

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๖๙ **เรื่องพิจารณาที่ ต. ๓๐/๒๕๖๙**

วันที่ ๒๘ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** **ผู้ร้อง**

คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องรับเรื่องร้องเรียนจาก นายทันกวินท์ รัฐวัฒก์อังกูร (ผู้ร้องเรียนที่ ๑) นายสิงหพงษ์ สุคันโธ (ผู้ร้องเรียนที่ ๒) นายชิษณุพงษ์ สิงห์น้อย (ผู้ร้องเรียนที่ ๓) นายทินกร สุรบัณฑิตย์ (ผู้ร้องเรียนที่ ๔) นายนิติธร ล้ำเหลือ (ผู้ร้องเรียนที่ ๕) นายศรีสุวรรณ จรรยา (ผู้ร้องเรียนที่ ๖) นายธนัชนนท์ พิมพ์สุภานนท์ (ผู้ร้องเรียนที่ ๗) นายภิญโญ บุญเรือง (ผู้ร้องเรียนที่ ๘) นายมงคลกิตติ์ สุขสินธารานนท์ (ผู้ร้องเรียนที่ ๙) นายวีระยุทธ สิทธิโภชน์ (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๐) นายสันต์ภพ พรวัฒนะกิจ (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๑) นายดิเรก พรสีมา (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๒) นายรณณรงค์ แก้วเพ็ชร์ (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๓) นายวิศรุต ครุฑไกวัล และ นายอโณทัย ดวงดารา (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๔) นายภูมิ วชร เจริญผลิตผล (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๕) นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์

(ผู้ร้องเรียนที่ ๑๖) นายสถิตธรรม สังข์ทอง (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๗) นายภัทรพงศ์ ศุภักษร (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๘) นายสกลชัย ลิมป์สีสวรรค์ และคณะ (ผู้ร้องเรียนที่ ๑๙) นายนวคุณ สาณศิลปิน (ผู้ร้องเรียนที่ ๒๐) นายเจมส์ พฤทธิวรสิน (ผู้ร้องเรียนที่ ๒๑) และ นายคณิศร สมมะลวน (ผู้ร้องเรียนที่ ๒๒) ขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๑) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๒) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกร้องที่ ๓) ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ กำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) น่าเชื่อได้ว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ถูกร้องที่ ๓ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบการพิจารณา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ชี้แจงว่า เนื่องจากพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเลือกตั้ง และมีการทุจริตการเลือกตั้งโดยจัดทำบัตรเลือกตั้งปลอม ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๒๙ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้นำเทคโนโลยีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้ควบคุมการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งและป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ สำหรับขั้นตอนของการออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน การเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง รวมถึงการทำลายบัตรเลือกตั้งมีมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวดตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นเพียงมาตรการป้องกันการปลอมแปลงและรักษาความปลอดภัยของบัตรเลือกตั้ง ยังไม่มีผลกระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนอย่างอิสระและยังอยู่ในขอบเขตของวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งให้มีการจัดพิมพ์รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งสามารถอ่านค่าโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และแสดงผลเป็นรหัสหมายเลขเฉพาะได้ รหัสดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่มีการบันทึกลำดับผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ทำให้มีความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และตัวบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ แม้มิได้จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระบบฐานข้อมูลหรือเปิดเผยต่อสาธารณะโดยตรง แต่การกำหนดให้มีรหัสซึ่งสามารถอ่านค่าได้บนบัตรเลือกตั้งอาจทำให้สามารถตรวจสอบหรือสืบค้นย้อนกลับถึงตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอ้อม แม้การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและเพื่อควบคุมการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ แต่พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว มิใช่มาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากยังมีมาตรการอื่นที่สามารถใช้เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งได้โดยไม่กระทบต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

๑. การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งน่าเชื่อได้ว่าสามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ส่งผลให้การกระทำนั้นใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า

การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ กำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) น่าเชื่อได้ว่าสามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง มาตรา ๘๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ หรือไม่ อีกทั้งเห็นว่ามูลเหตุแห่งคดีเป็นการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ มิใช่เฉพาะเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี อาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของผู้ถูกร้องทั้งสาม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ประกอบมาตรา ๘๓ วรรคสอง กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องทั้งสามยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. การกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง โดยรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มิได้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วยการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) และไม่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้สืบค้นย้อนกลับให้ทราบถึงผู้ลงคะแนนหรือผลการลงคะแนน มิได้ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒. ผู้ถูกร้องทั้งสามดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติเห็นชอบและกำหนดนโยบายการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ทั้งบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (บัตรสีเขียว) บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (บัตรสีชมพู) และบัตรออกเสียงประชามติ (บัตรสีเหลือง)

รวมถึงการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง ประเทศไทยนำมาใช้ในการจัดพิมพ์บนบัตรเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ เพื่อช่วยให้การตรวจสอบการจัดพิมพ์และการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งมีความถูกต้อง แม่นยำ สามารถส่งมอบงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ช่วยลดปัญหากรณีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน (บัตรเขย่ง) ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ นำมาตรการป้องกันการปลอมแปลงและรักษาความปลอดภัยในลักษณะเดียวกันมากำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๒๙ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีการนำรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาจัดพิมพ์ลงในบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง และตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง มาตรการดังกล่าวได้ผลเป็นอย่างดี เป็นเหตุให้ยังคงถูกนำไปใช้ต่อเนื่องในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ สำหรับการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งในครั้งดังกล่าว มีการจัดพิมพ์บัตร ๓ ประเภท ประกอบด้วย บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (บัตรสีเขียว) บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (บัตรสีชมพู) และบัตรออกเสียงประชามติ (บัตรสีเหลือง) ประเภทละ ๕๕,๖๕๐,๐๐๐ ใบ เท่ากันทุกประเภท รวมทั้งสิ้น ๒,๗๘๒,๕๐๐ เล่ม มีระยะเวลาในการจัดพิมพ์ ๒๕ วัน การมีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ช่วยในการควบคุมตรวจสอบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งให้มีจำนวนครบถ้วนถูกต้องตามขอบเขตของงานและตามกฎหมาย โดยมีลำดับเล่มและลำดับบัตรเลือกตั้งที่ไม่ซ้ำกัน สามารถตรวจสอบได้ว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งเล่มใด และเป็นบัตรเลือกตั้งที่จัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งหน่วยใด ผู้ถูกร้องที่ ๓ เป็นผู้ควบคุมการจัดสรรบัตรเลือกตั้งด้วยการจัดทำบัญชีจัดสรรบัตรเลือกตั้ง โดยกำหนดว่าบัตรเลือกตั้งหมายเลขใด เล่มใด บรรจุลงกล่องใด ส่งให้โรงพิมพ์เพื่อบรรจุบัตรเลือกตั้งที่จัดพิมพ์แล้วเสร็จลงกล่องตามที่กำหนดในบัญชีเพื่อรอผู้ขนส่งมารับไปดำเนินการต่อไป รหัสแท่ง (Barcode) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลชุดตัวอักษรและตัวเลขที่แสดงหมายเลขบัตร แม้จะทราบหมายเลขบัตรก็ไม่อาจเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งถูกแยกเก็บรักษาไว้ในที่มั่นคงปลอดภัย

ไม่มีลักษณะเอื้ออำนวยให้มีการสืบค้นหมายเลขบัตรที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยง่าย การทราบเพียงหมายเลขบัตรย่อมไม่สามารถสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ และไม่ทำให้การออกเสียงลงคะแนนมิได้เป็นไปโดยลับ ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลที่ต้องถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเพื่อจะทราบว่าบัตรเลือกตั้งดังกล่าวมาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งเล่มใด ซึ่งบุคคลอื่นไม่อาจเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ แม้เข้าถึงได้ก็ทราบเพียงหมายเลขเล่ม ไม่อาจทราบหมายเลขบัตรได้

๓. รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่สามารถระบุผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องเป็นเพียงสมมติฐานจากการคาดการณ์ของผู้ร้องเรียนภายหลังการเลือกตั้งยังไม่ปรากฏว่าบุคคลใดล่วงรู้ว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดด้วยวิธีการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้วยเหตุผลว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง มีการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ยากต่อการทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๒๙ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุเจาะจงว่า บัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทจะต้องทำในลักษณะเดียวกันเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การกำหนดมาตรการป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีของโรงพิมพ์แต่ละแห่งที่นำมาใช้กับบัตรแต่ละประเภท ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตร การพิมพ์บัตรเกิน หรือการนำบัตรไปใช้ข้ามเขตในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ได้แก่ (๑) การทำสัญลักษณ์หรือรหัสลับซ่อนไว้ (๒) การใช้โปรแกรมออกแบบลวดลายพิเศษ (๓) การพิมพ์ตัวอักษรขนาดเล็ก (Micro Text) ซึ่งไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า (๔) การพิมพ์อักษรหรือตราสัญลักษณ์ด้วยหมึกที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า (Invisible Ink) (๕) การพิมพ์ข้อมูลหรือรหัสโดยใช้หมึกที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า (Invisible Ink) หรือวิธีการอื่นเพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมได้ และ (๖) การจัดพิมพ์ด้วยหมึกหรือลวดลายหรือวิธีการอื่น ดังนั้น การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code)

เป็นวิธีการอื่นตามข้อ (๕) เพื่อตรวจสอบจำนวนบัตรเลือกตั้งที่พิมพ์ ป้องกันการเกิดบัตรเขย่ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง

การบริหารจัดการตามขั้นตอนการลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถสืบย้อนกลับเพื่อระบุตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาถึงสถานที่เลือกตั้งแล้วจะแสดงตนและลงชื่อบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกลำดับที่มาลงคะแนนและฉีกบัตรเลือกตั้งจำนวน ๒ ใบ ตามรอยปรุออกจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแล้วส่งมอบบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ) โดยบัตรเลือกตั้งไม่ปรากฏชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแยกออกจากกัน เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับบัตรเลือกตั้งและเข้าไปทำเครื่องหมายลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งแล้วพับบัตรเลือกตั้งและใส่บัตรเลือกตั้งลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเอง เป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สำหรับมาตรการเก็บรักษาต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้ว ไม่มีการจัดเก็บในระบบฐานข้อมูล รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้บุคคลใดนำต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาเทียบกับบัตรเลือกตั้งเพื่อสืบย้อนกลับระบุตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๓ มีมาตรการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวด ไม่อาจนำต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่แยกเก็บรักษาไว้มาสืบค้นว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดอย่างเด็ดขาด

ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยนำบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วมาตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมเท่านั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อสืบทราบถึงตัวตนของผู้ลงคะแนนเสียงว่าลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด ประเด็นการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ได้แก่ การตรวจสอบบัตรเขย่ง หากผลการนับคะแนนปรากฏจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน เพื่อเปิดหีบบัตรเลือกตั้งนับคะแนนใหม่ โดยนำบัตรเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมานับคะแนนใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ การตรวจสอบบัตรเลือกตั้งปลอมที่นำมาใช้ในหน่วยเลือกตั้งใด และการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งหากมีการนำบัตรเลือกตั้งฉบับจริงจากหน่วยหนึ่งไปใช้อีกหน่วยที่เป็นการข้ามเขต

หรือข้ามหน่วย หรือการนำบัตรเลือกตั้งสำรองมาหย่อนในหีบบัตรเลือกตั้งโดยปราศจากอำนาจ จำเป็นต้องนำบัตรเลือกตั้งมาใช้ตรวจสอบเพื่อหาผู้กระทำความผิดมารับโทษทางอาญา โดยการตรวจสอบว่าเป็นบัตรเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยนั้นหรือไม่ หรือเป็นบัตรเลือกตั้งที่นำมาจากหน่วยใด ตามบัญชีจัดสรรบัตรเลือกตั้งที่จัดทำโดยผู้ถูกร้องที่ ๓ ทั้งนี้ หากไม่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะไม่สามารถตรวจสอบกรณีดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม หากบุคคลใดกระทำการโดยวิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อสืบหาตัวตนผู้ออกเสียงลงคะแนนหรือการนำผลการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาเผยแพร่ต่อประชาชนทั่วไป ย่อมเป็นการฝ่าฝืนและมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๙ ซึ่งเป็น “กำแพงทางกฎหมาย” เพื่อป้องกันและรักษาไว้ซึ่งความลับของบัตรเลือกตั้ง ดังนั้น แม้แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ก็ไม่สามารถข้ามกำแพงของกฎหมายเพื่อที่จะสืบทราบได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้กับผู้สมัครคนใดได้ อีกทั้งปัจจุบันผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมิได้นำต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งมาเพื่อตรวจสอบการทุจริต กระบวนการนับคะแนนเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๗๐ ข้อ ๑๗๑ และข้อ ๑๗๓ ที่ต้องนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง โดยเปิดเผยและติดต่อกันให้เสร็จ หากบุคคลอื่นถ่ายรูปหรือสแกนข้อมูลได้จริงย่อมฝ่าฝืนกฎหมาย และข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงรหัสหรือตัวเลขเท่านั้น มิได้มีข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่ระบุตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่อาจสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนน การที่จะมีผู้ใดรวบรวมข้อมูลทั้งหมดเพื่อนำมาเชื่อมโยงกันต้องอาศัยการกระทำผิดกฎหมายหลายประการพร้อมกัน ทั้งการจัดการเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน และการจัดเก็บเอกสาร ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมปรากฏร่องรอยการกระทำความผิด

๔. การประชาสัมพันธ์รูปแบบบัตรเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบในเบื้องต้นว่าบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทมีสีอะไร มีรูปแบบอย่างไร เพื่อไม่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความสับสนในการออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ไม่จำเป็นต้องเหมือนกับบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในวันเลือกตั้งทุกประการ สำหรับบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ แตกต่างกับบัตรเลือกตั้งที่ใช้เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เนื่องจาก

มีกลุ่มบุคคลที่พยายามสแกนและถอดรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เพื่อให้ทราบว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อันเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงออกแบบบัตรเลือกตั้งใหม่โดยยังคงมีรายการครบถ้วนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ มาตรา ๑๒๙ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งและตรวจสอบการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำโดยทุจริต

ผู้ถูกร้องทั้งสามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องทั้งสามดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนดยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. นายแก้วสรร อติโพธิ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับ คือ การเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจะเกิดขึ้นได้ด้วยกระบวนการจัดการที่รัดกุม น่าเชื่อถือเพื่อควบคุมทั้งจำนวนบัตรเลือกตั้งที่พิมพ์และแจกจ่ายไปตามหน่วยเลือกตั้ง โดยจำแนกได้ทั้งก่อนเลือกตั้งและหลังเลือกตั้ง ส่วนการออกเสียงลงคะแนนครอบคลุมไปถึงความเป็นอิสระของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ตกอยู่ในอาณัติของผู้ใด หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ หลักประกันเรื่องการจัดการเลือกตั้งอาจกำหนดขึ้นมาได้ทั้งการวางคูหาเลือกตั้งให้ปิดลับจากสายตา การให้พับและหย่อนบัตรเลือกตั้งลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเองต่อหน้าเจ้าหน้าที่และผู้สังเกตการณ์ ส่วนการมีรหัสในบัตรเลือกตั้งแต่ละใบจะทำให้ความเป็นอิสระที่มีขึ้นมาแล้วในชั้นลงคะแนนนั้นสูญเสียไปหรือไม่ ต้องพิจารณาการจัดการบัตรเลือกตั้งภายหลังการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง หากในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะค้นหาว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดได้รับบัตรเลือกตั้งเลขที่เท่าใดและหน่วยเลือกตั้งหนึ่งมีบัตรเลือกตั้งจำนวนมาก และในทางทฤษฎีหลักการของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้อำนาจที่กระทบถึงคุณค่าสำคัญใดต้องทำไปอย่างได้สัดส่วน

ไม่ล่วงล้ำจนทำลายไปถึงสาระสำคัญของคุณค่านั้น หากรหัสบนบัตรเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้การจัดการบัตรเลือกตั้งที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการหลายประการทั้งความเชื่อถือได้ การควบคุมได้ การจัดการได้ และหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้สิทธิเลือกตั้ง

๒. ศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ประเทศไทยนำหลักการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มีเหตุผลและวัตถุประสงค์ให้การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับเพื่อคุ้มครองผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ให้ถูกตรวจสอบ กดดัน แทรกแซง และได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายที่ไม่พอใจในการเลือกตั้งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม (Free and Fair) สำหรับความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการเลือกตั้งครั้งนั้นจะเป็นไปโดยลับหรือไม่ อาจพิจารณาจากหลักการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง หลักเคร่งครัด จะนำมาใช้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งของแต่ละคนแต่ละกลุ่ม คำว่า “โดยลับ” จึงหมายถึงไม่มีใครตรวจสอบหรือล่วงรู้ได้เลยว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ถ้ามีใครสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ว่าใครเลือกใคร แม้แต่เพียงรายเดียวต้องถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของคน ๆ นั้น “ไม่ลับ” ผลไม่ได้ทำให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเสียไปทั้งหมด เพียงแต่อาจเป็นเหตุให้ผู้จัดการเลือกตั้งต้องรับผิดในทางแพ่งหรือทางอาญาต่อผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้เสียหายจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ทำให้การใช้สิทธิของผู้เสียหายไม่เป็นความลับตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประการที่สอง หลักไม่เคร่งครัดในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ใช้สิทธิ แต่ประเด็นอยู่ที่ว่า “การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้นมิได้เป็นการลับ” จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และทำให้ผลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม เป็นการจัดการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในมิติหรือฉากทัศน์นี้ การตีความคำว่า “โดยลับ” ไม่ควรจะถือเคร่งครัดเหมือนกรณีแรกที่จะต้องไม่มีทางให้ผู้ใดตรวจรู้ได้เลย แต่ต้องพิจารณาที่ผลของการจัดการเลือกตั้งที่ไม่ลับนั้นเกิดขึ้นได้กว้างหรือแคบเพียงใด ถ้าเป็นการจัดการเลือกตั้งที่เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ในหน่วยเลือกตั้งใดก็ควรให้มีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะในหน่วยเลือกตั้งนั้น หรือถ้าเกิดในเขตเลือกตั้งใดก็ชอบที่จะให้จัดการเลือกตั้งใหม่เฉพาะเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการจัดการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดการตรวจสอบย้อนหลังได้อย่างกว้างขวางทั่วทุกเขตเลือกตั้งก็น่าจะถือได้ว่า

เป็นการจัดการเลือกตั้งที่ “ไม่ลับ” อันมีผลทำให้ไม่เป็นการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับไม่ได้

การจัดทำรหัสแท่ง (Barcode) หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ไม่ควรใช้หลักการตีความอย่างเคร่งครัดว่าถ้ามีผู้ใดสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ถือว่าไม่เป็นความลับแล้ว คงมีปัญหาอยู่ที่ผลของรหัสแท่ง (Barcode) หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) ทำให้คนทั่วไปสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปได้โดยชอบด้วยกฎหมายว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนใดเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด จึงจะถือว่าเป็นการจัดการเลือกตั้งที่ไม่ลับ และมีข้อพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ว่าบัตรเลือกตั้งเป็นบัตรปลอมในกรณีที่เกิดปัญหาในแต่ละหน่วยเลือกตั้งว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งโดยใช้วิธีที่ไม่สุจริตดังที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต เช่น “พลร่ม” “ไพ่ไฟ” และ “บัตรเขย่ง” ในปัจจุบันคณะกรรมการประจำหน่วยหรือประจำเขตเลือกตั้งสามารถแก้ปัญหาได้โดยคัดแยกบัตรปลอมออก ไม่นำมารวมคะแนนด้วย ไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยหรือเขตเลือกตั้งนั้น อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงทางทฤษฎีว่า คนที่มีความสามารถและเครื่องมือบางชนิดอาจเจาะผ่านรหัสแท่ง (Barcode) หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) เข้าไปรู้ได้ว่าบัตรแต่ละใบใครเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด จำเป็นต้องวางกฎระเบียบที่สามารถเอาผิดกับบุคคลที่ฝ่าฝืนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

๓. นายคมสัน โพธิ์คง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret Vote) คือ หลักการเลือกตั้งที่ต้องไม่มีผู้อื่นทราบได้ว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อย่างไร ซึ่งจะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้โดยอิสระ และหากการลงคะแนนไม่เป็นความลับหรือสามารถทราบได้ว่าผู้ลงคะแนนเลือกใคร อาจทำให้เกิดการข่มขู่หรือชักจูงใจด้วยวิธีการใด ๆ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถลงคะแนนตามเจตจำนงอันแท้จริงของตนเองได้ อาจนำไปสู่การบิดเบือนการเลือกตั้งที่แท้จริงและทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สำหรับประเทศไทยมีการวินิจฉัยเรื่องหลักการเลือกตั้งโดยลับในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งครั้งใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยลับ ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของการเลือกตั้งเป็นรายกรณีไป

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยมีรหัสบัตรหรือเครื่องมือเพื่อตรวจสอบบัตรเลือกตั้งว่าเป็นบัตรเลือกตั้งที่แท้จริงของหน่วยเลือกตั้งนั้นหรือไม่ ย่อมสามารถกระทำได้ ดังนั้น การมีรหัสแท่ง (Barcode) หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) จึงจำเป็นต้องมีไว้พิสูจน์บัตรเลือกตั้งในหีบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งว่าเป็นบัตรที่ถูกจัดสรรให้หน่วยเลือกตั้งนั้นหรือไม่ และจะถูกเปิดข้อมูลได้เมื่อมีการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น และการสแกนข้อมูลได้ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ๓ ประการ คือ ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองมีระบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสแกนเพื่อทราบข้อมูลได้หรือไม่ มีหรือเข้าถึงบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้หรือไม่ และเข้าไปสแกนบัตรเลือกตั้งระหว่างนับคะแนนหรือภายหลังการประกาศคะแนนในหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งได้หรือไม่

๔. นายสุรศักดิ์ บุญญานุกูลกิจ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับจะต้องพิจารณาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะต้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงได้โดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรืออิทธิพลของผู้ใด หลักการเลือกตั้งโดยลับจึงมีความหมายเป็นการลงคะแนนเสียงที่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่รู้ได้ว่าตนลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด เป็นหลักประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจอิสระของตนได้อย่างบริบูรณ์ในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง เพราะไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้ถึงการตัดสินใจของตน ทำให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจใดที่กดดันหรือข่มขู่ให้ลงคะแนนตามความประสงค์ของบุคคลอื่น สอดคล้องกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ให้คำอธิบายต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับว่าหมายถึง “การลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจะต้องกระทำในลักษณะที่บุคคลอื่นไม่อาจทราบหรือตรวจสอบได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงคะแนนเสียงอย่างไร หรือออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด” หลักการเลือกตั้งโดยลับมีสถานะเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๙๕ รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการเลือกตั้งให้บรรลุสิทธิดังกล่าว และสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ได้รับรองการเลือกตั้งโดยลับ หากพิจารณาเนื้อหาของหลักการเลือกตั้งโดยลับอาจแบ่งสาระสำคัญเป็น ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การลงคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่ถูกเห็นโดยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด และเป็นความลับของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ประการที่สอง

บัตรเลือกตั้งจะต้องไม่สามารถระบุตัวตนผู้ลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจลงคะแนนเป็นอิสระของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด ไม่มีอัตลักษณ์ใดบนบัตรเลือกตั้งที่สามารถระบุตัวตนได้ว่าใครลงคะแนนอย่างไร

ส่วนการกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยมีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ต้องพิจารณาเป็น ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การกำหนดรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง และรหัสนั้นสามารถเชื่อมโยงไปยังต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้ เป็นมาตรการที่กระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับที่ไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติให้กระทำการเช่นนั้นได้ การกำหนดรหัสดังกล่าวขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับ ประการที่สอง เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รับรองให้การลงคะแนนเลือกตั้งเป็นความลับบริบูรณ์ที่ไม่สามารถติดตามย้อนกลับเพื่อระบุตัวตนได้ตามหลักการเลือกตั้งโดยลับ ซึ่งการติดตามบัตรเลือกตั้งย้อนกลับมายังผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นไปไม่ได้โดยสิ้นเชิงไม่ว่าโดยวิธีใด การกำหนดรหัสบนบัตรเลือกตั้งที่มีศักยภาพที่จะติดตามย้อนกลับมายังผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แม้ยังไม่มีการเปิดเผยตัวตนของบัตรเลือกตั้งใบใดถือได้ว่ากระทบแก่นของหลักการนี้แล้ว เพราะรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ และการลงคะแนนของตนเองจะเป็นความลับตลอดไป ไม่ใช่เพียงการไม่มีการเปิดเผยในทางปฏิบัติ การเป็นความลับที่แท้จริงต้องเป็นสภาวะที่การเปิดเผยเป็นไปไม่ได้โดยสิ้นเชิง ความลับที่อาจถูกเปิดเผยได้เมื่อใดก็ตามที่มีเหตุนั้นมิใช่ความลับ ดังนั้น บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสซึ่งสามารถติดตามย้อนกลับมายังผู้ใช้สิทธิได้ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงคะแนนโดยลับตามรัฐธรรมนูญ

๕. ศาสตราจารย์ไชยันต์ ไชยพร จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง หลักการเลือกตั้งลับแบบสัมบูรณ์ คือ ระบบเลือกตั้งที่บัตรเลือกตั้งทุกใบเหมือนกันหมด เช่น บัตรเลือกตั้งแบบกากบาทดั้งเดิมที่ไม่มีรหัสใด ๆ บนบัตรเลือกตั้ง เมื่อบัตรเลือกตั้งถูกหย่อนลงไปอยู่ในหีบบัตรเลือกตั้งจะไม่มีทางรู้เลยว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดแม้จะเปิดหีบบัตรเลือกตั้งออกมาตรวจสอบ ระบบเลือกตั้งต้องหมายถึงตัวบัตรเลือกตั้งที่ไม่มีรหัส เครื่องหมาย หรือหมายเลขใด ๆ ที่จะใช้สืบย้อนกลับไปหาต้นขั้วบัตรเลือกตั้งหรือตัวบุคคลได้ แม้แต่โดยอำนาจศาลก็ตาม รูปแบบที่สอง หลักการเลือกตั้งลับแบบมีเงื่อนไข

คือ ระบบเลือกตั้งที่บัตรเลือกตั้งยังคงรักษาความลับของผู้เลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งตามปกติ แต่ตัวบัตรเลือกตั้งมีรหัส หมายเลขลำดับประจำบัตร รหัสแท่ง (Barcode) รหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือเครื่องหมายเฉพาะอื่นใดที่ถูกเก็บไว้ในระบบการบริหารจัดการเลือกตั้ง เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของบัตรเลือกตั้งแต่ละใบ การป้องกันการปลอมแปลงหรือการตรวจสอบการทุจริตของกระบวนการเลือกตั้งภายใต้ระบบดังกล่าว เมื่อบัตรเลือกตั้งถูกหย่อนลงในหีบบัตรเลือกตั้งแล้ว บุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือแม้แต่ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งจะไม่สามารถทราบได้ว่าบัตรเลือกตั้งใบใดเป็นของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนใด และไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลนั้นลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ดังนั้น คำว่า “ความลับแบบมีเงื่อนไข” จึงเป็นระบบที่ถือว่าการลงคะแนนเสียงยังคงเป็นความลับสำหรับสาธารณชนและการดำเนินการเลือกตั้งตามปกติ แต่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบย้อนกลับได้ภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางประการ เช่น การสืบสวนการทุจริตการเลือกตั้ง การตรวจสอบความถูกต้องของบัตรเลือกตั้ง หรือการดำเนินการตามคำสั่งขององค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ระดับของการตรวจสอบย้อนกลับได้จะแตกต่างกันไปตามการออกแบบของระบบการเลือกตั้งและกฎหมายของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยมีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มีผลทำให้การเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญเป็นหลักการเลือกตั้งโดยลับแบบมีเงื่อนไข ไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้ว่าใครลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนั้นถือว่าเป็นไปโดยลับอย่างมีเงื่อนไขและสามารถตรวจสอบได้ หากมีการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดโดยอาศัยรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่ถือว่าเป็นการทำลายคำว่า “ลับ” ถ้าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น

๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า หลักการเลือกตั้งโดยลับกำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยที่ไม่มีผู้ใดนอกจากตัวผู้ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่จะทราบว่าตนออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ใด หลักการนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนให้ลงคะแนนได้อย่างอิสระตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน โดยไม่ต้องกังวลกับผลใด ๆ ที่จะตามมา เพราะการลงคะแนนเสียงของตนเป็นความลับซึ่งจะไม่มีบุคคลใดล่วงรู้การลงคะแนนเสียงของตน หลักการเลือกตั้งโดยลับมีขึ้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี ผู้ออกเสียงลงคะแนนสามารถใช้สิทธิได้อย่างอิสระ

และทำให้การเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม หลักการเลือกตั้งโดยลับมิใช่หลักการสัมบูรณ์เด็ดขาดที่มิอาจล่วงละเมิดได้ โดยเฉพาะในกรณีที่หลักการเลือกตั้งโดยลับอาจจะขัดแย้งกับหลักการเลือกตั้งประการอื่นหรือขัดแย้งกับคุณค่าทางรัฐธรรมนูญประการอื่น ดังนั้น ในการกำหนดว่ากรณีใดที่จะกระทำการขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยลับเพื่อส่งเสริมคุณค่าประการอื่นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๒

การกำหนดรูปแบบและจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยมีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) หากผู้ใดเข้าถึงบัตรเลือกตั้งที่มีการลงคะแนนเสียงแล้วและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้ก็สามารถทราบได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงในบัตรเลือกตั้งดังกล่าวลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด แม้ว่าในทางปฏิบัติจะเป็นการยากในการเข้าถึงทั้งบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งก็ตาม แต่ทั้งบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสิ้น จึงสามารถล่วงรู้การออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด เป็นผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยลับ เป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของหลักการเลือกตั้งโดยลับที่มุ่งคุ้มครองผู้ออกเสียงเลือกตั้งมิให้ต้องกังวลถึงผลที่จะตามมาจากการล่วงรู้การลงคะแนนเสียงของตน ไม่ว่าจะเป็นการล่วงรู้ในขณะออกเสียงลงคะแนนหรือภายหลังออกเสียงลงคะแนนก็ตาม แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ข้อ ๑๒๙ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีรหัสหรือเครื่องหมายพิเศษในบัตรเลือกตั้งโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือกฎหมายลำดับอื่นใดให้อำนาจกระทำได้ การอ้างแต่เพียงระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดให้บัตรเลือกตั้งมีการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ถึงขนาดทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวเสียไป หากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไป

ยังไม่ทราบว่าการลงคะแนนเสียงของตนอาจมีผู้ล่วงรู้ได้ในภายหลัง และยังสามารถลงคะแนนเสียงโดยอิสระตามเจตจำนงของตนในขณะที่ทำการลงคะแนนเสียงโดยเข้าใจว่าจะไม่มีผู้ใดสามารถล่วงรู้การลงคะแนนเสียงของตนได้ การออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปโดยลับไม่มีผลกระทบต่อเจตจำนงอิสระของผู้ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้บุคคลที่ถูกอ้างเป็นพยานจัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ผู้ร้องเรียนที่ ๑ ถึงที่ ๑๒ ที่ ๑๔ ถึงที่ ๑๖ ที่ ๑๘ ถึงที่ ๒๐ และที่ ๒๒ ยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องภายหลังวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ อ้างถึงภาพข่าวจากสื่อมวลชนและการแสดงความเห็นของสาธารณชนบนแอปพลิเคชันประเภทสื่อโซเชียลมีเดียวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ และผู้ร้องมีหนังสือให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ชี้แจงเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๙

๒. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๒ ครั้งที่ ๖๘ ครั้งที่ ๖๙ ครั้งที่ ๑๑๒ และครั้งที่ ๑๑๕ สำเนาบันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ สำเนารายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖ สำเนาบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑) สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ ครั้งที่ ๔ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖

๓. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... สำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ สำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ครั้งที่ ๑๒ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... และสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๕/๒๕๖๐ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๖๐ เป็นพิเศษ และครั้งที่ ๔๔/๒๕๖๐

๔. ประธานสถาบันรหัสสากลจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ไม่ใช่รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในระบบมาตรฐานสากล GS1 รหัสดังกล่าวเป็นเพียงสัญลักษณ์ (Data Carrier) ที่สร้างขึ้นมาเพื่อจัดเก็บข้อมูลที่กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ รหัสแท่ง (Barcode) เป็นการเก็บข้อมูลในรูปแบบมิติเดียว มักใช้เก็บตัวเลขหรือตัวอักษรชุดสั้น ๆ ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นการเก็บข้อมูลสองมิติ ซึ่งสามารถเก็บข้อมูลได้ปริมาณมากกว่า ทั้งสองรหัสทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของข้อมูลที่แปลงให้อยู่ในรูปแบบที่เครื่องอ่านได้ (Machine Readable) เมื่อทำการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะแสดงผลชุดข้อมูลได้ทันทีในรูปแบบข้อมูลดิบตามที่ถูกบันทึกไว้ในรหัสนั้น โดยไม่จำเป็นต้องเชื่อมต่อกับระบบหรือฐานข้อมูล หากนำข้อมูลที่สแกนได้มาเชื่อมต่อกับระบบหรือฐานข้อมูลจะสามารถตีความและแสดงผลได้อย่างหลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับการออกแบบและการกำหนดข้อมูลภายในระบบ

รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ด้วยตนเอง เว้นแต่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปผูกติดไว้ โดยการออกแบบระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูล

(Data Binding) ซึ่งแบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง สามารถสืบค้นได้เมื่อมีการกำหนดความหมายของชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (Encode) ให้เชื่อมโยงกับข้อมูลตัวตนผู้ออกเสียงลงคะแนน กรณีที่สองไม่สามารถสืบค้นได้ หากไม่มีการกำหนดชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัสให้เชื่อมโยงกับข้อมูลตัวตนผู้ออกเสียงลงคะแนน กล่าวคือ ข้อมูลที่ถูกสแกนจะเป็นเพียงข้อมูลดิบ (Raw Data) ที่ถูกบันทึกไว้ในรหัสเท่านั้น ไม่สามารถตีความหรือเชื่อมโยงไปยังข้อมูลใด ๆ ของผู้ออกเสียงลงคะแนน ส่วนข้อดีของการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในการป้องกันการปลอมแปลงและการรักษาความปลอดภัยในเอกสาร เช่น GDTI (Global Document Type Identifier) ระบุเอกสารแต่ละฉบับให้แตกต่างกัน ซึ่งสามารถเข้าถึง ติดตาม และตรวจสอบความถูกต้องด้วยรหัสบ่งชี้ที่เชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูล และสามารถลดความผิดพลาดในการจัดเก็บข้อมูล โดยจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนข้อเสียการใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ในการป้องกันการปลอมแปลงและการรักษาความปลอดภัยในเอกสาร เช่น หากรหัสดังกล่าวได้รับความเสียหายอาจทำให้อุปกรณ์ที่ใช้สแกนไม่สามารถอ่านรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ได้ หากระบบฐานข้อมูลเกิดความขัดข้องจะทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล หรือตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร หากต้องการให้ข้อมูลมีความปลอดภัยจำต้องใช้ร่วมกับระบบป้องกันความปลอดภัยอื่น ๆ นอกจากนี้ รหัสดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ด้วยตาเปล่า จำต้องใช้อุปกรณ์ในการเข้าถึงข้อมูล

๕. ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดทำความเห็นมีสาระสำคัญเพิ่มเติมสรุปได้ว่า รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ได้แก่ การตรวจสอบและควบคุมจำนวนบัตรเลือกตั้ง การเข้าเล่ม การบรรจุกล่อง และการจัดสรรบัตรเลือกตั้ง อันเป็นการช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานทุกระดับเป็นไปด้วยความถูกต้องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ป้องกันการปลอมแปลง และการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง เมื่อนับคะแนนปรากฏว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนนไม่ตรงกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือหากมีการร้องเรียนคัดค้าน หรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัย หรือปรากฏต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ว่ามีการทุจริตเกี่ยวกับบัตรเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการนับคะแนนและมีความจำเป็นจะต้องตรวจสอบ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีอำนาจสืบสวนและไต่สวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ การนำรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) มาใช้บนบัตรเลือกตั้งมีประโยชน์

ทั้งการตรวจสอบการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การพิมพ์บัตรเลือกตั้งเกินจำนวน หรือการนำบัตรเลือกตั้งไปใช้ข้ามเขตเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและมีประโยชน์ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและระยะเวลาในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ไม่มีวิธีการอื่นใดที่มีประโยชน์เช่นเดียวกับรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) เนื่องจากวิธีการอื่นเป็นเพียงวิธีการเพื่อป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งเท่านั้น

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้ไต่สวนพยานบุคคลจำนวน ๗ ปาก โดยให้พยานบุคคล จำนวน ๒ ปาก ได้แก่ นายเรืองลักษณ์ เรืองยังมี ผู้อำนวยการโรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง และจ่าสิบตำรวจ สมพงษ์ ตันดี ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารจัดการวัสดุ อุปกรณ์เลือกตั้ง สำนักสนับสนุนการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้พยานบุคคลจำนวน ๕ ปาก ได้แก่ ผู้ถูกร้องที่ ๒ นางนิตรีญา รัตนทัศนีย์ นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายวรพงศ์ อนันต์เจริญกิจ ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายภาคภูมิ ภูอุดม ผู้แทนกรรมการผู้จัดการ บริษัท ที.เค.เอส. เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) และ นางกัญญาณัฐ พิกุลทอง กรรมการผู้จัดการ บริษัท จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นท์ติ้ง จำกัด จัดทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญและมาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันไต่สวน

ศาลรัฐธรรมนูญไต่สวนพยานบุคคลทั้ง ๕ ปาก โดยตอบข้อซักถามของศาล และศาลอนุญาตให้คู่กรณีซักถามเพิ่มเติม และเห็นว่ากรณีมีเหตุจำเป็นให้เดินเผชิญสืบพยานหลักฐานนอกที่ทำการศาลตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๒๘ ณ สถานที่เก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งที่เหลือ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้ง ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยให้คู่กรณีร่วมตรวจสอบ จากนั้นให้คู่กรณียื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี

ผู้ร้องยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี มีสาระสำคัญเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งสามแสดงให้เห็นว่ารหัสบนบัตรเลือกตั้งสามารถเชื่อมโยงไปยังหมายเลขบัตรหรือหมายเลขเล่มที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้ และมิได้พิสูจน์ปฏิเสธว่าหากนำบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาประกอบกันแล้วไม่สามารถระบุได้ว่าบัตรเลือกตั้งนั้นถูกมอบให้แก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งคนใด ซึ่งรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งมิใช่เครื่องหมายที่ไม่มีความหมาย แต่เป็นกุญแจเชื่อมโยงกลับไปยังต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้จริง สำหรับรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏชุดตัวอักษรและตัวเลข เมื่อนำไปถอดรหัสด้วยโปรแกรมที่เกี่ยวข้องแล้วจะได้ข้อมูลหมายเลขเล่มซึ่งตรงกับหมายเลขเล่มที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง ส่วนมาตรการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมิได้มีการดำเนินการที่เป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ ยังไม่อาจรับฟังได้อย่างปราศจากข้อสงสัยว่าการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ดำเนินการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดจนไม่อาจนำข้อมูลทั้ง ๓ ส่วนมาเชื่อมโยงกันได้

ผู้ถูกร้องทั้งสามยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี มีสาระสำคัญเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ผู้ร้องมิได้โต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเมื่อสแกนบัตรเลือกตั้งแล้วจะสามารถเชื่อมโยงสืบค้น สืบทราบ หรือตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นผู้ใด และออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้ ประกอบกับภายหลังจากการออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนน ผู้ถูกร้องทั้งสามมีมาตรการในการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเดินเผชิญสืบพยานหลักฐานนอกที่ทำการศาล ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้ถูกร้องทั้งสามจัดเก็บบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดในสถานที่ปลอดภัย มีมาตรการป้องกันรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มงวด และไม่มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้มีการสืบค้นได้ อีกทั้งปัจจุบันไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใด ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงและเอกสารของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของพยานบุคคล รวมทั้งคำเบิกความในวันไต่สวนพยาน การเดินเผชิญสืบพยานหลักฐานนอกที่ทำการศาล คำแถลงการณ์ปิดคดีของคู่กรณี และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมและคดีไม่มีมูลกรณีที่การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕

มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๘๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๒๒๔ อย่างไร ไม่มีเหตุให้จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๗) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ...” มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ” และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดหรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้”

ข้อเท็จจริงฟังยุติเบื้องต้นได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป และวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ประกาศกำหนดให้วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป กำหนดให้วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ เป็นวันเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องทั้งสามจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ โดยกำหนดให้ใช้บัตรเลือกตั้ง ๒ ประเภท ได้แก่ บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

สำหรับขั้นตอนในวันเลือกตั้ง เมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมาที่หน่วยเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งคนที่หนึ่ง ตรวจสอบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบัตรประจำตัวประชาชนตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีรายการ ได้แก่ เลขประจำบ้าน เลขประจำตัวประชาชน ชื่อตัว - ชื่อสกุล เพศ และลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งคนที่หนึ่ง จดลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในกระดาษแผ่นเล็กและส่งให้กับกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งคนที่สองและคนที่สาม ดูแลบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท เขียนลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อไว้บนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งฉีกบัตรเลือกตั้งออกจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และพับบัตรเลือกตั้งตามรูปแบบ พร้อมทั้งส่งบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทที่พับแล้วให้แก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อนำบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทเดินไปออกเสียงลงคะแนนที่คูหา เมื่อออกเสียงลงคะแนนแล้วพับบัตรเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทหย่อนใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท เมื่อปิดหีบบัตรเลือกตั้งในเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทมานับคะแนนเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏการใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ หรือสืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้หรือไม่ และการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของผู้ถูกร้องทั้งสามสามารถเข้าถึงได้ หรือไม่

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดรูปแบบบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ปรากฏรหัสคิวอาร์ (QR Code) ส่วนบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) ซึ่งสามารถถูกอ่านค่าโดยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนเป็นรหัสหมายเลขเฉพาะได้ (เอกสารหมาย ร ๑/๕ - ๖ ร ๒/๖ ร ๓/๗ ร ๔/๓ - ๔ และ ร ๕/๘) และปรากฏว่ารหัสดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งซึ่งมีการบันทึกลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และลายมือชื่อของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ ย่อมทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูล

ระหว่างบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งกับบุคคลผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง แม้ว่าจะมิได้จัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระบบฐานข้อมูลหรือมิได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะโดยตรงก็ตาม แต่การกำหนดให้มีรหัสซึ่งสามารถอ่านค่าได้บนบัตรเลือกตั้งก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่อาจทำให้สามารถตรวจสอบหรือสืบย้อนกลับถึงตัวบุคคลผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอ้อม แม้กระบวนการแสดงเจตจำนงในการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสร็จสมบูรณ์แล้ว แต่ขั้นตอนการนับคะแนนมีการเปิดเผยข้อมูลบัตรเลือกตั้งที่ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ของผู้ออกเสียงลงคะแนนต่อสาธารณชน ทำให้บุคคลอื่นสามารถถ่ายรูปและสแกนข้อมูลเพื่อสืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการนำมาตรการเก็บรักษาต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับปัจจุบันสถานที่จัดเก็บบางแห่งมีข้อจำกัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจกำหนดให้มีการเก็บบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนนแล้ว และต้นขั้วบัตรเลือกตั้งไว้ ณ สถานที่เดียวกัน แต่แยกส่วนการจัดเก็บคนละห้อง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวมิได้มีการดำเนินการที่เป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่ จึงยังไม่อาจรับฟังได้อย่างปราศจากข้อสงสัยว่าการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ดำเนินการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดและเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกแห่ง จนไม่อาจนำข้อมูลทั้ง ๓ ส่วนมาเชื่อมโยงกันได้ ตามที่ผู้ถูกร้องทั้งสามกล่าวอ้าง

ผู้ถูกร้องทั้งสามชี้แจงว่า รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งสามารถสแกนข้อมูลได้ เป็นเพียงกลุ่มตัวอักษรและตัวเลขที่เชื่อมโยงกับบัญชีการจัดสรรบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนตรวจสอบแล้วทำให้ทราบทันทีว่า บัตรเลือกตั้งดังกล่าวเป็นบัตรเลือกตั้งของต้นขั้วใดและถูกจัดสรรให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยเลือกตั้งใด รหัสคิวอาร์ (QR Code) เมื่อสแกนแล้วปรากฏข้อมูลที่ต้องถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งจึงจะทราบว่าบัตรเลือกตั้งมาจากต้นขั้วเล่มที่เท่าใด ส่วนรหัสแท่ง (Barcode) เมื่อสแกนแล้วจะปรากฏข้อมูลชุดตัวอักษรและตัวเลขที่แสดงหมายเลขบัตร อย่างไรก็ตาม รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งไม่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง (เอกสารหมาย ถ ๑/๑๒) เมื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งไม่ปรากฏชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้บัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง และภายหลังเมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้รับมอบบัตรเลือกตั้ง

จนกระทั่งลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งเสร็จสิ้น ต้องพับบัตรเลือกตั้งเพื่อไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดทราบว่าลงคะแนนอย่างไร และนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเองต่อหน้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง รวมถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งเก็บรักษาตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการจัดเก็บในระบบฐานข้อมูล ดังนั้น วิญญูชนโดยทั่วไปไม่อาจเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วถูกเก็บแยกในหีบบัตรเลือกตั้งซึ่งรวมกับเล่มบัตรเลือกตั้งที่เหลือและเล่มบัตรเลือกตั้งที่ยังไม่ได้ใช้ และรวมกับหน่วยเลือกตั้งอื่น รวมถึงเก็บรักษาไว้อย่างปลอดภัย ไม่มีลักษณะเอื้อให้สืบค้นหมายเลขต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยง่ายด้วยวิธีการอันชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนพบว่า บัตรเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อในบัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ ประกอบด้วยข้อมูลจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้ง โดยต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแสดงเล่มที่ เลขที่ และลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเขียนลำดับที่ตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ช่องสำหรับลงลายมือชื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และช่องสำหรับลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้งแสดงหมายเลขผู้สมัครหรือพรรคการเมืองแล้วแต่กรณี ช่องสำหรับลงคะแนนและช่องไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด หรือช่องไม่เลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดแล้วแต่กรณี การจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งจะนำมาเข้าเล่มด้วยสันกาว โดยบัตรเลือกตั้ง ๑ เล่ม ประกอบด้วยบัตรเลือกตั้ง ๒๐ ใบ (เอกสารหมาย ศ ๒๖/๒) ในการเลือกตั้งครั้งนี้ บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีรหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่มุมบนด้านซ้ายของต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และมุมล่างด้านซ้ายของบัตรเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ มีรหัสแท่ง (Barcode) อยู่ตรงกลางด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง และรหัสคิวอาร์ (QR Code) อยู่มุมบนด้านขวาของบัตรเลือกตั้ง รูปแบบของรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) คือ สัญลักษณ์กราฟิกที่ใช้แทนข้อมูลดิจิทัลด้วยรูปแบบที่เครื่องอ่านหรืออุปกรณ์สแกนสามารถตีความได้ โดยรหัสแท่ง (Barcode) เป็นการเก็บข้อมูลแบบ ๑ มิติ จัดเก็บข้อมูลจำนวนน้อย สามารถอ่านได้ด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนซึ่งติดตั้งแอปพลิเคชันเพิ่มเติม ส่วนรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นการเก็บข้อมูลแบบ ๒ มิติ จัดเก็บข้อมูลจำนวนมาก สามารถอ่านได้ด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนโดยไม่ต้องติดตั้งแอปพลิเคชันเพิ่มเติม เมื่อบุคคลทั่วไปสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะได้เพียงข้อมูลดิบที่ถูกบันทึกไว้ในรหัส กรณีที่ต้องการสืบค้นข้อมูลผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง จะต้องมีการกำหนดความหมายของชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัสไว้ในระบบฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงการสืบค้น

นางนิตรีญา รัตนทัศนีย์ และ นายภาคภูมิ ภูอุดม เบิกความสอดคล้องกันว่า บัตรเลือกตั้ง ๑ เล่ม มีบัตรเลือกตั้งทั้งหมด ๒๐ ใบ เมื่อสแกนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วปรากฏตัวอักษรและตัวเลข แต่ไม่ใช่เลขที่บัตรเลือกตั้ง เป็นรหัสที่ต้องนำไปถอดรหัสอีกครั้ง บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจัดพิมพ์รหัสคิวอาร์ (QR Code) เมื่อสแกนแล้วจะไม่ทราบข้อมูลเล่มที่โดยตรง ส่วนเลขเล่มที่ของบัตรเลือกตั้งจะเป็นเลขเดียวกันทั้ง ๒๐ ใบ ต้องนำรหัสที่ได้ไปเข้าโปรแกรมโดยมีการกำหนดชุดข้อมูลการเข้ารหัสผ่านไว้ก่อนการเข้าถึงชุดข้อมูลที่จัดเก็บในรหัสคิวอาร์ (QR Code) ซึ่งชุดข้อมูลรหัสผ่านดังกล่าวต้องนำไปเข้าโปรแกรมที่ทางบริษัทสร้างไว้สำหรับการถอดรหัสและทางบริษัทมอบรูปแบบการเข้ารหัส (Encoding) และโปรแกรมตรวจสอบ (Tracking) ให้แก่ผู้ถูกร้องที่ ๓ แล้ว ทั้งนี้ กรณีเมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้วบัตรเลือกตั้งปรากฏเครื่องหมายจุดและตัวอักษร i ท้ายเลขที่บัตรเลือกตั้ง โดยไม่มีนัยสำคัญต่อการใช้งานบัตรเลือกตั้ง ส่วนเลขที่บัตรเลือกตั้งแต่ละใบเป็นหมายเลขเฉพาะ บัตร ๕๕ ล้านใบก็มี ๕๕ ล้านหมายเลข แต่ใน ๑ เล่ม จะมีหมายเลขเล่มที่เหมือนกันทั้ง ๒๐ ใบ อีกทั้งไม่มีการนำข้อมูลของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาบันทึกในรหัสคิวอาร์ (QR Code) และไม่มีส่วนใดของกระบวนการจัดการเลือกตั้งทำให้ทราบได้ว่าผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้ใด

ผู้ถูกร้องที่ ๒ เบิกความว่า ความจริงไม่สามารถตรวจได้อย่างแน่แท้ว่าบัตรเลือกตั้งเป็นของผู้ใด เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้เอกสาร ๓ ส่วนพร้อมกัน เพื่อนำข้อมูลมาเทียบให้ตรงกัน แม้ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่ก็จะนำเพียงบัตรเลือกตั้งออกมานับ โดยไม่นำต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ออกมานับด้วย ความเป็นไปได้อย่างเดียว คือ ศาลมีคำสั่งให้ตรวจสอบการเลือกตั้งและไม่มีการนำบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้แล้ว มาตรวจสอบพร้อมกัน จึงไม่อาจเชื่อมโยงสืบค้นตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้

นายวรพงศ์ อนันต์เจริญกิจ เบิกความว่า การจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องทั้งสามไม่มีข้อมูลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีเพียงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งเมื่อสแกนรหัสแท่ง (Barcode) แล้ว ปรากฏหมายเลขบัตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจนับจำนวนบัตรเลือกตั้งในการเข้าเล่มบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ปรากฏหมายเลขและตัวอักษรซึ่งต้องนำข้อมูลไปถอดรหัสอีกครั้ง เมื่อถอดรหัสแล้วจะปรากฏข้อมูลหมายเลขเล่ม นอกจากนี้

เมื่อฉีกบัตรเลือกตั้งออกจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งแล้ว จะมีการเก็บรักษาตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติ โดยไม่มีทางที่บัตรเลือกตั้งจะกลับมาเทียบกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้อีก รวมถึงมีการแยกเก็บและมาตรการรักษาความปลอดภัย

นางกัญญาณัฐ พิกุลทอง เบิกความว่า บริษัท จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นท์ติ้ง จำกัด (ผู้รับจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ) ได้รับข้อมูลเพียงจำนวนบัตรเลือกตั้งแต่ละจังหวัด และแต่ละเขตเลือกตั้ง และนำข้อมูลดังกล่าวมาแปลงเป็นรหัสแท่ง (Barcode) เพื่อให้จัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีชื่อหรือข้อมูลส่วนบุคคล เมื่อสแกนรหัสแท่ง (Barcode) แล้ว ปรากฏหมายเลขบัตร ซึ่งบัตรเลือกตั้ง ๑ ใบ มีเลขที่เดียวไม่ซ้ำกัน เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ปรากฏหมายเลขและตัวอักษรที่เชื่อมโยงถึงหมายเลขเล่ม โดยใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) ควบคุมการผลิตบัตรเลือกตั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนแล้วจะแสดงผลข้อมูลได้ทันที ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏจะอยู่ในรูปแบบข้อมูลแตกต่างกันตามที่ถูกบันทึกไว้ในบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท ดังนี้

บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้วบัตรเลือกตั้งกับด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแล้วได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน กล่าวคือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษ ตัวเลขอารบิก และเครื่องหมายจุด ตัวอย่างเช่น B2779801.i ซึ่งตรงกับหมายเลขเล่ม ยกเว้นเครื่องหมายจุดและตัวอักษร i และรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น BQ83G ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (Encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาเป็นหมายเลขเล่ม ดังนั้น การสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะปรากฏหมายเลขเล่มหรือรหัสที่ถอดแล้วได้หมายเลขเล่ม ในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ ต่อ ๒๐ ใบ

บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งและรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง แล้วได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน กล่าวคือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษ ตัวอย่างเช่น

SWVFOTRT ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัส (Encoding) ต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน และรหัสที่ถอดออกมาเป็นหมายเลขเล่ม และรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิก ตัวอย่างเช่น A55588661 ซึ่งตรงกับหมายเลขบัตรบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง ดังนั้น การสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจะปรากฏรหัสที่ถอดแล้วได้หมายเลขเล่ม ในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๒๐ ใบ ส่วนการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้งปรากฏหมายเลขบัตร ในรูปแบบ ๑ สัญลักษณ์ต่อ ๑ ใบ

เมื่อการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งดังกล่าว นำมาพิจารณาเกี่ยวกับการเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนแล้ว เห็นว่า การสืบย้อนหรือเชื่อมโยงข้อมูลการออกเสียงลงคะแนน และการตรวจสอบตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากรหัสคิวอาร์ (QR Code) จะสามารถกระทำได้ต้องพิจารณาข้อมูลจากบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันดังกล่าว กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจดบันทึกลำดับที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลงลายมือชื่อไว้ที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งมอบบัตรเลือกตั้งซึ่งฉีกมาจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งให้ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้งดังกล่าวลงคะแนน เมื่อสแกนด้วยโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนปรากฏว่าสามารถแสดงผลเป็นรหัสหมายเลขเฉพาะทำให้สามารถแสดงค่าหมายเลขตรงกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่มีลายมือชื่อของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภทแล้วมีความเห็นว่า บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งกำหนดชุดข้อมูลในรหัสคิวอาร์ (QR Code) เป็นหมายเลขเล่ม และมีการกำหนดชุดข้อมูลการเข้ารหัสผ่านไว้ และเมื่อถอดรหัสแล้วปรากฏหมายเลขเล่มที่ปรากฏบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง เมื่อจับคู่กับลำดับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พบรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๒๐ ราย ทั้งนี้ กรณีรหัสคิวอาร์ (QR Code) สามารถระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการเฉพาะรายเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ๒๐ ราย ได้รับบัตรเลือกตั้งเล่มเดียวกัน และลงคะแนนให้ผู้สมัครคนเดียวกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้น้อย บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้ง

กับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้โดยตรง ความสามารถในการบ่งชี้ตัวตนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะรายมีความเป็นไปได้น้อย ฟังได้ว่า รหัสคิวอาร์ (QR Code) ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น รหัสคิวอาร์ (QR Code) ที่ปรากฏบนบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ไม่สามารถเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนได้

ส่วนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ปรากฏทั้งรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้ง การสแกนรหัสแท่ง (Barcode) ด้านล่างของบัตรเลือกตั้ง ปรากฏข้อมูลตรงกับหมายเลขบัตรบนต้นขั้วบัตรเลือกตั้งโดยตรง เป็นข้อมูลที่ไม่มีการเข้ารหัสและไม่ต้องมีการถอดรหัส จึงเป็นข้อมูลที่สามารถรู้ได้ทันทีว่าเป็นหมายเลขบัตรจากต้นขั้วบัตรเลือกตั้งใด ซึ่งต้นขั้วบัตรเลือกตั้งปรากฏลำดับที่และลายมือชื่อของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชนและที่อยู่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น จึงฟังได้ว่าบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งได้ผ่านการสแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งโดยตรง และหากเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบัตรเลือกตั้งต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนนรวมถึงผลการลงคะแนนเป็นการเฉพาะรายได้ ส่วนการสแกนรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้านบนของบัตรเลือกตั้งเป็นชุดข้อมูลที่ถูกเข้ารหัสไว้และต้องนำไปถอดรหัสอีกชั้นหนึ่งเสียก่อนและได้ข้อมูลมาเป็นหมายเลขเล่ม

ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า การจัดเก็บบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของผู้ถูกร้องทั้งสามสามารถเข้าถึงได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนปรากฏว่า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงจากผลคะแนนการเลือกตั้งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไปสู่การระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วยบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนน ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนน และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น การจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเริ่มต้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา โดยแบ่งเป็น ๓ ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาที่หนึ่ง ณ หน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง มีจำนวน ๙ คน ต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง เว้นแต่หน่วยเลือกตั้งนั้นมีจำนวน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน ๘๐๐ คน ให้เพิ่มกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ๑ คน ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นมา ๑๐๐ คน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ๙ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการ ๘ คน ประธานกรรมการ มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยหรือบุคคลที่ผ่านการอบรมหลักสูตรที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเป็นหลักก่อน ส่วนกรรมการมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมิได้เป็นผู้ช่วยหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ขั้นตอนการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง จัดเก็บต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือไว้ในถุงพลาสติกใสและรัดด้วยยางรัด นับคะแนนบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วทั้งสองประเภท แยกบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน ของบัตรแต่ละประเภท จัดเก็บบัตรดี บัตรเสีย และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนนใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสอย่างละถุง รวม ๓ ถุง และรัดด้วยยางรัด (ถุงชั้นใน) นำถุงชั้นในทั้ง ๓ ถุงใส่ไว้ในถุงพลาสติกใสอีกหนึ่งใบ และรัดด้วยสายรัด (Cable Tie) (ถุงชั้นนอก) นำถุงชั้นนอกใส่ไว้ในหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท ปิดด้วยเทปใส รัดด้วยสายรัด (Cable Tie) ปิดข้างกล่องด้วยแบบบัญชีข้อมูลบัตรเลือกตั้ง/ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่บรรจุในหีบบัตรเลือกตั้ง (ส.ส. ๕/๑๙) ระบุหน่วยเลือกตั้ง เพื่อนำส่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อยุบรวมหีบบัตรเลือกตั้ง ช่วงเวลาที่สอง ณ เขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการ ๒ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง คณะกรรมการนับคะแนนบัตรเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่เลือกตั้งกลาง ที่นับคะแนนบัตรเลือกตั้ง และที่รวมผลคะแนน อุปกรณ์การเลือกตั้งที่ส่งมายังเขตเลือกตั้ง ประกอบด้วย หีบบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หีบบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และถุงใส่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือเพื่อดำเนินการยุบรวมหีบบัตรเลือกตั้งแต่ละประเภท การยุบรวมหีบบัตรเลือกตั้ง คือ การนำถุงชั้นนอกจากหน่วยเลือกตั้งใส่ลงไปในหีบบัตรเลือกตั้งหีบใดหีบหนึ่งจนเต็ม และรัดหีบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวด้วยสายรัด (Cable Tie) ถุงใส่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งที่เหลือ ใส่รวมในหีบใดหีบหนึ่งจนเต็มและรัดหีบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวด้วยสายรัด (Cable Tie) พร้อมทั้งจัดทำรายงานการจัดส่งหีบบัตรเลือกตั้ง เอกสาร และวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้ง ให้แก่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยให้จัดส่งภายใน ๗ วัน นับแต่สิ้นสุดการออกเสียงลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ให้ถือว่าบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายใน ๓ วันนับแต่วันเลือกตั้ง รวมถึงบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตเลือกตั้ง (ส.ส. ๑/๔) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ (ส.ส. ๑/๕) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ และเมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้วจะถูกส่งกลับมายังผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดช่วงเวลาที่สาม ณ จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเหมาะสม เป็นไปตามการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้บริหารจัดการบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในจังหวัดที่รับผิดชอบทั้งหมด บัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งจะเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลา ๒ ปี ภายหลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการการทำลายบัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงเวลาที่บัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแบ่งเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาเปิดการออกเสียงลงคะแนน คือ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๗.๐๐ นาฬิกา และช่วงเวลาหลังปิดการออกเสียงลงคะแนน คือ ตั้งแต่เวลา ๑๗.๐๐ นาฬิกา จนกระทั่งส่งมอบบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และอุปกรณ์จัดการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สามารถอธิบายได้ดังนี้

ช่วงเปิดการออกเสียงลงคะแนน ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ส่วนบัตรเลือกตั้ง เมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งหย่อนลงในหีบบัตรเลือกตั้งที่ปิดผนึกไว้ การที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะนำบัตรเลือกตั้งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจับคู่กับต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจึงไม่สามารถกระทำได้

ช่วงหลังปิดการออกเสียงลงคะแนน ในช่วงเวลาที่บัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นช่วงเวลาที่เอกสารทั้ง ๓ ส่วน ยังไม่ได้จัดเก็บอย่างรัดกุม คือ ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งเก็บไว้ในถุงพลาสติกใสและรัดด้วยยางรัดโดยไม่มีการทำเครื่องหมายการปิดผนึกหรือใช้สายรัด (Cable Tie) เพื่อสร้างมาตรการควบคุมการเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ประกอบกับในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อย อีกทั้งผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งมักมีจำนวนน้อยกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง หากช่วงเวลาดังกล่าวคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดสแกนบัตรเลือกตั้ง และต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ยังไม่ได้จัดเก็บอย่างรัดกุม จึงมีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะเข้าถึงเอกสารทั้ง ๓ ส่วน และระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหนึ่งนั้นมีที่มาที่แตกต่างกัน และในหน่วยเลือกตั้ง ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง รวมถึงผู้สังเกตการณ์จากพรรคการเมือง อยู่ในบริเวณหน่วยเลือกตั้ง ส่งผลให้การที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจะกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งการระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ยาก ประกอบกับคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งต้องจัดส่งเอกสารทั้ง ๓ ส่วน ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในทันที เมื่อจัดทำรายงานผลการเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว ระยะเวลาที่เอกสารทั้ง ๓ ส่วน อยู่กับคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นช่วงระยะเวลาเพียงชั่วคราว ไม่สามารถเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

ในช่วงเวลาที่บัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นช่วงเวลาที่เอกสารทั้ง ๓ ส่วน จัดเก็บอย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งเก็บไว้ในถุงพลาสติกใสและรัดด้วยยางรัด แม้ไม่มีการทำเครื่องหมายปิดผนึกหรือใช้สายรัด (Cable Tie) เพื่อสร้างมาตรการควบคุมการเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง แต่บัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้วทั้งสองประเภทอยู่ในถุงชั้นนอกที่รัดด้วยสายรัด (Cable Tie) ที่ลงชื่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งกำกับไว้ที่สายรัด (Cable Tie) โอกาสที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะปลดสายรัด (Cable Tie) และเข้าถึงบัตรเลือกตั้งแล้วสแกนบัตรเลือกตั้งจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ จำนวนบัตรเลือกตั้ง และต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง ที่อยู่ในความควบคุม

ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นมาจากหลายหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องส่งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กับนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นภายใน ๓ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเข้าถึงและจับคู่บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนน ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเกิดขึ้นได้ยาก ในช่วงเวลานี้เอกสารทั้ง ๓ ส่วน มีความปลอดภัยเพียงพอ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่สามารถเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

ในช่วงเวลาที่บัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนน ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในความควบคุมของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นกรณีที่รับบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนน ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้แล้ว มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ส่วนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับมาจากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น เอกสารทั้ง ๓ ส่วน มีปริมาณมาก ส่งผลให้การเข้าถึงเอกสารทั้ง ๓ ส่วน เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นไปได้ยาก ถุงชั้นนอกที่จัดเก็บบัตรเลือกตั้งรัดด้วยสายรัด (Cable Tie) ลงชื่อกำกับโดยกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และหีบบัตรเลือกตั้งที่ใช้จัดเก็บบัตรเลือกตั้งกับหีบบัตรเลือกตั้งที่จัดเก็บต้นขั้วบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการออกเสียงลงคะแนนแล้วรัดด้วยสายรัด (Cable Tie) ที่ลงชื่อกำกับโดยอนุกรรมการประจำเขตเลือกตั้ง การจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งมีมาตรการควบคุมการจัดเก็บอีกชั้นหนึ่ง ประกอบกับต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งจัดเก็บไว้คนละหีบบัตรเลือกตั้งที่รัดด้วยสายรัด (Cable Tie) ส่วนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในความควบคุมของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกอบกับตามรายงานสถานที่และมาตรการป้องกันการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง บัตรเลือกตั้งที่เหลือ บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เอกสาร/แบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ สถานที่จัดเก็บต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัตรเลือกตั้งอยู่ในสถานที่ราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานเขต และสถานีตำรวจ เป็นการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงฟังได้ว่า การจัดเก็บเอกสารทั้ง ๓ ส่วน มีความปลอดภัยเพียงพอ

และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า บุคคลภายนอกที่สังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้งสามารถสแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง สามารถระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งว่าลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้ นั้น เห็นว่า ในเวลานับคะแนนเลือกตั้ง บุคคลภายนอกสามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟนสแกนรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง เมื่อสแกนแล้วปรากฏหมายเลขบัตรซึ่งตรงกับหมายเลขบัตรที่ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลภายนอกจะจับคู่เอกสารทั้ง ๓ ส่วน เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้มีหนทางเดียว คือ บุคคลภายนอกรายนั้นต้องกระทำการร่วมกับกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง หรือผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงจะสามารถเข้าถึงต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่อยู่ในความควบคุมเพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการกระทำโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ประกอบกับมาตรการรักษาความปลอดภัยของบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีการจัดเก็บคนละสถานที่แยกจากกัน อย่างเด็ดขาดภายใต้วิธีการที่บุคคลภายนอกจะเข้าถึงและรวบรวมเอกสารทั้ง ๓ ส่วนเข้าด้วยกันได้ยากอย่างยิ่ง จึงยังฟังไม่ได้ว่า บุคคลภายนอกสามารถระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเองได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น จึงฟังได้ว่า การจัดเก็บบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ปรากฏรหัสแท่ง (Barcode) ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของผู้ถูกร้องทั้งสามมีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่รัดกุมเพียงพอ การที่บุคคลภายนอกและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องทั้งสามจะเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อระบุตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นไปได้ยาก

ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มีความมุ่งหมายในการกำหนดหน้าที่หลักของบุคคลในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดย (๗) เพิ่มหน้าที่การลงประชามติและเป็นการวางหลักการเพื่อรองรับการจัดทำประชามติต่าง ๆ และเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งหรือลงประชามติในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อย่างไรก็ดี แม้จะกำหนดให้การไปเลือกตั้งหรือลงประชามติเป็นหน้าที่ แต่การไปทำหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการทำหน้าที่อย่างอิสระ ไม่มีการซื้อสิทธิขายเสียง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนเป็นจำนวนที่ไม่สอดคล้องต่อจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง หากการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสี่ร้อยคนก็จะทำให้การดูแลปัญหาของประชาชนมีความใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และการคำนวณคะแนนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองและต้องเคารพหลักการหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงของประชาชน การให้มีบัตรเลือกตั้งสองใบเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ประชาชนได้ใช้เจตจำนงในการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายในการกำหนดให้ใช้การออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หลักการดังกล่าวมีบัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรงและลับ” ซึ่ง “การออกเสียงลงคะแนนโดยตรง” มีความหมายว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นผู้ลงคะแนนนั้นด้วยตนเอง ไม่อาจให้บุคคลอื่นลงคะแนนแทนตนได้ และมิใช่เลือกโดยวิธีเลือกตัวแทนเพื่อเลือกตั้งอีกทีหนึ่ง ส่วน “การออกเสียงลงคะแนนโดยลับ” มีความหมายว่า การลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนจะต้องกระทำในลักษณะที่บุคคลอื่นไม่อาจทราบหรือตรวจสอบได้ว่า

ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงคะแนนเสียงอย่างไรหรือออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด ดังนั้น ความหมายของหลักการเลือกตั้งโดยลับจะต้องพิจารณาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง การเลือกตั้งต้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตจำนงได้โดยอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรืออิทธิพลของผู้ใด เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง บัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ บัตรเลือกตั้งที่ใช้สำหรับออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อต้องคำนึงถึงวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับด้วย

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนเพื่อกำหนดว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยในนามประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนโดยอาศัยเสียงข้างมากของประชาชนเป็นสำคัญ และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนปวงชน อันเป็นการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน โดยผลของคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเป็นเครื่องสะท้อนเจตจำนงของประชาชน เพราะฉะนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง องค์กรผู้จัดการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งอันเป็นหลักทั่วไปประกอบด้วยหลักการ ๕ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง หลักการเลือกตั้งทั่วไป (Universal Election) เป็นการให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้โดยเปิดกว้าง เพื่อให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างกว้างขวาง การจำกัดสิทธิต้องมีน้อยที่สุด ประการที่สอง หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom Election) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องตัดสินใจใช้สิทธิของตนโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ กดขี่ ข่มเหง หรือกดดันทางจิตใจ ข้างวานหรือใช้อิทธิพลใด ๆ ให้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และระหว่างเลือกตั้งหรือภายหลังเลือกตั้งมิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบใดผู้ลงคะแนนต้องตัดสินใจได้อย่างอิสระ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก่อนหลักการอื่น ประการที่สาม หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election)

เป็นการเลือกตั้งที่หากผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นได้โดยตรง และเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดแล้ว คะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องเป็นของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง หลักการนี้กำหนดให้ไม่มีบุคคลหรือการตัดสินใจใด ๆ มาคั่นกลางระหว่างผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง และระหว่างการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งกับผลของการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประการที่สี่ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Equal Election) เป็นการรับรองสิทธิหรือให้หลักประกันกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะ อาชีพ เพศ หรือสถานที่ใด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน และคะแนนเสียงทุกคะแนนต้องมีน้ำหนักเท่ากัน โดยรัฐต้องจัดการเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้โดยสะดวกอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ให้อภิสิทธิ์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษ และไม่กีดกันผู้หนึ่งผู้ใด และประการที่ห้า หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Secret Election) เป็นการคุ้มครองเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล คือไม่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ถึงเจตจำนงในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของตน อันอาจส่งผลต่อการตัดสินใจอย่างอิสระและเกิดการใช้อิทธิพลของผู้อื่นต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ที่จะตามมาจากการตัดสินใจลงคะแนนเสียง เพราะไม่มีบุคคลใดทราบว่าตนลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดกับเพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและประโยชน์ของผู้ลงคะแนนเสียงอื่น ๆ เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้ลงคะแนนเสียงคนใดเปิดเผยผลการลงคะแนนเสียงของตนเอง

หลักการพื้นฐาน ๕ ประการดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แต่ละหลักการล้วนมีข้อจำกัดได้ทั้งสิ้น หลักการเลือกตั้งทั่วไป มิได้หมายความว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีสิทธิเลือกตั้ง แสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิเลือกตั้งที่สมเหตุสมผลย่อมสามารถกระทำได้ เช่น อายุ ความวิกลจริต หรือเป็นนักบวช หลักการเลือกตั้งโดยเสรี แม้เป็นหลักการที่ไม่มีข้อยกเว้นก็ตาม แต่ย่อมหมายความว่ามีเสรีที่จะเลือกได้แต่เฉพาะบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่ปรากฏในรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น โดยไม่อาจเลือกบุคคลอื่นที่มิได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หลักการเลือกตั้งโดยตรง มิได้หมายความว่าทุกกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยตนเองเสมอไป เช่น กรณีคนพิการหรือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

อาจใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้โดยการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค มิได้หมายความว่าทุกคะแนนเสียงที่ได้เลือกผู้สมัครจะมีค่าเท่ากันเสมอไป กล่าวคือ บุคคลที่เลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด กับบุคคลที่เลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนรองลงมา ค่าคะแนนในมุมของการให้ผลไม่ได้มีค่าเท่ากัน เพราะความจริงแล้วเห็นได้ว่า บุคคลที่เลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนอันดับที่หนึ่ง ค่าคะแนนในมุมของการให้ผลมีค่าเป็นหนึ่ง ในขณะบุคคลที่เลือกผู้สมัครอื่นที่ได้คะแนนรองลงมา ค่าคะแนนในมุมของการให้ผลย่อมมีค่าเป็นศูนย์ กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค และหลักการเลือกตั้งโดยลับ โดยทั่วไปย่อมถือว่าเป็นความลับในขณะที่มีการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง แต่หากภายหลังการเลือกตั้งมีกรณีที่สามารถตรวจสอบได้ การตรวจสอบนั้นก็จะมุ่งหมายเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบเพื่อแสดงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้งตามเจตจำนงของประชาชนเท่านั้น การตรวจสอบเพื่อวัตถุประสงค์เช่นนี้ย่อมไม่กระทบต่อการเลือกตั้งโดยลับ เพราะมิได้มุ่งหมายที่จะทราบเจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าลงคะแนนให้แก่ผู้ใด แสดงให้เห็นว่า หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งดังกล่าวมิได้มีความเด็ดขาดสมบูรณ์โดยปราศจากข้อจำกัดใด ๆ และข้อจำกัดข้างต้นมิได้มีผลทำให้การกระทำนั้นขัดต่อหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติรับรองให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยรับรองหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งไว้หลายประการ เช่น หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๑ หลักการเลือกตั้งโดยตรง หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค และหลักการเลือกตั้งโดยลับ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๑ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเกี่ยวกับหลักการเลือกตั้งโดยตรงและลับแล้ว ยังมีหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งและการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๒๑ กำหนดให้เจตจำนงของประชาชนเป็นรากฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล

และต้องแสดงออกผ่านการเลือกตั้งตามวาระและเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง โดยใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมและลงคะแนนโดยลับ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๒๕ (บี) กำหนดให้พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างและโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมเหตุสมผลในการที่จะมีการลงคะแนนเสียงหรือได้รับการเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามวาระ ซึ่งประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างเสรีโดยทั่วไปและเสมอภาค และด้วยการลงคะแนนโดยลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก

หลักการเลือกตั้งโดยลับมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการคุ้มครองสิทธิเลือกตั้งและเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน มิให้การตัดสินใจทางการเมืองในการเลือกตั้งผู้แทนปวงชนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการข่มขู่ การซื้อเสียง หรือการแทรกแซงจากบุคคลอื่น เพื่อให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นที่สามารถรู้เนื้อหาของการตัดสินใจในการเลือกตั้งของตนว่าออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด และรัฐต้องจัดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความลับของการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔ กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนจะเกิดขึ้นโดยปราศจากแรงกดดันจากภายนอก และเป็นหลักประกันเชิงสถาบันที่สำคัญของสิทธิเลือกตั้งและเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน ให้รัฐต้องจัดการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงการรักษาความลับและเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม การรักษาความลับของการลงคะแนนไม่ได้หมายความว่าบัตรเลือกตั้งจะต้องปราศจากกลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องของบัตรเลือกตั้งอย่างเด็ดขาด ในทางตรงกันข้าม การจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจำเป็นต้องมีมาตรการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งหรือกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่รวมถึงบัตรเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันบัตรปลอม การควบคุมจำนวนบัตร การป้องกันการนำบัตรไปใช้ข้ามเขต ตลอดจนการตรวจสอบเส้นทางดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบัตรเลือกตั้งนับตั้งแต่การจัดพิมพ์ การจัดสรร การขนส่ง การส่งมอบ การใช้ และการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง หากมาตรการดังกล่าวมีผลกระทบต่อการรักษาความลับของ

การลงคะแนนแล้ว จำเป็นต้องกำหนดวิธีการป้องกันผลกระทบดังกล่าวเพื่อมิให้บุคคลอื่นทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแสดงเจตจำนงทางการเมืองของตนได้โดยปราศจากการควบคุม การข่มขู่ หรือแรงกดดันจากบุคคลอื่น

หากพิจารณาความหมายของหลักการเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ตามแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนสามารถอธิบายในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างความลับของการออกเสียงลงคะแนนกับความเป็นไปได้ในการระบุตัวตนผู้ออกเสียงลงคะแนนได้ ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง หลักการเลือกตั้งโดยลับแบบบริบูรณ์ (Absolute Secret) คือหลักการเลือกตั้งโดยลับที่แท้จริงจะต้องเป็นความลับตั้งแต่มีการลงคะแนนเลือกตั้งในคูหาเลือกตั้งไปจนถึงลักษณะบัตรเลือกตั้งที่ต้องไม่สามารถเชื่อมโยงกลับมายังผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ การลงคะแนนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นความลับเฉพาะของตนตลอดไป หากผู้ใดสามารถนำบัตรเลือกตั้งมาใช้ติดตามเชื่อมโยง สืบค้นกลับ สืบทราบ ตลอดจนสามารถตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ว่าผู้ใดเป็นผู้ลงคะแนนย่อมไม่เป็นการเลือกตั้งโดยลับ ข้อดีของการใช้หลักการเลือกตั้งโดยลับแบบบริบูรณ์ คือจะไม่มีผู้ใดรู้ได้เลยว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด เพราะบัตรเลือกตั้งทุกใบจะไม่ปรากฏรหัสใด ๆ ที่บ่งบอกได้ว่าบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแล้วเป็นของผู้ใด ซึ่งเน้นการคุ้มครองความลับหรือความเป็นส่วนตัวในการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ข้อเสียของระบบนี้คือการที่บัตรเลือกตั้งทุกใบมีความเหมือนกัน ง่ายต่อการทำบัตรเลือกตั้งปลอม การสวมสิทธิหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ยากต่อการสืบสวน ประการที่สอง หลักการเลือกตั้งโดยลับแบบมีเงื่อนไข (Qualified Secret) คือหลักการเลือกตั้งที่บัตรเลือกตั้งยังคงรักษาความลับของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งตามปกติ แต่ตัวบัตรเลือกตั้งมีรหัส หมายเลขลำดับบัตร รหัสแท่ง (Barcode) รหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือเครื่องหมายเฉพาะอื่นใดที่ถูกจัดเก็บไว้ในระบบการบริหารจัดการเลือกตั้งเพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของบัตรแต่ละใบ ป้องกันการปลอมแปลงหรือตรวจสอบการทุจริตของกระบวนการเลือกตั้ง ภายใต้หลักการเลือกตั้งโดยลับแบบมีเงื่อนไขนี้ เมื่อบัตรเลือกตั้งถูกหย่อนลงในหีบบัตรเลือกตั้งแล้ว บุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือแม้แต่ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งจะไม่สามารถทราบได้ว่าบัตรเลือกตั้งใบใดเป็นบัตรเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใด และไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลนั้นลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด แต่ความลับดังกล่าว

ไม่ใช่เป็นความลับเฉพาะของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งตลอดไป หากแต่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบย้อนกลับภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางประการ เช่น การสืบสวนการทุจริตการเลือกตั้ง การตรวจสอบความชอบของบัตรเลือกตั้ง หรือการดำเนินการตามคำสั่งขององค์กรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นข้อดีของการใช้หลักการเลือกตั้งโดยลับแบบมีเงื่อนไข ส่วนข้อเสียของหลักการเลือกตั้งโดยลับแบบมีเงื่อนไข คือ สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

อย่างไรก็ดี หลักการเลือกตั้งโดยลับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง คือ หลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (Electoral Integrity) ซึ่งเป็นหลักประกันพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง โปร่งใส และยุติธรรมในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองของประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งโดยการใช้บัตรเลือกตั้งปลอม หรือใช้บัตรเลือกตั้งโดยบุคคลอื่นที่ไม่มีสิทธิ หรือใช้บัตรเลือกตั้งข้ามเขต โดยนำบัตรเลือกตั้งจากหน่วยหนึ่งมาใช้อีกหน่วยหนึ่งหรือเขตหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ส่งผลให้หลักการเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญไทยต้องคำนึงถึงดุลยภาพกับหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงความโปร่งใสของการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไว้อย่างชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การซื้อเสียง การใช้อำนาจรัฐหรืออิทธิพล และวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียง การทุจริตการเลือกตั้งในปัจจุบันมีวิธีการที่ซับซ้อนและแพร่ขยายกว้างขวางขึ้น ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเป็นอย่างยิ่ง อันทำให้การเลือกตั้ง

มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง จึงหมายถึงความลับแบบมีเงื่อนไข (Qualified Secret) มิใช่ความลับโดยบริบูรณ์ (Absolute Secret) เนื่องจากต้องคำนึงถึงดุลยภาพในการรักษาความลับกับการควบคุมตรวจสอบและดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามหลักการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะรัฐมีความจำเป็นบางประการที่ต้องควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตการเลือกตั้งที่อาจใช้เทคนิคหรือกลวิธีปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งหรือบิดเบือนผลการเลือกตั้งให้เปลี่ยนแปลงไปจากเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มีกลไกป้องกันควบคุมการรักษาความลับของการออกเสียงลงคะแนนที่รัดกุมเข้มงวด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งและเสรีภาพการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

เมื่อรับฟังได้ว่า การใช้รหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งไม่สามารถเชื่อมโยง สืบทราบและตรวจสอบตัวตนผู้ลงคะแนน รวมถึงผลการลงคะแนนได้ คงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาเฉพาะในส่วนของการใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น ซึ่งปรากฏว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับระบุหรือจำแนกบัตรเลือกตั้งแต่ละใบเพื่อให้ทราบว่าบัตรเลือกตั้งนั้นอยู่ในชุดใด จัดพิมพ์ขึ้นในกระบวนการใดหรือได้รับการจัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้งใด การระบุข้อมูลดังกล่าวเป็นการควบคุมบัตรเลือกตั้งเพื่อควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการบริหารจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มิได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อต้องการเปิดเผยว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดลงคะแนนให้พรรคการเมืองใด และจากการไต่สวนพบว่า รหัสแท่ง (Barcode) สามารถเชื่อมโยงข้อมูล ๓ ส่วนเข้าด้วยกัน และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ตั้งแต่หมายเลขบัตร ลำดับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องหมายลงคะแนนพรรคการเมืองที่เลือก ซึ่งอาจถือว่ามีผลกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับของการออกเสียงลงคะแนน เพราะข้อมูลมิได้จำกัดอยู่เพียงการระบุหมายเลขบัตร แต่สามารถเปิดเผยเจตจำนงทางการเมืองของบุคคลได้ด้วย เมื่อพิจารณาถึงมาตรการจัดเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งซึ่งเป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองเจตจำนงทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว เห็นว่า การบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งนับตั้งแต่ขั้นตอน

การจัดพิมพ์ จัดสรร ขนส่ง และส่งมอบให้แก่หน่วยเลือกตั้ง การลงคะแนน การนับคะแนน และการจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการเก็บรักษาภายหลังการลงคะแนน ได้อาศัยการใช้รหัสแท่ง (Barcode) เป็นมาตรการป้องกันและควบคุมตรวจสอบมิให้มีการใช้บัตรเลือกตั้งข้ามเขต และควบคุมจำนวนบัตรเลือกตั้งที่จัดพิมพ์และจัดสรรไปยังเขตเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ รวมถึงจำนวนบัตรเลือกตั้งที่นำไปใช้จริงและจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือได้อย่างเป็นระบบ ช่วยลดความเสี่ยงจากบัตรเลือกตั้งส่วนเกินหรือบัตรเลือกตั้งที่ไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มาได้ นอกจากนั้น การที่บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีทั้งรหัสแท่ง (Barcode) และรหัสคิวอาร์ (QR Code) บนบัตรเลือกตั้งใบเดียวกัน ไม่ได้หมายความว่ารหัสทั้งสองมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันหรือทำให้รหัสอีกรูปแบบหนึ่งไม่มีความจำเป็นอย่างสิ้นเชิง เพราะรหัสทั้งสองรูปแบบมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รหัสคิวอาร์ (QR Code) ใช้สำหรับควบคุมการจัดสรรหรือส่งมอบเล่มบัตรเลือกตั้งไปยังเขตเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ส่วนรหัสแท่ง (Barcode) ใช้สำหรับควบคุมการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งแต่ละใบ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์การกำหนดให้ใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้ง ปรากฏข้อเท็จจริงจากการไต่สวนว่า การกำหนดให้ใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อแก้ไขอุปสรรคของการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและปริมาณของจำนวนบัตรเลือกตั้ง ตามลำดับเหตุการณ์ดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๐๓/๒๕๖๘ กำหนดให้มีบัตรเลือกตั้ง ๒ ประเภท ได้แก่ บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กำหนดให้จัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๕ ถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๙ เป็นเวลา ๒๕ วัน บัตรเลือกตั้งประเภทละ ๕๖,๑๐๐,๐๐๐ ใบ และกำหนดการจัดส่งบัตรเลือกตั้งทั้งสองประเภทไปยังพื้นที่ต่าง ๆ โดยวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๙ จัดส่งบัตรเลือกตั้งไปยังนอกราชอาณาจักร วันที่ ๒๖ ถึงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๙ จัดส่งบัตรเลือกตั้งไปใช้สำหรับการเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้งและในเขตเลือกตั้ง และวันที่ ๒๙ มกราคม ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ จัดส่งบัตรเลือกตั้งไปยังหน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ กำหนดให้การจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งมีมาตรการป้องกันการปลอมแปลงการทุจริต ๖ ประการ โดยมติในการประชุม ข้อ ๓.๕ ระบุให้พิมพ์ข้อมูลหรือรหัสที่บัตรเลือกตั้งบนตัวบัตรโดยใช้หมึกที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า (Invisible Ink)

หรือวิธีการอื่น เพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (เอกสารหมาย ศ ๑/๔) วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๐๕/๒๕๖๘ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ จัดซื้อจัดจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้ง (เอกสารหมาย ศ ๑๑/๑) วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๘๒๗/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๘ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างขอบเขตของงานและกำหนดราคากลางสำหรับการจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (เอกสารหมาย ศ ๓) คณะกรรมการจัดทำร่างขอบเขตของงานและกำหนดราคากลาง สำหรับการจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ กำหนดขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) ข้อ ๔.๒ ระบุให้รายละเอียดและรูปแบบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง/แบบบัญชีรายชื่อ (๒) มาตรการป้องกันการทุจริตการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เช่น การปลอมแปลง/พิมพ์เกิน/การนำบัตรไปใช้ข้ามเขต อย่างน้อยต้องมี ๕) พิมพ์ข้อมูลหรือรหัสที่บัตรเลือกตั้งบนตัวบัตร โดยใช้หมึกที่มองไม่เห็นด้วยตาเปล่า (Invisible Ink) หรือวิธีการอื่น เพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และข้อ ๔.๓ ระบุให้ก่อนการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งผู้รับจ้างต้องจัดทำต้นแบบ (Art Work) ของบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต/แบบบัญชีรายชื่อให้ผู้แทนของผู้ถูกร้องที่ ๓ ยืนยันความถูกต้องของรายละเอียดและรูปแบบให้เป็นไปตามข้อ ๔.๒ (เอกสารหมาย ศ ๕/๓) วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๘๔๙/๒๕๖๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง สำหรับการจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๕๖,๑๐๐,๐๐๐ ใบ โดยวิธีเฉพาะเจาะจง (เอกสารหมาย ศ ๗) วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๐๗/๒๕๖๘ เห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ประกอบการสำหรับการจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงฯ เสนอ โดยอนุมัติสั่งจ้างบริษัท ที.เค.เอส. เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน) จัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง บริษัท จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นท์ติ้ง จำกัด จัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และโรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง จัดพิมพ์บัตรออกเสียงประชามติ (เอกสารหมาย ศ ๑๑) วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๙ ผู้ถูกร้องที่ ๒

กับบริษัท จันวาณิชย์ ซีเคียวริตี้ พริ้นท์ติ้ง จำกัด ลงนามในสัญญาจ้าง เลขที่ จ. ๔๘/๒๕๖๙ เพื่อจัดจ้างพิมพ์บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๕๖,๑๐๐,๐๐๐ ใบ (เอกสารหมาย ศ ๑๓) วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๙ ผู้ถูกร้องที่ ๑ มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๗/๒๕๖๙ ปรับลดจำนวนบัตรเลือกตั้งจาก ๕๖,๑๐๐,๐๐๐ ใบ เป็น ๕๕,๖๕๐,๐๐๐ ใบ ตามที่สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง แจ้งว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลดลง (เอกสารหมาย ศ ๑๔)

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๕ การออกเสียงลงคะแนนและการนับคะแนน ส่วนที่ ๒ การออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้ง กำหนดให้มีการออกเสียงลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งได้ที่เรียกว่า “การเลือกตั้งล่วงหน้า” ทั้งการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ทำให้มีความจำเป็นต้องจัดส่งบัตรเลือกตั้งไปยังต่างประเทศสำหรับใช้ในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรภายในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๙ เพื่อให้ทันกำหนดใช้จริงภายในวันที่กำหนดเป็นการเลือกตั้งล่วงหน้าในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีระยะเวลาจัดพิมพ์เพียง ๕ วัน นับรวมวันลงนามในสัญญาจ้างจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และมีขั้นตอนต้องดำเนินการล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งในการจัดพิมพ์ จัดสรรและขนส่งบัตรเลือกตั้งไปยังสถานที่ต่าง ๆ ภายในกรอบเวลาที่กำหนด ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวมีความจำเป็นต้องออกแบบมาตรการที่สามารถควบคุมบัตรเลือกตั้งอย่างเป็นระบบเพื่อช่วยลดความผิดพลาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องมากยิ่งขึ้น การดำเนินการของผู้ถูกร้องทั้งสามมีเหตุผลความจำเป็นและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการให้สามารถจัดส่งบัตรเลือกตั้งไปยังเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ได้ทันตามกำหนดระยะเวลา มิใช่เพื่อเพิ่มอำนาจของรัฐในการตรวจสอบเจตจำนงในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน เพราะหากในวันเลือกตั้งปรากฏว่าบัตรเลือกตั้งไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งย่อมมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งนั้นได้ การบริหารจัดการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญต่อประเทศชาติ

สำหรับมาตรการป้องกันการเข้าถึงเอกสารที่สามารถทำให้เกิดการนำข้อมูล ๓ ส่วน จากบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาเชื่อมโยงกันแล้วจะทำให้ทราบตัวตนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการออกเสียงลงคะแนนได้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากการไต่สวนว่าบุคคล

หรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาเชื่อมโยงกันได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากมีมาตรการทางกฎหมาย ควบคุมการเก็บรักษาและจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของเอกสารทั้ง ๓ ส่วน ทำให้บุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อค้นหาว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด รวมทั้งแม้แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่อาจเข้าถึงหรือตรวจดูเพื่อค้นหาบัตรเลือกตั้งที่ตนใช้ออกเสียงลงคะแนนได้ภายหลังผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้งแล้วพับบัตรเลือกตั้งเพื่อมิให้ผู้อื่นทราบว่าลงคะแนนอย่างไรและนำบัตรเลือกตั้งนั้นใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเองต่อหน้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง โดยวิธีการป้องกันการเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ภายใต้มาตรการที่อาจแบ่งได้ ๒ ชั้น คือ ชั้นที่หนึ่ง มาตรการป้องกันทางเทคนิค ในชั้นการออกเสียงลงคะแนนกำหนดมาตรการจัดคูหาเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนโดยมีฉากกั้นอย่างมิดชิดทั้งสามด้านมีความสูงไม่น้อยกว่า ๑.๕ เมตร และด้านหลังของคูหามีผนังทึบหรือฉากกั้น และคูหาอย่างน้อย ๓ คูหาต้องวางเรียงกันตามความเหมาะสมระหว่าง ๐.๕ ถึง ๑ เมตร และวางห่างจากผนังหรือฉากทึบไม่น้อยกว่า ๑ เมตร โดยคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคนอื่น หรือบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วยเลือกตั้งไม่สามารถมองเห็นหรืออยู่ในวิสัยที่จะสังเกตการลงคะแนนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เมื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาทบนบัตรเลือกตั้งแล้วให้พับบัตรเลือกตั้ง แล้วหย่อนในหีบบัตรเลือกตั้งด้วยตนเอง ส่วนในชั้นการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งหลังนับคะแนนเรียบร้อยแล้ว กำหนดวิธีการแยกเก็บเอกสารทั้ง ๓ ส่วนออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงเอกสารทั้ง ๓ ส่วนได้พร้อมกันในคราวเดียวโดยปราศจากการรับรู้หรือควบคุมจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมเอกสารดังกล่าว บัตรเลือกตั้งและต้นขั้วบัตรเลือกตั้งถูกแยกเก็บในหีบบัตรเลือกตั้งต่างหากจากกันภายใต้วิธีการจัดเก็บที่มีระบบการรับรองและตรวจสอบถ่วงดุลกันโดยคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เช่น การใช้สายรัด (Cable Tie) ที่ถุงบรรจุบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องลงชื่อกำกับโดยกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๓ และการใช้สายรัด (Cable Tie) ที่หีบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องลงชื่อกำกับโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง การเปิดหีบบัตรเลือกตั้งแล้วนำบัตรเลือกตั้งออกมาสแกนต้องทำลายสายรัด (Cable Tie) ทั้งสองแห่ง

หรือทั้งสายรัด (Cable Tie) ของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และแยกเก็บบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อีกสถานที่หนึ่งภายใต้การควบคุมของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เอกสารทั้ง ๓ ส่วนมีการจำกัดการเข้าถึงเพื่อไม่ให้ฐานข้อมูลสามารถเชื่อมโยงกันได้โดยตรงและมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนหลายฝ่ายที่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่คนใด ชั้นที่สอง มาตรการป้องกันทางข้อบังคับ ซึ่งเป็นข้อจำกัดและบทลงโทษเพื่อป้องปรามการกระทำความผิดที่กระทบต่อความลับในการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๕ วรรคสอง กำหนดห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง มาตรา ๙๖ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจงใจทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใดไว้ที่บัตรเลือกตั้ง มาตรา ๙๗ กำหนดห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใดถ่ายภาพบัตรเลือกตั้งที่ตนได้ลงคะแนนเลือกตั้งแล้ว มาตรา ๙๙ กำหนดห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งที่ออกเสียงลงคะแนนแล้วแสดงต่อผู้อื่นเพื่อให้ผู้อื่นทราบว่าตนได้ลงคะแนนอย่างไร ซึ่งมาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙๕ วรรคสอง มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๐ หรือมาตรา ๑๐๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดสิบปี และมาตรา ๑๖๕ กำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙๗ หรือมาตรา ๙๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดว่าผู้ใดไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง มีหรือครอบครองไว้ซึ่งบัตรเลือกตั้งโดยไม่ชอบ ไม่ว่าบัตรเลือกตั้งนั้นจะเป็นบัตรเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดให้มีขึ้นหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดสิบปี สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดยิ่งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๑๙ วรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ตรวจการเลือกตั้งพบเห็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยผู้ใดกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกระทำการใดอันอาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต

หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งโดยทันที และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเปลี่ยนกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยได้ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งมีอำนาจแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ถ้าไม่มีการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่แจ้งเตือน ให้รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว มาตรา ๑๔๕ วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหรือครอบครองไว้ซึ่งบัตรเลือกตั้งโดยไม่ชอบ ไม่ว่าบัตรเลือกตั้งนั้นจะเป็นบัตรเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดให้มีขึ้นหรือไม่ ต้องระวางโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และมาตรา ๑๔๖ กำหนดให้ในระหว่างเวลาเปิดการออกเสียงลงคะแนนจนถึงเวลาปิดการออกเสียงลงคะแนน ถ้ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเปิดเผยให้แก่ผู้ใดทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดมาลงคะแนนหรือยังไม่มาลงคะแนนเพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อีกทั้งการเปิดหีบบัตรเลือกตั้งที่จัดเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งภายหลังการนับคะแนนเรียบร้อยแล้วจะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นอย่างยิ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะในกรณีตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในกรณีที่ผลการนับคะแนนปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หากยังไม่ตรงกันให้รายงานความไม่ถูกต้องตรงกันพร้อมเหตุผลต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทราบและนำส่งหีบบัตรเลือกตั้งและอุปกรณ์แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับรายงานแล้วเห็นว่าความไม่ถูกต้องตรงกันเกิดจากการทุจริตและทำให้ผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไป เป็นกรณีที่จำเป็นต้องเปิดหีบบัตรเลือกตั้งเพื่อนำบัตรเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมานับคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๒๒ หรือกรณีคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนมีความจำเป็นต้องเปิดหีบบัตรเลือกตั้งที่นับคะแนนเลือกตั้งแล้วเสร็จให้เสนอต่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เพื่อขอให้มีการเปิดหีบบัตรเลือกตั้งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๖ (๒) เพื่อตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการเดินเผชิญสืบเพื่อตรวจสอบสถานที่จัดเก็บบัตรเลือกตั้งตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเลือกและแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าหนึ่งวันก่อนวันเดินเผชิญสืบโดยมีผู้แทนผู้ร้องและผู้แทนผู้ถูกร้องทั้งสาม บุคคลที่คู่กรณีขออนุญาต และเจ้าหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องร่วมเดินเผชิญสืบด้วยปรากฏว่า การจัดเก็บบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทางปฏิบัติยังคงจัดเก็บรักษาไว้ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ถูกร้องทั้งสาม โดยมีมาตรการรักษาความปลอดภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พยานเบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญในการไต่สวน ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความชัดเจนแน่นอนและมีรายละเอียดรัดกุมเพียงพอที่จะป้องกันการเข้าถึงบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งจากบุคคลภายนอกที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบเข้าถึงเอกสารดังกล่าวเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลสืบหาการออกเสียงลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตามอำเภอใจ อันเป็นหลักประกันคุ้มครองความลับของการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ วรรคสอง

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งกับผลกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับและสิทธิเลือกตั้งหรือเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนแล้ว เห็นว่า การใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันบัตรปลอม การควบคุมจำนวนบัตรเลือกตั้ง การป้องกันการใช้บัตรเลือกตั้งข้ามเขต ตลอดจนการควบคุมกระบวนการจัดพิมพ์และจัดสรรบัตรเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด มาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้การบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และสามารถจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้การป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งและควบคุมบัตรเลือกตั้งอาจกระทำได้ด้วยมาตรการอื่น เช่น การพิมพ์ลายน้ำ เครื่องหมายพิเศษ หรือรหัสคิวอาร์ (QR Code) ด้วยก็ตาม แต่การกำหนดให้ใช้รหัสแท่ง (Barcode) เป็นมาตรการทางเทคนิคที่สามารถควบคุมการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยพิจารณาถึงศักยภาพในการกำกับและตรวจสอบบัตรเลือกตั้งเป็นรายใบตั้งแต่กระบวนการจัดพิมพ์จนถึงการจัดสรรบัตรเลือกตั้งให้สามารถช่วยบริหารจัดการบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีข้อจำกัดในด้านเทคนิคเกี่ยวกับขนาดของบัตรเลือกตั้งซึ่งมีความยาว

โดยต้องระบุรายชื่อพรรคการเมืองที่มีในการเลือกตั้งคราวนั้นทั้งหมด แม้การใช้รหัสแท่ง (Barcode) อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเลือกตั้งและเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนนของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่การใช้รหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งเป็นไปเพื่อการควบคุมและตรวจสอบบัตรเลือกตั้งมิได้มุ่งที่จะแสดงข้อมูลให้เห็นโดยตรงว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด และผู้ถูกร้องทั้งสามมีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการเก็บรักษาความปลอดภัยของบัตรเลือกตั้ง ต้นขั้วบัตรเลือกตั้ง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างรัดกุมและเข้มงวด ดังนั้น การใช้รหัสแท่ง (Barcode) เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งหรือปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งถือเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอและไม่เกินสมควรแก่เหตุ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องนำสืบและพยานหลักฐานจากการไต่สวนยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอันเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า บุคคลใดหรือหน่วยงานใดนำรหัสที่สแกนจากรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งไปเชื่อมโยงกลับเพื่อสืบทราบผลการออกเสียงลงคะแนน จนทำให้สามารถทราบได้ว่าผู้ร้องเรียนหรือประชาชนคนใดลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังว่าการกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามที่กำหนดให้มีรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นการทำลายหรือทำให้สาระสำคัญของหลักการเลือกตั้งโดยลับและเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเสียไป ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันจะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

อนึ่ง แม้การกระทำของผู้ถูกร้องทั้งสามที่ระบุรหัสแท่ง (Barcode) บนบัตรเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันจะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) มาตรา ๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แต่ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้งของผู้ถูกร้องทั้งสาม ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ถูกร้องทั้งสามควรกำหนดรูปแบบการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งโดยคำนึงถึงมาตรการป้องกันการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งหรือป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยไม่ใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใดบนบัตรเลือกตั้งที่สามารถ

เชื่อมโยงข้อมูลระบุตัวตนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผลการออกเสียงลงคะแนน และควรกำหนดวิธีการจัดเก็บบัตรเลือกตั้งที่พิพาทกันตามคำวินิจฉัยนี้ให้มีมาตรการที่รัดกุมและเข้มงวดเป็นการเฉพาะ ไม่ให้มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย เพื่อเข้าถึงข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

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

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม รัฐอมฤต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสราวุธ ทรงศิวิไล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจโท จักรพงศ์ วิวัฒน์วานิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ