

แนวความคิดพื้นฐานในเรื่องการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ที่นำมาใช้ในระบบกฎหมายเลือกตั้ง

การมีสิทธิเลือกตั้ง (Suffrage) ถือเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ในการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจและในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล และในทางการเมือง ประชาชนควรใช้อำนาจปกครองตนเองให้มากที่สุดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็ควรใช้อำนาจอธิปไตยเองโดยตรง เช่น มีการประชุมกันออกกฎหมายเป็นครั้งคราวและมีเจ้าหน้าที่บริหารไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง วิธีนี้ใช้ได้ผลดีแต่เฉพาะท้องถิ่นที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกันแต่ถ้าท้องถิ่นใดมีพลเมืองมาก ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงไม่นิยมใช้การปกครองให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง จึงได้หันมาใช้ระบบการปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

อย่างไรก็ดี ในการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายที่จะให้สิทธิในทางการเมืองแก่ประชาชนนั้น ความยุติธรรมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดซึ่งจะเห็นได้ว่า ศิลธรรม จริยธรรม และมโนธรรม ก็ได้มีส่วนเข้ามามีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมแก่กฎหมายนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ความยุติธรรมมิได้เป็นปัจจัยอันจะก่อให้เกิดกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ที่มาของกฎหมายก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่กฎหมายมีกำหนดขึ้น

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยเรานั้น เราบัญญัติเป็นประมวลทำนองเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศส จึงถือว่าที่มาของกฎหมายมี 2 ประการ คือ ตัวบทกฎหมาย และจารีตประเพณี¹

ประการแรก ตัวบทกฎหมาย เป็นที่มาอันสำคัญของกฎหมายผู้มีอำนาจจัดทำก็คือรัฐบาลและในการออกกฎหมายก็จำต้องพิจารณาถึงเหตุการณ์สถานการณ์เป็น

¹ เชื้อ คงคากุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (ไม่ปรากฏที่พิมพ์), หน้า 100.

ที่ตั้ง ไม่ใช่ว่ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจออกกฎหมายแล้วจะออกกฎหมายตามความพอใจ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นอยู่ของหมู่ชนพลเมืองหาได้ไม่ จึงมีสุภาษิตว่า "กฎหมายย่อมเพ่งเล็งตามธรรมชาติ" (Lex spectat naturae ordinem) กล่าวคือ รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายได้แต่ก็ต้องไม่ออกในทางฝืนหลักธรรมชาติ สภาพความเป็นอยู่ของพลเมือง และกฎหมายที่ออกมา ก็อยู่ในสภาพที่บุคคลปฏิบัติตามได้

ประการที่สอง จารีตประเพณี ก็คือ แบบอย่างความประพฤติซึ่งผู้คนได้นิยมและปฏิบัติตามกันมานาน จารีตประเพณีอาจมีความศักดิ์สิทธิ์ใช้บังคับได้อย่างกฎหมาย ซึ่งเราเรียกว่า กฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายจารีตประเพณีนั้นเกิดขึ้นได้โดยประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้น ได้นิยมถือเป็นหลักปฏิบัติกันมาช้านาน ด้วยความเชื่อมั่นว่าเป็นข้อบังคับที่ใช้บังคับได้อย่างกฎหมายและการปฏิบัติมานานนั้น ต้องเป็นการปฏิบัติมานานด้วยความสม่ำเสมอไม่มีการเปลี่ยนแปลง² และแม้แต่ตามกฎหมายของไทย ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันดังจะเห็นได้จาก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 บัญญัติว่า "เมื่อไม่มีกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น..." และนอกจากนี้ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5-6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดก ก็ได้นำเอาจารีตประเพณีของไทยมาใช้เป็นหลักในการร่างกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของจารีตประเพณีในฐานะที่เป็นที่มาของกฎหมายประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวหรือเกิดขึ้นมาโดยตัวเอง หากเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับศาสตร์อื่น ๆ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้³

² อนุวัติ ใจสมุทร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 50.

³ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา กฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 7-9.

1. กฎหมายและปรัชญา เนื้อหาหลักของกฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งปรัชญาซึ่งถือว่าเป็นแม่ของทุกศาสตร์ เพราะเป็นศาสตร์ทั่วไปที่ตั้งปัญหาและพยายามหาคำตอบเกี่ยวกับมนุษย์และจักรวาลดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเนื้อหาสาระและวิธีพิจารณาของกฎหมายที่ใช้กับสังคม ที่กำหนดสังคม ต้องดำเนินไปภายใต้อิทธิพลแห่งแนวความคิดทางปรัชญาที่สังคมนั้นยอมรับ

2. กฎหมายและศีลธรรม ศีลธรรมหรือจริยธรรม เป็นศาสตร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการวางหลักปฏิบัติเพื่อให้สังคมมนุษย์เป็นระเบียบเช่นเดียวกับกฎหมาย และจัดได้ว่าเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมาย

3. กฎหมายและประเพณีปฏิบัติ ประเพณีปฏิบัติต่างจากกฎหมายเพราะเป็นเรื่องของการวางตัวในสังคมของมนุษย์ เช่น หลักมารยาทในสังคมดังนั้นจึงไม่มีสภาพบังคับ ไม่อาจฟ้องร้องและบังคับดำเนินการเช่นกฎหมายได้นอกจากนี้ประเพณีปฏิบัติยังแตกต่างจากกฎหมายจารีตประเพณี เพราะจารีตประเพณีที่เป็นกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับ นั่นคือ จารีตประเพณีเป็นประเพณีปฏิบัติที่มีสภาพบังคับ

4. กฎหมายและความยุติธรรม นอกเหนือจากศีลธรรม ศาสตร์ที่เรียกว่า ความยุติธรรม (Justice และ Equity) ก็มีอิทธิพลอย่างมากเหนือกฎหมายอย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่ง ก็คือกฎหมายมิได้มีสาระหรือความยุติธรรมทั้งหมด ทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองมนุษย์ให้อยู่ในสังคมอย่างเป็นระเบียบ มีความสงบสุข ดังนั้น จึงนับว่ามีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นแต่เพียงข้อกำหนดหรือคำสั่ง ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับความเที่ยงตรง หรือยุติธรรม ประการที่สอง ความรู้สึกในความยุติธรรม (Justice) นั้น ไม่อาจหาเครื่องวัดได้และแตกต่างกันบ้างตามความคิดของแต่ละคน ส่วนหลักความเที่ยงธรรมหรือ เอควิตี้ (Equity) ซึ่งหมายถึงความสมดุลย์เท่าเทียมแห่งประโยชน์ที่ปรากฏต่อหน้านั้น ก็เป็นการยากที่จะกำหนดเช่นกัน

5. กฎหมายและสังคมวิทยา กฎหมายเป็นเรื่องของมนุษย์ในสังคมจึงอาจมีการศึกษาในฐานะที่เป็นสาขาหนึ่งของสังคมวิทยาได้หรือที่โดยทั่ว ๆ ไปในทางการเรียนการสอนเรามักจัดวิชากฎหมายอยู่ในวิชาสังคมศาสตร์ ดังนั้นสังคมวิทยาจึงมีขอบเขตกว้างกว่ากฎหมาย นอกจากนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้นว่า กฎหมายไม่ได้

เป็นศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมวิทยา แต่ยังเป็นศิลปอีกด้วย อันนี้เองที่ทำให้กฎหมายมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง สาขาอื่น ๆ ของสังคมวิทยาก็ได้แก่

รัฐศาสตร์ ศึกษาอย่างวิทยาศาสตร์ถึงกระบวนการทางกฎหมาย จิตวิทยา ฯลฯ ที่ใช้โดยผู้ปกครองเพื่อปกครองและปฏิบัติของผู้ใต้ปกครองต่อกระบวนการดังกล่าว ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มุ่งเน้นให้บุคคลมีความเสมอภาคโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งก็คือ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equal Protection of the Law) โดยมุ่งเน้นให้บุคคลได้รับประโยชน์สูงสุดจากการนำกฎหมายมาใช้มากกว่าที่จะให้ความเสมอภาคอย่างแท้จริง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อกฎหมายกับความยุติธรรม

ประวัติศาสตร์ ศึกษาถึงปรากฏการณ์ทางสังคมในอดีต

ภูมิศาสตร์ ศึกษาถึงเงื่อนไขทางกายภาพของสังคมมนุษย์

ประชากรศาสตร์ ศึกษาถึงการพัฒนาประชากร สาเหตุและผลแห่งการเกิด การตาย

เศรษฐศาสตร์ ศึกษาถึงปรากฏการณ์ของการผลิต การกระจายและการบริโภคทรัพยากรต่าง ๆ กล่าวคือ เป็นการศึกษาถึงสิ่งของทางวัตถุ ในฐานะที่เป็นสิ่งจำเป็นแก่ชีวิตของมนุษย์ในสังคม

ความรู้อย่างดีในศาสตร์ต่าง ๆ ที่กล่าวมา เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้และเป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับการบัญญัติ ตีความกฎหมาย หรือใช้กฎหมายในประการอื่น ๆ เพราะศาสตร์เหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ในสังคมโดยตรง สำหรับในเรื่องนี้จะได้อีกกล่าวถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อไป

สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิในทางการเมือง ของบุคคลทุกคนในชาติ แต่ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามในทางการเมืองย่อมมีปัญหาว่าสมควรจะยอมให้ประชาชนทุกคน มีสิทธิเลือกตั้งได้เพียงใด เพราะ

พลเมืองย่อมมีการศึกษา มีทรัพย์สินสมบัติ คุณสมบัติ และฐานันดรศักดิ์แตกต่างกัน⁴

โดยทั่วไปการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสองประการ ประการแรก คุณสมบัติเกี่ยวกับการมีทรัพย์สิน และประการที่สอง คุณสมบัติเฉพาะตัว เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประการแรก แต่เดิมมานั้น บุคคลจะมีสิทธิในการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิในทรัพย์สินหรือได้เสียภาษีให้แก่รัฐ เป็นเงินจำนวนหนึ่ง ต่อมาเมื่อทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติ (National Right Theory) และทฤษฎีตามจรรยา (Ethical Theory) มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น การที่ถือว่ากรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งประการหนึ่ง จึงค่อย ๆ เสื่อมความนิยมลง จนกระทั่งถึงตอนปลายศตวรรษที่ 19 หลักการนี้ก็ได้ออกยกเลิกในเกือบทุกประเทศ

ประการที่สอง คุณสมบัติเฉพาะตัวเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้นว่า ในสมัยกรีกโบราณ ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีคุณสมบัติ คือ ต้องเป็นพลเมืองกรีกที่มีอายุและเป็นเพศชาย⁵ นอกจากนี้ในบางประเทศยังต้องเป็นคนในบังคับหรือคนในสัญชาติของประเทศที่มีการเลือกตั้งหากมีการแปลงสัญชาติ ก็จะต้องรอรยะเวลาช่วงหนึ่งก่อน⁶ ซึ่งก็ถือว่าเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของการเลือกตั้งในทุกประเทศ คุณสมบัติอื่น ได้แก่ การอ่านออกเขียนได้การศึกษา หรือความประพฤติในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองอย่างกว้างขวางและได้ผ่อนคลายคุณสมบัติเหล่านี้ลงมากแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า การพิจารณาคณะคุณสมบัติเลือกตั้งทั้ง 2 ประการนี้ ไม่แยกพิจารณากันเด็ดขาดแต่จะมีการผสมผสานกันระหว่าง

⁴ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 236-237.

⁵ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 403.

⁶ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2522), หน้า 52.

คุณสมบัติ เกี่ยวกับการมีทรัพย์สินกับคุณสมบัติเฉพาะตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยศักดินานิยม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ (2) เรื่องวิวัฒนาการของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป

ปัญหาในเรื่องคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้มีสิทธิเลือกตั้งประการหนึ่ง ที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ซึ่งหลายประเทศมีความเห็นไม่ตรงกัน ข้อกำหนดในเรื่องนี้จึงแตกต่างกันมาก คือ อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดเกณฑ์อายุในเรื่องนี้จึงเป็นเหตุผลภายในของแต่ละประเทศ ในปี ค.ศ. 1830 ประชาชนชาวฝรั่งเศส ที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันสหภาพโซเวียตเปิดโอกาสให้ประชาชนอายุ 18 ปี ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาเดียวกันมีบุคคลบางจำพวกไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้ แต่ในขณะที่เดียวกันเราจะเห็นว่าในบางระบบการเลือกตั้งนั้นบุคคลบางประเภทมีสิทธิในการเลือกตั้งมากกว่าที่ควร⁷ ซึ่งรายละเอียดในการกำหนดเกณฑ์อายุจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

(1) ความหมายและความสำคัญของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.1 ความหมายของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่ง ที่ทำให้บุคคลสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้วไม่ควรจะกีดกัน หรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่ง บุคคลใดเป็นพิเศษ อันเนื่องมาจาก เพศ ผิว สถานะภาพทางเศรษฐกิจหรือสังคม⁸ ดังนั้น การพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงควรให้บุคคลมีสิทธิเลือกตั้งโดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่กำหนดเกณฑ์อายุที่ถือว่าเป็นผู้ใหญ่พอสมควรเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า เด็กทารกหรือที่มีอายุน้อย ยังไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนอย่าง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁸ กระทบ ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ การเลือกตั้ง พรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 1.



มีประโยชน์ได้ การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำ (minimum age) ของบุคคลในการที่จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างมีจิตสำนึก เพื่อให้ผู้ที่ตนเลือกไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออก ซึ่งเจตน์จำนงของประชาชนและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในทางการเมือง

การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ถ้าให้ผู้มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็อาจจะขาดความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ทางการเมือง ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยขาดเหตุผล บางกรณีก็อ้างว่า ผู้ที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ ยังไม่ได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาล ก็ยังไม่ควรมีสิทธิเลือกตั้ง^๑ แต่ประเทศได้กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้นเป็นสำคัญ บางประเทศถือว่า อายุ 18 ปี เป็นอายุที่เหมาะสมที่บุคคลมีความสามารถบริบูรณ์ที่จะใช้วิจารณญาณได้ แต่บางประเทศก็กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ถึง 25 ปี ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ (3) เหตุผลในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ไม่เป็นสิ่งที่ถาวร อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส ปี 1789 กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ 25 ปีบริบูรณ์ในปี 1793 ได้ลดลงเหลือ 21 ปี และต่อมาในปี 1974 ได้กำหนดให้ผู้ที่อายุ 18 ปี ขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้ง จนถึงปัจจุบัน^{๑๐}

นอกจากนี้ การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังมีความสัมพันธ์กับสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ตามความคิดทางรัฐศาสตร์ เมื่อมนุษย์เกิดขึ้นมาย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติติดตัวมาด้วย ดังนั้น สิทธิในการเลือกตั้งรัฐบาลผู้ปกครอง จึงเป็นสิทธิ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

^{๑๐} พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2513), หน้า 90-91.

ตามธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล ในเรื่องการให้สิทธิเลือกตั้งนี้ก็คือ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป (universal suffrage) กล่าวคือจะต้องให้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง แก่บุคคลในสัญชาติทุกคน โดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุดที่สามารถยอมรับได้ เช่น เด็ก หรือ บุคคลไร้ความสามารถ ถ้ากำหนดคุณสมบัติอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้สูงเกินไป ก็เป็นการตัดสิทธิผู้ที่มีความสามารถแต่มีอายุน้อยกว่า หรือถ้ากำหนดอายุไว้ต่ำเกินไป ก็อาจทำให้การเลือกตั้งปราศจากความหมาย และมิได้ชี้ถึง เจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก็ได้พยายามที่จะกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ต่ำที่สุด เพื่อเป็นการให้สิทธิทางการเมืองแก่พลเมืองของชาติอย่างกว้างขวางอันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.2 ความสำคัญของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นวิถีทางที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยบรรลุถึงวัตถุประสงค์สำคัญโดยถือว่าประชาชนมีอำนาจอธิปไตย คือมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองนี้ก็จะต้องมีวิธีการให้ประชาชนในประเทศสามารถใช้อำนาจสูงสุดนั้น ได้แต่ในทางปฏิบัติแล้วแม้ในประเทศที่ประชาธิปไตยมีรากฐานมั่นคง ก็ยังไม่อาจให้ประชาชนทุกคนในประเทศใช้สิทธินี้ได้¹ ข้อกำหนดเรื่องอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดสิทธิของพลเมือง ไม่ให้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปกติแล้วบุคคลจะสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อมีอายุถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด²

ดังนั้นการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นกลไกที่ทำให้การเลือกตั้งมีผลเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นไปได้ที่จะให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่จำกัดอายุ ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

¹ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 344-345.

² Vernon Bogdanor and David Butler, Democracy and Elections (London : Cambridge University Press, 1983), p. 25.

ของประชาชน การให้บุคคลที่ยังไม่รู้ถึงผลของการกระทำของตนเองหรือผู้ที่ไร้ความสามารถไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงไม่เกิดประโยชน์อย่างใด การกำหนดเกณฑ์อายุที่สมควรจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด ซึ่งกฎเกณฑ์นี้มีอยู่ในกฎหมายของทุกประเทศ

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต ถ้าเป็นการกำหนดอายุที่เหมาะสม ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศ มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองว่าสามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาลได้ แต่ถ้าการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นลักษณะของการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองได้ โดยเมื่อบุคคลเหล่านั้นไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงต้องแสดงความคิดเห็นทางการเมืองด้วยการ ชุมนุมประท้วง หรือ ก่อการจลาจล ซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย ดังเช่น ในอดีตที่ผ่านมา คนที่อยู่ในวัยหนุ่ม-สาว โดยเฉพาะที่เป็นนิสิตนักศึกษา ได้รวมตัวกันเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ในหลายประเทศ และเป็นที่น่ายินดีที่ปัจจุบันมีการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในทางที่ขยายสิทธิทางการเมืองให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลดลงเป็น 18 ปีในเกือบทุกประเทศทั่วโลก

(2). วิวัฒนาการของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในระบบกฎหมายเลือกตั้ง

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการเลือกตั้งเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ ของประชาชนทุกคนเป็นผลเนื่องมาจากการต่อสู้เรียกร้อง และวิวัฒนาการอันยาวนานทางประวัติศาสตร์การเมือง¹³ การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการมีสิทธิเลือกตั้งของประชาชน และวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาเป็นลำดับพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนี้

¹³ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, หน้า

2.1 ในกรีกและโรมสมัยโบราณ การมีสิทธิเลือกตั้ง ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นพลเมือง (citizenship) สมัยนั้นแบ่งคนในประเทศเป็น 2 พวก คือ ผู้ที่เป็นพลเมือง และผู้ที่เป็นทาสหรือคนรับใช้ ซึ่งคนพวกเหล่านี้ไม่มีสิทธิในทางการเมือง¹⁴ และผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งได้นั้น ต้องเป็นพลเมืองกรีกที่มีอายุ และเป็นเพศชาย¹⁵

2.2 ในสมัยศักดินิยม (Feudal Timus) การมีสิทธิเลือกตั้งนั้น ถือว่าเป็นอภิสิทธิ์ชั้นของบุคคลประเภทหนึ่งซึ่งถือว่ามีฐานะสูงกว่าบุคคลประเภทอื่นในสังคม ทั้งนี้ เฉพาะแต่บุคคลที่มีกรรมสิทธิในทรัพย์สินเท่านั้น จึงจะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียในสังคม ต่อมาได้มีผู้ให้ความเห็นว่า ผู้ซึ่งเสียภาษีก็เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในสังคม เหมือนกับผู้ที่มีกรรมสิทธิในทรัพย์สินเหมือนกัน¹⁶ ในส่วนของการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่จะกำหนดเกณฑ์อายุไว้สูง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนได้เสียของตน โดยผู้ที่มีอายุสูงมักจะเป็นผู้มีหลักฐานหรือทรัพย์สินมั่นคง จึงไม่มีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ดังที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ

2.2.1 ในประเทศฝรั่งเศสในการเลือกตั้งสภาเอตาส์โจเรโรส (Les Etats Generaux) ตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 24 มกราคม 1789 บัญญัติว่า¹⁷

"ผู้ที่มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนสามัญชน ได้แก่ พลเมืองสามัญชนที่อยู่ในเขตวัด ประชาคมต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ในเมืองเล็ก ๆ มีสัญชาติฝรั่งเศสหรือได้แปลงสัญชาติมาเป็นฝรั่งเศส อายุ 25 ปี และเป็นผู้ที่เสียภาษี"

¹⁴ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 239.

¹⁵ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 403

¹⁶ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 239.

¹⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจรัฐ, หน้า 92-93.

ต่อมารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มี 1814 ได้เพิ่มคุณสมบัติเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้ที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีอายุ 30 ปีขึ้นไปและเสียภาษีจำนวน 300 ฟรังก์

2.2.2 ในประเทศเบลเยียม ตามกฎหมาย ปี 1893 กำหนดให้บุคคลที่มีอายุ 35 ปี และต้องเสียภาษี 5 ฟรังก์ สามารถลงคะแนนเสียงได้ 2 ครั้ง¹⁸ (Plural Voting)

2.2.3 ในประเทศเดนมาร์ก รัฐธรรมนูญ ปี 1849 กำหนดให้ผู้ที่มิอายุ 30 ปีขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียภาษี¹⁹

2.2.4 ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก ประกาศใช้ในปี 1889 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่น ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป และเสียภาษีให้แก่รัฐอย่างต่ำ 15 เยน²⁰

2.3 ในสมัยปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เมื่อทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติ และทฤษฎีธรรมจรรยา มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นโดยมีแนวความคิดว่า สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองที่มีอยู่ในบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน ดังนั้นจึงควรให้พลเมืองไปใช้สิทธิได้อย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้คนที่ถือว่าการมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งจึงค่อย ๆ เลื่อมความนิยมลงประเทศประเทศต่าง ๆ จึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนของตนมีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น โดยต่างก็ขยายฐานอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ต่ำลง ดังจะเห็นได้จากในประเทศ ต่อไปนี้

¹⁸ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 245.

¹⁹ Geoffrey Hand, Jacques Georgel and Christoph Sasse, European Electoral System Handbook (London : Butterwarths Litho, 1979), p. 29.

²⁰ Nobutaka Ike, Japanese Politics (New York : Alford A. Knopf, 1972), p. 92.

2.3.1 ฝรั่งเศส อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดลงจาก 30 ปี เป็น 25 ปี ในปี 1848 และได้ลดอายุจากเดิม 21 ปี เป็น 18 ปี ในปี 1974 และใช้เกณฑ์นี้มาจนถึงปัจจุบัน²¹

2.3.2 เนเธอร์แลนด์ ในปี 1917 อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำหนดไว้ 25 ปี บริบูรณ์ ได้ลดเกณฑ์อายุเป็น 23 ปี ในปี 1946 เป็น 21 ปี ในปี 1956 และตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมาอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลดลงเป็น 18 ปี²²

2.3.3 เยอรมันนี ในปี 1869 อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำหนดไว้ 25 ปีบริบูรณ์ ในปี 1920 ลดลงเป็น 20 ปี และลดลงเหลือ 18 ปี ในปี 1972²³

2.3.4 เดนมาร์กอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลดลงจาก 30 ปี เป็น 23 ปี ในปี 1959 ต่อมาในปี 1961 ได้ลดลงเป็น 21 ปี และ 18 ปี ในปี 1971²⁴

ในปัจจุบันนี้ เกณฑ์อายุ 18 ปี เป็นอายุบรรลุนิติภาวะ ตามกฎหมายสำหรับประชาชนน่านับประการ และหลายประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะให้บุคคลอายุ 18 ปีมีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าอายุ 21 ปี²⁵ ซึ่งรายละเอียดการกำหนด เกณฑ์อายุของประเทศต่าง ๆ จะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

(3) เหตุผลในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายเลือกตั้ง
การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นคุณสมบัติที่สำคัญ ประการหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ละประเทศได้กำหนดเกณฑ์อายุไว้แตกต่างกัน ตามเหตุผลภายในของแต่ละประเทศ โดยสามารถอธิบาย ได้ดังนี้

²¹Gorvin, Elections Since 1945, p. 111.

²²Ibid., p. 240.

²³Ibid., p. 121.

²⁴Ibid., p. 79.

²⁵Frank Stacey, British Government 1966 to 1975

3.1 แนวคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

แนวคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองนั้นมาจากความแตกต่างทางด้านความสามารถส่วนบุคคล ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจมาจากทางเศรษฐกิจ นั่นก็คือในสังคมต่าง ๆ จะมีกลุ่มเอกชน ที่มีความสามารถเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ และเอกชนเหล่านี้จะใช้พรสวรรค์ของตนยึดอำนาจและใช้อำนาจนั้น ฝ่ายกลุ่มที่มีความสามารถน้อยกว่าพยายามที่จะขัดขวางอิทธิพลของกลุ่มแรก²⁶ ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็แล้วแต่ว่า ฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายข้างมากที่มีอำนาจบริหารประเทศในขณะนั้น ก็สามารถออกกฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้ ซึ่งเราสามารถพิจารณาถึงแนวคิดทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของแต่ละฝ่ายได้ ดังนี้

3.1.1 ความแตกต่างทางด้านแนวคิดทางเศรษฐกิจ

3.1.1.1 แนวความคิดเสรีนิยม (Liberal) แนวคิด

นี้เห็นว่าการแสวงหาอำนาจทางการเมือง เป็นไปในลักษณะเดียวกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า ความไม่เพียงพอทางเศรษฐกิจปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคม มนุษย์แต่ละคนพยายามที่จะแสวงหาสิ่งที่ตนต้องการ ให้ได้มาจนเป็นที่พอใจของตนในการแข่งขันดังกล่าวนี้ การยึดครองอำนาจทางการเมืองไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญเหนืออื่นใดหลักฐานทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นแล้วว่า ปัจเจกชน ชั้นชั้นกลุ่มชน ซึ่งเป็นเจ้าของและใช้อำนาจทางการเมือง มีอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้มานั้น ก็จะเสริมสร้างสถานะของผู้กุมอำนาจทางการเมืองอีกต่อหนึ่ง²⁷ ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีนโยบายในทางเสรีนิยม จึงสนับสนุนให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีเนื่องจากการรักษาอำนาจ

²⁶ สมพงษ์ ชูมาก, การต่อสู้ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชฌเศศ, 2519), หน้า 18.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ทางการเมืองของตนไว้ในตัวและเมื่อได้รับจัดตั้งเป็นรัฐบาล ก็จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวาง รวมทั้งสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มักจะกำหนดไว้ไม่สูงจนเกินไป ดังเช่นในประเทศออสเตรเลียเมื่อพรรคแรงงานได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลในปี 1973 ได้ผลักดันให้มีการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงจากเดิม 20 ปี เป็น 18 ปี และต่อมาในการเลือกตั้งปี 1977 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่มีกฎหมายลดอายุปรากฏว่าพรรคแรงงานได้รับคะแนนเสียงจากบุคคลอายุ 18-21 ปี ถึงร้อยละ 45 มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่มีนโยบายในแนวทางอนุรักษนิยม²⁸

3.1.1.2 แนวความคิดอนุรักษนิยม (Conservative)

แนวคิดอนุรักษนิยมเห็นว่า ความแตกต่างในเรื่องความสามารถของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง และเห็นว่าผู้ที่มีความสามารถมากที่สุด ไม่ใช่ผู้ที่เข้มแข็งที่สุด มีสติปัญหามากที่สุด มีความกล้าหาญมากที่สุด หรือมีไหวพริบดีที่สุด ซึ่งแตกต่างจากฝ่ายเสรีนิยม ที่มองในแง่ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ส่วนฝ่ายอนุรักษนิยม นอกจากมองถึงความสามารถทางด้านเศรษฐกิจแล้วยังมองถึงการตีราคาทางด้านจิตใจ และค่านิยมด้วย²⁹ ซึ่งแนวคิดนี้ก็คือ ความคิดเกี่ยวกับชนชั้นผู้นำ ซึ่งก็ได้แก่ พวกขุนนาง เจ้านายชั้นสูง นักการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และพวกที่มีชื่อเสียงในท้องถิ่น

นอกจากนี้ แนวคิดอนุรักษนิยมยังเห็นว่า มนุษย์โดยธรรมชาติแล้วเป็นคนเลวอันเนื่องมาจากการกระตุ้นด้วยสัญชาตญาณต่ำ จึงทำให้รวมกันอยู่แบบคนป่าที่มีลักษณะป่าเถื่อน มีเพียงไม่กี่คนที่มีความสามารถทางจิตใจสูงเหนือสัญชาตญาณที่ต่ำดังกล่าว อารยธรรมทั้งหลายถูกสร้างขึ้นโดยผู้นำ พวกนี้จะสนใจต่อความมั่งคั่ง

²⁸ Paul Handerson, Parliament and Politics in Australia, p. 28.

²⁹ สมพงษ์ ชูมาก, การต่อสู้ทางการเมือง, หน้า 22.

ว่าร้าย คัดค้าน ความเห็นชอบของสังคม และความนิยมชนบทรรมนิยมประเพณี
อย่างสูง³⁰

ดังนั้น พรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่มีนโยบายในแนวทางอนุรักษนิยม จึง
มักจะมีแนวโน้มสนับสนุนให้มีการกำหนดเกณฑ์อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้สูง เนื่องจาก
มีความเห็นว่า ถ้ากำหนดอายุไว้ต่ำเกินไปจะทำให้บุคคลที่มีอายุน้อยเลือกสนับสนุน
พรรคการเมืองที่มีนโยบายในแนวทางอื่น ที่นิยมการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง
สังคมและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้ฝ่ายตนสูญเสียประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
และการเมืองได้ ดังจะเห็นได้จากในประเทศอังกฤษเมื่อพรรคแรงงานได้รับเลือกตั้ง
เป็นรัฐบาลในปี 1966 ก็ได้เสนอให้มีการออกกฎหมายเลือกตั้ง ปี 1969 (The
Representation of the People Act of 1969) ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลง
จากเดิม 21 ปี เป็น 18 ปี ซึ่งทางพรรคอนุรักษนิยมได้ออกเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วย
กับการที่ให้บุคคลอายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง³¹ เพื่อรักษาคะแนนเสียงของฝ่ายตน
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุสูง

3.1.2 ความแตกต่างในระบอบการปกครองประเทศ

ความแตกต่างในระบอบการปกครองประเทศก็เป็นเหตุ
ผลหนึ่งที่ทำให้การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความแตกต่างกัน เนื่องจาก
แต่ละประเทศก็มีแนวทางในการปกครองประเทศไม่เหมือนกัน การที่จะเปิดโอกาส
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองมากน้อยเท่าใด ก็ขึ้นอยู่กับ
ระบอบการปกครองของประเทศนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งเราสามารถแบ่งระบอบการปกครอง
ออกเป็นสองฝ่าย ได้ดังนี้

3.1.2.1 ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

ประเทศเหล่านี้ มีความเชื่อว่า ทุนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการผลิต รวมทั้ง
เครื่องมือในการผลิต และวิธีการจำหน่ายจ่ายแจกโภคทรัพย์ ดังนั้น ปัจจัยเหล่านี้
จึงควรตกอยู่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล เพื่อใช้เป็นทุนในการแสวงหากำไร อันจะนำ

³⁰ เรืองเดีวกัน, หน้า 64.

³¹ Stacey, British Government 1966 to 1975, p. 5.

มาซึ่งความสมบูรณ์พูนสุขในการดำรงชีวิต³² เป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมักจะให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของพรรคการเมือง เช่น พรรคนายทุนอาจกำหนดอายุหรือพื้นฐานความรู้ไว้สูง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง³³ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงมาให้มากที่สุดซึ่งอายุ 18 ปี นับว่าเป็นอายุต่ำที่สุดที่เกือบทุกประเทศใช้เป็นเกณฑ์ในการให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชน³⁴ เช่น ในประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมันนี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ และอังกฤษ ต่างก็ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี แทบทั้งสิ้น³⁵ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

3.1.2.2 ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยม ได้แก่ประเทศสหภาพโซเวียต โปแลนด์ เช็กโกสโลวาเกีย ฮังการี โรมาเนีย บุลกาเรีย ยูโกสโลวาเกีย ประเทศเหล่านี้มีความเชื่อว่า เครื่องมือในการประกอบการผลิตต่าง ๆ เช่นโรงงาน เครื่องจักร และที่ดิน ควรเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวมหรือของรัฐ เพราะเหตุว่าถ้าเครื่องมือจำเป็นตกอยู่ในมือของนายทุนแล้ว ก็จะเป็นการเปิดโอกาส ให้มีการเอาเปรียบแก่กรรมกรหรือผู้ที่มีกำลังทุนทรัพย์น้อยกว่า³⁶

³² กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531), หน้า 191.

³³ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 437.

³⁴ Stacey, British Government 1966 to 1975, p. 5.

³⁵ Vernon Bogdanor and David Butler, Democracy and elections, p. 25.

³⁶ กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 190.

ประเทศเหล่านี้มักจะกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ต่ำ และเกือบทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นระบอบสังคมนิยมของตนขึ้นมาก็ให้ผู้มีอายุ 18 ปี เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง³⁷ ทั้งนี้เพราะถือหลักว่า ผู้ใดก็ตามที่ผลิตสิ่งของได้ ผู้นั้นควรจะได้รับควมไว้วางใจให้เลือกตั้งได้ และยิ่งให้สิทธิเลือกตั้งแต่บุคคลเร็วเท่าใด ก็เท่ากับว่าให้การศึกษาในทางการเมืองแก่ประชาชนเร็วเข้าเท่านั้น และประเทศดังกล่าวนี้มีความประสงค์ที่จะให้ความคิดทางสังคมนิยม หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ แทรกซึมเข้าไปในหมู่เยาวชนโดยเร็วที่สุด³⁸ ดังจะเห็นได้จาก ในปี ค.ศ. 1830 ประชาชนชาวฝรั่งเศสอายุ 30 ปีขึ้นไปจึงจะมีสิทธิในการเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกับสหภาพโซเวียต เปิดโอกาสให้ประชาชนอายุ 18 ปี ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้

3.2 หลักทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา

เหตุผลสำคัญในการกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกจากเหตุผลในทางการเมืองแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่มีมักจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง นั่นก็คือ หลักการทางสังคมวิทยาและจิตวิทยา เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนมากที่สุด ได้มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย และการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรจะจำกัดไว้แต่น้อยที่สุด ดังนั้น ในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาถึงพัฒนาการทางจิตใจของบุคคลในช่วงอายุต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมของบุคคลขณะนั้นในทางสังคมวิทยา เพื่อที่จะได้กำหนด เกณฑ์อายุที่เหมาะสมที่ให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตนอย่างมีความรับผิดชอบและมีจิตสำนึก ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากหลักทางจิตวิทยาและทางสังคมวิทยา ดังนี้

³⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 485.

³⁸หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและกฎหมายเลือกตั้ง, หน้า 437.

3.2.1 หลักทางจิตวิทยา กล่าวได้ว่า จิตวิทยา เป็นวิชาที่ว่าด้วยจิตใจของมนุษย์ จึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาถึงสภาวะจิตใจของบุคคลในช่วงวัยต่าง ๆ ว่าสมควรที่จะให้สิทธิในทางการเมืองได้เพียงใด เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปแล้วว่าเด็กทารกหรือผู้ที่มีอายุน้อย ยังไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งของตนอย่างมีประโยชน์ได้ ตามปกติแล้วประเทศต่าง ๆ จะพิจารณาให้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลที่มีความรู้สึกผิดชอบในการกระทำของตนเอง หรือมีความเป็นผู้ใหญ่เพียงพอซึ่งในทางจิตวิทยา นั้น นักจิตวิทยาพัฒนาการได้แบ่งวัยของบุคคลที่ถือว่า เป็นผู้ใหญ่ (Adulthood) ไว้ดังนี้

เทอร์เนอร์ และเฮลล์ (Turner and Helms) ได้แบ่งวัยซึ่งนักจิตวิทยาทั้งหลายต่างก็ยอมรับโดยเห็นว่าวัยผู้ใหญ่ตอนต้นเริ่มขึ้นตั้งแต่อายุ 19-30 ปี^{๓๐}

เฮอร์ล็อก (Hurlock) นักจิตวิทยาพัฒนาการเห็นว่าวัยผู้ใหญ่เริ่มขึ้นตั้งแต่อายุ 18-40 ปี^{๔๐}

ฟรอยด์ (Freud) เจ้าของทฤษฎีพัฒนาการทางจิต-เพศ (Psychosexual Theory) เห็นว่า บุคคลจะเริ่มเข้าสู่วัยผู้ใหญ่เมื่อมีอายุ 18 ปีขึ้นไป^{๔๑}

จะเห็นได้ว่าในทางจิตวิทยาบุคคลที่มีอายุ 18 ปี ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ และมีพัฒนาทางจริยธรรมอยู่ในขั้นสูงเพียงพอต่อการตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งก็สอดคล้องกับเหตุผลของการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศอังกฤษ กล่าวคือในปี 1969 กฎหมายได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงจาก 21 ปีเป็น 18 ปี โดยมีข้อสนับสนุน คือ บุคคลในวัยนี้มีความรู้ มีวุฒิภาวะเพียงพอในการใช้สิทธิทางการเมือง

^{๓๐} จรูญ ทองถาวร, จิตวิทยาพัฒนาการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, 2530), หน้า 18.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

และประการสำคัญสังคมได้คาดหวังว่าความเป็นผู้ใหญ่ นั้น เริ่มมีขึ้นเมื่ออายุ 18 ปี มากกว่า 21 ปี⁴²

นอกจากนี้ในทางจิตวิทยายังพบว่า อายุของบุคคลเป็นส่วนสำคัญในการที่บุคคลจะตัดสินใจว่าควรจะมีกรเข้าพรรคการเมืองชนิดใด และถ้าดูประวัตินักการเมืองคนสำคัญ ๆ ของโลกเราจะเห็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่ง มาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่ง เช่น เปลี่ยนจากพรรคเสรีนิยม (Liberal) มาเป็นอนุรักษนิยม (Conservative) เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้อายุของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงนี้⁴³

บุคคลที่มีอายุน้อยย่อมมีนิสัยชอบผจญภัย เป็นวัยที่คะนองอยากทดลองความคิดเห็นหรือลัทธิใหม่ ๆ จึงมักจะชอบเป็นสมาชิกหรือผู้ฝึกฝนในพรรคการเมืองที่มีโครงการโลดโผน ซึ่งมีความมุ่งหมายจะให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรากแก้ว เช่น การเปลี่ยนแปลงในระบอบเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นพรรคการเมืองชนิด "เคลื่อนไหว" (Movement) กล่าวคือ เป็นพรรคการเมืองที่กระทำการต่าง ๆ มากหลายด้วยความมุ่งหมายจะคืบหน้าไปยังจุดประสงค์อันใดอันหนึ่ง ในเวลาภายภาคหน้าซึ่งจุดประสงค์นี้ ในขณะนี้ยังไม่บรรลุถึง

แต่เมื่อบุคคลเหล่านี้มีอายุมากขึ้น ความคิดเห็นเช่นในวัยหนุ่มก็เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเมื่อเจริญวัยวุฒิมากเข้าก็มีสติยัดเหนียวมากขึ้น ประกอบกับความเจนจัดแห่งชีวิตและการตั้งหลักฐานเป็นปักแผ่น ได้ทำให้บุคคลนั้น ๆ พอใจในชีวิตความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ต่อมาจึงได้กลับกลายเป็นสมาชิกหรือผู้ฝึกฝนในพรรคการเมืองฝ่ายขวาไปก็มี เช่น เข้าเป็นสมาชิกหรือผู้ฝึกฝนในพรรคการเมืองอนุรักษนิยม เป็นต้น

⁴²R.M.Punnett, British Government and Politics (Hamshire : Dartmouth, 1987), p.42.

⁴³หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์แมต, 2517), หน้า 185-186.

อย่างไรก็ดีตามที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงความ
 โน้มเอียงของบุคคลที่เปลี่ยนแปลงความคิดเห็นไปตามช่วงอายุ และในทางการเมือง
 นั้น เมื่อบุคคลจมอยู่ในความคิดเห็นหรือลัทธิอย่างใดอย่างหนึ่งเสียแล้ว มักจะถอนตัว
 ไม่ออก ฉะนั้น ในเรื่องอายุนี้ ยังคงใช้ได้เฉพาะกรณีสำหรับผู้ที่ยังไม่ลงเนื้อชอบด้วย
 ในความคิดเห็นหรือลัทธิ ซึ่งพรรคการเมืองกำหนดไว้ในโครงการอย่างแท้จริง
 เท่านั้น⁴⁴ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่บุคคลที่เพิ่งจะมีอายุถึงเกณฑ์มีสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรก
 ดังนั้นพรรคการเมืองแต่ละพรรค จึงได้พยายามแย่งชิงคะแนนเสียงจากบุคคลเหล่านี้
 โดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากที่ได้รับจัดตั้งเป็นรัฐบาล ได้พยายาม
 ผลักดันให้มีการออกกฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นประโยชน์ แก่
 พรรคของตนเอง

3.2.2 หลักทางสังคมวิทยา "สังคมวิทยา" เป็นวิชาที่ศึกษา
 ถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เป็นกลุ่ม หรือรวมกันเป็นสังคม
 สังคมวิทยาย่อมจะต้องศึกษาถึงมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในความสัมพันธ์ต่อกัน
 และกัน⁴⁵ ดังนั้น ในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องพิจารณา
 ถึงหลักทางสังคมวิทยาโดยเฉพาะในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม และ
 สภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเราสามารถพิจารณาถึงปัจจัยที่จะบ่งชี้ได้ว่าบุคคลนั้น อยู่ในวัยที่
 สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้และในประเทศต่าง ๆ ก็ได้ให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคล
 โดยพิจารณาจากปัจจัยทางสังคมวิทยา ที่สำคัญก็คือ อิทธิพลของขนบธรรมเนียม
 ประเพณีและความตื่นตัวในทางการเมืองของประชาชน

ประการแรก อิทธิพลของขนบธรรมเนียมประเพณี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน
 ตอนต้นว่า ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นที่มาของกฎหมายประการหนึ่ง ในที่นี้จะได้
 กล่าวถึง ประเพณีของไทยที่สำคัญ ก็คือ ประเพณีการบวช การบวช เป็นประเพณีที่

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-187.

⁴⁵ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป
 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 31.

ชาวพุทธโดยเฉพาะชายไทยนิยมกันมาก จนเป็นธรรมเนียมมาก่อนที่จะแต่งงาน ผู้ชายชาวพุทธคนต้องบวช เมื่ออายุ 20 ปี เพื่อตอบแทนบุญคุณบิดา มารดา และบิดา มารดาได้อ่านิสงส์ที่มีบุตรจนได้บวช⁴⁶ ตามประเพณีของไทยถือว่าบุคคลจะเป็นผู้ใหญ่ต่อเมื่อมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์และได้บวชแล้วจึงเป็นผลให้การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งของไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเพณีการบวชซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง

ประการที่สองความตื่นตัวในทางการเมือง เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงบทบาทของบุคคล ซึ่งถือว่าอยู่ในวัยที่สามารถมีบทบาท และกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ (Public) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของผู้ที่อยู่ในวัยศึกษาแล้วเรียน ซึ่งส่วนมากบุคคลในวัยนี้ยังไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บทบาทของเยาวชนในวงการศึกษานี้ มิใช่เฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปรากฏการณ์ระดับนานาชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีวุฒิภาวะทางการเมืองสูงถึงระดับ ดังจะเห็นได้จากในประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากมีการชุมนุมที่ เบอร์คลีย์ เคลิฟอร์เนีย ในปี 1964 แล้วนักศึกษาในสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น เช่นต่อต้านการที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการสู้รบในสงครามเวียดนาม สนับสนุนการตัดtiesกันในหมู่ประชาชนโดยไม่จำกัดว่าผิวหรือศาสนาใด และสนับสนุนการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยหรือชนต่างวัฒนธรรม⁴⁷

ต่อมากฎหมายเลือกตั้งในปี 1970 (The Voting Right Act of 1970) ได้ลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากเดิม 21 ปี เป็น 18 ปี โดยมีเหตุผล คือ

⁴⁶ สุ่มธ เมธาวิทยากุล, ศาสนาเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2525), หน้า 73.

⁴⁷ บรรพต วีระสัย และเชษฐ ศรีสุวรรณ, สังคมวิทยาทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 154-155.

บุคคลในวัยนี้มีความรู้และวุฒิภาวะถึงระดับที่ เขาจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีจิตสำนึก อีกทั้งบุคคลในวัยนี้ (18-21 ปี) ได้ถูกเกณฑ์เป็นทหารเพื่อไปสู้รบในสงครามเวียดนามและได้เข้าร่วมในการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตลอดจนร่วมต่อต้านสงครามเวียดนาม เขาเหล่านี้จึงควรมีสิทธิในการเลือกตั้งด้วย⁴⁸

3.3 กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากจะพิจารณาถึงเหตุผลในทางการเมืองและเหตุผลในทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาแล้ว เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เนื่องจากการที่บุคคลจะมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นก็เกิดจากการที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองให้ ตามหลักทั่วไปแล้วกฎหมายจะไม่บัญญัติก้าวล่วงให้บุคคลมีสิทธิ และหน้าที่รับผิดชอบก่อนเริ่มมีสภาพบุคคล สำหรับสภาพบุคคลของบุคคลธรรมดา นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า

"สภาพบุคคล ย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสุดสิ้นลงเมื่อตาย

ทารกในครรภ์มารดา ก็สามรถจะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ หากว่าภายหลังเกิดมารอดอยู่"

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 นี้ได้กล่าวไว้เฉพาะแต่ในเรื่องการมีสิทธิเท่านั้น สำหรับการที่บุคคลใดจะใช้สิทธิได้นั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในเรื่องความสามารถ (Capacity) ซึ่งหมายความถึง สภาพที่บุคคลจะมีหรือใช้สิทธิหรือมีหน้าที่ตามกฎหมายได้เพียงใด ความสามารถของบุคคลธรรมดาได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 ถึงมาตรา 43

⁴⁸ Marcel Lewinski, American Government Today (Illinois : Scott, Foresman and Company, 1980), p. 113.

ส่วนความสามารถในการใช้สิทธิอื่น ๆ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้โดยตรง ส่วนผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว แต่ใช้สิทธิบางประการไม่ได้นั้นเป็นทบทบัญญัติของกฎหมายที่จำกัดการใช้สิทธิโดยกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ เป็นเครื่องกีดกันเช่น จะต้องมีความวุฒิ หรืออายุสูงเท่าที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากการใช้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น⁴⁰ ในเรื่องความสามารถนี้แบ่งออกเป็นความสามารถในการมีสิทธิและความสามารถในการใช้สิทธิ

3.3.1 ความสามารถในการมีสิทธิ (Capacity of Acquisition Rights) คือ ความสามารถที่จะเป็นเจ้าของสิทธิได้ โดยปกติบุคคลทุกคนมีความสามารถที่จะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ ตั้งแต่เป็นทารกในครรภ์มารดาแต่ก็มีสิทธิบางประการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษ เช่น ผู้เยาว์จะทำพินัยกรรมได้ต่อเมื่อมีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ หรือจะทำการสมรสได้ ก็ต้องมีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนด หรือ บุคคลจะรับบุตรบุญธรรมได้ต่อเมื่อมีอายุอย่างต่ำ 30 ปี ซึ่งทั้งหมดถือเป็นข้อยกเว้นความสามารถในการมีสิทธิของบุคคล

3.3.2 ความสามารถในการใช้สิทธิ (Capacity of Exercise Rights) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความสามารถในการมีสิทธิ ถ้าหากบุคคลมีสิทธิอยู่แล้วการที่จะมีความสามารถในการใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ได้หรือไม่ เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้มีสิทธิเอง และเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกโดยทั่วไปแล้วบุคคลที่ถูกกฎหมายจำกัดความสามารถ ในการใช้สิทธิ เรียกว่า "ผู้ไร้ความสามารถ" ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ คือ⁵⁰

⁴⁰อนุมิตี ใจสมุทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 131.

⁵⁰อุกฤษ มงคลนาวิน และประสิทธิ์ โขวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 31-32.

1. ผู้เยาว์ (Minor)
2. คนไร้ความสามารถ (Incompetent Person)
3. คนเสมือนไร้ความสามารถ (Quasi Incompetent Person)
4. บุคคลวิกลจริต (Unsound Mind Person)

ความสามารถในการใช้สิทธิแยกพิจารณาได้ เป็น 2 ประการ คือ การใช้สิทธิตามกฎหมายเอกชน และการใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชน

3.3.2.1 การใช้สิทธิตามกฎหมายเอกชน หรือที่เรียกว่า เป็นการใช้สิทธิทางแพ่ง (Civil Right) คือ ความคุ้มกันทางกฎหมาย (Legal Immunities) ของบุคคลจากการเกี่ยวข้องหรือก้าวท้าวของรัฐและบุคคลอื่น ซึ่งก็ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับบุคคล สิทธิเกี่ยวกับครอบครัว และสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินในแง่ของการศึกษาเรื่องความสามารถ อาจแยกการใช้สิทธิออกเป็นสองพวก คือ การใช้สิทธิในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมพวกหนึ่งกับการใช้สิทธิทางด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิ เช่น การครอบครองและใช้สิทธินั้น ตลอดจนมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย⁵¹ สำหรับการใช้สิทธิในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมนั้น สิ่งสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ก็คือจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดจึงจะมีความสามารถในการใช้สิทธินี้ได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 บัญญัติว่า

"เมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะ"

บทบัญญัติของมาตรานี้ มีเหตุผลมุ่งคุ้มครองผู้เยาว์ (Minor) ซึ่งกฎหมายเห็นว่า เป็นบุคคลที่อายุน้อยมีประสบการณ์ มีความรู้น้อย ขาดการควบคุมสภาวะจิตใจ การที่บุคคลหนึ่งอ่อนอายอ่อนสติปัญญา กว่าบุคคลผู้เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ย่อมก่อ

⁵¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1336

ให้เกิดความเสียเปรียบและได้เปรียบกันในการทำนิติกรรมสัญญา ประกอบกับการ
 ทำนิติกรรมสัญญานั้น เป็นกรณีที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ จึงจะตัดสินใจได้
 ถูกต้องบุคคลที่เป็นผู้เยาว์อาจไม่เข้าใจและตัดสินใจผิดพลาดเสียหายได้มาก ดังนั้น
 กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองช่วยเหลือจนกว่าบุคคลนั้นมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ จึง
 เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ (Majority) การที่บุคคลใดได้บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายก็มี
 ผลทางกฎหมาย ทำให้บุคคลเป็นผู้มีสิทธิโดยสมบูรณ์ในทางกฎหมายแห่ง⁵² (Fully
 complete legal capacity)

กฎหมายบัญญัติถึงการพ้นจากภาวะ หรือสถานะของผู้เยาว์ มาสู่การมี
 สถานะเป็นบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะไว้สองประการ คือ

ประการแรก ด้วยเหตุที่บุคคลผู้นั้นมีอายุมากขึ้นถึงขนาดที่ผู้บัญญัติกฎหมาย
 เห็นว่า มีสติปัญญา ความรู้สึกผิดชอบ เช่น ผู้ใหญ่ ไม่เสียเปรียบต่อบุคคลอื่นในการ
 ทำนิติกรรมสัญญาแล้ว โดยกำหนดอายุ 20 ปีบริบูรณ์ให้เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ⁵³ กรณีนี้
 เป็นเรื่องที่ได้คำนึงถึงความสามารถที่แท้จริงว่าผู้ที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์แล้ว เป็นผู้
 มีความสามารถ ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงสุขภาพภาวะแห่งจิตใจตลอดทั้งร่างกายของบุคคล
 นั้น⁵⁴

สำหรับกฎหมายเรื่องการบรรลุนิติภาวะในต่างประเทศได้บัญญัติไว้ ดังนี้

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติปฏิรูปกฎหมายครอบครัว ค.ศ. 1969
 มาตรา 1 (11)⁵⁵ ได้ลดอายุผู้บรรลุนิติภาวะจากอายุ 21 ปี เป็นอายุ 18 ปี

⁵² อุกฤษ มงคลนาวิน และประสิทธิ์ โทวีโลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมาย
 แห่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, หน้า 32.

⁵³ ประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์, มาตรา 19

⁵⁴ อนุมิต ใจสมุทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ บรรพ 1
 ว่าด้วยบุคคล, หน้า 161.

⁵⁵ The Family Reform Act of 1969, sec. 1(11)

บทบัญญัตินี้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1970 พร้อม ๆ กับการลดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 21 ปี เป็น 18 ปี

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เดิมมลรัฐส่วนมากกำหนดอายุผู้บรรลุนิติภาวะไว้ 21 ปี และต่อมามลรัฐต่าง ๆ ก็ได้ลดอายุบรรลุนิติภาวะมาเป็น 18 ปี เป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 26 (The Twenty-Sixth Amendment) ในปี 1972 อนุญาตให้บุคคลผู้มีอายุ 18 ปีมีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับในประเทศอื่น ๆ ได้แก่ประเทศมาเลเซีย ก็ได้กำหนดให้บุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ 18 ปี แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 12 บัญญัติว่า "บุคคลจะบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์" เช่นเดียวกับกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ญี่ปุ่น มาตรา 3 ที่กำหนดให้บุคคลบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุ 20 ปีบริบูรณ์^{๕๖}

ประการที่สอง ที่กฎหมายบัญญัติให้บุคคลพ้นจากภาวะการเป็นผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะ คือ เมื่อชายหญิงได้ทำการสมรส อายุขั้นต่ำของการสมรสตามกฎหมายไทยกำหนดไว้เท่ากับ 17 ปี^{๕๗} การบัญญัติให้ผู้เยาว์บรรลุนิติภาวะโดยการสมรสนี้ เหตุที่ยอมให้บุคคลอายุน้อยกว่า 20 ปีบริบูรณ์บรรลุนิติภาวะโดยการสมรสนั้น อาศัยเหตุผลคนละอย่างกับกรณีที่บัญญัติให้บรรลุนิติภาวะโดยมีอายุครบ กล่าวคือ การบรรลุนิติภาวะโดยการสมรสนี้ มีเหตุผลทางด้านครอบครัวมากกว่าอย่างอื่น^{๕๘} ทั้งนี้ เพราะผู้เยาว์ที่สมรสแล้วจะต้องมีความสัมพันธ์ทางด้านครอบครัวระหว่างสามีภรรยา ทรัพย์สินระหว่างเขาทั้งสอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างบิดา มารดา และบุตรที่เกิดจากการสมรสนั้น ทั้งนี้เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์จะไปออกกฎหมายบัญญัติ

^{๕๖} อุกฤษ มงคลนาวิน และประสิทธิ์ โทวีไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, หน้า 35-36.

^{๕๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 20

^{๕๘} อนุมิต ใจสมุทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 ว่าด้วยบุคคล, หน้า 162.

บุคคลจะมีบุตรเมื่ออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์นั้น เป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ กฎหมายจึงกำหนดอายุขั้นต่ำของคู่สมรสไว้ว่าจะต้องมีอายุครบ 17 ปี บริบูรณ์ เพื่อให้โตพอที่จะรับผิดชอบในเรื่องการสมรสได้^{๕๐} (Mature and sensible to take on the responsibilities of marriage)

อายุสมรสนี้ ไม่เกี่ยวกับสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิงโดยตรงเพราะในทางสรีรวิทยา หญิงมีความพร้อมที่จะทำการสมรสได้มากกว่าชาย และในต่างประเทศมักจะกำหนดอายุสมรสไม่เท่ากัน เช่น เยอรมันนี 20-16 สวิสเซอร์แลนด์ 20-18 ฝรั่งเศสและเบลเยียม 15-18 อิตาลีและฟิลิปปินส์ 14-16 บราซิล ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ 16-18 มีประเทศอังกฤษที่กำหนดไว้ 16-16 เท่ากัน^{๕๑} ในประเทศออสเตรเลีย ชายต้องมีอายุอย่างต่ำ 18 ปี หญิง 16 ปี จึงจะสมรสกันได้ ในสหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนียกฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำของชายหญิงที่จะทำการสมรสไว้ 18 ปี ในประเทศอินโดนีเซีย กฎหมายกำหนดไว้ว่าชายต้องมีอายุอย่างต่ำ 18 ปี หญิง 16 ปี จึงจะสมรสกันได้ และประเทศมาเลเซียกำหนดอายุของชายหญิงไว้เท่ากับ 18 ปี^{๕๒}

3.3.2.2 การใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ตลอดจนตามกฎหมายปกครองอื่น ๆ หรือที่เรียกว่าเป็นการใช้สิทธิในการเมือง (Political Right) กฎหมายได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคลในการใช้สิทธิของบุคคลนั้นเช่นเดียวกัน แต่ขนาดแห่งการคำนึงถึงนั้นแตกต่างกันกับกฎหมายเอกชน เช่น คำนึงถึงความสามารถทางด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญ สติ

^{๕๐} ประสพสุข บุญเดช, คำอธิบายกฎหมายครอบครัว (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2534), หน้า 111.

^{๕๑} อุกฤษ มงคลนาวิน และประสิทธิ์ โทวิไลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, หน้า 36-37.

^{๕๒} ประสพสุข บุญเดช, คำอธิบายกฎหมายครอบครัว, หน้า 112.

สัมปชัญญะ ความคิดคำนึง การยับยั้งชั่งใจ ความคิดไตร่ตรองความคิดรอบคอบ เป็นต้น เหตุนี้ ในการบัญญัติให้มีสิทธิก็ดี ให้ใช้สิทธิได้ก็ดี จึงอาจกำหนดอายุสูงเป็นคุณสมบัติเป็นเครื่องบอกความสามารถ ตลอดทั้งคุณวุฒิหรือคุณสมบัติอื่นประกอบด้วย^{๑๒} เช่น สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์^{๑๓} ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง^{๑๔} ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ ในวันที่เลือกตั้ง^{๑๕}

โดยทั่วไปแล้วสิทธิการเมือง ได้แก่ การออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิออกเสียงแสดงประชามติ และสิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในต่างประเทศมีผู้เห็นว่า การเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนั้น เป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่ง สิทธิทางการเมืองนี้เกิดขึ้นได้โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนั้นนักรัฐศาสตร์บางท่านเชื่อว่า การเข้ารับราชการก็เป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งและต้องการจะบังคับให้ทุกคนใช้สิทธิทางการเมืองประเภทนี้^{๑๖}

จากการพิจารณาถึงเหตุผลในทางกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุในกฎหมายเอกชน และการใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกัน เนื่องจาก การใช้สิทธิตามกฎหมายเอกชน เป็นการใช้สิทธิเกี่ยวกับ ชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งถือเอาเกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะเป็นเกณฑ์ในการใช้สิทธิ ส่วนการใช้สิทธิตามกฎหมาย

^{๑๒} อนุมัติ ใจสมุทร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ

1 ว่าด้วยบุคคล, หน้า 155.

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 94

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 103

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 105

^{๑๖} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร :

ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2515), หน้า 196.

มหาชน อันได้แก่ สิทธิเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิในทางการเมือง ซึ่งบุคคลใดจะมีสิทธิ
นั้น รัฐจะเป็นผู้กำหนด ดังนั้น การกำหนดอายุเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงไม่
ยึดถือเกณฑ์อายุบรรลุนิติภาวะ เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิคนละประเภท ดังจะเห็นได้
จากการกำหนด อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย