



Received: March 3, 2021

Revised: June 18, 2021

Accepted: June 21, 2021

กรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชน ระหว่างการเลือกตั้งโดยลับและ การลงคะแนนเสียงแทนคนพิการ: บทเรียนจากยุโรปสู่ประเทศไทย

*The conceptual framework on this public law
relationship between persons with disabilities' right
to vote in secret ballot elections and assistance
in voting: Lessons from Europe for Thailand*

รวิทร์ สิละพัฒน์¹

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Rawin Leelapatana

Faculty of Law, Chulalongkorn University

Lalin Kovudhikulrungsri

Faculty of Law, Thammasart University

* บทความนี้จัดทำมาจากงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “กรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างการเลือกตั้งโดยลับและการลงคะแนนเสียงแทนคนพิการ: บทเรียนจากยุโรปสู่ประเทศไทย” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

This article is derived from the full research paper, 'The conceptual framework on this public law relationship between persons with disabilities' right to vote in secret ballot elections and assistance in voting: Lessons from Europe for Thailand', funded by the Centre for European Studies at Chulalongkorn University.

1 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้วิจัยหลัก สัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 60
E-mail: rawin.l@chula.ac.th

2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้วิจัย สัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 40
E-mail: lalin@tu.ac.th

บทคัดย่อ

สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งถูกรับรองเอาไว้ในข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ กระนั้น คนพิการบางคนนั้นก็ยังมีสภาพร่างกายที่ไม่เอื้ออำนวยให้เขาสามารถออกเสียงเลือกตั้งด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการที่ไม่มีแขนทั้งสองข้างอันเป็นสาเหตุทำให้เขาต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่นทั้งในการทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งและการนำบัตรนั้นใส่ลงไป ในหีบเลือกตั้ง ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจึงรับรองให้คนพิการสามารถแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือพวกเขาในกระบวนการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การเลือกตั้งโดยอาศัย “ผู้ช่วยเลือกตั้ง” นี้จะอำนวยให้คนพิการสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับประเทศ แต่การเช่นนี้ก็มิพทำให้ความลับของพวกเขาถูกเปิดเผยแก่ผู้ช่วยเหลือ บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษากรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างสิ่งทั้งสองซึ่งระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยรับนำไปปรับใช้ กฎหมายเลือกตั้งฉบับหลักของประเทศ ณ ปัจจุบัน อย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 นั้นยังคงมีเนื้อหาบางส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนข้างต้นอยู่ บทความวิจัยนี้จะอาศัยบทเรียนจากการดำเนินการคุ้มครองสิทธิการเลือกตั้งโดยลับของคนพิการและการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจากทวีปยุโรปซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการพัฒนาแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างการเลือกตั้งโดยลับและการลงคะแนนเสียงแทนคนพิการ

คำสำคัญ: การเลือกตั้งโดยลับ, คนพิการ, ผู้ช่วยเลือกตั้ง, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

Abstract

The right to vote in secret ballot elections is one of fundamental human rights guaranteed by Article 29 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities ('CRPD'). Due to their physical impairment, some of them, in particular, those with missing limbs, however require assistance in marking a ballot paper and placing it in a ballot box. For this reason, Article 29 of the CRPD also allows persons with disabilities to request assistance in voting. Despite enabling persons with disabilities to participate in the nation's political life, this measure nevertheless renders ballot secrecy compromised given that their voting choice is partially unveiled to a voting assistant. This research article seeks to examine the conceptual framework on the public law relationship between the right to vote in secrecy and the entitlement to assistance in voting deduced from the CRPD and currently incorporated into Thailand's domestic constitutional law. Thailand's primary election legislation—the Organic Act on the Election of Members of Parliament B.E. 2561 (2018)—is still possessing some provisions incompatible with the aforesaid framework. This research article aims to draw lessons from Europe, an area where the idea of human rights protection originated, to propose the extent to which Thailand's election legislation should be revised as required by the CRPD.

Keywords: Right to vote in secret ballot, Persons with disabilities, Assistance in voting, Convention on the Rights of Persons with Disabilities

1. บทนำ

สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ (right to vote in secret ballot) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งอำนาจให้กลุ่มคนที่มักถูกเลือกปฏิบัติและประสบการณ์เสียเปรียบทางสังคมอย่างคนพิการ (persons with disabilities) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองผ่านผู้แทนที่เขาเลือก แม้ว่าในปัจจุบันสิทธิประการนี้ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็น “สิทธิมนุษยชน” (human rights) โดยถูกรับรองเอาไว้ในข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities หรือ CRPD) แต่ในความเป็นจริงเรากลับสามารถพบได้ว่าคนพิการบางคนมีสภาพร่างกายที่ไม่เอื้ออำนาจให้เขาสามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งตลอดจนนำบัตรเช่นว่าใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งได้ด้วยตนเอง อาทิ คนพิการที่ไม่มีแขนทั้งสองข้างหรือบุคคลสมองพิการที่ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้¹ สภาพร่างกายที่ได้กล่าวมาเป็นสาเหตุให้คนพิการจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่นในกระบวนการเลือกตั้ง ผู้ร่างอนุสัญญาว່ว่าด้วยสิทธิคนพิการได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตัวบทของข้อ 29 จึงมีเนื้อหารับรองสิทธิแก่คนพิการที่จะสามารถแต่งตั้ง “ผู้ช่วยเลือกตั้ง” เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในกระบวนการออกเสียงลงคะแนน² อย่างไรก็ดี ถึงการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นจะเป็นหนึ่งในวิธีการที่อำนาจให้คนพิการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ การเช่นว่าก็มีผลข้างเคียงทำให้ “ความลับ” ในการออกเสียงลงคะแนนของตัวคนพิการนั้น “ไม่ได้เป็นความลับอย่างสมบูรณ์” เนื่องจากเจตจำนงของตัวคนพิการได้ถูกเปิดเผยแก่บุคคลอื่น (คือ ผู้ช่วยเลือกตั้ง) นั้นเอง³

หลักการข้างต้นเกี่ยวกับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการและการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้ถูกรับมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ/

กฎหมายมหาชนภายในของภูมิภาค รวมทั้งประเทศไทยซึ่งเข้าเป็นภาคีเมื่อพ.ศ. 2551 กรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างสิ่งทั้งสองซึ่งระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยรับนำไปปรับใช้นี้เองเป็นวัตถุที่บทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษา อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของชนพิการและการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งยังคงเป็นกฎหมายใหม่ที่เพิ่งถูกพัฒนาขึ้นหลังพ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2561 ตามลำดับ ตัวบทที่เกี่ยวข้องกับการนี้จึงมีเนื้อหาบางส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างสิ่งทั้งสองตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการอยู่ บทความวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาบทเรียนจากดินแดนซึ่งได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการพัฒนาแนวคิดสิทธิมนุษยชน อันรวมไปถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของคนพิการอย่างทวีปยุโรปเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนระหว่างการเลือกตั้งโดยลับและการลงคะแนนเสียงแทนคนพิการ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “กรอบความสัมพันธ์ ฯ”)

อนึ่ง คำว่า “คนพิการ” ที่บทความวิจัยนี้มุ่งเน้นไปเฉพาะแต่ความพิการทางสายตา (visual disability) และความพิการทางกาย (physical disability) ที่ทำให้เคลื่อนไหวไม่ได้เท่านั้น ส่วนความพิการทางสติปัญญาและสภาพแห่งจิต (บุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน) นั้นอยู่นอกขอบเขตของงาน เนื่องจากความพิการลักษณะดังกล่าวต้องการการศึกษาในระดับที่ลงลึกเป็นการเฉพาะไปอีก นอกจากนี้ แม้กรอบความสัมพันธ์ ฯ ที่ปรากฏในบทความวิจัยฉบับนี้จะเกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีมาช่วยเลือกตั้งและการเลือกตั้งโดยวิธีอื่นมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งโดยลับด้วยตนเอง แต่บทความวิจัยนี้มิได้ต้องการนำเสนอรูปแบบเทคโนโลยีและรูปแบบการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย ทั้งนี้อาจมีข้อโต้แย้งในแง่การใช้เทคโนโลยีหรือรูปแบบการเลือกตั้งอื่นจะกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับ บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเสนอกรอบการพิจารณา

เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถประเมินเลือกรูปแบบเทคโนโลยีและรูปแบบการเลือกตั้งอื่นที่เหมาะสมในการรับรองสิทธิคนพิการเท่านั้น ทั้งกฎหมายยุโรปที่ผู้เขียนมุ่งศึกษาเพื่อนำมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยนั้นจะเน้นเฉพาะกฎหมายเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายเลือกตั้งประธานาธิบดี

ในลำดับต่อไป ผู้เขียนจะอธิบายโมเดลว่าด้วยความพิการ (model/concept of disability) ซึ่งอยู่เบื้องหลังของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ถึงแม้บทความวิจัยชิ้นนี้จะไม่ใช้บทความวิจัยในสาขากฎหมายระหว่างประเทศหากแต่เป็นบทความวิจัยสาขากฎหมายมหาชน (ผู้วิจัยเน้นศึกษากฎหมายมหาชน) แต่ด้วยบทของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการก็เป็น “ต้นสาย” ของพันธกรณีตามรัฐธรรมนูญ/กฎหมายมหาชนภายในของไทย ดังนั้น การเข้าใจโมเดลว่าด้วยความพิการจะช่วยให้เข้าใจว่าการคุ้มครองสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีเนื้อหาปฏิเสธและสนับสนุนแนวคิดลักษณะใดซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญภายในของไทยก็จะต้องเคารพและดำเนินการตามแนวทางนี้ ต่อจากนั้นในส่วนที่ 3 ผู้เขียนจักบรรยายขอบเขตเชิงทฤษฎีของ “ความลับ” ของการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยคนพิการ ก่อนที่จะเชื่อมโยงเนื้อหาของทั้งสองส่วนเข้าด้วยกันเพื่อสกัดกรอบความสัมพันธ์ ฯ เมื่อทราบถึงกรอบความสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนเช่นว่าแล้ว ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงบทบัญญัติบางส่วนของกฎหมายเลือกตั้งไทยที่ไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์นี้ก่อนจะนำเสนอแนวทางสำหรับปรับปรุงกฎหมายไทยโดยอาศัยแนวทางจากประเทศในทวีปยุโรป

2. มโนทัศน์ว่าด้วยความพิการเบื้องหลังของ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

คำว่า “คนพิการ” ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้นมีลักษณะเป็นการพรรณนาลักษณะเอาไว้อย่างกว้าง ๆ (non-definition) ตามข้อ 1 วรรคสอง ว่าด้วย “วัตถุประสงค์” (purpose) ของอนุสัญญา⁴ จากบทบัญญัติดังกล่าว เราสามารถเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการทำได้มองความพิการเชื่อมโยงกับ “มโนทัศน์ว่าด้วยความพิการ” สามประการด้วยกัน โดยระหว่างมโนทัศน์ทั้งสามประการ เราสามารถพบเห็นมุมมองต่อความพิการสองประการใหญ่ ๆ ด้วยกัน

ประการแรก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการซึ่งมุ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนพิการนั้นมุ่งปฏิเสธมโนทัศน์เชิงการแพทย์ (medical model) ซึ่งมองความพิการว่าเป็น “ทุกข์เวทนา” (personal tragedy)⁵ และเป็น “ปัญหาสุขภาพส่วนบุคคล”⁶ คนพิการภายใต้มโนทัศน์ประการนี้จึงถูกมองว่าเป็นผู้ที่มี “ความผิดปกติ” (abnormality)⁷ ผู้ต้องได้รับการรักษา⁸

ประการที่สอง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูลระหว่างมโนทัศน์ว่าด้วยความพิการสองประการ ได้แก่ มโนทัศน์เชิงสังคม (social model) และมโนทัศน์เชิงสิทธิมนุษยชน (human rights model) มโนทัศน์เชิงสังคมนั้นหาได้เชื่อมโยงความพิการเข้ากับความเจ็บป่วยส่วนบุคคลดังเช่นมโนทัศน์เชิงการแพทย์หากแต่เชื่อมโยงสิ่งนี้เข้ากับ “การมีปฏิสัมพันธ์ในสังคม”⁹ ทศนะดังกล่าวปรากฏชัดในถ้อยคำพรรณนาลักษณะของคนพิการของตัวบทอนุสัญญา การที่บุคคลผู้หนึ่งเผชิญกับ “ความไม่สมบูรณ์แห่งสภาพร่างกายหรือจิตใจ” หาได้เป็นมูลเหตุที่ทำให้เขากลายเป็นคนพิการ¹⁰ ในทางตรงกันข้าม บุคคลจะกลายเป็นคนพิการก็เพราะเขาถูก “กดขี่จากสังคม” (social oppression)¹¹ อันส่งผลให้เขาต้อง “ถูกเลือกปฏิบัติ” (discriminated) จากรัฐหรือสมาชิกอื่นในสังคม

หรือต้อง “เผชิญข้อจำกัดการเข้าถึงบริการสาธารณะหรือกิจกรรมทางสังคม” (restriction)¹² ตามข้อ 3(b) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ รัฐมีหน้าที่ต้องขจัดอุปสรรค/การเลือกปฏิบัติที่ได้กล่าวมาเพื่ออำนวยความสะดวกไม่ถูกเลือกปฏิบัติอีกต่อไป¹³ ส่วนมนต์ชนเชิงสิทธิมนุษยชนนั้นถูกพัฒนาต่อยอดมาจากมนต์ชนเชิงสังคม อย่างไรก็ตาม มนต์ชนเชิงสิทธิมนุษยชนหาได้จำกัดเฉพาะแต่การเชื่อมโยงความพิการเข้ากับการขจัดอุปสรรคการเลือกปฏิบัติหรืออุปสรรคต่อคนพิการดังเช่น มนต์ชนเชิงสังคม¹⁴ หากแต่ยังได้เสริมมิติ “ศีลธรรม” (moral) เข้ากับความพิการโดยเน้นย้ำว่าความพิการนั้น “เป็นความหลากหลายของมนุษยชาติ” (human diversity)¹⁵ ทิศนะดังกล่าวปรากฏเป็นหลักการทั่วไป (general principle) ตามข้อ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ข้อสำคัญจากการที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้รับเอามนต์ชนเชิงสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ยังมีผลเพิ่มหน้าที่ให้รัฐมีหน้าที่ตามข้อ 15 ของอนุสัญญา ไม่จำกัดแต่เพียงการไม่กระทำการละเมิดสิทธิของคนพิการเสียเอง (negative obligation) หากแต่ยังต้องมีบทบาทเชิงรุก (positive obligation) ที่ต้องจัดกระบวนการคุ้มครองและจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะกระบวนการทางศาล ตลอดจนอำนวยความสะดวกพิการสามารถมีส่วนร่วมทางสังคมได้ด้วยตนเอง¹⁶

3.“ความลับ” ของการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยคนพิการ

“การเลือกตั้งโดยลับ” (secret ballot) เป็นหัวใจสำคัญของสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง โดยมีลักษณะสำคัญคือเป็น “การอำนวยความสะดวกให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งแสดงออกซึ่งความพึงพอใจส่วนตัวของตนโดยปราศจากความกลัวจากการข่มขู่โดยบุคคลอื่น”¹⁷ สำหรับความลับของการเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยทั้ง “มิติทางมโนธรรม” และ “มิติการแสดงออกซึ่งความคิด”¹⁸

มิติทางมโนธรรมของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับถือว่าคุณค่า
ทุกคนรวมถึงคนพิการนั้นมี “เสรีภาพในทางความคิดที่จะเลือก
ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้หนึ่ง” (freedom of choice) ซึ่ง
รัฐไม่อาจบังคับให้บุคคลต้องเปิดเผยการตัดสินใจของเขาได้¹⁹ ทั้งเสรีภาพ
ในการเลือกข้างต้นถือเป็นเจตจำนงของบุคคลที่ไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอน
(transfer) ให้ผู้อื่นเป็นผู้ใช้แทนได้²⁰ ในทางกลับกัน มิติการแสดงออก
ซึ่งความคิดของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับนั้นมีลักษณะ “สมบูรณ์”
เช่นเดียวกับมิติทางมโนธรรม ตราสารสิทธิมนุษยชนเองก็อนุญาตให้
รัฐสามารถจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลบางประเภทได้ เช่นนักโทษ
(prisoner)²¹ หรือปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของบางประเทศเองก็ยังวางข้อกำหนด
การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการเอาไว้ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์
ประเด็นนี้ลำดับต่อไป นอกจากนี้ มิติการแสดงออกซึ่งความคิดของ
สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับยังสัมพันธ์กับหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัด
การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรมทั้งในช่วงเวลาก่อนระหว่าง
และหลังกระบวนการเลือกตั้ง²² กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่รับประกันว่ารูปแบบของ
วิธีการเลือกตั้งไม่ว่าจะในแง่สถานที่และรูปแบบการเลือกตั้ง มีลักษณะ
ปกปิดตัวตนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้²³

เมื่อการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับเป็นเครื่องมือสำคัญที่
อำนวยความสะดวกซึ่งมักถูกเอาเปรียบทางสังคมหรือถูกเลือก
ปฏิบัติในสังคมอยู่แล้วได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น
ข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการจึงกำหนดหน้าที่มิให้
รัฐกระทำการอันมีลักษณะที่ล่วงละเมิดทั้งมิติทางมโนธรรมและ
มิติการแสดงออกซึ่งความคิดของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ ตลอดจน
ยังมีหน้าที่เชิงรุกที่ต้องอำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้สิทธิออกเสียง
เลือกตั้งได้ด้วยตนเองได้อย่างเท่าเทียมกับผู้อื่น/ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ²⁴
การนี้เราจึงสามารถกล่าวได้ว่าความลับของการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตนเอง
ของคนพิการเป็น “ความลับเด็ดขาด” (absolute secret ballot)²⁵
กล่าวคือ รัฐต้องเคารพทั้งมิติทางมโนธรรมและมิติการแสดงออก

ซึ่งความคิดของการใช้สิทธิเช่นว่าของคนพิการอย่างเคร่งครัดโดยเคารพ “ความลับ” ในความหมายของ “การออกเสียงลงคะแนนโดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะถูกบุคคลอื่นสอดส่อง” โดย “กำหนดมาตรการที่เหมาะสมที่ช่วยสร้างโอกาสให้คนพิการสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะถูกข่มขู่หรือสอดส่องโดยบุคคลอื่นใด”²⁶

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นไปในบทนำแล้วว่าคนพิการบางคนอาจมีสภาพร่างกายที่เป็นอุปสรรคทำให้เขาไม่สามารถใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยลับได้ด้วยตนเอง อาทิ คนที่พิการที่ปราศจากแขนทั้งสองข้าง หรือคนพิการที่มีอาการสมองพิการทำให้ขยับกล้ามเนื้อตั้งแต่ส่วนไหลลงไปไม่ได้ เหตุเหล่านี้ทำให้คนพิการที่ได้กล่าวมาจำเป็นต้องอาศัยบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่เป็น “ผู้ช่วยเลือกตั้ง” สิทธิของผู้ช่วยเลือกตั้งถูกรับรองเอาไว้ในข้อ 29(เอ)(2) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่าคนพิการสามารถขอให้รัฐจัดอุปสรรคในสังคม/การเลือกปฏิบัติในสังคมที่เขาต้องเผชิญโดยจัดให้มี “ผู้ช่วยเลือกตั้ง” เพื่อช่วยเหลือเขาในกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้โดยเฉพาะในการกาบัตรเลือกตั้ง รวมไปถึงการนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้ง²⁷

กระนั้น ผู้เขียนก็ได้นำเสนอไปด้วยแล้วว่าการลงคะแนนเสียงผ่านการอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งเองก็มีผลทำให้ความลับบางส่วนของ การออกเสียงลงคะแนนถูกเปิดเผย ยิ่งไปกว่านั้น การอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งยังก่อให้เกิดความเสี่ยงที่มีมิติทางวัฒนธรรมของสิทธิการออกเสียงลงคะแนนโดยลับของคนพิการจะถูกครอบงำโดยผู้ช่วยเลือกตั้ง²⁸ ด้วยลักษณะที่ได้กล่าวมา การออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการโดยอาศัยผู้ช่วยจึงหาได้มีลักษณะเป็นการเลือกตั้ง “โดยลับ” อย่างสมบูรณ์ในแง่ที่คะแนนเสียงของเขาจะ “ไม่ถูกรับรู้โดยบุคคลอื่น” หากแต่เป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะ “เสมือนว่าลับ” (quasi secret) คือเป็นการเลือกตั้งที่ “ถือว่าลับเนื่องจากกฎหมายบัญญัติ” และภายใต้มาตรการการคุ้มครองทางกฎหมายที่จะทำให้ความลับของการใช้สิทธินั้นถูกเปิดเผยน้อยที่สุด²⁹

ด้วยลักษณะ “กึ่งลับ” ของการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง การตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งจึงหาใช่เป็น “แนวทางเพื่อเลือก” ของการออกเสียงลงคะแนนโดยตัวคนพิการอันเปิดช่องให้รัฐมีดุลยพินิจที่จะตรากฎหมายอนุญาตให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งหรือและตัวคนพิการเองสามารถตัดสินใจเลือกที่จะสละหรือไม่สละความลับของการเลือกตั้งบางส่วนได้³⁰ หากแต่มีสถานะรองลงมาจากการออกเสียงลงคะแนนโดยตัวคนพิการเอง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องอำนวยความสะดวกให้สามารถเลือกตั้งได้โดยตัวเองและ “เลี่ยงกระบวนการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง”³¹

4. มิติเชิงปฏิเสธรและมิติเชิงเกื้อหนุนของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

ในส่วนที่ 4 นี้ ผู้เขียนจักนำผลการศึกษาจากส่วนที่ 2 และ 3 ข้างต้นมาใช้เพื่อสกัดกรอบความสัมพันธ์ ฯ ซึ่งเป็นฐานวิธีคิดเชิงทฤษฎีเป็นแนวทางสำหรับกำหนดทิศทางการสัมพันธ์ระหว่าง การเลือกตั้งโดยลับและการเลือกตั้งเสมือนว่าลับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการและสำหรับวิเคราะห์การปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาเช่นว่าโดยอาศัยบทเรียนจากทวีปยุโรป อนึ่ง ในปัจจุบันงานวิชาการเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการภาษาต่างประเทศนั้น มีอย่างจำกัด งานส่วนใหญ่มักจะเป็นงานเชิงพรรณนา (descriptive) คืออธิบายแต่เพียงถ้อยคำในตัวบทข้อ 29 และอธิบายแนวทางการตีความตัวบทของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการตามอนุสัญญาเท่านั้น³² ยิ่งถ้าเป็นงานภาษาไทยด้วยแล้ว ผู้เขียนก็พบแต่เพียงงานวิจัยของผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา ทองขาวซึ่งมุ่ง “ค้นคว้าหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการทำให้คนพิการในประเทศไทย ซึ่งเป็นประชาชนชาวไทยเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงสิทธิในการเลือกตั้ง” อย่างกว้าง ๆ³³ อย่างไรก็ตาม งานเหล่านี้หาได้สกัดกรอบ

ความสัมพันธ์ ฯ สิ่งที่บทความวิจัยชิ้นนี้ต้องการนำเสนอจึงเป็นสิ่งใหม่ และเป็นประโยชน์ในทางทฤษฎี

4.1 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”: หลักการพื้นฐานของ มิติเชิงปฏิเสธของกรอบความสัมพันธ์ฯ

ดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้น กรอบความสัมพันธ์ ฯ มุ่งปฏิเสธมนทัศน์เชิงการแพทย์ว่าด้วยความพิการซึ่งมองว่าคนพิการเป็นเพียงผู้ป่วยที่ต้องได้รับการดูแลเยียวยา หากกล่าวให้ถึงที่สุด เราจะเห็นได้ว่าปรัชญาเบื้องหลังมนทัศน์เชิงการแพทย์ขัดแย้งโดยสิ้นเชิงกับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ จากข้อความคิดที่ขัดแย้งกันนี้ เราจึงสามารถสกัดหลักการพื้นฐานทางกฎหมายซึ่งเป็น “ฐาน” ของมิติเชิงปฏิเสธของกรอบความสัมพันธ์ ฯ นั่นก็คือหลักการเคารพ “หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (human dignity) อันเป็นหลักการที่ปรากฏตามข้อ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็น “หัวใจ” และ “ฐาน” ที่ช่วยอธิบายให้เห็นว่า “สิทธิมนุษยชนมีความสำคัญเช่นใด” และ “ทำไมมนุษย์จึงเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชน” ³⁴ โดยหลักกฎหมายเช่นว่าเน้นย้ำภาพของ “คุณค่าในตัวเองของบุคคล” ³⁵ ด้วยสถานะผู้มีศักดิ์ศรี” รัฐจึงไม่อาจปฏิบัติกับบุคคลผู้ใดหรือด้วยมูลเหตุใดก็ตามราวกับบุคคลผู้นั้นเป็นเพียง “วัตถุ” หรือ “บุคคลชั้นสอง” ³⁶ ด้วยลักษณะพื้นฐานที่ได้กล่าวมานี้เอง เราจึงสามารถกล่าวได้ว่าสิ่งที่หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มุ่งรับรองคุ้มครองนั้นจึงได้แก่ “เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐกระทำการอันมีลักษณะพรากสิทธิมนุษยชน” (freedom from) ³⁷ ด้วยฐานการเคารพหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรอบความสัมพันธ์ ฯ จึงปฏิเสธการตรากฎหมายของรัฐที่มีผลตัดหรือจำกัดสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของบุคคลโดยอัตโนมัติด้วยเหตุที่เขาเป็นคนพิการไม่ว่าจะเป็นคนพิการทางกาย (โดยเฉพาะคนพิการทางสายตา) หรือสติปัญญา ด้วยการให้เหตุผลว่าเพราะบุคคลเหล่านั้นไม่อาจ “ประเมินผลลัพธ์ของการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนของตนในการเลือกตั้ง

ตลอดจนขาดความรู้สำนึกต่อผลของการตัดสินใจนั้น”³⁸ มิติเชิงปฏิเสธของกรอบความสัมพันธ์ดังกล่าวถือว่าการตัดหรือจำกัดสิทธิข้างต้นมีผลลดทอนคุณค่าของคณาพิการให้เป็นเพียง “ผู้ป่วย” หรือ “ผู้ที่มีความบกพร่อง” ซึ่งมีสถานะกฎหมายและศักดิ์ศรีรองลงมาจากบุคคลที่มีสภาพร่างกายสมบูรณ์³⁹

ในลำดับต่อไป ผู้วิจัยจักนำเสนอมิติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ โดยผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นว่ามโนทัศน์ว่าด้วยความพิการ 2 ประการ ได้แก่ มโนทัศน์เชิงสังคมและมโนทัศน์เชิงสิทธิมนุษยชนมีความเชื่อมโยงกันในเชิงบวกในรูปแบบใด

4.2 “อัตตานิติ”: หลักการพื้นฐานของมิติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

ตรงกันข้ามกับมิติเชิงปฏิเสธของกรอบความสัมพันธ์ ฯ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พื้นฐานของมิติเชิงเกื้อกูลของกรอบดังกล่าวนี้ ได้แก่ “หลักการเคารพอัตตานิติ” (autonomy) ซึ่งถูกรับรองเอาไว้ในข้อ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ⁴⁰ แนวคิดเบื้องหลังของอัตตานิตินั้นแตกต่างจากหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแง่ที่ว่าหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นเรื่องของ “เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐกระทำอันมีลักษณะพรากสิทธิมนุษยชน” แต่อัตตานิตินั้นให้ความสำคัญกับ “สิทธิที่จะกำหนดหนทางแห่งชีวิตของตนเอง” (the right to choose one’s own way of life) โดยไม่ถูกรัฐบังคับบัญชา⁴¹ มิติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ นั้นสะท้อนภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “หลัก” (การเลือกตั้งโดยลัด้วยตนเอง) และ “ข้อยกเว้น” (การตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง) ของสิทธิการออกเลือกตั้งโดยลัภายใต้ข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการภายใต้หลักการเคารพอัตตานิติของคนพิการ ผู้เขียนจักแสดงให้เห็นว่าสิ่งทั้งสองสะท้อนภาพความเกื้อกูลระหว่างมโนทัศน์เชิงสังคมและมโนทัศน์เชิงสิทธิมนุษยชนในรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “หลัก” ของข้อ 29 นั้นสะท้อนภาพ

ของการอาศัยมโนทัศน์เชิงสังคมเพื่อสนับสนุนให้ปรัชญาการคุ้มครอง
 อัตตาณัติของคนพิการอันอยู่เบื้องหลังมโนทัศน์เชิงสิทธิมนุษยชน
 เป็นผลในทางกลับกัน “ข้อยกเว้น” ของบทบัญญัติเช่นว่าสะท้อนภาพ
 การทำให้มโนทัศน์เชิงสังคมมีความเป็นสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้
 อัตตาณัติของคนพิการได้รับความคุ้มครอง

4.2.1 “หลัก” ของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นไปแล้วว่าภาพความสัมพันธ์ระหว่าง
 การเลือกตั้งโดยลับโดยตัวคนพิการเองและการเลือกตั้ง “เสมือนว่าลับ”
 โดยพึ่งพาผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นมีลักษณะแปรผกผันกัน กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่
 ต้องอำนวยความสะดวกให้คนพิการเลือกตั้งสามารถแสดงออกซึ่งอัตตาณัติของตน
 ผ่านการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับได้มากที่สุด ยิ่งรัฐอำนวยความสะดวกนี้
 ได้มากยิ่งขึ้นเท่าใด การเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งก็จะยิ่งกลายเป็น
 รูปแบบการลงคะแนนออกเสียงที่ต้องถูกเสียงมากยิ่งขึ้นเท่านั้น⁴²
 หน้าที่ในการเคารพอัตตาณัติของคนพิการนี้ตั้งอยู่บนมโนทัศน์ว่าด้วย
 ความพิการเชิงสิทธิมนุษยชน แต่การจะอำนวยความสะดวกให้มโนทัศน์เช่นว่า
 เกิดขึ้นได้ก็จะเป็นไปแต่โดยการขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางการใช้สิทธิ
 ออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการอันเป็นสิ่งสะท้อนปรัชญาของ
 มโนทัศน์ว่าด้วยความพิการเชิงสังคม นี่จึงเป็นสาเหตุว่าทำไม “หลัก” ของ
 มิติเชิงเกื้อกูลของครอบคลุมสัมพันธ์ที่บทความวิจัยต้องการนำเสนอ
 สะท้อนภาพการอาศัยมโนทัศน์เชิงสังคมเพื่อสนับสนุนให้ปรัชญา
 การคุ้มครองอัตตาณัติของคนพิการอันอยู่เบื้องหลังมโนทัศน์เชิง
 สิทธิมนุษยชนเป็นผล

อนึ่ง หน้าที่ของรัฐในการขจัดอุปสรรคเพื่ออำนวยความสะดวกให้คนพิการ
 สามารถแสดงออกซึ่งอัตตาณัติผ่านการเลือกตั้งโดยลับด้วยตนเอง
 สัมพันธ์กับช่วงเวลาทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการเลือกตั้ง จาก
 การค้นคว้า ผู้เขียนพบว่าคนพิการบางคนไม่สามารถไปใช้สิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งโดยลับได้ด้วยลำพังตนเองด้วยเหตุที่สถานที่จัดเลือกตั้งมี

ลักษณะทางกายภาพที่ไม่เอื้ออำนวย เช่น ไม่มีทางลาดสำหรับรถเข็น หรือคูหาที่มีลักษณะแคบเกินจนคนพิการซึ่งต้องใช้รถเข็นไม่อาจเข้าไปเลือกตั้งได้⁴³ หรือรัฐอาจไม่ได้จัดให้มีอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการช่วยลงคะแนนด้วยตนเองไว้ ณ หน่วยเลือกตั้ง (เช่น แผ่นทาบหลังบัตรเลือกตั้งสำหรับคนพิการทางสายตา, อักษรเบรลล์, อุปกรณ์ให้แสงสว่าง, หรืออุปกรณ์ช่วยย่อขยายขนาดตัวอักษร)⁴⁴ รัฐนั้นมีหน้าที่ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการที่จะต้องจัดอุปสรรคข้างต้น ซึ่งอาจจะกระทำโดยอาศัยการนำเทคโนโลยีช่วยเลือกตั้งมาใช้เพื่อสนับสนุนให้คนพิการสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้เอง การอนุญาตให้คนพิการสามารถขอเปลี่ยนไปใช้สิทธิเลือกตั้งหน่วยอื่นที่มีสภาพทางกายภาพเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงและไปใช้สิทธิแก่คนพิการ การจัดสถานที่ให้เข้าถึงได้โดยบุคคลทุกคน การออกแบบบัตรเลือกตั้งที่มีลักษณะเหมาะสมต่อคนพิการ อันจะทำให้เขาสามารถใช้สิทธิออกเสียงได้โดยลำพัง การจัดให้มีการเลือกตั้งในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการลงคะแนน ณ คูหาเลือกตั้ง⁴⁵ อนึ่ง เมื่อการเลือกตั้งโดยลับโดยคนพิการและการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งหาได้มีน้ำหนักทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ผลในทางกฎหมายที่ตามก็คือแม้รัฐจะเปิดทางเลือกให้คนพิการสามารถตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งได้ แต่นั่นก็มิได้บรรเทาหน้าที่ของรัฐที่ต้องอำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้อัตตาณัติที่จะเลือกตั้งได้ด้วยตนเอง เช่น รัฐไม่อาจลดการพิมพ์บัตรเลือกตั้งที่เป็นอักษรเบรลล์ลงได้ แม้จะมีการตรากฎหมายเลือกตั้งอนุญาตให้ผู้ช่วยเลือกตั้ง⁴⁶

4.2.2 “ข้อยกเว้น” ของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ

การแต่งตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นสะท้อนภาพของมโนทัศน์ว่าด้วยความพิการเชิงสังคม เนื่องจากมาตรการเช่นว่านั้นเป็นเครื่องมือขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางคนพิการที่จะมีส่วนร่วมทางสังคม อย่างไรก็ตาม มโนทัศน์เชิงสังคมนั้นเพียงแต่มุ่งเน้นการขจัดอุปสรรคทางสังคมที่คนพิการต้องเผชิญ แต่หาได้มี “มิติทางมโนธรรม” ที่รับรองว่าคนพิการนั้นก็เป็นบุคคลผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ⁴⁷ ดังนั้น การอ้างอิงมโนทัศน์

เชิงสังคมแต่เพียงประการเดียวเพื่อเป็นกรอบความคิดให้กับการตั้ง
 ผู้ช่วยเลือกตั้งจึงมีผลสนับสนุนให้รัฐตรากฎหมายเลือกตั้งที่มีเนื้อหา
 ละเลยความรับผิดชอบที่ผู้ช่วยเลือกตั้งต้องมีต่อคนพิการผู้ทรงสิทธิ
 เลือกตั้ง ตลอดจนยังสนับสนุนการปลดเปลื้องรัฐจากหน้าที่ในการวาง
 มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันคนพิการจากการถูกรวบจำโดย
 ผู้ช่วยเลือกตั้ง⁴⁸ ด้วยข้อจำกัดของมโนทัศน์เชิงสังคมที่ได้กล่าวมา
 กรอบการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง
 โดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งซึ่งเป็นกระบวนการเลือกตั้ง “เสมือนว่าลับ” จึง
 ต้องคำนึงถึงมโนทัศน์เชิงสิทธิมนุษยชนและหลักการเคารพอัตตาณัติ
 ประกอบมโนทัศน์เชิงสังคม ดังต่อไปนี้

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ช่วยเลือกตั้งเคารพอัตตาณัติ
 ของคนพิการผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยลับที่แท้จริงให้ได้มากที่สุด
 บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือกตั้งได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่คนพิการ
 “เลือกตามความประสงค์ของตนเอง” กล่าวคือ หากคนพิการต้องการ
 ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งก็ไม่อาจ
 ตั้งบุคคลใดขึ้นมาเป็นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือกตั้งโดยพลการได้โดยอ้าง
 เหตุผล “เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของคนพิการ”⁴⁹ และเมื่อคนพิการได้
 แสดงความจำนงค์แต่งตั้งบุคคลใดให้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือกตั้งแล้ว
 เจตจำนง/มติทางมโนธรรมนั้นก็มิมีลักษณะสมบูรณ์ไม่อาจถูกโต้แย้งจาก
 รัฐหรือผู้ใดได้อีก⁵⁰ สำหรับสถานะของผู้ช่วยเลือกตั้งนั้น เมื่อบุคคล
 ดังกล่าวเป็นบุคคลที่คนพิการแสดงเจตจำนงค์แต่งตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งจึงมี
 สถานภาพเป็นเพียง “สื่อกลางระหว่างมติทางมโนธรรมและมติ
 การแสดงออกซึ่งความคิดของสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการ”
 คือเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือคนพิการในการกาบัตรเลือกตั้ง รวมถึงนำบัตรนั้น
 ใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งตามที่ฝ่ายหลังประสงค์⁵¹ หาใช่ “ผู้ตัดสินใจแทน
 คนพิการ”⁵² ในฐานะ “สื่อกลาง” หน้าที่หลักของผู้ช่วยเลือกตั้งจึงได้แก่
 “หน้าที่เคารพหลักความไว้วางใจ” (fiduciary duty) โดยเขาไม่อาจ
 ทำหน้าที่ช่วยเหลือคนพิการได้หากตนมีส่วนได้เสียในกระบวนการ

เลือกตั้ง เช่น เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ตลอดจนต้องรักษาความลับของคนพิการ⁵³

5. ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการในประเทศไทย

ในส่วนที่ 5 นี้ ผู้เขียนจะหันกลับมาพิจารณาปัญหาของกฎหมายไทยที่ไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนในส่วนที่ 3

5.1 พัฒนาการของกฎหมายเลือกตั้งไทยที่เกี่ยวข้องสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการและการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็ได้มีการจัดการเลือกตั้งหลากหลายครั้ง แต่กระนั้นก่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2540 กฎหมายเลือกตั้งไทยกลับมิได้รับรองสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการและสิทธิในการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งเอาไว้อย่างชัดเจน ครั้นมีการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองแนวคิดดังที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต ทั้งการรับรองแนวคิดเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (มาตรา 4) ตลอดจนกำหนด “ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยรัฐต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งสภาพร่างกายหรือสุขภาพ” (มาตรา 30 วรรคสาม) พัฒนาการดังกล่าวมีอิทธิพลทำให้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไปคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดเลือกตั้งในปัจจุบันอย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ”) ซึ่งถูกตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับหลังจากนั้น (ฉบับพุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560) มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของคนพิการ ปัจจุบัน มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ยังคงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการผู้มาเลือกตั้ง ทั้งเมื่อของกฎหมายเลือกตั้งฉบับปัจจุบันได้ถูกตราขึ้นภายหลังประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ กฎหมายดังกล่าวจึงได้รับรองเป็นครั้งแรกว่า “[หากด้วย]ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ ... ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง หรือให้ญาติหรือบุคคลที่ไว้วางใจเป็นผู้ทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ นั้น และให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบันทึกการกระทำดังกล่าวลงในรายงานเหตุการณ์ประจำที่เลือกตั้ง ... ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” ตัวบทของมาตรา 92 จึงมีลักษณะส่งเสริมสถานะของคนพิการในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน” ผู้ซึ่งมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็น “ผู้ช่วยเลือกตั้ง”

อย่างไรก็ดี เมื่อแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของพวกเขาและสิทธิในการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งต่างก็เป็นแนวคิดทางกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นหลังพ.ศ. 2540 ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกที่กฎหมายทั้งสองส่วนจะยังไม่มีอุปสรรคในการบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อพ.ศ. 2561 ที่ผ่านมาซึ่งมีคนพิการจำนวน 1,834,808 คน เป็นผู้ทรงสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ⁵⁴ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้เขียนพบว่ามีการกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางคนได้ปฏิเสธที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยคนพิการในการทำเครื่องหมายในบัตรเลือกตั้ง

หรือบางคนก็ปฏิเสธมิให้คนพิการตั้งบุคคลที่ตนไว้วางใจให้ทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเลือกตั้ง ทั้งนี้ก็เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งผู้นั้นเข้าใจว่าการดำเนินการทั้งสองลักษณะเช่นว่าขัดกับหลักการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ⁵⁵ ขณะเดียวกัน หน่วยเลือกตั้งบางหน่วยก็มีลักษณะทางกายภาพไม่อำนวยให้คนพิการสามารถเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อาจเพราะอยู่ในบริเวณที่เป็นพื้นขรุขระและไม่มีทางลาดสำหรับรถเข็น⁵⁶ ตลอดจนไม่มีอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการในการเลือกตั้งที่พร้อม⁵⁷ จากปัญหาที่เกิดขึ้น นำไปสู่คำถามที่ว่าหากพิจารณาจากระยะเวลาทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการเลือกตั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของไทยได้กำหนดวิธีการที่อำนวยให้คนพิการสามารถใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งหรือไม่ เพราะหากคนพิการสามารถออกเสียงได้ด้วยตนเองได้ ปัญหาที่กล่าวมาคงจะไม่เกิดขึ้น ทั้งการออกเสียงลงคะแนนของเขาก็จะเป็นความลับโดยสมบูรณ์ มิใช่มีลักษณะเสมือนว่าลับทั้งภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญไทยและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ผู้เขียนจึงพิจารณาคำตอบของคำถามข้างต้นบนพื้นฐานของทั้งมติปฏิเสธรและมติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ ๓

5.2 พิจารณาปัญหาของกฎหมายไทยจากมติเชิงปฏิเสธรของกรอบความสัมพันธ ๓

ในมุมหนึ่ง ผู้เขียนพบว่ากฎหมายเลือกตั้งไทยยังคงมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับมติเชิงปฏิเสธรของกรอบความสัมพันธ ๓ ซึ่งปฏิเสธมนทัศน์ความพิการเชิงการแพทย์ เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ๓ ฉบับปัจจุบันยังคงจำกัดการใช้สิทธิเช่นว่าของคนพิการทางสติปัญญา คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้เคยแนะนำรัฐบาลไทยให้แก้ไขตัวบทรัฐธรรมนูญนี้⁵⁸ อย่างไรก็ดี ถึงประเด็นความพิการทางสติปัญญา/จิตจะอยู่นอกขอบเขตของบทความวิจัย แต่ตัวบทรัฐธรรมนูญไทยที่เป็นปัญหาก็มีผลเปิดประเด็นขึ้นมาว่ารัฐไทยควรกำหนด “กรอบความคิดทางกฎหมายโดย

ทั่วไป” เพื่อแก้ไขกฎหมายลักษณะดังกล่าวไปในทิศทางใดในอนาคต เพื่ออำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยลับได้ด้วยตนเองหรือโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง

5.3 พิจารณาปัญหาของกฎหมายไทยจากมิติเชิง เกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

ในแง่มิติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ ผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วว่ามิติเชิงเกื้อกูลดังกล่าวนี้มีหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เป็นรากฐานได้แก่ “หลักการเคารพอัตตาคติ” ภายใต้หลักการนี้ คนพิการหาได้มีฐานะเป็นผู้ป่วย หากแต่เป็น “ปัจเจกชนผู้ทรงเหตุผลสามารถเลือกทางเดินแห่งชีวิตตนเอง” อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยยังคงมีความไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้สิทธิออกเสียงโดยลับด้วยตนเองและการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง

5.3.1 พิจารณาจาก “หลัก” ของมิติเชิงเกื้อกูลของ กรอบความสัมพันธ์ ฯ

หากพิจารณาจาก “หลัก” ของมิติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ แนวทางที่สามารถช่วยอำนวยความสะดวกให้ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ และปัญหาความพร้อมของอุปกรณ์ช่วยเลือกตั้ง ตลอดจนช่วยอำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เองโดยไม่ต้องอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง ได้แก่ การจัดสถานที่เลือกตั้งกลางและการอนุญาตให้คนพิการสามารถใช้สิทธิขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้ง (โปรดดูหัวข้อ 4.2.1)

มาตรา 92 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ได้รับรองถึงการจัดที่เลือกตั้งกลางให้แก่คนพิการซึ่งมีลักษณะเข้าถึงได้โดยง่าย (accessible) อาทิ มีที่จอดรถพิเศษและมีทางลาดสำหรับรถเข็น, มีที่

นั่งพัก/นั่งรอและสุขาเฉพาะของคนพิการ ตลอดจนมีสัญลักษณ์บอกทางที่จำเป็นต่อคนพิการ รวมถึงมีอุปกรณ์ช่วยเหลือสำหรับการออกเสียง เช่น ไฟส่องสว่าง แวนขยาย และแผ่นทาบอักษรเบรลล์⁵⁹ กระนั้นเมื่อการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมา ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศไทยได้จัดสถานที่เลือกตั้งสำหรับคนพิการทั่วประเทศไว้เพียง 10 แห่งเท่านั้น⁶⁰ จำนวนดังกล่าวจึงดูไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนคนพิการทั้งประเทศซึ่งมีกว่า 1.9 ล้านคน ทั้งยังปรากฏว่าบางภูมิภาค (ภาคตะวันตก) และจังหวัดสำคัญ (เช่น นครราชสีมา) กลับไม่มีสถานที่เลือกตั้งกลางแก่คนพิการด้วยข้อเท็จจริงนี้ คนพิการบางส่วนจึงต้องใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ ณ หน่วยเลือกตั้งที่ตนมีชื่อ แต่เมื่อหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยมีลักษณะทางกายภาพที่ไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของคนพิการ การเข้าไม่ถึงสถานที่เลือกตั้งกลางจึงทำให้คนพิการบางส่วนอาจประสบอุปสรรคที่จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเอง ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังนี้มีสาเหตุมาจากตัวบทของมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอาจกำหนดให้มีการจัดที่เลือกตั้งสำหรับคนพิการ ... เป็นกรณีพิเศษ” รูปแบบของตัวบทเช่นว่าสะท้อนมรดกของแนวคิดดั้งเดิมตามกฎหมายที่มองคนพิการเป็นเพียงผู้ป่วยที่ต้องได้รับความอนุเคราะห์ เนื่องจากการจัดสถานที่เลือกตั้งกลางนั้นอยู่ภายใต้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของรัฐ และถึงรัฐจะเห็นสมควรว่าจำเป็นต้องจัด คำว่า “อาจ” ที่ปรากฏในตัวบทก็ปลดปล่อยไม่ให้รัฐต้องผูกพันกับความเห็นนั้น แนวทางที่อาจนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคือการอนุญาตให้คนพิการสามารถใช้สิทธิขอเปลี่ยนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งอื่นในเขตเลือกตั้งเดียวกันที่มีลักษณะทางกายภาพเอื้ออำนวยกับพวกเขา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ตัวบทของพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ และข้อ 60(3) ของระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ระเบียบ ฯ”) เพียงแต่รับรองสิทธิของคนพิการที่จะลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ที่เลือกตั้งกลาง ตลอดจนการแจ้งเหตุแห่งความทุพพลภาพอันทำให้

เขาไม่สามารถไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น หากได้รับรองสิทธิขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งด้วยเหตุแห่งความพิการทั้งกฎหมายไทยก็ยังใช้บัตรเลือกตั้งเป็นหลัก แต่ถึงแม้คนพิการไทยจะยังเผชิญปัญหาการเข้าไม่ถึงคูหาเลือกตั้งด้วยสภาพร่างกาย กฎหมายไทยก็ยังมิได้มีการนำเทคโนโลยีเพื่อช่วยเลือกตั้งมาใช้ มิได้มีการบัญญัติถึงอุปกรณ์ขั้นต่ำที่หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ๆ พึงมี ทั้งยังมิได้มีการยึดหยุ่นในเรื่องรูปแบบวิธีเลือกตั้ง เช่น การยินยอมให้คนพิการกาบัตรเลือกตั้งนอกคูหา ในทางกลับกัน ข้อ 130(5) และข้อ 139 ของระเบียบ ฯ ได้บัญญัติอย่างเด็ดขาดที่จะ “ห้ามนำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง”

5.3.2 พิจารณาจาก “ข้อยกเว้น” ของมติเชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

เมื่อประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาความพร้อมของสถานที่และหน่วยเลือกตั้ง การเลือกตั้งเสมือนว่าล้มโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งจึงมีความจำเป็น ขณะเดียวกัน ในมุมกลับ อีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาก็คือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางคนไม่ทราบถึงวิธีใช้อุปกรณ์ช่วยเลือกตั้ง จึงบังคับให้คนพิการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเช่นว่า⁶¹ การกระทำลักษณะเช่นว่านี้นั้นตั้งอยู่บน “หลักผลประโยชน์สูงสุดของคนพิการ” และไม่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งโดยลับภายใต้อัตตานิยามของบุคคลอย่างชัดเจน⁶² ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีส่วนมาจากตัวบทของกฎหมาย เมื่อพิจารณาหมวด 7 และ 8 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ผู้เขียนพบว่าหมวดทั้งสองหาได้มีเนื้อหาใด ๆ ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งเอาไว้เลย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างเขากับคนพิการผู้ทรงสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับตัวจริง กล่าวให้ถึงที่สุด ตัวบทกฎหมายเลือกตั้งไทยหาได้มีหลักประกันว่าการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งจะ “ถูกเลี้ยง” ให้ได้มากที่สุด รวมถึงหลักประกันว่าการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งจะต้องตั้งอยู่บนฐานการเคารพอัตตานิยามและการเคารพความลับของคนพิการ

6. บทเรียนจากยุโรปในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจักพิจารณาแนวปฏิบัติจากทั้งตัวบทกฎหมาย และรายงานการสำรวจของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้อง กับสถานการณ์การใช้สิทธิเลือกตั้งของชนพิการบนมิติเชิงปฏิสธและ เชิงเกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ เพื่อนำเสนอบทเรียนที่จะเป็น แนวทางปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนอาศัยรูปแบบ การศึกษาแบบเปรียบเทียบงานสำรวจ (comparative survey) ซึ่งหา ได้มุ่งเจาะจงศึกษาบทเรียนจากประเทศในทวีปยุโรปประเทศหนึ่ง ๆ เป็น พิเศษ หากแต่เลือกศึกษาจากกรณีตัวอย่างที่เหมาะสมที่จะเป็น ประโยชน์ต่อแนวทางสำหรับปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งของไทย⁶³

6.1 บทเรียนจากยุโรปต่อประเทศไทยจากมิติเชิง ปฏิสธของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

ดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ปัญหาของกฎหมายไทย ณ ปัจจุบัน ก็คือ ทั้งตัวบทรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งต่างจำกัดมิให้ คนพิการจิตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบในการใช้สิทธิออกเสียง ลงคะแนนโดยลับโดยอัตโนมัติ แม้บทความวิจัยฉบับนี้หาได้มุ่งศึกษา ความพิการทางสติปัญญาและสภาพแห่งจิต ปัญหาของกฎหมายไทย ก็ได้เชื้อเชิญให้คำนึงถึงแนวทางสำหรับปรับปรุงกฎหมายที่บทัด การใช้สิทธิเลือกตั้งโดยทั่วไปว่าควรตั้งอยู่บนกรอบความคิดลักษณะใด ทั้งนี้ก็เพื่ออำนวยให้คนพิการยังสามารถรักษาสิทธิการออกเสียง เลือกตั้งโดยลับด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของผู้ช่วยเหลือกตั้ง กรณีศึกษาจากทวีปยุโรปสามารถใช้เป็นบทเรียนที่ดียิ่ง โดยผู้เขียนจะ เปรียบเทียบบรรทัดฐานตามข้อ 3 ของพิธีสารลำดับที่ 1 ของอนุสัญญา สิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Convention on Human Rights ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญายุโรป ฯ”) ซึ่งทุกประเทศในทวีปยุโรป

ยกเว้นเบลารุสเป็นภาคีกับแนวทางการคุ้มครองสิทธิตามข้อ 29 ของ
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นการตัดสินใจเลือกตั้งของคนพิการโดยอัตโนมัติของ
อนุสัญญายุโรป ฯ เอาไว้เมื่อค.ศ. 2010 ในคดี Alajos Kiss v. Hungary⁶⁴
โดยวางหลักเอาไว้ว่าสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการนั้นเป็น
สิทธิที่ไม่สามารถและอาจถูกจำกัดโดยรัฐเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเอง
กระนั้น การจำกัดสิทธินั้นจะต้อง “ไม่ขัดกับหลักห้ามเลือกปฏิบัติ”
(indiscriminate)⁶⁵ ดังนั้น การจำกัดการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนพิการ
ทางสติปัญญา/จิตโดยอัตโนมัติตามรัฐธรรมนูญจึงกระทำได้อย่างได้
“การประเมินข้อเท็จจริงรายบุคคล” (an individualised judicial
evaluation) มิใช่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นการทั่วไป⁶⁶ อย่างไรก็ดี
แนวบรรทัดฐานนี้แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วย
สิทธิคนพิการในคดี Zsolt Bujdosó and five others v Hungary ซึ่ง
มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกตั้งของคนพิการทางสติ
ปัญญาชาวฮังการีเมื่อค.ศ. 2011 โดยสิ้นเชิง แม้ขอบเขตบทความวิจัย
ฉบับนี้จะไม่ได้เกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งของคนพิการประเภทดังกล่าว แต่
การให้เหตุผลของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการในคดี Zsolt มี
ความเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการประเภทอื่น ๆ
โดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้วินิจฉัยว่า “ข้อ 29 มิได้
อนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของกลุ่มคนพิการ
ใด ๆ ดังนั้น การจำกัดสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของบุคคลในคดี Zsolt
ไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือพิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะตัวย่อมถือเป็นการ
เลือกปฏิบัติ”⁶⁷

ด้วยแนวคำวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาว่า
ด้วยสิทธิคนพิการ สภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งเป็นองค์กรที่
ผลักดันการตราอนุสัญญายุโรป ฯ จึงเลือกที่จะจัดทำทั้งปฏิญญาว่าด้วย
แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่อำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถเข้ามา

มีส่วนร่วม (Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections) รวมทั้งกำหนดกลยุทธ์เกี่ยวกับสิทธิคนพิการสำหรับ ค.ศ. 2017-2023 (A Strategy on the Rights of Persons with Disabilities for 2017-2023) ยืนยันว่าต่อไป การตีความสิทธิเลือกตั้งตามพิธีสารลำดับที่ 1 จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ⁶⁸ ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่อำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ระบุหลักการ Universal suffrage ไว้โดยคำนึงถึงพันธกรณีตามข้อ 29 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ⁶⁹ ส่วนกลยุทธ์เกี่ยวกับสิทธิคนพิการสำหรับค.ศ.2017-2023 ได้อธิบายสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของคนพิการ โดยเน้นหลักการสำคัญห้าประการ ได้แก่ การไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนความเท่าเทียม ความสามารถในการเข้าถึงและใช้สิทธิมนุษยชนของคนพิการ การสร้างความตระหนักต่อสิทธิของคนพิการ และการยอมรับคนพิการในฐานะผู้ทรงสิทธิอย่างเท่าเทียมกันกับผู้อื่นเบื้องหน้ากฎหมาย ซึ่งล้วนเป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ⁷⁰ นโยบายของสภายุโรปนี้ยืนยันว่าแนวทางการคุ้มครองสิทธิตามตราสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาตินั้นมีสถานะเหนือกว่าทั้งแนวทางภายใต้กฎหมายภายในและแนวทางตามอนุสัญญายุโรป ฯ ซึ่งเป็นตราสารระดับภูมิภาค ดังนั้น ประเทศที่ยังคงยึดบรรทัดฐานจากคดี Kiss จึงต้องเร่งแก้ไขกฎหมายภายในเสียใหม่ไม่ว่าจะเป็นฮังการี ฝรั่งเศส หรือเบลเยียม⁷¹ ในฐานะรัฐภาคีหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ประเทศไทยจึงก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

คำถามต่อมาก็คือ แล้วรูปแบบจากประเทศใดในยุโรปที่ประเทศไทยควรรับมาใช้แทนจำกัดการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนของคนพิการโดยอัตโนมัติซึ่งสอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ ผู้เขียนพบว่า ปัจจุบัน กฎหมายของประเทศในทวีปยุโรปหลาย ๆ ชาติได้ยกเลิก

การจำกัดการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับด้วยเหตุแห่งความพิการ
 โดยอัตโนมัติไปแล้ว⁷² ตรงกันข้าม การตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งได้กลายเป็น
 มาตรการสำหรับช่วยเหลือคนพิการให้สามารถใช้สิทธิออกเสียงลง
 คะแนน⁷³ ประเทศไทยอาจพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมจากกฎหมาย
 เลือกตั้งในยุโรปดังที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อ 6.2.2 ที่ไม่ได้
 ตัดสิทธิคนพิการทางสติปัญญาในการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง กระนั้น หาก
 คนพิการผู้หนึ่งขาดความรู้ถึงขนาด ณ ขณะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน
 สำหรับกรณีนี้ ประเทศไทยอาจลองพิจารณาแนวทางตามกฎหมาย
 ไอร์แลนด์ โดยอาจเปิดช่องไว้ในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ให้เจ้าหน้าที่
 ประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิเสธการไปใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวแต่ไม่ใช่ด้วย
 เหตุแห่งความพิการหากแต่เพราะเขา “ขาดความรำลึกที่จะใช้สิทธิออก
 เสียงลงคะแนนอย่างถึงขนาด” (“lacks mental capacity voting”)⁷⁴

6.2 บทเรียนจากยุโรปต่อประเทศไทยจากมิติเชิง เกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ

หากพิจารณาปัญหาของกฎหมายไทยบนพื้นฐานของมิติเชิง
 เกื้อกูลของกรอบความสัมพันธ์ ฯ ผู้เขียนแบ่งปัญหาที่เกิดขึ้นออกเป็น
 4 ประการด้วยกัน ในส่วนของ “หลัก” ของมิติเชิงเกื้อกูลซึ่งเกี่ยวข้อง
 กับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถเลือกตั้งได้ด้วย
 ตนเอง ผู้เขียนพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่ ปัญหา
 เกี่ยวด้วยสถานที่เลือกตั้งและปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้ง
 ขณะเดียวกัน หากพิจารณาจาก “ข้อยกเว้น” ของมิติเดียวกัน
 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งภายใต้การเคารพ
 หลักการเลือกตั้งโดยลับ ปัญหาของกฎหมายไทยในส่วนนี้ก็ได้แก่ปัญหา
 เรื่องคุณสมบัติของผู้ช่วยเลือกตั้งและปัญหาเรื่องขอบเขตหน้าที่ของ
 ผู้ช่วยเลือกตั้ง ผู้เขียนจะอาศัยบทเรียนจากประเทศในยุโรปเพื่อนำเสนอ
 แนวทางสำหรับปรับปรุงแก้ไข

6.2.1 ข้อเสนอแนะภายใต้ “หลัก” ของมติเชิงเกื้อกูลของ
กรอบความสัมพันธ์ ฯ: ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่เลือกตั้งและปัญหา
เกี่ยวกับรูปแบบการเลือกตั้ง

ผู้เขียนเริ่มต้นด้วยการนำเสนอบทเรียนจากยุโรปที่เป็น
ประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมายไทยในส่วนของ (ก) สถานที่เลือกตั้ง
และ (ข) รูปแบบของการเลือกตั้ง

(ก) ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่เลือกตั้ง

ผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้นแล้วว่า การจัดสถานที่เลือกตั้งกลาง
และการอนุญาตให้คนพิการสามารถใช้สิทธิขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งเป็น
มาตรการที่ช่วยบรรเทาปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง
ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ และ
ปัญหาความพร้อมของอุปกรณ์ช่วยเลือกตั้ง ตลอดจนช่วยอำนวยความสะดวก
ให้คนพิการสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้เองโดยไม่ต้องอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้ง
อย่างใดก็ดี ผู้เขียนก็แสดงให้เห็นถึงปัญหาของขอบเขตอำนาจดุลยพินิจ
ของเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 92 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ
ตลอดจนการที่กฎหมายมิได้บัญญัติรับรองสิทธิในเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้ง
ด้วยเหตุแห่งความพิการ

สำหรับส่วนของมาตรา 92 วรรคสอง ผู้เขียนเสนอแนะ
แนวทางปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดสิ่งที่เรียกว่า “มาตรเชิง
ปริมาณที่ใช้ชี้วัดหน้าที่ขั้นต่ำของรัฐในการจัดสถานที่เลือกตั้งกลาง”
(quantitative indicators)⁷⁵ โดย “ประยุกต์” บทเรียนจากทวีปยุโรป
ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา การจะทำให้หน่วยเลือกตั้งของไทย
ทุกหน่วยมีอุปกรณ์ครบครันคงจะมีข้อจำกัดอยู่ ด้วยเหตุนี้ การให้
ความสำคัญกับการจัดสถานที่เลือกตั้งกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็น หาก
พิจารณาจากกฎหมายของประเทศในยุโรป มาตราเชิงปริมาณที่ได้กล่าว
มาปรากฏอยู่ใน 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ รูปแบบแรก เป็นการกำหนด
มาตรเชิงปริมาณชี้วัดออกมาในรูปร้อยละหรือสัดส่วน เช่น กฎหมาย

ของเนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ หรือเบลเยียม เช่นกำหนดว่าหน่วยเลือกตั้ง
 อย่างน้อยร้อยละ 25 ต้องมีอุปกรณ์ช่วยเหลือให้คนพิการสามารถใช้
 สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยลับได้ด้วยตนเอง⁷⁶ หรือกำหนดให้รัฐต้องรับ
 ประกันว่าสถานที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ จำนวนอย่างน้อย 1 ใน 2⁷⁷
 หรือ 1 ใน 5⁷⁸ ของหน่วยเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมดมีลักษณะทางกายภาพ
 ที่อำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถเข้าไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยลับ
 ด้วยตนเอง ส่วนรูปแบบที่สอง เป็นการกำหนดมาตรฐานเชิงปริมาณที่
 เป็นจำนวนชัดเจน เช่น กฎหมายเลือกตั้งของฮังการี⁷⁹ ออสเตรีย⁸⁰ และ
 สโลเวเนีย (กฎหมายเลือกตั้งฉบับ ZVDZ-UPB1)⁸¹ ต่างกำหนดให้รัฐต้อง
 จัดให้มีหน่วยเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งหน่วยในเขตเลือกตั้งที่มีลักษณะ
 เอื้ออำนวยให้คนพิการสามารถเข้าไปใช้สิทธิ ทั้งนี้ บางรัฐเช่นบัลแกเรีย
 ยังกำหนดไว้ด้วยว่าหน่วยเลือกตั้งเฉพาะของคนพิการจะต้องมีลักษณะ
 คือตั้งอยู่ ณ บริเวณชั้นล่างสุดของอาคาร⁸²

แม้กรณีศึกษาจากยุโรปข้างต้นจะไม่ได้เกี่ยวกับการจัดสถานที่
 เลือกตั้งกลางโดยตรง แต่ผู้เขียนก็เห็นว่ามาตรฐานเชิงปริมาณไม่ว่าใน
 รูปร้อยละ-สัดส่วนหรือในรูปจำนวนที่เป็นรูปธรรมสามารถช่วยแปลง
 คุณพินิจอย่างกว้างขวางของคณะกรรมการเลือกตั้งให้กลายเป็นหน้าที่
 เชิงรุกที่มีผลผูกพันตามกฎหมายดังที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ
 มุ่งหมาย กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดสถานที่เลือกตั้งกลาง
 ให้ได้จำนวนตามมาตรฐานขั้นต่ำ มิเช่นนั้นอาจเข้าข่าย “ละเลยต่อหน้าที่
 ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ”⁸³

สำหรับประเด็นสิทธิในการขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งด้วยเหตุ
 แห่งความพิการนั้น ผู้เขียนพบว่ากฎหมายของหลายประเทศในยุโรปได้
 รับรองการใช้เสรีภาพเช่นว่าเอาไว้ เช่น กฎหมายของเนเธอร์แลนด์
 อนุญาตให้คนพิการผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถทำคำร้องขอเลือกไปใช้สิทธิ
 เลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งใด ๆ ก็ได้ในเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนา⁸⁴ โดย
 รัฐจะออกบัตรผ่านเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้ (a voting's pass) ให้⁸⁵
 สำหรับกฎหมายเลือกตั้งของประเทศอื่นที่ให้อำนาจรัฐออกบัตรผ่าน

ประเพณีนี้ได้ ก็อาทิ กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนี⁸⁶ หรือโปแลนด์⁸⁷ ผู้เขียนยังพบว่ากฎหมายของบางประเทศได้กำหนดเงื่อนไขเวลาสำหรับคนพิการในการแจ้งขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งเพื่อไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยตนเองซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ⁸⁸ เช่น มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญ XXXVI ว่าด้วยกระบวนการออกเสียงลงคะแนน ค.ศ. 2013 (Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure) ของฮังการี (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม) ให้คนพิการใช้แจ้งการขอเปลี่ยนดังกล่าวได้จนถึงก่อนเวลา 16.00 น. ในวันก่อนวันเลือกตั้งสองวัน,⁸⁹ มาตรา 100 แห่งรัฐธรรมนูญการเลือกตั้ง ค.ศ. 1992 (Electoral Act 1992) ของไอร์แลนด์กำหนดเงื่อนไขให้คนพิการต้องทำคำร้องก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน,⁹⁰ มาตรา 79.a วรคสองแห่งกฎหมายการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติของสโลวีเนีย (กฎหมายฉบับ ZVDZ-NPB4 ซึ่งแก้ไขกฎหมาย ZVDZ-UPB1) (Law on elections to National Assembly (ZVDZ-NPB4)) วางหลักให้คนพิการต้องแจ้งความประสงค์ที่จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งอื่น “ไม่เกินสามวันก่อนวันเลือกตั้ง”⁹¹ จากกรณีศึกษาในทวีปยุโรป หากในอนาคตจะมีการเพิ่มเติมตัวบทในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ อนุญาตให้บุคคลสามารถขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งได้ด้วยเหตุแห่งความพิการเพื่ออำนวยความสะดวกให้เขาสามารถใช้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับได้ด้วยตนเอง ผู้เขียนก็ใคร่เสนอให้การเพิ่มเติมนั้นตั้งอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้ ได้แก่ “หลักการแจ้งข้อมูลล่วงหน้า” (prior notification) คือต้องมีตัวบทกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งสำหรับคนพิการ ตลอดจนระบุด้วยว่าหน่วยเลือกตั้งใดมีอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการเฉพาะเอาไว้⁹² นอกจากนี้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเลือกตั้งและป้องกันความสับสนในการตรวจสอบผู้มาใช้สิทธิ กฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิเปลี่ยนสถานที่เลือกตั้งยังควรเคารพ “หลักการแสดงความประสงค์” กล่าวคือ คนพิการผู้ประสงค์จะใช้สิทธิ ณ หน่วยเลือกตั้งอื่นต้องแจ้งความประสงค์อย่างเป็นทางการภายในระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนด ประการสุดท้าย กฎหมายดังกล่าวควรคำนึงถึง “หลักการสนับสนุนทางกายภาพและงบประมาณ” โดยอาจกำหนดให้ กรรมการเลือกตั้งประจำร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการขนส่งสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกคนพิการที่ประสงค์จะใช้ สิทธิเลือกตั้งโดยลับในการเดินทางไปเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งที่เขา ประสงค์⁹³

(ข) รูปแบบของการเลือกตั้ง

นอกเหนือจากประเด็นสถานที่เลือกตั้งแล้ว การกำหนดรูปแบบ เลือกตั้งให้มีความยืดหยุ่นต่อคนพิการก็เป็นอีกมาตรการที่จะช่วยให้ คนพิการสามารถใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ด้วยตนเอง ดังที่ได้กล่าว ไปข้างต้น รูปแบบการเลือกตั้งของไทยยังคงอาศัยการกัณฑ์เลือกตั้ง ณ คูหาเป็นหลัก แต่หน่วยเลือกตั้งของไทยหลายแห่งยังมีลักษณะ ทางกายภาพที่ไม่เอื้ออำนวยให้คนพิการสามารถเข้าไปดำเนินการ เช่นว่าได้กระนั้น ตัวบทของกฎหมายเลือกตั้งเองกลับยังคงมิได้รับรอง รูปแบบการเลือกตั้งผ่านเทคโนโลยีช่วยเลือกตั้ง ในฐานะภาคีของ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องนำรูปแบบ เทคโนโลยีช่วยเลือกตั้งมาปรับใช้เพื่ออำนวยให้คนพิการสามารถใช้ สิทธิออกเสียงลงคะแนนโดยลับได้ด้วยตนเองดังเช่นเอสโตเนีย ซึ่งได้ พัฒนาระบบการเลือกตั้งออนไลน์อันมีและเป็นมิตรกับคนพิการทาง สายตาและอำนวยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ทุกแห่ง⁹⁴ อย่างไรก็ตาม ในฐานะประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยก็ยังคงมีข้อจำกัด ที่จะนำการนำเทคโนโลยีช่วยเลือกตั้งมาติดตั้งให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ดังนั้น การเลือกตั้งของไทยจึงยังคงมีแนวโน้มต้องอาศัยกัณฑ์เลือกตั้งอยู่ ต่อไป แต่ถึงแม้คนพิการไทยจะยังเผชิญปัญหาการเข้าไม่ถึงคูหาเลือกตั้ง ด้วยสภาพแห่งกาย กฎหมายไทยก็ยังมีได้มีการบัญญัติถึงอุปกรณ์ขั้นต่ำ ที่หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ๆ พึงมี ทั้งยังมีได้มีมาตรการยืดหยุ่นในเรื่อง รูปแบบวิธีเลือกตั้ง เช่น การยินยอมให้คนพิการกัณฑ์เลือกตั้งนอกคูหา

สำหรับประเด็นอุปกรณช่วยเหลือนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไทยควรนำรูปแบบ “มาตรเชิงปริมาณที่ใช้ชีวิตหน้าที่ขึ้นต่ำ” ตามที่ได้อธิบายไปข้างต้นมาใช้บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยการกำหนดว่า หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ควรมีอุปกรณ์ขึ้นต่ำเพียงใด แต่หากคนพิจารณา ต้องการความช่วยเหลือมากกว่านั้นก็ต้องแสดงความประสงค์ไปใช้สิทธิ ณ สถานที่เลือกตั้งกลาง อนึ่ง จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า ปัจจุบัน หน่วยเลือกตั้งของไทยยังขาดอุปกรณ์เสียงที่อ่านชื่อผู้สมัครและ พรรคที่ผู้นั้นสังกัดให้คนพิการรับฟังดังเช่นในมอลตา⁹⁵ ไทยอาจเพิ่มเติม ในระเบียบ ฯ กำหนดให้รัฐต้องนำอุปกรณ์เสียงดังกล่าวมาติดตั้ง เช่น ในมอลตามาติดตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนพิการทางสายตาให้ มากยิ่งขึ้น

ส่วนประเด็นความยืดหยุ่นของรูปแบบการเลือกตั้ง ผู้เขียน เสนอให้มีการแก้ไขตัวบทข้อ 130(5) และข้อ 139 ของระเบียบ ฯ จาก การศึกษากฎหมายเลือกตั้งของประเทศในยุโรป ผู้เขียนพบว่ามีกฎหมาย เลือกตั้งของบางประเทศยอมให้คนพิการซึ่งไม่สะดวกเข้าไปใช้สิทธิ เลือกตั้งในคูหาสามารถออกเสียงเลือกตั้งโดยลับนอกคูหาเลือกตั้งได้คือ โครเอเชีย⁹⁶ เดนมาร์ก⁹⁷ และสโลวาเกีย⁹⁸ ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขเอาไว้ เช่น กฎหมายของโครเอเชียและสโลวาเกียที่ได้กล่าวมากำหนดให้ต้อง มีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง 2 คนสามารถนำบัตรเลือกตั้งไปให้ คนพิการเพื่อลงคะแนนนอกคูหา ตลอดจนเป็นผู้นำบัตรเลือกตั้งบรรจุ ในซองและนำกลับมาใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้ง รูปแบบของกฎหมายที่ ได้กล่าวมาได้รับการยกย่องจากสหภาพยุโรปว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ช่วย อำนวยให้คนพิการสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น⁹⁹ และควร นำมาปรับใช้กับไทย ทั้งนี้ รูปแบบการอนุญาตให้นำบัตรเลือกตั้งออกมา นอกคูหาขึ้นต้องตั้งอยู่บนหลักการเคารพอัตตาณัติและความลับโดย สมบูรณ์ของการเลือกตั้งอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ในการแก้ไขกฎหมาย ไทย ผู้ร่างต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้นำ บัตรมามอบให้คนพิการนอกคูหา มีหน้าที่จำกัดเฉพาะแต่หน้าที่รับ-ส่ง

บัตรเลือกตั้งและหน้าที่รักษาความลับของคณพิการอย่างเคร่งครัด ทั้งต้องกำหนดอีกด้วยว่า กระบวนการเลือกตั้งลักษณะนี้ต้องอยู่ในความสวดส่องของตัวคณพิการผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบุคคลที่เป็นประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อเป็นหลักประกันมิให้มีการล่วงละเมิดหลักการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับ รวมถึงต้องมีการกำหนดให้ทั้งตัวคณพิการผู้ใช้สิทธิและเจ้าหน้าที่ประจำคูหาลงนามในเอกสารราชการเพื่อเป็นหลักฐานของการดำเนินการเลือกตั้งนอกคูหา

6.2.2 ข้อเสนอแนะภายใต้ “ข้อยกเว้น” ของมติเชิงกึ่งกลางของกรอบความสัมพันธ์ ฯ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวไปกฎหมายไทยในส่วนของผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นถือเป็นสิ่งใหม่ ดังนั้น ด้วบทมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ รวมถึงระเบียบ ฯ จึงยังคงมีปัญหาเนื่องจากกฎหมายเหล่านี้หาได้บัญญัติถึงคุณสมบัติและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งเอาไว้ บทเรียนจากยุโรปจึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ จากการค้นคว้า ผู้เขียนพบว่ากฎหมายของยุโรปได้กำหนดสิทธิของคณพิการแต่ละประเภทในการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง, ประเภทของผู้ช่วยเลือกตั้ง, และคุณสมบัติของผู้ช่วยเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งของไทย สิ่งที่ผู้วิจัยพยายามนำเสนอถือได้ว่าเป็นมติใหม่ในการปฏิรูปกฎหมายไทย

สำหรับประเด็นประเภทของคณพิการที่ได้รับอนุญาตให้มีการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง ผู้เขียนพบว่ากฎหมายของยุโรปในส่วนนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันได้ ได้แก่ (ก) กลุ่มประเทศที่ระบุประเภทของความพิการ โดยอาจะระบุสิ่งดังกล่าวพร้อมเงื่อนไขสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประกอบ กฎหมายเลือกตั้งกลุ่มนี้จะระบุไว้เลยว่าคณพิการทางกายมีสิทธิตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ช่วยเลือกตั้ง¹⁰⁰

หรือในสหราชอาณาจักร กฎหมายก็อนุญาตให้คนพิการทางสายตามีสหิทธิแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งได้เช่นกัน;¹⁰¹ (ข) กลุ่มประเทศที่ไม่ได้ระบุประเภทของความพิการ แต่เลือกระบุสถานการณ์ที่คนพิการสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งได้ กฎหมายกลุ่มนี้ไม่ได้ระบุประเภทของความพิการเอาไว้ หากแต่ระบุสถานการณ์ที่อนุญาตให้มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ช่วยเลือกตั้ง เช่น กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมนีระบุให้มีการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งได้ “หากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้ง หรือไม่อาจพับและหย่อนบัตรนั้นลงหีบบัตรเลือกตั้ง”;¹⁰² และ (ค) กลุ่มประเทศที่ไม่ได้ระบุประเภทของความพิการ และประเภทสถานการณ์ที่บุคคลจะใช้สิทธิตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งเอาไว้ เช่น มาตรา 49(1) แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาของประเทศเดนมาร์ก (Folketing (Parliamentary) Elections Act of Denmark) ให้สิทธิแก่ผู้ที่ประสบกับภาวะความพิการโดยไม่ได้ระบุประเภทความพิการในการแต่งตั้งผู้ช่วยเลือกตั้ง¹⁰³ ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบ (ค) นั้นไม่เหมาะสมเนื่องจากมีลักษณะเปิดช่องให้การตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งถูกปรับใช้ได้อย่างกว้างขวางจนอาจกลายเป็น “แนวทางเพื่อเลือก” ของการออกเสียงโดยลับโดยตัวคนพิการ ส่วนรูปแบบ (ก) เป็นแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับโนทัศน์เชิงสังคมซึ่งอยู่เบื้องหลังอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเนื่องจากรูปแบบดังกล่าวไม่สะท้อนภาพที่ว่า ความพิการเป็นผลพวงมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างความบกพร่องทางร่างกายของบุคคลผู้หนึ่งกับสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ารูปแบบ (ข) เป็นแนวทางเหมาะสมสำหรับผู้เขียน ด้วยบทมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ซึ่งกำหนดให้คนพิการ “ที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้” สอดคล้องกับแนวทางเช่นว่านี้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรูปแบบที่เหมาะสม แต่การที่ด้วยบทมาตรา 92 จำกัดสิทธิในการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งไว้เฉพาะหากคนพิการ “ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้” นั้นแคบเกินไป กฎหมายไทยควรขยายขอบเขตให้บุคคลที่ “ไม่สามารถพับบัตรเลือกตั้ง

และไม่สามารถนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงไปในหีบเลือกตั้ง” มีสิทธิดังกล่าวด้วย ผู้เขียนจะเคราะห์ประเด็นนี้ประกอบกับประเด็นขอบเขตหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้ง

เมื่อหันมาพิจารณาประเด็นประเภทของผู้ช่วยเลือกตั้ง ผู้เขียนพบว่ากฎหมายเลือกตั้งของบางประเทศได้กำหนดลำดับก่อน-หลังของประเภทบุคคลที่จะทำหน้าที่ผู้ช่วยเลือกตั้ง เช่น กฎหมายของฮังการีกำหนดให้คนพิการต้องตั้งบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เขาไว้วางใจเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งก่อนในขั้นต้น แต่หากไม่มีบุคคลดังกล่าวกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจำนวน 2 คนจึงสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยคนพิการออกเสียงเลือกตั้ง¹⁰⁴ แต่กฎหมายของบางประเทศ เช่น ฟินแลนด์ หาได้กำหนดลำดับเช่นว่าเอาไว้¹⁰⁵ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายไทยควรมีการกำหนดลำดับก่อน - หลังเอาไว้เช่นเดียวกับฮังการีบนพื้นฐานของกรอบความคิดที่ว่า การตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นต้องเป็นไปโดยเคารพเจตจำนง (อัตตาณัติ) ของคนพิการ กล่าวคือ กฎหมายต้องกำหนดให้คนพิการเลือกให้บุคคลที่เขาสนิทสนมหรือเลือกให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งทำหน้าที่ผู้ช่วยเลือกตั้งได้เป็นลำดับแรก แต่หากไม่สามารถเลือกได้ กฎหมายจึงค่อยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือกตั้งเพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งดำเนินต่อไปได้ ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ยังมีความไม่สอดคล้องกับกรอบความคิดนี้เนื่องจากมีข้อความในฉบับที่ว่า “[หาก]ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ ... ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ” เราจะได้เห็นว่ากฎหมายไทยไม่ได้กำหนดลำดับก่อน-หลังของผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้ช่วยเลือกตั้ง ทั้งยังเปิดช่องให้กรรมการประจำหน่วยอาสาเข้ามาเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งโดยคนพิการเพียงแต่ให้ความยินยอมอนุญาต (แต่คนพิการมิได้เลือกตัวบุคคลเอง)¹⁰⁶ สำหรับผู้เขียนความเป็นไปได้ดังกล่าวมีผลทำให้คนพิการไม่ได้ใช้สิทธิในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน” อย่าง

เต็มที่ ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้แก้ไขตัวบทกฎหมายข้างต้นโดยกำหนดไปในตัวบทว่าในลำดับแรก ผู้ช่วยเลือกตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่คนพิการใช้สิทธิ “เชิงรุก” แต่งตั้งด้วยตนเอง (ไม่ได้เกิดจากการอาสา) แต่ถ้าไม่อาจแต่งตั้งบุคคลนั้นได้ กฎหมายจึงค่อยเปิดช่องให้คนพิการอนุญาตให้กรรมการประจำหน่วยมาทำหน้าที่ผู้ช่วยเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้แสดงให้เห็นไปแล้วว่าตัวบทของพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ หาได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้ช่วยเลือกตั้งเอาไว้ การดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายไทยไม่มีมาตรการป้องกันการนำ “หลักผลประโยชน์สูงสุดของคนพิการ” มาปรับใช้ต่อคนพิการ ตลอดจนไม่มีมาตรการคุ้มครอง “หลักความไว้วางใจ” ระหว่างตัวคนพิการกับผู้ช่วยเลือกตั้ง ผู้เขียนเสนอว่าในการปรับปรุงกฎหมายข้างต้น ประเทศไทยสามารถนำแนวทางตามกฎหมายเลือกตั้งของยุโรปมาพิจารณาในประเด็นย่อยดังต่อไปนี้สำหรับประเด็นอายุ กฎหมายเลือกตั้งของยุโรปบางประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร¹⁰⁷ “กำหนดให้ผู้ช่วยเลือกตั้งต้องเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง”¹⁰⁸ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางนี้ไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าหัวใจของการช่วยเลือกตั้งคือการเข้าใจถึงกระบวนการเช่นว่า ตลอดจนหน้าที่รักษาความลับของคนพิการที่ใช้การลงคะแนนแทนเขา¹⁰⁹ ผู้เขียนจึงเสนอว่าประเทศไทยควรพิจารณาแนวทางตามกฎหมายของไอร์แลนด์ที่ยอมให้ผู้เยาว์ที่มีวุฒิภาวะพอสมควร (อายุ 16 ปีบริบูรณ์) สามารถเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งได้ แม้จะยังไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ (ต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์)¹¹⁰ การนี้ไทยอาจพิจารณาเกณฑ์อายุโดยพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบ ในสายตาของกฎหมาย บุคคลที่มีอายุ 15 ปีก็พอจะมีวุฒิภาวะพอสมควร เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีสิทธิทำพินัยกรรม (มาตรา 1703) และมีสิทธิให้ความยินยอมในการเป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น (มาตรา 1598/20) จึงน่าจะพอสันนิษฐานได้ว่าบุคคลนั้นพอจะมีความรับผิดชอบต่อผู้อื่นอย่างคนพิการได้เช่นกัน นอกจากนี้ กฎหมายไทยต้องกำหนดด้วยว่าผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นจะต้องไม่มีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้ง

ดังเช่นกฎหมายของยุโรปหลาย ๆ ประเทศ เช่นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 ในเขตนั้น ๆ อาทิ มาตรา 49(3) แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา
 ของเดนมาร์กไม่อนุญาตให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ช่วยเลือกตั้ง;¹¹¹
 มาตรา 39(5) แห่งรัฐบัญญัติการเลือกตั้งรัฐสภาเอสโตเนีย (Riigikogu
 Election Act) ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเดียวกับที่คนพิการ
 มาใช้สิทธิทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลือกตั้ง¹¹² นอกจากนี้ ผู้เขียนยังพบว่า
 กฎหมายเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรยังกำหนดให้ผู้ช่วยเลือกตั้งต้อง
 มีคุณสมบัติคือเป็นผู้ที่มีความสนิทสนมกับคนพิการ คือต้องเป็น “เป็นบิดา
 มารดา พี่น้อง สามี ภรรยา ลูกชาย หรือลูกสาวของผู้มีสิทธิออกเสียง
 เลือกตั้งและอายุเกินกว่า 18 ปี”¹¹³ แนวทางดังกล่าวสามารถนำมาเพิ่มเติม
 ในกฎหมายเลือกตั้งของไทยได้เพื่อรักษาความลับของคนพิการ แต่ใน
 การเลือกใช้ถ้อยคำ กฎหมายไทยควรระวัง เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมาย
 ของสหราชอาณาจักรอาจก่อให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับเพศวิถีประกอบด้วย
 คำว่า “สามี ภรรยา” อาจไม่ครอบคลุมกรณีกลุ่มที่มีความหลากหลาย
 ทางเพศ สุดท้าย ในกรณีการแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็น
 ผู้ช่วยเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งของยุโรปบางประเทศยังกำหนดจำนวน
 ของกรรมการให้เป็นส่วนหนึ่งของคุณสมบัติของการทำหน้าที่ช่วยเหลือ
 เช่น เดนมาร์กและฮังการีกำหนดว่าต้องมีเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจำนวน 2 คน
 ถึงจึงจะรวมกันเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งได้¹¹⁴ กระนั้น ผู้เขียนเห็นว่าต้องกำหนด
 จำนวนเจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่คนพิการอาจก่อให้เกิด
 ความไม่สะดวกในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องมีหน้าที่อำนวยความสะดวก
 ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้อื่นในเขตด้วยมิใช่แค่เฉพาะคนพิการ
 เท่านั้น คุณสมบัติดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็น

สุดท้าย ในส่วนขอบเขตหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งนั้น ประเด็น
 ดังกล่าวสัมพันธ์กับมาตรา 93 ของพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ประกอบ
 กับระเบียบ ฯ ที่ได้นำ “หลักสัมผัสสุดท้าย” (final touch) มาบัญญัติ
 เอาไว้โดยจำกัดให้เฉพาะตัวคนพิการเท่านั้นที่สามารถนำบัตรเลือกตั้ง
 ไปใส่ลงในหีบบัตรเลือกตั้งได้¹¹⁵ ตัวบทดังกล่าวทำให้ผู้เขียนตั้งคำถามว่า

หน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งควรจำกัดขอบเขตแค่เพียงการทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งเท่านั้นหรือ ผู้เขียนพบว่าหลายประเทศในทวีปยุโรป¹¹⁶ เช่น ลิทัวเนีย¹¹⁷ เอสโตเนีย¹¹⁸ และสาธารณรัฐเช็ก¹¹⁹ มิได้ยึดถือหลักสัมผัสสุดท้าย และอนุญาตให้คนพิการที่ไม่อาจพับและนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือในการเหล่านี้ได้ เนื่องจากการให้บุคคล เช่น คนพิการที่ไม่มีแขนทั้งสองข้างต้องนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงไปในหีบด้วยตนเองนำไปสู่สถานะที่เรียกว่า “การเลือกปฏิบัติโดยอ้อม” คือสถานะที่กฎกติกาของรัฐบาลซึ่งบังคับใช้อย่างทั่วไประหว่างมีผลสร้างภาระอย่างไม่ได้สัดส่วนให้กับคนพิการที่มีสภาพร่างกายที่เสียเปรียบ¹²⁰ ผู้เขียนจึงเห็นว่าแก้ไขตัวบทมาตรา 93 ข้างต้นขยายขอบเขตหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้งให้รวมถึงการพับและนำบัตรเลือกตั้งไปใส่ในหีบเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งเหมาะสมและไม่ขัดกับหลักการออกเสียงโดยลับ ทั้งนี้ โดยอาจพิจารณาตามแนวทางของกฎหมายเลือกตั้งในยุโรป กล่าวคือ มาตรการการนำบัตรใส่ลงหีบเลือกตั้งแทนคนพิการจะต้องอยู่บนหลักการเคารพอัตตาณัติ ทั้งต้องมีหลักประกันว่าความลับของเขาจะได้รับการคุ้มครองด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่แก้ไขจึงต้องกำหนดให้การพับและนำบัตรเลือกตั้งใส่หีบโดยผู้ช่วยเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องโดยตัวคนพิการผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังเช่นในมาตรา 66(6) แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งของสาธารณรัฐลิทัวเนีย (Law on Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania 1992) (โปรดดูตัวบทในส่วนอ้างอิงข้างต้น) อนึ่ง หากคนพิการไม่อาจแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้ช่วยเลือกตั้งและเลือกที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐไทยก็ควรพิจารณาแก้ไขตัวบทมาตรา 93 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขมาตรา 92 โดยถอดบทเรียนจากทวีปยุโรปที่ได้วิเคราะห์ไปโดยที่อนุญาตให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสามารถเข้าไปช่วยเหลือคนพิการที่ประสบความยากลำบากในการนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบบัตร

7. บทสรุป

บทความนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเลือกตั้งไทย ณ ปัจจุบันยังมีเนื้อหาบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ บทเรียนจากยุโรปทั้งในแง่สถานที่เลือกตั้ง รูปแบบการเลือกตั้ง ตลอดจนคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้ง ผลการวิจัยที่ได้นั้นย่อมจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ อันจะช่วยสนับสนุนให้รัฐไทยเข้าใจถูกต้องว่าการเลือกตั้งโดยอาศัยผู้ช่วยเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกตั้งเสมือนว่าลับไม่ได้เป็นทางเลือกของการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับโดยตัวคนพิการเอง อันจะอำนวยให้คนพิการไทยมีสถานะเป็นพลเมืองเชิงรุกผู้ไม่ต้องเผชิญกับอุปสรรคและการเลือกปฏิบัติในสังคม ตลอดจนเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และอัตตาณัติอย่างแท้จริง

ผู้เขียนพบว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยลับของคนพิการและการตั้งผู้ช่วยเลือกตั้งนั้นยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ ที่สกัดได้จากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ทั้งในแง่การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของคนพิการทางสติปัญญาโดยอัตโนมัติ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งในการจัดสถานที่เลือกตั้งกลางและกำหนดอุปกรณ์เลือกตั้งขั้นต่ำ การกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งที่ยืดหยุ่น ตลอดจนปัญหาการขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลือกตั้ง

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งนำเสนอให้ประเทศไทยนำบทเรียนจากยุโรปมาใช้ทั้งในแง่ของการนำแนวคิด การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของคนพิการด้วยเหตุ “ขาดความรำลึกที่จะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนอย่างถึงขนาด” ไม่ใช่ด้วยเหตุแห่งความพิการ ตลอดจนการนำแนวคิดเรื่อง “มาตรฐานที่ใช้ชีวิตหน้าที่ขั้นต่ำของรัฐ” มาใช้ทั้งเพื่อกำหนดปริมาณที่เลือกตั้งกลางและอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการขั้นต่ำ หลักเกณฑ์เบื้องหลังการอนุญาตให้บุคคลสามารถขอเปลี่ยนหน่วยเลือกตั้งได้ด้วยเหตุแห่ง

ความพิการ รวมถึงรูปแบบการเลือกตั้งที่ยืดหยุ่นมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ด้วยตนเอง ขณะเดียวกัน สำหรับกฎหมายในส่วนผู้ช่วยเลือกตั้ง ผู้เขียนเสนอให้ปรับปรุงตัวบทมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ โดยกำหนดลำดับก่อน - หลังของประเภทบุคคลที่จะทำหน้าที่ผู้ช่วยเลือกตั้ง ตลอดจนคุณสมบัติขั้นต่ำและหน้าที่ความรับผิดชอบของเขา ทั้งยังเสนอให้มีการทบทวนการปรับใช้ “หลักสัมผัสสุดท้าย” ตามมาตรา 93 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยอาจขยายหน้าที่ช่วยเหลือคนพิการในการเลือกตั้งให้รวมไปถึงการช่วยพับและนำบัตรเลือกตั้งใส่ลงในหีบบัตร นอกจากนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผลงานของผู้เขียนยังช่วยเสริมข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ใหม่แก่ผลงานวิชาการในอดีตอีกด้วย โดยเฉพาะงานวิจัยของผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา ทองขาว เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคนพิการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561” ซึ่งศึกษากฎหมายเลือกตั้งของไทยเชื่อมโยงกับบทเรียนจากสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย งานดังกล่าวมีส่วนที่เห็นตรงกับผู้เขียนในบางประเด็น ได้แก่ ปัญหาความขาดแคลนสถานที่เลือกตั้งกลางของคนพิการ, ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการในการเลือกตั้ง, ความจำเป็นของการนำรูปแบบนอกคูหามาใช้ และปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ช่วยเลือกตั้ง โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎาเสนอให้มีการจัดสถานที่เลือกตั้งกลางแก่คนพิการอย่างน้อย 1 หน่วยในแต่ละจังหวัด¹²¹ รวมถึงให้รัฐดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่ออำนวยความสะดวกทุกหน่วยมีอุปกรณ์ช่วยเหลือคนพิการอย่างครบครัน¹²² ทั้งยังเสนอให้รัฐอนุญาตให้เจ้าหน้าที่สามารถนำบัตรเลือกตั้งออกไปนอกคูหาเพื่อให้คนพิการทำเครื่องหมาย เช่น ในรถยนต์ส่วนตัว หรือการเลือกตั้งผ่านไปรษณีย์¹²³ ตลอดจนเสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ช่วยเลือกตั้งต้องเป็นเพียงบุคคลที่คนพิการไว้วางใจ หรือญาติ หรือคู่สมรสเท่านั้น และต้องปฏิบัติตามตนก่อนจะทำหน้าที่ช่วยเหลือคนพิการ¹²⁴ อย่างไรก็ตาม ผู้ช่วยศาสตราจารย์

เจษฎามีได้เจาะลึกถึงปรัชญาและหลักการเบื้องหลังข้อ 29 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการหรือพยายามสกัดกรอบความสัมพันธ์ ฯ ทั้งมิได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาอันเป็นผลพวงจากถ้อยคำในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง ฯ ตลอดจนหลักการทางกฎหมายที่ควรใช้เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อุทลยพินิจของเจ้าหน้าที่กับมติที่เห็นว่าด้วยความพิการมาตรเชิงปริมาณที่ใช้วัดหน้าที่ขั้นต่ำของรัฐ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้งอื่นหรือนอกคูหาเลือกตั้ง หลักการในการกำหนดคุณสมบัติและขอบเขตหน้าที่ของผู้ช่วยเลือกตั้ง ตลอดจนหลักการปฏิเสธหลักสัมผัสสุดท้าย สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นและมุมมองที่แตกต่างที่ผู้เขียนมุ่งนำเสนอ บทเรียนจากประเทศยุโรปที่ผู้เขียนใช้เสนอเป็นแนวทางเพื่อปรับปรุงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยให้สอดคล้องกับกรอบความสัมพันธ์ ฯ ช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องที่เกิดขึ้นด้วยกรอบวิธีการศึกษาและกรณีศึกษาที่ผู้เขียนใช้ ผลงานของผู้เขียนจึงแตกต่างและสามารถช่วยเสริมผลการศึกษาของผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎาได้ดียิ่งอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งและสิทธิเสรีภาพต่อไป

NOTES

- 1 Fiona Given v Australia (Case No. 19.2014-16.02.2018).
- 2 Article 29 of the CRPD “States Parties shall ... shall undertake:
 - (a) To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, ..., by:
 - (i) Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use;
 - (ii) Protecting the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections ...
 - (iii) Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice ...”
- 3 Andrea Broderick and Delia Ferri, *International and European Disability Law and Policy: Texts, Cases and Materials* (Cambridge University Press, 2019), 285.
- 4 Article 1 pf CRPD: “Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.”

- (accessed on June 23, 2021); Edurne García Iriarte, “Models of Disability,” in *Disability and Human Rights: Global Perspectives*, Edurne García Iriarte, Roy McConkey and Robbie Gilligan, eds. (Palgrave Macmillan, 2016), 11.
- 5 Licia Carlson, *The Faces of Intellectual Disability: Philosophical Reflections* (Indiana University Press, 2010), 5.
 - 6 Michael Oliver and Colin Barnes, *The New Politics of Disablement* (Palgrave Macmillan, 2012), 11.
 - 7 Peter Coleridge, *Disability, Liberation, and Development* (Oxfam, 1993), 72.
 - 8 Coleridge, *Disability, Liberation, and Development*, 72; Rannveig Traustadottir, “Disability Studies, the Social Model and Legal Developments,” in *The UN Convention on the Rights of Persons With Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Oddný Mjöll Arnardóttir, Gerard Quinn, eds. (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), 4-8; Tom Shakespeare, *Disability Rights and Wrongs* (Routledge, 2006), 9,15.
 - 9 Oliver and Barnes, *The New Politics of Disablement*, 13.
 - 10 Michael Oliver, *Understanding Disability: From Theory to Practice*, 2nd ed. (Palgrave Macmillan, 2009), 8; Sara Goering, “Rethinking disability: the social model of disability and chronic disease,” *Curr Rev Musculoskelet Med* Vol.8, No.2 (April, 2015): 135.

- 11 Iriarte, “Models of Disability,” 17; Oliver and Barnes, *The New Politics of Disablement*, 14.
- 12 Goering, “Rethinking disability,” 135; Oliver, *Understanding Disability: From Theory to Practice*, 22.
- 13 Traustadottir, “Disability Studies, the Social Model and Legal Developments,” 8.
- 14 Michael Ashley Stein, “Disability Human Rights,” *California Law review* Vol.95, No.2 (2007): 76.
- 15 Valentina Della Fina, Rachele Cera, and Giuseppe Palmisano, eds., *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (Springer, 2017), 47, 51.
- 16 Ibid., 322, 414, 533.
- 17 John C. Fortier and Norman J. Ornstein, “The Absentee Ballot and the Secret Ballot: Challenges for Election Reform,” *University of Michigan Journal of Law Reform* Vol.36, (2003): 488.
- 18 D.J. Harris and others, *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press, 2009), 715; Annabelle Lever, “Privacy and Democracy: What the Secret Ballot Reveals,” *Law, Culture and the Humanities* Vol.11, (2015): 174.
- 19 Russian Conservative Party of Entrepreneurs v Russia (2007) 46 EHRR 863, para 76; Javier Martinez-Torron, “Religious Pluralism: the case of the European Court of Human Rights,” in *Democracy, Law and Religious*

- Pluralism in Europe: Secularism and Post-Secularism*, Ferran Requejo and Camil Ungureanu, eds. (Routledge, 2014), 127.
- 20 Ledvig Beckman, *The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits* (Palgrave Macmillan, 2009), 157.
 - 21 Krisztina Lukács and Dávid Vig, “The Detrimental Legal Consequences of a Conviction in Hungary,” in *Fundamental Rights and Legal Consequences of Criminal Conviction*, Sonja Meijer, Harry Annison, and Ailbhe O’Loughlin, eds. (Hart Publishing, 2019), 125.
 - 22 The Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, para 5.
 - 23 Resolution 1590 (2007) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Secret ballot–European code of conduct on secret balloting, including guidelines for politicians, observers and voters’, para 3.
 - 24 Della Fina, Cera, and Palmisano, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 528.
 - 25 Amy McGrath, *The frauding of votes?* (Tower House Publications, 1996), 10-13.
 - 26 Election Commission, “Knowledge on election,” *Election Commission*, July 20, 2015, https://www.ect.go.th/ect_en/news_page.php?nid=767&filename= (accessed on July 1, 2020). (In Thai); Ilze Grobbelaar-du

- Plessis and Jehoshaphat Njau, “Article 29: Participation in Political and Public Life,” in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein, and Dimitris Anastasiou, eds. (Oxford University Press, 2018), 854.
- 27 Broderick and Ferri, *International and European Disability Law and Policy*, 285.
 - 28 The Electoral Knowledge Network, “Assisted Voters at Voting Stations,” <https://aceproject.org/ace-en/topics/vot/vot02/vot02g/vot02g01> (accessed on October 18, 2020).
 - 29 Section 92 of the Organic Act on the Election of Members of Parliament B.E. 2561 (2018); Paul W. Van der Veur, “Toward Self-government in Papua and New Guinea: The 1964 Election,” *Asian Survey* Vol.4, No.8 (August, 1964): 994.
 - 30 Michael Waterstone, “Political Participation for People with Disabilities,” in *Critical Perspectives on Human Rights and Disability Law*, Marcia H. Rioux, Lee Ann Bassar, and Melinda Jones, eds. (Martinus Nijhoff, 2011), 392.
 - 31 Ibid.; Phillip Green, “Transparency and Elections in Australia: The Role of Scrutineers in the Australian Electoral Practice,” in *Realising Democracy: Electoral Law in Australia*, Graeme Orr, Bryan Mercurio, and George Williams, eds. (The Federation Press, 2003), 223; Plessis and Njau, “Article 29: Participation in Political and Public Life,” 858.

- 32 Broderick and Delia Ferri, *International and European Disability Law and Policy*; Della Fina, Cera, and Palmisano, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*; Grobbelaar-du Plessis and Njau, “Article 29: Participation in Political and Public Life.”
- 33 Jessada Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election under the Organic Act on the Election of Members of the House of Representatives, B.E. 2561 (2018),” (ANFREL Foundation, 2019), jor. (In Thai)
- 34 Mette Lebech, *On the Problem of Human Dignity: A Hermeneutical and Phenomenological Investigation* (Königshausen & Neumann, 2009), 191; Pablo Gilabert, *Human Dignity and Human Rights* (Oxford University Press, 2018), 114-116, 142, 148.
- 35 George Kateb, *Human Dignity* (Harvard University Press, 2011), 9-10, 19.
- 36 Charles Foster, *Human Dignity in Bioethics and Law* (Hart, 2011), 35; Immanuel Kant, *Lectures on Ethics*, Peter Heath and J. B. Schneewind, eds., Peter Heath, tr. (Cambridge University Press, 1997), 43.
- 37 Bas Schotel, *On the Right of Exclusion: Law, Ethics and Immigration Policy* (Routledge, 2012), 33.
- 38 Council of Europe, “Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights,” para 23.

- 39 Zsolt Bujdosó and five others v Hungary (CRP-D/C/10/D/4/2011).
- 40 Coomara Pyaneandee, *International Disability Law: A Practical Approach to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Routledge, 2019), 112.
- 41 Jacob D. Rendtorff, “The Limitations and Accomplishments of Autonomy as a Basic Principle in Bioethics and Biolaw,” in *Autonomy and Human Rights in Health Care: An International Perspective*, David N. Weisstub and Guillermo Díaz Pintos, eds. (Springer, 2007), 78.
- 42 Dari Sylvester Tran, *Unrigging American Elections: Reform Past and Prologue* (Palgrave Macmillan, 2019), 77.
- 43 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” 64. (In Thai)
- 44 Ibid.
- 45 Krzysztof Pater, “Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections,” *Information report to European Economic and Social Committee*, 7, 18-21.
- 46 Nkosana Maphosa, CG Mayo and B Mayo, “Left in the periphery: An appraisal of voting right for persons with disabilities in Zimbabwe,” in *African Disability Rights Yearbook Volume 7 2019*, Faculty of law, University of Pretoria (Pretoria University Law Press, 2019), 117.

- 47 Della Fina, Cera, and Palmisano, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 43.
- 48 Grobbelaar-du Plessis and Njau, “Article 29: Participation in Political and Public Life,” 856-858.
- 49 Ibid.
- 50 Ibid, 854-858.
- 51 Ibid.
- 52 János Fiala-Butora, Michael A. Stein, and Janet E. Lord, “The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities,” *Harvard International Law Journal* Vol.55, No.1 (January, 2014): 98-100.
- 53 Ibid.; Grobbelaar-du Plessis and Njau, “Article 29: Participation in Political and Public Life,” 858.
- 54 “Election 2019: Persons with disabilities-senior citizens encouraging the exercise of the right to vote,” *Thai PBS*, March 17, 2019, <https://news.thaipbs.or.th/content/278466> (accessed in June 2020). (in Thai)
- 55 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” 155. (In Thai)
- 56 Ibid, 149.; Workpoint Today, “Persons with disabilities mourn! Polling booths do not suit wheelchair users,” *Workpoint TODAY*, <https://www.youtube.com/watch?v=MvsS2lkDezM> (accessed on December 9, 2020) (In Thai); “Election Commission- ANFREL organ-

ised a public hearing on how to conduct suitable polling for persons with disabilities and senior citizens,” *Thisable.me*, February 21, 2017, <https://thisable.me/content/2017/02/116> (accessed on June 23, 2021) (In Thai); ‘Persons with disabilities and the travel in the capital: Is it accomplishable?,’ *Thisable.me*, July 4, 2018, <https://thisable.me/content/2018/07/430> (accessed on November 23, 2020). (In Thai)

- 57 Paris Jitpentom, “Election 2019: Bewildered officials-unprepared assistive devices: various problems troubling the exercise of the right to voter by persons with disabilities,” *BBC Thai*, March 21, 2018, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47649343> (accessed on November 20, 2020). (In Thai)
- 58 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Thailand, para 60; Section 66(4) of the Constitution
- 59 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” 95, 143-145. (In Thai)
- 60 Paris Jitpentom, “Election 2019: Bewildered officials-unprepared assistive devices,” *BBC Thai*, March 21, 2019, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47649343> (accessed on November 24, 2020).
- 61 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” 155. (In Thai)
- 62 Ibid.

- 63 This research methodology is influenced by Yaniv Roznai's work. See Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (Oxford University Press, 2017).
- 64 Alajos Kiss v Hungary (application no. 38832/06)
- 65 Ibid, para 39.
- 66 Ibid, paras 42-44.
- 67 Zsolt Bujdosó and five others v Hungary, para 9.4.
- 68 The OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities* (OSCE/ODIHR, 2017), 24-26.
- 69 Article 1.
- 70 A Strategy on the Rights of Persons with Disabilities for 2017-2023, 5.
- 71 Pater, "Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections," 12.
- 72 Section 2 of the Representation of the People Act 2000 (the United Kingdom); Section 26 of the Constitution of Austria; Section 54 of the Constitution of the Netherlands; Section 23 of the Constitution of Spain; The Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015 (The Republic of Ireland); Act no. 145 of 24.02.2009 on Parliament Elections (Denmark).

- 73 European Union Agency for Fundamental Rights, “The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities,” (October, 2010), 21-22.
- 74 “Ireland 2016: Decision making and legal capacity in dementia,” *Alzheimer Europe*, February 8, 2017, <https://www.alzheimer-europe.org/Policy/Country-comparisons/2016-Decision-making-and-legal-capacity-in-dementia/Ireland> (accessed on December 24 ,2020).
- 75 See Pater, “Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections,” 19.
- 76 Section J4 § 2 of the Elections Act (1989, last amended 2009) of the Netherlands. “*The municipal executive shall ensure that at least 25% of the municipality’s polling stations are situated and equipped in such a way that voters with physical disabilities can cast their vote without assistance as far as possible.*” (“Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act),” *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/4014/file/Netherlands_Elections%20Act_1989am2009.pdf (accessed on December 24, 2020).) Now, all polling stations must be fully equipped.
- 77 Section 186 §1 of the Polish Election Code [amended]. “*Polling stations of precinct electoral commissions adapted to needs of disabled voters shall be ensured*

- by a commune head, with the reservation that in each commune at least $[1/2]$ of polling.” (“Poland Elections Code 2011,” *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf accessed and modified on December 24, 2020).)
- 78 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial reports submitted by Belgium under article 35 of the Convention (CRPD/C/BEL/1), para 167.
- 79 Section 166 of Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure of Hungary. “At least one polling station in each constituency of each settlement shall provide disabled access.” (“Elections: Hungary,” *Legislation online*, <https://www.legislationline.org/topics/country/25/topic/6> (accessed on December 24, 2020).)
- 80 Section 52.5 of Federal Law on National Council Elections (1992, last amended 2012) of Austria. “In accordance with the technical possibilities it has to be made sure that in each municipality, in Vienna in every municipal district, there is at least one polling station which is easily accessible for handicapped people. Suitable assistances for blind voters as well as those who are hard of hearing getting to the polling station are also to be planned for.” (“Federal Law on National Council Elections (1992, last amended 2012),” *election access*, June, 2015, <http://www.electionaccess.org/en/resources/countries/AT/182/> (accessed on December 24, 2020).)

- 81 Section 79.a of Law on elections to National Assembly (ZVDZ-UPB1) of Slovenia. “*The district election commission determines at least one polling station for the area of the district that is accessible for people with disabilities. Voters wishing to vote at this polling station must communicate their intention to the district election commission no later than three days before the voting day. The election commission may allow individually tailored ballots and voting machines at this polling station.*” (“LAW ON ELECTIONS TO THE NATIONAL ASSEMBLY,” *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/5846/file/Slovenia_law_elections_national_assembly_2006_en.pdf (accessed on December 24, 2020).)
- 82 Cf. Section 10(1) of the Election Code of Bulgaria. “(1) *Where in a multi-storey building there are voting sections on any upstairs storeys as well, the constituency election commission or the municipal election commission shall adopt a decision designating a voting section on the first floor (ground floor) which has the least number of voters according to the electoral roll for voting by visually impaired voters or by voters with ambulant difficulties.*” (“Election Code,” *legislationline*, https://www.legislationline.org/download/id/7656/file/Bulgaria_Election_Code_2014_am2017_en.pdf (accessed on March 7, 2021).)
- 83 Section 9(2) และ Section 42 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999).

- 84 Section K I of Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act)) of the Netherlands. “*In accordance with the provisions of this chapter voters shall be permitted, at their request, to vote at a polling station of their choice in a municipality other than that in which they are registered, within the area governed by the assembly for which the election is being held.*” (“Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act).”)
- 85 Section K 4 of Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act)) of the Netherlands. “*A declaration that his application has been granted, known as a voter’s pass, shall be sent or delivered to the voter.*” (“Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections (Elections Act).”)
- 86 Section 17 of Federal Elections Act of Germany. “(2) *A person entitled to vote who is prevented from casting his or her vote in the polling district of the voters’ register in which he or she is entered, or has not been entered in the voters’ register for reasons outside his control, shall be issued with a polling card on application.*” (“Federal Electoral Law (Bundeswahlgesetz, BGW),” *German Law Archive*, <https://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm#ToC20> (accessed on December 24, 2020).)

- 87 Section 32 of the Polish Election Code. *“A voter changing his or her place of residence before the election shall receive, upon application in writing, by fax or electronically, before drawing up of the roll of voters - based on the register of voters, and once the voter - on the basis of voters’ register, a certificate of the right to vote in the place of residence on election day.”* (“Election Code,” *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf (accessed on December 24, 2020).)
- 88 Pater, ‘Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections’, p 18.
- 89 Section 250(5) of Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure [now amended]: *“Voters who requested to change polling districts may modify or revoke their request up to 16:00 on the second day before the day of voting. The request shall contain data as stipulated by Section 92 (1) a.”* (“Elections: Hungary.”)
- 90 Section 100 of Electoral Act 1992 *“Where, not less than 7 days before polling day at a Dáil election, a Dáil elector, whose name is not on the postal voters list or the special voters list, satisfies the returning officer that he is unable, by reason of physical illness or physical disability suffered by him, to vote at the polling station at which he would otherwise be entitled to vote, the returning officer may, if he is of opinion that it would be more convenient for the*

*elector because of his physical illness or physical disability to vote at another polling station situate in the same constituency, in writing authorise the elector to vote at such polling station as may be specified in the authorisation instead of the polling station at which the elector would otherwise be entitled to vote.” (“Electoral Act, 1992,” *electronic Irish Statute Book (eISB)*, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/100/enacted/en/html#sec100> (accessed on December 24, 2020).)*

- 91 Section 79.a of Law on elections to National Assembly (ZVDZ-NPB4) *“Polling stations must be accessible to people with disabilities. The district electoral commission shall also determine at least one polling station where they can vote voters who do not have a permanent residence in the area of the district, if they notify the district to the electoral commission in the territory of which they are entered in the electoral roll, no later than three days before the day voting.”* (“LAW ON ELECTIONS TO THE NATIONAL ASSEMBLY,” *Legislation Online* [translated by Google Chrome], <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/19d5710acba884100ff3b88cb088c8a7811d10615b025e9d489d01ff3592e11a> (accessed on 1 June 2021).)
- 92 CRPD/C/NLD/1, para 318.
- 93 E.g., Section 190 of the Election Act of Finland. Section 190 of the Election Act: *“With regard to the transpor-*

*tation of disabled enfranchised persons to the polling and advance polling stations what has been laid down in respect to transportation services in the law governing the organisation of services and supporting functions for the disabled is in force.” (Ministry of Justice, Finland, “Election Act,” *Constitutionnet*, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Election%20Act%201998%2C%20%20amended%202004.pdf> (accessed on December 24, 2020).)*

- 94 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Initial reports submitted by Estonia in accordance with article 35 of the Convention (CRPD/C/EST/1), para 217.
- 95 See notes 54-57 above; Section 49(1) of General Election Act of Malta. Section 49(1) of General Elections Act “[T]he Commission shall produce a Braille template for use as a guide on the ballot paper as well as a playback listening device by which a blind person may recognize the political parties and their candidates in the same manner as they are printed.” (“Chapter 354: General Elections Act,” *LEĠIŻLAZZJONI MALTA*, <https://legislation.mt/eli/cap/354/eng/pdf> (accessed on December 24, 2020).)
- 96 Paragraphs 4 and 7 of Section 83 of Legislation on Committee of the Croatian Parliament. “*The chairperson of the voters’ committee shall designate at least two members of the voters’ committee who shall visit the voter [paragraph 4] ... With respect to [voters]*

who do not have access to the polling station, because of their physical disability ... [the provision of paragraph 4] ... shall apply [paragraph 7]" ("LEGISLATION COMMITTEE OF THE CROATIAN PARLIAMENT," Legislation online, https://www.legislationline.org/download/id/7663/file/Croatia_Parliamentary_Elections_Act_2003_am2015_en.pdf (accessed on December 24, 2020).)

- 97 Section 49(1) of Folketing (Parliamentary) Elections Act of Denmark. *"Voters who on account of disability, poor health or for similar reasons are unable to walk into a polling station or voting booth or in any other way are unable to vote in the prescribed way, cf. section 48, may request the assistance needed to cast their vote, cf. however subsection (4). This may call for the necessary modifications of the prescribed procedure and may entail access to cast one's vote immediately outside the polling station."* ("Folketing (Parliamentary) Elections Act," *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/7670/file/Denmark_Parliamentary_election_act_2014_en.pdf (accessed on December 24, 2020).)
- 98 Section 30(8) of Act No. 333 in the Collection of Laws Of 13 May 2004 On Elections to the National Council of the Slovak Republic. *"For serious reasons, in particular of health, the polling district commission may allow an elector on request to cast his or her vote outside the polling station and within the polling district for which the polling district commission was*

established. In such a case, the polling district commission shall send to the elector two of its members together with the portable ballot box, envelopes and ballot papers; these members of the commission shall ensure that secrecy of voting is observed. The elector's participation in voting shall be registered by the polling district commission in each copy of the electoral register immediately after the two commission members sent with the portable ballot box have returned to the polling station..." ("Act no. 333-2004 Coll elections to the National Council of the Slovak Republic as amended to 2011," ACE, http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SK/Election_Law_slovakia.pdf (accessed on December 24, 2020).); Law no.180/2014

- 99 Krzysztof Pater, "Breaking down the barriers Persons with disabilities and their right to vote in European Parliament elections," *Information report to European Economic and Social Committee* (2019), 6.
- 100 E.g., Section 181 of Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure of Hungary. "Voters who cannot read or are prevented from voting by a physical handicap or any other cause may use the assistance of a person of their choice – or, for lack of such assistants, the joint assistance of two members of the polling station commission." ("Elections: Hungary.")
- 101 Section 13 of the Representation of the People Act 2000 (the United Kingdom). "If a voter makes an

application to the presiding officer to be allowed, on the ground of—

(a) blindness or other physical incapacity, or

(b) inability to read,

to vote with the assistance of another person by whom he is accompanied (in these rules referred to as “the companion”), the presiding officer shall require the voter to declare, orally or in writing, whether he is so incapacitated by his blindness or other incapacity, or by his inability to read, as to be unable to vote without assistance.” (“Representation of the People Act 2000,” UK Legislation, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/section/13> (accessed on December 15, 2020).)

102 CRPD/C/DEU/1, para 254.

103 See the text in the above citation.

104 Section 181 of Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure of Hungary cited above.

105 Paragraph 3 of Section 58 of the Election Act of Finland.
“At the request of the voter, the election official or the electoral commission must help him or her in the voting. A person whose ability to make a mark in the ballot is essentially weakened may, during the voting, use the help of an assistant he or she has chosen. An assistant cannot, however, be a candidate in the election. The assistant is obliged to dutifully carry out the voter’s orders and to maintain the confidentiality

of the information he or she has gained in connection with the voting.” (Ministry of Justice, Finland, “Election Act.”)

- 106 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” chor choe. (In Thai)
- 107 Section 13 of the Representation of the People Act 2000 (the United Kingdom). *“For the purposes of these rules, a person is a voter with disabilities if he has made such a declaration as is mentioned in paragraph (1) above, and a person shall be qualified to assist a voter with disabilities to vote if that person—*
(a) is a person who is entitled to vote as an elector at the election; or
(b) is the father, mother, brother, sister, husband, wife, son or daughter of the voter and has attained the age of 18 years.” (“Representation of the People Act 2000.”)
- 108 Pater, “Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections,” 20
- 109 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention (CRPD/C/ITA/1), para 157
- 110 Section 103(9) of the Electoral Act 1992 of the Republic of Ireland. “A person shall not mark as a companion a ballot paper at a Dáil election if he has not

reached the age of 16 years or if he is a candidate or agent of a candidate at that election.” (“The Electoral Act 1992 of the Republic of Ireland,” *Legislation online*, https://www.legislationline.org/download/id/7952/file/Ireland_Electoral_Act_1992_am2017_en.pdf (accessed on December 24, 2020).; Section 16 of the Irish Constitution. “All citizens ...have reached the age of eighteen years who are not disqualified by law and comply with the provisions of the law relating to the election of members of Dáil Éireann, shall have the right to vote at an election for members of Dáil Éireann.” (“Constitution of Ireland,” electronic Irish Statute Book (eISB), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html> (accessed on December 24, 2020).)

- 111 Section 49(3) of Folketing (Parliamentary) Elections Act). “(3) *A candidate standing for a party in the multimember constituency may not render assistance in voting as polling supervisor or appointed elector.*” (“Folketing (Parliamentary) Elections Act.”)
- 112 Section 39 (5) of Riigikogu Election Act. “The voter shall complete the ballot paper himself or herself. If he or she is unable to complete the ballot paper himself or herself due to a physical disability, another voter, but not a candidate in the election district of his or her residence, may do so at his or her request and in his or her presence.” (“Riigikogu Election Act,” *Riigi Teataja*, 2016, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/506052016002/consolidate> (accessed on December 24, 2020).)

- 113 Section 13(3)(b) of the Representation of the People Act 2000 (the United Kingdom). *“For the purposes of these rules, a person is a voter with disabilities if he has made such a declaration as is mentioned in paragraph (1) above, and a person shall be qualified to assist a voter with disabilities to vote if that person— ... is the father, mother, brother, sister, husband, wife, son or daughter of the voter and has attained the age of 18 years.”* (“Representation of the People Act 2000.”)
- 114 Section 49(2) of Folketing (Parliamentary) Elections Act of Denmark. *“(2) Assistance in voting is rendered by two polling supervisors or appointed electors. Instead of one of the supervisors or appointed electors the voter can demand assistance in voting by a person of his/her own choice.”*(“Folketing (Parliamentary) Elections Act.”); Section 181(1) of Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure of Hungary. *“Voters who cannot read or are prevented from voting by a physical handicap or any other cause may use the assistance of a person of their choice – or, for lack of such assistants, the joint assistance of two members of the polling station commission.”* (“Elections: Hungary.”)
- 115 Pater, “Real rights of persons with disabilities to vote in European Parliament elections,” 22.
- 116 Ibid.

- 117 Section 66(6) of Law on Elections to the Seimas of the Republic of Lithuania. “6. *If the voter who, because of his physical disability, is unable to carry out actions specified in this Article, the ballot papers shall, on his request, be marked by a person chosen by the abovementioned voter. Such person must mark the ballot papers in the presence of the voter and according to his instructions, keep the secrecy of voting and cast the ballot papers into the ballot box in the presence of the voter*” (“LAW ON ELECTIONS TO THE SEIMAS,” *Legislation online*, <https://www.legislationline.org/download/id/6194/file/Law%20on%20Elections%20to%20the%20Seimas%201992,%20amended%202016.pdf> (accessed on December 24, 2020).)
- 118 Section 39 (8) of Riigikogu Election Act of the Republic of Estonia. “If a voter, due to physical disability, is unable to deposit the ballot paper in the ballot box himself or herself, another voter may do so at his or her request in the presence of the voter.” (“Riigikogu Election Act.”)
- 119 Section 19(6) of Act No.247 on Elections to the Parliament of the Czech Republic. “A voter who is incapable of marking the ballot by his/her own forces because of a bodily handicap, or because he/she is not able to read or write shall have the right to be accompanied to a voting booth by another voter who will mark and insert the ballot into the Formal Envelope for him/her. Such service shall not be rendered

by any member of the ward election board.” (“Act No.247 on Elections to the Parliament of the Czech Republic , and on Amendments of Certain Other Acts (1995),” *Legislation online*, <https://www.legislationline.org/documents/id/5771> (accessed on December 24, 2020).)

- 120 Daniel Moeckli, “Equality and Non-Discrimination,” in *International Human Rights Law*, 2nd ed., Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, David Harris, and Sandesh Sivakumaran, eds. (Oxford University Press, 2014), 165.
- 121 Thongkaow, “Legal Measures for Persons with Disabilities on Election,” 173. (in Thai)” 173. (in Thai)
- 122 Ibid.
- 123 Ibid., 173-174.
- 124 Ibid., 173.