



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การอพยพคนไทยในต่างประเทศ : การเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการจัดการวิกฤติผ่านกรณีศึกษา  
เหตุการณ์อพยพคนไทยที่อียิปต์  
ลิเบียและญี่ปุ่นในปี ๒๕๕๔

จัดทำโดย นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล  
รหัส ๕๐๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การอพยพคนไทยในต่างประเทศ : การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการวิกฤติ  
ผ่านกรณีศึกษาเหตุการณ์อพยพคนไทยที่อียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่นในปี ๒๕๕๔

จัดทำโดย นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล  
รหัส ๕๐๑๖

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตอู๋ม เมาลานนท์) \*

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. ขจิต จิตตเสวี)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ดร. เตชา ตั้งสีฟ้า )

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

คงไม่เป็นที่ปฏิเสธว่าความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยขึ้นในโลกปัจจุบัน รุนแรงบ้างไม่รุนแรงบ้าง ปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab Spring)” ที่ก่อตัวตั้งแต่ช่วงปลายปี ๒๕๕๓ ในภูมิภาคตะวันออกกลางก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงส่งผลให้ถึงขั้นเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในหลายประเทศ และก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน ปัจจุบันปัญหายังคงคุกรุ่นอยู่ในหลายประเทศ ใกล้ตัวกับประเทศไทยมากขึ้น กรณีพายุไต้ฝุ่นโบฟา (Bopha) ได้พัดผ่านเกาะมินดาเนาของฟิลิปปินส์เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ ส่งผลให้บ้านเรือนกว่า ๑๔๐,๐๐๐ หลังคาเรือนพังทลาย มีผู้เสียชีวิต ๙๐๒ คน และอีกหลายหมื่นคนยังต้องอยู่ในที่พักอาศัยที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จัดหาชั่วคราวจนปัจจุบัน

ในปี ๒๕๕๔ สถาบัน The Norwegian Refugee Council’s Internal Displacement ประมาณการว่ามีผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องอพยพพลัดถิ่นฐานมีมากถึง ๓.๕ ล้านคน โดยในจำนวนนี้ประมาณ ๑ ล้านคนมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงในไอโวกี โคสต์ และประมาณ ๘ แสนคนจากเหตุการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring)

ปัญหาความรุนแรงและภัยพิบัติเหล่านี้และที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตเกี่ยวข้องกับประเทศไทยและคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะปัจจุบันคนไทยไปพำนักอาศัยในต่างประเทศทั้งที่เป็นการชั่วคราวและถาวรมีมากกว่า ๑ ล้านคน อยู่กระจัดกระจายทั่วทุกมุมโลกที่อาจได้รับผลกระทบจากความรุนแรงและภัยพิบัติเหล่านั้น

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างแดนจำนวนกว่า ๑ ล้านคนเหล่านี้ถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศและเป็นความท้าทายท่ามกลางข้อจำกัดด้านบุคลากรงบประมาณ และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านเวลา การติดต่อสื่อสารกับคนไทยและการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อเคลื่อนย้ายคนไทยจำนวนมากออกจากพื้นที่ปัญหา ในขณะที่สาธารณชนไทยและสื่อมวลชนไทยต่างมีความคาดหวังและคาดหวังสูงว่ากระทรวงการต่างประเทศจะปฏิบัติภารกิจนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ตั้งใจจะศึกษาปัจจัยสำเร็จของกระทรวงการต่างประเทศในการอพยพคนไทยในต่างประเทศเพื่อเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้าง ปรับปรุง และพัฒนาแนวปฏิบัติในการอพยพคนไทยในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีการอพยพคนไทยในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ๓ ครั้งล่าสุดเมื่อปี ๒๕๕๔ ได้แก่ การอพยพคนไทยที่อียิปต์ ที่ลิเบีย และที่ญี่ปุ่น เพื่อแสดงถึงปัจจัยสำเร็จในการอพยพคนไทยในต่างประเทศครั้งที่ผ่านมา ๆ มา และข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้การดำเนินการในอนาคตมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาการอพยพคนไทยครั้งที่ผ่านมา ๆ มาของกระทรวงการต่างประเทศโดยอาศัยกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง อาจพอสรุปได้ว่า ปัจจัยสำเร็จในการอพยพคนไทยในต่างประเทศประกอบด้วย

๑. การทำความเข้าใจขอบเขตทางกฎหมาย (jurisdiction) ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยแวดล้อม และปัจจัยควบคุมภารกิจอพยพคนไทย โดยตัวขอบเขตทางกฎหมายสามารถพิจารณาได้เป็น ๓ มิติ ได้แก่ ก) ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศเจ้าบ้าน ข) ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศที่สามและ องค์การระหว่างประเทศและ ค) ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งความเข้าใจขอบเขตทาง กฎหมายนี้จะช่วยให้ทราบถึงโอกาสและข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อสามารถพิจารณาทางเลือกในการอพยพ คนไทยในแต่ละสถานการณ์ได้ เช่น การอพยพคนไทยที่ลี้ภัยมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการบินผ่านและลงจอดที่กรุงศรีโปลีเนื่องจากปัญหาสุร์บในประเทศและรัฐบาลลี้ภัยไม่พร้อมดูแลอำนวยความสะดวกทำให้ต้องหันไปใช้การอพยพทางเรือและทางบกผ่านชายแดนประเทศอียิปต์และตุรกี เป็นต้น

๒. การลดปัจจัยเสี่ยงในการอพยพ ซึ่งแม้ว่าตัวสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอาจอยู่นอกเหนือการควบคุมของไทย แต่ก็สามารถลดความเสี่ยงได้โดยการประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนคนไทยมิให้เดินทางไปยังพื้นที่เสี่ยงหรือให้คนไทยในพื้นที่เสี่ยงเดินทางออกนอกประเทศ

๓. การเตรียมความพร้อมเป็นหัวใจสำคัญของการอพยพ การเตรียมการที่ดี การมีแผนอพยพที่ทันต่อเหตุการณ์ การซักซ้อมแผนอย่างสม่ำเสมอเป็นปัจจัยสำเร็จสำคัญของการอพยพ

๔. การประสานงาน โดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานที่สามารถระดมสรรพกำลังงบประมาณ และบูรณาการทำงานเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตามแผนอพยพได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๕. การช่วยเหลือฟื้นฟู เป็นมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบหลังจากได้รับการอพยพกลับ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความร่วมมือที่จะได้รับจากคนไทยในพื้นที่อพยพด้วย โดยหากมีหลักประกันความช่วยเหลือหลังการอพยพที่น่าพอใจคนไทยก็น่าจะให้ความร่วมมือในการอพยพอย่างรวดเร็ว

กระทรวงการต่างประเทศมีดำเนินการตามกระบวนการทั้ง ๕ ข้างต้นครบถ้วนในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน กระทรวงการต่างประเทศมีการเตรียมความพร้อม มีการจัดทำแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อเป็นจุดประสานงานในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรการช่วยเหลือฟื้นฟูหลังการอพยพยังเป็นสิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาต่อไปว่าจะมีมาตรการใดที่จะก่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนให้คนไทยให้ความร่วมมือสมัครใจอพยพได้รวดเร็วขึ้นในอนาคต

ผลการศึกษายังทำให้ได้สิ่งที่เรียนรู้จากประสบการณ์หลายเรื่องที่สามารถนำมาดำเนินการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัยสำเร็จในการอพยพคนไทยให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่

๑. การรณรงค์จัดทำทะเบียนคนไทยที่ทันสมัยและการดำรงช่องทางติดต่อเครือข่ายคนไทยเพื่อให้ติดต่อกันได้รวดเร็วซึ่งเป็นกรณีที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างการจัดทำแผนอพยพกรณีอียิปต์และญี่ปุ่นที่มีเครือข่ายติดต่อคนไทยที่ดีขณะที่กรณีอพยพแรงงานไทยที่ลี้ภัยยังขาดทะเบียน คนไทยที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากทำให้ประเมินสถานการณ์ได้ช้า

๒. คนไทยในต่างประเทศมักต้องการดูแลสุขภาพเพราะไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางก่อนเวลาอันควร ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องบริหารจัดการคนไทยที่ตกค้างในสภาวะวิกฤติจำนวนมากและทำให้ภารกิจมีความยากซับซ้อน จึงควรพิจารณามาตรการจูงใจให้คนไทยเดินทางออกนอกพื้นที่ด้วยความสมัครใจก่อนสถานการณ์วิกฤติเพื่อลดจำนวนคนไทยจะตกค้าง

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

๓. การมีผู้บริหารระดับนโยบายหรือระดับบริหารสูงสุดขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอพยพคนไทยตั้งแต่ต้นมีความสำคัญต่อปัจจัยสำเร็จของการอพยพ เนื่องจากการอพยพคนไทยจะต้องอาศัยการตัดสินใจการประสานงานระดับนโยบาย รวมทั้งการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล

๔. การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือฟื้นฟูฯ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของคนไทยที่ได้รับผลกระทบ อาทิ การช่วยเจรจาเรื่องตำแหน่งงานสำหรับคนไทยในที่เดิมหรือตำแหน่งงานแห่งใหม่ ความต่อเนื่องของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไทยและนโยบายการสนับสนุนให้คนไทยที่ได้รับการช่วยเหลือสามารถเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยขจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการตัดสินใจอพยพด้วยความสมัครใจของคนไทยในอนาคตด้วย

๕. กระทรวงการต่างประเทศผ่านการอพยพคนไทยหลายครั้งในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา โดยอาศัยความชำนาญและประสบการณ์ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ แต่ยังมีได้มีการบันทึกและจัดทำประสบการณ์ที่ดีไว้เป็นแนวทางอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมขึ้นโดยตระหนักดีว่าระยะเวลาในการศึกษาเรื่องนี้ค่อนข้างจำกัด ข้อเสนอเรื่องขั้นตอนและแผนผังการปฏิบัติการกรณีอพยพคนไทยในต่างประเทศในภาคผนวกจึงน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาต่ออย่างเป็นระบบของผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการอพยพคนไทยในต่างประเทศฉบับนี้จัดทำขึ้นด้วยแรงบันดาลใจและความสนใจส่วนตัวของผู้เขียนจากที่ได้มีโอกาสช่วยสนับสนุนงานเล็กน้อยในภารกิจอพยพคนไทยออกจากอิยิปต์ ลิเบีย และญี่ปุ่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และจากที่ได้เห็นถึงความทุ่มเทและเสียสละของท่านทูตและข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ได้เห็นถึงสปิริตของเพื่อนข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศหลายคนที่อาสาไปในภารกิจที่อาจกล่าวได้ว่ามีความท้าทายเป็นอย่างยิ่งทั้งต่อความสามารถและความปลอดภัยส่วนตัว และทำให้รับทราบว่าสาธารณชนไทยมีความคาดหวังต่อหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศในด้านนี้มากเพียงไร

ในเบื้องต้นผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา นายตำรวจ ไคร์ครวญ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออกที่กรุณาสับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ในครั้งนี้ และขอบคุณเพื่อนร่วมงานในกองเอเชียตะวันออก ๑ ที่ร่วมใจปฏิบัติงานของกองฯ อย่างแข็งขันในช่วงที่ผู้อำนวยความสะดวกฯ ต้องไปเข้าอบรมหลักสูตร นบท.

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง ๓ ท่านคือ ท่าน ออท.อุ้ม เมลาลานนท์ รองศาสตราจารย์ ดร. ขจิต จิตตเสวี และ ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า ที่กรุณาช่วยชี้แนะและช่วยให้รายงานฉบับนี้เกิดขึ้นได้ภายในห้วงเวลาอันจำกัดของหลักสูตรนี้

ขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันเทวะวงศ์วโรปกการและเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านที่อำนวยความสะดวก จัดการ และบริการแก่นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท) รุ่น ๕ ได้อย่าง น่าประทับใจ

ขอขอบคุณนายปิยภัคดี ศรีเจริญ ผู้อำนวยการกองเอเชียใต้ นายสุวัฒน์ แก้วสุข ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ นายเชิดชาย ไข้ไววิทย์ ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก ๔ นายวิจิต ภาวิฒนาสุข อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิเลีย นายกฤษณ์ เมฆเกรียงไกร นักการทูตปฏิบัติการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกาและอีกหลายคนที่อาจกล่าวถึงได้ไม่ครบ ที่กรุณาเอื้อเฟื้อสนับสนุนข้อมูล และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้

ผู้เขียนหวังว่ารายงานส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการและผู้เกี่ยวข้องในการเตรียมการอพยพคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประโยชน์ใด ๆ ที่ปรากฏในรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ล้วนมาจากข้อคิดเห็นของผู้รู้และมีประสบการณ์ดังรายชื่อที่กล่าวมาข้างต้น และขอชี้แนะอันทรงคุณค่าของอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง ๓ ท่าน ส่วนข้อบกพร่องใดที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล

สิงหาคม ๒๕๕๖

## สารบัญ

|   |    |
|---|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร   | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ   | ๗  |
| สารบัญ  | ๗  |
| สารบัญตาราง   | ฉ  |
| สารบัญภาพ   | ญ  |
| บทที่ ๑ บทนำ  | ๑  |
| ๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา   | ๑  |
| ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา   | ๔  |
| ๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา   | ๔  |
| ๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา   | ๕  |
| ๑.๕ นิยามศัพท์/ การจำกัดความหมาย  | ๕  |
| บทที่ ๒ ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง   | ๗  |
| ๒.๑ กรอบแนวคิด  | ๗  |
| ๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง   | ๑๐ |
| ๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด  | ๑๑ |
| บทที่ ๓ ผลการศึกษา  | ๑๒ |
| ๓.๑ เหตุการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศในทศวรรษที่ผ่านมา   | ๑๒ |
| ๓.๒ ปัจจัยสำเร็จของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ   | ๑๓ |
| ๓.๓ สิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์   | ๓๒ |
| บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ   | ๓๔ |
| ๔.๑ สรุปผลการศึกษา  | ๓๔ |
| ๔.๒ ข้อเสนอแนะ  | ๓๕ |
| ๔.๓ บทส่งท้าย   | ๓๗ |
| บรรณานุกรม  | ๓๗ |
| ภาคผนวก   | ๔๑ |
| ก ขั้นตอนและแผนผังการปฏิบัติการกรณีอพยพคนไทยในต่างประเทศ  | ๔๒ |
| ข แผนแม่แบบการจัดทำแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๐   | ๔๙ |
| ค ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยว่าเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ | ๕๕ |
| ประวัติผู้เขียน   | ๖๑ |



## สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑ แผนการเตรียมความพร้อมสถานการณ์ใน ๔ ระดับ

## สารบัญญภาพ

|          |   |    |
|----------|---|----|
| ภาพที่ ๑ | ประมาณการคนไทยในต่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๕๕  | ๓  |
| ภาพที่ ๒ | ปัจจัยของความสำเร็จในการอพยพคนไทย       | ๑๓ |
| ภาพที่ ๓ | การอพยพคนไทยที่อียิปต์                  | ๒๖ |
| ภาพที่ ๔ | การอพยพคนไทยที่ลิเบีย                   | ๒๗ |
| ภาพที่ ๕ | การอพยพทางเรือจากกรุงศรีโปล้ไปกรุงตูนิส | ๒๘ |
| ภาพที่ ๖ | การอพยพคนไทยที่ญี่ปุ่น                  | ๒๙ |
| ภาพที่ ๗ | แผนผังการอพยพคนไทยในต่างประเทศ          | ๔๕ |

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

#### ๑.๑.๑ ภูมิหลัง

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกได้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและการดำรงชีวิตของประชากรในวงกว้าง ปัญหาความขัดแย้งความรุนแรงทางการเมืองและปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะอุบัติขึ้นบ่อยในระยะหลัง ทำให้ประชากรจำนวนมากต้องอพยพพลัดถิ่นฐาน ในหลายกรณีเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลืออพยพเคลื่อนย้ายคนชาติของตนไปยังพื้นที่ปลอดภัย

ในปี ๒๕๕๔ The Norwegian Refugee Council's Internal Displacement<sup>๑</sup> ได้ประมาณว่ามีผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองจนต้องอพยพพลัดถิ่นฐานจำนวนถึง ๓.๕ ล้านคน โดยในจำนวนนี้ประมาณ ๑ ล้านคนมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงในไอวอรีโคสต์ และประมาณ ๘ แสนคนจากเหตุการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring)

ปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab Spring)” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางในช่วงปลายปี ๒๕๕๓ เป็นความเคลื่อนไหวทางการเมืองจากการที่ประชาชนในหลายประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางได้ออกมาชุมนุมประท้วงและขับไล่รัฐบาลเนื่องจากความไม่พอใจการบริหารงาน เริ่มจากที่ตูนิเซียแพร่ขยายไปยังอัลจีเรีย จอร์แดน อียิปต์ เยเมนและประเทศอื่นๆ การประท้วงเหล่านี้มีระดับของความรุนแรงแตกต่างกัน ในบางประเทศส่งผลให้ผู้นำรัฐบาลในหลายประเทศต้องพ้นจากอำนาจไป อาทิ ในอียิปต์และลิเบียเมื่อต้นปี ๒๕๕๔

ปัจจุบันปัญหาความรุนแรงยังคงมีอยู่อย่างเช่นในซีเรีย เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ นาย Ban Ki Moon เลขาธิการสหประชาชาติได้ให้แถลงข่าวว่า “โศกนาฏกรรมในซีเรียเลวร้ายลงทุกวัน ปฏิบัติการทางทหารกำลังทำลายประเทศและเป็นอันตรายต่อภูมิภาค ประชาชนเป็นผู้สูญเสียและควรที่จะได้รับการปกป้อง ความขัดแย้งในซีเรียซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ได้ทำให้มีผู้เสียชีวิตแล้วกว่า ๗๐,๐๐๐ คนและอีกกว่า ๓ ล้านคนต้องอพยพหนีภัย<sup>๒</sup>

นอกจากปัญหาความไม่สงบทางการเมืองแล้ว ยังมีเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา เช่นกรณีเฮอริเคนคาทรินาเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ หรือกรณีเมื่อไม่นานมานี้ที่ฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ เกาะมินดาเนาของฟิลิปปินส์ได้รับผลกระทบจากภัยพายุไต้ฝุ่นโบฟา (Bopha)

<sup>๑</sup> Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence, Norwegian Refugee Council.

<sup>๒</sup> UN News Center, 17 April 2013.

บ้านเรือนกว่า ๑๔๐,๐๐๐ หลังคาเรือนถูกทำลาย มีผู้เสียชีวิต ๙๐๒ คนและอีกหลายหมื่นคนยังต้องอยู่ในที่พักอาศัยที่รัฐบาลฟิลิปปินส์จัดหาให้เป็นการชั่วคราวถึงปัจจุบัน

ในทางวิชาการได้มีการระบุถึงที่มาหรือต้นตอของปัญหาการขาดเสถียรภาพและความขัดแย้งทางการเมืองรวมทั้งปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชากรในวงกว้างในโลกว่ามาจาก ๔ ปัจจัยด้วยกัน<sup>๓</sup> ได้แก่

๑) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งเป็นต้นตอของภัยพิบัติธรรมชาติรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกรอบพยายายถิ่นฐานของประชากรจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกรณีภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม พายุ ฯลฯ

๒) การแข่งขันเพื่อทรัพยากรอันจำกัดของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะพลังงาน น้ำมัน และก๊าซซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้ประเทศมหาอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบพลังงานน้ำมันและในอนาคตก็อาจรวมถึงการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรน้ำด้วย

๓) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาของหลายประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ที่ความยากจนและด้อยโอกาสนำไปสู่ความตึงเครียดของการเมืองภายใน การเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยประชาชนและการใช้ความรุนแรงตอบโต้โดยภาครัฐ

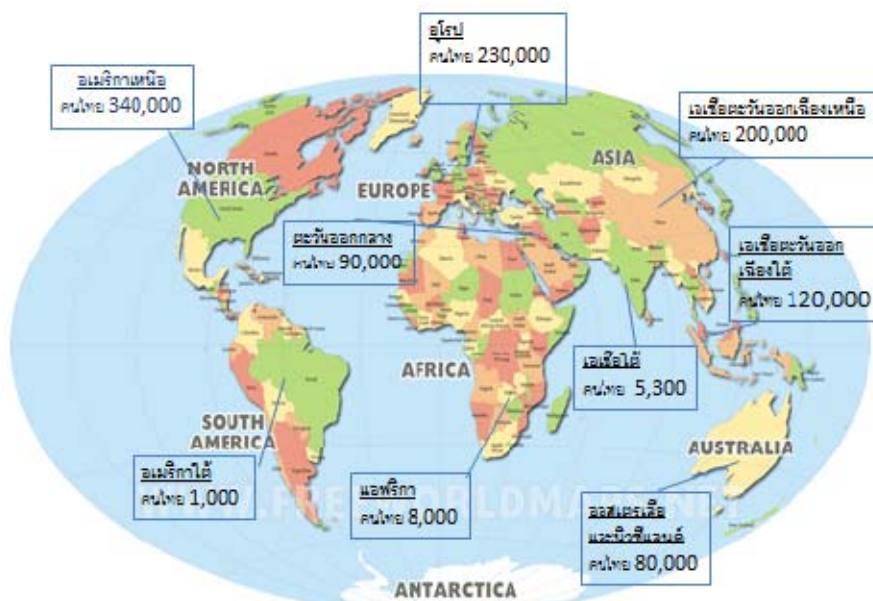
๔) ปัญหาการสะสมและแข่งขันทางทหาร โดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์และการพัฒนาอาวุธเคมี ซึ่งจะทำให้มีความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น

ปัญหาความไร้เสถียรภาพและความขัดแย้งทางการเมืองก็ดีหรือปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกก็ตีย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและคนไทย เนื่องจากปัจจุบันคนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวและพำนักอาศัยในต่างประเทศทั้งที่เป็นการชั่วคราวและระยะยาวจำนวนกว่า ๑ ล้านคนกระจ่ายกันอยู่เกือบทั่วทุกมุมโลก มีทั้งที่ไปประกอบอาชีพในสาขาต่าง ๆ และที่ติดตามคู่สมรสชาวต่างชาติ และถือเป็นการกิจของรัฐบาลไทยที่จะต้องให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนไทยที่ประสบความเดือดร้อนในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือหมู่คณะ

สถิติปี ๒๕๕๕ ประมาณการคนไทยที่พำนักอาศัยในต่างประเทศมีประมาณ ๑,๐๗๔,๓๐๐ คน<sup>๔</sup> (รวบรวมจากทะเบียนรายชื่อคนไทยที่แจ้งต่อสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่และตัวเลขประมาณการ) ประเทศและเขตที่มีคนไทยอาศัยอยู่จำนวนมาก ๕ ลำดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประมาณ ๓๓๐,๐๐๐ คน ใต้หวัน จำนวน ๗๖,๓๑๖ คน ออสเตรเลีย จำนวน ๗๐,๐๐๐ คน มาเลเซีย ๖๔,๐๐๐ คน (หากนับรวมกลุ่มที่เดินทางไปทำงานทางชายแดนอาจสูงถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน) เยอรมนี จำนวน ๕๔,๒๒๑ คน

<sup>๓</sup> Christ Abbot, *Global Responses to Global Threats : Sustainable Security for the 21<sup>st</sup> Century* (Oxford: Oxford Research Group, 2006), p. 4.

<sup>๔</sup> รวบรวมจากข้อมูลของกรมการกงสุลและจากกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการต่างประเทศ



ประมาณการคนไทยในต่างประเทศปี พ.ศ. 2555 (ตัวเลขประมาณการ) แบ่งตามภูมิภาคต่าง ๆ

### ภาพที่ ๑ ประมาณการคนไทยในต่างประเทศปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ในปี ๒๕๕๕ กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ จำนวน ๒,๐๓๗ คน แบ่งเป็น การช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากทั่วไปจำนวน ๑,๓๙๒ ราย แรงงานไทย ๕๓ ราย ลูกเรือประมง ๗๓ ราย ช่วยเหลือกรณีเสียชีวิตในต่างประเทศ ๑๗๓ ราย ฯลฯ

นอกจากการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับเดือดร้อนเป็นการทั่วไปรายบุคคล แล้วภารกิจสำคัญหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศคือการช่วยเหลืออพยพคนไทยในกรณีเกิดเหตุวิกฤติการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศ ภารกิจการช่วยเหลืออพยพคนไทยถือเป็นความท้าทายเนื่องจาก กระทรวงการต่างประเทศจะต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การเคลื่อนย้าย คนจำนวนมาก ข้อจำกัดด้านเวลา การติดต่อสื่อสารกับคนไทยและการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อให้การอพยพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

#### ๑.๑.๒ ความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศได้ระบุไว้ในนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ข้อ ๗.๗ “สนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน คุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย ดูแลคนไทยและแรงงานไทยต่างประเทศ โดยเฉพาะคนไทยที่ประกอบอาชีพ และมีถิ่นฐานในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทและความแข็งแกร่งของชุมชนไทยในการรักษาเอกลักษณ์และความเป็นคนไทย” นอกจากนี้ ในพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศข้อ ๕ ระบุว่า “ให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล”

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างแดนจำนวนกว่า ๑ ล้านคนเหล่านี้จึงถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ ท่ามกลางข้อจำกัดด้านบุคลากร<sup>๕</sup> งบประมาณ และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะที่สาธารณชนไทย สื่อมวลชนไทย และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีความคาดหวังและคาดหวังสูงว่ากระทรวงการต่างประเทศจะปฏิบัติภารกิจนี้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล โดยเฉพาะในกรณีเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในต่างประเทศอันเกิดมาจากความขัดแย้งทางการเมืองหรือภัยพิบัติที่กระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็มีหน้าที่ที่จะต้องช่วยอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือกลับประเทศไทย

ในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศหลายเหตุการณ์ โดยครั้งล่าสุดในปี ๒๕๕๔ มีเหตุการณ์ที่ต้องอพยพคนไทยถึง ๓ เหตุการณ์ ได้แก่ กรณีเหตุการณ์ความไม่สงบที่อียิปต์เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ กรณีความไม่สงบที่ลิเบียเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และกรณีการรั่วไหลของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่เมืองฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งอีกหลายเหตุการณ์ที่กระทรวงการต่างประเทศต้องเตรียมการและเตรียมความพร้อมระดับสูงสุดสำหรับการอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยแต่ได้มีการดำเนินการอพยพ อาทิ กรณีความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลีเมื่อช่วงต้นปี ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา

ภารกิจในการช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงเป็นความคาดหวังและความคาดหวังของทุกฝ่ายจากกระทรวงการต่างประเทศ

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้เล่นสำคัญ (main actor) ในการอพยพคนไทย และทำความเข้าใจปัจจัยสำเร็จและตัวแปรที่สำคัญต่อการอพยพคนไทย โดยเฉพาะปัจจัยด้านกรอบกฎหมาย ปัจจัยด้านการเตรียมความพร้อมและการปฏิบัติการของกระทรวงการต่างประเทศที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งหวังว่าผลศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำ จัดเตรียม และปฏิบัติการอพยพคนไทยในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้น ผู้เขียนจะอาศัยเหตุการณ์อพยพคนไทยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะจากเหตุการณ์ล่าสุด ๓ เหตุการณ์ในปี ๒๕๕๔ เป็นกรณีศึกษา

## ๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

### ๑.๓.๑ ขอบเขตการศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มุ่งศึกษาทำความเข้าใจต่อเหตุปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาจากกรณีการอพยพคนไทย ๓ เหตุการณ์ในข้อ ๑.๒ เพื่อการจัดทำข้อเสนอแนะถึงแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการอพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยมีขอบเขตการพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

<sup>๕</sup> สถิติสำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมีจำนวน ๑,๕๔๒ คน ปฏิบัติงานในประเทศ ๙๕๖ คน ในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ คณะทูตถาวร ต่าง ๆ รวม ๙๔ แห่ง จำนวน ๕๘๖ คน เหลือมีข้าราชการปฏิบัติงานในต่างประเทศแห่งละ ๖.๒ คน

๑) ศึกษาบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศรวมถึงสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ในฐานะผู้เล่นสำคัญ (main actors) ในการอพยพคนไทย

๒) ศึกษาปัจจัยตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ (๑) ขอบเขตด้านกฎหมายที่เอื้อประโยชน์หรือเป็นอุปสรรคต่อการอพยพคนไทย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ ประเด็นเรื่องสัญชาติและสถานะทางกฎหมายของครอบครัวคนไทย (๒) การเตรียมความพร้อมรับวิกฤติฉุกเฉิน และ (๓) ปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในช่วงวิกฤติฉุกเฉิน

๓) ผู้เขียนจะอ้างอิงถึงการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ๓ ครั้งล่าสุดเมื่อปี ๒๕๕๔ คือที่อียิปต์ ลิเบีย และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกรณีพิเศษเนื่องจากเป็นการอพยพคนไทยจำนวนมากนับพันคน เป็นกรณีศึกษา

### ๑.๓.๒ ระเบียบวิธีการศึกษา

รายงานการศึกษานี้มีข้อมูลมาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

๑) การค้นคว้าข้อมูลและรายงานการติดต่อประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ

๒) ประสบการณ์ตรงของผู้เขียนในการปฏิบัติงานในกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ต้องอพยพคนไทยในปี ๒๕๕๔

๓) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อพยพคนไทย

### ๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่องการอพยพคนไทยในต่างประเทศฉบับนี้น่าจะช่วยให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยในต่างประเทศมีความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยและตัวแปรสำคัญของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ และเพื่อประโยชน์สำหรับการวางแผนและดำเนินการ ในการช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ๑.๕ นิยามศัพท์/ การจำกัดความหมาย

**การอพยพ** หมายถึง การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศในการนำคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย ทั้งกรณีการเดินทางออกไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศนั้น ๆ หรือเดินทางกลับประเทศไทย

การอพยพอาจดำเนินการได้ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ และอาจเป็นการจัดหาพาหนะเพื่อไปรับและขนส่งเป็นกรณีพิเศษ หรืออาจเป็นการบริหารจัดการหรือการอำนวยความสะดวกในการเดินทางโดยพาหนะปกติก็ได้

**สถานการณ์ฉุกเฉิน (emergency)** หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติที่ต้องการปฏิบัติการที่มากกว่าขั้นตอนปกติ เพื่อสามารถควบคุมความเสียหายที่จะมีต่อตัวบุคคล ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม

วิกฤติการณ์ (crisis) หมายถึง สถานการณ์ที่ขัดต่อความรู้สึก ค่านิยม ความเชื่อความมั่นคง และปลอดภัยของสาธารณชนหรือที่ขัดต่อความมั่นคงแห่งรัฐ<sup>๖</sup>

---

<sup>๖</sup> Patrick Boisvert and Raphael Moore, Crisis and Emergency Management: A guide for Managers of the Public Service of Canada (Canadian Centre for Management Development, 2004), page 3.



## บทที่ ๒ ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๑ กรอบแนวคิด

#### ๒.๑.๑ กรอบแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ

กรมการกงสุลกระทรวงการต่างประเทศได้มีแนวนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ ดังนี้ “รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ และภาคเอกชน แรงงานและคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยในต่างประเทศ โดยใช้การต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม ในด้านการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบภัยและตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศโดยทั่วไป การให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยและประมงไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือและดูแลนักเรียนทุนรัฐบาลและข้าราชการฝึกงานในต่างประเทศ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือกรณีคนไทยเสียชีวิต การติดตามคนไทยผู้สูญหาย และการช่วยเหลือเรียกร้องให้คนไทยและแรงงานไทย นอกจากการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศแล้ว รัฐบาลยังได้เน้นบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน ๒๔ ชั่วโมง และการจัดเตรียมมาตรการรักษาความปลอดภัยและแผนอพยพคนไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ”<sup>๑</sup>

#### ๒.๑.๒ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นฐาน

คนย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผล ๔ ประการ ได้แก่ (ก) เหตุผลด้านเศรษฐกิจ เพื่อไปหางานทำและประกอบอาชีพ (ข) เหตุผลด้านสังคม เพื่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าหรือเพื่ออยู่ใกล้ชิดกับครอบครัวญาติมิตร (ค) เหตุผลด้านการเมือง เพื่อหลบหนีภัยสงครามหรือภัยทางการเมือง และ (ง) เหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อหลบหนีภัยจากธรรมชาติ อาทิ น้ำท่วม แผ่นดินไหว และหรือภัย ที่มีมนุษย์สร้างขึ้น อาทิ การแพร่กระจายของสารพิษ การรั่วไหลของกัมมันตรังสีนิวเคลียร์

ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นฐานมาจาก

๑) ปัจจัยผลักดัน (push factor) เป็นเหตุผลที่ผู้คนอพยพย้ายถิ่นฐานออกจากพื้นที่ดั้งเดิม ด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น การขาดความปลอดภัย การขาดความสะดวกสบาย การขาดอาชีพ ปัญหาภัยพิบัติ ภัยสงคราม ฯลฯ

<sup>๑</sup> เว็บไซต์กรมการกงสุล, นโยบายการทูตเพื่อประชาชน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา :

<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19716->

[%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2.html](http://www.consular.go.th/main/th/organize/19716-%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2.html)

๒) ปัจจัยดึงดูด (pull factor) เป็นเหตุผลที่ผู้คนอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่หนึ่งใดเป็นการเฉพาะ เช่น การมีอาชีพรองรับ ความปลอดภัยจากภัยสงครามและภัยธรรมชาติ ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต การมีญาติมิตรอยู่ในประเทศหรือพื้นที่นั้น ๆ ฯลฯ

**๒.๑.๓ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉิน<sup>๒</sup> (Crisis and Emergency Management) ของนาย Patrick Boisvert and Raphael Moore**

ซึ่งกล่าวถึงการบริหารจัดการวิกฤติฉุกเฉินว่าประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) Mitigation Phase ๒) Preparedness Phase ๓) Response Phase และ ๔) Recovery Phase

๑) Mitigation Phase ขั้นตอนการลดความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติฉุกเฉินโดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของวิกฤติหรือจุดเปราะบางขององค์กรหรือสถานการณ์ โดยการพิจารณาประเมินความเสี่ยง การศึกษาเหตุการณ์และบทเรียนในอดีต การคาดการณ์กรณีสถานการณ์เลวร้ายที่สุดของสถานการณ์ (worst case scenario) แล้วหามาตรการเชิงรุกในการป้องกันและลดปัจจัยที่จะเกิดวิกฤติฉุกเฉินนั้น

๒) Preparedness Phase ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมต่อวิกฤติฉุกเฉิน เพื่อมีมาตรการรองรับโดยเฉพาะในเรื่องแผนปฏิบัติการ การสื่อสาร รูปแบบของการบริหารจัดการ แหล่งงบประมาณ แหล่งทรัพยากร โดยในขั้นตอนเตรียมความพร้อมประกอบด้วย ๒ ส่วนหลักคือ

(๑) การจัดทำแผนปฏิบัติการจะต้องมีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจน กระชับ การจัดตั้งทีมปฏิบัติการ เจ้าหน้าที่สนับสนุนในศูนย์ปฏิบัติการ และจัดเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์

(๒) การทดสอบและซักซ้อมแผนปฏิบัติการเป็นระยะเพื่อให้เกิดความตื่นตัว และมีคุ้นเคยกับแผนปฏิบัติการ และมีความพร้อมตลอดเวลา

๓) Response Phase ขั้นตอนการแก้ไขวิกฤติฉุกเฉิน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่ตามมาจากวิกฤติฉุกเฉิน โดยอาศัยการประสานงานและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดยขั้นตอนนี้แบ่งเป็น ๓ ภารกิจ กล่าวคือ

(๑) Assessing the Situation การประเมินความรุนแรงและขอบเขตของวิกฤติการณ์ เพื่อทราบถึงระดับของปัญหาเพื่อปฏิบัติการที่เหมาะสม

(๒) Activating the Operational Plan ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ รวมถึงการตั้งทีมปฏิบัติการ ศูนย์ปฏิบัติการ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๓) Activating the Communications Plan เพื่อกำหนดท่าทีทางการการชี้แจงทำความเข้าใจต่อสาธารณชนเพื่อมิให้เกิดการสับสน

๔) Recovery Phase ขั้นตอนการฟื้นฟูหลังวิกฤติฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงการประกาศสิ้นสุดของวิกฤติการณ์ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และการประเมินบทเรียนจากวิกฤติการณ์เพื่อประโยชน์ในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติฉุกเฉินและการเตรียมความพร้อมในอนาคต

<sup>๒</sup> Patrick Boisvert and Raphael Moore, Crisis and Emergency Management: A guide for Managers of the Public Service of Canada (Canadian Centre for Management Development, 2004).

## ๒.๑.๔ กรอบแนวคิดตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ.

๑๙๖๓

ซึ่งมีข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลคนชาติ และการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่ง ได้แก่

ข้อ ๕ หน้าที่ทางกงสุล หน้าที่ทางกงสุลประกอบด้วย (ก) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรัฐผู้รับภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต (ง) ออกหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนชาติของรัฐผู้ส่ง และตรวจลงตราหรือออกเอกสารที่เหมาะสมให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปยังรัฐผู้ส่ง (จ) ช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้น

ข้อ ๓๖ การสื่อสารและการติดต่อกับคนชาติของรัฐผู้ส่ง (๑) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในส่วนเกี่ยวกับคนชาติของรัฐผู้ส่ง (ก) เจ้าพนักงานกงสุลจะมีเสรีภาพที่จะสื่อสารและเข้าถึงคนชาติของรัฐผู้ส่ง คนชาติของรัฐผู้ส่งจะมีเสรีภาพเช่นเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารและการเข้าถึงเจ้าพนักงานกงสุลของรัฐผู้ส่ง (ข) ถ้าคนชาติของรัฐผู้ส่งร้องขอเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้รับจะต้องแจ้งให้สถานทำการทางกงสุลของรัฐผู้ส่งทราบโดยไม่ชักช้า

๒.๑.๕ กรอบแนวคิดตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยว่าเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

ซึ่งเป็นระเบียบที่กระทรวงการต่างประเทศยึดถือและอ้างอิงในการให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยในต่างประเทศ

ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าวให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศโดยสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่สามารถตรองเงินราชการเพื่อเป็นใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศไว้ใน ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ กล่าวคือ

๑) กรณีการช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศกรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนมิได้เดินทางกลับประเทศไทย โดยสามารถจ่ายได้ตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

(๑) กรณีภัยพิบัติ ได้แก่ ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าเวชภัณฑ์ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๒) กรณีต้องโทษทางอาญา ได้แก่ ค่าของเยี่ยม ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๓) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ค่าใช้จ่ายในระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราวหรือระหว่างรอการสอบสวน ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

(๔) กรณีมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วนอื่นๆ

๒) กรณีการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศกรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ให้จ่ายตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

- (๑) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย
- (๒) ค่าอาหารระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
- (๓) ค่าเช่าที่พักระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
- (๔) ค่ารักษาพยาบาล
- (๕) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้

เดือดร้อน

- (๖) ค่าเวชภัณฑ์
- (๗) ค่าเครื่องนุ่งห่ม
- (๘) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ
- (๙) ค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ต้องจ่ายที่ทางราชการในต่างประเทศ

เรียกเก็บ

(๑๐) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทยให้ดำเนินการช่วยเหลือได้

กระทรวงการคลังยังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศที่ กระทรวงการคลังเห็นชอบกำหนดในการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนใน ต่างประเทศว่าในกรณีภัยพิบัติและกรณีต้องโทษตามอาญาเมื่อกระทรวงการต่างประเทศให้การช่วยเหลือแล้ว ผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่ต้องชดใช้เงินคืนทางราชการ ส่วนกรณีอื่น ๆ ผู้ได้รับความช่วยเหลือจะต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ นอกเหนือหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขนี้ ให้ขออนุมัติต่อกระทรวงการคลังเป็นรายกรณีไป

## ๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

**๒.๒.๑ รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๓ ประจำปี ๒๕๕๔ เรื่องบทบาทภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย**

โดยนายสุพจน์ บุญเจริญ ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับกรณีการช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยในลิเบีย โดยรายงานการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศทำให้การอพยพแรงงานไทยที่ลิเบียประสบผลสำเร็จ รายงานฉบับดังกล่าวเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศควรเป็นหน่วยงานกลางในการวางแผนและชักจูงแผนอพยพคนไทยใน ต่างประเทศ รวมทั้งเสนอแนะให้มีการตั้งกองทุนสำรองเพื่อใช้ในยามฉุกเฉินสำหรับภารกิจอพยพคนไทยด้วย

**๒.๒.๒ รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๒ เรื่องการพัฒนาปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างครบวงจร**

โดยนางสาวสิริพร ไทยตรง โดยรายงานการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเมื่อเกิดสถานการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ บทบาทและหน้าที่

รวมทั้งเสนอแนะจัดทำคู่มือของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินและคู่มือปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เวรกระทรวงการต่างประเทศกรณีเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินด้วย

### ๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด

ปัจจัยสำเร็จของการอพยพคนไทยในต่างประเทศน่าจะประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ดังนี้

๒.๓.๑ ความเข้าใจถึงขอบเขตทางกฎหมาย (jurisdiction) ที่เป็นตัวแปรควบคุมการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยในต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมและสอดคล้อง

๒.๓.๒ การลดเงื่อนไขความเสี่ยงที่จะต้องมีการอพยพคนไทยในต่างประเทศโดยเรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตและเตรียมการป้องกัน

๒.๓.๓ การเตรียมความพร้อมและการเตรียมแผนอพยพที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย

๒.๓.๔ การปฏิบัติการและการประสานงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๒.๓.๕ การเยียวยาฟื้นฟูหลังจากมีการอพยพและการเรียนรู้ปรับตัวเพื่อนำไปสู่การลดความเสี่ยงในอนาคต

## บทที่ ๓ ผลการศึกษา

### ๓.๑ เหตุการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศในทศวรรษที่ผ่านมา

เหตุการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศสามารถจำแนกถึงลักษณะสถานการณ์ที่เป็นเหตุปัจจัยของการอพยพ ได้ ๓ กรณี ได้แก่

๑) กรณีเหตุการณ์ความไม่สงบและความขัดแย้งทางการเมืองในต่างประเทศซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ เช่น กรณีเหตุการณ์อพยพที่อียิปต์และลิเบีย

๒) กรณีเหตุการณ์พิบัติภัยธรรมชาติที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ตัวอย่างเช่น กรณีคลื่นยักษ์ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ญี่ปุ่น

๓) กรณีเหตุการณ์เกิดโรคระบาดที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีพิบัติภัยธรรมชาติ ที่ผ่านมายังไม่มีการอพยพด้วยเหตุนี้

จากการศึกษาเหตุการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้พบว่า มีอย่างน้อย ๖ เหตุการณ์ที่กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศในรูปแบบและความเข้มข้นที่ต่างกัน ตั้งแต่การช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการเดินทาง จนถึงการปฏิบัติการอพยพคนไทยด้วยเครื่องบินพิเศษ ดังนี้

๑) การอพยพคนไทยที่กัมพูชากรณีการประท้วงและทำลายทรัพย์สินของสถานเอกอัครราชทูตไทยและบริษัทไทยที่กรุงพนมเปญเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นภารกิจเร่งด่วนฉุกเฉินที่นายกรัฐมนตรีได้บัญชาการและสั่งการเรื่องการอพยพด้วยตัวเอง โดยมีการส่งเครื่องบินกองทัพอากาศ C๑๓๐ จำนวน ๕ ลำรับไปคนไทย จำนวน ๗๐๓ คนกลับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖

๒) การอพยพคนไทยที่ประเทศพม่ากรณีความไม่สงบในกรุงย่างกุ้งเนื่องจากการชุมนุมประท้วงของพระสงฆ์และนักศึกษาที่กรุงย่างกุ้งจำนวนหลายหมื่นคนเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๐ รัฐบาลใช้กำลังสลายการชุมนุมส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต ๗ ศพและบาดเจ็บหลายร้อยคน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกให้คนไทยอพยพออกจากกรุงย่างกุ้งโดยเครื่องบินพาณิชย์ โดยครั้งนั้นมีการวางแผนกรณีที่จะต้องใช้เครื่องบินพิเศษของกองทัพไปรับคนไทยด้วยแต่ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ

๓) กรณีอพยพคนไทยที่กัมพูชากรณีเหตุการณ์ตึงเครียดทางทหารบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาบริเวณประสาทพระวิหาร ในช่วงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ช่วยอำนวยความสะดวกให้คนไทยเดินทางออกจากกัมพูชาทั้งทางถนนและเครื่องบินพาณิชย์ประมาณ ๗๐๐ คน ในช่วงวันที่ ๑๓-๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑

๔) การอพยพคนไทยที่อียิปต์กรณีเหตุการณ์ความไม่สงบจากการชุมนุมประท้วงรัฐบาล เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ช่วยอพยพนักศึกษาไทยและคนไทยในอียิปต์จำนวน ๒,๓๐๘ คนกลับประเทศไทยโดยเครื่องบินพิเศษจำนวน ๘ เที่ยวบิน ระหว่างวันที่ ๑ - ๑๑

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๕) การอพยพคนไทยที่ลี้ภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบจากการชุมนุมประท้วงรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้อพยพแรงงานไทยจำนวน ๑๑,๘๙๒ คน<sup>๑</sup> ทั้งทางบก ทางเรือและทางอากาศ ผ่านประเทศที่สาม ระหว่างวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ - ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

๖) การอพยพคนไทยที่ญี่ปุ่นกรณีการรั่วไหลของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์เมืองฟูกูชิม่า เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ช่วยอพยพคนไทยโดยให้เดินทางกลับโดยสมัครใจจำนวน ๑๒,๘๓๗ คน ระหว่างวันที่ ๑๒-๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔<sup>๒</sup> และเดินทางกลับพร้อมเครื่องบินพิเศษ C๑๓๐ ซึ่งนำของช่วยเหลือไปมอบแก่ทางการญี่ปุ่นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๔๖ คน

นอกจากนี้ ยังพบว่าเหตุการณ์ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพคนไทยอีกหลายกรณี แต่ต่อมาสถานการณ์ได้คลี่คลายไปด้วยตัวเอง จึงมิได้มีความจำเป็นต้องดำเนินการอพยพคนไทย ซึ่งมีได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษานี้

### ๓.๒ ปัจจัยสำเร็จของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

จากกรอบแนวคิดในข้อ ๒.๓ ในบทที่ ๓ นี้จะศึกษาข้อสมมุติฐานเกี่ยวกับปัจจัยและตัวแปรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและผลสำเร็จของการอพยพคนไทย ได้แก่

- ๑) ขอบเขตทางกฎหมาย (Jurisdiction) ที่ควบคุมการอพยพ
- ๒) การลดปัจจัยเสี่ยงของการอพยพ
- ๓) การเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพ
- ๔) การประสานงานและปฏิบัติการอพยพ
- ๕) การช่วยเหลือฟื้นฟูหลังการอพยพ



ภาพที่ ๒ ปัจจัยของความสำเร็จในการอพยพคนไทย

<sup>๑</sup> ข่าวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ (www.mfa.go.th)

<sup>๒</sup> รายงานสถานการณ์แผ่นดินไหวในญี่ปุ่นประจำวันอาทิตย์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๔ จัดทำโดยกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ

### ๓.๒.๑ ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมาย (Jurisdiction) ของการอพยพ

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมาย (Jurisdiction) จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและดำเนินการอพยพคนไทยในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขอบเขตทางกฎหมายถือเป็นกรอบควบคุมการดำเนินการว่าสิ่งใดสามารถดำเนินการได้สิ่งใดไม่สามารถดำเนินการได้ ขอบเขตทางกฎหมายที่ต่างกันย่อมต้องการความเข้าใจที่แตกต่างกันและการปฏิบัติที่ต่างกัน

ประเด็นเรื่องขอบเขตทางกฎหมายในการอพยพคนไทยมี ๓ มิติ ได้แก่

#### ๓.๒.๑.๑ ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศเจ้าบ้านที่ต้องมีการอพยพคนไทย

ในทางการเมืองระหว่างประเทศและหลักการเบื้องต้นที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ถือว่าทุกประเทศมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน รัฐเจ้าบ้านมีสิทธิและเสรีที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประเทศอื่นใดหรือบุคคลชาติหนึ่งใดเข้ามากระทำการหนึ่งใดในประเทศตน ดังนั้น ปัจจัยเบื้องต้นที่กระทรวงการต่างประเทศต้องพิจารณาเป็นประการแรกคือสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้นว่าเมื่อต้องอพยพคนไทย รัฐบาลไทยจะได้รับความร่วมมือที่ดีจากประเทศเจ้าบ้านมากน้อยเพียงไร หากมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ประเทศไทยก็สามารถหวังผลจากความร่วมมือของประเทศนั้นได้มากขึ้น

โดยที่ประเทศส่วนใหญ่ได้เป็นสมาชิกอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งมีข้อบทที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางการทูต ด้านการกงสุลและการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่ง ดังนั้น ในทางการเมืองระหว่างประเทศ รัฐเจ้าบ้านจะให้ความร่วมมือกับการอพยพด้วยดี

นอกจากนี้ ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศเจ้าบ้านยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประเทศเจ้าบ้านในสถานการณ์วิกฤติว่าจะให้ความร่วมมือกับประเทศไทยได้มากน้อยอย่างไรด้วย เปรียบเทียบกรณีการอพยพคนไทยที่อียิปต์และลิเบียเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และมีนาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ ทั้งสองประเทศถือว่ามีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย แต่มีความแตกต่างในระดับของความร่วมมือที่ประเทศไทยได้รับการอพยพที่อียิปต์ ทางกรณอียิปต์สามารถอำนวยความสะดวกให้กับฝ่ายไทยในการจัดเที่ยวบินพิเศษของการบินไทยไปรับคนไทยที่กรุงไคโรได้ แต่กรณีการอพยพคนไทยที่ลิเบีย ทางกรณลิเบียประกาศปิดน่านฟ้า และไม่อยู่ในสภาวะที่จะช่วยอำนวยความสะดวกใด ๆ แก่ฝ่ายไทยเป็นการพิเศษ กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถที่ส่งเครื่องบินพิเศษไปรับคนไทยที่กรุงตริโปลีโดยตรงได้ และต้องใช้การอพยพคนไทยผ่านประเทศที่สามก่อนเดินทางกลับประเทศไทยโดยเครื่องบินในเวลาต่อมา

ในกรณีลิเบีย กระทรวงการต่างประเทศประสงค์จะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงตริโปลี ปฏิบัติการอพยพคนไทย เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากติดปัญหาเรื่องวีซ่าเข้าประเทศที่ใช้เวลานานเพราะสถานเอกอัครราชทูตลิเบียต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศลิเบียอนุมัติ (ในสถานการณ์ปกติใช้เวลาหลายสัปดาห์) ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องเปลี่ยนเป็นการส่ง



เจ้าหน้าที่ไปยังชายแดนในประเทศอียิปต์และตูนิเซียแทน<sup>๓</sup>

นอกจากนี้ ขอบเขตทางกฎหมายอาจหมายถึงรวมถึงนโยบายทางการเมืองที่ยินยอมให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างจากหลักแนวคิดอำนาจอธิปไตยปกติ อาทิ กรณีการอพยพคนไทยที่กรุงพนมเปญเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ ที่ถือเป็นกรณีที่มีความเฉพาะพิเศษที่ฝ่ายกัมพูชา ยินยอมให้ไทยใช้ปฏิบัติการทางทหารโดยเครื่องบิน C๑๓๐ ไปรับคนไทย

๓.๒.๑.๒ ขอบเขตทางกฎหมายของต่างประเทศอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีส่วนช่วยเหลือในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

การอพยพคนไทยโดยอาศัยผ่านประเทศที่สามเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของประเทศที่สามซึ่งจะให้ความร่วมมือหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ความสำเร็จในการอพยพคนไทยจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือที่ดีจากต่างประเทศอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วยไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของความเป็นมิตรประเทศที่ดี หรือด้วยเหตุผลมนุษยธรรม

บทบาทของประเทศที่สามในการอพยพคนไทยเป็นได้ใน ๒ รูปแบบ ได้แก่ ๑) การอำนวยความสะดวกในการอพยพ และ ๒) การให้ที่พักพิงชั่วคราวระหว่างการอพยพ

๑) บทบาทการอำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านและการอนุญาตให้เครื่องบินผ่านน่านฟ้าหรือลงจอดระหว่างเดินทาง

บทบาทของประเทศที่สามในกรณีนี้ศึกษาได้จากทั้งกรณีการอพยพนักเรียนไทยและคนไทยจากอียิปต์จำนวน ๒,๓๐๘ คน เมื่อระหว่างวันที่ ๑ - ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และกรณีอพยพคนไทยที่ลี้ภัยจำนวน ๑๑,๘๙๒ คน ระหว่างวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ - ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

ในการอพยพคนไทยที่อียิปต์ กระทรวงการต่างประเทศได้อาศัยความร่วมมือจากจอร์แดนโดยเช่าเหมาลำเครื่องบินพิเศษเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ไปรับคนไทยเที่ยวแรกเพื่อกลับไปต่อเครื่องของการบินไทยที่กรุงอัมมานกลับประเทศไทย ต่อมาในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดเที่ยวบินตรงไปรับคนไทยจากกรุงไคโร และโดยที่การบินไทยไม่มีเส้นทางบินปกติไปที่กรุงไคโรจึงต้องจัดเป็นเที่ยวบินพิเศษ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศต้องมีหนังสือถึงสถานเอกอัครราชทูตประเทศในประเทศไทยที่เป็นเส้นทางผ่านของการบินไทย เช่น อินเดีย พม่า ฯลฯ เพื่อขออนุญาตบินผ่านน่านฟ้า (flight clearance) ซึ่งด้วยความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศและการประสานงานอย่างใกล้ชิดทำให้ได้รับการอนุญาตบินผ่านน่านฟ้าจากทุกประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว ทำให้การบินไทยสามารถนำเครื่องบินไปรับคนไทยได้เป็นผลสำเร็จ

กรณีอพยพคนไทยที่ลี้ภัยยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทประเทศที่สามชัดเจน ขึ้นอีกเนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถอพยพคนไทยออกจากตรีโปลีกลับประเทศไทยโดยตรงได้จึงต้องอาศัยการอพยพผ่านประเทศที่สาม กระทรวงการต่างประเทศได้เชิญผู้แทนคณะทูตต่างประเทศในประเทศไทยมาร่วมประชุมขอความร่วมมือให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกับไทยในการอำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านของคนไทยที่อพยพออกจากลี้ภัย

<sup>๓</sup> กฤษฎี เมฆเกรียงไกร, นักการทูตปฏิบัติการ กรมเอเชียใต้ตะวันออกกลางและแอฟริกา, สัมภาษณ์, ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖, กระทรวงการต่างประเทศ.

โดยเฉพาะการยกเว้นการตรวจลงตรา ซึ่งทำให้การเดินทางผ่านประเทศต่าง ๆ ไม่ประสบปัญหาทั้งที่เดินทางผ่านกรีซ อิตาลี เยอรมนี ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของประเทศดังกล่าวมาช่วยระหว่างการต่อเครื่องการบินไทยกลับประเทศไทยด้วย

๒) บทบาทการให้ที่พักพิงชั่วคราวระหว่างการอพยพ มักเป็นกรณีที่มีการอพยพโดยตรงจากประเทศที่เป็นปัญหาไม่สามารถกระทำได้ ด้วยเหตุผลด้านกฎระเบียบและความไม่ปลอดภัย กรณีการอพยพคนไทยที่ลี้ภัยระหว่างวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ – ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ แสดงถึงบทบาทของประเทศที่สามคืออียิปต์และตูนิเซียที่ให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่คนไทยที่อพยพผ่านชายแดนจากลิเบียไปยังทั้งสองประเทศ

ในกรณีตูนิเซียซึ่งไม่มีสถานเอกอัครราชทูตในประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศต้องประสานงานไปยังสถานเอกอัครราชทูตตูนิเซียที่กรุงจากร์ตาเพื่อขอให้ทางการตูนิเซียอนุญาตให้คนไทยเดินทางข้ามแดนมายังตูนิเซียได้โดยไม่ต้องมีการตรวจลงตรา พร้อมทั้งส่งเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไปประสานงานที่ชายแดน ซึ่งจากการประสานงานทำให้แรงงานไทยสามารถเดินทางข้ามชายแดนผ่านไปพักรอชั่วคราวที่กรุงตูนิสระหว่างที่กระทรวงการต่างประเทศจัดเครื่องบินพิเศษทยอยส่งกลับประเทศไทยในช่วงระหว่างวันที่ ๔ – ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ นายสุวัฒน์ แก้วสุข ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุลซึ่งไปปฏิบัติภารกิจที่ตูนิเซียให้ข้อสังเกตด้วยว่า ขณะที่แรงงานไทยสามารถเดินทางข้ามแดนเข้าตูนิเซียได้ แรงงานบางสัญชาติอื่นที่อาจไม่มีการประสานไว้ล่วงหน้าและไม่มีเจ้าหน้าที่ไปช่วยประสานงาน อาทิ ศรีลังกา บังคลาเทศ อียิปต์ ยังถูกกักตัวไว้ที่ค่ายอพยพชั่วคราวที่ชายแดนไม่สามารถเดินทางเข้าเมืองได้<sup>๔</sup>

นอกจากประเทศที่สามแล้ว องค์การระหว่างประเทศก็มีบทบาทในการช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศได้ โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration- IOM) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อพยพย้ายถิ่นฐานจากภัยรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในลักษณะรายบุคคลและเป็นกลุ่ม

กระทรวงการต่างประเทศได้ประสานขอความร่วมมือจาก IOM ในกรณีการอพยพคนไทยที่ลี้ภัยในหลายโอกาส ในโอกาสเข้าร่วมการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council-HRC) สมัยที่ ๑๖ ที่นครเจนีวา ระหว่างวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ – ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายอภิชาติ ภิรมย์) ได้พบหารือกับนาย William Lacy Swing ผู้อำนวยการใหญ่องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และได้ขอความร่วมมือจาก IOM ในการช่วยเหลือดูแลแรงงานไทยเพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศไทยอย่างปลอดภัย ซึ่งนาย Swing แจ้งว่า IOM พร้อมให้ความร่วมมือโดย IOM ได้จัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนตูนิเซีย ไนเจอร์และอียิปต์ เพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างชาติต่างๆ ด้วยแล้ว<sup>๖</sup>

<sup>๔</sup> กต. และศูนย์ตูนิสจัดหาเครื่องบินการบินไทยและสายการบินต่างชาติ ระหว่างวันที่ ๔ – ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ทั้งหมด ๒๓ เที่ยวบินผ่านกรุงโรม กรุงเอเธนส์ และเมืองดูไบ

<sup>๕</sup> นายสุวัฒน์ แก้วสุข, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล, สัมภาษณ์, ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

<sup>๖</sup> โทรเลขคณะผู้แทนถาวรฯ ณ เจนีวา ที่ GVA ๗๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้ประสานงานกับสำนักงาน IOM ประจำประเทศไทยขอให้ IOM ช่วยเคลื่อนย้ายคนไทยออกจากลิเบียไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศใกล้เคียง และดูแลคนไทยที่ปะปนในกลุ่มแรงงานต่างชาติที่ยังติดค้างอยู่บริเวณชายแดนลิเบียด้วย ซึ่งฝ่าย IOM แจ้งว่าจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่สื่อสารภาษาไทยได้เข้าไปช่วยปฏิบัติงานในตูนิเซียเพื่อช่วยประสานงานกับคณะเจ้าหน้าที่ของไทยด้วย และหากหลังจากแรงงานไทยส่วนใหญ่เดินทางออกจากลิเบียแล้วยังมีคนไทยบางส่วนติดค้างอยู่ในลิเบีย IOM ก็จะช่วยจัดหาเที่ยวบินให้เดินทางกลับประเทศไทยต่อไป<sup>๗</sup>

### ๓.๒.๑.๓ ขอบเขตทางกฎหมายของประเทศไทย

ประเด็นนี้ถือว่ามีความชัดเจนอยู่แล้วเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลและพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศในการให้การดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งระบุไว้ทั้งในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาและในพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศปีละกว่า ๒ พันราย ตามสถิติกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือคนไทยที่เดือดร้อนในต่างประเทศในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๐๓๗ ราย ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๓,๔๑๑ ราย ปี ๒๕๕๓ จำนวน ๑,๙๘๐ ราย<sup>๘</sup>

ในการช่วยเหลือคนไทยเดินทางกลับประเทศ หากคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนไม่มีเอกสารเดินทาง สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะตรวจสอบสัญชาติแล้วก็จะออกเอกสารสำคัญแสดงตัว (Certificate of Identity) เพื่อใช้เดินทางกลับประเทศ และกรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะช่วย ทดรองค่าใช้จ่ายให้ก่อนแล้วค่อยให้ผู้เดินทางนำเงินมาจ่ายคืนกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนการช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙

เมื่อให้การช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับช่วงต่อในการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่เดินทางกลับ อาทิ กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อช่วยส่งกลับภูมิลำเนา

กรณีครอบครัวของคนไทยที่เป็นชาวต่างชาติก็สามารถได้รับประโยชน์จากระเบียบกระทรวงการคลังฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ เช่นกัน เนื่องจากข้อบทที่ ๑๒ ของระเบียบฯ อนุญาตให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่สามารถช่วยเหลือคนต่างชาติพร้อมกับคนไทยได้ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับคนต่างชาติมิได้เข้าหลักเกณฑ์การยกเว้นการชดใช้เงินคืนตามหนังสือกระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น คนไทยที่มีครอบครัวเป็นชาวต่างชาติจะต้องรับผิดชอบรับสภาพหนี้และชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวคืนให้กับกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดินทางถึงประเทศไทย

นอกจากนี้ ครอบครัวของคนไทยที่เป็นชาวต่างชาติยังต้องพิจารณาถึงสถานะของการเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย เนื่องจากบุคคลต่างด้าวจะต้องมีเอกสารเดินทางหรือหนังสือเดินทางที่ยังมีอายุใช้งาน และการได้รับการตรวจลงตราที่

<sup>๗</sup> โทรเลขกระทรวงการต่างประเทศที่ ๑๐๐๒/๑๙๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔

<sup>๘</sup> เว็บไซต์กรมการกงสุล

เหมาะสม (ในกรณีนี้คือ non-immigration) เข้าประเทศไทยจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ยกเว้นกลุ่มประเทศ ๔๐ ประเทศที่อยู่ในประกาศกระทรวงมหาดไทย (ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘) ที่สามารถเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยได้รับยกเว้นการตรวจลงตรา และอนุญาตให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ครั้งละไม่เกิน ๓๐ วัน และหากต้องอยู่นานกว่านั้นก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อไป ดังนั้น การช่วยเหลือครอบครัวชาวต่างชาติของคนไทยก็ต้องอยู่ในขอบเขตตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของไทยข้างต้น

### ๓.๒.๒ การลดความเสี่ยง (Mitigation) ของการอพยพ

ขั้นตอนการลดความเสี่ยงจะมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉิน โดยอาศัยการศึกษาเหตุการณ์และบทเรียนในอดีต การคาดการณ์กรณีสถานการณ์เลวร้ายที่สุดของสถานการณ์ (worst case scenario) แล้วหามาตรการเชิงรุกในการป้องกันและลดปัจจัยที่จะเกิดวิกฤติฉุกเฉินนั้น

ในส่วนของการอพยพคนไทยในต่างประเทศนั้น โดยปกติสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบค่อนข้างที่จะอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลไทยและกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาการเมืองภายในของประเทศนั้น ๆ หรือไม่ก็เป็นเรื่องปัจจุบันทันด่วนในกรณีภัยพิบัติตามธรรมชาติซึ่งมักเป็นเรื่องของประเทศเจ้าบ้านที่ต้องมีมาตรการเตรียมการป้องกันและลดความเสี่ยง

อย่างไรก็ดี ขอบเขตที่กระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินการได้ในการลดความเสี่ยงมี ๒ แนวทาง ได้แก่

๑) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการเดินทางไปต่างประเทศให้กับประชาชน รวมทั้งการแจ้งเตือนให้หลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังประเทศหรือพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งจะลดจำนวนคนไทยที่ต้องเสี่ยงภัยและลดภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในการช่วยเหลืออพยพหากสถานการณ์รุนแรงถึงขั้นวิกฤติ

๒) การศึกษาประสบการณ์การอพยพคนไทยในอดีตเพื่อปรับปรุงแผนอพยพคนไทยให้ทันสมัยกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น ตัวอย่างของการดำเนินการในเรื่องนี้คือกรณีการปรับแผนอพยพคนไทยที่กัมพูชาในปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ โดยศึกษาจากประสบการณ์การอพยพคนไทยที่กรุงพนมเปญเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ กล่าวคือ มีการปรับแผนอพยพโดยปรับเปลี่ยนการกำหนดจุดรวมพลคนไทยที่โรงแรมหรือสถานที่ของไทยเป็นที่โรงแรมที่มีเจ้าของเป็นต่างชาติ เนื่องจากในปี ๒๕๔๖ มีการมุ่งทำลายสถานที่ที่เป็นทรัพย์สินของ คนไทย และเพิ่มเติมเรื่องการให้คนไทยที่มียานพาหนะพร้อมให้เร่งเดินทางออกนอกกรุงพนมเปญ ทางถนนไปยังจังหวัดเสียมราฐหรือใกล้พื้นที่ชายแดนไทยเพื่อรอการช่วยเหลือ หรือตรงกลับเข้าประเทศไทย

### ๓.๒.๓ การเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพ (Preparedness)

กรอบแนวคิดเรื่อง Crisis and Emergency Management) ของนาย Patrick Boisvert and Raphael Moore ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการเตรียมความพร้อมที่มีผลต่อความสำเร็จทั้งในเรื่องแผนปฏิบัติการ การสื่อสาร การบริหารจัดการ และแหล่งงบประมาณ โดย

แผนปฏิบัติการจะต้องมีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจน และให้มีการทดสอบและซักซ้อมแผนปฏิบัติการเป็นระยะเพื่อให้เกิดความตื่นตัวและคุ้นเคยกับแผนปฏิบัติการ และมีความพร้อมตลอดเวลา

ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพคนไทยในต่างประเทศ แบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ ก) การเตรียมความพร้อมในระดับพื้นที่ และ ข) การเตรียมความพร้อมในระดับส่วนกลาง

#### ๓.๒.๓.๑ การเตรียมความพร้อมในระดับพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า กระทรวงการต่างประเทศมีแนวปฏิบัติอยู่แล้วในการให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทุกแห่งจัดทำแผนอพยพคนไทยในประเทศที่ตนตั้งอยู่และประเทศเขตอาณา โดยให้มีการทบทวนแผนอพยพที่จัดทำขึ้นทุก ๖ เดือน

แผนอพยพคนไทยในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ประกอบด้วย ๓ ส่วน กล่าวคือ

๑) การดำเนินการตามแผนการเตรียมความพร้อมสถานการณ์ใน ๔ ระดับ<sup>๙</sup> ได้แก่

---

<sup>๙</sup> โทรเลขกระทรวงการต่างประเทศที่ กต ๐๓๐๒/ว. ๑๒๒/ ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑-๑๑

ตารางที่ ๑ แผนการเตรียมความพร้อมสถานการณ์ใน ๔ ระดับ

| ระดับสถานการณ์  | สิ่งที่ต้องดำเนินการ  |
|---|---|
| ระดับสีเขียว<br>สถานการณ์: ปกติ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ตรวจสอบการใช้งานอุปกรณ์สื่อสาร</li> <li>- ปรับปรุงทะเบียนคนไทย เครือข่ายคนไทย</li> <li>- ศึกษาและจัดทำเส้นทางอพยพ (ทางบก/อากาศ/เรือ)</li> <li>- ประชาสัมพันธ์แผนอพยพให้คนไทยทราบโดยเฉพาะจุดนัดพบ</li> </ul>  |
| ระดับสีเหลือง<br>สถานการณ์ :<br>เริ่มมีสิ่งบอกรเหตุ                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำรองอาหาร/เวชภัณฑ์/สิ่งจำเป็นอื่น ๆ</li> <li>- แจ้งเตือนคนไทยในพื้นที่ให้ติดตามสถานการณ์และเตรียมความพร้อมในการเดินทาง</li> <li>- แจ้งเตือนคนไทยในประเทศไทยหลีกเลี่ยงการเดินทางเข้าประเทศนั้นๆ</li> <li>- ชักซ้อมแผนอพยพกับเจ้าหน้าที่และคนไทยที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>  |
| ระดับสีแดง<br>สถานการณ์:<br>มีความขัดแย้งที่เริ่ม<br>ขยายตัวเป็นวงกว้าง | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งศูนย์อำนวยการให้ความช่วยเหลือคนไทย</li> <li>- ประสานรัฐบาลท้องถิ่นให้เพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่และผลประโยชน์ไทย</li> <li>- ทหารือมาตรการช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับตัวแทนการทูตมิตรประเทศ</li> <li>- แจ้งให้คนไทยเดินทางออกนอกพื้นที่หรืออพยพกลับประเทศไทยโดยสมัครใจ</li> <li>- ประสานกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเตรียมการเรื่องการจัดการเที่ยวบินพิเศษรับคนไทยและประสานกับทางการท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวก</li> </ul> |
| ระดับสีแดง<br>สถานการณ์:<br>มีความไม่สงบรุนแรง<br>ต่อเนื่อง             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คนไทยในพื้นที่เดินทางออกนอกพื้นที่ในทันที</li> <li>- ประสานเรื่องการจัดการเที่ยวบินพิเศษรับคนไทย</li> <li>- ประสานสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ใกล้เคียงเพื่ออำนวยความสะดวกในการอพยพคนไทย</li> </ul>   |

๒) การจัดทำและปรับปรุงทะเบียนคนไทยและเครือข่ายคนไทยให้ทันสมัยทุก ๖ เดือน เพื่อเป็นช่องทางติดต่อทั้งในกรณีปกติและกรณีเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญทั้งในการวางแผนงานอพยพคนไทย การอพยพคนไทยในสถานการณ์จริงและการจัดเตรียมงบประมาณ

๓) จัดเตรียมงบประมาณการค่าใช้จ่ายในการอพยพเพื่อที่สามารถขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว โดยรวมถึงค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือคนไทยขณะรอการอพยพ อาทิ ค่าอาหาร ที่พักชั่วคราว และค่าใช้จ่ายในการจัดหายานพาหนะที่ใช้ในการอพยพทั้งในกรณีที่อยู่พวยออกจากพื้นที่อันตรายไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศนั้น ๆ หรืออพยพกลับประเทศไทย

กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดให้การจัดทำแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติการของกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมาด้วย

๓.๒.๓.๒ การเตรียมความพร้อมในส่วนระดับส่วนกลางของกระทรวงการต่างประเทศ

ในระดับส่วนกลาง กระทรวงการต่างประเทศได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับการตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน โดยให้สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ เป็นฝ่ายเลขานุการ<sup>๑๐</sup> และมีผู้แทนจากกรมกองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมภูมิภาค กรมการกงสุล กรมสารนิเทศ กรมพิธีการทูตเป็นคณะทำงาน ตามขั้นตอนปฏิบัติเมื่อสถานการณ์ความรุนแรงหรือภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรง สำนักนโยบายและแผนโดยการหารือกับกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และกรมการกงสุลจะเสนอปลัดกระทรวงการต่างประเทศให้อนุมัติเปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน ณ ห้องประชุมศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสาร (ICT) พร้อมจัดเวรเจ้าหน้าที่จากกรมกองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงาน ๒๔ ชั่วโมงหรือตามความจำเป็นของสถานการณ์

ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินที่จัดตั้งขึ้นมีหน้าที่หลัก คือ

๑) ติดตามและรายงานสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒) เป็นจุดประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ คณะทูตต่างประเทศ และหน่วยงานภายนอก โดยหากจำเป็นก็อาจมีการเชิญประชุมเพื่อกำหนดท่าทีและแนวทางดำเนินการร่วมกัน

๓) สนับสนุนข้อมูลสำหรับการแถลงข่าว/ออกข่าวสารนิเทศเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับสาธารณชนถึงพัฒนาการและผลกระทบต่าง ๆ ต่อประเทศไทยและคนไทย

๔) ปฏิบัติการช่วยเหลือคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย และเป็นช่องทางติดต่อระหว่างคนไทยกับญาติพี่น้องในพื้นที่ประสบปัญหา

ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของไทยข้างต้นถือว่าสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของประเทศตะวันตก จากการศึกษาเบื้องต้นประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น ฯลฯ ต่างให้ความสำคัญกับการให้คนชาติติดต่อกะเบียดกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่ตนเดินทางไปพำนักเพื่อให้สามารถติดต่อได้ในกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตัวเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินให้กับคนชาติของตนทราบ นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้วข้างต้นจะสนับสนุนการอพยพโดยเครื่องบินพาณิชย์ให้มากที่สุด โดยจะแนะนำให้คนชาติเดินทางออกจากพื้นที่ก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงวิกฤติ และให้คนชาติตระหนักถึงข้อจำกัดของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในการช่วยเหลือคนชาติเมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤติฉุกเฉิน รวมทั้งผู้เดินทางต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางเองก่อน สถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่จะออกค่าใช้จ่ายให้ในกรณีฉุกเฉินได้แต่ผู้เดินทางต้องขอใช้คืนให้ในภายหลัง

<sup>๑๐</sup> สิริพร ไทยตรง, รายงานศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการพัฒนาปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างครบวงจร, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่น ๑ ปี ๒๕๕๒, หน้า ๔๙- ๘๖.

สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ มีแผนที่จะใช้ช่องทางสื่อมวลชนท้องถิ่นในการประชาสัมพันธ์มาตรการช่วยเหลือแนะนำให้คนชาติติดตามข่าวสารจากสื่อมวลชนท้องถิ่นและมีการตั้ง Task Force Alert เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานระหว่างชาติกับทางการในกรณีฉุกเฉินเนื่องจากในสถานการณ์ข้างต้นสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่อาจไม่พร้อมที่จะรองรับปริมาณการติดต่อพร้อมกันจำนวนมากได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ประเทศตะวันตกมีกรอบแนวคิดเรื่องบทบาทของภาครัฐในการดูแลคนชาติในต่างประเทศแตกต่างจากไทยและหลายประเทศในวัฒนธรรมตะวันออก สังคมตะวันตกให้ความสำคัญกับปัจเจกนิยมและมีระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินภาครัฐที่เข้มงวดเนื่องจากเป็นเงินจากภาษี ขณะที่สังคมตะวันออกรวมทั้งไทยมีความคาดหวังต่อบทบาทภาครัฐในการดูแลคนชาติมากกว่า สื่อมวลชนและสาธารณชนไทยมีความคาดหวังที่จะให้รัฐบาลช่วยเหลืออพยพคนไทยโดยไม่คำนึงถึงประเด็นเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายนัก

### ๓.๒.๔ การประสานงานและปฏิบัติการอพยพ (Response Phase)

การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วย การตั้งทีมปฏิบัติการและศูนย์ปฏิบัติการ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำเร็จของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ในขั้นตอนนี้กระทรวงการต่างประเทศมีการดำเนินการที่สำคัญคือ

#### ๓.๒.๔.๑ การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน

เมื่อเกิดสถานการณ์เสี่ยงภัยในต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่จะเฝ้าติดตามสถานการณ์ความรุนแรงและผลกระทบต่อคนไทยอย่างใกล้ชิด โดยยึดตามแผนเตรียมการอพยพที่ได้จัดทำไว้ และเมื่อเห็นว่าสถานการณ์มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนไทย (ระดับสีแดง) ก็จะประสานขออนุมัติหลักการจากกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเริ่มการอพยพคนไทย เมื่อได้รับแจ้งจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่ประสบภัย กระทรวงการต่างประเทศก็จะพิจารณาจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อบูรณาการและประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทย โดยสำนักนโยบายและแผนจะเป็นฝ่ายเลขานุการในการเปิดศูนย์ฯ และจัดเวรเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศปฏิบัติงานประจำศูนย์ฯ ตามแผนในข้อ ๓.๒.๓ (ข)

ศูนย์ปฏิบัติการอาจเชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมหารือและบูรณาการแผนการอพยพคนไทย ตัวอย่างเช่น ในกรณีอพยพคนไทยที่ลิเบีย กระทรวงแรงงานได้เข้าร่วมในศูนย์ปฏิบัติการที่กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ต้น ในกรณีอพยพคนไทยที่ญี่ปุ่นนอกจากนี้ ยังเชิญกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานประมาญเพื่อสันติมาร่วมหารือด้วย

#### ๓.๒.๔.๒ การวางแผนอพยพ

ในสภาวะปกติสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะจัดเตรียมแผนอพยพคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ไว้แล้ว เมื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินก็จะต้องมีหารือเพื่อยืนยันแผนอพยพหรือปรับปรุงแผนฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันอีกครั้งหนึ่ง โดยในส่วนการวางแผนจะมีข้อพิจารณา ดังนี้



๑) ปัจจัยขอบเขตทางกฎหมายของประเทศเจ้าบ้าน และประเทศที่สามว่าเอื้ออำนวยต่อการอพยพในรูปแบบใด หากสามารถเดินทางโดยเที่ยวบินปกติได้ก็จะใช้วิธีกระตุ้นเตือนให้คนไทยเร่งเดินทางออกจากประเทศ และ/หรือการจัดเครื่องบินพิเศษเดินทางไปรับคนไทย แต่หากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยในการอพยพโดยตรงได้ก็ต้องใช้วิธีอพยพผ่านประเทศที่สามซึ่งก็ต้องพิจารณาถึงขอบเขตกฎหมายของประเทศที่สามที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานงานการเดินทางต่อไป

๒) ปัจจัยเรื่องข้อมูลจำนวนคนไทยที่รอการช่วยเหลือเพื่อประเมินความเข้มข้นของปฏิบัติการว่าจะต้องใช้การอพยพแบบใด ใช้เวลาในการอพยพมากน้อยเท่าใด

๓) เส้นทางอพยพ พิจารณาว่าจะอพยพคนไทยในเส้นทางใดที่จะปลอดภัยและง่ายต่อการปฏิบัติที่สุด และสามารถขอรับความร่วมมือจากแหล่งใดได้บ้าง

๔) การวางแผนกำลังคน กระทรวงการต่างประเทศโดยการหารือกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ที่จะประเมินแผนกำลังคนว่าจำเป็นต้องระดมเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปช่วยปฏิบัติงานมากน้อยอย่างไร โดยการพิจารณาขึ้นอยู่กับจำนวนคนไทยและเส้นทางอพยพเป็นสำคัญ

๕) การวางแผนงบประมาณ เมื่อได้รับการยืนยันประมาณการคนไทยและเส้นทางอพยพแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะจัดเตรียมงบประมาณ โดยจะมีหนังสือเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระเร่งด่วนเพื่อขออนุมัติงบประมาณงบกลางของรัฐบาลเนื่องจากการอพยพคนไทยต้องใช้งบประมาณมากกว่างบปกติของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งขอยกเว้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ และระเบียบด้วยว่าเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือ

### ๓.๒.๔.๓ การประสานงาน

การประสานงานแบ่งเป็น ๒ ส่วนคือ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยภายในประเทศ และการประสานงานกับประเทศที่เกี่ยวข้อง

๑) การประสานงานภายในประเทศ ซึ่งจะมี ๔ เรื่องหลัก

(๑) ยานพาหนะ กรมยุทธการทหาร กองทัพอากาศจะเป็นจุดประสานงานกรณีต้องใช้เครื่องบินของกองทัพในการอพยพคนไทย และฝ่ายดูแลลูกค้าพิเศษบริษัทการบินไทยจะเป็นจุดประสานงานกรณีต้องใช้เครื่องบินพาณิชย์

การใช้ยานพาหนะแบบใด ของกองทัพหรือพาณิชย์มีข้อพิจารณาเบื้องต้นคือ ยานพาหนะของกองทัพได้แก่ เครื่องบินลำเลียง C๑๓๐ มีข้อดีคือเป็นยานพาหนะของราชการ จะมีการเตรียมความพร้อมปฏิบัติการได้รวดเร็ว ค่าใช้จ่ายไม่สูง แต่มีข้อด้อยคือไม่สามารถบินระยะทางไกลได้และไม่สามารถบรรทุกผู้โดยสารครั้งละมาก ๆ ได้ จึงเหมาะสำหรับปฏิบัติการพิเศษที่จำนวนผู้อพยพไม่มากและอยู่ไม่ไกลประเทศไทย หรือมีเงื่อนไขที่จะต้องเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยให้กับคนไทยขณะทำการอพยพ แต่การใช้เครื่องบินทหารมักเป็นที่ไม่ประสงค์ของประเทศเจ้าบ้านที่ไม่ต้องการให้เกิดภาพว่าอำนาจอธิปไตยถูกล่วงละเมิดและทำให้ดูว่าสถานการณ์เลวร้ายกว่าความเป็นจริง ส่วนเครื่องบินพาณิชย์มีข้อดีที่สามารถบรรทุกผู้โดยสารครั้งละจำนวนมาก สามารถเดินทางไกลได้ และไม่กระทบต่อความรู้สึกของประเทศเจ้าบ้าน แต่มีข้อด้อยที่ใช้งบประมาณสูงกว่าและอาจใช้เวลาในการจัดเตรียมนานกว่าเนื่องจากสายการบินมักไม่มีเครื่องบิน

สำรองให้ใช้งานได้ทันทีที่ต้องการ

(๒) งบประมาณ จะประกอบด้วย ๒ ส่วน คืองบประมาณสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่เดือดร้อนได้ทันทีโดยไม่ต้องรอขออนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศ อาทิ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ระหว่างรอการอพยพ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศตัดสินใจอพยพโดยเครื่องบินพิเศษก็จะมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการเช่าเหมาลำเครื่องบินและอื่น ๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนนี้อยู่นอกเหนือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทย กระทรวงการต่างประเทศจะจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อขอใช้งบประมาณงบกลางของรัฐบาล โดยจะเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นวาระเร่งด่วนภายในสัปดาห์ถัดไป

(๓) บุคลากร ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะประเมินกำลังคนว่าจำเป็นต้องระดมเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการกิจอพยพคนไทยมากน้อยอย่างไร โดยในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศจะมีการเตรียมเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ภาษาท้องถิ่นและเคยประจำการในประเทศนั้น ๆ เพื่อไปช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่หากจำเป็น

สำหรับบุคลากรจากส่วนราชการอื่นขึ้นอยู่กับภารกิจที่เกี่ยวข้องในการอพยพ อาทิ หากเป็นการอพยพโดยเครื่องบินกองทัพ ก็จะถือเป็นปฏิบัติการของกองทัพเป็นหลัก กรณีอพยพแรงงานไทยก็อาจให้มีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานร่วมปฏิบัติงานด้วย รวมทั้งการจัดบุคลากรแพทย์เพื่อไปให้การรักษาเบื้องต้นระหว่างการอพยพ (หากจำเป็น) ดังเช่นกรณีอพยพคนไทยที่ลิเบีย เป็นต้น

(๔) การเตรียมความพร้อมเมื่อคนไทยเดินทางถึง กรณีเดินทางโดยเครื่องบินของกองทัพกองทัพจะใช้สนามบินของกองทัพอากาศเป็นจุดรับคนไทยโดยจะมีการประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรมาปฏิบัติงานที่สนามบินกองทัพอากาศด้วย หากเป็นการเดินทางโดยเครื่องบินพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศจะประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกรมศุลกากรเพื่อให้รับทราบถึงกำหนดการเดินทางถึงของเที่ยวบินพิเศษเพื่อที่ทั้งสองหน่วยงานจะเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรรองรับ และหากเป็นกรณีอพยพจากประเทศที่มีสถานการณ์โรคติดต่อหรือโรคระบาดร้ายแรง หรือมีผู้ป่วยเดินทางพร้อมคณะก็จะต้องแจ้งกระทรวงสาธารณสุขเพื่อมีมาตรการรองรับที่สนามบินด้วย

ในกรณีอพยพคนไทยที่อียิปต์และลิเบียเมื่อปี ๒๕๕๔ กระทรวงการต่างประเทศได้ประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยทราบถึงกำหนดการเดินทางถึงของเที่ยวบินต่าง ๆ เพื่อหน่วยงานสามารถเตรียมความพร้อมรองรับ กระทรวงแรงงานได้จัดเจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกแก่แรงงานที่เดินทางจากลิเบียด้วย ในกรณีญี่ปุ่น บริษัทการบินไทยแจ้งว่าได้เตรียมมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบระดับรังสีในบริเวณตัวอากาศยานและในห้องผู้โดยสาร นักบิน พนักงาน ผู้โดยสาร สัมภาระและสินค้าต่าง ๆ ทั้งหมด โดยมีการ

ประสานงานกับสำนักงานปรมาณเพื่อสันติและด้านควบคุมโรคติดต่อที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิด้วย<sup>๑๑</sup>

๒) การประสานงานกับต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเกี่ยวข้องใน ๒ เรื่องหลัก ได้แก่

(๑) การอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะในเรื่องการอนุญาตบินผ่านน่านฟ้าและลงจอดของเครื่องบินพิเศษจากไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะต้องแจ้งรายละเอียดเครื่องบินและเส้นทางบินของเครื่องบินพิเศษเพื่อขอรับอนุญาตบินผ่านน่านฟ้าจากประเทศที่เกี่ยวข้องผ่านสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในประเทศไทย นอกจากนี้ ในกรณีการอพยพโดยเครื่องบินพาณิชย์ปกติ กระทรวงการต่างประเทศจะขอความร่วมมือประเทศที่เป็นเส้นทางผ่านเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่คนไทยที่เดินทางผ่านซึ่งสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก็จะจัดเจ้าหน้าที่ไปช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกที่สนามบินด้วย

ในกรณีที่มีคนไทยเดินทางผ่านหลายเส้นทางในเวลาเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศอาจใช้วิธีเชิญประชุมคณะทูตต่างประเทศในประเทศไทยเพื่อขอความร่วมมือประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาอำนวยความสะดวกการเดินทางผ่าน และอาจสั่งการให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศเส้นทางผ่านจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานที่สนามบินอีกทางหนึ่งด้วย อาทิ ในกรณีการอพยพที่ลิเบีย ซึ่งมีการจัดส่งแรงงานไทยกลับผ่านเมืองคูไบ กงสุลใหญ่ ณ เมืองคูไบได้ให้ความร่วมมือมอบหมายเจ้าหน้าที่ประสานงานที่สนามบิน รวมทั้งช่วยจัดหาอาหารให้กับแรงงานไทยระหว่างรอดูเครื่องบินกลับประเทศไทยด้วย

(๒) การให้การดูแลคนไทยระหว่างการอพยพกลับประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีที่ต้องเดินทางผ่านประเทศที่สามและต้องมีการพักระหว่างทางเนื่องจากเกี่ยวข้องกับ การอนุญาตให้คนไทยเดินทางเข้าประเทศรวมถึงการช่วยดูแลความปลอดภัยระหว่างรอการอพยพ กรณีที่มีจำนวนมาก กระทรวงการต่างประเทศจะจัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราวในประเทศนั้นด้วยเพื่อให้การดูแลคนไทยระหว่างการรอเดินทางกลับประเทศไทย

### ๓.๒.๔.๔ การสื่อสาร

การสื่อสารอาจแบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การสื่อสารกับสื่อมวลชน และการสื่อสารกับญาติของคนไทย

๑) การสื่อสารกับสื่อมวลชน ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอาจจัดแถลงข่าวรายวันหรือ ๒ ครั้งต่อวันแล้วแต่ความจำเป็น เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับสาธารณชนถึงสถานการณ์และผลการดำเนินการของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศในการช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อสถานการณ์และสร้างการสนับสนุนจากสาธารณชน นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางกระจายข่าวไปยังคนไทยในต่างประเทศที่อาจไม่สามารถติดต่อสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้ นอกจากการจัดแถลงข่าวที่ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินแล้ว อาจจะต้องมีการเตรียมการแถลงข่าว ณ จุดรับคนไทยที่สนามบินเมื่อคนไทยเดินทางกลับถึงประเทศไทยด้วย

ในกรณีอพยพนักเรียนไทยอียิปต์ ลิเบีย และญี่ปุ่น กระทรวงการต่างประเทศมอบหมายผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ และ

<sup>๑๑</sup> หนังสือบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ กบ ๐๑-๑/๐๑๕ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่องมาตรการรองรับสถานการณ์วิกฤตภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่นของบริษัทการบินไทย

ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางไปพร้อมกับเครื่องบินพิเศษเพื่อรับคนไทยด้วย เพื่อที่สามารถกลับมาให้ข่าวจากสถานการณ์จริงได้

๒) การเปิดช่องทางสื่อสารกับครอบครัวและญาติของคนไทยในต่างประเทศก็เป็นที่คาดหวังจากสาธารณชน โดยศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจะต้องจัดเจ้าหน้าที่และประชาสัมพันธ์หมายเลขโทรศัพท์สำหรับประชาชนโทรเข้ามาติดตามสอบถามข่าวญาติของตนที่ได้รับผลกระทบ หรือไม่ก็แจ้งข่าวญาติของตนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยแต่ไม่สามารถติดต่อกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่โดยตรงได้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งศูนย์รับติดต่อประสานงานระหว่างญาติกับคนไทยในต่างประเทศจำเป็นต้องมีบุคลากรและเครื่องมือสื่อสารที่เพียงพอที่จะรองรับปริมาณของการสื่อสาร รวมทั้งต้องมีระบบบันทึกและติดตามแจ้งข่าวสารที่ดี เพราะหากไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะกลายเป็นผลทางลบ ทั้งที่มีเจตนาตั้งต้นที่ดีก็ตาม

ในกรณีอพยพที่ลิเบียและญี่ปุ่น ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมักได้รับการร้องเรียนว่าหมายเลขโทรศัพท์ไม่เพียงพอและหรือสายไม่ว่าง นอกจากนี้ การใช้การจัดเวรเจ้าหน้าที่หมุนเวียนรับโทรศัพท์โดยมิได้มีการบันทึกการรับแจ้งและการติดตามการแจ้งข่าวที่เป็นระบบทำให้การบริการด้านนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพนัก

๑) การอพยพคนไทยที่อียิปต์



ภาพที่ ๓ การอพยพคนไทยที่อียิปต์

ในการอพยพคนไทยที่อียิปต์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนไทย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคโรมีทะเบียนรายชื่อนักเรียนไทยที่ค่อนข้างทันสมัยและมีเครือข่ายติดต่อกับนักเรียนไทย ทำให้เมื่อกระทรวงการต่างประเทศตัดสินใจอพยพคนไทยโดยเครื่องบินพิเศษ สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถแจ้งข่าวและนัดหมายกับนักเรียนไทยได้ภายในเวลารวดเร็ว ในการอพยพคนไทยที่อียิปต์ ทางกาโรมีได้เปิดน่านฟ้า กระทรวงการต่างประเทศจึงจัดแผนการอพยพให้เดินทางกลับประเทศไทยโดยตรง โดยได้จัดเที่ยวบินพิเศษของการบินไทยและจ้างเหมาสายการบินอียิปต์แอร์ส่งกลับนักเรียนไทยได้ทั้งหมด

ในด้านกำลังคน โดยที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคโรมีกำลังคนเพียงพอ และอาศัยนักศึกษาอาสาช่วยประสานงาน กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่จำเป็นต้องจัดเจ้าหน้าที่ไปช่วยปฏิบัติงานเพิ่มเติม จึงดำเนินการเฉพาะการประสานงานเรื่องการเดินทางของเครื่องบินพิเศษและการขอรับงบประมาณจากงบประมาณกลางของรัฐบาล

## ๒) การอพยพคนไทยที่ลิเบีย



ภาพที่ ๔ การอพยพคนไทยที่ลิเบีย

กรณีอพยพลิเบียมีความยุ่งยากกว่าเนื่องจากคนไทยในลิเบียมีจำนวนมากกว่าอียิปต์และสถานการณ์มีความรุนแรงกว่าโดยทางการลิเบียประกาศปิดน่านฟ้าด้วยในช่วงแรกของวิกฤติการณ์ (และต่อมาแม้จะมีการเปิดน่านฟ้าแต่ก็มีความไม่ปลอดภัยสูง) จึงต้องใช้การอพยพผ่านประเทศที่สาม โดยใช้การอพยพทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ตามหลักการคือให้ออกจากลิเบียซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยก่อนแล้วค่อยทยอยส่งกลับประเทศไทย

กระทรวงการต่างประเทศจึงจัดเส้นทางอพยพ ๒ ทางคือ ทางบกโดยจัดเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่บางแห่งเดินทางไปเปิดศูนย์ประสานงานที่ชายแดนอียิปต์และตูนิเซียเพื่อรับแรงงานที่อพยพออกจากชายแดนไปยังกรุงโคโรและกรุงตูนิส และทางน้ำโดยเช่าเหมาลำเรือโดยสารขนาด ๒,๐๐๐ ที่นั่งจากอิตาลีมารับคนไทยที่กรุงตรีโปลี ๓,๗๑๕ คนซึ่งไม่สามารถเดินทางออกจากชายแดนได้ไปพักอยู่ที่ตูนิเซีย (เช่าเรือชื่อ Snav Lazio จากอิตาลีเดินทางรับคนไทยที่กรุงตรีโปลีไปส่งที่ตูนิเซีย ๒ เที่ยว) และทางอากาศโดยเช่าเหมาลำเครื่องบินออกจากตูนิเซียไปยังจุดที่มีการบินไทยให้บริการได้แก่ กรุงโรม กรุงเอเธนส์ และเมืองดูไบ โดยประสานการบินไทยสำรองที่นั่งสำหรับรับคนไทยกลับประเทศไทย

ในด้านกำลังคน โดยที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงตรีโปลีเพิ่งเปิดทำการเมื่อปี ๒๕๕๑ มีเอกอัครราชทูตและข้าราชการเพียง ๓ ราย กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญด้านภาษาอาหรับ ฝรั่งเศสและอิตาลี เพื่อไปปฏิบัติงานในศูนย์จุดต่าง ๆ เพื่อประสานงานการอพยพคนไทย โดยระดมจากกระทรวงการต่างประเทศ ๗ คน และจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่อื่น ๆ ๙ คน (เอเธนส์, โคโร, ราบาต, มาดริด, ปารีส, Riyadh, เจดดาห์, และบูดาเปสต์) โดยมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานและแพทย์ทหารเรือเดินทางไปพร้อมเรือเช่าจากอิตาลีเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่คนงานไทยระหว่างการอพยพด้วย

ในด้านงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศได้ประมาณการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งสิ้นประมาณ ๔๐๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งมากเกินกว่างบประมาณปกติที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรร กระทรวงการต่างประเทศจึงได้มีหนังสือเพื่อขอขบประมาณจากงบกลางของรัฐบาล<sup>๑๒</sup>

#### (๑) การอพยพทางเรือและเครื่องบิน



ภาพที่ ๕ การอพยพทางเรือจากกรุงตรีโปลีไปกรุงตูนิส

<sup>๑๒</sup> หนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ กต ๐๓๐๒/๕๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่องขอรับเงินจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากลิเบีย

กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งศูนย์ต่างๆ ในประเทศใกล้เคียงลิเบีย ๕ แห่งโดยส่งข้าราชการที่มีความรู้ภาษาอาหรับและฝรั่งเศสจากกระทรวงการต่างประเทศและจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไปปฏิบัติงานคือ (๑) ตูนิส (ตูนิเซีย) (๒) ฮามาเมต (ตูนิเซีย) (๓) ชาร์ชีส (๔) ซารูม (ชายแดนอียิปต์-ลิเบีย) และ (๕) มอลต้า เพื่ออำนวยความสะดวกในการอพยพของแรงงานไทย

(๒) การอพยพทางบก

ผ่านชายแดนไปยังอียิปต์และตูนิเซีย โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไปประสานงานการเดินทางต่อไปยังกรุงตูนิสและกรุงไคโร เพื่อรอขึ้นเครื่องบิน

(๓) การอพยพทางเรือ

เช่าเรือ Sna v Lazio จากอิตาลีไปรับคนไทย ๓,๗๑๕ คน ที่กรุงตรีโปลี รอบที่ ๑ รับคนไทย ๑,๙๗๑ คนไปส่งที่กรุงตูนิสเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงที่กรุงตูนิสในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔ (เวลาเดินทาง ๒๐ ชั่วโมง) รอบ ๒ รับคนไทย ๑,๗๔๔ คนเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงกรุงตูนิสวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๔

(๔) การอพยพทางอากาศ

จัดหาเครื่องบินการบินไทยและสายการบินต่างชาติ ระหว่างวันที่ ๔ - ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ รวม ๒๓ เที่ยวบินต่เครื่องบินที่กรุงโรม กรุงเอเธนส์ และเมืองคูไบ

๓) การอพยพคนไทยที่ญี่ปุ่น



ภาพที่ ๖ การอพยพคนไทยที่ญี่ปุ่น

กรณีอพยพที่ญี่ปุ่นเป็นสถานการณ์จากเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติคลื่นยักษ์ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างจากการรั่วไหลของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่เมืองฟูกูชิม่า จังหวัดเซนได กระทรวงการต่างประเทศได้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินและอนุมัติแผนการอพยพคนไทยโดยใช้การอพยพกลับประเทศไทยโดยตรงทางเครื่องบิน เนื่องจากการเดินทางด้วยเรือพาณิชย์ยังไม่ยกเลิกเที่ยวบิน และเตรียมการเพิ่มเติมสำหรับการอพยพทางเรือไปยังประเทศที่สามคือสาธารณรัฐเกาหลี (ท่าเรือโคโซซากา-ปูซาน) เพื่อต่อเครื่องบินเดินทางกลับประเทศไทย

ในเบื้องต้นสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวได้ใช้วิธีแนะนำให้เดินทางกลับโดยสมัครใจก่อนซึ่งได้รับการตอบสนองจากคนไทยที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ตามสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของไทย ช่วงระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม – ๓ เมษายน ๒๕๕๕ มีคนไทยจากญี่ปุ่นเดินทางกลับประเทศไทยโดยสายการบินพาณิชย์ ๑๓,๗๙๖ คน<sup>๑๓</sup> และเดินทางกลับพร้อมกับเครื่องบิน C ๑๓๐ ของกองทัพอากาศที่นำขอช่วยเหลือไปส่งมอบให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่นจำนวน ๔๖ คน โดยการบินไทยพร้อมเพิ่มเที่ยวบินหากจำเป็น

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ส่งข้าราชการที่คุ้นเคยพื้นที่ไปช่วยสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองโอซากาเตรียมการกรณีคนไทยจากตอนเหนืออพยพลงใต้มาที่โอซากาโดยที่จุดเกิดเหตุอยู่ห่างจากกรุงโตเกียวและเมืองสำคัญที่มีคนไทยอยู่หนาแน่นทำให้คนไทยส่วนใหญ่ต้องการรอดูสถานการณ์และในที่สุดก็ได้เดินทางกลับหลังจากสถานการณ์เริ่มคลี่คลายดีขึ้นแล้ว

### ๓.๒.๕ การช่วยเหลือฟื้นฟูหลังการอพยพ (Recovery Phase)

ขั้นตอนการช่วยเหลือฟื้นฟูหมายรวมถึง ๒ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ก) การช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว และ ข) การประเมินผลการดำเนินการเพื่อนำข้อดีข้อเสียมาปรับปรุงกระบวนการการทำงานในอนาคต

๓.๒.๕.๑ การช่วยเหลือฟื้นฟูแก่ผู้อพยพของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องถือว่ายั่งยืนอยู่ในวงจำกัดด้วยสาเหตุด้านกฎระเบียบและงบประมาณ

ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ ภารกิจด้านการช่วยเหลือคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศรวมถึงการช่วยเหลืออพยพคนไทยมีความชัดเจนระบุไว้ในพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ และมีระเบียบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศรองรับ แต่ภารกิจในด้านการช่วยเหลือฟื้นฟูหลังการอพยพมิได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน เนื่องจากในทางหลักการถือว่าบุคคลดังกล่าวได้เดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้วและเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยที่จะบูรณาการความช่วยเหลือต่อไป กฎระเบียบปัจจุบันของกระทรวงการต่างประเทศก็มิได้มีการระบุถึงหน้าที่และข้อปฏิบัติที่จะต้องช่วยเหลือคนไทยให้เดินทางกลับคืนไปยังประเทศที่อพยพออกมา<sup>๑๔</sup>

อย่างไรก็ดี ในหลายกรณีกระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามที่มีมาตรการที่น่าจะถือว่าเข้าข่ายการช่วยเหลือฟื้นฟู โดยเฉพาะการจัดเครื่องบินพิเศษไปรับคนไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะขออนุมัติงบประมาณจากงบกลางของรัฐบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและไม่

<sup>๑๓</sup> คนไทยในประเทศญี่ปุ่นมีประมาณ ๔๐,๐๐๐ คน

<sup>๑๔</sup> นายวิฑิต เก้าวพัฒนาสุข, อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิเลีย อดีตเจ้าหน้าที่กรมการกงสุล, สัมภาษณ์, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖.



เป็นภาระแก่ผู้เดินทางกลับประเทศไทยในภายหลัง (กรณีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ให้ความช่วยเหลือจัดหาเที่ยวบินพาณิชย์ปกติเดินทางกลับประเทศไทย ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้ผู้เดินทางก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองหรือให้ราชการทรงค่าใช้จ่ายก่อนแล้วนำเงินมาขอใช้ภายหลัง)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศตัดสินใจให้ความช่วยเหลือให้คนไทยที่ประสบภัยให้เดินทางกลับไปยังประเทศที่อพยพออกมา ได้แก่ กรณีนักศึกษาไทยที่อียิปต์ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศช่วยเหลืออพยพกลับประเทศไทยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ต่อมา กระทรวงการต่างประเทศได้รับการร้องขอจากนักศึกษาไทยกลุ่มหนึ่งจำนวน ๑๙๓ คน ผ่านคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย (กอท.) ให้ช่วยส่งกลับไปศึกษาต่อที่อียิปต์เนื่องจากกลุ่มของพวกเขาขาดทุนทรัพย์ในการเดินทาง กระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีหนังสือขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบหลักการและอนุมัติงบประมาณช่วยเหลือนักศึกษาในกลุ่มดังกล่าว

หลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว กระทรวงการต่างประเทศได้จัดส่งนักศึกษาดังกล่าวเดินทางกลับไปศึกษาต่อที่อียิปต์ตามประสงค์ในวันที่ ๑๙ และ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ (เดินทางเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่ ๑ จำนวน ๘๒ คน ออกเดินทางโดยเที่ยวบินที่ MS ๙๖๑ ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และกลุ่มที่ ๒ จำนวน ๑๑๑ คน ออกเดินทางโดยเที่ยวบินที่ MS ๙๖๑ ในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔<sup>๑๕</sup>)

สำหรับการช่วยเหลือฟื้นฟูของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องอื่น ได้แก่ กระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็จะมีกลไกให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเมื่อคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนเดินทางถึงประเทศไทยในรูปของการให้เงินช่วยเหลือเดินทางกลับภูมิลำเนาและการช่วยฝึกฝนอาชีพในภูมิลำเนาตนเอง

ในกรณีแรงงานไทยที่อพยพกลับจากลิเบีย กระทรวงแรงงานได้มีมาตรการพิเศษ ให้ความช่วยเหลือในรูปเงินชดเชยจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศคนละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมทั้งช่วยเตรียมหาตำแหน่งงานในต่างประเทศเพื่อรองรับสำหรับไปทำงานต่อจำนวน ๑๓,๙๑๙ อัตรา โดยมีการจัด “วันนัดพบแรงงานกลับจากลิเบีย” ที่จังหวัดบุรีรัมย์ อุตรธานี และลำปาง ในวันที่ ๒๙ เมษายน วันที่ ๓ พฤษภาคม และวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ<sup>๑๖</sup>

โดยสรุป จากกรณีศึกษาต่าง ๆ พบว่า กระทรวงการต่างประเทศจะให้ความสำคัญลำดับต้นกับการช่วยเหลืออพยพในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้คนไทยมีความปลอดภัย ส่วนมาตรการช่วยเหลือฟื้นฟูหลังการอพยพถือเป็นเรื่องของการบูรณาการความช่วยเหลือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยภายใต้กรอบกฎหมายและหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

<sup>๑๕</sup> กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ (วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔), รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือนักศึกษาไทยเดินทางกลับไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอียิปต์ (Protectthaicitizen), แหล่งที่มา:

[http://protectthaicitizen.blogspot.com/2011/05/blog-post\\_20.html](http://protectthaicitizen.blogspot.com/2011/05/blog-post_20.html)

<sup>๑๖</sup> นายสุพจน์ บุญเจริญ, รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องบทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน : กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอียิปต์, หลักสูตรนักรับราชการทูต ปี ๒๕๕๔.

### ๓.๒.๕.๒ การประเมินผลการดำเนินการ

การที่กระทรวงการต่างประเทศต้องจัดตั้งศูนย์โดยอาศัยการบูรณาการข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากกรมกองต่าง ๆ หมุนเวียนปฏิบัติงานจนงานสำเร็จลุล่วงทำให้มีผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการแต่ละครั้งจำนวนมาก และหลังจากภารกิจเสร็จสิ้นต่างก็แยกย้ายกลับไปปฏิบัติหน้าที่ประจำของตน นอกจากนี้ ในวิกฤติการณ์ที่อียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่น เกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยอาศัยความชำนาญเฉพาะบุคคลจากประสบการณ์ทำงานในการอพยพคนไทยครั้งก่อนหน้า จึงมิได้มีการประชุมประเมินผลการปฏิบัติงานหลังเสร็จสิ้นภารกิจอย่างเป็นทางการจะเป็นกิจจะลักษณะและขาดการบันทึกสิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ในแต่ละครั้งไป

### ๓.๓ สิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์

จากกรณีศึกษาการอพยพคนไทยในต่างประเทศในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีล่าสุดที่อียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่น เมื่อปี ๒๕๕๔ ทำให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ ดังนี้

๓.๓.๑ การอพยพคนไทยในต่างประเทศมิใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งแต่จำเป็นต้องมีการประสานงานใกล้ชิดระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ใกล้เคียงหรือที่เป็นเส้นทางอพยพด้วย ดังนั้น ในการจัดทำแผนอพยพและการซักซ้อมแผนอพยพจำเป็นต้องมีการดำเนินการในลักษณะกลุ่มประเทศด้วย

๓.๓.๒ การจัดทำทะเบียนคนไทยที่ทันสมัย และการดำรงช่องทางติดต่อเครือข่ายคนไทยเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดทำแผนอพยพที่ประสบผลสำเร็จ เปรียบเทียบกรณีศึกษาของอียิปต์และญี่ปุ่นที่มีช่องทางติดต่อคนไทยที่รวดเร็ว ขณะที่กรณีคนไทยในลิเบียยังไม่มีการจัดทำทะเบียนคนไทยที่ทันสมัย ตัวเลขคนไทยคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงจำนวนมาก ทำให้ไม่มั่นใจว่าได้ดำเนินการอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยครบถ้วนแล้วหรือไม่

๓.๓.๓ คนไทยในต่างประเทศมักไม่ให้ความสำคัญกับการเดินทางออกนอกประเทศในช่วงที่สถานการณ์ยังไม่ถึงขั้นวิกฤติรุนแรง (ระดับสีแดง) เนื่องจากส่วนใหญ่ต้องการรอดูสถานการณ์และไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางก่อนเวลาอันควร ทำให้จำนวนคนไทยที่กระทรวงการต่างประเทศต้องบริหารจัดการในสภาวะวิกฤติมีจำนวนมากและทำให้ภารกิจยากขึ้น ดังนั้น ควรจะมีการพิจารณาแรงจูงใจเพิ่มเติมเพื่อให้การอพยพคนไทยในขั้นตอนก่อนวิกฤติมีประสิทธิภาพผลมากขึ้น

๓.๓.๔ ควรมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือฟื้นฟูฯ ในเชิงก้าวหน้า (proactive) อาทิ การให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ช่วยเจรจาเรื่องการรักษาตำแหน่งงานสำหรับคนงานไทย หลักประกันตำแหน่งงานใหม่ หรือความต่อเนื่องของการศึกษากรณีนักศึกษาไทย รวมถึงนโยบายการจัดส่งคนไทยที่รัฐบาลช่วยอพยพกลับไปยังประเทศต้นทาง ซึ่งจะเป็ปัจจัยช่วยขจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคให้คนไทยตัดสินใจอพยพได้รวดเร็วขึ้น

๓.๓.๕ ศูนย์ปฏิบัติการของกระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องได้รับสนับสนุนระดับนโยบายสูงสุดของกระทรวงฯ เนื่องจากในการปฏิบัติการจำเป็นต้องมีการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว และหลายส่วนเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบาย อาทิ การอนุมัติให้ใช้งบประมาณจำนวนมาก การสั่งการสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศเพื่อให้ความร่วมมือ การประสานงานระดับนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย อาทิ กองทัพ และการบินไทย ในกรณีต้องใช้เครื่องบิน

พิเศษ ในการอพยพคนไทยทั้ง ๓ กรณีในปี ๒๕๕๔ ได้รับการสนับสนุนเต็มที่จากระดับนโยบายสูงสุดของกระทรวงฯ โดยปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงได้เข้ามาเป็นผู้อำนวยการศูนย์ด้วยตัวเอง ทำให้การสั่งการและประสานงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว

## บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ๔.๑ สรุปผลการศึกษา

การอพยพคนไทยในต่างประเทศที่ประสบสำเร็จจะต้องประกอบด้วย

๔.๑.๑ การเข้าใจขอบเขตกฎหมายของประเทศที่เจ้าบ้านที่ต้องอพยพคนไทย ขอบเขตกฎหมายของประเทศที่สามและองค์การระหว่างประเทศที่สามารถให้ความร่วมมือกับไทยมากน้อยอย่างไร เพื่อแสวงหาทางเลือกในการอพยพคนไทยที่มีประสิทธิภาพที่สุด

๔.๑.๒ การมีการเตรียมแผนอพยพที่ดีและทันสมัยต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานเมื่อเกิดสถานการณ์จริง โดยเฉพาะช่องทางติดต่อประสานงานต่างๆ

๔.๑.๓ การจัดทำทะเบียนคนไทยที่ทันสมัยและการมีเครือข่ายติดต่อกับคนไทยที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการชักชวนทำความเข้าใจกับคนไทยในต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้คนไทยรับทราบถึงแผนดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้ในเวลารวดเร็วไม่สับสน

ปัญหาที่กระทรวงการต่างประเทศประสบในการจัดทำทะเบียนคนไทยเป็นเรื่อง การที่คนไทยมิได้แจ้งที่อยู่หรือการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทราบ โดยเฉพาะกลุ่มที่เดินทางไปต่างประเทศชั่วคราวระยะสั้น อาทิ แรงงาน ซึ่งบ้างจะแจ้งการเดินทางถึง แต่บ้างจะไม่แจ้งให้ทราบถึงการเดินทางกลับทำให้สถานเอกอัครราชทูตมีจำนวนคนไทยเกินจำนวนที่แท้จริง

๔.๑.๔ การมุ่งพยายามลดจำนวนคนไทยที่ต้องตกค้างในสถานการณวิฤกติให้เหลือน้อยที่สุด โดยการกระตุ้นเตือนให้คนไทยเร่งเดินทางออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยก่อนวิฤติการณ์รุนแรงซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถเดินทางด้วยวิธีการปกติได้เพื่อให้ง่ายต่อการดำเนินการหากต้องนำเครื่องบินพิเศษไปรับคนไทยที่ตกค้าง

อย่างไรก็ดี คนไทยในต่างประเทศมักต้องการรอดูสถานการณ์ให้ถึงที่สุดก่อนที่จะตัดสินใจ บางกลุ่มก็ไม่ต้องการทิ้งงานทิ้งรายได้ ในอนาคตจึงจำเป็นต้องพิจารณามาตรการที่ส่งเสริมให้คนไทยในต่างประเทศให้ความร่วมมือมากขึ้น อาทิ กลไกการช่วยเหลือส่งกลับ การเจรจากับประเทศเจ้าบ้านเรื่องอาชีพล้างจากสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ

๔.๑.๕ การมีระดับนโยบายหรือระดับบริหารสูงสุดขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้นมีส่วนสำคัญช่วยให้เกิดการประสานงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในการอพยพคนไทยทั้ง ๓ ครั้งเมื่อปี ๒๕๕๔ ระดับนโยบายและผู้บริหารสูงสุดได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและประสานงานทำให้การปฏิบัติการของศูนย์ปฏิบัติการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

### ๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การอพยพคนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจหนึ่งของการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศที่กำหนดไว้ในนโยบายรัฐบาลทุกสมัยและอยู่ในพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นจึงถือได้ว่าการกิจการช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศมีความสำคัญในเชิงนโยบาย

จากผลศึกษา มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

#### ๑) การให้ความสำคัญต่อขั้นตอนการเตรียมการ

ภารกิจการช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศเป็นเรื่องที่การเตรียมการมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการปฏิบัติการจริง ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ควรให้ความสำคัญกับขั้นตอนการเตรียมความพร้อมเช่นเดียวกับการปฏิบัติการเมื่อจำเป็นต้องอพยพคนไทยในสถานการณ์จริง โดยควรมีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร รวมทั้งการซักซ้อมแผนอพยพทั้งในระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ซึ่งควรมีการซักซ้อมร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องในเส้นทางอพยพด้วย

#### ๒) การเข้ามามีส่วนร่วมในศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินของผู้บริหารระดับนโยบาย

โดยที่ภารกิจอพยพคนไทยในต่างประเทศเกี่ยวข้องกับงบประมาณกลางของรัฐบาลที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การประสานงานในระดับนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการตัดสินใจสำคัญเกี่ยวกับวิธีการอพยพ เส้นทางอพยพ การระดมบุคลากร ดังนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้บริหารในระดับนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศจะช่วยให้การทำงานและสั่งการของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินมีประสิทธิภาพและฉับไวทัน่วงที

#### ๓) การแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมประสิทธิภาพในการอพยพคนไทย

การปรับปรุงระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยของผู้ได้รับผลกระทบซึ่งปัจจุบันผู้เดินทางจะต้องขอใช้เงินคืนให้กระทรวงการต่างประเทศภายหลังได้รับความช่วยเหลือแล้ว ซึ่งคนไทยมักไม่สมัครใจเดินทางออกจากพื้นที่เนื่องจากเกรงเรื่องค่าใช้จ่ายจนกระทั่งสถานการณ์เลวร้ายลง และถึงที่สุดแล้วกระทรวงการต่างประเทศก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดเครื่องบินพิเศษไปรับคนไทยเหล่านั้นอยู่ดี แต่การที่คนไทยตกค้างจำนวนมากย่อมทำให้ภารกิจการอพยพมีความยากขึ้นกว่ามาก

### ๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

จากข้อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในข้อ ๔.๒.๑ จึงมีข้อเสนอแนะในเชิงการดำเนินการเพื่อให้การอพยพคนไทยในต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

#### ๑) การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

ควรมีการจัดตั้งหน่วยช่วยเหลือฉุกเฉิน (Rapid Deployment Team- RDT) ของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติไปช่วยเสริมการทำงานในพื้นที่ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในการอพยพคนไทยในต่างประเทศกลับประเทศไทย

หน่วยช่วยเหลือฉุกเฉินข้างต้นควรประกอบด้วยคณะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศประมาณ ๓-๔ คนที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่ทันทีหากมีความจำเป็นด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่มีข้าราชการไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ บุคลากรของหน่วยช่วยเหลือฉุกเฉิน (RDT) อาจประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านกงสุลและข้าราชการที่มีความรู้ภาษาท้องถิ่นหรือเคยประจำการอยู่ที่ประเทศนั้น เนื่องจากจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศและพื้นที่ รวมทั้งยังอาจคงสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อการติดต่อประสานงาน โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจจัดทำทะเบียนรายชื่อข้าราชการที่มีประสบการณ์ในแต่ละประเทศไว้ล่วงหน้าเพื่อเตรียมความพร้อม

## ๒) การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ

ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศได้รับกรอบวงเงินสำหรับช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศปีละ ๒๐ ล้านบาท โดยการทศรองซึ่งงบประมาณดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ระเบียบข้างต้นระบุถึงให้การช่วยเหลือคนไทยในกรณีภัยพิบัติไว้ในหมวดการช่วยเหลือผู้เดือดร้อนในต่างประเทศที่มีได้เดินทางกลับประเทศไทย โดยสามารถช่วยเหลือค่าอาหาร ค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่ารักษาพยาบาล ค่าเวชภัณฑ์ ค่าเช่าที่พัก ได้โดยไม่ต้องให้ผู้เดือดร้อนขอใช้เงินคืนในภายหลัง แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวมิได้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย ดังนั้น กรณีที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ขอให้คนไทยอพยพโดยเที่ยวบินปกติ ผู้เดินทางจะต้องรับผิดชอบค่าเดินทางเองหรือไม่ก็ต้องนำเงินค่าใช้จ่ายมาขอใช้คืนกระทรวงการต่างประเทศในภายหลัง ทำให้การอพยพคนไทยแบบสมัครใจมักไม่ได้รับความสนใจจากคนไทยมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไทยซึ่งส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวันหรือรายสัปดาห์ไม่ต้องการผลจากงาน และไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เมื่อสถานการณ์เลวร้ายลง (ในระดับสีแดง) ก็จะมีคนไทยตกค้างอยู่เพื่อรอการช่วยเหลือจำนวนมากซึ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงภัยและทำให้การช่วยเหลืออพยพมีความยากลำบากขึ้น และในที่สุดแล้วเมื่อกระทรวงการต่างประเทศต้องจัดเครื่องบินพิเศษไปรับ รัฐบาลไทยก็จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้อยู่ดี

ดังนั้น หากมีการปรับระเบียบตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เพื่อสนับสนุนภารกิจอพยพคนไทยในต่างประเทศ ก็จะเป็นการช่วยให้การอพยพคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินของกระทรวงการต่างประเทศเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะปรับปรุงระเบียบฯ ดังนี้

(๑) กำหนดให้การทศรองค่าใช้จ่ายเพื่ออพยพคนไทยกลับประเทศไทยเป็นค่าใช้จ่ายที่กระทรวงการต่างประเทศสามารถให้ความช่วยเหลือได้โดยผู้ได้รับความช่วยเหลือไม่ต้องขอใช้เงินคืนทางราชการเช่นเดียวกับกรณีให้ความช่วยเหลือที่ผู้เดือดร้อนไม่ได้เดินทางกลับประเทศไทย: กรณีภัยพิบัติ

(๒) กำหนดให้สามารถช่วยเหลือครอบครัวของคนไทย ได้แก่ คู่สมรสและบุตร/บุตรีซึ่งเป็นคนต่างชาติสามารถได้รับการช่วยเหลือโดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องการขอใช้เงินคืนเช่นเดียวกับข้อกำหนดในข้อ ๑)

### ๓) การจัดเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือสื่อสาร

กระทรวงการต่างประเทศควรจัดหาเครื่องมือสื่อสารผ่านดาวเทียมไว้ใช้งาน โดยอาจมีประจำไว้ที่ส่วนกลางที่กระทรวงการต่างประเทศและที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่มีความเสี่ยงภัย เพื่อที่สามารถใช้สื่อสารระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่กับกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างไม่ติดขัด ในสถานะที่การสื่อสารปกติอาจไม่สามารถดำเนินการได้ โดยหากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณก็อาจทยอยจัดหาต่อไป

### ๔.๓ บทส่งท้าย

การช่วยเหลือคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศซึ่งรวมถึงภารกิจการอพยพคนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเพราะเป็นภารกิจที่ระบุไว้ในนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาและเป็นหนึ่งในพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือเป็นสิ่งที่สาธารณชนคาดหวังจากกระทรวงการต่างประเทศว่าจะปฏิบัติหน้าที่นี้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การอพยพคนไทยให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในเบื้องต้นจะต้องมีการพิจารณาถึงขอบเขตกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการดำเนินการตามหลักบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างครบถ้วน ได้แก่ การลดความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และการช่วยเหลือฟื้นฟู

กระทรวงการต่างประเทศผ่านการอพยพคนไทยหลายครั้งในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งได้มีการพัฒนากลไกและกระบวนการบริหารจัดการวิกฤติการณ์มาต่อเนื่อง มีสิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วข้างต้นในบทต่าง ๆ ก่อนหน้านี้ และเพื่อเป็นการต่อยอดผลศึกษาฯ จึงได้จัดทำขั้นตอนและแผนผังการปฏิบัติการกรณีอพยพคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งรวบรวมขึ้นจากข้อมูลและประสบการณ์ของผู้เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยครั้งที่ผ่าน ๆ มา บรรจุไว้ในภาคผนวกสำหรับผู้สนใจใช้ประโยชน์และเติมเต็มต่อไป

*“รุกเขยยานาคต์ ภัย พึงป้องกันภัยที่ยังมาไม่ถึง”*

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพแห่งชาติ. การพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมของชาติตามมติ คณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๔.
- Christ Abbott. An Uncertain Future: Law Enforcement, National Security and Climate Change, United Kingdom: Oxford Research Group, 2008.
- Christ Abbott, Paul Rogers and John Sloboda. Global Responses to Global Threats: Sustainable Security for the 21<sup>st</sup> Century, United Kingdom: Oxford Research Group, 2006.
- Norwegian Research Council, Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence.
- Patrick Boisvert and Raphael Moor. Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of the Public Service of Canada, n.p. : Canadian Centre for Management Development, 2004.

### วิทยานิพนธ์/รายงานการศึกษา

- สิริพร ไทยตรง. การพัฒนาปรับปรุงศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างครบวงจร. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ ๑, ๒๕๕๒.
- สุพจน์ บุญเจริญ. บทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลืออพยพแรงงานไทยในต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน : กรณีศึกษาสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอียิปต์. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ ๓, ๒๕๕๔.

### เอกสารราชการ

- Ministry of Foreign Affairs, Note verbale No. ๑๔๐๓/๔๔๔ dated ๒๕ February B.E. ๒๕๕๔ (๒๐๑๑) to Embassy of Tunesia, Jakarta.
- กระทรวงการคลัง. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙, จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙.
- กระทรวงการคลัง. หนังสือราชการที่ กค ๐๔๐๖.๓๗๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ.



กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ. บันทึกข้อความที่ ๐๓๐๒/๒๙๖/ ๒๕๕๔  
ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่องขออนุมัติเดินทางไปตั้งศูนย์ประสานสถานการณ์การ  
ช่วยเหลือแรงงานไทยในประเทศตูนีเซีย.

กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือราชการที่ กต ๐๓๐๒/๔๔๗๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔  
เรื่องขอรับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมกรณีการช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากประเทศ  
อียิปต์.

กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือราชการที่ กต ๐๓๐๒/๕๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔  
เรื่องขอรับเงินจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากลิเบีย.

กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือราชการที่ กต ๑๔๐๓/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง  
สถานการณ์ในสาธารณรัฐสัคมินิยมประชาชนอาหรับลิเบีย.

บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน). หนังสือบริษัท ที่ กบ ๐๑-๑/๐๑๕ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔  
เรื่องมาตรการรองรับสถานการณ์วิกฤตภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่นของบริษัทการบินไทย.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. หนังสือราชการที่ นร ๐๔๐๒/๒๖๘๖ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔  
เรื่องขอรับจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมกรณีการช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากประเทศ  
อียิปต์.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือราชการที่ นร ๐๕๐๖/๕๑๒๘ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง  
ขอรับเงินจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากลิเบีย.

สำนักนโยบายและแผน. บันทึกข้อความที่ ๐๒๐๖/๑๓๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔  
เรื่องขออนุมัติเปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน เพื่อติดตามสถานการณ์และช่วยเหลือแรงงานไทย  
ในลิเบีย.

### การสัมภาษณ์

กฤษฎี เมฆเกรียงไกร. นักการทูตปฏิบัติการ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สัมภาษณ์.

วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เวลา ๑๙.๐๐-๑๙.๓๐ น. ที่กระทรวงการต่างประเทศ.

สุวัฒน์ แก้วสุข. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล.

สัมภาษณ์. วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๖.๐๐-๑๗.๐๐ น. ณ กรมการกงสุล .

วิจิต ภาวิฒนาสุข. อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิเลีย (อดีตเจ้าหน้าที่กอง

คุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ) สัมภาษณ์. วันที่ ๑ กรกฎาคม

๒๕๕๖ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๓.๐๐ น. ที่สถานการต่างประเทศเทวะวงศัวโรปการ

### ข้อมูลสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์

Department of Foreign Affairs, Canada. (20 July 2013), Evacuation [online]. Available  
from: <http://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/evacuations>

- Foreign and Commonwealth Office, UK. (20 July 2013), How to Deal With a Crisis Overseas [online]. Available from: <https://www.gov.uk/how-to-deal-with-a-crisis-overseas>
- International Organization for Migration. (20 July 2013), Humanitarian Evacuation on the Libyan Border, three-month report on IOM's response [online]. [http://publications.iom.int/bookstore/free/MENA3Month%20Report\\_finalversionf.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/MENA3Month%20Report_finalversionf.pdf)
- US Department of State. (20 July 2013), What the Department of State Can and Can't Do in a Crisis [online]. Available : [http://travel.state.gov/travel/tips/emergencies/emergencies\\_1212.html](http://travel.state.gov/travel/tips/emergencies/emergencies_1212.html)
- กรมการกงสุล. (วันที่ 20 พฤษภาคม 2556), นโยบายการทูตเพื่อประชาชน. แหล่งที่มา: (<http://www.consular.go.th/main/th/organize/19716-%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2.html>)
- กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ. (วันที่ 20 พฤษภาคม 2554), รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือให้นักศึกษาไทยเดินทางกลับไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอียิปต์ (Protectthaicitizen) แหล่งที่มา: [http://protectthaicitizen.blogspot.com/2011/05/blog-post\\_20.html](http://protectthaicitizen.blogspot.com/2011/05/blog-post_20.html)

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

## ขั้นตอนและแผนผังการปฏิบัติการกรณีอพยพคนไทยในต่างประเทศ\*

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล/ หลักสูตร นบพ. ๕

## ก. ขั้นตอนการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน

เมื่อเกิดสถานการณ์ความรุนแรงหรือภัยพิบัติในต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผนโดยหารือกับกรมภูมิภาครวมถึงและกรมการกงสุลจะมีบันทึกเสนอกระทรวงฯ เพื่ออนุมัติจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อติดตามสถานการณ์และเตรียมการกรณีต้องอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย (สำนักนโยบายฯ จะทำหน้าที่จัดหาอุปกรณ์ สถานที่ อุปกรณ์สื่อสาร และ จนท.เวร ประจำศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน) ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน จะดำเนินการ ดังนี้

๑. หารือเบื้องต้นกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายในการอพยพคนไทย และเสนอของบประมาณจากงบกลางของรัฐบาล โดยเสนอเป็นวาระเร่งด่วนให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโอกาสแรก โดยขออนุมัติยกเว้นระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นไม่ตกเป็นภาระของคนไทยที่ได้รับผลกระทบ

(ระหว่างรอการอพยพ สอท./สกญ. ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น อาทิ ค่าอาหาร ที่พัก เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ แก่คนไทยได้ทันที โดยไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องชดใช้เงินคืนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตรองฯ พ.ศ. ๒๕๔๙)

๒. พิจารณาความพร้อมด้านบุคลากร ได้แก่ การเตรียม จนท. ที่เชี่ยวชาญพื้นที่และหรือภาษาเพื่อเดินทางสนับสนุนการปฏิบัติงานของ สอท./สกญ.(ตามความจำเป็น) โดยอาจเป็น ขรก. จากส่วนกลางหรือดึงจาก สอท./สกญ. อื่นก็ได้

๓. พิจารณาเส้นทางอพยพและพาหนะที่จะใช้อพยพคนไทย โดยมีทางเลือก ดังนี้

## ๓.๑ ทางอากาศ

๓.๑.๑ โดยเครื่องบินพิเศษ (C๑๓๐) โดยประสานกรมยุทธการ กองทัพอากาศ (หมายเหตุ เครื่องบิน C๑๓๐ พร้อมปฏิบัติงานได้รวดเร็ว แต่ไม่สะดวกที่จะเดินทางไกลและไม่สามารถบรรทุกผู้โดยสารจำนวนมากได้)

๓.๑.๒ โดยเช่าเหมาลำเครื่องบินการบินไทย โดยประสานฝ่ายกิจการลูกค้าพิเศษ การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งการบินไทยอาจจัดเป็นเที่ยวบินพิเศษหรือสำรองที่นั่งบนเที่ยวบินปกติของการบินไทยเพื่อรับคนไทยกลับประเทศไทย (หากมีเที่ยวบินปกติอยู่แล้ว) (หมายเหตุ เครื่องบินพาณิชย์มีระยะบินได้ไกลและจุผู้โดยสารมากกว่า แต่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าและอาจใช้เวลาในการจัดหาเครื่องบินมากกว่า)

๓.๑.๓ โดยเช่าเหมาลำเครื่องบินระยะสั้นรับคนไทยไปยังประเทศที่สามเพื่อต่อเครื่องการบินไทยกลับประเทศไทย โดยอาจให้ สอท. ประเทศใกล้เคียงเช่าเหมาลำเครื่องบินไปรับ

\* จัดทำขึ้นจากการค้นคว้าส่วนบุคคลเพื่อประกอบรายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตร นบพ. ๕ ของนายฉัตรชัย วิริยเวชกุล ปัจจุบันผู้เขียนมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับหัวข้อในรายงานการศึกษานี้จึงจะยินดีหากผู้สนใจหรือผู้เกี่ยวข้องจะนำไปพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

๓.๑.๔ สอท./สภท. อาจเข้าหemaalำเครื่องบินพาณิชย์ออกจากประเทศเสี่ยงภัย โดยตรงกลับประเทศไทย

๓.๒ ทางน้ำ (กรณีไม่สามารถเดินทางทางอากาศได้แต่สามารถเดินทางทางเรือไปยังประเทศที่สาม) โดย สอท. เข้าหemaalำเรือโดยสาร หรือให้ สอท. ประเทศใกล้เคียงเข้าหemaalำเรือโดยสารไปรับคนไทยออกไปยังประเทศที่สามเพื่อต่อเครื่องการบินไทยหรือสายการบินอื่นกลับประเทศไทย

๓.๓ ทางบก

๓.๓.๑ กรณีไม่สามารถเดินทางทางอากาศได้ อาจเช่ารถโดยสารไปยังประเทศที่สามที่อยู่ติดกัน เพื่อขึ้นเครื่องบินพาณิชย์หรือรถเครื่องบินพิเศษมารับกลับประเทศไทย

๓.๓.๒ กรณีประเทศที่มีชายแดนติดกับไทย อาจเช่ารถโดยสารหรือพาหนะส่วนตัวเดินทางกลับประเทศไทยทางชายแดน (โดยประสานกับ ตม. ของไทย/ประเทศเจ้าบ้านล่วงหน้า)

๔. ประสานประเทศเจ้าบ้านและประเทศที่สามที่เกี่ยวข้อง (ผ่าน สอท. ประเทศข้างต้นในประเทศไทย) เพื่อขอรับความร่วมมือในการอพยพคนไทย รวมถึงการขออนุญาตบินผ่าน่านฟ้า การอนุญาตลงจอด การอำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านที่ท่าอากาศยานประเทศที่สาม ฯลฯ (หมายเหตุ การใช้เครื่องบินทหารในการอพยพคนไทยอาจมีความละเอียดอ่อนกับประเทศเจ้าบ้านเนื่องจากมีข้อห่วงหาพิลาภัยของ “อธิปไตย” มากกว่าเครื่องบินพาณิชย์)

๕. ประสานองค์การระหว่างประเทศ อาทิ United Nations Commission on Human Rights (UNHCR) และ International Organization for Migration (IOM) และประเทศที่สามที่สามารถให้การช่วยเหลือคนไทยในพื้นที่เสี่ยงภัยได้

๖. ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนภารกิจอพยพคนไทย อาทิ บุคลากรทางการแพทย์ที่อาจเดินทางไปพร้อมเครื่องเพื่อให้การตรวจรักษาเบื้องต้นระหว่างรับคนไทยกลับประเทศ (แล้วแต่สถานการณ์)

๗. จัดแถลงข่าวรายวันหรือตามที่เห็นเหมาะสม เพื่อชี้แจงสถานการณ์ การดำเนินการของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนไทย เพื่อให้สาธารณชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและไม่เกิดความสับสน จนเป็นกลายเป็นแรงกดดันมายังรัฐบาล

๘. เปิดศูนย์รับแจ้งข่าวและประสานงานระหว่างญาติกับคนไทยในต่างประเทศ (call center) โดยอาจเปิดช่องทางติดต่อทางโทรศัพท์และอีเมล เพื่อรับแจ้งข่าวกรณีคนไทยไม่สามารถติดต่อสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ได้ และมีระบบบันทึกข้อมูลและแจ้งกลับที่มีประสิทธิภาพ

(หมายเหตุ หากจะเปิดศูนย์รับแจ้งข่าวฯ จำเป็นต้องมีช่องทางติดต่อและบุคลากรรองรับที่เพียงพอต่อปริมาณการติดต่อจากภายนอก)

๙. เตรียมการเรื่องการรับกลับคนไทยที่สนามบิน หรือที่พื้นที่ชายแดน โดยแจ้งกำหนดเดินทางถึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

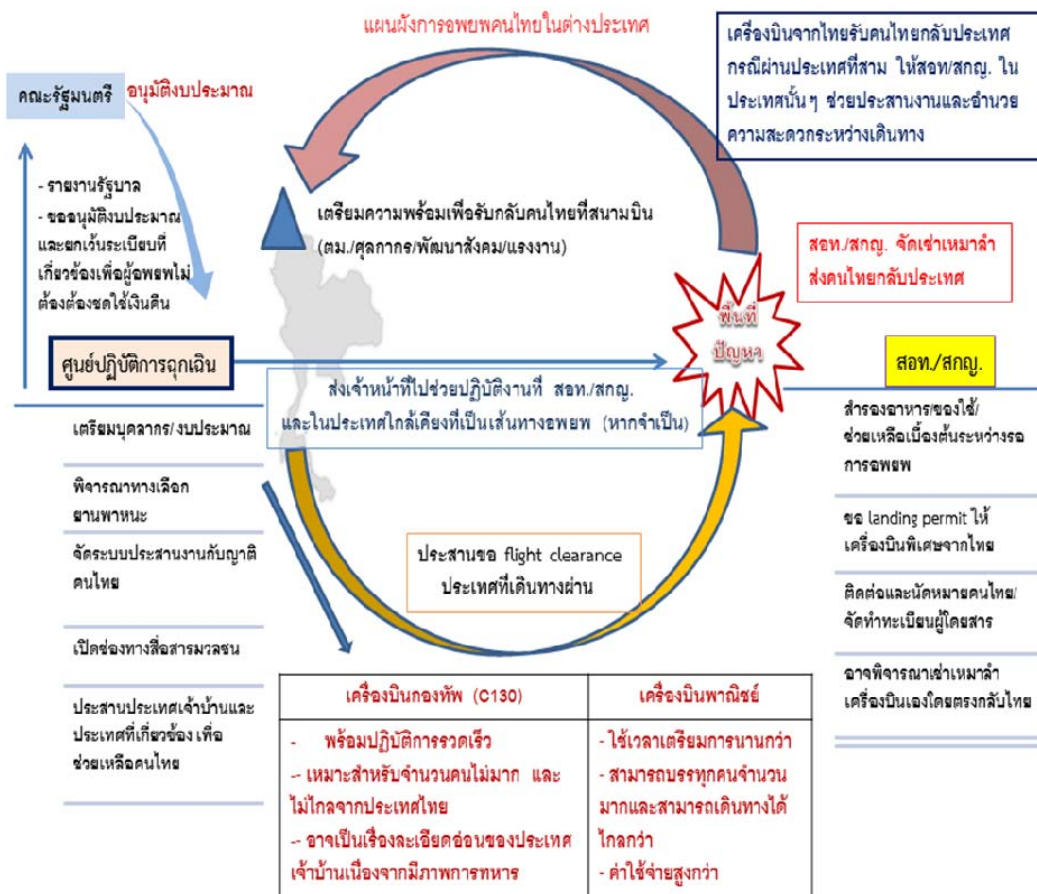
๙.๑ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกรมศุลกากรเพื่อเตรียมเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการให้บริการและอำนวยความสะดวก

๙.๒ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและกระทรวงแรงงาน (กรณีเป็นแรงงานไทย) เพื่อให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับภูมิลำเนา

๙.๓ กระทรวงสาธารณสุข กรณีมีผู้ป่วยเดินทาง หรือกรณีเดินทางมาจากประเทศที่มีความเสี่ยงโรคติดต่อ/โรคระบาด

๙.๔ ศูนย์ปฏิบัติการฯ อาจพิจารณาส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานที่สนามบินด้วย

๑๐. เมื่ออพยพคนไทยกลับประเทศไทยเสร็จสิ้นแล้ว จัดทำรายงานผลการดำเนินการให้รัฐบาลทราบ รวมทั้งจัดทำประเมินผลและสิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในการอพยพคนไทยในอนาคต



ภาพที่ ๗ แผนผังการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

ที่มา ฉัตรชัย วิริยเวชกุล /หลักสูตร นบท. ๕

## ข. สถานการณ์ Best Case & Worst Case Scenarios \*

สถานการณ์จำลองที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีการอพยพคนไทยในต่างประเทศ และการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศในแต่ละสถานการณ์ มีดังนี้

### ๑. Best Case Scenario

เมื่อเริ่มเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง ความไม่สงบและการสู้รบ ความรุนแรงยังอยู่ในวงจำกัด อาจมีประชาชนได้รับผลกระทบบ้างแต่รัฐบาลยังคงควบคุมสถานการณ์ได้

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะเร่งประชาสัมพันธ์ให้คนไทยทราบถึงสถานการณ์และแจ้งเตือนให้คนไทยระมัดระวังตัว ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และเตรียมความพร้อมหากต้องเดินทางออกนอกประเทศ

เมื่อสถานการณ์ความรุนแรงเริ่มขยายตัว การสู้รบขยายเป็นวงกว้าง รัฐบาลเริ่มสูญเสียการควบคุม ประชาชนทั่วไปได้รับผลกระทบมากขึ้น มีความไม่ปลอดภัย มีอาชญากรรมแทรกซ้อน อาทิ การปล้นสดมภ์ จลาจล สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะแจ้งเตือนให้คนไทยเดินทางออกจากพื้นที่ ช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาทิ การประสานงานกับสายการบิน (ตามความจำเป็น) เพื่อให้ได้ที่นั่งตามความต้องการ

คนไทยเมื่อได้รับการแจ้งเตือนจะเดินทางออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย โดยอาจไปพำนักอาศัยกับญาติหรือบุคคลรู้จักนอกพื้นที่เสี่ยงภัยหรือเดินทางกลับประเทศไทย และเมื่อสถานการณ์ปลอดภัยแล้วสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะประชาสัมพันธ์ให้ทราบเพื่อที่คนไทยเดินทางกลับมายังพื้นที่เดิม

### ๒. Possible Scenario

คนไทยเมื่อได้รับแจ้งเตือนจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ คนไทยส่วนหนึ่งก็จะเดินทางกลับประเทศไทยตามคำแนะนำ คนไทยอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอาจเป็นกลุ่มใหญ่จะรอดูสถานการณ์เนื่องจากไม่ประสงค์จะทิ้งงาน ทรัพย์สิน ไม่มีที่พักอาศัยใกล้เคียง หรือไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางก่อนเวลาอันควร

จนกระทั่งสถานการณ์มีความรุนแรงวิกฤติขึ้น การสู้รบมีความรุนแรง ต่อเนื่อง และขยายวงกว้าง รัฐบาลเริ่มสูญเสียการควบคุมหรือควบคุมได้ในวงจำกัด มีภัยแทรกซ้อน อาทิ จลาจล ปล้นสดมภ์เป็นการทั่วไป เครื่องบินพาณิชย์ลดเที่ยวบินหรือหยุดบินทำให้การเดินทางโดยเครื่องบินพาณิชย์ปกติต้องเสียเวลารอนานหรือไม่สามารถสำรองที่นั่งได้ นอกจากนี้ มีแนวโน้มว่าการสู้รบอาจนำไปสู่การห้ามบินในอนาคตอันใกล้ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะเสนอกระทรวงฯ เพื่อให้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่ออพยพคนไทยด้วยวิธีพิเศษ

กระทรวงฯ จะตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อเป็นจุดประสานงาน ศูนย์ฯ จะประสานกับการบินไทยเพื่อจัดเครื่องบินพิเศษเช่าเหมาลำไปรับคนไทยกลับประเทศไทยโดยอาจเป็นเครื่องของการบิน

\* ฉัตรชัย วิริยเวชกุล หลักสูตร นบพ. ๕



ไทยเองหรือเครื่องสายการบินอื่นที่การบินไทยจัดหาให้ก็ได้ นอกจากนี้ ศูนย์ปฏิบัติการฯ จะประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในไทยเพื่อขอรับการอนุญาตบินผ่าน น่านฟ้า

ส่วนสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในประเทศเป้าหมายทำเรื่องขออนุญาตบินผ่านและลงจอดจากทางการท้องถิ่นสำหรับเครื่องบินจากไทย นัดหมายคนไทยและจัดทำรายชื่อผู้โดยสารในแต่ละเที่ยวบินรวมทั้งออกเอกสารเดินทางชั่วคราวให้คนไทยที่ไม่มีหนังสือเดินทางด้วย

### ๓. Worst Case Scenario

สถานการณ์อาจทวีความรุนแรงรวดเร็วจนถึงขั้นที่ไม่มีความปลอดภัยทางการบินหรือมีการประกาศปิดน่านฟ้า เครื่องบินพาณิชย์หยุดทำการบินมายังพื้นที่เป้าหมาย การนำเครื่องบินพิเศษไปรับคนไทยที่พื้นที่เป้าหมายไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน

ศูนย์ปฏิบัติการฯ จะหารือสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่เพื่อวางแผนอพยพคนไทยออกนอกพื้นที่อันตรายโดยทางบกหรือทางน้ำเพื่อไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศหรือประเทศที่สาม ซึ่งอาจเป็นประเทศเพื่อนบ้านชายแดนติดกันที่สามารถขึ้นเครื่องบินกลับประเทศไทยได้ โดยสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่อาจเช่าเหมายานพาหนะในประเทศนั้น ๆ เดินทางออก หรือศูนย์ปฏิบัติการฯ จัดเครื่องบินพิเศษจากประเทศไทยหรือประเทศข้างเคียงไปรับ

ศูนย์ปฏิบัติการฯ จะประสานกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ในประเทศใกล้เคียงเพื่อเตรียมการเรื่องการจัดอาหารและที่พักชั่วคราวสำหรับคนไทยก่อนกลับประเทศไทย รวมทั้งส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยปฏิบัติงานด้วย พร้อมกันนั้น ก็จะประสานเรื่องการจัดเครื่องบินไปรับออกจากประเทศที่สามกลับประเทศไทย

การไปตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวในเมืองอื่นที่มีความปลอดภัยเพื่อรอดูสถานการณ์หรือเพื่อพักรอก่อนการอพยพกลับประเทศซึ่งจะต้องมีข้อมูลคนไทยที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการเตรียมการ สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จะไปสำรวจและจัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้คนไทยในต่างเมือง รวมทั้งประสานกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ IOM UNHCR เพื่อดูว่าจะสามารถพึ่งพิงความช่วยเหลือได้บ้าง

การอพยพผ่านประเทศที่สามกลับประเทศไทยโดยเร็วจะมีข้อดีกว่าการไปพำนักในพื้นที่พักพิงอื่นเพื่อรอดูสถานการณ์โดยไม่มีกรอบเวลาชัดเจน เนื่องจากการพำนักในพื้นที่พักพิงระยะยาวมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการเรื่องอาหารและที่พัก และมีความเป็นไปได้ที่สถานการณ์อาจไม่คลี่คลายโดยเร็วหรืออาจลุกลามมายังพื้นที่พักพิงจนอาจต้องอพยพอีกครั้งในที่สุด

## ค. เมื่อต้องอพยพ (EVACUATION CHECK LIST)

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| ✓ เมื่อไหร่ (WHEN)                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ มีความไม่สงบ มีการสู้รบในวงกว้าง</li> <li>➢ มีความไม่ปลอดภัยต่อประชาชนโดยทั่วไป</li> <li>➢ คนไทยเป็นเป้าหมายการมุ่งร้าย</li> <li>➢ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ มีภัยแทรกซ้อน</li> <li>➢ มีโรคระบาดรุนแรงที่ไม่สามารถควบคุมได้</li> <li>➢ ขาดแคลนอาหาร/สาธารณสุข/โรคระบาดรุนแรง</li> </ul> |
| ✓ อย่างไร (HOW)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ทางบก ผ่านชายแดน</li> <li>➢ ทางเรือไป ปท.ที่สามหรือตรงกลับไทย</li> <li>➢ ทางอากาศตรงกลับไทยหรือผ่าน ปท.ที่สาม</li> </ul>  |
| ✓ ไปไหน (WHERE TO)                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ไปพื้นที่ปลอดภัยในประเทศนั้น</li> <li>➢ ไป ปท.ที่สาม</li> <li>➢ กลับประเทศไทย</li> </ul>  |
| ✓ อุปสรรค (OBSTACLES)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ รัฐเจ้าบ้านไม่พร้อมให้ความร่วมมือ</li> <li>➢ การคมนาคมไม่ปลอดภัย</li> <li>➢ คนไทยมีจำนวนมาก ขาดการติดต่อ</li> </ul>   |
| ✓ ระดมทรัพยากร (MOBILIZATION)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ผู้ชำนาญพื้นที่และภาษาท้องถิ่น</li> <li>➢ งบประมาณกลางจากรัฐบาล</li> </ul>  |
| ✓ ประสานงาน (COORDINATION)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ กองทัพ กรณีใช้เครื่องบินทหาร</li> <li>➢ การบินไทย กรณีใช้เครื่องบินพาณิชย์</li> <li>➢ สอท.ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในเส้นทางบินเพื่อขอ flight clearance</li> <li>➢ ปท.ที่สามและ IOs/NGOs เพื่อช่วยเหลือ</li> </ul>   |
| ✓ ระยะเวลาในการอพยพ (FOR HOW LONG) | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ควรกลับไทยโดยตรงโดยเร็วที่สุด</li> <li>➢ ไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศเพื่อเดินทางกลับไทย</li> <li>➢ ไป ปท.ที่สามเพื่อรอเดินทางกลับไทย</li> </ul>   |

**ภาคผนวก ข**  
**แผนแม่แบบการจัดทำแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่**  
**จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๐**

**๑. แผนช่วยเหลือ/อพยพคนไทยกรณีเกิดวิกฤติการณ์ภัยสู้รบ**

(อ้างอิงจากโทรเลขกระทรวงการต่างประเทศ กต ๐๓๐๒/ ว ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่องการจัดทำแผนอพยพคนไทย ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐)

**การเตรียมความพร้อม ๔ ระดับ**

**ระดับ ๑ สีเขียว การเตรียมความพร้อมในสภาวะปกติ**

**ปัจจัยบังคับ** สถานการณ์ปกติ

**ปัจจัยควบคุม** สถานการณ์ปกติ

**เป้าหมาย** เตรียมความพร้อมของ สอท./สกง. และผู้เกี่ยวข้อง

| รายการ  | การดำเนินการ |
|---|--------------|
| ตรวจสอบอุปกรณ์สื่อสารให้ใช้ได้ดีเสมอ  |              |
| ปรับปรุงทะเบียนรายชื่อคนไทย/ที่อยู่ติดต่อ   |              |
| จัดตั้งเครือข่ายติดต่อกับคนไทย เช่น ผ่านสมาคม วัดไทยหรือสื่อต่าง ๆ และหัวหน้าแรงงานไทย  |              |
| จัดทำรายชื่อ หมายเลข โทรศัพท์ติดต่อสำคัญ ได้แก่ หมายเลขหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โรงพยาบาล สายการบิน สถานีตำรวจ แกนนาคคนไทย วัดไทย (ปรับปรุงทุก ๖ เดือน)   |              |
| สร้างความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น  |              |
| ศึกษากรณีต้องอพยพคนไทย อาทิ จุดนัดพบ เส้นทางอพยพ  |              |
| จัดทำเส้นทางเดินทางกรณีอพยพ อาทิ ทางเครื่องบินจากจุดใด ไปที่ใด มีสายการบินใดให้บริการบ้าง จัดทำเส้นทางสำรอง กรณีไม่สามารถเดินทางโดยเครื่องบินจากพื้นที่ อาทิ เดินทางโดยรถยนต์ไปเมืองใด เพื่อขึ้นเครื่องบินหรือไปยังชายแดน ประชาสัมพันธ์แผนอพยพให้ชุมชนไทยทราบ หรือนำแผน upload ขึ้น website ของ สอท./สกง. พร้อมหมายเลขโทรศัพท์หรือ e-mail ที่ประชาชนติดต่อได้ |              |

ระดับ ๒ สีเหลือง การเตรียมความพร้อมเมื่อมีสิ่งบอเหตุ

ปัจจัยบ่งชี้ เริ่มมีข่าวความไม่สงบ ข้อพิพาท หรือการปะทะ

ปัจจัยควบคุม รัฐบาลท้องถิ่นยังควบคุมสถานการณ์ได้ การดำเนินชีวิตเป็นไปตามปกติ

เป้าหมาย คนไทยรับทราบสถานการณ์ รับทราบจุดติดต่อ เตรียมพร้อมเดินทางออกนอกประเทศ แจ้งเตือนคนไทยที่จะเดินทางไปยังประเทศเป้าหมาย

| รายการ   | การดำเนินการ |
|--|--------------|
| ติดตามข่าวอย่างใกล้ชิด   |              |
| เร่งประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนไทยทราบและตระหนักถึงแผนอพยพของ สอท./สภญ. และเตรียมพร้อมและซักซ้อมการสื่อสารกับเครือข่ายคนไทยที่กำหนด            |              |
| แจ้งข่าวคนไทยในพื้นที่เตรียมเอกสารเดินทางให้พร้อม รวมถึงวีซ่าประเทศที่อาจต้องเดินทางไปพักพิง เตรียมตัว/ทรัพย์สิน หากต้องอพยพออกนอกประเทศ |              |
| แจ้งเตือนคนไทยให้หลีกเลี่ยงการเดินทางเข้าประเทศ  |              |
| ซักซ้อมมาตรการ รปภ. ของสำนักงาน  |              |
| ซักซ้อมกรณีต้องอพยพคนไทย อาทิ จุดนัดพบ เส้นทางอพยพทางบก เรือ อากาศ   |              |

หมายเหตุ ออท. เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจดำเนินการตามแผนหรือปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสม และพิจารณาในการปรับระดับการเตรียมความพร้อมไปสู่ที่สูงขึ้น

## ระดับ ๓ สีแสด ก่อนวิกฤติรุนแรง

- ปัจจัยบ่งชี้** เกิดความไม่สงบเป็นระยะ การปะทะระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มีแนวโน้มขยายตัว
- ปัจจัยควบคุม** รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มสูญเสียการควบคุม การดำรงชีวิตไม่เป็นปกติ การบริการภาครัฐมีจำกัด แต่การคมนาคมเชิงพาณิชย์ยังเปิดดำเนินการ แต่อาจเริ่มลดเที่ยวบิน
- เป้าหมาย** ให้คนไทยที่ไม่มีทางเลือกจำเป็นต้องอยู่ในประเทศเดินทางออกนอกพื้นที่ให้มากที่สุด ขณะที่การคมนาคมเชิงพาณิชย์ยังเป็นปกติอยู่ โดยเฉพาะเด็ก สตรี และคนชรา

| รายการ   | การดำเนินการ |
|--|--------------|
| ติดตามข่าวอย่างใกล้ชิด ประเมินสถานการณ์ทั้งจากข่าวสาร การหารือกับ สอท./สภญ. มิตรประเทศ และการสำรวจ (หากสถานการณ์อำนวย)   |              |
| ประสานรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านเพิ่มมาตรการ รปภ. สถานที่  |              |
| หารือ สอท./สภญ. มิตรประเทศเกี่ยวกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือคนชาติ   |              |
| สอท./สภญ. ตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกช่วยเหลือคนไทย และประชาสัมพันธ์เรื่องสถานการณ์ภายในประเทศที่ตั้งอยู่ให้ชุมชนไทยและผู้ประสานงานชุมชนไทย หรือ หน. แรงงานไทย ทราบทุกระยะ (กระทรวงฯ ตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน) |              |
| สอท./สภญ. สำรองเงินสดในมือ   |              |
| สำรองอาหาร/เวชภัณฑ์/สิ่งจำเป็นอื่น ๆ ให้เพียงพอกับจำนวนคนไทยที่อาจจำเป็นต้องมาพำนักชั่วคราวใน สอท.   |              |
| แจ้งข่าวคนไทยในพื้นที่ให้ออกนอกพื้นที่ให้มากที่สุดขณะที่การคมนาคมเชิงพาณิชย์ยังเป็นปกติอยู่  |              |
| แจ้งเตือนคนไทยให้หลีกเลี่ยงเดินทางมาในพื้นที่  |              |
| จัดหาอุปกรณ์สื่อสารที่จำเป็นให้ ชรก. ติดต่อกันได้ ๒๔ ชั่วโมง   |              |
| ประสานรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อซักซ้อมกรณีต้องอพยพ (ด้วยเครื่องบินพิเศษ)   |              |
| ประสานการบินไทยเพื่อสำรองที่นั่งให้แก่คนไทย  |              |
| กำหนดแผนอพยพคนไทย โดยหารือกระทรวงฯ ว่ามีคนไทยเหลือเท่าใด จะอพยพคนไทยไปประเทศที่สามหรือกลับประเทศไทย ต้องใช้เครื่องบินพิเศษหรือไม่  |              |

**ระดับ ๔ สีแดง เกิดวิกฤติรุนแรง ถึงขั้นต้องอพยพคนไทย**

**ปัจจัยบ่งชี้** เกิดความไม่สงบรุนแรงต่อเนื่อง เกิดการขาดแคลนอาหารและสาธารณสุขโรค มีการปล้นสดมภ์ ไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน

**ปัจจัยควบคุม** รัฐบาลท้องถิ่นควบคุมสถานการณ์ได้ในวงจำกัด คาดว่าจะเกิดสงครามในระยะอันใกล้ การคมนาคมเชิงพาณิชย์บริการในวงจำกัด หรือยกเลิกการบิน

**เป้าหมาย** อพยพคนไทยออกนอกพื้นที่ ปิดที่ทำการ สอท./สภญ. ชั่วคราว

| รายการ  | การดำเนินการ |
|---|--------------|
| ตั้งศูนย์อพยพ (กระทรวงฯ ตั้งศูนย์อพยพ) ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนไทยและ หน.แรงงานไทยทราบตลอดเวลา   |              |
| ให้คนไทยที่สามารถเดินทางเองได้ เดินทางออกจากพื้นที่ทันที  |              |
| แจ้งประเทศเจ้าบ้านว่าจะอพยพคนไทย และขอรับการสนับสนุนตามแผนอพยพ (เท่าที่จะทำได้) โดยเฉพาะการ รปภ. ระหว่างอพยพคนไทย และการ รปภ. สอท./สภญ. |              |
| ประสานใกล้ชิดกับ สอท./สภญ. มิตรประเทศถึงแผนอพยพและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน  |              |
| สอท./สภญ. ประเทศที่สามตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว (กรณีต้องอพยพไปประเทศที่สาม)  |              |
| ขนย้ายเอกสารสำคัญทางราชการ/ทำลาย (เมื่อกระทรวงฯ เห็นชอบ)  |              |
| กระทรวงฯ ส่ง จนท. สนับสนุน หากจำเป็น  |              |
| อพยพคนไทย (ที่เหลือ) ไปประเทศที่สามเป็นการชั่วคราว หรือกลับประเทศไทย  |              |

## ๒. แผนช่วยเหลือ/อพยพคนไทยกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ

(อ้างอิงจากโทรเลขกระทรวงการต่างประเทศ กต ๐๓๐๒/ ว ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่องการจัดทำแผนอพยพคนไทย ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐)

**ปัจจัยป่งชี้** เกิดภัยพิบัติธรรมชาติรุนแรงกระทันหัน ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้า ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

**ปัจจัยควบคุม** รัฐบาลท้องถิ่นให้ความร่วมมือเต็มที่ อาจมีการประกาศสภาวะฉุกเฉิน

**เป้าหมาย** อพยพคนไทยที่ประสบภัยพิบัติออกนอกพื้นที่ ไปยังพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือกลับประเทศไทย

| รายการ  | การดำเนินการ |
|---|--------------|
| สอท./สภญ. ตั้งศูนย์อพยพเพื่อติดต่อกับกระทรวงฯ และรับแจ้งกับคนไทยในพื้นที่ (กระทรวงฯ ตั้งศูนย์ปฏิบัติการฯ)   |              |
| รายงานสถานการณ์ให้กระทรวงฯ ทราบ พร้อมประเมินความเสียหายเบื้องต้นที่เกิดขึ้นกับคนไทย อาทิ ผู้ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต   |              |
| ประสานรัฐบาลท้องถิ่น/องค์กรสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ส่งบรรเทาทุกข์ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดหาให้แก่ผู้ประสบภัย   |              |
| หารือ สอท./สภญ. มิตรประเทศเกี่ยวกับการช่วยเหลือคนชาติตน   |              |
| ประสานรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานในพื้นที่ (หากได้รับอนุญาต)   |              |
| สอท./สภญ. พิจารณาให้ความช่วยเหลือคนไทย โดยอาศัยระเบียบ ก. คลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๑ (๑) และแจ้งกระทรวงฯ เพื่อพิจารณางบประมาณสนับสนุน |              |
| หากจำเป็น อาจตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยอาจเป็นที่ สอท./สภญ. วัดไทย หรือสถานที่อื่นที่เหมาะสม (ปกติรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือฯ ด้วย)   |              |
| กรณีภัยพิบัติในต่างเมือง อาจใช้ประโยชน์จากกงสุลกิตติมศักดิ์ และชุมชนไทยในพื้นที่เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และ/หรือประสานรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานในพื้นที่          |              |
| จัดทำทะเบียนคนไทยที่ประสบภัยพิบัติ/เจ็บป่วย/เสียชีวิต พร้อมชื่อญาติในประเทศไทย  |              |
| กระทรวงฯ ส่ง จนท. /แพทย์สนับสนุน (ตามความจำเป็น)  |              |
| สอท./สภญ. หารือกระทรวงฯ ถึงความจำเป็นในการอพยพคนไทย (อ้างอิงแผนดำเนินการกรณีเกิดภัยสงคราม)  |              |

### ๓. แผนช่วยเหลือ/อพยพคนไทยกรณีภัยโรคระบาดรุนแรง

(อ้างอิงจากโทรเลขกระทรวงการต่างประเทศ กต ๐๓๐๒/ ว ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่องการจัดทำแผนอพยพคนไทย ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐)

**ปัจจัยบ่งชี้** เกิดโรคระบาดรุนแรงในพื้นที่

**ปัจจัยควบคุม** รัฐบาลท้องถิ่นให้ความร่วมมือเต็มที่ อาจมีการประกาศสภาวะฉุกเฉิน

**เป้าหมาย** อพยพคนไทยออกนอกพื้นที่ไปยังพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือกลับประเทศไทย

| รายการ  | การดำเนินการ |
|---|--------------|
| สอท./สภญ. ตั้งศูนย์อพยพเพื่อติดต่อกับกระทรวงฯ และรับแจ้งกับคนไทยในพื้นที่ (กระทรวงฯ ตั้งศูนย์ปฏิบัติการฯ)   |              |
| จัดหาอุปกรณ์ป้องกันการติดเชื้อ อาทิ หน้ากาก ยาฆ่าเชื้อ  |              |
| ประกาศให้คนไทยเดินทางออกนอกพื้นที่ โดยเฉพาะคนที่สามารถเดินทางไปพักกับเพื่อน/ญาติต่างเมือง หรือให้เดินทางกลับประเทศไทย   |              |
| ประสานรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อขอทราบแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างชาติ ศูนย์ป้องกันโรค สิ่งบรรเทาทุกข์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดหา   |              |
| สอท./สภญ. พิจารณาให้ความช่วยเหลือคนไทย โดยอาศัยระเบียบ ก. คลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๑ (๑) และแจ้งกระทรวงฯ เพื่อพิจารณางบประมาณสนับสนุน |              |
| หากจำเป็น อาจตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยอาจเป็นที่ สอท./สภญ. วัดไทย หรือสถานที่อื่นที่เหมาะสม (ปกติรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือฯ ด้วย)   |              |
| กรณีภัยพิบัติในต่างเมือง อาจใช้ประโยชน์จากกงสุลกิตติมศักดิ์ และชุมชนไทยในพื้นที่เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือ และ/หรือประสานรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานในพื้นที่          |              |
| กระทรวงฯ ส่ง จนท. /แพทย์สนับสนุน (ตามความจำเป็น)  |              |
| สอท./สภญ. หารือกระทรวงฯ ถึงความจำเป็นในการอพยพคนไทย (อ้างอิงแผนดำเนินการกรณีเกิดภัยสงคราม)  |              |



## ภาคผนวก ค

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยว่าเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๙๒๗๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

หน้า ๖  
เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง ราชกิจจานุเบกษา ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕

## ระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศนำเงินตราของราชการไปทรงจ่ายเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราของราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หลักเกณฑ์และคำสั่งอื่นใดที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สำนักงาน” หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัย ภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง และภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

ข้อ ๕ ให้ปลัดกระทรวงการคลังรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑  
เงินอุดหนุนราชการ

ข้อ ๖ ให้กระทรวงการต่างประเทศมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และให้นำเงินอุดหนุนราชการนั้นไปจ่ายแก่

ข้อ ๗ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจบริหารจัดการเงินอุดหนุนราชการตามข้อ ๖ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนราชการได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ข้อ ๘ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจอนุมัติและสั่งจ่ายเงินอุดหนุนราชการ

หมวด ๒  
การให้ความช่วยเหลือ

ข้อ ๙ ในกรณีที่คนไทยซึ่งพำนักอยู่ในต่างประเทศได้รับความเดือดร้อนและร้องขอความช่วยเหลือ หรือหัวหน้าสำนักงานพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ ให้หัวหน้าสำนักงานพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ หรือข้อ ๑๓ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือเพื่อให้คนไทยซึ่งได้รับความเดือดร้อนนั้นเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

ข้อ ๑๐ การให้ความช่วยเหลือตามระเบียบนี้ ให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด

ข้อ ๑๑ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนมิได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้จ่ายได้ตามประเภทจ่ายดังนี้

- (๑) กรณีเกิดภัยพิบัติ ได้แก่
- (ก) ค่าอาหาร
- (ข) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

- (ค) ค่าเวชภัณฑ์
- (ง) ค่ารักษาพยาบาล
- (จ) ค่าเช่าที่พัก
- (ฉ) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
- (๒) กรณีต้องโทษในทางอาญา ได้แก่
- (ก) ค่าของเยี่ยม
- (ข) ค่ารักษาพยาบาล
- (ค) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
- (๓) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้แก่
- (ก) ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ
- (ข) ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี
- (ค) ค่าใช้จ่ายในระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว หรือระหว่างรอการสอบสวน
- (ง) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น
- (๔) กรณีมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วนอย่างอื่น ให้จ่ายได้ตามที่หัวหน้าสำนักงานเห็นสมควร
- ข้อ ๑๒ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศกรณีที่ได้รับ  
ความเดือดร้อนขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ให้จ่ายตามประเภทรายจ่ายดังนี้
- (๑) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย
- (๒) ค่าอาหารระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
- (๓) ค่าเช่าที่พักระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
- (๔) ค่ารักษาพยาบาล เมื่อเกิดการเจ็บป่วยระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง
- (๕) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้ได้รับความเดือดร้อน
- (๖) ค่าเวชภัณฑ์
- (๗) ค่าเครื่องนุ่งห่ม
- (๘) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ
- (๙) ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(๑๐) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทยให้ดำเนินการช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่คนไทยถึงแก่ความตายในต่างประเทศ และญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศพหรือค่าใช้จ่ายในการส่งอัฐิได้ ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่ายดังนี้

(๑) ค่าจัดการศพ

(๒) ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย

(๓) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ข้อ ๑๔ การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศในลักษณะที่ต้องขอใช้หรือไม่ต้องขอใช้เงินคืนทางราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักความเสมอภาค

ข้อ ๑๕ ในกรณีที่ต้องมีการขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือจัดทำหนังสือรับรองการขอใช้เงิน

การจัดทำหนังสือรับรองการขอใช้เงินให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด

กรณีที่ไม่สามารถชำระเงินคืนได้ทั้งหมดในทันทีที่ทวงถาม จะให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือชำระหนี้โดยการผ่อนชำระก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ได้รับความช่วยเหลือนั้นทำสัญญาปรับสภาพหนี้ตามแบบที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ ให้ผ่อนชำระได้ภายในเวลาไม่เกินสองปี

ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นโจทก์ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องดำเนินคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้เงินคืน

ข้อ ๑๖ เงินที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับชำระคืนตามข้อ ๑๕ ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ประเภทเงินรับคืนอื่น รหัส ๘๒๐

หน้า ๑๐

เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง      ราชกิจจานุเบกษา      ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๕

หมวด ๓

การจ่ายและค่าใช้จ่ายเงินตราของราชการ

ข้อ ๑๗ เมื่อสำนักงานได้จ่ายเงินตราของราชการไปแล้ว ให้หัวหน้าสำนักงานเร่งจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของผู้ได้รับความช่วยเหลือ และรายละเอียดค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น พร้อมทั้งรวบรวมใบสำคัญคู่จ่ายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กระทรวงการต่างประเทศเพื่อเบิกเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายโดยเร็ว

ในกรณีที่ต้องมีการชำระเงินคืนให้แก่ทางราชการ ให้ส่งหนังสือรับรองการชำระเงินมาพร้อมกับเอกสารตามวรรคหนึ่ง ในกรณี หากมีการทำสัญญารับสภาพหนี้ ให้ส่งสัญญานั้นมาด้วย

ข้อ ๑๘ ในกรณีที่มีการให้ความช่วยเหลือในเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณ และไม่มีเงินงบประมาณรายจ่ายสนับสนุนเพื่อโอนค่าใช้จ่ายเงินตราของราชการที่ได้จ่ายไปแล้วในปีงบประมาณนั้น ได้ทันให้นำค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปเบิกจากเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณถัดไป โดยให้ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติให้ก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ข้อ ๑๙ วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินในเรื่องใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการนั้น

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

หมวด ๔

การพัสดุและการบัญชี

ข้อ ๒๑ การจัดหาและควบคุมพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุโดยอนุโลม

ข้อ ๒๒ การบัญชีให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่สอดคล้องกับหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๓ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดแบบหนังสือรับรองการชำระเงินและสัญญารับสภาพหนี้ตามระเบียบนี้ ให้ใช้แบบหนังสือรับรองการชำระเงินและสัญญารับสภาพหนี้ที่กำหนด

หน้า ๑๑

เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๖๓ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อสำรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนไทย ผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งให้นำมาใช้กับการดำเนินการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการกำหนดแบบหนังสือรับรองการขอใช้เงินและสัญญารับผิดชอบต่อ ความระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

ทนง พิทยะ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

## ประวัติผู้เขียน

|                        |  |
|------------------------|--|
| ชื่อ-สกุล              | นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล   |
| การศึกษา               | รัฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>Master of Arts (Political Science), California State University,<br>Long Beach  |
| ประวัติการทำงาน        | <ul style="list-style-type: none"><li>- เริ่มรับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศเมื่อปี ๒๕๓๗ ในตำแหน่ง<br/>เลขานุการตรี (ท.๔) กองการหนังสือพิมพ์ กรมสารนิเทศ</li><li>- เลขานุการโท (ท.๕) กองเอเชียตะวันออก ๒ กรมเอเชียตะวันออก</li><li>- เลขานุการเอก (ท.๖) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง</li><li>- เลขานุการเอก (ท.๖) กองเอเชียตะวันออก ๒ กรมเอเชียตะวันออก</li><li>- เลขานุการเอก (ท.๖) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮอนกัอง</li><li>- ที่ปรึกษา (ท.๗) กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยใน<br/>ต่างประเทศ กรมการกงสุล</li><li>- ที่ปรึกษา (ท.๗) สำนักงานเลขานุการปลัดกระทรวงฯ</li><li>- ที่ปรึกษา (ท.๗) สำนักเลขานุการกรม กรมเอเชียตะวันออก</li></ul> |
| ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน | ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก ๑ กรมเอเชียตะวันออก   |