ความเห็นส่วนตน
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวน ๒๒ เรื่อง ขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ อ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๑) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๒) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๓) ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งน่าเชื่อได้ว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ผู้ร้องเห็นว่า การกำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งให้มีการจัดพิมพ์รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งสามารถอ่านค่าโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และแสดงผลเป็นรหัสหมายเลขเฉพาะได้ โดยรหัสดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งซึ่งมีการบันทึกลำดับผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ย่อมทำให้ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และกับตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะมิได้มีการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระบบฐานข้อมูลหรือมิได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะโดยตรง แต่การกำหนดให้มีรหัสซึ่งสามารถอ่านค่าได้บนบัตรเลือกตั้ง อาจทำให้สามารถตรวจสอบหรือสืบค้นย้อนกลับถึงตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอ้อม กรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งที่มีเครื่องหมายหรือรหัสซึ่งอาจทำให้สามารถระบุตัวผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อันมีผลกระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนโดยลับตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสามชี้แจงว่าการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและเพื่อควบคุมการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เห็นว่ามาตรการดังกล่าวมิใช่มาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากยังมีมาตรการอื่นที่สามารถใช้เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งได้โดยไม่กระทบต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ การที่ผู้ร้องทั้งสามดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งน่าเชื่อว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงวินิจฉัยให้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ (๔) โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. กระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

๒. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีผลให้การกระทำนั้นใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๙ ผู้ร้องเรียนที่ ๑๘ ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุติหรือชะลอการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องของผู้ร้องซึ่งกระทำได้โดยผู้ร้องเท่านั้น และเห็นว่ายังไม่มีเหตุป้องกันความเสียหายหรือความรุนแรงอันใกล้จะถึง จึงไม่เป็นกรณีที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๑

ผู้ถูกร้องทั้งสามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่า

๑. วัตถุประสงค์ของการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและการตรวจสอบการทุจริตเลือกตั้ง โดยรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มิได้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วยการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) การกำหนดให้มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่ได้มีเจตนาเพื่อใช้สืบค้นย้อนกลับและทราบถึงผู้ลงคะแนนหรือผลการลงคะแนน มิได้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นชอบและกำหนดนโยบายการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ทั้งบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (สีเขียว) บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) และบัตรออกเสียงประชามติ (สีเหลือง) ที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกัน โดยมีรูปแบบ ลักษณะ และขนาดของบัตรดังกล่าว เพื่อป้องกันการปลอมแปลงและการทุจริต สำหรับมาตรการป้องกันการปลอมแปลงและการทุจริตสามารถกระทำได้หลายวิธี รวมถึงวิธีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เพื่อตรวจสอบด้วย การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในบัตรเลือกตั้งเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันการปลอมแปลงและการทุจริตบนบัตรเลือกตั้ง ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่กำหนดให้มีการพิมพ์ข้อมูลหรือรหัสที่บัตรเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประเทศไทยนำรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้ในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และครั้งต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ป้องกันการปลอมแปลงบัตร และตรวจสอบการทุจริตเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ผลดี จึงเป็นเหตุให้ยังคงถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

การจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ สามประเภทคือ บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อและ

บัตรออกเสียงประชามติ ประเภทละ ๕๕,๖๕๐,๐๐๐ ใบ เท่ากันทุกประเภท การมีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ช่วยควบคุมตรวจสอบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งให้มีจำนวนครบถ้วนถูกต้องตามขอบเขตของงานและตามกฎหมาย โดยมีลำดับเล่มและลำดับบัตรเลือกตั้งที่ไม่ซ้ำกัน สามารถตรวจสอบได้ว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วเล่มใด และเป็นบัตรที่ได้จัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งหน่วยใดเท่านั้น ไม่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีเจตนารมณ์หลักในการป้องกันการปลอมแปลงและตรวจสอบการทุจริตเลือกตั้งอีกด้วย โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ควบคุมการจัดสรรบัตรเลือกตั้งด้วยการจัดทำบัญชีจัดสรรบัตรเลือกตั้งโดยกำหนดว่าบัตรเลือกตั้งหมายเลขใด เล่มใด บรรจุลงกล่องใด ส่งให้โรงพิมพ์เพื่อบรรจุบัตรเลือกตั้งที่จัดพิมพ์แล้วเสร็จลงกล่องตามที่กำหนดในบัญชีเพื่อรอผู้ส่งมารับไปดำเนินการต่อไป

รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในบัตรเลือกตั้งเมื่อสแกนตรวจสอบจะแสดงผลให้ทราบว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วของบัตรเล่มใดและจัดสรรให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยเลือกตั้งใด โดยรหัสแท่ง (Barcode) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลชุดตัวอักษรและตัวเลขที่แสดงเลขที่บัตรเลือกตั้ง ซึ่งแม้จะทราบเลขที่บัตรเลือกตั้งก็ไม่อาจเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้นขั้วบัตรถูกแยกเก็บรักษาไว้ในที่มั่นคงปลอดภัย ไม่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้มีการสืบค้นหมายเลขต้นขั้วได้โดยง่าย การทราบเพียงเลขที่บัตรเลือกตั้งย่อมไม่สามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ และไม่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลที่ต้องถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเพื่อจะรู้ว่าบัตรเลือกตั้งดังกล่าวมาจากต้นขั้วเล่มใด ซึ่งบุคคลอื่นไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ แม้เข้าถึงได้ก็รู้เพียงเลขที่ของเล่มต้นขั้ว ไม่อาจทราบเลขที่ของบัตรเลือกตั้งได้

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่ได้เป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องลงคะแนนด้วยตนเองและการลงคะแนนจะต้องกระทำในลักษณะที่บุคคลอื่นไม่ทราบหรือตรวจสอบได้ว่าผู้นั้นลงคะแนนเสียงอย่างไรหรือออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด ซึ่งขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนต้องเป็นความลับที่ผู้อื่นไม่รู้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้ใด ในขณะออกเสียงลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่สามารถล่วงรู้ว่าตนลงคะแนนเสียงให้ผู้ใด และตราบใดที่ไม่มีการเปิดเผยผลการออกเสียงต่อสาธารณชน การออกเสียงดังกล่าวยังคงเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๑ วางหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามหลักการลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ถูกร้องทั้งสามเห็นว่า คำว่า “ลงคะแนนโดยตรง” มีความหมายว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นผู้ลงคะแนนด้วยตนเอง

ส่วนคำว่า “ลงคะแนนโดยลับ” หมายความถึงการออกเสียงลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งต้องกระทำในที่กำบังพ้นจากสายตาของบุคคลอื่น บุคคลอื่นไม่สามารถมองเห็นได้ และไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกบุคคลใด ดังนั้น การจัดทำบัตรเลือกตั้งโดยการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งยังคงหลักการเลือกตั้งโดยตรงและลับ การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติในเบื้องต้นว่า เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประกาศกำหนดให้วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นวันเลือกตั้ง และกำหนดให้วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นวันเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ประเภท คือบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (สีเขียว) กระดาษขนาดมาตรฐานเอสี่ และบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) กระดาษขนาดพิเศษ ในวันเลือกตั้ง เมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมาที่หน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) คนที่หนึ่งตรวจสอบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบัตรประจำตัวประชาชนตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) โดยมีรายการได้แก่ เลขประจำบ้าน เลขประจำตัวประชาชน ชื่อตัว ชื่อสกุล เพศ และลำดับที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) กปน. คนที่หนึ่งจดลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในกระดาษแผ่นแรกและส่งให้ กปน. คนที่สองและคนที่สาม ดูแลบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท เขียนลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งบนต้นขั้ว และให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อไว้บนต้นขั้ว กปน. ฉีกบัตรลงคะแนนเลือกตั้งออกจากต้นขั้วและพับบัตรลงคะแนนเลือกตั้งตามรูปแบบ พร้อมทั้งส่งบัตรลงคะแนนเลือกตั้งทั้งสองประเภทที่พับแล้วให้แก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทเดินไปออกเสียงลงคะแนนที่คูหา เมื่อออกเสียงลงคะแนนแล้วพับบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง นำบัตรลงคะแนนเลือกตั้งทั้งสองประเภทหย่อนใส่ในหีบบัตรแต่ละประเภท เมื่อปิดหีบบัตรเลือกตั้งในเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา กปน. นำบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทมานับคะแนนเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏการใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

มีปัญหาวินิจฉัยประการแรกก่อนว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งสามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ หรือสืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ และการเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ของผู้ถูกร้องทั้งสามสามารถเข้าถึงได้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนปรากฏว่า บัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท ๑ ฉบับ ประกอบด้วยต้นขั้ว และบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้วประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ หมายเลขเล่ม หมายเลขบัตร ลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) เขียนตัวเลขตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ช่องสำหรับลงลายมือชื่อ กปน. และช่องสำหรับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้ง ประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ ได้แก่ หมายเลขผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี และช่องสำหรับลงคะแนนและไม่ประสงค์ลงคะแนน การจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งจะนำมาเข้าเล่มด้วยสันกาว โดยบัตรเลือกตั้ง ๑ เล่ม ประกอบด้วยบัตรเลือกตั้ง ๒๐ ฉบับ ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรลงคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีรหัสคิวอาร์ (QR code) อยู่มุมบนด้านซ้ายของต้นขั้ว และมุมล่างด้านซ้ายของบัตรเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีรหัสแท่ง (Barcode) อยู่ตรงกลางด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง และรหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่มุมบนด้านขวาของบัตรเลือกตั้ง รูปแบบของรหัสคิวอาร์ (QR Code) และรหัสแท่ง (Barcode) คือสัญลักษณ์กราฟิก (Graphic) ที่ใช้แทนข้อมูลดิจิทัลด้วยรูปแบบที่เครื่องอ่านหรืออุปกรณ์สแกนสามารถตีความได้ โดยรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นการเก็บข้อมูลแบบ ๒ มิติ (๒D) จัดเก็บข้อมูลจำนวนมากกว่าแบบ ๑ มิติ ส่วนรหัสแท่ง (Barcode) เป็นการเก็บข้อมูลแบบ ๑ มิติ (๑D) จัดเก็บข้อมูลจำนวนน้อย รหัสแท่ง (Barcode) สามารถอ่านได้ด้วยโทรศัพท์สมาร์ตโฟนหรือแท็บเล็ตซึ่งติดตั้งแอปพลิเคชันเพิ่มเติม หรือใช้อุปกรณ์สแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนเลเซอร์หรือแบบกล้องถ่ายภาพ ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) สามารถอ่านได้ด้วยโทรศัพท์สมาร์ตโฟนหรือแท็บเล็ตโดยไม่ต้องติดตั้งแอปพลิเคชันเพิ่มเติม หรือใช้อุปกรณ์สแกนรหัสแท่ง (Barcode) แบบกล้องถ่ายภาพ บุคคลทั่วไปเมื่อสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะได้เพียงข้อมูลดิบที่ถูกบันทึกไว้ในรหัส กรณีที่ต้องการสืบค้นข้อมูลผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะต้องมีการกำหนดความหมายของชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัสไว้ในระบบฐานข้อมูล เพื่อเชื่อมโยงการสืบค้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) และรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนด้วยอุปกรณ์โทรศัพท์สมาร์ตโฟนแล้วจะแสดงผลข้อมูลได้ทันที ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏจะอยู่ในรูปแบบข้อมูลแตกต่างกันตามที่ถูกบันทึกไว้ในบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท ดังนี้

บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้วกับด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้วได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน กล่าวคือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้ว เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษ ตัวเลขอารบิก และเครื่องหมายจุด ตัวอย่างเช่น

B2779801.i ซึ่งตรงกับหมายเลขเล่ม ยกเว้นเครื่องหมาย . และตัวอักษร i และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น BQ83G ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาเป็นหมายเลขเล่ม ดังนั้น การสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านล่างของบัตรลงคะแนนเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะปรากฏหมายเลขเล่มหรือรหัสที่ถอดแล้วได้หมายเลขเล่มในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๒๐ ใบ

บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งและรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้ว ได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน กล่าวคือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรพิมพ์ใหญ่ภาษาอังกฤษ เช่น SWVFOTRT ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาเป็นหมายเลขเล่ม และหมายเลขรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น A55588661 ซึ่งตรงกับเลขที่บัตรเลือกตั้งบนต้นขั้ว ดังนั้น การสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะปรากฏรหัสที่ถอดแล้วได้หมายเลขเล่มในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๒๐ ใบ ส่วนการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งปรากฏหมายเลขบัตรในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๑ ใบ

เมื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนแล้ว เห็นว่า การสืบย้อนหรือเชื่อมโยงข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนและการตรวจสอบตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะสามารถกระทำได้ต้องพิจารณาข้อมูลจากบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันดังกล่าว คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) จดบันทึกลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ไว้ที่ต้นขั้ว และให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อไว้ที่ต้นขั้ว กปน. มอบบัตรเลือกตั้งซึ่งฉีกมาจากต้นขั้วให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ลงลายมือชื่อไว้ที่ต้นขั้ว กปน. มอบบัตรเลือกตั้งซึ่งฉีกมาจากต้นขั้วให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้งดังกล่าวลงคะแนน เมื่อสแกนด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือโทรศัพท์สมาร์ตโฟนปรากฏว่าสามารถแสดงผลเป็นรหัสหมายเลขเฉพาะทำให้สามารถแสดงค่าหมายเลขตรงกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่มีลายมือชื่อของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เมื่อพิจารณาบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทแล้วมีความเห็น ดังนี้

บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กำหนดชุดข้อมูลในรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นหมายเลขเล่มบัตร อยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๒๐ กล่าวคือ ชุดข้อมูลหมายเลขเล่ม ๑ ชุดต่อบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง

๒๐ ฉบับหรือต้นขั้ว ๒๐ ฉบับ ประกอบกับรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีการกำหนดชุดข้อมูลการเข้ารหัสผ่านไว้ และเมื่อถอดรหัสแล้วปรากฏหมายเลขเล่มที่ปรากฏบนต้นขั้ว เมื่อจับคู่กับลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) พบรายชื่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน ๒๐ ราย ทั้งนี้ กรณีรหัสคิวอาร์ (QR Code) สามารถระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการเฉพาะรายเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ๒๐ ราย ได้รับบัตรลงคะแนนเลือกตั้งเล่มเดียวกัน และลงคะแนนให้ผู้สมัครคนเดียวกันซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยมาก ดังนั้น บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรลงคะแนนเลือกตั้งกับต้นขั้วได้โดยตรง เนื่องจากต้องนำชุดข้อมูลที่ได้จากการสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่ง ประกอบกับการเข้ารหัสดังกล่าวอยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๒๐ ความสามารถในการบ่งชี้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะรายมีความเป็นไปได้น้อยมาก รับฟังได้ว่า รหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นกรณีที่ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ดังนั้น รหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนน

บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แม้สแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษพิมพ์ใหญ่ ตัวอย่างเช่น SWVFOTRT ซึ่งไม่ตรงกับหมายเลขเล่มและหมายเลขบัตร ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัสไว้และต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และได้ข้อมูลมาเป็นหมายเลขเล่มก็ตาม แต่เมื่อสแกนรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้วปรากฏข้อมูลซึ่งตรงกับหมายเลขบัตรบนต้นขั้วโดยตรง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่มีการเข้ารหัส และไม่ต้องมีการถอดรหัส จึงเป็นข้อมูลที่สามารถรู้ได้ทันทีว่าเป็นหมายเลขบัตรจากต้นขั้วใด โดยหมายเลขบัตรอยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๑ กล่าวคือ หมายเลขบัตร ๑ ใบ ต่อบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ๑ ใบ ซึ่งต้นขั้วปรากฏลำดับที่และลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ที่ กปน. ใช้ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนและที่อยู่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น รับฟังได้ว่า บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรลงคะแนนเลือกตั้งกับต้นขั้วได้ผ่านการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งโดยทันที เนื่องจากไม่ต้องนำชุดข้อมูลที่ได้จากการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่ง ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสแกนดังกล่าวอยู่ในรูปแบบ ๑ ต่อ ๑ ซึ่งสามารถบ่งชี้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้เป็นการเฉพาะราย เป็นกรณีที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ฟังได้ว่า รหัสแท่ง (Barcode) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีความเป็นไปได้ที่จะสามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้

สำหรับปัญหาว่า การจัดเก็บบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ของผู้ถูกร้องทั้งสามสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากการไต่สวนว่า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงผลการลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไปสู่การระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ต้องประกอบด้วยบัตรลงคะแนนเลือกตั้งที่ใช้แล้ว ต้นขั้วที่ใช้แล้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) การจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เริ่มต้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลา ๑๗.๐๐ น. โดยแบ่งเป็นสามช่วงเวลาและมีขั้นตอน ดังนี้

ช่วงที่หนึ่ง ณ หน่วยเลือกตั้ง จัดเก็บต้นขั้วและบัตรเลือกตั้งที่เหลือไว้ในถุงพลาสติกใสและรัดด้วยหนังยาง นับคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วทั้งสองประเภท แยกบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนของบัตรแต่ละประเภท จัดเก็บบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสอย่างละถุง รวม ๓ ถุง และรัดด้วยหนังยาง (ถุงชั้นใน) นำถุงชั้นในทั้งสามถุงใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสอีกหนึ่งใบ และรัดด้วยสายรัดเคเบิลไท (cable tie) (ถุงชั้นนอก) นำถุงชั้นนอกใส่ไว้ในหีบบัตรแต่ละประเภท ปิดด้วยเทปใส รัดด้วยสายรัดเคเบิลไท ปิดข้างกล่องด้วยเอกสารบัญชีข้อมูลบัตรเลือกตั้ง/ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่บรรจุในหีบบัตรเลือกตั้ง (ส.ส.๕/๑๙) ระบุหน่วยเลือกตั้งเพื่อนำส่งอนุกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพื่อยุบรวมหีบบัตรตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๖๘ และข้อ ๑๗๙ ถึง ๑๘๑

ช่วงที่สอง ณ เขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง นำเอกสารทั้งปวงที่ส่งมาจากหน่วยเลือกตั้งยุบรวมหีบบัตรแต่ละประเภท ซึ่งการยุบรวมหีบบัตรเลือกตั้งคือการนำถุงชั้นนอกจากหน่วยเลือกตั้งใส่ลงไปในหีบบัตรแต่ละประเภทใบใดใบหนึ่งจนเต็ม และรัดหีบบัตรดังกล่าวด้วยสายรัดเคเบิลไท ถุงใส่ต้นขั้วและบัตรเลือกตั้งที่เหลือใส่รวมในหีบใดหีบหนึ่งจนเต็ม และรัดหีบดังกล่าวด้วยสายรัดเคเบิลไท จัดทำรายงานการจัดส่งบัตรเลือกตั้งและต้นขั้ว ให้แก่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในเจ็ดวัน ให้ถือว่าบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในความครอบครองของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่งให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๔) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ (ส.ส. ๑/๕) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จะถูกส่งกลับมายังผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๘๒

ช่วงที่สาม ณ จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้บริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ในจังหวัดที่รับผิดชอบทั้งหมด บัตรเลือกตั้งและต้นขั้วจะเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลา ๒ ปี ภายหลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการทำลายบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๒๕๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงข้างต้นในช่วงที่บัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) อยู่ในความครอบครองของ กปน. หลังปิดหีบเลือกตั้ง ย่อมไม่สามารถที่จะนำเอกสารดังกล่าวมาจับคู่เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เนื่องจากมีการแยกจัดเก็บเอกสารแต่ละประเภท ประกอบกับที่หน่วยเลือกตั้งยังมีประชาชนผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งเฝ้าสังเกตการณ์การเลือกตั้งอยู่ ไม่สามารถที่จะนำเอกสารดังกล่าวมาจับคู่เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ส่วนในช่วงที่บัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่จำนวนบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้วที่มาอยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีจำนวนมาก เนื่องจากมาจากหลายหน่วยเลือกตั้งประกอบกับการเก็บบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแยกกัน ส่วนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องส่งให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นภายในสามวันนับแต่วันเลือกตั้ง การที่จะเข้าถึงและจับคู่บัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) จึงเกิดได้ยาก สำหรับช่วงที่เอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น เอกสารทั้งสามอย่างที่จะนำมาจับคู่สืบค้นย้อนกลับได้มาจากเขตเลือกตั้งทั่วจังหวัดเป็นจำนวนมาก จัดเก็บอยู่ในสถานที่ราชการ อันเป็นการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นการยากที่จะเข้าถึง ดังนั้น ฟังได้ว่าการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ของผู้ถูกร้องทั้งสามมีมาตรฐานรักษาความปลอดภัยที่รัดกุมเพียงพอโดยบุคคลภายนอกและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องเข้าถึงบัตรลงคะแนนเลือกตั้ง ต้นขั้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ยาก

มีปัญหาวินิจฉัยประการต่อไปว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และ

มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่

เห็นว่า หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อเป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งจะสามารถสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างน้อยต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป มีสาระสำคัญคือราษฎรทุกคนสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้โดยต้องไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ไม่ว่าเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง

๒. หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค มีสาระสำคัญคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากันอย่างเสมอภาค คือคะแนนเสียงทุกคนจะต้องมีค่าเท่ากันและถูกนับ ไม่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา หรือความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน

๓. หลักการเลือกตั้งโดยตรง มีสาระสำคัญคือระหว่างผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ได้รับการเลือกตั้งจะต้องไม่มีบุคคลใดหรือการตัดสินใจใด ๆ มาคั่นกลาง

๔. หลักการเลือกตั้งโดยลับ มีสาระสำคัญคือการออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยไม่มีผู้ใดนอกจากตัวผู้ออกเสียงเท่านั้นที่จะทราบว่าตนได้ออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้ใด

๕. หลักการเลือกตั้งโดยเสรี มีสาระสำคัญคือผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องมีอิสระในการตัดสินใจไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการบังคับข่มขู่ของบุคคลใด

๖. หลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีสาระสำคัญคือกำหนดให้กระบวนการเลือกตั้งทุกขั้นตอนเป็นไปอย่างชอบธรรม สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยประกอบด้วยสองมิติสำคัญคือ มิติความสุจริต ต้องดำเนินกระบวนการเลือกตั้งที่ปราศจากการทุจริต การซื้อสิทธิขายเสียง การปลอมแปลงคะแนน หรือการบังคับข่มขู่ทุกขั้นตอน ส่วนมิติความเที่ยงธรรมคือจัดการให้การแข่งขันที่เป็นธรรมตามกฎหมาย โดยผู้สมัครและพรรคการเมืองทุกคนได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรการเลือกตั้งต้องวางตัวเป็นกลาง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ...” มาตรานี้เป็นการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยเปลี่ยนจากสิทธิที่จะใช้หรือไม่ก็ได้มาเป็นหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ อันเป็นการรับรองเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน รัฐหรือบุคคลอื่นใดจะข่มขู่ครอบงำหรือชี้นำการลงคะแนนไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยเสรี

มาตรา ๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค หลักการเลือกตั้งโดยตรง และหลักการเลือกตั้งโดยลับ

สำหรับวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งโดยลับก็เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียง สามารถใช้ดุลพินิจอิสระของตนได้อย่างบริบูรณ์ในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองไม่ให้ต้องถูกตรวจสอบ กดดัน แทรกแซงหรือได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายที่ไม่พอใจในการเลือกของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่สามารถสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนได้

หลักการเลือกตั้งโดยลับ มี ๒ แบบ ได้แก่

๑. หลักการเลือกตั้งลับโดยบริบูรณ์ (Absolute Secret) คือหลักการเลือกตั้งโดยลับที่แท้จริงจะต้องเป็นความลับตั้งแต่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในคูหาเลือกตั้งไปจนถึงบัตรเลือกตั้งที่ต้องไม่สามารถเชื่อมโยงกลับมายังผู้ใช้สิทธิลงคะแนนได้ การลงคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นความลับเฉพาะของตนตลอดไป หากบัตรเลือกตั้งสามารถถูกติดตามเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ว่าผู้ใดเป็นผู้ลงคะแนนย่อมไม่เป็นการเลือกตั้งโดยลับ ข้อดีของการใช้หลักเลือกตั้งลับแบบลับโดยบริบูรณ์ คือจะไม่มีใครรู้ได้เลยว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ใครเพราะบัตรเลือกตั้งทุกใบจะไม่มีรหัสใด ๆ ที่บ่งบอกได้ว่าบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วเป็นของผู้ใด ซึ่งเน้นการคุ้มครองความลับหรือความเป็นส่วนตัวในการเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิ แต่ข้อเสียของระบบนี้คือการที่บัตรเลือกตั้งทุกใบมีความเหมือนกัน จึงง่ายต่อการทำบัตรเลือกตั้งปลอม การสวมสิทธิ หรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ยากต่อการสืบสวน

๒. หลักการเลือกตั้งลับแบบมีเงื่อนไข (Qualified Secret) คือหลักการเลือกตั้งที่บัตรเลือกตั้งยังคงรักษาความลับของผู้เลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งตามปกติ แต่ตัวบัตรเลือกตั้งมีรหัส หมายเลขลำดับประจำบัตร รหัสแท่ง (Barcode) รหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือเครื่องหมายเฉพาะอื่นใดที่ถูกจัดเก็บไว้ในระบบการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของบัตรแต่ละใบป้องกันการปลอมแปลงหรือตรวจสอบความสุจริตของกระบวนการเลือกตั้ง ภายใต้หลักการเลือกตั้งลับแบบมีเงื่อนไขนี้ เมื่อบัตรเลือกตั้งถูกหย่อนลงในหีบบัตรเลือกตั้งแล้วบุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งหรือแม้แต่ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งจะไม่สามารถทราบได้ว่าบัตรใดเป็นบัตรของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดและไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลนั้นลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่ความลับดังกล่าว

ไม่ใช่เป็นความลับเฉพาะของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งตลอดไป หากแต่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบย้อนกลับภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางประการ เช่น การสืบสวนการทุจริตการเลือกตั้ง การตรวจสอบความถูกต้องของบัตรเลือกตั้ง หรือการดำเนินการตามคำสั่งขององค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นข้อดีของการใช้หลักการเลือกตั้งลับแบบมีเงื่อนไข ส่วนข้อเสียของหลักการเลือกตั้งลับแบบมีเงื่อนไขคือสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครคนใดหรือพรรคการเมืองใด

ปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดให้บัตรเลือกตั้งมีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การรวมคะแนน การประกาศผลการเลือกตั้ง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นหลักฐานแสดงการเสียภาษีเงินได้ประกอบการสมัครรับเลือกตั้งด้วยก็ได้” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “หีบบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งให้มีลักษณะตามที่คณะกรรมการกำหนด ในการกำหนดเกี่ยวกับหีบบัตรเลือกตั้งต้องกำหนดให้สามารถใช้หีบบัตรเลือกตั้งเดิมได้ด้วย” คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยระเบียบดังกล่าวข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่งกำหนดว่า “บัตรเลือกตั้งให้ใช้กระดาษที่มีขนาดกว้างยาวตามความจำเป็น” และวรรคสองกำหนดว่า “คณะกรรมการอาจกำหนดให้มีรหัส หรือเครื่องหมาย หรือข้อความอื่นใดเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษในบัตรเลือกตั้งโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง” ดังนั้น การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีอำนาจตามระเบียบดังกล่าวในข้อ ๑๒๙ กำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยมีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR code) ได้

สำหรับกรณีบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า รหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (สีเขียว) ไม่สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ การใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (สีเขียว) จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

คงมีปัญหาวินิจฉัยว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่ เห็นว่า ต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ สะท้อนเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยเสรีหรือไม่ ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งว่า บัตรเลือกตั้งมีรหัสหรือเครื่องหมายหรือข้อความอื่นใดเพิ่มเติม ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมไม่ทราบหรือไม่ได้สังเกตว่าบัตรเลือกตั้งมีรหัสแท่ง (Barcode) หรือแม้ในวันเลือกตั้งจะมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสังเกตเห็นรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง แต่ในวันเลือกตั้งยังไม่มีผู้ใดทราบว่ารหัสแท่ง (Barcode) มีขึ้นโดยเหตุผลใด ภายหลังจึงมีการแพร่ข่าวเรื่องนี้ การลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งไม่ได้ทำให้ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งระแวงสงสัยว่าจะมีผู้ใดสืบค้นล่วงรู้ความลับการใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้ การลงคะแนนเลือกตั้งของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกระทำโดยอิสระมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์เป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ปัญหาว่าการใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) ซึ่งสามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ เป็นมาตรการที่มีผลต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับและหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กำหนดหลักประกันแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การลงคะแนนเป็นไปโดยลับ กล่าวได้ว่าการเลือกตั้งโดยลับเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้ ย่อมมีผลกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับและหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในตัว แต่อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาต่อไปว่า การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้เลือกตั้งโดยอิสระมีเสรีภาพบริบูรณ์เป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่ภายหลังสามารถตรวจสอบเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการเลือกตั้งได้นั้น มีผลถึงขนาดทำให้การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องเสียไปและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่กำหนดให้มีรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและเพื่อควบคุมการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยสุจริต

และเที่ยงธรรม กับผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่เกิดจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เหตุผลการกำหนดให้มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งเพื่อช่วยในการควบคุมตรวจสอบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งให้มีจำนวนครบถ้วนถูกต้องตามขอบเขตของงานและตามกฎหมาย โดยมีลำดับเล่มและลำดับบัตรเลือกตั้งที่ไม่ซ้ำกัน สามารถตรวจสอบได้ว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วเล่มใดและเป็นบัตรที่ได้จัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งหน่วยใด เพื่อตรวจสอบบัตรเลือกตั้งว่าเป็นบัตรเลือกตั้งที่แท้จริงของหน่วยเลือกตั้งนั้นหรือไม่ เนื่องจากประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของประเทศไทยปรากฏอยู่เสมอว่าบัตรเลือกตั้งที่ไม่มีเครื่องหมายหรือรหัสใดที่จะตรวจสอบได้ว่าเป็นบัตรเลือกตั้งที่มีการจ่ายให้แก่หน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ จริงหรือไม่ และเมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้วก็ไม่สามารถจะตรวจสอบได้ หรือแม้จะมีการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ก็สามารถตรวจสอบได้เพียงจำนวนบัตรที่มีของหน่วยเลือกตั้งและจำนวนการลงคะแนนว่าถูกต้องตรงกันกับการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเป็นบัตรที่จ่ายให้หน่วยเลือกตั้งนั้น การไม่สามารถตรวจสอบว่าเป็นบัตรเลือกตั้งที่แท้จริงของหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาของการทุจริตการเลือกตั้ง การทุจริตการเลือกตั้งครั้งที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปคือการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี ๒๕๐๐ ที่มีการทุจริตการเลือกตั้งด้วยวิธีการ พลร่ม และ ไพ่ไฟ ซึ่งเกิดขึ้นจากการสมรู้ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ขัดต่อหลักการเลือกตั้งสากลอันเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนว่า การเชื่อมโยงการลงคะแนนการเลือกตั้งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไปสู่การระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้จะต้องประกอบด้วย ๑. บัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว ๒. ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว และ ๓. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส. ๑/๓) มาประกอบกัน แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า การจัดเก็บบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย มีการแยกจัดเก็บต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือใส่ถุงหนึ่ง เก็บบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน แยกใส่ไว้อย่างละถุง การจัดเก็บบัตรเลือกตั้งข้างต้นมีการรัดถุงด้วยหนังยางและนำถุงย่อยแต่ละถุงมารวมใส่ถุงพลาสติกใส และรัดด้วยสายรัดเคเบิลไท แล้วนำบัตรของแต่ละหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเดียวกันไปรวมกัน หลังจากนั้นจะส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าวไปเก็บรักษาไว้ที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นระยะเวลา ๒ ปี หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการทำลายบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง เห็นได้ว่าการที่จะเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) เพื่อจะสืบค้นย้อนกลับว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดเลือกผู้สมัครคนใดและพรรคการเมืองใด เป็นเรื่องที่ยากอย่างยิ่ง เพราะการสืบค้นย้อนกลับมีกระบวนการที่สลับซับซ้อน แม้ในทางทฤษฎีเมื่อนำเอกสาร ๓ อย่างคือ บัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๓) ที่มีความสัมพันธ์กัน คือบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ของหน่วยเลือกตั้งเดียวกัน มาประกอบสืบค้นย้อนกลับ จะสามารถระบุตัวตนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ตามความเป็นจริงทำได้ยาก หากมีการกระทำสืบค้นย้อนกลับจนสามารถระบุตัวตนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ย่อมต้องมีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตฝ่าฝืนต่อกฎหมายเท่านั้น พยานหลักฐานทั้งหมดที่ได้จากการไต่สวน ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเลยว่ามีบัตรเลือกตั้งฉบับใดสามารถเชื่อมโยงถึงผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ดังนั้น แม้การกำหนดบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้มีรหัสแท่ง (Barcode) จะมีผลกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับและสิทธิเลือกตั้งหรือเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกตั้งอย่างอิสระเสรีโดยบริบูรณ์ เป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้ว และการกำหนดให้มีรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งตามหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เห็นได้ว่าระบบการบริหารจัดการการเลือกตั้งโดยรวมย่อมมีประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ลงคะแนน การใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (สีชมพู) จึงยังเป็นการเลือกตั้งโดยลับ ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามที่กำหนดให้มีการใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ