



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศ
กรณีศึกษาสถานการณ์ตั้งเครือข่ายในคาบสมุทรมณฑล

จัดทำโดย นางสาวอุศณา พิรานนท์
รหัส ๕๐๐๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศ
กรณีศึกษาสถานการณ์ตั้งเครือข่ายในคาบสมุทรมหาสมุทรอินเดีย

จัดทำโดย นางสาวอุศณา พิรานนท์
รหัส ๕๐๐๕

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภู่อระกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรง วัฒนา)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การส่งเสริม “การทูตเพื่อประชาชน” โดยเฉพาะการคุ้มครองผลประโยชน์ และการดูแลคนไทย ตลอดจนแรงงานไทยในต่างประเทศนับเป็นเสาหลักที่สำคัญประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน และในยุคที่โลกมีความผันผวน มีความเสี่ยงทั้งจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยจากความไม่สงบทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ ส่งผลให้การดำเนินภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศในด้านการให้ความคุ้มครองคนไทย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมหากมีความจำเป็นต้องการอพยพคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ มีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ

รายงานการศึกษานี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาประสบการณ์ในด้านการบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซลในช่วงเกิดสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๖ โดยนำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา (Problem Solving) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามแผนอพยพคนไทย และนำแนวคิดเรื่องกระบวนการบริหารอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ (Business Continuity Management – BCM) มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารจัดการแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์สำหรับกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่อื่น ๆ ในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกระทรวงการต่างประเทศในด้านการดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศในภาพรวม

ผลการศึกษาพบว่า คาบสมุทรเกาหลีเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดสถานการณ์ตึงเครียดและนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ คือ การขาดความไว้วางใจกันระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้และสหรัฐฯ ทั้งสองฝ่ายจึงดำเนินการความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นปฏิริยาตอบโต้การกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งมาโดยตลอด ภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าว สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงมีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องอพยพคนไทยออกจากคาบสมุทรเกาหลี ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ตึงเครียดเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๖ สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องประสบปัญหาในการบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยหลายประการ ทั้งปัญหาเรื่องฐานข้อมูลคนไทยที่คลาดเคลื่อนและไม่สามารถระบุจุดที่อยู่ของคนไทยได้อย่างชัดเจน ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อลดความตื่นตระหนกของคนไทย ปัญหาเรื่องกลไกการสั่งการโดยเฉพาะกลไกในส่วนกลางที่ไม่มีโครงสร้างรองรับที่ชัดเจน ขาดเอกภาพ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางอย่างรวดเร็วและทัน่วงที่ ปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งรวมถึงการขาดบุคลากรที่สามารถติดต่อสื่อสารเป็นภาษาเกาหลีได้ และปัญหาเรื่องการออกเอกสารเดินทางให้แก่คนไทย

เมื่อนำแนวคิดเรื่อง BCM มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ พบว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง โดยจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างของบุคลากรที่มีข้าราชการชายในระดับปฏิบัติการเพียง ๑ คน และมีบุคลากรที่สื่อสารด้วยภาษาเกาหลีได้เพียง ๑ คน รวมทั้งขาดการประสานงานระหว่างทีมประเทศไทยที่

ส่วนกลาง และคนไทยในเกาหลีใต้ยังไม่มี การรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง ในขณะที่จุดแข็ง ได้แก่ การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและทีมประเทศไทยที่กรุงโซลซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านความมั่นคงและการคุ้มครองแรงงานไทยร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหาร

การพัฒนาแผนอพยพคนไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งในเรื่องบุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดความต้องการขั้นต่ำสำหรับการฟื้นฟูหรือกู้คืนการดำเนินภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ภายใต้ภาวะวิกฤติ (disaster recovery) โดยเฉพาะการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นหากมีความขัดข้องของระบบสื่อสาร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า และน้ำประปา นอกจากนี้ ยังต้องมีการซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอเพื่อทดสอบการใช้งานและสร้างความคุ้นเคยให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องมีการทบทวนแผนอพยพเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูล คนไทยให้เป็นปัจจุบันและทันสมัยอยู่เสมอ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายและกลไกในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยในต่างประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ส่วนกลางและมีกลไกการสั่งการที่เป็นเอกภาพ รวมทั้งควรพิจารณาจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Standard Operating Procedures – SOP) ในระดับชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสำหรับข้าราชการทั้งที่ประจำการในต่างประเทศและที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ข้าราชการแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้สามารถนำแผนอพยพและแนวทางในคู่มือฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควรบูรณาการแผนอพยพคนไทยและคู่มือการปฏิบัติงาน (SOP) เข้ากับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน อาจฝึกอบรมแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศต่าง ๆ ให้รับทราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติตนในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณกระทรวงการต่างประเทศ ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรด้านการต่างประเทศโดยได้จัดการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตขึ้น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของนักการทูตไทยให้รอบรู้และก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคปัจจุบัน รวมทั้งพัฒนาทักษะด้านการบริหารซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการผลักดันภารกิจด้านการต่างประเทศของกระทรวงฯ ในอนาคต ทั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา คือ ท่านเอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง เอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล และท่านอัครราชทูต พาสนา พุทธิกำพล ที่กรุณาสนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาสเข้าร่วมการฝึกอบรมในครั้งนี้

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศ กรณีศึกษาสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี” ฉบับนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับความกรุณาจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน คือ เอกอัครราชทูต จันทรทิพา ภูตระกูล ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และรองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งในด้านทฤษฎี เนื้อหา และมุมมองในการวิเคราะห์ปัญหา

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้รับความอนุเคราะห์จากนายธงชัย ชาสวัสดิ์ อธิบดีกรมการกงสุล และนายสุวัฒน์ แก้วสุข ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ที่กรุณาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ในการอพยพคนไทยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ประจำสถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการ ที่ได้กรุณาอำนวยความสะดวกและให้การดูแลผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร นักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ (นบท. ๕) ด้วยไมตรีจิตอันดีมาโดยตลอด รวมทั้งขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ชาว นบท. ๕ สำหรับมิตรภาพและกำลังใจ รวมทั้งคณะแพทย์ประจำ นบท. ๕ ทุกท่านที่ได้ร่วมกันดูแลสุขภาพของผู้ศึกษาจนสามารถจัดทำรายงานการศึกษฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

สุดท้ายนี้ หากมีส่วนใดของรายงานการศึกษาที่อาจคลาดเคลื่อนล้วนเป็นความรับผิดชอบของผู้ศึกษา จึงขออภัยมา ณ โอกาสนี้

อุศณา พีรานนท์

๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ภูมิหลัง / ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๗
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๘
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๘
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๙
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	๙
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๒
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๑๔
๓.๑ การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและดำเนินการตามแผน อพยพคนไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล	๑๔
๓.๒ การพิจารณาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผนอพยพ	๒๑
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๘
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๒๘
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๙
บรรณานุกรม	๓๓
ภาคผนวก	๓๔
ก ภาพจำลองการยิงจรวด Unha-๓ ของเกาหลีเหนือ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕	๓๕
ข แผนภูมิแสดงจำนวนแรงงานไทยภายใต้ระบบการอนุญาตจัดส่งแรงงาน (Employment Permit System – EPS) จำแนกตามจังหวัด	๓๖
ค คำแนะนำสำหรับการอพยพคนไทยในสาธารณรัฐเกาหลีในกรณีเกิด เหตุการณ์ฉุกเฉิน	๓๗
ประวัติผู้เขียน	๓๘

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑	จำนวนชาวไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลีใต้เปรียบเทียบกับชาวต่างชาติทั้งหมด	๑๖
------------	--	----

สารบัญภาพ

ภาพที่ ๑	คาบสมุทรเกาหลีแสดงเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) กับสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่เส้นขนานที่ ๓๘	๑
ภาพที่ ๒	แสดงความแตกต่างระหว่าง Northern Limited Line ที่กำหนดโดย UNC (เส้น A) และการกำหนดเส้นเขตแดนของเกาหลีเหนือ (เส้น B) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองเส้นแสดงให้เห็นว่า เกาะ Yeonpyeong (หมายเลข ๑) เกาะ Baengnyeong (หมายเลข ๒) และเกาะ Daechong (หมายเลข ๓) อยู่ในอาณาเขตของเกาหลีใต้	๒
ภาพที่ ๓	แสดงกระบวนการแก้ไขปัญหของ Kepner & Tregoe	๑๐
ภาพที่ ๔	สรุปกระบวนการบริหารจัดการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องในองค์กร	๑๑
ภาพที่ ๕	ขั้นตอนในการการจัดทำแผนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ	๑๒

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ภูมิหลัง / ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

๑.๑.๑ โดยที่สงครามเกาหลีสิ้นสุดลงด้วยการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง (Armistice Agreement)^๑ ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และกองกำลังสหประชาชาติ (United Nations Command – UNC) เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เพื่อยุติการใช้กำลังในคาบสมุทรเกาหลีโดยมิได้มีการเจรจาจัดทำความตกลงสันติภาพ (Peace Agreement) ระหว่างกันเพื่อยุติสงครามอย่างเป็นทางการ คาบสมุทรเกาหลีจึงเป็นพื้นที่ที่เปรียบเสมือนอยู่ในสภาวะสงครามมาตลอดระยะเวลา ๖๐ ปีที่ผ่านมา

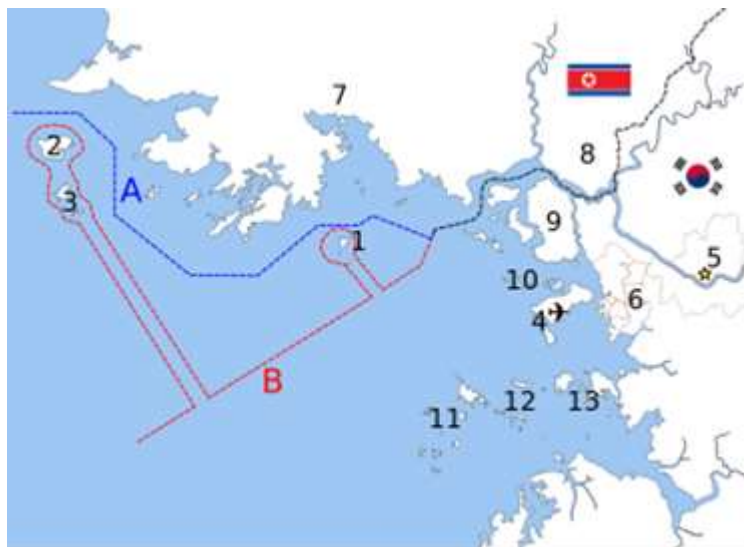


ภาพที่ ๑ คาบสมุทรเกาหลีแสดงเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) กับสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่เส้นขนานที่ ๓๘

๑.๑.๒ นอกจากนี้ เมื่อครั้งที่มีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิง ทั้งสองฝ่ายยังประสบปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตแดนทางทะเล โดยเพียงแต่ตกลงกันว่า เกาะ ๕ เกาะในทะเลตะวันตก ได้แก่ เกาะ Yeonpyeong เกาะ Baengnyeong เกาะ Taechong เกาะ Socheong และเกาะ

^๑ ลงนามระหว่าง Lt.Gen. William K. Harrison ในนามกองกำลังสหประชาชาติ และ Gen. Nam Il ในนามกองกำลังประชาชนเกาหลีเหนือและอาสาสมัครประชาชนจีน (The Korean People's Army and the Chinese People's Volunteers)

Daecheong ยังอยู่ภายใต้การปกครองของเกาหลีใต้ แต่เกาหลีเหนือและ UNC ไม่สามารถตกลงกัน เกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเล เนื่องจาก UNC ประสงค์จะให้กำหนดเส้นเขตแดนที่ เรียกว่า Northern Limited Line (NLL) โดยให้มีทะเลอาณาเขตห่างจากชายฝั่งเกาหลีเหนือ ๓ ไมล์ ทะเล ในขณะที่เกาหลีเหนือเรียกร้องให้กำหนดทะเลอาณาเขตห่างจากชายฝั่งของตนเอง ๑๒ ไมล์ ทะเล



ภาพที่ ๒ แสดงความแตกต่างระหว่าง Northern Limited Line ที่กำหนดโดย UNC (เส้น A) และการกำหนดเส้นเขตแดนของเกาหลีเหนือ (เส้น B) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองเส้นแสดงให้เห็นว่า เกาะ Yeonpyeong (หมายเลข ๑) เกาะ Baengnyeong (หมายเลข ๒) และเกาะ Daecheong (หมายเลข ๓) อยู่ในอาณาเขตของเกาหลีใต้

๑.๑.๓ ความแตกต่างในเรื่องการกำหนด NLL ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อพิพาทและนำไปสู่ การปะทะกันด้วยกำลังระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ถึง ๗ ครั้ง ได้แก่

๑) ปี ๒๕๔๒ : เรือลาดตระเวนและกองเรือประมงเกาหลีเหนือข้าม NLL ที่บริเวณ ใกล้เกาะ Yeonpyeong จึงถูกเกาหลีใต้ยิงสกัด

๒) ปี ๒๕๔๕ : เรือลาดตระเวนเกาหลีเหนือข้าม NLL ที่บริเวณใกล้เกาะ Yeonpyeong และถูกกองกำลังเกาหลีใต้ยิงสกัด

๓) เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ : กองเรือเกาหลีเหนือปะทะกับกองเรือเกาหลีใต้ บริเวณ NLL

๔) ปี ๒๕๕๒ : เรือปืนของเกาหลีเหนือข้าม NLL เข้าไปในน่านน้ำเกาหลีใต้บริเวณ ใกล้เกาะ Daecheong และถูกยิงสกัดโดยกองเรือเกาหลีใต้

๕) เดือนมกราคม ๒๕๕๓ : เกาหลีเหนือยิงปืนใหญ่เข้าไปในเขตน่านน้ำเกาหลีใต้ บริเวณใกล้เกาะ Baengnyeong และถูกยิงตอบโต้โดยกองเรือเกาหลีใต้

๖) ปี ๒๕๕๓ : เรือรบ Cheonan ของเกาหลีใต้เกิดเหตุระเบิดและอัปปางในทะเลตะวันออก ส่งผลให้ลูกเรือเสียชีวิต ๔๖ นาย รัฐบาลเกาหลีใต้เชื่อว่า ถูกยิงโดยเกาหลีเหนือ ในขณะที่เกาหลีเหนือปฏิเสธและยืนยันว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว

๗) ปี ๒๕๕๓ : กองกำลังเกาหลีเหนือยิงปืนใหญ่โจมตีเกาะ Yeonpyeong ส่งผลให้นาวิกโยอินและพลเรือนเกาหลีใต้เสียชีวิต ๔ ราย และบาดเจ็บ ๑๙ ราย รวมทั้งสร้างความเสียหายแก่บ้านเรือนราษฎรเป็นจำนวนมาก

๑.๑.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ อยู่ในสภาพเปราะบางและเป็นภาพสะท้อนความสัมพันธ์ของเกาหลีเหนือกับสหรัฐฯ โดยเกาหลีเหนือมีความหวาดระแวงต่อภัยคุกคามจากสหรัฐฯ ทั้งโดยการโจมตีด้วยอาวุธตามรูปแบบและอาวุธนิวเคลียร์โดยเฉพาะในบริบทของการชิงโจมตีดัตตหน้า (pre-emptive strike) ซึ่งความหวาดกลัวภัยคุกคามดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนนยิ่งขึ้นภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตที่ส่งผลให้เกาหลีเหนือตกอยู่ในสถานะที่ขาดผู้คุ้มครองความมั่นคง รวมทั้งช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งในประเด็นนี้ Bruce Cumings ศาสตราจารย์และผู้เชี่ยวชาญด้านเกาหลีเหนือประจำ University of Chicago ได้กล่าวถึงเกาหลีเหนือว่าเป็นรัฐทหารที่ลึกลับที่สุดในโลก (the most astounding garrison state in the world) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกไม่มั่นคงอย่างรุนแรงและหวาดระแวงว่า ตนถูกคุกคามโดยโลกภายนอกที่อยู่รอบตัวจึงจำเป็นต้องแสดงภาพลักษณ์ที่เข้มแข็งและน่าสะพรึงกลัว (fearsome image)^๒

๑.๑.๕ สภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลต่อมุมมองและการกำหนดนโยบายของผู้นำเกาหลีเหนือ โดยความอยู่รอดของระบอบ (regime survival) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้นำเกาหลีเหนือทั้งในระยะสั้นและระยะกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในระยะยาว คือ การรวมชาติเกาหลีให้เป็นหนึ่งเดียว (reunification as the supreme national task)^๓ ทำให้ผู้นำเกาหลีเหนือตั้งแต่ยุคของนาย Kim Il Sung ยึดมั่นในอุดมการณ์ Juche หรือการพึ่งพิงตนเองทั้งทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจและการต่างประเทศ รวมทั้งการโดดเดี่ยวตนเองจากโลกภายนอก (isolation) เพื่อให้สามารถควบคุมและจำกัดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ อย่างเบ็ดเสร็จและไม่ทำให้สาธารณชนเกาหลีเหนือเกิดความรู้สึกเปรียบเทียบหรือตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างสภาพสังคมชีวิตความเป็นอยู่ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จของผู้นำเกาหลีเหนือ^๔

๑.๑.๖ ต่อมาในยุคของ นาย Kim Jong Il ผู้นำคนที่สองของเกาหลีเหนือ นอกจากการยึดมั่นในอุดมการณ์ Juche แล้วยังได้ดำเนินนโยบาย “Songun” (military-first politics) โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางการทหารมากกว่าการมุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการปกครอง โดยยกเลิกตำแหน่งประธานาธิบดี

^๒ Bruce Cumings, (2004), *North Korea: Another Country*, New York: The New York Press, p. 184.

^๓ (1998), *Socialist Constitution of the Democratic People's Republic of Korea*, Pyongyang: Foreign Language Publishing House, p. 2.

^๔ Homer T. Hodge, 'North Korea's Military Strategy', *U.S. Army War College Quarterly*, Spring 2003, p. 70.

(President) และประกาศยกระดับประธานคณะกรรมการการป้องกันประเทศ (National Defense Commission) ขึ้นเป็นตำแหน่งผู้นำสูงสุด (Supreme Leader) เมื่อปี ๒๕๔๑^๕ นโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกาหลีเหนือมีกองทัพที่เข้มแข็ง โดย Homer T. Hodge อดีตนายทหารสหรัฐฯ และนักวิจัยอาวุโสด้านเอเชียศึกษาประจำ US Army Intelligence Center (NGIC) มลรัฐเวอร์จิเนีย ประเมินว่า เมื่อปี ๒๕๔๖ เกาหลีเหนือมีกำลังพลประจำกองทัพประมาณ ๑,๑๗๐,๐๐๐ คน และเมื่อรวมกองกำลังสำรองทั้งหมดจะมีกำลังพลประมาณ ๕,๐๐๐,๐๐๐ คน ทำให้เป็นกองทัพที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๕ ของโลก^๖ (รองจากจีน สหรัฐฯ อินเดีย และรัสเซีย) ในปัจจุบัน คาดว่ากองทัพเกาหลีเหนืออาจมีกองกำลังประจำการประมาณ ๑,๒๐๐,๐๐๐ คน เมื่อรวมกองกำลังสำรองทั้งหมดอาจมีกำลังพลมากกว่า ๙,๐๐๐,๐๐๐ คน แซงหน้ารัสเซียขึ้นมาเป็นอันดับที่ ๔ ของโลก

๑.๑.๗ แม้เกาหลีเหนือจะมีกองกำลังตามรูปแบบ (Conventional Force) ที่เข้มแข็ง แต่ผู้นำเกาหลีเหนือตระหนักดีว่า สหรัฐฯ มีความได้เปรียบในทางยุทธศาสตร์เนื่องจากมีอาวุธที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงกว่า ทำให้เกาหลีเหนือทุ่มเทงบประมาณเพื่อการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร^๗ ทั้งในการพัฒนาขีปนาวุธระยะไกลและอาวุธนิวเคลียร์ ดังจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่เกาหลีเหนือกำหนดในการเจรจากับสหรัฐฯ มาโดยตลอด ก็คือ สหรัฐฯ ต้องให้หลักประกันว่า สหรัฐฯ มิได้มีเจตนาที่จะเป็นอริต่อเกาหลีเหนือ (no hostile intention against North Korea) ทั้งนี้ การที่ประธานาธิบดี George W. Bush ได้กล่าวถึงเกาหลีเหนือว่าเป็นหนึ่งในแกนแห่งความชั่วร้าย (axis of evil) ในสุนทรพจน์แถลงนโยบายต่อรัฐสภาสหรัฐฯ (State of the Union) เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๕ ทำให้ผู้นำเกาหลีเหนือมีความเชื่อว่า เกาหลีเหนือตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามจากสหรัฐฯ ไม่ว่าจะพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์หรือไม่ก็ตาม^๘ ดังนั้น การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จึงมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อเกาหลีเหนือในฐานะที่เป็นกลไกป้องปรามการโจมตี (deterrence) จากสหรัฐฯ ซึ่งในเรื่องนี้ นาย Kim Jong Il เคยแจ้งแก่ ดร. กันตธีร์ ศุภมงคล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในโอกาสที่เดินทางไปเยือนเกาหลีเหนือเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ว่า สหรัฐฯ ใช้ประเด็นเรื่องอาวุธนิวเคลียร์เป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการทำสงครามกับอิรักและกล่าวที่จะเข้าโจมตีอิรักเพราะทราบดีว่าอิรักไม่มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่จริง ดังนั้น เกาหลีเหนือจึงจำเป็นต้องมีอาวุธนิวเคลียร์เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกโจมตี^๙

๑.๑.๘ ภายใต้พื้นฐานของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้และสหรัฐฯ จึงดำเนินไปในลักษณะของการมีปฏิกริยาและปฏิกริยาโต้ตอบ (action – reaction) มาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงปี ๒๕๕๓ เมื่อเรือรบ Cheonan ของเกาหลีใต้เกิดเหตุอัปปางบริเวณใกล้ NLL ในทะเลตะวันออก เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการร่วม

^๕ Ibid, p. 72

^๖ Ibid, p. 73

^๗ นายพล Thomas Schwartz อดีตผู้บัญชาการ UNC เคยประเมินว่า เกาหลีเหนือใช้จ่ายงบประมาณร้อยละ ๒๕ – ร้อยละ ๓๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพื่อเสริมสร้างแสนยานุภาพของกองทัพ

^๘ Ashton B. Carter, 'The Korean Nuclear Crisis', *Harvard Magazine* (September-October 2003), p. 2.

^๙ คำบอกเล่าของ ดร. กันตธีร์ ศุภมงคล ต่อผู้เขียนซึ่งในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานรัฐมนตรี ภายหลังเดินทางกลับจากการเยือนเกาหลีเหนือ

ตรวจสอบข้อเท็จจริง (Joint Civilian-Military Investigation Group – JIG) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งทหารและพลเรือนของเกาหลีใต้ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสวีเดน ระบุว่า เรือถูกโจมตีโดยตอร์ปิโด CHT-๐๒D ซึ่งผลิตโดยเกาหลีเหนือ^{๑๐} แต่เกาหลีเหนือปฏิเสธ นาย Lee Myung Bak ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ในขณะนั้นจึงประกาศที่จะตัดความสัมพันธ์ทางการค้ากับเกาหลีเหนือเพื่อกดดันทางเศรษฐกิจ และต่อมาในช่วงเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ได้ซ้อมรบร่วมประจำปี Hoguk โดยมีกองกำลังทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมกว่า ๗๐,๐๐๐ นาย เกาหลีเหนือมองว่า การฝึกซ้อมร่วมดังกล่าวเป็นการยั่วยุและมีปฏิกิริยาตอบโต้ด้วยการโจมตีเกาะ Yeongpyeong ของเกาหลีใต้ด้วยปืนใหญ่ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ๔ ราย และบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก

๑.๑.๙ เมื่อนาย Kim Jong Un ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดคนที่สามของเกาหลีเหนือสืบแทนนาย Kim Jong Il เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ปี ๒๕๕๖ ซึ่งเมื่อนาย Kim Jong Un จะระบุว่า การเผชิญหน้าระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ควรได้รับการขจัดออกไป แต่ก็ยังย้ำถึงเป้าหมายสูงสุดของเกาหลีเหนือเรื่องการรวมชาติเกาหลีให้เป็นหนึ่งเดียวกัน รวมทั้งย้ำว่า ความยิ่งใหญ่และความเข้มแข็งของกองทัพเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชาติ^{๑๑} เกาหลีเหนือจึงมุ่งหน้าดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีปนาวุธและอาวุธนิวเคลียร์อย่างต่อเนื่อง

๑.๑.๑๐ ในช่วงปลายปี ๒๕๕๕ ถึงต้นปี ๒๕๕๖ สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีทวีความตึงเครียดภายหลังจากที่เกาหลีเหนือยิงจรวด Unha-๓ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕ และทดลองอาวุธนิวเคลียร์ใต้ดินขนาด ๗-๘ ตัน เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยเป็นการทดลองครั้งที่ ๓^{๑๒} เกาหลีเหนืออ้างว่า เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันความมั่นคงของประเทศ เพื่อต่อต้านการมุ่งร้ายของสหรัฐฯ ที่ขัดขวางโครงการปล่อยดาวเทียมขึ้นสู่อวกาศของเกาหลีเหนือ การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ดังกล่าวส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต้องรับรองข้อมติที่ ๒๐๘๗ (๒๐๑๓)^{๑๓} เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ และข้อมติที่ ๒๐๙๔ (๒๐๑๓)^{๑๔} เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ เกาหลีเหนือได้ทดลองขีปนาวุธพิสัยใกล้ แบบ KN-๐๒^{๑๕} ตกลงในทะเลตะวันออก (ทะเลญี่ปุ่น) โดยอ้างว่า เป็นการทดลองยิงในระดับกองทัพเท่านั้น

^{๑๐} Ministry of National Defense of the Republic of Korea, Investigation Result on the Sinking of ROKS Cheonan – Report Statement, News Item No. 592 (20 May 2010).

^{๑๑} Kim Yong Jin, ‘NK Leader Calls for Better Ties with South’, The Korea Times (2 January 2013), p. 1.

^{๑๒} เกาหลีเหนือทดลองอาวุธนิวเคลียร์ครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๙ และครั้งที่สองเมื่อปี ๒๕๕๒

^{๑๓} ข้อมติฯ มีสาระสำคัญประณามการยิงจรวดของเกาหลีเหนือและเรียกร้องให้ทุกประเทศดำเนินมาตรการคว่ำบาตรตามที่ระบุไว้ในข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ ๑๗๑๘ (๒๕๔๙) และ ๑๘๗๔ (๒๕๕๒) ทั้งในเรื่องการห้ามการเดินทางและการอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือ

^{๑๔} ข้อมติฯ มีสาระสำคัญแสดงความวิตกกังวลอย่างยิ่งต่อการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือและเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการดำเนินการทางการเงิน (Financial Action Task Force – FATF) ให้ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๕} มีพิสัยการยิง ๑๒๐ กิโลเมตร

๑.๑.๑๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๖ รัฐบาลเกาหลีเหนือได้ออกแถลงการณ์ผ่าน Korean Central News Agency ว่าจะตอบโต้การกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีและล่วงล้ำอธิปไตยของเกาหลีเหนือ และจะถือว่าการเข้าสู่สภาวะสงครามอย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อตอบโต้การซ้อมรบร่วม Key Resolve และ Foul Eagles ระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ที่นำเครื่องบิน B-๒ และ B-๕๒ มาใช้ รวมทั้งเพื่อตอบโต้การที่สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมทางทหารที่ระบุให้สหรัฐฯ สามารถส่งกำลังเข้าร่วมกับกองกำลังเกาหลีใต้ได้ทันทีหากถูกโจมตีหรือมีการตอบโต้จากเกาหลีเหนือ

๑.๑.๑๒ เกาหลีเหนือได้เพิ่มมาตรการข่มขู่ขึ้นเป็นลำดับ โดยเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ เกาหลีเหนือประกาศที่จะรื้อฟื้นการดำเนินงานของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในศูนย์วิจัยวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ Yongbyeon ซึ่งถูกระงับการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๕^{๑๖} รวมทั้งได้ประกาศปิดนิคมอุตสาหกรรม Gaeseong ซึ่งเป็นสัญลักษณ์แห่งความร่วมมือระหว่างเกาหลีเหนือ-เกาหลีใต้เพียงแห่งเดียวที่ยังเหลืออยู่เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ และต่อมาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๖ เกาหลีเหนือได้แจ้งเตือนคณะทูตในกรุงเปียงยางว่า ไม่สามารถรับประกันความปลอดภัยได้ภายใต้สถานการณ์ตึงเครียดที่เกิดขึ้นและขอให้อพยพเจ้าหน้าที่ทางการทูต และท้ายที่สุดเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ ได้ออกแถลงการณ์แจ้งให้ชาวต่างชาติในเกาหลีใต้หาที่หลบภัยและเตรียมอพยพ โดยจะทำให้กรุงโซลกลายเป็นทะเลเพลิง

๑.๑.๑๓ สถานการณ์ตึงเครียดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อคนไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลีใต้ ที่มีอยู่กว่า ๔๓,๐๐๐ คน และคนไทยจำนวนมากที่วางแผนจะเดินทางไปท่องเที่ยวที่เกาหลีใต้ในช่วงเทศกาลสงกรานต์ รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของคนไทยในเกาหลีใต้ ซึ่งจากข้อมูลของ Ministry of Knowledge and Economy of Korea ระบุว่า ผู้ประกอบการของไทยเข้าไปลงทุนและร่วมลงทุนในเกาหลีใต้รวม ๖๐ ราย เป็นเงินลงทุนรวมประมาณ ๕๑.๓๕๑ ล้านดอลลาร์สหรัฐ^{๑๗} ที่สำคัญ ได้แก่ บริษัท CPK Foods System และ บริษัท Double A Korea นอกจากนี้ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนไทยได้สร้างความตื่นตระหนกแก่คนไทยในวงกว้าง ทำให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายในด้านการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา (problem solving) ทั้งในด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่คนไทยให้ลดความวิตกกังวล และการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการดำเนินการตามแผนอพยพคนไทยกว่า ๔๓,๐๐๐ คน ที่พำนักอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ กระจัดกระจายทั่วเกาหลีใต้ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่มีความแน่นอนและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด แม้กระทรวงการต่างประเทศจะเคยมีประสบการณ์ในการอพยพคนไทยภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในลิเบีย หรือกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิที่ญี่ปุ่น รวมทั้งมีนโยบายชัดเจนที่กำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยทุกแห่งต้องจัดทำแผนอพยพคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งต้องมีการซักซ้อมแผนเป็นระยะ ๆ โดยถือเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator – KPI) แต่เมื่อนำมาปฏิบัติจริง

^{๑๖} ภายใต้กรอบความตกลงร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีเหนือ ปี ๒๕๔๕ (U.S.-North Korea Agreed Framework 2002).

^{๑๗} อ้างถึงในเอกสาร “การเข้าไปลงทุนประกอบธุรกิจในเกาหลี” จัดทำโดยสำนักงานการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโซล (พฤศจิกายน ๒๕๕๕)

พบว่า แผนอพยพที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ยกร่างไว้ยังมีข้อบกพร่องและประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ตลอดจนยังมิได้พิจารณาให้ครอบคลุมถึงปัจจัยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเกาหลีใต้ เป็นต้น

๑.๑.๑๔ แม้ในปัจจุบันสถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีจะเริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น โดยเกาหลีเหนือได้ส่งสัญญาณว่า ประสงค์ให้นิคมอุตสาหกรรม Gaeseong กลับมาดำเนินงานใหม่อีกครั้ง อันนำไปสู่การหารือในระดับเจ้าหน้าที่ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ ที่หมู่บ้าน Panmunjom ในเขตปลอดทหาร (De-Militarized Zone – DMZ) เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖^{๑๘} แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ปัญหาพื้นฐานในความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้และสหรัฐฯ อันได้แก่ ความไว้วางใจ และมุมมองของเกาหลีเหนือที่เห็นว่า สหรัฐฯ เป็นภัยคุกคามความมั่นคงยังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งจะส่งผลให้เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของเกาหลีเหนือ ทั้งในเรื่องความอยู่รอดของระบอบ (regime survival) และการรวมชาติ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีจึงยังคงมีความเปราะบาง รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงประเด็นเรื่องวุฒิภาวะและคุณสมบัติของนาย Kim Jong Un ซึ่งเป็นผู้นำที่มีอาวุโสน้อย ขาดประสบการณ์ในด้านการบริหารประเทศ ต้องพึ่งพิงอำนาจของกองทัพและอาศัยอิทธิพลของนาง Kim Kyong Hui ผู้เป็นภรรยาและนาย Jang Sung Taek นายเขย จึงจำเป็นต้องแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวในการดำเนินนโยบายต่อเกาหลีใต้และสหรัฐฯ เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากกองทัพและสาธารณชนในเกาหลีเหนือ ความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งและการใช้กำลังทางทหารจนส่งผลกระทบต่อคนไทยจนทำให้ต้องอพยพคนไทยออกจากคาบสมุทรเกาหลียังมีอยู่สูง ดังที่ นาย Ban Ki Moon เลขาธิการสหประชาชาติเคยแสดงความวิตกกังวลว่า “เหตุการณ์เล็ก ๆ ที่เกิดจากการคำนวณที่ผิดพลาดหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจนำไปสู่สถานการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้”^{๑๙} จึงมีความจำเป็นที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ต้องเตรียมความพร้อมและพิจารณาปรับปรุงแผนอพยพคนไทยในลักษณะองค์รวม อย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาให้ครอบคลุมถึงปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการตามแผนอพยพในภาวะวิกฤติได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาประสบการณ์ในด้านการบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเกิดสถานการณ์ตั้งเครียดในคาบสมุทรเกาหลี เปรียบเทียบกับการดำเนินการตามแผนอพยพคนไทยพื้นที่อื่น ๆ ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และนำแนวคิด/ทฤษฎีด้านการบริหารมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ การนำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา (Problem Solving) มาใช้ วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามแผนอพยพคนไทย และนำแนวคิดเรื่องกระบวนการบริหารอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ (Business Continuity Management – BCM) มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาปรับปรุงการ

^{๑๘} ‘Two Koreas Start Talks on Future of Idled Industrial Park’, *The Korea Times* (7 July 2013), p. 1.

^{๑๙} Martin Sieff, ‘South Korea, U.S. on High Alert over North Korea’, *Asia Pacific Defense Forum*, (15 April 2013)

บริหารจัดการแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๑.๒.๒ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่สถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดจนสามารถใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติกับสถานเอกอัครราชทูตฯ อื่น ๆ ในอนาคตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกระทรวงฯ ในด้านการดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศในภาพรวม^{๒๐}

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

๑.๓.๑ ศึกษาจากประสบการณ์การปฏิบัติภารกิจของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซลที่เกิดขึ้นจริงในช่วงสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๖ เปรียบเทียบกับประสบการณ์ในการดำเนินการอพยพคนไทยในกรณีที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในลิเบีย หรือกรณีแผ่นดินไหวและสึนามิที่ญี่ปุ่น

๑.๓.๒ ศึกษาจากเอกสารของทางราชการ เช่น แผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล แผนอพยพคนไทยของกระทรวงกลาโหม ฯลฯ รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคลากรระดับสูงและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องผู้ที่เคยปฏิบัติงานด้านการอพยพคนไทยในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น นายธงชัย ชาสวัสดิ์ อธิบดีกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และนายสุวัฒน์ แก้วสุข ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการอพยพ คนไทยจากลิเบีย เป็นต้น

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

๑.๔.๑ สามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติภารกิจของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซลในช่วงสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีได้อย่างเป็นระบบ

๑.๔.๒ สามารถจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อเป้าหมายได้มากที่สุด

๑.๔.๓ สามารถแลกเปลี่ยน best practice กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในประเทศต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานของกระทรวงฯ และรัฐบาลไทยในด้านการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ

^{๒๐} การปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองและผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความสำคัญคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ”

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดทฤษฎี

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้นำทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา (Problem Solving) มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารจัดการและดำเนินการตามแผนอพยพคนไทยของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล รวมทั้งได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ (Business Continuity Management (BCM) มาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผนอพยพดังกล่าว

๒.๑.๑ การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา (Problem Solving)

ดร. รสสุคนธ์ มกรมณี คณบดีคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ได้กล่าวไว้ในบทความทางวิชาการ เรื่อง “ทฤษฎีการแก้ไขปัญหาและแนวปฏิบัติพื้นฐาน” ว่า ทฤษฎีแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากผลงานเรื่องนักแก้ปัญหาทั่วไป (General Problem Solver) ของ Ernest & Newell (๑๙๖๙) ซึ่งเป็นทฤษฎีการแก้ปัญหาของมนุษย์ (Human Problem Solving) ในรูปแบบของโปรแกรมที่เป็นสถานการณ์จำลอง ผลงานนี้ช่วยวางรากฐานกระบวนการเกี่ยวกับการประมวลข้อมูลข่าวสารสำหรับศึกษาเรื่องการแก้ปัญหา หลักการของทฤษฎีนี้คือ พฤติกรรมการแก้ปัญหาประกอบด้วย “วิธีการ-ปลายทาง-วิเคราะห์” ซึ่งเป็นการนำปัญหามาแตกออกเป็นองค์ประกอบหรือเป้าหมายย่อย ๆ แล้วจึงจัดการแก้ไขปัญหาย่อย ๆ เหล่านั้นทีละเรื่อง ทั้งนี้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้พิจารณาใช้รูปแบบ (Model) เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making – PSDM) ของ Kepner-Tregoe^๑ ที่ Dr. Charles H. Kepner และ Dr. Benjamin B Tregoe ได้ร่วมกันพัฒนาโดยแบ่งออกเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ๔ ขั้นตอน ได้แก่

๑) การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) โดยพิจารณาแยกสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนออกเป็นส่วน ๆ ตามการดำเนินการเพื่อจัดลำดับความสำคัญและพิจารณามอบหมายบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

๒) การวิเคราะห์ปัญหา (Problem Analysis) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพิจารณาหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

๓) การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decision Analysis) พิจารณาถึงเป้าหมาย และกำหนดทางเลือกต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงผลดี-ผลเสียและความเสี่ยงของแต่ละทางเลือกก่อนจะตัดสินใจบนพื้นฐานของทั้งข้อมูลที่ได้ประมวลมา และประสบการณ์ของผู้ตัดสินใจ

^๑ Charles H. Kepner and Benjamin B. Tregoe, A Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision Making (McGraw – Hill Book, 1965).

๔) การวิเคราะห์ปัญหาที่มีศักยภาพที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต (Potential Problem Analysis) พิจารณาถึงปัญหาที่มีศักยภาพที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยระบุถึงสาเหตุของปัญหาและกำหนดมาตรการเพื่อป้องกัน รวมทั้งแผนงานหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน



ภาพที่ ๓ แสดงกระบวนการแก้ไขปัญหาของ Kepner & Tregoe

ที่มา : www.kepner-tregoe.com

๒.๑.๒ กระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ (Business Continuity Management – BCM)

เป็นแนวคิดกระแสน้ำใหม่ที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นในหลายมิติ ทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างคาดไม่ถึง เช่น สึนามิ แผ่นดินไหว การก่อการจลาจล การก่อการร้าย ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้บริหารองค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการวางแผนหรือมาตรการฉุกเฉินเพื่อให้องค์กรสามารถบริหารได้อย่างไม่ติดขัดจนก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม

กระบวนการ BCM ถือเป็นกระบวนการบริหารจัดการแบบองค์รวม (Holistic Management Process) ที่เป็นระบบ ทำให้องค์กรสามารถกำหนดปัจจัยเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวจะมีผลเสียหายน้อยที่สุดและดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ในการทำให้องค์กรสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในภาวะฉุกเฉิน โดยแบ่งเป็น ๔ กระบวนการหลัก ได้แก่

๑) การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กร (Understanding the Organisation) โดยพิจารณาจากคุณสมบัติขององค์กร จุดอ่อน-จุดแข็ง ภารกิจหลัก รวมถึงการวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่อาจมีผลกระทบต่อองค์กร

๒) การกำหนดทางเลือกสำหรับการบริหารจัดการองค์กรในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Determining BCM Options)

๓) การพัฒนาและนำ BCM มาใช้ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Developing and Implementing a BCM Response)

๔) การทดสอบ ซักซ้อม และพิจารณาปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้มีความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Exercising, Maintaining and Reviewing)



ภาพที่ ๔ สรุปรกระบวนการบริหารจัดการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องในองค์กร

ที่มา: <http://www.thebci.or>

จากกระบวนการขั้นต้นอาจพิจารณากำหนดขั้นตอนในการการจัดทำแผนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติเป็น ๕ ขั้นตอนหลัก คือ

๑) ขั้นตอนการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงและผลกระทบ (Analysis Phase) โดยเฉพาะการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างภารกิจหลัก (critical function) และภารกิจที่มีความสำคัญรองลงมา (non-critical function) ขององค์กร เพื่อให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่จะต้องดำเนินการ ตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงหรือภัยคุกคามที่อาจมีต่อทั้งสำนักงานหรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ระบบงานขององค์กร บุคลากรขององค์กร ห่วงโซ่การปฏิบัติงานขององค์กร และผู้รับบริการขององค์กร

๒) ขั้นตอนในการออกแบบยุทธศาสตร์ (Solution Design Phase) เพื่อฟื้นฟูหรือกู้คืนการดำเนินภารกิจขององค์กรภายใต้ภาวะวิกฤติ (disaster recovery) โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งในเรื่องบุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดความต้องการขั้นต่ำสำหรับการกู้คืนภารกิจขององค์กร

๓) ขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Implementation Phase) โดยการนำยุทธศาสตร์ที่ออกแบบไว้ในขั้นตอนที่ ๒ มาจัดทำเป็นแผนที่สะดวกในการนำมาประยุกต์ใช้และสามารถนำมาปฏิบัติได้

๔) ขั้นตอนการทดสอบแผน (Testing and Organisation Acceptance Phase) โดยทำการซ้อมแผนเพื่อทดสอบว่า แผนที่เขียนไว้สามารถนำมาใช้ได้จริงเมื่อเกิดปัญหาหรือไม่รวมทั้งได้รับการตอบสนองด้วยดีจากบุคลากรในองค์กรหรือไม่

๕) ขั้นตอนการปรับปรุงแผน (Maintenance Phase) โดยการพิจารณาทบทวนแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ปรับปรุงคู่มือสำหรับบุคลากรขององค์กร ตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจในการนำแผนมาใช้ในยามฉุกเฉิน



ภาพที่ ๕ ขั้นตอนในการการจัดทำแผนการจัดการอย่างต่อเนืองภายใต้ภาวะวิกฤติ

ที่มา: <http://www.thebci.or>

๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง “บทบาทภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย” จัดทำโดย นายสุพจน์ บุญเจริญ หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๓ ปี ๒๕๕๔

เป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการอพยพแรงงานไทยในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองในลิเบีย ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ โดยได้นำทฤษฎีการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติและฉุกเฉิน (Crisis and Emergency Management) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยได้พิจารณาถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในการดำเนินการของภาครัฐที่

เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีผลการศึกษาที่สำคัญสรุปได้ว่า

๑) จุดอ่อนที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องฐานข้อมูลแรงงานไทยที่ทำงานในลิเบียในถูกต้อง ชัดเจน ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดแผนการอพยพแรงงานไทย รวมทั้งไม่มีการซึ่กซั่มแผนอพยพล่วงหน้า ตลอดจนมีความล่าช้าในการขออนุมัติและเบิกจ่ายงบประมาณ

๒) จุดแข็ง คือ มีการประสานงานที่ดีระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกรมการจัดหางาน โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์ประสานงานช่วยเหลือคนไทยในลิเบียที่กระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งได้รับความร่วมมือด้วยดีจากภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัทจัดหางานที่เกี่ยวข้อง

๓) ผลการศึกษาฯ ย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งต้องมีทีมงานที่ดี และต้องมีการติดต่อสื่อสารกันในลักษณะเครือข่าย เพื่อให้การดำเนินการตามแผนอพยพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๒ รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง “การบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น” จัดทำโดย นายวรารุญ ภู่อภิญญา หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๓ ปี ๒๕๕๔

เป็นการนำแนวความคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management) มาใช้ศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลญี่ปุ่น กรณีที่เกิดแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ประชาชน รวมทั้งองค์กรการกุศลเอกชนของญี่ปุ่นมีส่วนช่วยให้การกู้ภัยหรือการเตรียมความพร้อมลุล่วงไปด้วยดี

ในส่วนของการบริหารจัดการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว นั้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติต่าง ๆ โดยมีแผนฉุกเฉินที่ยกว้าง โดยคณะกรรมการของสถานเอกอัครราชทูตฯ และเผยแพร่ให้ชุมชนไทยได้รับทราบ และเมื่อเกิดเหตุจริงพบว่า ประสบปัญหาในด้านกายภาพ ทั้งการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร โดยเฉพาะการไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลญี่ปุ่นให้เดินทางเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยเนื่องจากไม่สามารถให้การรับรองความปลอดภัยได้

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

๓.๑ การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการและดำเนินการตามแผนอพยพคนไทยของ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

๓.๑.๑ การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis)

เมื่อเกิดสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีหลังจากที่เกาหลีเหนือประกาศภาวะสงครามกับเกาหลีใต้เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๖ เพื่อตอบโต้การซ้อมรบร่วมประจำปีระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ และได้เคลื่อนย้ายขีปนาวุธ Musudan ซึ่งเป็นขีปนาวุธพิสัยกลาง^๑ ไปติดตั้งทางชายฝั่งตะวันออกของเกาหลีเหนือ รวมทั้งได้ใช้สงครามจิตวิทยาออกข่าวข่มขู่ว่าจะมีการใช้กำลังและอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงโจมตีเกาหลีใต้ โดยระบุว่า สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีใกล้จะสุกงอมเป็นสงครามนิวเคลียร์ และขอให้บริษัทต่างชาติ ชาวต่างชาติ ซึ่งรวมถึงนักท่องเที่ยวในเกาหลีใต้หาที่หลบภัย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซลและสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารไทยประจำกรุงโซล ได้ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและร่วมกันวิเคราะห์สถานการณ์ดังนี้

๑) การข่มขู่ของเกาหลีเหนือน่าจะมีเป้าหมายหลัก ๔ ประการ ได้แก่

(๑) เพื่อตอบโต้การฝึกซ้อมรบร่วม Key Resolve และ Foul Eagles ระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ ซึ่งทุกครั้งที่มีการซ้อมรบประจำปีของเกาหลีเหนือหรือเกาหลีใต้ อีกฝ่ายหนึ่งก็มักมีปฏิกิริยาตอบโต้ มีการเตรียมความพร้อมด้านการทหาร นำไปสู่สถานการณ์ที่ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี

(๒) เพื่อกระชับอำนาจของนาย Kim Jong Un ซึ่งเพิ่งก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำ จึงต้องแสดงท่าทีแข็งกร้าวและแสดงความกล้าหาญในการเป็นศัตรูกับสหรัฐฯ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากกองทัพ ซึ่งเป็นเสาหลักในการคำนวณอำนาจของระบอบ

(๓) เพื่อประเมินและทดสอบปฏิกิริยาของรัฐบาลใหม่ของเกาหลีใต้ภายใต้การนำของนาง Park Geun Hye ประธานาธิบดีหญิงคนแรก ซึ่งเพิ่งสาบานตนเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๔) เพื่อเรียกร้องความสนใจจากสหรัฐฯ และกดดันให้มีการเจรจาวิภาคีแทนการเจรจา ๖ ฝ่าย (Six-Party Talk)^๒ ทั้งนี้ ที่ผ่านมาเกาหลีเหนือมักนิยมใช้มาตรการข่มขู่เช่น การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ การแสดงแสนยานุภาพโดยการทดลองขีปนาวุธ หรือการส่งเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารและพลังงานจากสหรัฐฯ เกาหลีใต้ หรือญี่ปุ่น แลกกับการหยุดโครงการพัฒนาด้านนิวเคลียร์ดังกล่าว (threat for aid strategy)

^๑ มีรัศมีการยิง ๓,๐๐๐ ถึง ๔,๐๐๐ กิโลเมตร

^๒ ประกอบด้วยเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ สหรัฐฯ รัสเซีย จีน และญี่ปุ่น

๒) เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขเวลา จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีในอดีตเกาหลีเหนือ มักเลือก ‘ปฏิบัติการ’ ในช่วงเวลาที่สอดคล้องกับโอกาสสำคัญต่าง ๆ และในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๕๖ ก็มี โอกาสสำคัญ ๒ วาระ คือ วันที่ ๑๒ เมษายน ซึ่งเป็นวันครบรอบ ๑ ปีที่นาย Kim Jong Un ได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการป้องกันประเทศ (Chairman of the National Defense Commission) ของเกาหลีเหนือและวันที่ ๑๕ เมษายน ซึ่งเป็นวาระครบรอบ ๑๐๑ ปี ของ นาย Kim Il Sung ผู้นำคนแรกของเกาหลีเหนือ จึงมีความเป็นไปได้ที่เกาหลีเหนือจะปฏิบัติการอย่าง ใดอย่างหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวาระดังกล่าว

๓) ทั้งรัฐบาลและประชาชนเกาหลีใต้มีได้ถูกกดดันโดยคำขู่ว่า รัฐบาลเกาหลี ใต้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ รวมทั้งมิได้มีการประกาศยกระดับการเตือนภัยความมั่นคง ซึ่งรวมถึง การเตือนภัยในพื้นที่ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เช่น ท่าอากาศยานนานาชาติอินชอน^๓ ที่ระดับการเตือนภัยยังเป็น สีเขียวตามสภาวะปกติ ในขณะที่เดียวกัน สาธารณชนในเกาหลีใต้ก็ยังคงดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข ไม่ได้มีการกักตุนสินค้าอุปโภคบริโภค รวมถึงน้ำมันแต่อย่างใด

๔) แม้ในทางทหารจะมีข้อประเมินว่า สหรัฐฯ และเกาหลีใต้มีศักยภาพเพียงพอที่จะป้องกันการโจมตีจากเกาหลีเหนือโดยมีการเสริมกำลังในบริเวณ Northern Limit Line (NLL) ในทะเลตะวันออก และสหรัฐฯ ได้ติดตั้งระบบต่อต้านขีปนาวุธ Terminal High Altitude Aerial Missile Defense (THAAD) ที่เกาะกวม รวมทั้งเชื่อมั่นว่า เกาหลีเหนือจะตระหนักถึงผลกระทบและความสูญเสียที่ตนจะได้รับหากใช้กำลังโจมตีเกาหลีใต้และประเด็นเรื่องความใกล้เคียงของที่ตั้งทาง ภูมิศาสตร์ (close proximity) ในทางทฤษฎีจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยที่เกาหลีเหนือจะ ตัดสินใจโจมตีเกาหลีใต้หรือจะใช้อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงเพราะเท่ากับเป็นการทำลายล้างตนเอง (self-destruction) แต่ทั้งสถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารฯ ก็มีความวิตก กังวลว่า โดยที่การข่มขู่ของเกาหลีเหนือมิได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลและประชาชนเกาหลีใต้ทำให้ เกาหลีเหนือต้องเพิ่มระดับของการข่มขู่ขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดเกาหลีเหนืออาจติดกับดักของตนเอง และถูกต้อนให้จนมุมจนต้องตัดสินใจปฏิบัติการ อย่างใดอย่างหนึ่ง และเมื่อพิจารณาถึงประเด็นเรื่อง ภูมิภาคและการขาดประสบการณ์ด้านการบริหารประเทศของนาย Kim Jong Un จึงมีความเสี่ยงที่ สถานการณ์ตึงเครียดจะลุกลามไปสู่การใช้กำลัง

๓.๑.๒ การวิเคราะห์ปัญหา (Problem Analysis)

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เตรียมพร้อมรับสถานการณ์โดยเฉพาะในกรณีที่ต้อง อพยพคนไทยออกจากคาบสมุทรเกาหลีมาโดยตลอด โดยร่วมกับทีมประเทศไทยในเกาหลีใต้ โดยเฉพาะสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารฯ สำนักงานแรงงานไทยฯ และสำนักงานบริษัทการบินไทยฯ จัดทำแผนอพยพคนไทยโดยปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ และได้ประชาสัมพันธ์แผน อพยพให้คนไทยในเกาหลีใต้รับทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์และเฟสบุค ของสถาน เอกอัครราชทูตฯ รวมทั้งได้ทำการซักซ้อมแผนฯ กับเครือข่ายชุมชนไทย ชมรมนักเรียนไทย และศูนย์ ช่วยเหลือแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เกิดสถานการณ์ตึงเครียดใน

^๓ ระดับการเตือนภัยที่ท่าอากาศยานทุกแห่งของเกาหลีใต้จะแบ่งเป็นระดับสีเขียว เหลือง และแดง ซึ่งหมายถึง สภาวะปกติ สภาวะที่ต้องเฝ้าระวัง และสภาวะที่มีภัยคุกคามความมั่นคง

คาบสมุทรเกาหลี สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบปัญหาในการบริหารจัดการและดำเนินการตามแผนอพยพฯ ดังนี้

๑) ปัญหาเรื่องฐานข้อมูลคนไทย:

จากตัวเลขของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้ระบุว่า มีคนไทยพำนักอยู่ในเกาหลีใต้ ๔๓,๑๑๕ คน^๔ โดยเป็นผู้พำนักอยู่อย่างถูกกฎหมาย ๒๕,๐๐๖ คน ผิดกฎหมาย ๑๘,๑๐๙ คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไทยทั้งแรงงานที่จัดส่งตามระบบอนุญาตจัดส่งแรงงาน (Employment Permit System – EPS) ที่มีอยู่ ๑๘,๕๙๐ คนและแรงงานผิดกฎหมายซึ่งจากการประเมินของสำนักงานแรงงานไทยฯ คาดว่า น่าจะมีราว ๒๐,๐๐๐ คน คนไทยที่สมรสกับชาวเกาหลีใต้ ๒,๖๑๙ คน ที่เหลือเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานต่าง ๆ ของไทยและนักเรียนไทย

ตารางที่ ๑ จำนวนชาวไทยที่พำนักอยู่ในเกาหลีใต้เปรียบเทียบกับชาวต่างชาติทั้งหมด

จำแนก	จำนวน (คน)		
	ผู้พำนักอาศัยรวมทั้งหมด	ผู้พำนักอาศัยถูกกฎหมาย	ผู้พำนักอาศัยผิดกฎหมาย
ยอดรวม	๑,๔๒๒,๖๒๒	๑,๒๔๓,๗๘๗	๑๗๘,๘๓๕
ไทย	๔๓,๑๑๕	๒๕,๐๐๖	๑๘,๑๐๙

ที่มา: สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้

คนไทยโดยเฉพาะแรงงานไทยเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ตามเมืองต่าง ๆ ทั่วเกาหลีใต้ โดยไม่ทราบจำนวนและที่อยู่ที่ชัดเจน สถานเอกอัครราชทูตฯ และสำนักงานแรงงานไทยฯ ทราบแต่เพียงตัวเลขประมาณการแรงงานไทยที่จัดส่งผ่านระบบ EPS จำแนกตามจังหวัดต่าง ๆ โดยมีเพียงประมาณ ๓,๐๐๐ คนเท่านั้น ที่เคยลงทะเบียนไว้กับสถานเอกอัครราชทูตฯ เมื่อครั้งจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งยังไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรของคนไทยในรูปแบบของสมาคมหรือมีการรวมศูนย์ ณ ที่ใด ที่หนึ่งให้เป็นกลุ่มที่ชัดเจน การติดต่อประสานงานกับคนไทยจึงต้องดำเนินการผ่านศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างชาติทั้งที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลเกาหลีใต้และองค์กรเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีนักท่องเที่ยวไทยอีกเป็นจำนวนมากที่มีกำหนดเดินทางไปท่องเที่ยวที่เกาหลีใต้ในช่วงเทศกาลสงกรานต์แต่ไม่ทราบจำนวนที่พักและพื้นที่ที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวที่ชัดเจน สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องประสบปัญหาทั้งในการประเมินตัวเลขและการระบุจุดพื้นที่ที่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วยการเปิดให้คนไทยแจ้งลงทะเบียนชั่วคราวโดยขอให้แจ้งชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ พร้อมทั้งหมายเลขหนังสือเดินทาง ให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ทราบทางไปรษณีย์ โทรสาร หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้แก่

^๔ สถานะ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ และเฟสบุ๊คของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยมีผู้ลงทะเบียนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๑,๔๐๐ คน ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวชาวไทยซึ่งบริษัทนำเที่ยวเป็นผู้รวบรวมรายชื่อแจ้งลงทะเบียนเป็นหมู่คณะ นักเรียนไทย และแม่บ้านไทยที่สมรสกับชายเกาหลีใต้ แต่แรงงานไทยซึ่งเป็นคนไทยกลุ่มใหญ่ในเกาหลีใต้แจ้งลงทะเบียนเป็นจำนวนค่อนข้างน้อย

อนึ่ง จากการศึกษาประสบการณ์การอพยพคนไทยทั้งในกรณีของเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิที่ญี่ปุ่นเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ และสถานการณ์ไม่สงบทางการเมืองภายในสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม ๒๕๕๔ พบว่า ปัญหาเรื่องฐานข้อมูลคนไทยที่คลาดเคลื่อน ไม่ทันสมัย รวมทั้งการที่ไม่สามารถระบุจุดหรือพื้นที่ที่คนไทยพำนักอยู่เป็นปัญหาร่วมที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับการอพยพคนไทยในทุกกรณี ถึงแม้ว่า กระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตฯ จะพยายามประชาสัมพันธ์ให้คนไทยที่จะพำนักอยู่ในต่างประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนานแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ทราบ แต่ในทางปฏิบัติ คนไทยมักไม่ตระหนักถึงความจำเป็นและไม่ให้ความสำคัญจนกว่าจะเกิดเหตุ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานสำหรับการอพยพคนไทย เช่น ในกรณีของลิเบียประเมินว่ามีแรงงานไทยที่ต้องอพยพทั้งสิ้นประมาณ ๒๓,๐๐๐ คน แต่เมื่อทำการอพยพจริงพบว่ามีเพียง ๑๐,๖๗๘ คน^๕ รวมทั้งแรงงานไทยจำนวนมากไม่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศไทยเนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปทำงานได้อีกเมื่อสถานการณ์สงบแล้ว หรือในกรณีของญี่ปุ่น ประเมินว่า มีคนไทยอาศัยอยู่ในเขตจังหวัดอะโอโมริ อิวาเตะ มียากิ และฟูกูชิมะ ที่ได้รับผลกระทบและต้องอพยพประมาณ ๕๐๐ คน แต่เมื่อกองทัพอากาศส่งเครื่องบินซี ๑๓๐ จำนวน ๓ ลำไปรับ ปรากฏว่า มีผู้เดินทางกลับเพียง ๓๙ รายเท่านั้น^๖

๒) ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร:

ในช่วงที่เกาหลีเหนือปฏิบัติการทางจิตวิทยาโดยใช้มาตรการข่มขู่อย่างต่อเนื่อง แม้สถานการณ์ในเกาหลีใต้โดยทั่วไปจะยังสงบและชาวเกาหลียังใช้ชีวิตอย่างปกติสุข แต่ข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนต่างชาติและสื่อมวลชนไทยซึ่งมีลักษณะสร้างภาพหรือปลุกเร้าอารมณ์เกินความเป็นจริง (sensationalized) ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางสื่อออนไลน์และ social network ต่าง ๆ ได้ชี้้นำให้สาธารณชนไทยเกิดความเชื่อว่า สถานการณ์กำลังจะลุกลามเป็นสงครามเต็มรูปแบบและมีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยออกจากเกาหลีใต้ ทำให้คนไทยตื่นตระหนก โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยที่วางแผนจะเดินทางไปเที่ยวที่เกาหลีใต้ในช่วงเทศกาลสงกรานต์ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับการติดต่อสอบถามทั้งทางโทรศัพท์ และทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ จากคนไทยเป็นจำนวนมาก

^๕ สุพจน์ บุญเจริญ, (๒๕๕๔), บทบาทภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย, รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๓, น.๔๗.

^๖ วราวุธ ภู่อภิญญา, (๒๕๕๔), การบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๓, น.๑๔ - ๑๖.

เพื่อขอให้ช่วยประเมินสถานการณ์เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่า ควรยกเลิกการเดินทางหรือไม่^๗ ในขณะเดียวกัน สื่อมวลชนไทยทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์จำนวนมากก็ติดต่อขอสัมภาษณ์ เอกอัครราชทูตฯ อย่างต่อเนื่อง สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารที่ดี เพื่อควบคุมสถานการณ์ ลดความตื่นตระหนก และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สาธารณชน โดยต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการให้ข้อมูลข่าวสารโดยคำนึงถึงเป้าหมายเรื่องการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเกาหลีใต้ในภาพรวมด้วย

จากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินมาตรการเพื่อบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

(๑) สถานเอกอัครราชทูตฯ งดเว้นการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนทุกกรณี โดยประสานแจ้งข้อมูลข่าวสารผ่านกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการเสนอข่าวสารแก่สื่อมวลชนอย่างเป็นทางการเพียงช่องทางเดียว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน สร้างความเป็นเอกภาพ และความน่าเชื่อถือ

(๒) ในขณะเดียวสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็แจ้งข้อมูลข่าวสารกับสาธารณชนชาวไทยโดยตรงผ่านเว็บไซต์ เฟสบุ๊ค และ ทวิตเตอร์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ และพบว่า สื่ออิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้เป็นช่องทางติดต่อที่มีประสิทธิภาพ โดยในช่วงที่สถานการณ์ตึงเครียดจำนวนผู้ติดตาม (follower) ข่าวสารทางเฟสบุ๊คของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นจากเวลาปกติที่มีจำนวนประมาณ ๒,๐๐๐ คน เป็นกว่า ๕๖,๐๐๐ คน

(๓) ในด้านเนื้อหา (content) ของข่าวสารนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมากในการนำเสนอเพื่อให้เกิดความสมดุล โดยมุ่งรายงานสถานการณ์ตามข้อเท็จจริง ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเกาหลีใต้ และข้อพิจารณาของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยต้องเลือกให้ข่าวสารในช่วงเวลา (timing) ที่เหมาะสม เช่น ในระยะแรก (ปลายเดือนมีนาคม - ๙ เมษายน ๒๕๕๖) สถานเอกอัครราชทูตฯ มุ่งเน้นการให้ข้อมูลเพื่อลดความตื่นตระหนกของประชาชน โดยการรายงานสถานการณ์ในเกาหลีใต้โดยทั่วไปตามข้อเท็จจริงว่ายังอยู่ในภาวะที่สงบ รัฐบาลมิได้ประกาศยกระดับการเตือนภัย ประชาชนดำเนินชีวิตตามปกติ ไม่มีการกักตุนสินค้าอุปโภค บริโภค หรือน้ำมัน รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต่าง ๆ ในเกาหลีใต้ที่มีอยู่ ๑๐๓ แห่งก็ได้อพยพคนชาติของตนออกจากเกาหลีใต้ หรือแจ้งเตือนภัยนักท่องเที่ยวมิให้เดินทางไปท่องเที่ยวในเกาหลีใต้ และในระยะต่อมา (วันที่ ๑๐ - ๑๓ เมษายน ๒๕๕๖) เมื่อสถานการณ์ตึงเครียดมากขึ้น แต่สาธารณชนไทยเริ่มติดตามข่าวสารจากสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างมีสติมากขึ้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ก็มุ่งเน้นการให้ข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมของประชาชนหากมีสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยอาศัยประสบการณ์จากการอพยพคนไทยในประเทศอื่น เช่น การเตรียมหนังสือเดินทางและสิ่งของจำเป็น ได้แก่ ยาที่ต้องใช้เป็นประจำ เงินสด และเสื้อผ้า ๑-๒ ชุดไว้ใกล้ตัว รวมทั้งนัดหมายเส้นทางหากมีความจำเป็นต้องอพยพ โดยกำหนดให้ใช้ท่าอากาศยานนานาชาติอินชอนสำหรับภาร

^๗ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ได้ชำระเงินให้บริษัทนำเที่ยวไปแล้วคนละประมาณ ๒๕,๐๐๐ - ๓๐,๐๐๐ บาท และหากยกเลิกการเดินทางจะไม่ได้รับเงินคืน

อพยพคนไทยที่อยู่ทาง ตอนเหนือ และท่าอากาศยานนานาชาติกิมแฮที่นครปูซานสำหรับคนไทยที่อาศัยอยู่ทางใต้ และในกรณีที่การอพยพทางอากาศไม่สามารถดำเนินการได้ ก็กำหนดให้ใช้ท่าเรือที่นครอินชอน เมืองพยองเทค และนครปูซานตามลำดับ

๓) ปัญหาเรื่องกลไกการสั่งการ:

แม้ทีมประเทศไทยในกรุงโซลจะมีการจัดโครงสร้างที่ชัดเจน โดยมีเอกอัครราชทูตฯ เป็นประธาน และผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ รวมทั้งมีการทำงานที่เป็นเอกภาพโดยมีการติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิดทั้งในลักษณะที่เป็นทางการผ่านการประชุมคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยและการประสานงานเป็นการภายในระหว่างกัน แต่โดยที่การทำงานของทีมประเทศไทยที่ส่วนกลางยังไม่มีโครงสร้างองค์กรใด ๆ รองรับ ทำให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงานและเกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และกองทัพอากาศ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อเริ่มปรากฏข่าวเกาหลีเหนือใช้มาตรการยั่วยุ นายเผด็จชัย สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ได้เตรียมแผนอพยพแรงงานไทยที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้ โดยได้กำหนดจุดรวมตัวคนอพยพตามเมืองต่าง ๆ และจะขนส่งผู้อพยพไปยังประเทศที่สามที่ใกล้ที่สุด ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น หรือไต้หวัน^{๙๙} และในเวลาต่อมา พล.อ.อ. ประจิน จั่นตอง ผู้บัญชาการทหารอากาศ ก็ได้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ได้เตรียมเครื่องบิน ซี ๑๓๐ จำนวน ๒ ลำ และเครื่องบินแอร์บัส ๓๑๐ เพื่อลำเลียงคนไทยที่อยู่ในเกาหลีใต้กลับภายใน ๔๘ ชั่วโมง^{๑๐๐} การขาดการประสานงานจากส่วนกลางรวมทั้งการขาดกลไกการสั่งการที่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดต่างก็สั่งการให้สำนักงานของตนในกรุงโซลดำเนินมาตรการต่าง ๆ โดยขาดการบูรณาการแผนการดำเนินงานให้เป็นเอกภาพ ทีมประเทศไทยที่กรุงโซลจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลระหว่างกันอยู่ตลอดเวลาเพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาจากกรณีของลิเบีย พบว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ดำเนินการอพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยสามารถอพยพแรงงานจำนวน ๓๕,๘๖๐ คน ได้ในเวลาเพียง ๑๑ วัน ในขณะที่ไทยใช้เวลาถึง ๒๔ วัน ในการอพยพแรงงานไทยจำนวน ๑๐,๖๗๘ คน ซึ่งปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จของจีน คือ การสั่งการที่มีเอกภาพโดยสามารถส่งเรือพาณิชย์ที่ขนส่งสินค้าในแถบตะวันออกกลางและเครื่องบินพาณิชย์เช่าเหมาลำจากกรุงปักกิ่งเข้าไปดำเนินการอพยพแรงงานในทันที^{๑๐๑} สำหรับกรณีของไทย นั้น นายสุวัฒน์ แก้วสุข ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล^{๑๐๒} ซึ่งมีประสบการณ์ในการอพยพคนไทยออกจากลิเบีย ให้ทัศนะว่า แม้ในระยะแรกจะมีปัญหาด้านการประสานงาน แต่ในภายหลังเมื่อมีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานการช่วยเหลือคนไทยในลิเบีย” ขึ้นที่

^{๙๙} “ก. แรงงานเผยแผนอพยพแรงงานไทยในเกาหลี หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน”, สำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล, ๑ เมษายน ๒๕๕๖.

^{๑๐๐} “รพพคนไทย ทอ. ผวาสงครามเกาหลี สั่งซี ๑๓๐-แอร์บัสพร้อม,” แนววน, (๓ เมษายน ๒๕๕๖), น.๑.

^{๑๐๑} สุพจน์ บุญเจริญ, อ้างแล้ว, น.๒๘.

^{๑๐๒} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายสุวัฒน์ แก้วสุข ในระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลประจำสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี ๒๕๕๖ ที่โรงแรมอิมพีเรียลควีนส์ปาร์ค เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

กระทรวงการต่างประเทศ โดยเป็นการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงแรงงาน เพื่อร่วมกันประเมินสถานการณ์และอำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลืออพยพแรงงานและชุมชนไทย ก็ส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความราบรื่น และเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการอพยพแรงงานไทยออกจากลิเบีย

๔) ปัญหาเรื่องงบประมาณ:

เมื่อสถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีเริ่มตึงเครียด สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เตรียมความพร้อมตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผนอพยพคนไทย ปี ๒๕๕๕ โดยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คลังเบิกเงินสดจากธนาคารจำนวนหนึ่งมาเก็บไว้ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อให้สามารถสำรองจ่ายได้ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่เงินจำนวนดังกล่าวเพียงพอแค่สำหรับการรองรับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ค่าอาหาร น้ำ หรือค่าเช่ายานพาหนะสำหรับการอพยพคนไทยในระยะเวลาประมาณ ๓ - ๕ วัน แต่หากสถานการณ์ยืดเยื้อและจำเป็นต้องจัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้คนไทยเป็นเวลานาน สถานเอกอัครราชทูตฯ จะมิงงบประมาณไม่เพียงพอที่จะดำเนินการ และจำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง ทั้งนี้ ในกรณีของการอพยพคนไทยออกจากลิเบียนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ อนุมัติงบประมาณตามที่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงานเสนอ จำนวนรวม ๗๔๖ ล้านบาท^{๑๒} โดยขั้นตอนในการขออนุมัติงบประมาณใช้เวลานานถึงประมาณ ๑๐ วัน ทำให้การดำเนินการอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยล่าช้าออกไปมาก

๕) ปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น:

บทบาทและมาตรการของรัฐบาลเกาหลีใต้มีความสำคัญและเป็นหัวใจสำหรับการดูแลช่วยเหลือชาวต่างชาติเนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ รวมทั้งไทย ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้โดยลำพัง โดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยออกจากเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ตึงเครียดกระทรวงการต่างประเทศและการค้าเกาหลีใต้ (Ministry of Foreign Affairs and Trade – MOFAT) ไม่ได้ดำเนินการมาตรการใด ๆ เมื่อถูกกดดันจากประเทศต่าง ๆ MOFAT ได้จัดการบรรยายสรุปให้แก่คณะทูตเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ โดยเพียงแต่ยืนยันว่า สถานการณ์อยู่ในสภาวะปกติและขอให้คณะทูตทุกประเทศเชื่อมั่นในรัฐบาลเกาหลีใต้ ซึ่งได้จัดทำแผนอพยพหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินไว้แล้ว แต่ไม่สามารถเปิดเผยแผนอพยพให้สถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ทราบได้ นอกจากนี้ MOFAT ยังระบุว่า ได้มอบหมายให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องความปลอดภัยของชาวต่างชาติในเกาหลีใต้ แต่การติดต่อกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกระทรวงยุติธรรมก็ประสบปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถสื่อสารเป็นภาษาอังกฤษได้ ต้องประสานงานผ่านล่ามของสถานเอกอัครราชทูตฯ จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญและคงจะเป็นปัญหามากยิ่งขึ้นหากมีความจำเป็นต้องดำเนินการอพยพชาวต่างชาติออกจากเกาหลีใต้จริง

^{๑๒} จำแนกเป็นงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ ๔๐๓ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในต่างประเทศ และของกระทรวงแรงงาน ๓๔๓ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการอุดหนุนเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และค่าใช้จ่ายในการส่งคนงานกลับภูมิลำเนา (เน้นการเดินทางภายในประเทศ)

๖) ปัญหาเรื่องเอกสารเดินทางของคนไทย:

โดยที่โครงการจัดทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ระยะที่ ๒ ของกระทรวงการต่างประเทศเพิ่งเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และยังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจึงประสบปัญหาทั้งในขั้นตอนการรับคำร้อง การตรวจสอบข้อมูล และการผลิตเล่มซึ่งต้องดำเนินการโดยบริษัทพันธมิตรที่ประเทศไทยก่อนจะจัดส่งให้ผู้ร้องผ่านสถานเอกอัครราชทูตฯ ทำให้ผู้ร้องได้รับเล่มล่าช้ากว่าปกติมาก ในช่วงที่เกิดสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี พบว่า มีคนไทยในเกาหลีใต้กว่า ๓๐๐ คนที่ยื่นคำร้องขอทำหนังสือเดินทางไว้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่ยังไม่ได้รับเล่ม^{๓๓} สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานกองหนังสือเดินทาง และกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล เพื่อเร่งแก้ไขปัญหา และได้รับความร่วมมือด้วยดี โดยกรมการกงสุลได้ให้ความสำคัญกับการผลิตเล่มคำร้องจากกรุงโซลเป็นอันดับแรก รวมทั้งได้จัดส่งหนังสือเดินทางชั่วคราวอายุการใช้งาน ๑ ปี และเอกสารสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity – CI) ให้สถานเอกอัครราชทูตฯ อีกจำนวนหนึ่ง เพื่อใช้แทนหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีอายุการใช้งาน ๕ ปี ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์นายสุวัฒน์ แก้วสุข พบว่า ปัญหาเรื่องเอกสารเดินทางของคนไทยเป็นหนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการอพยพ ต้องใช้ระยะเวลานานและใช้บุคลากรจำนวนมากในการตรวจสอบหลักฐานและดำเนินการออกเอกสารเดินทางให้คนไทยเพื่อทดแทนหนังสือเดินทางที่สูญหาย โดยในกรณีของลิเบียกระทรวงการต่างประเทศต้องจัดส่งชุดเจ้าหน้าที่จำนวน ๕ คน เข้าไปรับผิดชอบเป็นการเฉพาะและต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการนานถึง ๗ วัน

๓.๒ การพิจารณาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการตามแผนอพยพ

จากปัญหาที่เกิดขึ้น สถานเอกอัครราชทูตฯ มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงแผนอพยพคนไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการตามแนวคิด Business Continuity Management (BCM) ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น ๔ กระบวนการหลัก ดังนี้

๓.๒.๑ การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานเอกอัครราชทูตฯ (Understanding the Organisation)

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล จัดเป็นสถานเอกอัครราชทูตขนาดกลาง มีบุคลากร ๙ คน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูตฯ (ระดับ ๑๐) อัครราชทูต (ระดับ ๙) อัครราชทูตที่ปรึกษา (ระดับ ๘) เลขานุการเอก (ระดับ ๖) ๒ คน เลขานุการโท (ระดับ ๕) ๒ คน และเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน ๒ คน ในขณะเดียวกันก็มีผู้แทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในกรุงโซลเข้าร่วมเป็นทีมประเทศไทย ประกอบด้วย สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ สำนักงานแรงงานไทย สำนักงานส่งเสริมการค้าไทย สำนักงานเศรษฐกิจและการค้า และสำนักงานบริษัทการบินไทยฯ

^{๓๓} โดยปกติผู้ยื่นคำร้องขอทำหนังสือเดินทางในต่างประเทศจะได้รับเล่มหนังสือเดินทางภายในเวลาประมาณ ๓-๔ สัปดาห์

ทั้งนี้ หากจะวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวกับองค์กร ภารกิจ และความเสี่ยงของสถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณาได้ดังนี้

๑) จุดอ่อน

(๑) สถานเอกอัครราชทูตฯ มีข้าราชการที่เป็นผู้ชายเพียง ๒ คน คือ เอกอัครราชทูตฯ และเลขานุการโท ๑ คน ซึ่งโครงสร้างบุคลากรดังกล่าวอาจไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะรองรับการปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเฉพาะในสภาวะสงคราม

(๒) ในจำนวนข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศทั้ง ๙ คน มีข้าราชการเพียง ๑ คนที่มีความรู้ภาษาเกาหลีในระดับที่สื่อสารได้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหากมีความจำเป็นต้องดำเนินการอพยพคนไทย

(๓) ขาดการประสานงานระหว่างทีมประเทศไทยในส่วนกลาง และไม่มีกลไกรองรับการดำเนินงานของทีมประเทศไทยในภาพรวม

(๔) ชุมชนไทยในเกาหลีใต้ยังไม่มีกรรวมตัวที่เข้มแข็ง ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ขาดกำลังสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินการทั้งในด้านการกระจายข้อมูลข่าวสารและการรวบรวมคนไทยในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการอพยพ

๒) จุดแข็ง

(๑) ทีมประเทศไทยในกรุงโซลมีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านความมั่นคงและการคุ้มครองแรงงานไทยโดยตรง ได้แก่ สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ และสำนักงานแรงงานไทย ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญสนับสนุนการดำเนินการตามแผนอพยพคนไทย

(๒) สถานเอกอัครราชทูตฯ และทีมประเทศไทยมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง มีความสัมพันธ์อันดี และติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

(๓) โดยที่ไทยเคยส่งกองกำลังเข้าร่วมกับกองกำลังของสหประชาชาติในสงครามเกาหลี ในปัจจุบันไทยจึงเป็น ๑ ใน ๑๖ ประเทศที่มีผู้แทนอยู่ใน United Nations Command (UNC) โดยเอกอัครราชทูตฯ และผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารสามารถเข้ารับฟังการบรรยายสรุปและรับทราบข้อมูลข่าวสารเชิงลึกทางการทหารจากทั้ง UNC สหรัฐฯ และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการติดตามพัฒนาการและประเมินสถานการณ์

(๔) เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology - IT) ที่ทันสมัย และสถานเอกอัครราชทูตฯ เองก็มีการวางโครงสร้างและพัฒนาระบบเครือข่าย IT อย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๕๖ ได้เพิ่มคู่สายอินเทอร์เน็ตของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็น ๓ คู่สาย ความเร็วคู่สายละ ๑๐๐ Mbps^{๑๔} ทำให้สามารถใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ติดต่อสื่อสารกับคนไทยในวงกว้างได้ในเวลาอันรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังได้ติดตั้งระบบโทรศัพท์ภายในที่สามารถติดต่อกับกระทรวงการต่างประเทศผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (VOIP) รวม ๘ เลขหมาย เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อกับส่วนกลางด้วย

^{๑๔} Mega bit per second

๓) ความเสี่ยง

(๑) โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐฯ และเกาหลีใต้ในภาพรวมยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ เกาหลีเหนือก็จะยังคงดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อรักษาการดำรงอยู่ของระบบ (regime survival) และนำไปสู่เป้าหมายเรื่องการรวมชาติเกาหลีให้เป็นหนึ่งเดียว (national reunification) ต่อไป ซึ่งรวมถึงการใช้มาตรการข่มขู่เพื่อบีบให้สหรัฐฯ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นเจรจาเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการกำกับการระงับโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

(๒) ท่าเรือที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งอยู่ในเขต Yongsan-gu ใกล้กับที่ตั้งของค่ายทหารสหรัฐฯ ในรัศมีไม่เกิน ๕ กิโลเมตร จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับผลกระทบจากการโจมตีของเกาหลีเหนือ หากเกิดภาวะสงคราม นอกจากนี้ ภายในรัศมี ๑ กิโลเมตรจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังไม่มีสถานีรถไฟใต้ดินซึ่งทางการเกาหลีใต้กำหนดให้เป็นพื้นที่หลบภัยในกรณีที่มีการโจมตีทางอากาศ โดยสถานีที่ใกล้ที่สุด คือ สถานี Itaewon และ Hangangjin อยู่ห่างจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร

(๓) แม้ในภาพรวมเกาหลีใต้จะมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย แต่หากเกิดภาวะสงครามเครือข่ายสื่อสารเหล่านี้อาจเป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ มีความเสี่ยงที่จะถูกโจมตี หรือเกิดภาวะที่ระบบเครือข่ายสื่อสารล่ม ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้น ในกรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ญี่ปุ่น ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสื่อสารระหว่างบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ การติดต่อสื่อสารระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ กับส่วนกลาง และระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ กับผู้รับบริการ คือ คนไทยในเกาหลีใต้ จึงมีความจำเป็นต้องจัดเตรียมระบบสื่อสารสำรอง เช่น ระบบโทรศัพท์ผ่านสัญญาณดาวเทียมเพื่อรองรับการใช้งานในกรณีฉุกเฉิน

(๔) นอกจากนี้ หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินก็อาจมีความเสี่ยงที่ระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะไฟฟ้าและน้ำประปา จะขัดข้อง ไม่สามารถให้บริการได้ สถานเอกอัครราชทูตจึงจำเป็นต้องเตรียมมาตรการรองรับ โดยเฉพาะการติดตั้งเครื่องปั่นไฟสำรอง

๔) ภารกิจ

เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน อาจพิจารณากำหนดภารกิจหลัก (critical function) ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นจะต้องดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

(๑) ประเมินสถานการณ์จากข้อมูลข่าวสารเชิงลึก ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเกาหลีใต้อย่างใกล้ชิดเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการและเส้นทางการอพยพให้สอดคล้องกับสถานการณ์

(๒) ตรวจสอบข้อมูลคนไทยให้เป็นปัจจุบัน โดยการเปิดให้ลงทะเบียนผ่านช่องทางต่าง ๆ ในขณะที่ยังสามารถดำเนินการได้

(๓) เตรียมการด้านงบประมาณโดยเบิกเงินสดจากธนาคารเพื่อสำรองไว้ให้เพียงพอการใช้งานในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งจัดเตรียมประมาณการค่าใช้จ่ายและประสานกระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายในการอพยพคนไทย

(๔) ตรวจสอบหลักฐาน จัดเตรียมและออกเอกสารเดินทางสำหรับคนไทย

(๕) ประสานสายการบินไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ เพื่อจัดอากาศยานและเรืออพยพคนไทยออกจากเกาหลีใต้

(๖) จัดเตรียมยานพาหนะภายในประเทศโดยเฉพาะรถบัส หรือเรือ สำหรับการขนย้ายคนไทยไปยังพื้นที่ปลอดภัย

(๗) จัดเตรียมที่พักพิงชั่วคราว เช่น วัดไทย^{๑๕} โรงเรียน และศูนย์ช่วยเหลือแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ สำหรับคนไทยทั้งในกรณีผู้พักก่อนเดินทางกลับไปประเทศไทยหรือรอเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม และในกรณีของผู้ที่ต้องการหลบภัยในพื้นที่ปลอดภัยแต่ไม่ประสงค์เดินทางออกจากเกาหลีใต้

(๘) จัดเตรียมอาหารและน้ำ สำหรับคนไทยให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ในระยะเวลาประมาณ ๑-๗ วัน

(๙) ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเกาหลีใต้เพื่อขออนุมัติการบินผ่านของอากาศยาน ทั้งในกรณีที่เป็นเครื่องบินทหารและเครื่องบินพาณิชย์เช่าเหมาลำ และเรือของไทยที่จะปฏิบัติการกิจในการอพยพคนไทย

(๑๐) ประสานสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น จีน ญี่ปุ่น และไต้หวัน เพื่อขอความร่วมมือในการอพยพคนไทยผ่านประเทศเหล่านั้น

(๑๑) บริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร เพื่อควบคุมไม่ให้คนไทยตื่นตระหนก ในขณะเดียวกันก็สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หน่วยงานส่วนกลาง และคนไทยในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การดำเนินการตามแผนอพยพดำเนินไปด้วยความราบรื่น

๓.๒.๒ การกำหนดทางเลือกสำหรับการบริหารจัดการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Determining BCM Options)

ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีจะนำไปสู่การใช้กำลัง สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณากำหนดทางเลือกในการดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

๑) หากสถานการณ์สู้รบอยู่ในวงจำกัดและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ส่วนใหญ่ของเกาหลีใต้ เช่น ในกรณีของการโจมตีเกาะ Yongpyeong เมื่อปี ๒๕๕๓ อาจไม่มีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยออกจากเกาหลีใต้ แต่เลือกอพยพคนไทยออกจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัยแทน

๒) ในกรณีที่สถานการณ์ลุกลามเป็นสงครามเต็มรูปแบบ และทำอากาศยานนานาชาติทุกแห่งยังเปิดให้บริการ สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถส่งคนไทยกลับประเทศโดยเครื่องบินพาณิชย์ของไทยทั้งบริษัทการบินไทยฯ และสายการบิน Business Air โดยกำหนดให้ใช้ทำอากาศยานนานาชาติอินชอนสำหรับการอพยพคนไทยที่อยู่ทางตอนเหนือ และทำอากาศยานนานาชาติกิมแฮ ไกลันครปูซาน สำหรับการอพยพคนไทยที่อยู่ทางภาคใต้ ทั้งนี้ การบินไทยฯ และ Business Air มีบริการเที่ยวบินโซล-กรุงเทพฯ จากทำอากาศยานนานาชาติอินชอนอย่างน้อย ๕ เที่ยวบินต่อวัน ความจุเฉลี่ยประมาณ ๑,๖๐๐ คนต่อวัน และการบินไทยมีเที่ยวบินตรง ปูซาน-กรุงเทพฯ และปูซาน-ภูเก็ต รวมสัปดาห์ละ ๓ เที่ยวบิน

^{๑๕} ในปัจจุบันมีวัดไทยที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งในเกาหลีใต้ ๒ แห่ง คือ วัดธรรมเจดีย์าราม ที่เมืองอันซาน และวัดพุทธรังสี เมืองโพงด้า ทั้งสองแห่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัดคยองกี

๓) หากจำนวนชาวไทยที่ต้องอพยพมีจำนวนมากจนไม่สามารถเดินทางโดยเที่ยวบินปกติ สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจความร่วมมือกระทรวงฯ ประสานสายการบินที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดเที่ยวบินพิเศษในการดำเนินการเพิ่มขึ้น โดยนอกเหนือจากท่าอากาศยานนานาชาติอินซอนแล้วอาจพิจารณาใช้ท่าอากาศยานคิมโปเพิ่มเติมอีกแห่งหนึ่ง

๔) หากสายการบินพาณิชย์ไม่สามารถรองรับการอพยพได้เพียงพอหรือไม่สามารถให้บริการได้ สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจมีความจำเป็นต้องประสานกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอความร่วมมือกองทัพอากาศจัดส่งเครื่องบินทหาร เช่น ซี-๑๓๐ ไปช่วยดำเนินการอพยพ

๕) ในกรณีที่ท่าอากาศยานนานาชาติอินซอนซึ่งอยู่ห่างจากกรุงโซลเพียงประมาณ ๓๐ กิโลเมตร ไม่สามารถใช้งานได้ สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องอพยพคนไทยจากทางตอนเหนือลงไปที่นครปูซานทางภาคใต้ของคาบสมุทรเกาหลิเพื่อรอเดินทางกลับประเทศไทย ซึ่งอาจเลือกดำเนินการได้เป็น ๒ แนวทาง คือ

(๑) เดินทางทางรถยนต์ โดยอาศัยทางหลวงหมายเลข ๑ (North-South Highway) ซึ่งอาจประสบปัญหาเรื่องสภาพการจราจร เนื่องจากเป็นเส้นทางหลักเพียงเส้นเดียวที่เชื่อมต่อระหว่างภาคเหนือและภาคใต้ของเกาหลี

(๒) เดินทางทางเรือจากท่าเรือยองเทคทางตะวันตกเฉียงใต้ของกรุงโซล ไปขึ้นที่ท่าเรือปูซานซึ่งน่าจะเป็นเส้นทางที่สะดวกกว่า

๖) ในกรณีที่การอพยพทางอากาศไม่สามารถดำเนินการได้หรือมีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยจำนวนมาก อาจพิจารณาใช้การอพยพทางเรือ โดยกำหนดจุดสำหรับการอพยพขึ้นที่ท่าเรือปูซาน (ภาคใต้ของประเทศ) และที่ท่าเรือยองเทค (ภาคตะวันตกของประเทศ) และสามารถเลือกดำเนินการได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) รัฐบาลไทยโดยกองทัพเรือจัดส่งเรือมารับผู้อพยพจากท่าเรือปูซานกลับประเทศไทย

(๒) จัดส่งผู้อพยพไปยังประเทศที่สามที่ใกล้ที่สุด ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน หรือไต้หวัน เพื่อรอส่งต่อไปยังประเทศไทย โดยกำหนดให้ใช้ท่าเรือปูซานสำหรับการอพยพไปเมือง ฟูกูโอกะและเมืองฮิโรชิม่าของญี่ปุ่น และใช้ท่าเรือยองเทคสำหรับการอพยพไปสาธารณรัฐประชาชนจีนและไต้หวัน

๓.๒.๓ การพัฒนาและนำ BCM มาใช้ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Developing and Implementing a BCM Response)

สถานเอกอัครราชทูตฯ มีความจำเป็นต้องพัฒนาแผนอพยพคนไทย โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งในเรื่องบุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดความต้องการขั้นต่ำสำหรับการฟื้นฟูหรือกู้คืนการดำเนินภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ภายใต้ภาวะวิกฤติ (disaster recovery) โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณาปรับปรุงจากแผนอพยพคนไทยฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ ดังนี้

๑) ด้านบุคลากร

(๑) ต้องจัดเตรียมบุคลากรที่สามารถสื่อสารเป็นภาษาเกาหลีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ โดยนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (local staff) ของสถานเอกอัครราชทูตฯ แล้วอาจ

ขอความร่วมมือหรือจัดจ้างนักเรียนไทยเพิ่มเติม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่เสี่ยงภัยน้อย เช่น ท่าอากาศยาน ท่าเรือ หรือในพื้นที่พักรอ ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องแยกการปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ ควรมีบุคลากรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ล่ามได้อย่างน้อย ๕ คน

(๒) ต้องจัดเตรียมเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบหลักฐานความเป็นคนไทย เอกสารประจำตัว และดำเนินการออกเอกสารเดินทางให้คนไทยที่ไม่มีหนังสือเดินทาง โดยในปัจจุบันสถานเอกอัครราชทูตฯ มีบุคลากรฝ่ายกงสุลที่มีความชำนาญในการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว (๑ ปี) และหนังสือสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity – CI) รวม ๔ คน ซึ่งอาจไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงาน เนื่องจากหากเกิดเหตุฉุกเฉินเจ้าหน้าที่เหล่านี้ อาจต้องรับผิดชอบในการติดต่อประสานงานด้านอื่น ๆ ด้วย จึงมีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนบุคลากรจากส่วนกลาง เช่นเดียวกับกรณีของลิเบีย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศฯ ได้กรุณาจัดส่งเจ้าหน้าที่ ๕ คน ไปดำเนินการออกเอกสารเดินทางให้คนไทย

๒) ทรัพยากร

(๑) ต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการอพยพคนไทย โดยหากพิจารณาบนพื้นฐานของการอพยพแรงงานไทยประมาณ ๑๐,๕๐๐ คน ออกจากลิเบีย ซึ่งใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๔๐๓ ล้านบาทแล้ว คาดว่า หากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในคาบสมุทรเกาหลีอาจมีคนไทยที่จำเป็นต้องอพยพในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีประมาณการค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นราว ๓๖๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำแนกเป็น

- ค่าเดินทางในประเทศ ๕,๐๐๐ บาท/คน X ๑๐,๕๐๐	๕๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าเดินทางกลับประเทศไทย ๒๐,๐๐๐ บาท/คน X ๑๐,๕๐๐	๒๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าที่พัก/อาหาร/เบ็ดเตล็ด ๕,๐๐๐ บาท/คน X ๑๐,๕๐๐	๕๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ	<u>๕๐๐,๐๐๐ บาท</u>
รวม	<u>๓๖๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท</u>

(๒) ต้องจัดเตรียมหนังสือหนังสือเดินทางชั่วคราว (เล่ม ๑ ปี) เพื่อใช้แทนหนังสือเดินทางในกรณีที่ต้องเดินทางไปยังประเทศที่สามเพื่อรอการส่งกลับ อย่างน้อย ๑๐๐ เล่ม และ CI สำหรับกรณีการเดินทางกลับประเทศไทยโดยตรง อย่างน้อย ๑,๐๐๐ ฉบับ

๓) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง

(๑) ต้องพัฒนาระบบการลงทะเบียนคนไทยให้สามารถเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็ว เป็นระบบ และเรียกใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ต้องจัดเตรียมอุปกรณ์สื่อสาร โดยเฉพาะระบบโทรศัพท์ดาวเทียมเพิ่มเติม จากปัจจุบันที่มีอยู่ ๓ เครื่อง เป็น ๕ เครื่อง เพื่อรองรับในกรณีที่เครือข่ายสื่อสารปกติ ไม่สามารถใช้งานได้

(๓) ต้องจัดเตรียมเครื่องปั่นไฟสำรองเพื่อใช้งานทั้งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ และที่ศูนย์ปฏิบัติการส่วนแยกอย่างน้อย ๕ เครื่อง

๓.๒.๔ การทดสอบ ซักซ้อม และพิจารณาปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการตามแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ (Exercising, Maintaining and Reviewing)

หัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการตามแผนอพยพฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การซ้อมแผนเพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีความพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งเพื่อทดสอบว่า แผนที่เขียนไว้สามารถนำมาใช้ได้จริงเมื่อเกิดปัญหาหรือไม่และได้รับการตอบสนองด้วยดีจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับ ซึ่งรวมถึงผู้รับบริการคือ คนไทยที่ต้องอพยพหรือไม่ ทั้งนี้ กรมการกงสุลได้กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Index – KPI) ให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องมีการซ้อมแผนอพยพเป็นประจำทุก ๖ เดือน ซึ่งในกรณีของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ได้ใช้โอกาสต่าง ๆ เช่น การจัดกิจกรรมกงสุลสัญจร และการประชุมชมรมนักเรียนไทย ซักซ้อมแผนกับเครือข่ายคนไทยและศูนย์ช่วยเหลือแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ร่วมกับทีมประเทศไทยจะต้องพิจารณาทบทวนแผนอพยพให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่เสมอ โดยต้องมีการปรับปรุงแผนเป็นประจำอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง รวมทั้งอาจมีความจำเป็นต้องจัดทำคู่มือและฝึกอบรบบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจในการนำแผนมาใช้ในยามฉุกเฉิน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ทรัพยากรและบุคลากรที่มีอยู่จำกัด

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

๔.๑.๑ สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีมีแนวโน้มที่จะมีความตึงเครียดและนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่

๑) การขาดกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ โดยมีเพียงการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงแต่ไม่ได้มีการเจรจาจัดทำความตกลงสันติภาพระหว่างกันเพื่อยุติสงครามอย่างเป็นทางการ

๒) การตีความที่แตกต่างกันในการกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนทางทะเล

๓) การขาดความไว้วางใจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้และสหรัฐฯ ต่างฝ่ายต่างเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นภัยคุกคาม ทำให้มีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะ action-reaction อย่างต่อเนื่อง

๔) ความจำเป็นของผู้นำเกาหลีเหนือต้องรักษาความอยู่รอดของระบอบ (regime survival) ทำให้ดำเนินนโยบายเสริมสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร โดยเฉพาะการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และเลือกที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ Threat for Aid โดยการข่มขู่คุกคามเพื่อกดดันให้มีการเจรจาแลกความช่วยเหลือด้านอาหารและพลังงานกับการระงับโครงการพัฒนาด้านนิวเคลียร์

๕) ปัจจัยเกี่ยวกับ นาย Kim Jong Un ผู้นำคนปัจจุบันของเกาหลีเหนือซึ่งมีอายุน้อยขาดวุฒิภาวะ และประสบการณ์ในการบริหารประเทศ จำเป็นต้องแสดงท่าทีแข็งกร้าวกับสหรัฐฯ และเกาหลีใต้เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาชนและได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ

๔.๑.๒ ปัจจัยดังกล่าว ส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ณ กรุงโซลจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องอพยพคนไทยออกจากคาบสมุทรเกาหลี ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ตึงเครียดเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๖ สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องประสบปัญหาในการบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยหลายประการ ทั้งปัญหาเรื่องฐานข้อมูลคนไทยที่คลาดเคลื่อนและไม่สามารถระบุจุดที่อยู่ของคนไทยได้อย่างชัดเจน ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อลดความตื่นตระหนกของคนไทย ปัญหาเรื่องกลไกการสั่งการโดยเฉพาะกลไกในส่วนกลางที่ไม่มีโครงสร้างรองรับที่ชัดเจน ขาดเอกภาพ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางอย่างรวดเร็วและทันท่วงที ปัญหาเรื่องการประชุมงานกับหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการขาดบุคลากรที่สามารถติดต่อสื่อสารเป็นภาษาเกาหลีใต้ และปัญหาเรื่องการออกเอกสารเดินทางให้แก่คนไทย

๔.๑.๓ จากปัญหาที่เกิดขึ้นหากนำแนวคิดเรื่องกระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภาวะวิกฤติ (Business Continuity Management- BCM) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตฯ พบว่า

๑) สถานเอกอัครราชทูตฯ มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง โดยจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างของบุคลากรที่มีข้าราชการชายในระดับปฏิบัติการเพียง ๑ คน และมีบุคลากรที่สื่อสารด้วยภาษาเกาหลีได้เพียง ๑ คน รวมทั้งขาดการประสานงานระหว่างทีมประเทศไทยที่ส่วนกลาง และคนไทยในเกาหลีใต้ยังไม่มีกรรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง ในขณะที่จุดแข็ง ได้แก่ การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ และทีมประเทศไทยที่กรุงโซลซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านความมั่นคงและการคุ้มครองแรงงานไทยร่วมอยู่ในคณะกรรมการบริหาร การที่ไทยได้รับประโยชน์ด้านข่าวกรองจากการเข้าร่วมอยู่ใน UNC และความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของเกาหลีใต้ ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถติดต่อสื่อสารกับคนไทยในวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว

๒) ในแง่ของปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่สำคัญ ได้แก่ แนวโน้มของสถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีที่ไม่มีความแน่นอนมีความเสี่ยงที่อาจเกิดการปะทะกันด้วยกำลัง รวมทั้งท่าทีที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็อยู่ใกล้จุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ค่ายทหารสหรัฐฯ ทำให้มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการโจมตีของเกาหลีเหนือ และหากเกิดภาวะสงครามก็มีความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดข้องในระบบสื่อสาร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า และน้ำประปา จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงดังกล่าว

๓) เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องกำหนดภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการ (critical function) แยกออกมาจาก non-critical function ซึ่งภารกิจดังกล่าวจะสะท้อนอยู่ในแผนอพยพคนไทยที่จะจัดทำขึ้นโดยครอบคลุมถึง การประเมินสถานการณ์ การตรวจสอบข้อมูลคนไทยให้เป็นปัจจุบัน การตรวจสอบหลักฐานและออกเอกสารเดินทางให้กับคนไทย การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดเตรียมที่พักพิงชั่วคราว ยานพาหนะ อุปกรณ์สื่อสาร น้ำและอาหาร การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการประสานงานในด้านต่าง ๆ ทั้งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยและเกาหลีใต้ บริษัทการบินไทย ตลอดจนการประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่สามเพื่อขอความร่วมมือให้ช่วยอำนวยความสะดวกในการอพยพคนไทย

๔) การพัฒนาแผนอพยพคนไทยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งในเรื่องบุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดความต้องการขั้นต่ำสำหรับการฟื้นฟูหรือกู้คืนการดำเนินการกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ภายใต้ภาวะวิกฤติ (disaster recovery) นอกจากนี้ ยังต้องมีการซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอเพื่อทดสอบการใช้งานและสร้างความคุ้นเคยให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องมีการทบทวนแผนอพยพเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งอาจมีความจำเป็นต้องจัดทำคู่มือและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเข้าใจในการนำแผนมาใช้ในยามฉุกเฉิน

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

๔.๒.๑ รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายและกลไกในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยในต่างประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ส่วนกลางและมีกลไกการสั่งการที่เป็นเอกภาพ โดยอาจยกระดับศูนย์ประสานช่วยเหลือคนไทยซึ่งจัดตั้งเป็นการเฉพาะกิจเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือสถานการณ์ไม่สงบเป็นรายกรณีขึ้นเป็นกลไกที่มีโครงสร้างและกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจนใน

รูปแบบของ “คณะกรรมการประสานความช่วยเหลือคนไทยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ” ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม กรมประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เพื่อร่วมกันประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นกลไกหลักในการอำนวยความสะดวกช่วยเหลืออพยพคนไทยหากมีความจำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจการให้ความช่วยเหลือคนไทยได้อย่างรวดเร็ว เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

๔.๒.๒ รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการช่วยเหลือคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างจริงจัง โดยนอกเหนือจากการจัดทำแผนอพยพที่สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศต่างๆ ต้องจัดทำแล้ว รัฐบาลควรพิจารณาจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Standard Operating Procedures – SOP) ในระดับชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสำหรับข้าราชการทั้งที่ประจำการในต่างประเทศและที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ข้าราชการแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง เช่น การเสนอขออนุมัติงบประมาณสำหรับการอพยพคนไทยหน่วยงานใดเป็นผู้ รับผิดชอบ แนวทางและช่องทางในการติดต่อประสานงานในกรณีที่จะต้องจัดส่งอากาศยานและเรือไปรับผู้อพยพ ประเด็นที่ควรต้องเตรียมการทั้งในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องอพยพ รวมทั้งแนวทางในการตรวจสอบหลักฐานและการออกเอกสารเดินทางให้คนไทย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังควรมีการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้สามารถนำแผนอพยพและแนวทางในคู่มือฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒.๓ ควรบูรณาการแผนอพยพคนไทยและคู่มือการปฏิบัติงาน (SOP) เข้ากับภารกิจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน อาจฝึกอบรมแรงงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศต่าง ๆ ให้รับทราบถึงแนวทาง ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติตนในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔.๒.๔ รัฐบาลควรรณรงค์อย่างจริงจังให้คนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศ ทั้งที่เป็นแรงงาน นักเรียน นักศึกษา คู่สมรสของชาวต่างชาติ และผู้ที่จะเดินทางท่องเที่ยวเป็นเวลานาน ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับที่พักและหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในพื้นที่ทราบ

๔.๒.๕ กระทรวงการต่างประเทศควรวางแผนพัฒนาบุคลากรในระยะยาวให้มีความรู้ด้านภาษาต่างประเทศภาษาที่สามเพิ่มมากขึ้น

๔.๒.๖ กระทรวงการต่างประเทศควรวางยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมกับประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศที่มีแรงงานอยู่ในต่างประเทศเป็นจำนวนมากและมีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือคนชาติของตน เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการอพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยแนวทางหรือรูปแบบความร่วมมือที่อาจพิจารณาความเป็นไปได้ ได้แก่ การสนับสนุนยานพาหนะ เช่น กรณีที่อพยพทางเรือจากเกาหลีใต้ไปจีน แรงงานไทยอาจร่วมโดยสารไปเมืองท่าใดเมืองท่าหนึ่งในจีนเพื่อรอการส่งต่อกลับประเทศไทย เป็นต้น

๔.๒.๗ การจัดทำแผนอพยพต้องมีความเข้าใจในธรรมชาติของแรงงาน เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ก็มีปัญหาเรื่องกลัวสูญเสียรายได้หากไม่สามารถเดินทางกลับไปทำงาน ในประเทศนั้น ๆ ได้ อีกเมื่อสถานการณ์สงบ จึงยอมเสี่ยงที่จะพำนักอยู่ในประเทศนั้นต่อไปโดยไม่เดินทางกลับประเทศไทย ดังนั้น การกำหนดทางเลือกในแผนอพยพ นอกจากการส่งกลับประเทศไทยแล้ว อาจต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงการจัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้คนไทยในพื้นที่ปลอดภัยจนกว่าสถานการณ์จะคลี่คลายด้วย

๔.๒.๘ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานอาจพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มบทบาทผู้ดูแลของกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ^๑ เพื่อกำหนดให้แรงงานที่จะไปทำงานในต่างประเทศทุกคน ไม่ว่าจะเป็แรงงานที่จัดส่งโดยรัฐหรือไม่ก็ตามต้องจัดส่งเงินเข้ากองทุนฯ แทนการส่งเงินโดยสมัครใจในปัจจุบัน เพื่อให้แรงงานทุกคนได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์จากกองทุน โดยเฉพาะการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางในวงเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท และการได้รับเงินชดเชยกรณีที่ต้องเดินทางกลับประเทศไทยเพราะปัญหาความไม่สงบ ภัยธรรมชาติ ภัยสงคราม หรือโรคระบาด ซึ่งจะได้รับคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท

๔.๒.๙ สถานเอกอัครราชทูตฯ ควรดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนไทยในสาธารณเกาหลีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการสนับสนุนการจัดตั้งวัดไทยที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งทั้ง ๒ แห่ง คือ วัดธรรมเจดียม เมืองอันซาน และวัดพุทธรังสี เมืองโพงดัม เพื่อให้เป็นศูนย์รวมคนไทยและอาจสามารถใช้เป็นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับคนไทยในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔.๒.๑๐ สถานเอกอัครราชทูตฯ ร่วมกับสำนักงานแรงงานไทยฯ ควรจัดการฝึกอบรมอาสาสมัครแรงงานไทยอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายในการติดต่อประสานงานกับแรงงานไทยรวมทั้งช่วยเหลือในการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอพยพคนไทยหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔.๒.๑๑ นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ควรเสริมสร้างความร่วมมือกับชมรมนักเรียนไทยในเกาหลีใต้ และนักศึกษาภาควิชาภาษาไทยในมหาวิทยาลัยของเกาหลีใต้ ซึ่งในปัจจุบันมี ๒ มหาวิทยาลัย คือ Hanguk University for Foreign Studies (HUFs) และ Pusan University for Foreign Studies (PUFS) เพื่อสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านภาษาไทย-เกาหลี ซึ่งจะเป็กำลังสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยเฉพาะในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๔.๒.๑๒ สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปรับปรุงฐานข้อมูลคนไทยให้ทันสมัย โดยอาจพิจารณาจัดทำข้อเสนอของงบประมาณเพื่อจัดจ้างบุคลากรทำการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยร่วมมือกับสำนักงานแรงงานไทยฯ และศูนย์ช่วยเหลือแรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งอาจขอความร่วมมือกระทรวงแรงงานกำหนดให้แรงงานไทยทุกคนที่เดินทางกลับประเทศไทยต้องแจ้งโยกย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลของสถานเอกอัครราชทูตฯ อีกทางหนึ่งด้วย

โดยที่ในปัจจุบันสถานการณ์ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกมีความผันผวน ประกอบกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ทำให้คนไทยในต่างประเทศมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจาก

^๑ กองทุนเรียกเก็บในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละประเทศ โดยกรณีของเกาหลีใต้ เรียกเก็บรายละ ๕๐๐ บาท ในปัจจุบันกองทุนมียอดคงเหลือรวมทั้งสิ้น ๗๕๔ ล้านบาท (สถานะเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

สถานการณ์ไม่สงบทางการเมืองและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศเรื่องการให้ความคุ้มครองคนไทยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในประเทศต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยในภาวะวิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหัวใจสำคัญ คือ การเตรียมความพร้อมแม้ในขณะที่สถานการณ์ยังปกติ การประสานความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน ทั้งระหว่างทีมประเทศไทยในพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเจ้าบ้าน เครือข่ายชุมชนไทย และองค์กรเอกชนต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานระหว่างทีมประเทศไทยที่ส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารจัดการแผนอพยพคนไทยเป็นไปอย่างมีระบบ มีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยโดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริม ‘การทูตเพื่อประชาชน’ ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- วรารุช ภู่อภิญญา. การบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ ๓ ปี ๒๕๕๔.
- สุพจน์ บุญเจริญ. บทบาทภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ ๓ ปี ๒๕๕๔.
- สำนักงานการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโซล. การเข้าไปลงทุนประกอบธุรกิจในเกาหลี. พฤศจิกายน ๒๕๕๕

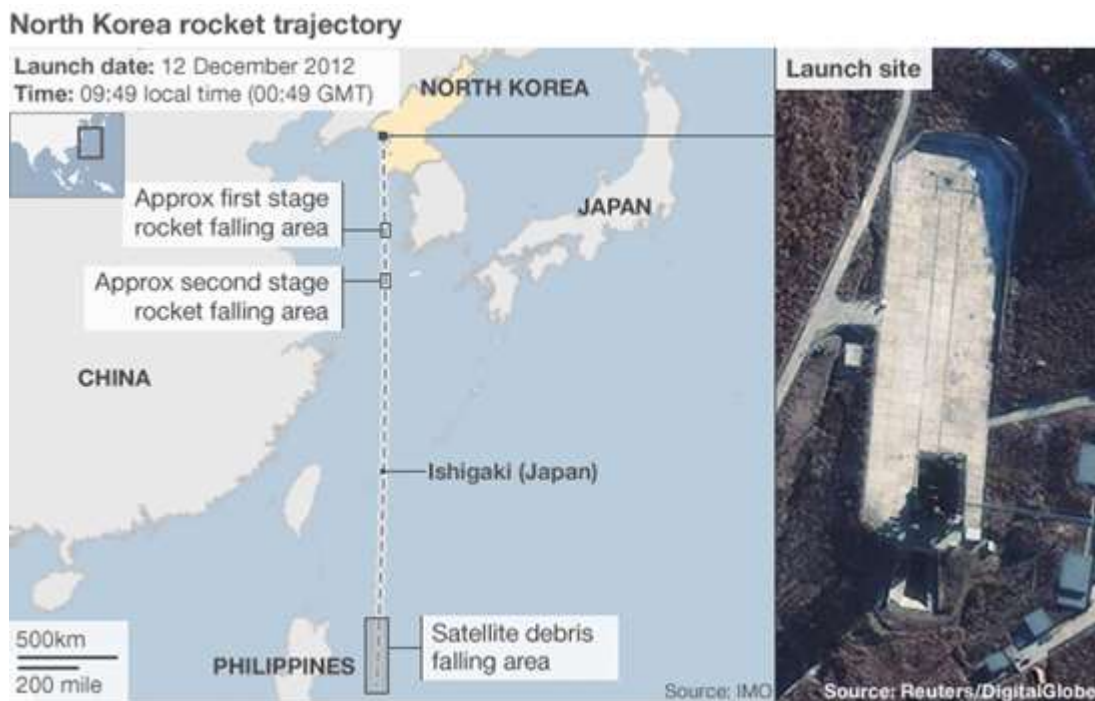
เอกสารภาษาอังกฤษ

- Cumings, Bruce. North Korea: Another Country. New York: The New York Press, 2004.
- Kepner, Charles H and Tregor, Benjamin B. A Rational Manager: A Systematic Approach to problem Solving and Decision Making. McGraw – Hill Book, 1965.
- Ministry of National Defense of the Republic of Korea. Investigation Result on the Sinking of ROKS Cheonan – Report Statement. News Item No. 592, 20 May 2010.
- Carter, Ashton B. ‘The Korean Nuclear Crisis.’ Harvard Magazine. September-October 2003.
- Hodge, Homer T. ‘North Korea’s Military Strategy.’ U.S. Army College Quarterly. Spring 2003.
- Sieff, Martin. ‘South Korea, U.S. on High Alert over North Korea.’ Asia Pacific Defense Forum. 15 April 2013.
- Yong Jin, Kim. ‘North Korea Calls for Better Ties with South.’ The Korea Times. 2 January 2003.
- ‘Two Korea Start Talks on Future of Idled Industrial Park.’ The Korea Times. 7 July 2013.
- Socialist Constitution of the Democratic People’s Republic of Korea. Pyongyang: Foreign Language Publishing House, 1998.

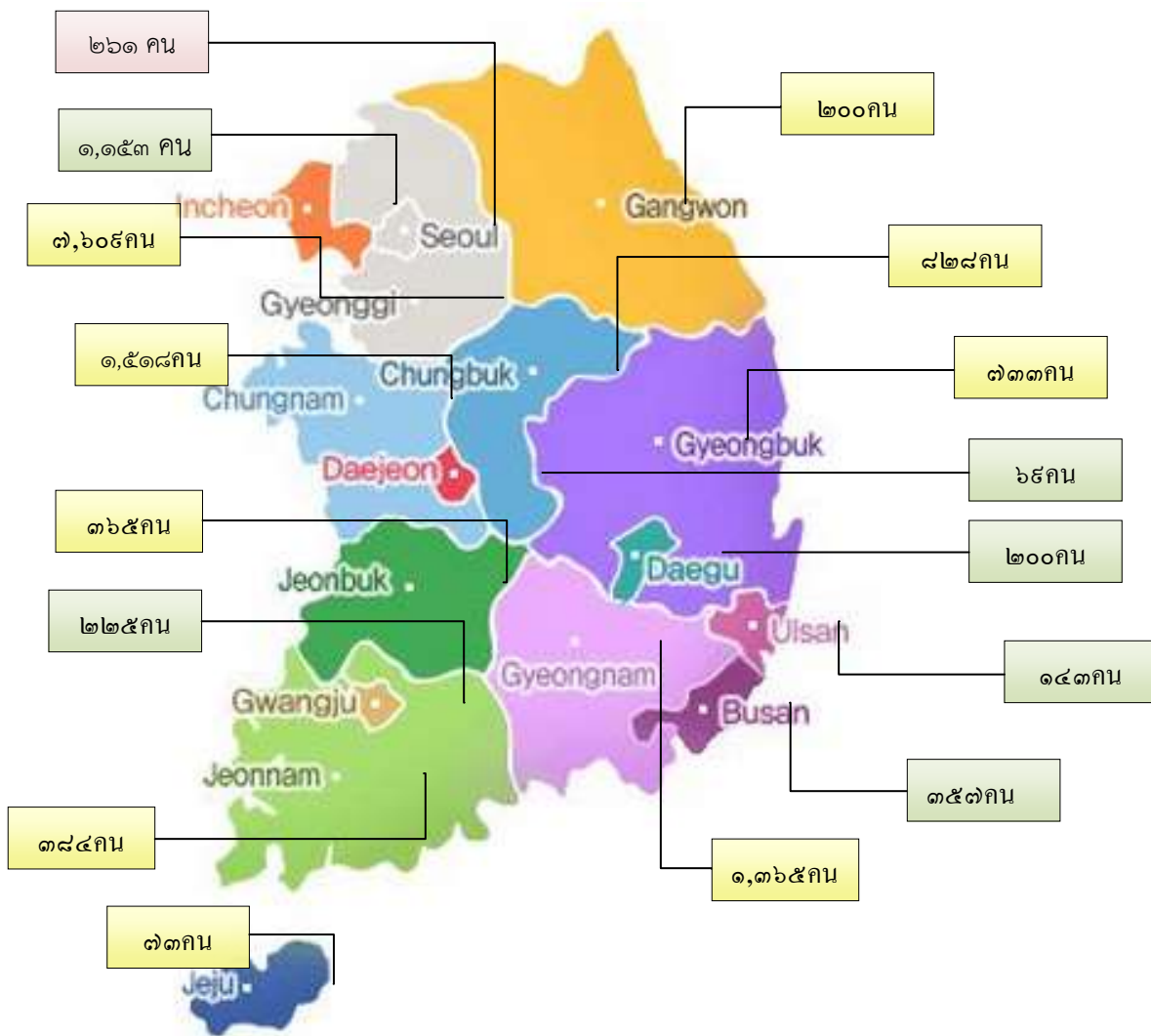
ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ภาพจำลองการยิงจรวด Unha-3 ของเกาหลีเหนือเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕



ภาคผนวก ข
 แผนภูมิแสดงจำนวนแรงงานไทยภายใต้ระบบการอนุญาตจัดส่งแรงงาน
 (Employment Permit System – EPS) จำแนกตามจังหวัด



ภาคผนวก ค

คำแนะนำสำหรับการอพยพคนไทยในสาธารณรัฐเกาหลีในกรณีเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน

๑. คนไทยที่พำนักอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีทั้งแรงงานไทย นักเรียนไทย และคนไทยที่สมรสกับชาวเกาหลีควรลงทะเบียนแจ้งชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล ทราบที่เว็บไซต์ www.thaiembassy.org/seoul หรือเฟสบุ๊ค Royal Thai Embassy, Seoul

๒. สถานการณ์ฉุกเฉินที่จะเกิดขึ้นในเกาหลีและอาจส่งผลกระทบต่อชาวไทยที่พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่มี ๒ รูปแบบ คือ ๑) สถานการณ์ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีขยายตัวจนถึงขั้นไม่มีความปลอดภัย และ ๒) ภัยธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัยและวาตภัย รวมทั้งภัยที่เกิดจากโรคระบาด อาทิ ไข้หวัดนก

๓. เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ขอให้คนไทยปฏิบัติตัวดังนี้

๓.๑ ติดตามข้อมูลข่าวสารจากทางการเกาหลีใต้และสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างใกล้ชิดทั้งจากเฟสบุ๊ค เว็บไซต์ และเครือข่ายศูนย์ช่วยเหลือแรงงานในเขตที่ท่านพำนักอยู่

๓.๒ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะแจ้งคนไทยในพื้นที่ประสบภัยให้เดินทางไปยังจุดรวมตัวของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อรอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ ต่อไป หากไม่สามารถเดินทางไปยังจุดรวมตัวของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ไปรวมตัวยังจุดรวมตัวของฝ่ายเกาหลีเพื่อรอรับความช่วยเหลือจากทางการเกาหลีใต้เช่นเดียวกับประชาชนเกาหลีในพื้นที่

๓.๓ โดยปกติพื้นที่ที่ทางการเกาหลีใต้กำหนดให้เป็นพื้นที่หลบภัยจากการโจมตีทางอากาศคือ สถานีรถไฟใต้ดิน

๔. ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน สิ่งที่คุณไทยควรจัดเตรียมมีดังนี้

๔.๑ หนังสือเดินทาง หากไม่มีอาจเตรียมหลักฐานความเป็นคนไทย เช่น สำเนาทะเบียนบ้าน หรือบัตรประจำตัวประชาชนไว้ให้พร้อม

๔.๒ เสื้อผ้าที่จำเป็นสำหรับระยะเวลา ๒ - ๓ วัน

๔.๓ ยาประจำตัวที่มีความจำเป็นต้องใช้

๔.๔ เงินสดติดตัวจำนวนหนึ่ง

๔.๕ น้ำดื่มและอาหารแห้ง

๔.๖ โทรศัพท์มือถือ อุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ และไฟฉายขนาดพกพา

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวอุศณา พิรานนท์
การศึกษา	ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๑) สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโท ด้านยุทธศาสตร์ศึกษา มหาวิทยาลัยแห่งชาติ ออสเตรเลีย (Strategic Studies, Australian National University)
ประวัติการรับราชการ	<p>๒๕๓๑ - ๒๕๓๒ กองเอเชียใต้ กรมการเมือง</p> <p>๒๕๓๒ - ๒๕๓๔ กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>๒๕๓๕ - ๒๕๓๖ กองการเมือง กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>๒๕๓๗ - ๒๕๔๐ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครซิดนีย์</p> <p>๒๕๔๑ - ๒๕๔๓ กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา</p> <p>๒๕๔๔ - ๒๕๔๗ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์</p> <p>๒๕๔๘ - ๒๕๔๘ กองเอเชียตะวันออก ๑ กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>๒๕๔๘ - ๒๕๔๘ สำนักงานรัฐมนตรี</p> <p>๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน</p> <p>๒๕๕๓ - ปัจจุบัน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล</p>
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล