



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง ระบบการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต (i-Vote)  
กับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต

จัดทำโดย นายสมภพ เสริมสวัสดิ์ศรี  
รหัส 12028

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



## รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง ระบบการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต (i-Vote)  
กับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต

จัดทำโดย นายสมภพ เสริมสวัสดิ์ศรี  
รหัส 12028

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธิวินท์ สุพุทธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าถึงการลงคะแนนอย่างทั่วถึง ได้รับสิทธิ การลงคะแนน และข้อมูลนำเสนออย่างเท่าเทียมกัน การลงคะแนนต้องเป็นอิสระปราศจากผลกระทบจากระบบการเลือกตั้ง อิทธิพล หรือแรงจูงใจใดๆ ที่ไม่สมควร และ การลงคะแนนต้องเป็นความลับมี การรักษาความลับของคะแนนเลือกตั้งในทุกขั้นตอน

โดยที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้คนไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและยังกำหนดให้คนไทยซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร สามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามระเบียบให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และจัดให้มีการเลือกตั้งในประเทศนั้นโดยอาจให้มีสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ หรือวิธีอื่นใดก็ได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกภายหลังการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้กระบวนการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 ได้รับความสนใจและจับตามองจากสื่อมวลชน ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก และแม้ว่าการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในปี 2562 จะประสบความสำเร็จด้วยดีในภาพรวม แต่ยังคงปรากฏปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่น ปัญหาด้านการบริหารจัดการเลือกตั้ง ข้อผิดพลาดด้านเอกสาร ความผิดพลาดในการขนส่งระหว่างประเทศทำให้บัตรเลือกตั้งมาถึงล่าช้า ไม่สามารถนำมานับคะแนนได้ เป็นต้น

ปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่ใช่ปัญหาใหม่แต่เป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นซ้ำกับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งที่ผ่านมาในอดีต ถือว่าเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะแนวทางในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยผ่านการลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือ โครงการ i-Vote ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยริเริ่มไว้แต่ต่อมาได้ถูกระงับไป เพื่อลดข้อผิดพลาดในการจัดการเลือกตั้ง รักษาสิทธิของคนไทยในต่างประเทศในการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

ผู้ศึกษาพบว่า รูปแบบในการจัดการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ตมีความเหมาะสมกับการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อนุญาตให้สามารถลงจัดการลงคะแนนเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีนั้นต้องมีองค์ประกอบดังนี้ (1) สามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกกว่าการออกเสียงลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้ง (2) มีค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า (3) วิธีการนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังได้รับรองข้อมูลธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีผลทางกฎหมายเทียบเท่ากับการทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้ กระบวนการจัดการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ตจำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับความปลอดภัยอย่างเคร่งครัดด้วย

ทั้งนี้ การใช้ระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจะสามารถช่วยลดปัญหาในการจัดส่งและประหยัดงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรได้กว่าร้อยละ 60 โดยเฉพาะค่าขนส่งระหว่างประเทศและค่าไปรษณีย์นำส่งบัตรเลือกตั้งและเอกสารประกอบอื่นๆ ที่มีจำนวนมาก เป็นการแก้ไขปัญหาในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากท่านอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ซึ่งได้แก่ ท่าน รศ. ดร. อรทัย ก๊กผล ท่านเอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง และท่าน ผศ. ดร. อีวินท์ สุพุทธิกุล ซึ่งได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ตลอดจนมุมมอง แรงคิดที่สำคัญ ซึ่งช่วยในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จนสำเร็จ ขอขอบคุณพี่ๆ น้องๆ เจ้าหน้าที่กงสุลไทยในต่างประเทศทุกท่านที่ได้สละเวลาตอบแบบสอบถามและแจกจ่ายแบบสอบถามให้เครือข่ายคนไทยในประเทศของท่าน ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา ท่านอธิบดีชาติรี อรรถนันทน์ อธิบดีกรมการกงสุลที่ได้ให้แนวคิดและแนวทางเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต ขอขอบคุณท่านรองอธิบดี ณรงค์ บุญเสถียรวงศ์ ท่าน ผอ. ดนัยวิศว์ พูลสวัสดิ์ ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต ตลอดจนเจ้าหน้าที่กองตรวจลงตราฯ กรมการกงสุลทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ดูแลงานที่ผู้ศึกษารับผิดชอบระหว่างที่จัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ขอขอบคุณทีมงานศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร คุณภาณุวิชญ์ เวชสัมพันธ์ และคุณสายสุนีย์ จันทร์หอม ซึ่งช่วยเหลือให้ข้อมูลและประสานนัดหมายต่างๆ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คุณณัฐธารีย์ สิริศิวานารถ คุณอรรรณพ มีเงิน และท่าน ผ.อ. สถาบันพัฒนาการเมือง ณัฏฐ์ เล่าสีห์สวกุล ที่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ กราบขอบพระคุณท่านประธานกรรมการการเลือกตั้ง อิทธิพร บุญประคอง ที่ได้กรุณาสละเวลาให้ผู้ศึกษาได้เข้าพบขอขอบคุณท่าน ดร. อาศิร อัญญะโพธิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาและจัดการแอปพลิเคชัน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ที่ได้ให้ข้อมูลด้านเทคนิคที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา ขอขอบคุณท่านรองอธิบดี รุจิกร แสงจันทร์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ และท้ายที่สุดขอขอบคุณ ผศ. ทพญ. ดร. สุพรรณิการ์ เสริมสวัสดิ์ศรีภรรยา และ ด.ญ. ผกาภาณูจน์ เสริมสวัสดิ์ศรี บุตรสาว ซึ่งเป็นกำลังใจอันอบอุ่นและให้การสนับสนุนผู้ศึกษาในทุกๆ ด้าน

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องระบบ i-Vote นี้เป็นคำตอบของคำถามที่อยู่ในใจของผู้ศึกษาในฐานะที่เคยได้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 และเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศระงับการทดลองลงคะแนนเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือระบบ i-Vote ณ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัมมาน และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล นอกจากนั้นจากการศึกษาค้นคว้าผู้ศึกษายังได้ทราบข้อมูลทั้งทางด้านกฎหมายและทางเทคนิคที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบออนไลน์เพื่อให้บริการภาครัฐในด้านอื่นๆ ต่อไปด้วย

สมภพ เสริมสวัสดิ์ศรี

กันยายน 2563

## สารบัญ

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                           | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                                 | ฉ  |
| สารบัญ                                                          | ช  |
| สารบัญภาพ                                                       | ฌ  |
| บทที่ 1 บทนำ                                                    | 1  |
| 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา                                | 1  |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา                                     | 4  |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา | 4  |
| 1.4 คำถามการศึกษา                                               | 5  |
| 1.5 สมมติฐานการศึกษา                                            | 5  |
| 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา                                         | 5  |
| 1.7 นิยามศัพท์                                                  | 5  |
| บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                     | 7  |
| 2.1 แนวคิดทฤษฎี                                                 | 7  |
| 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                       | 9  |
| 2.2 สรุปกรอบแนวคิด                                              | 11 |
| บทที่ 3 ผลการศึกษา                                              | 12 |
| 3.1 บริบท/สภาพแวดล้อม                                           | 12 |
| 3.2 บทวิเคราะห์                                                 | 26 |
| บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                     | 43 |
| 4.1 สรุปผลการศึกษา                                              | 43 |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ                                                  | 44 |
| บรรณานุกรม                                                      | 49 |
| ภาคผนวก                                                         | 53 |
| ประวัติผู้เขียน                                                 | 62 |

## สารบัญภาพ

|          |                                    |    |
|----------|------------------------------------|----|
| ภาพที่ 1 | กรอบแนวคิดในการศึกษา               | 11 |
| ภาพที่ 2 | ลักษณะของชุดรหัสความปลอดภัย        | 31 |
| ภาพที่ 3 | ขั้นตอนของการนับคะแนนในระบบ i-Vote | 33 |
| ภาพที่ 4 | องค์ประกอบของ PKI                  | 35 |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรสามารถขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ได้ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร (ศปสน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กรมการกงสุล ขึ้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2541 และให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยเป็นหน่วยประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศ ตลอดจนหน่วยงานของไทยอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมาแล้ว 11 ครั้ง ทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดให้คนไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ (มาตรา 50(7)) นอกจากนั้น ยังกำหนดให้คนไทยซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร สามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 95)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 222) และมีหน้าที่และอำนาจ (1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และการ (2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ให้มีอำนาจสืบสวน หรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือเห็นสมควร (มาตรา 224)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 130) ยังกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการจัดการเลือกตั้ง ได้กล่าวถึงการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ในส่วนที่สอง (มาตรา 110–115) ว่าด้วยการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่นอก

ราชอาณาจักรจะขอลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ก็ได้ และได้กำหนดหลักการเรื่องการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายจัดให้มีการลงคะแนนในประเทศนั้น โดยอาจกำหนดวันที่กำหนดให้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ให้แตกต่างกันในแต่ละประเทศตามที่เห็นสมควรได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามระเบียบและให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามระเบียบให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานอื่น และให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งในประเทศนั้นโดยอาจให้มีสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ หรือวิธีอื่นใดก็ได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 มีปฏิทินการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ดังนี้

| วันที่                           | กำหนดการ                                                                              |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 23 มกราคม 2562                   | การประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง                                               |
| 24 มกราคม 2562                   | คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกาศให้วันที่ 24 มีนาคม 2562 เป็นวันเลือกตั้ง         |
| 4-8 กุมภาพันธ์ 2562              | วันรับสมัคร ส.ส.                                                                      |
| 15 กุมภาพันธ์ 2562               | กกต. ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร                                                       |
| 28 มกราคม ถึง 19 กุมภาพันธ์ 2562 | วันลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขต/นอกราชอาณาจักรด้วยระบบออนไลน์                   |
| 23 กุมภาพันธ์ ถึง 3 มีนาคม 2562  | การจัดสรรและจัดส่งบัตรเลือกตั้งทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง พร้อมอุปกรณ์ในการจัดการเลือกตั้ง |
| 4 ถึง 16 มีนาคม 2562             | วันลงคะแนนนอกราชอาณาจักร                                                              |
| 17 มีนาคม 2562                   | วันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า/ลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขต                                    |
| 17 ถึง 22 มีนาคม 2562            | การจัดส่งบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรซึ่งลงคะแนนแล้วกลับมาประเทศไทย                    |
| 23 มีนาคม 2562                   | จัดส่งบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรไปยังหน่วยเลือกตั้งทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง ทั่วประเทศ  |
| 24 มีนาคม 2562                   | วันเลือกตั้งทั่วไป                                                                    |

อนึ่ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อปี 2562 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกภายหลังการทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้รับความสนใจติดตามจากสื่อมวลชนและสาธารณชนเป็นอย่างมาก จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งหมด 51,239,639 คน มีผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งเป็นจำนวน 38,268,375 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. นอกราชอาณาจักร เป็นจำนวน 119,322 คน มีผู้ใช้สิทธิฯ เป็นจำนวน 101,004 คน

ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.26 ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ แต่กระบวนการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. นอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 ได้รับความสนใจและจับตามองอย่างมาก และแม้ว่าการเลือกตั้ง ส.ส. นอกราชอาณาจักรในภาพรวมประสบความสำเร็จด้วยดี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ยังคงพบปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

- ปัญหาด้านระบบลงทะเบียนฯ ออนไลน์ มีปัญหาเรื่องความเสถียร เมนูใช้งานยากและซับซ้อน
- ปัญหาด้านการบริหารจัดการเลือกตั้ง เช่น ปัญหาประชาชนรอใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเวลานาน ณ หน่วยเลือกตั้งที่สถานเอกอัครราชทูต
- ปัญหาข้อผิดพลาดด้านเอกสาร เช่นกรณีเอกสารรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเอกสาร (ส.ส. 4/1 (นร)) จากสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ หลายแห่งปรากฏชื่อพรรคการเมืองของผู้สมัครพิมพ์ตกไปอีกหน้าหนึ่ง และเกิดการร้องเรียนว่า “จงใจทำให้สับสน” และของเอกสารเลือกตั้งของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่หลายแห่งถูกตีกลับ เนื่องจากที่อยู่ไม่สมบูรณ์ขนาดของไม่เป็นไปตามมาตรฐานของระบบไปรษณีย์ในประเทศนั้นๆ
- ปัญหาจากสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เช่นกรณีมีผู้ถ่ายภาพบัตรลงคะแนนแล้วลงสื่อสังคมออนไลน์ และการปล่อยข่าวปลอมกรณีบัตรเลือกตั้งสูญหาย เป็นต้น
- ปัญหาจากความผิดพลาดในการขนส่งระหว่างประเทศ เช่นกรณีบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้วจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวลลิงตันประเทศนิวซีแลนด์มาล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งมีมูลเหตุมาจากสายการบินแอร์นิวซีแลนด์มิได้นำส่งถุงมัลการทูตนำส่งบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้วให้แก่สายการบินไทย ที่นครโอ๊คแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ ตามเวลาที่กำหนด จึงเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งมาถึงล่าช้าไม่สามารถนำมานับคะแนนได้

ปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่ใช่ปัญหาใหม่แต่เป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นซ้ำกับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งที่ผ่านมาในอดีต ถือว่าเป็นอุปสรรคทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยสะดวก หรือ บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วไม่สามารถนำไปนับคะแนน ซึ่งทำให้การทำหน้าที่ประชาชนไม่บรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ในฐานะที่ผู้ศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยตรง รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งที่ผ่านมาในปี 2562 และเสนอแนะแนวทางในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในรูปแบบและวิธีการใหม่ การลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ต หรือ โครงการ i-Vote ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยริเริ่มไว้ เพื่อลดข้อผิดพลาดในการจัดการเลือกตั้ง รักษาสิทธิของคนไทยในต่างประเทศในการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษารูปแบบการจัดการการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ต ที่เหมาะสมในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต

1.2.2 ศึกษาความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกลุ่มประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

1.2.3 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ศึกษาการบริหารจัดการการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในปี 2562

1.3.2 ศึกษาเอกสารซึ่งไม่มีชั้นความลับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

1) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิซึ่งได้แก่ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และการสำรวจความเห็นของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ เป็นต้น

2) ศึกษาและประมวลข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ กฎหมายและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร เอกสารและรายงานผลการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจากสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ทั่วโลก ตลอดจนผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

#### 1.4 คำถามการศึกษา

คำถามในการศึกษาคือการทำให้มีลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ต (e Voting) ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคตได้หรือไม่ และระบบ e Voting หรือ i-Vote จะส่งผลอย่างไร ทั้งในด้านกฎหมาย ด้านการยอมรับของประชาชน โดยเฉพาะด้านงบประมาณ และด้านเทคโนโลยีในการลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดด้านความชอบธรรมตามกฎหมายของระบบ i-Vote

#### 1.5 สมมติฐานการศึกษา

การนำระบบลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งทางระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้จะสามารถแก้ไขปัญหาในการบริหารด้านต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และสามารถเปิดโอกาสให้คนไทยในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงนอกราชอาณาจักรได้สะดวกยิ่งขึ้น ประหยัดงบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้ง ขณะที่ประสิทธิภาพในการยืนยันตัวบุคคลและการรักษาความลับของการลงคะแนนเพิ่มสูงขึ้น

#### 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 เพื่อแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดของการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งที่ผ่านมา เพื่อลดเป็นบทเรียนสำหรับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต

1.6.2 เพื่อแสวงหาวิธีและแนวทางในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรที่มีประสิทธิภาพในอนาคต ซึ่งมีเวลาเตรียมการสั้นแต่เป็นที่จับตามองของสาธารณชนและสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก

1.6.3 เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรปี 2561

#### 1.7 นิยามศัพท์

(ข้อ 4 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561)

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งด้วย

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง” หมายความว่า เอกอัครราชทูต คณะกรรมการประจำที่เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง

“เอกอัครราชทูต” หมายความว่า เอกอัครราชทูตที่ประจำการในต่างประเทศและหมายความรวมถึง ผู้อำนวยการสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

“สำนักทะเบียนกลาง” หมายความว่า สำนักทะเบียนกลางตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ลงทะเบียน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

“วันเลือกตั้ง” หมายความว่า วันที่คณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นวันเลือกตั้ง

“วันออกเสียงลงคะแนน” หมายความว่า วันที่เอกอัครราชทูตกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นพำนักนอกราชอาณาจักรในแต่ละประเทศใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป

“การเลือกตั้ง” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

“ที่เลือกตั้ง” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการออกเสียงลงคะแนนซึ่งกระทำนอกราชอาณาจักร และให้หมายความรวมถึง บริเวณที่กำหนดขึ้นโดยรอบที่เลือกตั้งนอกราชอาณาจักรด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“สถานเอกอัครราชทูต” หมายความว่า สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย หรือที่ทำการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต

“เขตอาณา” หมายความว่า ประเทศหรือเมืองที่สถานเอกอัครราชทูตดูแลด้วย

“ฐานข้อมูล” หมายความว่า ฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักทะเบียนกลาง

“e-voting” หมายความว่า ระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต

“i-Vote” หมายความว่า โครงการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดให้มีการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำ แนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบแนวทางในการศึกษา

##### 2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

Gabriel A. Almond (วิสุทธิ โพธิ์แท่น, 2555) เสนอว่า วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Political Culture) ประชาชนเป็นผู้มีความสนใจทางการเมืองและเรียนรู้เรื่องการเมืองการปกครองได้ดี มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศที่อาศัยอยู่ในทุกขั้นตอนที่ทำได้

จรรยา สุภาพ (2522 อ้างถึงใน สุรพิทย์ กิริติบุตร, 2552) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล และในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

วิสุทธิ โพธิ์แท่น (2555) เสนอว่าการเลือกตั้งเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกของประชาชนในการปกครองตัวเอง อันเป็นแก่นสำคัญของ “ประชาธิปไตย”

##### 2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2534 อ้างถึงใน สุรพิทย์ กิริติบุตร, 2552) ให้ความหมายการเลือกตั้งว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

บุรียักษ์ นามวัฒน์ (2542 อ้างถึงใน สุรพิทย์ กิริติบุตร, 2552) เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่า คณะบุคคลใดสมควรได้รับ

การไว้วางใจให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน การเลือกตั้งจึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์โดยทั่วไปของประชาชนส่วนใหญ่ โดยมี 2 แนวคิดหลักคือ การเลือกตั้งเป็นสิทธิ หรือเป็นหน้าที่

แนวความคิดที่ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิ หมายความว่า ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งอย่างถ้วนหน้า เป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่ต้องได้รับมอบหมายจากผู้อื่นและไม่สามารถเพิกถอนสิทธินั้นได้ แนวความคิดนี้ใช้กับประเทศที่ประชาชนมีสำนึกทางการเมืองอยู่ในระดับสมบูรณ์

แนวความคิดที่ถือว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งอาจมีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงและมีบทกำหนดลงโทษที่ฝ่าฝืน

วิสุทธิ โพธิ์แท่น (2555)<sup>1</sup> กล่าวว่า การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย ต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

- 1) เป็นการลงคะแนนโดยอิสระ (Free Election) วิจารณ์ญาณของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่ได้รับผลกระทบจากระบบการเลือกตั้ง อิทธิพล หรือแรงจูงใจใดๆ ที่ไม่สมควร
- 2) เป็นการลงคะแนนโดยลับ (Secret Election) การเลือกตั้งจะต้องถูกดำเนินการโดยวิธีใดๆ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการรักษาความลับของคะแนนเลือกตั้งในทุกขั้นตอน เป็นหลักการที่คุ้มกันการลงคะแนนโดยอิสระ (Free Election) ตามข้อ 1
- 3) เป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (Genuine Election) ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยมีทางเลือก หรือมีการแข่งขัน และเป็นการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม
- 4) เป็นการเลือกตั้งที่มีการกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องมีกำหนดเวลาในตำแหน่งที่พอดี เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยผู้เลือกตั้ง
- 5) เป็นการเลือกตั้งที่มีความเสมอภาคและทั่วถึงเป็นสากล (Equal and Universal Suffrage) ต้องไม่นำความแตกต่างในด้านต่างๆ (เพศ เผ่าพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม) มากำหนดคุณสมบัติและคุณค่าของการลงคะแนน โดย
  - ใช้หลักเกณฑ์เสมอภาคในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
  - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมต้องมีสิทธิการลงคะแนนเท่ากัน น้ำหนักคะแนนเสียงเท่ากัน และมีบัตรเลือกตั้งชนิดเดียวกัน
  - ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
  - การกำหนดและแบ่งเขตเลือกตั้งต้องอยู่บนหลักการเดียวกันทั้งประเทศเพื่อความสุจริตและเที่ยงธรรม

<sup>1</sup>วิสุทธิ โพธิ์แท่น, ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองของไทย, กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2555, น.165-166

Dieter Nohlen และ Florian Grotz<sup>2</sup> เห็นว่า การเลือกตั้งนอกประเทศ (External Voting) หมายความว่า ข้อกำหนดและแนวปฏิบัติซึ่งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางส่วนหรือทั้งหมดของประเทศซึ่งมีถิ่นที่อยู่ทั้งชั่วคราวและถาวรนอกประเทศสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้จากนอกดินแดนของประเทศนั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจะต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน ได้แก่

- เป็นไปตามหลักการสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป (Universal Suffrage) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในการลงคะแนนเสียงในระบบประชาธิปไตย
- เป็นการรักษาลัทธิรัฐธรรมนูญ
- เพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- เสริมสร้างความชอบธรรมตามระบบประชาธิปไตย

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สุรพิทย์ กิริติบุตร (2552) ศึกษาเรื่อง การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ข้อเท็จจริงปัญหา และแนวทางแก้ไข จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่ประสบเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ได้แก่ (1) ปัญหาเรื่องในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งเหตุไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร เนื่องจากระเบียบปฏิบัติมิได้ระบุรายละเอียดขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จะต้องปฏิบัติให้ชัดเจน (2) ปัญหาเรื่องระยะเวลาที่จำกัดในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยเฉพาะการเลือกตั้ง ฯ ทางไปรษณีย์ ปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่องและยังไม่ทั่วถึง (3) ปัญหาการมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยของคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีสำคัญต่อการเพิ่มจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร (4) การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ควรจำกัดเฉพาะการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือระบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรไม่ค่อยมีความผูกพันกับเขตเลือกตั้ง และเป็นแนวทางเดียวกับที่หลายประเทศที่จัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรใช้อยู่ (5) ระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรควรมีมากขึ้น แนวทางการประชาสัมพันธ์จะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและชัดเจนเป็นแนวทางเดียวกัน

รัศมิ์ คุ่มไพโรจน์ (2555) ได้เสนอรายงานเรื่องการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรที่ประเทศโอมานในปี 2554 ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมัสกัต ซึ่งพบว่า การที่มีผู้มาลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยมีสาเหตุ

<sup>2</sup>NOHLEN, D. and GROTZ, F., EXTERNAL VOTING: LEGAL FRAMEWORK AND OVERVIEW OF ELECTORAL LEGISLATION, [Online] Available from:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3656/4452>.

สำคัญ ได้แก่ (1) การที่สถานเอกอัครราชทูตมีหน่วยเลือกตั้งเพียงหน่วยเดียว มิได้กระจายการจัดหน่วยเลือกตั้งไปสถานที่อื่นๆ ซึ่งมีคนไทยอยู่เป็นจำนวนมาก (2) ฐานข้อมูลลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวบรวมตั้งแต่ปี 2550 คนไทยในโอมานจำนวนหนึ่งเดินทางกลับประเทศไทยหรือย้ายไปอาศัยในประเทศอื่นโดยที่ไม่ได้แจ้งขอกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งในประเทศไทย หรือที่ประเทศอื่นๆ (3) การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงและไม่มีการสำรวจจำนวนคนไทยที่พำนักในโอมานอย่างจริงจัง ทำให้ขาดข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างชัดเจน (4) เห็นควรให้มีการปรับฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศให้ทันสมัย และต้องการเห็นการทำงานเชิงรุกด้านการส่งเสริมคนไทยให้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นเพื่อปลูกสำนึกด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและชุมชนชาวไทย

อัครวุฒิ จิตรปฎิมา (2556) ได้เสนอรายงานเรื่องยุทธศาสตร์ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยได้นำเสนอแนวคิดและข้อเสนอในการพัฒนาและยกระดับการเมืองและการเลือกตั้งให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นโดยเสนอยุทธศาสตร์การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร 5 ด้าน ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้คนไทยในต่างประเทศให้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบบประชาธิปไตย
- 2) ยุทธศาสตร์ในการประชาสัมพันธ์ให้คนไทยในต่างประเทศรับรู้สิทธิหน้าที่ของตนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย
- 3) ยุทธศาสตร์ในการสร้างเครือข่ายและฐานการมีส่วนร่วมของคนไทยในต่างประเทศเป็นแรงขับเคลื่อนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง
- 4) ยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ
- 5) ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานผลักดันโครงการการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนไทยในต่างประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรอย่างชัดเจน และดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระทรวงการต่างประเทศจะสามารถเพิ่มจำนวนคนไทยในต่างประเทศที่ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

จินตนา ศรีบุญกุล (2557) ทำการศึกษาเรื่องศูนย์เรียนรู้การเมืองและการเลือกตั้งอาเซียน: แนวทางการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และพบว่าการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความรู้เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างจิตสำนึกของพลเมือง ดังนั้นการสร้างความรู้ควรดำเนินการในสองประเด็น ได้แก่ (1) การเตรียมการให้ความรู้ ทั้งในด้านเนื้อหาและกระบวนการศึกษา รวมทั้งมีการประเมินผล (2) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความรู้ โดยเน้นการร่วมมือกับสถานศึกษา และการทำเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาให้บริการ

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ในการศึกษารูปแบบการจัดการการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ต ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ข้อมูลในด้านต่างๆ ดังนี้

2.3.1 ปัจจัยด้านกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และกฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.2 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ในการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. นอกราชอาณาจักรทั้งในส่วนของ การยืนยันตัวบุคคล และการรักษาความลับของการลงคะแนน

2.3.3 ปัจจัยด้านการยอมรับของผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ

2.3.4 ปัจจัยด้านความคิดเห็นของผู้กำหนดนโยบาย

2.3.5 ปัจจัยด้านงบประมาณ ความคุ้มค่าด้านงบประมาณของระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต เปรียบเทียบกับงบประมาณการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 บริบท/สภาพแวดล้อม

##### 3.1.1 แนวทางการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรและปัญหาที่พบ

กระทรวงการต่างประเทศมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ระเบียบฯ ให้อำนาจปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามระเบียบ (ข้อ 9) และให้เอกอัครราชทูตมีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (ข้อ 10) มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งในพื้นที่ เขตอาณาที่สถานเอกอัครราชทูตดูแลรับผิดชอบ

รูปแบบของการออกเสียงลงคะแนนนอกราชอาณาจักรมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1) การจัดการเลือกตั้งแบบคุหาเลือกตั้ง ซึ่งมีองค์ประกอบในการจัดการเลือกตั้ง (ส่วนที่สองของระเบียบ ข้อ 47-60) เช่นเดียวกับการจัดคุหาของหน่วยเลือกตั้งในประเทศ ซึ่งต้องมีองค์ประกอบเช่น (ข้อ 49) (1) มีหีบบัตรเลือกตั้งพร้อมกุญแจตั้งอยู่ตรงกลางหน่วยเลือกตั้ง (2) ด้านนอกมีเอกสารรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (3) เอกสารรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี (4) เอกสารรายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (5) เอกสารรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (6) เอกสารรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ในการจัดการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรสถานเอกอัครราชทูตจะต้องนำเอกสารรายชื่อผู้สมัครจะมีครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง ปิดประกาศให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยเลือกตั้งในประเทศไทยซึ่งจะมีเพียงรายชื่อผู้สมัครเฉพาะในเขตเลือกตั้งนั้นๆ แสดงไว้

วิธีการลงคะแนน เมื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตรวจสอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรไว้กับสถานเอกอัครราชทูตแล้ว จึงจ่ายบัตรเลือกตั้งให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2) จากนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้งในคุหาที่จัดไว้ และเมื่อได้ออกเสียงลงคะแนนแล้วให้นำบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วใส่ลงในซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2) ปิดผนึกและให้

กรรมการลงลายมือชื่อตรงรอยผนึก แล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงนำซอง ส.ส. 5/2 ใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้ง ต่อหน้ากรรมการ (ข้อ 55)

นอกจากนั้น การจัดการเลือกตั้งแบบคูหาเลือกตั้งต้องมีกระบวนการแต่งตั้ง กรรมการประจำที่เลือกตั้งอย่างน้อย 1 ชุด ชุดละไม่เกิน 3 คน และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย 1 คน เพื่อมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในที่เลือกตั้ง ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควบคุม คูหาลงคะแนน ควบคุมดูแลหีบบัตรเลือกตั้ง (ข้อ 37)

2) การออกเสียงลงคะแนนทางไปรษณีย์ (ส่วนที่ 3 ของระเบียบ ข้อ 61 ถึง 65) ซึ่ง สถานเอกอัครราชทูตจะต้องส่งเอกสารดังต่อไปนี้ให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ข้อ 61)

- (1) เอกสารแนะนำการลงคะแนนออกเสียงทางไปรษณีย์
- (2) บัตรเลือกตั้ง
- (3) ซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2)
- (4) รายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ
- (5) รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของเขตเลือกตั้ง
- (6) รายชื่อผู้ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
- (7) ซองใส่เอกสาร (ส.ส. 5/21 (นร)) ซึ่งได้ปิดดวงตราไปรษณีย์ และได้จำหน่ายซองถึงสถานเอกอัครราชทูตด้วย

อนึ่งเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับเอกสารทั้งหมดจากสถานเอกอัครราชทูตแล้ว และได้พิจารณาออกเสียงลงคะแนนโดยทำเครื่องหมายกากบาท แล้วนำบัตรเลือกตั้งซึ่งลงคะแนนแล้ว ใส่ซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2) จากนั้นจึงนำซอง (ส.ส. 5/2) ใส่ลงในซองใส่เอกสาร ส.ส. 5/21 (นร) ซึ่งได้ปิดดวงตราไปรษณีย์ ส่งคืนกลับมาให้สถานเอกอัครราชทูตตามเวลาที่ได้กำหนดไว้

3) การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีอื่น เป็นการออกเสียงลงคะแนนในวิธีที่ สถานเอกอัครราชทูตเห็นสมควร (ข้อ 66) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการจัดการเลือกตั้งแบบหน่วย เคลื่อนที่ โดยการเปิดหน่วยเลือกตั้งแบบคูหานอกสถานที่ โดยอาจมีองค์ประกอบในการจัดหน่วยเลือกตั้งตามความเหมาะสมและข้อจำกัดของสถานที่และบุคลากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีการใช้ระบบลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) อาจถูกกำหนดให้อยู่ในกลุ่มนี้

สถานเอกอัครราชทูตมีหน้าที่ประกาศกำหนดวัน เวลา วิธีการออกเสียงลงคะแนน และสถานที่เลือกตั้งภายใน 10 วันนับแต่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวันลงคะแนนนอกราชอาณาจักรต้องก่อนวันเลือกตั้งในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า 7 วัน (ข้อ 17)

อนึ่ง ภายหลังการปิดลงคะแนน สถานเอกอัครราชทูตนำซองใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2) ที่ได้รับมาคัดแยกเป็นรายเขตเลือกตั้งและรายจังหวัดแล้วใส่ในถุงพลาสติกบรรจุในถุงเมล์การทูตเพื่อนำส่งไปนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งในราชอาณาจักร ส่วนของใส่บัตรเลือกตั้ง (ส.ส. 5/2) ที่สถานเอกอัครราชทูตได้รับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่สถานเอกอัครราชทูตกำหนดให้ดำเนินการจัดส่งโดยเร็ว หากการเลือกตั้งในราชอาณาจักรเริ่มต้นนับคะแนนแล้ว ให้ถือว่า เป็นบัตรเสีย และให้ทำลายทิ้งต่อไป (ข้อ 67)

ทั้งนี้เมื่อสถานเอกอัครราชทูตได้คัดแยกบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้วซึ่งบรรจุในซอง ส.ส. 5/2 โดยได้แบ่งตามเขตเลือกตั้งและจังหวัดแล้ว ต้องนำส่งบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้วพร้อมซอง ส.ส. 5/2 กลับมายังประเทศไทยโดยถุงเมล์การทูตพิเศษทางอากาศในโอกาสแรก ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้ไปรับถุงเมล์การทูตพิเศษดังกล่าวที่คลังสินค้าของสายการบิน ผ่านพิธีศุลกากร และจึงนำมาที่ศูนย์คัดแยกของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด มอบให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำการตรวจสอบ ก่อนที่จะมอบให้กับเจ้าหน้าที่บริษัทไปรษณีย์ไทยเพื่อทำการคัดแยกและส่งไปยัง 350 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศเพื่อนับคะแนนรวมกับบัตรเลือกตั้งในประเทศ ซึ่งลงคะแนนในวันที่ 24 มีนาคม 2562

### 3.1.2 ผลการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562

การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2562 สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยทั่วโลก จำนวน 94 แห่ง ได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง โดยมีคนไทยลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรจำนวนทั้งสิ้น 119,322 ราย และมีผู้มาใช้สิทธิเป็นจำนวนทั้งสิ้น 101,004 ราย คิดเป็นร้อยละ 84.65

กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการจัดส่งบัตรเลือกตั้งและวัสดุอุปกรณ์ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งไปให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ระหว่างวันที่ 23- 27 กุมภาพันธ์ 2562 ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยทั้ง 94 แห่ง ได้จัดการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 4-16 มีนาคม 2562 โดยได้กำหนดรูปแบบ วิธีการ และกำหนดวันเวลาในการลงคะแนนเลือกตั้งให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าฯ ที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงสุดที่ 5 อันดับ ได้แก่

| สำนักงาน                                 | จำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิ | จำนวนผู้ใช้สิทธิ | คิดเป็นร้อยละ |
|------------------------------------------|-----------------------------|------------------|---------------|
| 1. สถานกงสุลใหญ่<br>ณ นครซิดนีย์         | 10,256 คน                   | 8,915 คน         | 86.92         |
| 2. สถานเอกอัครราชทูต<br>ณ กรุงลอนดอน     | 7,926 คน                    | 7,213 คน         | 91            |
| 3. สถานเอกอัครราชทูต<br>ณ กรุงโตเกียว    | 6,047 คน                    | 5,458 คน         | 90.26         |
| 4. สถานเอกอัครราชทูต<br>ณ กรุงแคนเบอร์รา | 5,946 คน                    | 5,042 คน         | 84.80         |
| 5. สถานกงสุลใหญ่<br>ณ นครลอสแอนเจลิส     | 5,668 คน                    | 5,043 คน         | 88.97         |

ระหว่างวันที่ 17– 22 มี.ค. 2562 สถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกแห่งได้คัดแยกของใส่บัตรเลือกตั้งและนำส่งบัตรเลือกตั้งกลับมายังประเทศไทยทางถุงเมล์การทูตพิเศษ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการตามขั้นตอนส่งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินการคัดแยกและจัดส่งต่อไปยังเขตเลือกตั้ง 350 เขตทั่วประเทศภายในวันที่ 23 มีนาคม 2562 เวลา 20.00 น. เพื่อนับคะแนนร่วมกับบัตรเลือกตั้งในประเทศ

แม้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยในภาพรวม แต่ก็ปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

#### 1) ปัญหาด้านระบบลงทะเบียนฯ ออนไลน์

(1) ระบบลงทะเบียนขาดความเสถียร โดยเฉพาะในวันแรกและวันสุดท้ายของการลงทะเบียน

(2) ประชาชนจำนวนมากมีหลักฐานว่าลงทะเบียนแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อมูลการลงทะเบียนในระบบ เป็นเหตุให้ สถานเอกอัครราชทูตต้องเพิ่มชื่อในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยมือลงในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (แบบ สส. 1/1 นร.) และกระทรวงการต่างประเทศ ต้องประสานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการจัดส่งบัตรเลือกตั้งเพิ่มเติมให้แก่สถานเอกอัครราชทูตนั้นๆ โดยด่วน

(3) ประชาชนผู้ลงทะเบียนสับสน เลือกประเทศ หรือ สถานเอกอัครราชทูตที่จะใช้สิทธิผิดพลาด เช่น ประชาชนซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในออสเตรเลีย เลือกขอใช้สิทธิที่สถานเอกอัครราชทูต ณ

กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย (ซึ่งชื่อประเทศสะกดใกล้เคียงกัน) หรือเลือกขอใช้สิทธิในประเทศอื่น ซึ่งตนเองไม่มีถิ่นที่อยู่ เป็นต้น ทำให้ต้องมีการส่งบัตรเลือกตั้งเพิ่มในเวลาที่ย่ำแย่

(4) ประชาชนกรอกที่อยู่ในระบบลงทะเบียนไม่ครบถ้วน กรอกที่อยู่ผิด หรือ กรอกที่อยู่ในต่างประเทศเป็นภาษาไทย ทำให้ไม่สามารถจัดส่งเอกสารเลือกตั้งได้

(5) เขตเลือกตั้งของประชาชนตามแบบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (แบบ ส.ส.1/1นร.) ซึ่งจัดทำโดยสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คลาดเคลื่อน ทำให้ต้องเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยมือและส่งบัตรเลือกตั้งทดแทนในระยะเวลาที่ย่ำแย่

2) กรณีประชาชนขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งเป็นเวลานาน กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งให้สถานเอกอัครราชทูต ที่กำหนดรูปแบบการลงคะแนนแบบคูหา หรือหน่วยเคลื่อนที่ พิจารณากำหนดระยะเวลาการลงคะแนน สถานที่ และจำนวนอุปกรณ์ให้ สอดคล้องกับจำนวนผู้ที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมถึงอาจพิจารณาแต่งตั้งกรรมการประจำ หน่วยเลือกตั้งเพิ่มเติมเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

3) กรณีปัญหาจากช่องส่งเอกสารมีสาเหตุสำคัญคือ

(1) ช่อง ส.ส. 5/21 ซึ่งเป็นช่องกระดาษสีน้ำตาล ใช้เพื่อนำส่งซองใส่บัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้ว (ซองเล็กสีขาว) จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้ มาตรฐานของไปรษณีย์ท้องถิ่นของหลายประเทศ ทำให้ไปรษณีย์ท้องถิ่นไม่สามารถนำส่งบัตรเลือกตั้งได้ และบางซองมีสภาพชำรุดและไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเป็นซองที่จัดพิมพ์ตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 2557 และนำกลับมาใช้ในการเลือกตั้งในปี 2562 อีกครั้ง

(2) สำนักงานฯ จัดสรรบัตรจำนวนบัตรเลือกตั้งและซองตามแบบ 5/2 (ซองใส่บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว) ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ลงทะเบียนฯ สืบเนื่องมาจากปัญหา ตาม “ข้อ 1 (2)” ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องส่งบัตรเลือกตั้งซ่อมและซอง 5/2 ไปให้เพิ่มเติม ในช่วงเวลาที่ย่ำแย่

(3) สถานเอกอัครราชทูตฯ บางแห่งได้รับการจัดสรรซองใส่บัตรเลือกตั้งที่ ลงคะแนนแล้ว (ซอง 5/2) ไม่เพียงพอและกระทรวงการต่างประเทศ ไม่สามารถส่งซอง 5/2 ให้ทันเวลา มีความจำเป็นต้องใช้ซองราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทดแทน ซึ่งแม้กระทรวง การต่างประเทศจะมีหนังสือแจ้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทราบในกรณีดังกล่าวแล้ว แต่ได้ทราบอย่างไม่เป็นทางการว่า กรรมการนับคะแนนในบางหน่วยเลือกตั้งวินิจฉัยว่าบัตรเลือกตั้งที่ ใส่ซองของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นบัตรเสีย

4) กรณีปัญหาจากสื่อ social media ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ในครั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ หลายแห่งใช้ Social Media ในการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งและ

เข้าถึงประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันคนกลุ่มอื่นที่มีความเห็นต่าง ได้ใช้ Social Media โจมตีและวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต อย่างเข้มข้นเช่นกัน นอกจากนี้ สื่อกระแสหลักในปัจจุบัน หาข่าวจาก Social Media และมักจะนำข่าวจาก Social Media ไปขยายความจนทำให้เกิดกระแสวิจารณ์ในวงกว้างโดยไม่สนใจข้อเท็จจริง เช่นกรณีพบการถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วลงสื่อ social media ซึ่งเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายการเลือกตั้ง โดยกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายแล้ว และกรณีมีผู้อ้างว่ามีบัตรเลือกตั้งสูญหายจำนวน 500 ใบ ที่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเชียงใหม่ เป็นต้น ซึ่งจากการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในการกระทำผิดใดๆ

5) กรณีความผิดพลาดในการจัดทำเอกสาร อันมีมูลเหตุมาจาก (1) การที่สถานเอกอัครราชทูตเกือบทุกแห่ง มีปัญหาด้านการจัดการเอกสารที่มีจำนวนมาก ภายใต้อาณัติความหลากหลายของเอกสาร ซึ่งจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้เวลาที่จำกัด และ (2) ความแตกต่างของ Software ที่ใช้ในการจัดพิมพ์เอกสารและขนาดของกระดาษในแต่ละประเทศ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดเช่นกรณีมีการร้องเรียนรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ส.ส. 4/1 (นร)) รายชื่อพิมพ์ตกข้ามหน้า และมีการร้องเรียนผ่านทาง Social Media ว่า “จงใจทำให้สับสน” โดยกรณีดังกล่าวมีสาเหตุมาจากโปรแกรมการจัดพิมพ์เอกสารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ตรงกับที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการจัดทำระบบดังกล่าวได้ออกแบบไว้ จึงทำให้การจัดหน้าเอกสารและตัวอักษรคลาดเคลื่อน รวมถึงรูปแบบขนาดของกระดาษที่ใช้แตกต่างกับกระดาษที่ใช้ในประเทศไทย จึงไม่ได้มีเจตนา หรือความจงใจทำให้สับสนตามที่ปรากฏในสื่อมวลชน

6) กรณีความล่าช้าในการขนส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว กระบวนการรับบัตรเลือกตั้งซึ่งลงคะแนนแล้วจากสายการบินมีปัญหาในหลายกรณี เช่น เมื่อถุงเมลพิเศษนำส่งบัตรเลือกตั้งออกจากประเทศต้นทางแล้ว ไม่สามารถตรวจสอบเลข Airway Bill ในระบบของคลังสินค้า ของสายการบินได้ หรือถุงเมลการทูตพิเศษตกค้างในคลังสินค้า เจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้บันทึกเข้าระบบฯ เป็นต้น ส่วนกรณีบัตรเลือกตั้งจากประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งมาถึงล่าช้านั้น สืบเนื่องจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวลลิงตันได้ส่งบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้ว จำนวน 1,542 ใบ ทางถุงเมลการทูตพิเศษเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2562 โดย บ.แอร์นิวซีแลนด์ เพื่อส่งต่อให้ บ.การบินไทย ซึ่งถุงเมลการทูตพิเศษมีกำหนดส่งถึงประเทศไทยในวันที่ 19 มีนาคม 2562 อย่างไรก็ตาม ถุงเมลการทูตพิเศษดังกล่าวได้ตกค้างอยู่ที่นครโอ๊คแลนด์เป็นเวลา 4 วัน ด้วยความบกพร่องของสายการบินแอร์นิวซีแลนด์ ก่อนที่จะถูกส่งต่อให้กับ บ.การบินไทย และได้ส่งถึงประเทศไทยในวันที่ 23 มีนาคม 2562

เวลา 20.50 น. ซึ่งล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งฯ ดังกล่าวไม่สามารถคัดแยกและถูกนำส่งไปนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศได้ทันเวลา

จากการประเมินผลการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ปี 2562 สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ทั้ง 94 แห่ง สถานเอกอัครราชทูตฯ หลายแห่ง เห็นว่าการนำระบบ e-voting หรือระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (โครงการ i-Vote) มาใช้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในอนาคต ทั้งในแง่ความรวดเร็ว ประหยัดงบประมาณ แม้ว่า จะมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับความไม่มั่นใจในการเป็นความลับของการลงคะแนน แต่เห็นว่าควรพัฒนาระบบการลงคะแนนแบบออนไลน์หรือโครงการ i-Vote ต่อไป ซึ่งจะมีประโยชน์มากในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล สามารถลงคะแนนได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ลดปัญหาในการร้องเรียนของประชาชนกรณีไม่ได้รับบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ หรือบัตรเลือกตั้งส่งกลับมานับคะแนนในประเทศไทยไม่ทัน เป็นต้น

### 3.1.3 การใช้สิทธิลงคะแนนต่างถิ่นหรือนอกประเทศ

การใช้สิทธิลงคะแนนต่างถิ่นหรือนอกประเทศ (External Voting) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบได้แก่

- 1) การลงคะแนนทางไปรษณีย์ (Postal Voting)
- 2) การลงคะแนน ณ ที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต หรือที่อื่นๆ ที่จัดไว้
- 3) การลงคะแนนโดยตัวแทน (Proxy Voting) ซึ่งเป็นวิธีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

แต่งตั้งตัวแทนเพื่อทำการใช้สิทธิลงคะแนนแทนตนเอง

จากข้อมูลของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ในปัจจุบันมี 115 ประเทศทั่วโลกที่อนุญาตให้พลเมืองของตนในต่างประเทศสามารถลงคะแนนได้ในการเลือกตั้งระดับต่างๆ รวมถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นรวมถึงการลงประชามติอื่นๆ ทั้งนี้วิธีการที่ประเทศต่างๆ ใช้ในการเลือกตั้งในต่างประเทศได้แก่ (1) การจัดการเลือกตั้งแบบคูหาลงคะแนน (2) การจัดการเลือกตั้งแบบไปรษณีย์ (3) การจัดการเลือกตั้งแบบตัวแทนลงคะแนน (Proxy Voting) นอกจากนี้ในบางประเทศอนุญาตให้ลงคะแนนโดยใช้วิธีผสม เช่นผสมระหว่าง (1) และ (2) เป็นต้น ซึ่งรวมถึงประเทศไทย และ (4) การลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ทางไกล หรือ remote e-voting ซึ่งใช้อยู่ใน 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ เอสโตเนีย ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ส่วนในบางประเทศเช่น บางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา อนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนผ่านอีเมล หรือระบบ web portal

ระบบลงคะแนนเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นทางเลือกในการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการออกเสียงลงคะแนนทั้งการทำประชามติและการเลือกตั้ง<sup>3</sup> ซึ่งในปัจจุบันมี 2 แบบ ได้แก่ (1) เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (Direct Recording Electronic (D.R.E.) Voting Machine) เป็นการบันทึกผลการลงคะแนนลงในหน่วยความจำของเครื่องโดยไม่ส่งข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (2) การลงคะแนนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือระบบ remote e-voting ซึ่งข้อมูลการลงคะแนนจะถูกส่งไปโดยใช้ระบบอินเทอร์เน็ต ด้วยเหตุนี้การจัดการเลือกตั้งโดยใช้ระบบ e-voting สามารถดำเนินการได้ใน 2 กรณีคือ (1) การจัดหาเลือกตั้งด้วยเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบเช่นเดียวกับการจัดหาเลือกตั้งตามปกติ และ (2) การจัดการเลือกตั้งทางไกลด้วยระบบ remote e-voting

ในปัจจุบันคณะมนตรียุโรป (Council of Europe) ได้ออกมาตรฐานด้านการเลือกตั้งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ปี 2547 แต่โดยที่หลายประเทศในยุโรปได้มีการใช้ระบบ remote e-voting ในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น คณะมนตรียุโรป จึงได้ประกาศข้อแนะนำที่ CM/Rec (2017)5 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2560 โดยเมื่อรัฐบาลของประเทศสมาชิกมีการประกาศใช้หรือปรับปรุงกฎหมายและข้อปฏิบัติสำหรับการเลือกตั้งทางอิเล็กทรอนิกส์ภายในประเทศ ควรมีการพิจารณาประเด็นด้านการประเมินความเสี่ยงโดยจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับช่องทางการลงคะแนนเลือกตั้งทางระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>4</sup>

ระบบลงคะแนนเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศต่างๆ

1) เอสโตเนีย<sup>5</sup> ได้เริ่มโครงการ e-voting ในปี 2545 และเริ่มใช้ระบบ e-voting ในการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในปี 2547–2548 ต่อมาในเดือนมีนาคม 2550 เอสโตเนียจัดการลงคะแนนเลือกตั้งทั่วไปทางระบบอินเทอร์เน็ตเป็นครั้งแรก โดยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 30,275 คน (ร้อยละ 3.4) ลงคะแนนผ่านระบบ e-voting ทั้งนี้ เอสโตเนียได้เปิดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งในประเทศและนอกประเทศสามารถใช้ระบบ e-voting ได้เท่าเทียมกัน การเลือกตั้งทั่วไปของเอสโตเนียในปี 2562 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 247,086 คน (ร้อยละ 43.73) ลงคะแนนผ่านระบบ e-voting

<sup>3</sup> Nadja Braun “E-voting” and external voting, in Andrew Ellis, Alan Wall, Voting from Abroad: The International IDEA Handbook, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2007.

<sup>4</sup> Council of Europe. Recommendation CM/Rec (2017)51 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, [Online] Available from: <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>.

<sup>5</sup> Estonia e-Governance portal. i-Voting, [Online] Available from: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>

เอสโตเนียเป็นประเทศเดียวในโลกที่นำการลงคะแนนเสียงทางอินเทอร์เน็ตมาใช้ในการเลือกตั้งทั่วประเทศและในทุกระดับ และเป็นประเทศเดียวที่ในเวลาลงคะแนนใช้อุปกรณ์พิเศษคือ Smart Card Reader นอกจากนั้นในตัวบัตร Smart Card มีการติดตั้งใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ถือว่าประเทศเอสโตเนียเป็นประเทศที่มีระดับในการลงคะแนนมีความปลอดภัยสูงสุด

2) สวิตเซอร์แลนด์<sup>6</sup> ได้เริ่มโครงการลงคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ปี 2543 โดยในปัจจุบัน บางเขตในสวิตเซอร์แลนด์ (เจนีวา นีอชาเทลและซูริก) ได้พัฒนาระบบลงคะแนนออนไลน์และนับตั้งแต่ปี 2557 สวิตเซอร์แลนด์ได้อนุญาตให้พลเมืองของตนที่อยู่นอกประเทศทั้งหมดสามารถสิทธิลงคะแนนด้วยระบบออนไลน์ โดยมองว่าเป็นการอำนวยความสะดวกและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้มากขึ้น ทั้งนี้ ในปี 2561 ไพรซ์นีย์สวิสได้ทำการทดลองระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตได้เชิญชวนให้ Hacker เจาะระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งทำให้สามารถตรวจพบรอยรั่วของระบบฯ และสามารถแก้ไขได้สำเร็จ ทั้งนี้ในเดือนธันวาคม 2561 รัฐสภาสวิตเซอร์แลนด์ได้รับรองรูปแบบการลงคะแนนด้วยอินเทอร์เน็ต

ทั้งนี้ สวิตเซอร์แลนด์ใช้การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตกับการออกเสียงประชามติ ในระดับสหพันธรัฐ เทศบาล และตำบล ไม่ได้ใช้ในการเลือกตั้งระดับชาติ โดยผู้ลงคะแนนจะได้รับบัตรเลือกตั้ง 3 สัปดาห์ก่อนวันลงคะแนน บัตรลงคะแนนนี้สามารถใช้ได้ทั้งในระบบไพรซ์นีย์ทางอินเทอร์เน็ต หรือจะนำไปลงคะแนนที่คูหาก็ได้ กรณีที่จะลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต ผู้ลงคะแนนจะต้องขุดตรงช่องสีดำ จะมีรหัส pin code เพื่อใช้ลงคะแนน หากบัตรถูกขุด pin code แล้วไม่สามารถนำไปลงคะแนนผ่านช่องทางอื่นได้อีก

3) ออสเตรเลีย<sup>7</sup> เริ่มใช้ระบบการเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 โดยมีผู้ลงคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นจำนวน 16,559 ราย คิดเป็นร้อยละ 8.3 ต่อมาในปี 2550 กรรมการการเลือกตั้งออสเตรเลีย (Australian Election Commission: AEC) ได้ทดลองใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกลุ่มคนตาบอดหรือผู้มีปัญหาด้านสายตา นอกจากนั้นยังได้ใช้ระบบการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตกับทหารออสเตรเลียที่ประจำการในต่างประเทศอีกด้วย AEC ได้เริ่มใช้ระบบการเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2556 และในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2559 ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์ในศูนย์การเลือกตั้งล่วงหน้า และในหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2562 ที่ผ่านมา AEC ไม่ได้ใช้ระบบ

<sup>6</sup> Post CH Ltd. E-voting, [Online] Available from: <https://www.evoting.ch/en>

<sup>7</sup> Parliament of Australia. Electronic voting at federal elections, [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting)

การเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์เนื่องจากข้อห่วงกังวลด้านความปลอดภัย<sup>8</sup> อย่างไรก็ตามรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐเดียวในออสเตรเลียที่ใช้ระบบระบบการเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการเลือกตั้งภายในของรัฐในทุกระดับ

4) ฟิลิปินส์ เป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ในการเลือกตั้งระดับชาติแม้ว่าจะไม่ได้เป็นการลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตแต่เป็นการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการนับคะแนน<sup>9</sup> นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 2555 บัตรลงคะแนนแต่ละใบจะถูกนับโดยอัตโนมัติจากนั้นผลการลงคะแนนจะส่งทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเพื่อรวบรวมคะแนน ทั้งนี้ ฟิลิปินส์ได้ใช้ระบบเครื่องนับคะแนนในการเลือกตั้งปี 2559 และปี 2562 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ดังนั้น เห็นว่าระบบการลงคะแนนผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือระบบ Remote e-voting ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่พลเมืองของประเทศนั้นๆ สามารถลงคะแนนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะสามารถแก้ไขปัญหาความล่าช้าและตกหล่นสูญหายของระบบไปรษณีย์ หรืออำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ต้องเดินทางมาลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งซึ่งจัดอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานที่อื่นตามแต่ที่ได้จัดไว้

อย่างไรก็ตามระบบการลงคะแนนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตมีข้อโต้แย้ง<sup>10</sup> ดังนี้

1) ด้านความปลอดภัย ได้แก่ ข้อห่วงกังวลของการจัดส่งข้อมูลส่วนบุคคลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ทั้งจากกลุ่มนักโจรกรรมข้อมูลส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอก เช่น พรปรการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่แสวงประโยชน์จากข้อมูลการลงคะแนน ซึ่งอาจมีผลต่อการเป็นความลับของการลงคะแนน

2) ด้านงบประมาณ การสร้างระบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมของระบบลงคะแนนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตมีราคาสูงโดยเฉพาะการสร้างระบบความปลอดภัยของระบบลงคะแนนเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตที่มีจำนวนน้อย

3) ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งภายในและภายนอก ควรจะได้รับสิทธิในการลงคะแนนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่เท่าเทียมกัน

<sup>8</sup> Lark, J. Why can't we just vote online? [Online] Available from:

<https://www.crikey.com.au/2019/04/29/vote-online-election/>

<sup>9</sup> Darmawan, I. E-voting Adoption in the Philippines, [Online] Available from:

<https://scholar.ui.ac.id/en/publications/e-voting-adoption-in-the-philippines-preliminary-research>

<sup>10</sup> Braun, N. "E-voting" and external voting in Ellis, A., Wall, A., Voting from Abroad: The

International IDEA Handbook, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2007, p 211.

ทั้งนี้ ฟินแลนด์ เยอรมนี ไอร์แลนด์ คาซัคสถาน เนเธอร์แลนด์ เป็นประเทศซึ่งได้  
 เคยพัฒนาและใช้ระบบ e-voting ในระยะแรกแต่ต่อมาได้ระงับการใช้ระบบ e-voting ไปด้วยเหตุผล  
 ด้านความปลอดภัยของข้อมูลการลงคะแนน ปัญหาด้านข้อกฎหมายหรือพบข้อผิดพลาดในการ  
 ลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ได้  
 รวบรวมปัญหาและความท้าทายในการจัดการเลือกตั้งผ่านระบบอินเทอร์เน็ต<sup>11</sup> ดังนี้

| กรณีความท้าทาย                                                                                                                               | แนวทางแก้ไข                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. เอกสารประจำตัวไม่ชัดเจน ซึ่งเอกสาร<br>ประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีความ<br>ชัดเจนและได้รับการรับรอง                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรหัสเพื่อที่จะสามารถใช้เข้าระบบลงคะแนน</li> <li>- มีการระบุวันเดือนปีเกิดและภูมิลำเนาเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารประจำตัว</li> <li>- มีการใช้ลายมือชื่อดิจิทัล (Digital Certificate)</li> </ul>                                                                                          |
| 2. กระบวนการเข้า e-voting Server<br>ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งควรได้รับการรับประกัน<br>ว่าข้อมูลการลงคะแนนของตนได้ถูกส่งไป<br>ยัง Server ของทางการ | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งควรสามารถตรวจสอบ Server Certificate ได้</li> <li>- ควรมีการตรวจสอบอัตลักษณ์บุคคลโดยรหัสหรือวิธีการอื่นๆ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้</li> </ul>                                                                                                                                                        |
| 3. การเลือกตั้งทั่วไป<br>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเพียง 1<br>ครั้งเท่านั้น และมีกลไกในการป้องกันมิ<br>ให้มีผู้ใช้สิทธิลงคะแนนซ้ำ      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทันทีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนในการเลือกตั้งล่วงหน้า สิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งรายนั้นจะต้องได้รับการบันทึกโดยระบบควบคุมการเลือกตั้ง</li> <li>- มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของบัตรประจำตัวซึ่งสามารถตรวจสอบโดยระบบคอมพิวเตอร์ได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นได้ใช้สิทธิลงคะแนนในระบบอื่นแล้วหรือไม่</li> </ul> |
| 4. การปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้มีสิทธิ<br>เลือกตั้งเจตจำนงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง<br>ต้องเป็นความลับและไม่ถูกเปิดเผยโดย<br>บุคคลที่ 3      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- แบ่งแยกและควบคุมการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลการลงคะแนน</li> <li>- ทำการสุ่มแยกข้อมูลการลงคะแนนในหีบบัตรเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์เพื่อที่จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลใดได้ลงคะแนนโดยเปรียบเทียบช่วงเวลาการลงคะแนนและเวลาที่บันทึกไว้ในระบบ</li> </ul>                                                        |

<sup>11</sup> Ibid

| กรณีความท้าทาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | แนวทางแก้ไข                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ลงทะเบียนเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>5. การโจรกรรมข้อมูล</p> <p>(1) เครื่องลงคะแนน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล สามารถถูกโจมตีหรือถูกปรับแก้ผลการลงคะแนนโดยใช้ไวรัสคอมพิวเตอร์หรือวิธีอื่นๆ</p> <p>(2) การส่งข้อมูลการลงคะแนนจากเครื่องคอมพิวเตอร์ถูกขโมยไปยังเครื่องแม่ข่าย ข้อมูลการลงคะแนนอาจถูกแทรกแซงและปรับเปลี่ยนผลการลงคะแนน (การโจรกรรมข้อมูล / Hacking)</p> <p>(3) การโจมตีคลังข้อมูลเลือกตั้ง</p> | <p>(1) ในระดับเครื่องลงคะแนนต้องมีการติดตั้ง Firewall protection มีการติดตั้งโปรแกรมป้องกันไวรัสคอมพิวเตอร์ และการใส่รหัสโปรแกรมลงคะแนน</p> <p>(2) การเข้ารหัสผลการลงคะแนน (encryption) มีการตรวจสอบโดยผู้ลงคะแนน การส่งข้อมูลลงคะแนนควรส่งข้อมูลเป็นภาพ มิใช่เป็นข้อความ การส่งข้อมูลควรเป็นการรวมผลตรวจสอบ (check-sum tested) เพื่อพิสูจน์ความสมบูรณ์ของข้อมูล</p> <p>(3) ควรจัดให้มี server หลายแห่ง และมีความร่วมมือกับผู้ให้บริการ server หลายแห่งเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยง</p> |
| 6. ภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ สงคราม การก่อจลาจล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมี Server หลายแห่งเพื่อกระจายความเสี่ยง</li> <li>- ติดตั้ง Server ในสถานที่ที่ปลอดภัย ป้องกันอัคคีภัย และธรรมชาติ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 7. การนับคะแนนใหม่ การตรวจสอบผลการลงคะแนน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้รับหลักฐานเมื่อลงคะแนน</li> <li>- เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องลงนามในเอกสารตรวจสอบการนับคะแนน ทั้งในรูปแบบของบัตรเลือกตั้งปกติและในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์</li> <li>- มีการแยกจัดเก็บข้อมูลการลงคะแนนในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ และเข้ารหัสไฟล์เพื่อความปลอดภัย</li> </ul>                                                                                                                                                         |
| 8. การเป็นความลับ<br>ระบบและส่วนประกอบของระบบต้องน่าเชื่อถือ ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกจะต้องสามารถตรวจสอบ source code ของระบบได้                                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการฝึกอบรมผู้ควบคุม</li> <li>- ใช้ open source software</li> <li>- การเก็บโปรแกรมที่เป็นเจ้าของเป็นความลับ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### 3.1.4 การพัฒนาระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตสำหรับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรของไทย (i-Vote)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ริเริ่มพัฒนาระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) แล้ว ซึ่งเมื่อเดือนตุลาคม 2558 รศ. สมชัย ศรีสุทธิยากร กรรมการการเลือกตั้ง (ในขณะนั้น) ได้มีดำริเกี่ยวกับการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการเลือกตั้ง โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยดังนี้ (1) เทคโนโลยีและรูปแบบที่เหมาะสม (2) งบประมาณที่ใช้ดำเนินการต้องสอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่ (3) ต้องมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับไว้วางใจต่อประชาชน โดยวางเป้าหมายไว้ดังนี้

1) ในปี 2560 ต้องมีการนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไปใช้ใน 100 หน่วยเลือกตั้ง โดย 1 หน่วยเลือกตั้งจะมีอุปกรณ์ 2 ชุด

2) จะดำเนินการคัดเลือกบริษัท ที่จะเข้ามาดำเนินการอย่างโปร่งใสและเท่าเทียม

3) การกำหนด TOR จะแยกเป็น 2 กรณีคือ (1) การลงคะแนนเลือกตั้งออนไลน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และ (2) เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมีนาคม 2559 และส่งมอบงานภายในเดือนพฤษภาคม 2560

คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีการเลือกตั้งภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดการประชุมเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559 และเห็นพ้องว่า

1) การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตเป็นการอำนวยความสะดวกผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางการลงคะแนนเลือกตั้งอีกช่องทางหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของประเทศนั้นๆ

2) การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตสามารถลดงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในระยะยาวได้

3) คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีการเลือกตั้ง ได้ร่วมกันพิจารณากำหนดรูปแบบการลงคะแนนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ดังนี้

- การแสดงตนเพื่อยืนยันตัวตนบุคคล ระบบการลงทะเบียนขอใช้สิทธิและระบบการลงคะแนนให้แยกออกจากกัน

- การลงคะแนนและการแสดงผล (1) ผู้ลงคะแนนสามารถลงคะแนนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยสามารถทำการผ่านอุปกรณ์ที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ เช่น คอมพิวเตอร์พีซี คอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก แท็บเล็ต และ สมาร์ทโฟน (2) การลงคะแนนเลือกตั้งต้องสามารถทำได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น (One device one vote)

- ต้องมีการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลเพื่อป้องกันการโจรกรรมข้อมูลหรือโจมตีฐานข้อมูลของการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต

เพื่อเป็นการดำเนินการโครงการ i-Vote มีผลเป็นรูปธรรม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 14 กันยายน 2559 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอาทิ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ศึกษารูปแบบและลักษณะการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
  - 2) ออกแบบพร้อมจัดทำระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
  - 3) กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดทำระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
  - 4) ทดสอบการใช้ระบบในประเทศนาร่อง 3 ประเทศ คือที่ (1) นครโอซากา ประเทศญี่ปุ่น (2) ประเทศจอร์แดน (3) ประเทศนอร์เวย์
  - 5) ประมวลผลการใช้ระบบ ทั้งด้านสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข ปรับปรุงให้ระบบพร้อมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - 6) ประสานดำเนินการควบคุมกับระบบลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้บรรลุผล และเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อ 12 ตุลาคม 2559 เพื่อพัฒนาจัดทำระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote)

คณะกรรมการฯ ได้ประชุมรวมทั้งสิ้น 6 ครั้งและพบว่าปัญหาสำคัญของระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือ i-Vote คือ (1) การยืนยันตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งว่าจะดำเนินการอย่างไร (2) การรักษาความลับของการลงคะแนน

อย่างไรก็ดี เมื่อเดือนธันวาคม 2561 กรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้เลื่อนการทดลองใช้ระบบ i-Vote ออกไปอย่างไม่มีกำหนด

### 3.2 บทวิเคราะห์

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้ระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตสำหรับการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร (i-Vote) สามารถนำมาใช้ลงคะแนนออกเสียงนอกราชอาณาจักรได้ อย่างไรก็ตามระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตจะต้องได้รับการพิสูจน์ว่ามีองค์ประกอบและคุณสมบัติครบถ้วนตามคุณสมบัติของการออกเสียงลงคะแนน โดยมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 ความเป็นไปได้ในประเด็นด้านกฎหมาย

บทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้สะท้อนองค์ประกอบของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้อย่างครบถ้วน โดย (1) กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอิสระ (Free Election) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 50 (7) ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ” (2) กำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งให้ใช้วิธีลงคะแนนที่ตรงและลับ (Secret Ballot) และผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงได้คนละ 1 คะแนน ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนนโดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” (3) กำหนดให้คนไทยซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรสามารถขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 95) ซึ่งเป็นการกระจายสิทธิการลงคะแนนอย่างทั่วถึงและเป็นการได้รับสิทธิการลงคะแนนอย่างเสมอภาค (Equal and Universal Suffrage) และกำหนดให้การนับคะแนนต้องนับอย่างเปิดเผยจนเสร็จสิ้นในครั้งเดียวเที่ยงธรรม สามารถตรวจสอบผลการลงคะแนนได้ (มาตรา 85 วรรคสี่)

บทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดแนวทางในการจัดการเลือกตั้งโดยเฉพาะการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งได้กล่าวถึงในส่วนที่สอง (มาตรา 110) โดยกำหนดว่าการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรจะลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ก็ได้ และได้กำหนดหลักการเรื่องการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) หรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายจัดให้มีการลงคะแนนในประเทศนั้น โดยอาจกำหนดวันที่กำหนดให้มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ให้แตกต่างกันในแต่ละประเทศตามที่เห็นสมควรได้

นอกจากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 จัดให้มีการเลือกตั้งในประเทศนั้นโดยอาจให้มีสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้ง หรือให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทาง

ไปรษณีย์ หรือวิธีอื่นใดก็ได้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายสิทธิการลงคะแนนอย่างทั่วถึง (Universal Suffrage) และเป็นการได้รับสิทธิการลงคะแนนอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) อีกด้วย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ได้เปิดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถกำหนดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีอื่นได้ (มาตรา 84 วรรคสอง) โดยกำหนดเงื่อนไขว่า การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีนั้นต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

1) สามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกกว่าการออกเสียงลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้ง

2) มีค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า

3) วิธีการนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวเป็นถูกใช้เป็นหลักในการพิจารณาคุณลักษณะของระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาทางเทคนิค ตามที่จะกล่าวต่อไป

กฎหมายอีกฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544<sup>12</sup> เป็นกฎหมายที่รับรองข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลทางกฎหมายเทียบเท่ากับการทำเป็นหนังสือ หรือที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือในรูปแบบกระดาษ และยังเป็นกฎหมายเสริมกฎหมายอื่นโดยรองรับให้การทำธุรกรรมกระดาษตามที่กำหนดในกฎหมายต่างๆ ให้สามารถทำในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ ครอบคลุมทั้งการนำไปปรับใช้ในกิจกรรมทางพาณิชย์ หรือการดำเนินงานของรัฐ และโดยที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การจัดทำระบบลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549<sup>13</sup> ประกอบกัน กำหนดว่า “หากได้คำขอ การอนุญาต การจดทะเบียน คำสั่งทางปกครอง การชำระเงิน การประกาศหรือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับและให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544.

<sup>13</sup> สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549

เช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด” ดังนั้นการจัดทำระบบลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องดำเนินการดังนี้

1) จัดทำแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่องแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานรัฐและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556<sup>14</sup> เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและข้อกำหนดด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศได้

2) จัดทำแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่องแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2553<sup>15</sup> เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลรวมทั้งข้อเท็จจริงซึ่งอาจทำให้ระบุตัวบุคคลของผู้ลงคะแนนได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

3) จัดทำแนวปฏิบัติวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553<sup>16</sup> ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ด้านวิธีการบริหารและจัดการและรักษาความมั่นคงปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีข้อพิจารณาว่า โดยที่ระบบลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลมหาชน เช่นบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อมูลการลงคะแนน ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีการแบบปลอดภัยในระดับเคร่งครัด เพื่อเป็นมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยตามข้อ 9 ของประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่อง ประเภทของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และหลักเกณฑ์การประเมินระดับผลกระทบของ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวิธีการแบบปลอดภัย พ.ศ. 2555

กล่าวโดยสรุปคือระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต สามารถดำเนินการได้ตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่มาตรา 84 วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มี

<sup>14</sup> ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานรัฐและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556

<sup>15</sup> ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2553 สืบค้นเมื่อ 24 สิงหาคม 2563

<sup>16</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553

การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีอื่นได้โดยมีคุณลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด และสามารถอนุมานได้เช่นกันว่าบัตรเลือกตั้งสามารถดำเนินการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติตามแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการรับประกันว่าวิธีการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ตเป็นวิธีการซึ่ง “เป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” อย่างแท้จริง

### 3.2.2 ความเป็นไปได้ในประเด็นด้านเทคโนโลยี

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 84 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขของการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีอื่นนั้น ต้องมีองค์ประกอบในการ (1) สามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกกว่าการออกเสียงลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้ง และ (2) วิธีการนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ทั้ง 2 ประเด็นจึงเป็นเป้าหมายหลักของการออกแบบและจัดทำระบบลงคะแนนจึงอธิบายในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านเทคโนโลยี ดังนี้

#### 1) การยืนยันตัวบุคคล

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ได้ใช้ระดับความน่าเชื่อถือ (Levels of Assurance)<sup>17</sup> ซึ่งเป็นระดับความเชื่อมั่นและขั้นตอนในการยืนยันตัวบุคคล ซึ่งจะสามารถแยกแยะผู้ใช้ที่มีสิทธิถูกต้อง ออกจากผู้ปลอม ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูลประจำตัวที่ใช้ยืนยันตัวบุคคลของผู้ใช้ออกเป็น 4 ระดับ โดยระดับที่ 1 (LoA1) เป็นระดับที่ต่ำที่สุด และระดับที่ 4 (LoA4) เป็นระดับที่สูงที่สุดของความน่าเชื่อถือ การพิจารณาระดับความน่าเชื่อถือที่เหมาะสมจะขึ้นอยู่กับการประเมินความเสี่ยงของธุรกรรมหรือการบริการ โดยความเสี่ยงจะประเมินจาก ผลกระทบ ระดับความรุนแรงของผลกระทบ และโอกาสที่จะเกิดผลกระทบ เมื่อเกิดการยืนยันตัวบุคคลผิดพลาด (Authentication Error/Failure) และ/หรือการใช้อุปกรณ์โทเคนและ Credential ในทางที่ผิด โดยระดับความ น่าเชื่อถือที่สูงกว่าจะเหมาะสมกับความเสี่ยงที่สูงกว่า

ระดับมาตรฐานความปลอดภัยในการยืนยันตัวตน

– ระดับ 1 (ต่ำ) มีความน่าเชื่อถือเล็กน้อยหรืออาจจะไม่มีความน่าเชื่อถือในข้อมูลประจำตัวที่ผู้ใช้ยืนยันหรืออ้างสิทธิ์ เหมาะสำหรับการยืนยันตัวบุคคลผิดพลาดแล้วจะเกิดความเสี่ยงที่ต่ำที่สุด จึงไม่มีการกำหนดวิธีการในการยืนยันตัวบุคคลไว้ เพียงแค่ใช้ข้อมูลประจำตัวที่เป็นเอกลักษณ์และไม่ซ้ำกับผู้อื่น เช่น อีเมลเบอร์โทรศัพท์ หรือหมายเลขประจำตัวประชาชนใน

<sup>17</sup> A.E.T. Europe B.V., The need for strong authentication, [Online] Available from: <https://www.aeteurope.com/news/strong-authentication/>.

การลงทะเบียน และใช้เพียงแค่ชื่อผู้ใช้ (Username) และ รหัสผ่าน (Password) ในการยืนยันตัวตนเพื่อเข้าระบบการให้บริการก็เพียงพอแล้วสำหรับระดับนี้

- ระดับ 2 (ปานกลาง) มีความน่าเชื่อถือปานกลางหรือพอสมควรในข้อมูลประจำตัวที่ผู้ใช้ใช้ยืนยันหรือ อั่งสิทธิ์ เหมาะสำหรับการยืนยันตัวตนบุคคลผิดพลาดแล้วจะเกิดความเสียหายในระดับปานกลาง วิธีการยืนยันตัวตนบุคคลสามารถใช้ปัจจัยเดียวในการยืนยันตัวตนบุคคล (Single-Factor Authentication) ได้ การยืนยันตัวตนบุคคลของผู้ใช้จะสำเร็จได้นั้นจะขึ้นอยู่กับ การพิสูจน์ตัวตนด้วยเอกสารหลักฐานและข้อมูลในเบื้องต้นเท่านั้น โดยหน่วยงานนั้น ๆ สามารถทำการพิสูจน์และตรวจสอบเบื้องต้นได้อย่างอิสระ

- ระดับ 3 (สูง) มีความน่าเชื่อถือสูงในข้อมูลประจำตัวที่ผู้ใช้ใช้ยืนยันหรือ อั่งสิทธิ์ เหมาะสำหรับการยืนยันตัวตน การยืนยันตัวตนบุคคลผิดพลาดแล้วจะเกิดความเสียหายในระดับสูง ซึ่งสามารถยืนยันตัวตนบุคคลโดยใช้หลายปัจจัย (Multi-Factor Authentication) ได้ ข้อมูลความลับต่าง ๆ ที่มีการแลกเปลี่ยนกันผ่านช่องทางการยืนยันตัวตนบุคคล (Authentication Protocol) จะถูกป้องกันด้วยวิธีการเข้ารหัสลับ (Cryptographic Authentication) ความน่าเชื่อถือระดับ 3 นี้จะเพิ่มข้อกำหนดเรื่องการพิสูจน์และการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและข้อมูลกับแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ แต่จะไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสร้างหรือเก็บรักษา Credential ซึ่ง Credential อาจจะถูกเก็บรักษา หรือถูกสร้างในเครื่องคอมพิวเตอร์ทั่วไปหรืออุปกรณ์ฮาร์ดแวร์เฉพาะก็ได้

- ระดับ 4 (LoA4) มีความน่าเชื่อถือสูงมากในข้อมูลประจำตัวที่ผู้ใช้ใช้ยืนยันหรืออั่งสิทธิ์ เหมาะสำหรับการยืนยันตัวตนบุคคลผิดพลาดแล้วจะเกิดความเสียหายในระดับสูงมาก ความน่าเชื่อถือระดับ 4 จะคล้ายกับ ความน่าเชื่อถือระดับ 3 แต่จะเพิ่มจำนวนของเอกสารหลักฐานและข้อมูลมากขึ้น และผู้ใช้จะต้องมาแสดงตนทางกายภาพ (In-Person) ณ สถานที่ทำธุรกรรมเท่านั้น และยังเพิ่มข้อกำหนดให้มีการใช้อุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ที่สามารถ ป้องกันการดัดแปลงแก้ไข (Tamper-Resistant Hardware Devices) ที่ใช้เป็นที่ใช้เก็บข้อมูลความลับ (Secret) เก็บกุญแจการเข้ารหัสลับส่วนตัว (Private Cryptographic Keys) และเก็บข้อมูลอื่น ๆ โดยช่องทางในการยืนยันตัวตนจะต้องถูกป้องกันด้วยวิธีการเข้ารหัสลับ

ซึ่งในกรณีนี้ได้เทียบเคียงระดับมาตรฐานความปลอดภัยในการยืนยันตัวตนกับวิธีการยืนยันตัวตนของการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ และได้ตกลงเลือกใช้มาตรฐานความปลอดภัยระดับ 3 โดยใช้แหล่งข้อมูลในการยืนยันตัวตนบุคคลมาจาก

- (1) ข้อมูลที่มาจากเอกสารหลักที่ออกโดยรัฐ (มีรูปและหมายเลขประจำตัว) บัตรประจำตัวประชาชนใบอนุญาตขับขี่หนังสือเดินทาง
- (2) ข้อมูลที่มาจากเอกสารรองที่ออกโดยรัฐ: ใบสูติบัตร, ทะเบียนบ้าน, ทะเบียนสมรส

(3) ข้อมูลที่มาจากเอกสารทางการเงิน: บัญชีธนาคาร, บัญชีทางการเงิน, หลักฐานการกู้เงิน, บัตรเครดิต

(4) ข้อมูลที่มาจากเอกสารสาธารณูปโภค: บัญชีค่าไฟฟ้า, บัญชีค่าประปา, บัญชีค่าโทรศัพท์

ทั้งนี้ระบบยืนยันตัวตนบุคคลจะกำหนดให้ทำการยืนยันตัวตนโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตอบคำถามซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลจากบัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตอบคำถาม โดยคำถามจะเป็นแบบสุ่ม ผู้มีสิทธิสามารถเปลี่ยนคำถามได้ 2 ครั้ง (รวม 3 ชุดคำถาม) หากเปลี่ยนครบ 3 ชุดคำถามแล้วยังตอบคำถามไม่ได้ จะต้องกลับไปเริ่มต้นตอนแรกของการลงคะแนนใหม่ได้อีก 2 ครั้ง (รวม 3 รอบการลงคะแนน) โดยหากทำการลงคะแนนใหม่ และยังตอบคำถามไม่ถูกจนครบ 3 รอบการลงคะแนน เพื่อความปลอดภัยระบบ จะล็อกไม่สามารถลงคะแนนได้อีก

ทั้งนี้ ผู้พัฒนาระบบ ได้พิจารณามาตรฐานในการยืนยันตัวตนบุคคลของหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศเอสโตเนีย ซึ่งพบว่าประชาชนเอสโตเนียทุกคนมี Digital Certificate บันทึกในบัตรประชาชนแบบ Smart Card และทุกครัวเรือนมีเครื่องอ่าน Smart Card ซึ่งในกรณีประเทศไทยอาจดำเนินการได้ยากในด้านงบประมาณและระเบียบที่เกี่ยวข้องและการส่งชุดรหัส 3 ชุดให้แก่ผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิทางไปรษณีย์ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่าผู้ลงทะเบียนฯ มีถิ่นที่อยู่อาศัยในต่างประเทศจริงๆ

**Left Screenshot:**

- 1. Barcode area with text: "เลขบัตรประชาชน/พาสปอร์ต 9 2370 2015 3"
- 2. QR code area with text: "สแกนบาร์โค้ดเพื่อลงทะเบียน" and "https://vote.tha.go.th"
- 3. Text area: "ชุดข้อมูลสำหรับการเลือกตั้งกรรมการบริหาร ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ประเทศไทย ปี ๒๐๐๐ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)"

**Right Screenshot:**

- 1. Confirmation screen with text: "คำชี้แจง" and "วิธีลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต"
- 2. Table of codes:
 

| หมายเลขอ้างอิง (Code A) | รหัสควบคุม (Code B) | รหัสผ่าน (Code C) |
|-------------------------|---------------------|-------------------|
| 0578-4200-8156-3608     | F3VLTi              | yETDsp1           |
- 3. Text area: "ชุดข้อมูลสำหรับการเลือกตั้งกรรมการบริหาร ผ่านทางอินเทอร์เน็ต ประเทศไทย ปี ๒๐๐๐ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)"

ภาพที่ 2 ลักษณะของชุดรหัสความปลอดภัย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ลักษณะของชุดรหัสความปลอดภัยจะเป็นกระดาษคาร์บอนทึบแสง มีลายน้ำของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ด้านนอกมีข้อมูลสำคัญ ได้แก่
  - ✓ ข้อมูลบาร์โค้ดสำหรับเจ้าหน้าที่จับคู่ชุดรหัสและชื่อ-ที่อยู่ของผู้มีสิทธิ
  - ✓ QR Code สำหรับเข้าหน้าเว็บไซต์ลงคะแนนฯ
  - ✓ ข้อกำหนดสำคัญของเอกสาร
- ด้านในกระดาษคาร์บอน มีข้อมูลสำคัญ ได้แก่
  - ✓ ข้อมูลคำชี้แจงของชุดรหัส
  - ✓ วิธีการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต
  - ✓ ข้อมูลสิ่งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเตรียมเพื่อใช้ในการลงคะแนนผ่านระบบ

อินเทอร์เน็ต

✓ ชุดรหัสสำหรับกรอกในหน้าจอการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต 3 ชุด ซึ่งประกอบด้วย (1) หมายเลขอ้างอิง 16 หลัก (Code A) (2) รหัสควบคุม (Code B) (3) รหัสผ่าน (Code C)

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับเอกสารชุดรหัสมาแล้ว จะต้องดำเนินการลงคะแนนโดย

(1) วิธีการลงคะแนน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าสู่หน้าจอเพื่อทำการลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต โดยอาจเข้าที่เว็บไซต์ที่กำหนดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือใช้สมาร์ทโฟนสแกน QR Code จากด้านหลังชุดกระดาษคาร์บอนได้เลย

(2) เมื่อเข้าไปยังหน้าเว็บไซต์ที่กำหนดแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องกรอกชุดรหัส 3 ชุด ตามข้อ 4.2.4 จากนั้นระบบจะถามชุดคำถามเพื่อยืนยันตน และเมื่อตอบคำถามยืนยันตนถูกต้อง ระบบจึงอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าไปลงคะแนนในหน้าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต และเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนแล้ว และกดตกลง ระบบจะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยืนยันการลงคะแนนอีกครั้ง

(3) หลังจากลงคะแนนแล้ว ระบบจะให้หมายเลข 16 หลักเพื่อยืนยันการลงคะแนนพร้อมด้วย QR Code

## 2) การเป็นความลับของการลงคะแนน

โครงสร้างระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) ได้แก่

(1) เป็นระบบที่ทำงานในลักษณะ Online Service ที่รองรับการทำงานผ่าน Internet รองรับการจัดเก็บข้อมูลการจราจรทางคอมพิวเตอร์ (Log) โดยการเก็บข้อมูลดังกล่าวต้องสอดคล้องตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ฯ สามารถทำงานร่วมกับสถาปัตยกรรม

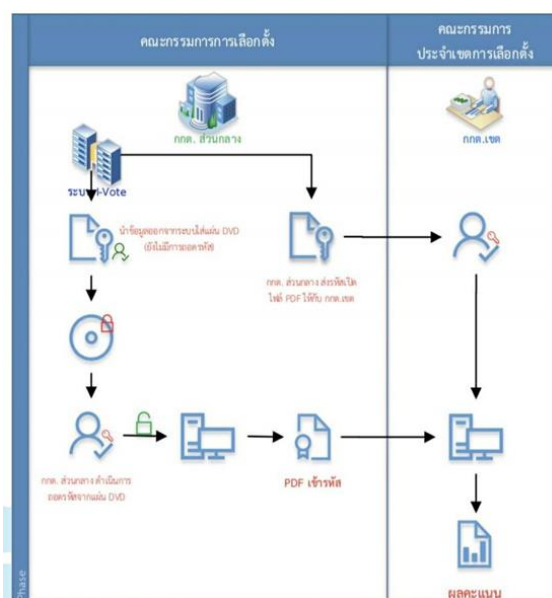
เทคโนโลยีสารสนเทศพื้นฐานของภาครัฐ มีการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล รวมทั้งเงื่อนไขที่จำเป็นของข้อมูลที่ใช้ปฏิบัติงานบันทึกในแบบฟอร์มก่อนส่งข้อมูล และมีการเข้ารหัส (Encryption) เพื่อเพิ่มความปลอดภัย

(2) เข้ารหัสการสื่อสารหรือส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น การใช้ Secure Sockets Layer (SSL) (HTTPS) เป็นต้น

(3) เข้ารหัสข้อมูลที่มีความสำคัญในระบบทั้งนี้คณะกรรมการฯ ตกลงใช้เทคโนโลยี Public Key Infrastructure (PKI) ในการเข้ารหัส โดยออก Private Key ให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งถือไว้เพียง 1 ชุดเท่านั้นเพื่อถอดรหัส

(4) เครื่อง Server ทุกเครื่องในระบบ i-Vote จะเชื่อมต่อกับ Log Server กลาง เพื่อเก็บบันทึกข้อมูลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดโดย Server หลักจะอยู่ที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เพื่อความปลอดภัย

(5) การนับคะแนนทำในระบบ off line โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล จะบันทึกข้อมูลลงคะแนนที่ถูกเข้ารหัสลงในแผ่น CD ROM ส่งให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อนำไปเปิดด้วยกุญแจรหัส 2 ดอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงนำส่งคะแนนให้แก่เขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขตเพื่อรวมคะแนน ต่อไป



ภาพที่ 3 ขั้นตอนของการนับคะแนนในระบบ i-Vote

ที่มา: สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)

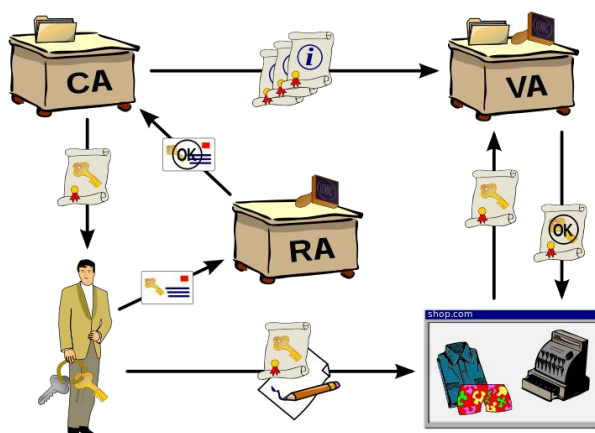
ระบบ i-Vote ใช้เทคโนโลยี Public Key Infrastructure (PKI) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีในการเข้ารหัสข้อมูล หรือลงนามดิจิทัลเพื่อรับรองข้อมูล<sup>18</sup> ซึ่งวิธีการเข้ารหัสจะใช้วิธีกวนข้อมูล (scramble) เพื่อมิให้ผู้อื่นสามารถอ่านข้อมูลได้ยกเว้นผู้ที่ได้รับอนุญาต การลงนามในข้อมูลคือการรับรองความถูกต้องของข้อมูลซึ่งเป็นการรับรองว่าข้อมูลจะไม่ถูกเปิดระหว่างการส่งและเป็นการรับรองว่าเป็นข้อมูลที่มาจากผู้ส่งอย่างแท้จริง เทคโนโลยี PKI มีพื้นฐานมาจาก ใบรับรองดิจิทัล หรือ Digital Certificate ซึ่งเป็นเสมือนบัตรประจำตัวดิจิทัลของผู้ใช้ (user) รวมถึงอุปกรณ์ต่างๆ ด้วย ใบรับรองดิจิทัลเป็นสิ่งสำคัญในการยืนยันความถูกต้องทางดิจิทัลของผู้ส่งและผู้รับข้อมูล

องค์ประกอบของ PKI ได้แก่<sup>19</sup>

- ✓ Certificate Authority (CA) ทำหน้าที่ จัดเก็บ ออก และรับรอง ใบรับรองดิจิทัล (Digital Certificate)
- ✓ Registration Authority (RA) ทำหน้าที่ตรวจสอบตัวตน (digital identity) ของเจ้าของข้อมูลซึ่งร้องขอให้จัดเก็บใบรับรองดิจิทัลลงใน CA
- ✓ Central Directory เป็นพื้นที่ปลอดภัยซึ่งใช้จัดเก็บกุญแจดิจิทัล
- ✓ Certificate Management System เป็นผู้จัดการการเข้าถึงและการออกใบรับรองดิจิทัล
- ✓ Certificate policy เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยของ PKI เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบความน่าเชื่อถือของระบบ PKI นั้น

<sup>18</sup> Posey, B., A beginner's guide to Public Key Infrastructure, [Online] Available from: <https://www.techrepublic.com/article/a-beginners-guide-to-public-key-infrastructure/>.

<sup>19</sup> McKinley, B., The ABCs of PKI, Network World Fusion, [Online] Available from: <https://web.archive.org/web/20120529211639/http://www.networkworld.com/research/2000/0117feat.html>.



ภาพที่ 4 องค์ประกอบของ PKI

ที่มา: wikipedia

บทบาทของ PKI อีกประการหนึ่งคือการทำให้นับได้ว่าข้อมูลนั้นได้รับการตรวจสอบการลงทะเบียนทางดิจิทัลถูกต้องโดย Registration Authority (RA) RA มีหน้าที่ตรวจสอบ Digital Certificate ของข้อมูลว่าได้ถูกส่งมาจากเจ้าของข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่<sup>20</sup>

วิธีการในการออก Certification มี 3 แนวทางได้แก่

(1) โดยระบบการเข้ารหัส (Cryptography) ของ PKI ทำงานโดย Certificate Authority (CA) เป็นผู้กำหนด “กุญแจดิจิทัล” ให้กับผู้ใช้ในรูปแบบของรหัสดิจิทัล กุญแจดิจิทัล จะมี 2 ชุด ชุดแรกได้แก่ Private Key มีหน้าที่เข้ารหัส และ Public Key มีหน้าที่ถอดรหัส กุญแจทั้งสอง ต้องเป็นชุดเดียวกัน จึงจะสามารถถอดรหัสข้อมูลได้

(2) Web of trust เป็นการใช้ระบบ ใบรับรองดิจิทัลซึ่งสามารถลงนามได้ด้วยตนเองและการให้บุคคลที่ 3 สามารถรับรองใบรับรองดิจิทัลนั้น ตัวอย่างเช่นระบบ PGP (Pretty Good Privacy) ซึ่งระบบอนุญาตให้ใช้ลายมือชื่อดิจิทัลในอีเมลเสมือนข้อมูล Public Key เป็นต้น

(3) Simple public key Infrastructure (SPKI) เป็นการใช่วงรอบการอนุมัติ หรือ Authorization Loop ซึ่งผู้ที่ทำการตรวจสอบ Public Key เป็นผู้ออกกุญแจดิจิทัลนั้นในเวลาเดียวกัน

<sup>20</sup> Techotopia. An Overview of Public Key Infrastructures (PKI), [Online] Available from: [https://www.techotopia.com/index.php/An\\_Overview\\_of\\_Public\\_Key\\_Infrastructures\\_\(PKI\)](https://www.techotopia.com/index.php/An_Overview_of_Public_Key_Infrastructures_(PKI))

เทคโนโลยี PKI ยังสามารถนำมาใช้กับเทคโนโลยี Blockchain ซึ่งเกี่ยวข้อง มาตรการด้านความปลอดภัยของสกุลเงินตราดิจิทัล (Cryptocurrency) อีกด้วย

### 3) เทคโนโลยี Blockchain กับการเลือกตั้ง

คำถามประการหนึ่งที่มีผู้สนใจสอบถามเมื่อกล่าวถึงการใช้เทคโนโลยี Blockchain ในการเลือกตั้งว่าสามารถเป็นไปได้หรือไม่ ซึ่งเทคโนโลยี Blockchain นั้นเป็นรายการของข้อมูล ที่เรียกว่า Block ซึ่งถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันโดยการเข้ารหัส (Cryptography) โดยในแต่ละ block จะมี ส่วนของข้อมูลที่ได้รับการเข้ารหัสและได้รับการสลับแบบสุ่มตัวอย่าง (cryptographic hash) ข้อมูล บันทึกลงเวลา และรายละเอียดการส่งข้อมูล<sup>21</sup>

Blockchain ถูกออกแบบมาให้ยากต่อการเปลี่ยนแปลงข้อมูล บัญชีข้อมูล ภายใต้ Blockchain สามารถบันทึกรายการการส่งผ่านข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถ ตรวจสอบได้และมีอยู่ตลอดไป<sup>22</sup> ข้อมูลถูกบันทึกในบัญชีที่อยู่ในคอมพิวเตอร์หลายๆ เครื่อง โดย จัดเก็บข้อมูลผ่านเครือข่าย Peer to Peer ซึ่งเป็นเครือข่ายเชื่อมต่อกันอย่างเป็นอิสระ ดังนั้น จึงลด ความเสี่ยงของการถูกโจรกรรมข้อมูลจากข้อมูลไม่ได้อยู่ในศูนย์กลาง<sup>23</sup> ภายใต้เทคโนโลยี Blockchain การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกเข้ารหัสและบันทึกไว้ในบัญชีแยกประเภท ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่มีสิทธิจะได้รับโทเคนหรือคีย์ที่จะอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนขึ้นเดียว กระบวนการนี้สามารถจำกัดไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูล หรือลงคะแนน สองครั้งได้

แนวคิดการนำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้กับการเลือกตั้งมาจากความต้องการ บริการระบบเลือกตั้งอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดการใช้ทรัพยากร ใช้บริการทั่วถึงในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ กระบวนการทำงานดำเนินไปอย่างสะดวกและรวดเร็วโดยเฉพาะขั้นตอนการนับคะแนน โดยมี คุณสมบัติที่เหมาะสมกับการเลือกตั้ง ดังนี้<sup>24</sup>

(1) การเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์และเชื่อมประสาน (Decentralization and Distributing) ทำให้ข้อมูลยากที่จะถูกเจาะและเป็นของแท้เสมอ ผ่านการเชื่อเทคโนโลยี

<sup>21</sup> Narayanan, A.; Bonneau, J.; Felten, E.; Miller, A.; Goldfeder, S., Bitcoin and cryptocurrency technologies: a comprehensive introduction, [Online] Available from: [https://www.lopp.net/pdf/princeton\\_bitcoin\\_book.pdf](https://www.lopp.net/pdf/princeton_bitcoin_book.pdf).

<sup>22</sup> Iansiti, M. and Karim R. Lakhani, The Truth About Blockchain, [Online] Available from: <https://hbr.org/2017/01/the-truth-about-blockchain>.

<sup>23</sup> จิรายุส ทรัพย์ศรีโสภา, Blockchain กับโอกาสประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://forbesthailand.com/commentaries/insights/blockchain>.

<sup>24</sup> Techsauce, เหตุผลที่ Blockchain “ยังไม่ใช่” ทางออกของการเลือกตั้ง, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://techsauce.co/saucy-thoughts/why-blockchain-not-suit-for-election-now>.

blockchain สามารถตรวจสอบคะแนนได้ทันทีที่การลงคะแนนเสร็จสิ้น ข้อมูลถูกกระจายในคอมพิวเตอร์ทั่วประเทศ ไม่มีหน่วยงานกลางใดที่สามารถจัดการเปลี่ยนแปลงข้อมูลได้ วิธีเดียวคือการเปลี่ยนแปลงข้อมูลคือต้อง hack เครื่องคอมพิวเตอร์ทุกเครื่องในประเทศซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

(2) การติดตามข้อมูล Tractability ข้อมูลของ Blockchain ยึดโยงกันเหมือนสายโซ่ทำให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้

(3) ระบบตรวจสอบข้อมูล Security เทคโนโลยี Blockchain มีระบบป้องกันโดยการเข้ารหัสข้อมูลดิจิทัล (Cryptography) ซึ่งผู้เข้าถึงข้อมูลได้ต้องมีกุญแจที่ถูกต้อง ทำให้สามารถจำกัดการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เปิดเผยในระบบได้

(4) ความเป็นระบบดิจิทัล สามารถจัดการข้อมูลอัตโนมัติและนับคะแนนได้ทันที

อย่างไรก็ดี หากจะนำเทคโนโลยี Blockchain มาใช้กับการเลือกตั้ง จะต้องมีการองค์ประกอบดังนี้ (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีหรือสามารถเข้าถึงเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจต้องจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เชื่อมต่อที่จำเป็นให้ประชาชนใช้ลงคะแนน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง หรือหากเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์หรือสมาร์ทโฟนของประชาชนก็อาจประสบปัญหาในเรื่องการควบคุมความปลอดภัยของตัวเครื่อง (2) Software สำหรับการเลือกตั้งต้องใช้งานง่าย แต่มีความปลอดภัย (Security) สูงมาก (3) ผู้มีสิทธิลงคะแนนทุกคนต้องมี Digital ID เพื่อยืนยันตัวบุคคล ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่ายสูง (4) จะต้องมีการ Infrastructure ด้าน IT พร้อมและครบวงจร เพื่รองรับบริการของภาครัฐทั้งหมด ไม่จำกัดเพียงแค่การลงคะแนนเลือกตั้ง

อนึ่ง แม้ว่าเทคโนโลยี Blockchain อาจมีความปลอดภัยสูงกว่า แต่คณะผู้พัฒนาระบบ i-Vote เห็นว่าเทคโนโลยี Public Key Infrastructure (PKI) มีความปลอดภัยเพียงพอและโดยที่ระบบการเก็บ Log ข้อมูลของ Blockchain แม้มีความปลอดภัยสูงแต่การจัดเก็บซึ่งกระจายอยู่ในหลายแห่ง (Peer to Peer) อาจทำให้การตรวจสอบข้อมูลมีปัญหาได้ อนึ่ง ในปัจจุบันแม้มีการใช้เทคโนโลยี Blockchain Electronic Voting (BEV) แล้วในการเลือกตั้งภายในของหน่วยงานเอกชนต่างๆ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้ BEV ในการเลือกตั้งระดับชาติ<sup>25</sup> ประเทศเอสโตเนียก็ไม่ได้ใช้เทคโนโลยี Blockchain ในการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต

### 3.2.3 ความเป็นไปได้ในในมิติของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจความเห็นของกลุ่มผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 ในช่วงเดือนสิงหาคม 2563 จำนวน 68 รายซึ่งอาศัยอยู่ในต่างประเทศ พบว่า

<sup>25</sup> Philip Boucher, *What if blockchain technology revolutionised voting?*, [Online] Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS\\_ATA\(2016\)581918\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA(2016)581918_EN.pdf).

- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 41 เห็นว่า ระบบลงทะเบียนออนไลน์ไม่เสถียร ระบบล่ม เห็นว่า ระบบลงทะเบียนซับซ้อนใช้งานยาก ร้อยละ 20 และ ร้อยละ 11 เห็นว่า ข้อมูลลงทะเบียนสูญหาย
- ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 25 เห็นว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งในระบบคุหา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องรอเป็นเวลานาน
- การใช้สิทธิเลือกตั้งในระบบไปรษณีย์ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 34.9 เห็นว่า เอกสารประกอบมีจำนวนมาก เข้าใจยาก ร้อยละ 20 ได้รับเอกสารประกอบและบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ช้า
- กรณีการลงคะแนนทางระบบอินเทอร์เน็ต ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 97.7 เห็นว่า มีความสะดวกมาก และสามารถใช้ระบบได้ด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตามก็ได้แสดงข้อห่วงกังวลว่า ระบบลงคะแนนอาจประสบปัญหาด้านความเสถียรเช่นเดียวกับระบบลงทะเบียน
- กรณีการเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการเลือกตั้งแบบเดิมหรือไม่ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 83.7 เห็นว่า ประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่า
- กรณีด้านความปลอดภัยของการเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งฯ ร้อยละ 46.5 แสดงความมั่นใจในความมั่นคงและความปลอดภัยมาก

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรสนับสนุนให้มีการใช้ระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต โดยควรพิจารณาให้พัฒนาระบบ i-Vote อย่างจริงจัง เพื่อประหยัดงบประมาณ และประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ฯลฯ ของประชาชนนอกราชอาณาจักร โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยที่รัดกุม ในขณะเดียวกันก็อาจต้องจัดควบคู่กับการเลือกตั้ง ณ คุหาเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใช้สิทธิออกเสียงของตนเองอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ รายละเอียดของการสำรวจแบบสอบถามปรากฏในภาคผนวก

### 3.2.4 ความเป็นไปได้ในมิติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและกำหนดนโยบาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและกำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อการพัฒนาโครงการระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) ซึ่งจากการสัมภาษณ์ นายณัฐ เล่าสีห์สวกุล ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง อธิบดีรองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาโครงการ I-Vote ทำให้ได้ทราบว่า การออกแบบระบบมีโจทย์มาจากการพยายามแก้ไขปัญหาการจัดการเลือกตั้งในอดีตโดย ระบบ i-Vote ประกอบด้วย (1) ระบบลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งออนไลน์ (e-Registration) (2) ระบบลงคะแนนในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (e-ballot) (3) ระบบรายชื่อบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งออนไลน์ (e-Roster) (4) ระบบนับคะแนนทางอินเทอร์เน็ต (e-Counting) ก่อนส่งข้อมูลไปรวมนับที่เขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขตทั่วประเทศ ระบบ i-Vote ถูก

ออกแบบมาให้ใช้ทรัพยากรน้อย ใช้งานง่าย รวดเร็วและตรวจสอบผลคะแนนเลือกตั้งทำได้ง่าย  
อย่างไรก็ดี เทคโนโลยีเมื่อปี พ.ศ. 2560 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังต้องใช้ รหัสผ่านสำหรับเข้าระบบลงคะแนน  
ซึ่งจะถูกส่งให้ผู้ลงคะแนนทางไปรษณีย์ ซึ่งอาจมีปัญหาในการจัดส่งเช่นเดียวกับการจัดส่งบัตรเลือกตั้ง  
ทางไปรษณีย์ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเมื่อปี 2562 ที่ผ่านมา ระบบ i-Vote ได้ถูกนำมาใช้แล้วเฉพาะ  
แต่ระบบลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งออนไลน์ (e-Registration) เท่านั้น

โครงการฯ ดำเนินการจนเสร็จสมบูรณ์และเตรียมทดลองใน 3 ประเทศ ได้แก่  
นครโอซากา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศจอร์แดน และประเทศนอร์เวย์ แต่กรรมการการเลือกตั้งเห็นควร  
ให้ระงับโครงการชั่วคราว เนื่องจากยังไม่เชื่อมั่นในความสามารถในการป้องกันการทุจริตในการ  
เลือกตั้ง และการเป็นความลับของการลงคะแนน ซึ่งตนเองเห็นว่าประเด็นของการเป็นความลับในการ  
ลงคะแนนอาจมีไประเด็นเนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสามารถช่วย  
คนชราหรือผู้พิการทางสายตาออกเสียงลงคะแนนได้

ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ นายอิทธิพร บุญประคอง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง  
ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต  
(i-Vote) ว่า การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีอื่นๆ โดยเฉพาะการลงคะแนนทางระบบ  
อินเทอร์เน็ต หรือ i-Vote สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีนโยบายในการพัฒนาโครงการต่ออย่าง  
แน่นอน แต่ระบบลงคะแนนฯ จะต้องมีความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ (1) สามารถ  
ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกกว่าการออกเสียงลงคะแนนด้วย  
บัตรเลือกตั้ง (2) มีค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า (3) วิธีการนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ  
ซึ่งคุณลักษณะของระบบลงคะแนนฯ จะต้องได้รับการยอมรับโดยเฉพาะประเด็นของความสามารถ  
ป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง และการเป็นความลับของการลงคะแนนอาจเป็นประเด็นที่จะต้อง  
สามารถชี้แจงให้เข้าใจได้

ส่วนกรณีข้อเสนอที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำวินิจฉัยว่าวิธีการลงคะแนนใน  
ระบบ i-Vote นั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้  
พิจารณาเฉพาะกรณีที่เหตุนี้ที่เกิดขึ้นแล้วและมีผู้ร้องต่อศาลให้วินิจฉัย ทั้งนี้สำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้งเคยร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยในกรณีการคำนวณหาจำนวน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะ  
ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องฯ (กรรมการการเลือกตั้ง) ตามกฎหมาย และอาจต้องปรากฏว่าได้  
ผู้ร้องฯ ได้ใช้หน้าที่และอำนาจหน้าที่แล้วจึงจะเข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้  
วินิจฉัยได้

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ช่วงเวลานับตั้งแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง จนถึงวันลงคะแนนนอกราชอาณาจักรเป็นช่วงเวลาที่สั้นมาก และไม่เปิดโอกาสให้กรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลพินิจเพื่อแก้ไขปัญหาได้หากเกิดกรณีฉุกเฉิน ต้องใช้วิธีการบริหารในการบริหารจัดการปัญหาเท่านั้น และโดยที่บัตรเลือกตั้งต้องถูกพิมพ์ขึ้นในประเทศไทยและส่งออกไปยังสถานเอกอัครราชทูตทั่วโลก ดังนั้นหากเกิดเหตุฉุกเฉินที่กระทบต่อการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น กรณีการระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้เที่ยวบินระหว่างประเทศลดลงกว่าปกติมาก

โดยที่ความสามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกกว่าการออกเสียงลงคะแนนด้วยบัตรเลือกตั้ง และการออกเสียงโดยตรงและลับเป็นเป็นประเด็นสำคัญที่กฎหมายกำหนดคุณลักษณะของระบบลงคะแนนฯ ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ นายอาศิส ัญญะโพธิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาและจัดการแอปพลิเคชัน สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นผู้ออกแบบพัฒนาระบบลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และได้ทราบว่า ระบบ i-Vote ออกแบบขึ้นโดยสมมุติฐานเพื่อแก้ไขปัญหาสองประการดังกล่าวคือ (1) การยืนยันตัวบุคคล และ (2) การเป็นความลับของการลงคะแนน ซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าระบบฯ ที่ออกแบบสามารถแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ประการได้แล้ว

ทั้งนี้หากในอนาคต หากพัฒนาระบบลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในรูปแบบของ Application ใน Smartphone ใช้ระบบ facial recognition เชื่อมกับฐานข้อมูลหนังสือเดินทางของกรมการกงสุล ก็จะทำให้มาตรฐานในการยืนยันตัวบุคคลของระบบมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

### 3.2.5 ความเป็นไปได้ในด้านงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดทำโครงการพัฒนาระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณในวงเงิน 16,239,000.- บาท มีเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร สร้างนวัตกรรมลงคะแนนนอกราชอาณาจักร นำไปสู่การบริหารจัดการที่คุ้มค่า ลดงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในระยะยาวโครงการฯ ได้แบ่งกิจกรรมออกเป็น 5 ส่วนได้แก่ (1) การจัดทำระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต (2) การศึกษา ออกแบบ และเก็บข้อมูลความต้องการของระบบ (3) การพัฒนาระบบลงพื้นที่ประเทศน่านร่อง และการอบรม (4) ทดสอบระบบและเริ่มใช้งาน สร้างความเชื่อมั่น (5) เริ่มใช้งานระบบจริง ติดตามประเมินผลการใช้งาน อย่างไรก็ดีโดยที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ระงับโครงการ จึงได้ดำเนินการแล้วเสร็จเพียงแค่กิจกรรมในส่วนที่ (1)-(3)

ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้ 3 ประเทศเป้าหมายในการทดลองระบบ i-Vote ซึ่งได้แก่ สถานกงสุลใหญ่ ณ

นครโอซากา ประเทศญี่ปุ่น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัมมาน ประเทศจอร์แดน และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์ (ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ระงับโครงการฯ ชั่วคราว จึงไม่ได้ดำเนินการต่อ) ซึ่งสำนักงานทั้ง 3 แห่งได้ทำการจัดการเลือกตั้งเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยวิธีปกติซึ่งมีรายละเอียดด้านงบประมาณ ดังนี้

| สำนักงาน          | วิธีการ       | จำนวนผู้ลงทะเบียน<br>(ราย) | จำนวนผู้ใช้สิทธิ<br>(ราย) | จำนวนงบประมาณที่ใช้<br>(บาท) | ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อ<br>จำนวนผู้ลงทะเบียน<br>(บาท) |
|-------------------|---------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|
| สทอ. ณ นครโอซากา  | ไปรษณีย์      | 1,712                      | 1,594                     | 203,732.36                   | 119.-                                             |
| สทอ. ณ กรุงออสโล  | ไปรษณีย์      | 1,687                      | 1,485                     | 400,000.-                    | 237.-                                             |
| สทอ. ณ กรุงอัมมาน | คุหา/วิธีอื่น | 267                        | 220                       | 80,000.-                     | 299.-                                             |
| รวม               |               | 3,666                      | 3,299                     | 683,732.36                   | 186.50                                            |

ทั้งนี้ โดยที่ทั้ง 3 สำนักงาน มีจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเป็นจำนวน 3,666 ราย จึงคาดว่าหากได้มีการทดลองระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) ใน 3 ประเทศตามแผน จะสามารถประหยัดงบประมาณไปได้ไม่น้อยกว่า 600,000.- บาท เนื่องจากทั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล และสถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา ซึ่งจัดการลงคะแนนในระบบไปรษณีย์ไม่จำเป็นต้องนำส่งเอกสารประกอบจำนวนมาก เพียงแต่นำส่งชุดรหัสยืนยันการเข้ารหัสลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตส่งไปให้ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งผ่านทางระบบไปรษณีย์ลงทะเบียนเท่านั้น ซึ่งมีน้ำหนักเบาและมีค่าใช้จ่ายที่ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดส่งชุดเอกสารจำนวนมากไปพร้อมกับบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ นอกจากนั้นคนไทยซึ่งอยู่ในที่ห่างไกลเช่นในประเทศอิรักซึ่งอยู่ในเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัมมานจะสามารถลงคะแนนเลือกตั้งผ่านทางระบบ i-Vote ได้ด้วย (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัมมานจัดการลงคะแนนเฉพาะแบบคุหาเลือกตั้ง)

อนึ่ง ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 กระทรวงการต่างประเทศได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวน 50 ล้านบาท แต่ได้ใช้จ่ายไปในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 37,859,156.21 บาท ทั้งนี้ สามารถแบ่งส่วนการใช้จ่ายงบประมาณได้ดังนี้

1) ร้อยละ 30 ของรายจ่ายเป็นค่าสาธารณูปโภค ซึ่งได้แก่ค่าไปรษณีย์ซึ่งใช้ส่งเอกสารและบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายในการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่งบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้วให้แก่สถานเอกอัครราชทูต

2) ร้อยละ 21 ของรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่าย ซึ่งได้แก่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งผู้สมัคร การทูลทั้งขาออกเพื่อนำส่งบัตรเลือกตั้งและอุปกรณ์ไปให้สถานเอกอัครราชทูต และค่าส่งผู้สมัครการ ทูลนำส่งบัตรเลือกตั้งลงคะแนนแล้ว กลับคืนสู่ประเทศไทย

3) ร้อยละ 17 ของรายจ่ายเป็นค่าวัสดุสิ้นเปลือง เป็นค่ากระดาษและวัสดุ สำนักงานที่ใช้ในการผลิตเอกสารประกอบการจัดการเลือกตั้งทั้งในแบบคูหาและแบบไปรษณีย์

4) ร้อยละ 13 ของรายจ่ายเป็นค่าตอบแทนกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ทั้งใน ระบบคูหาเลือกตั้งและระบบไปรษณีย์

5) ร้อยละ 10 เป็นค่าจัดซื้อผู้สมัครนำส่งบัตรเลือกตั้ง ค่าจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ออนไลน์ ฯลฯ

6) ร้อยละ 9 เป็นค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด การจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่กงสุล ฯลฯ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากใช้ระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทาง เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) แทนการจัดการเลือกตั้งแบบไปรษณีย์ ก็จะสามารถประหยัด งบประมาณในส่วน of ค่าใช้จ่ายในการขนส่งผู้สมัครการทูลพิเศษทางอากาศ ค่าไปรษณีย์ และค่าวัสดุ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 68 ของงบประมาณที่ใช้ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทั้งหมด

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม การเลือกตั้งถือเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม<sup>26</sup> ทั้งนี้ในการเลือกตั้ง ประชาชนต้องได้รับสิทธิ ดังนี้ (1) ต้องเข้าถึงสิทธิการลงคะแนนอย่างทั่วถึง (2) ต้องได้รับสิทธิการลงคะแนน และข้อมูลนำเสนออย่างเท่าเทียมกัน (3) การลงคะแนนต้องเป็นอิสระปราศจากผลกระทบจากระบบการเลือกตั้ง อิทธิพล หรือแรงจูงใจใดๆ ที่ไม่สมควร และ (4) การลงคะแนนต้องเป็นความลับมีการรักษาความลับของคะแนนเลือกตั้งในทุกขั้นตอน

บริบทของสภาพแวดล้อมการเมืองภายในประเทศระหว่างปี 2557–2561 หลังการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ประชาชนมีความตื่นตัวและมีความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เหตุเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้การเลือกตั้งเมื่อ 24 มีนาคม 2562 ถูกจับตามองจากสังคม โดยเฉพาะจากสื่อสังคมออนไลน์ หรือ Social Media ซึ่งมีบทบาทเพิ่มมากยิ่งขึ้น การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562 ในภาพรวมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ก็มีปัญหาขลุกขลักบางประการ โดยเฉพาะกรณีบัตรเลือกตั้งจากประเทศนิวซีแลนด์ที่มาถึงล่าช้ากว่ากำหนดหรือความไม่สะดวกในกระบวนการลงคะแนนเป็นต้น ซึ่งปัญหาความขลุกขลักต่างๆ นั้นมิใช่ปัญหาใหม่ แต่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้วในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งก่อนๆ

การศึกษาในบทที่ 3 ได้พิจารณากระบวนการและประสิทธิผลของการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรของไทยเมื่อปี 2562 และปัญหาที่พบในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการลงทะเบียนด้วยระบบออนไลน์ ปัญหาในการบริหารจัดการลงคะแนน ปัญหาด้านการส่งและจัดการด้านเอกสาร ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทยในต่างประเทศเห็นพ้องกันว่า การนำระบบลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) มาใช้จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในการจัดการเลือกตั้งได้ ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แนวทางการจัดการเลือกตั้งนอประเทศโดยเฉพาะระบบการลงคะแนนเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต เช่น ประเทศ

---

<sup>26</sup> ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: [https://www.ect.go.th/dec/ewt\\_news.php?nid=71&filename=index](https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index).

เอสโตเนีย รวมทั้งได้ชี้ให้เห็นข้อดี ความท้าทายและข้อห่วงกังวลในการใช้การลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของประเทศต่างๆ

ผู้ศึกษาได้ชี้ให้เห็นความเป็นมาในการพัฒนาระบบลงคะแนนเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (ระบบ i-Vote) รวมทั้งเงื่อนไขในประเด็นด้านกฎหมาย ความเป็นไปได้ในด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านงบประมาณ ผลการสำรวจความเห็นของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร และความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการ i-Vote

ผู้ศึกษาเห็นว่าระบบ i-Vote จะต้องได้รับการพิสูจน์ว่าระบบมีคุณสมบัติครบถ้วนตามนัยของมาตรา 84 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะในประเด็นด้านความสามารถป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง ความคุ้มค่าของงบประมาณ และการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

ในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ศึกษามีความปรารถนาที่จะเห็นระบบการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของไทยโดยเฉพาะการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรดำเนินโดยอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ รักษาคะแนนเสียงทุกเสียงซึ่งมีค่าโดยเฉพาะคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรซึ่งแต่ละคะแนนเสียงได้ใช้ทรัพยากรที่มีค่าของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณของรัฐ กำลังกาย เวลาที่มีค่า ของทั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดรวมทั้งอาสาสมัครเลือกตั้งซึ่งเป็นคนไทย ในต่างประเทศ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลงคะแนนในต่างประเทศในแต่ละคะแนนเสียง ความผิดพลาดใดๆ ที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความสูญเสียเปล่าของทรัพยากรที่มีค่าของทุกภาคส่วน ดังนั้นระบบลงคะแนน i-Vote คือนวัตกรรมใหม่ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยให้มีขอบเขตกว้างไกลขึ้น สามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ครบถ้วน

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ซึ่งเป็นภัยคุกคามระดับโลกซึ่งเกิดขึ้นฉับพลันไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เช่นภาวะสงครามหรือโรคระบาดเช่น โรค COVID-19 ซึ่งกระทบการขนส่งข้ามทวีปทางอากาศอาจทำให้เกิดการสูญเสียเปล่าของทรัพยากรอย่างแท้จริง อันเป็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและเดินไปสู่การใช้ระบบ i-Vote อย่างจริงจัง

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

4.2.1.1 เสนอให้ใช้ระบบ i-Vote ในการเลือกตั้งล่วงหน้าและเลือกตั้งนอกเขตในประเทศไทย หากมีการทดลองใช้ระบบ i-Vote ในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจนประสบผลสำเร็จแล้ว ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งของไทยเป็นไปตามหลักเสมอภาคและเท่าเทียม อย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่จะขอลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ได้ ดังนั้นการจัดให้มีการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจึงเป็นการประกันสิทธิที่พลเมืองพึงมี

ตามรัฐธรรมนูญฯ อย่างไรก็ตามก็อาจมีประเด็นเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียม (Equal and Universal Suffrage) เช่นกรณีเฉพาะผู้ลงคะแนนนอกราชอาณาจักรสามารถลงคะแนนทางไปรษณีย์ได้ เป็นต้น

4.2.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะเริ่มการพัฒนาระบบ i-Vote ต่อโดยเร็ว เพื่อให้ทันต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2566 หรืออาจเร็วกว่านั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการเมืองนับจากบัดนี้ เนื่องจากในการเลือกตั้งครั้งหน้า ระบบ i-Vote ซึ่งอาจนำมาทดลองใช้เป็นครั้งแรกจะถูกจับตามองโดยประชาชน และพรรคการเมือง และจะถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากสังคม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อาจต้องเตรียมการพัฒนามาตรการด้านความปลอดภัยทั้งทางด้านการพิสูจน์อัตลักษณ์ของผู้ลงคะแนน การรักษาความลับของการลงคะแนนและเตรียมพร้อมต่อการถูกโจมตีทางไซเบอร์จากผู้ไม่หวังดีในระหว่างการเลือกตั้ง รวมทั้งชี้แจง ประชาสัมพันธ์และอธิบายให้ความมั่นใจแก่ประชาชนล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ได้ซักถามเพื่อลดข้อกังวลสงสัยก่อน

4.2.1.3 การพัฒนาระบบยืนยันตัวบุคคลผู้ลงคะแนนในขั้นต่อไปอาจจำเป็นต้องใช้ข้อมูลชีวมาตร (Biometric) จากฐานข้อมูลหนังสือเดินทางของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนอกจากทำการพัฒนาระบบลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตให้รัดกุมมากยิ่งขึ้นแล้ว อาจต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้ประโยชน์

## 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 เสนอให้เพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการลงคะแนนด้วยระบบ i-Vote และเพื่อให้เป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยมีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ควรระบุให้ระบบ i-Vote ต้องมีความมั่นคงปลอดภัยตามมาตรฐานสากลเพื่อ (1) ป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่มียสิทธิเข้าถึงระบบลงคะแนน (2) ป้องกันมิให้มีผลการลงคะแนนอยู่ในระบบก่อนวันเลือกตั้ง และ (3) ป้องกันมิให้มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงผลคะแนนเลือกตั้งในระบบภายหลังการปิดลงคะแนน ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549

- ต้องมีการเก็บบันทึกข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ รวมทั้งบันทึกข้อมูลการเข้าใช้งาน ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ เรื่องหลักเกณฑ์การเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ ปี 2550 อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูลฯ ต้องไม่

สามารถระบุตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ว่าลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายใด ซึ่งให้สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายว่า วิธีการลงคะแนนนั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

- การกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการลงคะแนนของระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเทียบใช้เวลามาตรฐานของประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ภาครัฐ พ.ศ. 2549

- มีการจัดตั้งคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งในระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประจำอยู่ที่กรุงเทพฯ มีหน้าที่ตรวจสอบประเมินระบบก่อนเปิดให้มีการลงคะแนนในระบบออนไลน์ โดยพิจารณาถึงความมั่นคงปลอดภัยของระบบ ความสามารถในการดำเนินการลงคะแนน พร้อมทั้งรายงานปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้กรรมการการเลือกตั้งทราบโดยทันที

#### 4.2.2.2 การพิจารณาปรับปรุงแนวปฏิบัติในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในแบบเดิม

การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2566 ยังอาจต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในแบบเดิมควบคู่ไปกับการทดลองลงคะแนนด้วยระบบ i-Vote ในบางประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงรูปแบบและกลไกในการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบเดิมให้สอดคล้องและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านๆ มา โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### 1) ระบบการลงทะเบียน

- ควรปรับปรุงระบบลงทะเบียนฯ ใช้งานง่าย ประชาชนสามารถกรอกที่อยู่ได้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขระบบไปรษณีย์ของแต่ละประเทศ และมีระบบตรวจสอบคำผิดหรือระบบแจ้งเตือนเมื่อประชาชนกรอกข้อมูลผิดหรือไม่ครบถ้วนหรือเมื่อมีปัญหาโดยคำนึงถึงระดับความรู้ความเข้าใจในการใช้ระบบของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

- พิจารณาพัฒนาระบบลงทะเบียนในรูปแบบของ Application ใน Smart Phone เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบลงทะเบียนได้ง่ายขึ้น หรือพิจารณาระบบ QR code ซึ่งปรากฏในระบบลงทะเบียนปัจจุบันให้เป็นประโยชน์มากกว่าในปัจจุบัน

##### 2) การจัดการด้านเอกสาร

- แบบพิมพ์ต่างๆ ที่กำหนดให้สถานเอกอัครราชทูต จัดทำแนบท้ายระเบียบฯ ควรอธิบายให้ทราบถึงรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมตามลักษณะการใช้งาน รวมทั้งจัดส่งไฟล์ที่ต้องพิมพ์ในรูปแบบ PDF เพื่อแก้ปัญหาวรรณการจดหน้ากระดาษผิดพลาด

- ปรับปรุง Application “Smart Vote” ซึ่งเป็น Mobile Application ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของตนเองและรายชื่อผู้สมัครฯ ในเขตเลือกตั้งของ

ตนเองได้ application นี้อาจใช้เป็นช่องทางแทนการจัดส่งเอกสารประกอบสำหรับการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ได้ โดยรองรับการใช้งานทั้งระบบ IOS และ Android

### 3) การจัดส่งและรับบัตรเลือกตั้ง

– อาจพิจารณาใช้บริษัทขนส่งเอกชนแทน บมจ. การบินไทย เนื่องจากประสบปัญหาความล่าช้าในการติดตามถุงมัลพิเศษ หรือลดการพึ่งพาบริการขนส่งระหว่างประเทศซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญในการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ

– เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้ มีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉิน เช่นกรณีบัตรเลือกตั้งมาช้ากว่ากำหนด หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเหตุจำเป็นเร่งด่วนอื่นๆ เป็นต้น

– เสนอให้ผู้ถือเอกสารลงคะแนนเลือกตั้งทางไปรษณีย์ส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับมาประเทศไทยโดยตรงทางไปรษณีย์ มายังศูนย์ไปรษณีย์หลักสี่ ซึ่งเป็นสถานที่คัดแยกบัตรเลือกตั้งก่อนที่จะนำไปยังเขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขต ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วในการส่งบัตรเลือกตั้ง และเป็นการลดความเสี่ยงของการส่งบัตรเลือกตั้งโดยถุงมัลการทูตพิเศษซึ่งอาจมีปัญหาตกค้างตามที่ต่างๆ อันเกิดจากความบกพร่องของสายการบิน

### 4) การจัดหาเลือกตั้งวิธีใหม่

การจัดหาลงคะแนนเลือกตั้งในต่างประเทศในอนาคตอาจต้องพิจารณาจัดหาตามแนวทางผสมผสานระหว่างแนวปฏิบัติและกฎระเบียบทางสาธารณสุขของท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ และแนวทางของศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด-19 (ศบค.) อย่างแนบเนียน ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีแนวทางในการจัดการลงคะแนนในคูหาในช่วงสถานการณ์โรคระบาดและได้จัดการเลือกตั้งในแนวทางนี้ในการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลงทั้งที่ จ. ลำปาง เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2563 และที่ จ. สมุทรปราการ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2563 ซึ่งเป็นไปตามประกาศและแนวทางของ ศบค. ซึ่งเน้นการกำหนดจุดระยะห่างบุคคลประมาณ 1.5– 2 เมตร รวมทั้งให้ทำความสะอาดโต๊ะ ปากกาในคูหาลงคะแนนภายหลังมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามความเหมาะสม ทั้งนี้กำหนดให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยสวมถุงมือและ face shield ตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่และมีการกำหนดที่ลงคะแนนเลือกตั้งพิเศษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีอุณหภูมิเกิน 37.5 องศาเซลเซียส เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่าการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งพัฒนาผ่านกระบวนการ”เรียนถูกเรียนผิด” ซึ่งต้องพัฒนาผ่านอุปสรรคและความท้าทายใหม่ๆ ตลอดเวลานับจากอดีตถึงปัจจุบันและเช่นกัน เทคโนโลยีและภัยคุกคามรูปแบบใหม่จากการโจมตีทางไซเบอร์เป็นสิ่งที่กระทบระบบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกระบบไม่เฉพาะการเลือกตั้ง

อันเป็นความท้าทายใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและทุกหน่วยงานที่ต้องเตรียมรับมือในอนาคต

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ระบบลงคะแนนทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote) คืออนาคตของการเลือกตั้งของไทยซึ่งต้องการระบบลงคะแนนเลือกตั้งที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ จัดอุปสรรคของประชาชนในการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลกส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นทั้งหมดในอดีต

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- พรรณพิมล สุวรรณพงศ์. การพัฒนาระบบและกลยุทธ์ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร  
กรณีศึกษา: การเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของคนไทยในต่างประเทศ.  
รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง, 2554.
- รัศมี คุ่มไพโรจน์. การประเมินการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอก  
ราชอาณาจักรที่ประเทศโอมานในปี 2554 ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมัสกัต.  
รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต, 2555.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองของไทย. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,  
2555.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือปฏิบัติงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอก  
ราชอาณาจักร. 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
2561 และ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. 2561. 2561.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน). รายงานการให้คำปรึกษาด้านการ  
รักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบการลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทาง  
เครือข่ายอินเทอร์เน็ต. 2560.
- สุรพิทย์ กิริติบุตร. การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ข้อเท็จจริง ปัญหา และแนวทางแก้ไข.  
รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง, 2552.
- อัศวุฒิ จิตรปฏีมา. ยุทธศาสตร์ในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรโดยการเสริมสร้างวิถี  
ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของคนไทยในต่างประเทศ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
หลักสูตรนักบริหารการทูต, 2556.
- Andrew Ellis, Alan Wall. Voting from Abroad: The International IDEA Handbook. the  
International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm,  
2007.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จิรายุส ทรัพย์ศรีโสภา. Blockchain กับโอกาสประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://forbesthailand.com/commentaries/insights/blockchain-ได้รับความนิยมอย่างแพร่.html>.

ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https://www.ect.go.th/dec/ewt\\_news.php?nid=71&filename=index](https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานรัฐและฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.krisdika.go.th/librarian/getfile?sysid=711390&ext=htm>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail\\_017.htm](http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_017.htm).

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. ประกาศคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่องนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2553. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/33/5a42315f04a4f439866e879220ff7227.pdf>.

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/5/b712070c50506ae5bc7fdbe0c93d496d.pdf>.

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการแบบปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2553. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://ictlawcenter.etda.or.th/files/law/file/19/d63da8abe1f110e366ce86fa48d58b0f.pdf>.

A.E.T. Europe B.V. The need for strong authentication. [Online]. Available from: <https://www.aeteurope.com/news/strong-authentication/>.

Council of Europe. Recommendation CM/Rec (2017)51 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. [Online]. Available from: <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>.

- Darmawan, I. E-voting Adoption in the Philippines: [Online]. Available from: <https://scholar.ui.ac.id/en/publications/e-voting-adoption-in-the-philippines-preliminary-research>.
- Estonia e-Governance portal. i-Voting [Online]. Available from: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>.
- Iansiti, M. and Karim R. Lakhani. The Truth About Blockchain. [Online]. Available from: <https://hbr.org/2017/01/the-truth-about-blockchain>.
- Lark, J. Why can't we just vote online? [Online]. Available from: <https://www.crikey.com.au/2019/04/29/vote-online-election/>.
- McKinley, B. The ABCs of PKI, Network World Fusion. [Online]. Available from: <https://web.archive.org/web/20120529211639/http://www.networkworld.com/research/2000/0117feat.html>.
- Narayanan, A.; Bonneau, J.; Felten, E.; Miller, A.; Goldfeder, S. Bitcoin and cryptocurrency technologies: a comprehensive introduction. [Online]. Available from: [https://www.lopp.net/pdf/princeton\\_bitcoin\\_book.pdf](https://www.lopp.net/pdf/princeton_bitcoin_book.pdf).
- NOHLEN, D. and GROTZ, F. EXTERNAL VOTING: LEGAL FRAMEWORK AND OVERVIEW OF ELECTORAL LEGISLATION. [Online]. Available from: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3656/4452>.
- Parliament of Australia. Electronic voting at federal elections. [Online]. Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook45p/ElectronicVoting).
- Philip Boucher. What if blockchain technology revolutionised voting?. [Online]. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS\\_ATA\(2016\)581918\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA(2016)581918_EN.pdf).
- Posey, B. A beginner's guide to Public Key Infrastructure. [Online]. Available from: <https://www.techrepublic.com/article/a-beginners-guide-to-public-key-infrastructure/>.
- Post CH Ltd. E-voting. [Online]. Available from: <https://www.evoting.ch/en>.

Techotopia. An Overview of Public Key Infrastructures (PKI). [Online]. Available from:  
[https://www.techotopia.com/index.php/An\\_Overview\\_of\\_Public\\_Key\\_Infrastructures\\_\(PKI\)](https://www.techotopia.com/index.php/An_Overview_of_Public_Key_Infrastructures_(PKI)).

Techsauce. เหตุผลที่ Blockchain “ยังไม่ใช่” ทางออกของการเลือกตั้ง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://techsauce.co/saucy-thoughts/why-blockchain-not-suit-for-election-now>.

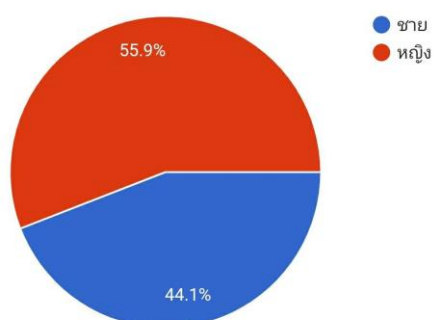
ภาคผนวก

ผลการตอบแบบสอบถามการสำรวจและความคิดเห็นต่อการพัฒนาระบบเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร  
ทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (i-Vote)

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

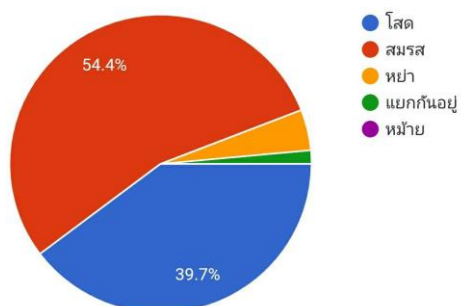
1.1 เพศ

68 responses



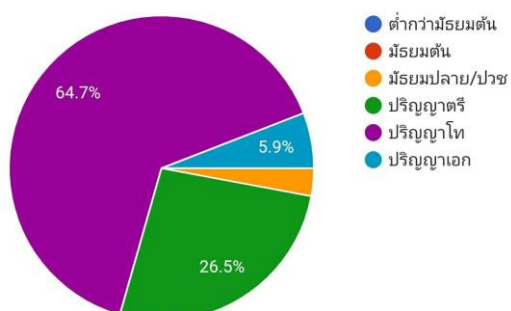
1.2 สถานะ

68 responses



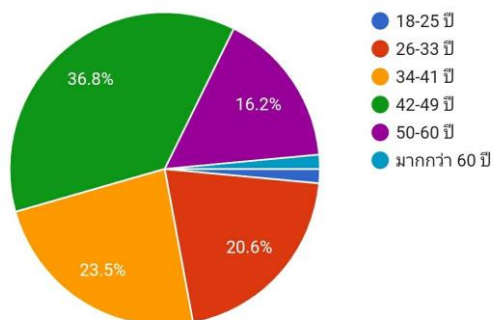
1.3 การศึกษา

68 responses



## 1.4 อายุ

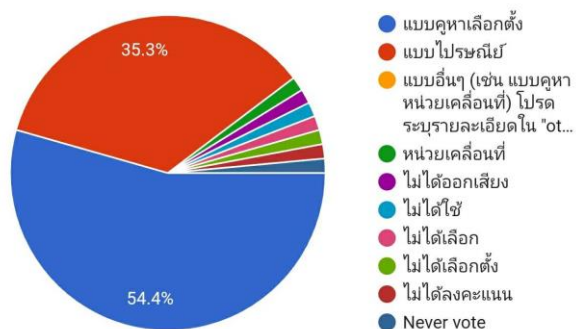
68 responses



## ตอนที่ 2 สํารวจความเห็นเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเมื่อปี 2562

## 2.1 ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2562 ท่านได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรในแบบใด

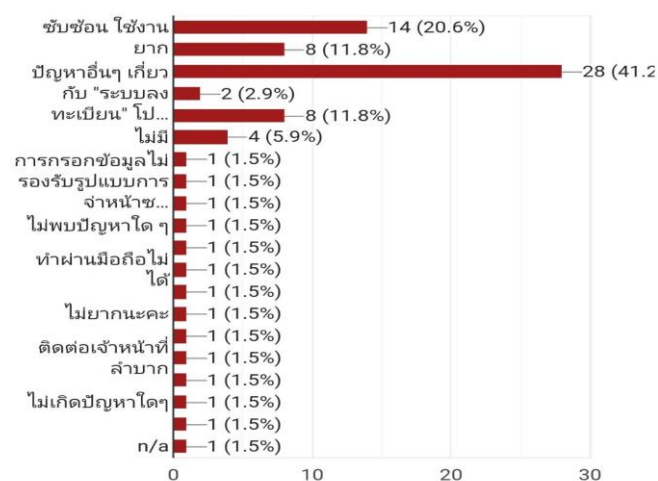
68 responses



## 2.2 ท่านประสบปัญหาอะไรบ้างในการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร เมื่อปี 2562

## 2.2.1 ระบบลงทะเบียนออนไลน์

68 responses



### 2.2.2 การใช้สิทธิเลือกตั้งแบบคูหาเลือกตั้ง



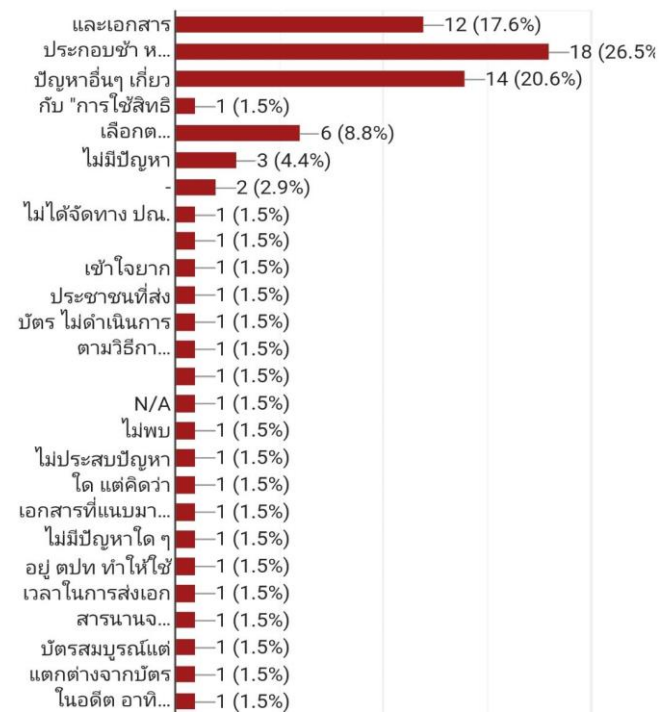
68 responses



### 2.2.3 การใช้สิทธิเลือกตั้งแบบไปรษณีย์



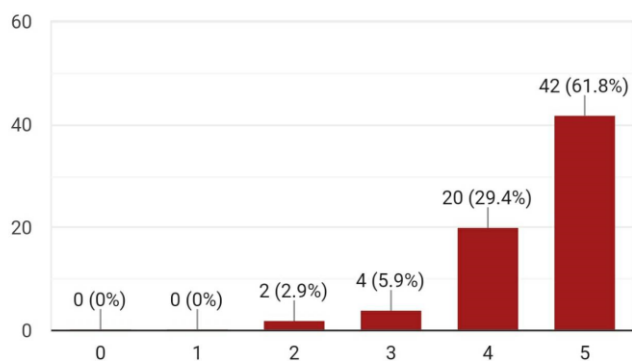
68 responses



2.3 ท่านคิดว่าการเลือกตั้งทางเครือข่าย  
อินเทอร์เน็ตมีความสะดวกหรือไม่ (โปรดให้  
คะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 5)



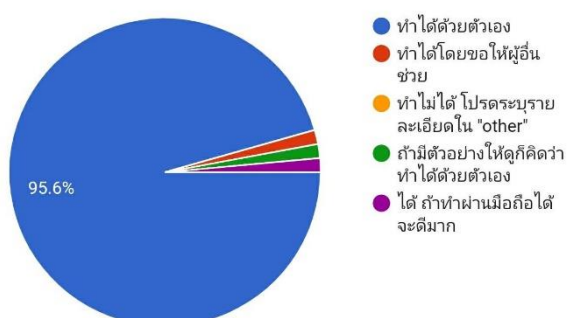
68 responses



2.4 ท่านคิดว่า สามารถใช้งานระบบเลือกตั้งทาง  
เครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ด้วยตนเองหรือไม่



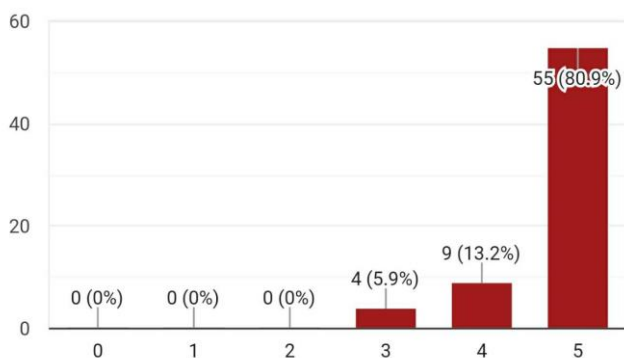
68 responses



2.5 ท่านคิดว่า การเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตช่วย  
ประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการเลือกตั้งแบบเดิม  
หรือไม่ (เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปลง  
คะแนน ค่าดำเนินการต่างๆ ฯลฯ)



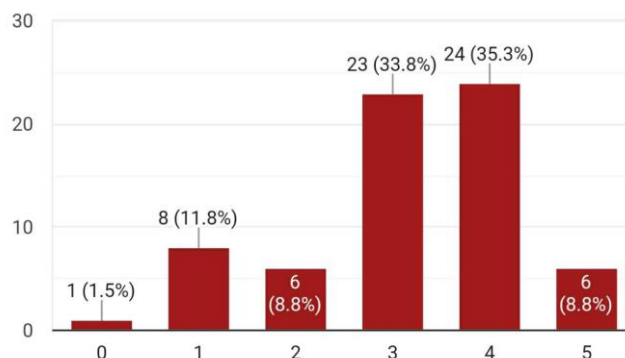
68 responses



## 2.6 ท่านคิดว่าการเลือกตั้งทางเครือข่าย อินเทอร์เน็ตมีความปลอดภัยหรือไม่



68 responses



2.7 หากท่านมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ "ระบบเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร" โปรดให้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป

- ต้องมีการวางแผนที่รอบคอบและมีการบริหารจัดการที่ดี
- ควรพิจารณาใช้ระบบ i-Vote อย่างจริงจัง เพื่อประหยัดงบประมาณจากภาษีประชาชนในส่วน  
ของภาครัฐ และประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ฯลฯ ของประชาชนนอก  
ราชอาณาจักร โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยที่รัดกุม และบทลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่าง  
เข้มงวด
- ควรใช้การเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตแทนการเลือกตั้งทางไปรษณีย์สำหรับบุคคลที่อยู่ในพื้นที่  
ห่างไกลจากเขตเลือกตั้ง
- ควรพัฒนาระบบเลือกตั้งแบบ electronic เพื่อความสะดวกสำหรับผู้มีสิทธิและผู้จัด
- ระบบเลือกตั้งยังง่ได้ หากคนที่บังคับใช้มีความโปร่งใส
- หากจะใช้ i-Vote ควรมีระบบรักษาความปลอดภัยที่มั่นคง สามารถป้องกันการเจาะหรือ  
รบกวน (ทั้งจากในและนอกประเทศไทย) แต่ก็ต้องเชื่อมต่อได้ง่าย และใช้งานง่าย ไม่ให้เกิด  
ความสับสนแก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง
- น่าจะต้องถึงเวลาที่มีการพัฒนาระบบเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรแบบออนไลน์ ที่มีความ  
เสถียร มั่นคง ปลอดภัย ได้รับความน่าเชื่อถือ เพื่อความสะดวกของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วโลก  
และเพื่อประหยัดงบประมาณ
- การคะแนนออนไลน์ถือว่าเป็นตัวเลือกที่ดี เพราะอยู่ที่ไหนก็สามารถลงคะแนนได้ ไม่ต้อง  
เสียเวลาเดินทางและประหยัดค่าใช้จ่าย

- เน้นการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจ ออกแบบระบบที่ใช้งานง่าย และสะดวก มีความปลอดภัยสูง
- การลงทะเบียนออนไลน์ควรคำนึงถึงข้อจำกัดของคนบางกลุ่ม ในบางประเทศ
- ควรนำเทคโนโลยีมาใช้และลดความซับซ้อนของระเบียบไทย ที่ผ่านการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมีข้อกำหนดหลายประการแต่ใช้งบประมาณสูงและขั้นตอนยุ่งยากเกินไป
- การเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ตเป็นทางเลือกที่ดี อย่างไรก็ตามก็ต้องมีระบบที่เสถียร และมีกลไกปสาธิตการใช้งานที่เข้าใจง่าย นอกจากนี้ อาจต้องคงวิธีการใช้สิทธิแบบเดิมไว้ด้วย เนื่องจากมีหลายคนโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีความรู้ด้านอินเทอร์เน็ต รวมถึงผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้โดยง่ายด้วย
- การลงคะแนนเลือกตั้งแบบ i-Vote ถือว่าช่วยให้เกิดความสะดวกสบายและรวดเร็วในการจัดการข้อมูลของผู้เลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งวิธีนี้เป็นทางเลือกหนึ่งของรูปแบบการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเหมาะกับกลุ่มคนหรือพื้นที่ที่มีระบบการสื่อสารเข้าถึงได้ง่าย ในขณะเดียวกันก็อาจต้องจัดรวมกับการเลือกตั้ง ณ คูหาเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใช้สิทธิออกเสียงของตนเอง
- นอกจากเลขพาสปอร์ต ต้องมีการตรวจสอบหน้าประทับตราการเข้าประเทศนั้นๆ ตามเวลา และที่อยู่จริงของผู้เลือกตั้ง
- ควรจัดการเลือกตั้งผ่านอินเทอร์เน็ต โดยให้รหัสยืนยันตัวตนผ่านเบอร์โทรหรืออีเมลที่ลงทะเบียน
- ควรเปลี่ยนระบบการกำหนดหมายเลขผู้สมัครแยกราชเขต ให้เป็นแบบเดิม คือ ผู้สมัครที่มาจากพรรคใด ๆ ให้ใช้หมายเลขเดียวกันทั้งหมด เพื่อความสะดวก ลดความสับสน และไม่เป็นภาระการจำหมายเลขผู้สมัครของ ปชช. ในการใช้สิทธิ
- เพิ่ม online voting เป็นทางเลือกเสริม
- เสนอให้วางมาตรการที่ชัดเจนและเตรียมการมากขึ้นก่อนเวลาเลือกตั้งให้เร็วที่สุด
- ระบบลงคะแนนครั้งที่ผ่านมามีความซับซ้อน การใช้บัตรเลือกตั้งที่แยกตามเขตทำให้ต้องรอคิวรับบัตรเลือกตั้งนานมาก ลดความซับซ้อนของเอกสาร
- การเลือกตั้งทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตอาจถูกโต้แย้งในประเด็นเรื่องความปลอดภัย แต่คิดว่าหากคนจะทุจริตเปลี่ยนบัตรเลือกตั้งก็สามารถทำได้ยากไปกว่ากันไม่มาก จึงไม่ขัดข้องหากจะเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต
- ถ้าระบบปลอดภัย โปร่งใส ก็น่าจะนำมาใช้จริง
- ความปลอดภัยของระบบการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต

- ถ้าเลือกตั้งออนไลน์อย่างเดียว ก็กลัวเรื่องความปลอดภัย แต่ประหยัด ทางไปรษณีย์ โอเคนะ แต่ก็มีค่าใช้จ่ายการจัดส่ง เราไม่รู้ว่บัตรเลือกตั้งเราจะถูกบิดเบือนไหม น่าจะนับคะแนนที่สถานทูตเลย
- คิดว่าเป็นระบบที่สะดวกที่สุดสำหรับคนที่สามารถดำเนินการทุกอย่างได้เอง แต่ไม่แน่ใจเรื่องความปลอดภัยของข้อมูล ว่าจะรั่วไหลหรือถูกบิดเบือนได้หรือไม่
- กังวลเรื่องความปลอดภัยในระบบเซิร์ฟเวอร์ จะทำอย่างไรเพื่อสร้างความมั่นใจให้ ปชช. ว่าระบบปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น และมั่นใจได้ว่าไม่ถูกสวมสิทธิ์
- น่าจะมีระบบ tracking เพื่อให้เรารู้ว่าที่เราลงคะแนนเสียงไปถึงมือและถูกนับอย่างถูกต้อง
- (1) ต้องทำให้ประชาชนมั่นใจได้ในความปลอดภัยข้อมูล (2) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้เป็นสิ่งสำคัญ (3) ต้องมีการส่งการยืนยัน Vote ที่บุคคลนั้นเลือก เพื่อตรวจสอบได้หากมีปัญหา
- ทำให้ง่ายเหมือนสั่งอาหารออนไลน์
- ขอเสนอความคิดเห็นว่าระบบการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร การแจ้งขอใช้สิทธิล่วงหน้าในการเลือกตั้งและการใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์น่าจะเหมาะสมที่สุด
- ส่งเอกสารผ่านทางอีเมลแทนการส่งทางไปรษณีย์ ส่งอีเมลยืนยันหลังจากได้รับเอกสารลงทะเบียน
- ควรทำระบบออนไลน์ที่ปลอดภัยและคนทุกวัยสามารถทำได้
- สนับสนุนการเลือกตั้งออนไลน์ที่มีความปลอดภัยสูงสุด
- ระบบที่เสถียรและกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน
- การแจ้งข่าวสารที่ชัดเจนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- ผมลงทะเบียนที่ซิดนีย์ออสเตรเลีย กลับไปอยู่ไทยสักพักแล้วย้ายมานิวซีแลนด์ ต้องไปทำเรื่องโอนย้ายสิทธิวุ่นวายมากเลยละสิทธิ์ครับ
- ต้องมีการประสานงานในการส่งบัตรคะแนนเลือกตั้ง จะได้ไม่เกิดเหตุเมื่อปี 62 หาย
- อาจจะสะดวกสำหรับบุคคลวัยทำงาน แต่สำหรับผู้สูงอายุหรือบางคนใช้อินเตอร์เน็ตไม่เก่ง จะเกิดปัญหาหรือไม่และสูญเสียคะแนนไปจำนวนเท่าไร
- เมื่อลงทะเบียนขอไปเลือกตั้งก่อนกำหนดแต่มีเหตุไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ทำให้เสียสิทธิ์ ซึ่งควรจะมีการปรับปรุงในระบบให้มีความยืดหยุ่นกว่านี้
- ต้องการความเชื่อมั่นในการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตว่าจะมีความปลอดภัยสูงสุด
- เลือกตั้งทางออนไลน์น่าจะเป็นประโยชน์และประหยัดค่าใช้จ่ายของราชการ

- กระทรวงฯ เป็นหน่วยงานที่จัดมาหลายครั้งแล้ว ที่สำคัญคือพัฒนาระบบ/ขั้นตอนการจัดให้ รัดกุม ใช้ได้กับทุกแห่ง และให้ผู้รับผิดชอบในแต่ละแห่งมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง
- ไม่ค่อยมีข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมืองต่างๆ ให้ศึกษามากนักสำหรับผู้อยู่ต่างแดน หากมีการส่งเสริมทางด้านข้อมูลมากขึ้นก็อาจจะทำให้ผู้ไปเลือกตั้งมีความมั่นใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น
- ท่านทูตหรือผู้ต้อนรับควรขอบคุณผู้มาใช้สิทธิ และไม่ควรถกถามพูดคุยอะไรมากเกินไปกว่านั้น

## ประวัติผู้เขียน

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ-สกุล       | นายสมภพ เสริมสวัสดิ์ศรี                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ประวัติการศึกษา | <ul style="list-style-type: none"> <li>– รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>– Master of Legal Studies</li> <li>University of New South Wales, Australia</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ประวัติการทำงาน | <p>พ.ศ. 2537 เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองหนังสือเดินทาง สำนักงานปลัดกระทรวง</p> <p>พ.ศ. 2539 เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์</p> <p>พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองวิทยุกระจายเสียง กรมสารนิเทศ</p> <p>พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียตะวันออก 1 กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2548 กงสุล สถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส</p> <p>พ.ศ. 2552 นักการทูตชำนาญการ กองเอเชียใต้</p> <p>กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา</p> <p>พ.ศ. 2554 รองหัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว จ. ขอนแก่น</p> <p>พ.ศ. 2555 นักการทูตชำนาญการ กลุ่มงานเอเชียกลาง</p> <p>กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา</p> <p>พ.ศ. 2557 นักการทูตชำนาญการ กองเอเชียใต้</p> <p>กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา</p> <p>พ.ศ. 2558 ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์</p> <p>พ.ศ. 2562 ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร</p> <p>กรมการกงสุล</p> <p>พ.ศ. 2563 นักการทูตชำนาญการพิเศษ</p> <p>กองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางคนต่างด้าว กรมการกงสุล</p> |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | <p>นักการทูตชำนาญการพิเศษ</p> <p>กองตรวจลงตราและเอกสารเดินทางคนต่างด้าว กรมการกงสุล</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |