



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติ
หน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาวสิริพร ภาณุพงศ์
รหัส 1020

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

**เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติ
หน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ**

จัดทำโดย นางสาวสิริพร ภาณุพงศ์
รหัส 1020

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ” เป็นการศึกษาปัญหา และแนวทางรวมทั้งวิธีการดำเนินการเพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลออกมาเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ทำหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ จากประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวงการต่างประเทศของผู้ศึกษาที่ผ่านมากกว่า 30 ปี โดยเฉพาะในช่วงที่ทำหน้าที่บุคคลที่สองของสถานเอกอัครราชทูตสองแห่งโดยกำกับดูแลและกลั่นกรองงานด้านวิชาการ และบริหารของสถานเอกอัครราชทูต ได้พบว่างานด้านการเมือง เศรษฐกิจ สารนิเทศ และพิธีการทูต ได้ดำเนินไปตามปกติไม่ค่อยพบปัญหารุนแรงในเนื้อหา และการปฏิบัติงาน และบุคลากรซึ่งปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือก และฝึกอบรมก่อนออกประจำการต่างมีพื้นฐานความรู้ และความสามารถในระดับดี แต่งานบริการกงสุลและงานด้านคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ เป็นงานบริการและแก้ไขปัญหาที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ และแม่นยำเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ทั้งของไทยและท้องถิ่นของประเทศที่ประจำการซึ่งพลาดหรือบกพร่องไม่ได้ รวมทั้งเป็นงานที่ต้องสัมผัสกับประชาชน ฉะนั้นความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนทัศนคติ และบุคลิกที่เหมาะสมกับงานบริการ (Service mind) ของบุคลากรจึงมีความสำคัญและละเอียดอ่อนที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กร คือกระทรวงการต่างประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมาสาธารณชนทั่วไปส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศว่า การต่างประเทศกระทบและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเขายังไร กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการคุ้มครองดูแลและช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศได้พยายามปรับปรุงบทบาทหน้าที่ และภาพลักษณ์เพื่อการเข้าถึงประชาชนมากขึ้นในการดำเนินนโยบายการทูตเพื่อประชาชน การทูตเพื่อวัฒนธรรม โดยในส่วนกลางคือ กรมการกงสุลนั้นได้มีการปรับปรุงระบบงานรวมทั้งปรับปรุงการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน แต่การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรยังสืบคลานไปช้ากว่า ผู้ศึกษาเห็นว่า หัวใจหลักของการพัฒนาองค์กร คือ “คน” และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในองค์กรเกิดจาก “คน” การพัฒนาคุณภาพของคนเป็นคุณค่าขั้นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาองค์กร

ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาโดยค้นคว้าทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในบทที่ 2 เป็นกรอบการพิจารณา และได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ และผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งผู้รับบริการ ซึ่งผลการสัมภาษณ์สอดคล้องกับความเห็นแนวความคิดของผู้ศึกษาจึงได้นำมาประมวลร่วมกับแนวคิดจากการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) จากแนว

ปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและสังการี พบว่า

- การบริการประชาชนด้านงานกงสุลมีระบบงานที่ดี มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ปัญหาที่มีอยู่เกี่ยวข้องกับบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่มีแนวปฏิบัติไม่เหมือนกัน ขาดความรู้ ความแม่นยำเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ไม่มี service mind ในขณะที่ความคาดหวังของประชาชนต่อการบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพของภาครัฐมีมากขึ้น

- ควรต้องเน้นการคัดเลือก บุคลากรที่มีบุคลิกส่วนตัวเหมาะสมกับงานและทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ (Put the right man to the right job)

- เน้นการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้วยการฝึกอบรม ความรู้ ความชำนาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน พัฒนาทักษะและความรู้ด้านต่าง ๆ รวมทั้งคอมพิวเตอร์ การติดต่อสื่อสารกับประชาชน (Communication skills) ตลอดจนความรู้ด้านภาษาอังกฤษและภาษาอื่นที่จำเป็น เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องเน้นถึงการปรับทัศนคติและวัฒนธรรมการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมปัจจุบันก่อนปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ผู้ศึกษาได้เสนอ “ข้อเสนอแนะ การดำเนินการ” ดังนี้

- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผู้บริหารของกระทรวงต้องสนับสนุนการสร้างทัศนคติ ให้ความสำคัญต่องานคุ้มครองดูแลคนไทยให้เทียบเทียมและเสมอภาคกับงานที่มีสารัตถะทางวิชาการด้านอื่น และตระหนักว่างานด้านนี้เป็นงานบริการที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน จึงมีความสำคัญและละเอียดอ่อนที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ

2. ผู้บริหารต้องมีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติทั้งในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่และการให้ผลตอบแทน

3. กระทรวงการต่างประเทศจะต้องสนับสนุนงบประมาณเพียงพอและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และทันการณ์

- ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1. สำนักบริหารบุคคล ร่วมประสานกับกรมการกงสุลในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้อย่างเหมาะสมและเสนอต่อกระทรวงฯ เพื่อเป็นบรรทัดฐาน โดยนำกลยุทธ์ของขบวนการบริหารงานบุคคล ภายใต้แนวความคิดเรื่อง Recruitment มาเป็นเครื่องมือและตัวกำหนดโดยจำแนกความสำคัญ 3 ด้าน คือ

- 1.1 การจัดหาและคัดเลือกบุคลากรให้ได้คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน

- 1.2 การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างให้บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์กร
กรณีศึกษาที่ผู้ศึกษาเห็นว่า “หลักสูตรการอบรมข้าราชการก่อนออกประจำการ” นั้นหากทาง

สถาบันฯ จะพิจารณาเพิ่มหลักสูตร และเนื้อหา รวมทั้งระยะเวลาในการฝึกอบรมเฉพาะทางที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยมีเนื้อหาครอบคลุมความรู้ทุกด้านที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์และเพื่อพัฒนาศักยภาพของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครอง ดูแลคนไทยในต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้การฝึกอบรมดังกล่าวมีความชัดเจนเป็น มาตรฐานและเป็นการยกระดับให้ข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ มีความรู้ ความสามารถในระดับสากลอีกด้วย

1.3 การบำรุงรักษาบุคลากรเพื่อรักษาสถานะให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงาน

- สร้างแรงจูงใจ (Motivation) ให้ข้าราชการเกิดความเชื่อมั่นอยู่เสมอว่าจะได้รับการยอมรับและการสนับสนุนให้มีความก้าวหน้าในสายอาชีพการทูต เช่น เกี่ยวกับงานด้านอื่น ๆ
- มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluation) ผู้บังคับบัญชาต้องตระหนักถึง ภาระและความรับผิดชอบของงานด้านนี้ว่ามีความยาก ซับซ้อนและอ่อนไหวซึ่งต้องใช้ทั้งความรู้ ความสามารถและความอดทนเป็นพิเศษ และเป็นงานบริการประชาชน ซึ่งมีความเสี่ยงและ ผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศโดยตรง ผู้ปฏิบัติงานจึงสมควรได้รับการ พิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้น และการโยกย้ายที่เป็นธรรม และเสมอภาคกับผู้ปฏิบัติงานด้านอื่นเพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ
- นอกจากนี้ผู้บริหารต้องสร้างทัศนคติ และจิตสำนึกให้แก่ข้าราชการกระทรวง การต่างประเทศ ให้เห็นว่าเป็นงานบริการกงสุลและงานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเป็นหัวใจ หลักงานหนึ่งของกระทรวงฯ ซึ่งหน่วยงานคือกรมการกงสุลจะต้องเป็นจุดเชื่อมสำคัญในการ ประสานงานระหว่างหน่วยราชการภายในของกระทรวงการต่างประเทศกับส่วนราชการอื่นรวมทั้ง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่เพื่อที่จะขับเคลื่อนงานคุ้มครองดูแลช่วยเหลือคนไทยใน ต่างประเทศให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สร้างทัศนคติในเชิงบวก ต่อสาธารณชน และสนองต่อนโยบายการทูตเพื่อประชาชนอย่างสมบูรณ์

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์และคำแนะนำอันมีคุณค่ายิ่ง จากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนความร่วมมือ แรงใจ จากคณะบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

- คณะอาจารย์ที่ปรึกษา เอกอัครราชทูตเพ็ญศักดิ์ ชลาวัณย์ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ คำชู ซึ่งได้ให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ต่อการศึกษานี้ และรองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา รัตนมงคล มาศ ได้กรุณาเสียสละเวลาช่วยตรวจทาน แนะนำ และกลั่นกรองรายงานการศึกษา ตั้งแต่ต้นจนลุล่วง
- กลุ่มบุคคลทุกคณะที่ให้สัมภาษณ์ ซึ่งให้ข้อคิดเห็น เสนอแนะและกลุ่มบุคคลที่ตอบแบบสอบถามในการทำรายงานการศึกษานี้
- กลุ่มเพื่อนร่วมรุ่น นบท.รุ่นที่ 1 ที่ได้ร่วมเรียนรู้ ศึกษา แลกเปลี่ยนความคิด และประสบการณ์ รวมทั้งร่วมทำรายงานกลุ่ม และกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งใน และต่างประเทศกันอย่างใกล้ชิด และผูกพัน
- เพื่อน ๆ น้อง ๆ พี่ ๆ และผู้ใหญ่ในกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต เอกอัครราชทูตเปียมศักดิ์ มิตินทจินดา อดีตนักศึกษาหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.) รุ่นที่ 31 ได้ให้คำแนะนำ และสนับสนุนผู้ศึกษาให้เข้ารับการอบรมครั้งนี้ คุณจักรพันธ์ ยุวรี ที่ช่วยสัมภาษณ์บุคคลและหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ คุณมยุรี ศิริมาตยนันท์ คุณรัชนิวารณ ฉิมคล้าย คุณศรีตระกูล วงษ์ทวีทรัพย์ ช่วยพิมพ์และตรวจทาน รวมทั้ง เอกอัครราชทูตอดิศักดิ์ ภาณุพงศ์ ที่ช่วยแนะนำ ให้คำปรึกษา ให้กำลังใจและช่วยถ่ายทอด และเปรียบเทียบประสบการณ์ ในฐานะที่เคยเข้ารับการอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.) รุ่นที่ 1
- ผอ.จันทร์ทิพา ภูตระกูล และคณะเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศ เทเวศวงศ์วิโรปการ ที่ช่วยดำเนินการจัดการอบรมครั้งนี้ได้อย่างเป็นมืออาชีพ ทำให้การอบรมซึ่งมีเวลาสั้นมาก ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และผู้เข้ารับการอบรมได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างอบอุ่นและทั่วถึง ทำให้การอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 เสร็จสิ้นลงด้วยความสำเร็จ
- ท้ายที่สุดขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ท่านปลัดกระทรวงฯ วิทยา เวชชาชีวะ ท่านปลัดกระทรวงฯ สาโรจน์ ชวนะวิรัช ผู้ทรงคุณวุฒิ อดีตผู้บริหารกระทรวงฯ และผู้บริหารกระทรวงฯ ท่านปลัดกระทรวงฯ วีระศักดิ์ พุทธะกุล ท่านรองปลัดกระทรวงฯ ชัยสิริ อนุมาน ท่านรองปลัดกระทรวงฯ จิตริยา ปันทอง ที่ร่วมผลักดันให้มีหลักสูตร นบท.รุ่น 1 เกิดขึ้นได้ รวมทั้งกรุณาแนะนำ และสนับสนุนผู้ศึกษาให้เข้ารับการอบรมครั้งนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	๗
สารบัญแผนภูมิ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา	2
1.3 วัตถุประสงค์	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 สรุปกรอบแนวคิด	10
บทที่ 3 ระเบียบวิธีศึกษา	11
3.1 วิธีการศึกษา	11
3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	12
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์	13
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	15
4.1 ศึกษาจากความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ	15
4.2 คุณสมบัติของนักการทูต	19
4.3 การวิเคราะห์เรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่	22
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	31
5.1 สรุป	31
5.2 ข้อเสนอแนะ	32
บรรณานุกรม	36

ภาคผนวก

ก. รายชื่อบุคคลที่สัมภาษณ์	37
ข. สรุปสาระสำคัญของการสัมภาษณ์	39
ประวัติผู้เขียน	42

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 สัดส่วนของข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ	23
แผนภูมิที่ 2 สัดส่วนของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่กงสุลทั้งในประเทศและต่างประเทศ	24
แผนภูมิที่ 3 สัดส่วนของข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านกงสุลต่อข้าราชการในกระทรวงฯ	24

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะเป็นองค์กรนำที่มีบทบาทและหน้าที่ในการเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ของกระทรวงการต่างประเทศที่ว่า “เป็นองค์กรนำและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินภารกิจด้านการต่างประเทศที่สามารถปกป้อง รักษา ส่งเสริมสถานะและผลประโยชน์ของประเทศไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตลอดจนเพิ่มศักยภาพของสังคมไทยให้รู้เท่าทันและใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”¹ โดยแบ่งพันธกิจเป็น 5 มิติหลัก คือ 1.งานด้านพิธีการ 2.งานด้านเจรจา 3.งานด้านการข่าว / ข้อมูล 4.งานด้านวัฒนธรรม / สารนิเทศ 5.งานด้านกงสุล และงานคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ การดำเนินยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้บรรลุพันธกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ หน้าที่ของนักรทูตในการให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของชาวไทยในต่างประเทศภายใต้การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ

ในการส่ง “ผู้แทนทางการทูต” ไปประจำการในประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน งานหลักในหน้าที่ของนักรทูต คือ

- ก. งานการเป็นผู้แทนของประเทศ (representative)
- ข. งานการเจรจา (negotiation)
- ค. งานการข่าวสาร (information)
- ง. งานการคุ้มครอง (protection)
- จ. งานการสร้างสัมพันธไมตรีและการแก้ปัญหา²

¹ แผนปฏิบัติการของกระทรวงการต่างประเทศ (ภาคผนวก ข.)

² ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ งานการทูตและคุณสมบัติของนักรทูต

การศึกษานี้จะมุ่งประเด็นหน้าที่ในข้อ ง. คืองานการคุ้มครอง “ในโลกที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันมากขึ้น ไม่ว่าในยามสงบหรือในยามที่มีข้อขัดแย้ง ทุกประเทศจะมีคนชาติ (nationals) ของตนหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่เป็นประโยชน์ทางการค้า การประกอบธุรกิจ การลงทุนหรือการตั้งถิ่นฐานไปพำนักอยู่ในประเทศอื่นมากบ้างน้อยบ้างตามแต่กรณี ซึ่งงานการทูตมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่คนชาติ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ และให้ได้รับความเป็นธรรม ความปลอดภัยและความยุติธรรม ซึ่งในกรณีที่จำเป็นอาจจะต้องแทรกแซงในลักษณะของความคุ้มครองทางการทูต (diplomatic protection) ในการปฏิบัติงานด้านนี้การทูตจะต้องมีความเอาใจใส่ต่อทุกข์สุขของคนร่วมชาติในต่างประเทศ จะต้องมีความรู้ในข้อมูลและความเป็นไปต่างๆ เกี่ยวกับคนชาติและผลประโยชน์ของคนชาติตนจะต้องติดตามดูแล้วอะไรจะเป็นโอกาสที่จะเพิ่มพูนประโยชน์ของชาติและอะไรจะกระทบ กระเทือนหรือเป็น อุปสรรคซึ่งจะต้องหาทางแก้ไข”²

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้วางกรอบของ “ข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ” ซึ่งประกอบด้วยทั้งข้าราชการสายการทูตและสายสนับสนุนของกระทรวงการต่างประเทศที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เมื่อไปประจำการในต่างประเทศโดยต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงสมบูรณ์และสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในเรื่องนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ข้อ 7) ในข้อ 7.9 ความว่า

“คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคธุรกิจเอกชนไทยในต่างประเทศและสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ให้แก่มิตรชนไทยในต่างประเทศ”

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ก. ในระดับกระทรวงฯ

ปัจจุบัน มีข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสายการทูตและสายสนับสนุนที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศและบริการด้านกงสุล โดยเป็นข้าราชการที่ประจำ การกรมการกงสุล และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในต่างประเทศ

บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ จะต้องปฏิบัติงานแทนหน่วยราชการอื่น อาทิ งานตรวจลงตรา งานทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย งานดูแลแรงงานไทยของกระทรวงแรงงาน ที่ไม่มีผู้แทนไปประจำการ ซึ่งแม้ว่าข้าราชการที่จะไปประจำการในต่างประเทศจะได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรสำหรับข้าราชการก่อนออกประจำการที่กระทรวงการต่างประเทศจัดขึ้น แต่เนื้อหาสาระของหลักสูตรจะเป็นไปในภาพกว้างครอบคลุมมิติต่าง ๆ โดยรวมและบริบทของหน้าที่พื้นฐาน โดยมีการจัดให้ดูงานเฉพาะด้านในระยะเวลาสั้นๆอยู่

แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติการกิจจริง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ควรจะต้องได้มีเวลาและโอกาสศึกษาเกี่ยวกับกฎระเบียบและกฎหมายทั้งของไทยและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมเสียก่อน แต่บุคลากรเหล่านี้จะต้องไปเรียนรู้เองระหว่างปฏิบัติหน้าที่ (on job training)

เท่าที่ผ่านมาระทรวงฯ ยังมีได้จัดให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพบุคลากรสำหรับภารกิจงานกงสุลในลำดับต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดฝึกอบรม และการพัฒนาบุคลากรในด้านนี้ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ในเรื่องต้นกระทรวงฯ ยังขาดนโยบายที่จะเน้นให้ความสำคัญกับการคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติส่วนตัวที่เหมาะสมกับงานด้านนี้ซึ่งเป็นงานบริการและเข้าถึงประชาชน

ข. ในระดับหน่วยงาน

ลักษณะงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ แต่ละแห่งมีความซับซ้อนและแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นที่ต้อง customize การอบรมและการพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับลักษณะงานและปัญหาในพื้นที่ และการที่บุคลากรเหล่านี้มิได้มีโอกาสศึกษาหรือเข้ารับการอบรมที่เพียงพอ อีกทั้งมีโอกาสเรียนรู้งานในหน้าที่หรือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่คนเดิมในระยะเวลาชอนงานกันเพียง 15 วันตามระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมากและเจ้าหน้าที่เพิ่งเดินทางไปรับตำแหน่งก็มีการกิจอื่นที่ต้องดำเนินการ และเรียนรู้ด้วย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีเกิดขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศหรือในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่างๆ คือ การส่งบุคลากรที่มีบุคลิกและอุปนิสัยไม่เหมาะสมกับงานบริการคนไทยและงานด้านกงสุลเนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ ได้ รวมถึงการไม่สามารถตอบสนองความต้องการ/ความจำเป็นในการดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ต่างๆ ได้อย่างเต็มที่

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อเสนอแนวทางสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ ในการคัดเลือกและพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติการกิจในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ

1.3.2 นำเสนอแนวทางเสริมในการยกระดับขีดความสามารถของบุคลากร ในการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศทั้งที่ปฏิบัติงานที่กรมการกงสุลกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลสมบูรณ์

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 การศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งเน้นต่อภารกิจภายหลังปี ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่งานด้านกงสุลมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากมีชาวไทยเดินทางไปต่างประเทศด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ด้วยการสมรส การศึกษาต่อ การไปท่องเที่ยวและการเดินทางไปประกอบอาชีพทั้งโดยส่วนตัวหรือตามโครงการส่งเสริมอาชีพของรัฐบาล อาทิ พ่อครัว พนักงานนวดไทย ส่งผลให้ภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ในด้านการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยมีความหลากหลายของปัญหาและความสำคัญมากขึ้น

1.4.2 การศึกษาครั้งนี้จะเน้นประเด็นการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่จะปฏิบัติภารกิจด้านการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ชาวไทยโดยจะมีกรอบการเสนอ 3 ข้อ คือ

- 1) กรอบและขั้นตอนการจัดการและคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจ
- 2) การพัฒนาระบบการฝึกอบรมและการให้ความรู้เพิ่มเติมเพื่อเสริมศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจ
- 3) การสร้างทัศนคติ (Attitude) ในการทำงานในสายงานนี้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญและมีเกียรติ รวมทั้งการยกระดับให้เจ้าหน้าที่กงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ มีความรู้ความสามารถในระดับสากล

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาและวิจัยเชิงคุณภาพถึงปัญหา/อุปสรรคในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรผู้ปฏิบัติภารกิจคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศด้วยการใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดเรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่และบทศึกษาว่าด้วยคุณสมบัติพิเศษของนักการทูต การรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานด้านนี้รวมทั้ง การใช้ข้อมูลเกี่ยวกับการคัดเลือกและการฝึกอบรมบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบจากข้อมูลตัวอย่างของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์พร้อมทั้งเสนอแนะถึงการวางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลก่อให้เกิดประโยชน์ต่อราชการและคนไทยในต่างประเทศมากที่สุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 เป็นการนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางทั้งกรอบในการพัฒนาระบบการฝึกอบรมรวมถึงการยกระดับการพัฒนาบุคลากรด้านดังกล่าวของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายและเป็นมาตรฐานสากล อันจะเป็นการ

เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่งานด้านการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของกระทรวงการต่างประเทศโดยตรงต่อไป อีกทั้งยังเป็นการยกระดับนักการทูตของไทยให้มีขีดความสามารถและมีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในระดับสากลของนักการทูตทั่วโลก

1.6.2 สามารถสนองตอบนโยบายการทูตสาธารณะและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ ในเรื่องการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในมิติการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการเสริมบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ในนโยบายเชิงรุก โดยเฉพาะในเรื่อง “การทูตเพื่อประชาชน” ต่อไป

1.6.3 เป็นการส่งเสริมพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต / สถานกงสุลใหญ่ ต่าง ๆ ทั่วโลกด้วยการสนับสนุนการสร้างเครือข่ายและสร้างความไว้วางใจของชาวไทย อันจะส่งผลให้งานประชาสัมพันธ์และการทูตเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ ของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะส่งผลให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพของชุมชนชาวไทยในต่างประเทศอันจะนำเข้าสู่การบูรณาการจากทุกฝ่ายอีกด้วย

1.6.4 ส่งเสริมภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ ทั่วโลกต่อสังคมภายในประเทศและต่อนานาชาติ รวมทั้งเป็นปัจจัยส่งเสริมในการขยายผลนโยบายหรือโครงการเชิงรุกต่าง ๆ ของรัฐบาล อาทิ โครงการครัวไทยสู่โลก โครงการส่งเสริมการนวดไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นพื้นฐานและข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์คือ

1. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
2. แนวคิดเรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่ (New Personnel Management)
3. บทศึกษาว่าด้วยคุณสมบัติพิเศษของนักการทูต

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่³

การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางเพื่อการปลดปล่อยและมุ่งเน้นตลาดและการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ มีลักษณะเด่นคือความพยายามแก้ระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือการปฏิรูประบบราชการนั่นเอง ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจสังคมเข้าสู่ยุคการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย การบริหารจัดการแนวใหม่ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- 3) รัฐควรมีบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีกว่านั้น
- 4) ลดการควบคุมจากส่วนกลางเพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
- 5) ระบบบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
- 6) มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
- 7) เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

ในการนี้ เพื่อให้บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ดี การบริหารอาจใช้เครื่องมือ การบริหารจัดการ การเชิงคุณภาพทั่วองค์กร(Total Quality Management- TQM) มาสนับสนุนและปรับใช้ในการดำเนินการตามความหมายคือ⁴

T (Total) หมายถึง ทุกคนในองค์กรจะมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพนับตั้งแต่ผู้บริหาร หัวหน้างาน และผู้ปฏิบัติงาน

Q (Quality) หมายถึง คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่สามารถสร้างความพอใจแก่ลูกค้าคือ ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้แท้จริง

M (Management) หมายถึง การบริหารคุณภาพที่มุ่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2.1.2 แนวคิดเรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่⁵ (New Personnel Management)

การบริหารบุคคลแนวใหม่จะมุ่งให้ความสนใจในเรื่องระบบเปิดและยอมรับบรรยากาศทางการเมืองด้วย โดยในระบบเปิดนี้องค์กรจะมีปฏิสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อให้มีสถานะอยู่รอดและมั่นคงซึ่งจำเป็นจะต้องปรับตนเองอยู่เสมอ

บทบาทของผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ ต้องเป็นนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีโลกทัศน์ที่กว้างและไกล มีความเข้าใจกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อย่างดีและพร้อมที่จะใช้ข้อมูลต่าง ๆ มาทำการตัดสินใจในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพมีดังนี้

- 1) การบริหารงานบุคคลควรจะบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ
- 2) การบริหารงานบุคคลเป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่อง

⁴ ข้อมูลหาได้จากที่ [http://cn.wikipedia.org/wiki/Total Quality Management](http://cn.wikipedia.org/wiki/Total_Quality_Management)

⁵ ภาพรวมการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

3) เป้าหมายที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลคือ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจูงใจ และคุณภาพชีวิตงาน

4) ค่านึงถึงค่านิยมที่สำคัญคือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ความเสมอภาค ทางสังคม การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ประชาธิปไตยและ จริยธรรม

5) สอดคล้องกับนโยบายของรัฐแต่ละด้านที่สำคัญของประเทศ

6) ควรจะให้ความสำคัญของการฝึกอบรมและการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการ ให้มีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ทักษะคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) ที่เอื้อต่อการ ปฏิบัติราชการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งประกอบด้วยกระบวนการจัดการ งานบุคคล (Personnel Management Process) และการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) อาจจำแนกได้เป็น งานสำคัญ 3 ด้านคือ

ก) การจัดหาบุคลากรเพื่อให้ได้คนดีมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน

ข) การพัฒนาบุคลากรเพื่อเสริมสร้างให้บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อ องค์กรมากยิ่งขึ้น

ค) การบำรุงรักษาบุคลากรเพื่อรักษาสภาพให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงาน สำหรับการคัดเลือกตัวบุคคลในการปฏิบัติงานนั้นมีวิธีการคัดเลือก 3 แบบคือ การ สอบแข่งขัน การสอบคัดเลือกและการคัดเลือกโดยตรง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยวิธีการ ที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในระยะเวลาที่ กำหนด นอกจากนี้ ยังหมายถึงกิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการซึ่ง หน่วยงานพยายามที่จะกำหนดให้ทราบวัตถุประสงค์ของการประเมินผลเพื่อการบริหาร ซึ่งได้แก่ การกำหนดความดีความชอบ การเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนขั้น การโยกย้ายและการจัดระบบข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อการพัฒนาบุคลากรและการบำรุงรักษาบุคลากร

ความสำคัญของการประเมินผลปฏิบัติงานมีดังนี้

1) เป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อระบบคุณธรรมเพราะคุณสมบัติและความรู้ของ ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นสิ่งนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ดีใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อน ตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน

2) เป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาที่จะปรับปรุงการ บริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงาน

3) ช่วยผดุงความยุติธรรม

2.1.3 บทศึกษาว่าด้วยคุณสมบัติพิเศษของนักการทูต⁶

งานการทูตเป็นงานที่ต้องการคุณสมบัติพิเศษหลายประการจากผู้ประกอบวิชาชีพหรือการปฏิบัติงานด้านนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า นักการทูตที่ดีจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ไหวพริบ ความสุภาพ ความสุจริต ความเยือกเย็น ความอดทน ความกล้าหาญ และความขยันหมั่นเพียร คุณสมบัติที่กว้างๆ เหล่านี้อาจจะไม่ก่อให้เกิดความกระจ่างพอนักการทูตควรจะต้องมีอะไรเป็นพิเศษ เพราะหากพิจารณาโดยรวมแล้วก็คือลักษณะของคนทั่วไปทั้งหลาย การพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปจากสภาพงานที่นักการทูตต้องปฏิบัติจริง ๆ เท่านั้น จึงจะทำให้เห็นว่าการทำงานการทูตให้ได้ผลดี ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษจากด้านอื่น ซึ่งพอจะจำแนกได้ดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความรู้ ซึ่งความรู้ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานการทูตอาจจะพิจารณาได้ 4 ประเภทคือ
 - 1.1) ความรู้ทางหลักวิชา ซึ่งครอบคลุมในสาขาที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศ
 - 1.2) ความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง หมายถึงการรู้สถานะความเป็นไปและความเคลื่อนไหวด้านต่าง ๆ ในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของประเทศที่ตนไปประจำการ
 - 1.3) ความรู้ด้านภาษา หมายความว่ารวมถึงภาษาของตนเองและภาษาต่างประเทศโดยอาจผนวกภาษาท้องถิ่นของประเทศที่ประจำอยู่ด้วย
 - 1.4) ความรู้จากประสบการณ์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงเทคนิค การปฏิบัติและวิธีการในการทำงานแต่ละกรณีได้เป็นอย่างดี
- 2) เป็นผู้ที่มีไหวพริบและความลับแล ไหวพริบ คือการมีสัญชาตญาณ (Intuition) และปัญญา (Intelligence) ประกอบกับการวินิจฉัย (Judgment) ที่ถูกต้องและสามารถตัดสินใจนำมาใช้ประโยชน์ได้ทันทั่วทุก
- 3) เป็นผู้มีความสัมพันธ์ทางมนุษยสัมพันธ์ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติ เพื่อนร่วมงานและชุมชนชาวไทยในประเทศที่ประจำการอยู่
- 4) คุณลักษณะส่วนตัวบุคคล ได้แก่ คุณสมบัติทั้งหลายของคนที่ดีทั่วไป ความสุจริตต่อหน้าที่ ต่อวิชาชีพและต่อราชการเป็นคุณสมบัติเบื้องต้น ความอดทนเยือกเย็นทำให้เกิดความรอบคอบ ความขยันทำให้มีความรู้เพิ่มขึ้นและการงานละเอียดเรียบร้อย

⁶ ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ “ วัฒนาการของมิตการทูตและสถานะนักการทูต ”

2.2 สรุปกรอบแนวคิด

การนำเสนอแนวความคิดในข้อ 2.1.1 และ 2.1.2 ผนวกกับบทศึกษาในข้อ 2.1.3 มาเป็นฐานข้อมูลจะทำให้รายงานการศึกษานี้สามารถวางกรอบแนวคิดของการพัฒนาทั้งในกรอบใหญ่คือสถาบันกระทรวงการต่างประเทศและกรอบรองคือการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศให้สอดคล้องและบังเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเป้าประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นสากลของระบบงานและภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกให้เป็นที่ยอมรับต่อทั้งสังคมภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยมีข้าราชการที่มีศักยภาพและขีดความสามารถสูงเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานสนองตอบนโยบายการทูตสาธารณะ และการทูตเพื่อประชาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเครือข่ายความไว้วางใจและความเข้มแข็งของชุมชนชาวไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะส่งผลให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพของชุมชนชาวไทยในต่างประเทศอันจะนำเข้าสู่การบูรณาการจากทุกฝ่ายอีกด้วย ดังจะได้ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ” จะเป็นการศึกษาและวิจัยเชิงคุณภาพที่จะมุ่งพิจารณาถึงสภาพการณ์ สภาพความเป็นจริง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของหน่วยงานและบุคลากรที่มีภาระและความรับผิดชอบในหัวข้อดังกล่าว พร้อมทั้งศึกษาและเสนอแนะถึงการวางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและพัฒนาประสิทธิภาพในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อราชการและต่อคนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศให้มากที่สุด โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาประกอบด้วย

3.1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์เอกสารขั้นต้น และขั้นรองถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบ คือ กรมการกงสุลและกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานและกรอบงานในภาพรวมขององค์กรหลักที่ควบคุม กำกับดูแลให้งานและบุคลากรสามารถดำเนินการสนองตามนโยบายรัฐบาลของกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

3.1.2 วิเคราะห์ถึงคุณสมบัติของการเป็นนักการทูตที่ดี ซึ่งจะเป็นแนวทางในการที่นำมาเป็นพื้นฐานและแนวปฏิบัติต่อการจะพัฒนาศักยภาพของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.3 ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลแนวใหม่เพื่อนำมาเป็นรูปแบบในการที่จะพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ทั้งในบริบทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะเป็นหน่วยงานหลักและข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะต้องครอบคลุมถึงการเพิ่มความสำคัญของระบบการคัดเลือกบุคคล การยกระดับคุณภาพ ขั้นตอนและวิธีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการขยายวงรอบของการฝึกอบรมให้มีเนื้อหาสาระและความหลากหลายมากขึ้น

3.1.4 การศึกษาแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) คือ การศึกษาจากการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับการอบรมเจ้าหน้าที่ในเชิงเปรียบเทียบจากข้อมูลที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของบางประเทศมาประกอบการวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบ

3.1.5 การสัมภาษณ์ข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีประสบการณ์ในการทำงานและที่เป็นผู้ปฏิบัติงานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ ประชาชนผู้รับบริการ ผู้บริหารสถาบันฝึกอบรมข้าราชการและผู้บริหารสำนักบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลและผู้บริหารกรมการกงสุลของประเทศอื่น เพื่อขอทราบข้อมูลเชิงเปรียบเทียบด้วย

ทั้งนี้ เมื่อได้รับข้อมูลแล้วจะนำผลที่ประมวลวิเคราะห์และสังเคราะห์ทั้งหมดมาใช้เป็นฐานคิดในการกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านนี้ให้ก้าวสู่ระดับที่น่าพอใจ มีความเป็นมืออาชีพ และเป็นสากล

3.2 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

3.2.1 เอกสาร (Documentary research) ทั้งที่เผยแพร่ในลักษณะสิ่งตีพิมพ์หรือแผ่นพับซึ่งเป็นเอกสารราชการเพื่อความรู้อของประชาชน บทความ บทวิเคราะห์ ข่าว รวมทั้งข้อมูลที่เผยแพร่ในฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็บไซต์ต่าง ๆ เป็นต้น

3.2.2 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์แยกเป็น 5 กลุ่ม คือ

ก. ข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการทำงาน และผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศและทราบถึงสภาพที่แท้จริงและสามารถสะท้อนปัญหาข้อจำกัดและข้อเสนอแนะ

ข. ผู้บริหารสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการและผู้บริหารสำนักบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์โดยตรงในการทำงาน ทั้งด้านบริหาร และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการและการบริหารบุคคล

ค. กลุ่มผู้รับบริการ ได้แก่ คนไทยที่ขอรับบริการงานกงสุล จากกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และผู้ขอรับบริการ และความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ

ทั้งนี้ โดยมีหัวข้อและประเด็นที่สอบถามที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศโดยมุ่งให้ครอบคลุมถึงทัศนคติ ข้อคิดเห็น ประสบการณ์

และปัญหาที่ประสบมาเป็นพื้นฐานสำคัญ(รายละเอียดของคำถามในการสัมภาษณ์มีปรากฏในภาคผนวก)

ง. กงสุลญี่ปุ่น สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำอังกาเร ซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในการคัดเลือก และอบรมบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนชาติของตนในต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ

จ. ผู้บริหารของกรมการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศอังกาเร ซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานดูแลคนชาติและงานบริการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศอังกาเร ซึ่งอยู่ในกรอบของระบบ Schengen

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีสัมภาษณ์โดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายบางท่านและใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติหน้าที่และผู้รับบริการทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยจะเป็นแบบถาม – ตอบ 3 ชุด ต่อผู้ให้สัมภาษณ์ 3 กลุ่ม โดยจำแนกประเด็นได้ดังนี้

- ขอบเขตของความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องงานการดูแลคนไทยในต่างประเทศ
- ทัศนคติต่อการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ด้านกงสุล โดยเฉพาะการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนในชาติ
- สถานะของการปฏิบัติหน้าที่บริการด้านกงสุลในสายตาของสังคมทั่วไป
- ปัญหาและอุปสรรคที่ประสบอยู่เสมอในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่
- ความสำคัญของการพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการยกระดับของการฝึกอบรม
- คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้
- แนวทางการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมกับหน้าที่
- แนวทางการกำหนดหลักสูตรเฉพาะรวมทั้งระยะเวลาการฝึกอบรมที่เหมาะสมสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้
- ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการ

ทั้งนี้ เมื่อได้รับข้อมูลจากแบบสอบถามแล้ว ผู้ศึกษาจะประมวล เรียบเรียงและสรุปแนวทัศนะเพื่อนำไปผนวกเสริมข้อมูลจากเอกสาร นำมาศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ต่อไป โดยผลการศึกษาก็จะเป็นฐานคิดในการกำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร

ให้มีคุณสมบัติทั้งในด้านความรู้ ประสิทธิภาพ และความพร้อมในการจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

วิธีการศึกษาตามกระบวนการต่าง ๆ ดังปรากฏในบทที่ 3 ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยพิจารณาผลการศึกษาดังนี้

4.1 ศึกษาจากความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4.1.1 ภาระและหน้าที่ของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

แนวความคิดของกระทรวงการต่างประเทศต่อการให้ความสำคัญของงานด้านกงสุลได้ถูกริเริ่มขึ้นภายหลังจากที่สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ใน พ.ศ. 2428 โครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น โดยแรกเริ่มได้มีการจัดตั้งกองซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในปัจจุบันขึ้นจำนวน 5 กอง โดยกองการกงสุลได้เป็นหนึ่งในหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ⁷

ต่อมาเมื่อวิทยาการและนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้พัฒนาขึ้น ทำให้การติดต่อสื่อสาร การค้าขาย การคมนาคมและการเดินทางไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลกมีความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัยขึ้น การเจริญความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหลาย ทั้งในส่วนของรัฐบาลและประชาชน โดยทั่วไปก็ได้แผ่ขยายและพัฒนาขึ้นโดยลำดับ ส่งผลให้งานด้านกงสุลทวีความสำคัญและเพิ่มพูนขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารการเดินทาง การตรวจลงตรา งานนิติกรรมและการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ จึงได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ ดังนั้น ในการปรับโครงสร้างของกระทรวงฯ ใน พ.ศ. 2541 จึงได้มีการจัดตั้งกรมการกงสุลขึ้นด้วยการรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการกงสุลเข้าไว้ด้วยกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานด้านนี้เป็นการเฉพาะ และกรมการกงสุลได้มีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542⁸ ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการดังนี้

⁷ ประวัติความเป็นมาของกรมการกงสุล จัดทำโดยกรมการกงสุล

⁸ ประวัติความเป็นมาของกรมการกงสุล จัดทำโดยกรมการกงสุล

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ “หัวใจของกรม”
3. กองสัญชาติและนิติกรณ์
4. กองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางของคนต่างด้าว
5. กองหนังสือเดินทาง
6. ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร⁹

ลักษณะของการแบ่งกองต่าง ๆ เป็นไปตามภาระรับผิดชอบของงาน “การกงสุล” ซึ่งมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่การเดินทางออกนอกราชอาณาจักรและการตั้งถิ่นฐานในต่างประเทศของคนไทยเป็นเรื่องปกติวิสัย ดังนั้น ในทางปฏิบัติการกงสุลซึ่งเป็นหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ ที่รับรองงานด้านบริการประชาชน โดยประสานกับหน่วยงานด้านการปกครองและทะเบียนราษฎรทั้งในและนอกประเทศอย่างใกล้ชิด พร้อมกันนั้นยังดำเนินการพัฒนาให้หนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทางของประเทศไทยและเอกสารการตรวจลงตราของประเทศไทยมีความทันสมัยและทัดเทียมกับมาตรฐานสากลเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศ¹⁰

ปัจจุบันกรมการกงสุลได้กำหนด “วิสัยทัศน์และพันธกิจ” ที่สำคัญคือ

วิสัยทัศน์

ดำรงไว้ซึ่งการเป็นหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนไทยทั้งในและนอกประเทศและกระจายงานบริการด้านกงสุลไปทุกภูมิภาคด้วยนวัตกรรมเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนตามนโยบาย “การทูตเพื่อประชาชน”¹²

พันธกิจ

ประสานและอำนวยความสะดวกกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศภายใน 24 ชั่วโมง และดำเนินมาตรการ/โครงการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในและนอกประเทศ

⁹ โครงสร้างของกรมการกงสุล (รายละเอียดปรากฏตามพระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2541 – ภาคผนวก 1)

¹⁰ เอกสารกรมการกงสุล จัดทำโดยกรมการกงสุล

¹² เอกสารกรมการกงสุล จัดทำโดยกรมการกงสุล

เมื่อพิจารณาจากการเป่าประสงค์ของการจัดตั้งกรมการกงสุลและให้บริการด้านกงสุลจะ เห็นได้ว่างานที่ได้รับความสำคัญแรกและถือเป็น “หัวใจ” ของงานด้านการกงสุล คือ งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกงสุลครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งมี อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญ ชาติไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทยรวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ ดังปรากฏอยู่ใน ภารกิจสำคัญของหน่วยงานดังกล่าว 9 ประการคือ

1. การให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศและประสบปัณ หาไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เช่น นักท่องเที่ยวถูกโจรกรรมทรัพย์สิน หนังสือเดินทาง เจ็บป่วย ประ สบปัญหาในการเดินทางกลับประเทศไทย ถูกจับกุมหรือขาดการติดต่อกับญาติพี่น้อง สามารถร้อง ขอให้ช่วยเหลือส่งตัวคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากกลับประเทศไทย ช่วยตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของคน ไทยในต่างประเทศ ช่วยติดตามหาญาติที่สูญหายหรือขาดการติดต่อ

2. ช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประ เทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา เช่น ไม่ได้ทำงานในตำแหน่งที่ตกลง กันไว้ หรือไม่ได้รับค่าจ้างหรือสิทธิประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้ หรือไม่ได้รับการปฏิบัติตาม กฎหมายแรงงาน สามารถร้องขอให้สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่หรือหน่วยงานของ ฝ่ายแรงงาน (หากมี) ช่วยเหลือเจรจากับนายจ้าง หรือหน่วยงานราชการของประเทศนั้นให้ปฏิบัติ ตามสัญญา

3. ช่วยเหลือแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปต่างประเทศแล้วตกทุกข์ได้ยาก สามารถขอให้ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่พิจารณาช่วยเหลือส่งตัวกลับประเทศไทยได้

4. ช่วยเหลือเรือประมงและลูกเรือที่ถูกจับกุมในต่างประเทศในกรณีเรือประมงไทยและ ลูกเรือประมงถูกจับกุมในน่านน้ำต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประ เทศที่มีการจับกุมเรือประมง สามารถให้ความช่วยเหลือ ประสานงานกับทางการประเทศนั้น เพื่อ เข้าไปดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งประสานในขั้นตอนเกี่ยวกับการปล่อยเรือประมงและลูกเรือที่ถูกจับกุม เพื่อให้ได้รับความยุติธรรมและช่วยเหลือส่งตัวกลับประเทศไทยเมื่อพ้นโทษแล้ว

5. ช่วยเหลือหญิงไทยที่ถูกหลอกลวงไปค้าประเวณี ปัจจุบันมีหญิงไทยถูกหลอกลวงและ ตั้งใจไปค้าประเวณีในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ไปทำงานเป็นหมอนวดแผน โบราณ ไปทำงานในร้านอาหารหรือไปรำไทย แต่ปรากฏว่าเมื่อเดินทางไปถึงกลับถูกบังคับให้ค้า ประเวณีหรือมีการบีบบังคับหรือผิดข้อตกลง เมื่อสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทราบ หรือเมื่อได้รับแจ้งจากญาติในประเทศไทยก็จะประสานงานกับตำรวจท้องถิ่นให้ไปช่วยเหลือและ ประสานงานในการส่งตัวกลับประเทศไทย

6. ช่วยเหลือดูแลคนไทยที่กระทำความผิด ถูกจับกุม คุมขังและถูกจำคุกในต่างประเทศ การช่วยเหลือมีตั้งแต่การดูแลให้ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี การเยี่ยมเยียนให้กำลังใจ หากถูกตัดสินให้จำคุกไปจนถึงการพิจารณาความเป็นไปได้ในการขอลดโทษและประสานงานในการที่ผู้ต้องโทษจะขอภัยโทษในกรณีประหารชีวิต

7. ช่วยเหลือคนไทยกรณีเกิดภาวะสงครามหรือภัยธรรมชาติกรณีที่เกิดภาวะสงครามหรือภัยพิบัติ เช่น แผ่นดินไหว โรคระบาด วินาศกรรม หรือเกิดเหตุการณ์ วิกฤตทางการเมือง ซึ่งจะไม่ปลอดภัยต่อคนไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ จะจัดเตรียมแผนและให้ความช่วยเหลือคนไทยที่อาจได้รับผลกระทบ ตั้งแต่การแจ้งข่าวสาร การเตือนภัยการอพยพคนไทยไปอยู่ในที่ปลอดภัย อพยพไปอยู่ในประเทศข้างเคียงหรืออพยพกลับประเทศไทย และในกรณีที่คนไทยเกิดแผ่นดินไหว ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือเครื่องนุ่งห่ม สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นของประเทศที่ได้รับผลกระทบ เช่น ในการช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้ตามลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

8. คุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยและธุรกิจไทย การช่วยเหลือคุ้มครองของกระทรวงการต่างประเทศ รวมไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยติดตามทรัพย์สินที่สูญหายหรือผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ เช่น ติดตามเรือสินค้าที่ถูกโจรสลัดปล้น หรือช่วยประสานให้มีการบังคับตามคำพิพากษาของศาล เช่น ให้ชำระเงินค่าสินค้าหรือให้ส่งมอบที่ดินหรืออาคารให้คนไทยหรือบริษัทไทยตามสิทธิและเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของประเทศไทยนั้น ๆ

9. ช่วยเหลือกรณีคนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ ในกรณีที่คนไทยเสียชีวิตในต่างประเทศ จะให้ความอนุเคราะห์ในเรื่องการจัดการศพตามคำร้องขอของญาติในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ โดยช่วยเหลือประสานงานในการจัดส่งศพกลับประเทศในกรณีที่กระทำได้ หรือฌาปนกิจศพแล้วส่งอัฐิกลับประเทศไทยและในการออกมรณะบัตร¹³

4.1.2 ผลการประเมินหน่วยงานที่รับผิดชอบ

เมื่อวิเคราะห์และประมวลจากแนวนโยบายและการจัดรูปองค์กรบริหารใหม่ของกระทรวงการต่างประเทศ ด้วยการจัดตั้งกรมการกงสุลและมอบภาระกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านกงสุลขึ้นโดยเฉพาะ ย่อมเป็นสิ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า กระทรวงการต่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในเรื่องการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยทั้งในและต่างประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ โดยมีหลักการพื้นฐานคือ การเคารพและให้ความสำคัญต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของการเป็นบุคคลสัญชาติไทยและสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับจากการเป็นพลเมืองของ

¹³ เอกสารกรมการกงสุล จัดทำโดยกรมการกงสุล

ประเทศไทยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากวิสัยทัศน์และพันธกิจของกรมการกงสุลในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านนี้แล้วจะเห็นได้ว่า แนวนโยบายในการดำเนินการและระเบียบปฏิบัติได้ดำเนินมาในทิศทางที่ถูกต้องและมีความเป็นสากล ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องต่อเป้าประสงค์ของกรมการกงสุลในการที่จะสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและของกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องการทูตเพื่อประชาชน การให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติของบุคลากรที่จะรับผิดชอบปฏิบัติงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศทั้งในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ และในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งดังจะปรากฏในข้อ 4.2

สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

ปี 2551

ประเภทการให้ความช่วยเหลือ	ม.ค	ก.พ	มี.ค	เม.ย	พ.ค	มิ.ย	ก.ค	ส.ค	ก.ย	ต.ค	พ.ย	ธ.ค	รวม
การช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากทั่วไป	140	94	123	146	83	112	134	88	205	85	92	296	1598
การช่วยเหลือแรงงานไทย	4	8	2	1	3	17	5	1	73	-	3	73	190
การช่วยเหลือชาวประมงไทย	8	4	21	8	1	6	1			8	-	4	61
การช่วยเหลือคนไทยที่ถูกหลอกไปขายบริการ	3	57	56	49	7	6	107	6	2	29	4	20	409
การช่วยเหลือกรณีเสียชีวิต ติดตามเงินฝังได้ และญาติที่สูญหาย	13	12	15	10	13	6	19	13	18	9	15	13	156
ติดตามเงินฝังได้และผลประโยชน์อื่นๆ	5	3	5	4	8	2		1	14	6	10	7	65
ติดตามหาญาติและตรวจสอบสถานภาพความเป็นอยู่	9	11	9	5	7	8	15	3	7	5	1	-	80
อื่นๆ	10	6	16	2	1	-	13	17	17	3	1	9	95
งานดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศ(ทุนรัฐบาลและข้าราชการที่ฝึกงาน)	77	88	81	106	124	70	109	63	153	110	98	74	1153
รวมทั้งหมด	269	283	328	331	247	290	403	192	489	255	224	496	3807

4.2 คุณสมบัติของนักการทูต¹⁴

ในการศึกษาคุณสมบัติของนักการทูตที่ดี ผู้ศึกษาได้สังเกตเห็นว่า ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสายการทูตและสายสนับสนุนต่างมีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้ไปประจำการ ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทุกคน โดยเมื่อถึงเวลาไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ บุคลากรดังกล่าวจะมีฐานะทั้งเป็นข้าราชการและเป็นนักการทูตของประเทศไทยประจำประเทศผู้รับ ดังนั้น นอกจากจะต้องประพฤติตนในกรอบของการเป็นข้าราชการที่ดีแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติของนักการทูตที่ดี เพื่อจะเป็นแนวทางในการที่จะนำคุณสมบัติดังกล่าวมาเป็นพื้นฐาน

¹⁴ ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ “วิวัฒนาการของมติดการทูตและสถานะนักการทูต”

และแนวปฏิบัติต่อการจะพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

โดยข้อเท็จจริง การทูตเป็นงานที่ต้องการคุณสมบัติพิเศษหลายประการของผู้ประกอบวิชาชีพหรือปฏิบัติงานด้านนี้ ในวงการเมืองระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันว่า นักการทูตที่ดีจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ไหวพริบ ความสุภาพ ความสุจริต ความเยือกเย็น ความอดทน ความกล้าหาญ และความขยันหมั่นเพียร ซึ่งคุณสมบัติกว้าง ๆ เหล่านี้ อาจจะไม่ก่อให้เกิดความกระจ่างพอนว่า นักการทูตควรจะต้องมีอะไรเป็นพิเศษ เพราะหากพิจารณาโดยรวมแล้วก็คือ ลักษณะของคนทำงานโดยทั่วไป แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปถึงสภาพงานที่นักการทูตต้องปฏิบัติจริง ๆ โดยเฉพาะการมุ่งศึกษาคุณสมบัติผู้ที่จะปฏิบัติภารกิจด้านคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศแล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษด้านอื่นที่เหมาะสมกับการกิจดังกล่าว ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

4.2.1 เป็นผู้มีความรู้ ซึ่งเป็นความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติงานด้านนี้อาจพิจารณาได้

4 ประเภทคือ

1. ความรู้ทางหลักวิชา ซึ่งครอบคลุมทั้งสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ โดยนักการทูตที่จะปฏิบัติงานด้านนี้จะต้องติดตามและเข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลประเทศที่ตนประจำอยู่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวหรือพำนักอาศัยอยู่ในประเทศอย่างไร มีข้อจำกัดหรือข้อสงวนใดบ้างที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าหรือชีวิตของคนไทยในประเทศนี้ อีกทั้ง นักการทูตจะต้องศึกษากฎหมายทั้งกฎหมายของไทยและกฎหมายท้องถิ่นของประเทศที่ประจำการ ทั้งทางแพ่งและอาญา โดยเฉพาะในมาตราหรือตัวบทที่เกี่ยวข้องหรืออาจส่งผลกระทบกับการดำรงชีวิตของคนไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น แม้ในอดีตเคยมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า “นักกฎหมายไม่ใช่นักการทูตที่ดี”¹⁵ แต่การทูตสมัยปัจจุบันกฎหมายเป็นหลักวิชาที่จำเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมายเป็นหลักที่รัฐใช้สนับสนุนและพิสูจน์ความชอบธรรมของนโยบายและกิจกรรมของรัฐในการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของประเทศและคนในชาติ¹⁶

2. ความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง หมายถึงการรู้สถานะความเป็นไป ทักษะคดี และความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของประเทศที่ตนไปประจำ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคนไทย อาทิ ทักษะคดีของคนท้องถิ่นต่อคนต่างชาติหรือต่อประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคนไทยและประเทศไทยหรือกฎระเบียบข้อปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบการเข้าประเทศด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของคนต่างชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานและให้

¹⁵ De Calliere; The Art of Diplomacy

¹⁶ ศาสตราจารย์อรุณ ภาณุพงศ์ “วิวัฒนาการของมติดการทูตและสถานะนักการทูต”

ความรู้แก่คนไทยในประเทศนั้น ๆ ในกรณีนี้มีข้อพึงสังเกตประการหนึ่งคือ ความรู้ในสาขาหรือมิติต่าง ๆ เกี่ยวกับประเทศไทยก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน เพราะ โดยการเรียนรู้จักประเทศของตนเองดีนั้น นักการทูตจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศได้ดีและรู้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติและคนในชาติอยู่ที่ใด

3. ความรู้ด้านภาษา ซึ่งรวมถึงภาษาของตนเองและภาษาต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันภาษาการทูตสากลคือ อังกฤษหรือฝรั่งเศส ซึ่งนักการทูตควรมีความสนทนน้อยที่สุดใภาษาใดภาษาหนึ่งของสองภาษานี้ และถ้าหากสามารถเรียนรู้ภาษาของประเทศที่ไปประจำอยู่ก็จะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นนักการทูตที่ดีของประเทศไทยแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการติดต่อกับทั้งภาครัฐและเอกชนของประเทศนั้น ๆ อีกด้วย

4. ความรู้จากประสบการณ์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงเทคนิค การปฏิบัติ ชั้นเชิงและยุทธวิธีและวิธีการทำงานในแต่ละกรณีได้เป็นอย่างดี เฉพาะอย่างยิ่งในงานด้านคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศที่จะต้องประสบกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดเวลา ซึ่งผู้ที่เคยมีประสบการณ์จากการศึกษาหรือเรียนรู้หรือได้เคยประสบด้วยตนเองมาก่อนจะสามารถเข้าใจและแสวงหาช่องทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและมีผลเสียหายเกิดขึ้นน้อยที่สุด

4.2.2 เป็นผู้ที่มีไหวพริบและความฉับพลัน ไหวพริบ คือ การมีสัญชาตญาณ (Intuition) และปัญญา (Intelligence) ประกอบการวินิจฉัย (Judgement) ที่ถูกต้องอันนำมาใช้การได้ทันทีในขอบข่ายของงานคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะมีระดับของความเข้มข้น รุนแรง และการสูญเสียประโยชน์มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณีและโอกาส ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักการทูตที่จะต้องปกป้องรักษาผลประโยชน์ของคนไทยให้มากที่สุด ดังนั้นการมีไหวพริบจะทำให้นักการทูตเข้าใจเรื่องการรู้ชั้นเชิงและเจตนาของฝ่ายตรงข้าม รู้จังหวะเวลาและถ้อยคำที่จะใช้พูดหรือดำเนินการให้เหมาะสมเพื่อการสนับสนุนหรือตอบโต้และการหาทางออกที่ดีที่สุด ส่วนความฉับพลันนั้นเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับในยุคโลกาภิวัตน์ เพราะในบางกรณีหากไม่ดำเนินการโดยฉับพลันอาจจะทำให้คนไทยต้องประสบภาวะทุกข์ยากหรือเสียผลประโยชน์มากขึ้น อาทิ ต้องถูกจำคุก หรือสูญเสียทรัพย์สินไปได้ ทั้งนี้ ไหวพริบความฉับพลันและการตัดสินใจที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีพร้อมกันไป

4.2.3 เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติ เพื่อร่วมงานและชุมชนชาวไทยในประเทศที่ประจำการอยู่ ทั้งนี้ เพราะงานการทูตเป็นงานที่ต้องติดต่อและปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น ดังนั้น การที่จะรักษาสัมพันธภาพที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีส่วนช่วยเกี่ยวเนื่องอย่างมากต่องานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งในบางครั้งการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

เมื่อคนไทยที่ไปท่องเที่ยวหรืออาศัยอยู่ในประเทศ มีปัญหาทั้งในเรื่องการใช้ชีวิตส่วนตัว ปัญหาด้านนิติกรณ์และปัญหาด้านอาชญากรรม การติดต่อโดยช่องทางปกติ อาจจะไม่ทันการณ์หรือไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกเท่าที่ควร แต่หากผู้ทำหน้าที่ด้านนี้ของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สร้างความคุ้นเคยหรือทัศนคติที่ดีต่อทั้งฝ่ายราชการและประชาชนของประเทศเจ้าบ้านก็อาจจะมีส่วนช่วยให้แก้ไขปัญหาลงมือได้รวดเร็วและยังเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

4.2.4 คุณลักษณะส่วนตัวบุคคล ได้แก่ คุณสมบัติทั้งหลายของคนที่ทั่วไป ความสุจริตต่อหน้าที่ ต่อวิชาชีพและต่อราชการเป็นคุณสมบัติเบื้องต้น คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งคือ ต้องมีความอดทน โดยเฉพาะงานที่ต้องติดต่อและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเพราะในหลายวาระและโอกาส ปัญหาและอุปสรรค ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่ายหรือโดยเร็ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความอดทนจนกว่าจะสามารถแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาเพื่อช่วยเหลือคนไทยได้โดยไม่ย่อท้อ

ประโยชน์ที่จะได้รับ

- กระทรวงการต่างประเทศจะได้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภารกิจ เป็นนักการทูตที่ดี มีความเป็นมืออาชีพในระดับสากล สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองนโยบายของรัฐบาลในการคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของประเทศไทยในต่างประเทศ ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กร

- คนไทยในต่างประเทศที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากและต้องการความช่วยเหลือ ก็จะได้รับ การดูแลช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ด้วย

- เป็นการสนองต่อนโยบายการทูตเพื่อประชาชนและสร้างความเป็นเอกภาพต่อชุมชนชาวไทย อีกทั้งเสริมภาพลักษณ์และความรู้สึกที่ดีของคนไทยในต่างประเทศต่อกระทรวงต่างประเทศ และส่วนราชการของไทยอีกด้วย

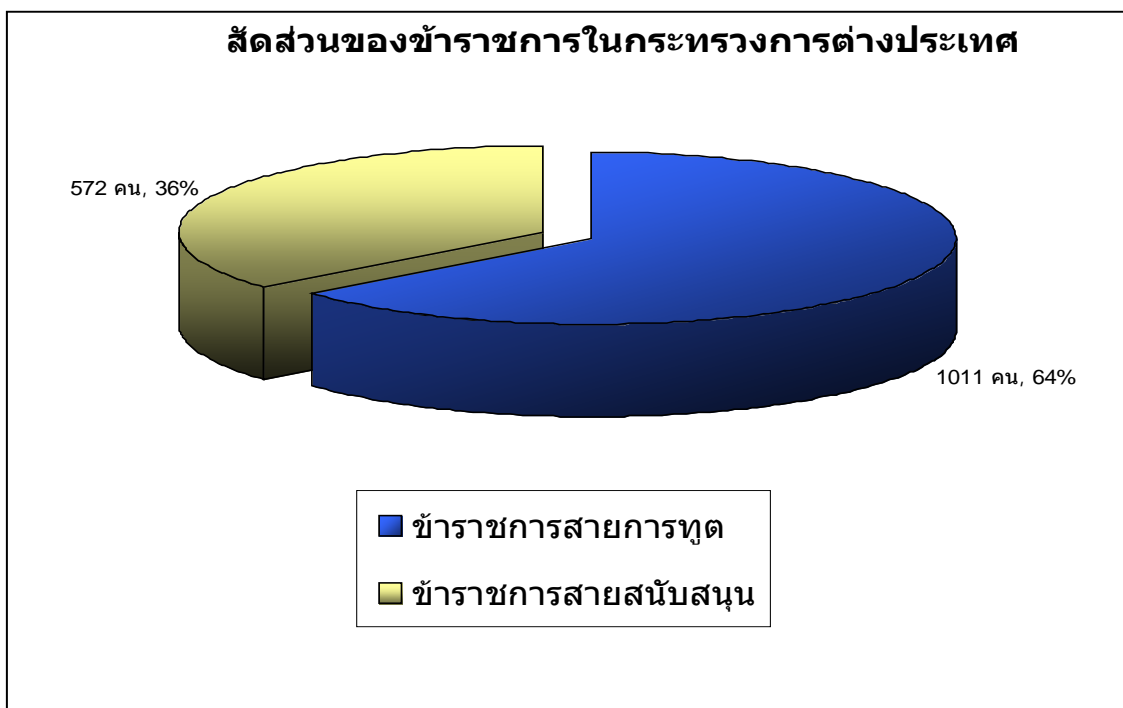
4.3 ศึกษาและวิเคราะห์เรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่

ในการวิเคราะห์เรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่นี้ ผู้ศึกษาได้วางกรอบการพิจารณาถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงและปัญหาของการบริหารที่ปรากฏ ทั้งในระดับกระทรวงและระดับหน่วยงาน ซึ่งหากได้มีการปรับปรุงหรือยกระดับการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ก็จะมีส่วนเสริมให้งานด้านคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศมีความสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น โดยการศึกษาปัญหาจะแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวงและระดับหน่วยงาน

4.3.1 ปัญหาในระดับกระทรวง

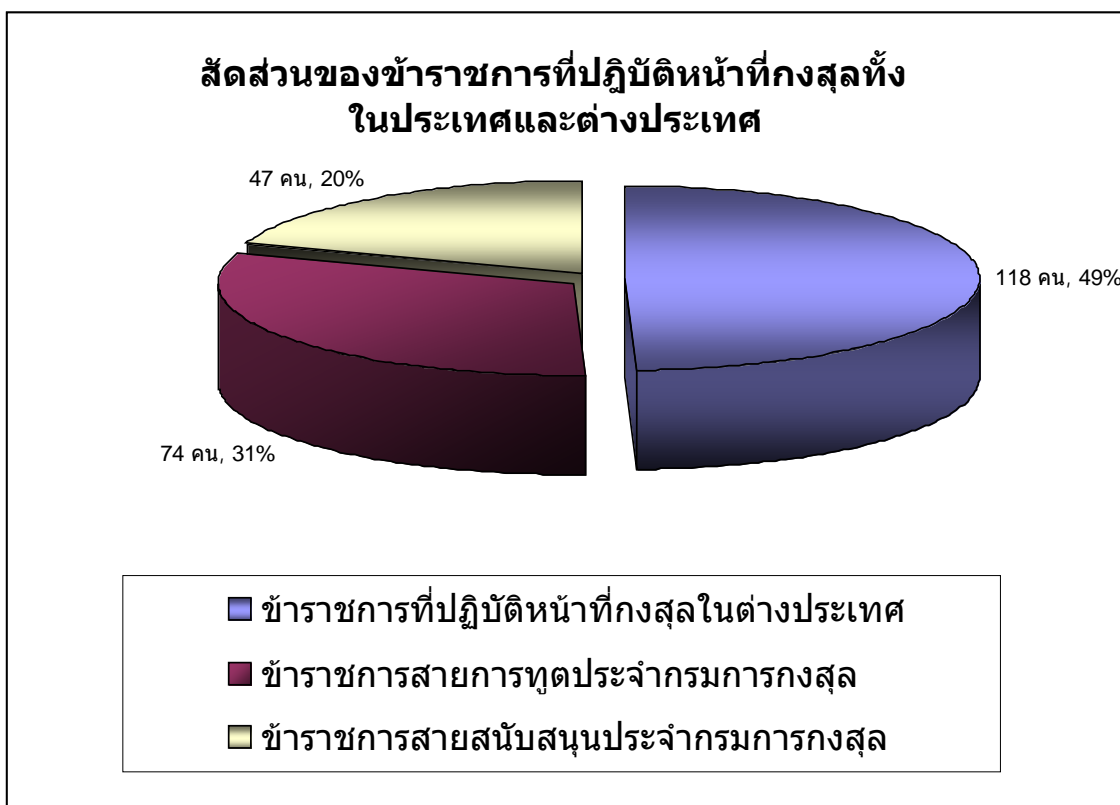
1. ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีข้าราชการทั้งหมด 1583 คน¹⁷ แบ่งเป็นสายการทูต 1011 คน และสายสนับสนุน 572 คน โดยมีข้าราชการสายการทูตปฏิบัติงานในกระทรวง 59.25 เปอร์เซ็นต์ ปฏิบัติงานในต่างประเทศ 40.75 เปอร์เซ็นต์ สายสนับสนุนปฏิบัติงานในกระทรวงฯ 79.20 เปอร์เซ็นต์ และต่างประเทศ 20.63 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจากจำนวนและอัตราส่วนดังกล่าวปรากฏว่า มีข้าราชการประจำการที่กรมการกงสุล 74 คน โดยแบ่งเป็นสายการทูตและอื่น ๆ 47 คน สายสนับสนุน 27 คน ทั้งนี้ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านกงสุลและการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศทั้งหมดประมาณ 192 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งหมด อนึ่ง ตามข้อเท็จจริงยังมีข้าราชการอีกจำนวนมากที่ได้เคยปฏิบัติงานกงสุลเมื่อประจำการอยู่ในต่างประเทศหรือปฏิบัติหน้าที่ในกรมการกงสุลมาก่อน ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

แผนภูมิที่ 1 สัดส่วนของข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ

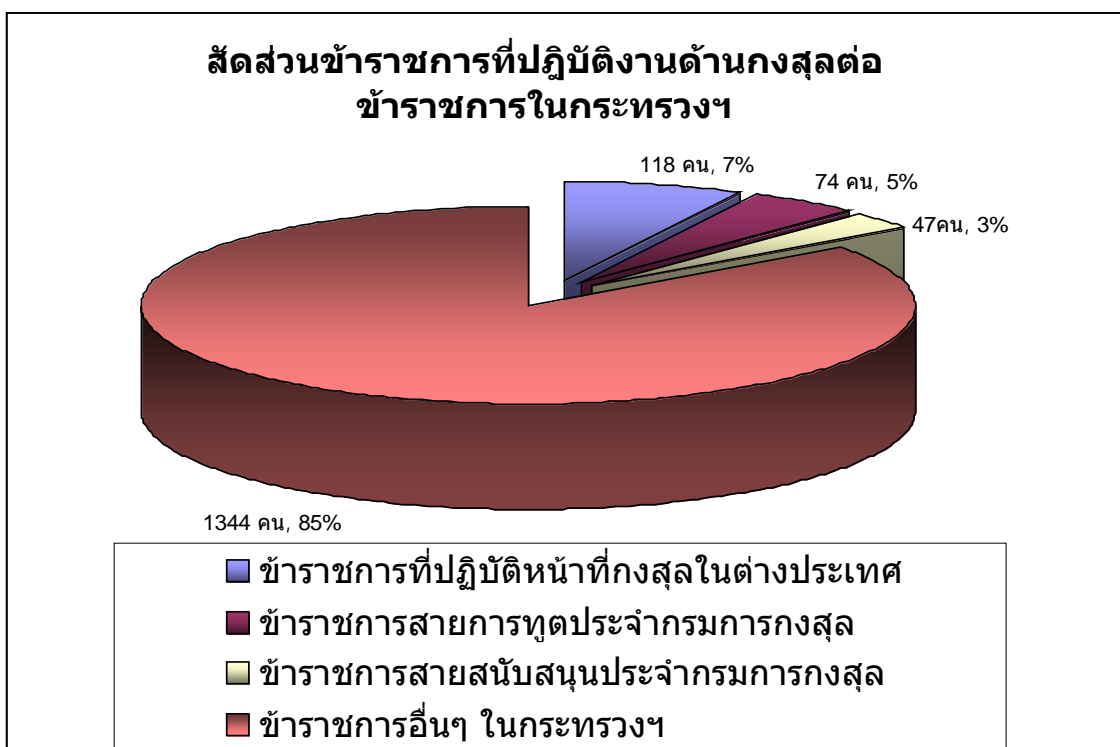


¹⁷ อัตราส่วนข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เอกสารข้อมูลฝ่ายบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ (สำรวจ 1 พฤษภาคม 2552)

แผนภูมิที่ 2 สัดส่วนของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่กงสุลทั้งในประเทศและต่างประเทศ



แผนภูมิที่ 3 สัดส่วนของข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านกงสุลต่อข้าราชการในกระทรวงฯ



2. ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ จะต้องปฏิบัติงานแทนหน่วยงานราชการอื่น อาทิ ด้านทะเบียนราษฎรนิติกรณ์และงานตรวจลงตรา ของ กระทรวงมหาดไทย งานดูแลแรงงานไทยของกระทรวงแรงงาน ซึ่งหลายแห่งไม่มีตัวแทนไปประจำการ แม้ว่าข้าราชการที่จะไปประจำการในต่างประเทศจะได้รับการอบรมหลักสูตรสำหรับข้าราชการก่อนออกประจำการที่กระทรวงการต่างประเทศจัดขึ้น แต่กรอบและเนื้อหาสาระของหลักสูตรจะเป็นไปในภาพกว้าง โดยมุ่งเน้นถึงขั้นตอน ความพร้อมและวิธีการของการดำรงชีวิตให้สมฐานะนักการทูตเป็นหลัก อาทิ การประพฤติหรือละเว้นการประพฤติในเรื่องใด มารยาทในการเข้าสังคมและการปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อมของแต่ละประเทศอย่างไร รวมทั้งการเสริมความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยในด้านต่างๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งผลที่ได้รับคือผู้เข้าอบรมจะให้เห็นและรับทราบข้อมูลต่างๆ ในภาพรวมที่ยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ด้านกงสุลและการคุ้มครองดูแลคนชาตินั้น การได้รับการอบรมเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งความรู้เบื้องต้นทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทย และกฎหมายท้องถิ่น กฎระเบียบว่าด้วยการเข้าเมือง การมีถิ่นพำนักอาศัย และการสมรส เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องพบกับปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายอยู่เสมอ¹⁸ ดังนั้น การมีความรู้และความแม่นยำในเรื่องกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากหรือต้องคดี หรือกระทำความผิดต้องโทษตามกฎหมายบ้านเมือง ให้ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี และได้รับสิทธิเท่าเทียมเสมอภาคอย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ระยะเวลาของการอบรมรวมทั้งการจัดให้ดูงานเฉพาะรวม 30-45 วันนั้นสั้นเกินไป เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการส่วนใหญ่ที่มีสิทธิเข้ารับการอบรม ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ในต้นสังกัดของตนอยู่ต่อไป ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการศึกษาอบรมได้อย่างเต็มที่¹⁹

3. ในสภาพความเป็นจริงนั้น ที่ผ่านมากระทรวงฯ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจด้านงานกงสุลในลำดับต้น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดฝึกอบรม การให้ความรู้ และการพัฒนาบุคลากรสำหรับผู้ได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติงานด้านนี้ในต่างประเทศยังไม่มี ความชัดเจนและไม่เพียงพอ

4. ปัญหาอีกรูปแบบหนึ่งที่ปรากฏในกระทรวงการต่างประเทศ คือ การขาดการ

¹⁸ ความเห็นและข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ระดับบริหารและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูต (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

¹⁹ ความเห็นของผู้ผู้อำนวยการสถาบันฝึกอบรมทนายวิชาชีพ (ภาคผนวก)

เอาใจใส่อย่างจริงจัง ในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและบุคลิกที่เหมาะสมไปดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่กงสุลปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ²⁰ ซึ่งตามหลักแล้ว ควรจะมีระบบการทดสอบเพื่อคัดเลือกเจ้าหน้าที่หรือระบบการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับหน้าที่ด้านดังกล่าวให้มีความชัดเจน อาทิ ความมีมนุษยสัมพันธ์ วิธีคิดในการแก้ปัญหาต่าง ๆ มีความพร้อมส่วนบุคคล รวมทั้งมีคุณสมบัติส่วนตัวเหมาะสมกับงานบริการ (มี Service Mind) มีบุคลิกและทัศนคติด้านบวกต่อสังคม ให้ความสำคัญต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มองโลกในแง่ดีและมีใจยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมายังมีได้ใช้คุณสมบัติที่กล่าวมาข้างต้นเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาตัวบุคคลที่จะไปประจำการมากัน โดยส่วนใหญ่จะมุ่งคัดเลือกให้ความสำคัญต่อข้าราชการที่จะไปทำงานด้านการเมือง เศรษฐกิจ งานการประมงครอบครัวพหุชาติ หรือคัดเลือกบุคคลไปตามความประสงค์ของเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ที่ขอมมา²¹ อีกทั้งในบางโอกาสผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศบางส่วนยังมีทัศนคติว่า งานกงสุลเป็นงานภาคปฏิบัติที่ไม่เป็นงานวิชาการ ไม่ต้องเป็นข้าราชการที่มีระดับการศึกษาและความสามารถสูงนัก ไปปฏิบัติงานในด้านนี้ทั้งๆที่งานด้านกงสุลและคุ้มครองคนไทยในชาติเป็นงานที่ส่งผลถึงภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศเนื่องจากเป็นงานให้บริการและเข้าถึงประชาชนคนไทยและจะมีผลต่อทัศนคติและความรู้สึกในเชิงบวกจากประชาชนต่อการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้อย่างดีที่สุด ดังนั้นจึงเป็นที่ปรากฏอยู่ในหลายกรณีว่า ข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ไม่มีความรู้และความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีบุคลิกไม่สอดคล้องกับภาระกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีผลให้ทัศนคติในภาพรวมตกต่ำลงได้

4.3.2 ปัญหาในระดับหน่วยงาน

1. ปัญหาหลักของความแตกต่างในรูปแบบของงานกงสุลและงานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศที่เกิดขึ้นนั้น เนื่องจากลักษณะงานของ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ แต่ละแห่งมีความซับซ้อนและแตกต่างกันไปด้วยเหตุผลที่ชาวไทยในแต่ละประเทศนั้นมีความหลากหลาย เช่น ในบางประเทศอาจมีจำนวนนักศึกษาไทยมาก บางประเทศอาจมีจำนวนคนไทยที่สมรสกับชาวต่างประเทศมาก บางประเทศอาจมีจำนวนแรงงานไทยทำงานอยู่มาก เป็นต้น²²

²⁰ ความเห็นของกงสุลใหญ่ ณ นครชิคาโก กงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง และศูนย์ปฏิบัติหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูต กลุ่มให้สัมภาษณ์เป้าหมาย (ภาคผนวก)

²¹ ความเห็นจากคำสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารสำนักบริหารบุคคล (ภาคผนวก)

²² คำสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูต (ภาคผนวก)

ซึ่งส่งผลให้โครงสร้าง ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างและวิธีการปฏิบัติหรือลักษณะของปัญหาในแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งกระทรวงฯ มีความจำเป็นที่จะต้อง customize การอบรมและการพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับลักษณะของงานและปัญหาในพื้นที่อย่างถูกต้องและตรงจุด

2. ตามระเบียบของกระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้ข้าราชการที่ไปประจำการต่างประเทศจะต้องเดินทางไปช้อนงานกับข้าราชการที่ครบวาระเป็นเวลาเพียง 15 วัน ทำให้โอกาสเรียนรู้จากเจ้าหน้าที่คนเดิมในระยะเวลาการช้อนงานไม่ได้ผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ครบวาระประจำการและเจ้าหน้าที่คนใหม่ควรมีเวลาทำงานร่วมกัน ประมาณ 1 เดือน ซึ่งจะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์และรับทราบถึงปัญหาและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ใหม่ที่เพิ่งเดินทางไปปรับหน้าที่เองก็มีการกิจอื่นทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการเรียนรู้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากจะต้องหาที่พักอาศัยให้ได้ภายใน 15 วัน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง²³

3. สำหรับปัญหาการขาดบุคลากรที่มีคุณลักษณะและอุปนิสัยไม่เหมาะสมกับงานคุ้มครองดูแลคนไทยและงานด้านกงสุลซึ่งเกิดขึ้นใน สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่างๆ ทั่วโลกนั้น มีความรุนแรงมากกว่าในกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากจำนวนบุคลากรของ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ นั้น มีจำนวนจำกัด ซึ่งหากกระทรวงการต่างประเทศ ส่งบุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับหน้าที่ไปประจำการทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์หรือก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน การจะเปลี่ยนตัวหรือส่งตัวกลับเป็นเรื่องค่อนข้างยากและซับซ้อน กลายเป็นเรื่องการบริหารบุคคลภายใน ซึ่งมีขั้นตอนและต้องใช้เวลาานาน ส่งผลให้ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ไม่สามารถดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทย และการสร้างสังคมไทยเข้มแข็ง เป็นต้น นอกจากนี้อาจส่งผลให้ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการกิจของ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ในเรื่องอื่น ๆ เช่น งานด้านวัฒนธรรม การประชาสัมพันธ์ประเทศไทยให้เป็นไปได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

4.4 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบจากตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice)

เพื่อให้การศึกษาในเรื่องการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศมีความชัดเจน ผู้ศึกษาได้นำแนวปฏิบัติของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศฮังการี ซึ่งมีความเป็นสากลสูงมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบจากตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ซึ่งปรากฏตามตารางดังนี้

²³ คำสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานเอกอัครราชทูต (ภาคผนวก)

ข้อมูลพื้นฐาน

ประเภท	ญี่ปุ่น	อังกฤษ
จำนวนข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ	- 4000-5000 คน	- 1600 คน
หน่วยงานต้นสังกัดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานต่างประเทศ	- ในทางปฏิบัติจะเป็นเจ้าหน้าที่การทูตของกระทรวงการต่างประเทศ สำหรับประเทศที่มีความสำคัญหรือมีกัมพูชา จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จากกรมการตรวจคนเข้าเมืองมาทำหน้าที่โดยตรงและต้องโอนมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศก่อนออกประจำการ	- โดยปกติเจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ แต่ในประเทศที่มีความสำคัญจะมีเจ้าหน้าที่ใช้ชื่อว่า Immigration Officer มาจากกระทรวงยุติธรรมหรือจากกรมตำรวจไปประจำการร่วม
รูปแบบการคัดเลือกบุคคลปฏิบัติงานต่างประเทศ	- ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้คัดเลือกตามความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม ซึ่งบางตัวจะเลือกจากเจ้าหน้าที่จากสถาน Non-career ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมหรือเคยปฏิบัติงานในกรมการกงสุลมาก่อน เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจลงตราจากกรมการตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น	- ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้คัดเลือกตามความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม โดยผู้จะออกประจำการสามารถระบุประเทศได้ 3 ประเทศ และเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องมาจากกรมการกงสุลหรืออัครราชทูตที่เกี่ยวข้องกับคุณาบาย อาจจะมาจากรวมกองโตก็ได้ทั้งสถานการทูตและสถานทูต
รูปแบบการอบรม	- ประมาณ 2 เดือน ก่อนออกไปประจำการ	- ใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 3 เดือน ก่อนออกประจำการ *
เนื้อหาการอบรม โดยเฉพาะด้านกงสุลและการคุ้มครองชนชาติ	- หลักสูตรการอบรมการจัดทำหนังสือเดินทาง การตรวจลงตรา งานนิติกรณห์หลักสูตรพิเศษของการให้ความช่วยเหลือและดูแลชนชาติ รวมทั้งหลักสูตรอบรมด้านการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินต่างๆ โดยการใช้วิทยุวิทยุภาษาออกมาร่วมบรรยายด้วย .. .	- หลักสูตรการอบรมเป็นไปตามกรอบและมาตรฐานของระบบ Schengen ทั้งการจัดทำหนังสือเดินทาง การตรวจลงตรา งานนิติกรณห์ การให้ความรู้ทางด้านกฎหมายตามพื้นฐานของระบบ Schengen และหลักสูตรอบรมพิเศษสำหรับการให้ความช่วยเหลือและดูแลชนชาติ ทั้งนี้โดยใช้วิทยุภาษาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ให้การอบรม
การอบรมพิเศษอื่นๆ	- มีการจัดอบรมหลักสูตรภาษา (อังกฤษและท้องถิ่น) ให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะปฏิบัติงานด้านกงสุลและดูแลชนชาติเป็นการเพิ่มเติม ก่อนออกประจำการ	- มีการอบรมจัดประชุม เจ้าหน้าที่กงสุลประจำภูมิภาคต่างๆ เป็นประจำ
	- มีการอบรมความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายของประเทศต่างๆ เป็นประจำ	- มีการอบรมความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายของประเทศที่จะไปประจำการ

* (ผู้ที่สามารถปฏิบัติงานหน้าที่กงสุล จะต้องผ่านการทดสอบของหลักสูตรอบรม ซึ่งหากยังไม่สามารถสอบผ่านจะยังไม่สามารถไปประจำการได้)

การเปรียบเทียบโดยภาพรวมระหว่างญี่ปุ่น อังการี และไทย

1. ในการพิจารณาหน่วยงานต้นสังกัดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านกงสุลและคุ้มครองคนชาติของญี่ปุ่นและอังการี แม้โดยทั่วไปจะเป็นเจ้าหน้าที่การทูตของกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในประเทศที่สำคัญและ/หรือมีลักษณะพิเศษ จะมีการพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานบรรลุสัมฤทธิ์ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะความรู้และปรากฏการณ์เฉพาะด้านดังกล่าว ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศไทยจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งควรได้รับการอบรมและมีเวลาได้ฝึกงานจริงเพื่อเพิ่มทักษะความชัดเจนหรือความแม่นยำในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะได้

2. ในเรื่องการคัดเลือกบุคคลทั้ง 3 ประเทศมีลักษณะเดียวกันคือ เป็นการคัดเลือกตามความเหมาะสมโดยผู้บริหารระดับสูง

3. กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและอังการีมีการจัดหลักสูตรอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ด้านกงสุลและการช่วยเหลือคนชาติโดยเฉพาะในเชิงลึก รวมถึงการอบรมความรู้ด้านกฎหมายพื้นฐานของประเทศที่จะไปประจำการ แต่กระทรวงการต่างประเทศไทยจัดการฝึกอบรมในลักษณะรวมอยู่ในหลักสูตรของผู้ที่จะเดินทางไปประจำการในต่างประเทศ ซึ่งทำให้ความรู้และประสบการณ์ในเชิงลึกของงานเฉพาะด้านนี้ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร อีกทั้งระยะเวลาการอบรมเพียง 1 เดือนกับการจัดให้ดูงานเฉพาะทางเพียง 2-3 วัน ค่อนข้างจำกัด

4. กระทรวงการต่างประเทศของทั้ง 3 ประเทศมีแนวดำเนินการในเรื่องการอบรม/จัดประชุมพิเศษของเจ้าหน้าที่กงสุลประจำภูมิภาคต่างๆ ในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งญี่ปุ่นและอังการีสามารถจัดกิจกรรมดังกล่าวได้อย่างสม่ำเสมอ แต่ในส่วนของไทยไม่สามารถกำหนดจัดได้อย่างเป็นประจำและต่อเนื่อง อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารระดับสูงและปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอ

โดยสรุป รูปแบบขององค์กรเกี่ยวกับงานกงสุลและดูแลคนชาติของญี่ปุ่นและอังการีมีลักษณะความเป็นสากลมากกว่าและเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบางกรณีสมควรที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาองค์กรและบุคลากรด้านนี้ของกระทรวงการต่างประเทศไทย

สรุปกรอบแนวคิด

จากการวิเคราะห์และประมวลแนวคิดรวมทั้งบทศึกษาเปรียบเทียบ Best Practice และการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศได้ปรับปรุงรูปแบบขององค์กรที่รับผิดชอบงานด้านนี้ คือ กรมการกงสุลให้มีความทันสมัย ทั้งในเรื่องของอาคาร สถานที่และเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มากขึ้น แต่มิได้ให้ความสนใจในการคัดเลือกหรือพิจารณาคุณสมบัติของ

ข้าราชการรวมทั้งการเพิ่มระยะเวลาและหลักสูตรการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ที่จะไปปฏิบัติงานด้านนี้
อย่างจริงจัง ดังนั้นผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีนโยบายที่จะยกระดับให้
งานด้านนี้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นสากลยิ่งขึ้นแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีการ
วางแผนโครงการ เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่จะรับผิดชอบให้มีคุณสมบัติสมบูรณ์โดย
พิจารณาการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในระบบบริหารบุคคลแนวใหม่และปรับเปลี่ยนโครงการ
ฝึกอบรมให้เข้มข้นและมุ่งในเนื้อหาของงานด้านนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ
ผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีทัศนคติที่ให้ความสำคัญต่องานด้านบริการกงสุล
และงานคุ้มครองดูแลคนชาติเทียบเท่างานด้านอื่นๆของกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน ซึ่งจะได้
นำข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากการนำแนวความคิดและบทศึกษาพร้อมด้วยข้อมูลในการสัมภาษณ์ต่าง ๆ มาเป็นข้อมูลเพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้ว ผู้ศึกษาใคร่ขอเสนอยุทธศาสตร์ในการคัดเลือกและพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางเสริมในการยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ปฏิบัติงานที่กระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลสมบูรณ์และมีความเป็นสากล

ผลการศึกษาพบว่า

- 1) การจัดตั้งกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2542 มีวิสัยทัศน์ และแนวนโยบายการปรับโครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีความทันสมัยและสอดคล้องกับภารกิจการคุ้มครองและดูแลคนไทยทั้งภายในและต่างประเทศ
- 2) ในภาพรวม บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้คือ กรมการกงสุลเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับต่อสาธารณชนและมีผู้รับบริการมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ โดยมีข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้เป็นตัวจักรกลสำคัญที่ขับเคลื่อนภารกิจให้รุดหน้าต่อไป
- 3) งานคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศยังต้องการได้รับการพัฒนา เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดตามเป้าประสงค์ของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ อาทิ การขาดอัตรากำลัง การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับงาน การฝึกอบรมให้ความรู้ให้เพียงพอและทันกับการปฏิบัติงานจริงและต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ เป็นต้น
- 4) เพื่อเป็นการยกระดับงานคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นมาตรฐานสากล การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการพัฒนาระบบการฝึกอบรมเพิ่มเติมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการกิจการในด้านนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องมีนโยบายในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จริงจัง และต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาเพื่อเสนอแนวคิดและทฤษฎี 3 แนวทาง คือ แนวคิดการ

บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดเรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่และบทศึกษาว่าด้วยคุณสมบัติพิเศษของนักการทูตเพื่อนำมาเป็นกรอบที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในการพัฒนา เพื่อมุ่งยกระดับมาตรฐานงานการคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศให้เป็นสากลและสนองต่อนโยบายการทูตเพื่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลในเชิงบวก ดังนี้

- 1) บทบาทงานกงสุลด้านคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ มีความโดดเด่นเป็นสากลเป็นที่ยอมรับทั้งจากประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชนในประเทศและต่างประเทศ
- 2) กระทรวงการต่างประเทศ จะมีข้าราชการที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเป็นนักการทูตมืออาชีพตามมาตรฐานสากลและสนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างสมบูรณ์
- 3) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับชุมชนชาวไทยทั้งในและต่างประเทศให้เข้มแข็งและเป็นเอกภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามแนวทางยุทธศาสตร์ข้างต้น ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องสนับสนุนการสร้างทัศนคติ ให้ความสำคัญต่องานด้านกงสุลและหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศให้เทียบเทียมและเสมอภาคกับงานด้านอื่นของกระทรวงการต่างประเทศที่มีสารัตถะทางวิชาการมากกว่างานภาคปฏิบัติและบริการ และตระหนักว่างานด้านนี้มีความสำคัญและอ่อนไหวซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเป็นงานบริการและมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสาธารณชน

- ผู้บริหารจะต้องมีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติทั้งในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่และการให้ผลตอบแทน

- กระทรวงการต่างประเทศ จะต้องสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและทันสมัย

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

สำนักบริหารบุคคลร่วมหารือกับกรมการกงสุลในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้อย่างเหมาะสมและเสนอต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นบรรทัดฐาน ทั้งนี้ โดยนำกลยุทธ์ของขบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการจัดการงานบุคคล

(Personnel Management Process) และการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) ภายใต้แนวความคิดเรื่อง Recruitment มาเป็นเครื่องมือและตัวกำหนด ซึ่งอาจจำแนกความสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. การจัดหาและคัดเลือกบุคลากร

เพื่อให้ได้คนดีมีคุณสมบัติเหมาะกับงาน (Put the right man to the right job) ดังนี้

ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่คุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ นั้น ผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องตระหนักว่า งานด้านนี้เป็นงานหลักที่มีความสำคัญต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศต่อสาธารณชน ทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศได้เป็นอย่างมาก ดังนั้น การพิจารณาตัวบุคคลจะต้องให้ความสำคัญโดยคำนึงถึงปัจจัยประกอบต่าง ๆ อาทิ อัตราค่าจ้างราชการที่เพียงพอและเหมาะสมเอกลักษณ์หรือลักษณะพิเศษของแต่ละประเทศที่จะไปประจำการ คุณวุฒิและคุณสมบัติส่วนตัวของบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งน่าที่จะนำมาพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดและสามารถปฏิบัติงานด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย

ผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องสร้างทัศนคติและความเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือก มีความภาคภูมิใจในการได้รับมอบหมายว่าหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นงานสำคัญที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญ มีเกียรติและการได้รับคัดเลือกเป็นการแสดงว่า กระทรวงฯ เห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความสามารถมีความเหมาะสมและได้รับความไว้วางใจว่าจะสามารถปฏิบัติภารกิจที่สำคัญดังกล่าวเพื่อประเทศชาติได้เป็นอย่างดี

2. การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างให้บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น โดยในทางปฏิบัติ กระทรวงการต่างประเทศโดยสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการได้จัดให้มีหลักสูตรอบรมแก่ข้าราชการของกระทรวงฯ ในมิติต่าง ๆ อยู่เสมอ สำหรับกรณีศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักสูตรการอบรมข้าราชการก่อนออกไปประจำการต่างประเทศนั้นหากทางสถาบันฯ จะพิจารณาเพิ่มหลักสูตรและเนื้อหา รวมทั้งกรอบระยะเวลาในการฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่คุ้มครองและดูแลคนไทยและบริการด้านกงสุลในต่างประเทศเป็นการเฉพาะเพื่อเสริมศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจรวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาการฝึกอบรมในกรอบดังกล่าวให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐาน มีเนื้อหาครอบคลุมความรู้ทุกด้านที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่กระทรวงฯ อีกทั้งยังเป็นการยกระดับให้ข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ มีความรู้ความสามารถในระดับสากลอีกด้วย

กลยุทธ์ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านนี้ ควรจะเน้นความสำคัญและวางอยู่บนรากฐานของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD) คือ ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ทัศนคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

ความรู้ (Knowledge) โดยที่ข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติหน้าที่ด้านกงสุล ต้องเข้ารับการอบรมหลักสูตร สำหรับผู้จะไปประจำการต่างประเทศซึ่งทางสถาบันฯ กำหนดไว้แล้วนั้น ควรจะได้ศึกษาเพิ่มเติมเป็นพิเศษเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศขั้นพื้นฐาน กฎ ระเบียบ กฎหมายท้องถิ่นของประเทศที่จะไปประจำการ เนื่องจากเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยอาจจัดให้มีวิทยากรผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมาบรรยายพร้อมเอกสารประกอบให้ศึกษารวมทั้ง การจัดให้เยี่ยมชมหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเรียนรู้งาน อาทิ ศาล สำนักงานเขตและที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น

ทักษะ (Skill) จัดอบรมให้มีทักษะ เช่น ทักษะการติดต่อกับประชาชน และทักษะด้านภาษาต่างๆเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งภาษาท้องถิ่นด้วย

ทัศนคติ (Attitude) สร้างความรู้สึก และจิตสำนึกด้านการบริหารประชาชนทัศนคติที่ดีต่องานในหน้าที่ว่าเป็นงานที่มีเกียรติและสำคัญเท่าเทียมกับงานด้านอื่นๆของกระทรวงฯรวมทั้งการปลูกฝังทัศนคติความเป็นเจ้าของร่วม

จัดหลักสูตรฝึกอบรมให้บุคลากรเห็นความสำคัญของงานในหน้าที่ เพื่อให้มีทัศนคติที่ดีต่อสถาบัน บุคคล และชุมชนไทย โดยเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกงสุล (คุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ) และเพื่อให้เป็นผู้ที่มีโลกทัศน์กว้างมีความเข้าใจในสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อย่างดีและพร้อมที่จะใช้ข้อมูลต่าง ๆ มาเป็นข้อประกอบในการตัดสินใจ

พฤติกรรม (Behavior) เน้นถึงพฤติกรรมการวางตัวที่เหมาะสมของนักการทูตที่ดี ซึ่งมีเพียงแต่กับคนต่างชาติเท่านั้น แต่ต้องเป็นที่ยอมรับและมีความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์กับชาวไทยในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี มีความพร้อมในการให้บริการ (Service mind) มีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกต่อสังคมและประชาชน

สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นทั้งในที่ทำงานและบุคคลภายนอกได้เป็นอย่างดี เพราะผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องพบปะกับบุคคลอาชีพต่างๆและต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลาย

3. การบำรุงรักษาบุคลากรเพื่อรักษาสถานะให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงาน

การปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ ถือได้ว่าเป็นภาระที่ต้องมีความรับผิดชอบและความอดทนสูงเป็นพิเศษเพราะจะต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของส่วนรวมและปัจเจกชน ซึ่งผู้ที่ประสบความสำเร็จและต้องการความช่วยเหลือ ย่อมมีความประสงค์ที่จะได้รับการตอบสนองหรือการขจัดปัญหาโดยเร็ว ซึ่งในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความไม่เข้าใจหรือ

โต้แย้งกันได้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงต้องมีความอดกลั้นสูง เหตุการณ์เช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายหรือท้อแท้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้บ้าง ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการที่จะกระตุ้นให้บุคลากรมีความพร้อมและยินดีปฏิบัติภารกิจต่อไป อาทิ

สร้างแรงจูงใจ (Motivation) เพื่อให้เกิดกำลังใจและความเชื่อมั่นอยู่เสมอว่า กระทรวงการต่างประเทศ ให้ความสำคัญและพร้อมจะได้รับการสนับสนุนให้มีความก้าวหน้าในอาชีพสายการทูตเช่นเดียวกับงานด้านอื่นๆ

กระทรวงการต่างประเทศ และผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน คือ เอกอัครราชทูต และ กงสุลใหญ่จะต้องแสดงให้เห็นว่า มีความพร้อมที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้านและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่หน่วยงานต้องให้ความสำคัญคือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluation) ซึ่งผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องตระหนักถึงภาระและความรับผิดชอบของงานคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศว่า มีความยากและซับซ้อน ต้องใช้ความสามารถและความอดทนเป็นพิเศษ อีกทั้งยังเป็นงานบริการประชาชน ซึ่งมีความเสี่ยงและอ่อนไหว ต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านนี้สมควรที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบใน การพิจารณาอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้น และการโยกย้ายที่เป็นธรรม เสมอภาคและเท่าเทียมกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานด้านนี้ต่อไป

ท้ายที่สุดผู้บริหารจะต้องสร้างทัศนคติและจิตสำนึกให้แก่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศว่า งานกงสุลเป็นภารกิจและหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะเป็นงานที่ผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้ความสามารถ มีบุคลิกเหมาะสม กรมการกงสุลจะต้องทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมสำคัญในการประสานงานระหว่างส่วนราชการภายในกระทรวงการต่างประเทศกับส่วนราชการอื่นเพื่อที่จะขับเคลื่อนให้งานคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สร้างทัศนคติในเชิงบวกต่อสาธารณชนและสนองต่อนโยบายการทูตเพื่อประชาชนอย่างสมบูรณ์

บรรณานุกรม

- กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ 2550 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ
กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ 2552 “ประวัติความเป็นมาของกรมการกงสุล”
กระทรวงการต่างประเทศ 2552 เอกสารข้อมูลฝ่ายบริหารบุคคลกระทรวงการต่างประเทศ
คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่
29 ธันวาคม 2551
- พระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ 2541
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (การบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่และการ
บริหารบุคคลแนวใหม่)
- ภาพรวมการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำในต่างประเทศ พ.ศ.
2540
- อรุณ ภาณุพงศ์ “งานการทูต และคุณสมบัติของนักการทูต”
อรุณ ภาณุพงศ์ “วิวัฒนาการของมติดการทูต และสถานะนักการทูต”
De Calliere; *The Art of Dipomacy*
<http://cn.wikipedia.org/wiki/Total> Quality Management

ภาคผนวก ก.
รายชื่อบุคคลที่สัมภาษณ์

รายชื่อผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ที่ให้สัมภาษณ์/ความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดสรร/คัดเลือก/การฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ คຸ່ມครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

กลุ่มที่ 1 อดีตผู้บริหารสถาบันการต่างประเทศ ได้แก่

- นางจิตริยา ปิ่นทอง รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
- นายปัญญารักษ์ พูลทรัพย์ รองอธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศ

- นางสาวจันทิพา ภู่อะกุล ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ

อดีตผู้บริหารสำนักบริหารบุคคล

- ดร.อนุสนธิ์ ชินวรรโณ อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ
กระทรวงการต่างประเทศ

ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล

- นายมานพชัย วงศ์ภักดี ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล
กระทรวงการต่างประเทศ

กลุ่มที่ 2 ผู้มีประสบการณ์และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่คຸ່ມครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

- นายเชต ธีรพัฒนະ รองอธิบดีกรมการกงสุล
- นายชลิต มานิตยกุล กงสุลใหญ่ ณ นครเชียงใหม่
- นายวิชัย วราศิริกุล กงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง
- นายณรงค์ ศศิธร กงสุลใหญ่ ณ นครซิดนีย์
- นายมาวิน ต้นอรรถนาวิณ อัครราชทูต สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงไคโร
- นายอุดม สาทิโต อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมัสกัต
- นายจักรพันธ์ ยูวรี เลขาธิการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์

กลุ่มที่ 3 ผู้ให้สัมภาษณ์และข้อมูล

Mr.Chihiro Saito

กงสุลญี่ปุ่น สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย
อังการี

- Dr.Berta Krisztina

อธิบดีกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศอังการี

กลุ่มที่ 4 ผู้รับบริการ

- น.ส. วรณวิไล พรหมลักขโณ รองปลัดกรุงเทพมหานคร
ผู้รับบริการที่กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ
 - น.ส.ศรีตระกูล วงศ์ทวีทรัพย์ ผู้รับบริการที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส
 - นางประทุมพร ยุทธศาสตร์โกศล ผู้รับบริการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสวีเดน
 - นางสาวล แจนเซน ผู้รับบริการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสวีเดน
 - นางพรทิพา อิลเวสมากี ผู้รับบริการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮลซิงกิ
 - น.ส.สุบรรณ ใจบุญ ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - นางนิตยา สุขสมบูรณ์ ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - นางอุ๋น อ่อนละมัย ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - นางอรทัย เปรมสวัสดิ์ ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - น.ส.แดง โสหัส ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - นางกรองแก้ว เชื้อนทา ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
 - น.ส.วิไล พรหมมา ผู้รับบริการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
- ฯลฯ

ภาคผนวก ข.

สรุปสาระสำคัญของการสัมภาษณ์

กลุ่ม ก

- มีผู้เห็นว่า งานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเป็นงานที่มีความสำคัญมากในอัตรา ร้อยละ 100
- มีผู้เห็นว่า คนไทยในต่างประเทศ มีทัศนคติและความรู้สึกต่อการปฏิบัติงานของสถาน เอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ในเชิงบวกและลบ ผสมผสานกันไป ขึ้นอยู่กับ ประสบการณ์ที่ได้รับ (ในอัตราร้อยละ 50 เท่า ๆ กัน)
- มีผู้เห็นว่า มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล จะต้องสร้าง ความสัมพันธ์กับบรรดาหน่วยงานของประเทศเจ้าบ้านให้ดี เพื่อเสริมประ โยชน์ในการ ติดต่อกับและแก้ไขปัญหา (ในอัตราร้อยละ 100)
- มีผู้เห็นว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล ยังขาดบุคลากรที่จะทำงานด้านนี้อีกมาก (ในอัตราร้อยละ 70)
- มีผู้เห็นว่า ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ใน ต่างประเทศควร ได้รับการฝึกอบรมเป็นการเฉพาะเพิ่มขึ้นก่อนออกไปประจำการเป็น พิเศษ (ในอัตราร้อยละ 100)
- มีผู้เห็นว่า การได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ด้านนี้ควรจะมี ความภูมิใจและพอใจ เนื่องจากได้มีโอกาสช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก (ในอัตราร้อยละ 100)
- มีผู้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ได้รับการยอมรับและการให้ความสำคัญจาก ผู้บังคับบัญชา (ในอัตราร้อยละ 70)
- มีผู้เห็นว่า ผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศให้ความสนใจและความสำคัญต่อ งานและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ (ในอัตราร้อยละ 70)
- มีผู้เห็นว่า กระทรวงฯ ควรหาวิธีการในการสร้างทัศนคติให้ข้าราชการที่ทำงานกงสุล รู้สึกว่าเป็นงานที่มีความสำคัญเท่ากับงานด้านอื่น (ในอัตราร้อยละ 90)

กลุ่ม ข

- ผู้บริหารสำนักงานบริหารบุคคลเห็นว่าผู้ที่จะไปปฏิบัติงานด้านนี้ควรเป็นผู้มี ประสบการณ์ในการออกไปประจำการมาแล้วอย่างน้อย 1 ครั้งและการพิจารณาตัว บุคคลจะต้องพิจารณาจากความต้องการของ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่

และก่อนไปประจำการควรได้รับการฝึกอบรมที่กรมการกงสุลเกี่ยวกับงานและภารกิจที่จะไปปฏิบัติในระยะเวลาที่มากกว่าเดิมเสียก่อน

- อดีตผู้บริหารสำนักบริหารบุคคลเห็นด้วยว่าในขั้นนี้ควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกการสร้างทัศนคติ และเพิ่มหลักสูตร และระยะเวลาการฝึกอบรมทักษะบุคลากรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้อย่างจริงจัง
- ผู้บริหารของสถาบันการต่างประเทศทเววงส์โรปการเห็นว่า งานการกงสุลเป็นงานที่มีมิติเชิงซ้อนและหลากหลาย แยกแขนงไปตามสถานการณ์และปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น นอกจากการอบรมแล้วข้าราชการจะต้องเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง ณ เมืองประจำการด้วย แต่ข้อจำกัดประการหนึ่งของการอบรมข้าราชการก่อนออกประจำการคือ แม้ สถาบันการต่างประเทศฯ จะได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากกระทรวงฯ อย่างเต็มที่แต่มีช่วงเวลาที่ข้าราชการจะได้เข้ารับการอบรมไม่เพียงพอเนื่องจากมีเวลาน้อย และผู้เข้ารับการฝึกอบรมยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงวันเดินทางสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในการอบรมข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ คือ ควรเพิ่มทักษะด้าน Service-mind ด้วย

กลุ่ม ค

- มีผู้เห็นว่า เมื่อมีปัญหาหรือตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศจะคิดถึงสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ ในประเทศที่อาศัยอยู่ (ในอัตราร้อยละ 90)
- มีผู้เห็นว่า เมื่อไปติดต่อราชการกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ แล้วได้รับการต้อนรับและอำนวยความสะดวกที่ดี (ในอัตราร้อยละ 50)
- มีผู้เห็นว่า ประสบความยุ่งยากและเสียเวลานานในการติดต่อหรือขอพบเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ (ในอัตราร้อยละ 50) และพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่เต็มใจให้บริการ (ในอัตราร้อยละ 50)
- มีผู้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้ข้อมูลและให้บริการในทันทีโดยบางครั้งต้องถามไปยังกระทรวงฯ และต้องคอยคำตอบนาน (ในอัตราร้อยละ 70)

จากการวิเคราะห์และประมวลแนวความคิดผนวกบทศึกษาการเปรียบเทียบ Best Practice และการสัมภาษณ์ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศได้ปรับปรุงรูปแบบ ขององค์กรที่รับผิดชอบงานด้านนี้คือกรมการกงสุล ให้มีความทันสมัยทั้งในเรื่องของอาคารสถานที่และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้มากขึ้นแต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารของกระทรวงฯ ยังมีได้

ให้ความสนใจในการคัดเลือกหรือพิจารณาคุณสมบัติของข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานด้านนี้
อย่างจริงจัง ดังนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีนโยบายที่จะยกระดับให้
งานด้านกงสุลเป็นสากลยิ่งขึ้นแล้ว กระทรวงฯ จะต้องมีการวางแผนโครงการเพื่อพัฒนา
ศักยภาพของบุคลากรที่จะรับผิดชอบให้มีคุณสมบัติสมบูรณ์ด้วยการให้ระบบบริหาร
บุคคลแนวใหม่และปรับเปลี่ยนโครงการ การฝึกอบรมให้เข้มข้นและมุ่งในเนื้อหา
ของงานด้านนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือผู้บริหารของกระทรวงฯ
จะต้องมีทัศนคติที่ให้ความสำคัญต่องานด้านกงสุล เทียบเท่ากับงานของกรมอื่น ๆ
ในกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน ซึ่งจะได้้นำข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

ประวัติผู้เขียน
นางสิริพร ภาณุพงศ์
อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์

การศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Master of Political Science (Public Administrations)
ประวัติรับราชการ	
พ.ศ.2549 – ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์
พ.ศ.2547 – 2549	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม
พ.ศ.2546 – 2547	เจ้าหน้าที่การทูต 8 ชั่วราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
พ.ศ.2545 – 2545	ที่ปรึกษา (เจ้าหน้าที่การทูต7) สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ.2539 – 2544	ลาติดตามสามีไปปฏิบัติหน้าที่ภริยาเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์
พ.ศ.2538 – 2539	ที่ปรึกษา (เจ้าหน้าที่การทูต 7) หัวหน้าฝ่ายแปซิฟิก กรมอเมริกา
พ.ศ.2536 – 2537	เลขานุการเอก สำนักงานปลัดกระทรวง ที่ปรึกษา (เจ้าหน้าที่การทูต 7) สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ.2533 – 2535	เลขานุการเอก กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ.2531 – 2532	เลขานุการโท กรมอาเซียน
พ.ศ.2528 – 2531	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบอนน์ สาธารณรัฐเยอรมนี
พ.ศ.2525 – 2527	เลขานุการตรี กรมเศรษฐกิจ
พ.ศ.2520 – 2524	ลาติดตามสามีไปประจำการ ณ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
พ.ศ.2517 – 2519	นายเวร กรมพิธีการทูต
พ.ศ.2516 – 2517	นายเวร (ชั้น 2) กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
เครื่องราชอิสริยาภรณ์	
5 ธันวาคม 2537	ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก
สิงหาคม 2552	North Star Medal ราชอาณาจักรสวีเดน
เครื่องอิสริยาภรณ์	
สิงหาคม 2531	Groß Verdienstkreuz สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี