

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ( กกต. )  
โดยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

นายสุภชัย คำคุ้ม

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2550  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**JUDICIAL REVIEW OF THE EXERCISE OF THE ELECTION COMMISSION'S  
POWERS BY THE CONSTITUTIONAL COURT : A CASE STUDY OF THE  
CONSTITUTION COURT'S DECISION NO. 9/2549 (B.E.)**

**MR.SUPPACHAI KHAMKHOOM**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws**

**Faculty of Law**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2007**

**Copyright of Chulalongkorn University**

500699

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
(กกต.) โดยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่  
9/2549

โดย

นายสุภชัย คำคุ้ม

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

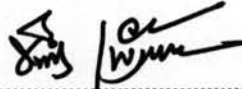
อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโณมิตร

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

( รองศาสตราจารย์ธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



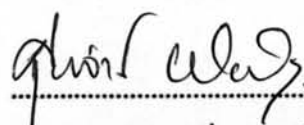
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์กิติติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโณมิตร)



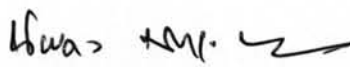
.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



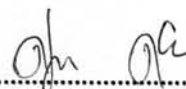

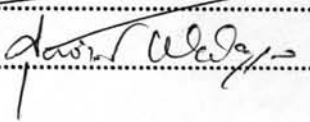
.....กรรมการ

(อาจารย์ นพดล เสงเจริญ)

ศุภชัย คำคุ้ม : การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) โดยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549. (JUDICIAL REVIEW OF THE EXERCISE OF THE ELECTION COMMISSION'S POWERS BY THE CONSTITUTIONAL COURT : A CASE STUDY OF THE CONSTITUTION COURT'S DECISION NO. 9/2549 (B.E.)) อ.ที่ปรึกษา ผศ.ณรงค์เดช สรุโหมยิต อ.ที่ปรึกษาร่วม รศ.ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวคณ , 167 หน้า

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แม้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่ได้เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้น การโต้แย้งว่า มติของ กกต. เกี่ยวกับการจัดคูหาเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเลือกตั้งขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับตามมาตรา 104 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นการที่ กกต. ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของ กกต. ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นศาลที่มีอำนาจอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีผลผูกพันศาลปกครอง นอกจากนี้ การที่ กกต. ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดวันเลือกตั้งแก่นายกรัฐมนตรีและนำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่น่าไปสู่การดำเนินการที่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา จึงเข้าข่ายเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” อันเป็นข้อยกเว้นของหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

จากการศึกษาพบว่า แม้ในการจัดการเลือกตั้ง จะมีบางขั้นตอนผิดพลาดหรือบกพร่องอยู่บ้าง แต่ความผิดพลาดหรือบกพร่องดังกล่าวก็มิได้ร้ายแรงถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกหรือเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปทุกเขตเลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปทุกเขตเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม หากพิเคราะห์ถึงสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นแล้ว เห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 เป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อยุติหรือระงับความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้น

สาขานิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....   
 ปีการศึกษา 2550.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....   
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... 

## 4786333034 : MAJOR LAW

KEY WORD : Election – Revocation of general election /  
Constitutional Court – Conflicts of Jurisdiction

SUPPACHAI KHAMKHOOM : JUDICIAL REVIEW OF THE EXERCISE OF  
THE ELECTION COMMISSION’S POWERS BY THE CONSTITUTIONAL  
COURT : A CASE STUDY OF THE CONSTITUTION COURT’S DECISION  
NO. 9/2549 (B.E.) THESIS ADVISOR : ASST. PROF. NARONGDECH  
SRUKHOSIT, THESIS CO-ADVISOR: ASSOC.PROF.DR.SUPALAK  
PINITPUVADOL , 167 pp.

The Election Commission (EC), a constitutional independent organ, is not empowered to exercise its powers in an absolute, unconditional way. As a result, an contention that the EC’s resolution regarding settings of voting booths, as a stage of operating an election which is direct implementation of its constitution-granted authority, was contrary to the secret ballot principle stipulated in the third paragraph of section 104 of the Constitution of Thailand B.E. 2540 fell within the jurisdiction of the Constitutional Court. In case of a jurisdictional conflict between the Constitutional Court and the Administrative Court, the former shall have a decisive power over the above dispute, and the latter shall be bound thereby. Moreover, an EC recommendation on fixing an election date made to the Prime Minister giving rise to the issuance of a Royal Decree on Dissolution of Parliament is a preliminary process leading to the matter of the Legislative and the Executive relation under the Parliamentary System, and in turn, is considered as an “Act of Government”, an exception to the doctrine of judicial review of constitutionality and legality.

According to the study, despite flaws or mistakes occurring in a general election, they are not so severe that that election in every single constituency has to be revoked. This is because voters did express their sovereignties through the election. The Constitutional Court has thus no powers to revoke the election as a whole. Nonetheless, taking into account the political circumstances at that time, the Constitutional Court’s Decision No. 9/2549 (B.E.) is the most sensible solution for ceasing and desisting possible violence to come.

Field of study LAWS..... student's signature..... *Suppachai Khamkhoom*  
Academic year 2007..... Advisor's signature..... *[Signature]*  
Co-Advisor's signature..... *Supalak Pinitpuvadol*

## กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ถือเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการศึกษาระดับปริญญาโท และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและกรุณาอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต อาจารย์ที่ปรึกษาและรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณภูวดล อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ที่ได้เมตตา และสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงค์ อาจารย์นพดล เสงเจริญ คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของท่าน อาจารย์ทั้งสามท่านเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับข้าพเจ้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์จตุศิริ ลิมแหลมทอง รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ คมสัน โปธิ์คง ที่ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับข้าพเจ้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จและขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่กรุณาให้คำแนะนำในหัวข้อวิทยานิพนธ์ให้ข้าพเจ้า ตลอดจนเพื่อนๆ ร่วมสาขากฎหมายมหาชนที่ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ นายวิโชติ คำคุ้ม นางถาวร คำคุ้ม ผู้ให้กำเนิดและเป็นที่ยกย่องของข้าพเจ้า รวมทั้งนายจตุพล คำคุ้ม พี่ชายซึ่งเป็นพนักงานการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดพังงา ผู้คอยช่วยเหลือและสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนนายขงยุทธ ศรีสัตยาชน อดีตผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา พ.ต.อ.สุพจน์ พรหมศิริ ผู้อำนวยการส่วนคดีอาญาพิเศษ 1 สำนักคดีอาญาพิเศษ และ พ.ต.ท. วันนพ สมจิตนกุล ผู้อำนวยการส่วนคดีทรัพย์สินทางปัญญา 1 สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ผู้บังคับบัญชาของข้าพเจ้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลือในการทำงานและให้เวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แก่ข้าพเจ้าจนสำเร็จลุล่วง ตลอดจนทั้งคณาจารย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยอันเป็นที่รักยิ่งของข้าพเจ้า ที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชาจนข้าพเจ้ามีวันนี้ได้และขอขอบพระคุณทุกท่านที่ไม่สามารถกล่าวนามได้ทั้งหมด ณ ที่นี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณนี้ ให้บิดามารดาของข้าพเจ้า ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ข้าพเจ้า และขอสำนึกในพระคุณตลอดไป แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 สมมุติฐานการวิจัย.....	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8

2 สารสำคัญของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 และประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง

2.1 การเสนอและการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ.....	9
2.1.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	9
2.1.2 ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นตามคำร้อง.....	10
2.2 หลักกฎหมายและเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	13
2.2.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	13
2.2.1.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ 1.....	13
2.2.1.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ 2.....	15
2.2.1.3 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ 3.....	17
2.2.1.4 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ 4.....	18
2.2.2 ตารางสรุปคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ละคน.....	19
2.3 ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	20

2.3.1	อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกมติในการหั่นคูหาการ เลือกตั้งอันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการการเลือกตั้ง.....	20
2.3.2	อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดวันเลือกตั้ง.....	20
2.3.3	มติในการหั่นคูหาการเลือกตั้งอันเป็นส่วนหนึ่งของการ จัดการการเลือกตั้งขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับก่อให้เกิด ผลกระทบต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับหรือไม่.....	20
2.3.4	อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนการเลือกตั้ง.....	20
<b>3</b>	<b>บทวิเคราะห์เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ</b>	
3.1	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาล.....	22
3.1.1	ประเทศฝรั่งเศส.....	23
3.1.1.1	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขตอำนาจ ระหว่างศาลอื่น.....	23
3.1.1.2	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขตอำนาจ ระหว่างคณะกรรมการรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น.....	24
	1. เขตอำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส.....	24
	2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญชี้ขาด.....	27
3.1.2	ประเทศเยอรมัน.....	28
3.1.2.1	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขตอำนาจ ระหว่างศาลอื่น.....	28
3.1.2.2	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขต ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น.....	28
	1. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน.....	29
	2. ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด.....	31
3.1.3	ประเทศไทย.....	32
3.1.3.1	ขอบอำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขตอำนาจ ระหว่างศาลอื่น.....	32



3.1.3.2	ขออำนาจการชี้ขาดกรณีการขัดกันเรื่องเขต ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่น.....	33
	1. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย.....	33
	2. ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด.....	36
3.2	วิเคราะห์เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกมติในการหั่นคูหาการเลือกตั้ง อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการจัดการการเลือกตั้ง.....	37
<b>4</b>	<b>บทวิเคราะห์การกระทำทางรัฐบาล</b>	
4.1	ความหมายของการกระทำทางรัฐบาล.....	46
	4.1.1 ความหมายของการกระทำทางรัฐบาล.....	46
	4.1.2 องค์ประกอบของการกระทำทางรัฐบาล.....	49
4.2	หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศ.....	51
	4.2.1 การกระทำของรัฐบาลประเทศฝรั่งเศส .....	51
	4.2.2 การกระทำทางการเมืองประเทศเยอรมัน .....	55
	4.2.3 การกระทำของรัฐและหลักพระราชอำนาจของกษัตริย์ ประเทศอังกฤษ.....	62
	4.2.4 ปัญหาทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา .....	66
4.3	หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาลของไทย.....	70
	4.3.1 หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล ในระบบกฎหมายไทย.....	70
	4.3.2 คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล.....	73
4.4	วิเคราะห์การกระทำทางรัฐบาล.....	76
<b>5</b>	<b>บทวิเคราะห์การเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับ</b>	
5.1	ความหมายและความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	84
	5.1.1 ความหมายและความเป็นมาของการเลือกตั้ง.....	84
	5.1.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง.....	88

5.2	หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับของต่างประเทศ.....	91
5.2.1	หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับตามปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	91
5.2.2	หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับตามกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองขององค์การ สหประชาชาติ.....	92
5.2.3	หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญ ประเทศฝรั่งเศส.....	92
5.2.4	หลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับตามรัฐธรรมนูญ ประเทศเยอรมัน.....	93
5.3	หลักการเลือกตั้งโดยลับของไทย.....	94
5.3.1	การเลือกตั้งให้ใช้วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง โดยตรงและลับ.....	94
5.3.2	การเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมือง.....	95
5.4	วิเคราะห์การเลือกตั้งขัดต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยลับ .....	96
<b>6</b>	<b>บทวิเคราะห์อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนการเลือกตั้ง</b>	
6.1	ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	102
6.1.1	ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	102
6.1.2	ความสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	106
6.2	วิเคราะห์อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนการเลือกตั้ง.....	109
<b>7</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
7.1	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	114
7.2	การกระทำของรัฐบาล.....	115
7.3	การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยลับ.....	116
7.4	อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนการเลือกตั้ง.....	116

รายการอ้างอิง.....	123
ภาคผนวก.....	134
ประวัติผู้เขียน.....	167