



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ:
การเพิ่มประสิทธิภาพในการอพยพ
คนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จัดทำโดย นายตรีเทพ นพคุณ
รหัส 17014

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ:
การเพิ่มประสิทธิภาพในการอพยพ
คนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จัดทำโดย นายตรีเทพ นพคุณ
รหัส 17014

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตกิตติพงษ์ ณ ระนอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตสุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภายใต้บริบทของโลกที่เผชิญความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และวิกฤตด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นถี่และรุนแรงมากขึ้น การกักกันคนและอพยพคนไทยในต่างประเทศกลายเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบันมีคนไทยเดินทางไปต่างประเทศประมาณ 13 ล้านคนต่อปี และมีคนไทยพำนักในต่างประเทศมากกว่า 1.6 ล้านคน ส่งผลให้ความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุฉุกเฉินที่ต้องอพยพมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การศึกษานี้วิเคราะห์และเปรียบเทียบกรณีศึกษาการอพยพคนไทยจากยูเครน ตุรกี และชูดาน ซึ่งครอบคลุมสถานการณ์สงครามระหว่างรัฐ ภัยธรรมชาติ และความขัดแย้งภายในประเทศ เพื่อค้นหาปัจจัยแห่งความสำเร็จและข้อจำกัดของการอพยพในปัจจุบัน พบว่า แม้ไทยจะสามารถดำเนินการกิจอพยพได้สำเร็จในทุกกรณี แต่ยังมีข้อจำกัดเชิงระบบที่สำคัญ ได้แก่ การขาดยุทธศาสตร์การอพยพเชิงรุก การไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) สำหรับแต่ละประเภทของวิกฤต ข้อจำกัดในการจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ และการขาดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (AI)

รายงานฉบับนี้ยังใช้การสังเคราะห์องค์ความรู้ โดยเปรียบเทียบปัจจัยความสำเร็จร่วมของทั้งสามกรณีศึกษา และพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับวิกฤตหลายรูปแบบ ผลลัพธ์สำคัญของการศึกษา คือ การจัดทำ SOP ทั้งในระดับ “SOP กลาง” สำหรับทุกสถานการณ์ และ “SOP เฉพาะสถานการณ์” สำหรับเหตุสงคราม ภัยธรรมชาติ และความไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งช่วยกำหนดบทบาท หน้าที่ ลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน และกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานอย่างชัดเจน นับเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถนำไปใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบการอพยพของกระทรวงการต่างประเทศได้

รายงานได้นำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (1) การจัดทำยุทธศาสตร์การอพยพคนไทยในต่างประเทศ (2) การจัดทำคู่มือและประกาศใช้ SOP มาตรฐาน (3) การพัฒนาฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน (4) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) และทีมปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Response Team: ERT) เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการอพยพ และ (5) การประยุกต์ใช้ AI และเทคโนโลยีดิจิทัล ข้อเสนอดังกล่าวจะช่วยยกระดับขีดความสามารถของไทยในการคุ้มครองและอพยพคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อยกระดับการคุ้มครองและอพยพคนไทยในต่างประเทศให้มีมาตรฐานสากล สอดคล้องกับนโยบายการทูต 2.0 และสามารถรองรับวิกฤตในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ ได้รับแรงบันดาลใจจากประสบการณ์การทำงานตรงของผู้เขียนในฐานะหัวหน้าฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่รองผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ซึ่งเกิดเหตุการณ์ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ทั้งจากสงครามระหว่างรัฐ ภัยพิบัติ และสงครามกลางเมือง ได้แก่ สงครามระหว่างรัสเซียกับยูเครน แผ่นดินไหวในตุรกี และสงครามกลางเมืองในซูดาน และปัจจุบันความท้าทายต่าง ๆ ยังคงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา นางอรุษา มงคลนาวิน อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้สนับสนุนการเข้ารับการฝึกอบรม ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง เอกอัครราชทูต สุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์ และศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม ที่ได้กรุณาให้ความรู้ ชี้แนะแนวทางให้คำปรึกษา และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จนทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และขอขอบคุณวิทยากรทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ตลอดระยะเวลาของการฝึกอบรม

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายณัฐพล ชันธสิริชัย ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ (อดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) พล.อ.อ.อนุรักษ รมณารักษ์ เสนาธิการทหารอากาศ นายนฤชัย นินนาท กงสุลใหญ่ ณ นครซิดนีย์ (อดีตรองอธิบดีกรมการกงสุล) และนายอำนาจ พละพลีวัลย์ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการเขียนรายงานฉบับนี้

ท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยในต่างประเทศ และหากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้

ตรีเทพ นพคุณ

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	6
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา	9
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	9
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	10
2.3 สรุปผลการศึกษา	16
บทที่ 3 ข้อเสนอ	33
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	33
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	38
บรรณานุกรม	42
ภาคผนวก	44
ก. แผนแม่แบบการจัดทำแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่	45
ข. แนวทางการพิจารณาแผนอพยพภายใต้คณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC)	48
ค. ข้อมูลการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยง	50
ประวัติผู้เขียน	52

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการอพยพคนไทยใน 3 กรณีศึกษา	17
ตารางที่ 2	ปัจจัยแห่งความสำเร็จร่วมและจุดเปราะบางร่วมจากกรณีศึกษา 3 กรณี	23
ตารางที่ 3	ขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (SOP กลาง)	24
ตารางที่ 4	ขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (SOP เฉพาะ สถานการณ์)	26

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	จำนวนคนไทยในต่างประเทศ 10 อันดับแรก ปี 2568	2
ภาพที่ 2	ภารกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ	4
ภาพที่ 3	แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots)	16
ภาพที่ 4	เส้นทางการอพยพคนไทยในยูเครน	22
ภาพที่ 5	เส้นทางการอพยพคนไทยในซูดาน	22
ภาพที่ 6	เส้นทางการบินรับคนไทยในซูดาน	22

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

กต.	กระทรวงการต่างประเทศ
กสม.	กงสุลกิตติมศักดิ์
ทอ.	กองทัพอากาศ
นรม.	นายกรัฐมนตรี
สกญ.	สถานกงสุลใหญ่
สอท.	สถานเอกอัครราชทูต
AI	Artificial intelligence (ปัญญาประดิษฐ์)
CDIC	Consular Data and Information Center (ศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและ สารสนเทศ)
EOC	Emergency Operations Center (ศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน)
ERT	Emergency Response Team (ทีมปฏิบัติการฉุกเฉิน)
RRC	Rapid Response Center (ศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน)
SOP	Standard Operating Procedure (ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน)

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

1.1.1 ภูมิหลัง

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ ภัยพิบัติธรรมชาติ และโรคระบาดรุนแรงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วโลกเป็นวงกว้างและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น หลายกรณีก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลืออพยพคนชาติออกไปยังพื้นที่ปลอดภัย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและคนไทย เนื่องจากปัจจุบันมีคนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวและพำนักอาศัยในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

ปี 2568 มีคนไทยเดินทางไปต่างประเทศระยะสั้นเฉลี่ยปีละประมาณ 13 ล้านคน¹ อาทิ นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ นักศึกษา (หลักสูตรระยะสั้น) พระภิกษุ และข้าราชการที่เดินทางไปปฏิบัติราชการชั่วคราวในต่างประเทศ และมีจำนวนคนไทยที่พำนักในต่างประเทศแบบระยะยาวกว่า 1.3 ล้านคนทั่วโลก² อาทิ ผู้ที่สมรสและมีครอบครัวในต่างประเทศ แรงงาน นักเรียน นักศึกษา (หลักสูตรระยะยาว) และผู้ประกอบการ ทั้งที่พำนักอย่างถูกและผิดกฎหมายประสบปัญหาความเดือดร้อนในต่างประเทศและต้องการความช่วยเหลือจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี แต่ละปีจะมีจำนวนคนไทยที่พำนักในต่างประเทศ (อย่างไม่เป็นทางการ) สูงกว่าข้อมูลทางการ (รวบรวมจากจำนวนคนไทยที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แจ้งต่อกรมการกงสุล) ค่อนข้างมาก โดยนับรวมจำนวนครอบครัว ลูกครึ่งชาวต่างชาติ และคนไทยที่ลักลอบเข้าเมืองหรือทำงานอย่างผิดกฎหมายด้วย โดยปี 2568 มีการคาดการณ์จำนวนคนไทยที่พำนักในต่างประเทศทั้งสิ้นประมาณ 1.69 ล้านคน และประเทศที่มีคนไทยพำนักในต่างประเทศมากที่สุด 10 อันดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ มาเลเซีย ออสเตรเลีย ไต้หวัน ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร อิสราเอล เยอรมนี และสวีเดน ตามลำดับ ดังปรากฏตามภาพที่ 1

¹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, “สรุปรายจ่ายการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ ปี 2568.”

<https://www.mots.go.th/news/category/837>.

² กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “สถิติจำนวนคนไทยในต่างประเทศ.” <https://consular.mfa.go.th/th/index>.



ภาพที่ 1 จำนวนคนไทยในต่างประเทศ 10 อันดับแรก ปี 2568

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

ภารกิจการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยกระทรวงการต่างประเทศมีพันธกิจด้านการคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ ดังนี้

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 "รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ"³

(ข) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2569 กล่าวถึง "การยกระดับบริการกงสุลเพื่อคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ และการเร่งรัดต่อยอดการพัฒนาระบบดิจิทัลของภาครัฐ"⁴

(ค) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545 "ข้อ 1 ให้กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการ ด้านการกงสุล โดยการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานด้านการกงสุล กำหนดระเบียบด้านการกงสุล ประสาน สนับสนุนการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสถานกงสุล

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560." ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560): 17.

⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา." (9 เมษายน 2569): 2-4.

กิตติมศักดิ์ของไทยในต่างประเทศ เพื่อปกป้อง ค้ำครอง ดูแลและช่วยเหลือคนไทย และผลประโยชน์ในต่างประเทศให้ทั่วถึง”⁵

ปี 2568 กระทรวงการต่างประเทศให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศรวมจำนวน 43,155 คน แบ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือกรณีตกทุกข์ได้ยากไป จำนวน 14,908 ราย แรงงานไทย จำนวน 3,411 ราย ลูกเรือประมง จำนวน 61 ราย ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวน 296 ราย คนไทยถูกจับกุม จำนวน 7,520 ราย และคนไทยเสียชีวิต จำนวน 1,669 ราย ติดตามญาติและตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ จำนวน 3,693 ราย ฯลฯ และเฉลี่ยระหว่าง ปี 2564-2568⁶ มีคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ จำนวน 57,615 ราย โดยมีแนวโน้มลดลงภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงในกรณีเกิดเหตุวิกฤตฉุกเฉินในต่างประเทศ เช่น การอพยพคนไทยจากเหตุความไม่สงบทางการเมืองในลิเบีย จำนวน 11,892 คน การอพยพคนไทยจากเหตุแผ่นดินไหวในเนปาล จำนวน 172 คน การอพยพคนไทยจากเหตุความไม่สงบทางการเมืองในอียิปต์ จำนวน 2,308 คน การอพยพคนไทยจากเหตุแผ่นดินไหวและการรั่วไหลของปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในญี่ปุ่น จำนวน 4,957 คน และการอพยพคนไทยจากเหตุการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ในจีน จำนวน 138 คน เป็นต้น

รายงานการศึกษาฉบับนี้มุ่งศึกษากรณีการอพยพคนไทยออกจากยูเครน ตุรกี และชูดาน ซึ่งมีเหตุปัจจัยการเกิดวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่แตกต่างกัน เนื่องจากการอพยพคนไทยในต่างประเทศถือเป็นการกิจที่มีความเร่งด่วน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นวงกว้าง และยังมีประเด็นให้ศึกษาได้อีกมาก อาทิ การจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน

ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงในสถานการณ์ฉุกเฉินถือเป็นหนึ่งในสภารากิจหลักของการดูแลให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ⁷ โดยมีรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือแต่ละประเภทปรากฏตามภาพที่ 2

⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545.” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545): 11.

⁶ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ.” <https://consular.mfa.go.th/th/index>.

⁷ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศแบ่งประเภทของการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ดังนี้ (1) กรณีตกทุกข์ได้ยาก (2) ติดตามผู้สูญหาย/ ตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของคนไทยในต่างประเทศ (3) กรณีคนไทยเสียชีวิต (4) แรงงานไทย (5) อพยพ คนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงในสถานการณ์ฉุกเฉิน (6) ผู้ที่อาจเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ (7) คนไทยที่ถูกจับกุมในต่างประเทศ (8) ลูกเรือประมงไทย (9) ประสานงานเพื่อดูแลนักเรียนทุนรัฐบาลไทยและข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อในต่างประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในต่างประเทศ (10) อำนาจความสะดวกด้านเอกสารในต่างประเทศ



ภาพที่ 2 ภารกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

ปัจจุบันบริบททางภูมิรัฐศาสตร์โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เกิดการเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศแบบขั้วเดียว (unipolar world) เป็นสองขั้วอำนาจ (bipolar world) หรือหลายขั้วอำนาจ (multi-polar world) โดยสหรัฐอเมริกาและจีนมีบทบาทนำ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเกิดความเสื่อมถอยของระบอบพหุภาคี (multilateralism) และระเบียบระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนกฎกติกา (the rules-based international order) สหรัฐฯ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนมาใช้ระเบียบโลกที่ใช้การเจรจาต่อรอง (the deals-based order) มากขึ้น จึงเกิดความไม่แน่นอนและความปั่นป่วนทั่วโลก (global turbulence) ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในตะวันออกกลางที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในภูมิภาคตะวันออกกลางและต่อเศรษฐกิจโลก ดังนั้นการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทั้งในมิติภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิเศรษฐศาสตร์ และภูมิเทคโนโลยี ส่งผลให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเป็นวิกฤตการณ์ถาวร (permacrisis) เนื่องจากเป็นสถานการณ์ความไม่มั่นคงและไร้เสถียรภาพที่ยืดเยื้อยาวนานและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และนอกจากภัยคุกคามด้านความมั่นคงแล้ว โลกยังมีแนวโน้มที่จะเกิดภัยธรรมชาติมากขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก

รัฐบาลไทยจึงควรเตรียมความพร้อมรับมือกับความไม่แน่นอนของการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งอาจจำเป็นต้องอพยพพหุพคนชาติออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยได้ทุกเมื่อ โดยบริบทการเปลี่ยนแปลงที่มีความผันผวนต่าง ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าโลกเผชิญกับความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภาคประชาชนมีความคาดหวังสูงต่อการตอบสนองต่อวิกฤตและ

สถานการณ์ฉุกเฉิน ส่งผลให้การอพยพคนไทยในต่างประเทศประสบกับความท้าทายอย่างมาก โดยหากการให้ความช่วยเหลือประสบความล่าช้าย่อมเพิ่มความเสี่ยงและต้นทุนในการอพยพ

ที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศประสบปัญหาจากการไม่มียุทธศาสตร์ด้านการวางแผน การอพยพที่ชัดเจนเป็นเพียงการตั้งรับตามสถานการณ์ และไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) สำหรับรองรับทุกสถานการณ์ที่เกิดจากเหตุปัจจัยที่แตกต่างกันและความสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาทกลไกการดำเนินการ ทั้งความรวดเร็วในการตัดสินใจอพยพ การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การขาดฐานข้อมูลคนไทย และการประสานงาน เมื่อเกิดความจำเป็นต้องอพยพคนไทยในต่างประเทศหลายครั้งยังเกิดความสับสนในการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้องว่า หน่วยงานใดควรเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่จะเสนอให้เริ่มดำเนินการอพยพคนไทย และการอพยพในแต่ละครั้งยังควรคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและงบประมาณที่ต้องใช้ให้เกิดความคุ้มค่า มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอพยพคนไทยกลับไทย หรือเพียงอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยและอำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับไทยในภายหลัง นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังอาจพิจารณานำเทคโนโลยี อาทิ ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้ประโยชน์เพื่อช่วยให้การวางแผนอพยพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้นได้

การศึกษาฉบับนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์หรือคำจำกัดความ⁸ ดังนี้

(ก) การอพยพ หมายถึง การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศในการเคลื่อนย้ายคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยไปยังพื้นที่ปลอดภัยในประเทศนั้น ๆ หรือเดินทางกลับประเทศไทย ด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ โดยสามารถดำเนินการได้ทั้ง ทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

(ข) สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด และส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จนอาจจำเป็นต้องดำเนินการอพยพ ซึ่งต้องได้รับการตอบสนอง การจัดการ หรือการแก้ไขอย่างเร่งด่วนฉับพลัน

⁸ นิยามศัพท์ที่เป็นไปตามบริบทหน้าที่และบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการช่วยเหลือคนชาติในต่างประเทศ

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

ภารกิจการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงพันธกิจระดับชาติและพันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

1.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”⁹ ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน มีสถานะเป็นแผนระดับที่ 1 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์¹⁰ โดยภารกิจการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 2 ด้าน ได้แก่

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งสร้างสังคมที่เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ โดยเน้น “การดึงพลังทุกภาคส่วนมาร่วมขับเคลื่อน และเตรียมความพร้อมประชากรให้มีคุณภาพ”¹¹ เพื่อให้ประเทศเติบโตอย่างยั่งยืนและทั่วถึง ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ
ข้อ 1.1.4 เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งปฏิรูปภาครัฐให้เป็น “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” ด้วยการสร้างระบบที่ทันสมัย โปร่งใส มีประสิทธิภาพสูง และไร้ทุจริต¹² ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

⁹ สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580).” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561): 8.

¹⁰ ยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน แบ่งเป็น (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

¹¹ สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ).” (13 ตุลาคม 2561): 10.

¹² สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ).” (13 ตุลาคม 2561): 14.

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการและให้บริการอย่างสะดวกรวดเร็ว โปร่งใส โดย (1) การให้บริการสาธารณะของภาครัฐได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับแนวหน้าของภูมิภาค และ (2) ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้

1.2.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. 2566-2580)

มีสถานะเป็นแผนระดับที่ 2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ หรือ “การต่างประเทศ 5S / 5มี” มีเป้าหมายสำคัญ คือ “การต่างประเทศไทยมีเอกภาพ ทำให้ประเทศไทย มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน มีมาตรฐานสากล และมีเกียรติภูมิในประชาคมโลก”¹³ ประกอบด้วย แผนย่อย 5 แผน¹⁴ โดยภารกิจให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศอยู่ภายใต้แผนย่อย ดังนี้

1) มีมาตรฐานสากล (Standard) แผนย่อยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้¹⁵

(1) แนวทางการพัฒนาที่ 1 คือ เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อเรียนรู้และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ ตามกฎระเบียบ พันธกรณีระหว่างประเทศ และมาตรฐานสากล

(2) แนวทางการพัฒนาที่ 3 คือ มุ่งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอย่างบูรณาการในประเด็นที่เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย

2) มีพลัง (Synergy) แผนย่อยการต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ ซึ่งมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้¹⁶

(1) แนวทางการพัฒนาที่ 4 คือ พัฒนาบริการด้านการต่างประเทศแก่คนไทยให้มีความเป็นเลิศ และคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศอย่างเป็นระบบ

¹³ กระทรวงการต่างประเทศ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580).” (2561): 1.

¹⁴ แผนย่อยการต่างประเทศ 5 แผน ได้แก่ S1 มีความมั่นคง (Security) แผนย่อยความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ S2 มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน (Sustainability) แผนย่อยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ S3 มีมาตรฐานสากล (Standard) แผนย่อยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ S4 มีสถานะและเกียรติภูมิ (Status) แผนย่อยการส่งเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก S5 มีพลัง (Synergy) แผนย่อย การต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ

¹⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580).” (2561): 11.

¹⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580).” (2561): 15.

(2) แนวทางการพัฒนาที่ 5 คือ พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร รวมถึงกฎระเบียบและข้อบังคับด้านการต่างประเทศของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำเนินบทบาทเชิงรุกท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม

1.2.3 นโยบายการทูต 2.0: นโยบายการทูตเชิงรุก 4 แนวทาง (4D)

นโยบาย “การทูต 2.0” คือ การดำเนินงานอย่างครอบคลุมทุกมิติ (Multi dimensional) ไปในทุกทิศทุกทาง (Multi-directional) และก้าวไปไกลกว่าประเทศไทย (Beyond Thailand) โดยให้ความสำคัญกับการรักษาสมดุลระหว่างการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากับการกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศในระยะยาว ผ่านนโยบายการทูตเชิงรุก 4 แนวทาง¹⁷ ที่ครอบคลุมทุกมิติ รวดเร็ว มีเอกภาพ และเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ดังนี้

1) Diplomacy of Strategy (การทูตที่มียุทธศาสตร์ชัดเจน) มุ่งกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ภาพใหญ่ที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานมีทิศทางที่แน่ชัด

2) Diplomacy of Speed (การทูตที่มีความรวดเร็ว) มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า และตัดสินใจดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่ผันแปรและพลวัตที่เกิดขึ้นใหม่อย่างรวดเร็ว

3) Diplomacy of Coherence (การทูตที่มีเอกภาพ) มุ่งขับเคลื่อนการทูตที่มีเอกภาพจากภายในประเทศ ทั้งเชิงนโยบายและการทำงานภายใต้ ‘ทีมไทยแลนด์’ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประเด็นด้านการต่างประเทศมีความคาบเกี่ยวหลายมิติและหน่วยงาน

4) Diplomacy of Communication (การทูตที่สื่อสารอย่างต่อเนื่องกับประชาชน) การดำเนินนโยบายต่างประเทศต้องอาศัยความเข้าใจและแรงสนับสนุนจากประชาชน การสื่อสารจึงต้องมีความโปร่งใสและเข้าถึงประชาชนได้ง่าย

ภารกิจการอพยพคนไทยในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องใช้นโยบายการทูตเชิงรุกทั้ง 4 แนวทาง เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปอย่างมีทิศทาง รวดเร็ว มีบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจถึงสถานการณ์และสิ่งที่กำลังดำเนินการได้อย่างทันทั่วถึง

¹⁷ ข้อมูลจากสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อเมษายน 2569

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องดำเนินการเชิงรุกเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือดูแลคนไทยในต่างประเทศกว่า 1.6 ล้านคนทั่วโลก การกำหนดยุทธศาสตร์และการจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) จะช่วยกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานที่มีมาตรฐานและช่วยให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence: AI) มาใช้พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนไทยและเส้นทางการอพยพจะช่วยให้การดำเนินงานคุ้มครองและเคลื่อนย้ายคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินมีความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และจะเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรให้มีความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้อย่างทันที่

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ตั้งใจจะศึกษาบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในฐานะผู้เล่นสำคัญ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกระทรวงการต่างประเทศในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ รวมถึงแนวทางการยกระดับความสำเร็จเพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาแนวปฏิบัติการอพยพคนไทยในต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีการอพยพคนไทยในต่างประเทศปี 2565-2566 ได้แก่ ยูเครน ตุรกี และชูดาน ซึ่งมีความแตกต่างของปัจจัยที่นำมาซึ่งวิกฤต ได้แก่ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ ภัยพิบัติ และสงครามกลางเมือง เพื่อศึกษาถึงความแตกต่างของ SOP ในแต่ละเหตุการณ์ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้การดำเนินการในอนาคตมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

รายงานการศึกษานี้ได้กำหนดประเด็นศึกษาไว้ 2 ประเด็น ได้แก่

2.1.1 แนวปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งกฎระเบียบและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ความท้าทาย ปัญหาและอุปสรรค

ผู้เขียนจะศึกษาแนวปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยในต่างประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินทั้งในส่วนของการกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการกระทรวงการต่างประเทศในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ กฎระเบียบและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องรวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือและอพยพคนไทยในต่างประเทศ

2.1.2 การจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) จากเหตุปัจจัยการเกิดวิกฤตและฉกัทัศน์ที่แตกต่างกัน และความเป็นไปได้ในการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence: AI) มาใช้ในการวางแผนและเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน

ผู้เขียนจะศึกษาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์และขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) ซึ่งมีเหตุปัจจัยการเกิดวิกฤตและฉกัทัศน์ที่แตกต่างกัน อาทิ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ ภัยพิบัติ และสงครามกลางเมือง และศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence: AI) มาใช้วางแผนและเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อช่วยในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.2.1 ทฤษฎีด้านการจัดการวิกฤตและสถานการณ์ฉุกเฉิน (Crisis and Emergency Management)

Boisvert และ Moore (2004)¹⁸ กล่าวว่า การจัดการวิกฤตและสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นกระบวนการที่มีพลวัตซึ่งเริ่มต้นก่อนที่สถานการณ์วิกฤตจะเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปหลังจากเหตุการณ์สิ้นสุดลง กระบวนการจัดการสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการอพยพ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1) Mitigation Phase เป็นขั้นตอนการลดผลกระทบหรือความเสี่ยงของวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้วยการประเมินความเสี่ยง ศึกษาถึงสถานการณ์ในอดีตที่คล้ายคลึงกัน จัดหาผู้เชี่ยวชาญ และติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

¹⁸ Patrick Boisvert and Raphael Moore, *Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of Public Service of Canada* (Canadian: Canadian Centre for Management Development, 2004), p. 9-13.

2) Preparedness Phase เป็นขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การวางแผนการปฏิบัติการและการสื่อสารการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น ตลอดจนการฝึกอบรมและการฝึกซ้อมตามแผน

3) Response Phase เป็นขั้นตอนการอพยพ จำเป็นต้องมีการประสานงานด้านการปฏิบัติงานและการสื่อสารในระดับที่ซับซ้อน ขึ้นอยู่กับลักษณะของวิกฤตและสถานการณ์ฉุกเฉิน

4) Recovery Phase เป็นขั้นตอนการฟื้นฟูหลังเกิดวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การประกาศการสิ้นสุดของวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างเป็นทางการ การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ และการถอดบทเรียนเพื่อประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมในอนาคต

2.2.2 ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการต่างประเทศได้ออกประกาศระเบียบกระทรวงการต่างประเทศและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ดังนี้

1) ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562

เป็นระเบียบที่ให้อำนาจให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ต่างประเทศ สามารถตรองเงินราชการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศได้ตามความจำเป็น เหมาะสม และประหยัด โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีหลัก¹⁹ ได้แก่

(1) การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยากมิได้เดินทางกลับประเทศไทย และ

(2) การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยาก ขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย (กรณีอพยพ) ให้จ่ายได้ตามประเภทรายจ่าย ดังนี้

(2.1) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย

(2.2) ค่าอาหารระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(2.3) ค่าเช่าที่พักระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(2.4) ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเกิดอาการเจ็บป่วยระหว่างรอเดินทางและระหว่างการเดินทาง

(2.5) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้ตกทุกข์ได้ยาก

¹⁹ กระทรวงการต่างประเทศ, “ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือ คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 291 ง (26 พฤศจิกายน 2562): 2-3.

(2.6) ค่าเวชภัณฑ์

(2.7) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

(2.8) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(2.9) ค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ

(2.10) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นพร้อมกับคนไทยให้ดำเนินการช่วยเหลือได้ ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือตามข้อ (1) และ (2) ข้างต้นต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ ยกเว้น 6 กรณี²⁰ รวมถึงกรณีเกิดภัยพิบัติ ซึ่งระเบียบฯ ได้กำหนดคำจำกัดความของ “ภัยพิบัติ” ว่าเป็นสาธารณภัยต่าง ๆ อันได้แก่ ภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากโรคระบาด อุบัติภัยภัยสงคราม ภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย ภัยอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สิน²¹

2) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

กระทรวงการต่างประเทศได้ออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ²² เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2563 เพื่อให้การดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทย ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรม โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศ คือ

ข้อ 4.4 กรณีอื่น โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม เมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้วไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

²⁰ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ 6 กรณี ได้แก่ ได้แก่ กรณีเกิดภัยพิบัติ กรณีถูกจับกุม ถูกควบคุมตัว ถูกกักขัง หรือถูกจำคุก กรณีศพไร้ญาติหรือศพที่ญาติไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ กรณีบุคคลลี้ภัย กรณีการติดตามให้ชำระเงินคืน หากเกิดค่าใช้จ่ายสูงกว่าเมื่อเทียบกับเงินที่ได้ช่วยเหลือหรือไม่มีความคุ้มค่า และกรณีอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม

²¹ กระทรวงการต่างประเทศ, “ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือ คนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 291 ง (26 พฤศจิกายน 2562): 1.

²² กระทรวงการต่างประเทศ, “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ.” (3 เมษายน 2563).

(ก) กรณีเกิดภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของชีวิตจนถึงขั้นต้องอพยพกลับประเทศไทยและไม่อาจรอสำนักงบประมาณอนุมัติจัดสรรงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ ทั้งนี้ ให้หัวหน้าสำนักงานเบิกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามความจำเป็น เหมาะสม และประหยัด โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

กรณีนี้ต้องให้คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ²³ พิจารณานุมัติเป็นกรณีเร่งด่วน

2.2.3 กลไกการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือคนไทยเมื่อประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

1) คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

เป็นกลไกการทำงานระดับชาติภายใต้การนำของกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติเป็น “คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน”²⁴ พิจารณาให้ความช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

²³ กระทรวงการต่างประเทศได้มีคำสั่งที่ 113/2563 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563 ประกอบด้วย อธิบดีกรมการกงสุล เป็นประธาน เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง รองอธิบดีกรมการกงสุล ผู้แทนกลุ่มงานนิติการ ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้แทนสำนักบริหารการคลัง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ

²⁴ คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานคณะกรรมการ และมีองค์ประกอบคณะกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ สำนักงบประมาณ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีอธิบดีกรมการกงสุล อธิบดีกรมยุโรป อธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออก อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ให้คำปรึกษาเรื่องรูปแบบ และวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติ (2) พิจารณาแผนงานและประสานการช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติ (3) กำหนดแนวทางและประสานงานการช่วยเหลืออพยพคนไทย (4) กลั่นกรองเรื่องการให้ความช่วยเหลือและงบประมาณ (5) สามารถจัดตั้งคณะทำงานในภารกิจที่เห็นสมควร โดยเน้นการปฏิบัติเพื่อความรวดเร็วและคล่องตัว (6) สามารถเชิญหน่วยงานเอกชนและมูลนิธิที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือแล้วแต่กรณี (7) ประชาสัมพันธ์การให้ความช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติ (8) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง

2) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC)

คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินได้มีคำสั่งที่ 1/2559 จัดตั้งศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC)²⁵ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2559 ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการฯ เพื่อให้การดำเนินงานมีความรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2566 คณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศ ที่ประสบภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉินได้มีคำสั่งที่ 1/2566 จัดตั้งคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC) โดยปรับเปลี่ยนองค์ประกอบคณะทำงาน เพื่อให้การประสานงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) เปลี่ยนแปลงผู้แทนศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม เป็นผู้แทนสำนักนโยบายและแผนกลาโหม กระทรวงกลาโหม

(2) เปลี่ยนแปลงผู้แทนสำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข

(3) เพิ่มผู้แทนกรมยุทธการทหารบก กองทัพบก

(4) เพิ่มผู้แทนกรมข่าวทหารบก กองทัพบก

(5) เพิ่มผู้แทนกรมยุทธการทหารอากาศ กองทัพอากาศ

(6) เพิ่มผู้แทนกรมข่าวทหารอากาศ กองทัพอากาศ

(7) เพิ่มผู้แทนกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

คณะทำงานศูนย์ RRC มีอำนาจสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ กระทรวงการต่างประเทศจึงควรใช้ศูนย์ RRC ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการวางแผนรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

²⁵ ศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC) มีรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (กำกับดูแลกลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ) เป็นประธานคณะทำงาน และมีองค์ประกอบคณะกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนกรมภูมิภาค กรมสารนิเทศ กรมอาเซียน กรมองค์การระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน (กระทรวงการต่างประเทศ) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย (กระทรวงกลาโหม) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักสาธารณสุขฉุกเฉิน (กระทรวงสาธารณสุข) กระทรวงแรงงาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กระทรวงมหาดไทย) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภากาชาดไทย และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ (2) จัดทำแนวทางการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับผลกระทบ (3) ประเมินการค่าใช้จ่ายและเสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อใช้ในการช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับผลกระทบ (4) อำนาจการประสานงาน และกำกับดูแลการอพยพคนไทยที่ได้รับผลกระทบให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ (5) ประชาสัมพันธ์การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ได้รับผลกระทบ และติดต่อกับญาติของคนไทยที่ได้รับผลกระทบในประเทศไทย (6) พิจารณาเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมให้ข้อมูลตามความเหมาะสม (7) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการประสานงานฯ

2.2.4 คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่: การกักการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดทำ “คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่: การกักการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ”²⁶ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ ข้อ 8 การช่วยเหลือคนไทยกรณีเกิดภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

8.1 สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานสถานการณ์ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ

8.2 กองคุ้มครองฯ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องจะต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด รวมทั้งประเมินแนวโน้มสถานการณ์ว่าเป็นอย่างไร

8.3 สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำแผนแม่แบบในกรณีที่มีวิกฤตการณ์ โดยจะต้องมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับประเทศ ขั้นตอนการดำเนินการอันประกอบไปด้วย ช่วงระยะเวลาเตือนภัยไปจนถึงช่วงสถานการณ์ไปจนถึงในกรณีที่รุนแรงที่สุด คือ การอพยพคนไทย รวมทั้งการประเมินงบประมาณค่าใช้จ่าย

คู่มือนี้จึงเป็นแนวปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

2.2.5 การกำหนดพื้นที่อ่อนไหวและมีความเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots) ในต่างประเทศ

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดพื้นที่อ่อนไหวและมีความเสี่ยงในการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots) ในต่างประเทศ²⁷ แบ่งตามประเภท ดังนี้

1) ความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ซีเรีย อิรัก อิหร่าน ยูเครน รัสเซีย ลิเบีย และอิสราเอล

2) ภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรง ได้แก่ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย จีน ไต้หวัน ปากีสถาน เนปาล ตุรกี กรีซ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก เอกวาดอร์ เปรู ชิลี ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

3) ปัญหาการเมืองและความไม่สงบในพื้นที่ ได้แก่ เมียนมา อัฟกานิสถาน เยเมน เอริโอเปีย ไนเจอร์ มาลี และซูดาน

²⁶ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, “คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่: การกักการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ”

<https://consular.mfa.go.th/th/page/manualduties>.

²⁷ กรมการกงสุลพิจารณากำหนดพื้นที่อ่อนไหว (hotspots) ในต่างประเทศเฉลี่ยทุก 2 ปี ล่าสุดกำหนดเมื่อปี 2567

4) การเกิดโรคระบาดรุนแรง ได้แก่ เคนยา คองโก ยูกันดา แองโกลา ไนจีเรีย เบนิน แคเมอรูน กานา กินี โกตดิวัวร์ ไลบีเรีย โตโก เซียร์ราลีโอน เซเนกัล อิเควทอเรียลกินี จีน อินเดีย และ บังคลาเทศ



ภาพที่ 3 แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots)
ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

2.3 สรุปผลการศึกษา

2.3.1 การอพยพคนไทยในต่างประเทศในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา

จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศได้ให้การช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศในรูปแบบและความยากง่ายของสถานการณ์ฉุกเฉินที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การช่วยประสานงาน การอำนวยความสะดวกให้เดินทางออกจากพื้นที่เสี่ยง และการอพยพกลับไทยด้วยเครื่องบินพิเศษหรือเครื่องบินพาณิชย์ รวมประมาณ 23 ครั้ง และให้ความช่วยเหลือคนไทยรวมประมาณ 30,500 คน²⁸

รายงานการศึกษานี้มุ่งศึกษากรณีการอพยพคนไทยออกจากยูเครน ตุรกี และชูดาน ซึ่งมีต้นเหตุสถานการณ์ฉุกเฉินจากความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรง และปัญหาการเมืองและความไม่สงบในพื้นที่ แต่ไม่ได้ศึกษากรณีโรคระบาดรุนแรงเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นน้อยครั้ง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยง ดังนี้

²⁸ ข้อมูลจากกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เริ่มตั้งแต่ปี 2546 การอพยพคนไทยออกจากกัมพูชา จำนวน 703 คน จนถึงปี 2559 การอพยพคนไทยออกจากอิหร่าน จำนวน 147 คน

1) ปี 2565 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูคาเรสต์ ช่วยเหลืออพยพคนไทยจากเหตุสงครามรัสเซีย-ยูเครน เดินทางออกจากยูเครนกลับไทย จำนวน 236 คน

2) ปี 2566 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอังการา ช่วยเหลืออพยพคนไทยจากเหตุแผ่นดินไหวในตุรกีและซีเรียเดินทางกลับไทยจำนวน 47 คน และ 1 ร่างผู้เสียชีวิต

3) ปี 2566 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโคโร ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด และสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์ ช่วยเหลืออพยพคนไทยจากเหตุสงครามกลางเมืองในซูดานเดินทางออกจากซูดานจำนวน 226 คน (กลับไทย 218 คน)

2.3.2 กรณีศึกษาการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาการอพยพคนไทยในยูเครน ตุรกี และซูดาน ซึ่งมีเหตุปัจจัยการเกิดวิกฤตที่แตกต่างกัน เพื่อพิจารณาการจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) อ้างอิงกับทฤษฎีด้านการจัดการวิกฤตและสถานการณ์ฉุกเฉิน (Crisis and Emergency Management) ดังนี้

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการอพยพคนไทยใน 3 กรณีศึกษา

เหตุการณ์ ตัวแปร	การอพยพคนไทยใน ยูเครน	การอพยพคนไทยใน ซูดาน	การอพยพคนไทยในตุรกี
สาเหตุการเกิดวิกฤต	ความตึงเครียดทาง การเมืองระหว่างประเทศ (การสู้รบมีสาเหตุหลักมา จากการประกาศรับรอง เอกราชของรัสเซียให้กับ โดเนตสค์และลูฮันสค์ใน ภูมิภาคดอนบัสของ ยูเครน)	ปัญหาการเมืองและความ ไม่สงบในพื้นที่ (สงครามเกิดจาก การแย่งชิงอำนาจระหว่าง กองทัพบกซูดาน (SAF) และกองกำลังสนับสนุน เคลื่อนที่เร็ว (Rapid Support Forces: RSF))	ภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรง (เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว ครั้งประวัติศาสตร์ในตุรกี และซีเรีย ขนาด 7.8 และ 7.5 แมกนิจูด ที่เกิดขึ้นใน เวลาห่างกันเพียงไม่กี่ชั่วโมง)
ลักษณะและ ความรุนแรงของ วิกฤต	วิกฤตสงครามที่มี พัฒนาการต่อเนื่องและ สามารถเตรียมการ ล่วงหน้าได้ในระดับหนึ่ง	สถานการณ์ผันผวนสูง ความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้น อย่างรวดเร็วและมี ข้อจำกัดในการเข้าถึงพื้นที่	เหตุการณ์เกิดขึ้นอย่าง ฉับพลัน ไม่มีสัญญาณเตือน และมีผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนมาก

เหตุการณ์ ตัวแปร	การอพยพคนไทยใน ยูเครน	การอพยพคนไทยใน ชูดาน	การอพยพคนไทยในตุรกี
ระยะเวลา เตรียมการ	มีโอกาเตรียมการ ล่วงหน้ามากกว่า	มีเวลาเตรียมการจำกัด	ต้องตอบสนองอย่างรวดเร็ว
ฐานข้อมูลคนไทย	สอท. ทำงานเชิงรุก มี ข้อมูลที่อยู่นายจ้าง ชัดเจนก่อนเกิดเหตุจึง สามารถใช้ข้อมูลเพื่อ วางแผนและติดต่อ กลุ่มเป้าหมาย	มีแกนนำนักศึกษาและ กสม. ช่วยรวบรวมข้อมูล แต่การติดตามบุคคลมี ความยากจากสภาพพื้นที่ และสถานการณ์	ขาดข้อมูลเชิงรุก ต้องรอ ผู้ประสพภัยแจ้งความ ประสงค์เข้ามาเองจึงต้อง ตรวจสอบข้อมูลและติดต่อ คนจำนวนมากอย่างรวดเร็ว
เกณฑ์ที่ใช้ตัดสินใจ อพยพ	- นรม. มีบัญชาให้ดูแล คนไทยในยูเครนที่ได้รับ ผลกระทบ - หลายประเทศเริ่ม อพยพคนชาติก่อนที่ สถานการณ์จะเลวร้าย มากขึ้นจนไม่สามารถ เคลื่อนย้ายได้ - กต. ตัดสินใจให้อพยพ คนไทยตามบัญชา นรม.	- กต. ตัดสินใจเสนอให้ อพยพคนไทยเร่งด่วน เนื่องจากเป็นสถานการณ์ ที่มีความเปราะบางและไม่ ปลอดภัยสูง น่านฟ้าปิด และการสื่อสารถูกตัดขาด ในบางพื้นที่ และมี ระยะเวลาอพยพจำกัด - หลายประเทศเริ่มอพยพ คนชาติในช่วงเวลาเดียวกัน	- หลายประเทศเริ่มอพยพ คนชาติ - สามารถขอความอนุเคราะห์ ทอ. ซึ่งนำสิ่งของบรรเทา ทุกข์พระราชทานจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินี จำนวน 2 เที่ยวบินพิเศษ ให้ ช่วยรับคนไทยกลับไทย โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
ความเร็วในการ ตัดสินใจให้อพยพ	ทันทีหลังเริ่มการปะทะ เตรียมการก่อนล่วงหน้า มีโอกาใช้ข้อมูลและการ เตรียมการล่วงหน้า	ทันทีหลังเริ่มการปะทะ ต้องตัดสินใจภายใต้ ข้อจำกัดของเวลา เตรียมการเมื่อเกิดเหตุ	ใช้เวลา 10 วัน รอ ผู้ประสพภัยแจ้ง ความประสงค์
เครือข่ายคนไทยใน พื้นที่	มีบทบาทในการสื่อสาร และสนับสนุนการอพยพ	มีความสำคัญอย่างมากต่อ การติดตามและรวมกลุ่ม คนไทย	ช่วยกระจายข้อมูลและ ประสานผู้ต้องการ ความช่วยเหลือ
การประสานงาน ระหว่างหน่วยงาน	สามารถเตรียมการและ ประสานงานล่วงหน้า	ต้องประสานงานกับหลาย หน่วยงานท่ามกลาง ข้อจำกัด	ต้องประสานงานในภาวะ เร่งด่วน

เหตุการณ์ ตัวแปร	การอพยพคนไทยใน ยูเครน	การอพยพคนไทยใน ชูดาน	การอพยพคนไทยในตุรกี
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่	สามารถวางแผนและ กระจายกำลังตาม ระยะเวลา	ภารกิจมีความเข้มข้นสูง เมื่อเทียบกับกำลังคน	ต้องรับมือทั้งภารกิจ ช่วยเหลือและ การประสานงานกับ หน่วยงานท้องถิ่น
การเตรียมเส้นทาง อพยพ	มีโอกาสมองแผนเส้นทาง ล่วงหน้า	เส้นทางถูกเปลี่ยนแปลง จากสถานการณ์หน้างาน	ต้องประเมินเส้นทางและ เที่ยวบินตามสถานการณ์
รูปแบบการอพยพ	สามารถใช้ การเคลื่อนย้ายผ่าน ประเทศที่สาม	ต้องใช้รูปแบบที่ยืดหยุ่น และปรับตามสถานการณ์	ต้องปรับตามระดับความ เสียหายของพื้นที่และระบบ การคมนาคม
ระยะเวลาที่ใช้ อพยพ	ประมาณ 2 สัปดาห์	ประมาณ 1 สัปดาห์	ประมาณ 2 สัปดาห์
ตัวชี้วัดความสำเร็จ (ร้อยละของผู้ที่ ต้องการอพยพได้รับ การช่วยเหลือ)	ร้อยละ 100	ร้อยละ 100	ร้อยละ 97.96 เนื่องจากมีผู้สูญหาย 1 ราย ที่ติดตามไม่พบ
ค่าใช้จ่ายในการ อพยพ	16,368,500 บาท	62,342,255 บาท	2,600,000 บาท
ความคุ้มค่า (ต้นทุนต่อหัว)	69,359 บาท / คน	275,851 บาท / คน	54,167 บาท / คน
งบประมาณ	ต้นทุนสามารถควบคุมได้ จากการเตรียมการและ การเลือกวิธีการอพยพ	มีข้อจำกัดและต้นทุนสูง จากความเร่งด่วน	ต้นทุนสัมพันธ์กับจำนวนผู้ ต้องการอพยพและรูปแบบ การขนส่ง
ความรวดเร็วในการ เข้าถึงงบประมาณ	สามารถจัดสรร งบประมาณได้รวดเร็ว	ความล่าช้ากระทบต่อการ จัดหายานพาหนะและการ เคลื่อนย้าย	จำเป็นต้องมีความคล่องตัวใน การจัดหางบประมาณและ ทรัพยากร
ระยะทางและต้นทุน การอพยพ	สามารถใช้เส้นทางที่มี และต้นทุนต่อภารกิจ สามารถควบคุมได้	ระยะทางเป็นเส้นทางที่มี ความเสี่ยง และมีความ จำเป็นในการใช้พาหนะ หลายรูปแบบทำให้ต้นทุน สูงขึ้น	ระยะทางและต้นทุนขึ้นอยู่กับ ตำแหน่งของผู้ประสบภัย และสภาพการคมนาคม

เหตุการณ์ ตัวแปร	การอพยพคนไทยใน ยูเครน	การอพยพคนไทยใน ชูดาน	การอพยพคนไทยในตุรกี
โครงสร้างพื้นฐาน และโลจิสติกส์	มีเส้นทางบกเชื่อม ประเทศเพื่อนบ้าน (โปแลนด์และโรมาเนีย) และเดินทางโดย เครื่องบินพาณิชย์	โครงสร้างพื้นฐานถูก ทำลาย รถเข้าขาดแคลน และมีราคาสูง ต้องใช้ทั้ง เส้นทางบก เรือรบ และ เครื่องบินทหารเคลื่อนย้าย	ท่าอากาศยานหลักเสียหาย ต้องใช้ท่าอากาศยานรองที่มี ข้อจำกัดด้านการจัดการ ภาคพื้นดินใช้เครื่อง ทอ.
งบประมาณและ ความคล่องตัวใน การใช้จ่าย	ใช้งบประมาณได้อย่างมี ประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับ ภารกิจและจำนวนผู้ ได้รับการช่วยเหลือ	ความซับซ้อนของ การเดินทางและจำนวน ทรัพยากรที่ต้องใช้ทำให้ ต้นทุนสูงกว่า	ต้นทุนเกิดจากการตอบสนอง ต่อภัยพิบัติและความจำเป็น เร่งด่วน
ความร่วมมือกับ ประเทศที่สาม	มีบทบาทในการสร้าง ทางออกจากพื้นที่วิกฤต	มีความสำคัญสูงเมื่อ เส้นทางโดยตรงไม่ ปลอดภัย	ช่วยเพิ่มทางเลือกในการ เคลื่อนย้าย
กลไกการอนุมัติ งบกลาง	สำนักงบประมาณปรับ ลดวงเงิน	การส่งเอกสารขอ งบกลางข้ามหน่วยงาน (ทอ.- กต.) ใช้เวลานาน และสำนักงบประมาณ ปรับลดวงเงิน	ไม่ได้ของงบกลาง ใช้งบเงิน อุดหนุนตักทุกข้า เบิกจ่าย เนื่องจากไม่มีค่าเช่า ยานพาหนะ ใช้เครื่อง ทอ. ส่งสิ่งของพระราชทาน

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างของผลลัพธ์การอพยพในแต่ละกรณีมิได้เกิดจากความแตกต่างของลักษณะวิกฤตเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลจากหลายตัวแปร ได้แก่ ระดับความรุนแรงของวิกฤต ระยะเวลาเตรียมการ ความสมบูรณ์ของฐานข้อมูล จำนวนและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ ความเข้มแข็งของเครือข่ายคนไทย ความรวดเร็วในการตัดสินใจ ความพร้อมของเส้นทางอพยพ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความคล่องตัวของ การเบิกจ่ายงบประมาณ

สรุปข้อมูลเชิงวิเคราะห์ ดังนี้

1) ความรุนแรงและความรวดเร็วของวิกฤตเป็นตัวแปรกำหนดเวลาสำหรับการเตรียมการหากวิกฤตเกิดเร็วและคาดการณ์ยาก จะยิ่งลดเวลาในการรวบรวมข้อมูล ตัดสินใจ และจัดหาเส้นทางอพยพ

2) จำนวนคนไทยเป็นตัวแปรด้านความต้องการด้านต่าง ๆ ของการอพยพ เมื่อมีจำนวนคนไทยเพิ่มขึ้น ความต้องการด้านพาหนะ บุคลากร งบประมาณ และเวลาที่ใช้อพยพจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ชีตความสามารถในการบริหารจัดการจึงมีความสำคัญมาก

3) ฐานข้อมูลคนไทยเป็นพื้นฐานสำคัญของการตัดสินใจ เพราะข้อมูลที่รวดเร็วและแม่นยำจะช่วยลดระยะเวลาในการค้นหา คัดกรอง จัดกลุ่ม จัดลำดับความเร่งด่วน และลดต้นทุนการอพยพได้

4) การเตรียมพร้อมก่อนเกิดเหตุจะช่วยลดต้นทุนและเวลาของการอพยพ

5) เครือข่ายคนไทยเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของภาครัฐ การมีเครือข่ายคนไทยที่เข้มแข็งก่อนเกิดเหตุวิกฤต จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการเข้าถึงประชาชนในการช่วยค้นหา ยืนยันตัวบุคคล ถ่ายทอดข้อมูล รวมกลุ่ม และสนับสนุนการเคลื่อนย้าย

6) ประสิทธิภาพของการประเมินสถานการณ์ส่งผลต่อความรวดเร็วและความแม่นยำของการตัดสินใจ การเลือกเส้นทางหรือรูปแบบการอพยพ และต้นทุน

7) วิกฤตแต่ละประเภทอาจสร้างข้อจำกัดด้านการเคลื่อนย้ายที่ต่างกัน จึงไม่สามารถใช้ SOP เดียวกันทั้งหมดได้ แต่ควรมี SOP กลาง และ SOP เฉพาะวิกฤติ

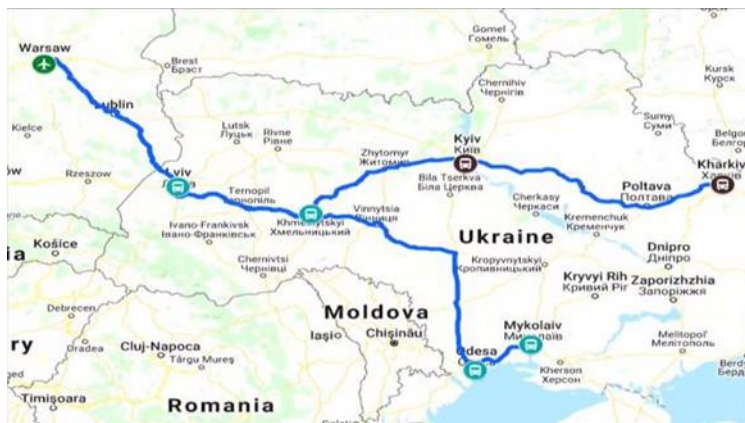
8) ต้นทุนการอพยพไม่ได้ขึ้นกับจำนวนคนไทยเพียงอย่างเดียว แต่ประกอบไปด้วยจำนวนคน ระยะทาง ความรุนแรงของวิกฤต ความซับซ้อนของเส้นทาง เวลา และวิธีการอพยพ

9) เมื่อเกิดวิกฤต ความล่าช้าในการเข้าถึงงบประมาณเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลให้ทางเลือกในการอพยพลดลง และมีต้นทุนด้านโลจิสติกส์ อาทิ ที่พักร และรถเช่า สูงขึ้น

10) การมีช่องทางประสานงานที่ชัดเจนช่วยลดระยะเวลาการอพยพและความซ้ำซ้อน

11) ความยืดหยุ่นในการปรับแผนอพยพเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งของความสำเร็จ

12) อัตราส่วนระหว่างกำลังคนกับปริมาณภารกิจมีผลต่อขีดความสามารถในการดำเนินการ หากเกิดหลายวิกฤตพร้อมกันจะเกิดปัญหาอย่างชัดเจน จึงต้องสามารถเพิ่มกำลังคนได้อย่างรวดเร็ว และจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ



ภาพที่ 4 เส้นทางอพยพคนไทยในยูเครน
ที่มา กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล



ภาพที่ 5 เส้นทางอพยพคนไทยในซูดาน
ที่มา กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล



ภาพที่ 6 เส้นทางการบินรับคนไทยในซูดาน
ที่มา กองทัพอากาศ

ตารางที่ 2 ปัจจัยแห่งความสำเร็จร่วมและจุดเปราะบางร่วมจากกรณีศึกษา 3 กรณี

ปัจจัยแห่งความสำเร็จร่วม	จุดเปราะบางร่วม
การมีฐานข้อมูลคนไทยที่พร้อมใช้งาน โดยเฉพาะข้อมูลแบบ real time	ข้อมูลคนไทยไม่เป็นปัจจุบัน คนไทยบางกลุ่มไม่ยอมลงทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ
การมีเครือข่ายคนไทยในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง ก่อนเกิดวิกฤต	คนไทยไม่ตัดสินใจอพยพในทันทีและไม่อยากเสียค่าใช้จ่าย คนไทยบางกลุ่มติดต่อขอรับความช่วยเหลือล่าช้า
การตัดสินใจอพยพที่รวดเร็ว	การอพยพภายใต้เวลาจำกัด
การประสานงานระหว่างหน่วยราชการภายใต้ RRC อย่างมีประสิทธิภาพ	การประสานงานกับหลายหน่วยงาน บางกรณีมีความซับซ้อน
การเตรียมแผนอพยพและซ้อมแผนล่วงหน้า รวมถึงความสามารถในการปรับแผน	ข้อจำกัดด้านเส้นทางอพยพ มีความเสี่ยงจากสถานการณ์ เส้นทางถูกตัดขาด
ความยืดหยุ่นด้านงบประมาณ ที่สามารถใช้นอกงบประมาณได้ ไม่ล่าช้า	ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ที่ใช้เวลาในการขออนุมัติและมีจำกัด
ความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเจ้าบ้านหรือประเทศที่สาม	การสื่อสารกับประชาชน อาจล่าช้าเนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัย

2.3.3 การจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP)

จากกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แต่ละสถานการณ์มีลักษณะของปัญหาที่ต่างกัน จะมี SOP ที่แตกต่างกัน โดยกรณียูเครนมีเวลาเตรียมความพร้อมเนื่องจากมีเคา์กลางของเหตุการณ์มีเส้นทางอพยพชัดเจน แต่ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของการสู้รบ กรณีชูดานแม้สงครามกลางเมืองอันเนื่องมาจากความขัดแย้งของผู้นำดำเนินมานานพอควร แต่เกิดผลกระทบที่เร็วมากกับคนต่างชาติรวมถึงคนไทย จึงแทบไม่มีเวลาเตรียมตัว มีความเสี่ยงภัยสูง ต้องพึ่งพาการเจรจาหยุดยิง และกรณีตุรกีแผ่นดินไหวเกิดทันที ไม่สามารถคาดการณ์ได้ พื้นที่เสียหายกระจายเป็นวงกว้าง ความสูญเสียมหาศาลแม้ไม่มีความขัดแย้งด้านความมั่นคง จึงควรกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) เป็น 2 รูปแบบ คือ SOP กลาง (ใช้กับทุกวิกฤต) และ SOP เฉพาะสถานการณ์ (ปรับตามลักษณะของแต่ละกรณี) ดังนี้

ตารางที่ 3 ขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (SOP กลาง)

ขั้นตอน	การปฏิบัติ
ขั้นตอนก่อนการอพยพ (Mitigation Phase)	- ติดตามข่าวสารและประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิด - ประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนคนไทยให้ทราบถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
ขั้นตอนเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพ (Preparedness Phase)	- สอท. และ สกญ. จัดลงทะเบียนคนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยง สํารวจจำนวนผู้ที่ประสงค์จะอพยพ และสร้างเครือข่ายการติดต่อโดยอาจสร้างโอกาสการเข้าถึงคนไทย จัดทำแบบลงทะเบียนให้สามารถอ้างอิงบุคคลในไทยและต่างประเทศได้ - จัดทำแผนอพยพ สํารวจเส้นทางอพยพ - ประสานมิตรประเทศในพื้นที่เพื่อติดตามสถานการณ์ - ประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อขอความร่วมมือให้อำนวยความสะดวกการอพยพคนไทย - สอท. จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเสนอต่อ กต. - ระดมทรัพยากร อาทิ รถเช่า เรือ เครื่องบิน งบประมาณ บุคลากร และสิ่งของจำเป็น - ประชาสัมพันธ์แจ้งเตือนคนไทยและเปิดช่องทางการสื่อสารกับครอบครัวและญาติ - กต. เรียกประชุมคณะทำงานศูนย์ RRC
ขั้นตอนการอพยพ (Response Phase)	- สอท. เสนอขออนุมัติการอพยพคนไทย - กต. เรียกประชุมคณะทำงานศูนย์ RRC พร้อมด้วย สอท. และ สกญ. ที่เกี่ยวข้อง - กต. สั่งการให้ สอท. ตั้งศูนย์ปฏิบัติการ - ประสานงานกับหน่วยงานประเทศเจ้าบ้านขออนุญาตบินผ่าน่านฟ้าและลงจอดของเครื่องบินพิเศษจากไทย (diplomatic flight clearance) - ประชาสัมพันธ์คนไทยในพื้นที่ให้ทราบถึงแผนอพยพ - คัดกรอง ตรวจสอบรายชื่อ ยืนยันตัวบุคคล จัดกลุ่มตามความเร่งด่วน - อพยพ นำคนไทยไปยังจุดปลอดภัย จุฬารวมพล ประเทศที่สามหรือกลับไทย อาจต้องทำวีซ่าขาออก (exit visa) ให้คนไทยด้วย - การดูแลระหว่างทาง ทั้งอาหาร ที่พัก การแพทย์ เอกสาร และการสื่อสาร

ขั้นตอน	การปฏิบัติ
	- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมรับคนไทยที่อพยพเดินทางกลับถึงไทย - การส่งกลับและติดตาม สอท. และ สกญ. ส่งคนไทยกลับไทยหรือสถานที่ปลอดภัย และติดตามผู้ที่ยังตกค้าง - หากต้องปิด สอท. ต้องเตรียมพร้อมและจัดทำรายการสำคัญ (checklist) เช่น ต้องทำลายเอกสารสำคัญ ต้องถอด hard disks (กรณีที่ชน PC ไปด้วยไม่ได้) ต้องเตรียมเงินสด อาหารและน้ำ น้ำมัน และสิ่งจำเป็น
ขั้นตอนหลังการอพยพ การฟื้นฟูเยียวยา และ ถอดบทเรียน (Recovery Phase)	- มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี (กรณีนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ดูแลคนไทยโดยตรง) หรือเรียนเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (กรณีขอรับบัญชาจากนายกรัฐมนตรี) รายงานผลการอพยพคนไทยเมื่อจบภารกิจ - กรมการกงสุลเชิญประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ เป็นกรณีไม่ต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ - ประสานหน่วยราชการเยียวยาผู้อพยพ - มีหนังสือถึงสำนักงบประมาณขอรับการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น (หากจำเป็น) - กต. เรียกประชุมคณะทำงานศูนย์ RRC เพื่อสรุปผลการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยและถอดบทเรียน - การอพยพไม่ได้จบแค่คนไทยกลับถึงไทย เช่น ภายใน 30 วันหลังเสร็จสิ้นภารกิจต้องประชุมถอดบทเรียนร่วมกับทุกหน่วยงานและเสนอผลการวิเคราะห์ให้ กต. และรัฐบาลพิจารณา

ตารางที่ 4 ขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (SOP เฉพาะสถานการณ์)

สาเหตุ ขั้นตอน	ความตึงเครียดทาง การเมืองระหว่าง ประเทศ (ยูเครน)	ปัญหาการเมืองและ ความไม่สงบในพื้นที่ (ซูดาน)	ภัยพิบัติทางธรรมชาติ รุนแรง (ตุรกี)
คุณลักษณะเฉพาะ	- เน้นการเตรียมพร้อม และการอพยพล่วงหน้า	- เน้นความรวดเร็วและ ความยืดหยุ่นใน การอพยพ	- เน้นการค้นหา ประเมินความปลอดภัย และการช่วยเหลือก่อน การอพยพ
ขั้นตอนเตรียมความพร้อมสำหรับการอพยพ (Preparedness Phase)	- แบ่งพื้นที่เป็นเขต ปลอดภัย พื้นที่เสี่ยง และพื้นที่สู้รบ - ขยายฐานข้อมูล คนไทยจากกลุ่ม นายจ้าง	- ประเมินเส้นทางที่ยัง เปิดใช้อยู่แบบ real- time - ขยายฐานข้อมูล คนไทยจากกลุ่มหัวหน้า นักศึกษา	- ติดตามสวัสดิภาพและ ความปลอดภัยของคน ไทยในพื้นที่เสี่ยงอย่าง ใกล้ชิด - แจกจ่ายถุงยังชีพ ให้แก่ผู้ประสบภัย
ขั้นตอนการอพยพ (Response Phase)	- หากตรวจพบ การเคลื่อนไหวทาง ทหาร ประสานแจ้ง กต. เริ่มขั้นตอนอพยพ ทันทีโดยไม่ต้องรอคำสั่ง โดยใช้เครือข่ายนายจ้าง ท้องถิ่นนำพาคนงาน ไทยออกมาก่อน (เพราะคนไทยมักนั่ง เฉย)	- หากเกิดการปะทะ รุนแรงใน 24 ชม. สอท. ที่มีหน้าที่ดูแลประเทศ นั้น และ / หรือ สอท. / สภ. ในพื้นที่ใกล้เคียง (ไคโร / ริยาด / เจดดาห์) ต้องมีบทบาทหน้าที่ วางแผนอพยพร่วมกัน โดยใช้การอพยพทาง เรือเป็นหลัก และมีแผน สำรองควบคู่กับการ เจรจาขอ ‘corridor’ ที่ ปลอดภัยจากทุกฝ่าย	- ต้องแจ้ง กต. เพื่อ ประสานงานส่งทีม USAR ²⁹ เข้าไปก่อน ทันที เพื่อค้นหา ผู้รอดชีวิต และต้องใช้ การสื่อสารแบบ ‘มวลงน’ เพื่อโน้มน้าว ให้คนไทยยอมอพยพ (เพราะคนไทยมักอยาก อยู่ต่อ ไม่ยอมเสีย ค่าเดินทาง) และอาจ พิจารณาประสาน องค์การระหว่าง

²⁹ USAR คือ ทีมปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยในเขตเมือง (Urban Search and Rescue)

สาเหตุ ขั้นตอน	ความตึงเครียดทาง การเมืองระหว่าง ประเทศ (ยูเครน)	ปัญหาการเมืองและ ความไม่สงบในพื้นที่ (ซูดาน)	ภัยพิบัติทางธรรมชาติ รุนแรง (ตุรกี)
		แต่หากเป็นประเทศอื่น ที่ไม่ได้ติดทะเล ต้อง วางแผนอพยพทางบก ผ่านประเทศเพื่อนบ้าน	ประเทศ เพื่อขอ ความช่วยเหลือ อาทิ UNOCHA ³⁰

2.3.4 การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

การนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) เข้ามาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการให้สามารถบริหารจัดการวิกฤตเชิงรุกที่มีความแม่นยำ รวดเร็ว และลดความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินได้ แบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

2.3.4.1 การจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ

จากกรณีศึกษาพบว่า คนไทยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการลงทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ การนำ AI มาใช้ร่วมกับการทำงานเชิงรุกของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ จะช่วยให้การจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศมีความแม่นยำยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นขั้นตอนการลดความเสี่ยง (Mitigation Phase) อาทิ การพัฒนาระบบลงทะเบียนออนไลน์หรือดิจิทัลที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลกรมการกงสุลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งข้อมูลส่วนบุคคล ที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลการจ้างงาน สัญญาจ้าง นายจ้าง และนายหน้า โดยร่วมมือกับภาคเอกชน สมาคมนักเรียนไทย สมาคมคนไทย และนายจ้างในพื้นที่เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนผ่านช่องทางปกติ ซึ่ง AI จะช่วยประมวลผลจากฐานข้อมูลคนไทยเพื่อจำแนกตำแหน่งที่ตั้งและจำนวนของผู้ต้องการความช่วยเหลือตามระดับความเร่งด่วน เพื่อให้ได้ฐานข้อมูลคนไทยที่มีความแม่นยำและเป็นปัจจุบันมากขึ้น และสามารถส่งข้อความแจ้งเตือนสถานการณ์ฉุกเฉินไปยังกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เสี่ยงได้อย่างตรงจุดและรวดเร็ว โดยมีศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ (Consular Data and Information Center: CDIC) กรมการกงสุลเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ AI มาใช้เพื่อปรับปรุงข้อมูลคนไทยในต่างประเทศให้เป็นแบบ real-time ได้

³⁰ UNOCHA คือ สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

2.3.4.2 การเตรียมเส้นทางอพยพ

จากกรณีศึกษาพบว่า สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ต้องใช้เวลาศึกษาและสำรวจเส้นทางอพยพที่เป็นไปได้และตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจสูง ซึ่งหลายกรณีต้องทำงานแข่งกับเวลา การนำ AI มาใช้ร่วมกับการทำงานเชิงรุกของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้การกำหนดเส้นทางอพยพเป็นไปอย่างรวดเร็ว และปลอดภัย พร้อมข้อเสนอที่เป็นทางเลือกสำหรับเส้นทางอพยพที่แม่นยำมากขึ้น และช่วยลดการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อมอพยพ (Preparedness Phase) ซึ่ง AI จะช่วยประเมินความเสี่ยง และเสนอเส้นทางอพยพให้ไปยังจุดที่ปลอดภัยที่สุด ณ เวลานั้น รวมทั้งช่วยประมวลผลจำนวนคนไทยและจำนวนยานพาหนะที่จำเป็นในแต่ละจุดให้สอดคล้องกับระยะเวลาการเดินทาง เพื่อช่วยลดเวลาในการศึกษาและสำรวจเส้นทาง และการพึ่งพาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยมีศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ (Consular Data and Information Center: CDIC) กรมการกงสุล และคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) เป็นผู้รับผิดชอบ

2.3.4.3 การลงทะเบียนและบริหารจัดการศูนย์พักพิง

การลงทะเบียนผู้อพยพด้วยระบบดิจิทัลที่สามารถเชื่อมต่อฐานข้อมูลคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อผู้อพยพเดินทางถึงศูนย์พักพิงหรือศูนย์ปฏิบัติการภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจเคลื่อนย้ายคนไทยไปยังจุดปลอดภัย (Response Phase) ระบบ AI จะช่วยยืนยันตัวตน การเดินทางมาถึง การเข้าพัก และการเดินทางออกหรือกลับไทยได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความสับสนในการปฏิบัติงานจากการลงทะเบียนที่ซ้ำซ้อนและขาดการเชื่อมต่อข้อมูล นอกจากนี้ AI ยังสามารถประมวลความต้องการปริมาณอาหาร ยารักษาโรค และเครื่องใช้จำเป็นในศูนย์พักพิงชั่วคราวได้ โดยมีศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ (Consular Data and Information Center: CDIC) กรมการกงสุล และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการด่านหน้า (ผู้ใช้งานระบบ ณ ศูนย์พักพิง / ศูนย์ปฏิบัติการ) เป็นผู้รับผิดชอบ

2.3.4.4 การเยียวยาและการถอดบทเรียน

การนำ AI มาช่วยประมวลข้อมูลฐานข้อมูลคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจการอพยพคนไทยกลับไทย (Recovery Phase) ทำให้ทราบว่า มีบุคคลใดที่อยู่ในข่ายได้รับการเยียวยาตามสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ หรือไม่ อาทิ สิทธิประโยชน์จากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ และข้อมูลสำหรับการส่งผู้อพยพกลับภูมิลำเนา นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ AI ประมวลข้อมูลสำหรับการถอดบทเรียนจากปฏิบัติการที่ผ่านมา เพื่อช่วยสังเคราะห์จุดอ่อน อุปสรรค และปรับปรุงแผน SOP ในอนาคตได้อย่างเป็นระบบ โดยมีกรมการกงสุลและคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) เป็นผู้รับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี การใช้ AI เป็นเพียงเครื่องมืออำนวยความสะดวก จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3.5 ความท้าทาย ปัญหา และอุปสรรคของการอพยพคนไทยในต่างประเทศจากกรณีศึกษา

2.3.5.1 ปัจจัยภายนอก

1) ความท้าทาย ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ในทุกกรณีศึกษา

(1) วิถีภูมิรัฐศาสตร์และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งที่คาดการณ์ได้และคาดการณ์ไม่ได้มีความรุนแรงและส่งผลกระทบในวงกว้างมากขึ้นกว่าในอดีต หลายครั้งนำมาซึ่งการอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือเดินทางกลับไทย

(2) ความสัมพันธ์กับมิตรประเทศ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องอพยพคนไทย รัฐบาลจะได้รับความร่วมมือจากประเทศเหล่านั้นน้อยน้อยเพียงใด โดยต้องพิจารณาถึงกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และขีดความสามารถของประเทศเจ้าบ้านในการจัดการสถานการณ์วิกฤตด้วย

(3) ข้อมูลคนไทยไม่เป็นปัจจุบัน คนไทยในต่างประเทศบางส่วนไม่คอยให้ความสำคัญกับการลงทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ ส่งผลให้การติดตามให้ความช่วยเหลือเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(4) การติดต่อสื่อสาร สัญญาณโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตอาจถูกจำกัด หรือถูกตัดขาด

(5) การไม่มีผู้แทนทางการทูตของไทย บทบาทของผู้แทนทางการทูตของไทยในประเทศที่มีคนไทยพำนักอยู่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก

(6) ปัญหาด้านทีมแพทย์ ทีมแพทย์อาจมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการ

(7) ความสามารถด้านภาษา การเคลื่อนย้ายแรงงานจำนวนมากทำได้ยาก เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ขาดทักษะทางภาษา จึงต้องใช้ล่ามติดตามตัวตลอดเวลา³¹

(8) การไม่สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ล่วงหน้าได้อย่างชัดเจน จึงทำได้เพียงลดผลกระทบของวิกฤต

2) ความท้าทาย ปัญหา และอุปสรรคที่มักเกิดกับกรณีสงครามระหว่างรัฐ และสงครามกลางเมือง

³¹ สัมภาษณ์ อำนาจ พลະพลีวัลย์, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 23 กรกฎาคม 2569.

(1) ด้านโลจิสติกส์ การจัดเตรียมยานพาหนะหรือสถานที่พักชั่วคราวในภาวะฉุกเฉินอาจไม่เพียงพอและมีราคาสูงแต่มีทางเลือกไม่มาก³²

(2) การขออนุญาตบินผ่านน่านฟ้าหรือลงจอด (diplomatic flight clearance) เครื่องบินทหารอาจไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศเจ้าบ้าน

(3) เส้นทางอพยพ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อเหตุการณ์

(4) การชักซ้อมแผนอพยพ บางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการชักซ้อมแผนอพยพ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน³³

(5) แรงงานมักเดินทางกลับไปทำงานในพื้นที่เสี่ยง

(6) ข้อจำกัดด้านระยะเวลา ระยะเวลาในการประสานงานและเข้าให้ความช่วยเหลือผู้อพยพมีความกระชั้นชิดอย่างมาก

(7) การประชาสัมพันธ์ อาจมีความล่าช้าเนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัย จึงจำเป็นต้องเผยแพร่ข้อมูลในวงที่จำกัด

3) ความท้าทาย ปัญหา และอุปสรรคที่มักเกิดกับกรณีภัยพิบัติ

(1) การตัดสินใจ คนไทยในต่างประเทศไม่ค่อยตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศในช่วงที่สถานการณ์ยังไม่ถึงขั้นวิกฤตแต่จะรอดูสถานการณ์ และไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ส่งผลให้การบริหารจัดการอพยพเป็นไปได้ยาก

(2) ด้านการประสานงาน ท่าอากาศยานที่ประเทศเจ้าบ้านอนุญาตให้อพยพอาจไม่ใช่ท่าอากาศยานหลัก จึงไม่มีความพร้อมในการจัดการภาคพื้นดิน³⁴

2.3.5.2 ปัจจัยภายใน

1) ข้อจำกัดด้านบุคลากร

(1) อัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ ปัจจุบันกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศมีอัตรากำลังเพียง 29 คน ประกอบด้วย ข้าราชการ 10 คน (นักการทูต 6 คน เจ้าพนักงานธุรการ 2 คน นิติกร 2 คน) พนักงานราชการ 1 คน ลูกจ้างชั่วคราว 13 คน พนักงานจ้างเหมาบริการ 5 คน ไม่เพียงพอสำหรับรองรับภารกิจคุ้มครองและดูแลคนไทยที่พำนักในต่างประเทศกว่า 1.6 ล้านคนทั่วโลก และคนไทยที่เดินทางไปต่างประเทศกว่า 13 ล้านคนต่อปี

(2) บุคลากรขาดทักษะ ความเชี่ยวชาญ และความต่อเนื่อง การฝึกอบรมคนไทยในต่างประเทศจำเป็นต้องใช้ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญใน

³² สัมภาษณ์ ณัฐพล ชันธิรัฐ, ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ อดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 24 กรกฎาคม 2569.

³³ สัมภาษณ์ นฤชัย นินนาท, กองสุลใหญ่ ณ นครซิดนีย์ อดีตรองอธิบดีกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 25 กรกฎาคม 2569.

³⁴ สัมภาษณ์ พลอากาศเอก อนุรักษ์ รมณารักษ์, เสนาธิการทหารอากาศ กองทัพอากาศ, 3 สิงหาคม 2569.

การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในประเทศและที่ประจำการในต่างประเทศ แต่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนโดยเฉลี่ยทุก ๆ 4 ปี จึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ

อย่างไรก็ดี ไม่ควรพิจารณาข้อจำกัดด้านอัตรากำลังเฉพาะจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ แต่ควรพิจารณาความสัมพันธ์กับจำนวนคนไทยที่ต้องให้ความช่วยเหลือ ความซับซ้อนของภารกิจ และจำนวนวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นพร้อมกันหรือใกล้เคียงกัน หากเกิดวิกฤตหลายพื้นที่ในเวลาเดียวกัน ชัดความสามารถของบุคลากรอาจกลายเป็นข้อจำกัดเชิงระบบ ส่งผลให้ความสามารถในการตอบสนองลดลง แม้ว่าทรัพยากรด้านอื่นจะมีความพร้อมก็ตาม

2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

กระทรวงการต่างประเทศประสบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับการดำเนินการกิจการอพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศทั่วโลกเพียง 25 ล้านบาทต่อปี ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องขอรับการจัดสรรงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพิ่มเติม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เช่น ปีงบประมาณ 2565 ขอรับการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากยูเครน แต่ได้รับการจัดสรรเพียงประมาณ 16,368,500 บาท เนื่องจากประมาณการค่าใช้จ่ายบางรายการไม่เกิดขึ้นจริงหรือมียอดใช้จ่ายต่ำกว่าประมาณการ และสำนักงบประมาณพิจารณาว่า ค่าใช้จ่ายบางหมวดสามารถนำไปเบิกจ่ายจากงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศได้ อาทิ ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดส่งข้าราชการเดินทางไปสนับสนุนภารกิจ

ทั้งนี้ ความล่าช้าในการจัดหางบประมาณยามเกิดวิกฤตย่อมส่งผลกระทบต่อการอพยพได้มาก โดยเฉพาะหากมีตัวแปรสำคัญ เช่น ความรุนแรงของวิกฤตและจำนวนคนไทยที่อยู่ในข่ายที่ต้องอพยพ ซึ่งจำเป็นต้องอพยพคนไทยจำนวนมากเป็นกรณีเร่งด่วน จึงจำเป็นต้องสำรองงบประมาณสำหรับการดำเนินการนี้ ที่ผ่านมามองกระทรวงการต่างประเทศมักใช้งบประมาณจากเงินนอกงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานการกงสุล มาสนับสนุนการปฏิบัติการเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ จึงควรพิจารณาว่า มีตัวแปรอื่นใดที่สามารถลดหรือเพิ่มต้นทุนหรือไม่ เช่น หากมีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน สามารถระบุจำนวนและตำแหน่งของคนไทยได้รวดเร็ว ย่อมช่วยให้การวางแผนพาหนะและเส้นทางมีความแม่นยำ และลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่จำเป็น ในทางกลับกัน หากข้อมูลไม่พร้อมหรือไม่สามารถติดต่อกลุ่มเป้าหมายได้ การจัดสรรทรัพยากรจะมีความไม่แน่นอนสูงขึ้น และอาจทำให้ต้นทุนและระยะเวลาในการอพยพเพิ่มขึ้น

3) กระทรวงการต่างประเทศขาดยุทธศาสตร์ด้านการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจบางครั้งขาดการวางแผนและทิศทางที่ชัดเจน³⁵ ซึ่งจะได้กล่าวถึงแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ในบทต่อไป

4) การจัดทีมปฏิบัติการช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศมีความล่าช้าและใช้เวลาในการอนุมัตินาน³⁶

5) ระบบการลงทะเบียนคนไทยที่ได้รับความช่วยเหลือในต่างประเทศขาดความเชื่อมโยงและยังไม่มีให้นำเทคโนโลยีมาใช้³⁷

กล่าวโดยสรุปภารกิจการอพยพคนไทยในต่างประเทศถือเป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศท่ามกลางข้อจำกัดต่าง ๆ ในขณะที่สาธารณชน สื่อมวลชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่างคาดหวังสูงว่า กระทรวงการต่างประเทศจะปฏิบัติการกิจอพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยงไปยังพื้นที่ปลอดภัยหรือกลับประเทศไทยสำเร็จลุล่วงได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

³⁵ ณัฐพล ชันธศิริ, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

³⁶ นฤชัย นินนาท, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

³⁷ อำนาจ พละพลีวัลย์, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

บทที่ 3

ข้อเสนอ

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ขอนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยเรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้

3.1.1 การจัดทำยุทธศาสตร์เชิงรุกต่อการอพยพคนไทยในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาหนึ่งของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ คือ การขาดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในการดำเนินการที่ชัดเจน กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกต่อการอพยพคนไทยในต่างประเทศ³⁸ ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการช่วยเหลืออพยพคนไทยจากสถานการณ์วิกฤตได้อย่างรวดเร็ว มีเอกภาพ ลดการสูญเสียให้มากที่สุด และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ตามแนวทางการทูต 2.0 โดยให้ความสำคัญกับคนไทยในต่างประเทศและถือเป็นแกนกลางหลักของยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะประเทศที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหวและมีความเสี่ยงสูง (hotspots) ดังนี้

3.1.1.1 การเตรียมความพร้อมด้านฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ

1) การพัฒนาระบบจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ

1.1) การจัดทำฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการกำหนดยุทธศาสตร์การอพยพคนไทยในต่างประเทศ เนื่องจากเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวางแผนเส้นทางการอพยพ การเตรียมงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนที่เหมาะสม กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องพัฒนาระบบการลงทะเบียนคนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศในรูปแบบดิจิทัลต่อยอดจากแอปพลิเคชัน Thai Consular ของกรมการกงสุล และระบบการลงทะเบียนคนไทยที่พำนักในต่างประเทศของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เป็นระบบเดียวกันทั่วโลก เพื่อให้สามารถเชื่อมต่อข้อมูลคนไทยของกรมการกงสุล ข้อมูลแรงงานไทยถูกกฎหมายของกรมการจัดหางาน และข้อมูลคนไทยที่เดินทางออกนอกประเทศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเข้าเป็นระบบฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศชุดเดียวกันได้ และประชาสัมพันธ์ให้คนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศและคนไทยที่พำนักในต่างประเทศทราบเพื่อรณรงค์ให้เกิดการลงทะเบียน โดย

³⁸ ญัฐพล ชันธศิริ, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่อาจพิจารณาการสร้างโอกาสเข้าถึงคนไทยและจัดการลงทะเบียน เนื่องจากหากขาดข้อมูลส่วนนี้ไปจะไม่สามารถเตรียมการอพยพต่อไปได้

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาทำความเข้าใจกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกรมการจัดหางานในการแบ่งปันการเข้าถึงข้อมูล และขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่ประเทศไทยช่วยจัดการลงทะเบียนคนไทยในต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะผู้ช่วยทูตฝ่ายแรงงาน เนื่องจากฐานข้อมูลแรงงานที่สมบูรณ์และค่อนข้างเป็นปัจจุบันของสำนักงานแรงงานในต่างประเทศเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับการวางแผนอพยพและความสำเร็จของการอพยพ อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ต้องคำนึงถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และควรจัดทำขึ้นความลับเพื่อกำหนดสิทธิในการเข้าใช้งานเพื่อเป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลด้วย

1.2) การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนคนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาวิเคราะห์ฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศเพื่อจัดเป็นหมวดหมู่ อาทิ แรงงาน พนักงานนวด นักเรียน นักศึกษา และผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในพื้นที่ร้อนไหว (hotspots) เพื่อให้สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมาย จำแนกพิกัด และระดับความเสี่ยงของผู้ประสบภัยได้ชัดเจน อาทิ ผู้ป่วย เด็ก และผู้สูงอายุ³⁹ โดยมีเป้าหมายให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ร้อนไหว (hotspots) เป็นผู้ดูแลระบบและจัดเตรียมช่องทางการติดต่อสื่อสารแจ้งเตือนคนไทยให้สามารถเตรียมปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้องเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม การนำ AI มาใช้ในกรณีนี้ยังคงเป็นความท้าทาย เนื่องจากคนไทยในต่างประเทศอาจไม่ต้องการแสดงตนว่าประกอบอาชีพอะไร จึงอาจจำแนกได้เพียงอายุ เพศ และที่อยู่

2) การจัดทำแผนเผชิญเหตุแบบบูรณาการ

2.1) การทรวงการต่างประเทศมอบหมายให้กรมการกงสุลจัดการประชุมหารือร่วมกับกรมภูมิภาค สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในภูมิภาคนั้น ๆ และหน่วยงานด้านความมั่นคง⁴⁰ อาทิ ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร กองทัพอากาศ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคว่า อยู่ในระดับใดจากการติดตามและประเมินสถานการณ์ โดยการหาข่าวและข้อมูลเชิงลึกจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ ประเทศเจ้าบ้าน มิตรประเทศ องค์การระหว่างประเทศ พร้อมติดตามข่าวสารเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตอาณา รวมทั้งประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ แล้วพิจารณากำหนดพื้นที่ร้อนไหวและมีความเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots) ในต่างประเทศร่วมกันเป็นระยะ ๆ ซึ่งการกำหนด

³⁹ อนุรักษ รมณารักษ์, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

⁴⁰ กองทัพอากาศมีความสนใจประชุมหารือร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลการกำหนดพื้นที่ร้อนไหว (hotspots) เป็นระยะ ๆ

hotspots จำเป็นต้องมีการประชุมถี่กว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากสถานการณ์โลกปัจจุบันมีตัวแปร หรือ ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่าในอดีต อีกทั้งยังมีผลกระทบไปยังพื้นที่ข้างเคียงมากกว่า ในอดีต เช่น ทุก ๆ 3 เดือน หรือเร็วกว่านั้นหากกรมภูมิภาค สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่⁴¹ เห็นว่า สถานการณ์ในประเทศนั้น ๆ หรือภูมิภาคใดเริ่มมีทิศทางหรือแนวโน้มว่าจะเป็นปัญหา นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ hotspots ยังต้องทบทวนปรับปรุง SOP กลาง อย่างสม่ำเสมอและพิจารณาว่า ควรปรับไปใช้ SOP เฉพาะสถานการณ์เมื่อใด

2.2) การทรวงการต่างประเทศมอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตและ สถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ hotspots และประเทศข้างเคียงจัดทำแผนเผชิญเหตุแบบบูรณาการ⁴² ร่วมกัน ประกอบไปด้วยแผนอพยพ (ควรมีมากกว่า 1 แผน) ข้อมูลคนไทย ข้อมูลนายจ้าง เส้นทาง อพยพที่เป็นไปได้ และข้อมูลด้านโลจิสติกส์ทั้งหมด อาทิ ศูนย์พักพิง รถเช่า และเที่ยวบิน เพื่อให้ สามารถดำเนินการร่วมกันได้เมื่อเผชิญเหตุวิกฤต ดังเช่นกรณีการอพยพคนไทยในยูเครนและซูดาน

ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จำเป็นต้องจัดระดับชั้น ความวิกฤต (เขียว เหลือง ส้ม แดง) ในแผนอพยพ ซึ่งต้องมีการติดตามและประเมินสถานการณ์อย่าง สม่ำเสมอ และพร้อมปรับแผนอพยพให้เข้ากับบริบทที่เปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งปรับระดับชั้น ความวิกฤตขึ้นลงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หากสถานการณ์เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่าง รวดเร็วก็น่าจะต้องติดตามเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด และต้องปรับปรุงแผนอพยพคนไทยในสถานการณ์ ฉุกเฉินเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศสามารถนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยประมวล วิเคราะห์ข้อมูล และเสนอทางเลือกเส้นทางอพยพที่ปลอดภัยและรวดเร็วจากระบบ ฐานข้อมูลคนไทยได้

3) การสร้างพันธมิตรและเครือข่ายนานาชาติ

3.1) กรมการกงสุล การทรวงการต่างประเทศ พิจารณาใช้ประโยชน์ จากกรอบการหารือ Consular Consultation เจรจาทำความเข้าใจด้านมนุษยธรรมกับมิตรประเทศ โดยบรรจุเรื่องการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยหรือการใช้ศูนย์พักพิงของประเทศนั้น ๆ ในวาระ การประชุมโดยเฉพาะกับประเทศที่อยู่ในพื้นที่อ่อนไหว (hotspots) และประเทศรอบข้าง รวมทั้ง หารือกับกลุ่มประเทศอาเซียนในการช่วยเหลืออพยพคนชาติซึ่งกันและกัน ดังเช่นกรณีการอพยพ คนไทยในยูเครน ไทยได้ให้ความช่วยเหลือชาวฟิลิปปินส์ จำนวน 18 คน และชาวสิงคโปร์ จำนวน 2 คน เดินทางออกจากยูเครนพร้อมกับกลุ่มคนไทยด้วย

⁴¹ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในที่นี้ไม่จำกัดอยู่ที่ประเทศหรือภูมินาคนั้น ๆ เพราะอาจเข้าถึงข้อมูลที่เป็นข่าว หรือ intelligence สำคัญที่โยงไปถึงภูมิภาคอื่นได้

⁴² อำนาจ พลະพลีวัลย์, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

3.2) สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ในประเทศที่มีคนไทยอาศัยอยู่หนาแน่นพิจารณาแต่งตั้งแกนนำชุมชนไทยในพื้นที่เป็น “กงสุลอาสา” (Consular Volunteers) ซึ่งประเทศหนึ่งมีได้มากกว่า 1 คน เพื่อคอยประสานงาน จัดการลงทะเบียนคนไทยในพื้นที่ และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับชุมชนไทยให้เกิดการมีส่วนร่วมและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ กรมการกงสุลอาจพิจารณาจัดการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกงสุลอาสาสามัญภาคโดยเฉพาะในพื้นที่อ่อนไหว (hotspots) ที่ผ่านมากรมการกงสุลมอบ “เข็มกงสุลอาสา” เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับผู้ที่ทำประโยชน์ด้านกงสุลในต่างประเทศตามที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เสนอชื่อ แต่ยังไม่เคยแต่งตั้งผู้ที่ทำหน้าที่กงสุลอาสาโดยตรง

4) การยกระดับด้านโลจิสติกส์และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี

4.1) สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหว (hotspots) และประเทศรอบข้างต้องจัดทำฐานข้อมูลกลางด้านโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงข้อมูลผู้อพยพที่พัก ยานพาหนะ และเที่ยวบินให้เป็นฐานข้อมูลเดียว เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการค้นหา เพิ่มเติมและปรับปรุงข้อมูล⁴³ โดยกระทรวงการต่างประเทศสามารถนำข้อมูลดังกล่าวรวบรวมเป็นฐานข้อมูลใส่ในระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ของกระทรวงฯ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับใช้งานในสถานการณ์ฉุกเฉิน

4.2) สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหว (hotspots) และประเทศรอบข้างจำเป็นต้องสร้างพันธมิตรกับหน่วยงานท้องถิ่นในประเทศเจ้าบ้านที่มีอำนาจในการอนุมัติการบินผ่านน่านฟ้าและลงจอด (diplomatic flight clearance) ของทั้งเครื่องบินพาณิชย์และเครื่องบินทหาร เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจริง โดยควรขอความร่วมมือผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารให้ช่วยดำเนินการอีกทางหนึ่งด้วย

4.3) การทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ดำเนินการอพยพคนไทยต้องนำระบบดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาใช้ลงทะเบียนผู้อพยพที่ได้รับความช่วยเหลือในต่างประเทศเพื่อให้สามารถเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะช่วยยืนยันตัวตน การเดินทางมาถึง การเข้าพัก และการเดินทางออกหรือกลับไทยได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

5) การจัดอบรมเพื่อสร้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

การทรวงการต่างประเทศมอบหมายให้สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ จัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานภายใต้คณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน

⁴³ ณัฐพล ชันธศิริ, สัมภาษณ์, อ้างแล้ว.

(RRC) ทั้งในและนอกกระทรวงฯ เพื่อสร้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยเชิญผู้มีประสบการณ์เป็นวิทยากร เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล มีความตื่นตัว และเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่เสมอ

3.1.2 การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า อีกปัญหาหนึ่งของการอพยพคนไทยในต่างประเทศ คือ การขาดคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศที่ชัดเจน กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยนำผลการศึกษาสรุปขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) จากกรณีศึกษาในบทที่ 2 ไปปรับใช้

3.1.3 การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC)

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉิน (EOC) ทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการและศูนย์ประสานงานกลางในการบริหารจัดการเมื่อเกิดเหตุวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉินรุนแรง เช่น ภัยพิบัติธรรมชาติ สงครามระหว่างรัฐ สงครามกลางเมือง และโรคระบาด โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ติดตามสถานการณ์ สนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ และคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) โดยเฉพาะด้านกำลังคนและงบประมาณ และประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพ

3.1.4 การแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอพยพคนไทย

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติและใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่ามากขึ้น

3.1.5 การแก้ไของค์ประกอบคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC)

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอให้มีการปรับองค์ประกอบคณะทำงาน RRC โดยเพิ่มหน่วยงานด้านการเงินการคลังทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกกระทรวงฯ เพื่อความคล่องตัวในการประสานงานและเพิ่มประสิทธิภาพการอพยพคนไทยในต่างประเทศให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและแข่งกับเวลาได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากการอพยพคนไทยในต่างประเทศแต่ละครั้งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ส่งผลให้งบประมาณอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับการจัดสรรเพียง 25 ล้านบาทต่อปีงบประมาณ

ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องขอรับการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากสำนักงบประมาณซึ่งไม่ได้อยู่ในองค์ประกอบคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC)

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

3.2.1 การผลักดันการประกาศยุทธศาสตร์การอพยพคนไทยในต่างประเทศ

3.2.1.1 กรมการกงสุลพิจารณานำข้อเสนอการจัดทำยุทธศาสตร์การอพยพคนไทยในต่างประเทศไปปรับใช้และเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศประกาศเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของกระทรวงฯ

3.2.1.2 กรมการกงสุลมอบหมายให้ศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ (Consular Data and Information Center: CDIC) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้าน ICT ของกรมการกงสุลพัฒนาระบบต่าง ๆ ดังนี้

1) ระบบฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ การพัฒนาระบบการลงทะเบียนคนไทยในต่างประเทศในรูปแบบดิจิทัลต่อยอดจากแอปพลิเคชัน Thai Consular ของกรมการกงสุล และพัฒนาระบบการลงทะเบียนคนไทยผ่านสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เป็นระบบเดียวกันทั่วโลก โดยอาจใช้ข้อมูลคนไทยที่ลงทะเบียนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเป็นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถเชื่อมต่อกับข้อมูลคนไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นฐานข้อมูลชุดเดียวได้

2) ระบบการแจ้งเตือนคนไทยในต่างประเทศ การนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานข้อมูลคนไทยและจัดหมวดหมู่คนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนไทยสำหรับการติดต่อสื่อสารแจ้งเตือนเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ดี กระบวนการนี้ยังคงมีความท้าทายตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

3) ระบบฐานข้อมูลกลางด้านโลจิสติกส์ การนำข้อมูลที่พัก ยานพาหนะ และเที่ยวบินที่ได้จากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แต่ละแห่งมารวบรวมเป็นฐานข้อมูลกลางด้านโลจิสติกส์ และใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ประมวลผลข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการใช้งานในสถานการณ์ฉุกเฉิน

4) ระบบการลงทะเบียนผู้อพยพที่ได้รับการช่วยเหลือในต่างประเทศ การพัฒนาระบบการลงทะเบียนผู้อพยพที่ได้รับการช่วยเหลือในต่างประเทศในรูปแบบดิจิทัล เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของขั้นตอนการลงทะเบียน และนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาตรวจสอบกับฐานข้อมูลคนไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะช่วยให้ยืนยันตัวตนได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

3.2.1.3 กรมการกงสุลจัดการประชุมหารือร่วมกับกรมภูมิภาค สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ในภูมิภาคนั้น ๆ และหน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อพิจารณากำหนดพื้นที่

อ่อนไหวและมีความเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (hotspots) ในต่างประเทศร่วมกัน เพื่อจัดทำแผนเผชิญเหตุแบบบูรณาการ

3.2.1.4 กรมการกงสุลร่วมกับสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการจัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งในและนอกกระทรวงฯ เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานให้มีความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่เสมอ

3.2.2 การผลักดันการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศ

กรมการกงสุลพิจารณานำผลการศึกษาระดับขั้นตอนการปฏิบัติงานอพยพคนไทยในต่างประเทศที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) ไปปรับใช้ และเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศออกประกาศเป็นคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงฯ เพื่อแจ้งเวียนให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกทราบ

3.2.3 การผลักดันการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC)

กรมการกงสุลหารือกับสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ นำข้อเสนอการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจเช่นเดียวกับศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาออกคำสั่งการจัดตั้งศูนย์ฯ แต่งตั้งคณะกรรมการและองค์ประกอบ ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานภายในกระทรวงฯ ได้แก่ กรมการกงสุล กรมภูมิภาค กรมสารนิเทศ สำนักนโยบายและแผน สำนักบริหารบุคคล และสำนักบริหารการคลัง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีสำนักนโยบายและแผนทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานด้านหน้า ได้แก่ กรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ และคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) ซึ่งมีหน่วยงานภายนอกกระทรวงฯ เป็นคณะทำงานอยู่แล้ว โดยมีเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่กำกับดูแลสำนักนโยบายและแผนเป็นผู้อำนวยการศูนย์ EOC ซึ่งศูนย์ EOC จะทำหน้าที่ช่วยบริหารจัดการด้านบุคลากรและงบประมาณในการปฏิบัติการกิจการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ดังนี้

3.2.3.1 การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

การจัดตั้งทีมปฏิบัติการฉุกเฉิน (Emergency Response Team: ERT) ศูนย์ EOC จะคัดเลือกบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการอพยพคนไทยในต่างประเทศเข้ามาอยู่ในทีม ERT โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อประมาณ 10 คน ซึ่งอาจประกอบด้วยผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ ข้าราชการที่มีความรู้ภาษาท้องถิ่นหรือเคยประจำการอยู่ในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และข้าราชการที่มีประสบการณ์อพยพคนไทยในต่างประเทศ เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ โดยในจำนวนนี้จะต้องมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3-4 คน ที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่ทันที

หากมีความจำเป็นด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในขณะที่บุคคลที่เหลือนับรายชื่อจะทำหน้าที่เป็นหน่วยเตรียมความพร้อม (standby unit) และเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ศูนย์ EOC สามารถขออนุมัติกระทรวงการต่างประเทศให้ทีม ERT เดินทางไปปฏิบัติการกิจได้ทันที เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการจัดและส่งทีมปฏิบัติการสนับสนุนภารกิจ

3.2.3.2 การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ

ศูนย์ EOC จะทำหน้าที่บริหารงบประมาณการอพยพคนไทยในต่างประเทศ ขออนุมัติและจัดส่งงบประมาณที่จำเป็นให้แก่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ และดำเนินการขอรับการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจากสำนักงานงบประมาณ โดยอาจบูรณาการการใช้งบประมาณกับงบเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศในบางรายการได้

3.2.4 การผลักดันให้แก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3.2.4.1 กรมการกงสุลต้องเสนอกระทรวงการต่างประเทศให้แก้ไขระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 หมวด 2 การให้ความช่วยเหลือและจ่ายเงินอุดหนุน ข้อ 10 การให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีที่ผู้ตกทุกข์ได้ยาก ขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย ควรปรับเพิ่มข้อความต่อท้าย “การให้ความช่วยเหลือกรณีนี้ให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรหรือบุตรชาวต่างชาติได้ และสามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบภายในระยะเวลา 1 เดือน นับตั้งแต่เริ่มให้ความช่วยเหลือ หากจำเป็นต้องเบิกจ่ายหลังจากนี้ ให้ขออนุมัติกระทรวงการต่างประเทศเป็นรายกรณี” เพื่อหลักมนุษยธรรมและเพิ่มความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยในต่างประเทศ

3.2.4.2 กรมการกงสุลต้องเสนอกระทรวงการต่างประเทศให้แก้ไขหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ กรณีตามข้อ 4.4 (ก) ให้คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ พิจารณานุมัติเป็นกรณีเร่งด่วน ควรปรับเพิ่มข้อความต่อท้าย “กรณีนี้คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากไม่ต้องลงนามในหนังสือสัญญารับรองการขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ” เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อพยพ ลดขั้นตอนและเพิ่มความชัดเจนในการปฏิบัติงาน และเพิ่มความคล่องตัวให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

3.2.5 การผลักดันให้แก้ไของค์ประกอบคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC)

กรมการกงสุลต้องขอความเห็นชอบจากคณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (RRC) ให้แก้ไของค์ประกอบคณะทำงานศูนย์ RRC และเสนอต่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศในฐานะประธานคณะกรรมการประสานงานช่วยเหลือคนไทยและประเทศที่ประสบภัยพิบัติเพื่อขออนุมัติ

โดยปรับเปลี่ยนหน่วยงานด้านการเงินและการคลังทั้งภายในและภายนอกกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประสานงานและขอรับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

3.2.6 การป้องกันไม่ให้งบประมาณไทยกลับไปในพื้นที่เสี่ยง

กรมการกงสุลต้องประสานกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เพื่อขอความร่วมมือออกประกาศงดการจัดส่งแรงงานไทยกลับไปในพื้นที่เสี่ยงเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อรอประเมินสถานการณ์และป้องกันไม่ให้เกิดการใช้งบประมาณช่วยเหลืออพยพคนไทยต้องสูญเปล่าหากต้องอพยพแรงงานกลุ่มเดิมกลับไทยอีกครั้งภายในระยะเวลาอันสั้น โดยเสนอให้กรมการจัดหางานกำหนดหลักเกณฑ์การจัดส่งแรงงานกลับไปในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและต้นทุนหรืองบประมาณที่ใช้ในการอพยพประกอบด้วย

3.2.7 บทส่งท้าย

การกำหนดยุทธศาสตร์การอพยพคนไทยในต่างประเทศที่ชัดเจน การจัดทำมาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติงาน (SOP) และการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการบริหารจัดการวิกฤตจะช่วยให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถขับเคลื่อนนโยบายการทูต 2.0 และปรับบทบาทจากการตอบสนองต่อเหตุการณ์แบบตั้งรับไปสู่การบริหารจัดการวิกฤตเชิงรุก (Proactive Crisis Management) เพื่อยกระดับการคุ้มครองและอพยพคนไทยในต่างประเทศให้มีความรวดเร็ว มีมาตรฐานสากล และพร้อมรับมือกับวิกฤตทุกรูปแบบ สอดคล้องกับบริบทภูมิรัฐศาสตร์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คนไทยทั่วโลกได้ในระยะยาว

บรรณานุกรม

หนังสือ

Patrick Boisvert and Raphael Moore. Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of Public Service of Canada. Canadian Centre for Management Development, 2004.

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580). 2561.

กระทรวงการต่างประเทศ. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ กรณีไม่ต้องขอใช้เงินคืนแก่ทางราชการ. 3 เมษายน 2563.

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ). 13 ตุลาคม 2561.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา. 9 เมษายน 2569.

ราชกิจจานุเบกษา

กระทรวงการต่างประเทศ. ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136, ตอนพิเศษ 291 ง (26 พฤศจิกายน 2562), 1-3.

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135, ตอนที่ 82 ก (13 ตุลาคม 2561), 8.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 51 ง (7 มีนาคม 2566), 2-2.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545), 11.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560), 17.

การสัมภาษณ์

ณัฐพล ชันธสิริชัย. ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ (อดีตรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ).

สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2569.

นฤชัย นินนาท. กงสุลใหญ่ ณ นครซิดนีย์ (อดีตรองอธิบดีกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ).

สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2569.

อนุรักษ รมณารักษ์. เสนาธิการทหารอากาศ กองทัพอากาศ. สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2569.

อำนาจ พละพลีวัลย์. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการ

กงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2569.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่: ภารกิจการคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา:

<https://consular.mfa.go.th/th/page/manualduties>. [กรกฎาคม 2569].

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ. [ออนไลน์].

2568. แหล่งที่มา: <https://consular.mfa.go.th/th/index>. [กรกฎาคม 2569].

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สถิติจำนวนคนไทยในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. 2568.

แหล่งที่มา: <https://consular.mfa.go.th/th/index>. [กรกฎาคม 2569].

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. สรุปรายจ่ายการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางออกนอกประเทศ ปี 2568. [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา:

<https://www.mots.go.th/news/category/837>. [กรกฎาคม 2569].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

แผนแม่แบบการจัดทำแผนอพยพของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่

จัดทำโดยกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

1. แผนการเตรียมความพร้อมกรณีเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง 4 ระดับ

	สิ่งที่ต้องดำเนินการ
ระดับ 1 (สีเขียว) สถานการณ์: ปกติ เป้าหมาย: เตรียมความพร้อมของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอน: Preparedness Phase	- ตรวจสอบอุปกรณ์ที่จำเป็นให้ใช้ได้ดีเสมอ - ปรับปรุงทะเบียนรายชื่อคนไทยและที่อยู่ติดต่อ - จัดตั้งเครือข่ายติดต่อกับคนไทย - จัดทำรายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อสำคัญ - ศึกษาและจัดทำเส้นทางอพยพ อาทิ จุดนัดพบ - สร้างความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง - ประชาสัมพันธ์แผนอพยพให้ชุมชนไทยทราบ
ระดับ 2 (สีเหลือง) สถานการณ์: เริ่มมีข่าวความไม่สงบ ข้อพิพาทหรือการปะทะ เป้าหมาย: คนไทยรับทราบสถานการณ์ รับทราบจุดติดต่อ เตรียมพร้อมเดินทางออกนอกประเทศ แจ้งเตือนคนไทยที่จะเดินทางไปประเทศ เป้าหมาย ขั้นตอน: Preparedness Phase	- ติดตามข่าวสารอย่างใกล้ชิด - แจ้งประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนไทยทราบถึงแผนอพยพ - แจ้งเตือนคนไทยให้หลีกเลี่ยงการเดินทางเข้าประเทศ - สำรองอาหาร เวชภัณฑ์ และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ - แจ้งข่าวให้คนไทยในพื้นที่เตรียมสัมภาระ เอกสารเดินทางให้พร้อม - ชักซ้อมมาตรการรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน - ชักซ้อมแผนอพยพ - กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งศูนย์ RRC
ระดับ 3 (สีส้ม) สถานการณ์: เกิดความไม่สงบเป็นระยะ ๆ ความขัดแย้งมีแนวโน้มขยายตัวเป็นวงกว้าง เป้าหมาย: ให้คนไทยที่ไม่มี ความจำเป็นต้องอยู่ในประเทศเดินทางออกนอกพื้นที่ให้มากที่สุด ขั้นตอน: Response Phase	- ประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิด - ประสานรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านให้เพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน - หาพันธมิตรประเทศ กงสุลกิตติมศักดิ์ NGO เกี่ยวกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือคนชาติ - ตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือคนไทย จัดหาเที่ยวบิน เตรียมโรงแรมที่พัก เช่ายานพาหนะพร้อมคนขับ - ประสานกระทรวงการต่างประเทศเตรียมการอพยพ

	สิ่งที่ต้องดำเนินการ
ระดับ 4 (สีแดง) <u>สถานการณ์:</u> เกิดความไม่สงบรุนแรงต่อเนื่องไม่ ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน <u>เป้าหมาย:</u> เคลื่อนย้ายคนไทยที่เหลือออกนอก พื้นที่ ปิดทำการชั่วคราว (หากจำเป็น) <u>ขั้นตอน:</u> Response Phase	- อพยพคนไทยเดินทางออกนอกพื้นที่ในทันที - ขอรับการสนับสนุนจากประเทศเจ้าบ้านเกี่ยวกับการอพยพคนไทย - ประสานมิตรประเทศอย่างใกล้ชิดเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน - สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศที่สามตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว กรณีต้องเคลื่อนย้ายไปประเทศที่สาม - กระทรวงการต่างประเทศส่งข้าราชการสนับสนุนภารกิจ (หากจำเป็น)

ที่มา กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

2. แผนการเตรียมความพร้อมกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและโรคระบาดรุนแรง

กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ	กรณีเกิดโรคระบาดรุนแรง
- ตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือคนไทย (24 ชั่วโมง) ติดต่อกับกระทรวงการต่างประเทศ และรับแจ้งเหตุจากคนไทยในพื้นที่ - รายงานสถานการณ์ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ พร้อมประเมินความเสียหายเบื้องต้นที่เกิดขึ้นกับคนไทย - ประสานกับรัฐบาลท้องถิ่น องค์การสาธารณสุข ประโยชน์เกี่ยวกับแนวทางการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยและสิ่งบรรเทาทุกข์ที่รัฐบาลท้องถิ่น จัดหาให้แก่ผู้ประสบภัย - ประสานมิตรประเทศอย่างใกล้ชิดเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน - พิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยอาจจำเป็นต้องตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว - พิจารณาใช้ประโยชน์จากกงสุลกิตติมศักดิ์ และชุมชนไทยในพื้นที่ - จัดทำทะเบียนคนไทยที่ประสบภัยพิบัติ ผู้เจ็บป่วยผู้เสียชีวิต พร้อมข้อมูลติดต่อประเทศไทย - กระทรวงการต่างประเทศส่งข้าราชการและแพทย์สนับสนุนภารกิจ (หากจำเป็น) - พิจารณาความจำเป็นในการเคลื่อนย้ายคนไทยกลับประเทศ	- ตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อติดต่อกับกระทรวงการต่างประเทศ รับแจ้งเหตุจากคนไทยในพื้นที่และใช้ประโยชน์จากเครือข่ายแกนนำคนไทย - จัดหาอุปกรณ์ป้องกันการติดเชื้อโรค อาทิ หน้ากากอนามัย ยาฆ่าเชื้อ และชุด PPE - ประกาศเตือนให้คนไทยเดินทางออกนอกพื้นที่ - ประสานกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อขอทราบแนวทาง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างชาติ ศูนย์ป้องกันโรค และสิ่งบรรเทาทุกข์ที่รัฐบาลท้องถิ่น จัดหาให้แก่ผู้ประสบภัย - ประสานมิตรประเทศอย่างใกล้ชิดเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน - รายงานสถานการณ์ให้กระทรวงการต่างประเทศ ทราบโดยเฉพาะเมื่อมีคนไทยป่วยหรือเสียชีวิตจากโรคระบาด - พิจารณาความปลอดภัยและความเป็นไปได้ที่จะส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานในพื้นที่ - พิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยอาจจำเป็นต้องประสานประเทศเจ้าบ้านใช้ศูนย์พักพิงชั่วคราว - กระทรวงการต่างประเทศส่งข้าราชการและแพทย์สนับสนุนภารกิจ (หากจำเป็น) - พิจารณาความจำเป็นในการเคลื่อนย้ายคนไทยกลับประเทศ

ที่มา กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

ภาคผนวก ข.

แนวทางการพิจารณาแผนอพยพภายใต้คณะทำงานศูนย์ประสานงานฉุกเฉิน (Rapid Response Center: RRC)

1. ข้อมูลจำนวนคนไทยที่พำนักอยู่ในพื้นที่ที่มีความประสงค์จะขออพยพออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยหรือกลับไทย รวมถึงข้อมูลที่พักอาศัยอยู่ในต่างประเทศ เพื่อประเมินรูปแบบของการอพยพและระยะเวลาที่ต้องใช้ในการอพยพ

2. เส้นทางอพยพที่มีความเหมาะสม ปลอดภัย และง่ายต่อการปฏิบัติการมากที่สุด ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ

3. ยานพาหนะที่ใช้ในการอพยพ ในกรณีที่จะอพยพทางอากาศต้องพิจารณาว่า จะใช้อากาศยานประเภทใดระหว่างเครื่องบินทหาร เครื่องบินของสายการบินไทย หรือเครื่องบินพาณิชย์ทั่วไป โดยอากาศยานทหารมี 3 ประเภท ได้แก่ C130 (90-120 ที่นั่ง) A320 (50 ที่นั่ง) และ A340 (150 ที่นั่ง) และเครื่องบินของสายการบินไทยที่ใช้สำหรับภารกิจอพยพมี 3 ประเภท ได้แก่ A330 (220 ที่นั่ง) A350 (320 ที่นั่ง) และ B777 (320 ที่นั่ง)

เครื่องบินทหารมีข้อดี คือ เป็นเครื่องบินของทางราชการ มีความพร้อมสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วเมื่อกระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือขอความอนุเคราะห์อย่างเป็นทางการ และมีค่าใช้จ่ายต่อเที่ยวบินไม่สูงเท่าเครื่องบินพาณิชย์ แต่มีข้อเสีย คือ มีข้อจำกัดด้านระยะทางบิน (แล้วแต่ประเภทของเครื่องบินและสถานการณ์) ไม่สามารถบรรทุกผู้โดยสารจำนวนมากต่อเที่ยวบินได้ทำให้อาจต้องใช้บริการหลายเที่ยวบินต่อภารกิจ และหลายกรณีโดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์สู้รบหรือสงครามกลางเมืองมักจะไม่ได้รับการอนุมัติให้บินผ่านน่านฟ้าหรือลงจอด (flight clearance) ในขณะที่เครื่องบินพาณิชย์สามารถบรรทุกผู้โดยสารได้ครั้งละจำนวนมากกว่า แต่มีค่าใช้จ่ายต่อเที่ยวบินสูงกว่า (ประมาณ 4 เท่า) และใช้เวลาในการเตรียมการนานกว่า

ที่ผ่านมา หากสถานการณ์เอื้ออำนวยการอพยพคนไทยในต่างประเทศมักจะใช้เครื่องบินพาณิชย์ทั่วไปสำหรับการปฏิบัติการกิจมากกว่า เนื่องจากค่าใช้จ่ายถูกกว่า

4. กำลังคน ภายหลังทราบแผนและเส้นทางอพยพที่แน่ชัด กระทรวงการต่างประเทศจะหารือกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความจำเป็นในการส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมปฏิบัติการอพยพคนไทยและในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องขอให้หน่วยงานจากกระทรวงอื่นเข้าร่วมปฏิบัติการด้วยเช่นกัน เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและแรงงาน

5. กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในประเทศที่สาม ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศเพื่อนบ้านของประเทศคู่ขัดแย้งหรือประเทศที่ประสบสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ความ

ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่คนไทยที่อพยพออกจากพื้นที่เสี่ยง รวมถึงดูแลด้านความปลอดภัย อาหาร และที่พักในระหว่างรอการเดินทางกลับไทย ศูนย์ฯ จึงทำหน้าที่เป็นเสมือนศูนย์อพยพชั่วคราวในต่างประเทศ

6. การเตรียมความพร้อมรับคนไทยที่อพยพเดินทางกลับถึงไทย โดยเป็นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือคนไทย ดังนี้

6.1 กระทรวงแรงงาน การให้ความช่วยเหลือแรงงานถูกกฎหมายและการมอบเงินจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

6.2 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนา

6.3 กระทรวงสาธารณสุข การคัดกรองโรคของผู้โดยสาร โดยเฉพาะเมื่อผู้ตกทุกข์ได้เดินทางกลับมาจากประเทศเสี่ยงโรคติดต่อหรืออยู่ภายใต้สถานการณ์โรคระบาด

6.4 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อำนวยความสะดวกด้านพิธีการตรวจ คนเข้าเมือง

6.5 กรมศุลกากร อำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร

6.6 กรมประชาสัมพันธ์ การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐ

6.7 กระทรวงคมนาคม การจัดเตรียมยานพาหนะนำคนไทยไปเข้ากักตัวตามมาตรการสาธารณสุข

6.8 สภากาชาดไทย การนำร่างผู้เสียชีวิตไปส่งให้ญาติที่ต่างจังหวัด

6.9 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดูแลนักศึกษาและคนไทยที่อยู่ใน 5 จังหวัดชายแดนใต้ พร้อมส่งกลับภูมิลำเนา

ภาคผนวก ค.

ข้อมูลการให้ความช่วยเหลืออพยพคนไทยออกจากพื้นที่เสี่ยง

(ตามที่สามารถสืบค้นข้อมูลได้)⁴⁴

1. การอพยพคนไทยจากกัมพูชา กรณีการประท้วงและทำลายทรัพย์สินของสถานเอกอัครราชทูตไทยเมื่อมกราคม 2546 จำนวน 703 คน
2. การอพยพคนไทยจากพม่า (ชื่อในขณะนั้น) กรณีการประท้วงของพระสงฆ์และนักศึกษาในกรุงย่างกุ้ง เมื่อกันยายน 2550 ไม่ทราบจำนวน
3. การอพยพคนไทยจากกัมพูชา กรณีความตึงเครียดบริเวณปราสาทพระวิหาร เมื่อตุลาคม 2551 ประมาณ 700 คน
4. การอพยพคนไทยจากอิยิปต์ กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อมกราคม 2554 จำนวน 2,308 คน
5. การอพยพคนไทยจากลิเบีย กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อกุมภาพันธ์ 2554 จำนวน 11,892 คน
6. การอพยพคนไทยจากญี่ปุ่น กรณีการรั่วไหลของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์จังหวัดฟูกูชิม่า เมื่อมีนาคม 2554 จำนวน 4,957 คน
7. การอพยพคนไทยจากญี่ปุ่น กรณีแผ่นดินไหวจังหวัดคุมาโมโตะ เมื่อเมษายน 2557 จำนวน 127 คน
8. การอพยพคนไทยจากลิเบีย กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อสิงหาคม 2557 จำนวน 1,187 คน
9. การอพยพคนไทยจากเยเมน กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อมีนาคม-เมษายน 2558 จำนวน 235 คน
10. การอพยพคนไทยจากเนปาล กรณีแผ่นดินไหว เมื่อเมษายน 2558 จำนวน 172 คน
11. การอพยพคนไทยจากอินโดนีเซีย กรณีแผ่นดินไหวเกาะลอมบอก เมื่อกรกฎาคม 2561 จำนวน 216 คน (กลับไทยจำนวน 125 คน)
12. การอพยพคนไทยจากอินโดนีเซีย กรณีแผ่นดินไหวเกาะสุลาเวสี เมื่อกันยายน 2561 จำนวน 21 คน
13. การอพยพคนไทยจากลิเบีย กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อเมษายน 2562 จำนวน 15 คน

⁴⁴ ข้อมูลกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

14. การอพยพคนไทยจากจีน กรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เมืองอู่ฮั่น เมื่อ
กุมภาพันธ์ 2563 จำนวน 138 คน
15. การอพยพคนไทยจากยูเครน กรณีสงครามรัสเซีย-ยูเครน เมื่อกุมภาพันธ์-มีนาคม 2565
จำนวน 236 คน
16. การอพยพคนไทยจากตุรกี กรณีแผ่นดินไหว เมื่อกุมภาพันธ์ 2566 จำนวน 47 คน และ
1 ร้าง
17. การอพยพคนไทยจากซูดาน กรณีสงครามกลางเมือง เมื่อเมษายน-พฤษภาคม 2566
จำนวน 226 คน (กลับไทยจำนวน 218 คน)
18. การอพยพคนไทยจากอิสราเอล กรณีสงครามอิสราเอล-ปาเลสไตน์ เมื่อตุลาคม-
พฤศจิกายน 2566 จำนวน 7,470 คน
19. การอพยพคนไทยจากเมียนมา กรณีความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ เมื่อ
พฤศจิกายน 2566-มกราคม 2567 จำนวน 561 คน
20. การอพยพคนไทยจากอิสราเอลและอิหร่าน กรณีสงครามอิสราเอล-อิหร่าน เมื่อ
มิถุนายน-กรกฎาคม 2568 จากอิสราเอล จำนวน 39 คน และจากอิหร่าน จำนวน 59 คน
21. การอพยพคนไทยจากอิหร่าน กรณีสงครามอิสราเอลและสหรัฐอเมริกา-อิหร่าน เมื่อ
มีนาคม-เมษายน 2569 จำนวน 147 คน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายตรีเทพ นพคุณ

ประวัติการศึกษา

- เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- M.S. in Policy Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign สหรัฐอเมริกา
- M.B.A. (International Business), University of Illinois at Chicago สหรัฐอเมริกา
- M.A. in Economics, University of Illinois at Chicago สหรัฐอเมริกา
- Ph.D. in Economics, Northern Illinois University สหรัฐอเมริกา (ทุนกระทรวงการต่างประเทศ)

ประวัติการทำงาน

- | | |
|-----------|---|
| พ.ศ. 2548 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองอาเซียน 3 กรมอาเซียน |
| พ.ศ. 2550 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองอาเซียน 2 กรมอาเซียน |
| พ.ศ. 2551 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียตะวันออก 1 กรมเอเชียตะวันออก |
| พ.ศ. 2552 | เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียตะวันออก 4 กรมเอเชียตะวันออก |
| พ.ศ. 2553 | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ (เนปาล) |
| พ.ศ. 2557 | นักการทูตชำนาญการ สำนักบริหารการคลัง |
| พ.ศ. 2558 | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว นครราชสีมา |
| พ.ศ. 2559 | กงสุล (ที่ปรึกษา) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครแฟรงก์เฟิร์ต (เยอรมนี) |
| พ.ศ. 2563 | นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
กรมการกงสุล |
| พ.ศ. 2566 | อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิมา (เปรู) |

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักงานเลขาธิการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา