



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตเพื่อประชาชนกับการเลือกตั้งและออกเสียง
ประชามตินอกราชอาณาจักร: แนวทางยกระดับ
การใช้สิทธิของคนไทยในต่างประเทศ

จัดทำโดย นายวราโรจน์ เองสมบูรณ์
รหัส 17013

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตเพื่อประชาชนกับการเลือกตั้งและออกเสียง
ประชามตินอกราชอาณาจักร: แนวทางยกระดับ
การใช้สิทธิของคนไทยในต่างประเทศ

จัดทำโดย นายวราโรจน์ เองสมบุญ
รหัส 17013

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตปัญญรักษ์ พูลทรัพย์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาการยกระดับการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรให้เป็นระบบครบวงจร ภายใต้แนวคิดการทูตเพื่อประชาชน เพื่อให้คนไทยที่อยู่ในต่างประเทศได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ลงทะเบียนได้สะดวก เลือกวิธีใช้สิทธิที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ติดตามสถานะได้ และได้รับความช่วยเหลือ เมื่อเกิดปัญหา อันจะทำให้การอำนวยความสะดวกด้านสิทธิทางการเมืองเป็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของการทูตเพื่อประชาชน โดยศึกษากระบวนการตั้งแต่การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การเผยแพร่ข้อมูล การลงทะเบียน การเตรียมเอกสารและอุปกรณ์ การใช้สิทธิ การรับ-ส่งบัตร ตลอดจนการรายงานผล โดยวิเคราะห์ข้อจำกัดและข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติใน 5 ด้าน ได้แก่ (1) กฎ ระเบียบ คู่มือ และองค์ความรู้ (2) ระบบทะเบียน ข้อมูล และบริการดิจิทัล (3) การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน (4) วิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และการบริหารความเสี่ยง และ (5) บุคลากรและงบประมาณ

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญมิได้เกิดจากการขาดความพยายามหรือความบกพร่องของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน หากเกิดจากรอยต่อของกฎ ข้อมูล ระบบงาน การสื่อสาร การขนส่ง และทรัพยากร ซึ่งต้องดำเนินการร่วมกันหลายหน่วยงานภายในกรอบเวลาตามกฎหมายที่จำกัด ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องใช้เวลามากไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละรอบภารกิจ

จุดแข็งและโอกาส ระบบมีฐานกฎหมายและโครงสร้างรองรับอยู่แล้ว มีศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล เป็นกลไกกลาง มีเครือข่ายสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยทั่วโลก มีระบบ Overseas Voting Monitoring System (OVMS) สำหรับติดตามการส่งบัตร และมีบุคลากรที่สั่งสมประสบการณ์จากการจัดการเลือกตั้งหลายครั้ง จุดแข็งเหล่านี้ทำให้สามารถยกระดับการดำเนินงานได้โดยใช้กลไกและบุคลากรเดิมเป็นฐาน ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือเพิ่มโครงสร้างถาวรในทันที นอกจากนี้ความร่วมมือกับเครือข่ายชุมชนไทยและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล ยังเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนาบริการให้สามารถเข้าถึงง่ายและต่อเนื่องขึ้นมากยิ่งขึ้น

จุดอ่อนและอุปสรรค การดำเนินงานส่วนหนึ่งยังมีลักษณะเฉพาะกิจ คู่มือ แบบพิมพ์ และคำตอบข้อหาหรือกระจายอยู่หลายแหล่ง ระบบทะเบียนและข้อมูลยังไม่เชื่อมโยงอย่างราบรื่น การประชาสัมพันธ์มักเข้มข้นเมื่อใกล้ภารกิจ วิถีหา ไปรษณีย์ และหน่วยเคลื่อนที่มีข้อจำกัดต่างกัน ขณะที่การรับ-ส่งบัตรต้องเผชิญกรอบเวลา เขตเวลา ประสิทธิภาพไปรษณีย์ เทียบวัน ภัยพิบัติ

ความไม่สงบจากทางการเมืองภายใน เงื่อนไขของประเทศเจ้าบ้าน นอกจากนี้ บุคลากรของสำนักงานในต่างประเทศมีจำนวนจำกัดและต้องปฏิบัติตามภารกิจประจำตัวกัน งบประมาณบางส่วนได้รับล่าช้า และหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนหรือค่าล่วงเวลา โดยเฉพาะงานไปรษณีย์ อาจยังไม่สะท้อนปริมาณงาน ค่าครองชีพ และกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศอย่างเพียงพอ

ข้อเสนอเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนตามกรอบเวลา

ข้อเสนอหลัก คือ ให้ใช้ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล เป็นกลไกประสานด้านการดำเนินงานนอกราชอาณาจักร ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง สำนักงานในต่างประเทศ และหน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ โดยใช้คณะทำงานและบุคลากรที่มีอยู่ รวมทั้งผู้ที่เคยร่วมจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรกำหนดแผนงานร่วม ทบทวนความพร้อมอย่างต่อเนื่องโดยเป็นการเชื่อมข้อมูล ประสาน ติดตาม และรวบรวมบทเรียนจากภารกิจในต่างประเทศพร้อมให้แต่ละสำนักงานจัดทำแผนและวิธีปฏิบัติ มาตรฐานประจำสำนักงาน (SOP) ในลักษณะเดียวกับแผนอพยพ ครอบคลุมช่วงปกติ ช่วงใกล้ภารกิจ ช่วงปฏิบัติ และช่วงทบทวนหลังภารกิจ นอกจากนี้ ในอนาคต สำนักงาน กกต. ยังอาจพิจารณาตั้ง ผู้ประสานงาน/คณะทำงานของ กกต. ในต่างประเทศเพื่อกำหนดหน้าที่การทำงาน (โดยมีการพิจารณาเบี้ยการประชุมต่าง ๆ) เพื่อสร้างให้มีการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง โดยแบ่งการดำเนินการ ดังนี้

ระยะที่ 1 ภายใน 3 ปี วางระบบพื้นฐานแบบผสมให้มีมาตรฐานและพร้อมใช้ทุกสำนักงาน โดย (1) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ คู่มือ แบบพิมพ์ คำตอบข้อหารือและแนวทางค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง (2) พัฒนาระบบลงทะเบียนให้เสถียร และอาจใช้ AI ช่วยแนะนำขั้นตอนแก่ประชาชน (3) จัดทำชุดข้อมูลกลางที่ถูกต้อง เข้าใจง่าย โดยให้สำนักงานปรับภาษาตามลักษณะของชุมชนในพื้นที่ (4) ประเมินความเหมาะสมของวิธีคูหา ไปรษณีย์ และหน่วยเคลื่อนที่ ของแต่ละพื้นที่ และกำหนดเส้นทางหลัก-สำรอง จุดควบคุม หลักฐานรับ-ส่ง และติดตามผ่าน OVMS และ (5) จัดทำบัญชีผู้มีประสบการณ์สำหรับการอบรมและให้คำปรึกษา วางแผนงบประมาณล่วงหน้า และปรับหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนให้สะท้อนภาระงานและบริบทประเทศ

ระยะที่ 2 ภายใน 5 ปี เสริมสร้างองค์ความรู้ จัดทำฐานกฎหมายและต้นแบบการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยแยกให้ชัดเจนระหว่างการใช้เครื่องลงคะแนนในสถานที่ควบคุมกับการลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจากระยะไกล (i-voting) ศึกษาเปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศที่ใช้จริง เช่น เอสโตเนียและฝรั่งเศส ควบคู่กับการประเมินความเหมาะสมในบริบทไทย ทั้งด้านอัตลักษณ์ดิจิทัล การพิสูจน์ตัวตน ความลับของคะแนน ความถูกต้องและตรวจสอบได้ ความมั่นคงปลอดภัยเบอร์ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความต่อเนื่องของระบบ ต้นทุน และการยอมรับของประชาชน และเมื่อมีฐานกฎหมายรองรับจึงอาจทดลองในวงจำกัดกับกลุ่มหรือประเภทการเลือกตั้งที่เหมาะสม โดยดำเนินการคู่ขนานกับวิธีปกติและมีแผนรองรับเมื่อระบบขัดข้อง

ระยะที่ 3 ภายใน 10 ปี พิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายสำหรับการใช้งานจริง โดยเริ่มรณรงค์เสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนเพื่อสร้างการยอมรับของสังคม ก่อนเริ่มจัดการเลือกตั้งด้วยวิธีการลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาจคงช่องทางปกติ และมีมาตรการสำรองในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะทำให้คนไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศใช้สิทธิได้สะดวก ทัวถึง และมีความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเรียบร้อยด้วยดี โดยได้รับความกรุณาจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ประกอบด้วย ศ.กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร และเอกอัครราชทูต ปัญญรักษ์ พูลทรัพย์

ขอขอบพระคุณท่านมังกร ประทุมแก้ว อธิบดีกรมการกงสุล ที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนเข้าศึกษาอบรมในหลักสูตรนักบริหารการทูต และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่องานเขียนชิ้นนี้ ขอขอบพระคุณ เอกอัครราชทูต พิชิต บุญสุด เอกอัครราชทูต วรพรรณิ ดำรงมณี ที่ช่วยเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ขอขอบคุณนางแสงโสม เอยเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทุกคนที่ช่วยสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ให้กับผู้เขียน รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศทุกท่านที่เข้าใจและช่วยกันจัดการภารกิจต่าง ๆ ให้เรียบร้อยไปด้วยดี ในระหว่างที่ผู้เขียนเข้ารับการอบรม

ขอขอบคุณคุณพ่อไพโรจน์-คุณแม่วรารัตน์ เองสมบุญ นาวาอากาศตรีหญิงอมฤทัย เองสมบุญ ภรรยา และนายณฐธัช เองสมบุญ ที่เป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่อำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งตลอดระยะเวลาการฝึกอบรม และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ผู้ร่วมอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 สำหรับมิตรภาพที่ดีและกำลังใจที่มีให้กัน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่า รายงานการศึกษาส่วนบุคคล “การทูตเพื่อประชาชนกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร: แนวทางยกระดับการใช้สิทธิของคนไทยในต่างประเทศ” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านบ้างไม่มากก็น้อย และหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยมา ณ ที่นี้

วราโรจน์ เองสมบุญ

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน	5
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา	7
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	7
2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	9
2.3 สรุปผลการศึกษา	23
บทที่ 3 ข้อเสนอ	27
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	28
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	29
3.3 สรุปข้อเสนอ	36
บรรณานุกรม	37
ประวัติผู้เขียน	40

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สถิติผู้ลงทะเบียนและใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร	2
ตารางที่ 2	สถิติสำนักงานในต่างประเทศที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิสูงสุด 5 อันดับแรก	3
ตารางที่ 3	จำนวนคนไทยในต่างประเทศ	4
ตารางที่ 4	ประเด็นศึกษา	9
ตารางที่ 5	ตารางเวลาและขั้นตอนการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร	10
ตารางที่ 6	ตัวอย่างประเทศที่ใช้การลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจริงและบทเรียนที่เกี่ยวข้อง	16
ตารางที่ 7	วิธีการลงคะแนนเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร	19
ตารางที่ 8	การจัดส่งบัตรเลือกตั้งกลับประเทศไทย	21
ตารางที่ 9	การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน	25
ตารางที่ 10	ความเชื่อมโยงระหว่างผลการศึกษา กับข้อเสนอ	28
ตารางที่ 11	การดำเนินการตามวงจรภารกิจ	30
ตารางที่ 12	บทเรียนจากประเทศที่ใช้การลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจริง	32
ตารางที่ 13	ตัวอย่างตารางประเมินความเสี่ยง	34
ตารางที่ 14	ข้อเสนอกรอบทิศทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นในระยะ 5-10 ปี	35

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	Timeline การจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติในคราวเดียวกัน (2569)	8
ภาพที่ 2	การบรรยายสรุปให้ ออท. และอบรมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกในรูปแบบออนไลน์	13
ภาพที่ 3	การเดินทางตรวจติดตามและให้ความรู้การจัดการเลือกตั้งและออกเสียง ประชามตินอกราชอาณาจักร	14
ภาพที่ 4	การรณรงค์ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ นอกราชอาณาจักร	17
ภาพที่ 5	บรรยากาศการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร	19
ภาพที่ 6	บรรยากาศการจัดส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทย	21
ภาพที่ 7	ระบบ Overseas Voting Monitoring System (OVMS)	22
ภาพที่ 8	การสัมภาษณ์นางแสงโสม เฉยเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

1.1.1 การทูตเพื่อประชาชนกับสิทธิของคนไทยในต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้ “การทูตเพื่อประชาชน” เป็นแนวทางที่มุ่งคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ ให้บริการด้านกงสุล บูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนไทยในต่างประเทศ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรจึงเป็นรูปธรรมสำคัญของแนวทางดังกล่าว เพราะทำให้คนไทยทั่วโลกเข้าถึงสิทธิทางการเมืองและมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ, “นโยบายการต่างประเทศ: การทูตเพื่อประชาชน”)¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 95 วรรคสอง รับรองสิทธิของผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรในการลงทะเบียนออกเสียงเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ขณะที่การออกเสียงประชามติเปิดโอกาสให้คนไทยในต่างประเทศมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นสำคัญของประเทศ ระยะทางและถิ่นพำนักจึงไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิหรือทำให้ความเป็นพลเมืองลดน้อยลง²

ในมิติการต่างประเทศ การจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร เป็นภารกิจสำคัญภายใต้แนวคิด “การทูตเพื่อประชาชน” ที่สะท้อนบทบาทของประเทศไทยในการอำนวยความสะดวกให้คนไทยในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิได้อย่างทั่วถึง คุณภาพของการให้บริการดังกล่าวสะท้อนประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาลของภาครัฐในการให้บริการประชาชน หากประชาชนสามารถได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ลงทะเบียนได้สะดวก และใช้สิทธิได้อย่างปลอดภัย โปร่งใส และตรวจสอบได้ย่อมเป็นการช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ ความผูกพันกับประเทศบ้านเกิด และภาพลักษณ์ของประเทศไทย ในฐานะรัฐที่เคารพสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตย³

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, แผนปฏิบัติการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ของกระทรวงการต่างประเทศ, ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินการทูตเพื่อประชาชน.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 95 วรรคสอง; และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564.

³ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็น (02) การต่างประเทศ

1.1.2 พัฒนาการและข้อมูลพื้นฐาน

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 105 บัญญัติให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติจึงมอบให้กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบการดำเนินการนอกราชอาณาจักรเนื่องจากกระทรวงฯ เป็นหน่วยงานหลักที่มีข้าราชการประจำการอยู่ในต่างประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย) ซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการดูแลและให้การคุ้มครองช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศอยู่แล้ว โดยประสานกับสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁴

ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรภายใต้กรมการกงสุล เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2541 เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานกับหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ ที่ผ่านมา ได้ดำเนินการมาแล้ว 8 ครั้ง โดยมีผลการดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 1 สถิติผู้ลงทะเบียนและใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร

ปี	จำนวนผู้ลงทะเบียน	จำนวนผู้ใช้สิทธิ
2544	40,คน 670	35.70) คน 14,521%(
2548	104,136 คน	41,882 คน 40).22%(
2550	80,161 คน	58,807 คน 73.36%)(
2554	146,133 คน	76,615 คน 52.43%)(
2557	คน 145,761	18.43) คน 26,866%(
2562	119,313 คน	101,004 คน 84.65%)(
2566	115,227 คน	99,927 คน 86.72%)(
2569	139,810 คน	122,437 คน (87.57%)
	95,997 คน (ประชามติ)	85,348 คน (88.90%) (ประชามติ)

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรที่กำหนดวันออกเสียงประชามติในวันเดียวกับวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2568

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามตินอก
ราชอาณาจักรพ.ศ. 2569 (ครั้งล่าสุด) สำนักงานในต่างประเทศที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิสูงสุด 5 อันดับแรก
ดังนี้

ตารางที่ 2 สถิติสำนักงานในต่างประเทศที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิสูงสุด 5 อันดับแรก

สอท. /สกญ. ที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ นรจ. ปี 2569 สูงที่สุด 5 อันดับแรก						
		เลือกตั้ง ส.ส.		ออกเสียงประชามติ		
ลำดับ	สอท.สกญ. / .	จำนวนผู้ลงทะเบียน	จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	สอท.สกญ. / .	จำนวนผู้ลงทะเบียน	จำนวนผู้มาใช้สิทธิ
1	นครซิดนีย์	15,164	12,720	นครซิดนีย์	10,830	9,227
2	กรุงแคนเบอร์รา	11,329	10,402	กรุงแคนเบอร์รา	8,993	8,259
3	กรุงลอนดอน	9,021	8,500	กรุงโตเกียว	6,277	5,758
4	กรุงโตเกียว	7,756	7,121	กรุงลอนดอน	5,443	5,167
5	นครลอสแอนเจลิส	7,258	6,611	นครลอสแอนเจลิส	4,541	4,205

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

1.1.3 สภาพปัญหาและความท้าทาย

จากการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรผู้เขียนพบว่าการดำเนินการมีความซับซ้อนจากหลายปัจจัย เช่น กรอบเวลาที่จำกัด ความแตกต่างของเขตเวลาระบบไปรษณีย์ กฎหมายท้องถิ่น และถิ่นที่อยู่ของคนไทย ทุกขั้นตอนของการดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่การเริ่มประชาสัมพันธ์ การลงทะเบียน การจัดทำข้อมูลและเอกสาร การกำหนด วิธีเลือกตั้ง/ออกเสียง การขนส่งและเก็บรักษาบัตร จนถึงขั้นตอนการขนส่งบัตรเลือกตั้งกลับประเทศไทย และการนับคะแนนออกเสียงประชามติ ซึ่งความล่าช้า หรือความคลาดเคลื่อน เพียงขั้นตอนเดียวอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดที่กระทบสิทธิของประชาชนและความน่าเชื่อถือของกระบวนการโดยรวม

ทั้งนี้ ข้อจำกัดที่ผู้เขียนพบจากการปฏิบัติงาน ได้แก่

1) กรอบระยะเวลาที่สั้นและจำกัดแต่การดำเนินการเกี่ยวข้องกับคนไทยที่พำนักอยู่ในต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันมีประมาณกว่า 1,757,773 คน ทำให้แม้ว่าสัดส่วนผู้ออกมาใช้สิทธิเมื่อเทียบกับผู้ลงทะเบียนจะอยู่ในอัตราที่สูง แต่จำนวนผู้มาใช้สิทธิยังถือว่าไม่มากเมื่อเทียบกับประมาณการจำนวนคนไทยในต่างประเทศ โดยคนไทยกระจายตัวกันอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 3 จำนวนคนไทยในต่างประเทศ

ภูมิภาค	จำนวนคน	สัดส่วน
เอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	604,133	34.4%
อเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์	577,055	32.8%
ยุโรป	431,281	24.5%
เอเชียใต้ แอฟริกา และตะวันออกกลาง	145,304	8.3%
รวมทั้งหมด *เป็นจำนวนรวมคนไทยในทุกช่วงอายุ	1,757,773	100.0%

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

ข้อมูล ณ วันที่ 24 กรกฎาคม 2569

อนึ่ง ตัวเลขประมาณการคนไทยนี้ครอบคลุมคนไทยในทุกช่วงอายุ มิใช่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว จึงใช้เพียงสะท้อนขนาดของกลุ่มประชากร มิใช่ฐานในการคำนวณอัตราการมีส่วนร่วม

2) การดำเนินการในลักษณะเฉพาะกิจทำให้การดำเนินการมีข้อจำกัดในเรื่องความต่อเนื่องและการส่งต่อองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ดี

3) กฎและคู่มือที่จัดทำไม่ทันต่อการเริ่มการปฏิบัติ ระบบลงทะเบียนที่ไม่เสถียรและความสับสนระหว่างการลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิเลือกตั้งกับขอใช้สิทธิออกเสียงประชามติ

4) ระยะเวลาตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูลผู้สมัครหรือข้อมูลประกอบประชามติที่จำกัด

5) งบประมาณที่ได้รับล่าช้าและอุปกรณ์ที่ต้องจัดส่งเร่งด่วน ตลอดจนบุคลากรของสำนักงานในต่างประเทศ ที่มีจำกัดและต้องปฏิบัติภารกิจประจำควบคู่กัน

6) การประชาสัมพันธ์ต้องรวดเร็ว เข้าใจง่าย เป็นกลาง และใช้หลายช่องทาง เนื่องจากต้อง สื่อสารกับประชาชนที่มีความหลากหลายและอาจไม่คุ้นเคยกับระบบของไทยมากนัก ทั้งกลุ่มนักเรียน แรงงาน ผู้ประกอบการ ผู้สูงอายุ และผู้ที่พำนักในพื้นที่ห่างไกล

7) การใช้เทคโนโลยีต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเสถียรของระบบ

1.1.4 ความจำเป็นในการยกระดับระบบแบบครบวงจร

ปัญหาข้างต้นสะท้อนว่า การพัฒนางานไม่ควรจำกัดอยู่ที่ขั้นตอนการลงคะแนน/ออกเสียงแต่ต้องครอบคลุมวงจรทั้งหมดตั้งแต่ก่อนเริ่มจนจบกระบวนการ ซึ่งครอบคลุมทั้งการสำรวจ

ฐานข้อมูลประชากร การจัดทำกฎ ระเบียบ โครงสร้าง ระบบเทคโนโลยี การสื่อสารกับประชาชน การฝึกอบรมบุคลากร งบประมาณและการจัดการด้านโลจิสติกส์ ตลอดจนการบริหารความเสี่ยง และสรุปทบทวนและจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการจัดเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรเป็นระยะ ๆ

แนวทางดังกล่าวจะช่วยเปลี่ยนการทำงานจาก “งานเฉพาะกิจ” ไปสู่ระบบบริการประชาชนเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความพร้อมล่วงหน้า สามารถช่วยลดภาระและข้อผิดพลาดของเจ้าหน้าที่เพิ่มความสะดวกแก่ประชาชน

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

1.2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่

กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.)⁵ เนื่องจาก เป็นหน่วยงานหลักที่มีข้าราชการประจำการอยู่ในต่างประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย) กรมการกงสุล (โดยศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร) จึงเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงสำนักงาน กกต. กับการปฏิบัติงานการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติในพื้นที่ต่างประเทศ

1.2.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการต่างประเทศ 5S/5มี

ภารกิจนี้สอดคล้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ทำงานแบบบูรณาการ และมีความทันสมัย อีกทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการพื้นฐานของรัฐได้อย่างเท่าเทียมในมิติการลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิของคนไทยไม่ว่าจะพำนักอยู่ในประเทศใด (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580)⁶

การจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติเชื่อมโยงกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ “แผนการต่างประเทศ 5S/5มี” ได้แก่ (Security/มีความมั่นคง) ส่งเสริมความผูกพันระหว่างรัฐไทยกับคนไทย (Sustainability/มีความมั่นคง ยั่งยืน) เปิดโอกาสให้

⁵ คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 7262/2568 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและคณะอนุกรรมการประจำศูนย์อำนวยการและประสานงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการออกเสียงประชามติ

⁶ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

คนไทยทั่วโลกมีส่วนร่วมต่ออนาคตประเทศ (Status/มีสถานะและเกียรติภูมิ) สะท้อนภาพลักษณ์ของ ไทยในฐานะรัฐที่เคารพสิทธิพลเมือง และคนไทยดำรงอยู่ในต่างประเทศอย่างมีศักดิ์ศรี (Synergy/ มีพลัง) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงาน กกต. สำนักทะเบียน กรมการปกครอง บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และชุมชนไทยใน ต่างประเทศ

1.2.3 ความสอดคล้องกับนโยบายการทูตเพื่อประชาชนและความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

แผนปฏิบัติการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ของกระทรวงการต่างประเทศ กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 เรื่องการยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินการการทูตเพื่อประชาชน โดยมุ่งให้คนไทยทั้งในและต่างประเทศได้รับบริการด้านกงสุล การคุ้มครอง ดูแล และช่วยเหลือ อย่างรวดเร็ว ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในเวที ระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกให้คนไทยในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและ ออกเสียงประชามติได้อย่างสะดวก เสมอภาค ปลอดภัย โปร่งใส และตรวจสอบได้ จึงเป็นหนึ่งใน การขับเคลื่อนนโยบายการทูตเพื่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

ในระยะ 3-5 ปีข้างหน้า จำนวนคนไทยที่พำนักรหรือเดินทางไปต่างประเทศน่าจะมี แนวโน้มเพิ่มขึ้นและกระจายตัวในหลายพื้นที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ประชาชนน่าจะคาดหวังบริการภาครัฐใน รูปแบบดิจิทัลที่รวดเร็วและเข้าถึงได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น กรมการกงสุลจึงควรต้องเตรียมการ ปรับปรุง การดำเนินงานให้มีความพร้อมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการปรับปรุงฐานข้อมูล มาตรฐาน กระบวนการ บุคลากร งบประมาณ ระบบเทคโนโลยี และแผนบริหารความเสี่ยงที่สามารถนำมาใช้ได้ ทันทีเมื่อมี การประกาศเลือกตั้งหรือประชามติ แนวทางนี้จะช่วยให้การทูตเพื่อประชาชนดำเนินไปได้ อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการและกระบวนการ ประชาธิปไตยของประเทศในระยะยาวต่อไป

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา

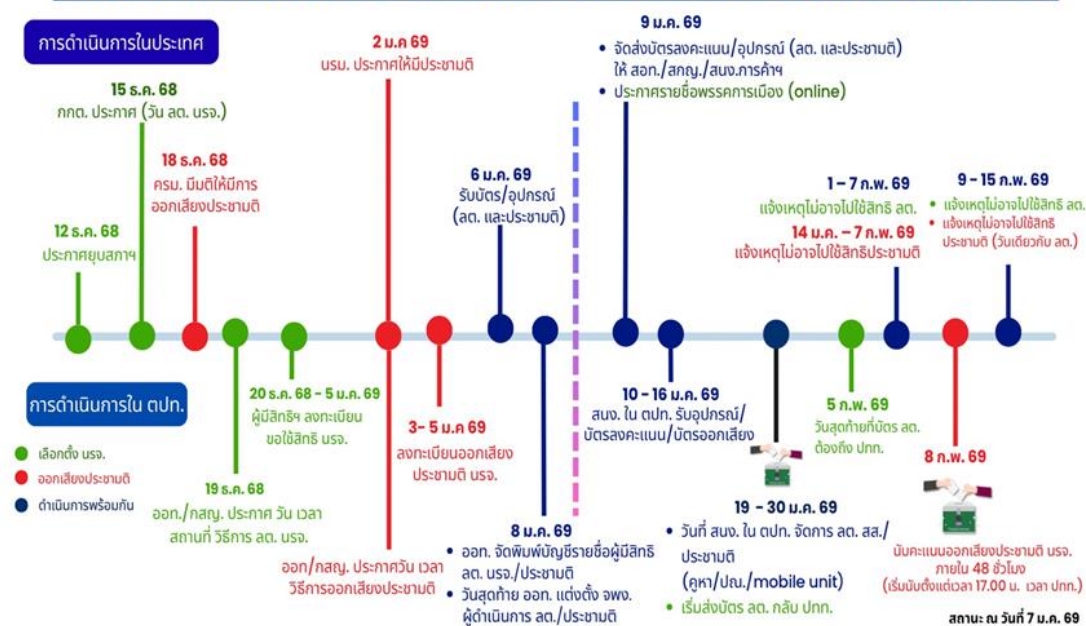
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

การอำนวยความสะดวกให้คนไทยในต่างประเทศใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ เป็นภารกิจการทูตเพื่อประชาชนซึ่งต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการกิจนอกราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล เป็นกลไกเชื่อมโยงหน่วยงานส่วนกลางกับสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย

รายงานฉบับนี้จะมุ่งศึกษาจากการดำเนินงานจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2569 เป็นกรณีศึกษาหลัก เนื่องจากช่วงเวลาที่ศึกษาเป็นครั้งแรกที่มีการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรในคราวเดียวกันเป็นกรณีศึกษา ภายใต้กฎหมายและระเบียบคนละฉบับ โดยใช้บุคลากร พื้นที่ ระบบลงทะเบียน อุปกรณ์ การประชาสัมพันธ์ และช่องทางสนับสนุนร่วมกัน

นอกจากนี้ การที่นายกรัฐมนตรีประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2568 ทำให้หน่วยงานต้องเร่งแปลงการเตรียมการล่วงหน้าเป็นการปฏิบัติจริงอย่างรวดเร็ว

TIMELINE การเลือกตั้ง ส.ส. และออกเสียงประชามติ บรจ. ในคราวเดียวกัน (2569)



ภาพที่ 1 Timeline การจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติในคราวเดียวกัน (2569)

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

ในบทที่ 1 ผู้เขียนได้ระบุข้อจำกัดระหว่างกาปฏิบัติงานไว้ 7 กลุ่ม ได้แก่ (1) กรอบเวลาสั้นและประชาชนกระจายตัวพำนักอยู่ทั่วโลก (2) ลักษณะงานเฉพาะกิจ (3) กฎและคู่มือที่อาจไม่ทันต่อการปฏิบัติ (4) ระยะเวลาตรวจสอบและเผยแพร่ข้อมูลผู้สมัครหรือข้อมูลประกอบประชามติที่จำกัด (5) งบประมาณ ที่ได้รับล่าช้าและอุปกรณ์ที่ต้องจัดส่งเร่งด่วน ตลอดจนบุคลากรของสำนักงานในต่างประเทศที่มีจำกัดและต้องปฏิบัติตามภารกิจประจำควบคู่กัน (6) การประชาสัมพันธ์ต่อกลุ่มประชาชนที่หลากหลาย และ (7) การใช้เทคโนโลยีต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเสถียรของระบบ

โดยที่ขั้นตอนต่าง ๆ มิได้แยกขาดจากกัน แต่เชื่อมต่อกันตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินการก่อนการเลือกตั้ง เช่น การสำรวจจำนวนคนไทย การประชาสัมพันธ์ การลงทะเบียน การจัดทำบัญชีและเอกสาร การกำหนดวิธีใช้สิทธิ การขนส่งและเก็บรักษาบัตร จนถึงกาส่งบัตรเลือกตั้งกลับประเทศไทยและการนับคะแนนประชามติ รายงานฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา ช่องว่างระหว่างกาดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงในกระบวนการต่าง ๆ โดยพิจารณาว่าปัญหาเกิดขึ้นในขั้นตอนหรือรอยต่อใด มีสาเหตุและผลกระทบอย่างไร และควรพัฒนาการดำเนินการไปในทิศทางใด โดยมีประเด็นปัญหาจากการดำเนินงานจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2569 สรุปดังนี้

ตารางที่ 4 ประเด็นศึกษา

ประเด็นศึกษา	ปัญหาหรือโอกาสที่ศึกษา	ศึกษาเพื่อ
1. กฎ คู่มือ มาตรฐาน และองค์ความรู้	กฎ ระเบียบ ปัจจุบัน ยังขาดความชัดเจนในหลายประเด็น	วิเคราะห์/ศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎ ระเบียบให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป
2. ทะเบียนและข้อมูล และช่องทางดิจิทัล	การลงทะเบียนเลือกตั้งและประชามติต้องดำเนินการแยกจากกันเนื่องจากมีฐานกฎหมายแยกกัน ความเสถียรของระบบลงทะเบียน	วิเคราะห์/ปรับปรุงระบบการลงทะเบียนให้ประชาชนสามารถใช้งานได้สะดวกและดียิ่งขึ้น
3. การประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ	ประชาชนหลายกลุ่มต้องได้รับข้อมูลที่รวดเร็ว ถูกต้อง เข้าใจง่าย และเป็นกลาง	ให้ประชาชนได้รับข้อมูลผู้สมัครและข้อมูลประชามติได้ดียิ่งขึ้น
4. วิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์และความเสี่ยง	ความเร่งรัดของการจัดส่ง รับคืน จัดการลงคะแนน เก็บรักษาบัตรท่ามกลางความแตกต่างด้านประโยชน์ เทียบวัน เขตเวลา กฎระเบียบท้องถิ่น และสถานการณ์ความไม่สงบ (ที่อาจเกิดขึ้น)	วิเคราะห์ข้อจำกัดและทางเลือก รวมถึงการพิจารณาแผนทางเลือก
5. บุคลากรและงบประมาณ	ได้รับการจัดสรรงบประมาณในระยะเวลาที่กระชั้นในขณะที่มีความจำเป็น ต้องใช้งบประมาณอย่างเร่งด่วนตั้งแต่ต้น	วิเคราะห์ความพร้อมของทรัพยากร การอบรม ค่าตอบแทน การซ่อม และบทบาทเครือข่ายชุมชน

ที่มา: ผลการศึกษาของผู้เขียน

2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.2.1 ลำดับการดำเนินงานและประเด็นที่ต้องวิเคราะห์

การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติดำเนินคู่ขนานและใช้ทรัพยากรร่วมกันบางส่วน แต่มีปลายทางต่างกัน บัตรเลือกตั้งต้องส่งกลับประเทศไทย เพื่อคัดแยกและส่งต่อไปยังเขตเลือกตั้งในประเทศก่อนเริ่มนับคะแนน ส่วนบัตรประชามติเก็บรักษาและนับคะแนน ณ สำนักงานในต่างประเทศภายหลังปิดการออกเสียงในประเทศไทย และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 48

ชั่วโมง ความแตกต่างดังกล่าวมีผลต่อการจัดทำบัญชี แบบพิมพ์ การเก็บรักษา การขนส่ง บุคลากร และการรายงาน โดยมีกำหนดการดำเนินการ ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางเวลาและขั้นตอนการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร

วัน/ช่วงเวลา	ขั้นตอนสำคัญ	ข้อสังเกตหรือปัญหาที่ปรากฏ
พ.ย. 2568	- จัดการหารือกับสำนักงาน กกต. เรื่องสำรวจคำขอของประมาณและอุปกรณ์ จาก สอท./สทง.สนง.การค้าฯ (ประเมินจากจำนวนคนไทย) - ปรับปรุงระบบ Overseas Voting Monitoring System (OVMS) ให้รองรับการออกเสียงประชามติ - หารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับ วันและรูปแบบว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งพร้อมกับการจัดการออกเสียงประชามติหรือไม่
12 ธ.ค. 2568	พ.ร.ฎ. ยุบสภามีผลใช้บังคับ	- เริ่มกรอบปฏิบัติจริง - ระยะเตรียมการสั้นลงกว่าที่วางแผนไว้มาก
19 ธ.ค. 2568	ประกาศระเบียบแก้ไขและให้ ออท. ประกาศวัน เวลา วิธีและสถานที่เลือกตั้ง	- ต้องตัดสินใจรูปแบบก่อนทราบยอดลงทะเบียนจริง - หากเปลี่ยนภายหลังต้องออกประกาศใหม่ ซึ่งมีผลต่อการเตรียมงานและงบประมาณ
20 ธ.ค. 2568 - 5 ม.ค. 2569	เปิดลงทะเบียนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร	บางแห่งต้องช่วยอำนวยความสะดวกด้วยการช่วยลงทะเบียนเนื่องจาก ความไม่เสถียรของระบบทำให้ประชาชนบางส่วนไม่สามารถลงทะเบียนออนไลน์ได้ด้วยตนเอง
3-5 ม.ค. 2569	ประกาศ/ลงทะเบียนประชามติ	ช่วงลงทะเบียนประชามติสั้นมากเมื่อเทียบกับการลงทะเบียนเลือกตั้ง แม้ใช้ระบบเดียวกัน กฎหมายและบัญชีผู้มีสิทธิยังแยกกัน

วัน/ช่วงเวลา	ขั้นตอนสำคัญ	ข้อสังเกตหรือปัญหาที่ปรากฏ
7-8 ม.ค. 2569	รับข้อมูลผู้สมัคร จัดพิมพ์บัญชีรายชื่อ เปลี่ยนประกาศหากจำเป็น และ แต่งตั้งเจ้าพนักงาน	- ข้อมูลสำคัญมาถึงใกล้เวลาจัด ชงและ วันเริ่มปฏิบัติ - พบข้อผิดพลาดในข้อมูล
9-16 ม.ค. 2569	กต. ส่งและ สอท./สกก./สนง.การค้า รับบัตรเลือกตั้ง บัตรประชามติ และ อุปกรณ์	สอท./สกก./สนง.การค้า ที่ใช้ไปรษณีย์มี เวลาไม่มากในการเตรียมการ และ ดำเนินการ
12-13 ม.ค. 2569	บรรยายสรุปผู้ปฏิบัติร่วมกับ กต. แบ่งตามภูมิภาค	ผู้ปฏิบัติขาดความคุ้นเคยกับองค์ความรู้ พื้นฐานเนื่องจากมิได้มีการซักซ้อมความ เข้าใจเป็นระยะ ๆ มาก่อน
19-30 ม.ค. 2569	จัดการเลือกตั้งและประชามติผ่าน 95 สำนักงาน ครอบคลุม 135 ประเทศ (โดยเอกอัครราชทูตเป็นผู้กำหนดวัน และวิธีการ)	ข้อจำกัดและความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ ต่างกัน จึงต้องใช้วิธีแก้ไขปัญหาที่ แตกต่างกัน
24 ม.ค.-5 ก.พ. 2569	ทยอยส่งบัตรเลือกตั้งกลับตามแผน ผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ Air cargo 72 แห่ง ทางรถยนต์บริเวณชายแดน 4 แห่ง และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้นำกลับ 19 แห่ง	ต้องมีการติดตามและหลักฐาน รับ-ส่ง ตลอดเส้นทาง เนื่องจากบัตรเลือกตั้งที่ ส่งกลับล่าช้าจะไม่ได้ถูกนำไปนับคะแนน
31 ม.ค. 2569	วันสุดท้ายที่กำหนดรับคืนเอกสารทาง ไปรษณีย์	ขยายวันรับบัตรเลือกตั้ง/ประชามติที่ ลงคะแนนแล้ว ในห้วงเวลาที่ยังสามารถ ทำได้โดยไม่กระทบกับการส่งบัตรเลือกตั้ง ที่ลงคะแนนแล้ว กลับไทย
6 ก.พ. 2569	ไปรษณีย์ไทยจัดส่งบัตรเลือกตั้งไปยัง หน่วย/เขตเลือกตั้ง	
8 ก.พ. 2569	- เลือกตั้งในประเทศ - เริ่มนับประชามติในต่างประเทศหลัง 17.00 น. (เวลาประเทศไทย) และให้ แล้วเสร็จภายใน 48 ชั่วโมง	เป็นครั้งแรกของการนับคะแนนประชามติ ในต่างประเทศ

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล (จากการหารือกับสำนักงาน กต.)

จากลำดับการดำเนินงานข้างต้นพบว่า ภารกิจประกอบด้วยขั้นตอนจำนวนมากและหลายขั้นตอนต้องดำเนินการคู่ขนานภายในเวลาจำกัด ปัญหาหลักจึงมีได้อยู่ที่การไม่มีกำหนดเวลา แต่เกิดจากการที่กิจกรรมจำนวนมากต้องดำเนินการต่อเนื่องอย่างสอดคล้องกัน โดยหากมีขั้นตอนใดผิดพลาด เช่น หากข้อมูลผู้สมัครมาถึงล่าช้า จะทำให้สำนักงานมีเวลาสำหรับตรวจสอบ จัดทำเอกสาร และจัดส่งและแก้ไขปัญหาน้อยลง⁷ ดังเช่น กรณีระบบไปรษณีย์ในกรุงปารีสขัดข้องทำให้บัตรเลือกตั้งและบัตรออกเสียงประชามติไปถึงผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิช้ากว่าที่ควรจะเป็นแสดงให้เห็นว่า ความไม่ราบรื่นเพียงขั้นตอนเดียวสามารถส่งผลกระทบทำให้กระบวนการทั้งหมดไม่สามารถดำเนินการได้ การจัดทำแผนสำรองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรรมการกงสุล และสำนักงาน กกต. จัดทีมเจ้าหน้าที่เดินทางไปร่วมปฏิบัติภารกิจ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ขอความร่วมมือจากเครือข่ายคนไทยในฝรั่งเศสในการเป็นจุดรับบัตรที่ลงคะแนนแล้ว และทีมเจ้าหน้าที่ที่เดินทางจากประเทศไทยเป็นผู้ขนบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทย)

การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะจัดกลุ่มข้อจำกัด 7 กลุ่มในบทที่ 1 เป็น 5 ประเด็นศึกษา โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการดำเนินงาน เอกสารของกรรมการกงสุล และปัญหากับข้อเสนอแนะที่ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรรมการกงสุล ได้ประมวลจากข้อมูลที่ได้รับจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยรายงานภายหลังที่จบการปฏิบัติงาน โดยการวิเคราะห์รายประเด็นจะยึดข้อเท็จจริง สาเหตุ และผลกระทบเป็นหลัก⁸

2.2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.2.2.1 กฎ ระเบียบ คู่มือ มาตรฐาน และองค์ความรู้

การจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรในคราวเดียวกันต้อง ดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบคนละฉบับ แม้จะใช้บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ และช่องทางสนับสนุนร่วมกันบางส่วน ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องแยกบัญชี แบบพิมพ์ การเก็บรักษาบัตรการรายงาน และปลายทางของคะแนนให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่ละฉบับกำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดอันนำไปสู่การปฏิบัติที่ผิดพลาด หลักเกณฑ์ระดับกฎหมายต้องได้รับการแปลงเป็นคู่มือ

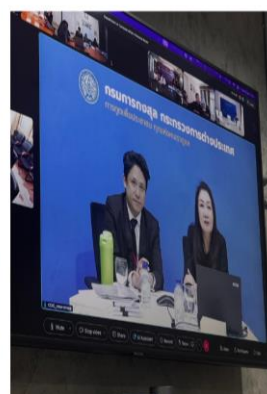
⁷ ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร.

⁸ ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรรมการกงสุล, สรุปปัญหาการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร; และประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง, มีนาคม 2569.

และแนวปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติงานทั่วโลกสามารถใช้ได้ตรงกันภายในระยะเวลาอันจำกัด⁹ และควรมีการจัดอบรม ทบทวนแนวปฏิบัติให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากลักษณะงานเฉพาะกิจ และการหมุนเวียนบุคลากร ทำให้องค์ความรู้อาจไม่ต่อเนื่อง

การพัฒนาในระยะต่อไปจึงควรมุ่งให้คู่มือ แบบพิมพ์ ชุดคำถามและคำตอบ และรายการตรวจสอบแยกตามวิธีใช้สิทธิมีความพร้อมก่อนมีการเลือกตั้งควบคู่กับการจัดฝึกอบรม รวมทั้งมีช่องทางตอบข้อหารือที่กำหนดผู้รับผิดชอบและบันทึกคำตอบไว้เป็นองค์ความรู้กลาง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมาย “มีมาตรฐาน” ของกรอบ 5S / 5มี

▶ บรรยายสรุปให้ ออก. และอบรมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลก ในรูปแบบออนไลน์



ภาพที่ 2 การบรรยายสรุปให้ ออก. และอบรมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกในรูปแบบออนไลน์
 ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer กรมการกงสุล

⁹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2566 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568; และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรที่กำหนดวันออกเสียงประชามติ ในวันเดียวกับวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2568.

▶ **เดินทางตรวจติดตามการจัดการเลือกตั้งและประชามติ นรจ. ร่วมคณะกรรมการ กกต. ใน 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ออสเตรเลีย และ เกาหลีใต้**



ภาพที่ 3 การเดินทางตรวจติดตามและให้ความรู้การจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอก
ราชอาณาจักร

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม
Morning Prayer กรมการกงสุล

อนึ่ง สำนักงานในต่างประเทศสะท้อนว่า ข้อบทในระเบียบและแบบพิมพ์
แนบท้ายบางรายการไม่สอดคล้องกันในหลายจุดทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากขั้นตอนตาม
ระเบียบแยกวิธีการดำเนินการในเชิงปฏิบัติไม่ชัดเจน และ**หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนไม่
สอดคล้องกัน** (เจ้าหน้าที่ กกต. ระบุว่า สามารถกำหนดค่าตอบแทนตามค่าครองชีพในท้องถิ่นได้แต่
หน่วยงาน ด้านการคลัง ยึดอัตราตามระเบียบที่ใช้ในประเทศไทย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน)
โดยระเบียบมีลักษณะสอดคล้องกับวิธีคิดเป็นหลัก เมื่อนำมาใช้กับวิธีไปรษณีย์จึงต้องมีการปรับ
ข้อความหรือหารหรือเพิ่มเติม อีกทั้งยังมีประเด็นที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น เช่น องค์ประกอบและ
หน้าที่ของคณะกรรมการในกระบวนการไปรษณีย์ การดำเนินการเมื่อเอกสารไม่ครบหรือสูญหาย
การเปลี่ยนกรรมการ สถานะของบัตรที่กลับมาถึงสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และ
สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยภายหลังเวลาที่กำหนด ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ สำนักงาน
แต่ละแห่งอาจใช้เวลาตีความหรือหารหรือเรื่องเดียวกันซ้ำและเพิ่มความเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอ¹⁰

2.2.2.2 ระบบการลงทะเบียน ข้อมูล และช่องทางดิจิทัล

การลงทะเบียนเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติต้องดำเนินการแยกจากกัน
เนื่องจากมีฐานกฎหมายต่างกัน แม้จะใช้ช่องทางออนไลน์ร่วมกันบางส่วน ประชาชนบางส่วน
จึงเข้าใจว่า เมื่อลงทะเบียนเลือกตั้งแล้วจะสามารถใช้สิทธิออกเสียงประชามติได้ด้วยในทันที

¹⁰ เอกสารสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

สำนักงานในต่างประเทศและคนไทยในต่างประเทศรายงานถึงปัญหาความไม่เสถียรของระบบ/ปัญหาระบบค้างจนไม่สามารถดำเนินการจนเสร็จสมบูรณ์ในบางช่วงเวลา รวมทั้งมีความสับสนเกี่ยวกับหลักฐานยืนยันการลงทะเบียน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งต้องติดต่อขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย และประชาชนบางส่วนเข้าใจผิดและเสียโอกาสใช้สิทธิ เหตุการณ์นี้สะท้อนจากการที่มีผู้ลงทะเบียนออกเสียงประชามติในต่างประเทศน้อยกว่าการเลือกตั้ง 43,813 คน

อนึ่ง ความแตกต่างของจำนวนผู้ลงทะเบียนสอดคล้องกับข้อสังเกตเรื่องระยะเวลาลงทะเบียนที่สั้นและความสับสนจากการต้องลงทะเบียนแยกกัน อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่าปัจจัยใดเป็นสาเหตุหลัก

การออกแบบช่องกรอกที่อยู่เป็นอีกสาเหตุสำคัญของความคลาดเคลื่อนเนื่องจากรูปแบบที่อยู่ รหัสไปรษณีย์ รัฐ จังหวัด หรือแคว้นของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางกรณีผู้ลงทะเบียนกรอกที่อยู่ในประเทศไทย หรือกรอกข้อมูลไม่ครบถ้วนทำให้การจัดส่งไปรษณีย์เกิดความผิดพลาด ระบบการลงทะเบียนจึงต้องรองรับรูปแบบที่อยู่ของต่างประเทศ แสดงเขตกงสุลที่รับผิดชอบ และตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูลสำคัญก่อนยืนยันการลงทะเบียน¹¹

นอกจากการปรับปรุงระบบลงทะเบียนและบริการดิจิทัลแล้ว ในระยะยาวสำนักงาน กกต. ควรพิจารณาการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่ได้มีการจัดการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการนำมาใช้จริงนั้น นอกจากจะมีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้แล้ว ยังจะต้องมีฐานทางกฎหมาย บุคลากรที่มีความสามารถ ระบบการรักษาความปลอดภัยของคะแนน รวมทั้งระบบการตรวจสอบโดยอิสระ รองรับด้วยเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนควบคู่กันไป

¹¹ ข้อเสนอแนะการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติอกราชอาณาจักรจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย.

ตารางที่ 6 ตัวอย่างประเทศที่ใช้การลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจริงและบทเรียนที่เกี่ยวข้อง

ประเทศ	ขอบเขตการใช้จริง	ความสำเร็จ
เอสโตเนีย	ใช้ i-voting ที่มีผลผูกพันในการเลือกตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และใช้ในการเลือกตั้งระดับชาติ ต่อเนื่อง ¹²	พัฒนาจากระบบทดลองสู่ช่องทางปกติของการเลือกตั้ง
ฝรั่งเศส	เปิดให้ชาวฝรั่งเศสในต่างประเทศใช้การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากต่างประเทศ ¹³	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2567 มีการใช้สิทธิทางออนไลน์สำหรับการลงคะแนนนอกประเทศ ¹⁴

ที่มา: เอกสารอ้างอิงที่ 13-15

2.2.2.3 การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน

ในการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2569 การประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าทำได้อย่างจำกัดเนื่องจากกรอบเวลาอันสั้นและความไม่ชัดเจนว่าจะมีแค่การเลือกตั้งหรือมีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติในคราวเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนของประชาชนการใช้สิทธิเริ่มตั้งแต่การรับรู้ว่ามีสิทธิ และต้องดำเนินการเมื่อใด/อย่างไร ประสบการณ์ของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรจึงมิได้เริ่มในวันลงคะแนน แต่เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการประชาสัมพันธ์ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สื่อมวลชนไทยแข่งขันกันรายงานข่าวนั้น แตกต่างจากสภาพชุมชนไทยในต่างประเทศอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การประสานงานระหว่าง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ทั้ง 95 แห่ง กับชุมชนไทยในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน โดยการประชาสัมพันธ์ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของกลุ่มคนไทยในต่างประเทศ ทั้งนักเรียน แม่บ้าน แรงงาน ผู้สูงอายุ ผู้พำนักอย่างถาวร เครือข่ายชุมชนไทย และผู้ที่พำนักอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

¹² สำนักงานการเลือกตั้งแห่งรัฐเอสโตเนีย (State Electoral Office of Estonia), *Introduction to i-voting*, Elections in Estonia (สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2569).

¹³ กระทรวงยุโรปและการต่างประเทศฝรั่งเศส (Ministry for Europe and Foreign Affairs of France), *Elections législatives 2024*, France Diplomatie (สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2569).

¹⁴ กระทรวงยุโรปและการต่างประเทศฝรั่งเศส (Ministry for Europe and Foreign Affairs of France), *Élections législatives anticipées 2024-Résultats du 1er tour*, France Diplomatie (อัตราการใช้สิทธิทางอินเทอร์เน็ตร้อยละ 26.53; สืบค้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2569).

นอกจากนี้ ความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในโลกยุคดิจิทัล ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็ว ถูกต้อง ตรงประเด็น และเป็นประโยชน์ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนและแก้ไขข้อมูลบิดเบือน (fake news) ที่สร้างกระแส ความเข้าใจผิดในสังคม

อนึ่ง เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่มีการจัดการเลือกตั้งพร้อมกับการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรทำให้ประชาชนบางส่วนสับสนเรื่องการลงคะแนนแยกกันและความแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้ คำว่า Mobile Unit หรือหน่วยเคลื่อนที่อาจทำให้บางส่วนเข้าใจว่า เป็นการลงคะแนนผ่านโทรศัพท์มือถือซึ่งแสดงให้เห็นว่า การสื่อสารต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงโดยให้ข้อมูลที่ถูกต้องควบคู่กับการใช้ถ้อยคำที่ประชาชนเข้าใจได้โดยง่าย¹⁵

การดำเนินการของกรมการกงสุล

▶ **ณรงค์การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ ใน 4 ประเทศ ได้แก่ อิสราเอล สิงคโปร์ ใต้หวัน และเกาหลีใต้**



ภาพที่ 4 การณรงค์ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer

2.2.2.4 วิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และการบริหารความเสี่ยง

ก) การกำหนดวิธีการจัดเลือกตั้งและออกเสียงประชามติต้องพิจารณาบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละวิธีมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป เช่น

วิธีการเปิดคูหาเหมาะสมกับพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเดินทางมายังสถานเอกอัครราชทูตสถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้โดยสะดวก ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก การบริหารจัดการทำได้โดยสะดวกเนื่องจากเป็นพื้นที่ของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่

¹⁵ เอกสารสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยเอง แต่จะไม่สะดวกกับประชาชนที่พำนักอยู่ห่างไกล โดยเฉพาะในประเทศที่มีขนาดใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา

วิธีไปรษณีย์ ช่วยเข้าถึงผู้มีสิทธิที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือไม่สะดวกในการเดินทาง แต่มีความท้าทายด้านการบริหารจัดการ ทั้งจากการที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ทั้งจากกรอบเวลาที่จำกัด โดยระยะเวลาตั้งแต่สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทยได้รับบัตรจนถึงวันรับคืนต้องครอบคลุมการตรวจสอบเอกสาร การจัดซอง การจัดส่งเอกสารถึงผู้ขอใช้สิทธิ และการส่งกลับมายังสำนักงาน ค่าใช้จ่ายที่สูง รวมถึงมาตรฐานการให้บริการไปรษณีย์ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันโดยระบบไปรษณีย์บางประเทศมีความน่าเชื่อถือและติดตามได้ในขณะที่ในบางประเทศมีพื้นที่ให้บริการจำกัดและการดำเนินการใช้ระยะเวลานาน

นอกจากนี้ เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรในคราวเดียวกันเป็นครั้งแรก ประชาชนบางส่วนมีความสับสนเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการทั้งเรื่องประเภทบัตรลงคะแนนและบัตรออกเสียงประชามติ รวมถึงการใส่ซองส่งเอกสารกลับคืนมายังสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย

วิธีหน่วยเคลื่อนที่ ช่วยให้เข้าถึงพื้นที่ที่มีชุมชนไทยหนาแน่น หรือประเทศในเขตอาณานิคม แต่จำเป็นต้องดำเนินการแข่งกับเวลา และมีความท้าทายในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องกฎระเบียบท้องถิ่น การบริหารบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีค่าใช้จ่ายที่สูง

ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย สามารถเลือกใช้วิธีดำเนินการได้มากกว่าหนึ่งวิธี เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และชุมชน โดยไม่มีข้อกำหนดตายตัว

การเลือกใช้มากกว่าหนึ่งวิธีภายในเขตอาณานิคมเดียวกันช่วยให้เข้าถึงคนไทยที่มีสภาพการพำนักและข้อจำกัดต่างกัน แต่ทำให้สำนักงานต้องบริหารหลายกระบวนการควบคู่กัน ทั้งสถานที่ บุคลากร เอกสาร การจัดส่ง การเก็บรักษา การสื่อสารกับผู้มีสิทธิ และห่วงโซ่การรับ-ส่งบัตร จึงไม่ควร พิจารณาแต่ละวิธีแยกจากกัน หากต้องออกแบบเป็นแผนเดียวที่ระบุว่า พื้นที่หรือกลุ่มใดใช้วิธีใด ส่วนใดที่สามารถใช้ร่วมกันได้ และจะเปลี่ยนไปใช้แผนสำรองเมื่อใด ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการมีคุณภาพสูงสุด แต่ละสำนักงานควรจะมีการจัดทำแผนและวิธีปฏิบัติมาตรฐานการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรประจำสำนักงาน (Standard Operating Procedure: SOP) เช่นเดียวกับการจัดทำแผนอพยพ ซึ่งจัดทำไว้ในช่วงปกติ ทบถ้วนเป็นระยะ โดยเป็นแผนที่สามารถใช้ได้จริงในบริบทของแต่ละประเทศ

อนึ่ง แต่ละวิธีการมีข้อจำกัดด้านบุคลากร สถานที่ ระบบไปรษณีย์ ค่าใช้จ่าย และกฎหมายท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 7 วิธีการลงคะแนนเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร

วิธีการลงคะแนน	จำนวนสำนักงาน
คูหา	63 หน่วย
ไปรษณีย์	63 หน่วย
หน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit)	62 หน่วย

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer กรมการกงสุล



ภาพที่ 5 บรรยากาศการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

ข) การส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทย

การจัดส่งบัตรและอุปกรณ์เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญและมีปัจจัยเสี่ยงจากภายนอกสูง เนื่องจากจะต้องเคลื่อนย้ายเอกสารสำคัญข้ามประเทศ/เมืองภายในกำหนดที่ไม่สามารถขยายได้ ระยะเวลาขนส่งแตกต่างกันตามภูมิภาค ระบบศุลกากร วันหยุด สภาพอากาศ เหตุไม่สงบ เช่น การประท้วง และคุณภาพไปรษณีย์ท้องถิ่น

การส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทยเป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการให้ทันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2569 ใช้การขนส่งทั้งทางอากาศ (Air Cargo) ทางรถยนต์บริเวณชายแดน และมอบหมายอย่างเป็นทางการให้เจ้าหน้าที่ถือถุงเมล์บรรจุบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทย การใช้หลายช่องทาง ช่วยเพิ่มความคล่องตัว และหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นให้ได้มากที่สุด ในการดำเนินการในแต่ละจุดมีการจัดทำหลักฐานระบุผู้ส่ง ผู้รับ เวลา เทียบเดินทาง และสถานะของถุงเมล์ตลอดเส้นทาง และรายงานสถานะผ่านระบบ OVMS เพื่อช่วยให้การขนส่งเป็นไปโดยราบรื่นและบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วทั้งหมดกลับถึงประเทศไทยทันเวลาก่อนการนับคะแนน เนื่องจากบทเรียนจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา กรณีการจัดส่งบัตรเลือกตั้งจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวลลิงตัน ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นผลกระทบของความล่าช้าระหว่างจุดส่งมอบอย่างชัดเจน โดยถุงเมล์การทูตพิเศษซึ่งส่งจากกรุงเวลลิงตันเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2562 ซึ่งเดิมกำหนดส่งกลับมายังประเทศไทยในวันที่ 19 มีนาคม 2562 แต่กลับถูกส่งมอบแก่คลังสินค้าที่นครโอ๊คแลนด์ ในวันที่ 21 มีนาคม 2562 และส่งถึงประเทศไทยในวันที่ 23 มีนาคม 2562 เวลา 20.50 น. ซึ่งบัตรลงคะแนนดังกล่าวไม่ได้ถูกคัดแยกและส่งบัตรไปยังสถานที่นับคะแนน บัตรดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมานับเป็นคะแนนได้ กรณีนี้สะท้อนว่า การติดตามต้องครอบคลุมทุกจุด มิใช่แต่เพียงส่งให้กับผู้รับจ้างขนส่งเท่านั้น

อนึ่ง ต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่ออดีตรองเลขาธิการ กกต. เนื่องจากมิได้สั่งการหรือรายงานเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหาย ที่ได้รับทราบปัญหาแล้ว ส่วนข้อกล่าวหาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศสองรายเป็นอันตกไป เนื่องจากได้ดำเนินการติดตามตามขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว กรณีดังกล่าวจึงเป็นบทเรียนถึงความจำเป็นของระบบติดตามบัตรแบบครบวงจร แผนสำรอง และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนมากกว่าการพึ่งพาการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพียงอย่างเดียว¹⁶

¹⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, กรณีการจัดส่งบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจากประเทศนิวซีแลนด์ล่าช้ากว่ากำหนด, 26 มีนาคม 2562; และ สำนักงาน ป.ป.ช., ข่าวการชี้มูลความผิดกรณีถุงเมล์นิวซีแลนด์, 13 กุมภาพันธ์ 2566.

ตารางที่ 8 การจัดส่งบัตรเลือกตั้งกลับประเทศไทย

วิธีการจัดส่ง	จำนวนสำนักงาน	รายละเอียด
การขนส่งทางอากาศ (Cargo)	72 แห่ง	ขนส่งเป็นถุงเมอร์การทูตพิเศษทางอากาศ
เจ้าหน้าที่นำกลับด้วยตนเอง	19 แห่ง	เจ้าหน้าที่เดินทางจากสำนักงานในต่างประเทศหรือจากประเทศไทย
ทางรถยนต์บริเวณชายแดน	4 แห่ง	ขนส่งผ่านเส้นทางทางบกบริเวณชายแดน

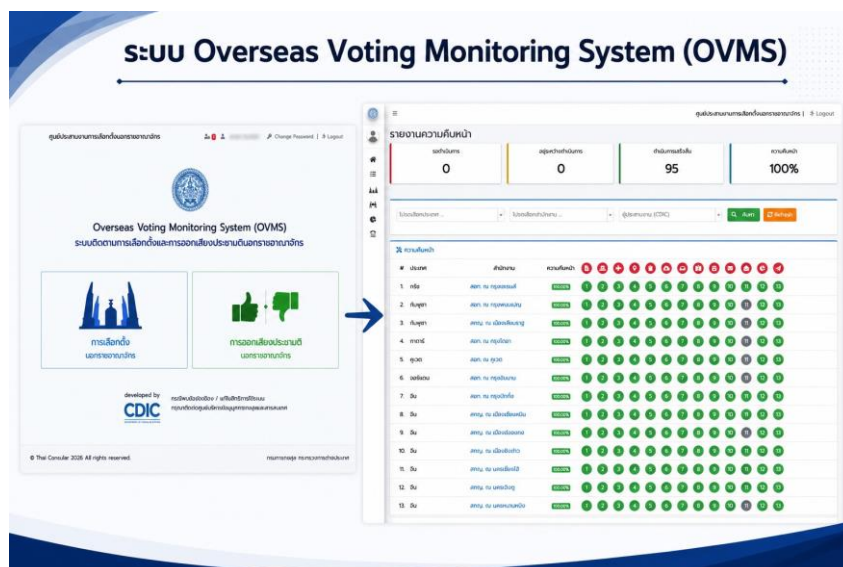
ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Pray กรมการกงสุล

การจัดส่งบัตรเลือกตั้ง นร. กลับ ปกก. ของ สกท./สกก./สนท. การค้าฯ 95 แห่ง



ภาพที่ 6 บรรยากาศการจัดส่งบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วกลับประเทศไทย

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer กรมการกงสุล



ภาพที่ 7 ระบบ Overseas Voting Monitoring System (OVMS)

ที่มา: ศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ กรมการกงสุล

2.2.2.5 บุคลากรและงบประมาณ

ก) บุคลากร

สำนักงานในต่างประเทศมีขนาดและจำนวนบุคลากรแตกต่างกันหลายแห่ง มีเจ้าหน้าที่จำนวนน้อยและต้องปฏิบัติภารกิจประจำควบคู่กับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ บางแห่งไม่มีลูกจ้างท้องถิ่นที่สามารถอ่านและคัดแยกเอกสารภาษาไทยได้ ขณะที่บุคลากรบางส่วนไม่เคยปฏิบัติงานด้านประชามติหรือวิธีไปรษณีย์มาก่อน ข้อจำกัดดังกล่าว มีผลต่อการแต่งตั้ง กรรมการการจัดเวร การตรวจเอกสาร และการทำงานนอกเวลา¹⁷ แม้ว่า การจัดการบรรยายสรุป ให้กับผู้ปฏิบัติงานจะช่วยสร้างความเข้าใจร่วมกันแต่เกิดขึ้นใกล้ช่วงปฏิบัติ บุคลากร จึงมีเวลาจำกัด สำหรับการทบทวนทำความเข้าใจและฝึกฝน

ข) งบประมาณ

การได้รับจัดสรรล่าช้าเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากศูนย์ประสานงาน การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงาน การค้าและเศรษฐกิจ ต้องเริ่มดำเนินการและมีค่าใช้จ่ายตั้งแต่ต้นภารกิจซึ่งการได้รับอนุมัติ งบประมาณล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เช่น การจองสถานที่ การจัดซื้อของ ไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (เนื่องจากการเป็นคำสั่งซื้อจำนวนมาก จำเป็นต้องดำเนินการล่วงหน้า) นอกจากนี้

¹⁷ ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล, สรุปปัญหาการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอก ราชอาณาจักร; และประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง, มีนาคม 2569.

แนวทางการจ่ายค่าตอบแทนตามระเบียบ ยังไม่สะท้อนปริมาณงาน ค่าครองชีพ และเงื่อนไขแรงงานของแต่ละประเทศเท่าที่ควร¹⁸

2.3 สรุปผลการศึกษา

2.3.1 ข้อค้นพบหลัก

ประการแรก ด้านกฎ ระเบียบ คู่มือ และองค์ความรู้ พบว่า ปัญหาได้เกิดจากการไม่มีหลักเกณฑ์ทั้งหมด แต่เกิดจากหลักเกณฑ์บางส่วนยังไม่ครอบคลุมรายละเอียดในบริบทการปฏิบัติงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรด้วยวิธีไปรษณีย์และวิธีหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) อย่างชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ บางเรื่องนอกจากจะยังไม่ชัดเจน แต่กลับกระจายอยู่ในเอกสารหลายฉบับ

ขณะที่การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติมีกฎหมาย บัญชี และแบบพิมพ์แยกกัน เมื่อประกอบกับการหมุนเวียนบุคลากรและเวลาที่จำกัดจึงเกิดการหาข้อและแก้ไขซ้ำแนวทางเบื้องต้น คือ ปรับปรุงกฎ ระเบียบ กรณีต่าง ๆ ที่ยังไม่ชัดเจน รวมถึงคู่มือและแบบพิมพ์ให้สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติ

ประการที่สอง ด้านทะเบียน ข้อมูล และช่องทางดิจิทัล พบว่า ฐานกฎหมายที่แยกกันทำให้ประชาชนต้องลงทะเบียนเลือกตั้งและประชามติแยกจากกัน ซึ่งช่วงเวลาลงทะเบียนประชามติที่ส่งผลโดยตรงต่อความเสถียรของระบบ นอกจากนี้ ประชาชนยังสับสนกับระบบการยืนยันผลการลงทะเบียน ส่งผลให้ประชาชนอาจลงทะเบียนไม่สำเร็จหรือได้รับข้อมูลล่าช้า ทำให้พลาดโอกาสในการใช้สิทธิ แนวทางปรับปรุงเบื้องต้นคือปรับระบบให้ใช้งานง่าย รองรับบริบทต่างประเทศเชื่อมโยงข้อมูลเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความปลอดภัยไซเบอร์และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ประการที่สาม ด้านการประชาสัมพันธ์ พบว่า ประชาชนต้องการข้อมูลตั้งแต่ก่อนเปิดระบบลงทะเบียน ทั้งข้อมูลผู้สมัครหรือข้อมูลประชามติ ข้อมูลวิธีการใช้สิทธิ จนถึงติดตามผลการดำเนินการ ความสับสนระหว่างการเลือกตั้งกับประชามติ ทำให้การสื่อสารแบบเดียวไม่สามารถเข้าถึงทุกกลุ่มได้ แนวทางเบื้องต้นคือให้ความรู้ทั่วไปล่วงหน้า จัดทำสื่อกลางที่ถูกต้องเข้าใจง่ายและเป็นกลาง และให้สำนักงานในต่างประเทศปรับช่องทางและ วิธีสื่อสารตามบริบทของพื้นที่

ประการที่สี่ ด้านวิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และความเสี่ยง พบว่า วิธีคูหา ไปรษณีย์ และหน่วยเคลื่อนที่มีความเหมาะสมแตกต่างกันตามการกระจายตัวของชุมชนไทย ระบบไปรษณีย์การเดินทาง และเงื่อนไขของประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้ โดยที่บัตรเลือกตั้งต้องส่งกลับถึงประเทศไทย

¹⁸ สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ, แนวทางการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง, 30 มกราคม 2569.

ภายในเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย จึงไม่อาจแก้ปัญหาด้วยการขยายเวลา แต่ต้องติดตามการรับ-ส่ง อย่างใกล้ชิดและตรวจสอบได้ รวมถึงออกแบบแผนการดำเนินการสำรองสำหรับกรณีเกิดเหตุไม่คาดคิดด้วย

ประการที่ห้า ด้านบุคลากรและงบประมาณ พบว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย มีบุคลากรจำกัดและต้องปฏิบัติภารกิจประจำควบคู่กัน ขณะที่ค่าใช้จ่ายและอุปกรณ์จำเป็นต้องใช้ตั้งแต่เริ่มภารกิจ

แนวทางคำตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาสำหรับวิธีประชัญยบางส่วนยังอาจไม่สะท้อน ปริมาณงานและบริบทของแต่ละประเทศ แนวทางเบื้องต้น คือ ใช้ทีมงานเดิมของศูนย์ประสานงาน การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรร่วมกับสำนักงาน กกต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการอบรม ชักซ้อม ทดสอบระบบ ทบทวนปัญหา และติดตามการแก้ไขเป็นระยะ พร้อมหารือกับหน่วยงานด้านงบประมาณเพื่อปรับแนวทางการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณ ค่าตอบแทนให้ชัดเจน และเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มโครงสร้างบุคลากรถาวร

สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นจากขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหากเกิดจากความเชื่อมโยงของหลายหน่วยงานและหลายช่วงเวลา ตั้งแต่การให้ข้อมูล การลงทะเบียน การจัดเตรียมเอกสารและอุปกรณ์ การใช้สิทธิ การขนส่ง จนถึงการรายงานผล

2.3.2 การสังเคราะห์ผลการศึกษาด้วยกรอบ SWOT

SWOT เป็นเครื่องมือวิเคราะห์สถานการณ์เชิงยุทธศาสตร์ โดยจำแนกปัจจัยภายในองค์กรออกเป็นจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) และจำแนกปัจจัยภายนอกออกเป็นโอกาส (Opportunities) และอุปสรรคหรือภัยคุกคาม (Threats) การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างขีดความสามารถของหน่วยงานกับสภาพแวดล้อมที่อาจสนับสนุนหรือเป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงาน¹⁹

รายงานฉบับนี้นำ SWOT มาใช้สังเคราะห์ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ประเด็นศึกษา ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ (1) กฎ ระเบียบ คู่มือ มาตรฐาน และองค์ความรู้ (2) ระบบทะเบียน ข้อมูล และช่องทางดิจิทัล (3) การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน (4) วิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และการบริหารความเสี่ยง และ (5) บุคลากรและงบประมาณ ดังนี้

¹⁹ David W. Pickton and Sheila Wright, "What's SWOT in Strategic Analysis?", Strategic Change 7, 2 (1998): 101–109.

ตารางที่ 9 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน

ปัจจัย	ข้อค้นพบจากการศึกษา	นัยต่อการพัฒนา
จุดแข็ง	มีฐานกฎหมาย มีศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร มีเครือข่ายสำนักงานในต่างประเทศทั่วโลก มีระบบ OVMS และประสบการณ์จากการจัดการเลือกตั้งหลายครั้ง	ใช้กลไก บุคลากรและบทเรียนที่มีอยู่เป็นฐานของการเตรียมความพร้อมอย่างต่อเนื่อง
จุดอ่อน	การดำเนินงานยังมีลักษณะเฉพาะกิจ คู่มือและข้อมูลบางส่วนพร้อมใกล้เคียง ปฏิบัติระบบมีหลายรอยต่อ ขณะที่บุคลากรงบประมาณ และแนวทางค่าตอบแทนบางประเภทมีข้อจำกัด	- จัดทำแผนงานความร่วมมือ คู่มือ ข้อมูล การประชาสัมพันธ์ การอบรมที่ต่อเนื่อง โดยใช้ทีมงานที่มีอยู่เดิม - ประเมินการและเจรจากับหน่วยงานที่ดูแล กฎ/ระเบียบและงบประมาณล่วงหน้า
โอกาส	- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน/เครือข่าย ชุมชน - โอกาสนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ - การวางแผนความพร้อมในระยะ 3-5 ปี	- การวางแผนงานร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบโดยมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำ - พัฒนาช่องทางบริการดิจิทัล - ศึกษาการลงคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ อย่างเป็นลำดับ
อุปสรรค	กรอบเวลาตามกฎหมาย เขตเวลา ระบบไปรษณีย์และเที่ยวบิน ภัยพิบัติ ความขัดแย้งท้องถิ่น เงื่อนไขของประเทศเจ้าบ้าน และภัยไซเบอร์เป็นปัจจัยที่ควบคุมได้ยาก	จัดทำแผนทางเลือกสำรองพร้อมทบทวนและประเมินแผนเป็นระยะ ๆ

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์จากผลการศึกษา

2.3.3 ทางเลือกในการแก้ไขและพัฒนา

จากผลการศึกษา สามารถกำหนดข้อเสนอในการแก้ไขและพัฒนาเบื้องต้นสำหรับเป็นฐานสำหรับข้อเสนอในบทที่ 3 ดังนี้

1) การปรับปรุงส่วนที่ดำเนินการได้ในระยะแรกได้แก่ คู่มือ แบบพิมพ์ ชุดคำถาม และคำตอบ สื่อประชาสัมพันธ์ ระบบลงทะเบียน แนวทางงบประมาณและค่าตอบแทน ตลอดจนระบบติดตามการขนส่ง ข้อดีคือ สามารถตอบปัญหาจากการปฏิบัติได้โดยตรง

2) การจัดทำกลไกเตรียมความพร้อมระหว่างสำนักงาน กกต. สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ (รวมถึงหน่วยงานในต่างประเทศ) และหน่วยงานสนับสนุนโดยกำหนดแผนงานและทบทวนเป็นระยะ ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติทั้งหมด ซึ่งจะช่วยรักษาความต่อเนื่องและลดการเริ่มต้นใหม่

3) การพัฒนาระบบข้อมูลและบริการดิจิทัลแบบครบวงจร พร้อมศึกษาความเป็นไปได้ของการลงคะแนนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกับสำนักงาน กกต. โดยเริ่มจากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศที่มีประสบการณ์ การศึกษาดูงาน ความคุ้มค่า ก่อนพิจารณาทดสอบในวงจำกัดเมื่อมีความพร้อม

บทที่ 3

ข้อเสนอ

ผลการศึกษาในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรเกี่ยวข้องกับกฎ ระเบียบ ระบบทะเบียน การสื่อสาร วิธีใช้สิทธิ การขนส่ง บุคลากร และงบประมาณ ซึ่งเชื่อมโยงกันตลอดวงจรภารกิจ ข้อเสนอในบทนี้จึงมุ่งเปลี่ยนการเตรียมงานเป็นรายครั้งไปสู่การเตรียมความพร้อมอย่างต่อเนื่องโดยยึดประเด็นศึกษาห้าด้านในบทที่ 2 เป็นกรอบและใช้กลไกกับบุคลากรที่มีอยู่เป็นหลัก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางแสงโสม เอยะเจริญ ผู้อำนวยการเลือกตั้ง 2 สำนักงาน กกต. (ดูแลภารกิจจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร) สอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าว กล่าวคือ การดำเนินการกิจที่ผ่านมามีอยู่ภายใต้กรอบเวลาที่กระชั้นและมีข้อติดขัดหลายประการซึ่งสำนักงาน กกต. ได้เริ่มนำข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ทั้งการยกร่างแก้ไขกฎ/ระเบียบให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นและการวางแผนพัฒนาระบบให้ความรู้และอบรมออนไลน์แก่บุคลากรของส่วนกลางและสำนักงานในต่างประเทศ ส่วนการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังอยู่ในขั้นศึกษา โดยต้องพิจารณาทั้งระบบกฎหมาย เทคโนโลยี และการยอมรับของประชาชน (ทั้งในประเทศและนอกประเทศ) มิใช่พิจารณาเฉพาะการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศเท่านั้น²⁰



ภาพที่ 8 การสัมภาษณ์นางแสงโสม เอยะเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2

ที่มา: ผู้ศึกษา, 13 สิงหาคม 2569

²⁰ สัมภาษณ์ นางแสงโสม เอยะเจริญ, ผู้อำนวยการเลือกตั้ง 2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 13 สิงหาคม 2569.

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้ศึกษาขอเสนอให้ใช้ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล เป็นกลไกประสานงานด้านการดำเนินการนอกราชอาณาจักร โดยร่วมมือกับสำนักงาน กกต. สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย และหน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อน กรอบการเตรียมความพร้อมการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรแบบครบวงจร โดยใช้คณะทำงานและกลไกที่มีอยู่ กำหนดแผนงานร่วม ทบทวนความพร้อมเป็นระยะ และยกระดับเป็นกลไกปฏิบัติการร่วมเมื่อมีประกาศให้ดำเนินการกิจ ทั้งนี้ ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ทำหน้าที่เชื่อมต่อข้อมูลประสาน ติดตามและรวบรวมบทเรียนภารกิจในต่างประเทศ โดยไม่ก้าวล่วงอำนาจของสำนักงาน กกต.

ข้อเสนอดังกล่าวมีเป้าหมายให้คนไทยในต่างประเทศได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ลงทะเบียนได้สะดวก เลือกใช้วิธีลงคะแนน/ออกเสียงที่เหมาะสมกับพื้นที่ ติดตามสถานะและมีช่องทางขอความช่วยเหลือที่เข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วส่งกลับถึงประเทศไทยโดยไม่มีการตกค้าง เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการทูตเพื่อประชาชนผ่านการอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง

ตารางที่ 10 ความเชื่อมโยงระหว่างผลการศึกษากับข้อเสนอ

ประเด็นศึกษา	การดำเนินการที่เริ่มแล้ว	ข้อเสนอที่ควรดำเนินการต่อ
1. กฎ ระเบียบ คู่มือ และองค์ความรู้	สำนักงาน กกต. เริ่มยก ร่างแก้ไขระเบียบ และมี แผนพัฒนาระบบอบรม ออนไลน์	จัดทำคู่มือกลาง แบบพิมพ์ และคำตอบข้อหาหรือ ที่สอดคล้องกับระเบียบฉบับแก้ไข พร้อม ทบทวนอย่างสม่ำเสมอ
2. ระบบทะเบียน ข้อมูล และบริการ ดิจิทัล	มีระบบลงทะเบียนเดิม	- ปรับปรุงระบบการลงทะเบียนให้มีความเสถียร และมีขั้นตอนการลงทะเบียนที่ง่ายต่อผู้ใช้ โดย อาจนำเทคโนโลยี AI มาเป็นผู้ช่วยประชาชนใน การลงทะเบียน - ศึกษาและพัฒนาระบบการลงคะแนน/ออก เสียงเลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์

ประเด็นศึกษา	การดำเนินการที่เริ่มแล้ว	ข้อเสนอที่ควรดำเนินการต่อ
3. การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน	สำนักงานในต่างประเทศ ใช้หลายช่องทางและ เครือข่ายชุมชนไทย	จัดชุดข้อมูลกลางที่ประชาชนเข้าใจง่ายและ สามารถปรับใช้ได้ตามแต่ละพื้นที่สื่อสารตั้งแต่ ช่วงปกติ และมีช่องทางรับแจ้งปัญหาเพื่อนำ กลับมาปรับปรุงต่อไป
4. วิธีใช้สิทธิโลจิสติกส์และการบริหารความเสี่ยง	แต่ละสำนักงานเลือกใช้ วิธีการจัดการเลือกตั้ง/ ออกเสียงประชามติวิธี เดียวหรือหลายวิธีตาม บริบท และใช้ระบบ OVMS ติดตามการส่ง บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนน แล้วกลับประเทศไทย	จัดทำ SOP รายสำนักงานวิธีดำเนินการที่ เหมาะสม กำหนดเส้นทางหลัก-สำรอง จุดควบคุม หลักฐานรับ-ส่ง และการตรวจ ความพร้อมตามระดับความเสี่ยง
5. บุคลากรและงบประมาณ	ใช้บุคลากรประจำและ ผู้ช่วยในพื้นที่สนับสนุน ภารกิจ	จัดกลุ่มผู้มีประสบการณ์เป็นวิทยากรหรือที่ ปรึกษา อบรมเป็นระยะ และทำแผนงบประมาณ/ แนวทางค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทน และ ค่า ล่วงเวลาให้เหมาะกับวิธีปฏิบัติ และมีการ ทบทวนเป็นระยะ ๆ

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์จากผลการศึกษาในบทที่ 2 ข้อเสนอจากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงาน การค้าและเศรษฐกิจไทย และข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางแสงโสม เฉยเจริญ ผู้อำนวยการเลือกตั้ง 2 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2569

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

3.2.1 แผนและวิธีปฏิบัติมาตรฐานประจำสำนักงาน

การขับเคลื่อนควรแบ่งเป็นช่วงก่อนการเลือกตั้ง/ออกเสียงประชามติหรือช่วงปกติ ช่วงใกล้การเลือกตั้ง/การออกเสียงประชามติ ช่วงดำเนินการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ และช่วงทบทวนหลังภารกิจ โดยใช้แผนและวิธีปฏิบัติมาตรฐาน (SOP) ประจำสำนักงานเช่นเดียวกับการจัดทำแผนอพยพ กล่าวคือ จัดทำไว้ล่วงหน้า ปรับเมื่อบริบทเปลี่ยน และเพิ่มความรู้ในการตรวจความพร้อมทดสอบ และติดตามเมื่อเข้าสู่ภารกิจ แนวทางนี้ช่วยรักษาความต่อเนื่องโดยไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลังถาวร

ตารางที่ 11 การดำเนินการตามวงจรภารกิจ

ช่วง	การดำเนินงานสำคัญ	ผลผลิต/หลักฐาน
ช่วงปกติ	ให้ทุกสำนักงานทบทวน SOP อย่างน้อยปีละครั้ง ครอบคลุมวิธีใช้สิทธิ ระบบ ขนส่ง งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ กฎหมายท้องถิ่น เครือข่าย คนไทยและความเสี่ยง พร้อมปรับเมื่อ สถานการณ์เปลี่ยน	SOP ฉบับปัจจุบัน แผนความพร้อมรายปี และ ทะเบียนประเด็นปัญหาและ แนวทางการจัดการ
ช่วงไต่ถาม เลือกตั้ง/ออกเสียง ประชามติ	ปรับ SOP ตามปฏิทินและหลักเกณฑ์ ยืนยันการ ใช้วิธีเดียวหรือหลายวิธี ทดสอบระบบและ เส้นทาง ตรวจสอบความพร้อม บุคลากร- งบประมาณ-อุปกรณ์ และให้สำนักงาน กกต. กับ ศูนย์ประสานงานฯ ร่วมประเมินหรือตรวจสอบ ความพร้อมและให้คำแนะนำ	รายงานความพร้อมแผน ฉบับปฏิบัติจริง ผลทดสอบ และรายการประเด็นที่ต้อง ปรับปรุง
ช่วงดำเนินการ เลือกตั้ง/ออกเสียง ประชามติ	ใช้กลไกปฏิบัติการร่วม ติดตามสถานะและ OVMS รายงาน ติดตาม/ควบคุม การดำเนินการ การรับ-ส่ง ตอบข้อหารือ รับแจ้งปัญหา ยกระดับ เหตุและใช้แผนสำรองเมื่อถึงเงื่อนไขที่กำหนด	บันทึกการดำเนินงาน รายงานสถานะ การ ดำเนินการ หลักฐานรับ-ส่ง และรายงานเหตุ
ช่วงทบทวนหลัง ภารกิจ	เชิญผู้เคยปฏิบัติจริงร่วมวิเคราะห์สาเหตุ กำหนด เจ้าภาพแก้ไข และนำบทเรียนกลับไปปรับ SOP คู่มือ และการอบรม	รายงานผล แนวปฏิบัติที่ดี ทะเบียนปิดประเด็น และ SOP ฉบับปรับปรุง
ในระยะยาว (3-5 ปี)	ศึกษาและพัฒนาระบบการลงคะแนน/ออกเสียง เลือกตั้งแบบอิเล็กทรอนิกส์	ระบบการลงคะแนนที่ช่วย ให้สะดวก รวดเร็ว ประหยัด ลดค่าใช้จ่ายและความเสี่ยง ในการดำเนินการ และเป็นที่ ยอมรับของประชาชน

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์จากผลการศึกษาในบทที่ 2 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางแสงโสม
เฉยเจริญ ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2569

3.2.2 การดำเนินงานตามประเด็นศึกษา

3.2.2.1 กฎ ระเบียบ คู่มือ และองค์ความรู้

ให้ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล รวบรวม ข้อขัดข้องและข้อหาหรือจากสำนักงานในต่างประเทศอย่างเป็นหมวดหมู่ ส่งให้สำนักงาน กกต. ใช้ประกอบการแก้ไขระเบียบและจัดทำคู่มือ โดยควรปรับปรุงให้ครอบคลุมประเด็นติดขัดต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดการเอกสารหรือบัตรที่ผิดปกติ และหลักฐานที่ต้องเก็บรักษา การดำเนินการของ คณะกรรมการกรณีจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติแบบไปรษณีย์ รวมทั้งอธิบายแนวทาง ค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทน และค่าล่วงเวลา ซึ่งมีลักษณะงานและช่วงเวลาต่างจากการเปิดคูหา

เมื่อสำนักงาน กกต. พัฒนาระบบให้ความรู้และอบรมออนไลน์แล้ว ควร ร่วมกับ ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล จัดอบรม/กิจกรรม สถานการณ์จำลองให้กับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย เมื่อใกล้ถึงเวลาเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติ และใช้บุคลากรที่เคยจัดการกิจเป็นวิทยากรหรือที่ปรึกษาเป็นครั้งคราว ให้เจ้าหน้าที่ใหม่เรียนรู้ได้ก่อนเข้าสู่ช่วงปฏิบัติจริง²¹

3.2.2.2 ระบบทะเบียน ข้อมูล และบริการดิจิทัล

สำนักงาน กกต. สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ควรร่วมกันนำข้อติดขัดของประชาชนมาปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะ เรื่องรูปแบบการกรอกที่อยู่ การบ่งชี้เขตกงสุลของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ ระยะเวลาเก็บรักษา และการบันทึกการแก้ไขให้ชัดเจน การลงทะเบียนสำเร็จหรือไม่ จะต้องลงทะเบียนเลือกตั้งและออกเสียงประชามติแยกกันหรือไม่ และจะต้องติดต่อหน่วยงานใดเมื่อเกิดปัญหา ทั้งนี้ การเชื่อมต่อข้อมูลต้องรองรับความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และให้การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบรวมถึง ควรมีการนำระบบ AI มาช่วยประชาชนในการลงทะเบียน

การศึกษาความเป็นไปได้ของการลงคะแนนทางอิเล็กทรอนิกส์ควรแยก ประเด็นเรื่องการใช้เครื่องลงคะแนนในสถานที่ควบคุมออกจากการลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจากระยะไกล หรือ i-voting โดยสำนักงาน กกต. อาจขอความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศผ่าน ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ศึกษาประเทศที่นำระบบมาใช้จริง และมีผลผูกพัน เช่น เอสโตเนีย ซึ่งในการเลือกตั้งระดับชาติ และฝรั่งเศสซึ่งใช้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน

²¹ สัมภาษณ์ นางแสงโสม เฉยเจริญ, ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2, 13 สิงหาคม 2569.

ต่างประเทศเทียบกับบริบทไทยในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านกฎหมาย อัตลักษณ์ดิจิทัล ความลับของคะแนน การตรวจสอบ ความมั่นคงปลอดภัย ความคุ้มค่า การเข้าถึง และความเชื่อมั่น²²

ตารางที่ 12 บทเรียนจากประเทศที่ใช้การลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตจริง

ประเทศ/ ประเด็น	ขอบเขตการใช้จริงและผลที่สำคัญ	บทเรียนสำหรับไทย
เอสโตเนีย	ใช้ i-voting ที่มีผลผูกพัน และใช้ในการเลือกตั้งระดับชาติต่อเนื่อง	ต้องพัฒนาฐานกฎหมาย เทคโนโลยี การตรวจสอบ และสร้างความเชื่อมั่น
ฝรั่งเศส	ใช้การลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ตสำหรับชาวฝรั่งเศสในต่างประเทศในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งกงสุล โดยยังคงช่องทางการลงคะแนนอื่นไว้ด้วย	การเริ่มจากผู้มีสิทธิในต่างประเทศ และคงหลายช่องทางช่วยตอบโต้ภัย ระวังทางแต่ต้องจำกัดขอบเขตตามกฎหมายและความพร้อม

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์จากข้อมูลทางการของเอสโตเนียและฝรั่งเศส²³

การศึกษาของไทยจึงควรประเมินอย่างน้อยสี่มิติ ได้แก่

- 1) มิติด้านสถาบันและกฎหมาย เช่น ฐานอำนาจ ความลับของคะแนนหน้าที่ของหน่วยงาน และการระงับหรือเพิกถอนเมื่อระบบขัดข้อง
- 2) มิติด้านเทคโนโลยีและการปฏิบัติ เช่น ระบบและเทคโนโลยีที่เหมาะสม การตรวจสอบโดยอิสระ ความมั่นคงปลอดภัย การเข้าถึงของคณพิการ และแผนสำรอง
- 3) มิติด้านบุคลากร เช่น การเสริมสร้างให้บุคลากรมีความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงาน

²² Jordi Barrat i Esteve, *Online Voting: Current and Future Practices* (Stockholm: International IDEA, 2025), [Online], <https://www.idea.int/publications/catalogue/html/online-voting-current-and-future-practices> [2 สิงหาคม 2569].

²³ State Electoral Office of Estonia, *Introduction to i-voting*, <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting>, and *Observing, Auditing, Testing*, <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/observing-auditing-testing>; Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Vote par internet*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francaises-et-aux-francais/vie-administrative-et-elections/elections-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-internet>, and *Élections législatives anticipées 2024 – Résultats du 1er tour*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francaises-et-aux-francais/vie-administrative-et-elections/elections-a-l-etranger/consulter-les-resultats-des-elections-vote-des-francais-de-l-etranger/elections-legislatives-anticipees-2024-resultats-du-1er-tour>, [5 สิงหาคม 2569].

4) มิติประชาชน เช่น ความเข้าใจ ความไว้วางใจ และการยอมรับผลการทดลองควรมีในสภาพแวดล้อมปิดโดยไม่มีผลทางกฎหมายก่อนพิจารณาการทดลองในขอบเขตจำกัดต่อไป

นอกจากการลงคะแนนผ่านอินเทอร์เน็ตแล้ว ยังควรศึกษาความเป็นไปได้ของการใช้เครื่องลงคะแนนสำหรับการออกเสียงประชามติ (สามารถช่วยลดการทำงานในขั้นตอนการนับคะแนนได้) ในสำนักงานที่มีได้ใช้วิธีไปรษณีย์ เพื่อช่วยลดขั้นตอนการนับคะแนนและการบันทึกผลด้วย

อย่างไรก็ดี การใช้เครื่องลงคะแนนนอกจากจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับแล้ว ยังจะต้องทำความเข้าใจกับประชาชน รวมทั้งทดสอบก่อนใช้งานจริงและมีมาตรการสำรองรองรับเมื่อเครื่องขัดข้อง

3.2.2.3 การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน

สำนักงาน กกต. ควรร่วมกับศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล จัดทำชุดข้อมูลกลางที่เข้าใจง่าย ประกอบด้วยสิทธิและเงื่อนไข ขั้นตอนลงทะเบียน ความแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งกับประชามติ วิธีใช้สิทธิ กำหนดเวลา ช่องทางตรวจสอบสถานะ และคำตอบต่อความเข้าใจผิดที่พบบ่อย โดยสำนักงานในต่างประเทศสามารถปรับภาษา และช่องทางให้เหมาะกับชุมชนไทยในพื้นที่ โดยเริ่มประชาสัมพันธ์ตั้งแต่ในช่วงปกติและเพิ่มความถี่ขึ้นเมื่อเข้าสู่ช่วงใกล้การเลือกตั้ง/ออกเสียงประชามติ การสื่อสารควรใช้ทั้งเว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ เครือข่ายชุมชน วัดไทย สมาคม นักเรียน แรงงาน และช่องทางกงสุลสัญจร โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารเข้าถึงชุมชนคนไทยให้มากที่สุด

3.2.2.4 วิธีใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และการบริหารความเสี่ยง

สำนักงานในต่างประเทศควรประเมินความเสี่ยงและความเหมาะสมของวิธีคูหา ไปรษณีย์ และหน่วยเคลื่อนที่ และควรมีการจัดทำแผนปฏิบัติการและมีการทบทวนอยู่เสมอ โดยอาจแยกการดำเนินงานออกเป็นช่วงก่อนการเลือกตั้ง ช่วงใกล้การเลือกตั้ง และช่วงปฏิบัติ พร้อมการทบทวนหลังภารกิจ และให้ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ร่วมกับสำนักงาน กกต. ประเมิน ตรวจสอบพร้อม และให้คำแนะนำ รวมทั้งอาจนำอดีตเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานจริงเข้าร่วมการจัดทำแผนปฏิบัติการด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีการดำเนินการที่เหมาะสมและลดการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและจัดทำภาพรวมความเสี่ยงจากรายงานของแต่ละสำนักงาน และร่วมกับสำนักงาน กกต. ประเมินความพร้อมก่อนเริ่มภารกิจ และอาจมีการพิจารณาซักซ้อม/ปรับปรุงแผนเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ การตรวจสอบความพร้อมทั้งการตรวจเอกสาร การทดสอบระบบ การซ้อมเส้นทาง และการให้คำแนะนำเฉพาะพื้นที่

ตารางที่ 13 ตัวอย่างตารางประเมินความเสี่ยง

ความเสี่ยง	สัญญาณเตือน	ผู้ติดตาม	มาตรการปกติ/สำรอง
ไปรษณีย์หรือ เที่ยวบินล่าช้า	เวลาคาดว่าจะถึงไม่ เป็นไปตาม กำหนดการ	สอท./สกก./สนง. การค้าฯ และศูนย์ประสานงานการ เลือกตั้งนอกราชอาณาจักร	ทยอยส่งและติดตามเส้นทาง หลัก; เปลี่ยนผู้ให้บริการ หรือเส้นทางตามแผน
ภัยพิบัติ ความขัดแย้ง หรือ ข้อจำกัดประเทศ เจ้าบ้าน	คำเตือนทางการหรือ ไม่สามารถเข้าถึง สำนักงาน/พื้นที่	สอท./สกก./สนง. การค้าฯ	ใช้แผนพื้นที่; เสนอเปลี่ยน จุด เวลา วิธี หรือเส้นทาง ตามแผน
เหตุไซเบอร์หรือ ข้อมูลรั่วไหล	การแจ้งเตือนหรือพบ การเข้าถึงผิดปกติ	เจ้าของระบบ เจ้าหน้าที่ คุ้มครองข้อมูล และหน่วย เทคโนโลยีสารสนเทศ	แยกระบบ กู้คืน และแจ้ง เหตุตามกฎหมายและแผน

ที่มา: ผู้ศึกษาสังเคราะห์จากผลการศึกษาในบทที่ 2 และแนวทางการรับ-ส่ง

3.2.2.5 บุคลากรและงบประมาณ

บุคลากร สำนักงาน กกต. และศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ร่วมกันจัดทำบัญชีผู้มีประสบการณ์จากสำนักงาน กกต. ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล และสำนักงานในต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดหลักสูตร การทบทวนคู่มือ การตรวจความพร้อม โดยจัดการประชุมระหว่างศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรและ สำนักงาน กกต. เป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 3 เดือน โดยทุกสำนักงานควรประเมินความพร้อมตามแผนปฏิบัติงาน และกำหนดโครงสร้างหน้าที่ ผู้รับผิดชอบแนวทางการดำเนินงาน และแผนการส่งมอบงานไว้ในแผนปฏิบัติงานด้วย เพื่อลดความเสี่ยงจากการโยกย้ายของข้าราชการ หรือภารกิจประจำที่เกิดพร้อมกัน

นอกจากนี้ ในอนาคต สำนักงาน กกต. ยังอาจพิจารณาตั้งผู้ประสานงาน/ คณะทำงานของ กกต. ในต่างประเทศเพื่อกำหนดหน้าที่การทำงาน (โดยมีการพิจารณาเบี้ยการประชุมต่าง ๆ) เพื่อสร้างให้มี การดำเนินงานที่ต่อเนื่อง

งบประมาณ เนื่องจากในส่วนของการจัดการเลือกตั้งและออกเสียง ประชาตินอกราชอาณาจักรต้องเริ่มดำเนินการและแล้วเสร็จก่อนการดำเนินการในประเทศ ทำให้มีค่าใช้จ่ายตั้งแต่ต้นภารกิจ เช่น การจองสถานที่และการสั่งซื้อของไปรษณีย์ด่วนพิเศษจำนวนมาก สำนักงาน กกต. จึงควรช่วยทำความเข้าใจกับหน่วยงานด้านงบประมาณ กำหนดกรอบเวลาและแนวทางให้สามารถจัดสรร อนุมัติ และเบิกจ่ายงบประมาณล่วงหน้าได้ และควรสำรวจและรวบรวม

จำนวนคนไทยและประมาณค่าใช้จ่าย ที่จะเกิดขึ้นให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดเพื่อให้การตั้งงบประมาณสะท้อนกับความเป็นจริง มากที่สุด

สำหรับค่าตอบแทนและการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับวิธีประชานิยม ควรระบุให้ชัดเจนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ให้สะท้อนปริมาณ ระยะเวลา ปฏิบัติงาน และเงื่อนไข/กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศมากขึ้น

3.2.3 ทิศทางการพัฒนาในระยะ 5-10 ปี

ในระยะ 5-10 ปี มีความเป็นไปได้สูงที่บริการดิจิทัลจะเข้ามาครอบคลุมการดำเนินการของงานราชการมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งและออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรด้วย ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการให้ข้อมูล การลงทะเบียน การยืนยันสถานะ การรับแจ้งปัญหา และการติดตามสถานะต่าง ๆ รวมทั้งการลงคะแนนทางอินเทอร์เน็ต สำนักงาน กกต. จึงควรร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งพัฒนาระบบและกฎหมายให้มีความพร้อม โดยการศึกษาควรเริ่มจากการกำหนดประเภทเทคโนโลยีให้ชัด และเปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศที่ใช้จริง

ตารางที่ 14 ข้อเสนอกรอบทิศทางการพัฒนาที่ควรจะเป็นในระยะ 5-10 ปี

กรอบเวลา	เป้าหมาย	การดำเนินงานสำคัญ	ผลผลิต
ภายใน 3 ปี	ระบบแบบผสม มีมาตรฐานและพร้อมใช้งานทุกสำนักงาน	จัดทำแผนปฏิบัติการรายสำนักงาน บริการดิจิทัล การเชื่อมข้อมูล OVMS ห่วงโซ่รับ-ส่ง การประเมินความพร้อม และสร้างแนวปฏิบัติที่ดีร่วมกัน	ปัญหาพื้นฐานลดลง การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น
ภายใน 5 ปี	มีองค์ความรู้และต้นแบบด้าน i-voting ที่สามารถทดลองใช้งานได้	จัดทำข้อสรุปแบบแผน ระบบ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเริ่มทดลองใช้งานในวงจำกัดตามฐานกฎหมายกับกลุ่มหรือประเภทการเลือกตั้งที่เหมาะสม (เช่น การเลือกตั้ง/ออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร) ควบคู่ไปกับการจัดการเลือกตั้งแบบปกติ	มีฐานกฎหมายและระบบที่เชื่อถือได้ สามารถเริ่มทำความเข้าใจกับประชาชนได้
ภายใน 6-10 ปี	มีทางเลือกเชิงนโยบายที่พร้อมนำมาใช้งานได้จริง	เริ่มจัดการเลือกตั้งด้วยวิธีการลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์	ผู้มีอำนาจเห็นชอบกฎหมายและระบบทำให้มีทางเลือกในเชิงนโยบาย

ที่มา: ผู้ศึกษาวิเคราะห์จากข้อค้นพบในบทที่ 2

3.3 สรุปข้อเสนอ

ปัญหาการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรมิได้เกิดจากการขาดความพยายามหรือบกพร่องของหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงาน หากเกิดจากรอยต่อระหว่างกฎ ข้อมูล การสื่อสาร วิธีใช้สิทธิ การขนส่ง และทรัพยากร ซึ่งต้องดำเนินการภายในเวลาจำกัดภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

ข้อเสนอหลักของรายงานมิใช่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือการพัฒนาระบบขนาดใหญ่ในทันที แต่คือการจัดให้มีกลไกที่มีอยู่แล้วให้สามารถเตรียมความพร้อมเพื่อร่วมทำงานต่อเนื่อง โดยให้ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล ร่วมมือกับสำนักงาน กกต. สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง สำนักงานในต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เปลี่ยนการเตรียมการจากงานเฉพาะครั้ง เป็นระบบความพร้อมต่อเนื่องตามแนวทางข้อเสนอ การดำเนินการห้าด้านตามประเด็นศึกษา ได้แก่ การปรับระเบียบและคู่มือ การพัฒนาระบบทะเบียน ข้อมูล และบริการดิจิทัล การประชาสัมพันธ์และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน วิธีปรับปรุงวิธีการ ใช้สิทธิ โลจิสติกส์ และการบริหารความเสี่ยง และการบริหารบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ หากดำเนินการตามกรอบข้อเสนอแนะดังกล่าว จะเป็นการช่วยให้คนไทยในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิได้สะดวกทั่วถึง และเชื่อมั่นยิ่งขึ้น อันเป็นผลที่เป็นรูปธรรมของการทูตเพื่อประชาชนต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมายและระเบียบ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2566.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามตินอก
ราชอาณาจักรที่กำหนดวันออกเสียงประชามติในวันเดียวกับวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2568.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 59
ก, 2564.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก,
2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก,
2560.

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนปฏิบัติการราชการรายปีงบประมาณ พ.ศ. 2569. กรุงเทพฯ: กระทรวง
การต่างประเทศ, 2569

กระทรวงการต่างประเทศ. แนวทางการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง. มกราคม 2569.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. กรุงเทพฯ,
2561.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.
2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็น (02) การต่างประเทศ.

ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล. ข้อเสนอแนะการเลือกตั้งและการ
ออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักรจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และ
สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย. เอกสารภายใน. 2569.

ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล. ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะต่อ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง. เอกสารภายใน. มีนาคม 2569.

ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล. สรุปปัญหาการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร. เอกสารภายใน. 2569.

ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล. เอกสารประกอบการประชุม Morning Prayer เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร. เอกสารภายใน, 2569.

หนังสือและบทความทางวิชาการ

Barrat i Esteve, Jordi. Online Voting: Current and Future Practices. Stockholm: International IDEA, 2025.

Pickton, David W. and Sheila Wright. What's SWOT in Strategic Analysis?. Strategic Change 7, 2 (1998) : 101-109.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ. กรณีการจัดส่งบัตรเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรจากประเทศนิวซีแลนด์ล่าช้ากว่ากำหนด. [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd23115e39c30600284f2> [2 สิงหาคม 2569].

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ข่าวการขึ้นสู่ความผิดกรณีฉ้อโกงนิวซีแลนด์. [ออนไลน์]. 2566. แหล่งที่มา: https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20230213093321?fbclid=IwAR1TxTzA3GvV07otWMQDtWi65G0b4YYPTQg1vAoum7BTd25EWJoiR-y_u5w [2 สิงหาคม 2569].

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Élections législatives 2024. [Online]. 2024. Available from: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francaises-et-aux-francais/vie-administrative-et-elections/elections-a-l-etranger/elections-legislatives-2024> [13 August 2026].

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Élections législatives anticipées 2024-Résultats du 1er tour. [Online]. 2024. Available from: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/elections-legislatives-anticipees-2024-resultats-du-1er-tour-pour-les-francais-de-l-etranger>. [13 August 2026].

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Vote par internet. [Online]. Available from: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francaises-et-aux->

francais/vie-administrative-et-elections/elections-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-internet [13 August 2026].

State Electoral Office of Estonia. Introduction to i-voting. [Online]. Available from: <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting> [13 August 2026].

State Electoral Office of Estonia. Observing, Auditing, Testing. [Online]. Available from: <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/observing-auditing-testing> [13 August 2026].

การสัมภาษณ์

แสงโสม เฉยเจริญ. ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการเลือกตั้ง 2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2569.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายวราโรจน์ เองสมบุญ

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- LLM in International Trade Law, University of Essex, UK

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2549 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงดakar
- พ.ศ. 2550 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
- พ.ศ. 2552 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
- พ.ศ. 2553 เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักงานรัฐมนตรี
- พ.ศ. 2554 นักการทูตชำนาญการ กองแปซิฟิกใต้ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- พ.ศ. 2556 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา
- พ.ศ. 2557 ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา
- พ.ศ. 2560 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2560 ช่วยราชการ สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- พ.ศ. 2562 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- พ.ศ. 2563 ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเตหะราน
- พ.ศ. 2566 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเตหะราน
- พ.ศ. 2568 นักการทูตชำนาญการพิเศษ/หัวหน้าศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ และหัวหน้าศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ/หัวหน้าศูนย์บริหารข้อมูลการกงสุลและสารสนเทศ และหัวหน้าศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร กรมการกงสุล