



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง พรหมวิหารสี่กับการบริหารการทูต
ในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

จัดทำโดย นายประสิทธิ์เดช วิจิตสรสาตร
รหัส 1012

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง พรหมวิหารสี่กับการบริหารการทูต
ในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

จัดทำโดย นายประสิทธิ์เดช วิจิตสรสาตร
รหัส 1012

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การบริหารการทูตของไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพสูงในระดับหนึ่งอย่างแน่นอน นักการทูตไทยได้สร้างชื่อเสียง เกียรติภูมิทั้งในระดับโลก ในองค์การสหประชาชาติ ในองค์การระหว่างประเทศในหลายโอกาสหลายวาระ ในระดับภูมิภาค นักการทูตไทยก็เป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือสมาคมอาเซียน นักการทูตหลายคนมีความรู้ความสามารถไม่ธรรมดา มีผลงานที่โดดเด่นมากมาย และดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ากระทรวงการต่างประเทศยังมิได้ ใช้องค์ความรู้ความสามารถของนักการทูตไทยทุกคนในทุกสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของไทยที่มีอยู่เกือบ 100 แห่งทั่วโลกอย่างเต็มที่ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของนักการทูตบางราย ที่สำคัญคือมีความขัดแย้ง การทะเลาะวิวาท ฟ้องร้อง และการขาดธรรมะ ข้อยพรหมวิหารสี่ อันได้แก่ ความเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ระหว่างกันทั้งในระดับผู้บริหารและนักการทูตระดับต่างๆ ทำให้ไม่สามารถร่วมกันทำงานในหน้าที่ให้ประสบความสำเร็จได้ด้วยดี เป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ โดยรวม และเกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่มีปัญหา และของกระทรวงการต่างประเทศ

ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาและวิเคราะห์หวั้จยสาเหตุ ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค ความขัดแย้งในทางส่วนตัวและการทำงาน ที่มีผลกระทบในทางลบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของนักการทูตไทยในต่างประเทศ และได้ข้อสรุปโดยสังเขปว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหา คือ นักการทูตระดับสูงบางรายมีแนวโน้มเป็นเผด็จการ ชอบใช้อำนาจ เมื่ออยู่ห่างไกลจากศูนย์อำนาจของกระทรวงฯ ก็มักจะใช้ตำแหน่งหน้าที่กดดัน กดขี่ข่มเหงข้าราชการระดับต่ำกว่า โดยบางกรณีอาจมีเป้าหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันประกอบด้วย จึงใช้อำนาจข่มขู่ให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกรงกลัว ไม่กล้าเปิดเผยความผิด ปัจจัยข้อนี้อาจเกิดได้ในหน่วยงานในต่างประเทศทุกภูมิภาค ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศพัฒนาแล้ว

ปัจจัยปัญหาพร้อมอีกประการหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมของรัฐผู้รับ อันได้แก่ ความทุกข์ยาก ทุณกันดาร ความไม่สงบ การก่อการร้าย โรคภัยไข้เจ็บ ข้อจำกัดเรื่องอัตราค่าจ้าง ทั้งในเรื่องปริมาณ

และคุณภาพ ความรู้สึกเจ็บเหงา มีปมด้อย มีส่วนสำคัญที่ทำให้สภาพร่างกาย จิตใจของนักการทูตบางคนแปรปรวน ถูกชักนำลงไปในทางที่ผิด และขาดคุณธรรมที่พึงมี

ผู้ศึกษาเชื่อว่า การปลูกฝัง กระตุ้นเตือนให้นักการทูตทุกระดับ โดยเน้นที่หัวหน้าคณะผู้แทนและรองหัวหน้าคณะ มีจิตสำนึกในคุณธรรมข้อพรหมวิหารสี่ คือ ความเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา จะช่วยแก้ไขบรรเทาปัญหาความขัดแย้งในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ และจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของนักการทูตได้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรเป็นผู้นำในการสร้างจิตสำนึกดังกล่าว โดยจัดฝึกอบรม สอดแทรกย้ำเตือนข้อพึงปฏิบัติ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้ข้าราชการมีคุณธรรม มีความสามัคคีสมานฉันท์ ในทุกโอกาส นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศต้องสร้างระบบคุณธรรมที่เข้มแข็ง ละเว้นการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างเกินควร เพราะจะเป็นตัวอย่างในการไม่ให้ความเมตตา กรุณา แก่ข้าราชการอย่างเสมอภาค ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานเสียตั้งแต่ต้น

ในส่วนของการบริหารการทูตในต่างประเทศ ก็จะต้องมีระบบการร่วมกันทำงานเป็นทีม ให้โอกาสแก่นักการทูตที่จะใช้ความรู้ ความสามารถอย่างเต็มสมรรถภาพ เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้น้อย และจะต้องเสริมสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรม เมตตาธรรม และเอื้ออาทรระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศทุรกันดารซึ่งมีความเป็นอยู่ที่ลำบากยากแค้นอยู่แล้ว ควรมีโครงการและกิจกรรมที่จะช่วยให้นักการทูตได้มีความบันเทิง ผ่อนคลายร่วมกัน รวมทั้งครอบครัว เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และชุมชนชาวไทยในประเทศนั้น ซึ่งน่าจะช่วยให้บรรยากาศในการดำรงชีวิตและการปฏิบัติราชการดีขึ้น ลดความตึงเครียด และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของนักการทูตและครอบครัวได้ไม่มากนักน้อย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนสนับสนุนทำให้หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 ถือกำเนิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคน และใคร่ขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูตทินกร กรรณสูต ที่กรุณาอนุมัติให้ผู้ศึกษาได้เข้าร่วมรับการฝึกอบรมในครั้งนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณวิทยากรผู้บรรยายทุกคนที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ความคิด และประสบการณ์ที่มีคุณค่าและน่าสนใจยิ่งเกี่ยวกับการบริหาร การเป็นผู้นำที่พร้อมทั้งสมรรถนะและคุณธรรม อันจะนำมาซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ศึกษาต่อไปในอนาคต

ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาการแก่ผู้ศึกษานับตั้งแต่ โรงเรียนวรรณวิทย์ โรงเรียนศรีวิกรม์ โรงเรียนวัดเทพศิรินทร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อนึ่ง ภรรยาและบุตรก็เป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้ศึกษา มีความอดทน อุทิศเวลา โดยมีเป้าหมายในชีวิตที่จะพัฒนาตนเองและครอบครัวไปสู่อนาคตที่ดีขึ้น

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับคณะกรรมการฝ่ายวิชาการที่ได้กรุณาอนุมัติเห็นชอบต่อรายงานการศึกษาฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอกอัครราชทูตสุจิตรา หิรัญพุกษ์ ที่ได้เมตตาให้คำปรึกษา คำแนะนำสั่งสอน และแม้กระทั่งการปรับหัวข้อศึกษาให้มีความหมายและมีคุณค่าทางการบริหารมากขึ้น ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ ก็ได้ให้คำวิจารณ์ และให้คำปรึกษาที่ทำให้การศึกษามีประเด็นมุมมองทางวิชาการยิ่งขึ้น รวมทั้งอธิบดี ดร. อนุสนธิ์ ชินวรรโณ ที่ได้กรุณาชี้แนะให้เพิ่มเติมข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม และนำไปสู่การปฏิบัติได้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
	1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	6
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
	2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
	2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
	2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	10
บทที่ 3	ระเบียบวิธีการศึกษา	11
	3.1 ประเภทของการศึกษา	11
	3.2 แหล่งข้อมูล	13
	3.3 วิธีการศึกษาวิจัย	13
บทที่ 4	ผลการศึกษาวิจัย	16
	4.1 ความเกี่ยวพันระหว่างสภาพแวดล้อมกับกรณีปัญหา	16
	4.2 ความเกี่ยวพันระหว่างหลักธรรมกับกรณีปัญหา	16
	4.3 กรณีศึกษาที่ 1	18
	4.4 กรณีศึกษาที่ 2	22
	4.5 กรณีศึกษาที่ 3	27
	4.6 กรณีศึกษาที่ 4	30
	4.7 กรณีศึกษาที่ 5	33
	4.8 กรณีศึกษาที่ 6	36

บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	37
	5.1 สรุปผลการศึกษา	37
	5.2 ข้อเสนอแนะการบริหารการทูตในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ	40
บรรณานุกรม		43
ประวัติผู้เขียน		45

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเรื่องนี้ประสงค์จะพรรณาข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการทูตในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยใช้ธรรมะทางศาสนาข้อพระมหาวีรหารสี อันได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา เป็นหลักสำคัญ โดยคาดหวังว่า หากนักบริหารการทูตและนักการทูตที่ปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ จะได้นำนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่เน้นในเรื่องของคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนข้อบังคับกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยจรรยาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการทูต การกงสุล และการต่างประเทศ พ.ศ. 2552 รวมทั้งหลักธรรมทางศาสนาและศีลธรรมที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้อย่างจริงจัง ก็จะลดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงานของนักการทูตไทยทุกระดับได้เป็นอย่างดี

1.1.1 การกิจของคณะผู้แทนทางการทูต

คณะผู้แทนทางการทูตประกอบด้วยหัวหน้าคณะ รองหัวหน้าคณะและสมาชิกในคณะผู้แทนซึ่งส่วนใหญ่ คือข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศที่ได้รับแต่งตั้งตามระเบียบพิธีการทูตให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรของไทยประจำองค์การสหประชาชาติ คณะผู้แทนทางการทูตมีการกิจตามมาตรา 3 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ปี พ.ศ. 2504 ดังนี้¹

- 1) เป็นผู้แทนของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ
- 2) ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่ง และคนสัญชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ
- 3) เสรจจากับรัฐผู้รับ
- 4) รายงานสถานการณ์ และพัฒนาการของเหตุการณ์ในรัฐผู้รับแก่รัฐผู้ส่ง
- 5) ส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ และพัฒนาความสัมพันธ์

ทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์

ภารกิจของนักการทูตข้างต้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และของชนชาติที่พำนักอยู่ในประเทศที่ประจำการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขณะ

¹ สมพงษ์ ชุมาก. 2548:228

ที่โลกกำลังอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันช่วงชิงผลประโยชน์กันอย่างเข้มข้นนักการทูตไทยจึงต้องระมัดระวังมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่จะทำให้สมรรถนะในการปฏิบัติงานลดลงหรือล่าหลังประเทศอื่น

ในกรณีของประเทศไทยที่มีสถาบันกษัตริย์เป็นสถาบันสูงสุดของประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งประมุขแห่งชาติ เอกอัครราชทูตจึงอยู่ในฐานะผู้แทนขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้แทนของนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตในขณะเดียวกัน ดังนั้น เอกอัครราชทูตไม่เพียงดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมของไทยในต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังต้องดำรงเกียรติยศ และศักดิ์ศรีอันสูงส่งในฐานะผู้แทนขององค์พระประมุขแห่งชาติและผู้แทนหัวหน้าคณะรัฐบาลไทยด้วย สำหรับนักการทูตในระดับรองลงมา เช่น รองหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต กงสุลใหญ่ รองกงสุลใหญ่ ตลอดจนนักการทูตระดับอื่นก็มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงมาในฐานะผู้แทนประเทศและประชาชนไทยเช่นเดียวกัน

นักการทูตของไทยในอดีตได้สร้างเกียรติประวัติที่ดีงาม และส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในประชาคมระหว่างประเทศในหลายโอกาส นักการทูตไทยที่มีชื่อเสียงระดับโลกหลายท่านประสบความสำเร็จในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของไทยตลอดมา อาทิเช่น พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อดีตประธานสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ พันเอก ถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผู้ร่วมก่อตั้งสมาคมอาเซียน นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเอกอัครราชทูตหลายประเทศ ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง 2 สมัย นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ขณะนี้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสมาคมอาเซียน หม่อมหลวงพิระพงศ์ เกษมศรี อดีตราชเลขาธิการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก และเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี นานถึง 10 ปี ฯลฯ

1.1.2 สภาพแวดล้อมของนักการทูตไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

1.1.2.1 สภาพแวดล้อมในประเทศรัฐผู้รับ

สภาพการณ์อีกด้านหนึ่งของนักการทูตไทยที่ประจำการในต่างประเทศอาจไม่เป็นที่รับรู้กันมากนักในสังคมวงนอก คือ คณะผู้แทนทางการทูตของไทยจำนวนหนึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ทุรกันดาร และสถานการณ์เสี่ยงอันตรายต่อภัยสงคราม การก่อการร้ายความขัดแย้งและกรณีพิพาทในประเทศรัฐผู้รับ หรือแม้แต่การพิพาทระหว่างประเทศไทย กับรัฐผู้รับ อาทิเช่น นักการทูตที่ประจำอยู่ในประเทศ อิรัก อิหร่าน เนปาล ศรีลังกา

กัมพูชา ปากีสถาน บังกลาเทศ บางประเทศในทวีปแอฟริกา บางประเทศมีโรคติดต่อระบาด มีภัยธรรมชาติ รุนแรงฉับพลัน เช่น เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา ฯลฯ นักการทูตไทยที่ประจำการอยู่ในประเทศเหล่านั้น ต้องมีความอดทน อุตสาหะเป็นพิเศษไม่ย่อท้อต่อสภาพที่กดดันยากลำบาก เพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของทางราชการ

1.1.2.2 ข้อจำกัดด้านบุคลากร

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของคณะผู้แทนทางการทูตของไทย คือ ไม่สามารถเพิ่มตำแหน่งและอัตรากำลังในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ให้มากขึ้น ในขณะที่ภารกิจทางการทูตเพิ่มมากขึ้นทุกที บางสถานทูต สถานกงสุลต้องลดอัตรากำลังลงเพื่อนำตำแหน่งไปใช้ในสถานทูต สถานกงสุลที่จำเป็นต้องเปิดใหม่ตามความเหมาะสม และความต้องการของรัฐบาลไทย ที่จะเน้นกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านั้น เช่น การเปิดสถานกงสุลเพิ่มในประเทศจีน อินเดีย การเปิดสถานเอกอัครราชทูตแห่งใหม่ในประเทศแอฟริกา ลาตินอเมริกา ยุโรป เอเชียกลาง นักการทูตไทยจึงต้องรับภาระหนัก ทั้งด้านวิชาการ ธุรการ และพิธีการต่างๆ ทั้งในเวลางานและนอกเวลาราชการ รวมทั้งในเรื่องของการทำงานในวันหยุดสุดสัปดาห์ และวันหยุดราชการอื่นๆ อยู่เสมอ จนมีคำกล่าวว่านักการทูตต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง

นอกจากนี้ ภารกิจทางการทูตของนักการทูตไทยที่ประจำการในต่างประเทศในระยะประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการและเพิ่มกิจกรรมนอกเหนือไปจากงานการเมือง งานเศรษฐกิจ งานกงสุล งานคุ้มครองคนไทย งานพิธีการทูต งานสังคมกับคณะทูต และองค์การระหว่างประเทศ ที่เป็นหน้าที่ตามปกติแล้ว คณะผู้แทนทางการทูตไทยยังต้องเสนอและจัดทำโครงการที่ประเทศไทยอันได้แก่ โครงการจัดกิจกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสารนิเทศกับประเทศผู้รับ โครงการเพื่อสันถวไมตรีกับรัฐผู้รับ โครงการบูรณาการระหว่างส่วนราชการของไทย ตั้งแต่ 2 กระทรวงขึ้นไป โครงการด้านการทูตเพื่อประชาชน เช่นการจัดกงสุลสัญจรไปยังท้องถิ่นต่างๆ ที่มีคนไทยพักอาศัย โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในประเทศที่ประจำการ ทั้งนี้ โดยที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของไทยประมาณร้อยละ 75 หรือประมาณ 70 แห่ง มีนักการทูตไทยทั้งหมดเพียง 4-6 คน ซึ่งเป็นจำนวนรวมเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ และนักการทูตระดับรองลงมาที่เป็นข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ

1.1.2.3 ความต้องการสมรรถนะสูงสุดของนักการทูต

สภาพแวดล้อมของงานการทูตไทยในต่างประเทศดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นเป็นอย่างมากที่นักบริหารการทูตและนักการทูตต่างก็ต้องมีความสมัครสมานสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นทีมเวิร์คที่ดี ที่สามารถระดมศักยภาพ สมรรถนะที่มีอยู่ของทุกคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง จริงจัง โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและประชาชนชาวไทย

ให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในความเป็นจริงยังคงมีปัญหาในเรื่องของความขัดแย้ง ทะเลาะวิวาท และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยอยู่เป็นประจำตลอดมา แม้ว่ากรณีเหล่านั้นจะไม่เป็นที่เปิดเผยในวงกว้างจนทำให้ดูเหมือนว่าจะมิใช่เป็นปัญหาใหญ่โต และเห็นได้อย่างชัดเจนนัก แต่ก็ก่อให้เกิดการสูญเสียประสิทธิภาพในการทำงานของคณะผู้แทนทางการทูตโดยที่มีอาจคาดคำนวณค่าและปริมาณความสูญเสียได้

1.1.3 ประเด็นปัญหาและผลกระทบในการปฏิบัติงานในต่างประเทศ

1.1.3.1 ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

- 1) สภาพแวดล้อมในรัฐผู้รับที่แตกต่างจากประเทศไทย ในเรื่องของวัฒนธรรม ประเพณี สภาพภูมิอากาศ ผู้คนที่พบปะติดต่อทั้งภาคเอกชน และราชการ
- 2) ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงปลอดภัย สงครามกลางเมือง การก่อการร้าย ก่อความไม่สงบ โรคติดต่อระบาดฉับพลัน ภัยธรรมชาติรุนแรง
- 3) ปัญหาที่เกิดจากครอบครัวแยกกันอยู่ นักการทูตจำนวนหนึ่งต้องแยกห่างจาก คู่สมรส บิดามารดา บุตร ปัญหาเรื่องการทำงานของคู่สมรส การศึกษาของบุตรและผู้อยู่ในอุปการะ ปัญหาเรื่องผู้ติดตามที่มาพักอาศัยอยู่ด้วย
- 4) สภาพความกดดันจากการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศ สังคมคณะทูต
- 5) สภาพความกดดันจากการแข่งขันของนักการทูตไทยด้วยกันเอง ทั้งที่ประจำการในกระทรวงการต่างประเทศ และประจำการในต่างประเทศ
- 6) ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจอิทธิพลเกินขอบเขต การขาดเมตตาจิตของผู้บังคับบัญชา การขาดความประนีประนอม สามัคคี สมานฉันท์ ระหว่างผู้ร่วมงาน

1.1.3.2 ผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

- 1) เกิดการทะเลาะวิวาท ฟ้องร้องต่อกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บางกรณีต้องต่อสู้คดีกันในศาล หรือมีการฟ้องร้องต่อทางการท้องถิ่นก็มี
- 2) การใช้ความรุนแรงทางกายภาพ และทางจิตใจ มีการใช้กำลัง ดบตี ขว้างปา บางรายใช้การข่มขู่ อาฆาตมาดร้าย
- 3) เกิดการเฉื่อยงาน เฉื่อยชา ท้อแท้ สิ้นหวัง เสื่อมขวัญ และกำลังใจ ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม บางรายหันเข้าหาอบายมุข สุรา นารี การพนัน
- 4) เกิดอาการไม่ยอมรับคำสั่ง กระด้างกระเดื่อง ขัดขืนคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่ร่วมงาน ขาดระเบียบวินัย เกิดสภาพอนาธิปไตยในที่ทำงาน
- 5) สูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายใน การส่งคณะกรรมการสอบสวนไปยังหน่วยงานที่เกิดเหตุการณ์ร้องเรียน เสียค่าใช้จ่ายในการโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการก่อนครบวาระ

ตามปกติ

6) ความไร้ประสิทธิภาพ ความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของไทยที่มีปัญหา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ผู้ศึกษาประสงค์จะรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเพื่อรับทราบอย่างรอบด้านเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานราชการในต่างประเทศของนักการทูตของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ สภาพแวดล้อมในที่ทำงาน พฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ระหว่างผู้ร่วมงานด้วยกันเอง สภาพแวดล้อมนอกที่ทำงาน ที่พักอาศัย รวมถึงครอบครัวของนักการทูต และสาเหตุอื่นที่อาจมีส่วนร่วมทำให้นักการทูตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2.2 ผู้ศึกษาปรารถนาที่จะใช้ข้อมูลในข้อ 1.2.1 เป็นพื้นฐานในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานและการบริหารงานของนักการทูตไทยในต่างประเทศ ดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่ดี ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพ และมีสมรรถนะมากที่สุดเท่าที่ควรจะสามารถทำได้ อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของประเทศไทยและประชาชนชาวไทยในที่สุด

1.2.3 ผู้ศึกษาต้องการเสนอแนวทางการใช้หลักธรรมทางศาสนาข้อพระหมฬฬารสี่ อันได้แก่ ความเมตตา คือความปรารถนาให้บุคคลอื่นมีความสุข ความกรุณา คือ ความปรารถนาให้บุคคลอื่นพ้นทุกข์ มุทิตา ความยินดีที่ผู้อื่นมีความสุข และอุเบกขา การทำใจให้เป็นกลาง เห็นถึงสังขธรรม เป็นเครื่องกระตุ้นเตือนใจ ชักนำและจูงใจให้นักการทูตไทย โดยเฉพาะนักการทูตระดับผู้บริหารหันมาร่วมมือกันแก้ไขข้อพิพาท ความขัดแย้ง การทะเลาะวิวาท การขาดความสามัคคีในสวนราชการของไทยในต่างประเทศ เพื่อร่วมแรงร่วมใจกันทำงานในหน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายให้ประสบความสำเร็จด้วยดี

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ผู้ศึกษาจะทำการรวบรวมข้อมูลรายละเอียดของกรณีตัวอย่างจากประสบการณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตในสถานเอกอัครราชทูต เพื่อรับทราบและศึกษาวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหาของความขัดแย้ง ภายในสถานเอกอัครราชทูต พฤติกรรมของผู้บังคับบัญชา นักการทูตที่เกี่ยวข้อง การแก้ปัญหาของกระทรวงการต่างประเทศ และผลกระทบ ผลสรุปที่เกิดขึ้นจากกรณีตัวอย่างดังกล่าว

1.3.2 ศึกษาจากการบอกเล่า การสัมภาษณ์ เพื่อนข้าราชการที่ประจำการในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่อื่น

1.3.3 ศึกษาจากหนังสือเวียน ระเบียบ แนวทางปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในการบริหารราชการในต่างประเทศ

1.3.4 ศึกษาหลักธรรมคำสอนทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับกรณีความขัดแย้ง วิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในสถานที่ทำงาน สร้างสรรค์บรรยากาศที่มีความสุข ความสำเร็จ และมีคุณธรรมควบคู่กันไป

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 การศึกษาเรื่องพรหมวิหารสี่กับการบริหารการทูตในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้ได้รับทราบปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนักบริหารการทูต การบริหารงาน มนุษยสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการทูตอื่นภายในหน่วยงาน และ ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานของนักการทูตลดลง

1.4.2 ผู้ศึกษาหวังว่าข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการในต่างประเทศ อันเกี่ยวเนื่องกับพฤติกรรมของนักบริหารการทูต และนักการทูตที่เกี่ยวข้อง จะกระตุ้นเตือนให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยใช้นโยบายคุณธรรมของรัฐ ขอบังคับด้านศีลธรรม จริยธรรมของกระทรวงการต่างประเทศ หลักธรรมทางศาสนา ข้อพรหมวิหารสี่ และหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน บริหารคน มาใช้ประกอบการนำเสนอข้อเสนอแนะดังกล่าว

1.4.3 การศึกษาในเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่องานบริหารการทูต ดังนี้

1) การส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลเรื่องคุณธรรมนำความรู้ การใช้หลักธรรมในการดำรงชีวิต และในการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบ

2) ลดความขัดแย้ง การทะเลาะวิวาท เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการทูตในต่างประเทศ

3) ส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีงามของนักการทูตไทย ส่งเสริมหลักธรรมทางศาสนาของไทย เพื่อการสร้างสรรค์พัฒนาประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าสมรรถนะทางคุณธรรม (Moral Quotient) เป็นคุณสมบัติสำคัญยิ่งไม่น้อยไปกว่าสมรรถนะทางปัญญา (Intelligence Quotient) และสมรรถนะทางอารมณ์ (Emotional Quotient) เนื่องจากการขาดคุณธรรมมีส่วนทำให้องค์กรประสบความล้มเหลวได้พอๆ กับการขาดสติปัญญา และความบกพร่องทางอารมณ์ความรู้สึกของสมาชิกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารขององค์กรย่อมมีอำนาจและอิทธิพลสูงในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ และมีศักยภาพที่จะนำพาความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีมาสู่องค์กร และสมาชิกขององค์กร

สถานีวิทยุ โทรทัศน์ รายการต่างๆ ที่ออกอากาศต่อสาธารณชนไทยทุกๆ วัน ได้ยกพระราชดำรัส พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสต่างๆ โดยมีข้อความ คำสั่งสอนที่เป็นหลักธรรมทางศาสนา เพื่อเตือนใจให้ทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการดำรงชีวิตอย่างสอดคล้องกับหลักธรรมเป็นกิจวัตรประจำวัน โดยรัฐบาลไทยในยุคสมัยต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลปัจจุบัน โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ก็ได้สนองตอบต่อพระบรมราโชวาท โดยนำเรื่องของคุณธรรม จริยธรรม ธรรมภิบาล ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มาเป็นปรัชญาหลักในการนำเสนอนโยบายต่อรัฐสภา และประชาชน ทั้งนี้ เพื่อความสำเร็จในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

2.1.1 คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551

ในตอนต้นของคำแถลง นายกรัฐมนตรีได้กล่าวนำเกี่ยวกับความขัดแย้งและความแตกแยกของสังคมไทย ซึ่งมีผลกระทบในทางลบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นจุดอ่อนของประเทศ โดยอ้างเรื่องของการแก้ไขปัญหาคาใจความขัดแย้งทางการเมือง ความสมานฉันท์ บนพื้นฐานของความถูกต้อง พฤติกรรมและการยอมรับของทุกภาคส่วนเพื่อนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตและพัฒนาไปสู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การใช้คุณธรรมนำความรู้ในนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต และนโยบายการศึกษาที่มีคุณภาพ การนำหลักธรรมของศาสนาใช้ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนใช้หลักธรรมในการดำรงชีวิตมากขึ้น

2.1.2 ข้อบังคับกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วย จรรยาข้าราชการและเจ้าหน้าที่

ที่ผู้ปฏิบัติงานการทูต การกงสุล และการต่างประเทศ พ.ศ. 2552

อารัมภบทในย่อหน้าที่ 2 ของข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการข้างต้นกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการประกาศข้อบังคับฯ คือ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการต่างประเทศของข้าราชการและเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับหลักสากล และเพื่อเป็นหลักแห่งความประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการเพิ่มเติมจากแนวปฏิบัติมาตรฐานกลางความประพฤติจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และโดยเฉพาะเมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีของนักการทูตให้ควรแก่ความไว้วางใจ และเชื่อมั่นของปวงชน และให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นยอมรับกันโดยทั่วไป

ข้อบังคับ หมวด 1 หน้า 3 ข้อ 5.1 ได้กำหนดค่านิยม หลักการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยยึดมั่นและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพลใดๆ มั่นคงในเหตุผล ในหลักวิชา ยึดมั่นในจริยธรรมและจรรยาข้าราชการอย่างเคร่งครัด

ข้อบังคับ หมวด 1 หน้า 3 ข้อ 5.3 การเคารพต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในงานวิชาชีพที่จะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค และมีเมตตาธรรม

ข้อบังคับ หมวด 2 หน้า 5 ข้อ 9.1 -9.3 ได้กำหนดจรรยาสำหรับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน โดยให้คำนึงถึงความไม่มีอคติ การเป็นต้นแบบที่ดี การแสดงภาวะผู้นำ ความสามัคคี การให้อภัย การเคารพสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค โดยเป็นจรรยา ความประพฤติที่ต้องปฏิบัติต่อกันโดยไม่เลือกสถานะของบุคคล ความคิดเห็นทางการเมือง ศาสนา เพศ ฯลฯ

2.1.3 หลักธรรมข้อพรหมวิหารสี่

หลักธรรมข้อนี้ จัดเป็นหลักความประพฤติของสมาชิกที่ดีของสังคม เป็นธรรมประจำใจของผู้ประเสริฐ มีจิตใจยิ่งใหญ่กว้างขวางดุจพระพรหม 4 ประการ ดังนี้²

- 1) เมตตา คือ ความปรารถนาให้บุคคลอื่นมีความสุข
- 2) กรุณา คือ ความปรารถนาให้บุคคลอื่นพ้นทุกข์
- 3) มุทิตา คือ ความยินดีที่ผู้อื่นมีความสุข
- 4) อุเบกขา คือ การทำใจให้เป็นกลาง เห็นถึงสังขาร

2.1.4 หลักธรรมทางศาสนาที่เกี่ยวข้อง³

² พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), 2548 : หน้า 20-21

1) ทศพิธราชธรรม คุณธรรมของผู้ปกครอง 10 ประการ คือ ทาน การแบ่งปัน ศีล การรักษาความสุจริต ประพฤติดีงาม ปริชาคะ การเสียสละ อาชชวะ ความซื่อตรง จริ่งใจ มัททวะ ความอ่อนโยน เข้าถึงคน ตปะ ความไม่มัวเมาในกิเลส ช่มใจได้ อักโกระ การถือเหตุผลไม่โกรธเกรี้ยว อวิหิงสา ไม่หลงอำนาจ กตจี มีความกรุณาเป็นที่ตั้ง ขันติ ความอดทน ไม่ทอดถอย และอวิโรธนะ การไม่ปฏิบัติคลาดจากธรรม ถือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

2) หลักธรรมาธิปไตย คือ การยึดถือหลักธรรมเป็นใหญ่ จึงจะเป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่

3) หลักการรักษาสัมพันธกับทิศเบื้องล่างระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเบื้องบนจัดงานให้ตามความรู้ความสามารถ ให้ค่าจ้างรางวัล และให้พักผ่อนตามสมควร ผู้ที่อยู่ทิศเบื้องล่าง อันได้แก่ผู้น้อย ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันหมั่นเพียร และเผยแพร่ความดีงามของผู้ที่อยู่เบื้องบน

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 หนังสือเรื่อง กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง โดย สมพงศ์ ชูมาก

2.2.2 หนังสือ เรื่อง ธรรมเนียมชีวิต โดยพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต)

2.2.3 หนังสือ เรื่อง จิตวิทยาในการปกครอง โดย อาภา ภูมิบุตร

2.2.4 หนังสือเรื่อง การบริหารอารมณ์ด้วยรอยยิ้ม โดย แสงอุษา โลจนานนท์

และกฤษณ์ รุยาพร

2.2.5 หนังสือ เรื่อง หัวใจธรรมะ 5 มหาศาสดา โดย พ. รัตน์ลักข์

2.2.6 หนังสือ เรื่อง AQ พลั้แห่งความสำเร็จ โดย Paul G. Stoltz

2.2.7 หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ

2.2.8 คำสัมภาษณ์ พระมหาสาธน์ วัดที่ปทุมमारาม กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา

2.2.9 คำสัมภาษณ์ นักการทูตผู้เข้าร่วมฝึกอบรมนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 จำนวน 3 คน

2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้ศึกษาดังสมมติฐาน การแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการบริหารราชการในต่างประเทศ กรณีความขัดแย้ง การทะเลาะวิวาท อันนำมาซึ่งความด้อยประสิทธิภาพในการทำงานของนักการทูตไทยที่ประจำการในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ โดยมีสาเหตุหลักเบื้องต้น คือ การขาดคุณธรรมในเรื่องของความเมตตา กรุณา ระหว่างผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ โดยผู้ศึกษามีความเห็น

³ อ้างแล้ว, ธรรมเนียมชีวิต, หน้า 27-29 หน้า 6.

ว่า หากจะได้มีการกระตุ้น ย้ำเตือนอย่างสม่ำเสมอด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อเตือนให้นักการทูตในต่างประเทศหันมามีจิตสำนึกให้ความสำคัญกับการใช้หลักธรรมทางศาสนาในการดำรงชีวิต และในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยระลึกถึงพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นโยบายคุณธรรมของรัฐบาล และข้อบังคับของกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยจรรยาข้าราชการ รวมทั้ง คำสั่งสอนทางศาสนา ที่ต้องการให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบ สันติ และมีความสุข ก็จะสามารถจูงใจชักนำนักการทูตระดับต่างๆ ที่กำลังมีข้อพิพาท ขัดแย้งกันให้กลับตัวกลับใจหันมาร่วมกัน ช่วยกันระงับแก้ไขและขจัดข้อขัดแย้งระหว่างกันเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกัน ก่อให้เกิดสมรรถนะและประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 ประเภทของการศึกษา

โดยที่หัวข้อศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม ซึ่งมีความเป็นนามธรรมสูง และมีมาตรฐานมุมมองที่แตกต่างกันออกไปตามแต่พื้นฐานของบุคคล ดังเช่นคำว่า ความดี ความงาม ความมีเมตตา กรุณา ก็มีการตีความไม่เหมือนกัน บางครั้งอาจแม้กระทั่งตีความไปในทางตรงกันข้าม แล้วแต่ยุคสมัย อาทิเช่น ประเทศไทยสมัยอยุธยาหรือ ต้นรัตนโกสินทร์ ซึ่งนิยามว่าหญิงงามต้องพันสืดำสนิทดังสินีล สตรีดีที่ต้องปรนนิบัติสามีด้วยความเคารพเทิดทูน ถึงขนาดกราบเท้าสามีก่อนนอน ชายที่ดีต้องเก่งกล้าสามารถในการสงคราม จงรักภักดีต่อเจ้านายถึงขั้นยอมตายถวายชีวิตให้ ในอังกฤษสมัยโบราณถือว่าคนนอกศาสนาเป็นคนไม่ดี ต้องเอาไปเผาให้ตาย สมัยลัทธิคอมมิวนิสต์เข้มข้นในสหภาพโซเวียต จีน และกัมพูชา ยุคเขมรแดง ก็มีการเข่นฆ่าผู้มีความคิดเห็นตรงกันข้าม เพราะเป็นพวกจักรวรรดินิยม พวกนายทุน ถือว่าเป็นคนจำพวกชั่ว ต้องทำลายล้างฆ่าทิ้งเสีย เป็นต้น

อีกประการหนึ่งที่สำคัญ เช่นกัน คือ เป็นที่ทราบกันดีว่าประสิทธิภาพในเรื่องของงาน การทูต และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ไม่อาจวัดกันได้ในทางสถิติโดยมีตัวชี้วัดที่เห็นได้ชัดเจนอย่างในทางคณิตศาสตร์ นอกจากงานทางการทูตบางด้าน เช่น งานกงสุล ซึ่งอาจวัดได้จากสถิติเชิงปริมาณ อันได้แก่ จำนวนครั้งในการออกวีซ่า จำนวนเอกสารและนิติกรณ์ที่ให้การรับรอง สถิติการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ชาวไทยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นเพียงงานด้านหนึ่งของงานหลายๆ ด้านของงานการทูต สำหรับงานด้านอื่นๆ เช่น งานการเมือง งานเศรษฐกิจงานองค์การระหว่างประเทศ งานพิธีการทูต การจะใช้ตัวชี้วัด เช่น จำนวนครั้งที่จัดหรือเข้าร่วมประชุม สถิติการพบหารือระหว่างบุคคลสำคัญของไทยกับผู้นำต่างชาติ จำนวนหนังสือโต้ตอบระหว่างไทยกับต่างประเทศ ย่อมมิใช่สาระสำคัญ และไม่สะท้อนผลงานที่ชัดเจนของงานการทูต ที่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควรที่จะเป็นเครื่องพิสูจน์ประสิทธิภาพของนักการทูตในการปฏิบัติการกิจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และการส่งเสริมเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของไทยในสังคมโลก

ในที่นี้ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative analysis) ในการเรียบเรียงข้อมูลรายละเอียดและพรรณนาเชื่อมโยงเทียบเคียงกรณีศึกษาที่จะยกขึ้นเป็นตัวอย่างกับนโยบายของรัฐบาล กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและหลักธรรมคำสอนที่ยอมรับกันอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมเรื่องพรหมวิหารสี่จะช่วยให้การบริหารการทูตในต่างประเทศ

ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ ประการใด

3.1.1 การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative analysis)

ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวม วิเคราะห์ชี้แจงข้อมูลที่รวบรวมได้ และเสนอแนะแนวทางที่จะใช้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการทูตในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้จัดทำตารางกรณีตัวอย่างที่ครอบคลุมปัญหาเหล่านั้น จำนวน 5 กรณี เพื่อแสดงประเภทของปัญหา บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิด ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน การแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน บทสรุปสาเหตุของปัญหา ในแต่ละกรณีตัวอย่าง เพื่อแสดงความสอดคล้องกับหลักธรรมคำสั่งสอนที่เกี่ยวข้องและข้อควรปฏิบัติเพื่อระงับและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้เพิ่มกรณีปัญหาอื่นๆ ที่สร้างอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดจากการขาดคุณธรรมของนักการทูตอาจเป็นกรณีเล็กน้อย จุกจิก แต่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารองค์กรที่ดีได้เช่นเดียวกัน

3.1.2 การอ้างอิงแบบทุติยภูมิ (secondary reference)

เพื่อให้การศึกษามีข้อมูลและแนวทางเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิด (relevant) กับเรื่องของระบบบริหารสมัยใหม่ รวมทั้งการบริหารความขัดแย้งในโลกปัจจุบันผู้ศึกษาได้หยิบยกคำบรรยายของนักวิชาการ นักการศึกษา ตลอดจนผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องการบริหารมาเทียบเคียง เพื่อชี้ให้เห็นภาพลักษณะของปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น คำบรรยายของนักบริหารและนักวิชาการเหล่านั้นมีดังนี้

- คำบรรยาย เรื่อง ธรรมเนียมกับนักบริหาร โดยพระธรรมโกศาจารย์
- คำบรรยาย เรื่อง การวิเคราะห์ปัญหาและบริหารความขัดแย้ง โดย ดร. พิรพล ไตรทศาวีทย์
- คำบรรยาย เรื่อง ทิศทางแนวโน้มของประชาคมโลก โดย ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์
- คำบรรยาย เรื่อง การบริหารงานที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดย ดร. แก้วดา โรหิตรัตนนะ

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษามีข้อจำกัดในระยะเวลาในการศึกษาที่ค่อนข้างกระชั้นชิดทำให้ยากแก่การค้นคว้าหนังสือเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่มาประกอบการจัดทำบทวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม

คำบรรยายข้างต้นมีหลายประเด็นที่อาจนำมาปรับใช้กับหัวข้อศึกษา ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารความขัดแย้ง และแนวคิดการบริหารในยุคโลกาภิวัตน์ที่เน้นเรื่องของปัจจัยทางสังคม ความโปร่งใส ธรรมาภิบาล อีกทั้งผู้บรรยายก็มีประสบการณ์ทั้งการศึกษาในประเทศที่เป็นผู้นำด้านการบริหารของโลก บางท่านประสบความสำเร็จในการบริหารระดับสูงของประเทศ บางท่านเป็นพระสงฆ์ที่ได้รับ

การเคารพนับถืออย่างสูงในสังคมไทย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงใช้คำบรรยายของท่านเหล่านั้นเป็นเอกสารประกอบการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะการทำบทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.2 แหล่งข้อมูล

3.2.1 เอกสารราชการ ได้แก่ กฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำแถลงของทางการด้านการบริหาร และด้านจริยธรรมของข้าราชการ

3.2.2 เอกสารทางวิชาการ หนังสือ คำบรรยาย

3.2.3 ข้อมูลจากประสบการณ์ทำงานของผู้ศึกษาในสถานเอกอัครราชทูตไทยใน 5 ประเทศ คือ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน ประเทศโปรตุเกส สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเดहरาน ประเทศอินเดีย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวมาตง ประเทศเนปาล สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา

3.2.4 ข้อมูลจากคำบอกเล่า คำสัมภาษณ์ ของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ

3.3 วิธีการศึกษาวิจัย

3.3.1 ผู้ศึกษายกกรณีตัวอย่าง 5 กรณี และกรณีย่อย เบ็ดเตล็ด รวมกันหลายเรื่องเป็นอีก 1 กรณีศึกษา โดยเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในการทำงานและข้อขัดแย้งส่วนบุคคลในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคครอบคลุมในหลายๆ ด้านที่ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของนักการทูตที่ประจำการในต่างประเทศด้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น โดย ได้จัดทำเป็นตารางแสดง ดังนี้

กรณีศึกษา	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน	การแก้ไขปัญหาของ กต.

3.3.2 ผู้ศีกษายกหลักฐาน คำสั่งสอนทางศาสนา นโยบายของรัฐบาล ทฤษฎีการบริหาร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อหาผลสรุป และข้อควรปฏิบัติในแต่ละกรณี ตัวอย่าง เพื่อแสดงความแตกต่างถ้าหากจะได้มีการใช้หลักฐานเรื่องพรหมวิหารสี่เข้าแก้ไขเมื่อเกิดเหตุการณ์หรือป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

นักการทูตมักจะได้รับการยกย่องว่าเป็นบุคคลที่เฉลียวฉลาด มีสติปัญญาสูง เป็นนักเจรจาที่ดี มีความสุภาพอ่อนน้อมถ่อมตน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่หรูหรา ฟุ่มเฟือย สะดวกสบาย แต่อาจมิใช่เป็นคนดี ชื่อสัตย์เท่าใดนัก เนื่องจากต้องใช้สติปัญญาไปในทางที่รักษา ปกป้อง และแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติของตน ถือได้ว่าเป็นคนฉลาด แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นคนดีมีศีลธรรมเสมอไป สิ่งสำคัญ ก็คือต้องจงรักภักดี และปฏิบัติงานเพื่อประเทศบ้านเกิดเมืองนอนเป็นหลักจึงจะได้ชื่อว่าเป็นนักการทูตมืออาชีพ และมีเกียรติ

อย่างไรก็ตาม จากผลของการศึกษาวิเคราะห์วิจัยของผู้ศึกษา พบว่า นักการทูตไทยจำนวนมากจัดอยู่ในประเภทนักตั้งแคมป์ (camper) ซึ่งอยู่ในระดับกลางระหว่างพวกนักสู้ (climber) กับ คนขี้แพ้ (quitter) ตามทฤษฎีว่าด้วยความมานะพยายามในการต่อสู้กับวิกฤต (Adversity quotient) ของ ดร. Paul G. Stoltz คือ แม้ว่าพวกเขาจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ก็อาจไม่สามารถดำรงความสำเร็จไว้ได้ เพราะไม่มีการพัฒนาสมรรถนะของตนเองเพื่อก้าวสู่ระดับที่สูงขึ้น⁴

นักการทูตไทยปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากตระกูลสูง สังคมชั้นสูง อย่างเช่นในอดีต มีชีวิตและสถานภาพใกล้เคียงกับข้าราชการไทยทั่วไป มีเงินเดือนและเงินเพิ่มค่าครองชีพระหว่างประจำการในต่างประเทศน้อยกว่านักธุรกิจ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย มีชีวิตครอบครัวและความเป็นอยู่ที่ต้องดิ้นรน และในบางโอกาสยังอยู่ในสภาพที่ด้อยกว่านักวิชาชีพมากหลายของไทย

ผู้ศึกษาพบว่าในหลายๆ กรณี การต่อสู้แข่งขันเพื่อชีวิตครอบครัว เพื่อดำรงหน้าที่ และเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนของนักการทูตไทยได้บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศไปอย่างน่าเสียดาย ดังนั้น แม้ว่าอาจจะไม่สามารถยอมรับได้อย่างเป็นทางการ แต่ก็เป็นที่รับทราบกันดีในกระทรวงการต่างประเทศว่า การบริหารการทูตไทยในต่างประเทศมีหลายแห่งที่

⁴ ทฤษฎีนี้ ได้แยกประเภทบุคคลตามระดับความพากเพียรต่อสู้อุปสรรคเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้ model นักไต่เขา คือ พวกขี้แพ้ (quitter) จะละทิ้งความพยายามตั้งแต่แรก พวกนักตั้งแคมป์ (camper) จะพึงพอใจและหยุดพักเมื่อไต่ขึ้นสู่ที่สูงในระดับหนึ่ง กับพวกนักสู้ (climber) ที่ใช้ความอดทนบากบั่นสู้กับปัญหาและอุปสรรคขวากหนามทุกอย่าง โดยไม่ยอมแพ้ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่สูงสุดยอด

จิตสำนึกของนักการทูต จึงน่าจะเป็นทางออกที่ดี และนำไปสู่การสร้างเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารการทูตในต่างประเทศได้ในอนาคต

4.1 ความเกี่ยวพันระหว่างสภาพแวดล้อมกับกรณีปัญหา

จากกรณีตัวอย่างที่ผู้ศึกษาได้หยิบยกขึ้นมาทำการศึกษาวิจัย ปรากฏว่าส่วนใหญ่ของปัญหา มักจะเกิดในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศทุรกันดาร (hardship post) มีสภาพความกดดันจากความเป็นอยู่ ผู้คนท้องถิ่น ความไม่สงบในพื้นที่ มีข้อจำกัด เรื่อง คุณภาพและปริมาณของบุคลากรในสถานทูต สถานกงสุล เนื่องจากหลายรายได้รับการพิจารณา เลือกรองจากบุคลากรระดับรอง บุคคลที่มีปัญหา หรือมีความอาวุโสด้านอายุ การเกิดปัญหาขัดแย้ง กันยิ่งทำให้สถานภาพการปฏิบัติงานยิ่งเลวร้ายลงอย่างต่อเนื่อง เรื้อรัง ส่งผลกระทบในทางลบต่อ ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลของการปฏิบัติภารกิจมากขึ้นทุกที ทั้งนี้ แม้ว่าปัญหาความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นจะขึ้นกับปัจจัยเรื่องตัวบุคคลมากกว่า สภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยรอง เพราะบาง สถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศพัฒนาแล้ว ก็มีปัญหาเช่นนี้เช่นกัน แต่ก็เกิดขึ้นเป็นส่วนน้อย และบั่นทอนประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่น้อยกว่า เพราะบุคลากรที่เหลืออยู่ยังสามารถ ปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม โดยที่สภาพแวดล้อมในเรื่องที่ตั้งสำนักงานและถิ่นพำนักเป็นเรื่องที่เลือก ไม่ได้และไม่อาจแก้ไขได้ ด้วยเหตุผลทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นผลประโยชน์สำคัญ ของชาติ รวมทั้งข้อจำกัดในเรื่องจำนวนบุคลากรก็เป็นนโยบายหลักของทุกรัฐบาลที่จะ ไม่เพิ่ม อัตรากำลังข้าราชการ กระทรวงการต่างประเทศจึงสมควรแสวงหาวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ เกิดขึ้น โดยส่งเสริมให้มีกิจกรรม โครงการ เพื่อกระตุ้นจิตสำนึก ย้ำเตือน และสร้างแรงจูงใจให้ นักการทูตของกระทรวงต่างประเทศที่ปฏิบัติงานอยู่ในสภาพแวดล้อมคล้ายคลึงกัน ร่วมกันผ่อน คลายบรรเทาสภาวะกดดันที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และร่วมพลังความสามัคคีที่สามัคคี ร่วมแรงร่วม ใจกันปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

4.2 ความเกี่ยวพันระหว่างหลักธรรมกับกรณีปัญหา

ผู้ศึกษาพบว่าทั้งในกรณีศึกษาจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาและจากคำบอกเล่า/คำสัมภาษณ์ ของบุคคลที่ทราบข้อมูลของกรณีศึกษา จำนวน 5 กรณีตัวอย่าง ความเห็นของผู้ศึกษาและผู้บอกเล่า เห็นพ้องกันว่า สาเหตุแห่งปัญหาเกิดจากตัวบุคคลที่ขาดหลักธรรม ข้อเมตตาจิตเป็นส่วนใหญ่ โดยมี ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า หากเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นกับบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

คนที่เป็นผู้ใหญ่กว่า มีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าถ้าเป็นผู้ที่มีคุณธรรมสูง มีเมตตาธรรมประจำใจก็อาจไม่เกิดปัญหา หรือมีปัญหาที่ไม่รุนแรงเท่าที่เกิดขึ้นจริง

บางกรณีไม่อาจชี้ชัดได้ว่า มีสาเหตุที่แท้จริงเป็นเช่นไร แต่หากผู้บังคับบัญชาจะได้เอาใจใส่ดูแลผู้ร่วมงานอย่างใกล้ชิด ให้ความเมตตา กรุณา ให้ความอบอุ่นตามสมควรก็อาจจะจับ หรือผ่อนผันบรรเทาเหตุการณ์ได้บ้าง

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลพฤติกรรมที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการทูตในต่างประเทศอื่นๆ อีก รวมกรณีย่อยๆ เหล่านั้น เป็นกรณีศึกษาที่ 6 หรือกรณีเบ็ดเตล็ด เพื่อแสดงให้เห็นว่าการขาดพรหมวิหารสี่ในข้อใดข้อหนึ่งของผู้บริหารการทูตหรือนักการทูตอื่นมีผลทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานโดยรวมมีประสิทธิภาพด้อยลง และเกิดปัญหาอุปสรรคโดยไม่สมควร โดยทำให้ขวัญและกำลังใจของนักการทูตลดลง มีการแตกความสามัคคี เกิดอาการท้อแท้ มีปฏิกิริยาตอบโต้ ประท้วง เงื่องงาน หรือแม้แต่มีการขึ้นหัวเอมเอสเอ็นระบายออกในเวปไซด์ส่วนตัวของข้าราชการ หากกระทรวงฯ จะได้มีการตระหนักถึงความไม่พอใจเหล่านี้ และหาทางช่วยกันแก้ไขเยียวยา อาการไม่ปกติขนาดเบาเช่นนี้เสียก่อน ก็อาจผ่อนคลาย บรรเทาบรรยากาสความกดดันที่เกิดขึ้น และช่วยป้องกันมิให้เหตุการณ์ดังในกรณีที่ 1-5 เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้ง

โดยรวมอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าองค์พระประมุขของประเทศไทย จะได้ทรงให้ความห่วงใยต่อพสกนิกรชาวไทย และโดยเฉพาะข้าราชการให้ประพฤติดนสอดคล้องกับคุณธรรม ความดีงาม รวมทั้งเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกยุคสมัย ที่ต้องการให้ประชาชน ข้าราชการมีความสามัคคีปรองดองกัน แต่ยังมีข้าราชการบางราย นักการทูตบางหน่วยงานที่มีได้สนองตอบโดยไม่ยึดถือปฏิบัติและประพฤดิให้สอดคล้อง แม้ทาง กพ. และ กต. ก็ได้ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ย้ำเตือนให้ข้าราชการมีจริยธรรม คุณธรรม แต่ด้วยสาเหตุต่างๆ และสภาพแวดล้อมเฉพาะหน้า นักการทูตหลายรายยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขต่อไป เพื่อมิให้บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบลงโดยไม่สมควร

4.3 กรณีศึกษาที่ 1 การบริหารสถานเอกอัครราชทูตแบบอัตตาธิปไตย และไม่สุจริต

ภูมิหลัง

สถานเอกอัครราชทูต เปิดใหม่แห่งหนึ่งในประเทศยุโรป มีนักการทูตปฏิบัติงาน 3 คน คือ เอกอัครราชทูต เลขานุการเอก เลขานุการตรี ซึ่งต่อมาได้เลื่อนเป็นเลขานุการโท ไม่มีข้าราชการสายสนับสนุน มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 4 คน เป็นเลขานุการ 1 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน คนขับรถ เอกอัครราชทูต 1 คน คนขับรถส่วนกลาง 1 คน เจ้าหน้าที่ที่ประจำทำเนียบเอกอัครราชทูต 2 คน เป็นคนครัว 1 คน คนรับใช้ 1 คน

หัวหน้าคณะผู้แทนเคยประจำการต่างประเทศหลายแห่ง ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าคณะผู้แทน เป็นแห่งที่ 2 เลขานุการเอกประจำการเป็นแห่งที่ 3 เลขานุการตรี (โท) เพิ่งออกประจำการเป็นครั้งแรก

เนื่องจากไม่มีข้าราชการสายสนับสนุน นักการทูตทั้ง 3 คน จึงต้องช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ โดยเลขานุการตรี (โท) ซึ่งมีอาวุโสน้อยที่สุดต้องทำหน้าที่ช่วยงานทุกด้าน รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ด้านงานคลัง พิมพ์หนังสือราชการ รับส่งโทรเลข รับส่งถุงเมล์การทูต และงานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะผู้แทน และเลขานุการเอก

มีงานสำคัญในระยะเกือบ 2 ปี ที่ หัวหน้าคณะฯ ประจำการก่อนเกษียณอายุ คือ

- 1) การรับเสด็จการเยือนของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร
- 2) การรับเสด็จการเยือนของสมเด็จพระเจ้าฟีนางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ
- 3) การเยือนของพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น

กรณีศึกษาที่ 1	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
- การบริหารสถาน เอกอัครราชทูตแบบอัตตาธิปไตย และไม่สุจริต	1. การไล่ลูกจ้างท้องถิ่นตำแหน่ง คนขับรถออก 5 คน 2. ลูกจ้างตำแหน่งคนครัวและคน รับใช้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับค่าจ้าง ตามที่ตกลงกันไว้ 3. การเบิกเงินงบประมาณ ค่าจัด เลี้ยงเกินความจริง 4. การใช้อำนาจกดขี่ข้าราชการ และลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม	1. เสียเวลาในการสรรหาคนขับรถ ใหม่ และการสอนงานในระยะเวลา จำกัด 2. เสื่อมเสียชื่อเสียงของสถาน เอกอัครราชทูตไทยว่ามีผู้นำเผด็จการ ไร้ความเป็นธรรม ถูกดูหมิ่น เกลียด ชังจากคนท้องถิ่น ถูกกล่าวคำอาฆาต จะทำร้ายตอบโต้ 3. มีการร้องเรียน ฟ้องร้องต่อ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ สถานีตำรวจในประเทศไทย	1. กต. ไม่ได้รับทราบปัญหา ที่แท้จริงโดยได้รับแจ้งว่า ลูกจ้างลาออกเอง 2. กต. ขอร้องให้จ่ายเงิน ค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ ภายหลัง 3. กต. ไม่ได้รับทราบ ข้อเท็จจริงเรื่องข้าราชการและ ลูกจ้างถูกกดขี่ ข่มเหง เนื่องจาก ไม่ได้รับการ ร้องเรียนอย่างเป็นทางการ

กรณีศึกษาที่ 1	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
		4. ลูกจ้างไทยมีสุขภาพจิต เสื่อมทราม ข้าราชการต้องช่วยกันห้ามมิให้หลบหนี ออกจากบ้านและมิให้หนีออกนอกประเทศ ร้องเรียนต่อเจ้านายระดับสูง 5. สูญเสียงบประมาณของราชการ โดยมิชอบ 6. ข้าราชการและลูกจ้างมีสภาพจิตตกต่ำ จากประสบการณ์ที่เลวร้าย บางรายต้อง รับประทานยาเป็นประจำ เป็นการสูญเสีย สมรรถนะที่ควรมี	

ผลสรุปจากกรณีศึกษาที่ 1

สาเหตุของปัญหา

1. ผู้บริหารใช้อำนาจเป็นธรรม เนื่องจากมีอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด และห่างไกลจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่า จึงใช้ตำแหน่งหน้าที่กดขี่ข่มเหงผู้ที่ด้อยกว่า โดยขาดความเมตตา กรุณา
2. ผู้บริหารมีความโลภ เพราะมีเวลาน้อยก่อนจะเกษียณอายุราชการมักจะคุยให้ผู้อื่นฟังเสมอว่า ออกประจำการครั้งหนึ่ง ก็จะสร้างบ้านได้หลังหนึ่งโดยมิได้มีความละเอียดใจว่ากำลังปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
3. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่กล้ารายงานความจริงให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ เนื่องจากถูกข่มขู่เสมอว่า ผู้บริหารอาจส่งข้าราชการกลับได้ตลอดเวลาในข้อหาไม่เชื่อฟังคำสั่ง กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา

ข้อควรปฏิบัติในกรณีตัวอย่าง

1. กระทรวงฯ ควรมีหนังสือเวียนย้ำเตือนเรื่องการปฏิบัติตนในกรอบข้าราชการที่ดีของผู้บริหาร
2. กระทรวงฯ ต้องเน้นย้ำ เรื่องการสื่อสารสองทาง และการให้ความยุติธรรม โดยมีการรับฟังทั้งฝ่ายผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังเช่นการมีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และควรเวียนตรวจสอบให้ทั่วถึงทุกแห่ง
3. เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีความขัดแย้งต่างๆ ก็ควรมีหนังสือเวียนสรุปเรื่องและผลการพิจารณาให้ข้าราชการทุกคนทราบ เพื่อคัดเตือนมิให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ดีต่อไป

หลักธรรมที่เกี่ยวข้อง

1. พรหมวิหารสี่ การขาดความเมตตา กรุณา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งคือทิศเบื้องล่างตามหลักธรรมะ ไล่ลูกจ้างตำแหน่งคนขับรถออกโดยเหตุผลส่วนตัว คือไม่ต้องการจ่ายค่าล่วงเวลา และใช้งานขับไปตีกอล์ฟ วันเสาร์-อาทิตย์ ตลอดวัน เมื่อถูกทักท้วงก็ไม่พอใจ ไม่ยอมจ่ายค่าจ้างคนครัวคนรับใช้ที่นำมาจากประเทศไทย แม้ว่าจะจ่ายน้อยกว่าที่ได้รับจากทางการ คือจ่ายเพียง 1 ใน 4 ก็ไม่ทำตามที่ได้ตกลงไว้ จนกระทั่งกลับประเทศไทย
2. ทศพิธราชธรรม อวิโรธนะ การคลาดจากธรรม เมื่อมีความไม่สุจริตใจ ไม่บริสุทธิ์ปราศจากความละเอียดเกรงกลัวต่อบาป ขาดหิริ โอตตปปะ ก็ย่อมเสื่อมเสียศีลธรรม คุณธรรม ทั้งที่อ้างตนเสมอว่าเป็นผู้แทนในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่มิได้ปฏิบัติตามรอยเบื้องพระยุคลบาทของพระองค์ ทำนองมือถือสาปปากถือศีล

4.4. กรณีศึกษาที่ 2 การแตกความสามัคคี วิวาทและฟ้องร้องระหว่างรองหัวหน้าฯ และหัวหน้าคณะผู้แทน

ภูมิหลัง

สถานเอกอัครราชทูตเก่าแก่แห่งหนึ่งในประเทศแถบตะวันออกเฉียง มีนักการทูตปฏิบัติงาน 3 คน คือ เอกอัครราชทูต ที่ปรึกษา และเลขานุการเอก โดยมีเลขานุการตรี และผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน จากสายสนับสนุน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 5 คน เป็นเลขานุการ 2 คน ฝ่ายกงสุล 1 คน และคนขับรถ 2 คน มีคนครัว และคนรับใช้ เอกอัครราชทูตที่นำมาจากประเทศไทย รวม 2 คน มีสำนักงานพาณิชย์ไทยในต่างประเทศแยกต่างหากอีกสำนักงานหนึ่ง โดยมีข้าราชการระดับที่ปรึกษาปฏิบัติงานตามลำพังกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ก่อนหน้านี้น้องหัวหน้าสำนักงานพาณิชย์ถูกโยกย้ายไปประจำการที่อื่นเพราะมีเรื่องทะเลาะวิวาทถึงขั้นชกต่อยกับหัวหน้า

สถานการณ์ภายในประเทศที่ประชากรมีความเคร่งครัดทางศาสนาเป็นอย่างยิ่งและเพิ่งผ่านพ้นสงครามยาวนาน 8 ปี กับประเทศเพื่อนบ้าน อาคารสถานเอกอัครราชทูตเคยถูกแรงระเบิดกระชกห้องทำงานแตกหลายแห่ง นักการทูตที่ประชากรที่มีปัญหาทั้งหมดออกไปรับตำแหน่งระยะเวลาใกล้เคียงกัน ห่างกันเพียง 1-3 เดือน ภาวะความตึงเครียดภายในประเทศ ผ่อนคลายลงหลังสงคราม กระทรวงการต่างประเทศได้ประกาศยกเลิกสถานะประเทศทุรกันดารเป็นพิเศษ (hardship post) หลังจากสงครามสิ้นสุดลงประมาณ 6 เดือน

ภารกิจการปฏิบัติงานค่อนข้างน้อย สถานเอกอัครราชทูตมีสภาพคล้ายเป็นเพียงสัญลักษณ์ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศดังกล่าว มีการเยือนระดับรัฐมนตรี 2 ครั้ง ระหว่างนี้ เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในประเทศนี้มีผู้เสียชีวิตหลายหมื่นคน ในจังหวัดห่างจากเมืองหลวง 200 กิโลเมตร โดยทางการไทยได้ส่งเครื่องบินลำเลียงสิ่งของไปให้ความช่วยเหลือ

กรณีศึกษาที่ 2	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
-การแตกความสามัคคี วิวาท และฟ้องร้อง ระหว่างรองหัวหน้าและ หัวหน้าคณะผู้แทน ทางการทูต	1. รองหัวหน้าคณะฯทำหนังสือ ฟ้องร้องกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ ส่งหนังสือเวียนไปยังสถาน เอกอัครราชทูต/สถานกงสุล กล่าวหาว่า หัวหน้าคณะผู้แทนฯ ทุจริตต่อหน้าที่เรื่องการเงิน 2. หัวหน้าคณะผู้แทนฯ สั่งหยุด งานรองหัวหน้าคณะ และผู้ลงนาม ร่วมในหนังสือฟ้องร้อง 3. หัวหน้าคณะผู้แทนฯ รายงาน พฤติกรรมของผู้ฟ้องร้องต่อ กระทรวงฯ และฟ้องศาลไทยใน ข้อหาหมิ่นประมาท	1. เกิดเรื่องอื้อฉาว เสื่อมเสียภาพลักษณ์ของ นักการทูตไทย ทั้งภายในประเทศและ ต่างประเทศที่ทราบเรื่อง 2. แยกความสามัคคีโดยมีการแบ่งฝ่ายตอบโต้ ระหว่างหัวหน้าคณะฯกับรองฯ และพวกอีก 2 คน 3. งานราชการหยุดชะงัก ใช้เวลาราชการไปใน ทางการต่อสู้คดี ขุดคุ้ยข้อมูลมาทำลายซึ่งกัน และกัน 4. เลขานุการเอกซึ่งอยู่ระหว่างกลางของทั้ง 2 ฝ่ายต้องรับภาระการทำงานของฝ่ายรองหัวหน้า คณะฯ ตั้งแต่งานการเมือง เศรษฐกิจ สารบรรณ โทรเลข พิมพ์หนังสือราชการ รับ-ส่งถุงเมล์การ ทูตที่สนามบิน และเรื่องอื่นๆ รวมทั้งการปฏิบัติ หน้าที่เป็นอุปทูต เมื่อ ออท. ลาราชการแทนที่ จะให้รองฯ ปฏิบัติราชการแทน	1. กต. ส่งคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงประกอบ ด้วย ออท. ประเทศใกล้เคียงและ ข้าราชการจากกองการเจ้าหน้าที่ ไปสอบสวนที่สถาน เอกอัครราชทูต 2. กต. ให้ข้าราชการทั้งหมด ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกระทั่ง หัวหน้าคณะผู้แทน และรองฯ เกษียณอายุราชการ

กรณีศึกษาที่ 2	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
		5. หัวหน้าคณะฯ ต้องรับหน้าที่ด้านงานคลังเอง ร่วมกับลูกจ้างผู้ติดตามซึ่งมิใช่ข้าราชการ 6. ทุกคนต่างเสียสุขภาพจิตและประสาท ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิด ความวิตกกังวลกับผลลัพธ์ที่จะติดตามมา	

ผลสรุปจากกรณีศึกษาที่ 2

สาเหตุของปัญหา

1. ในเบื้องต้นเมื่อเริ่มเข้ารับหน้าที่ทั้งสองฝ่ายยังคงร่วมงานกันได้พอสมควร มีความเห็นอกเห็นใจกับบ้างเนื่องจากทั้ง 2 คน อายุประมาณ 58 ปี ใกล้จะเกษียณอายุราชการแล้ว รองหัวหน้าคณะฯ เคยเสนอให้ไล่เลขานุการท้องถิ่นออกในข้อหาไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา หัวหน้าคณะฯ ก็ปฏิบัติตาม จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดังกล่าวถวายฎีกาขอความเป็นธรรมกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งสำนักพระราชวังได้แจ้งให้กระทรวงฯ และสถานเอกอัครราชทูตชี้แจงเรื่องจึงยุติลงได้
2. รองหัวหน้าคณะฯ เกือบจะขังเจ้าหน้าที่และคนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะแข็งกร้าวตามแบบคนตะวันออกกลางเชื้อสายเปอร์เซีย ประกอบมีปมด้อยเรื่องการศึกษา เมื่อเกิดปัญหา ก็มักจะใช้วาจาไม่สุภาพ และมีอารมณ์แปรปรวน ก้าวร้าวค่อนข้างรุนแรง รู้สึกว่าตนถูกดูหมิ่นดูแคลนเสมอ
3. รองหัวหน้าคณะฯ และพวกเห็นว่า หัวหน้าคณะฯ ได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนเงินงบประมาณ จากเงินเหรียญสหรัฐเป็นเงินตราท้องถิ่น ซึ่งมีได้มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด มีตลาดมีอัตราสูงกว่าราชการ 20 เท่า จึงเรียกร้องให้มีการจัดเลี้ยงอาหารกลางวัน และจัดรถรับส่งข้าราชการไป-กลับ ทุกวัน แต่ได้รับการปฏิเสธจึงเกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมาก

ข้อควรปฏิบัติในกรณีตัวอย่าง

1. ควรมีการฝึกอบรม ให้นโยบาย และย้เตือนนักการทูตทุกระดับที่จะออกประจำการ เรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต คุณธรรม ความสามัคคีในหมู่คณะ
2. กระทรวงฯ ควรเรียกนักการทูตที่มีปัญหาเข้ากระทรวงฯ ไปสอบสวนโดยให้ออก
3. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เอง
4. กระทรวงฯ ควรใช้ความเข้มแข็งในการตัดสินใจปัญหา ไม่ปล่อยให้อึดเอื้อเอื้ออรรถจนเสียประโยชน์ราชการ และเสียภาพลักษณ์อย่างต่อเนื่อง หากไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ราชการได้ ก็ควรเรียกกลับประเทศโดยเร็ว

หลักธรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การขาดเมตตาจิตของหัวหน้าคณะมีส่วนสำคัญ เพราะบุคคลที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 มีความรู้สึกร่วมกัน มีปมด้อยด้านการศึกษา เสนอความคิดเห็นก็ไม่ได้รับการยอมรับ ทั้งที่สภาพของประเทศที่ประจำการมีความยากลำบาก หัวหน้าคณะฯ ก็ไม่ช่วยเหลือเอื้ออารีเท่าที่ควร
2. การขาดมุทิตาจิตของบุคคลที่ 2 และพวก มีความอิจฉาริษยาหมั่นไส้ ต้องการแก้

แค้นทำให้เสียชื่อเสียง

3. การใช้หลักฐานที่ไม่ถูกต้องของกระทรวงการต่างประเทศ ปลอมให้เหตุการณ์ดำเนินไปกว่า 1 ปี เสียทั้งเงินเพิ่มประจำการต่างประเทศ เสียชื่อเสียง ภาพลักษณ์ มีการเผยแพร่ประจาน จนต่อมามีการฟ้องศาลในประเทศไทยต้องลงขอขมาในหนังสือพิมพ์ การวางเฉยของกระทรวงฯ จึงน่าจะเข้าข่ายใช้อุบายและเมตตากรุณาแบบไม่ค่อยเหมาะสม

4.5 กรณีศึกษาที่ 3 การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย การเรียกข้าราชการกลับก่อนครบวาระ ประจำการตามปกติ

ภูมิหลัง

สถานเอกอัครราชทูตแห่งหนึ่งในประเทศยากจน ทุรกันดาร ในภูมิภาคเอเชียใต้ มีนักการทูตปฏิบัติงาน 5 คน คือ เอกอัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการเอกฝ่ายเศรษฐกิจ 1 คน เลขานุการเอกฝ่ายกงสุล 1 คน เลขานุการตรีสายสนับสนุน 1 คน มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระดับปฏิบัติงานในสถานเอกอัครราชทูต 4 คน คือ เลขานุการเอกอัครราชทูต 1 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล 2 คน

รองหัวหน้าคณะผู้แทนฯ เคยเป็นอุปทูตรักษาราชการสถานทูตเป็นเวลาประมาณ 4 เดือนครึ่ง หลังจากเอกอัครราชทูตคนก่อนเกษียณอายุราชการ ก่อนหน้านั้น มีความขัดแย้งระหว่างเลขานุการเอกทั้ง 2 คน และไม่มีการแก้ไขปัญหานี้เนื่องจากเอกอัครราชทูตคนก่อนมีโรคประจำตัวขั้นรุนแรง ต้องเข้ารับการรักษาในประเทศไทยหลายครั้ง

ต่อมาเมื่อเอกอัครราชทูต หัวหน้าคณะผู้แทนคนใหม่ ซึ่งมีบุคลิกภาพรุนแรงเด็ดขาดได้เข้ารับตำแหน่ง ปัญหาความขัดแย้งเดิมก็ยังไม่มีการแก้ไข และได้มีความพยายามที่จะแบ่งฝ่ายต่อสู้กันจนกระทั่งได้เกิดปัญหาร้องเรียนระหว่างรองหัวหน้า คณะผู้แทนกับหัวหน้าคณะฯ ในที่สุดกระทรวงฯ ได้เรียกรองหัวหน้าคณะฯ กลับเข้ากระทรวงฯ ก่อนครบวาระประจำการตามปกติ

กรณีศึกษาที่ 3	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
- การบริหารงานแบบอัตตาธิปไตย การเรียกข้าราชการกลับก่อนครบวาระ ประจำการตามปกติ	1. รองหัวหน้าคณะผู้แทนร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหัวหน้าคณะผู้แทนฯ ถูกดูหมิ่นโดยไม่มีเหตุผล และสั่งงานไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง 2. รองหัวหน้าคณะฯ ร้องเรียนต่อกระทรวงการต่างประเทศ ว่าถูกกลั่นแกล้งไม่ให้ใช้รถประจำตำแหน่ง โดยไม่ซ่อมรถให้นานกว่าครึ่งปี 3. ผู้บริหารกดดันให้ลูกจ้างท้องถิ่นลาออกโดยไม่มีเหตุผลสมควร และไม่ปรับเงินเดือนให้ลูกจ้างตามคำสั่งของกระทรวง	1. เกิดความแตกแยก ไม่มีความปรองดองสามัคคี ทั้งที่ปฏิบัติงานในประเทศตุรกันดาร สถานการณ์ในประเทศที่ประจำการก็เสื่อมทรามลงทุกที มีการก่อการร้าย ก่อความไม่สงบเป็นประจำ 2. เสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของสถานเอกอัครราชทูต และกระทรวงการต่างประเทศ 3. ลูกจ้างท้องถิ่นรู้สึกถูกกดดันไม่ให้ความเคารพนับถือ ต่อมาลูกจ้างฝ่ายวิชาได้ยกยอกเงินค่าวิชามูลค่าสูง กระทรวงฯ ได้สั่งให้ข้าราชการที่รับผิดชอบขอขดใช้เงินแก่ราชการตามการพิจารณาของกระทรวงการคลัง 4. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งรองหัวหน้าคณะฯ ใหม่ไปประจำการแทนผู้ที่ถูกเรียกกลับก่อนวาระปกติ 5. เกิดความผิดปกติในการบริหารงานใน สอท. และต่อมามีการทุจริต โดยลูกจ้างท้องถิ่นทำให้กระทรวงฯ ต้องส่งคณะกรรมการไปสอบสวนกรณีทุจริตหลายครั้งเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่สมควร	1. หลังจากการร้องเรียน ครั้งที่ 2 กระทรวงฯ เรียกรองหัวหน้าคณะฯ กลับจากประจำการในสถานเอกอัครราชทูตเมื่อครบวาระประจำการ 2 ปี แทนที่จะได้ประจำการครบ 3 ปี ตามปกติของประเทศตุรกันดาร

ผลสรุปจากกรณีศึกษาที่ 3

สาเหตุของปัญหา

1. ผู้บริหารขาดเมตตา ใช้อิทธิพลตำแหน่งหน้าที่คิดว่า คำหิติดิเียน คูหมิ่น ผู้ได้บังคับบัญชา
2. ผู้บริหารขาดความกรุณา ทั้งที่ต่างก็ประจำการอยู่ในประเทศลำบาคยากจน นอกจากจะไม่ช่วยเหลือกันให้ผ่อนคลายความทุกข์ยาก ยังซ้ำเติมกันให้เจ็บช้ำน้ำใจ
3. ผู้บริหารขาดมุทิตาจิต ไม่ยินดีเมื่อกระทรวงฯ พิจารณาให้ปรับขึ้นเงินเดือน ค่าจ้างลูกจ้างที่ทำงานมานาน โดยไม่ได้รับการปรับเงินเดือน กลับกดดันให้ลาออก เพื่อที่จะรับลูกจ้างใหม่เข้ามา โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร
4. รองหัวหน้าคณะฯ มีปมด้อย เนื่องจากไม่ได้รับการเลื่อนระดับมาเป็นเวลานาน เกือบ 10 ปี เกิดโทสะจริต เมื่อถูกคูหมิ่นซ้ำซ้อนบ่อยครั้ง จึงทำการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาข้ามลำดับชั้น และต่อมาได้กล่าวโทษผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีความรู้ความสามารถเป็นการแก้แค้นตอบแทน เพราะเชื่อว่าถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม

ข้อควรปฏิบัติในกรณีตัวอย่าง

1. กระทรวงฯ ควรให้ความสนใจ สอบสวนให้ความเป็นธรรม และติดตามผล เมื่อเกิดกรณีการร้องเรียนครั้งแรก
2. กระทรวงฯ ควรกำชับให้ข้าราชการทุกระดับปฏิบัติตามคำสั่งของกระทรวงฯ และเคร่งครัดกับระเบียบวินัยในการปฏิบัติราชการ
3. กระทรวงฯ ควรส่งคณะกรรมการเดินทางไปกำกับดูแลราชการของสถานเอกอัครราชทูตในกรณีเกิดการแตกความสามัคคีเช่นนี้ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และแสดงให้เห็นทั้งข้าราชการและลูกจ้างเห็นความสำคัญของการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและซื่อตรง

หลักธรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การขาดเมตตาธรรม กดดันให้ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานมานานกว่า 10 ปี ลาออก ลูกจ้างบางคน เพิ่งคลอดบุตร ก็ถูกกดดันให้ออก อ้างว่าขาดสมรรถภาพทั้งที่ทำงานมานาน และกำลังต้องการความสนับสนุน เพราะมีภาระต้องเลี้ยงดูสมาชิกครอบครัวใหม่
2. การขาดความกรุณาต่อเพื่อนข้าราชการ ใช้ตำแหน่งสูงกว่าคำหิติดิเียนในที่ประชุมเป็นประจำ ทั้งยังอ้างเหตุผลทางการเงิน งบประมาณ กลั่นแกล้ง ตอบแทน เมื่อถูกร้องเรียน เรียกว่าใช้อัตตธิปไตยในการบริหารไม่ใช่ธรรมาธิปไตยตามนโยบายคุณธรรมของรัฐ
3. ทั้ง 2 ฝ่ายไม่มีความอดกลั้น และ มิได้ปฏิบัติตามธรรมะ เรื่องการปฏิบัติตนต่อ

ทิศเบื้องล่าง และเบื้องบน

4.6 กรณีศึกษาที่ 4 การทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายโดยใช้อาวุธระหว่างนักการทูตระดับสูงกับ นักการทูตระดับปฏิบัติการ

ภูมิหลัง

สถานเอกอัครราชทูตใหญ่แห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียใต้ มีนักการทูตปฏิบัติงาน 5 คน คือ เอกอัครราชทูต ที่ปรึกษา เลขานุการโท เลขานุการตรี และผู้ช่วยเลขานุการ ที่ปรึกษามีนิสัยชอบใช้วาจาดูหมิ่น เย้ยหยัน ในอดีตบางครั้งมีการใช้อาวุธปืนยิงในสถานที่ราชการโดยไม่มีเหตุ อันควร เลขานุการตรีเป็นคนนิสัยตรงไปตรงมา ไม่ยอมคน เมื่อถูกดูว่า กลั่นแกล้งก็เกิดความกดดัน มีปฏิกิริยาตอบโต้โดยใช้ความรุนแรงเช่นกัน บุคคลอื่นใน สอท. ค่อนข้างวางเฉย ไม่ยุ่งเกี่ยวเรื่องคนอื่น

กรณีศึกษาที่ 4	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
- การทะเลาะวิวาท และทำร้ายร่างกาย โดยใช้อาวุธระหว่าง นักการทูตระดับสูง กับนักการทูตระดับ ปฏิบัติการ	- นักการทูตระดับปฏิบัติการตำแหน่งเลขานุการ ตรีใช้คัตเตอร์กรีดหน้าอกนักการทูตระดับสูงใน งานเลี้ยงอำลาในโอกาสโยกย้ายของนักการทูต คนหลัง หลังจากมีการทะเลาะวิวาท โดยนักการ ทูตคนแรกจุดประทัดแสดงความยินดีที่มีการ โยกย้าย เพราะถูกดูหมิ่นกลั่นแกล้งเป็นประจำ	- เสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์และ ชื่อเสียงของนักการทูตไทย - มีการสอบสวน และส่งผู้ที่ใช้อาวุธ ทำร้ายกลับ กต.	- ตั้งคณะกรรมการสอบสวน และ พิจารณาลงโทษให้ผู้ที่ใช้อาวุธทำร้าย ออกจากราชการ - ต่อมาผู้ถูกลงโทษได้ร้องเรียนต่อ กพ. และ กพ. ได้สอบสวนและลงมติให้ กระทรวงฯ รับกลับเข้ารับราชการ โดยมี การลงโทษตัดเงินเดือน

ผลสรุปจากกรณีศึกษาที่ 4

สาเหตุของปัญหา

1. อุปนิสัยของนักการทูตระดับสูงที่มักใช้วาจา พฤติกรรมที่ก้าวร้าว ขาดความเมตตา กรุณาต่อผู้ได้บังคับบัญชา
2. การขาดขันติธรรมของผู้ได้บังคับบัญชา ไม่อาจควบคุมโทสะจริตได้ ทำให้เรื่องราวบานปลายใหญ่โต

ข้อควรปฏิบัติในกรณีตัวอย่าง

1. กระทรวงฯ ควรอบรมข้าราชการทุกระดับเรื่องพรหมวิหารสี่ คือความเมตตา กรุณา ต่อผู้ได้บังคับบัญชา โดยเฉพาะในประเทศที่นักการทูตทุกคนก็ต้องลำบาก ทุกข์ยากอยู่แล้ว
2. กระทรวงฯ ควรตรวจสอบสาเหตุอย่างละเอียดรอบคอบ และให้ความเป็นธรรม เสมอกันทั้ง 2 ฝ่าย

หลักธรรมที่เกี่ยวข้อง

การขาดความเมตตา กรุณา และขันติธรรม มีวิจิตจริต ข้อพูดส่อเสียด หยาบคาย ไร้สาระ ทำให้ผู้อื่นเจ็บใจ ไม่มีมธุรสวาจาที่ทำให้ผู้น้อยยินดีทำงานให้ ดังคำกลอนที่ว่า “อันอ้อยตาลหวานลิ้นแล้วสิ้นซาก แต่ลมปากหวานหูมิรู้หาย ถึงเจ็บอื่นหมิ่นแสนยังแคลนคลาย เจ็บจนตายนั้นเพราะเหน็บให้เจ็บใจ”

4.7 กรณีศึกษาที่ 5 ข้าราชการเกิดอาการทางจิต ประสาท ไล่แทงคนท้องฉันทาย/ เจ็บ

ภูมิหลัง

ข้าราชการสายสนับสนุนระดับผู้ช่วยเลขานุการเกิดอาการทางจิตใช้มีดไล่แทงเจ้าหน้าที่ท้องฉันทาย/เจ็บ ที่สถานกงสุลใหญ่แห่งหนึ่งในประเทศแถบเอเชียใต้ โดยคนท้องฉันทาย 1 คน บาดเจ็บ 1 คน ก่อนหน้านี้นักข้าราชการดังกล่าวมีปัญหาด้านความสัมพันธ์กับสาวไทย ถูกหักอก เกิดอาการทางประสาท เข้าไปหากงสุลใหญ่บอกว่าจะเดินทางไปโลกพระจันทร์ วันรุ่งขึ้นนั่งบริการรถแท็กซี่ และหยิบมีดไล่แทงลูกจ้างท้องฉันทาย คนยาม เกลี้ยชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 1 คน ตำรวจท้องฉันทายได้ควบคุมตัวไว้และสอบถามมายังสถานกงสุล เจ้าหน้าที่ไปพบ เห็นว่าถูกซ้อม และถูกจับกุมตัวไว้จึงดำเนินการส่งกลับประเทศไทย โดยมีเจ้าหน้าที่การบินไทยควบคุมกลับมาด้วย ต่อมาส่งไปรักษาที่โรงพยาบาลโรคจิต

สถานกงสุลใหญ่ ขณะนั้นค่อนข้างทุรกันดาร มีข้าราชการประจำ 3 ราย คือ กงสุลใหญ่ เลขานุการตรี และผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าว ข้าราชการรู้สึกโดดเดี่ยว เหงา และคิดถึงเมืองไทย ข้าราชการที่เกิดเรื่องมีบุคลิกภาพแปลกมาตั้งแต่ประจำการในประเทศ ชอบแต่งตัวกางเกงคับตัวสีเขียวสด สีแดงสด อายุประมาณ 30 ปี

กรณีศึกษาที่ 5	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น	ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน	การแก้ปัญหาของ กต.
-ข้าราชการเกิดอาการทางจิตประสาท ใช้มีดแทงคนท้องถิ่นตาย/เจ็บ	1.ข้าราชการสายสนับสนุนตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ (ชี3 ในขณะนั้น) เกิดอาการประสาทหลอน หวาระแวงตั้งแต่กลางคืน ในตอนเช้าก่อนเวลาทำงานได้นั่งบริการคาถา และใช้มีดไล่แทงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับคนยามของสถานกงสุลเสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 1 คน 2. ดำรวจท้องถิ่นช่วยกันจับผู้ก่อเหตุไว้ได้ โดยใช้กำลังรุนแรง และแจ้งให้สถานกงสุลทราบ 3. ต่อมาสถานกงสุลให้ส่งผู้ก่อเหตุกลับประเทศโดยมีเจ้าหน้าที่การบินไทยควบคุมตัวมาด้วย	1. เสื่อมเสียภาพลักษณ์ของสถานกงสุล และประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง 2. เกิดการเสียชีวิตและบาดเจ็บซึ่งทางรัฐบาลไทยต้องรับผิดชอบ 3. เสียค่าใช้จ่ายในการส่งตัวข้าราชการกลับ และต้องส่งข้าราชการใหม่ไปทดแทน	1. ส่งผู้ก่อเหตุกลับประเทศ 2. ให้ผู้ก่อเหตุออกจากราชการและเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลโรคจิต

ผลสรุปจากกรณีศึกษาที่ 5

สาเหตุของปัญหา

1. สถานกงสุลที่เกิดเหตุอยู่ในประเทศตุรกีกันดาร ยากจน ด้อยพัฒนา นักการทูตและข้าราชการมีความรู้สึกเงิบเหงา ต่างคนต่างอยู่ โคดเคี้ยว เหมือนถูกส่งไปปล่อยเกาะ
2. ข้าราชการผู้ก่อเหตุมีแนวโน้มเป็นคนแปลกพิกล มีพฤติกรรมไม่ปกติตั้งแต่ก่อนออกประจำการ เมื่อไปพำนักและปฏิบัติราชการในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ประกอบกับสาเหตุส่วนตัวทำให้อาการทางจิตประสาทกำเริบ

ข้อควรปฏิบัติในกรณีตัวอย่าง

1. ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานควรมีจิตใจเมตตา ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลสอบถามความเป็นอยู่ และสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความอบอุ่นเอื้ออาทร
2. กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญเรื่องสภาพจิตของบุคคลที่มีพฤติกรรมผิดปกติ โดยไม่ส่งออกไปประจำการในต่างประเทศ หรือส่งตัวไปรับการรักษาให้เป็นปกติก่อนให้ออกไปประจำการ และควรให้ประจำการในประเทศที่ไม่ส่งผลให้อาการกำเริบได้

หลักธรรมที่เกี่ยวข้อง

การขาดความเมตตา กรุณาต่อผู้ที่อ่อนแอทางจิตประสาท ไม่ให้ความสนใจเอาใจใส่ แบบตัวใครตัวมัน ใครดีใครอยู่ แม้จะไม่มีระเบียบปฏิบัติระบุไว้ จนเป็นเหตุเกิดเรื่องราวใหญ่โต ดังพระราชนิพนธ์ รัชกาลที่ 6 ที่ว่า “อันความกรุณาปราณี จะมีใครบังคับก็หาไม่ หลังมาเองเหมือนฝนอันชื่นใจ จากฟากฟ้าสุราลัยสู่แดนดิน”

4.8 กรณีศึกษาที่ 6 กรณีความขัดแย้งและความไม่ปกติอื่นๆ

1. การขาดความเมตตา

- การส่งข้าราชการกลับประเทศไทยโดยไม่มีเหตุอันควร ไม่มีการสอบสวนให้ความเป็นธรรม บางสมัยถึงกับรายงานให้กระทรวงฯ พิจารณาให้ออกจากราชการ
- ไม่ปรับขึ้นเงินเดือนค่าจ้างลูกจ้างตามคำสั่งกระทรวงฯ
- ใช้อำนาจเป็นธรรม เผด็จการ ใครขัดขึ้นคำสั่งก็กล่าวคำอาฆาตมาดร้าย

2. การขาดความกรุณา

- ใช้อำนาจไม่สุภาพ หยาบคาย ดูหมิ่นดูแคลนซึ่งกันและกัน อาทิเช่น ซื่อป้อ โง่เป็นควาย คุณไอคิวเท่าไรจะมาเถียงผม จบปริญญาอะไรมา ทำได้แค่นี้หรือ
- ใช้อำนาจไม่เหมาะสม เช่น ทั้งที่อยู่ในประเทศทุรกันดาร ยากลำบาก ยังบอกว่าถ้าอยู่ไม่ได้ก็กลับไปเสีย
- ไม่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงานตามควร เช่น ในประเทศที่ยากลำบาก เสี่ยงภัยความไม่สงบ การจราจร ก็ไม่จัดรถไปรับส่งที่สนามบินให้ แม้แต่นักการทูตสตรี ครอบครัวนักการทูตที่เป็นคนแก่ก็ได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน บางรายแม้แต่ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ก็ให้ใช้รถสาธารณะ

3. การขาดมูทิตาจิต

- ไม่เสนอขึ้นเงินเดือนประจำปีตามความเหมาะสม บางหน่วยงานไม่เสนอให้ได้รับเงินเดือนขึ้นทั้งหน่วย ทั้งที่มีโควตาให้
- ไม่ให้ข้าราชการไปเข้าประชุมที่ประเทศไทยตามที่กระทรวงฯ แจ้งไป โดยอ้างว่ามีราชการ ทั้งที่ไม่ชอบหน้ากันเป็นการส่วนตัว
- มีโทรเลข/หนังสือแจ้งกระทรวงฯ ว่าไม่มีใครทำงานคุ้มเงินเดือน เงินเพิ่มขณะออกประจำการ ทั้งที่ตนเองก็ปฏิบัติไม่แตกต่างกัน

4. การขาดอุเบกขาธรรม

- จู้จี้ ขี้บ่น ใช้งานเพิ่มงานโดยไม่มีสาระ ไม่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการ ทำให้เรื่องเล็กให้กลายเป็นเรื่องใหญ่ วิตกกังวล ปกป้องตนเอง (defend) เสียจนกลายเป็นรุกรานผู้อื่น (offend) โดยไม่สมควร
- ไม่รับฟังความคิดเห็นผู้ร่วมงาน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 นโยบายคุณธรรมกับพฤติกรรมของพนักงานของรัฐ

ตามความเป็นจริง แม้ว่ารัฐบาลหรือประเทศโดยรวมจะมีนโยบายใช้ธรรมาภิบาล ให้ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และตั้งความปรารถนาไว้เพียงใดก็ตามที่จะให้พนักงานของรัฐ ข้าราชการ รวมทั้งนักการทูตไทย ทั้งในประเทศและที่รับราชการอยู่ต่างประเทศ ประพฤติปฏิบัติตน ให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม และจริยธรรม แต่ก็ย่อมเป็นการยากที่จะหวังว่าทุกคนจะสามารถ ปฏิบัติตามได้หมดสิ้น แม้แต่ผู้นำประเทศเอง บางรายก็ยังไม่สามารถครองคุณธรรมและทศพิธราช-ธรรมได้ตลอดรอดฝั่ง โดยเฉพาะธรรมะข้อที่ 10 ของทศพิธราชธรรมอัน ได้แก่ ความไม่คลาจาก ธรรม

อย่างไรก็ตาม องค์กรและหน่วยงานที่ด้อยประสิทธิภาพอย่างสูงสุดที่จะดำรงไว้ซึ่ง คุณธรรม เนื่องจากผู้นำและพนักงานที่มีคุณธรรมจะพองค์กรให้อยู่รอดได้ ในขณะที่ผู้นำที่เก่ง ฉลาด และมีคุณธรรมย่อมนำองค์กรไปสู่ความพัฒนาก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น รัฐบาลและ องค์กรที่เจริญแล้วจะประกาศหลักคุณธรรมเป็นหลักการสำคัญในการประพฤติปฏิบัติตน และใน การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศและองค์กรอื่นเสมอ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้ทรงประกาศพระราชปณิธานในวโรกาสที่เสด็จ ขึ้นสู่พระราชบัลลังก์แห่งพระมหากษัตริย์ไทยไว้ว่า “เราจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อ ประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระองค์ได้ทรงเป็นแบบอย่าง และได้พระราชทานพระบรมราโชวาทแก่ประชาชน ข้าราชการ นักการเมือง ผู้บริหารประเทศ ผู้นำ องค์กรตุลาการ ทหาร ตำรวจ ในหลายวาระ โอกาส ให้ตั้งมั่นอยู่ในความสุจริต ยุติธรรม เมตตา กรุณา แก่เพื่อนร่วมชาติทั้งหลาย แม้กระนั้นก็ตาม ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทย ก็ยังคงพัฒนาก้าวหน้าได้เพียงครั้งๆ กลาง หรือสุกๆ ดิบๆ เรายังมีนักการเมืองฉ้อฉล ประชาชนส่วน ใหญ่ยังคงอยู่ในความยากจน มีรายได้เพียงไม่ถึง 100 เหรียญสหรัฐต่อเดือน และพรรคการเมือง ผู้นำ ประชาชนก็ยังคงแตกแยกเป็นฝักฝ่ายตลอดมา มีการปฏิวัติรัฐประหาร และมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญ โดยการใช้อำนาจถึง 18 ฉบับ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ผู้นำและสมาชิกขององค์กรทุก องค์กร หน่วยงานทุกหน่วยงาน ต้องมีภาระความรับผิดชอบที่จะยืนหยัดไว้

หลักคุณธรรมในการปฏิบัติงาน และจะต้องช่วยกันปลูกฝัง กระตุ้นเตือนจิตสำนึกในเรื่องของคุณธรรมให้แก่ชาวไทยในรุ่นปัจจุบัน และรุ่นต่อไป ในอนาคต เพื่อส่งเสริมประโยชน์สูงสุดของพวกเราชาวไทยและเยาวชนของชาติต่อไป

5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคด้านคุณธรรมของนักการทูต

ในวงการธุรกิจสมัยใหม่ได้มีการนำหลักการเรื่อง Corporate Social Responsibility-CSR มาใช้ โดยให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder engagement and representation) มีการนำโครงการ กิจกรรมที่ประชาชน นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเพื่อสร้างแบบอย่างของการปฏิบัติที่เหนือมาตรฐานกลางของการประกอบธุรกิจ อาทิเช่น โครงการ Pro-CSR Certification “Beyond Compliance” standards and management systems ซึ่งจัดโดยสถาบันการท่องเที่ยวแห่งออสเตรเลีย เพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมและการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน⁵

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ได้นำแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางควบคู่กับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ

1. ให้เกิดประโยชน์สุขของประเทศ
2. ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ
3. ให้มีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ได้ทันต่อเหตุการณ์
6. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองของกระทรวงมหาดไทยได้พบสาเหตุของความขัดแย้งมาจากเรื่องความไม่เข้าใจกัน การได้ข้อมูลผิด ไม่รู้ระเบียบ กฎหมาย การแย่งชิงผลประโยชน์ การยุยงของผู้อยู่เบื้องหลัง และการสร้างเรื่องทำเรื่องเล็กให้กลายเป็นเรื่องใหญ่ โดยมีเจตนาทำลายตัวบุคคล หรือองค์การเกิดปัญหาและอุปสรรคในการความขัดแย้งทำให้ให้บริการประชาชน ขาดประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายไม่ทันการณ์และไม่สุภาพเรียบร้อยตามที่ควรจะเป็น⁶

ในทางธรรมะ ก็มีคำเทศนาสั่งสอนของศาสนาต่างๆ ที่เน้นย้ำในเรื่องความเมตตา การไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน⁷ ความไม่ลู่แก่อำนาจโทสะ โมหะจริต รวมทั้งธรรมะที่ สอนให้มนุษย์รัก

⁵ คำบรรยาย เรื่อง Corporate Social Responsibility-CSR โดย ดร. แก้วดา โรหิตรัตน์

⁶ คำบรรยาย เรื่อง การวิเคราะห์ปัญหาและบริหารความขัดแย้ง โดย ดร. พีรพล ไตรทศวิทย์

⁷ พ. รัตนลักข์, หัวใจธรรมะ 5 มหาศาสนา, สำนักพิมพ์ Smart Books, พ.ศ. 2551, หน้า 13

กัน อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขสงบ ธรรมชาติของผู้นำ ธรรมชาติของผู้ใหญ่ที่พึงปฏิบัติต่อผู้น้อย และผู้น้อยพึงปฏิบัติต่อผู้ใหญ่ แต่ด้วยเหตุผลข้อจำกัดของการปฏิบัติงานการทูตในต่างประเทศ รวมทั้งนักการทูตที่หลายรายไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมทางศาสนา จึงเกิดกรณีปัญหาต่างๆ ปรากฏขึ้นเป็นระยะๆ ตลอดมา

ผู้ศึกษาได้ประมวลข้อมูลจากประสบการณ์การรับราชการกว่า 34 ปี โดยทำงานในกระทรวงการต่างประเทศเป็นระยะเวลานาน 32 ปี 6 เดือน ปฏิบัติราชการในกรมต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ 7 กรม และในสถานเอกอัครราชทูต 5 แห่ง รวมทั้งจากคำบอกเล่า การสนทนากับข้าราชการ นักการทูตทุกระดับ อย่างไม่เป็นทางการและเป็นทางการ พบข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงานของกระทรวงฯ ที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงสุดของกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายราชการประจำเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงเป็นพิเศษ เนื่องจากได้รับการคัดเลือกมาอย่างดีเพื่อเป็นกำลังหลักของประเทศในด้านการต่างประเทศ ทั้งนี้ แม้แต่รัฐมนตรีต่างประเทศส่วนมากก็มักจะมาจากอดีตผู้บริหารสูงสุดเหล่านี้

2. ระบบการสอบแข่งขันเพื่อเป็นนักการทูตของกระทรวงการต่างประเทศมีประสิทธิภาพสูง และสรรหาได้นักการทูตที่มีความรู้ ความสามารถสูงระดับยอด (top ten) ของประเทศเสมอมา ส่วนราชการหลายแห่งได้ติดต่อขอรับผู้เข้าสอบแข่งขันที่ได้คะแนนระดับรองลงมาแต่ไม่ได้รับคัดเลือกเข้ากระทรวงฯ เพื่อเข้าไปรับราชการในส่วนราชการนั้นๆ โดยเชื่อว่าระบบการสอบแข่งขันของกระทรวงฯ สามารถคัดกรองผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างแท้จริง

3. อย่างไรก็ตาม ระบบการทำงานภายในกระทรวงฯ ยังไม่สามารถนำความรู้ความสามารถของนักการทูตทั้งหมดมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ผู้บริหารมักเลือกที่จะใช้งานนักการทูตเพียงบางราย ผู้บริหารบางคนถึงกับกล่าวว่าทำงานกับลูกน้องคนนี้เพียง 2 คน ก็พอแล้ว เอกอัครราชทูตบางคนดำหนินักการทูตในสถานทูต 9 คนใน 10 คน บางคนก็แนะนำเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับผู้มาเยือนว่าคนนี้แหละที่เป็นมือขวาที่ทำงานได้ดีเยี่ยม ปล่อยให้นักการทูตอีก 10 คน ยืนตักตะลิ่ง บางคนก็รายงานกระทรวงฯ ว่านักการทูตที่ประจำการสถานทูตของตนทั้งหมดไม่มีใครทำงานคุ้มค่าเบี้ยเลี้ยงเงินเดือนเลย ผู้ศึกษาค่อนข้างแน่ใจว่าระบบสรรหาบุคลากรของกระทรวงฯ ไม่น่าจะผิดพลาดบกพร่องถึงเพียงนี้ แต่น่าจะเป็นลักษณะการทำงานของผู้บริหารเองที่ไม่สามารถชักนำให้นักการทูตได้ทำงานเต็มศักยภาพที่มี

4. ยิ่งไปกว่านั้น ในบางยุคบางสมัย ระบบอุปถัมภ์ได้ก้าวเข้ามาทำลายการบริหารโดยคุณธรรมของกระทรวงเป็นอย่างยิ่ง โดยมีการล้วงลูกตั้งแต่ระดับ 6-11 และสลับสับเปลี่ยนกันรับ การเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล บุคลิก รูปร่าง หน้าตา ชาติตระกูล

แทนการพิจารณาจากสติปัญญา ความสามารถ และผลการทำงานอย่างแท้จริง มีการส่งเสริมให้นักการทูตอ่อนอาวุโสระดับที่ 80-100 เลื่อนตำแหน่งข้ามชั้นอย่างไม่เหมาะสม โดยไม่ผ่านข้อกำหนดของทางราชการบ่อยครั้ง

ระบบอุปถัมภ์ได้แบ่งนักการทูตออกเป็น 2 พวก คือ นักการทูตที่เลื่อนตำแหน่งช้า บางระดับ ใช้เวลา 8-15 ปี ประจําการในประเทศที่ลำบากทํารันทันดําเช้าช้อน กับนักการทูตที่เลื่อนตำแหน่งเร็ว ใช้เวลา 2-4 ปีในการเลื่อนตำแหน่ง และมักจะได้ประจําการแต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หากจะลองจินตนาการดู ก็จะพบว่าพวกแรกย่อมขาดขวัญและกำลังใจ ท้อแท้ สิ้นหวัง และเฉื่อยชาในการทำงาน ในขณะที่พวกหลังก็อาจหยิ่งทะนงลําพองใจ ถือว่ามีผู้อุปถัมภ์ ไม่ตั้งใจทํางานเท่าที่ควร ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นเครื่องส่งเสริมความไร้ประสิทธิภาพในองค์กร ได้เป็นอย่างดี และสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่ราชการเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าส่วนใหญ่ของนักการทูตอย่างน้อยร้อยละ 60 จะมีได้จัดอยู่ใน 2 ประเภทข้างต้น

5. ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจัดองค์กรที่ดีและมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นพื้นฐานของภารกิจความรับผิดชอบของทุกส่วนราชการ ความยุติธรรมจะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพสมรรถนะของการบริหารงานการทูตทั้งในและต่างประเทศ ความเมตตา กรุณา แต่เฉพาะรายบุคคลเป็นพิเศษ จะไม่เป็นความเมตตา กรุณาต่อบุคคลอื่น แต่เป็นความโหดร้ายทารุณ และยุติธรรมต่อบุคคลจำพวกหลัง และเป็นการทำลายพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข ดังนั้นกระทรวงจึงต้องเป็นต้นแบบที่ดีและเป็นผู้นำในการสั่งสอน กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานทั้งใน และต่างประเทศของกระทรวงมีการบริหารกิจการที่ดี มีบรรยากาศของการทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ สามัคคี และมีความสุข

5.2 ข้อเสนอแนะการบริหารการทูตในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางการบริหารสมัยใหม่ได้กลับนํามาเครื่องมือทางการจัดการและยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีทางการบริหารแนวศาสนาเข้ามาปรับใช้เป็นอย่างมาก โดยทุกศาสนามีคำสั่งสอนให้ใช้เมตตาธรรม ความกรุณา มุทิตาจิต อุเบกขา ช่วยสร้างสรรค์ความรักความสามัคคีในหมู่คณะ ทั้งยังระงับ ผ่อนคลาย และแก้ไขปัญหาลุप्तรรคในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการปฏิบัติการกิจการงานขณะประจําการในต่างประเทศ ซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากในบ้านเกิดเมืองนอน มีข้อจำกัดด้วยประการต่างๆ ความเมตตายังเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ผู้บริหารอาจแสดงออกถึงความเมตตาได้หลายทาง อาทิเช่น การให้รางวัลบำเหน็จในกรณีต่างๆ การให้มีส่วนร่วมในการคิด การทํางาน กิจกรรมโครงการ การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ การจัดสันตนาการ บ้านเทิงกีฬา และท่องเที่ยว เพื่อสร้างความสมานฉันท์สามัคคี

5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงฯ

ก. การออกหนังสือเวียนเป็นระยะๆ ย้ำเตือนข้อพึงประพฤติปฏิบัติสำหรับนักการทูตไทยในต่างประเทศ อาทิเช่น กฎหมายเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กฎ ก.พ. ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ

ข. การสอดแทรกเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เมตตาธรรม ความสามัคคีปรองดอง เข้าในการประชุมเอกอัครราชทูต และการประชุมอื่นๆ ของกระทรวงฯ ที่มีนักการทูตที่ประจำการในต่างประเทศเข้าร่วม

ค. การจัดคณะเยือนไปยัง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ โดยเฉพาะที่มีความขัดแย้งเพื่อตรวจสอบสาเหตุ และแก้ปัญหาก่อนที่จะลุกลาม

ง. การให้รางวัลข้าราชการดีเด่นด้านคุณธรรมประจำปี เพื่อสร้างแรงจูงใจ และความปรารถนาที่จะทำความดี

จ. การฝึกอบรม ปลุกฝังข้าราชการตั้งแต่แรกเริ่มเข้ารับราชการให้มีจิตสำนึก ผักใฝ่เข้าใจ เข้าถึงและซาบซึ้งในหลักธรรมทางศาสนา เพื่อเติบโตเป็นข้าราชการระดับสูงที่ดีต่อไปในอนาคต โดยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น

1) เชิญนักการทูตอาวุโสที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณธรรม จริยธรรมสูงมาเล่าประสบการณ์เรื่องงาน และเรื่องส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักธรรมในการบริหารหรือแก้ไขข้อขัดแย้ง

2) จัดให้ดูงานส่วนราชการที่กำกับดูแลด้านศาสนา คุณธรรม ธรรมาภิบาล เช่น กรมการศาสนา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ/ ปปช. /ศาลปกครอง

3) กระทรวงฯ ควรย้ำเตือนนักการทูตโดยเฉพาะรุ่นใหม่ให้ระมัดระวังเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ด้านจริยธรรม ความสามัคคีสมานฉันท์ ก่อนออกประจำการในต่างประเทศ

ฉ. การสรุปผลการพิจารณาตัดสินข้อร้องเรียนคดีต่างๆ ให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกันเพื่อเป็นอุทาหรณ์ เป็นเยี่ยงอย่างมิให้เกิดกรณีปัญหาแบบเดียวกันอีก

ช. จัดให้ข้าราชการเข้าวัด ฟังธรรม เดือนละ 1 ครั้ง หรือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นิมนต์ผู้ทรงศีลอาจเป็นพระสงฆ์ บาทหลวง มาเทศน์ให้ฟังเพื่อย้ำเตือน เรื่องศีลธรรม คุณธรรม ข้อต่างๆ ที่พึงปฏิบัติ

ซ. อาจให้มีสายด่วนตรงถึงผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ อาทิเช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล กรณีมีปัญหารุนแรงที่จะเกิดความเสียหายแก่ราชการ

5.3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่

ก. การประชุมระดมสมอง (brainstorming)

หัวใจของการทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงาน คือการที่ทุกคนได้มีโอกาสร่วมกันทำงาน โดยใช้สติปัญญา ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ ที่มีช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการแสดงความมีมนุษยสัมพันธ์ การประนีประนอม ความมีเมตตาและให้โอกาสแก่ผู้ได้บังคับบัญชาที่จะเสนอแนะความคิดเห็น แทนที่จะใช้วิธีสั่งการและสั่งงานแต่เพียงฝ่ายเดียว และรับความชอบแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ค่อยจะยอมรับความผิดที่เกิดขึ้น ผู้นำประเภทหลังนี้ย่อมไม่ได้ใจของผู้ร่วมงาน และพวกเขาก็จะไม่ยอมทำงานเต็มความสามารถด้วย

ข. การสร้างระบบธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในการบริหารการทูตในต่างประเทศ ตั้งแต่การพิจารณาความดีความชอบ การสนับสนุนให้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง พร้อมทั้งให้สอบถาม และรับผิดชอบต่อข้อพิจารณา การตัดสินใจทุกอย่าง อาจให้มีการส่งคำร้องทุกข์โดยไม่ต้องเปิดเผยชื่อผู้ร้องก็ได้

ค. การจัดกิจกรรมสันตนาการ ท่องเที่ยว กีฬา บันเทิง โดยอาจมีครอบครัวเข้าร่วมด้วย หรือจัดร่วมกับคณะทูตประเทศอื่น หรือกับชุมชนชาวไทย เป็นครั้งคราว เพื่อรวมพลังความสามัคคีสมานฉันท์ในหมู่ข้าราชการทูต ครอบครัว ประชาคมคณะทูต และชาวไทยในประเทศที่ประจำการ

ง. การจัดกิจกรรมทางศาสนา เข้าวัด เข้าโบสถ์ ฟังคำบรรยายจากผู้ทรงศรัทธา นิ่งสมาธิเยือนสถานที่สำคัญทางศาสนาต่างๆ สนับสนุนให้นักการทูตปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัดตามหลักธรรมที่ถูกต้องทางศาสนาของตนไม่ว่าจะเป็นศาสนาใดก็ตาม

จ. การส่งเสริมเยาวชนให้ฝึกฝนในทางศาสนา เช่น การประกวดบทความทางศาสนา โดยมีหัวข้อ เรื่องความสมานฉันท์ระหว่างศาสนาต่างๆ หรือแสดงความรู้ทางศาสนา ศาสดาของศาสนา บ่อเกิดและคำสั่งสอนด้านศาสนา ศีลธรรม จริยธรรม อาจเป็นโครงการที่จัดทำร่วมกับสถาบันการศึกษาระดับประถม มัธยม อุดมศึกษา เพื่อสร้างสรรค์แสวงหา ความรู้ แก่นแท้ การประพฤติปฏิบัติทางศาสนาที่ควรใช้ในชีวิตประจำวัน

บรรณานุกรม

- สมพงษ์ ชูมาก.2548.กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง.กรุงเทพมหานคร:ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อาภา ภมรบุตร.2526.จิตวิทยาในการปกครอง(การบริหาร).กรุงเทพมหานคร:ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) .2522.ธรรมานุชีวิต.ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์.
- แสงอุษา โลจนานนท์ ถุญญ รุยาพร.2543.การบริหารอารมณ์ด้วยรอยยิ้มแบบไทยๆ.พิมพ์ครั้งที่2: กรุงเทพมหานคร:ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถนัด คอมันตร์.2537. “กระทรวงการต่างประเทศต้องการข้าราชการที่มีลักษณะอย่างไร.”วารสาร *สราญรมย์* ปีที่ 51.
- ท. จ่างตระกูล.2535. “ไปนอก.”วารสาร*สราญรมย์* ปีที่ 49.
- กานต์หทัย วงศ์อริยะ.ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.คลินิกจิตแพทย์.กรุงเทพมหานคร:หมอชาวบ้าน.
- อุดม รัฐอมฤต นพนธิ สุริยะ บรรเจิด สิงคะเนติ.2540.การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.กรุงเทพมหานคร:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พ. รัตน์ลักข์.2551.หัวใจธรรมะ 5 มหาศาสดา.กรุงเทพมหานคร:Smart Books.
- Paul G. Stoltz .2551.*AQ พลัแห่งความสำเร็จ*.แปลโดยธีระศักดิ์ กำบรรณารักษ์.ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543
- พรฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- คำแถลงนโยบายรัฐบาลโดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สำนักนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันที่ 29 ธันวาคม 2551
- ข้อบังคับกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยจรรยาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการทูต การกงสุล และการต่างประเทศ พ.ศ. 2552
- คำบรรยายเรื่อง การวิเคราะห์ปัญหาและบริหารความขัดแย้ง โดย ดร. ไพโรจน์ ไตรทศาวิทย์
- คำบรรยายเรื่อง หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาประเทศ โดย ดร. สุเมธ ตันติเวชกุล
- คำบรรยายเรื่อง เครื่องมือการบริหารแนวใหม่ โดย ดร. พสุ เดชะรินทร์
- คำบรรยายเรื่อง การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการจัดอันดับประเทศไทย โดย ดร. วรภัทร โธชนเกษม
- คำบรรยายเรื่อง การเสริมสร้างกระบวนการทัศน์ในเชิงบริหาร โดย ดร. รัฐ ธานีเรก

คำบรรยายเรื่อง บทบาทนักบริหารกับการขับเคลื่อนองค์กร โดย จรัญ ภัคดีธนากุล

คำบรรยายเรื่อง ทิศทางแนวโน้มของประชาคมโลก โดย ดร. สุวิทย์ เมษินทรีย์

คำสัมภาษณ์ นายสุรพล โคตรศรีเมือง อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต

ณ กรุงเทพฯ

คำสัมภาษณ์ นายชาติ สกลวาริ อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม

คำสัมภาษณ์ นายณรงค์ ยุทธกาจกำจร ผู้อำนวยการส่วนวินัย สำนักบริหารบุคคล สำนักงาน

ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ประวัติผู้เขียน

นายประสิทธิ์เดช วิจิตสรสาตร

การศึกษา	อักษรศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทุนการศึกษา	ฝึกอบรมด้านวิทยุกระจายเสียงด้วยทุน UNDP ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย
ประสบการณ์การรับราชการ	อาจารย์ โรงเรียนชัชวาทพิทยาคม กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
เลขานุการตรี	กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม สำนักงานปลัดกระทรวง การต่างประเทศ
เลขานุการโท	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน
เลขานุการเอก	กองวิทยุกระจายเสียง กรมสารนิเทศ
เลขานุการกรม (ที่ปรึกษา) กรมสารนิเทศ	
ที่ปรึกษา	กองละตินอเมริกา กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
อัครราชทูตที่ปรึกษา	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน
อัครราชทูตที่ปรึกษา	กรมเอเชียตะวันออก
ผู้อำนวยการกองสัญญาและนิติกรณ์ กรมการกงสุล	
อัครราชทูตที่ปรึกษา	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกาฏมาณฑุ
อัครราชทูตที่ปรึกษา	กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา
อัครราชทูตที่ปรึกษา	กรมยุโรป
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคลัมโบ