

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๓๐/๒๕๖๙

วันที่ ๒๘ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง	{	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ร้อง
		คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะ	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวน ๒๒ เรื่อง กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องที่ ๑ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องที่ ๓ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งน่าจะเชื่อได้ว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เมื่อปรากฏว่าในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ผู้ถูกร้องทั้งสามได้กำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งให้มีการจัดพิมพ์รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งสามารถถูกอ่านค่าโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และแสดงผล

เป็นรหัสหมายเลขเฉพาะได้ ประกอบกับรหัสดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับต้นข้าวบัตรเลือกตั้งซึ่งมีการบันทึกลำดับผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ย่อมทำให้ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งกับต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และกับตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะมิได้มีการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระบบฐานข้อมูล หรือมิได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะโดยตรงก็ตาม แต่การกำหนดให้มีรหัสซึ่งสามารถอ่านค่าได้บนบัตรเลือกตั้ง อาจทำให้สามารถตรวจสอบหรือสืบค้นย้อนกลับถึงตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยทางอ้อม จึงเป็นการกำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งที่มีเครื่องหมายหรือรหัสซึ่งอาจทำให้สามารถระบุตัวผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้อันมีผลกระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนโดยลับตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๓ ชี้แจงว่าการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและเพื่อควบคุมการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม อันเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นว่ามาตรการดังกล่าวมิใช่มาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากยังมีมาตรการอื่นที่สามารถใช้เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งได้โดยไม่กระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ การที่ผู้ถูกร้องทั้งสามดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยกำหนดรูปแบบจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งน่าจะเชื่อได้ว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ อันเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และส่งผลให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลให้การกระทำนั้นใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

ผู้ถูกร้องทั้งสามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า วัตถุประสงค์ของการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นไปเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและการตรวจสอบการทุจริตเลือกตั้ง โดยรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มิได้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วยการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่ได้มีเจตนากำหนดขึ้นเพื่อใช้สืบค้นย้อนกลับและทราบถึงผู้ลงคะแนนหรือผลการลงคะแนน มิได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผู้ถูกร้องทั้งสาม

ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นชอบและกำหนดนโยบายในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ทั้งบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (บัตรสีเขียว) บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (บัตรสีชมพู) และบัตรออกเสียงประชามติ (บัตรสีเหลือง) โดยมีรูปแบบ ลักษณะ และขนาดของบัตรดังกล่าว เพื่อป้องกันการปลอมแปลงและการทุจริต ประเทศไทยได้นำรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้ในการจัดพิมพ์บนบัตรเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ต่อมาได้นำมาตรการป้องกันการปลอมแปลงและรักษาความปลอดภัยในลักษณะเดียวกันมากำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๒๙ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีการนำรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาจัดพิมพ์ลงในบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ป้องกันการปลอมแปลงบัตรและตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ผลเป็นอย่างดี จึงเป็นเหตุให้ยังคงถูกนำไปใช้ต่อไปในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยมีการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ๓ ประเภท ทั้งบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (บัตรสีเขียว) บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (บัตรสีชมพู) และบัตรออกเสียงประชามติ (บัตรสีเหลือง) ประเภทละ ๕๕,๖๕๐,๐๐๐ ใบ เท่ากันทุกประเภท การมีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ช่วยในการควบคุมตรวจสอบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งให้มีจำนวนครบถ้วนถูกต้องตามขอบเขตของงานและตามกฎหมาย โดยมีลำดับเลขและลำดับบัตรเลือกตั้งที่ไม่ซ้ำกัน สามารถตรวจสอบได้ว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วเล่มใด และเป็นบัตรที่ได้จัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งหน่วยใดเท่านั้น ไม่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยจะเป็นผู้ควบคุมการจัดสรรบัตรเลือกตั้งด้วยการจัดทำบัญชีจัดสรรบัตรเลือกตั้งซึ่งกำหนดว่าบัตรเลือกตั้งหมายเลขใด เล่มใด บรรจุลงกล่องใด ส่งให้โรงพิมพ์เพื่อบรรจุบัตรเลือกตั้งที่จัดพิมพ์แล้วเสร็จลงกล่องตามที่กำหนดในบัญชีเพื่อรอผู้ขนส่งมารับไปดำเนินการต่อไป รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนตรวจสอบจะแสดงผลให้ทราบว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วของบัตรเล่มใด และจัดสรรให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยเลือกตั้งใด กรณีรหัสแท่ง (Barcode) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลชุดตัวอักษรและตัวเลขที่แสดงเลขที่บัตรเลือกตั้ง แม้จะทราบเลขที่บัตรเลือกตั้งก็ไม่อาจเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้นขั้วบัตรถูกแยกเก็บรักษาไว้ในที่มั่นคง

ปลอดภัย ไม่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้มีการสืบค้นหมายเลขต้นข้าวได้โดยง่าย การทราบเพียงเลขที่บัตรเลือกตั้ง ย่อมไม่สามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ และไม่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลที่ต้องถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเพื่อจะรู้ว่าบัตรเลือกตั้งดังกล่าวมาจากต้นข้าวเล่มใด ซึ่งบุคคลอื่นไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ แม้เข้าถึงได้ก็รู้เพียงเลขที่ของเล่มต้นข้าว ไม่อาจทราบเลขที่ของบัตรเลือกตั้งได้ รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่สามารถระบุถึงผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียนเป็นเพียงสมมติฐานจากการคาดการณ์ของผู้ร้องเรียน และภายหลังการเลือกตั้งยังไม่ปรากฏว่าบุคคลใดล่วงรู้ว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดด้วยวิธีการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) การป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีของโรงพิมพ์แต่ละแห่งที่นำมาใช้กับบัตรแต่ละประเภท คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตร การพิมพ์บัตรเกินการนำบัตรไปใช้ข้ามเขตในการเลือกตั้งและป้องกันการเกิดบัตรแข่ง มีการบริหารจัดการตามขั้นตอนการลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถสับย้อนกลับเพื่อระบุตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาถึงสถานที่เลือกตั้งแล้วจะแสดงตนและลงชื่อบนต้นข้าวบัตร กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกลำดับที่มาลงคะแนนและฉีกบัตรเลือกตั้งจำนวน ๒ ใบ (บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออย่างละ ๑ ใบ) ตามรอยปรู้ออกจากต้นข้าวแล้วส่งมอบบัตรเลือกตั้งทั้งสองให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยบัตรเลือกตั้งไม่ปรากฏชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้นข้าวและบัตรเลือกตั้งแยกออกจากกัน เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับบัตรเลือกตั้งและเข้าไปทำเครื่องหมายลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งก่อนจะพับบัตรเลือกตั้งและใส่บัตรลงในหีบด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สำหรับมาตรการเก็บรักษาต้นข้าวและบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว ไม่มีการจัดเก็บในระบบฐานข้อมูล รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลใดนำต้นข้าวและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส. ๑/๓) มาเทียบกับบัตรเลือกตั้งเพื่อสับย้อนกลับระบุตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ อีกทั้งการเปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบกระทำได้โดยมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อหาผู้กระทำความผิดที่จะได้รับโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ที่ห้ามกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับบัตรเลือกตั้ง เพื่อป้องกันและรักษาไว้ซึ่งความลับของบัตรเลือกตั้ง ในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังมิได้มีการดำเนินการเพื่อการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยมีการเอาต้นข้าวบัตรและบัตรเลือกตั้งมาเพื่อตรวจสอบการทุจริตแต่อย่างใด

กระบวนการนับคะแนนก็เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๗๐ ข้อ ๑๗๑ และข้อ ๑๗๓ ที่ต้องนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง โดยเปิดเผยและติดต่อกันให้เสร็จ หากบุคคลอื่นถ่ายรูปหรือสแกนข้อมูลได้จริงย่อมฝ่าฝืนกฎหมาย และข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงรหัสหรือตัวเลขเท่านั้น มิได้มีข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่ระบุตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และไม่อาจสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนน การที่จะมีผู้ใดรวบรวมข้อมูลทั้งหมดเพื่อนำมาเชื่อมโยงกันต้องอาศัยการกระทำผิดกฎหมายหลายประการพร้อมกัน ทั้งการจัดการเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน และการจัดเก็บเอกสาร ซึ่งในทางปฏิบัติแทบเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่ทิ้งร่องรอยการทำความผิดไว้ ซึ่งวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับเป็นวิธีการออกเสียงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในคูหาและนำบัตรลงคะแนนใส่ไว้ในหีบบัตรเลือกตั้ง โดยห้ามมิให้ผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าตนตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใดในขณะที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับโดยทั่วไปจะให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนแต่ละคนทำเครื่องหมายไว้ในบัตรลงคะแนนภายในคูหาสำหรับลงคะแนนที่จัดไว้อย่างมิดชิด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือถูกแทรกแซงอันมีผลให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นไปอย่างอิสระ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งโดยจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) จึงมิได้เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด ในขณะที่ออกเสียงลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่สามารถล่วงรู้ ว่าตนลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด และทราบใดที่ไม่มีการเปิดเผยผลการออกเสียงต่อสาธารณชน การออกเสียงดังกล่าวยังคงเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๑ ได้วางหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามหลักการลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ถูกร้องทั้งสามเห็นว่า คำว่า “ลงคะแนนโดยตรง” มีความหมายว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นผู้ลงคะแนนด้วยตนเอง ส่วนคำว่า “ลงคะแนนโดยลับ” หมายความว่าผู้ลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งต้องกระทำในที่กำบัง พ้นจากสายตาของบุคคลอื่น บุคคลอื่นไม่สามารถมองเห็นได้ และไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกบุคคลใด ซึ่งการประชาสัมพันธ์รูปแบบบัตรเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบในเบื้องต้นว่าบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท

มีสื่ออะไร มีรูปแบบอย่างไร เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความสับสนในการออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ดังนั้น บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์จึงไม่มีความจำเป็นต้องเหมือนกับบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในวันเลือกตั้งทุกประการ ส่วนกรณีบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนนใหม่ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ มีความแตกต่างกับบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนนในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ สืบเนื่องจากมีกลุ่มบุคคลที่พยายามสแกนและถอดรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เพื่อให้ทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัครผู้ใดหรือพรรคการเมืองใด อันเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นการกระทำที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ...” มาตรา ๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใด เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นหลักฐานแสดงการเสียภาษีเงินได้ประกอบการสมัครรับเลือกตั้งด้วยก็ได้” และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (๑) ให้

เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร (๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย (๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (๕) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มีบทบัญญัติ หมวด ๕ การออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนน ส่วนที่ ๑ การออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๘๔ ถึงมาตรา ๑๐๔ ส่วนที่ ๓ การนับคะแนนและการรวมคะแนน ตามมาตรา ๑๑๖ ถึงมาตรา ๑๒๔ และบทบัญญัติ หมวด ๖ การประกาศผลการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๒๕ ถึงมาตรา ๑๓๑ โดยมีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ หมวด ๖ การดำเนินการเลือกตั้ง ส่วนที่ ๑ บัตรเลือกตั้ง ข้อ ๑๒๙ ถึงข้อ ๑๓๔ ส่วนที่ ๒ หีบบัตรเลือกตั้ง ข้อ ๑๓๕ ถึงข้อ ๑๓๗ ส่วนที่ ๓ การดำเนินงานก่อนวันเลือกตั้ง ตามข้อ ๑๓๘ ถึงข้อ ๑๔๒ ส่วนที่ ๔ การดำเนินงานในวันเลือกตั้ง ตามข้อ ๑๔๓ ถึงข้อ ๑๕๐ ส่วนที่ ๕ การออกเสียงลงคะแนน ตามข้อ ๑๕๑ ถึงข้อ ๑๖๖ ส่วนที่ ๖ การดำเนินการหลังปิดการออกเสียงลงคะแนน ตามข้อ ๑๖๗ และข้อ ๑๖๘ หมวดที่ ๗ การนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง ตามข้อ ๑๖๙ ถึงข้อ ๑๘๗

มีปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ หรือสืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ และการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งต้นฉบับบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ของผู้ถูกร้องทั้งสามสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ จากการไต่สวนพยาน และเดินเผชิญสืบพยานหลักฐานนอกศาล ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สีเขียว กระดาษขนาดมาตรฐานเอสี่ ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

สี่ชมพู กระดาษขนาดพิเศษ เข้าเล่มด้วยสันกาว บัตรเลือกตั้ง ๑ เล่ม ประกอบด้วยบัตรเลือกตั้ง ๒๐ ฉบับ แต่ละเล่มจะมีต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งประกอบด้วย หมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้ง เลขที่บัตรเลือกตั้ง ลำดับที่ ... โดยให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) เขียนตัวเลขตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ช่องสำหรับลงลายมือชื่อของ กปน. ช่องสำหรับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้ง มีข้อมูลหมายเลขผู้สมัครหรือพรรคการเมือง และช่องสำหรับลงคะแนน บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีรหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่ที่ยุ่มบนด้านซ้ายของต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และที่ยุ่มล่างด้านซ้ายของบัตรเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีรหัสแท่ง (Barcode) อยู่ตรงกลางด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง และรหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่ที่ยุ่มบนด้านขวาของบัตรเลือกตั้ง โดยรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งดังกล่าว เป็นสัญลักษณ์กราฟิกที่ใช้แทนข้อมูลดิจิทัลด้วยรูปแบบที่เครื่องอ่านหรืออุปกรณ์สแกนสามารถตีความได้ โดยบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้วกับด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้วจะได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้ว เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษ ตัวเลขอารบิก และเครื่องหมายจุด ตัวอย่างเช่น B2779801.i ซึ่งตรงกับหมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้ง ยกเว้นเครื่องหมายจุดและตัวอักษร i ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น BQ83G ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาก็คือ หมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้งในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๒๐ ใบ สำหรับบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งและรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้วได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน คือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรพิมพ์ใหญ่ ตัวอย่างเช่น SWVFOTRT ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาได้เป็นหมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้งในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๒๐ ใบ ส่วนรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น A55588661 ซึ่งตรงกับเลขที่บัตรเลือกตั้งบนต้นขั้วในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๑ ใบ ซึ่งในวันออกเสียงเลือกตั้ง เริ่มจากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมาที่หน่วยเลือกตั้ง กปน. คนที่หนึ่ง ตรวจสอบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบัตรประจำตัวประชาชน ตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ประกอบด้วยรายการเลขประจำบ้าน เลขประจำตัวประชาชน ชื่อตัว - ชื่อสกุล เพศ และลำดับที่ในหน่วยเลือกตั้ง ส่งให้กับ กปน. ผู้ดูแลบัตรเลือกตั้ง เมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อ

ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) กปน. คนที่หนึ่ง จดลำดับที่ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกระดาษแผ่นเล็ก และส่งให้กับ กปน. ผู้ดูแลบัตรเลือกตั้ง กปน. ผู้ดูแลบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท เขียนลำดับที่ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อ ไว้บนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง แล้วฉีกบัตรเลือกตั้งออกจากต้นขั้ว พับบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทส่งให้แก่ ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไปออกเสียงลงคะแนนที่คูหา เมื่อลงคะแนนเสร็จแล้วพับบัตรเลือกตั้งนำไปหย่อน ใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท โดยคูหาเลือกตั้งที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนนั้น นายแสง บุญมี ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงตามเอกสารหมายเลข ศ ๒๘ ว่าคูหาลงคะแนนมีฉากกั้น อย่างมิดชิดทั้งสามด้าน และด้านหลังของคูหาลงคะแนนมีความสูงไม่น้อยกว่า ๑.๕ เมตร โดยด้านหลัง ของคูหาลงคะแนนมีผนังทึบหรือมีฉากกั้น ซึ่งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้ใช้สิทธิ เลือกตั้งคนอื่น ๆ กับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วยเลือกตั้ง ไม่สามารถมองเห็น หรืออยู่ในวิสัยที่จะมองเห็นการลงคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และคูหาออกเสียงลงคะแนนอย่างน้อย ๓ คูหาต้องวางห่างกันตามความเหมาะสม (๐.๕๐ - ๑ เมตร) และวางห่างจากฝาผนังหรือฉากทึบ ไม่น้อยกว่า ๑ เมตร ระหว่างคูหาให้ใช้เชือกกั้น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเดินอ้อมหลังผู้อื่น ซึ่งตามเอกสารหมายเลข ๔/๑๘ คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งและเจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการออกเสียงประชามติ ได้ระบุการจัดเตรียมสถานที่ลงคะแนน ตัวอย่างแผนผังที่เลือกตั้ง/ที่ออกเสียง เพื่อให้การออกเสียงลงคะแนนเป็นไปโดยลับ สำหรับการสืบย้อนข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนจากบัตรเลือกตั้ง ที่ใช้แล้ว ด้วยการนำบัตรเลือกตั้งออกจากหีบบัตรเลือกตั้งที่ถูกยุบรวมในถุงพลาสติกชั้นนอก และถุงพลาสติกชั้นในที่บรรจุบัตรเลือกตั้งมาสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง หากรหัสที่ได้ไม่ตรงกับรูปแบบหมายเลขเล่มหรือหมายเลขบัตรต้องนำไปถอดรหัส อีกชั้นหนึ่ง แล้วนำชุดตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิกที่ได้จากการสแกนหรือการถอดรหัส ไปค้นหาหีบบัตรเลือกตั้งที่จัดเก็บต้นขั้วที่มีหมายเลขตรงกัน นำต้นขั้วที่มีหมายเลขเล่มตรงกับรหัสที่ได้ จากการสแกนหรือถอดรหัสออกจากหีบบัตรเลือกตั้งที่จัดเก็บต้นขั้วในถุงพลาสติก ต้นขั้วปรากฏข้อมูล ลำดับที่ ... ซึ่งเขียนตัวเลขลำดับที่ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) จากนั้นนำลำดับที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งบนต้นขั้วไปค้นหารายชื่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) จะได้รายชื่อบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่จัดพิมพ์รหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๒๐ ซึ่งหมายถึงชุดข้อมูลหมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้ง ๑ ชุด ต่อบัตรเลือกตั้ง ๒๐ ใบ หรือต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง ๒๐ ใบ และเมื่อจับคู่กับลำดับที่ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) พบรายชื่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๒๐ ราย

ดังนั้น บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจึงไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งกับต้นขั้วได้ โดยทันที เนื่องจากต้องนำชุดข้อมูลที่ได้จากการสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง ไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการเข้ารหัสดังกล่าวอยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๒๐ จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) และไม่สามารถรู้ได้โดยทันทีว่าเป็นบัตรเลือกตั้งของผู้ใด คงทราบแต่เพียงรหัสของบัตรและเล่มต้นขั้วของบัตรเลือกตั้งเท่านั้น จึงรับฟังได้ว่า รหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ และตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่จัดพิมพ์รหัสแท่ง (Barcode) ไว้ที่ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น A55588661 ซึ่งตรงกับเลขที่บัตรเลือกตั้งบนต้นขั้ว ในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๑ ใบ ซึ่งบริษัท จันฉนวนิชย์ ซีเคียวริตี้ พรินท์ติ้ง จำกัด ยืนยันว่า รหัสที่สแกนได้จากรหัสแท่ง (Barcode) ตรงกับเลขที่บัตรเลือกตั้งที่กำหนดไว้บนต้นขั้วบัตรเลือกตั้งในลักษณะ ๑ ต่อ ๑ แต่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งประกอบด้วยหมายเลขเล่มที่บัตรเลือกตั้ง เลขที่บัตรเลือกตั้ง ลำดับที่ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่ง กปน. เป็นผู้เขียนตัวเลขตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) และลงลายมือชื่อของ กปน. ไว้ กับช่องสำหรับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงฟังไม่ได้ว่า รหัสแท่ง (Barcode) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ และตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ อีกทั้งการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ที่ใช้แล้วของผู้ถูกร้องทั้งสามทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ นั้น เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา แล้ว จะมีขั้นตอนการปฏิบัติโดยเริ่มต้นจากที่หน่วยเลือกตั้ง กปน. จะจัดเก็บต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือไว้ในถุงพลาสติกใสและรัดด้วยหนังยาง นับคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วทั้งสองประเภท แยกบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนของบัตรแต่ละประเภท จัดเก็บบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสคนละถุง รวม ๓ ถุง และรัดด้วยหนังยาง (ถุงชั้นใน) นำถุงชั้นในทั้ง ๓ ถุง ใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสอีกใบหนึ่ง และรัดด้วยสายรัดเคเบิลไท (ถุงชั้นนอก) นำถุงชั้นนอกใส่ไว้ในหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท ปิดด้วยเทปใสรัดด้วยสายรัดเคเบิลไท แล้วปิดข้างกล่องด้วยเอกสารแบบ ส.ส. ๕/๑๙ (บัญชีข้อมูลบัตรเลือกตั้ง/ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่บรรจุในหีบบัตรเลือกตั้ง) ระบุนำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อนำส่งอนุกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการต่อไป เมื่ออนุกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับอุปกรณ์การเลือกตั้งที่ส่งมา ซึ่งมีหีบบัตรเลือกตั้ง

ทั้งหีบบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและหีบบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้นำใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือแล้ว จะยุบรวมหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท โดยนำถุงชั้นนอกจากหน่วยเลือกตั้งใส่ลงไปลงในหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทใบใดใบหนึ่งจนเต็ม และรัดหีบดังกล่าวด้วยสายรัดเคเบิลไท ส่วนถุงใส่ต้นข้าวและบัตรเลือกตั้งที่เหลือ จะใส่รวมในหีบใดหีบหนึ่งจนเต็มและรัดหีบดังกล่าวด้วยสายรัดเคเบิลไท เสร็จแล้วทำรายงานการจัดส่งบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ให้แก่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ภายใน ๗ วัน จึงถือว่าบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) อยู่ในความครอบครองของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อตรวจสอบผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง แล้วส่งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบ เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เสร็จเรียบร้อยแล้วจะถูกส่งกลับมายังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ในจังหวัดที่รับผิดชอบทั้งหมด โดยบัตรเลือกตั้งและต้นข้าวบัตรเลือกตั้งจะเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลา ๒ ปี จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการทำลายบัตรเลือกตั้งและต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง ซึ่งจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญเดินเฝ้าพิทักษ์พยานหลักฐานนอกที่ทำการศาล ณ สำนักงานเขตหลักสี่ ชั้น ๘ อันเป็นสถานที่จัดเก็บบัตรเลือกตั้งและต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้ในการเลือกตั้ง พบว่าเป็นห้องเก็บของขนาดใหญ่ที่มีประตูปิดไว้ด้วยกุญแจ จัดเก็บบัตรเลือกตั้งและต้นข้าวบัตรเลือกตั้งไว้ในห้องดังกล่าว และมีห้องขนาดเล็กที่มีประตูปิดไว้ด้วยกุญแจอีกชั้นหนึ่ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้งจัดเก็บไว้ในหีบที่อยู่ในห้องเล็กนั้นด้วย ส่วนบัตรเลือกตั้งจัดเก็บไว้ในหีบที่อยู่กลางห้องเก็บของดังกล่าว ส่วนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ได้แยกเก็บไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศูนย์ราชการ ฯ อาคารบี กรุงเทพมหานคร ซึ่งกำหนดให้อยู่ในความครอบครองของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๒๕๑ วรรคสอง ดังนั้นสถานที่เก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) จึงมีความปลอดภัยจากการเข้าถึงของบุคคลภายนอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่มีผู้นำโทรศัพท์มือถือไปสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ในระหว่างการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งโดยที่ไม่มีต้นข้าวและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาตรวจสอบ จึงไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่าบัตรเลือกตั้งที่ถูกสแกนเป็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใด อีกทั้งบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัยดังกล่าว

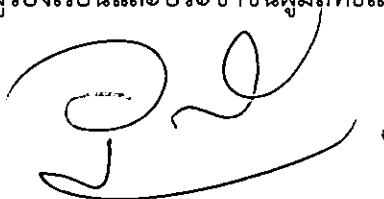
จะถูกนำออกมาตรวจสอบได้เฉพาะเมื่อเกิดมูลกรณีที่มีเหตุผลสมควรต้องตรวจสอบว่าจำเป็นต้องนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่หรือไม่ เช่น เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๔ เป็นต้น แต่ไม่ว่ากรณีใดก็ไม่อาจล่วงเลยไปถึงการตรวจสอบว่าบัตรเลือกตั้งแต่ละใบเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลขใดซึ่งเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยลับ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะค้นหาว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งชื่อนั้น ๆ ได้รับบัตรเลือกตั้งเลขที่เท่าใด เพราะต้องค้นหาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่มีลายมือชื่อของผู้นั้น และการจะค้นหาหมายเลขบัตรเลือกตั้งของผู้ใดก็ต้องมีลายมือชื่อของผู้นั้นก่อนแล้วถึงหาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งทั้งหมด แม้ในกรณีที่รื้อค้นจนได้หมายเลขบัตรเลือกตั้งของผู้ใดมาแล้วก็ต้องนำบัตรเลือกตั้งทั้งหมดมาสแกนดูหมายเลขบัตรเลือกตั้ง ซึ่งกว่าจะค้นพบบัตรเลือกตั้งที่มีหมายเลขนั้นได้ก็ยากขึ้นไปอีก เพราะในสภาพความเป็นจริงบัตรที่ถูกจัดการเก็บรวมไว้เป็นจำนวนมาก ไม่มีบัญชีแยกแยะระบุเลขบัตรของแต่ละคนไว้ จึงต้องหาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งก่อน เมื่อได้หมายเลขบัตรเลือกตั้งแล้วก็ต้องค้นหาบัตรเลือกตั้งที่มีหมายเลขนั้นอีกชั้นหนึ่ง และสิ่งสำคัญอย่างยิ่งคือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับรื้อค้นได้นั้นต้องกระทำโดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลตามมูลคดีที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจให้รื้อค้นการลงคะแนนของบุคคลใดโดยเฉพาะได้ตามอำเภอใจ กรณีจึงไม่มีทางที่พรรคการเมืองหรือบุคคลทั่วไปจะเข้าไปค้นหาว่าการลงคะแนนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างไรได้ อีกทั้งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏด้วยว่ามีเหตุการณ์การเข้าถึงข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสียหรือพรรคการเมือง จึงรับฟังได้ว่าการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่กำหนดให้มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ไม่สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตรวจสอบ หรือเข้าถึงตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้

นายแสวง ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้เบิกความตามเอกสารหมาย ร ๒๘ ว่า เครื่องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่สามารถประมวลผลการลงคะแนนภายหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้งในทันทีโดยไม่มีช่องอุปกรณ์เชื่อมต่อกับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์อื่น ๆ เช่น สายนำสัญญาณที่ใช้เชื่อมต่อกับเครือข่ายคอมพิวเตอร์เฉพาะที่ (LAN) เครือข่ายวงกว้าง (WAN/Internet) หรือเชื่อมต่อระยะไกล (Bluetooth) รวมถึงไม่อาจเข้าถึงการประมวลผลจากภายนอกในทางอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (Hack) ซึ่งจะช่วยให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นความลับ และไม่มีผู้ใดทราบว่าผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้ใด โดยขั้นตอนของการลงคะแนนด้วยเครื่องลงคะแนน ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเลือกลงคะแนนกับเครื่องลงคะแนนเครื่องใด

เครื่องหนึ่งโดยใช้เพียงปลายนิ้วกดปุ่มหมายเลขที่พอใจ หากกดผิดสามารถยกเลิกหมายเลขนั้นแล้วกดเลือกใหม่ได้ เมื่อแน่ใจจึงกดปุ่มยืนยัน ซึ่งเหมือนกับกากบาทบนบัตรเลือกตั้งในปัจจุบัน จากนั้นคะแนนจะถูกส่งไปเก็บในเครื่องรวมคะแนนโดยอัตโนมัติเสมือนกับการหย่อนบัตรลงในหีบบัตรเลือกตั้ง จะมีหลักฐานเป็นกระดาษเพื่อเป็นการยืนยันการออกเสียงลงคะแนน และสามารถประมวลผลคะแนนภายหลังจากเสร็จการลงคะแนนได้ทันที เครื่องจะคำนวณคะแนนอัตโนมัติ จึงลดความผิดพลาดจากการนับหรือรวมคะแนนของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้ลดความล่าช้าในการประกาศผล และเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้กดเลือกลงคะแนนโดยตรง จึงลดปัญหาการกบฏหรือทำบัตรเสียอีกด้วย แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถมั่นใจและตรวจสอบผลการลงคะแนนของตนเองได้อย่างไรว่า เมื่อประกาศผลออกมาแล้วเป็นผลคะแนนที่ถูกต้องตรงตามที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนทุกคนได้ลงคะแนนผ่านเครื่องลงคะแนนไป และการใช้เครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์นั้นเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตในระดับที่ใหญ่โตซับซ้อน และรุนแรงกว่าการลงคะแนนรูปแบบเดิมคือการใช้บัตร ทั้งการทุจริตที่เกิดจากบริษัทผู้ผลิตเอง และการแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะการเข้าไปแทรกแซงทางด้านข้อมูล (Hackers) อย่างไรก็ตามการทุจริตที่เกิดจากตัวเครื่องนั้นสามารถทำการตรวจสอบและควบคุมได้ แต่มีปัญหาต้นทุนในการจัดซื้อเครื่องลงคะแนน ระบบซอฟต์แวร์ การทดสอบ และการบำรุงรักษา มีต้นทุนที่สูงมาก ต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องลงคะแนนจำนวนมาก และต้องมียกงบประมาณในการบำรุงรักษาและพัฒนาาระบบของเครื่องลงคะแนนอย่างต่อเนื่องไปตลอด จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปี ๒๕๖๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการนำรหัสแท่ง (Barcode) หรือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้บนบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ในการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ต่อมาในปี ๒๕๖๖ ได้นำรหัสแท่ง (Barcode) หรือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้บนบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้ในการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง และตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และในปี ๒๕๖๙ จึงได้นำรหัสแท่ง (Barcode) หรือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้บนบัตรเลือกตั้งเพื่อการบริหารจัดการบัตร เพื่อป้องกันการปลอมแปลง และเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น รหัสแท่ง (Barcode) หรือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) จึงได้นำมาใช้บนบัตรเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับการใช้วิธีตีความเรื่องนี้ในต่างประเทศมีทั้งแบบแคบและแบบกว้าง มิใช่ว่ามีแบบแคบเท่านั้น เมื่อคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวตามข้างต้น การตีความแบบกว้างย่อมเป็นประโยชน์ต่อประเทศมากกว่าสิทธิของประชาชน ซึ่งยากต่อการตรวจสอบดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องทั้งสามกำหนดให้มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ จึงสามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติดังกล่าว และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานที่เก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง ต้นข้าวบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) มีความปลอดภัยจากการเข้าถึงของบุคคลภายนอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยลับ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

จึงมีความเห็นว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้



(นายอุดม ลิทธิวิรัชธรรม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ