org/userfiles/file/travel_aec.pdf](http://www.thaichamber.org/userfiles/file/travel_aec.pdf), 2559 (พฤษภาคม, 15).

APEC Secretariat. **Supporting Continued Growth in Trade and Facilitation: End to End Review of the APEC Business Travel Card Scheme Final Report.** Maryland: Washington CORE, L.L.C., 2014.

ASEAN Media Release. **Tourism in ASEAN: New leader lifts lid on mobile jobs, common visa, visitor safety** [Online]. Available URL: <http://phuketwan.com/tourism/tourism-asean-leader-lifts-lid-mobile-jobs-common-visa-visitor-safety-18022>, 2016 (June, 5).

Khalik, A., & Adamrah, M. **ASEAN working on common visa procedure** [Online]. Available URL: <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/16/asean-working-common-visa-procedure.html>, 2016 (June, 5).

UNWTO & WTTC. **The impact of visa facilitation in ASEAN Member States.** Madrid: UNWTO, 2014.

Wong, PY. E. “The Recipe for Success in Intergovernmental Tourism Collaboration Perspectives of ASEAN Stakeholders.” **CAUTHE 2007: Tourism - Past Achievements, Future Challenges 2007: 570-572.**

