

การปฏิบัติงานภายในสถานทูต

และ

การปฏิบัติงานของคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ

๕.๑ ความสำคัญของการทูต

คำว่า "การทูต" นี้มีนักการทูต รัฐบุรุษ และนักวิชาการได้ให้ทัศนะแตกต่างกันหลายแบบ ดังเช่น Sir Ernest Satow ให้คำนิยาม "การทูต" ว่าได้แก่ การใช้ปัญญาและความแนบเนียนในการติดต่อสัมพันธ์ทางราชการระหว่างรัฐบาลของประเทศอิสระ Baron Jacques Baeyens ซึ่งเคยเป็นหัวหน้าฝ่ายกิจการหนังสือพิมพ์ของกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศส สรุปว่า "การทูต" คือ การกล่าวเท็จแล้วปฏิเสธ (mentir et dementer) หนังสือออกซ์ฟอร์ดอิงลิช ดิคชันนารี ให้คำจำกัดความของคำว่า "การทูต" ไว้ว่า "เป็นการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยการเจรจา อันเป็นวิธีการที่นักการทูตและผู้แทนพิเศษจะต้องรู้จักใช้ เพราะมันเป็นศิลปะของนักการทูต" ๑ อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงสาระแล้ว Baron Charles de Martens ให้คำนิยามไว้ได้ชัดเจนและช่วยอธิบายคำกระทัดรัด นั่นก็คือ "การทูต" คือ วิทยาการและศิลปะของการเจรจา

การเจรจาทางการทูตมีความสำคัญอยู่ที่ การเจรจานั้นกระทำในนามของประเทศ และเรื่องที่จะเจรจากันมีเดิมพันคือ ประโยชน์ของประเทศชาติ ผลของการเจรจา

---

๑ อรุณ ภาณุพงศ์, "การเจรจาทางการทูต" สราญรมย์, ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ หน้า ๓๓

๒ เรื่องเดียวกัน

๓ Harold, Nicolson, Sir, Diplomacy, (Oxford University Press, New York, 1964, p. 4

๔ อรุณ ภาณุพงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓

หมายถึงการ ได้ประโยชน์หรือ เสียประโยชน์สำหรับประเทศ ซึ่งในบางกรณีอาจจะมีความถึงอริปไตย และการอยู่รอดของชาติ

กระบวนการเจรจาทางการทูต มีผู้เชี่ยวชาญทางการทูตฝ่ายหนึ่ง เปรียบว่าคล้ายคลึงกับกระบวนการยุทธวิธีทางศึกตั้ง เป้าหมาย มีแผน และการใช้ชั้นเชิงให้ถูกต้องกับภูมิประเทศ และเชิงยุทธของฝ่ายตรงกันข้าม ฉึกกันแต่ว่ามีใช้เป็นการใช้อาวุธ การเจรจาทางการทูต เพื่อที่จะให้ได้ผลจริง ๆ ตามแผนที่วางไว้จะต้องอาศัยยุทธวิธี คือการใช้ทักษะเลือกกระบวนการดำเนินให้เหมาะสมกับโอกาสและกรณี ต้องศึกษาและทราบเรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องที่จะเจรจาอย่างแท้จริง ต้องทราบความตั้งใจ ความสามารถ ทักษะ จุดแข็งและจุดอ่อนของฝ่ายตรงกันข้าม โดยเฉพาะของตัวบุคคลผู้เจรจากับ และใช้วิธีการที่จะให้บังเกิดผล จะต้องรู้จังหวะเกี่ยวกับการรุก การตอบโต้ การจู่โจม การเคลื่อนหลบ การคุมเชิง การลวง การบุก การป้องกัน การผละออก ตลอดจนการหยุดยั้งหลัก ทั้งนี้ย่อมสุดแต่ลักษณะและโอกาสเฉพาะกรณี ซึ่งนับว่าเป็นงานที่บากและละเอียดอ่อน ต้องการทักษะและความเจตจำนงที่หวังจากบุคคลมีคร เล่น

ผู้เชี่ยวชาญทางการทูตอีกฝ่ายหนึ่ง คือฝ่าย เมอร์แคนไทลิสต์ให้ทัศนะในความหมายของการทูตว่าเป็นการปรานีประนอมกันระหว่างคู่เจรจาคล้ายกับหลักการ ระหว่างพ่อค้ากับลูกค้า หรือผู้ซื้อและผู้ขาย ต่างฝ่ายต่างก็จะเจรจาทอรองกันจนกว่าจะเป็นที่พอใจกันทั้งสองฝ่ายถึงจะมีการซื้อขายกันได้

อย่างไรก็ดีผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการทูตนั้นบางครั้งก็ควรดำเนินไปตามแบบกระบวนการยุทธซึ่งมีการตั้ง เป้าหมาย มีแผนและการใช้ชั้นเชิงให้ถูกต้องกับภูมิประเทศและเชิงยุทธของฝ่ายตรงกันข้าม บางครั้งการทูตก็เป็นการเจรจาปรานีประนอมกัน แต่ส่วนใหญ่การทูตจะดำเนินไปให้บรรลุจุดมุ่งหมายของชาติอย่างที่ได้ตั้งอาศัยหลักทั้งสองประการดังกล่าวพร้อม ๆ กันไป

การเจรจาทางการทูตนั้น รวมถึงการเจรจาด้วยวาจา ด้วยหนังสือ หรือด้วยสื่อคมนาคมอย่างอื่น ทั้งที่เป็นการติดต่อโดยตรงระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องและการติดต่อเจรจาโดยทางอ้อมซึ่งผ่านสื่อกลาง ตลอดจนทั้งที่มีแบบพิธีอย่างเป็นทางการ อย่างถึงทางการ และอย่างไม่มีแบบพิธี

การเจรจาเป็นวิธีการแสวงสันติ โคนปกติการเจรจาย่อมแสดงถึงความตั้งใจและ

ความพยายามของภาคีในการเจรจาที่มุ่งหมายจะให้มีการตกลงระหว่างกัน เมื่อมีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางทฤษฎีทางเลือกรมมีอยู่ ๓ ทาง คือ ทางแรกอยู่เฉยปล่อยให้เรื่องคงสภาพอยู่หรือคลี่คลายไปเอง ทางที่สองคือการใช้กำลังดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย และทางที่สามคือการเจรจาทำความตกลงกัน โดยที่ทางแรกมิใช่การแก้ปัญหาค่า และทางที่สองก็เป็นวิธีการรุนแรงซึ่งอาจจะมียลกระทบกระเทือนกว้างขวาง ทั้งผลที่จะได้รับก็ไม่เป็นที่แน่นอน ซึ่งรัฐจะเลือกใช้วิธีนี้เมื่อนำทางออกอย่างอื่นไม่ได้แล้ว การเจรจาจึงเป็นวิถีทางสามัญของการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการติดต่อกันระหว่างรัฐ แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมีอยู่หลายครั้งที่ใช้ทั้งทางที่สองและสามผสมกัน เพื่อให้ได้ผลประโยชน์แก่ประเทศชาติที่รวดเร็วขึ้น คือขณะที่มีการเจรจาก็มีการใช้กำลังทหารคุกคามเพื่อสนับสนุนให้การเจรจาได้ผลประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุด

การเจรจาระหว่างประเทศสมัยเดิมกระทำโดยผู้เดินสาสน์ ( emissaries )

ในการนี้มีการเจรจาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อย่างที่เรียกว่าการทูตเฉพาะเรื่อง ซึ่งประมุขของรัฐหรือรัฐบาลของประเทศหนึ่งส่งผู้แทนพิเศษในลักษณะ Special Envoys ไปเจรจากับอีกประเทศหนึ่งในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่สภาพของโลกในปัจจุบันที่มีการติดต่อกันมาคมสะดวกขึ้นและการติดต่อกันระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้ขอบเขตของการทูตกว้างขวางขึ้น เรื่องการที่จะติดต่อกันเจรจกันจึงมีหลายลักษณะ เช่น ในกรณีเป็นเรื่องพิเศษเฉพาะอาจมีการใช้ผู้แทนซึ่งแต่งตั้งไปเป็นพิเศษ หรือการเจรจาระดับสูง เช่นระดับประมุขของประเทศหรือของรัฐบาล ซึ่งเป็น การทูตระดับสูงสุด ( summit diplomacy ) หรือระดับรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ เป็นการทูตแบบเฉพาะตัว ( personal diplomacy ) สำหรับการเจรจาในระดับรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศในสมัยนี้ถือได้ว่าเป็นวิถีทางปกติ เพราะรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงในกิจการด้านต่างประเทศ อย่างไรก็ตามโดยปกติรัฐจะใช้ผู้แทนทางการทูตที่ประจำอยู่ในต่างประเทศเป็นผู้เจรจา หรือไม่กระทรวงการต่างประเทศก็เจรจากับผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศที่ประจำอยู่ในประเทศของตน

นักการทูตจะต้องสามารถดำเนินการจับวชิโลกิความที่คนเห็นเหมาะสมให้บรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในสมาคมระหว่างประเทศที่มีเอกราชและเท่าเทียมกับตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศย่อมเป็นงานที่ยากและละเอียดอ่อน จะเห็นว่าคนเราแม้จะเป็นชาติเดียวกันยังมีเวลาฉิใจกัน ถ้าบึงมีวงกว้างไปถึงประเทศซึ่งมีผลประโยชน์ต่างกันและต่างภาษากันแล้วยากที่จะทำความเข้าใจกันได้ง่ายและ

จะขาดหมางกับใครมากขึ้น จึงต้องมีวิธีระงับข้อขาดหมางและพำความพอใจให้แก่กัน โดยสันติวิธี การกระทำเช่นนี้ก็ได้แต่ในทางทูต เมื่อโลกการเจรจาในทางทูตไม่เป็นผลสำเร็จ เมื่อนั้น ประเทศก็อาจจะต้องจับอาวุธเข้าประหัตประหารกัน สงครามทุกครั้งที่เกิดขึ้นก็โดยที่การเจรจาทางการทูตไร้ผล เมื่อประเทศที่เกี่ยวข้องไม่มีวิธีใดที่จะระงับข้อพิพาทของตน จึงชักสั่นใจพำสงคราม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีเมื่อประกาศรบกัน หน้าที่ของนักการทูตยังหาหมดไม่ ตรงกันข้ามในระหว่างสงคราม หน้าที่นักการทูตยังจะมีมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องดำเนินการทุก ๆ ทางเพื่อช่วยเหลือฝ่ายทหารให้ได้ชัยชนะ เช่น พยายามชักจูงให้ประเทศอื่นแลเห็นเหตุผลและความยุติธรรมข้างฝ่ายตน หากความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทางอาวุธยุทโธปกรณ์ และเครื่องอุปกรณที่จำเป็นในยามสงคราม หรือถ้าสามารถชักจูงเอาประเทศใดเข้ามารวมรบเป็นพวกข้างฝ่ายตนด้วยก็ยิ่งดี เมื่อประเทศใดชัยชนะในการรบ นักการทูตก็มีหน้าที่เพิ่มพูนผลดีของชัยชนะที่ทหารของประเทศได้นำมาให้ เช่น พยายามเจรจาให้ใคร่ชอกำหนดในสัญญาสันติภาพที่เป็นคุณแก่ประเทศของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามประเทศต้องประสพกับการพ่ายแพ้ นักการทูตมีหน้าที่ที่จะต้องหาทางบรรเทาผลร้ายของการพ่ายแพ้—นั่นให้กระทบกระเทือนประเทศของตนน้อยลง นักการทูตจะต้องพยายามหาเหตุผลมาแสดงให้โลกเห็นว่าประเทศของตนควรได้รับความเมตตาปรานี ควรได้รับเกียรติแม้เป็นผู้แพ้ และจะต้องพยายามมิให้ประเทศถูกบั่นทอนกำลังจนไม่สามารถจะตั้งตัวได้อีกไป ในประวัติศาสตร์ปรากฏว่าได้เคยมีผู้กระทำการ เช่นนี้สำเร็จอย่างงดงามมาแล้ว เช่น ทาลเลอแร็ง (Talleyrand) เสนาบดีว่าการต่างประเทศฝรั่งเศส คือ เมื่อพระเจ้านโปเลียนที่ ๑ ขอมพาทแพ้แก่ราชศักรูครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๕๓ (ค.ศ. ๑๘๑๐) และถูกเนรเทศไปอยู่ที่เกาะเอลบานัน ฝ่ายพันธมิตรซึ่งได้ชัยชนะได้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้นที่เมืองเวียนนา เรียกว่า Congress of Vienna อันนี้ความมุ่งหมายที่จะวางระเบียบยุโรปใหม่ ในการประชุมครั้งนี้ มหาประเทศทั้งสี่ซึ่งเป็นบ่อนะพระเจ้านโปเลียน คือ ออสเตรีย รัสเซีย อังกฤษ และปรัสเซีย ร่วมคิดกันจะใช้อิทธิพลของตนให้เต็มที่ โดยจะไม่เปิดโอกาสให้ชาติเล็ก ๆ มีเสียงเลย ทาลเลอแร็งเข้าใจความมุ่งหมายอันนี้ดี จึงได้ทำให้ประเทศเล็ก ๆ เห็นว่าฝรั่งเศสจะเป็นผู้หนุนหลังประเทศเล็ก ๆ เหล่านั้น นอกจากนั้นทาลเลอแร็งได้ยึดหลักในการเสนอข้อโต้แย้งว่า มหาประเทศทั้งสี่สู้รบเพื่อจะปราบพระเจ้านโปเลียนโดยเฉพาะ

หาใช่จะปราบประเทศฝรั่งเศสไม่ ก็อ้างว่าในฐานะที่เป็นมหาประเทศ ฝรั่งเศสก็มีเสียงในการวางรูปยุโรปไม่น้อยกว่าประเทศอื่น ๆ คาเดย์รั้งก็สามารถยุติมหาประเทศทั้งสี่แยกกันได้ ในที่สุดแทนที่มหาประเทศทั้งสี่จะเป็นฝ่ายใดเปรียบในฐานะที่ตนเป็นผู้ชนะ กลับปรากฏว่าเป็นฝ่ายรองทุกอย่างในการเจรจา และไม่ได้รับเสียงสนับสนุนของหมู่ประเทศเล็กเลย ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งแท้จริงเป็นฝ่ายแพ้ กลับมีผู้เลื่อมใสมากที่สุดในการประชุมคราวนั้น การชุมนุมที่เวียนนาคราวนี้ทำให้คาเดย์รั้งได้ชื่อเสียงว่าเป็นนักการทูตชั้นที่ ๑ โดยที่สามารถทำให้เหตุการณ์กลับหน้ามือเป็นหลังมือได้<sup>๕</sup>

การเจรจาระหว่างผู้แทนของประเทศที่มีส่วนได้เสียด้วยกันนั้นไม่มีใครจะเป็นคนกลางตัดสินว่า เหตุผลของฝ่ายใดถูกต้องและควรจะชนะ หรือว่าเหตุผลของฝ่ายใดผิดและควรแพ้ ในการเจรจาที่ต้องทำกันอยู่ทุกวันนี้ ส่วนใหญ่นักการทูตต้องเจรจากันโดยตรง ไม่มีใครตัดสิน ไม่มีใครให้คะแนนเสียง เหตุผลจะมีมากเพียงใดหรือหลักวิชาจะถูกมองเพียงใด ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอม ก็ตกลงกันไม่ได้ การที่นักการทูตจะเอาชนะอีกฝ่ายหนึ่งได้นั้น จึงไม่ใช่แค่เพียงสามารถทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นชอบด้วยและตกลงควบ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องทำให้ได้ผลตลอดเข้าไปถึงจิตใจของฝ่ายปฏิบัติ จนฝ่ายปฏิบัติต้องตกลงยินยอมควบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาระหว่างผู้แทนของประเทศใหญ่ฝ่ายหนึ่งกับผู้แทนของประเทศเล็กอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นธรรมดาที่เสียงของผู้แทนประเทศใหญ่ย่อมมีน้ำหนักกว่าเสียงของผู้แทนประเทศเล็ก เสียงที่มีกำลังอันแรงกล้าหนุนหลังอยู่ย่อมจะดังกว่าเสียงที่ไม่มีกำลังหนุน หรือมีกำลังหนุนอย่างอ่อน การที่ผู้แทนประเทศเล็กจะเอาชนะผู้แทนประเทศใหญ่ได้นั้น ก็โดยการทำให้ประเทศใหญ่เห็นใจและยินยอมตกลงผ่อนผันให้

ตามที่กล่าวมาจะเห็นว่า งานของนักการทูตแตกต่างกับงานของนักการเมืองหรือทนายความ เมื่อนักการเมืองอภิปรายในสภามีสมาชิกสภาคอยฟังและคอยตัดสิน ผู้ที่เห็นชอบยอมจะออกเสียงลงคะแนนสนับสนุน และฝ่ายไหนได้รับคะแนนเสียงมากก็ยอมเป็นอันชนะ หรือในศาล

<sup>๕</sup> พินิจอักษร, หลวง, "ชีวิตของนักการทูต" สารานุกรม ปีที่ ๑ ฉบับที่ระลึก ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔ หน้า ๔๑ - ๔๕

ก็มีตุลาการคอยวินิจฉัยให้ความยุติธรรม แต่การเจรจาของนักการทูตนั้นเป็นการเจรจาตัวต่อตัว ไม่มีผู้ใดชี้ผิดชี้ถูก ความสำเร็จไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายปฏิบัติบอมจำนวน แต่อยู่ที่ว่าจะต้องสามารถทำให้ฝ่ายปฏิบัติปลงใจ เชื่อและยินยอมเห็นชอบด้วย การแพ้นะในสภาหรือในศาลนั้น แพ้นะกันไต่เพียงปากและตัวบทกฎหมายที่ไต่บังคับ แต่การแพ้นะในทางการทูตนั้นจะต้องเข้าไปถึงจิตใจ ดังที่หลวงพินิจอักษร เคยกล่าวไว้ว่า "... การแพ้นะในทางการทูตนั้นจะต้องแหงทะลุเข้าไปถึงหัวใจ ใครจะสามารถในทางไต่เพียงปากเพียงใจ หรือมีความรู้ตีพิเศษปานใด ถ้าไม่สามารถดึงเอาหัวใจของปฏิบัติมากำไว้ในมือไต่แล้ว ก็จะไม่สามารถทำหน้าที่การทูตให้สำเร็จไต่ก็จริง ๆ ...."

โดยที่หน้าที่ของนักการทูตมีลักษณะพิเศษเช่นนี้ จึงมีบางคนกล่าวกันว่า การที่จะเป็นนักการทูตนั้นไม่สามารถที่จะเรียนกันได้เหมือนเช่นวิชาอื่น ๆ ผู้ที่จะเป็นนักการทูตนั้นจะต้องมีนิสัยอันเหมาะสมจากสัญชาตญาณของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าต้องเกิดมาเป็นนักการทูต คำกล่าวอันนี้ก็มีความจริงอยู่บ้าง แต่ไม่จริงเสมอไป เพราะทุกสิ่งทุกอย่างในโลกย่อมศึกษอบรมกันได้ เว้นแต่จะเร็วหรือช้าเท่านั้น การทูตก็เช่นเดียวกัน ในขั้นต้นผู้ที่จะเป็นนักการทูตก็จะต้องมีความรู้ทั่วไปเป็นอย่างดี ไปก็จะต้องคัดอบรมตนเองให้เหมาะสมแก่หน้าที่ของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ต้องได้รับการอบรมเป็นพิเศษแปลสดกับงานในหน้าที่นั้น

## ๕.๒ การปฏิบัติงานภายในสถานทูต

งานของกระทรวงการต่างประเทศที่สำคัญอย่างหนึ่งประการหนึ่งตามที่ไต่กล่าวมาแล้ว ไต่แก่งานในสถานทูต เพราะสถานทูตถือว่าเป็นแนวหน้าของประเทศซึ่งจะต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบอย่างที่สุด ความจริงงานในสถานทูตกับงานในกระทรวงก็มีลักษณะอย่างเดียวกัน จะมีผิดกันบ้างก็คือมีปริมาณน้อยกว่า แต่ทางสถานทูตจะพบปัญหาที่มากกว่ากระทรวง เพราะทางกระทรวงมีกรมเจ้าหน้าที่ต่างปฏิบัติงานในตำแหน่งของตนเอง แต่ในสถานทูตซึ่งมีข้าราชการน้อยจึงประสบกับปัญหาของทุก ๆ กรม ข้าราชการคนหนึ่ง ๆ อาจจะต้องคุมเรื่องของกรมต่าง ๆ หรือหลายกอง เช่น วันนี้อาจทำงานพิธี แต่พรุ่งนี้อาจจะต้องพิจารณาปัญหาการเมือง การเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในสถานทูตหนึ่ง ๆ ถ้าเป็นสถานทูตใหญ่ก็มีตัวเอกอัครราชทูต รองลงมาอาจเป็นอัครราชทูตหรือที่ปรึกษา ถัดลงมาก็เลขานุการเอก โท ทรี ผู้ช่วย ตามลำดับ ถ้าเป็นสถานทูตเล็กก็อาจมีเพียงตัวเอกอัครราชทูต เลขานุการ ซึ่งอาจเป็น เอก โท หรือทรี หนึ่งหรือสองนาย นายเวรหนึ่งนาย หรือถ้าเป็นสถานทูตที่เพิ่งเปิดใหม่อาจมีแค่ตัวอุปทูตคนเดียวก็ได้

สถานกงสุล ถ้าเป็นสถานกงสุลใหญ่ก็มีตัวกงสุลใหญ่ กงสุล รองกงสุล นายเวร เสมียน หรือถ้าเป็นเพียงสถานกงสุลก็มีตัวกงสุล รองกงสุล นายเวร และเสมียน จำนวนคนมากน้อยตามความเหมาะสม และการปฏิบัติงานในสถานกงสุลก็เป็นแนวเดียวกันกับการปฏิบัติงานภายในสถานทูต แยกต่างกันไปเพียงแต่ว่าสถานทูตมีขอม เขตการปฏิบัติกว้างขวางกว่าสถานกงสุล

งานในสถานทูตเป็นกิจการและวิธีปฏิบัติซึ่งข้าราชการในสถานทูตนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นผลดีแก่ประเทศชาติ เมื่อเห็นว่าการนั้น ๆ เป็นผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของกระทรวง ของสำนักงาน และเมื่ที่สุดเป็นของตัวข้าราชการที่ประจำสถานทูตเอง ซึ่งจะทำให้ตนเจริญก้าวหน้าไปในทางที่ถูกต้องที่ขอม การปฏิบัติงานของสถานทูตเป็นสิ่งที่ยากและละเอียดอ่อน ซึ่งการที่จะดำเนินการให้เหมาะสมแบบเนียนและสม เกียรตินั้นจะวางกฎเกณฑ์หรือหลักมาไข่มงค้อย่างเคร่งครัดตายตัวไม่ได้ เพราะว่าแต่ละกรณีที่ปรากฏเผชิญหน้านั้นย่อมไม่เหมือนกันทุกอย่าง สถานการณ์ทางการเมืองตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดตายตัวแก่ทุกกรณีย่อมขาดความแบบเนียนและเหมาะสม นายจึก เศรษฐมุตตร ได้เคยกล่าวไว้ในการบรรยายเรื่อง "งานภายนอกสถานทูต" เมื่อวันที่ ๒๐ และ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๕ ในโอกาสการสัมมนาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ ๑ ตอนหนึ่งว่า

... การปฏิบัติงานของสถานทูตหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง งานการทูตนั้นล้วนเป็นเรื่องแบบฟอร์มหรือกรอบพิธีภายนอก แต่มีแก่นภายในอันเป็นสิ่งสาระสำคัญ แก่นภายในนี้คือนโยบายซึ่งยอมจะไหวตัวแล้วแต่สถานการณ์ทางการเมือง แล้วความสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศ

ซึ่งคลี่คลายเปลี่ยนแปลงไป เมื่อพูดถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่  
สถานทูตให้เหมาะสมแบบเนียนสมเกียรติันั้น ก็หมายความว่า  
แบบหรือฟอร์มได้เข้ากันได้กับนโยบายซึ่งเป็นแก่นภายในอย่าง  
สนิทสนมนั่นเอง....

ดังนั้น ในการปฏิบัติงานของข้าราชการสถานทูตจึงต้องอาศัยความรู้จักสังเกต  
การณเป็นอย่างสำคัญ การสังเกตการณ์หรือการใช้ความสังเกตจะคงประกอบด้วยการศึกษา  
รวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น เสนอต่อไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

งานภายในสถานทูต อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ส่วนใหญ่ ๆ คือ

๕.๒.๑ งานทั่ว ๆ ไปภายในสถานทูต

๕.๒.๒ งานรายงานการ เมือง

๕.๒.๓ งานรายงานเศรษฐกิจ

๕.๒.๑ งานทั่ว ๆ ไปภายในสถานทูต โดยปกติงานทั่ว ๆ ไปของสถาน  
ทูตมีลักษณะคล้าย ๆ กัน จะแตกต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับภูมิประเทศและเหตุการณ์ในขณะนั้น หรือ  
แล้วแต่ความต้องการของหัวหน้า งานทั่ว ๆ ไปมี เช่น งานพิธี งานกงสุล งานการคลัง  
งานบัญชี งานโทรเลข และอื่น ๆ

(๑) งานพิธีของสถานทูตมี เกี่ยวกับการถวายหรือขึ้นพระราชสาส์นของ  
เอกอัครราชทูต การ เยี่ยม เยียนหัวหน้าคณะทูตที่มีอาวุโสกว่า การ รับ เยี่ยมตอบ การคิดค่อนัด  
หมาย อาจทำทางโทรศัพท์หรือทางหนังสือแล้วแต่ความเหมาะสม แต่ปัจจุบันนี้มักทำทางโทรศัพท์  
โดยข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้เป็น เลขานุการส่วนตัวของทูตหรืออาจเป็น เลขานุการ เอก  
ก็ได้ นอกจากนั้นก็มีการ เชิญและรับ เชิญไปในงานสังคมซึ่งอาจเป็นอาหารค่ำ อาหารกลางวัน  
หรือการรับรองก็ได้ ถ้าสถานทูตไทยเป็นฝ่ายเชิญก็ต้องเตรียมการให้เรียบร้อย ถ้าหากเป็น

---

๔ ประสงค์ บุญเจิม, "คำบรรยายเรื่องงานภายในสถานทูตในการสัมมนา  
ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ ๒" คำบรรยายเนื่องในการสัมมนาข้าราชการ  
กระทรวงการต่างประเทศครั้งที่ ๒ (สโมสรสราญรมย์, ๒๕๐๗) หน้า ๒



การรับประทานอาหารนึ่งไต่ก็จะต้องจักวางที่นึ่งให้ถูกต้อง หรือถ้าหากสงสัยก็อาจติดต่อบอก  
งานความเห็นจากกรมพิธีการทูตของเจ้าของประเทศได้ ถ้าเป็นการรับเชิญก็ต้องตอบรับเชิญ  
หรือปฏิเสธตามอัธยาศัย ข้อที่ควรระวังมากก็คือการแต่งกายเมื่อได้รับเชิญ

(๒) งานกงสุล ส่วนใหญ่ก็คือการตรวจลงตราหนังสือเดินทางซึ่งในบางประเทศ  
มีปริมาณมากพอใช้ เช่น ที่ฮ่องกง ปีนัง และสิงคโปร์ เป็นต้น งานนี้เป็นงานที่มีระเบียบซับซ้อน  
อยู่มาก และเป็นงานที่สถานทูตจำต้องเอาใจใส่อยู่มาก เพราะถ้าทำผิดพลาดไปก็จะเป็นผลเสีย  
หายต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกซึมในสงครามเย็นนั้น เป็นอันตรายแก่ประเทศ  
ชาติอย่างใหญ่หลวง นอกจากนั้นก็ยังมีงานนิติกรณ์ งานจดทะเบียนสมรส การเกิด การตาย เรื่อง  
การส่งผู้ร้ายข้ามแดน กรณีที่เกี่ยวกับวิธีการพิจารณาของศาล เช่น ส่งประกันไปสืบเหล่านี้  
เป็นต้น เป็นงานที่จะต้องชวนช่วยทำความเข้าใจในแบบวิธีไว้

(๓) งานบัญชีหรือการคลัง เป็นงานที่สำคัญที่สุดแขนงหนึ่งสำหรับสถานทูต เพราะ  
ถ้าสถานทูตไม่ส่งงบเดือนมาตามระเบียบแล้ว ทางกระทรวงการคลังวางระเบียบให้อายุคงบประมาณ  
งวดต่อไปจนกว่าจะส่งบัญชีงบเดือนมาให้โดยเรียบร้อย ฉะนั้น ความผิดก็จะตกอยู่กับ  
ทำบัญชี และทูตเองก็จะถูกตำหนิด้วย ทางที่ดีก่อนออกไปรับราชการในต่างประเทศควรจะศึกษา  
ถึงรายละเอียดที่กองคลัง เพราะอาจจะได้รับการมอบหมายให้ทำบัญชีก็ได้ หรือมิฉะนั้นหากได้  
รับเลื่อนชั้นเป็นหัวหน้าสถานทูต เช่น เลขานุการเอก อุปทูต หรือเอกอัครราชทูต ก็ควรจะได้มี  
ความรู้เกี่ยวกับการบัญชีของสถานทูตไว้ เพราะความรู้เช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นแก่ข้าราชการสถานทูต  
ทุกคน นอกจากเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการแล้ว ยังเป็นเครื่องป้องกันตัวไม่ให้  
หลงลืมใช้เงินราชการคลาดเคลื่อนจำนวนไป

๔. งานโทรเลข เป็นงานสำคัญยิ่งอีกด้านหนึ่ง เพราะการติดต่อในสมัยนี้จำเป็นต้อง  
เป็นไปโดยรวดเร็ว มิฉะนั้นผลประโยชน์ของประเทศชาติอาจเสื่อมเสียได้ ฉะนั้นการมีความรู้  
ในการเข้าออกรหัสและพิมพ์โทรเลขได้โดยรวดเร็วก็จะเป็นประโยชน์แก่ราชการของสถานทูต



นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้ที่จะไปประจำสถานทูตควรทำตัวให้เป็นคนเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงานให้เป็นผลดี คือ ความรู้เรื่องประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี แม้แต่เรื่องดนตรีก็จะเป็นส่วนประกอบในการทำงานติดต่อกับชาวต่างประเทศเป็นอย่างดี อย่างน้อยก็ทำให้ชาวต่างประเทศที่มาติดต่อกับเรามีความสนใจในการที่จะคบหาสมาคมด้วย ซึ่งจะช่วยให้การติดต่อดีขึ้น นอกจากนี้การ เตรียมตัว เพื่อเรียนรู้ภาษาต่างประเทศที่ตนไปประจำก็จะเป็นการดีมาก นอกจากจะเป็นความรู้ระดับตัวเองแล้ว ยังสามารถก่อให้เกิดความรู้สึกชอบพอกับบุคคลของประเทศนั้นได้รวดเร็ว และจะเป็นประโยชน์ในการติดต่อกับสมาคมกันมากในอนาคตข้างหน้า การ เตรียมตัว ในเรื่องมารยาทเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมในการสังสรรค์เป็นสิ่งสำคัญควรศึกษาไว้ เพราะ เป็นสิ่งช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันอย่างสำคัญยิ่ง

งานที่ต้องปฏิบัติให้แก่กระทรวง นอกจากงานรายงานการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งจะต้องกระทำอยู่แล้ว การติดต่อกันอื่น ๆ โดยมากเป็นเรื่องที่กระทรวงสั่งให้ทำ หรือทางรัฐบาลของประเทศที่ตนประจำอยู่ขอร้องให้กระทำ งานดังกล่าวก็ต้องพยายามตีความว่าผู้ให้กระทำมีเจตจำนงอย่างไร อาจจะโดยการค้นคว้าหรือติดต่อสอบถาม เพื่อนร่วมงานเพื่อประกอบความรู้ก็ได้

### ๕.๒.๒ งานรายงานการเมือง

กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการให้ความ เห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล และรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่รัฐบาลวางไว้ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ทั้งนี้ก็โดยความมุ่งหมายอันสำคัญในอันที่จะป้องกันรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ การป้องกันรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาตินั้นกระทำได้หลายด้านควบกัน ที่เกี่ยวข้องกับเห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือ ในทางการ เมือง หน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศก็ต้องสืบและระมัดระวังเหตุการณ์เคลื่อนไหวในทางด้านการ เมืองว่าจะดำเนินไปในทางใด การคลี่คลายนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศของตนหรือไม่ และมีทางที่จะป้องกันหรือแก้ไขได้อย่างไร ถ้าหากว่าความคลี่คลายนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศของตนเป็นส่วนรวม นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศในการติดต่อกับสัมพันธกับต่างประเทศ

อีกด้วย ในการนี้จะต้องมีภาระงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศและประเทศของเรา บุคคลนี้หนึ่งก็คือ กระทรวงการต่างประเทศเป็นแหล่งศูนย์กลางทำหน้าที่คล้ายกับแหล่งบัญชาการ คอยให้ directive แก่การดำเนินงานที่ทางการ เมืองและทางบ้านอื่น ๆ อีก หน้าที่อื่นนี้จึงกว้างขวาง ฉะนั้นกระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเฉพาะแต่ภายในประเทศอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ จำเป็นต้องอาศัยราชการของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศที่ไปประจำในประเทศต่าง ๆ ซึ่งไทยมีความสัมพันธ์ทางการทูตอยู่ด้วย ผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศที่กล่าวถึงนี้หมายถึงสถานทูต สถานกงสุล และคณะผู้แทนผู้ทำหน้าที่ราชการในสถานต่าง ๆ ที่กล่าวนี้เรียกว่าข้าราชการต่างประเทศ หรือ "นักการทูต" ก็ได้

หน้าที่ของนักการทูตมีหลายอย่าง ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ นักการทูตจะต้องทำหน้าที่สังเกตการณ์ในทางบ้านการเมือง แล้วรายงานให้รัฐบาลทราบ จุดประสงค์ของรายงานการเมือง คือ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นแหล่งรวมและวิจัยข่าวทั้งหลายได้ทราบ เพื่อจะได้นำไปวิเคราะห์วิจัยให้ถูกต้องสำหรับใช้เป็นเครื่องช่วยในการกำหนดนโยบายต่อไป ในปัจจุบันนี้ประชาชาติและรัฐต่าง ๆ ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกสหประชาชาติที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบสี่ประเทศ<sup>๑๑</sup> เนื่องจากหลายประเทศได้รับเอกราช ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็มากขึ้นตามไปด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ประชาชาติต่าง ๆ จะหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะในสมัยนี้การคมนาคมและวิทยาศาสตร์ก้าวหน้า ทำให้มีการติดต่อคมนาคมสื่อสารถึงกันอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นยิ่งขึ้นที่จะต้องศึกษาและศึกษาศักดิ์ศรีรับฟังความเคลื่อนไหว ความคลี่คลาย ตลอดจนความผันแปรต่าง ๆ ในทางบ้านการเมือง และในทางบ้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะว่า

<sup>๑๐</sup> อุมศิษฐ์ ปาจริยางกูร, "งานในสถานทูตเกี่ยวกับงานทางการเมือง", คำบรรยายเนื่องในการสัมมนาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ ๒, (สโสมสรสารบูรณมัย, ๒๕๐๙) หน้า ๒

<sup>๑๑</sup> Roster of the United Nations, 24 April 1968, United Nations Information Service, Sala Santitham, Bangkok.

เหตุการณ์อันใดก็ตามที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในจุดใดของโลก บ่อมจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงความมั่นคงและสวัสดิภาพของประเทศไทยใดประเทศหนึ่ง ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปหรืออยู่ใกล้ซิดกันก็ตาม ฉะนั้น ยิ่งเป็นการจำเป็นแก่มีการทูตหรือข้าราชการสถานทูต สถานกงสุล ที่จะต้องเอาใจใส่ในการคลี่คลายเหล่านี้ให้มากขึ้นควบ ในการพิจารณาขบวนการ เมืองจะได้ศึกษาถึงเรื่องดังต่อไปนี้คือ

๑. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำคัญที่จะช่วยให้นักการทูตสามารถศึกษาสถานการณ์ทางการเมือง วิจัยความคลี่คลายในทางการเมืองต่าง ๆ ของประเทศที่ตนไปประจำอยู่และของโลกเป็นล่วนรวมได้ นั้น มีอยู่ ๓ ประการด้วยกัน ซึ่งหลักใหญ่ที่ว่่านักการทูตควรจะต้องมี เพื่อให้สามารถอยู่ในฐานะที่จะรายงานการเมืองให้ไคผล เงื่อนไข ๓ ประการที่จะกล่าวต่อไปนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด คือ

(๑) ข้าราชการสถานทูต หรือนักการทูต จะต้องทราบนโยบายของรัฐบาลของตนให้ดีเสียก่อน นโยบายในที่นี้ไม่ใช่หมายถึงแต่เพียงนโยบายต่างประเทศ แต่หมายถึงนโยบายในค่านต่าง ๆ จะเป็นนโยบายในทางการเมือง หรือจะเป็นนโยบายในทางเศรษฐกิจ หรืออื่นใดก็ตาม นักการทูตจะต้องทราบเสียก่อนว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร ขึ้นต่อไปจะต้องทราบความเป็นอยู่ของประเทศตนว่าเป็นอย่างไร กล่าวคือ สภาพทางการเมือง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทางทหาร เหล่านี้ การที่คองการทราบก็เพื่อจะได้สามารถทราบว่าการต้องการของประเทศตนเป็นอย่างไร จึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้ถูก ในข้อนี้สมัยก่อนข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อได้ถูกส่งไปประจำอยู่ ณ สถานทูตก็ไปอยู่ที่นั่นเป็นเวลานานหลายปี ทำให้ห่างเหินไปจากความคิดคั้งเดิมของไทยเรา แล้วค่อย ๆ รับเอาขนบธรรมเนียมประเพณีของต่างชาติเข้าไว้โดยไม่รู้ตัว นอกจากนี้ในระหว่างเวลาที่อยู่ในต่างประเทศนั้น ความเป็นอยู่และโครงร่างทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของไทยก็ไคเปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการที่อยู่นาน ๆ เหล่านั้นค่างก็ไม่ทราบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ฉะนั้น การที่จะทำรายงานที่ดี หรือการที่จะเสนอแนะให้คำแนะนำต่าง ๆ มายังรัฐบาลโดยผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศก็คี้ มักจะไม่ได้ผลสมความต้องการ ในปัจจุบันกระทรวงจึงมีนโยบาย

ที่จะสืบเปลี่ยนข้าราชการให้ไปอยู่ในต่างประเทศชั่วคราวหนึ่ง<sup>๑๒</sup> เมื่อสิ้นสุดระยะเวลา  
นั้นแล้วก็จะได้เรียกตัวให้เข้ามาประจำในกระทรวงการต่างประเทศ วิธีนี้นับว่าเป็นประโยชน์  
ในทางทำให้ข้าราชการต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ห่างเหินไปจากประเทศของตนมากเกินไป จนกระทั่ง  
ไม่รู้จักสภาพอันแท้จริงที่เป็นอยู่ในประเทศ ข้าราชการสถานทูตจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับประเทศ  
ของตนเป็นอย่างดี คือ ควรรู้ถึงความต้องการของประเทศตน เช่น ความโน้มเอียงในทางการ  
เมือง ทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการศึกษา  
 เป็นต้น การทราบนโยบายหรือหลักใหญ่ในการบริหารประเทศจะเป็นประโยชน์ไม่เพียงแต่  
สำหรับสถานทูตจะสามารถรายงานข้อเท็จจริงและเสนอคำแนะนำต่าง ๆ ได้ถูกต้องตรงกับ  
ประสงค์ของนโยบายเหล่านี้เท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ทำให้นักการทูตนั้นเองสามารถชี้แจงให้  
ต่างประเทศทราบนโยบายของประเทศตนได้ ซึ่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะขจัดความเข้าใจผิดและส่งเสริม  
ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศกับต่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

(๒) ข้าราชการสถานทูตจะต้องทราบหลักใหญ่ ๆ เกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่โดย  
ทั่วไปของประเทศที่ตนไปประจำ กล่าวคือ พยายามแสวงหาความรู้เกี่ยวกับประเทศที่ไปประจำ  
อยู่ให้มากที่สุด เช่น พยายามศึกษาถึงโครงสร้างในทางการเมือง สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ  
ความเป็นอยู่ มาตรฐานการครองชีพของประเทศนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้สามารถติดตามความ  
เคลื่อนไหวและความคลี่คลายต่าง ๆ ในทางการเมืองของประเทศนั้นได้ถูกต้อง ฉะนั้น จึง  
จำเป็นจะต้องทราบหลักทั่วไปเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประเทศนั้นไว้ ในการศึกษาเรื่องดังกล่าว  
ข้าราชการสถานทูตควรจะต้องพยายามศึกษาให้ทราบสิ่งสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นสถาบันและองค์ประ-  
กอบของโครงสร้างต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ในทางค่านิยมที่สำคัญของประเทศที่ข้าราชการสถาน  
ทูตควรจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบบการปกครองประเทศนั้นด้วย เพราะ  
เป็นเรื่องที่อาจเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบต่อต่างประเทศได้ กล่าวคือ ในการออกกฎ-  
หมายนั้นบางทีก็เพื่อการรักษาดลประโยชน์ของประเทศนั้น ๆ แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะกระทบ  
กระทบต่อชาวต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ ว่า มีความโน้มเอียงไปทางฝ่ายตะวันตกเสรี  
หรือว่ามีใจฝักใฝ่อยู่กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ ทัศนคติเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็เป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะ

<sup>๑๒</sup> ตามปกติระยะเวลาที่ส่งไปประจำสถานทูตคราวละ ๓ - ๔ ปี

ต้องทราบ เพราะว่าถ้าลัทธิเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีผลกระทบที่ค่อนข้างต่าง ประเทศ และโดยเฉพาะถ้าเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์กันอยู่อย่างใกล้ชิดแล้ว การเปลี่ยนแปลงของลัทธิเศรษฐกิจย่อมจะมีผลกระทบที่ค่อนข้างเป็นอย่างมาก นอกจากนี้เรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องศึกษาให้ทราบไว้ว่ามั่นคงหรือว่าอ่อนแอ เพราะแต่ละประเทศย่อมมีสถานะทางการเมืองไม่เหมือนกัน บางแห่งรัฐบาลอยู่บริหารประเทศภายในระยะเวลาที่รัฐบรรณบัญญัติกำหนดไว้โดยไม่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งเรียกรัฐบาลชนิดนี้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทางการเมือง แต่บางประเทศการเมืองเป็นไปอย่างไม่คงที่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การที่ควรจะต้องศึกษาให้ทราบเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะว่ารัฐบาลที่เปลี่ยนนั้นย่อมมีนโยบายไม่เหมือนกัน นโยบายเหล่านี้อาจจะเป็นผลดีหรือผลเสียแก่มิตรประเทศได้ ส่วนประกอบที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปมีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน เป็นอันว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็มีนโยบายไม่เหมือนกัน อิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของแต่ละพรรคก็แตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาให้ทราบอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศ นโยบายต่างประเทศหรือนโยบายทั่ว ๆ ไปของรัฐบาลก็ย่อมจะเป็นไปตามนโยบายที่พรรคการเมืองนั้นได้กำหนดและได้ดำเนินการอยู่ มติมหาชนก็เป็นเรื่องที่มีผลกระทบที่ค่อนข้างมากของรัฐบาลในประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศได้มากเช่นกัน กล่าวคือ บางครั้งมติมหาชนอาจไม่เห็นพ้องกับนโยบายของรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้อาจจะมีปฏิกิริยาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในค่านโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ ได้ จึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องศึกษาให้ทราบเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ข้าราชการสถานทูตอาจถือเป็นหลักประจำได้ว่าทุกครั้งที่มีเหตุการณ์อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ พวกเขาคงต้องศึกษาแล้วรายงานให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ อย่างเช่นกรณีที่เกิดการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร

(๓) ข้าราชการสถานทูตจำเป็นจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันในทางต่าง ๆ เช่น ในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางการทหาร เพราะว่าสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมจะมีผลกระทบที่ค่อนข้างนโยบายและความเป็นอยู่

ของประเทศที่ตนไปประจำ และต่อประเทศตนเองด้วย ดังนั้นหากมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้น ราชการสถานทูตจะต้องรายงานให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ รายงานนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องเฉพาะของประเทศที่ตนไปประจำ แต่ว่าถ้ามีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะมีผลทำให้ความเป็นอยู่หรือสภาพในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลงไป ก็ควรจะต้องรายงานให้ทางรัฐบาลทราบ โดยเฉพาะให้ทราบเกี่ยวกับปฏิริยาความรู้สึกนึกคิดของประเทศที่ตนไปประจำอยู่นั้นว่ามีเป็นอย่างไรที่เกี่ยวกับสถานการณ์ของโลก อีกอย่างหนึ่งก็คือความเป็นไปในองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นแหล่งที่ชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนเป็นแหล่งที่ประชุม เพื่อแสดงแนวความคิดของประเทศทั้งหลาย สถานทูตก็ควรจะติดตามโดยใกล้ชิด

สำหรับรายงานการเมืองนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้เคยมีคำสั่งไปยังทูตและกงสุลทุกแห่งให้ถือปฏิบัติ โดยวางหลักให้สถานทูตรายงานหัวข้อข่าวและความเคลื่อนไหวในทางการเมืองสำคัญที่ทางราชการกระทรวงการต่างประเทศต้องการทราบไว้ดังต่อไปนี้คือ

- (๑) นโยบายการเคลื่อนไหวและท่าทีทางการเมือง และสถานการณ์ทางการเมืองของต่างประเทศ
- (๒) ประวัติ ความคิดเห็น และท่าทีของบุคคลที่มีความสำคัญทางการเมือง และการทหารของต่างประเทศ หรือกำลังจะเกิดขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งของนายกรัฐมนตรีนครี และรัฐมนตรีที่สำคัญ
- (๓) ความสัมพันธ์เกี่ยวของของประเทศที่ตนไปประจำอยู่กับประเทศฝ่ายเสรีประชาธิปไตย และประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์ ตลอดจนบทบาทของประเทศนั้นในองค์การสหประชาชาติ
- (๔) การแลกเปลี่ยนและเยี่ยมเยียนของบุคคลและคณะจากประเทศที่เอนเอียงไปทางคอมมิวนิสต์ ตลอดจนการรับความช่วยเหลือทั้งในทางการเมือง การเศรษฐกิจ และการทหารจากต่างประเทศนั้น ๆ

- (๕) การประชุมระหว่างประเทศที่มีในประเทศในเขตอาณานิคมของท่าน  
ทั้งที่เป็นขององค์การสหประชาชาติจัดขึ้นหรือองค์การอื่นใดเป็นผู้จัด
- (๖) นโยบายและความเคลื่อนไหวของคณะพรรคการเมืองต่าง ๆ  
(ถ้ามี) ในประเทศในเขตอาณานิคมของท่าน
- (๗) เสียงของประชาชนและหนังสือพิมพ์ต่อรัฐบาลของประเทศในเขต  
อาณานิคมของท่านและของประเทศไทย
- (๘) พฤติการณ์และความเคลื่อนไหวทางการเมืองของคนไทยในเขต  
อาณานิคมของท่าน
- (๙) การคิดค้นพบหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ เช่น  
จรวด ยานอวกาศ การใช้พลังงานปรมาณู ฯลฯ ซึ่งจะมีผลสะท้อนในทางด้านการเมืองและ  
อำนาจทางทหาร
- (๑๐) การก่อสร้างและตัดแปลงอาคารและภูมิประเทศที่น่าสนใจ เช่น  
การก่อสร้างเสริมขยายเส้นทางคมนาคม การสร้างชบายหรือตัดแปลงสถาบันและอาคารทาง  
พุทธศาสนา<sup>๑๓</sup>

๒. แหล่งข่าวในการทำรายงานการเมือง แหล่งที่มาของข่าวเป็นสิ่งจำเป็น  
ที่ข้าราชการลาดานทุกระดับจะต้องทราบ แหล่งที่มาอันสำคัญของข่าวมีหลายอย่างต่าง ๆ กัน ที่เป็น  
ทางการที่สุดก็คือ เป็นข่าวที่ได้รับจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศที่ข้าราชการไป  
ประจำอยู่ จะเป็นข่าวที่ได้รับมาทางวาจาหรือทางลายลักษณ์อักษรก็ตาม นอกจากนั้นก็จะเป็น  
ข่าวที่ได้มาจากบุคคลที่มีอิทธิพลในทางการเมือง เช่น ได้มาจากสมาชิกสภาสูง นายกรัฐมนตรี  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น แหล่งที่มาอาจมาจากเอกสารการพิมพ์ของทางราชการของ  
ประเทศนั้น ๆ ได้มาจากทางการเงินการคลัง หรือผู้มีอิทธิพลในทางการค้าต่าง ๆ ข่าวที่  
ได้รับมานี้จะต้องเป็นข่าวที่ต้องพยายามหาให้ได้มากที่สุด ในการที่จะได้ข่าวมาขนาดนั้นก็  
จะต้องทำตนเป็นผู้อ่านมาก ฟังมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ทำตนเป็นพหูสูตร จะต้องพยายามคบ  
คน พยายามเข้าสังคม โดยเฉพาะแถวราชการ แต่ความที่การติดต่อกับบุคคลที่เราคิดว่าจะเป็น

<sup>๑๓</sup> อุปศิษฐ์ บำจรรย์บางกูร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘



แหล่งที่มาของข่าวอันจะเป็นประโยชน์แก่เรา เช่น ติดต่อกับนักการเมืองของพรรคต่าง ๆ ติดต่อกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ การค้า การคลังของประเทศ เกี่ยวข้องกับทางวิทยาศาสตร์ทางการศึกษา และอื่น ๆ มีการติดต่อกันมากขึ้นเท่าใดโอกาสที่จะได้ข่าวก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถไล่ข่าวจากทุกทางเท่าที่จะทำได้

ข่าวที่ได้รับมานั้นจำเป็นต้องทำการกลั่นกรอง ตรวจสอบเสียก่อนว่า เป็นข่าวที่เชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และจะต้องประเมินข่าวด้วยการกลั่นกรองและวิจัย เมื่อตรวจสอบแน่นอนแล้วจึงทำรายงานให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ วิธีรายงานก็คือ จะต้องพยายามทำให้รายงานนั้นเป็นรายงานที่แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง ไม่บิดเบือนไปจากเหตุการณ์อันแท้จริงที่ได้เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือจะต้องเป็นรายงานที่ตรงไปตรงมา มีลักษณะตรงกับความจริง และไม่เขียนไปตามอารมณ์หรือความรู้สึก นอกจากนี้หลักสำคัญต่อไปก็คือจะต้องมีความกระชับชัดและเป็นรายงานที่มีเนื้อหา และการทำรายงานจะต้องใช้ดุลยพินิจและวิจารณญาณของคนให้มาก รวมทั้งเหตุผลประกอบ และที่สำคัญที่สุดก็คือเมื่อได้รายงานให้ทราบความเป็นมาต่าง ๆ แล้วก็ต้องสรุปและคาดคะเนว่าเหตุการณ์นั้นจะมีผลคลี่คลายไปในทางใด ตลอดจนให้ความเห็นว่าควรจะทำนโยบายอย่างไรในกรณีนี้ เหตุการณ์นั้นอาจมีผลทำให้ผลประโยชน์ของเราเสียไป ในการรายงานการคาดคะเนนั้นจะต้องชี้แจงให้ทราบว่ามี การคาดคะเนและทำที่เป็นอย่างไรต่อไปในภาคหน้า ทั้งนี้เพื่อทางรัฐบาลจะได้เตรียมการไว้รับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ถูกต้อง อย่างไรก็ตามการคาดคะเนที่รายงานไปนี้อาจจะไม่ถูกต้องเสมอไปได้ เพราะว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ อาจเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีปัจจัยบางอย่างซึ่งผู้รายงานอาจจะยังไม่ทราบ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ ในกรณีนี้ก็เป็นที่หน้าที่ของกระทรวงซึ่งเป็นแหล่งศูนย์กลางของการรวมข่าวต่าง ๆ และการวิจัยข่าวที่จะต้องพิจารณาว่ารายงานต่าง ๆ นั้นพอจะเชื่อถือได้หรือไม่ และจะต้องทำการวิจัยศึกษาแก่นิเทศที่เห็นว่าเป็นรายงานที่มีน้ำหนัก มีเหตุผลเพื่อที่จะนำไปใช้ในการดำเนินนโยบายของประเทศต่อไป

๓. ระยะเวลาของการรายงานการเมือง ระยะเวลาของการรายงานการเมืองนั้น ยังมีได้มีหลักเกณฑ์อันใดแน่นอน แต่ที่ปฏิบัติคือ ทำรายงานสม่ำเสมอและติดต่อกันเป็นนิจสืบ

เพื่อว่าทางกระทรวงหรือผู้อ่านจะได้เห็นแนวโน้มของเหตุการณ์ และนโยบายในทางบ้านต่าง ๆ ของประเทศนั้น ๆ ได้แจ่มชัดมากยิ่งขึ้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานเหตุการณ์ด้านการเมืองที่ขึ้นอยู่กับเวลานี้ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศได้ออกเป็นคำสั่งไปยังสถานทูต สถานกงสุลทุกแห่งนั้น มีว่าให้ส่งไปยังกระทรวงโดยทางไปรษณีย์อากาศพร้อมด้วยสำเนาและเอกสารประกอบอย่างน้อย ๓ ชุด เป็นประจำทุกกระยะเวลา ๑๕ วัน แต่ถ้ามี่เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นในระหว่างนั้นที่จะต้องรายงานทันทีก็ให้รีบรายงานโดยเร็วเท่าที่จะกระทำได้ ถ้าเป็นกรณีด่วนก็ให้รายงานทางโทรเลข สำหรับหนังสือพิมพ์หรือเอกสารที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าวก็ควรจะคัดส่งไปทันทีโดยไม่ต้องรอรวบรวมส่งพร้อมไปกับรายงานการเมืองที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ข้อต่อไปก็คือ ให้ถือว่ารายงานการเมืองนั้นมิใช่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ เพราะฉะนั้นถ้าเหตุการณ์ใดคลี่คลายขยายตัวไม่ตรงกับที่คาดหมายก็ไม่ถือว่าเป็นการบกพร่อง เพราะคงที่ได้กล่าวแล้วว่าอาจจะมีปัจจัยบางอย่างซึ่งคนไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบได้ หรือปัจจัยเหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่คาดฝัน อนึ่ง นอกจากรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข่าวความเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศที่ตนไปประจำอยู่ และที่อยู่ในเขตอาณาของตนก็ต้องวิจัยข่าวและเหตุการณ์เหล่านั้นด้วย พร้อมกับเสนอความคิดเห็นและหลักฐานประกอบ แล้วเจ้าหน้าที่จะได้ประมวลสถานการณ์ของประเทศนั้นไว้และคาดคะเนว่าเหตุการณ์จะผันผวนประการใด สำหรับกำหนดเวลานั้นคำสั่งนี้ก็ได้ออกไว้ว่านอกจากรายงานการเมืองที่จะต้องจัดทำดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ทางกระทรวงยังสั่งให้สถานทูตรายงานพิเศษอีกฉบับหนึ่งภายในกระยะเวลา ๘ หรือ ๑๕ วัน เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ให้รายงานเรื่องเกี่ยวกับความคิดเห็นส่วนตัว หรือข่าวที่รับมาจากเอกสารจะเป็นทางราชการหรือไม่เป็นทางราชการก็ตาม ตลอดจนคำบอกของบรรดาคณะทูตต่างประเทศหรือที่ข้าราชการสถานทูตได้รับทราบมาจากการพบปะในงานสังสรรค์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์การเมืองโดยทั่วไป หรือเกี่ยวข้องกับประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้กระทรวงได้ทราบเท่าที่และแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ รายงานการเมืองทั้งหมดนี้ให้ถือเป็นเรื่องลับเฉพาะ

### ๔.๒.๓ รายงานการ เศรษฐกิจ

ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจได้มีมากยิ่งขึ้น และมีความสำคัญต่อการ เป็นอยู่ของแต่ละประเทศ คือ ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดแม้ว่าจะเป็นประเทศเล็กหรือใหญ่ เป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศกำลังพัฒนา ประเทศก้าวหน้าหรือประเทศด้อยพัฒนาที่สามารถจะชีวิตอยู่ได้โดยอิสระโดยไม่เกี่ยวข้องกับประเทศอื่นในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นเหตุการณ์ด้านเศรษฐกิจหรือปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจไปถึงอีกประเทศหนึ่งโดยไม่มีปัญหา การรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีส่วนในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศได้ทราบข้อเท็จจริงหรือความเคลื่อนไหวในด้านเศรษฐกิจของต่างประเทศอื่น ๆ ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดและดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจทั้งภายในและกับต่างประเทศยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ

#### (๑) ลักษณะและเนื้อเรื่องของรายงานเศรษฐกิจ

รายงานเศรษฐกิจที่สถานทูตนำเข้ามาในกระทรวงนั้นมีลักษณะโดยกว้าง ๆ และทั่วไปมิใช่เป็นบันทึกหรือรายงานทางทฤษฎีหรือวิชาการในด้าน เศรษฐกิจด้านใดหรือหัวข้อใดหัวข้อหนึ่งอันลึกซึ้ง โดยเฉพาะ การที่จะทำรายงานเศรษฐกิจก็โดยยอมรับอาศัยความสนใจและการคอยติดตาม เหตุการณ์และความเคลื่อนไหวในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศที่ประจำอยู่ และพยายามพิจารณาถึงสาเหตุ เรื่องราวอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศคนในสถาน เศรษฐกิจ รายงานเข้ามาให้ทราบอยู่เสมอ

เนื่องจากรายงานเศรษฐกิจที่สถานเอกอัครราชทูตรายงานเข้ามา นั้น เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย เพื่อที่จะให้ได้ในหัวข้อหรือเรื่องราวที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการนั้น ๆ เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๔๘๘ กระทรวงการต่างประเทศจึงได้เชิญหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมารวมกันพิจารณากำหนดหัวข้อและ เรื่องราวที่สถานทูตควร รายงานมาให้ทราบในทางเศรษฐกิจขึ้น และกระทรวงได้แจ้งให้สถานทูตของเราทุกแห่งถือเป็นหลักปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

## (๒) วัตถุประสงค์ของการทำรายงานเศรษฐกิจ

การให้สถานทูตซึ่งประจำอยู่ในต่างประเทศทำรายงานเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของฝ่ายเราได้ทราบสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ โดยทั่ว ๆ ไป เช่น ในด้านผลิตภัณฑ์ของประเทศในทางเกษตรอุตสาหกรรม สถานะค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพของประชาชน สถานะในทางการเงิน การคลัง และการค้าภายนอก
๒. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของฝ่ายเราได้ทราบข้อเท็จจริงและเรื่องราวทางเศรษฐกิจเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงนั้นจะมีผลกระทบต่อเดือนหรือเป็นประโยชน์ต่อประเทศเราโดยตรงทางเศรษฐกิจ หรือเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของเราในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายในต่างประเทศ เช่น ความตกลงเงื่อนไขเกี่ยวกับการขายข้าวของต่างประเทศ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนด หรือเจรจาทำความตกลงจำหน่ายข้าวของเราแก่ต่างประเทศ หรือการที่สถานทูตรายงานมาให้ทราบเกี่ยวกับกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเราผู้มีหน้าที่พิจารณาในเรื่องการส่งเสริมการลงทุนและเรื่องอื่น ๆ

## (๓) ประเภทของรายงานเศรษฐกิจ

รายงานเศรษฐกิจที่สถานทูตนำเข้ามาอาจแยกออกได้กว้าง ๆ ๒ ประเภท คือ

๑. รายงานเศรษฐกิจทั่วไป ซึ่งแยกเป็นรายงานประจำ และรายงานทุก ๖ เดือน หรือ ๑ ปี
๒. รายงานเศรษฐกิจเฉพาะเรื่อง

---

<sup>๑๔</sup> วงศ์ พลนิกร, "การทำรายงานเศรษฐกิจ", คำบรรยายเนื่องในการสัมมนาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ ๒, (สโมสรสราญรมย์, ๒๕๐๙) หน้า ๖

## รายงานเศรษฐกิจทั่วไป แบ่งออกเป็น

๑. รายงานประจำ รายงานประจำนี้โดยปกติอาจจะนำเข้ามาทุก ๆ ๑๐ วัน หรือทุก ๒ อาทิตย์ เป็นรายงานถึงเรื่องราวหรือเหตุการณ์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระยะนั้น ซึ่งสถานทูตเห็นว่าจะเป็นประโยชน์และการรายงานเข้ามาให้ทราบ เนื่องจากเรื่องราวหรือเหตุการณ์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นประจำวันในประเทศที่สถานทูตประจำอยู่ซึ่งทราบได้จากหนังสือพิมพ์หรือจากทางอื่น ๆ เช่น ได้ทราบจากข้าราชการของประเทศนั้น หรือจากบุคคลในคณะทูตในประเทศนั้น ย่อมมีมากและหลายเรื่อง บางเรื่องอาจจะเป็นเรื่องสำคัญและเรื่องใหญ่ในประเทศนั้น แต่มีผลหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเทศเราเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย เรื่องเช่นนั้นก็ไม่อยู่ในความสนใจของสถานทูตที่จะรายงานเข้ามา ฉะนั้นจึงอยู่ในดุลยพินิจของสถานทูตหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำรายงานเศรษฐกิจว่า เรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจเรื่องใดที่เกิดขึ้นนั้นควรจะรายงานเข้ามา ข้อวินิจฉัยหรือดุลยพินิจของสถานทูตหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องอาศัยหลักคำหนึ่งถึงว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องของเราได้รับทราบเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจตามรายงานของสถานทูตนั้นแล้ว จะได้รับประโยชน์จากรายงานนั้น ๆ อย่างไรบ้าง

เรื่องบางเรื่องที่เกิดขึ้นซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือน หรือเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของเราโดยตรง เช่น การประกาศกฎหมายหรือวิธีการควบคุมเกี่ยวกับสินค้าขาเข้า ซึ่งเป็นสินค้าขาออกของเรา ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อตลาดสินค้าขาออกของประเทศเราโดยแน่นอน สถานทูตต้องรายงานเข้ามา แต่เรื่องบางเรื่องแม้ว่าจะไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงส่วนใดส่วนเสีบของประเทศเราโดยตรง เช่น ในกรณีประเทศซึ่งสถานทูตประจำอยู่ได้ประกาศและดำเนินนโยบายโอนกิจการ การเป็นตัวแทนส่งสินค้าจากต่างประเทศให้เป็นของคนพื้นเมืองในประเทศนั้น จริงอยู่ในประเทศนั้นไม่มีคนไทยเป็นตัวแทนส่งสินค้าซึ่งจะได้รับผลกระทบกระเทือนจากประเทศนั้น แต่เรื่องอย่างนี้สถานทูตจะต้องรายงานเข้ามาเช่นเดียวกัน เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของเราที่จะได้ทราบถึงว่าในต่างประเทศมีการดำเนินการกันอย่างไรในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใน

เมื่อพิจารณาปัญหาเรื่องเดียวกัน หรือเรื่องทำนองเดียวกันในประเทศเรา นอกจากนั้นด้วยบทความตกลงทางการค้านี้ ประเทศซึ่งสถานทูตประจำอยู่ที่ต่างประเทศก็จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของเราซึ่งจะพิจารณาทำความเข้าใจกับต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนั้นเรื่องราวที่รายงานเข้ามาจะเป็นประโยชน์มากขึ้นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับรายละเอียดและเนื้อหาของรายงาน เศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งสำคัญด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่นายวงศ์ พลนิกร ได้กล่าวไว้ว่า

... ในรายงานของสถานทูตเกี่ยวกับกรณีการนัดหยุดงานของกรรมกรในอุตสาหกรรมถลุงเหล็ก ถ้ามองมาแต่เพียงว่า กรรมกรได้นัดหยุดงานกันเมื่อใด จำนวนเท่าใด ที่ไหน กรรมกรได้เสนอข้อเรียกร้องอะไร เท่านั้น ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับรายงานนั้นก็ไม่ได้รับประโยชน์อะไรมากนักจากรายงานนั้น เหมือนกับอ่านข่าวในหนังสือพิมพ์ แต่ถ้าวินิจฉัยในฐานะผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้รายงานมาให้ทราบถึงว่า การนัดหยุดงานนั้นเป็นไปโดยกว้างขวางเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการผลิตเหล็กของประเทศนั้นเพียงใด ทางการคมนาคมว่าจะยักเยื้องไปนานเพียงใด จะมีผลทำให้สินค้าเหล็กที่ผลิตจากประเทศนั้นต้องสูงขึ้นหรือขาดแคลนเพียงใด เป็นต้น ก็จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายเรามากยิ่งขึ้น....<sup>๑๖</sup>

๒. รายงานสรุป รายงานสรุปนี้โดยปกติอาจจะทำทุกกระยะ ๖ เดือนหรือ ๑ ปี ต่อครั้ง เป็นรายงานเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ โดยทั่วไปในเรื่องปริมาณผลิตผลที่ผลิตได้ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ปริมาณผลิตผลด้านกลสิกรรมป่าไม้ อุตสาหกรรม การค้ากับต่างประเทศ สถานะในทางการคลัง การเงิน โครงการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น โดยปกติสถาบันที่เกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น เช่น สภาเศรษฐกิจ ธนาคารชาติ ธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ ในประเทศนั้น ก็ทำ

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔

รายงานเศรษฐกิจของประเทศตนอยู่แล้ว อาจจะเป็นทุก ๆ ๓ เดือน ๖ เดือน หรือ ๑ ปี สถานทูตย่อมไม่อยู่ในฐานะจัดทำรายงานเศรษฐกิจขึ้นเองโดยลำพัง ฉะนั้น สถานทูตจึงเป็นเพียงคอยติดตามรวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจ ซึ่งสถาบันทางเศรษฐกิจในประเทศนั้น ๆ ทำขึ้นมาเท่านั้น คือ รวบรวมข้อความและเรื่องราวจากรายงานเศรษฐกิจที่สถาบันทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นทำขึ้นเป็นประจำนั้น แล้วรายงานเข้ามาเพื่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลของฝ่ายตนผู้ซึ่งเป็นผู้กำหนดหรือดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจได้ทราบสถานะทั่ว ๆ ไปในทางเศรษฐกิจของประเทศที่สถานทูตประจำอยู่

อย่างไรก็ตาม รายงานสรุปซึ่งนำเข้ามาเป็นประจำทุก ๖ เดือนหรือทุกปีนี้ แม้ว่าจะเป็นการรายงานสถานะในทางเศรษฐกิจโดยทั่ว ๆ ไปดังกล่าวแล้ว แต่ในรายงานของสถานทูตก็ควรจะได้เน้นหรือให้รายละเอียดเป็นพิเศษในเรื่องราวหรือปัญหาอันควรที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลของตนควรจะได้รู้เห็นสนใจเป็นพิเศษ หรือในปัญหาที่มีอยู่ในทำนองเดียวกับในประเทศของตน หรืออาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศตน ดังตัวอย่างที่ นายวงศ์ หลนิกร รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวไว้

.... สมมติว่าสถานทูตของเราประจำอยู่ในต่างประเทศที่ส่งข่าวจำหน่ายต่างประเทศ ในงานสรุปที่สถานทูตรวบรวมมานั้นก็ควรจะได้เน้นหรือให้รายละเอียดเป็นพิเศษในเรื่องการผลิตข้าว การจำหน่ายข้าวทั่วไปในต่างประเทศ นโยบายและวิธีการส่งเสริมตลาดข้าวในต่างประเทศของประเทศนั้น ฯลฯ หรือสมมติว่าสถานทูตของเราประจำอยู่ในประเทศที่ผลิตกระดอมป่านจำหน่ายซึ่งประเทศไทยสั่งซื้ออยู่เป็นประจำ หัวข้อในรายงานสรุปซึ่งกล่าวถึงการผลิตกระดอมป่านในประเทศนั้นก็ควรจะได้รายงานให้ละเอียดและกว้างขวางเป็นพิเศษ เช่น ในเรื่องปริมาณการผลิต การคาดคะเนในเรื่องราคาคาด ฯลฯ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของเราจะได้ทราบและคาดคะเนล่วงหน้าเกี่ยวกับการซื้อกระดอมจากประเทศนั้น ฯลฯ

### รายงานเศรษฐกิจเฉพาะเรื่อง

รายงานเศรษฐกิจที่สถานทูตนำเข้ามานอกจากเป็นรายงานประจำและรายงานสรุปตามที่กล่าวมาแล้ว ถ้าสถานทูตเห็นว่าเรื่องใดมีความสำคัญเป็นพิเศษและจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหรือประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของเรา และเรื่องนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์มาก เช่น เรื่องตลาดรวม เรื่องการชลประทานในแคว้นนั้น ฯลฯ ก็อาจทำรายงานเฉพาะเรื่องนั้นขึ้นเป็นพิเศษเข้ามายังกระทรวง การทำรายงานพิเศษเฉพาะเรื่องนี้จึงมีได้นำเข้ามาเป็นประจำ แต่จะนำเข้ามาเฉพาะเรื่องที่สำคัญและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายตนจะได้รับประโยชน์ ถ้าหากได้ทราบเรื่องราวและรายละเอียดของเรื่องนั้นโดยกว้างขวาง

นอกจากเรื่องราวที่สถานทูตจะรายงานในรายงานประจำ รายงานสรุปหรือรายงานเฉพาะเรื่องดังกล่าวแล้ว ควรจะเสนอหรือรายงานปัญหาหรือเรื่องราวทางเศรษฐกิจและควรจะได้หารือหาหนทางพึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ตนประจำอยู่ หรือควรจะได้รับความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลของตน ควรจะได้รายงานความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่หรือรัฐบาลของประเทศนั้นเข้ามา เช่น สถานทูตมองเห็นว่าโดยที่ประเทศซึ่งสถานทูตประจำอยู่เป็นประเทศจำหน่ายข้าวที่สำคัญ เช่นเดียวกับประเทศตน ถ้าหากมีการเพิ่มราคาข้าวที่จำหน่ายต่างประเทศขึ้นก็จะ เป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย ถ้าสถานทูตได้ลองยกปัญหาเรื่องการขึ้นราคาข้าวขึ้นคุยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศนั้นดูตามโอกาสที่จะอำนวย และสรุปพึงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ประเทศนั้น และรายงานมาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายตนทราบ ก็จะเป็นประโยชน์ทำให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายตนได้ทราบข้อคิดเห็นของประเทศนั้นในปัญหาอันเดียวกัน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทำให้มีการหารือหรือตกลงกันเรื่องเพิ่มราคาข้าวขึ้นก็ได้ และเรื่องอื่น ๆ ก็ทำนองเดียวกัน ถ้าสถานทูตเห็นว่าจะได้ประโยชน์จากเรื่องนั้นหรือปัญหานั้น ควรจะไต่ลองหาหนทางพึงความคิดเห็นของประเทศที่เราประจำอยู่ และรายงานเข้ามาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตนในการพิจารณาปัญหานี้



(๔) แหล่งข่าวในการทำรายงานเศรษฐกิจ แหล่งข่าวในการทำรายงานเศรษฐกิจที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ คือ

๑. รายงานทางเศรษฐกิจของสถาบันทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในประเทศนั้นซึ่งออกเป็นประจำอยู่แล้ว ในรายงานสรุปซึ่งสถานทูตจะนำเข้ามาทุก ๒ เดือน หรือปีละครั้ง ส่วนใหญ่รวบรวมจากรายงานทางเศรษฐกิจของสถาบันดังกล่าวมาแล้ว

๒. หนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์เป็นแหล่งข่าวสำคัญในการทำรายงานประจำ หนังสือพิมพ์จะบอกให้ทราบว่ามีเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจอะไรเกิดขึ้น หนังสือพิมพ์มี ๒ ประเภทคือ ประเภทหนึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ข่าวโดยทั่ว ๆ ไป เช่น หนังสือพิมพ์รายงาน และอีกประเภทหนึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์เรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เช่น ข่าวรายงานการค้า อุตสาหกรรม ข่าวเศรษฐกิจ ฯลฯ หนังสือพิมพ์ประเภทหลังนี้ให้ความแน่นอนและชัดเจนกว่าหนังสือพิมพ์ข่าวทั่ว ๆ ไป แต่อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้ทำรายงานเศรษฐกิจควรจะได้อ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองประเภทนี้ เพราะการอ่านหนังสือพิมพ์ทั้งสองประเภทนี้มากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะได้ทราบเรื่องราวและเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น และจะเป็นประโยชน์ในการเขียนรายงานเศรษฐกิจยิ่งขึ้นเท่านั้น

๓. เจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการ องค์การรัฐบาล องค์การเอกชน พ่อค้า นักอุตสาหกรรมในประเทศนั้น ตลอดจนบุคคลในคณะทูตของประเทศต่าง ๆ ในประเทศนั้น แหล่งดังกล่าวเป็นแหล่งที่บอกให้เราได้ทราบถึงเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้น ถ้าเจ้าหน้าที่สถานทูตผู้ทำรายงานเศรษฐกิจมีความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมากเท่าใด ก็จะสามารถได้ทราบเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และเป็นประโยชน์ต่อการทำรายงานเศรษฐกิจ เพราะในบางโอกาสข้อความหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการทราบนั้นไม่อาจจะเอาได้จากเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการหรือองค์การรัฐบาลของประเทศนั้น เพราะประเทศนั้นถือเป็นเรื่องลับหรือยังไม่เปิดเผย แต่ถ้าสามารถติดต่อกับองค์การ เอกชนหรือพ่อค้า บางทีก็อาจจะทราบข้อความหรือเรื่องราวที่ต้องการได้ เช่น ในบางครั้งอาจจะสามารถสืบทราบว่าราคาข้าว เงื่อนไขเกี่ยวกับการตกลงซื้อข้าว

ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลซึ่งกำลังเจรจากันอยู่ และยังไม่เปิดเผยจากพ่อค้าชาว หรือพวก  
บริษัทขนส่งชาวออกนอกประเทศ เป็นต้น

(๕) วิธีเขียนรายงานเศรษฐกิจ ในการเขียนรายงานเศรษฐกิจนั้น ผู้  
ทำรายงานเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงประ โยชน์ที่จะได้รับจากรายงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญ คือ รายงาน  
นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลของคนที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง ดังนั้นกรรมวิธีในการ  
เขียนรายงานควรจะได้ดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

๑. การเลือกเรื่องราวหรือหัวข้อที่ควรจจะรายงาน ควรจะเลือก  
อย่างละเอียดรอบคอบว่าเรื่องนั้น ๆ จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลของคนที่แล้วทำราย  
งานเสนอไป

๒. การตรวจสอบเรื่องราวที่เขียนรายงาน การตรวจสอบเรื่อง  
ราวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการเขียนรายงานเศรษฐกิจมิใช่เป็นเพียงการแปลข่าวหรือ  
เรื่องราวทางเศรษฐกิจตามที่ลงในหนังสือพิมพ์เท่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำรายงานเศรษฐกิจจะต้อง  
ตรวจสอบว่าข่าวหรือเรื่องราวที่ปรากฏตามหนังสือพิมพ์หรือที่ได้ทราบมาจากทางอื่นนั้นเป็นความ  
จริงเพียงใด การตรวจสอบนี้จะต้องมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้นในประเทศที่หนังสือพิมพ์ยังไม่อยู่ใน  
มาตรฐานดีพอ การตรวจสอบนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำรายงานเศรษฐกิจจะทำได้โดยอาศัยแหล่งข่าว  
อื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ทางราชการ องค์กร เอกชนที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น หรือเจ้าหน้าที่  
สถานทูตที่เกี่ยวข้อง

๓. การรายงานนอกจากจะรายงานเรื่องแต่ละ เรื่องโดยตรงแล้ว  
ควรจะได้ให้ข้อเท็จจริงและเรื่องอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ หรือที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลของ  
คนที่ควรจจะทราบอันเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นมาด้วย เช่น รายงานเกี่ยวกับเรื่องการตกลงซื้อขาย  
ข้าวกัน ก็ควรจจะรายงานถึงข้อตกลงที่ตกลงกันมาครั้งก่อน ๆ นโยบายในด้านการค้าข้าวของ  
ประเทศที่ตนประจำอยู่กับประเทศผู้นั้น

๔. การรายงานควรจะได้มีข้อความเห็นของสถานทูตเกี่ยวกับเรื่อง  
ราวหรือปัญหานั้นด้วย เพราะถือว่าสถานทูตเป็นผู้ใกล้ชิดกับเหตุการณ์หรือเรื่องราวที่เกิดขึ้น  
ย่อมจะมีข้อความเห็นหรือข้อวินิจฉัยได้ดี เพื่อเป็นประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

ผู้เกี่ยวข้องในรัฐบาล ข้อความเห็นของรัฐบาล หนังสือพิมพ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้นหรือนักการเมือง เกี่ยวกับปัญหาหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ก็ควรจะได้รายงานมาด้วย แต่ข้อที่ควรระวังคือ ความเห็นหรือข้อคิดเห็นของหนังสือพิมพ์ รัฐบาลหรือนักการเมือง บางทีมักจะมีอิทธิพลในทางการเมืองเข้ามาเจือปนอยู่มาก ความคิดเห็นหรือข้อความเห็นของสถานทูตที่รายงานมา ซึ่งพิจารณาและวิจัยจากข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่สถานทูตได้ค้นคว้าและศึกษาจึงไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกับความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์หรือนักการเมืองในประเทศนั้น

๕. การทำรายงาน เมื่อได้รายงานเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาแล้ว ผู้ทำรายงานจะต้องคอยติดตามการคลี่คลายต่อมาของเรื่องนั้นแล้วรายงานเข้ามาให้กระทรวงทราบด้วย

๖. แบบการเขียนรายงานทางเศรษฐกิจ เท่าที่สถานทูตปฏิบัติอยู่ในขณะนี้มิได้เป็นแบบเดียวกัน ทางสถานทูตก็ทำเป็นรูปบันทึกเป็นเรื่องส่งมา บางสถานทูตก็เขียนเป็นจดหมายรายงาน มิได้แยกเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นแต่ละปัญหา อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าวงศ์ พลันกรกล่าวในเรื่องนี้ว่า "...คุณมีความรู้สึกว่าจะเขียนรายงานมานั้นไม่สำคัญนัก แต่ข้อที่ควรระวังคือการเขียนรายงานก็คือ ต้องนึกถึงความสะดวกและรวดเร็วของเจ้าหน้าที่ทางกระทรวงในการที่จะรวบรวมเก็บข้อความเสนอหรือส่งไปให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย ฉะนั้นถ้าแยกเป็นเรื่อง ๆ หรือแยกมาเป็นหัวข้อก็จะสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ทางกระทรวง....."

#### ๕.๒.๔ การเตรียมตัวของผู้ทำรายงาน

เจ้าหน้าที่ผู้ทำรายงานการเมืองและรายงานเศรษฐกิจควรจะต้องเตรียมตัวเพื่อประโยชน์ในการทำรายงานดังต่อไปนี้คือ

(๑) การเข้าใจและทราบถึงปัญหาที่ประเทศของตนกำลังประสบอยู่ หรือปัญหา หรือเรื่องราวที่อยู่ในโครงการที่จะทำต่อไป เพราะว่าการทำงานการเมืองและเศรษฐกิจนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากรายงานนั้นเป็นสิ่งสำคัญ คือ เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลของตนในด้านการศึกษาและพิจารณาปัญหาหรือเรื่องราวดังกล่าวที่เกี่ยวข้อง

กับประเทศของตน ดังตัวอย่างเช่น เรื่องการหาตลาดทั้งในต่างประเทศที่เป็นปัญหาสำคัญ, ข้อหนึ่งของการค้าขายของประเทศไทย ผู้ทำรายงานจึงควรติดตามและรายงานเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของตลาดทั่วในต่างประเทศเข้ามา และจะเป็นหน้าที่ของผู้ที่จะทำรายงานที่ต้องศึกษาและติดตามถึงสถานการณ์ความเคลื่อนไหวในทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยอยู่เสมอ เพื่อจะได้ทราบว่าประเทศตนหรือเจ้าหน้าที่ผู้กำหนดดำเนินนโยบายของประเทศตนกำลังดำเนินการอยู่ในเรื่องใดบ้าง แล้วจะได้รายงานในเรื่องราวหรือเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้น สถานทูตและผู้ทำรายงานจึงจำเป็นต้องรวบรวมเอกสาร วารสารหนังสือ เรื่องราวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศตนไว้และศึกษาติดตามอยู่เสมอ นอกจากนั้นการที่ข้าราชการสถานทูตเข้าใจและทราบถึงสถานะและเรื่องราวในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของประเทศตน ย่อมเป็นประโยชน์ในการที่จะให้ชาวเรื่องราวในด้านทั้งสองของประเทศไทย และในการแลกเปลี่ยนข้อความและเรื่องราวกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ตนติดต่อขอทราบเรื่องราว

(๒) การศึกษาและเข้าใจถึงสถานะทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของประเทศที่ตนประจำอยู่พอสมควร ข้าราชการสถานทูตจะต้องอาศัยการพยายามอ่านหนังสือวารสารทางการเมืองและทางเศรษฐกิจไว้เพื่อใช้ในการอ้างอิงประกอบในการเขียนรายงานเสมอ เช่น หนังสือเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ทางการเมือง ทางสังคม ทางเศรษฐกิจ หนังสือเกี่ยวกับสถิติต่าง ๆ และอื่น ๆ ซึ่งหนังสือเหล่านี้สถานทูตจะต้องรวบรวมไว้ การห้องเก็บไว้ในประเทศที่ตนประจำอยู่ก็เป็นของจำเป็นและเป็นประโยชน์ในการเขียนรายงานทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะผู้เขียนรายงานจะได้มีโอกาสรู้เห็นสภาพอันแท้จริง และเข้าใจในสถานการณ์ของประเทศนั้นได้ดียิ่งขึ้น

(๓) การจัดแฟ้มเก็บเป็นหมวดหมู่หรือเรื่องแต่ละเรื่องที่ได้ทำรายงานไว้ก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะการรวบรวมเป็นหมวดหมู่และเรื่อง ๆ ดังกล่าวย่อมสะดวกในการใช้อ้างอิงหรือค้นคว้าประกอบการเขียนรายงาน

### ๕.๖.๕ การแบ่งงานในระหว่างข้าราชการในสถานทูต

ในสถานทูตโดยปกติ เลขานุการ เอกเป็นหัวหน้าสำนักงาน เลขานุการ เอกจะเป็นทั้งแม่บ้านและผู้ควบคุมงานทุกสาขา เลขานุการ เอกเป็นตัวจักรที่สำคัญมากสำหรับสถานทูตและเป็นตำแหน่งที่จะให้ความชำนาญด้านภาษาเพื่อเผชิญกับโอกาสที่ผ่านมามาก ๆ เลขานุการ เอกยังคงเป็นผู้ที่ปกครองผู้อยู่ใต้งานกับปัญหาให้ดีขึ้น เพราะเลขานุการ เอกจะเป็นผู้ประสานให้งานเดินไปควบคู่ ถ้าปกครองไม่ดียังงานก็ย่อมชุลลุล เพราะงานทุกสาขาจะต้องผ่านเลขานุการ เอก<sup>๑๕</sup>

แต่ถ้าสถานทูตเป็นสถานทูตขนาดกลางหรือขนาดเล็กก็อาจจะไม่มีเลขานุการ เอกประจำอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้เลขานุการ อาวุโสที่สุดก็ต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการ เอก ซึ่งอาจจะเป็นเลขานุการ โทหนึ่งหรือชั้นสองก็ได้

นอกจากเลขานุการ เอกซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานแล้ว ถ้าเป็นสถานทูตใหญ่ ผู้ที่มีอาวุโสสูงมากก็จะได้รับมอบหมายหน้าที่ความเหมาะสมและความสามารถของตน

งานโทรเลขในยามปกติก็มีปริมาณไม่มากนัก และผู้รับผิดชอบงานโทรเลขอาจจะได้รับมอบความรับผิดชอบด้านสารบรรณควบคู่กันไป หรือบางแห่งใช้เจ้าหน้าที่โทรเลขเป็นเลขานุการส่วนตัวของเอกอัครราชทูตด้วย

งานด้านการเมือง การเศรษฐกิจ ก็มอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ทำการสังเกตการณ์รายงานสถานการณ์ให้ทันทั่วทั้งที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นสถานทูตที่อยู่ในประเทศใกล้บ้าน การรายงานสถานการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติด้วยความวิริยะอุตสาหะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมือง สำหรับการเศรษฐกิจนั้น สถานทูตส่วนมากมีผู้เชี่ยวชาญประจำอยู่ซึ่งก็แบ่งเบาภาระไปได้มาก

งานกงสุลเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติด้วยความละเอียดแม่นยำ ผู้ที่ได้รับมอบงานนี้จะต้องปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ ซื่อสัตย์ ถ้าหากปฏิบัติงานผิดพลาดแล้วอาจจะทำให้เกิดผล

<sup>๑๕</sup> สมบูรณ์ ปาลเสถียร, "งานภายในสถานทูต", คำบรรยายเนื่องในการสัมมนาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ ๑, (สโสมสรสาธิต, ๒๕๐๙) หน้า ๙

เสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมาก เพราะการแทรกซึมของฝ่ายคอมมิวนิสต์เป็นเรื่องที่จะต้องระมัดระวัง และจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยการตรวจลงตราหนังสือเดินทาง ซึ่งจะระบุไว้ว่า บุคคลประเภทใดจึงจะให้การตรวจลงตราประเภทใดได้ หากสถานทูตจะได้รับคำสั่งว่าบุคคลใดบ้างเป็นผู้น่าไม่พึงปรารถนา

งานด้านพิธี งานนี้อาจเป็นงานที่รวมไว้กับเลขานุการส่วนตัวของเอกอัครราชทูตก็ได้ เพราะการนัดหมายเพื่อพบปะสังสรรค์ก็ การ เชิญหรือการรับเชิญก็ใช้ เลขานุการส่วนตัว ย่อมทราบถึงวันเวลาที่เหมาะสมจะนัดพบหรือรับเชิญได้ นอกจากนั้นในกรณีที่เอกอัครราชทูต จะได้รับเชิญไปในงานรัฐพิธีต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ฝ่ายงานพิธีจะต้องพยายามสอบถามรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ควรจะสอบถามเรื่องการแต่งกาย ถนน ทางผ่าน ที่นั่ง ฯลฯ เป็นต้น เพื่อเวียนปฏิบัติและชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การรับเชิญหรือมอบนักการรับเชิญนั้น อาจจะทำทางโทรศัพท์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพิธีจะต้องคอยให้ทราบทางโทรศัพท์ ในการนี้จะต้องพยายามฝึกฝนการใช้ถ้อยคำที่อ่อนหวานในการ โทรศัพท์ หรือถ้าจะต้องมีการยืนยันโดยทางหนังสือก็ควรทราบว่าแบบใดควรใช้ในโอกาสอย่างไร เป็นต้น ฝ่ายสถานทูตเป็นฝ่ายเชิญ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ฝ่ายพิธีจะต้องโทรศัพท์ไปถามว่าผู้รับเชิญจะมาได้หรือไม่ เพราะถ้ามาไม่ได้จะได้เชิญคนอื่นแทน การ เชิญนั้นเป็นการจำเป็นที่จะต้องพิจารณาบุคคลที่จะ เชิญว่าควร เป็นบุคคลประเภทใด อันใด ถ้าจะมีการนั่งโต๊ะก็ควรพยายามหลีกเลี่ยงไม่เชิญคนที่มีลำคัมอาวุธเท่า ๆ กันมาหลาย ๆ คน เพราะจะเกิดปัญหาเรื่องการจัดที่นั่ง นอกจากจะเป็นกรณีที่เป็นจริง ๆ ก็อาจจะต้องหารือกรมพิธีการ ทูตของเจ้าของประเทศคู่เสียดกัน การจัดอาหารและเครื่องดื่มก็เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของการพิธี ถ้ามีอาหารทะเลก็จะต้องใช้ไวน์ขาว ส่วนไวน์แดงนั้นจะใช้กับอาหารเนื้อหรือสัตว์ปีก

สำหรับ เลขานุการส่วนตัวนั้น ถ้ามีข้าราชการไม่เพียงพอ เลขานุการ เอกหรือ เลขานุการอาวุโสก็อาจจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ งานเลขานุการส่วนตัวของเอกอัครราชทูตก็เช่นเดียวกับงานส่วนอื่น ๆ เป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียด แม่นยำ อ่อนโยน และต้องใช้ความระมัดระวังทุกประการ เพราะถ้าผิดพลาดไปก็อาจเกิดความเข้าใจผิด และเกิดผลเสียหายทางการ เมืองได้

### ๔.๓ การปฏิบัติงานของคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ

คณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติตรงกับภาษาอังกฤษว่า

Permanent Mission of Thailand to the United Nations เคิมเคยเรียกว่า Permanent Delegation of Thailand to the United Nations หรือคณะผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ ทุก Delegation ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Mission ซึ่งมีความหมายต่างกันเพียงเล็กน้อย เมื่อประมาณ ๒ - ๓ ปีมานี้ ขณะนี้สำนักงานคณะทูตถาวรของไทยตั้งอยู่ที่ตึกเลขที่ ๒๐ East 82nd Street ในแมนฮัตตัน นครนิวยอร์ก รัฐนิวยอร์ก คณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติมีลักษณะพิเศษต่างไปกว่าสถานทูต เพราะสถานทูตมีหน้าที่ส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศของสถานทูตกับประเทศที่สถานทูตนั้นตั้งอยู่เป็นสำคัญ และมีหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจา การสังเกตการณ์ การรักษายลประโยชน์ของกษัตริย์และอื่น ๆ ส่วนหน้าที่โดยเฉพาะของคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติ คือ เป็นสื่อกลางในการติดต่อกันระหว่างรัฐบาลของกันกับสหประชาชาติ และกับคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติของประเทศอื่น ๆ ทั้งยังคงมีการเจรจากับเลขาธิการสหประชาชาติและกับคณะทูตถาวรอื่นเนื่อง ๆ เนื่องจากเวลานี้จำนวนสมาชิกสหประชาชาติเพิ่มขึ้นจนถึง ๑๒๔ ประเทศแล้ว วงของการติดต่อกันกันก็ยิ่งขยายกว้างขึ้นกว่าเก่ามาก เฉพาะอย่างยิ่งเพราะ เหตุที่ประเทศไทยยังมีสถานทูตในประเทศต่าง ๆ อยู่น้อยแห่ง การติดต่อกับรัฐบาลของประเทศบางประเทศจึงต้องทำโดยวิธีผ่านทางคณะทูตถาวรที่นิวยอร์กบ่อย ๆ เพราะความสำคัญทางการ เมืองระหว่างประเทศของสหประชาชาติ จึงกล่าวได้ว่านิวยอร์กเป็นศูนย์กลางของการ เมืองระหว่างประเทศ เวลานี้แม้จะไม่มีสถานเอกอัครราชทูตแท้ ๆ (Embassy) ตั้งอยู่สักแห่งเดียวในนิวยอร์ก

ในการแต่งตั้งผู้แทนไปประจำคณะทูตถาวร มีวิธีปฏิบัติซึ่งสหประชาชาติได้วางไว้ว่า

๑. หนังสือแต่งตั้ง (Credentials) ผู้แทนถาวร จะต้องออกโดยประมุขของประเทศ หรือหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีต่างประเทศ และจะต้องส่งไปให้เลขาธิการสหประชาชาติ

๒. การแต่งตั้งและการ เปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของคณะทูตถาวร หัวหน้าคณะทูตถาวรจะต้องแจ้งไปให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

๓. ในกรณีที่ผู้แทนถาวรไม่อยู่เป็นการชั่วคราว จะต้องแจ้งชื่อเจ้าหน้าที่ของคณะทูตถาวรที่จะให้ทำหน้าที่หัวหน้าคณะทูตถาวรไปให้เลขาธิการฯ ทราบ

๔. ประเทศสมาชิกที่ประสงค์จะให้ผู้แทนถาวรที่ตนแต่งตั้ง เป็นผู้แทนประเทศตนในองค์การใดของสหประชาชาติ จะต้องระบุชื่อองค์กรนั้นไว้ในหนังสือแต่งตั้งที่ส่งไปให้เลขาธิการฯ ทราบ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตำแหน่งผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติเป็นตำแหน่งสำคัญมาก และของบางประเทศเป็นตำแหน่งสำคัญอย่างยิ่ง แยกตั้งจากอัครราชทูตอเมริกัน และของสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้แทนถาวรอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วย และนาย Adlai Stevenson อัครราชทูตอเมริกันก็เป็นคนสำคัญยิ่งในพรรคเดโมแครท และเคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีมาแล้ว มีข้อสังเกตอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้แทนถาวรของประเทศต่าง ๆ แทบทุกคนก็มีศเป็นเอกอัครราชทูต นอกจากนั้นแล้ว รองผู้แทนของบางประเทศซึ่งอาจมีหลายคน อาจเป็นเอกอัครราชทูตทุกคนก็ได้ เช่น ในคณะทูตถาวรของสหรัฐปัจจุบันมีเอกอัครราชทูตถึง ๔ คน และฟิลิปปินส์ก็มีเอกอัครราชทูต ๕ คน ฉะนั้น นครนิวยอร์กจึงเป็นเมืองที่มีเอกอัครราชทูตมากที่สุด มากกว่าที่วอชิงตันอีก เพราะที่วอชิงตัน แต่ละสถานเอกอัครราชทูตมีเอกอัครราชทูตเพียงคนเดียว มีเอกอัครราชทูตเกินหนึ่งไม่ มี และยังมีสถานอัครราชทูตอีก ๔ - ๕ แห่ง มีข้อสังเกตว่านิวยอร์ก ซึ่งมีเอกอัครราชทูตมากกว่า ๑๒๕ คน มีได้เป็นเมืองหลวงแม่แต่ของรัฐนิวยอร์ก

การที่มีผู้แทนของประเทศสมาชิกไปประจำสหประชาชาตินี้ก็เพราะ แม้ว่าสหประชาชาติจะมีใช้รัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สหประชาชาติก็มีสภาพบุคคลระหว่างประเทศตามกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นยังมีนักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านมีความเห็นว่า สหประชาชาติอาจมีสิทธิตั้งทูตและรับทูต (Right of active and passive legation) ได้ แต่ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิอันนี้มิได้มีระบุไว้ในกฎบัตร ในทางปฏิบัติผู้แทนถาวรของประเทศต่าง ๆ เมื่อไปรับตำแหน่งก็ไปยื่นคำเสนอแต่งตั้งคือเลขาธิการสหประชาชาติ (แต่ไม่มีพิธีการตั้งกรณีการยื่นคำเสนอแต่งตั้งทูตต่อประมุขแห่งรัฐ) การรับสาสน์โดยเลขาธิการ เป็นการให้ passive right ของสหประชาชาติ ส่วน active right นั้นก็มีกรณีที่เลขาธิการ



สหประชาชาติแต่งตั้งผู้แทนของตนไปประจำในประเทศหรือภูมิภาคเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งสุดแต่จะมอบหมาย เช่น ผู้แทนเลขาธิการในตองโก หรือนายนิลส์ กัทซิง ผู้แทนของเลขาธิการซึ่งถูกส่งมาสังเกตการณ์สถานการณ์ระหว่างไทยกับกัมพูชา เป็นต้น ซึ่งอาจอนุมานว่าเป็นการใช้สิทธิทั้งหมดก็ได้

ปัจจุบันนี้มีข้าราชการประจำทำงานอยู่ที่คณะทูตถาวรไทย ๕ นาย คือ ผู้แทนถาวรซึ่งมีตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูตหนึ่งนาย เลขานุการเอก ๑ นาย เลขานุการโท ๑ นาย และเลขานุการตรี ๒ นาย ข้าราชการในสำนักงานมีตำแหน่งเรียกชื่อเหมือนผู้แทนทางการทูต ฉะนั้น นอกจากเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรและเลขานุการแล้ว ยังอาจมีเอกอัครราชทูตหรืออัครราชทูตรองผู้แทนถาวรอีกคนหนึ่ง หรือมากกว่า และมีที่ปรึกษาได้อีกด้วย แต่ไม่มีคณะผู้แทนถาวรใดที่มีผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารหรือที่ปรึกษาพาณิชย์ แม้จะมีเรื่องกรรพหารและการค้าย่อย ๆ ในสหประชาชาติ

อนึ่ง ที่สำนักงานคณะทูตถาวรนั้น เมื่อเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรหรือผู้รั้งการไม่อยู่นิวยอร์คชั่วคราว ก็ตั้งอุปทูตรักษาการ (Charge d' Affaires) สำนักงาน เช่น เอกอัครราชทูตตั้งอุปทูตรักษาการสถานเอกอัครราชทูตของตน สำนักงานคณะทูตถาวรของไทยนั้นแตกต่างกับสำนักงานของประเทศเล็กหลายประเทศที่ไม่มีเจ้าหน้าที่คนเมืองเลย นอกจากคนถาวร ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ไทยซึ่งเป็นข้าราชการชั้นตรีขึ้นไปจึงต้องทำงานเลขานุการต่าง ๆ เองทั้งนี้ สำนักงานอื่น ๆ นั้นมีพนักงานพื้นเมืองกันเป็นส่วนใหญ่ มีใช้แต่สำหรับพิมพ์หนังสือ แต่สำหรับเป็นผู้เขียนสุนทรพจน์ คนควา แปลหนังสือ และเก็บแฟ้ม เป็นต้น

งานของคณะทูตถาวรพอจะแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ๕ ประเภท ดังนี้คือ

๕.๓.๑ งานด้านสหประชาชาติ แบ่งออกได้เป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

(๑) งานในด้านการเมืองและความมั่นคง ได้แก่ งานที่เป็นปัญหาการเมืองและความมั่นคงต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกาหลี การลดกำลังรบ การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ การรักษาสาธิกใหม่ ปัญหาผู้ลี้ภัยในปาเลสไตน์ ปัญหาการไร้ผลพลังงานปรมาณูในทางสันติ การขัดกัน

ในเรื่องเชื้อชาติในสาธารณรัฐอาฟริกาใต้ เรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการความมั่นคง การขอความสนับสนุนในการเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งประธานสภา ประธานคณะกรรมการใหญ่ (Main Committees) ของสหประชาชาติ ฯลฯ

(๒) งานในค้ำเสริมธุรกิจและสังคม มีอาทิเช่น เรื่องการพัฒนาการเสริมธุรกิจของประเศที่ก่อกพัฒนา ปัญหาการค้าและโลกทัศน์ระหว่างประเทศ โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมเด็ก ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพเสขยศึกษ ฯลฯ

งานค้ำเสริมธุรกิจและสังคมนี้กว้างมาก แต่ก็ป็นงานที่ประเทศไทยจะกักคางประโยชน์เอาได้ เช่น เมื่อสหประชาชาติได้จัดตั้งกองทุนพิเศษ (Special Fund) ขึ้นมาเมื่อปี ๒๕๐๒ แล้ว ประเทศไทยก็ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษความโครงการหลายโครงการด้วยกัน

(๓) งานในค้ำดินแดนที่มีได้ปกครองตนเองและระบบภาวะทรัสตีระหว่างประเทศ งานค้ำนี้ป็นงานเกี่ยวกับดินแดนที่มีได้ปกครองตนเองและดินแดนที่อยู่ภายใต้ภาวะทรัสตีขณะนี้ก็มีดินแดนหลายแห่งที่ได้รับเอกราชและได้กลายเป็นสมาชิกของสหประชาชาติไปแล้ว

(๔) งานค้ำบริหารและงบประมาณ ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ งบประมาณและเงินค้ำบำรุงของสหประชาชาติ

(๕) งานในค้ำกฎหมาย เช่น เรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ เรื่องเกี่ยวกับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เรื่องการประชุมต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

การค้ำคองงานต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วนี้ โดยปกติค้ำคองกับเลขาธิการสหประชาชาติโดยค้ำคองและ ป็นงานนอกสำนักงานมาก ซึ่งถ้าค้ำคองในระดับสูง ผู้แทนถาวรก็ค้ำคองการเองกับเลขาธิการหรือผู้ช่วยระดับสูง ในขณะนี้ประเทศไทยมิได้ป็นสมาชิกคณะกรรมการของสหประชาชาติเลย งานของสำนักงานคณะผู้ถาวรไทยจึงไม่มากเหมือนของประเศที่ได้ป็นสมาชิกคณะกรรมการและคณะกรรมการประจำสำคัญ ๆ ถ้าประเทศไทยได้ป็นสมาชิกคณะกรรมการความมั่นคงหรือเสริมธุรกิจและสังคม งานของคณะผู้ถาวรไทยจะเพิ่มขึ้นป็นอันมาก

ในการปฏิบัติหน้าที่คานสหประชาชาติ เจ้าหน้าที่คณะทูตถาวรไทยจะต้องรู้จักปฏิบัติ สหประชาชาติ ข้อคิดที่สำคัญ ๆ ของสมัชชา คณะมนตรีความมั่นคงและองค์การอื่น ๆ และระ-  
 เบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสหประชาชาติเป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่จะต้องอาศัยเอกสารของสห-  
 ประชาชาติเป็นหลัก และจะต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ  
 ไม่น้อย ฉะนั้น ก็จะต้องทำความเข้าใจและเพิ่มความสนทนสนมไว้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น  
 เจ้าหน้าที่ของสมุคสหประชาชาติ ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือได้เป็นอย่างดีเมื่อต้องการค้นคว้า  
 เรื่องต่าง ๆ

#### ๕.๓.๒ งานคานบริหารของสำนักงาน แยกออกเป็น ๓ หัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

(๑) งานสารบรรณ เช่น การรับส่งหนังสือ การพิมพ์ การเก็บ การส่ง  
 หนังสือ ส่วนมากใช้ส่งทางไปรษณีย์ซึ่งสะดวกมาก เว้นแต่เป็นเรื่องด่วนจริง ๆ ก็ให้คนขับรถ  
 ของสำนักงานไปส่งถึงสำนักงานผู้รับในนิวยอร์ก การส่งไปรษณีย์นั้นส่วนมากทางสำนักงานใช้  
 ส่งทางไปรษณีย์ไม่ลงทะเบียน ทั้งนี้เพราะการไปหึ่งหนังสือที่ทำการไปรษณีย์นั้นไม่สะดวกเนื่อง  
 จากอยู่ห่างสำนักงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จอครตหายาก ส่วนการส่งไปรษณีย์ไม่ลงทะเบียน  
 จะหึ่งอย่างส่งเร็วพิเศษ (Special Delivery) ก็ไค้ควย และฉาจากหน้าของถูกคองแล้ว  
 ก็ไม่คุ้มคหาย สำหรับงานพิมพ์ เนื่องจากไม่มีเสมียนจากกระทรวงหรือเสมียนพื้นเมือง เจ้าหน้าที่  
 ชั้นตรีขึ้นไปต้องพิมพ์หนังสือเอง แต่การคักคานนั้นสะดวกเพราะในอเมริกาใช้เครื่องอ็คคานา  
 photostat แพรหลายสะดวกมาก นอกจากนึ่งานเกี่ยวกับการ เก็บหนังสือและเอกสาร ซึ่ง  
 เนื่องจากสำนักงานมีเอกสารและหึ่ง เรื่องต่าง ๆ มากจึงเป็นงานสำคัญ

(๒) งานโทรเลข ที่สำนักงานเช่นเดียวกับสำนักงานต่าง ๆ ในอเมริกา มี  
 เครื่องโทรพิมพ์ (teletype) ซึ่งเวลาออกโทรเลขเจ้าหน้าที่คัพคัทรงออกไปยังสำนักงาน  
 บริษัทโทรเลขเพื่อส่งคอปไป เวลามีโทรเลขเข้า ทางสำนักงานของบริษัทโทรเลขก็คองมาเข้า  
 เครื่องโทรพิมพ์ที่สำนักงานคณะทูตถาวร โดยตรง นับว่าสะดวกมากและเป็นการหุนแรงงานไม่  
 คองมีสนของสถานทูตไปส่งโทรเลข หรือคนของบริษัทมาส่งโทรเลขให้ แต่ผู้ใช้โทรพิมพ์คองคิกค  
 กอนเล็กน้อย งานคานโทรเลขนี้มากเป็นพิเศษในระหว่างการประชุมสมัชชา เพราะคองมีการ

รายงานและรับคำสั่งจากกระทรวงเป็นประจำในเรื่องสำคัญ ๆ การที่เรียกบริษัทโทร เลข เพราะในอเมริกากรมไปรษณีย์ไม่รับส่งโทร เลข

(๓) งานเกี่ยวกับการคลัง บัญชี และพัสดุ เช่น การทำงบประมาณของสำนักงาน การจ่ายเงินเดือนและเงินค่าใช้สอยต่าง ๆ การทำบัญชีและงบเดือนค่าใช้จ่ายของสำนักงาน การซื้อพัสดุและของใช้สำหรับสำนักงาน เรื่องเกี่ยวกับลูกจ้างของสำนักงาน งานการเงินของสำนักงานก็คล้ายของสถานเอกอัครราชทูตไทยต่าง ๆ แต่มีติดกันในประการสำคัญที่ไม่มีเงินเครดิตสำหรับสำนักงานกระทรวงอื่น และไม่มีเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ตรวจตราลงหนังสือเดินทาง ออกและค่ออายุหนังสือเดินทางไทย สำหรับงานค่านพัสดุนั้นมีข้อยุ่งยากอยู่อย่างหนึ่งคือ ในการสั่งซื้อหรือทำหรือแก้พัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ ในอเมริกาจะหวังเสร็จเร็วไม่ได้เลย ต้องเตือนหรืออ้อนวอนบริษัทห้างร้านกันทีเดียว เพราะสำหรับคนอเมริกันนั้นถ้าไรนับเป็นพันบาทไม่มีความหมาย ฉะนั้น เจ้าหน้าที่พัสดุในอเมริกาจะต้องติดต่อเร่งเตือนบริษัทห้างร้านต่าง ๆ และเสียเวลามากกว่าในประเทศอื่น ๆ มาก

๕.๓.๓ งานค่านการรับรองและพิธีการทูต เช่น การเลี้ยงรับรอง เอกอัครราชทูต และความคุ้มกันของข้าราชการคณะทูตถาวรของสำนักงานเอง สำหรับการเลี้ยงรับรองนั้นที่นิวยอร์กมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างสมัยประชุมสมัชชา นอกจากการเลี้ยงทางการทูตทางนิวยอร์กก็มักจะมีการเลี้ยงรับรองโดยฝ่ายบ้านเมืองหรือองค์การและบริษัทและข้าราชการของเราต้องเลี้ยงคนไทยผ่านบ่อย ๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกอย่างอื่น เช่น ไปรับเวลาไปถึง และต้องร่วมงานเลี้ยงกับนักเรียนไทยในนิวยอร์กด้วย ในค่านเอกอัครราชทูตและความคุ้มกันสำนักงานค่านการให้ข้าราชการประจำสำนักงานได้บัตรประจำตัว และบัตรยกเว้นภาษีรัฐบาลสหรัฐและนครนิวยอร์ก และบัตรยกเว้นภาษีน้ำมัน นับว่าข้าราชการสำนักงานคณะทูตถาวรได้รับเอกอัครราชทูตและความคุ้มกันอย่างดี และเกือบเท่าข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน รถยนต์สำนักงานและข้าราชการก็มีแผ่นป้ายพิเศษ DPL ของรัฐนิวยอร์ก ทั้งเช่นข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันมีป้าย DPL ของท้องถิ่นแห่ง Columbia มีข้อสังเกตว่าในอเมริกาไม่ใช่ CO

๕.๓.๔ งานเกี่ยวกับก้านกงสุล โดยเหตุที่ประเทศไทยเคยมีสถานกงสุลใหญ่  
อยู่ที่สำนักงานคณะทูตถาวร แต่ต่อมาได้เลิกไปโดยปริยายเพราะไม่ได้แต่งตั้งกงสุลใหญ่ขึ้นแทน  
ผู้ที่ถูกเรียกกลับ ฉะนั้น จึงปรากฏว่ายังมีคนมีหนังสือหรือโทรศัพท์มาถามและมาติดต่อกับ  
เรื่องงานกงสุลอยู่เสมอ หน้าที่บางอย่างที่พอจะทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายทางคณะทูตถาวร  
ก็ยังทำไป เช่น การขออำนวยความสะดวกในการขอรับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางให้  
ข้าราชการไทย การให้แบบฟอร์มขอรับการตรวจลงตราหนังสือเดินทางจากสถานเอกอัคร-  
ราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน แก่ผู้ที่ขอมา แต่ถ้าเป็นเรื่องที่สถานกงสุลเท่านั้นที่มีอำนาจทำได้  
สำนักงานก็ไม่อาจทำได้ เช่น การรับรองลายมือชื่อ (legalisation) การตรวจลงตรา  
และต่ออายุหนังสือเดินทางซึ่งทางคณะทูตถาวรก็แนะนำให้ไปทำที่สถานเอกอัครราชทูตไทยที่กรุง  
วอชิงตัน หรือที่อื่น ๆ ตามแต่กรณี ในปัจจุบันนี้เนื่องจากเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร เป็นเอก-  
อัครราชทูตประจำแคนาดาด้วย ซึ่งทราบว่าเอกอัครราชทูตเคยจดทะเบียนสมรสให้คนไทยใน  
นิวยอร์กในฐานะสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำแคนาดา

๕.๓.๕ งานสนทนากับประเทศไทยและงานหาข่าว เนื่องจากสหรัฐ  
อเมริกาเป็นประเทศที่เจริญมั่งคั่งที่สุดในโลก จึงมีผู้สนใจถามข่าวและความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับ  
ประเทศไทยเสมอ บางทีก็มีนักศึกษาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยตามความรู้เกี่ยวกับประเทศ  
ที่ถามมากที่สุดก็คือ นโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับสหประชาชาติ ระบอบการปกครองของ  
ประเทศไทย เรื่องพุทธศาสนา วัฒนธรรมไทย และการที่ตั้งชื่อแนวไทย ชาวอเมริกันก็ถาม  
บ่อย ๆ ว่าจะให้ชื่อไทยว่าอะไร เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีการเชิญไปให้พูดที่โรงเรียนบาง  
มหาวิทยาลัยบ้าง ตามสโมสรบ้าง มีใช้แต่ในนครนิวยอร์กเท่านั้น แต่อาจต้องไปในเมืองต่าง  
๓,๐๐๐ ไมล์จากนิวยอร์ก

สำหรับงานหาข่าวของสำนักงานนั้น อาศัยข่าวหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์  
อเมริกันซึ่งเสนอข่าวรวดเร็ว และข่าวหนังสือพิมพ์ New York Times นั้นเป็นหลักฐาน  
อ้างอิงในสหประชาชาติเสมอ นอกจากนั้นก็ได้อ่านจากการติดต่อดัง ๆ

๕.๓.๒ งานด้านติดต่อกับคณะทูตถาวรประเทศอื่น โดยเหตุที่คณะทูตถาวร  
 มากแห่งด้วยกัน วงการติดต่อก็จึงกว้างขวางมาก และส่วนใหญ่เป็นงานนอกสำนักงาน การ  
 ติดต่อกันนั้นว่าใกล้ชิดกันมากเป็นพิเศษก็คือ ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สหพันธมลายา ลาว พม่า  
 ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และประเทศภาคีซีโต้ต่าง ๆ งานด้านติดต่อดังกล่าวนี้อำหรับตัวผู้แทนถาวร  
 ซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานนั้นว่ามีมาก ทั้งนี้เพราะ การพูดของสหประชาชาตินั้น ผลสำเร็จไม่  
 ใช้อยู่ในห้องประชุม แต่อยู่ที่การวิ่งหาเสียงกับตามโต๊ะอาหาร และตาม lobby ไม่ใช่  
 เฉพาะแต่หัวหน้าสำนักงานเท่านั้น พวกข้าราชการอื่น ๆ ของสำนักงานก็จะต้องมีการติดต่อ  
 และทำความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่คณะทูตถาวรประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกันด้วย ใน  
 โอกาสนี้ควรกล่าวถึงเรื่องการรวมกลุ่มในสหประชาชาติด้วย ในสหประชาชาติมีการแบ่งกัน  
 เป็นกลุ่มหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มเอเชียอาฟริกา กลุ่มลาตินอเมริกา กลุ่มยุโรปตะวันตก ฯลฯ  
 ประเทศไทยนั้นอยู่ในกลุ่มเอเชียอาฟริกา สำหรับประเทศเอเชียอาฟริกา นั้น เมื่อมีปัญหาสำคัญ ๆ  
 ซึ่งจะต้องอภิปรายกันมากในสมัชชา ก็มักจะมีการประชุมกลุ่มเพื่ออภิปรายกันก่อน และตกลงกัน  
 เสนอข้อคิดร่วมกันถ้าทำได้ แต่ทั้งนี้สังเกตว่าจีนคณะชาติ อิสราเอล และอาฟริกาใต้ มิได้อยู่ใน  
 กลุ่มเอเชียอาฟริกา การประชุมกลุ่มมีบ่อยระหว่างสมัชชาประชุมสมัชชา นอกสมัชชาประชุมโดยปกติ  
 มีการประชุมกัน เดือนละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นประธานหมุนเวียนกันไปตามตัวอักษรชื่อ  
 ประเทศในภาษาอังกฤษ การติดต่อดังกล่าวนี้ นับเป็นงานแบบเนิ่นนึ่งที่สุดของผู้แทน  
 ถาวรและของเจ้าหน้าที่ไทยอื่นด้วย

#### ๕.๔ สรุป

การปฏิบัติงานของสถานทูตนั้น เป็นสิ่งที่ยากและละเอียดอ่อน การที่จะดำเนินการ  
 ให้เหมาะสมเนิ่นนึ่งและสมเกียรตินั้น จะนำกฎเกณฑ์หรือหลักการใช้อย่างเคร่งครัดตายตัวไม่ได้  
 เพราะในแต่ละกรณีก็ปรากฏเผชิญหน้ากันนั้นไม่เหมือนกันทุกอย่าง สถานการณ์ทางการเมือง  
 ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์  
 อย่างเคร่งครัดตายตัวแก่ทุกกรณีย่อมขาดความเนิ่นนึ่งและเหมาะสม ในการปฏิบัติงานของ  
 สถานทูตจึงต้องอาศัยความรู้จักสังเกตุการณ์ เป็นสำคัญ

การปฏิบัติงานในสถานทูตไทยในต่างประเทศ แบ่งไ้ออกเป็น ๓ ส่วนใหญ่ คือ

๑. งานทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้แก่ งานพิธีของสถานทูต งานกงสุล งานบัญชีหรือการคลัง งานโทรเลข เป็นต้น
๒. งานรายงานการเมือง เป็นงานสำคัญมากของนักการทูต เพราะการรายงานการเมืองจะช่วยให้มีการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อประเทศนั้น ๆ
๓. งานรายงานเศรษฐกิจ งานนี้เป็นงานสำคัญมากอีกประการหนึ่งของนักการทูต เพราะปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ย่อมมีการพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจต่อกันมากขึ้น พร้อม ๆ กับการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้นการรายงานเศรษฐกิจเข้ามาให้รัฐบาลทราบ ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการค้าต่อทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ เป็นอย่างมาก

ความจริงการแบ่งการปฏิบัติงานในสถานทูตของไทยในต่างประเทศนั้น เป็นไปในลักษณะเกี่ยวกับการแบ่งงานของสถานทูตสหรัฐ ในต่างประเทศ แต่โดยที่สหรัฐเป็นประเทศใหญ่และเป็นมหาอำนาจ งานในสถานทูตของสหรัฐ แต่ละอย่างย่อมมากหมายควม จึงได้แบ่งงานสถานทูตออกอย่างชัดเจนเป็นแผนก และมีเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละแผนก โดยแบ่งออกเป็น ๕ แผนก<sup>๒๐</sup> คือ

๑. แผนกบริหาร ประกอบด้วยเอกอัครราชทูต รองลงมาได้แก่ อุปทูต และเลขานุการ ๒ นาย อุปทูตรับผิดชอบงานสถานเอกอัครราชทูตในเวลาที่เอกอัครราชทูตไม่อยู่
๒. แผนกการเมือง เป็นหน่วยงานที่หัวหน้าที่สำคัญมาก มีหน้าที่ติดตามข่าวความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่ตนประจำอยู่ แล้วรายงานให้รัฐบาลทราบในรูปของข่าวที่วิเคราะห์แล้ว รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองให้แก่องค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ

<sup>๒๐</sup> Wanamaker, Temple, American Foreign Policy Today, (Bantam Books, Inc., New York, 1966) p. 27

๓. แผนกเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ติดตามความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจและการค้า และรายงานให้รัฐบาลทราบ แสวงหาหนทางการค้าขายให้แก่ชาวอเมริกัน แนะนำช่วยเหลือชาวอเมริกันในการทำธุรกิจในประเทศนั้น หรือกับประเทศนั้น และจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับองค์การ AID เกี่ยวกับการวางแผนและการบริหาร โครงการสำหรับในประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐ

๔. แผนกกงสุล ทำหน้าที่ออกหนังสือเดินทางให้แก่ประชาชนอเมริกัน ช่วยเหลือชาวอเมริกันในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น และจดทะเบียนการค้า การเกิด และออกวีซ่าให้แก่ชาวต่างประเทศที่ต้องการจะไปสหรัฐ

๕. แผนกจัดการ ทำหน้าที่ปฏิบัติการด้านการจัดการของสถานทูต เช่น ดูแลเกี่ยวกับสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับใช้ในสถานทูต การใช้จ่าย การจ่ายเงินเดือน การรับส่ง เป็นต้น

สำหรับสถานทูตไทยในต่างประเทศนั้น เนื่องจากมีงานไม่มากเหมือนกับของสหรัฐและอัตรากำลังมีน้อย งานเท่าที่ปฏิบัติไปจึงไม่อาจแบ่งแยกหน้าที่ให้แก่แต่ละคนได้อย่างเด็ดขาด เช่น บางทีผู้รับผิดชอบงานค่านโทร เลข อาจจะมีปฏิบัติงานสารบรรณไปด้วย หรือผู้ทำหน้าที่รายงานการเมือง จะต้องทำหน้าที่รายงานการเศรษฐกิจด้วย เป็นต้น

ในด้านการปฏิบัติงานของคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาตินั้น มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปกว่าสถานทูต เพราะสถานทูตมีหน้าที่ส่งเสริมสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศของสถานทูต กับประเทศที่สถานทูตนั้นตั้งอยู่เป็นสำคัญ และมีหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจา การสังเกตการณ์ การรักษายลประโยชน์ของคนชาติและอื่น ๆ ส่วนหน้าที่โดยเฉพาะของคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติ คือ เป็นสื่อกลางในการติดต่อกันระหว่างรัฐบาลของตนกับสหประชาชาติ และกับคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติของประเทศอื่น ๆ ทั้งยังต้องมีการเจรจากับเลขาธิการสหประชาชาติและกับคณะทูตถาวรอื่น ๆ ในสำนักงานคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ มีผู้แทนถาวรซึ่งมีตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูตเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ก็มี เลขานุการเอก เลขานุการโท เลขานุการตรี ดังนั้นจะเห็นว่า ข้าราชการใน



สำนักงานนี้มีตำแหน่งที่เรียกชื่อเหมือนผู้แทนทางการทูต นอกจากเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร และเลขานุการแล้ว ยังอาจมีเอกอัครราชทูตหรืออัครราชทูตรองผู้แทนถาวรอีกคนหนึ่ง หรือมากกว่า และมีที่ปรึกษาใค้อีกควม แต่ไม่มีคณะผู้แทนถาวรประเทศใดมีผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารหรือที่ปรึกษาพาณิชย์ แม้จะมีเรื่องการทหารและการค้าบ่อย ๆ ในสหประชาชาติ การแบ่งงานกันทำภายในสำนักงานคณะผู้แทนถาวร ก็เป็นแบบที่คล้ายคลึงกับการแบ่งงานกันทำในสถานทูต

ราชการสถานทูต สถานกงสุลของหลายประเทศ เป็นราชการฝ่ายพลเรือนสังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างเจนของอังกฤษ ฝรั่งเศส อิหร่าน และจีนคณะชาติ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ราชการสถานทูต สถานกงสุล สังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้ประจำการในสถานทูตและสถานกงสุล ที่ประจำอยู่ในต่างประเทศเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีประเทศหนึ่งที่จัดให้หน่วยราชการสถานทูตสถานกงสุลเป็นหน่วยอิสระต่างหากจากราชการฝ่ายพลเรือน ประเทศนั้นคือสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาได้จัดแยกหน่วยราชการฝ่ายต่างประเทศหรือการทูตออกไปโดยเฉพาะต่างหากจากราชการฝ่ายพลเรือน แต่ก็ยังสังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะต้องการผลิตนักการทูตอาชีพ

โดย The Rogers Act of May 24, 1924 สหรัฐได้รวมราชการสถานทูต และราชการสถานกงสุลเข้าด้วยกันเรียกว่า "Foreign Service of the United States"<sup>๒๑</sup> และในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ ตำแหน่งผู้ช่วยทูต (attaché) ซึ่งเมื่อก่อนเคยแต่งตั้งโดยกระทรวงวัฒนธรรมและการค้านั้น ก็ได้รวมเข้ามาอยู่ใน The Foreign Service และในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ตาม The Kee - Connelly Act ได้ตั้ง Board of the Foreign Service และผู้บังคับบัญชา Foreign Service เป็นตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director) นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งที่เรียกว่า Foreign Reserve Officers อีกด้วย<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๑</sup> - <sup>๒๒</sup> Schuman, Frederick L., International Politics, (McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1958) p. 179

ข้าราชการการทูตของสหรัฐ แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท <sup>๒๓</sup> ใหญ่ ๆ คือ

(๑) Foreign Service Officers ได้แก่ นักการทูตอาชีพ ซึ่งการเข้าทำงานในหน้าที่ประเภทนี้จะต้องผ่านการสอบแข่งขัน การสอบแข่งขันนั้นมีทั้งสอบข้อเขียนและสอบปากเปล่า ผู้สมัครสอบที่สอบแข่งขันได้จะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายต่างประเทศ (FSO) ชั้นที่ ๔ การแต่งตั้งเป็นไปตามคำแนะนำและเห็นชอบของสภา Senate และตั้งแต่ชั้นที่ ๔ บุคคลเหล่านี้จะได้รับการเลื่อนชั้นต่อไปถึงชั้นที่ ๑ และชั้นที่สูงกว่า คือ ตำแหน่ง **อัครราชทูต (Minister)** และ **เอกอัครราชทูต**

(๒) Foreign Service Reserve Officers หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหรัฐมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างมากยิ่งขึ้น เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเงินระหว่างประเทศ กิจการน้ำมัน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวไม่อาจจะหาได้ทุกคนใน Foreign Service Corps ดังนั้น จึงได้แต่งตั้งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญดังกล่าวมาประจำปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่ง ๆ เจ้าหน้าที่เหล่านี้เรียกว่า Foreign Service Reserve Officers

(๓) Foreign Service Staff Corps ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ การจัดการ และฝ่ายบุคคล เช่น ตำแหน่งเลขานุการ เสมียนรหัส พนักงานพิมพ์ดีด และพนักงานบัญชี

นอกจากนี้สหรัฐยังจ้างบุคคลพื้นเมืองปฏิบัติงานในสถานทูตด้วย หลังจากที่ได้ตรวจสอบประวัติดีแล้ว แต่ก็มีให้ปฏิบัติงานที่กระหนกระเพื่อมต่อความมั่นคงของชาติ

เอกอัครราชทูตจะรับผิดชอบทั้งหมดเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของสหรัฐในประเทศที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ไปประจำ และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลไม่เพียงแต่กิจการของสถานทูต สถานกงสุลเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมตลอดจนกิจการอื่น ๆ ของรัฐบาลสหรัฐในประเทศที่ตนประจำอยู่ด้วย ประธานาธิบดีอาจจะแต่งตั้งผู้ใดก็ได้ไปดำรงตำแหน่งทางการทูต โดยความเห็นชอบของสภา Senate ขณะนี้มีหัวหน้าคณะทูตของสหรัฐทั้งหมดกว่า ๒ ใน ๓

<sup>๒๓</sup> Wanamaker, Temple, American Foreign Diplomacy,  
(Bantam Books, Inc., New York, 1966) p. 23

แต่งตั้งไปจากนักการทูตอาชีพ<sup>๒๔</sup> สำหรับประเทศไทยนั้น เอกอัครราชทูต อัครราชทูต  
กงสุลใหญ่ กงสุล และตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.  
อาจแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ<sup>๒๕</sup> ก็ได้  
แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งดังกล่าวล้วนใหญ่ก็แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งสังกัดอยู่ใน  
กระทรวงการต่างประเทศ เพราะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศถือว่าเป็นผู้ที่มีความ  
เชี่ยวชาญในกิจการต่างประเทศและการทูตโดยตรงอยู่แล้ว แต่กระนั้นก็ตามหากรัฐมนตรี  
เจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นข้าราชการประจำ  
ต่างประเทศพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ กงสุล  
และตำแหน่งอื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เป็นกรณีพิเศษโดย  
อนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ได้ จะเห็นว่ามีอยู่หลายกรณีที่ยูไปดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต  
กงสุลใหญ่ กงสุล รวมทั้งตำแหน่งอื่น ๆ ในสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศมิได้เป็น  
ข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นบุคคลภายนอก หรือข้าราชการใน  
กระทรวงอื่นซึ่งได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี  
ในดำรงตำแหน่งดังกล่าวในต่างประเทศและรับเงินเดือนและเงินพิเศษจากกระทรวงการ  
ต่างประเทศ

การที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้บุคคลภายนอกกระทรวงการต่าง-  
ประเทศได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษดังกล่าวนั้น บอมนจะมีทั้งผลดี  
และผลเสีย ดังต่อไปนี้คือ

ผลดีก็คือว่า เมื่อรัฐบาลพิจารณาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและใกล้ชิดกับรัฐบาล  
มากก็จะสามารถทำการติดต่อโดยตรงระหว่างกันได้รวดเร็ว ทั้งเป็นการติดต่อทางการและ  
ทางบ้านส่วนตัว บอมนทำให้รัฐบาลได้ทราบความเคลื่อนไหวของประเทศนั้น ๆ ได้รวดเร็ว  
หรือบางกรณีรัฐบาลพิจารณาบุคคลที่มีฐานะค้ำประกันมาบรรจุเป็นข้าราชการประจำประเทศ

<sup>๒๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗, มาตรา ๑๑๗

พิเศษ ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคคลนั้นจะสามารถใช้เงินส่วนตัวของคุณให้การต้อนรับชาวต่างประเทศอย่างเต็มที่ เพราะจะอาศัยงบประมาณของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอเต็มที่สำหรับค่าใช้จ่ายในการรับรองในบางประเทศ ดังนั้นถ้าได้บุคคลที่มีฐานะดีมาเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษและแต่งตั้งให้เป็นเอกอัครราชทูตในประเทศดังกล่าวแล้ว หน่วยงานได้เงินค่ารับรองจากรัฐบาลจากเงินทุนส่วนตัวช่วยยอมทำให้บุคคลนั้นสามารถที่จะเข้าสมาคมสังสรรค์กับชาวต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ อันจะทำให้เป็นบุคคลที่กว้างขวางและเป็นการนำชื่อเสียงและเกียรติภูมิมาสู่ประเทศชาติอีกด้วย

ส่วนทางด้านผลประโยชน์ก็มีเช่นเดียวกัน คือว่า การบรรจุบุคคลภายนอกกระทรวงการต่างประเทศมาเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในต่างประเทศดังกล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตหรืออัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่หรือกงสุล ในฐานะผู้บังคับบัญชาสถานทูตหรือสถานกงสุล ถ้าหากว่าผู้ที่เป็นเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ หรือกงสุลดังกล่าว เป็นผู้ให้หน้าที่ควบคุมแคว้นนโยบายบ้านเดี่ยว และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการด้านต่าง ๆ อยู่พร้อมมูลแล้วก็ไม่เป็นผลเสียหาย แต่สำหรับสถานทูตและสถานกงสุลใหม่ในต่างประเทศนั้น มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณมีอยู่จำกัด ตำแหน่งเอกอัครราชทูตหรืออัครราชทูตผู้บังคับบัญชาสถานทูตหรือตำแหน่งกงสุลใหญ่หรือกงสุลผู้บังคับบัญชาสถานกงสุลจะควบคุมแคว้นนโยบายไม่ได้ แต่ต้องควบคุมทั้งหมดคือ ทั้งนโยบายและการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งงานประจำอันได้แก่ งานธุรการ พัสดุ คลัง รหัส โทรเลข เหล่านี้ ผู้ที่ทราบคือได้แก่ผู้ที่ เป็นข้าราชการอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นถ้าบรรจุบุคคลภายนอกเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษและให้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในต่างประเทศดังกล่าว การควบคุมงานประจำหรือบางครั้งก็ต้องปฏิบัติงานประจำด้วยตนเอง ย่อมประสบอุปสรรค เพราะไม่เคยได้รับทราบหรือมีประสบการณ์ในขั้นนี้มาพอสมควร

ผลเสียอีกประการหนึ่งคือ ถ้าหากว่ารัฐบาลพิจารณาบรรจุบุคคลภายนอกมาเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษบ่อย ๆ ย่อมทำให้ข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ

เสียกำลังใจเป็นธรรมดา เพราะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ที่ได้รับการ  
 ปักอบรมในด้านการต่างประเทศและการทูตโดยตรงอยู่แล้ว และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์มา  
 เป็นเวลานาน บอมนีความต้องการและพร้อมเสมอที่จะแสดงความสามารถเมื่อมีโอกาส  
 ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ การแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมีประสบการณ์ด้านนั้นน้อยกว่า  
 ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวในต่างประเทศ ไม่อาจจะทราบว่าจะสามารถดำเนินการ  
 ความนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างไรบ้างเต็มที่หรือไม่ เพราะอาชีพการทูตนั้นถ้า  
 จะปฏิบัติเพื่อมุ่งหวังถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญจริง ๆ แล้ว จำต้องใช้เวลา  
 ปักนาน และไม่มีผู้อื่นใดที่จะเหมาะสมเท่ากับข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ