

วิเคราะห์การกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้บุคคลอายุ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งมาโดยตลอด และตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมาบุคคลที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวได้แสดงออกถึงความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นอันมาก เป็นผลให้ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อ ๆ มาได้มีการถกเถียงในเรื่องการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า มีความเหมาะสมเพียงใด ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงเหตุผล และแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดอายุของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้จะได้เปรียบเทียบการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดอายุตามกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งเปรียบเทียบการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทยกับของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทยต่อไป

(1) การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นภายหลังที่ประชาชน นักเรียน นิสิตและนักศึกษาได้ร่วมกันเรียกร้องให้รัฐบาลโดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเร็ว จนเหตุการณ์ได้ลุกลามขยายวงกว้างขึ้น ก่อให้เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ภายใต้

การนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2516 ประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 18 คน โดยคณะกรรมการได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้มีผู้เสนอแนวความคิดว่าอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำหนดไว้เดิม 20 ปี บริบูรณ์นั้นน่าจะสูงเกินไป ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่อายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากบุคคลในวัยนี้มีความรู้มีการศึกษาดีขึ้นและมีความสนใจเกี่ยวกับการเมืองมากกว่าเมื่อก่อน และประการสำคัญก็คือการที่ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ย่อมชี้ให้เห็นแล้วว่า บุคคลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปต้องการใช้สิทธิและความคิดเห็นในการปกครองประเทศของตน¹ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ภายใต้บรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตย จึงได้มีการนำหลักการใหม่ ๆ มาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

1.1.1 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่

ถูกยกร่างขึ้นในบรรยากาศที่เสรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยรัฐมนตรีและนายทหาร 6 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน ข้าราชการและนักกฎหมาย 6 คน และอาจารย์จากมหาวิทยาลัย 3 คน ซึ่งสัดส่วนของกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายสาขาอาชีพ อันเป็นหลักประกันในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คณะกรรมการได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นมายังประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ทราบถึงความต้องการประชาชน นักเรียน นิสิตและนักศึกษา ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมือง

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ผู้รวบรวม, เสียงจากเจ้าของประเทศ

(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์ , 2528), หน้า 39.

โดยเสนอให้มีการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปีเป็น 18² ปี และในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น นายสมภพ โทตระกิตย์ได้เสนอให้ คณะกรรมาธิการพิจารณาว่า ควรจะแก้ไขอายุจาก 20 ปี มาเป็น 18 ปีหรือไม่ โดยยกตัวอย่างในต่างประเทศซึ่งมีกว่า 30 ประเทศที่ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี ประกอบกับกฎหมายของไทยก็ได้ยอมรับบุคคลอายุ 18 ปี ให้มีสิทธิในการรับ ราชการซึ่งก็ถือว่าเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่ง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนมากเห็นพ้องด้วยว่าควรกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็น 18 ปี³ ซึ่งตามร่าง รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังนี้⁴

มาตรา 116 "ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

.....

(2) อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปี
ที่มีการเลือกตั้ง

....."

ในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมาธิการ ได้คำนึงถึงสภาพสังคมในขณะนั้น จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ที่ เยาวชนส่วนใหญ่ได้แก่ นักเรียน นิสิต และนักศึกษาได้เป็นกำลังสำคัญในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวในเชิงการเมือง ของบุคคลที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการศึกษาของประชาชนเพิ่ม

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

³ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 63 วันที่ 7 กันยายน 2517

⁴ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยคณะกรรมาธิการ ร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 116.

สูงขึ้นกว่าแต่ก่อนและสื่อมวลชนได้มีบทบาทในการให้ข่าวสารทางการเมือง ได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งกฎหมายของไทยก็ได้ยอมรับสิทธิในทางการเมืองของผู้ที่มีอายุ 18 ปี เช่นเดียวกัน นอกจากนี้กรรมาธิการยังได้พิจารณาถึงแนวโน้มในการให้สิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศที่ส่วนใหญก็ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ต่ำลง ซึ่งเราสามารถที่จะทราบถึงแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการได้จากคำปรารภของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้^๕

"..... ในระยะเวลาเดียวกันนั้น ความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชนชาวไทยได้วิวัฒนาการไปมาก ทั้งนี้ เพราะความเจริญก้าวหน้าทางด้านการศึกษา และสื่อสารมวลชน ทำให้ประชาชนชาวไทยมีความรอบรู้ในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้ประชาชนมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศเช่นเดียวกับประชาชนในนานาอารยประเทศทั้งหลาย....."

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดในทางการเมืองแล้วอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ส่วนใหญ่มีแนวความคิดในทางเสรีนิยม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ตามสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ากรรมาธิการชุดนี้มีสัดส่วนกรรมาธิการที่มาจากนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชน ถึง 12 คน จากคณะกรรมาธิการทั้งหมด 18 คน ก็เป็นได้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดว่าอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำหนดไว้เดิม 20 ปีนั้นน่าจะจะไม่เหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบัน

ร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการร่างจากคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จะถูกเสนอไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะส่งไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

^๕ คำปรารภของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ไม่แตกต่างจากร่างเดิมมากนักและก็เห็นชอบด้วยกับการให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งในครั้งนี้

1.1.2 การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานคณะกรรมการ ได้เสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณาว่าเห็นควรจะให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี หรือ 20 ปี ตามรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มา นายประคอง เทวารุช ได้ขอแปรบัญญัติแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 18 ปี เป็น 20 ปี⁶ และพล.ต.ท.จำรัส มังคลารัตน์ เสนอให้ผู้มีอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ประธานจึงได้เสนอให้ลงมติผลปรากฏว่า มีผู้เห็นด้วยตามร่างเดิมที่ให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง 3 เสียง และเห็นว่าควรจะกำหนดเป็น 20 ปี 17 เสียง ซึ่ง นายกระมล ทองธรรมชาติ และนายปวย อึ้งภากรณ์ ขอสงวนความเห็นที่สนับสนุนให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง⁷

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในครั้งนี้ ไม่มีการอภิปรายถึงเหตุผลของฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านการที่กำหนดให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด จึงไม่สามารถที่จะระบุถึงเหตุผลที่คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขอายุ 18 ปี ตามร่างเดิมเป็น 20 ปี แต่อย่างใดก็ตาม อาจจะเป็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องอายุนี้ คณะกรรมการแต่ละท่านได้ตัดสินใจไว้แล้วตามความคิดเห็นของแต่ละท่าน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเหตุผลแต่

⁶สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 35 วันที่ 2 กรกฎาคม 2517

⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 17 วันที่ 25 พฤษภาคม 2517



ละฝ่ายและจากการที่ลงมติสนับสนุนให้บุคคลอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งถึง 17 เสียง โดยมีผู้ไม่เห็นด้วยเพียง 3 เสียง แสดงว่าเสียงส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในครั้งนี้นี้เพราะไม่แน่ใจว่าจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นประการใด ซึ่งแนวความคิดนี้ ก็คือ แนวความคิดในทางอนุรักษนิยมนั่นเอง

1.1.3 การพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ตามร่างของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐ-

ธรรมนูญ ซึ่งได้แก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 18 ปีเป็น 20 ปี^๑ ซึ่งต่อมาในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภานิติบัญญัติได้มีผู้ขอแปรญัตติ และขอสงวนความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ และได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีความเห็นเป็นดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิในทางการเมืองไม่ต้องไปคำนึงถึงเรื่องกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินผู้ที่มีอายุ 18 ปีนั้นถือว่าบรรลุนิติภาวะทางการเมืองแล้ว สามารถเข้ารับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและเป็นผู้ที่รับผิดชอบต้องขึ้นทะเบียนทหาร เมื่อมีหน้าที่ก็ควรให้สิทธิควบคู่กันการให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นการขยายฐานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กว้างออกไปจะได้คนเข้ามาช่วยในการรักษาประชาธิปไตย อีกล้านกว่าคน ถ้าเราไม่ให้สิทธิก็จะทำให้เขาหมดโอกาสที่จะค้ำยันโดยสันติโดยวิถีทางการเมืองเขาก็จะต้องหันไปด้านนอกสภา^{๑๐} และการที่เรามาตั้งร่างรัฐธรรมนูญขณะนี้

^๑ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 116

^{๑๑} นิสสัย เวชชาชีวะ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 63 วันที่ 7 กันยายน 2517

^{๑๐} กระทบตล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

อนุสนธิมาจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญของบุคคลที่มีอายุ 18-19 ปีทั้งสิ้น¹¹ ประเทศเรานี้ประชากรในวัยเริ่มเข้าทำงานอายุต่ำเพียง 15-16 ปี เท่านั้น เขาเหล่านั้นได้ทำงานเสียภาษีให้กับรัฐ ได้มีความรับผิดชอบทุกอย่าง เหตุใดจึงไม่มีสิทธิเลือกตั้ง¹² เมื่อพิจารณาทางด้านกฎหมายจะเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 ได้บัญญัติว่าผู้ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ไม่ถือว่าเป็นเด็กและเยาวชน นั่นคือกฎหมายเห็นว่าบุคคลอายุ 18 ปี มีความรู้สึกผิดชอบเช่น ผู้ใหญ่ เมื่อกระทำความผิดจึงไม่ให้พิจารณาในศาลคดีเด็ก และเยาวชน ดังนั้น จึงควรให้ผู้มีอายุ 18 ปีขึ้นไปได้มีส่วนในการใช้สิทธิทางการเมืองด้วย¹³

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าควรให้ผู้มีอายุ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากได้ให้เหตุผลว่า เป็นธรรมเนียมประเพณีของไทย ซึ่งถือปฏิบัติกันมากกว่า 2,500 ปี ที่พระพุทธรูปองค์ก่อนจะบวชท่านกำหนดไว้ว่าต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำหนดไว้ 20 ปีบริบูรณ์ได้ใช้มาเป็นเวลา 40 ปีแล้ว ไม่ก่อให้เกิดผลดีขึ้นหรือเลวลงแต่อย่างใดและกรรมาธิการเห็นว่า คนที่จะรับผิดชอบต่อการเมืองนั้นควรจะมีหน้าที่ในทางบ้านเมืองพอสมควร กฎหมายไทย ให้บุคคลมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร เมื่ออายุ 20 ปี ดังนั้น จึงควรจะมีสิทธิเลือกตั้งเมื่ออายุ 20 ปี สิทธิและหน้าที่ควรจะเป็นของคู่กันและการที่จะให้ผู้มีอายุ 18 ปี ซึ่งยังต้องถูกเลี้ยงดูโดยบิดามารดา แต่มา มีสิทธิในทางการเมืองนั้น เห็นว่าไม่น่าจะเหมาะสม¹⁴

การอภิปรายเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระที่สอง ผู้อภิปรายส่วนใหญ่อภิปรายสนับสนุนให้บุคคลอายุ 18 มีสิทธิเลือกตั้งถึง 16 คน และมีผู้อภิปรายการสนับสนุนให้ผู้อายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 2 คน ซึ่งฝ่ายที่อภิปรายสนับสนุน

¹¹ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, เรื่องเดียวกัน.

¹² สุวิทย์ ระวังวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

¹³ ประภาศน์ อวยชัย, เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ ใหญ่ ศวิตชาติ, เรื่องเดียวกัน.

อายุ 18 ปี ได้ยกเหตุผลขึ้นมาหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลในทางการเมือง ทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา เหตุผลทางด้านกฎหมายตลอดจนแนวโน้มการกำหนดอายุ ในต่างประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเหตุผลที่มีน้ำหนัก ควรแก่การยอมรับได้ทั้งสิ้นและการประชุมสภาครั้งนี้มีการถ่ายทอดเสียงออกอากาศทางสถานีวิทยุ ทำให้ประชาชนผู้ฟังต่างก็คาดการณ์ว่าฝ่ายที่สนับสนุนให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งน่าจะเป็นฝ่ายชนะแต่ผลการลงมติปรากฏว่า สมาชิกฝ่ายที่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการมีจำนวน 147 เสียง สมาชิกที่เห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี 68 เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งซึ่งขัดกับความเห็นของประชาชนตลอดจนนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่รับฟังอยู่ภายนอกสภาเป็นอย่างยิ่ง

จากมติของสภาในครั้งนี้นี้ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ที่เห็นด้วยกับการกำหนดอายุเป็น 20 ปีนั้นไม่ได้อภิปรายแสดงเหตุผลของการกำหนดเกณฑ์อายุในครั้งนี้นี้ เช่นเดียวกันกับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ฝ่ายสนับสนุนให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางจึงอาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาไม่ได้พิจารณาเหตุผลของแต่ละฝ่าย เพื่อนำมาเปรียบเทียบหาข้อดีและข้อเสียในการกำหนดเกณฑ์อายุที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย แต่เป็นการตัดสินใจโดยอาศัยแนวความคิดทางการเมืองของสมาชิกแต่ละคน ว่าจะมีความเห็นที่จะให้สิทธิแก่บุคคลอายุ 18 ปีหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณี และหลักการที่เคยปฏิบัติกันมาโดยที่เดิมได้กำหนดอายุเป็น 20 ปีมาโดยตลอดการที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการเช่นนี้จะต้องมีเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอ ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดในทางอนุรักษนิยม ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของนายสมิทร สุนทรเวช ที่กล่าวไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า¹⁵

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 67 วันที่ 19 กันยายน 2517

".....ตลอด 42 ปี เราใช้ 20 ปี คนในสภานี้ทั้ง 299 คน นั้นต้องเรียกว่าเป็นพวกคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative) พวกหัวโบราณ พวกอนุรักษนิยม อายุ 18 ปี ที่เสนอนั้นเป็นของใหม่ ต้องชักจูงให้คนทั้งหมดนั้นค่อย ๆ คล้อยตาม ผมอยากจะเรียกว่า คน 147 คนนั้นไม่มีเหตุผลอื่นใดจะต้องชี้แจง เพราะเขาเห็นโดยสัญชาตญาณของเขาที่เกิดมาในเมืองไทยที่เห็นประชาธิปไตยมา 42 ปี เห็นว่าคนมีสิทธิเลือกตั้งนั้นบรรลุนิติภาวะเหมาะสมแล้ว..."

เนื่องจากสภานิติบัญญัติ ได้ทำการแก้ไขร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีหลายเรื่อง ซึ่งบางเรื่องมีลักษณะเป็นการถอยหลังเข้าคลอง เช่น แก้อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 18 ปี ในร่างเดิมเป็น 20 ปี ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชน และสมาชิกสภาเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ ก่อนที่สภานิติบัญญัติจะทำการพิจารณาเพื่อลงมติในวาระที่ 3 ว่าสมควรจะนำร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ไทย ประกาศใช้หรือไม่ นิสิต นักศึกษาและประชาชนกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่พอใจบทบัญญัติที่พวกเขาถือว่าไม่เป็นประชาธิปไตย จึงทำการประท้วงและเรียกร้องขอให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแก้ไขบทบัญญัติที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย¹⁶ กล่าวคือให้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี เหมือนร่างเดิมของรัฐบาล

ดังนั้น ต่อมาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในวาระที่สองหนึ่งอาทิตย์หลังจากที่มีการลงมติไปแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาสรุปทั้งร่างนายพงศ์เพ็ญสุกนตาทัย ได้เสนอญัตติต่อประธานสภา เพื่อขอให้มีการพิจารณาทบทวนหลักการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าควรจะเป็น 18 ปี หรือ 20 ปี เนื่องจากได้เกิดปฏิกิริยาจากประชาชน ผลปรากฏว่า มีผู้เห็นด้วยกับการทบทวนเรื่องใหม่ จำนวน

¹⁶ กระทบ ทงธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ เทรตตั้ง, 2518), หน้า 88.

42 คน มีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวน 131 คน¹⁷ เป็นอันว่าญัตติในเรื่องนี้เป็นอันตกไปนับว่าความพยายามในการแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี ได้ประสบกับความล้มเหลวอีกครั้งหนึ่ง

เนื่องจากสภานิติบัญญัติไม่ยอมแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กลุ่มนักศึกษาและประชาชนเรียกร้องจึงทำให้วิตกกังวลกว่า กลุ่มผู้เรียกร้องอาจใช้วิธีการรุนแรงบีบบังคับสมาชิกสภานิติบัญญัติให้ออกเสียงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีการพิจารณา วาระที่ 3 ในวันที่ 5 ตุลาคม 2517 กลุ่มผู้สนับสนุนรัฐธรรมนูญจึงเตรียมกำลังนักเรียนอาชีวะจำนวนหนึ่งไว้ต่อต้าน แต่ก็ปรากฏว่าไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นสภานิติบัญญัติ จึงออกเสียงให้นาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ ด้วยคะแนนเสียง 290 ต่อ 6 ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และมีพระราชกระแสว่าทรงเห็นด้วยที่ควรจะได้มีการแก้ไขบทบัญญัติบางข้อในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็รวมทั้งอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในโอกาสต่อไป¹⁸

แม้ว่าความพยายามในการแก้ไขอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชั้นตอนร่างรัฐธรรมนูญจะไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งที่ประชาชน นิสิตและนักศึกษาได้เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแก้ไขอายุเป็น 18 ปี ก็ตาม หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียง 3 สัปดาห์ สมาชิกสภานิติบัญญัติกว่า 60 คนได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยขอให้แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปรากฏว่า ในวาระแรกของการประชุมรัฐสภา(ที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) สมาชิกรัฐสภา ได้ลงคะแนนเห็นชอบด้วย 181 เสียง ไม่เห็นด้วย 53 เสียง งดออกเสียงลงคะแนน 62 เสียง สมาชิกไม่มาประชุม 69 คน¹⁹ (สมาชิกทั้งหมดของทั้งสอง

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 67 วันที่ 19 กันยายน 2517

¹⁸ กระทบ ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 89.

¹⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 154.

สภา 369 คน) แม้ว่าจะมีผู้เห็นด้วยที่จะแก้ไขในเรื่องนี้จำนวนถึง 181 เสียง และไม่เห็นด้วยเพียง 53 เสียง แต่เมื่อคะแนนเสียงที่เห็นด้วยไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เช่นนี้ถึงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้จึงตกไปในที่สุด

1.2. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

1.2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นควรกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชน เช่นเดียวกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ การพิจารณาอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาร่างที่เลขานุการคณะกรรมการร่างเสนอมานี้ ดังนี้

"บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

.....
(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

....."

คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบในการให้ผู้ที่มิอายุ 20 ปีขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้งตามร่างที่เสนอมานี้²⁰ โดยที่ไม่มีการอภิปรายให้เหตุผลแต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการได้นำเอาหลักการกำหนดอายุที่เคยใช้กันมา คือ 20 ปี เป็นเกณฑ์ในการยกร่างในครั้งนี้ และไม่มีกรรมการท่านใดยกเรื่องการให้สิทธิ

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2521 วันที่ 20 เมษายน 2521

เลือกตั้งบุคคลอายุ 18 ปี ขึ้นมาอภิปรายซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ไม่มีแรงกดดันจาก ประชาชน นักเรียน นิสิตนักศึกษา จากภายนอก สภาดังเช่นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517

1.2.2 การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรก ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบกับการให้บุคคลอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง²¹ ตามร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการอภิปราย ดังนี้²²

มาตรา 81 "บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

.....

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปี
ที่มีการเลือกตั้ง

....."

ในการประชุมครั้งต่อมา คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกซึ่งพลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา และนายณรงค์ บัณฑิต ได้ขอแปรญัตติแก้ไขอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในมาตรา 81(2) จาก "ยี่สิบปี" เป็น "สิบแปดปี" โดยให้เหตุผลว่า สิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิทธิของบุคคลที่

²¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2521 วันที่ 6 กันยายน 2521

²² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 81

มีมาแต่กำเนิด เพราะฉะนั้นเมื่อถึงระยะเวลาที่เขาควรมีความรู้สึกรับผิดชอบชีวิตก็ควรให้สิทธิแก่เขา บุคคลอายุ 18 ปีมีกฎหมายถือว่าเป็นผู้ใหญ่แล้ว ดังจะเห็นได้จากผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือน ทหารและตำรวจ กฎหมายรับรองว่า 18 ปี ก็มีสิทธิและตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลอายุ 18 ปี ถ้ากระทำความผิด กฎหมายถือว่าต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ และเมื่อพิจารณาถึงผลของการเลือกตั้ง จะเห็นว่าผู้มีมาใช้สิทธิไม่ถึงร้อยละ 50 ทั้งนี้ผู้มีอายุ 20 ปีขึ้นไป บางคนไม่สนใจในเรื่องเหล่านี้ แต่คนหนุ่มสาวเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสนใจการเมือง จึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง²³

ประธานคณะกรรมการมาธิการ (พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร) ได้ชี้แจงเหตุผลที่ให้บุคคลอายุ 20 ปีมีสิทธิเลือกตั้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของไทยได้กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปี ตลอดมา และประกอบกับตามร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมาก็ 20 ปี จึงถือว่าเป็นประเพณีสืบต่อกันมา นอกจากนี้อายุบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายก็กำหนดไว้ 20 ปี สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งน่าจะผูกพันกับหน้าที่รับราชการทหารซึ่งก็ถือเกณฑ์อายุ 20 ปี และเห็นว่า การที่จะให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งควรเป็นเรื่องในอนาคตแต่ไม่ใช่ขณะนี้

ในการลงมติเรื่องนี้ ปรากฏว่าที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติที่ให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งผู้แปรญัตติของสงวนคำแปรญัตติ²⁴

จากการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าแนวความคิดที่กำหนดให้บุคคลอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ก็คือ แนวคิดอนุรักษนิยมซึ่งจะยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นหลักเกณฑ์สำคัญเหมือน

²³ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15/2521 วันที่ 13 กันยายน 2521

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา นอกจากนี้คณะกรรมการก็ยังได้นำเรื่อง การบรรลุนิติภาวะซึ่งเป็นการใช้สิทธิทางแพ่ง มาผูกพันกับสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้ สิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นที่น่าสังเกตว่า ในชั้นยกร่างและชั้น พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมของคณะกรรมการส่วนใหญ่ต่างก็มีแนวความคิด เช่นเดียวกัน จึงทำให้ฝ่ายที่สนับสนุนให้ผู้มีอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเป็นฝ่ายชนะใน ที่สุด โดยที่ไม่มีการอภิปรายแสดงเหตุผลในเรื่องนี้

1.2.3 การพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภานิติบัญญัติได้พิจารณาเกณฑ์อายุ ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 81(2) ซึ่งพลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา และนายณรงค์ บัณฑิต ขอแปรญัตติและสงวนคำแปรญัตติไว้ ซึ่ง คณะกรรมการไม่เห็นด้วย โดยที่ประชุมได้พิจารณาว่าอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมี อายุ 18 ปี หรือ 20 ปี ดังมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์โดย ให้เหตุผลว่าผู้มีอายุ 18 ปี เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ ตามกฎหมาย ไม่ถือว่าเป็นเด็กหรือเยาวชนถ้ากระทำความผิดเรื่องใดกฎหมายให้ลงโทษเท่าเทียม ผู้ใหญ่ เพราะบุคคลที่มีอายุ 18 ปี จบการศึกษาชั้นมัธยมสมบูรณ์แล้ว มีสิทธิเข้ารับ ราชการเพื่อรับใช้ประชาชน จึงสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมร่วมกับผู้สูงอายุได้ทั้งยัง อยู่ในวัยที่มีความกระตือรือร้นที่จะทำงาน นอกจากนี้กฎหมายแพ่งยังกำหนดให้คนอายุ 17 ปี ขึ้นไป มีสิทธิที่จะสมรสได้แล้ว จึงสมควรที่จะให้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะสิทธิ เลือกตั้งไม่เกี่ยวกับการบรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปัจจุบันสื่อ มวลชนได้แพร่หลายทั้งทางวิทยุ หนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ บุคคลเหล่านี้ย่อมมีความ สนใจรับฟังข่าวสารและรู้จักในเรื่องของการเมืองได้เป็นอย่างดี การให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งจะทำให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่นเดียวกับต่าง ประเทศที่มีถึง 21 ประเทศ ที่ให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง

ฝ่ายที่สอง เห็นด้วยกับคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่ง เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่าประเพณี

ไทย ยึดถือเอาอายุ 20 ปี เป็นอายุที่พ้นจากการบรรลุนิติภาวะที่พ้นจากภาวะการเป็นผู้เยาว์ มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบตัวเอง ประกอบกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งซึ่งเคยใช้มากกำหนดให้ผู้มีอายุ 20 ปี เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการที่จะให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้นั้นอาจขาดประสบการณ์จนผู้ว่าการเมืองหลอกลวงได้ง่าย²⁵

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนี้ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการให้ผู้มีอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งก็คงยืนยันเหตุผลเช่นเดียวกับที่ให้ไว้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าเหตุผลที่จะเปลี่ยนจากร่างเดิมที่มีอยู่และขนบธรรมเนียมประเพณีที่ใช้กันอยู่เป็นเวลานาน ควรจะมีเหตุผลที่หนักแน่นและมีเหตุผลที่ท่วมท้น เพราะการแก้ไขย่อมจะอาศัยเวลาและอาศัยกฎเกณฑ์อื่น ๆ เข้ามาผูกพัน²⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในทางอนุรักษ์นิยมยังคงมีอยู่สูงเป็นผลให้ในการพิจารณาอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในครั้งนี้ แม้ว่าจะมีผู้อภิปรายสนับสนุนให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมากก็ตาม เมื่อถึงขั้นลงมติกลับปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นควรให้เป็นไปตามร่างของคณะกรรมการ ที่ให้ผู้มีอายุ 20 ปี ขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้ง ด้วยคะแนน 172 ต่อ 14 เสียง²⁷ ทำให้ความพยายามแก้ไขให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสบผลสำเร็จอีกครึ่งหนึ่ง

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้นมาได้มีความพยายามที่จะเสนอให้มีการแก้ไขอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยที่ประชุมสมัชชาโครงการพรรคเพื่อแก้ไขเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย (ครป.) ได้

²⁵ สำนักร์ สายสว่าง, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 72 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2521

²⁶ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ออกแบบสอบถามเพื่อขอทราบความคิดเห็นจากประชาชนในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเด็นอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าควรจะเป็นเท่าใด ปรากฏว่ามีผู้เห็นด้วยกับการให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ 60²⁸ แสดงให้เห็นถึงเจตน์จำนงของประชาชนที่จะเรียกร้องแก้ไขบทบัญญัติที่ถือว่าไม่เป็นประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากการที่ร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติไม่ได้รับฟังความคิดเห็น และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องอายุนี้ก็ยังไม่มีการยกขึ้นพิจารณาแก้ไขแต่อย่างใดจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2531 เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอแนวความคิดให้มีการขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี²⁹ เนื่องจากบุคคลในวัยนี้มีความสนใจ และกระตือรือร้นทางการเมืองอีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุ่มเงินซื้อเสียง เพราะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก และทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพเข้าสภามากขึ้น

ต่อมาในวันที่ 11-12 มกราคม 2534 กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดสัมมนาในหัวข้อ "การลดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี" โดยมี ศ.ดร. วิษณุ เครืองาม เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งผู้เข้าร่วมอภิปรายต่างก็เห็นด้วยกับการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี โดยให้เหตุผลว่าบุคคลในวัยนี้เป็นผู้ใหญ่เร็วขึ้นและมักจะอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน มีความคิดในทางการเมืองและเป็นการขยายฐานประชาธิปไตยไปสู่ประชาชนได้กว้างขวางขึ้น ทั้งยังจะทำให้การซื้อเสียงทำได้ยากขึ้นเพราะต้องใช้เงินมากขึ้น อย่างไรก็ตามที่ประชุมเห็นว่ต้องมีการรณรงค์จิตสำนึกทางการเมืองที่ถูกต้องแก่ประชาชน รวมถึงความละเอียด

²⁸ โครงการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ ครบ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์, 2525), หน้า 72 .

²⁹ เติลินิวส์, 30 พฤศจิกายน 2533

รอบคอบในเรื่องของหลักฐานทางทะเบียนบ้าน³⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะได้พยายามผลักดันให้มีการแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างมาก และยังไม่ทันที่จะเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญไปสู่การพิจารณาของสภา ก็เกิดการยึดอำนาจจากสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นผลให้การดำเนินการในเรื่องนี้ต้องยุติไปโดยปริยายอีกครั้งหนึ่ง

1.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

1.3.1 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ในการพิจารณาเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการได้ยึดถือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นหลักในการขอร่าง ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง³¹ ที่ประชุมเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงความเจริญเติบโตทางร่างกาย ความคิดและความกระตือรือร้นของผู้มีอายุ 18-20 ปี ในสภาวะสังคมและเศรษฐกิจที่ได้แปรเปลี่ยนไป สื่อมวลชนได้มีบทบาทมากขึ้นในชีวิตประจำวัน³² ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงกฎหมายในเรื่องนี้ของต่างประเทศแล้วเห็นว่า ควรขยายฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกว้างขึ้นกว่าเดิม แม้โดยสถิติแล้วการขยายฐานหรือลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลง จะเป็นเหตุให้เพิ่มจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นอีกประมาณ 2-3

³⁰ กรมการปกครอง, "สรุปผลการประชุมสัมมนาเรื่องมาตรการป้องกันการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง, "วันที่ 11-12 มกราคม 2534 ณ โรงแรมเอเชีย ราชเทวี

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 92

³² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2534 วันที่ 25 เมษายน 2534.

ล้านคน และผู้ที่อยู่ในวัยนี้บางส่วนอาจไม่ได้มีที่อยู่จริงตามภูมิลำเนาซึ่งอาจเป็นเหตุให้ไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งก็ตาม แต่การขยายฐานดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าโทษ และเป็นการตอบสนองความกระตือรือร้น และเสียงเรียกร้องของผู้ที่อยู่ในวัยดังกล่าว ซึ่งมีน้ำหนักควรแก่การยอมรับได้ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบตามร่างที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 1 ปีบริบูรณ์^{๓๓} ตามมาตรา 92 ดังนี้

มาตรา 92 "บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

.....

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

....."

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ส่วนใหญ่ต่างก็เห็นชอบด้วยกับการให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของผู้เป็นกรรมาธิการจะเห็นว่า ประกอบไปด้วยนักวิชาการเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งของกรรมาธิการทั้งหมด จึงเป็นส่วนผลักดันให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เพราะเป็นหลักการใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีการนำมาใช้ในการเลือกตั้งของประเทศไทย อีกทั้งเหตุผลที่คณะกรรมาธิการยกขึ้นสนับสนุนนั้น เป็นเหตุผลที่น่ารับฟังและยากที่จะปฏิเสธได้ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา เหตุผลทางการเมือง ตลอดจนกฎหมายในต่างประเทศต่างก็ได้ให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลอายุ 18 ปี จึงนับว่าเป็นแนวโน้มที่ดี ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

^{๓๓} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 6/2534 วันที่ 29 เมษายน 2534.

นอกจากนี้ คณะกรรมการธิการยังได้คาดหวังไว้ว่าเมื่อมีการเลือกตั้งบรรดาเยาวชนหนุ่มสาวจะรักษาความกระตือรือร้นทางการเมือง และชวนชวายเป็นใช้สิทธิเลือกตั้งของตนตามหลักการที่เพิ่งจะกำหนดขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก ในประวัติของระบอบการปกครอง ภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย³⁴

1.3.2 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
คณะกรรมการธิการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้บัญญัติไว้ตาม มาตรา 117³⁵ ดังนี้

มาตรา 117 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

.....

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

....."

คณะกรรมการธิการส่วนใหญ่ เห็นชอบด้วยกับการให้บุคคลอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ด้วยค่านึงเห็นว่า ปัจจุบันนี้ บุคคลที่มีอายุ 18 ปี มีความรู้ดีพอสมควร มีความคิดเป็นอิสระ มีความตั้งใจดีและมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง หากเปิดโอกาสให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งได้จะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นประมาณ 2 ล้านคน ส่วนผู้ที่มีอายุ 19 ปี จะอยู่ในเกณฑ์อีกจำนวน 1 ล้านคนเศษ หากบุคคลเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การเลือกตั้งคงจะบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521, โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 117.



ในเรื่องนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติ แก้ไขข้อความใน ม.117 (2) จากอายุ "สิบแปดปี" ตามร่างเดิม เป็น "ยี่สิบปี" จำนวนถึง 7 คนด้วยกัน³⁶ แสดงให้เห็นว่า มีผู้ไม่เห็นด้วยกับการให้บุคคลอายุ 18 ปี สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยมีเหตุผลสนับสนุนกล่าวคือ บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ตามกฎหมายเป็นผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะทำกิจการใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองก่อน และการที่หวังว่าจะเป็น การขยายฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม สมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีคุณภาพมากขึ้น และระบอบประชาธิปไตยจะพัฒนามากขึ้นนั้น คงเป็นการคาดหวังมากเกินไป³⁷

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ทั้ง 7 คน ผู้แปรญัตติทั้งหมดขอสงวน ในที่สุดคณะกรรมาธิการได้มีมติเห็นชอบให้บุคคลอายุ 18 ปีมีสิทธิเลือกตั้ง ตามร่างเดิมของคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ

1.3.3 การพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติได้พิจารณาอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม

ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 117 ดังนี้³⁸

³⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายละเอียดคำแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

³⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปคำอภิปรายการแสดงความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวาระที่ 1 ระหว่างวันที่ 26-28 สิงหาคม 2534

³⁸ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 โดยคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, มาตรา 117

มาตรา 117 "บุคคลผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

.....

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม
ของปีที่มีการเลือกตั้ง

..... "

ซึ่งนายวิชัย โสสุวรรณจินดา พลโทปรีชา โรจนเสน พันเอกณรงค์ กิติชวร
นายคุณิต ศิริวรรณ นายสรรเสริญ อุทัยเฉลิม และนายธรรมนุญ ลัดพลี ได้ขอ
แปรญัตติและสงวนคำแปรญัตติไว้ ซึ่งคณะกรรมการไม่เห็นด้วย โดยที่ประชุมได้
พิจารณาอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า ควรมีอายุ 18 ปี หรือ 20 ปี ดังมีความเห็นต่อไปนี้
ฝ่ายแรก เห็นด้วยกับคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ให้
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่าในช่วงเวลาที่
ผ่านมานี้สังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ในแง่ของความเจริญเติบโตทางความคิด
ความรอบรู้ ความตื่นตัวในทางการเมืองของคนหนุ่มสาวในวัย 18 ปี มีมากขึ้น
การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ไม่เกี่ยวกับการบรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ และตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนผู้ที่จะเข้ารับราชการได้
ก็ต้องมีอายุ 18 ปี ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าน่าจะขยายฐานผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้
กว้างขึ้น เพื่อรองรับคนในวัยหนุ่มสาวประมาณ 2 ล้านคนเศษให้มีสิทธิเลือกตั้ง และ
น่าจะเป็นการตอบสนองเสียงเรียกร้องของผู้ที่อยู่ในวัยดังกล่าว ซึ่งคิดว่าจะมีน้ำหนัก
พอควรแก่การยอมรับได้และคาดว่าอัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะสูงขึ้นกว่าที่แล้มา
ฝ่ายที่สอง เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ โดย
ให้เหตุผลว่า ตามกฎหมายของไทยถือว่าบุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ 20 ปี เพราะ
ฉะนั้น ผู้ที่จะใช้สิทธิทางนิติบัญญัติก็ควรต้องบรรลุนิติภาวะด้วย และหลักเกณฑ์ 20 ปีนี้
ได้พิสูจน์มาแล้วในการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ ตามประเพณีของไทยเรา การบวชเป็น
พระหรือการรับราชการทหารก็ต้องมีอายุ 20 ปี นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ ก็ใช้หลัก
ผู้มีอายุบรรลุนิติภาวะแล้วจึงมีสิทธิเลือกตั้งได้ ถ้าให้บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี มีสิทธิ

เลือกตั้งได้ ก็เท่ากับว่าให้ผู้ไม่มีความสามารถที่จะทำนิติกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองมา เป็นผู้ตัดสินใจโชคชะตาของบ้านเมือง ผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 20 ปี ยังเป็นผู้ขาดโอกาสที่จะวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง ยังควรต้องได้รับการศึกษาเล่าเรียนให้มากกว่านี้ นอกจากนี้หากให้บุคคลวัยนี้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็คงต้องไปแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคลให้บรรลุนิติภาวะด้วย ซึ่งก็คงจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เรามีอยู่ และการที่ให้บุคคล อายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งจะทำให้การซื้อขายเสี่ยงมีน้อยลงนั้น เป็นความคาดหวังมากเกินไป

ผลการลงมติปรากฏว่า ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการแปรญัตติให้มีการแก้ไขอายุ เป็น 20 ปี มีจำนวน 128 เสียง ฝ่ายที่เห็นว่าควรคงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการธิการ คือ 18 ปี มีจำนวน 40 เสียง^{๓๐} เป็นอันว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการแปรญัตติให้บุคคลอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ดังเช่นรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มาทุกฉบับ

ในการพิจารณาเรื่องอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระที่สองนี้ แต่ละฝ่ายก็ได้ อ้างเหตุผลสนับสนุนความคิดของตน ซึ่งก็เป็นเหตุผลเดิมที่เคยยกขึ้นมาอ้างทั้งในชั้น กรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ และในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการอภิปรายโต้แย้งกันระหว่าง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการธิการ กับฝ่ายที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งไม่เห็นด้วยที่ให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง จากการอภิปรายจะเห็นได้ว่า ฝ่ายกรรมการธิการนั้นมีแนวความคิดที่เปิดกว้าง โดยคำนึงถึงสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การศึกษาและการกระตือรือร้นทางการเมืองของเยาวชนปัจจุบันมีมากขึ้น อีกทั้งแนวโน้มในต่างประเทศก็ได้เปิดโอกาสให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิทางการเมือง จึงเห็นว่าการกำหนดให้ผู้มีอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งไม่น่าจะเหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบันอีกต่อไป

^{๓๐}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 37/2534 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534

สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดอายุเป็น 18 ปีนั้น เหตุผลสำคัญที่ยกขึ้นมาก็คือ เป็นประเพณีของไทยที่ถือว่าบุคคลจะเป็นผู้ใหญ่เมื่อมีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์และได้อุปสมบทแล้ว จึงควรที่จะให้สิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นแนวคิดทางอนุรักษนิยม เนื่องจากในระบบสังคมไทยอาจจะยังกล่าวได้ว่า เป็นสังคมที่ยังยึดมั่นในเรื่องประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก⁴⁰ ประกอบกับสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากราชการระดับสูงซึ่งเป็นผู้ที่มีอายุมากบุคคลในวัยนี้มีแนวโน้มที่จะมีแนวความคิดในทางอนุรักษนิยม⁴¹ กล่าวคือ ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ และไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือโครงสร้างทางสังคมอย่างรวดเร็ว การที่จะเปลี่ยนแปลงอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากเดิม 20 ปี เป็น 18 ปีนั้น ต้องมีเหตุผลโน้มน้าวอย่างหนักแน่น จึงจะเปลี่ยนแปลงความคิดได้ นอกจากนี้เหตุผลอีกประการหนึ่ง ก็คือ ควรให้บุคคลที่มีอายุ 20 ปี บริบูรณ์มีสิทธิเลือกตั้งเพราะเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย ซึ่งความคิดนี้น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากการบรรลุนิติภาวะนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทางแพ่ง เพื่อประโยชน์ในการจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ แต่สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิในทางการเมือง บุคคลที่ไม่บรรลุนิติภาวะก็สามารถไปใช้สิทธิในทางการเมืองได้

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้ความพยายามในการขยายฐานอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี ไม่ประสบผลสำเร็จในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่ผ่านมา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในด้านการเมือง ขาดการศึกษา จึงทำให้ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมต่าง ๆ กลายเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการบริหารงานและการพัฒนาการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย⁴²

⁴⁰ ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 19.

⁴¹ หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 186.

⁴² ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, หน้า 20.

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดอายุตามกฎหมายอื่น

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ผ่านมา เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการกำหนดเกณฑ์อายุเป็น 18 ปี หรือ 20 ปี ของแต่ละฝ่าย ต่างก็ได้เทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมาต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกัน โดยผู้ที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกขึ้นมาเป็นข้อสนับสนุนของตน โดยไม่ได้ศึกษาหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เหล่านั้นเพียงพอ เป็นผลให้ข้อโต้แย้งในเรื่องเกณฑ์การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจหาข้อสรุปได้ ดังนั้น ในการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องพิจารณาถึงการกำหนดอายุตามกฎหมายอื่น ๆ ว่ามีความเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงใด

2.1 การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดอายุตามกฎหมายเอกชน

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ว่า อายุเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับความสามารถของบุคคลในการที่จะใช้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น การใช้สิทธิตามกฎหมายเอกชนและการใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชน การใช้สิทธิตามกฎหมายเอกชนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้สิทธิส่วนบุคคลหรือที่เรียกว่าสิทธิทางแพ่ง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเรื่องความสามารถในการใช้สิทธิไว้ตาม มาตรา 19 ดังนี้^{๔๓}

"มาตรา 19 "เมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะ"

^{๔๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 19

บทบัญญัติในเรื่องนี้มุ่งคุ้มครองประโยชน์ ของผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์หรือผู้เยาว์ ในการจัดหาทรัพย์สินของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำ นิติกรรมสัญญา ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจจึงจะตัดสินใจได้ถูกต้อง บุคคลที่มีอายุน้อย ยังมีประสบการณ์และความรู้ที่น้อยกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง อาจทำให้เกิดความเสียหายเปรียบในการทำนิติกรรมสัญญาขึ้นได้ กฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลอายุ 20 ปี เป็นผู้บรรลุนิติภาวะสามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองในส่วนของการ ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น การกำหนดอายุผู้มี สิทธิเลือกตั้งจึงไม่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดอายุบรรลุนิติภาวะโดยตรง เพราะเป็น การใช้สิทธิคนละประเภท

การที่มีผู้อภิปรายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และในการประชุมของ คณะกรรมการธิการ ที่ให้โดยเฉพาะบุคคลอายุ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งโดยเห็นว่าเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วนั้น จึงเป็นการอ้างเหตุผลที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของ กฎหมายและเมื่อพิจารณาถึงการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศจะเห็นว่า ไม่ได้นำเรื่องอายุบรรลุนิติภาวะมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้ง แต่อย่างใด ซึ่งเราสามารถเปรียบเทียบการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนด อายุบรรลุนิติภาวะในต่างประเทศได้ ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 17)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับอายุบรรลุนิติภาวะใน
ต่างประเทศ

| ประเทศ | อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง | อายุบรรลุนิติภาวะ |
|---------------------|-------------------------|-------------------|
| มาเลเซีย | 21 | 18 |
| ออสเตรเลีย | 19 | 18 |
| นิวซีแลนด์ | 18 | 20 |
| สาธารณรัฐประชาชนจีน | 18 | 20 |
| เยอรมันนี | 18 | 18 |
| อังกฤษ | 18 | 18 |
| สหรัฐอเมริกา | 18 | 18 |
| ฝรั่งเศส | 18 | 18 |
| สวิสเซอร์แลนด์ | 20 | 20 |
| ญี่ปุ่น | 20 | 20 |

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีประเทศที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และอายุบรรลุนิติภาวะ ไว้แตกต่างกันจำนวน 4 ประเทศ ด้วยกัน คือ มาเลเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย โดยมีเหตุผลกล่าว คือ ประเทศที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ต่ำกว่าอายุบรรลุนิติภาวะเห็นว่าการเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่สำคัญ จึงควรให้สิทธิแก่คนที่มีความรู้และประสบการณ์พอสมควร ส่วน ประเทศที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ต่ำกว่าอายุบรรลุนิติภาวะนั้น จะเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมือง จึงควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้สิทธิให้

มากที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นเหตุผลภายในของแต่ละประเทศไม่ผูกพันกับอายุบรรลุนิติภาวะซึ่งเป็นสิทธิในทางแพ่ง

สำหรับการกำหนดอายุในประเทศอื่น ๆ นั้นส่วนใหญ่จะกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับอายุบรรลุนิติภาวะไว้เท่ากัน ซึ่งไม่ได้หมายความว่าประเทศเหล่านั้นใช้เกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เหมือนดังที่กล่าวอ้างกันในประเทศไทย แต่เป็นว่า การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอายุตามกฎหมายอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ในประเทศอังกฤษกฎหมายเลือกตั้ง ปี 1969 (The Representation of the People Act of 1969) ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงจาก 21 ปี เป็น 18 ปี โดยเห็นว่า เยาวชนในปัจจุบันได้รับการศึกษาดีขั้นมีสุขภาพดีขึ้นมีวุฒิภาวะเร็วขึ้นและเสียภาษีให้รัฐมากกว่าในอดีต จึงควรให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลในวัยนี้⁴⁴ และจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมนี้เองเป็นผลให้ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายครอบครัวลดอายุผู้บรรลุนิติภาวะจากอายุ 21 ปี เป็นอายุ 18 ปี⁴⁵ โดยเริ่มมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1970 และในประเทศสหรัฐอเมริกา เดิมได้กำหนดอายุบรรลุนิติภาวะไว้เท่ากับ 21 ปี ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง มลรัฐต่าง ๆ ก็ได้ลดอายุบรรลุนิติภาวะลงมาเป็น 18 ปี เช่นเดียวกัน⁴⁶

2.2 การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับการกำหนดอายุตามกฎหมาย

มหาชน

โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดอายุตามกฎหมายมหาชนไม่ผูกพันกับอายุในการบรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายได้กำหนด

⁴⁴R.M. Punnett, British Government and Politics, p. 43.

⁴⁵The Family Reform Act of 1969, sec. 1 (11)

⁴⁶Irving J. Sloan, Youth and the Law, p. 1.

อายุในการใช้สิทธิไว้แตกต่างกัน เช่น กำหนดให้ผู้สมัครแข่งขันเข้ารับราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้กับบุคคลมีสิทธิในทางการเมือง กฎหมายได้กำหนดอายุไว้แตกต่างกัน แล้วแต่ระดับความสำคัญที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิ เนื่องจากสิทธิทางการเมือง เป็นสิทธิที่รัฐเป็นผู้กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ได้กำหนดเกณฑ์อายุการใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชนไว้ใกล้เคียงกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา อายุในการรับราชการ อายุเกณฑ์ทหาร อายุของเยาวชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ หรือตามประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้เกณฑ์อายุ 18 ปี ในการกำหนดอายุขั้นต่ำ⁴⁷ ซึ่งเท่ากับอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาการกำหนดอายุตามกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่า กฎหมายยังมีความลึกลับกันอยู่ โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่มียุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นอายุในการรับราชการทหาร ในขณะที่เดิยวกันก็กำหนดให้ผู้ที่มียุ 18 ปี สามารถที่จะสมัครแข่งขันเข้ารับราชการและทำงานในตลาดแรงงานได้ อีกทั้ง ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ถือว่าบุคคลอายุ 18 ปี ไม่เป็นเด็กอีกต่อไป⁴⁸ เมื่อกระทำความผิดจึงต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับบุคคลอายุ 20 ปี ทุกประการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยหลายฉบับได้ยอมรับสิทธิของบุคคลอายุ 18 ปี ว่ามีเช่นเดียวกับผู้ที่มีอายุ 20 ปี การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะผู้มีอายุ 20 ปีขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้ง⁴⁹ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีอายุ 18 ปีเป็นอย่างยิ่ง

⁴⁷ Ibid., p. 3-4.

⁴⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2497, มาตรา 4

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 103

ซึ่งเขาเหล่านั้นมีสิทธิและเสรีภาพโดยเท่าเทียมกันภายใต้รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในเรื่องอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขต่อไป

(3) เปรียบเทียบการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับของต่างประเทศ

จากการศึกษาการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามกฎหมายไทย ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับซึ่งก็มีความคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่และในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการติดต่อสื่อสารและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันทำให้แนวโน้มของกระแสการเมืองเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงการกำหนดเกณฑ์อายุในต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การกำหนดเกณฑ์อายุในประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 18)

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทย

| หลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในประเทศไทย | หลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในต่างประเทศ |
|--|--|
| 1. ชรามนิยมประเพณีของไทย 2. การบรรลุนิติภาวะ 3. การรับราชการทหาร 4. การเสียภาษี 5. เป็นหลักการที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา | 1. การศึกษา 2. การเสียภาษี 3. การมีวุฒิภาวะ 4. ความกระตือรือร้นในทางการเมือง 5. ความเสมอภาคภายใต้บังคับ ของกฎหมาย |

จากการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันในการที่จะกำหนดให้บุคคลใดควรมีสติเลือกตั้งนั้น ได้แก่ ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในวัยที่สามารถรับราชการและเสียภาษี เนื่องจากเห็นว่า เป็นผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติได้แล้ว จึงควรมีสติเลือกตั้งด้วย ในส่วนของการมีวุฒิภาวะและต้องมีการศึกษาเพียงพอ นั้น เป็นเหตุผลในทางจิตวิทยา โดยเห็นว่าควรให้สติเลือกตั้งแก่บุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจและมีความรับผิดชอบ ต่อการใช้สิทธิทางการเมืองของตน ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ได้กล่าวถึง ในการพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ สำหรับหลักเกณฑ์ในประการอื่นนั้น ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก ซึ่งเราสามารถวิเคราะห์ถึงแนวความคิดในการกำหนดอายุ ได้จากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

3.1 ธรรมเนียมประเพณี หลักเกณฑ์นี้เป็นเหตุผลสำคัญในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทย เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่ยึดมั่นในประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก^{๕๐} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบวช ซึ่งตามประเพณีที่ยึดถือกันมานานแล้วนั้น ผู้ที่จะบวชเป็นพระได้ต้องมีอายุ 20 ปี บริบูรณ์ และจะถือว่าเป็นผู้ใหญ่สมบูรณ์ ดังนั้น เกณฑ์ในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงกำหนดไว้ 20 ปี มาโดยตลอดซึ่งเป็นแนวคิดของสมาชิกสภาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ และสามารถกล่าวได้ว่า บุคคลเหล่านี้มีแนวความคิดในทางอนุรักษนิยม (Conservative) โดยยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นอย่างสูง ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงความคิดเช่นนี้ในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งในทุกครั้งที่ผ่านมา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในต่างประเทศแล้ว จะพบว่าไม่ได้ติดขัดอยู่กับประเพณีหรือวัฒนธรรมแต่อย่างใด อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีวิวัฒนาการมาอย่าง

^{๕๐} ไพบูลย์ ชาญเวียง, ลักษณะสังคมและการปกครองไทย, หน้า 19



ยาวนานในทางประวัติศาสตร์ ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่แปรเปลี่ยนไป โดยจะเห็นว่าในหลายประเทศได้ลดอายุลงมาจากปัจจุบันอย่างเป็นขั้นตอน เช่น ในประเทศเดนมาร์ก อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลดลงจาก 30 ปี เป็น 23 ปี ในปี 1959 ต่อมาในปี 1961 ได้ลดลงเป็น 21 ปี และเป็น 18 ปี ในปี 1971^{๕๑} ในประเทศนิวซีแลนด์ ในปี 1969 อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลดลงจาก 21 ปี เป็น 20 ปี และในปี 1975 ได้ลดลงเหลือ 18 ปี^{๕๒} เห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาเพียง 20 ปี ในบางประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งถึง 3 ครั้งด้วยกัน ซึ่งต่างกับประเทศไทย ที่ใช้เกณฑ์อายุ 20 ปี มาโดยตลอดเป็นเวลากว่า 60 ปี โดยที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น ความคิดที่ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทยจึงไม่ถูกต้องกับหลักเกณฑ์ในสากลประเทศ แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ตั้งตามอันบ่งบอกถึงความเป็นชนชาติที่มีวัฒนธรรมเก่าแก่ก็ตาม แต่สำหรับในเรื่องการมีสิทธิเลือกตั้งแล้วเป็นสิทธิในทางการเมือง ควรที่จะมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุด ความคิดนี้จึงน่าจะจะไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน สำหรับประเทศไทย

3.2 การบรรลุนิติภาวะ เป็นเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทย ซึ่งความจริงแล้ว เกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะเป็นเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์ในทางทรัพย์สินของผู้เยาว์ เป็นการให้สิทธิในทางแพ่ง แต่สำหรับเกณฑ์อายุที่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการให้สิทธิในทางการเมือง ซึ่งเป็นการใช้สิทธิที่แตกต่างกัน การที่ใช้เกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะเป็นเหตุผลในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปี นั้น จึงเป็นการไม่ถูกต้องซึ่งในนานาอารยประเทศ การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้พิจารณาถึงอายุในการบรรลุนิติภาวะแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากในประเทศนิวซีแลนด์ ที่อายุบรรลุนิติภาวะ

^{๕๑}Gorvin, Elections Since 1945, p. 79.

^{๕๒}Ibid., p. 248.

นิติภาวะกำหนดไว้เท่ากับ 20 ปี แต่ให้บุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้ง⁵³ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยาในการที่จะพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลใด มากกว่าที่จะใช้เกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะเหมือน เช่น ในประเทศไทย

3.3 เป็นหลักการที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา เป็นเหตุผลสนับสนุนที่ให้กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปี ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2517 รัฐธรรมนูญปี 2521 และรัฐธรรมนูญ ปี 2534 ที่ผ่านมา โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติต่างก็อภิปรายให้เหตุผลว่า เกณฑ์อายุ 20 ปี เป็นเกณฑ์ที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันมาด้วยดี ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเห็นควรใช้ต่อไป ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นแนวคิดในทางอนุรักษนิยม กล่าวคือ ไม่นิยมชมชอบการเปลี่ยนแปลงในหลักการอย่างทันทีทันใด มักคิดว่าสิ่งเดิมเป็นสิ่งที่ดีควรจะรักษาไว้ เป็นผลให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำได้ยาก เนื่องจากบุคคลที่มีแนวคิดเช่นนี้ในสภามีเป็นจำนวนมาก สำหรับในต่างประเทศนั้น แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองบางพรรคที่มีนโยบายในทางอนุรักษนิยมก็ตาม ก็หาได้เป็นอุปสรรคในการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงไม่เพราะว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและกระแสการเมืองของโลก ซึ่ง ในขณะนั้น มีหลายประเทศที่ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ลงมาเป็น 18 ปี ดังเช่นในประเทศไอร์แลนด์ ในปี 1972 ทุกพรรคการเมืองต่างก็สนับสนุนให้มีการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 21 ปีเป็น 18 ปี⁵⁴

3.4 ความกระตือรือร้นในทางการเมือง เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนในต่างประเทศ โดยเห็นว่า เมื่อบุคคลที่อยู่ในวัยที่แสดงออกถึงความสนใจหรือต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองรัฐก็ควรให้สิทธิทางการเมืองแก่บุคคลเหล่านี้ เช่น กลุ่มนักเรียน นิสิตและนักศึกษาในประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา ได้ร่วมกันชุมนุมเรียกร้องให้มีการเปลี่ยน

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Gorvin, Elections Since 1945, p. 168.

แปลงในทางการเมือง และต่อมาประเทศเหล่านี้ก็เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างกับกรณีของประเทศไทยแม้ว่าเยาวชนนิตินักศึกษาจะได้ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยและได้พลีชีพ เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ เมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 แล้วก็ตาม รัฐบาลก็มิได้เล็งเห็นความสำคัญในการแสดงออกถึงความกระตือรือร้นทางการเมืองของเยาวชนเหล่านี้การที่รัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้เฉพาะผู้ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้งนั้นน่าจะจะไม่เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน

และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ที่ปัจจุบันยังคงกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ 20 ปี เช่นเดิม เนื่องจากมีผู้เห็นว่า การศึกษาทางด้านการเมือง และความกระตือรือร้นในทางการเมืองของเยาวชนญี่ปุ่นยังไม่บรรลุนิติภาวะทางการเมืองถึงระดับเช่นเดียวกับที่ปรากฏในประเทศตะวันตกทั้งหลาย^{๕๕} ซึ่งเป็นเหตุผลที่แตกต่างกับประเทศไทยประการหนึ่ง

3.5 ความเสมอภาคภายใต้บังคับของกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติรองรับถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 23 บัญญัติว่า

"บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน"

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัตินี้ จะเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความเสมอภาคภายใต้บังคับของกฎหมายแก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญา เช่น บุคคลที่มีอายุ 18 ปี ตามกฎหมายไม่ถือว่าเป็นเด็ก^{๕๖} เมื่อกระทำความผิดจึงต้องขึ้นศาลผู้ใหญ่เช่นเดียวกับผู้ที่มีอายุ 20 ปี การที่รัฐธรรมนูญ

^{๕๕}Yonaga, Japanese People and Politics, p. 295.

^{๕๖}พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ.2494, มาตรา 4

ตัดสิทธิไม่ให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งแต่สามารถลงโทษในทางตัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ในวัยนี้ได้ นับว่าเป็นการหลอมน้ำอย่างยิ่ง แม้ว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะได้มีผู้ยกประเด็นขึ้นสนับสนุนให้ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้งแต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไข ซึ่งต่างกับในต่างประเทศ กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 21 ปี เป็น 18 ปี เนื่องจากได้มีการออกกฎหมายให้บุคคลอายุ 18 ปี ต้องเข้ารับราชการทหาร และบางส่วนเสียชีวิตในสงครามเวียดนาม โดยที่บุคคลเหล่านี้ยังไม่มีสิทธิเลือกตั้ง จนกระทั่งในเวลาต่อมาได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้บุคคลอายุ 18 ปีมีสิทธิเลือกตั้งโดยเห็นว่าบุคคลเหล่านี้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับความเสมอภาคภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน^{๕๗}

ดังนั้น สำหรับประเทศไทย จึงควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความเป็นธรรมกับพลเมืองทุกคนของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ โดยลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี เช่นเดียวกันในนานาอารยประเทศ และในเรื่องนี้กฎหมายไทยก็ได้ยอมรับความสามารถของผู้มีอายุ 18 ปี ในทางการเมืองมาแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดให้ผู้สมัครสอบแข่งขันรับราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์^{๕๘}

กล่าวโดยสรุป จากการเปรียบเทียบการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเห็นได้ชัดเจนว่า การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทยนั้น ยังยึดถือเกณฑ์อายุจากขนบธรรมเนียมประเพณีและอายุบรรลุนิติภาวะเป็นหลักในการพิจารณา ทั้งนี้เนื่องมาจากแต่เดิมนั้น ความเป็นผู้ใหญ่และการบรรลุนิติภาวะตามกฎหมายของ

^{๕๗} Irish, Prothro and Richardson, The Politics of American Democracy, p. 222.

^{๕๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 20

ไทยเป็นเรื่องเดียวกันดังจะเห็นได้จากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2466 มาตรา 40 ได้บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเข้าถึงภาวะเป็นผู้ใหญ่ เมื่อมีอายุ 20 ปี บริบูรณ์ หรือเมื่อทำการสมรสแล้ว"

ดังนั้นจึงทำให้การแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างดีแต่สำหรับเรื่องนี้ในต่างประเทศแล้วการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะคำนึงถึงสภาพสังคมและสภาพทางจิตใจของบุคคลตลอดจนสิ่งแวดล้อม เช่น ความก้าวหน้าทางด้านสื่อสารมวลชนหรือการศึกษาของเขาคนที่สูงขึ้นกว่าในอดีตทำให้เยาวชนในปัจจุบันมีความเป็นผู้ใหญ่เร็วขึ้น จึงทำให้การกำหนดเกณฑ์อายุในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงในทางที่ลดลงมาโดยตลอด

ในระยะ 4-5 ปีมานี้ระบบข่าวสารใหม่ ๆ ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยเป็นอันมาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม จากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมเกษตร - อุตสาหกรรม (Agro - Industry Society) ตั้งแต่สมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าการเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่น สินค้าประเภทสิ่งทอ อาหารทะเลแช่แข็ง เครื่องไฟฟ้า ชิ้นส่วนรถยนต์และจักรยานยนต์ อัญมณี ฯลฯ ซึ่งโรงงานเหล่านี้จำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือ (Skill Labour) ทำให้แรงงานในประเทศไทยมีแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้นและแรงงานที่ใช้ในภาคเกษตรอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เป็นบุคคลหนุ่มสาวตั้งแต่อายุ 18 ปี ขึ้นไป* และแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่มีฝีมือในระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูงและเป็นแรงงานที่ได้รับผลจากระบบสารสนเทศ (Information) ทำให้สามารถรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งน่าจะทำให้มีส่วนช่วยในการเกิดความสำนึกทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

* ตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในวัยแรงงานต้องมีอายุ 18 ปี

ปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะมึระบอบการปกครองที่แตกต่างกันเพียงใด ต่างก็เปิดโอกาสให้เยาวชนในวัยหนุ่มสาวได้มีส่วนในการใช้สิทธิทางการเมืองมากกว่าในอดีต ซึ่งอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นเกณฑ์ในปัจจุบัน คือ 18 ปี ซึ่งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมส่วนมากจะกำหนดอายุไว้ 18 ปี มาตั้งแต่เริ่มมีระบอบการปกครอง ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้เริ่มลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 21 ปี เป็น 18 ปี ภายหลังจากที่ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปีในปี 1969 และ 1970 ตามลำดับจึงทำให้ต่อมาประเทศต่าง ๆ นำโดยประเทศในแถบยุโรปต่างก็ลดอายุตามลงมาและแม้แต่ในเร็ว ๆ นี้ ก็มีหลายประเทศที่ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี ได้แก่ประเทศแอนดอรา ในปี 1985 อัฟกานิสถาน ในปี 1987 และนิคารากัว ในปี 1987 เป็นต้น ทำให้ทราบถึงแนวโน้มกระแสการเมืองของโลกที่เปิดโอกาสให้เยาวชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2475 แล้ว จะพบว่าในขณะนั้น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่ากับ 21 ปี จะมีเพียงประเทศเยอรมันนี สวิสเซอร์แลนด์ และไทย เท่านั้นที่ให้ผู้มีอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนับว่าเป็นเกณฑ์อายุที่ต่ำที่สุดในขณะนั้น ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่าง ๆ ก็ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี เกือบทุกประเทศ รวมทั้งประเทศเยอรมันนี ที่เดิมกำหนด 20 ปี ประเทศที่ยังคงกำหนดอายุไว้ 20 ปี ได้แก่ไทย สวิสเซอร์แลนด์ และญี่ปุ่นที่เพิ่งลดอายุจาก 25 ปี เป็น 20 ปี ในปี 1945 ประเทศเหล่านี้ต่างก็มีแนวความคิดที่จะลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงมาเป็น 18 ปีเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลซึ่งมีแนวความคิดในทางอนุรักษนิยม ดังจะเห็นได้จาก ในประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่การเลือกตั้งในปี 1946 เป็นต้นมาพรรคอนุรักษนิยมได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน จึงต้องรักษาฐานะคนเฒ่าคนแก่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุสูงทำให้แนวคิดในการขยายฐานอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี

ไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันคนญี่ปุ่นรุ่นใหม่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วและมักจะสนับสนุนพรรคการเมืองอื่น ๆ มากกว่าที่จะสนับสนุนพรรคอนุรักษนิยม^{๕๐} จึงทำให้ทราบถึงแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ในอนาคต

ดังนั้น สำหรับการกำหนดเกณฑ์อายุในประเทศไทยที่ให้บุคคลอายุ 20 ปี มีสิทธิเลือกตั้งนั้น เมื่อพิจารณาถึงกระแสการเมืองของโลก สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสื่อมวลชนในปัจจุบันได้มีบทบาทมากขึ้น การกำหนดเกณฑ์อายุดังกล่าว จึงน่าที่จะไม่เหมาะสมกับประเทศไทยอีกต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐} Nabutaga, Japanese Politics, p. 95.