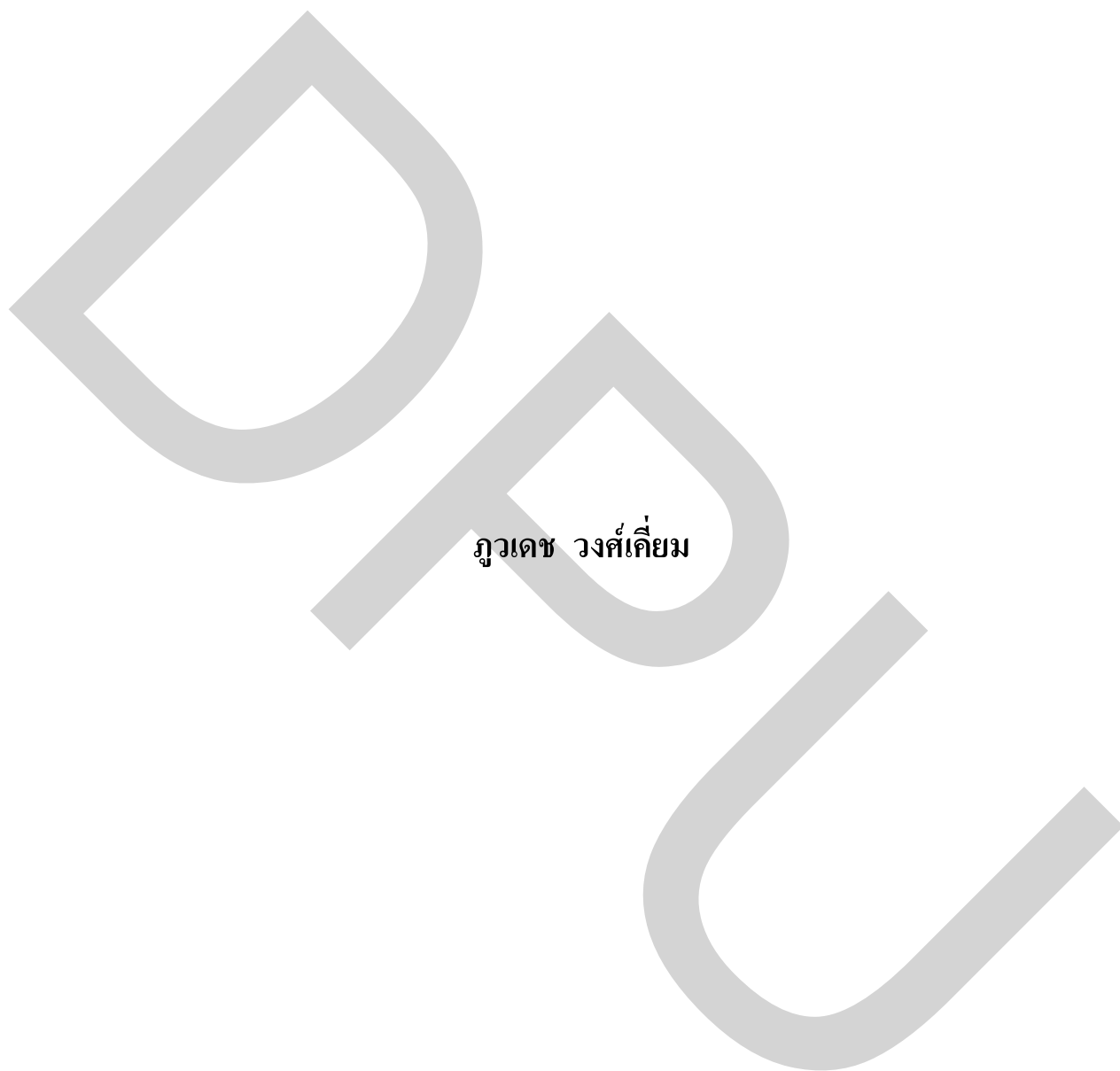


ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา



ภูวเดช วงศ์เยี่ยม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

**Legal Problems Concerning privilege and immunity
of members of the House**



Phuwadate Wongkiam

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

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law Dhurakij Pundit University

2012

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผลักดันให้ข้าพเจ้ามีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และท่านยังได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะ และให้แนวความคิดทางด้านวิชาการ ทั้งด้านแหล่งข้อมูลต่างๆ ซึ่งท่านให้การดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด และท่านได้ยังอ่านวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์อย่างละเอียดพร้อมทั้งแนะนำข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุลที่ท่านได้กรุณาได้รับเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์พรชัย เลื่อนฉวี ที่ท่านได้ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และมีแนะนำอย่างดียิ่งในการตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมดเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องของวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ราวุฒิ ลิ้มปัทม์ ที่ท่านช่วยให้คำแนะนำในการอธิบายข้อมูลทางด้านต่างประเทศและตรวจสอบการแปลภาษาอังกฤษให้ถูกต้อง เพื่อให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์ที่คอยให้คำแนะนำที่ดีแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณสำหรับคุณกิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ และคุณทวิรัตน์ สุวรรณมณีที่ช่วยแปลข้อมูลทางวิชาการต่างประเทศจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และคุณศิระ อังสัจจะพงษ์ที่ช่วยแนะนำและเสนอแนะในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ให้โอกาสทางการศึกษาที่มีคุณค่าอย่างยิ่งแก่ข้าพเจ้าตั้งแต่ระดับชั้นปริญญาตรีจนสำเร็จการศึกษาระดับชั้นปริญญาโท

ขอขอบคุณสำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กลุ่มงานยุติธรรม สำนักงานประชุม และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติคดี 2 สำนักการประชุม ที่กรุณาให้ข้อมูลทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนให้คำแนะนำ ข้อมูล และบรรดาเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อวิทยานิพนธ์นี้อีกด้วย

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับร้อยตำรวจตรีนิคม วงศ์เคี่ยมและคุณอำนาจ วงศ์เคี่ยม บุพการีของผู้เขียนที่คอยอบรมสั่งสอนให้คำแนะนำ ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาของผู้เขียน ตลอดจนคุณลุง คุณป้า คุณตา พี่น้องของข้าพเจ้าที่มีส่วนสำคัญที่คอยให้กำลังใจและเป็นแรงสนับสนุนในการศึกษาของข้าพเจ้าในครั้งนี้ ตลอดจนท่านอาจารย์ทุกๆ ท่าน

และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้เขียน และเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ นักศึกษารุ่น 51 และที่คอยเป็นกำลังใจและคอยมอบสิ่งดีๆ และคำแนะนำที่ดีๆ ตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณบิดามารดาครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภูวเดช วงศ์เลี่ยม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.....	8
2.1 หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย.....	8
2.1.1 ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)	16
2.1.2 ประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน (Representative Democracy) หรือ ประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy).....	18
2.1.3 ระบบรัฐบาล (System of Government).....	20
2.1.3.1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)	21
2.1.3.2 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System).....	22
2.1.3.3 ระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary-Presidential System).....	23
2.2 หลักประโยชน์สาธารณะ (Interest General).....	25
2.2.1 ความหมายของหลักประโยชน์สาธารณะ.....	25
2.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ.....	26
2.2.3 หลักประโยชน์สาธารณะกับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ ประโยชน์สาธารณะ.....	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 ข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.....	30
2.3.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ (Right and Freedom).....	30
2.3.2 ความเป็นมาของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน	37
2.3.3 ความหมายของเอกสิทธิ์ (Privilege)	46
2.3.4 ความหมายของความคุ้มกัน (Immunity).....	53
2.3.5 ประเภทของเอกสิทธิ์.....	56
2.3.6 ลักษณะของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.....	57
2.3.7 วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของ สมาชิกรัฐสภา.....	58
2.3.8 ความแตกต่างระหว่างสิทธิ (Rights) และเอกสิทธิ์ (Privilege)	61
2.3.9 ความแตกต่างระหว่างอภิสิทธิ์ (Prerogative) กับเอกสิทธิ์ (Rights)	62
2.3.10 ความแตกต่างระหว่างเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity)	63
2.3.11 เอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชนกับเอกสิทธิ์ทางกฎหมายเอกชน.....	67
2.4 หลักความคุ้มกันของรัฐสภา (Parliamentary Immunity)	69
2.4.1 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary non-accountability or Privilege)	73
2.4.2 หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary inviolability or Immunity).....	81
2.4.3 หลักความคุ้มกันกับหลักความเสมอภาค (Immunity and the right to equality)	91
2.4.4 ความคุ้มกันแห่งรัฐสกากับหลักสิทธิมนุษยชน (Parliamentary immunity and the general human rights)	97
2.4.5 ความแตกต่างและความคลึงกันของหลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolability or Immunity) และหลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability).....	99
3. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ.....	100
3.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ใช้ระบบ Common law.	100
3.1.1 ประเทศอังกฤษ.....	100

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	109
3.1.3 ประเทศแคนาดา.....	112
3.1.4 ประเทศออสเตรเลีย.....	121
3.1.5 ประเทศนิวซีแลนด์.....	129
3.1.6 ประเทศอินเดีย.....	136
3.1.7 ประเทศอื่น ๆ.....	148
3.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ใช้ระบบ Civil law	153
3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส.....	153
3.2.2 ประเทศเยอรมนี.....	160
3.2.3 ประเทศสเปน.....	168
3.2.4 ประเทศอิตาลี.....	170
3.2.5 ประเทศเบลเยียม.....	172
3.2.6 ประเทศกรีซ.....	176
3.2.7 ประเทศไอร์แลนด์.....	178
3.2.3 ประเทศอื่น ๆ.....	178
4. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย.....	184
4.1 วิวัฒนาการเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาไทย.....	184
4.2 หลักเกณฑ์ของเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญไทย.....	198
4.2.1 บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์.....	198
4.2.2 การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์.....	202
4.2.3 สถานที่ที่ได้รับเอกสิทธิ์.....	203
4.2.4 ผลของเอกสิทธิ์.....	203
4.2.5 การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของเอกสิทธิ์.....	204
4.2.6 การสละและการเพิกถอนเอกสิทธิ์.....	207
4.3 หลักเกณฑ์ของความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไทย.....	207
4.3.1 บุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน.....	207
4.3.2 กรอบทางกฎหมายที่บัญญัติให้ได้รับความคุ้มกัน.....	209
4.3.3 ลักษณะของความคุ้มกันที่ได้รับ.....	210

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
4.3.4 ผลของความคุ้มกัน.....	211
4.3.5 การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของความคุ้มกัน.....	211
4.3.6 การสละและการเพิกถอนความคุ้มกัน.....	212
4.4 เอกสิทธิตามรัฐธรรมนูญไทย.....	213
4.4.1 เอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา.....	213
4.4.1.1 ลักษณะของเอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา.....	213
4.4.1.2 ขอบเขตของเอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา.....	216
4.4.2 เอกสิทธิของบุคคลซึ่งทำหน้าที่กรรมการ.....	220
4.4.2.1 ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย.....	220
4.4.2.2 ประเภทของคณะกรรมการ.....	221
4.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	223
4.4.2.4 บุคคลที่รัฐธรรมนูญมาตรา 135 วรรคสี่ให้ความคุ้มครอง.....	225
4.4.3 เอกสิทธิของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาและไม่ใช่บุคคลที่ทำหน้าที่ กรรมการ.....	226
4.4.3.1 ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา....	226
4.4.3.2 บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือ ความคิดเห็นในที่ประชุม.....	227
4.4.3.3 ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือ วิทยุแสดงโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภา.....	227
4.4.3.4 รัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมสภา.....	231
4.5 ความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไทย.....	232
4.5.1 ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.....	232
4.5.1.1 ลักษณะของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.....	233
4.5.1.2 ขอบเขตของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.....	235
4.5.1.3 ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาที่อยู่ใน อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง.....	245
4.5.2 ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	246

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.6 การดำเนินการกรณีในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ.....	254
4.6.1 การตรวจสอบ.....	255
4.6.2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร.....	255
4.7 การดำเนินการกรณีในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ.....	256
4.8 กระบวนการยื่นคำร้องต่อประธานแห่งสภาของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกสภาตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	257
4.8.1 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา.....	258
4.8.2 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร.....	258
4.8.3 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา.....	259
5. ปัญหาเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย.....	261
5.1 ปัญหาการที่สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์อันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาหรือคูหมีนสภา.....	261
5.2 ปัญหาการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการถูกสมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่ง.....	273
5.3 ปัญหาการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย.....	275
5.4 มาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.....	292
5.5 ปัญหาการใช้อำนาจของประธานสภาในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิดและกรณีที่ประธานแต่ละสภาเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง.....	307
5.6 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องสมาชิกรัฐสภาซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภา.....	310
5.7 ปัญหาเรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	320

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.8 ปัญหาการได้รับเอกสิทธิ์ของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวการประชุมสภา.....	324
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	331
6.1 บทสรุป.....	331
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	337
บรรณานุกรม.....	351
ภาคผนวก.....	366
ภาคผนวก ก. ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553.....	367
ภาคผนวก ข. ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553...	373
ภาคผนวก ค. ตัวอย่างหนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา มี 2 กรณี ได้แก่	400
1) หนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	401
2) หนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	402
ภาคผนวก ง. ตัวอย่างหนังสือเวียนสำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม เรื่องแจ้งกำหนดการเรียกประชุมสภาวุฒิสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ และกำหนดการปิดประชุมวุฒิสภา.....	403
ภาคผนวก จ. ประมวลระเบียบเกี่ยวกับคดีว่าด้วยการจับกุมสมาชิกวุฒิสภาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	408
ภาคผนวก ฉ. คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2553.....	411
ประวัติผู้เขียน.....	418

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

2.1 ตารางเปรียบเทียบเอกลักษณ์และความคุ้มกัน..... 66



หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา
ชื่อผู้เขียน	ภูวเดช วงศ์เคี่ยม
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2554

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ประวัติความเป็นมาของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ตลอดจนบุคคลตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย และเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common law และประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil law ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย

โดยสภาวะการณ์ของไทยที่เกิดขึ้นนั้น การอภิปรายในรัฐสภากรณีในการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือทางวิทยุโทรทัศน์ สมาชิกรัฐสภาบางท่านไม่มีการเคารพต่อข้อบังคับการประชุมสภาเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าข้อบังคับกำหนดให้ประธานสภาเป็นมีอำนาจในควบคุมการประชุมสภาให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย แต่ก็มีเหตุการณ์ซึ่งมีการอภิปรายโต้เถียงกันอย่างรุนแรงจนเกิดความขัดแย้งขึ้น เช่น การชกต่อยกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่ให้รัฐสภาของไทยมีอำนาจที่จะบังคับใช้เอกสิทธิ์ได้เอง หากรัฐสภาไทยมีอำนาจดังกล่าวก็จะทำมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาได้ โดยไม่ให้อำนาจบริหารมาครอบงำอันถือว่าเป็นศักดิ์ศรีแก่รัฐสภา พร้อมทั้งเป็นการแสดงว่ารัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีอำนาจและความเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ส่วนการลงมติของสภาเพื่อให้ความคุ้มกันหรือไม่ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภานั้น จากอดีตถึงปัจจุบัน การใช้มติของสภามักมีการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาโดยอ้างเหตุผลว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอันสืบทอดกันมาของสภาและเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีเกียรติภูมิของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสภาไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญเลย และสภาที่ไม่มีการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าสมาชิกรัฐสภาถูกกลั่นแกล้งหรือไม่ หรือสมาชิกรัฐสภาเจตนากระทำความผิดเอง หรือสมาชิกรัฐสภาเข้าใจเองว่าตนเองได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจว่าสมาชิกรัฐสภาเป็น “อภิสิทธิ์ชน” ไป

จากผลของการศึกษาพบว่า แนวคิดของหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของประเทศที่ใช้ระบบ Common law นั้นพบว่า เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา อินเดีย แคนาดา นิวซีแลนด์ เป็นต้น สภา มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของสภา สภามีอำนาจสภาในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่

ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูหมีนสภา (breach of privilege or contempt) โดยสภามีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา ตลอดจนการกระทำอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางกระบวนการในสภา โดยสภามีอำนาจลงโทษสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาได้ โดยจะมีคณะกรรมการเอกสิทธิ์ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาถึงการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษ คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำอันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์สภาหรือคูหมีนสภาหรือไม่ โดยคณะกรรมการนั้นจะเสนอแนะไปยังสภาถึงการกระทำดังกล่าว รวมทั้งตรวจสอบข้อร้องเรียนกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการด้วย รวมทั้งพิจารณาคำขอของบุคคลภายนอกที่ถูกพาดพิงเพื่อให้สมาชิกผู้พาดพิงตอบ เพื่อให้สภาพิจารณารายงานดังกล่าวก่อนที่จะมีการลงมติต่อไป

ส่วนแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของประเทศที่ใช้ระบบ Civil law มีกระบวนการในการควบคุมการใช้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาอย่างเป็นระบบ เช่น ประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี เบลเยียม สเปน โดยมีกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันแห่งรัฐสภาได้ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาอย่างเป็นระบบ เช่น ในข้อบังคับของสภาบุนเดสติก (Bundestag) มีรายละเอียด มีขั้นตอนอย่างเป็นระบบ โดยจะมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่ถูกตั้งขึ้นมาพิจารณาคำร้องดังกล่าว หรือคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจที่ถูกตั้งขึ้นมาพิจารณาคดีดังกล่าว โดยเฉพาะเพื่อนำรายงานเสนอคำแนะนำต่อสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาลงมติของสภาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญกรีซมีการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างกว้าง โดยให้ความคุ้มกันในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงการเลือกตั้งใหม่ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยควรบัญญัติให้ความคุ้มกันในลักษณะนี้ไว้ด้วย เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่ถูกรบกวนกั้นแกล้งจากบุคคลอื่น และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ดังนั้น หลักในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญของไทยต้องมีการแก้ไขปรับปรุงทั้งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา และต้องมีมาตรการในกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันอย่างเป็นระบบ อีกทั้งต้องมีการกำหนดให้อำนาจแก่สภาในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่กระทำการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูหมีนสภา (breach of privilege or contempt) ตลอดจนมีมาตรการในการควบคุมบรรดาสื่อมวลชนที่กระทำการละเมิดอำนาจรัฐสภาหรือคูหมีนรัฐสภาไว้ด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการในสภาโดยให้มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา และความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

Thesis Title	Legal Problems Concerning privilege and immunity of members of the House
Author	Phuwadate Wongkiam
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2554

ABSTRACT

The Thesis aim to study the concepts of Privilege and immunities history of privileges, immunity and person under the Constitution. This is the important of the Constitution in this study, the authors ideas legal theory on privilege and immunities according to Thai Law and foreign law. The Countries where the law in Common law and Civil law. This concept has influenced the Thai law.

Situation in Thailand, the debate in parliament by the transmission of radio or television. Some Senator haven't respect for the rules of speaker of the House as they should. Council has the power to control the meeting to public order. Serious debate on the conflict, including the punch of the parliament. The resolution of the council are to provide protection to members of parliament by arguing that it is an usage and protect the dignity of parliament regardless of the spirit of the constitution.

As the result of this research, the concept of privilege and immunity in Common law, including England, America, India, Canada and New Zealand. Council has the power to control the operation of the Assembly and punish member of parliament offending privilege and immunities or contempt. The committee has the power to review and make recommendation to the council by a report prepared.

The concept of privilege and immunities in Civil law has the power to control the protection to members of parliament, including Germany, France, Italy, Belgium and Spain. Revocation of parliamentary immunity has been defined as a system example; regulations of the Bundestag council by the special committee considered the case. In addition, Greece has the constitutional of immunity of its members in parliament during the election. Thai Constitution

should be given immunity its because members of council can be political without persecution from others. As a result, the elections run smoothly and efficiently.

The Privilege and immunities under Thai constitution need to be revised, take measures to revoke the immunity of the system. The council the power to punish members of breach of privilege or contempt and take measures to control the abuse of power of parliament to make use of parliamentary privilege, as the spirit of the constitution.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะต้องมีบทบัญญัติรับรองไว้เสมอ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องเสรีภาพและความปลอดภัยของสมาชิกสภาที่จะปฏิบัติหน้าที่แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งออกกฎหมายในรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างเสรี ซึ่งการเปิดโอกาสดังกล่าวถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวให้กับบรรดากรรมการ และกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ความคุ้มกันการปฏิบัติหน้าที่และให้การปฏิบัติหน้าที่ทำได้ต่อเนื่องและไม่ถูกก่อกวนจากทางการเมืองอีกด้วย

ในปัจจุบันประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์การเมืองมาหลายครั้งไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และไม่ว่าจะเป็นการประชุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนมาถึงเหตุการณ์การประชุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน ถึง วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อกฎหมายเพราะตามกรอบกติการัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ควบคู่กับการไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมและการที่กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ออกมาใช้สิทธิทางการเมืองเรียกร้องประชาธิปไตยในรูปแบบต่าง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมทางการเมืองที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์บริเวณศูนย์กลางเศรษฐกิจแหล่งใหญ่ของประเทศ โดยมีแกนนำพลัดเปลี่ยนขึ้นเวทีพูดปราศรัยโจมตีการทำงานของรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการปราศรัยของบรรดากลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการหรือ นปช. นั้นหนึ่งในนั้นมีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกรัฐสภารวมอยู่ด้วยประชุม ซึ่งเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ และเมื่อบุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีก็มักจะอ้างว่าตนเองมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบรรดาเหล่าสมาชิกรัฐสภายังก่อให้เกิดปัญหาและความสับสนอยู่มาก จนประชาชนเข้าใจไปว่าถ้าเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ก็จะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ผิด

หลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาที่นั่นได้มีการบัญญัติขึ้นใช้ครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และหลักนี้ยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาของไทยนั้นได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 ถึง 131 โดยสมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด (absolute privilege) ในการกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น และออกเสียงลงคะแนน ได้อย่างอิสระ ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องมิได้ ตลอดไปไม่ว่าเมื่อใด ซึ่งการคุ้มครองนี้จะคุ้มครองสมาชิกจากรัฐสภาจากการดำเนินคดีทุกกรณี ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือ ความผิดทางวินัย ซึ่งการคุ้มครองนี้จำกัดเฉพาะ การกล่าวถ้อยคำ การแถลงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็น และการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เท่านั้น ไม่รวมรวมถึงการที่สมาชิกกระทำความผิดในกรณีอื่น ๆ ถึงแม้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะบัญญัติเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege) ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นหรือข้อจำกัด ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การใช้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำ หรือแสดงความคิดเห็น แม้จะใช้ในสภาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เอกสิทธิ์หรือเสรีภาพที่ใช้นั้นต้องไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ด้วย อันเป็นลักษณะของการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาอย่างมีขอบเขตพร้อมกับคำนึงถึงเสรีภาพของบุคคลอื่นควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 ซึ่งแม้ในวรรคแรกจะบัญญัติให้เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด แต่ก็ยังมีข้อยกเว้น ในมาตรา 130 วรรคสองว่า เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น เช่น สมาชิกสภาด้วยกัน ฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งบุคคลภายนอก หรือประชาชนทั่วไปก็ตาม ซึ่งเรื่องเอกสิทธิ์นี้เป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขและสร้างความเข้าใจ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการมองปัญหาคนละด้าน กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาของไทยนั้นยังมีแนวความคิดว่าตนมีเอกสิทธิ์ ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาตามหลักสากลของระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบ รวมทั้งประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้นถือว่าเอกสิทธิ์เป็นของรัฐสภาและเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege) โดยรัฐสภาจึงคุ้มครองสมาชิกได้โดยรัฐสภามีอำนาจในการออกหมายจับ จับกุม ตั้ง

ลงโทษสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนบุคคลที่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือหมิ่นประมาทรัฐสภาได้ ซึ่งหากเมื่อใดที่สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์ไปในทางที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย เช่น การกล่าวถ้อยคำที่เป็นเท็จ ก็จะถูกคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของสภาที่จัดตั้งขึ้น (Committee of Privilege) เพื่อควบคุมดูแลความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาโดยจะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวน และส่งผลการไต่สวนนั้นต่อรัฐสภา แต่อำนาจในการวินิจฉัยลงโทษในกรณีละเมิดเอกสิทธิ์เป็นของรัฐสภา ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นทำนองเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจลงโทษบุคคลที่หมิ่นประมาทศาลนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงว่า ควรให้รัฐสภาของไทยมีอำนาจที่จะบังคับใช้เอกสิทธิ์ได้เองหรือไม่นั้น หากรัฐสภาไทยมีอำนาจดังกล่าวก็จะทำมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาได้ โดยไม่ให้อำนาจบริหารมาครอบงำอันถือว่าเป็นศักดิ์ศรีแก่รัฐสภา พร้อมทั้งเป็นการแสดงว่ารัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจและความเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ที่แบ่งแยกอำนาจธิปไตยออกเป็นสามส่วน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อันได้แก่ อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และเมื่อใดก็ตามที่รัฐสภาไทยมีอำนาจที่จะบังคับใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้แล้ว ก็ควรจะต้องระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษชัดเจน เช่น บัญญัติว่ารัฐสภามีเอกสิทธิ์ในเรื่องใด ถ้าบุคคลใดละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจจะดำเนินการได้โดยอย่างมีเอกภาพ

นอกจากนี้ ส่วนในเรื่องของความคุ้มกันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ได้บัญญัติหลักการเรื่อง ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม โดยปัญหาเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามักมีคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาเกิดขึ้น และสมาชิกรัฐสภามักยกความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องตนเอง และธรรมเนียมปฏิบัติของสภามักให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาเพราะคำนึงถึงแต่ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิของสมาชิกรัฐสภาจนกลายเป็นว่าสมาชิกรัฐสภามักได้รับความคุ้มกันมากโดยไม่พิจารณาว่า สมาชิกรัฐสภาถูกกลั่นแกล้งหรือมีแรงจูงใจทางการเมืองใด ที่จะขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในสภาหรือไม่ และไม่พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้อย่างถ่องแท้ว่า สมาชิกรัฐสภานั้นกระทำความผิดร้ายแรงหรือเล็กน้อยเพียงใด ซึ่งในประเทศต่างประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงการกระทำความผิดของสมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะ และจัดทำรายงานเสนอไปยังสภาเพื่อให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะให้หรือไม่ให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ในมาตรา 135 วรรค 4 ยังได้กำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการฯ ทั้งที่เป็น กรรมการธิการสามัญ และกรรมการวิสามัญ รวมถึงผู้ที่คณะกรรมการฯ เรียกให้มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในสภา

ได้รับเอกสิทธิ์ ตามมาตรา 130 ในการคุ้มครองด้วยเช่นกัน ซึ่งความคุ้มครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาที่จะมาประชุมรัฐสภาตามหน้าที่โดยไม่ถูกจับกุมคุมขัง หรือดำเนินคดีใด ๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจะครอบคลุมเฉพาะในระหว่างสมัยประชุม ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้สมาชิกรัฐสภาปลอดพ้นจากภัยหรือการคิดพินคดีต่างๆ และสามารถทำหน้าที่ในรัฐสภาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างแคบ ซึ่งในรัฐธรรมนูญบางประเทศ ที่ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างกว้างโดยบางประเทศให้ความคุ้มครองในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงการเลือกตั้งใหม่ด้วย เช่น ประเทศกรีซ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยในเรื่อง ความคุ้มครองนี้ ควรให้ความคุ้มครองในระหว่างปิดสมัยประชุมหรือในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึง การเลือกตั้งใหม่ด้วย

ส่วนกรณีปัญหาประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ตกเป็นผู้กระทำผิดอาญาเสียเองในกรณีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือกระทำความผิดซึ่งหน้า ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสองยังมีได้บัญญัติถึงกรณีเป็นประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำผิดเสียเองไว้ โดยกำหนดไว้เพียงว่า ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ กล่าวคือ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นก็จะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดใช้บังคับได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติกำหนดความคุ้มครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นกรณีพิเศษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 ที่กำหนดในทำนองเดียวกันกับมาตรา 131 แต่ในมาตรา 241 มีการกำหนดถึงกรณีของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดไว้ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 131 ที่ไม่ได้กำหนดถึงกรณีประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีตกเป็นผู้กระทำผิดเสียเองไว้แต่อย่างใด ตลอดจนปัญหาการใช้อำนาจของประธานสภาโดยการให้อำนาจอย่างเด็ดขาดในกรณีที่มีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดตามมาตรา 131 วรรคสอง โดยไม่มีชี้แจงเหตุผลหรือการให้สมาชิกรัฐสภาสอบถามเหตุผลในการปล่อยตัวเพราะการใช้อำนาจอุบายพิเศษของประธานสภาเกิดความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับฟ้องซึ่งสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภาว่า ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะไม่ได้สวนมูลฟ้องก่อน โดยศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้องได้หรือไม่ หรือในคดี

ที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องได้หรือไม่

สำหรับกรณีของสื่อมวลชนก็มีเอกสิทธิ์ในการเผยแพร่ข่าวสารได้อย่างอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างยิ่งในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการเสนอข่าวการประชุมสภาซึ่งข่าวที่มีนำเสนอขึ้นต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย และเมื่อการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนไปกระทบกับชื่อเสียง เกียรติยศ ของบุคคลใด ก็ย่อมถูกฟ้องร้องเอาผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และตามกฎหมายอื่นๆ ตามฐานความผิด เมื่อสื่อมวลชนถูกตัดสินว่าทำผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่การเสนอข่าวการประชุมสภาซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาอภิปรายก็มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพของสื่อในการนำเสนอข่าวการประชุมสภาอื่น ไม่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐสภาหรือมีผลกระทบต่อกระบวนการของรัฐสภา ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดถึงขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อในการนำเสนอข่าวการประชุมสภาไว้ด้วย โดยปัญหานี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาในประเด็นนี้ต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาถึงใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญของบรรดาบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันไว้ ฉะนั้นเพื่อไม่ให้บุคคลดังกล่าวใช้สิทธิดังกล่าวที่มีอยู่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยผู้เขียนต้องการจะทำการศึกษาปัญหาการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายไทย โดยจะทำการศึกษาเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศในระบบ Common law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดียและประเทศอื่นๆ และประเทศในระบบ Civil law เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน อิตาลี เบลเยียม และประเทศอื่นๆ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ระบบรัฐสภาของไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย และเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common law และประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil law

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย ทั้งประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common law และประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil law

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบรรดาสมาชิกรัฐสภาของไทยตลอดจนบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครอง

1.2.4 เพื่อศึกษาหามาตรการและแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตลอดจนบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครอง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่มีอุปสรรคใดมาขัดขวาง แต่ปัจจุบันมีการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเข้าใจไปว่าตนต้องได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามประเพณีปฏิบัติกันของสภาเสมอ ซึ่งในต่างประเทศนั้นมืองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการในสภา โดยมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา และความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา และเพื่อให้การใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทั้งแนวคิด ประวัติความเป็นมาของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตลอดจนบุคคลตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน โดยจะทำการศึกษา วิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เอกสารทางวิชาการ รายงานประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภาในส่วนของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

1.4.2 ทำการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศในกลุ่ม Common law เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆ ส่วนในกลุ่ม Civil law เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน อิตาลี เบลเยียม และประเทศอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อหาข้อแตกต่างของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

1.4.3 ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันว่าเหมาะสม หรือไม่ และจะแก้ไขอย่างไร เพื่อหามาตรการทางกฎหมายในปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารทางวิชาการของไทยและต่างประเทศ ตัวอย่างกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 และ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์ฉบับต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของรัฐสภาของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายอันเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย และเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common law และประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil law

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย ทั้งประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Common law และประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil law

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบรรดาสมาชิกรัฐสภาของไทย ตลอดจนบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครอง

1.6.4 ทำให้ทราบถึงมาตรการและแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาตลอดจนบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครอง

บทที่ 2

ข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นลัทธิหลัก “ความเสมอภาค” เป็นหลักการสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้รับสิทธิพื้นฐานเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติก็จำเป็นต้องมีการยกเว้นหลักความเสมอภาคดังกล่าวนี้อยู่บ้าง ดังเช่นการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องของ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน สำหรับบุคคลบางประเภทให้มีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญทางการเมืองเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการพิจารณากฎหมาย และควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี หรือพิจารณางบประมาณได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยเองก็ได้ตระหนักถึงหลักการนี้ และได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเสมอมา¹

2.1 หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นศัพท์ที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากในโลกปัจจุบัน ซึ่งคำว่าประชาธิปไตยนั้นแปลจากคำภาษาอังกฤษคำว่า “democracy” ในภาษาอังกฤษซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณคือ demos ซึ่งแปลว่าประชาชน และ “kratein” ซึ่งแปลว่า การปกครอง คำว่า “demos” กับคำว่า “kratein” เป็น demokratein ซึ่งหมายถึง “การปกครองโดยประชาชน”

ส่วนในภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึง “ปวงชน” และ “ธิปไตย” ซึ่งหมายถึง “ความเป็นใหญ่” เมื่อรวมกันจึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ส่วนพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า “แบบการปกครองที่ถือมติ

¹ ปรียานุช คลอวุฒิวัฒน์. (2553). เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

ปวงชนเป็นใหญ่”² ดังนั้น เมื่อนำคำทั้งสองคำมารวมเข้ากัน คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง การปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ หรือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ที่เกิดขึ้นภายหลังนั้นอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ซึ่งเราจะสังเกตุได้จากนักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงหลายท่านได้ให้คำจำกัดความ “ประชาธิปไตย” ไว้เป็นต้นว่า เอ.ดี.ลินด์เซย์ (A.D. Lindsay) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่ง แต่ได้เน้นว่าเป็นรูปแบบวิธีการในการปกครองที่เลิศเลอกว่าการปกครองแบบอื่น ๆ ตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนดำเนินการร่วมกัน แต่พร้อมกันนั้นบุคคลแต่ละคนก็ยังมีเสรีภาพที่จะดำรงชีวิตต่อไปตามแนวทางที่ตนปรารถนา รัฐบาลประชาธิปไตยมุ่งให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันและพยายามหาเหตุแห่งความขัดแย้งทั้งหลาย”

ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวว่า “เนื้อแท้ของประชาธิปไตย ก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

แมก ไอเวอร์ (Maciver) กล่าวว่า “ประชาธิปไตย เป็นทั้งรูปการปกครองและวิถีชีวิตซึ่งทั้งสองด้านนี้จะต้องดำเนินไปด้วยกัน”

ชาลส์ อี.เมอริเยม เน้นว่า “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดและการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของปวงชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง” หัวใจของประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ “ความผาสุกร่วมกัน” ซึ่งมีขอบเขตกว้างมาก เพราะครอบคลุมถึงเสรีภาพทางการเมือง มาตรฐานการครองชีพในระดับที่ดี การให้การศึกษาปลูกฝังและอบรมที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของมนุษย์ และการกระจายผลผลิตทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงไปสู่ชุมชนโดยมีชักช้า

ดร.ทินพันธ์ นาคะตะ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ในฐานะเป็นรูปแบบของการปกครองว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่งที่ยึดหลักการว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นจึงต้องยึดมั่นในความสำคัญของบุคคลใน ความเสมอภาคและเสรีภาพของมนุษย์ จะต้องมึวิธีการคือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านี้ โดยการกำหนดระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

² วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2553). ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

เกี่ยวกับการให้ได้ว่าซึ่งอำนาจตัดสินใจตกลงใจ และจะต้องมีความมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม³

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายไว้ว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) หมายถึง การปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ โดยอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยควรเป็นของประชาชน” และเมื่อก้าวถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว หลักการพื้นฐานหรือหัวใจที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาและคำนึงถึงคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นเป็นของใคร ฉะนั้น ถ้าหากว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของพระเจ้าหรือผู้แทนของพระเจ้าบนพื้นพิภพ หรือเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นของนักวิชาการหรือนักปราชญ์แล้ว การปกครองในรูปแบบนั้นไม่ถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศต้องเป็นของประชาชน หลักการนี้คือหลักการพื้นฐานอันถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญหรือนิยามที่สิ้นสุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ให้พิจารณาในแง่ของตัวผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศว่าเป็นใคร⁴ หากอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองที่ใช้ระบอบประชาธิปไตย

ส่วน ดร.กมล สมวิเชียร ได้ให้ความหมายออกเป็น 2 ประเภทคือ

ประเภทแรก ในแง่ความหมายอย่างกว้าง โดยมองประชาธิปไตยในลักษณะของ “กิจกรรมสัมพันธ์ภาพและความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนในลักษณะ 3 ประการคือ การเคารพในสิทธิของกันและกัน การตกลงโดยสันติวิธี และความยุติธรรมในสังคม”

ประเภทที่สอง ในแง่ความหมายอย่างแคบ โดยการมองประชาธิปไตยในฐานะของ “ระบบการเมืองหรือรูปของการปกครอง” โดยมีหลักประการสำคัญ คือ

- 1) หลักที่ว่าผู้ปกครองต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้ปกครอง
- 2) ผู้อยู่ใต้ปกครอง จะต้องมิสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว
- 3) หลักที่ว่า สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” ในแง่ความหมายอย่างแคบ นั้นหมายถึง ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้นควรจะหมายรวมไปถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดหลักอุดมคติและหลักการบาง

³ พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. หน้า 103-104.

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2553 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก

ประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม⁵

และในทฤษฎีทางการเมือง คำว่า “ประชาธิปไตย” สามารถหมายถึงทั้งระบอบการปกครองและปรัชญาการเมือง ซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ ประชาธิปไตยจะยังไม่มีนิยามที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วกันก็ตามแต่ก็ได้ปรากฏให้เห็นหลักการสองหลักการที่ให้นิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” แล้ว คือ ความเสมอภาคและอิสรภาพหลักการดังกล่าวถูกสะท้อนให้เห็นผ่านทางความเสมอภาคทางกฎหมายของพลเมืองทุกคน และมีสิทธิเข้าถึงอำนาจโดยเท่าเทียมกัน ส่วนอิสรภาพได้มาจากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองเสมอกันโดยรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะมีจุดเริ่มต้นจากกรีซโบราณก็ตาม ทว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีวิวัฒนาการสำคัญๆ ในวัฒนธรรมต่างชาติ อาทิ ในอินเดียโบราณ สาธารณรัฐโรมัน ทวีปยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือและทวีปอเมริกาใต้ มาจนถึงปัจจุบัน

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต และจากหลักการพื้นฐานดังกล่าว จึงสามารถประมวลลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ กล่าวคือ

1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดของรัฐ ประชาชนทุกคนในรัฐมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

2) การดำเนินการของรัฐจำเป็นต้องถือตามมติเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน แต่เสียงส่วนน้อยในรัฐจะต้องได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

3) การปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่า ให้ความชอบธรรมแก่การปกครองของมนุษย์ที่มีต่อมนุษย์ด้วยกันได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองนั้น โดยเนื้อหาแล้วก็เป็นเพียงแต่ผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริงขึ้นมาเท่านั้น กล่าวคือเป็นการเข้ามาทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย⁶ โดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพ

⁵ พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). เล่มเดิม. หน้า 104-105.

⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 318.

และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และอำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการบริหารอำนาจรัฐอันมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ หรืออาจถือตามคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีแห่งสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้ให้คำนิยามของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ที่ได้รับการยอมรับและนำไปอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางว่า “การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ตลอดจนเป็นวิธีการในการดำเนินการชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมายนับเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้น ณ นครรัฐกรีกโบราณในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรุงเอเธนส์ภายหลังการก่อจลาจลเมื่อ 508 ปีก่อนคริสตกาล

แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองมาจากความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองตนเองของประชาชนดำเนินการโดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเป็นหลักการที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้⁷

1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาและกำหนดความเป็นไปของพวกเขาเอง เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ เป็นเจ้าของการปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมาจากความเห็นชอบของราษฎรทั่วไป อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยนี้มีได้มาจากอำนาจแบบเทวสิทธิ์หรือจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หลักนี้ถือตามทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle) หรือลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่ว่า ประชาชนเป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองประเทศเป็นเพียงตัวแทนของปวงชน ที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอมไปทำหน้าที่บริหารแทนตนเท่านั้น การให้ความยินยอมของประชาชนแก่ผู้ที่จะไปทำหน้าที่บริหารประเทศหรือปกครองประเทศนั้น อาจเป็นการให้ความยินยอมโดยวิธีต่าง ๆ

⁷ พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). เล่มเดิม. หน้า 105-109.

คือ โดยการออกเสียงเลือกตัวแทน ซึ่งอาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ โดยทางตรงก็คือ การเลือกตั้งผู้ที่จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา หรือจะเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม โดยการเลือกผู้แทนราษฎรแล้วให้ผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากในสภาไปจัดตั้งฝ่ายบริหารก็ได้ การให้ความยินยอมอาจใช้วิธีอื่น เช่น การลงประชามติก็ได้ เช่น การให้ประชาชนลงคะแนนเสียงว่า เห็นด้วยกับผู้ปกครองหรือนโยบายของผู้ปกครองในขณะนั้นหรือไม่ ถ้าการลงประชามติเห็นชอบด้วยก็แสดงว่าผู้ปกครองได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้การปกครองแล้วโดยชอบธรรม

2) ประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำได้โดยเสรี

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกผู้นำได้โดยเสรีหมายความว่า ประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองประเทศได้ไม่มีการกีดกันในเรื่องอุดมการณ์ แนวความคิดหรือเรื่องอื่นใดทั้งสิ้น

กระบวนการหรือขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับกรณีผู้สนใจการเมืองมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตย จะต้องยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งเข้าไปเป็นรัฐบาลคือ เป็นผู้นำในการบริหารประเทศ การมีพรรคการเมืองจำเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองมีหน้าที่และประโยชน์นานาประการ เช่น เป็นเวทีแสดงความคิดเห็นอันหลากหลายทางการเมือง อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคนส่วนหนึ่ง อีกทั้งเป็นแหล่งฝึกและเตรียมคนเพื่อเป็นผู้นำทางการเมือง การยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนราษฎรได้อย่างเสรี ซึ่งผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเป็นผู้บริหารประเทศต่อไป

หากให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทำให้สิทธิในการเลือกผู้นำโดยเสรีเป็นไปได้ยากหรือไม่ได้เลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือสหภาพโซเวียตไม่เข้าข่ายแห่งการเป็นประชาธิปไตย เพราะอนุญาตให้มีพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เพียงพรรคเดียวคือพรรคคอมมิวนิสต์ ประเทศทั้งสองอาจเรียกตัวเองว่าเป็น “ประชาธิปไตยของประชาชน” ได้แต่ไม่สามารถเรียกว่าเป็น “เสรีประชาธิปไตย” หรือประชาธิปไตยตามความเข้าใจของคนส่วนใหญ่ได้ และการเปิดโอกาสให้เลือกผู้นำได้โดยเสรีนั้นมิได้หมายความว่า ราษฎรทุกคนจะต้องไปออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งเสมอไป การบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักถือว่าเป็นการขัดหลักประชาธิปไตย การกระทำที่ดีที่สุดคือการชักชวนและชี้แจงให้ราษฎรไปลงคะแนนเสียงแทนที่จะใช้กฎหมายบังคับ

3) ผู้ปกครองจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

ผู้ปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายมาใช้อำนาจปกครองมาเป็นการชั่วคราว หรือเป็นระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยปกติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง เช่น อาจมอบให้ประธานาธิบดีอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีหรือมอบให้ผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นต้น เมื่อวาระดังกล่าว ผู้ปกครองจะต้องออกจากตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้อยู่ใต้การปกครองไม่ยินยอม ผู้ปกครองนั้นก็จะต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้ นอกจากเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอันมีโดยไม่สิ้นสุดของปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดได้อีกด้วย

4) สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง

แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกโดยเสรี อีกทั้งผู้ปกครองมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ปกครองยังละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของประชาชนแล้ว แม้จะเป็นเพียงระยะเวลาอันสั้นก็ตาม การปกครองนั้นก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นประชาธิปไตย แต่อาจเป็นเผด็จการชั่วคราวไป สิทธิขั้นมูลฐานที่ว่าเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของประชาชาติเรียกว่า “สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐาน” (Fundamental Human Rights) ซึ่งได้แก่ สิทธิในร่างกาย ในเคหสถาน ในการเลือกประกอบอาชีพ ในการพูด เขียน และพิมพ์โฆษณา ฯลฯ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการป้องกันการป้องกันมิให้ผู้ปกครองประเทศเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ⁸ ส่วนกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) มีมาตรการในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือโต้แย้งการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้วิธีการที่กฎหมายกำหนด⁹

นอกจากนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งหมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ นั้น โดยต้องยึดถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่อย่างไรก็ตาม โดยในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายหลักหรือเป็นกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองประชาชนและมีหลักการจัดระเบียบการปกครอง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังไม่ใช่เครื่องหมายที่บ่งบอกถึงความเป็นประชาธิปไตย เพราะบางประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ใน

⁸ กมล สมวิเชียร. (2520). ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. หน้า 7-8.

⁹ สมัยรบ สุทธิวาทีนฤพัตติ. (2527). “ระบอบการปกครอง” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7. หน้า 194-195.

การพิจารณาว่าประเทศใดจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้นจึงต้องดูว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยหรือไม่

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะได้รับพิจารณาโดยคนส่วนใหญ่ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดในโลกยุคปัจจุบัน เนื่องจากการมอบสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนได้มากกว่าการปกครองในระบอบอื่น ทำให้ระบอบประชาธิปไตยได้ชื่อว่าเป็น “การปกครองระบอบสุดท้าย” และได้แผ่ขยายไปทั่วโลก ซึ่งลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นต้องยึดหลักว่าอำนาจธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง รูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองหรือปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ และมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีวิธีการควบคุมมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือการปกครองที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายหรือถือกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) ระบอบประชาธิปไตยตามความหมายนี้จึงอาจเรียกว่าประชาธิปไตยภายใต้กฎหมายหรือ “นิติประชาธิปไตย” หรือ “เสรีประชาธิปไตย”¹⁰ โดยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะดังต่อไปนี้¹¹

- 1) อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน
- 2) ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิตั้งรัฐบาลและล้มเลิกรัฐบาล
- 3) ประชาชนได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพว่า รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพ หรือการกระทำใดให้เป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพ
- 4) เน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
- 5) แม้ประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่เชื่อฟังเสียงข้างมาก แต่ก็รับฟังเสียงข้างน้อยด้วย โดยจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายข้างน้อย

อย่างไรก็ดี ในส่วนวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งต้องการเข้าถึงเจตจำนงของประชาชนโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก การเข้าถึงดังกล่าวอาจทำได้โดยการให้ประชาชนตัดสินใจเองที่เรียกว่า เป็นประชาธิปไตยโดยตรง หรือประชาชนเลือกบุคคลอื่นเข้าไปทำหน้าที่ในการ

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย. (2552). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 153.

¹¹ วิษณุ เครืองาม ก (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 247-249.

ตัดสินใจแทน ซึ่งเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยโดยอ้อม¹² ซึ่งการปกครองในวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

การใช้วิถีทางประชาธิปไตยโดยตรง หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องร่วมกันตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปัญหาเมื่อฝ่ายเสียงข้างมากตัดสินใจไปในทางใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น สหภาพโซเวียต จะมีการแบ่งประชาชนออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ แต่ละกลุ่มย่อยก็จะส่งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาโซเวียต โดยที่ผู้แทนเหล่านี้ต้องผูกพันกับการตัดสินใจภายในกลุ่มย่อยที่ตนเป็นผู้แทน

ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกัน พิจารณา ตัดสินปัญหาาร่วมกันในที่ประชุมโดยตรง ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งรุสโซ (Rousseau) เป็นหนึ่งในผู้นำคนสำคัญในการเผยแพร่ความคิดนี้ โดยมีหลักการว่า ประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย อันเป็นการเจตจำนงร่วมกัน โดยการปกครองแบบนี้พลเมืองจะมาชุมนุมกันเพื่อกำหนดนโยบายทางการเมือง โดยที่ไม่มีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ออกกันอย่างชัดเจน การบริหารบางเรื่องอาจมอบหมายให้ผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งไปดำเนินการแต่ส่วนใหญ่จะเป็นการมอบหมายเฉพาะเรื่อง โดยมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กำหนด¹³ และจะเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐโดยตรง เราจะเห็นว่าประชาธิปไตยประเภทนี้จะใช้ได้ในช่วงปฏิบัติจริงๆ ก็แต่เฉพาะในสังคมเล็กๆ หรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย ซึ่งแต่ละคนมีโอกาสอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างละเอียดและมีเหตุผล แต่ถ้านำเอาประชาธิปไตยประเภทนี้มาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมากแล้วจะเป็นอุปสรรค เพราะแต่ละรัฐยังไม่เติบโตเช่นทุกวันนี้ ทุกคนจึงสามารถปกครองตนเองได้ แต่เป็นการยากลำบากที่ประชาชนจะมารวมตัวกันได้¹⁴ จึงทำให้การที่จะหาสถานที่ประชุมขนาดใหญ่ เพื่อจะให้ประชาชนทั้งประเทศมาประชุมในที่เดียวกันย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง

ประชาธิปไตยทางตรงนับจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเพียงรูปแบบที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มคนขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นนครรัฐ โดยการปกครองเช่นนี้ใช้กันในรัฐที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน มีพลเมืองและ

¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 322.

¹³ แหล่งเดิม.

¹⁴ วารี นาสกุล. (2550). หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law). หน้า 81.

อาณาเขตจำกัด อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยทางตรงนี้เราสามารถพบเห็นได้ซึ่งปัจจุบันใช้อยู่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นในสวิตเซอร์แลนด์¹⁵ ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยังสามารถใช้ได้กับการปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัด แต่ทว่าไม่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงในระดับประเทศอีกต่อไปแล้ว

เมื่อย้อนกลับไปในอดีตประชาธิปไตยโดยตรงเกิดขึ้นในชุมชนเล็กๆ ในสมัยกรีกโบราณซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยนั้นเกิดในนครรัฐที่มีชื่อเรียกว่า นครรัฐเอเธนส์ (Athens) โดยประชาธิปไตยทางตรงในนครรัฐเอเธนส์เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 508-507 ก่อนคริสตกาล และสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร และประชากรประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่า เป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครรัฐเอเธนส์ การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐ (City-State) เอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์มีประชากรไม่มากนัก¹⁶ การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนทั้งหมดของนครรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนทั้งหมดของนครรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกันพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ ของนครรัฐและเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของนครรัฐ ประชาชนจะผลัดกันเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารต่าง ๆ¹⁷ โดยการประชุมประชาชนได้ทุกคนสามารถลงมติโดยการชูมือ อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่า นครรัฐเอเธนส์ยังมีระบบทาส คนที่ไม่มีฐานะประชาชน (Citizens) กล่าวคือ ไม่มีส่วนมีเสียงในการ

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 302.

¹⁶ ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2553). ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.polsci.chula.ac.th/prapart/กระบวนการการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตย/ประชาธิปไตยทางตรง.pdf>

¹⁷ สุโขทัยธรรมาราช. (2534). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1-7. หน้า 185.

ปกครองทั้งสิ้นที่ๆ ที่คนเหล่านี้เกิดและตายในนครรัฐ จึงไม่อาจกล่าวได้เต็มปากว่ากรีกโบราณสมัยเอเธนส์มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบัน¹⁸

นักรัฐศาสตร์จึงมักแสดงความเห็นกันว่า จำนวนประชากรที่ไม่มากช่วยลดปัญหาและความยากลำบากในการจัดการบริหารและกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ทำให้ประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะตัวแบบเช่นนี้มีความเป็นไปได้ และเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ยาก เนื่องจากเป็นไปได้ในทางความเป็นจริงที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) มาจากความหมายดั้งเดิมว่าประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตยและทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงคือ อำนาจอธิปไตย มีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าการมีส่วนร่วมในการปกครอง

หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะโดยพลเมือง และภายใต้หลักความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในออกกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินใจพิจารณาคดีแทนที่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงแตกต่างจากตัวแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน ผู้แทนคือ ผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้งซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านวาระการเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ผู้แทน คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงส่วนใหญ่¹⁹

2.1.2 ประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน (Representative democracy) หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy)

โดยทั่วไปมักเรียกว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรง ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative democracy) หรือ

¹⁸ กมล สมวิเชียร. (2520). เล่มเดิม. หน้า (ก).

¹⁹ ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. (2553). ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.polsci.chula.ac.th/prapart/กระบวนการการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตย/ประชาธิปไตยทางตรง.pdf>

ประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) การปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้มีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชนในลักษณะนี้ ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้ด้วยตนเอง แต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน²⁰ และจากการที่มีประชาชนในชุมชนมีเป็นจำนวนมาก เป็นผลเนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ ของโลกได้ขยายตัวออกไปมาก ประชาชนพลเมืองเพิ่มขึ้นปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมามาก โอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษารื้อกัน เพื่อแก้ปัญหากันแบบประชาธิปไตยโดยตรงย่อมเป็นไปได้ และเนื่องจากการวิถีของประชาชนที่ยังคงต้องทำมาหากินเพื่อเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว ในเมื่อประชาชนต่างมีภารกิจอื่น ๆ จนไม่สามารถเข้าร่วมการตัดสินใจระดับชาติได้ตลอดเวลา ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนเลือกประมุขของรัฐและทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะเดียวกันด้วย โดยประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภา จากนั้นสภาจะเป็นผู้กำหนดตัวหัวหน้ารัฐบาล ทั้งยังมีอำนาจในการถอดถอนหัวหน้ารัฐบาลออกได้เมื่อเห็นสมควร²¹ ฉะนั้น เพื่อแก้ไขอุปสรรคนี้แทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินใจปัญหาใด ก็จะทำให้ประชาชนมอบให้ผู้แทนดำเนินการแทนที่รู้จักในนาม สมาชิกรัฐสภา เข้าไปสู่ที่ประชุมแทน ส่วนลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิกรัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป

ระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Representative Democracy or Indirect Democracy) ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนจะเลือกผู้แทนทำหน้าที่แทนตนในสภา โดยที่ประชาชนยังพอจะมีช่องทางในการควบคุมการเมืองการปกครองได้บ้าง ขอบเขตของการมีตัวแทนของปวงชนนั้นต้องเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วไป ประชาชนทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีเงื่อนไขกีดกันประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights or Fundamental Rights) ของประชาชนต้องได้รับการรับรอง เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนับถือศาสนา และสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล เป็นต้น²²

²⁰ สมยศ เชื้อไทย. (2552). เล่มเดิม. หน้า 157.

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 323.

²² วัชรวิทย์ ไซยสาร. (2553). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

ประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนหรือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งตัวแทนนั้น มีสองระบบ กล่าวคือ ระบบแรก คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ และระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบสำคัญ โดยประชาธิปไตยโดยมีผู้แทน (Representative democracy) ต้องมีลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งตัวแทน มีดังนี้

- 1) มีพรรคการเมืองเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก
- 2) มีการเลือกตั้ง
- 3) มีการใช้สิทธิออกเสียงโดยประชาชน
- 4) มีรัฐบาลที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้แทนราษฎร

ประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนนั้นเป็นการปกครองโดยที่ประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา โดยการเลือกตั้งจะคัดเอาผู้ที่มีคะแนนเสียงเหนือกว่าเป็นมาตรฐานทั่วไป ผู้แทนดังกล่าวนอกเหนือจากจะสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ยังอาจเข้ามาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจมาจากการกำหนดผู้แทนโดยพรรคการเมือง หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานกัน การปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อมบางรูปแบบได้ดึงเอาลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ การลงประชามติ การปกครองแบบดังกล่าว ถึงแม้ว่าประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน แต่ผู้แทนเหล่านั้นก็ยังคงมีอำนาจตัดสินใจของตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุปว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative democracy) หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) จึงเป็นการปกครองที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในการร่วมตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในสมัยปัจจุบัน

2.1.3 ระบบรัฐบาล (System of Government)

ในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย อาจมีรูปแบบรัฐบาลได้หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลของความพยายามจะแปลงทฤษฎีประชาธิปไตยให้มีผลในทางปฏิบัติตามแนวทางของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงนำมาซึ่งรูปแบบรัฐบาลที่มีความหลากหลาย²³ แตกต่างกัน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)²⁴ นั่นก่อให้เกิดรัฐบาลที่สำคัญ

²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). เล่มเดิม. หน้า 302.

²⁴ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) คือ การมอบอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ลักษณะกล่าวคือ อำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ในประเทศ อำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมือง และอำนาจพิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ โดยมอบอำนาจดังกล่าวนี้ให้แก่องค์กร 3 องค์กรของรัฐนำไปปฏิบัติ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ออก

3 รูปแบบ คือ รัฐบาลในระบบรัฐสภา รัฐบาลในระบบประธานาธิบดี และรัฐบาลในระบบผสม กึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา²⁵

ระบบรัฐบาล (System of Government) คือ การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่ารัฐบาลในความหมายกว้าง อำนาจหน้าที่นี้รวมถึงความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุข ประมุขกับรัฐสภา รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี²⁶

รูปรัฐบาลที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ

2.1.3.1 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

การปกครองในระบบรัฐสภา หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้รับการเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ตรงกันข้ามกับการปกครองในระบบประธานาธิบดีซึ่งมีอำนาจสูงจนคล้ายกับผู้นำเผด็จการ ภายใต้การปกครองในระบบรัฐสภา รัฐบาลบริหารประเทศโดยการมอบหน้าที่ให้กับรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่บริหาร รวมไปถึงรัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลไว้ด้วย การปกครองรูปแบบดังกล่าวอาจมีกษัตริย์ หรือประธานาธิบดี เป็นประมุขแห่งรัฐก็ได้ แต่ประมุขแห่งรัฐไม่มีอำนาจบริหาร²⁷ และประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น อาจมีสภาเดียวหรืออาจมี 2 สภาก็ได้ คือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตัวแทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนมากสมาชิกได้มาจากการแต่งตั้ง แต่สมาชิกวุฒิสภาในบางประเทศก็มาจากการเลือกตั้ง ชื่อสภาอาจเรียกต่างกันได้ เช่น ในอังกฤษเรียกสภาผู้แทนราษฎรว่า สภาล่าง และเรียกวุฒิสภาว่า สภาสูงหรือสภาขุนนาง แต่โดยหลักการสภาทั้งสองต้องประชุมร่วมกันรวมกันเป็น รัฐสภา ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คือมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้ปกครองประเทศ และมีอำนาจบริหารในการให้ความเห็นชอบหรือจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมการบริหารของรัฐบาลด้วย คือ รัฐบาลบริหารด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ในทางปฏิบัติถือกันเป็นหลักเกณฑ์ว่า สมาชิกสภากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุน

กฎหมายคือ สภานิติบัญญัติ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ คือ รัฐบาล และองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่างๆ คือ ศาล ทั้งนี้ องค์กรทั้งสามจะต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย

²⁵ พรชัย เลื่อนลวี. (2553). เล่มเดิม. หน้า 115.

²⁶ วิษณุ เครืองาม ก (2530). เล่มเดิม หน้า 252.

²⁷ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี. (2553). ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง แต่รัฐบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของสมาชิกสภา ลักษณะดังกล่าวนี้ รัฐสภาและรัฐบาลต่างทำหน้าที่ของตน แต่รัฐสภาควบคุมรัฐบาลด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ และอาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้รัฐบาลลาออกได้ ส่วนรัฐบาลก็อาจยุบสภาได้ ทำให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจ²⁸

กล่าวโดยสรุป ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีลักษณะที่สำคัญดังนี้²⁹

- 1) ไม่มีขีดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด
- 2) ประมุขของประเทศเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล
- 3) ประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง
- 4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา
- 5) สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล
- 6) รัฐบาลเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้

โดยการปกครองในระบบรัฐสภานี้มีการใช้แพร่หลายที่สุด ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ได้แก่ อังกฤษ เบลเยียม อิตาลี สวีเดน ไทย ฯลฯ สำหรับประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2.1.3.2 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

การปกครองในระบบประธานาธิบดี หมายถึง การปกครองที่อำนาจบริหารถูกแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจน โดยการปกครองในแบบดังกล่าวมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจมาจากวิธีอื่น ๆ ก็ได้³⁰ ระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบรัฐสภา การมีรัฐสภาเหมือนกัน แต่มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การมีประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยประธานาธิบดีมีสิทธิและหน้าที่ในการจะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้นก็ยังคงตกอยู่ที่รัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีนี้ ทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ได้รับเลือกจากประชาชน ทั้งสองฝ่าย จึงต้อง

²⁸ ระบอบประชาธิปไตย. (2553). “รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย”. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก http://bp-smakom.org/BP_School/Social/Democracy-System.htm

²⁹ วิษณุ เครืองาม ก (2530). เล่มเดิม หน้า 254-264.

³⁰ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2553). ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>

รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ส่วนอำนาจตุลาการยังคงเป็นอิสระ ฉะนั้นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต่างก็เป็นอิสระและแยกกัน สถาบันผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะเป็นตัวที่คอยยับยั้งและถ่วงดุลกันและกัน ไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น การปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) มีลักษณะที่สำคัญดังนี้³¹

- 1) ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจก่อนข้างเคร่งครัด
- 2) ประมุขของประเทศเป็นคนเดียวกับหัวหน้ารัฐบาล
- 3) ประมุขของประเทศต้องรับผิดชอบทางการเมือง
- 4) สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย
- 5) สภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล
- 6) ไม่มีการยุบสภา

ประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล โคลัมเบีย เป็นต้น

2.1.3.3 ระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary-Presidential System)

ระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี เกิดในประเทศฝรั่งเศส ในราว พ.ศ. 2500-2501 เพราะเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างหนัก มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ โดย นายพลเดอโกลล์³² ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญเห็นว่าทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ต่างมีข้อเด่นและข้อด้อยจึงได้นำเอาลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมกันเพื่อใช้กับฝรั่งเศส³³ การปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี เป็นการปกครองแบบหนึ่งซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ และใช้อำนาจบริหารผ่านทางนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยในด้านการบริหารนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามประกาศใช้กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนรัฐสภาเองก็ยังคงทำหน้าที่สำคัญ คือ ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานาธิบดีในระบบประชาธิปไตย แบบ

³¹ วิษณุ เครืองาม ก. (2530). เล่มเดิม หน้า 265-267.

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2528). การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. หน้า 56

³³ มานิตย์ จุมปา ก. (2547). คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). หน้า

นี่เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและการเมืองโดยทั่ว ๆ ไปทั้งยังทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาได้ด้วย จึงมีอำนาจมาก เช่น อินเดีย ฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบระบบกึ่งประธานาธิบดีนี้เป็นระบบที่มีการผสมผสานกันระหว่างลักษณะของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเหนือกว่าอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี มีสาระสำคัญ ดังนี้³⁴

1) มีประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งเรียกว่า ประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี และมาจากการเลือกตั้งสองรอบ

2) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มิใช่หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้ง ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีและอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนอง

3) นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา

4) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศและต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ได้ หรือสภาอาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

5) ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ สาระข้อนี้เหมือนกับในระบบรัฐสภา

6) ประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้นกว่าในระบบรัฐสภาโดยทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์สำคัญได้ จนดูเหมือนประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

7) จำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายอย่างมาก เช่น ออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น นอกจากนั้นให้ฝ่ายบริหารออกเป็นรัฐกฤษฎีกาได้ ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย

8) ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างในระบบประธานาธิบดี หากแต่ยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกันได้ เช่น รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ รัฐบาลต้องบริหารโดยความไว้วางใจของรัฐสภาแต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ เฉพาะข้อนี้เหมือนกับในระบบประธานาธิบดี

³⁴ วิษณุ เครืองาม ก (2530). เล่มเดิม. หน้า 269-270.

นอกจากนี้ ในประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้นอาจแบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาจากหลักประมุขของประเทศ สามารถแบ่งรูปแบบประชาธิปไตยได้ 2 ลักษณะคือ

1) ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชน โดยใช้องค์กรแยกกันเป็น 3 ทางคือ

ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล ส่วนองค์พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นกลางในทางการเมือง เช่น ไทย อังกฤษ เป็นต้น

2) ประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐเพียงหน้าที่เดียว เช่น สิงคโปร์ อินเดีย ฯลฯ และบางประเทศประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย ฯลฯ³⁵

2.2 หลักประโยชน์สาธารณะ (Interest General)

หลักประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยพิจารณาจากอำนาจมหาชน โดยอธิบายได้ดังนี้

2.2.1 ความหมายของหลักประโยชน์สาธารณะ

ศาสตราจารย์ชาปูล์ ได้อธิบายว่า “ประโยชน์สาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์ (but หรือ finalite) ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนอำนาจมหาชน (puissance publique) เป็นวิธีดำเนินการที่ให้รัฐมีอำนาจเหนือปัจเจกชนเพื่อดำเนินการให้ประโยชน์สาธารณะนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย”³⁶

ความหมายของประโยชน์สาธารณะตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น

³⁵ ระบอบประชาธิปไตย. (2553). “รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย”. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก http://bp-smakom.org/BP_School/Social/Democracy-System.htm

³⁶ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง. (2544). หลักกฎหมายมหาชน. หน้า 365.

“บริการสาธารณะ” (service public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่างๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น³⁷

อย่างไรก็ดี การให้ความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ในทางกฎหมายนั้นอาจทำให้เข้าใจได้ยาก แต่ถ้ายกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่างเราก็จะเห็นภาพและเข้าใจได้ง่ายขึ้น อาทิ เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้น หัวใจของกฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่ วัตถุประสงค์ (but หรือ finalite) ของกิจกรรมของรัฐที่ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง จริงอยู่แม้ว่ากฎหมายเอกชนเองก็ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในกฎหมายเอกชนประโยชน์สาธารณะก็เป็นปลายเหตุต้นเหตุ คือ การให้เครื่องมือแก่เอกชนแต่ละคนที่จะตอบสนองความต้องการส่วนตัวให้ดีที่สุด³⁸

2.2.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

โดยลักษณะของประโยชน์สาธารณะสามารถแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาตามความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” คือ การดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นส่วนใหญ่ของสังคมจนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ และจึงมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคล

“ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินการทางปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชน เพื่อสันติสุข และความดีงามร่วมกัน³⁹

2) การพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เนื่องจากความต้องการของแต่ละบุคคลนั้นเป็นภาวะความรู้สึกทางด้านจิตใจ

³⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). ความหมายของประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2554, จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=461>

³⁸ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). เล่มเดิม. หน้า 365.

³⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2549). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 40-41.

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้กำหนดว่าเรื่องใดเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยทั่วไปถือว่าได้แก่รัฐสภา เนื่องจากเหตุผลว่ารัฐสภาเป็นศูนย์รวมของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงถือว่า เรื่องใดที่รัฐสภาพิจารณาแล้ว ย่อมถือเป็นความต้องการของประชาชนด้วย กล่าวคือ ผู้แทนของประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในกรณีนั้นๆ แล้ว ดังนั้นหากรัฐสภาได้ตรากฎหมายให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการในเรื่องใด เรื่องนั้นก็คือความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือเป็นประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

สำหรับท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ได้ให้ความเห็นว่า กิจกรรมใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ จะต้องพิจารณาที่บทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นและเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายนั้น ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติของกฎหมายก็อาจจะแตกต่างกันได้ เช่น บางครั้งกฎหมายใช้คำว่า ประโยชน์ของชาติ บางครั้งใช้คำว่า ความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น บางถ้อยคำก็อาจกินความหมายกว้างมากหรือเป็นการมอบอำนาจไว้อย่างกว้างมาก

ส่วนอาจารย์สุภาวณี จิตต์สุวรรณ เห็นว่า ประโยชน์สาธารณะที่แสดงออกทางรัฐสภาเป็นประโยชน์สาธารณะที่แสดงออกในทางรูปแบบเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ ควรจัดว่า เป็นการเข้าถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การที่จะพิจารณาว่า เป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้ชี้ขาดว่า กิจกรรมประกอบนั้นเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยดูที่วัตถุประสงค์ ซึ่งศาลจะพิจารณาทบบัญญัติของกฎหมาย เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย และเปรียบเทียบลักษณะของกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของกิจกรรมตามสภาพของสังคมในเวลานั้น

3) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจจะเลือกใช้ดุลพินิจได้ว่า จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ และถ้าเป็นกฎหมายที่ รัฐสภาได้ตราออกมาให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อดำเนินการแล้วหากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการย่อมเป็นการอันมิชอบซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบเรื่องค่าเสียหาย อีกด้วยหากมีเอกชนได้รับความเสียหายจากการไม่ดำเนินการนั้น ลักษณะดังกล่าวเป็นความแตกต่างระหว่าง อำนาจในกฎหมายมหาชน กับ สิทธิ ในกฎหมายเอกชน กล่าวคือ สิทธิในกฎหมายเอกชน นั้นเจ้าของสิทธิอาจจะงดเว้นไม่ใช้สิทธิของตนก็ได้ แต่อำนาจในกฎหมายมหาชนไม่ใช่สิทธิ ด้วยเหตุนี้ในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการฝ่ายปกครองจึงไม่อาจจะอ้างได้ว่าเป็นสิทธิของฝ่ายปกครองที่จะใช้หรือไม่ใช้

อำนาจนั้น⁴⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า อำนาจในกฎหมายมหาชนไม่ใช่สิทธิเพราะฝ่ายปกครองจะอ้างว่ามีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจไว้จึงเป็นสิทธิของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการหรือจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจนั้นไม่ได้ เพราะว่าเหตุที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองก็เพราะฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจเพื่อกระทำให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จ

4) ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ โดยแต่เดิมรัฐสภาได้กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะอยู่ค่อนข้างจำกัด โดยจะให้รัฐมีหน้าที่ในกิจกรรมที่เอกชนไม่อาจจะทำได้ หรือไม่ก็ที่เอกชนไม่ทำ เช่น กิจกรรมสาธารณสุข การคมนาคม การโทรคมนาคม การผลิตและการจำหน่ายพลังงาน ฯลฯ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ระบบเศรษฐกิจขยายตัวในรูปแบบต่าง ๆ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จึงต้องมีกฎหมายรับรองการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ ๆ มากขึ้น เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การรักษาลิ่งแวดล้อม การผังเมือง การคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องขอบเขตของประโยชน์สาธารณะยังต้องพิจารณาถึงเวลาด้วย กล่าวคือ ในยุคหนึ่งกิจกรรมหนึ่งอาจไม่ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ต่อมาอีกยุคสมัยหนึ่งกิจกรรมเดียวกันนั้นก็กลับเป็นประโยชน์สาธารณะขึ้นมาได้ เพราะความต้องการของคนส่วนใหญ่เป็นอย่างนั้น เช่น การที่เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการพักผ่อนหย่อนใจ เทศบาลจึงจัดให้มีสวนสาธารณะมากขึ้น การมีสวนสาธารณะขึ้นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่การที่เทศบาลได้จัดให้มีการแสดงดนตรี หรือให้มีการแสดงละคร โดยมีการเก็บเงินเล็กน้อยพอเป็นธรรมเนียมไม่จัดว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ ต่อมาเมื่อเห็นว่า การจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือให้มีละครในสวนเป็นความต้องการเกี่ยวกับการสันตนาการของคนส่วนใหญ่ จึงเห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ในเรื่องขอบเขตของประโยชน์สาธารณะประการสุดท้าย คือ เรื่องสถานที่และผู้ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ สำหรับผู้ดำเนินกิจกรรมนั้น หากเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองระดับชาติหรือระดับภูมิภาคแล้ว ศาลปกครองจะไม่เคร่งครัดมากนักในการเข้าไปควบคุมว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เพราะฝ่ายปกครองในระดับนี้จะมีรัฐสภาและสื่อมวลชนต่าง ๆ ติดตามอยู่แล้ว แต่สำหรับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองจะตรวจสอบอย่างละเอียดและค่อนข้างจะเคร่งครัดว่า เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยแท้จริงหรือไม่

⁴⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2551). ลักษณะทางกฎหมายมหาชนของประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2554, จาก http://www.archanpoo.net/index.php?option=com_content&view=article&catid=2%3Answer &id=26%3Aquestion-8&Itemid=4

เพราะว่า ในระดับท้องถิ่นนั้น ไม่มีการควบคุมโดยรัฐสภา สื่อมวลชนก็มีน้อยและท้องถิ่นมักจะมีอิทธิพลอยู่มาก⁴¹

2.2.3 หลักประโยชน์สาธารณะกับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของหลักประโยชน์สาธารณะว่าหมายถึง การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่มิใช่การตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่ง และไม่ใช่อการตอบสนองความต้องการของผู้ที่ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะก็คือ ความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่เป็นประโยชน์สาธารณะและมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน โดยองค์กรที่แสดงถึงประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรของรัฐทั้ง 3 องค์กรนี้เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อธิบายได้ว่า

1) องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองถือว่าที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลรัฐบาลอันถือเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งในส่วนของรัฐบาลต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้นประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ถ้าเป็นกิจกรรมที่รัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายออกมาแล้วหากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการย่อมเป็นการไม่ชอบ เพราะเหตุที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจก็เพราะฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจนั้นให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2) องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ หมายถึง ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาล แต่ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคน และเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

3) องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาทำหน้าที่องค์กรบัญญัติ จัดทำกฎหมายเพื่อนำกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อรัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเป็นศูนย์รวมของบรรดาสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงถือว่า เรื่องใดที่รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วยอันเป็น

⁴¹ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง. (2544). เล่มเดิม. หน้า 323-325.

ตามหลักประ โยชน์สาธารณะ เมื่อสมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะต้องตระหนักว่าการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

2.3 ข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

2.3.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ (Right and Freedom)

สิทธิ (Right) คือ ประ โยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมาย หรือหมายถึง ประ โยชน์อันบุคคลมีอยู่และบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ⁴²

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจหรือประ โยชน์อันมีกฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้แต่ ความหมายนี้ เป็นความหมายโดยทั่วไปของสิทธิ สำหรับกลุ่มประเทศเสรี ยกเว้น กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้ตีความคำว่า สิทธิ หมายถึง การที่บุคคลกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้นเพื่อประ โยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ คำว่า สิทธิ มีความเป็น 2 นัย คือ สิทธิทางกฎหมาย (Positive Rights) ได้แก่ อำนาจ หรือประ โยชน์กฎหมายสามารถรับรองและคุ้มครอง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา หากมีบุคคลอื่นมาเอาทรัพย์สินนั้น ไปเสียจากการครอบครองของเจ้าของกรรมสิทธิ์เจ้าของทรัพย์สินนั้นมีสิทธิฟ้องศาลเพื่อให้คุ้มครองสิทธิของตนได้กับ สิทธิทางศีลธรรม (Moral Rights) ได้แก่ สิทธิที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของคนทั่วไปว่า วิธีทางที่ถูกต้อง และเป็นธรรมในกรณีหนึ่งกรณีใดควรเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ แต่วิธีที่ถูกต้องและเป็นธรรมในกรณีนั้น ๆ อาจยังไม่รับรองคุ้มครอง หรือ บังคับให้การเป็นไปตามสิทธิดังกล่าว

สิทธิ (Right) คือ ประ โยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจหรือประ โยชน์ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองให้ เช่น หากเรามีสิทธิในการซื้อสินค้าจากตลาดเมื่อชำระเงินให้แม่ค้า หากได้ชำระเงินแล้ว ผู้ใดจะบังคับมิให้เราซื้อได้ไม่ หากบังคับ กฎหมายย่อมคุ้มครอง การได้รับสิทธิตามกฎหมายนั้นย่อมไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมกับผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในทางนิติศาสตร์และกฎหมาย สิทธิ หมายถึง สิทธิตามกฎหมาย

⁴² คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487

หรือศีลธรรม ที่จะทำหรือไม่ทำบางอย่าง หรือที่จะได้รับหรือไม่ได้รับบางอย่างในสังคมอารยะ (civil society) สิทธิทำหน้าที่เหมือนกฎในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล⁴³

สิทธิ (Right) คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งความหมายว่าเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของตน และโดยเหตุที่บุคคลผู้ทรงสิทธิสามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วยเสมอ ส่วนกฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองและความคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้⁴⁴

สิทธิ (Right) คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น โดยเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองหรือยอมรับว่ามีอยู่จริงในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นมากระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน⁴⁵

สิทธิ (Right) คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของเรา ความหมายสิทธิดังกล่าว เป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรีทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า “สิทธิ” ว่าหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ เช่น มาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียต บัญญัติว่า ประชาชนสหภาพโซเวียตมีสิทธิทำงาน คือ มีสิทธิที่จะมีงานทำและได้รับค่าจ้างในการทำงานตามคุณภาพและปริมาณของงาน⁴⁶

⁴³ วิภัติเชื้อ สารานุกรมเสรี. (2552). สิทธิ. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2553, จาก

<http://th.wikipedia.org/wiki/สิทธิ>

⁴⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. หน้า 49.

⁴⁵ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 21.

⁴⁶ วิษณุ เครืองาม ข (2523). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 327.

สิทธิและหน้าที่เป็นของกลุ่มกัน เนื่องจาก “สิทธิ” เป็น “อำนาจ” ที่กฎหมายให้แก่บุคคลที่มีเจตจำนงหรือเป็น “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อบุคคลหนึ่งมี “อำนาจ” บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนย่อมมี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจของเขา หรือ ถ้าจะพิจารณาในแง่ “ประโยชน์” เมื่อบุคคลหนึ่งที่มีประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนก็มี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามประโยชน์นั้น ๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือคาราภาพยนตร์มีสิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ด้วยการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายไม่ว่าด้วยข้อความหรือภาพหรือวิธีใดไปยังสาธารณชนหาได้ไม่ เว้นแต่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเท่านั้น (มาตรา 35)

กล่าว สิทธิ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อธิบายความหมาย “สิทธิ” ไว้ว่า “ความสำเร็จ หรืออำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย”⁴⁷ แต่ในทางนิติศาสตร์มีความหมายได้สองอย่าง คือ สิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิตามกฎหมาย สิทธิตามกฎหมายเป็นสิทธิตามที่ระบุไว้ในตัวบทกฎหมาย คือ กฎหมายรองรับความหมายแห่งสิทธินั้นด้วย

กล่าว สิทธิ (Right) เป็นถ้อยคำที่ใช้มากในบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวได้ว่า เป็นข้อความที่จำเป็นต้องใช้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นข้อความรากฐานของกฎหมายหรือเป็นข้อความพื้นฐาน (basic concept) ของกฎหมาย⁴⁸ เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่บุคคลในลักษณะทั่วไป เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่บุคคล สิทธินั้นอาจพิจารณาได้สองแง่ คือ ในแง่อำนาจหรือในแง่ประโยชน์

ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรือความชอบธรรมที่บุคคลสามารถใช้อันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ ซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เราสามารถแยกพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิได้เป็นข้อๆ ดังนี้ คือ⁵⁰

⁴⁷ ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 254.

⁴⁸ K. Larenz. (1983). *Allgemeiner Teil des deutschen Buergerlichen Rechts 6-Auflage*. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย. (2550). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป. หน้า 131

⁴⁹ หยุด แสงอุทัย. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. หน้า 220.

⁵⁰ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2525). กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. หน้า 83-85.

1) สิทธิจะต้องเป็นความชอบธรรม

คือถือว่าเป็นเรื่องของความถูกต้อง กฎหมายนั้นเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งขอบเขตหรือแบ่งส่วนในสังคมว่าส่วนใดเป็นของใคร เมื่อรู้ว่าเป็นส่วนของใครแล้วจะไม่เกิดข้อขัดแย้งกัน และส่วนใดที่กฎหมายแบ่งหรือกำหนดให้แก่ใคร คนนั้นก็มีความชอบธรรมที่จะใช้ หรือการกระทำใดๆภายในขอบเขตที่เป็นส่วนของเขา ส่วนที่เขาควรจะได้ อันนี้เขาที่มีความชอบธรรมที่จะใช้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ ส่วนนี้เองที่เรียกว่า “สิทธิ” ด้วยเหตุนี้ สิทธิจึงเป็นความชอบธรรม

สิทธิ ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Right” ภาษาเยอรมัน “Recht” และ “jus” ในภาษาลาติน ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบ หรือความถูกต้อง ถ้าคนอังกฤษบอกว่า It is right หมายถึงว่าเป็นความถูกต้องที่จะทำ คำว่าสิทธิของเขากับความถูกต้องเป็นคำเดียวกัน

กล่าวโดยทั่วไปแล้วสิทธิไม่ใช่เป็นเพียงอำนาจ แต่จะต้องมีส่วนความถูกต้องในตัวเองด้วยจึงจะเรียกว่าสิทธิได้ ระบบของกฎหมายเกือบทั้งหมดเราอาจกล่าวได้ว่าสิทธิคือความชอบธรรมหรือความถูกต้อง นอกจากในบางกรณีเท่านั้น กล่าวคือบางกรณีอาจไม่ใช่ความชอบธรรมแต่กฎหมายยอมรับ เช่น เรื่องการขาดอายุความ เพราะกฎหมายมิได้ทำหน้าที่เฉพาะรักษาความยุติธรรมเท่านั้น แต่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยให้สังคมด้วย

2) สิทธิจะต้องมีบุคคลเป็นผู้ถือสิทธิ

สิทธิจะต้องมีบุคคลเป็นผู้ถือสิทธิ หรือที่เรียกว่า “ผู้ทรงสิทธิ” ซึ่งผู้ทรงสิทธิอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

3) สิทธิจะต้องเป็นสิ่งที่ยื่นกับบุคคลอื่นได้

เพราะฉะนั้นจึงต้องมีบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งตรงข้ามกับผู้ถือสิทธิ คือ “ผู้มีหน้าที่” เช่น ถ้าเป็นสิทธิของเจ้านั้น ๆ ก็มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ เจ้านี้ก็คือผู้ถือสิทธิ ส่วนผู้ที่ถูกยื่นสิทธิคือลูกหนี้

4) สิทธิจะต้องมีเนื้อหา

คือจะต้องมีข้อความที่เป็นประโยชน์ที่จะยืนยัน ค้ำครองรักษา อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางทรัพย์สินที่เป็นสิ่งที่มีรูปร่าง หรือผลประโยชน์ในทางจิตใจซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มรูปร่างก็ได้ เช่น เนื้อหาสิทธิของเจ้านี้ คือ เจ้านี้มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ถ้าเป็นหนี้เงินต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามความหมายของคำว่า “สิทธิ” มีความเห็นอยู่ 2 ความเห็นคือ

ความเห็นประการที่ 1 เห็นว่า “สิทธิ” หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตนาจำนง” เช่น ในกรณีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินบุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะมี

เจตจำนงที่จะครอบครองให้สอยหรือจำหน่ายทรัพย์สินนั้น โดยเราจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ หรือจะใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงบางประการก็ได้แล้วแต่เจตจำนงของเรา ผู้ที่มีความเห็นประการที่ 1 นี้ เห็นว่าความสำคัญอยู่ที่ “อำนาจ”

ความเห็นประการที่ 2 เห็นว่า สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ ผู้ที่มีความเห็นประการที่ 2 จะเน้นหนักไปที่ “วัตถุประสงค์” ของสิทธิ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่จะมีเจตจำนง ก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ ดังนั้นจึงควรถือว่า “สิทธิ” เป็น “ประโยชน์” ที่กฎหมายคุ้มครองมากกว่าจะเป็น “อำนาจ” ส่วนบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับความเห็นที่ 2 เห็นว่าการที่จะถือว่า “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่กฎหมายให้แก่บุคคล เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองให้แก่บุคคล เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองให้แก่บุคคล การที่เจ้าของสิทธิจะใช้สิทธินั้นเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์

สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในการที่จะกระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การรับรองสิทธิดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การของรัฐ และในบางกรณีได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้นบรรลุผล สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁵¹

ส่วนเสรีภาพ (Freedom) เป็นคำที่ถูกใช้เคียงคู่กับคำว่า “สิทธิ” เสมอว่า “สิทธิเสรีภาพ” จนเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน แท้จริงแล้ว คำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจแทรกแซงเกี่ยวข้องกับตัดสินใจนั้น และเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งก็เป็นความหมายของเสรีภาพในทางปรัชญาเท่านั้น แต่การที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแล้วแต่ละคนจะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดนอกเหนือ นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ย่อมต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมนับธรรมเนียม และวัฒนธรรม⁵² ดังนั้น “เสรีภาพ” ตามความหมายในทางกฎหมาย จึงหมายความว่าถึง อำนาจของคนเราที่จะตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่

⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2552). เล่มเดิม. หน้า 49.

⁵² สถาบันพระปกเกล้า. (2553). สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก

เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย บทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในประเทศไทย จากหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ตอนหนึ่งจารึกไว้ว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจะใคร่ค้าเงือนค้าทอง ค้า ...”

เสรีภาพ (Freedom) หมายถึง สถานภาพของมนุษย์ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใคร เป็นอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือที่จะไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เสรีภาพนั้นเรามีได้โดยไม่จำเป็นที่คนอื่นจะต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อเราหรือเคารพสิ่งนั้น ๆ ตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่เราสามารถทำอะไรก็ได้โดยไม่มีใครมาป้องกันขัดขวาง หรือหาว่าเราล่วงละเมิดคนอื่นได้

เสรีภาพ (Freedom) หมายถึง ภาวะความเป็นเสรีที่มนุษย์หรือบุคคลสามารถทำอะไรก็ได้ตามที่ใจปรารถนาตราบเท่าที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมืองหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเสรีภาพแก่บุคคลไว้มากมายหลายมาตรา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าพลเมืองผู้ใดหรือบุคคลใดสามารถดำรงชีพและใช้ชีวิตอย่างปกติสุขภายใต้การปกครองที่เป็นธรรมและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ โดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน การใช้เสรีภาพของบุคคลก็เหมือนกับการใช้สิทธินั้นแหละ กล่าวคือ ใช้ได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

“เสรีภาพ” หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น” หรือ “ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง”⁵³ บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ⁵⁴ เสรีภาพเป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้⁵⁵ เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง⁵⁶

แต่เมื่อใดก็ตามที่บุคคลรู้สึกตัวว่าถูกละเมิดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็สามารถยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้มาใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ทันที องค์กรที่การจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็อาจทำได้ในบางกรณี เฉพาะที่มีความจำเป็น

⁵³ D.D. Raphael. (1976). **Problem of Political Philosophy**. p. 115.

⁵⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). เล่มเดิม. หน้า 22.

⁵⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). เล่มเดิม. หน้า 24.

⁵⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**. หน้า 61.

และสมเหตุสมผลเท่านั้น ซึ่งก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่การออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพเช่นนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีดังกล่าว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคลไว้มากมายหลายด้านเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการถือศาสนาและการปฏิบัติตามศาสนาบัญญัติหรือพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ฯลฯ เป็นต้น

ส่วน “เสรีภาพบริบูรณ์” (Freedom Absolute) นั้นหมายถึง เสรีภาพอันไม่มีข้อจำกัด เพราะเป็นเสรีภาพทางจิตใจที่จะยึดมั่นและเคารพเลื่อมใสศรัทธาต่อศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาย่อมมีความต้องการสิ่งยึดเหนี่ยวทางด้านจิตใจซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ลึกซึ้งถูกต้องดีงาม และมีความสูงส่ง โดยเหตุที่ความเชื่อหรือความยึดมั่นนับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา เป็นเรื่องจิตใจโดยแท้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของเกือบทุกประเทศทั่วโลก จึงบัญญัติให้พลเมืองของตนมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาพวงต่าง ๆ คือ บุคคลจะถือศาสนาใดก็ได้ โดยไม่มีข้อจำกัดหรือกฎหมายมาห้ามมิให้ถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งได้ พูดไปทำไมมี คำว่า “เสรีบริบูรณ์ในการถือศาสนา” นั้นจะบอกว่าไม่ถือศาสนาใดหรือคนไม่มีศาสนาก็ยังได้ เพียงแต่ว่า ถ้าประกาศตัวไปเช่นนั้น ก็เหมือนอยู่คนเดียวในโลก หรือไม่ก็กลายเป็นคนไม่ดีหรือคนหยาบซ่าในสายตาของศาสนิกชนทั่วไป⁵⁷

สิทธิและเสรีภาพนั้นจึงมีความแตกต่างกันอยู่ที่ สิทธิเป็นประโยชน์ในเรื่องที่บุคคลชอบที่จะเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น หากการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไปหรือปัจเจกชน ก็เป็นสิทธิในทางเอกชนเช่นสิทธิทางแพ่ง ถ้าการเรียกร้องประโยชน์นั้นเป็นการเรียกร้องเอจากรัฐ สิทธินั้นก็เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือหากพิจารณาถึงวิธีการ สิทธินั้นเป็นสิ่งที่ต้อง “ใช้” เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นชำระหนี้ทางแพ่ง หรือสิทธิในการเลือกตั้งแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะเห็นว่าผู้ทรงสิทธินั้นจะต้องดำเนินการบางประการเพื่อใช้สิทธินั้น ส่วนเสรีภาพ คือประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ โดยไม่ถูกบังคับหรืออยู่ภายใต้อาณัติ อันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้อง หรือดำเนินการเพื่อใช้ แต่เสรีภาพนั้นจะส่งผลบุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการอยู่แล้วตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่

⁵⁷ คณิน บุญสุวรรณ. (2553). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. “เสรีภาพ” สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>

อย่างไรก็ตาม สำหรับในบรรดาสีทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง มีเพียงเสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of religion) เท่านั้นที่เป็นเสรีภาพอย่างสมบูรณ์เด็ดขาด (absolute right) หมายความว่า รัฐจะตรากฎหมายออกมาจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชนไม่ได้ ส่วนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนมิได้เป็นเสรีภาพที่เด็ดขาด (non-absolute right) อย่างเสรีภาพในการนับถือศาสนา ฉะนั้น รัฐจึงตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพของประชาชนได้ ส่วนบรรดาสีทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นล้วนและแต่เป็นสิทธิที่ไม่เด็ดขาดหมายความว่า รัฐอาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเช่นนั้นได้ เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าต้องเป็นไปตามกฎหมายและเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 ยังบัญญัติอีกด้วยว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ฉะนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมอีกด้วย⁵⁸

2.3.2 ความเป็นมาของเอกสิทธิและความคุ้มกัน

เอกสิทธิได้กำเนิดเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาที่สภาสามัญของอังกฤษ ได้เริ่มต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานและได้รับความคุ้มกันจากกษัตริย์ เหตุการณ์ครั้งแรกเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 14 และ 15 เมื่อบรรดาสมาชิกสภาและประธานรัฐสภาได้รับโทษจำคุกจากกษัตริย์ซึ่งเอาผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา แม้ว่าสภาจะได้อ้างว่าการจับกุมเหล่านี้ขัดต่อเสรีภาพของสภาก็ตาม ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์และสจวร์ตตอนต้น แม้ว่าในบางครั้งรัฐสภาจะไม่สามารถต้านทานต่อเจตนาอันแรงกล้าของอำนาจอธิปไตยได้ แต่ก็ยังคงมีความเชื่ออยู่ว่ารัฐสภาและสภาสามัญนั้นมีได้รับสิทธิบางอย่าง ท่านโทมัส ฮ็อบบส์ (Thomas Hobbes) ผู้ซึ่งเป็นประธานสภาที่ได้รับเลือกในปี ค.ศ. 1523 ก็เป็นประธานรัฐสภาคนแรกที่ร้องขอให้กษัตริย์ยอมรับถึงเอกสิทธิบางอย่างของสภา โดยในปลายศตวรรษที่ 16 คำร้องขอของประธานรัฐสภาที่มีต่อกษัตริย์ก็ได้กลายเป็นแนวทางปฏิบัติขึ้น

โดยในสมัยของราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ในช่วง ค.ศ. 1485-1603 ได้กลับเข้มแข็งขึ้นอีกพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 และพระนางอลิซาเบธที่ 1 ได้ดึงอำนาจไปจากรัฐสภาจนกษัตริย์ในราชวงศ์ทิวดอร์มีความนิยมในอำนาจมาก (Authoritarian) โดยภายใต้การปกครองของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 และพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 สถาบันรัฐสภามีอิทธิพลและบทบาทน้อยมาก กษัตริย์จึงเรียกประชุมรัฐสภาต่อเมื่อ

⁵⁸ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2553). ข้อสังเกตเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก www.prachathai.com

ต้องการให้รัฐสภาให้ความชอบธรรมในความประสงค์ของกษัตริย์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่รัฐสภาสามารถรวมพลังกันได้อย่างเข้มแข็ง พระเจ้าเฮนรีที่ 8 และพระนางเจ้าอลิซาเบธมีความเฉลียวฉลาดพอที่จะควบคุมแนวโน้มของสังคมและการเมือง และทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาในขณะนั้นก่อนจะเรียกประชุมรัฐสภาและยอมโอนอ่อนผ่อนตามซึ่งทำให้เห็น โยบายหรือการตัดสินใจในการบริหารแผ่นดินปรากฏในรูปความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐสภาและกษัตริย์

ต่อมา สถาบันรัฐสภาก็มีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งคณะองคมนตรีต่อมาก็วิวัฒน์เป็นคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในรัฐสภาและมีสิทธิในการอภิปรายออกความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วย ซึ่งในยุคนี้เอง สมาชิกรัฐสภาได้รับอภิสิทธิ์ในขณะปฏิบัติหน้าที่บางประการ เช่นนี้ ความคุ้มครองป้องกันมิให้ถูกจับกุมคุมขังในสมัยประชุม สิทธิเสรีภาพในการอภิปราย สิทธิของรัฐสภาในการกำหนดวินัยสำหรับสมาชิก นอกจากนี้ รัฐสภาได้ออกกฎหมายที่สำคัญๆ หลายฉบับซึ่งจำกัดการใช้อำนาจโดยพลการและอภิสิทธิ์ของกษัตริย์ลง โดยมีสาระสำคัญว่า การกระทำใดๆ ของกษัตริย์และองคมนตรี (หรือรัฐมนตรี) ของพระองค์จะต้องอยู่ภายในขอบเขตหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁵⁹

ในยุคราชวงศ์สจิวต์ (ค.ศ. 1603-1689) โดยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ซึ่งครองราชย์ระหว่างปี ค.ศ. 1603-1623 ซึ่งพระองค์เป็นกษัตริย์ที่นิยมอำนาจและเชื่อมั่นในลัทธิเทวสิทธิ์ ซึ่งย้าถึงอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ของกษัตริย์ พระองค์ให้ความสำคัญแก่คณะองคมนตรีมากกว่าสภาสามัญ จึงเกิดความขัดแย้งกับสภาสามัญ โดยผู้นำคนสำคัญสภาสามัญ คือ เซอร์เอ็ดเวิร์ด โค้ก (Sir Edward coke) ได้ทำการคัดค้านอำนาจของกษัตริย์อย่างเต็มที่และเรียกร้องให้กษัตริย์เคารพในสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาสามัญ⁶⁰ แม้จะมีการเรียกร้องของผู้นำสภาดังกล่าว แต่กษัตริย์ก็ไม่ได้บอกต่อสภาสามัญว่า เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการพูดนั้นดำรงอยู่ด้วยความขมขื่นของพระองค์ ซึ่งพระเจ้าเจมส์ไม่ทรงรับฟังและได้กระทำการประท้วงขึ้นในปีค.ศ. 1621 โดยในการประท้วง สภาสามัญตอบโต้พระองค์ว่า “สมาชิกสภาสามัญทุกคนควรจะต้องมีเสรีภาพในการพูด ... และ ...เช่นเดียวกับ เสรีภาพจากถอดถอน การจำคุก และการทำร้าย (เว้นเสียแต่เรื่องที่สภาไม่เห็นชอบ) สำหรับหรือที่เกี่ยวข้องกับ การพูดใดๆ การให้เหตุผล หรือการประกาศเรื่องใดๆ หรือในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐสภาหรือกิจการของรัฐสภา” โดยในการต่อว่า พระเจ้าเจมส์ได้สั่งให้ส่งรายงานการประชุมของสภาแก่พระองค์ และทรงฉีกหน้าที่มีการประท้วงว่าพระองค์ทรงละเมิด แล้วพระองค์ก็ทรงยุบสภาอย่างรวบรัด ซึ่งเห็นได้ว่า การที่กษัตริย์เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพจะพึงมีพึงได้ขึ้นอยู่กับ

⁵⁹ สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2527). การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. หน้า 8-9.

⁶⁰ สุโขทัยธรรมาราช. (2530). เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 7-9. หน้า 170.

อภิธานของพระองค์ โดยทรงปฏิเสธข้อเรียกร้องเสีย โดยทางสภาสามัญก็มีการโต้ตอบกษัตริย์ ด้วยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่าย แต่กษัตริย์หาได้ให้ความสนใจไม่ แกรมได้เรียกเก็บภาษีโดยพลการ โดยอ้างว่ากษัตริย์มีอภิสิทธิ์ที่จะทำเช่นนั้นได้เมื่อสภาสามัญคัดค้านก็ถูกยุบ

เมื่อพระเจ้าเจมส์ที่ 1 สวรรคต พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ได้ครองราชย์แทน (ค.ศ. 1623-1649) กษัตริย์องค์นี้ประสบปัญหาเช่นเดียวกับพระเจ้าเจมส์ที่ 1 รัฐสภายังคงเรียกร้องให้มีมาตรการป้องกันสิทธิและเสรีภาพในการอภิปรายโดยมิให้มีการจับกุมคุมขังต่อไป แต่เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภานั้นก็ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการควบคุมตัวหรือจับกุมของสมาชิกจากคำสั่งของกษัตริย์ได้ โดยหลายครั้งในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 ที่สมาชิกสภาถูกจำคุกโดยไม่มีการพิจารณาในช่วงที่ไม่มีการประชุมสภา (นอกสมัยประชุม) หรือหลังจากที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ในปี ค.ศ. 1626 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ได้จับกุมสองสมาชิกสภาขณะที่อยู่ในสมัยประชุมสภา และในปี ค.ศ. 1629 ได้มีการตัดสินลงโทษสมาชิกหลายคนฐานการจลาจล การกระทำที่ร้ายกาจเหล่านี้ของกษัตริย์ได้ถูกบอกเลิกหลังจากสงครามกลางเมือง และในปี ค.ศ. 1667 สภาทั้งสองก็เห็นพ้องกันว่า การตัดสินลงโทษแก่สมาชิกที่ถูกจับกุมนั้นผิดกฎหมายและขัดต่อเอกสิทธิ์ของรัฐสภา

กษัตริย์องค์ต่อมาและคนสุดท้ายของราชวงศ์สจวร์ต คือ พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ต้องการจะปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการปกครองเดิม นอกจากนี้ พระองค์ยังต้องการจะให้ประเทศอังกฤษเป็นคาทอลิก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนส่วนมาก กลุ่มการเมืองทอรีและวิกกัลบรุมหัวกันต่อต้านกษัตริย์องค์นี้ อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ต้องยินยอมให้มีการเลือกตั้งรัฐสภา ซึ่งสภาชุดนี้ไม่เห็นด้วยกับพระเจ้าเจมส์อย่างรุนแรงในประเด็นเกี่ยวกับศาสนาจึงถูกยุบในปี ค.ศ. 1687 ปัญหาเรื่องศาสนานี้ได้ก่อความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกษัตริย์กับประชาชนทั่วไป⁶¹ จุดแตกหักมาถึงในปี ค.ศ. 1688 การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1688-1689 ทั้งผู้นำของกลุ่มการเมืองที่สำคัญ คือ วิกกัลบรุม และผู้นำทางศาสนา พร้อมใจกันอัญเชิญพระเจ้าวิลเลียมแห่งออเรนจ์ โดยพระเจ้าวิลเลียม ออฟ ออเรนจ์ได้นำกองทหารมายังอังกฤษ ในวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 1688 แต่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้หลบหนีออกนอกประเทศเสียก่อน เมื่อตำแหน่งกษัตริย์ว่างลงโดยธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาได้ประชุมกันพิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งกษัตริย์ที่ว่างลงและมีมติให้เชิญพระเจ้าวิลเลียม ออฟ ออเรนจ์ และพระราชนิแมรีแห่งฮอลแลนด์ขึ้นเป็นกษัตริย์ นับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐสภามีอำนาจเลือกและแต่งตั้งกษัตริย์⁶² และในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1689 รัฐสภาได้ประกาศว่าพระเจ้าเจมส์ทรงสละราชสมบัติ และพระเจ้าวิลเลียมและแมรีจะดำรงตำแหน่งที่ว่างลง กษัตริย์องค์ใหม่ได้ยอมรับกฎหมายว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right 1689) ของ

⁶¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2527). เล่มเดิม. หน้า 14.

⁶² แหล่งเดิม.

รัฐสภาซึ่งเท่ากับแมกนา คาร์ตา ของค.ศ. 1215 นั่นเอง โดยประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1689 ซึ่งได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิโดยใน Bill of Right 1689 ได้ระบุถึงโดยเน้นถึงสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมหาบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) Petition of Right ปีค.ศ.1628 และ Habeas Corpus ปี ค.ศ.1679 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจให้รัฐสภามากขึ้น

นอกจากนี้ Bill of Right ยังระบุถึงเสรีภาพเบื้องต้นของคนอังกฤษ และประกาศว่าอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระมหากษัตริย์ราชวงศ์สจวร์ตองค์สุดท้ายที่ทำได้เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอังกฤษเข้าสู่ระบบการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยสิทธิ Bill of Rights 1689 โดยเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1689 สภานางและสภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยสมบูรณและโดยอิสระของทรัพย์สินทั้งหมดของอาณาจักร ได้มาประชุมร่วมกัน ณ โบสถ์เวสต์มินสเตอร์ (Westminster) โดยได้นำเสนอคำประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าชายวิลเลียมและเจ้าหญิงแมรีซึ่งเสด็จมาอย่างถูกต้อง(มีสติสัมปัญญาะดี)

ขณะที่พระเจ้าเจมส์ที่ 2 คนก่อนโดยความช่วยเหลือของคณะที่ปรึกษา, คณะผู้พิพากษา และเหล่าพระที่ชั่วร้ายจำนวนมากและถูกว่าจ้างโดยพระองค์ ได้พยายามล้มล้างและบุกรุกถอนโคนศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ (Protestantism) และกฎหมายและอิสรภาพแห่งราชอาณาจักร⁶³

โดยการถือเอาอำนาจและใช้อำนาจล้มเลิกกฎหมายและยับยั้งกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภา

โดยการออกและก่อตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับศาสนา (Court of Commissioners for Ecclesiastical Causes) ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยการจัดเก็บเงินภาษีเพื่อใช้ในกิจการส่วนพระองค์ภายใต้พระราชอำนาจโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา

โดยการปลดอาวุธไปจากผู้นับถือศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ที่ดีจำนวนมาก ในขณะที่ชาวโรมันคาทอลิกมีทั้งอาวุธและได้รับการว่าจ้างโดยขัดต่อกฎหมาย

โดยละเมิดต่อความเป็นอิสระของการผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในสภา

โดยการดำเนินคดีต่างในศาล (Court of King's Bench) สำหรับเรื่องราวและทำให้เป็นที่รับรู้เฉพาะในรัฐสภาและโดยวิธีทางอื่นๆ มากมายที่ขัดต่อกฎหมายและตามอำเภอใจ

⁶³ Bill of Right 1689.

และขณะที่ในปีที่ผ่านมา ผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอและทุจริตบางส่วนได้กลับมาและทำหน้าที่เป็นคณะลูกขุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำหน้าที่เป็นคณะลูกขุนจำนวนมากในคดีกบฏ ซึ่งเหล่านี้ไม่ใช่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างอิสระ

และมีการกำหนดเงินประกันมากเกินไปตกจากผู้ทำผิดคดีอาญาเพื่อหลีกเลี่ยงจากกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่ออิสรภาพของประชากร

และมีการกำหนดค่าปรับที่มากเกินไป

และมีการลงโทษอย่างทารุณโหดร้ายและผิดกฎหมาย

และการกำหนดค่าปรับและการริบทรัพย์สินก่อนการลงโทษหรือพิพากษาต่อบุคคลซึ่งเหมือนกันจะต้องถูกจัดเก็บภาษี

ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาเหล่านี้ล้วนขัดต่อกฎหมาย, ข้อบังคับ และอิสรภาพแห่งอาณาจักรอย่างยิ่งยวดและถ่องแท้

และขณะที่เจ้าชายวิลเลียมแห่งออเรนจ์ก็ได้มีการส่งจดหมายเชิญแก่สภาขุนนางของโปรเตสแตนต์ และส่งจดหมายไปถึงหลายประเทศ หลายเมือง หลายเมือง หลายมหาวิทยาลัย หลายเขต ฯลฯ เพื่อเลือกตัวแทนของตนแล้วมารวมตัวกัน ณ โบสถ์เวสมินเตอร์ เป็นตัวแทนทั้งหมดของชาติ เพื่อพิจารณาวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับจัดการกับความหายนะดังกล่าวเพื่อป้องกันและยืนยันสิทธิเสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิม พระเจ้าวิลเลียมแห่งราชวงศ์ออเรนจ์จึงตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1689 ดังต่อไปนี้⁶⁴

1) การที่กษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการยับยั้งกฎหมายก็ดีหรืออำนาจบังคับใช้กฎหมายก็ดีโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภานั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การที่กษัตริย์ทรงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี หรือนำกฎหมายที่ยกเลิกแล้วมาใช้บังคับก็ดี เป็นกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) คำสั่งจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับทางศาสนา (Court of Commissioners for Ecclesiastical Causes) ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) การที่กษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการเรียกเก็บภาษีเพื่อใช้ในกิจการของพระองค์ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาที่ดี หรือเรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาที่รัฐสภานุมัติก็ดี หรือเรียกเก็บเงินโดยวิธีอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ หรือจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาที่ดี เป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁶⁴ วิชาญ เครื่องงาม ก (2530). เล่มเดิม. หน้า 112-113.

5) ประชาชนมีสิทธิที่จะยื่นฎีการ้องทุกข์ต่อกษัตริย์ได้ ส่วนการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ก็ดี และการดำเนินคดีฐานร้องทุกข์หรือยื่นฎีกาก็ดีนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6) การจัดตั้งให้มีกองทัพและรักษาไว้ซึ่งกองกำลังทางทหารภายในราชอาณาจักรในช่วงเวลาสงบ โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภานั้น เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

7) ประชาชนซึ่งนับถือศาสนาิกายโปรเตสแตนต์ พึงมีอาวุธสำหรับการป้องกันตัวเองอย่างเหมาะสมแก่สถานะและตามที่กฎหมายบัญญัติ

8) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาพึงให้เป็นการกระทำโดยสมัครใจ

9) เสรีภาพในการพูด การอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ หรือการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภาจะต้องไม่พียงนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใด ๆ

10) การเรียกประกันตัวจำเลยมากเกินไปก็ดี การกำหนดค่าปรับที่มากเกินไปก็ดี รวมทั้งการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายและผิดธรรมดาที่ดี เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ

11) ผู้ที่เป็นลูกขุนต้องลงทะเลเบียน และประกาศเป็นทางการโดยถูกต้อง และในคดีความผิดฐานกบฏ ผู้ที่เป็นลูกขุนต้องเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างอิสระ

12) การปรับและการริบทรัพย์สินของบุคคลก่อนมีคำพิพากษา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นโมฆะ

13) รัฐสภาต้องมีการประชุมบ่อยครั้งและเพื่อแก้ไขความข้องใจทั้งหมดและเพื่อปรับปรุง สร้างเพิ่มประสิทธิภาพ และชำระไว้ซึ่งกฎหมาย

สรุปได้ว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์ ตาม Bill of Rights 1689 ห้ามกระทำการดังต่อไปนี้

1) การที่กษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการยับยั้งกฎหมายก็ดีหรืออำนาจบังคับใช้กฎหมายก็ดี โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภานั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การที่กษัตริย์ทรงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ดี หรือนำกฎหมายที่ยกเลิกแล้วมาใช้บังคับก็ดี เป็นกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) คำสั่งจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับทางศาสนา (Court of Commissioners for Ecclesiastical Causes) ตลอดจนคำสั่งและการจัดตั้งศาลให้มีลักษณะทำนองเดียวกันนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) การที่กษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการเรียกเก็บภาษีเพื่อใช้ในกิจการของพระองค์ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาก็ดี หรือเรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาที่รัฐสภานุมัติก็ดี หรือเรียกเก็บเงินโดยวิธีอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ หรือจะ ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก็ดี เป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5) การจัดตั้งให้มีกองทัพและรักษาไว้ซึ่งกองกำลังทางทหารภายในราชอาณาจักรในช่วงเวลาสงบ โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภานั้น เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights ค.ศ. 1689) หรือนามเต็มว่า “An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown” กฎหมายว่าด้วยประกาศสิทธิและเสรีภาพของพสกนิกรและประกาศการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาแห่งอังกฤษประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 1689 ถือกันว่าเป็นกฎหมายหนึ่งอันเป็นรากฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ นอกเหนือไปจากมหากฎบัตร กฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1701 และกฎหมายอื่น ๆ ที่ประกาศใช้โดยรัฐสภาแห่งอังกฤษ

อนึ่ง กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) ยังเป็นรากฐานของกฎหมายสำคัญหลายฉบับของบรรดาประเทศในเครือจักรภพ เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกาศสิทธิ ค.ศ. 1689 (Claim of Right Act 1689) ของประเทศนิวซีแลนด์และประเทศแคนาดา อีกด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวเป็นการรับรองสิทธิบางประการที่ผู้ร่างถือว่าประชาชนและผู้อยู่ภายใต้การปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ๆ ควรจะมี โดยให้การรับรองพสกนิกรแห่งประเทศอังกฤษมีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ และมีสิทธิที่จะชักอาวุธเพื่อป้องกันตนเอง นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้อีกว่าพระราชกิจของพระมหากษัตริย์ในอันที่เกี่ยวข้องกับราชการบ้านเมืองโดยเฉพาะในส่วนของการจัดเก็บภาษีเพื่อใช้บริหารราชการภายใต้พระราชอำนาจต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแห่งอังกฤษก่อนจึงจะมีผลบริบูรณ์

กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1689 (Bill of Rights 1689) ได้รับรองไว้เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานั้นซึ่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ได้ยืนยันถึงเอกสิทธิ์ขั้นพื้นฐานของรัฐสภาเสรีภาพในการพูด

“Article 9 that the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”

“ข้อ 9 โดยเหตุที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือดำเนินการภายในรัฐสภาไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวลงโทษ หรือถูกตั้งประเด็นสอบถามในศาลหรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา”

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการมีเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในรัฐสภาได้และเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการอภิปรายหรือกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในรัฐสภาได้ โดยสมาชิกรัฐสภาต้องการได้รับการป้องกันจากการแทรกแซงทั้งจากอำนาจของกษัตริย์หรือศาล หรือฝ่ายบริหาร

ซึ่งใน ค.ศ. 1689 การมีผลบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ได้ยืนยันอย่างถาวรถึงเอกสิทธิ์ขั้นพื้นฐานของรัฐสภาเสรีภาพในการพูด โดยข้อ 9 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในสภาจึงถูกก่อตั้งขึ้นในที่สุดและปกป้องมิให้ถูกแทรกแซงทั้งจากกษัตริย์หรือศาล

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 และครึ่งแรกของศตวรรษที่ 18, การเรียกร้องของสภางานบางอย่างเกี่ยวกับสิ่งที่ประกอบขึ้นเป็นเอกสิทธิ์นั้นดำเนินไปอย่างเลยเถิด เอกสิทธิ์ในความเป็นอิสระจากการจับกุมในเรื่องทางแพ่งบางครั้งไม่เพียงแต่บังคับใช้กับสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ยังบังคับใช้กับบริวารของสมาชิกด้วย นอกจากนี้สมาชิกรัฐสภายังขอให้ขยายเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจากสิ่งกีดขวางหรือการรบกวนแทรกแซงต่อทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภา โดยอ้างว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ เช่น การบุกกรุกและการรुकล้ำ แต่ในที่สุดเรื่องดังกล่าวก็ถูกจำกัดโดยพระราชบัญญัติ เพราะเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคร้ายแรงอย่างชัดเจนต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เอกสิทธิ์จึงถูกยอมรับให้มีได้เฉพาะแต่สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับสภาให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสำหรับสมาชิกที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

ท่ามกลางการมีมากขึ้นไปของเอกสิทธิ์ ทั้งสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ต่างตระหนักว่าจะต้องมีความสมดุลระหว่างความจำเป็นที่ต้องปกป้องเอกสิทธิ์ที่สำคัญของรัฐสภาและความจำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะทำลายผลประโยชน์ของชาติในเวลาเดียวกัน ในการนี้ที่ตกลงใน ค.ศ. 1704 ว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจใดๆ ทั้งโดยการลงคะแนนหรือการประกาศ ที่จะสร้างเอกสิทธิ์ใหม่สำหรับตนเองโดยปราศจากกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา. ตั้งแต่นั้นมา สภาก็ไม่เคยที่จะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสิทธิ์ใหม่นอกเหนือจากการเรียกร้องของประธานสภาหรือที่ได้ก่อตั้งมาก่อนแล้วและที่ก่อตั้งโดยกฎหมาย

ศตวรรษที่ 19 ได้เกิดคดีต่างๆ เกี่ยวกับเอกสิทธิ์หลายคดี ที่ช่วยในการกำหนดขอบเขตระหว่างเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและความรับผิดชอบของศาล . คดีที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคือ Stockdale v. Hansard ใน ค.ศ. 1836, เจ้าของสำนักพิมพ์, John Joseph Stockdale, ฟ้อง Hansard, ผู้เรียงพิมพ์ของสภาสามัญ House of Commons, ฐานกล่าวโทษใส่ร้ายในรายงานที่จัดพิมพ์ตามคำสั่งของสภา แม้จะมีการเคลื่อนไหวของสภาที่ประท้วงการพิจารณาของศาลและลงโทษจำคุก Stockdale, ศาลปฏิเสธที่จะยอมรับข้อเรียกร้องของสภาเพราะไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเอกสิทธิ์ที่อ้างนั้นมีอยู่จริง

Lord Denman... ปฏิเสธว่า Parliamenti lex (กฎหมายของรัฐสภา) เป็นกฎหมายที่แยกออกมาต่างหาก ไม่เป็นที่รู้จักของผู้พิพากษาของศาลใน Common law ทั้งสองสภาถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของศาลสูงของรัฐสภา และทั้งสองสภาไม่สามารถนำปัญหาเข้ามาภายใต้เขตอำนาจพิเศษ โดย

อาศัยเพียงการประกาศว่าเป็นเรื่องของเอกสิทธิ์ ส่วนเรื่องอื่นๆ นั้นขัดต่อหลักการแรกของรัฐธรรมนูญ

ในที่สุด สถานการณ์ได้รับการแก้ไขบางส่วนโดยการตรากฎหมายของรัฐสภาปี ค.ศ. 1840 ซึ่งให้ความคุ้มครองตามกฎหมายต่อเอกสารที่เผยแพร่ตามคำสั่งของสภาทั้งสอง

ปลายศตวรรษที่ 18-19 และยังเป็นครั้งแรกที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบของประวัติศาสตร์ของเอกสิทธิ์และการดูหมิ่น โดยมีการตีพิมพ์คู่มือมากมายเกี่ยวกับขั้นตอนของรัฐสภา ผลสูงสุดของความพยายามเหล่านี้ที่จะทำความเข้าใจและทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของรัฐสภาได้บรรลุผลสำเร็จในปี ค.ศ. 1946 โดยการตีพิมพ์ฉบับที่ 14 ในเดือนพฤษภาคม โดยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นและพิจารณาอย่างละเอียดถึงเอกสิทธิ์ของรัฐสภา โดยอาศัยการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาอย่างละเอียดและหลักการของกฎหมายของรัฐสภา

นอกจากนี้ยังอ้างถึงกรณีการกระทำผิดของบุคคลภายนอกหรือพยานที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของคณะกรรมการหรือสภา โดยพยายามข่มขู่หรือติดสินบนและการรุกรานของสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่อื่นของสภา อันเป็นคดีที่เกี่ยวกับการดูหมิ่นของรัฐสภามากกว่า การละเมิดเอกสิทธิ์ที่ถูกก่อตั้งขึ้น

สภาสามัญของอังกฤษ ในปัจจุบันใช้เอกสิทธิ์ในความหมายอย่างแคบมากกว่าแต่ก่อน โดยเน้นไปที่กระบวนการรัฐสภา ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นชัดเจนในปี ค.ศ. 1967 เมื่อคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่ถูกเลือกมา เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปอย่างมากของกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และโดยเฉพาะการดูหมิ่น โดยเห็นว่ากฎหมายและวิธีปฏิบัติเหล่านี้ต้องเข้าใจง่ายและชัดเจนและสอดคล้องกับความคิดร่วมสมัย คณะกรรมการก็ยังแสดงความเชื่อมั่นว่าสิทธิที่ได้รับการยอมรับและความคุ้มกันของสภา “จะต้องบังคับใช้โดยศาลในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของแผ่นดิน” สภารับทราบรายงานของคณะกรรมการนั้น แต่กลับไม่เคยถูกนำมาใช้ และในปี ค.ศ. 1977 คณะกรรมการเอกสิทธิ์ ได้ทบทวนความหมายของสิทธิและดูหมิ่นและอำนาจทั่วไปและข้อสรุปของรายงานปี ค.ศ. 1967 ได้ถูกทบทวนในรายงานนี้ คณะกรรมการแนะนำว่าการใช้เอกสิทธิ์จะต้องถูกจำกัด ให้ชัดเจนเฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อปกป้องสภา สมาชิกและเจ้าหน้าที่ จากการถูกกีดขวางหรือแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

20 ปีต่อมา คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาอังกฤษ ได้ถูกตั้งข้อหาในการทบทวนเอกสิทธิ์ของรัฐสภา คณะกรรมการร่วมเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ได้ทำรายงานเสนอแนะจำนวนหนึ่ง โดยเรียกร้องให้มีการประมวลเอกสิทธิ์ต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษร แม้ว่ารายงานจะถูกวิพากษ์ในได้อภิปรายใน The Commons ครั้งหนึ่ง แต่ก็ไม่เคยถูกนำมาใช้และไม่มีการบัญญัติกฎหมายตามรายงานเสนอแนะนั้น

กล่าวโดยสรุปว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภาได้กำเนิดในอังกฤษได้โดยถูกอ้างเป็นครั้งแรกเมื่อศตวรรษที่ผ่านมา โดยรัฐสภาของอังกฤษได้พยายามต่อสู้เพื่อสร้างบทบาทที่แตกต่างของตนขึ้นภายในรัฐสภา โดยในสมัยก่อนนั้น รัฐสภาทำหน้าที่ในฐานะอย่างศาลมากกว่าในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและการเรียกร้องให้มีเอกสิทธิ์ในครั้งเริ่มแรกนั้นก็เกิดขึ้นในบริบทนี้ด้วย บรรดาเอกสิทธิ์เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ใช้ในการปกป้องสภาและสมาชิกของรัฐสภา ไม่ใช่ปกป้องจากประชาชนทั่วไป แต่ปกป้องจากอำนาจและการแทรกแซงของกษัตริย์และสภาขุนนาง (House of Lords) เมื่อเวลาผ่านไป เมื่อสภาสามัญได้รับการยกระดับและอำนาจในฐานะที่เป็นที่ประชุมสภา เอกสิทธิ์เหล่านี้ก็ได้รับการบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายทั่วไปของประเทศอังกฤษนั่นเอง⁶⁵

2.3.3 ความหมายของเอกสิทธิ์ (Privilege)

คำว่า เอกสิทธิ์ สามารถอธิบายในเชิงวิชาการ ซึ่งพอสรุปความได้ดังนี้

“เอกสิทธิ์” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Privilege” ซึ่ง เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการ ทำให้มีความชอบธรรมในการอ้างสิทธิดังกล่าวเหนือบุคคลอื่น เช่น เอกสิทธิ์การทูต เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภานั้นเอง⁶⁶

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า คำนิยามของ เอกสิทธิ์ (Privilege) โดยแบ่งออกเป็นแต่ละนัยซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

โดยในพจนานุกรมทางกฎหมายหลายเล่มอธิบายถึงความสัมพันธ์ เอกสิทธิ์ (Privilege) ไว้ดังนี้

เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิพิเศษโดยเฉพาะหรือสิทธิประโยชน์หรือความสัมพันธ์โดยชอบของบุคคลหนึ่งหรือบุคคลบางจำพวกซึ่งสิทธิพิเศษที่จะไม่นำไปใช้กับบุคคลกลุ่มอื่น หรือหมายถึงอำนาจที่กฎหมายยกเว้นให้หรือเป็นอำนาจเหนือกฎหมาย หรือหมายถึงเอกสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิ แต่เป็นข้อยกเว้นให้กับบุคคลจำพวกหนึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่หรือภาระผูกพันหรือความรับผิดชอบ⁶⁷

⁶⁵ Privilege in the United Kingdom. Retrieved August 11, 2010, from

<http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=ABBC077A-6DD8-4FBE-A29A-3F73554E63AA&sbpid=1&Language=E&Mode=1>

⁶⁶ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี. (2553). เอกสิทธิ์. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก th.wikipedia.org/wiki/เอกสิทธิ์

⁶⁷ West's Encyclopedia of American Law (edition 2) Copyright 2008 The Gale Group, Inc. All rights reserved. Privilege. Retrieved August 1, 2010, from <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege>

เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิประโยชน์พิเศษยกเว้นหน้าที่หรือความคุ้มกันจากการถูกลงโทษซึ่งให้กับเฉพาะบุคคล หรือกลุ่มคนหรือบุคคลบางประเภท⁶⁸

เอกสิทธิ์ การคุ้มครองที่กฎหมายกำหนดให้ในบางกรณี เอกสิทธิ์ได้ขาด ซึ่งหมายถึง เอกสิทธิ์ซึ่งจะปกป้องคนจากการถูกฟ้องร้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท (เช่น การพูดของสมาชิกสภาในรัฐสภา ผู้พิพากษาหรือทนายความในระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาล)⁶⁹

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษหรือความคุ้มกันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาต่างๆ ในทางกฎหมายซึ่งให้แก่บุคคลตามตำแหน่งในองค์กรหรือหน่วยงาน (ให้แก่บุคคลเนื่องจากเขามีตำแหน่งนั้นในองค์กร) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างเกี่ยวกับการจับกุม แต่เอกสิทธิ์นี้ไม่ได้ขยายไปถึงการจับกุมที่เกี่ยวกับความผิดที่ต้องพิจารณาโดยคณะลูกขุน (Jury)⁷⁰

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษ ความคุ้มกันหรือยกเว้นซึ่งเป็นของบุคคลโดยอาศัยอำนาจตามสถานะหรือหน่วยงานของเขา เช่น ความคุ้มกันจากการจับกุมทางการทูตหรือสมาชิกของรัฐสภา

เอกสิทธิ์ (Privilege) ในแง่ของรัฐสภา (In Parliamentary) นั้นหมายถึง สิทธิและความคุ้มกันการจับกุมจากกฎหมายที่กำหนดขึ้นเองของรัฐสภาซึ่งจะถูกยกโดยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกเพื่อให้การทำงานดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อปกป้องสมาชิกจากการรบกวนจากภายนอก ซึ่งรวมถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่พูดในสภา สิทธิของรัฐสภาในการกำหนดองค์ประกอบของตนเองและควบคุมการดำเนินงานภายในของตน อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษสำหรับละเมิด⁷¹

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่ไม่ให้ไว้แก่ทุกคน หรือเป็นสิทธิประโยชน์เฉพาะหรือสิทธิประโยชน์พิเศษที่ให้แก่บุคคล บริษัท หรือชนชั้นซึ่งมีสิทธิประโยชน์เหนือประชาชนทั่วไป หรือเป็นข้อยกเว้นพิเศษหรือวิสามัญหรือความคุ้มกันที่เกินหลักการปกติของกฎหมาย และเป็นสิ่งที่มีการกำหนดให้เป็นข้อยกเว้นจากภาระบางส่วน หรือไม่มีคำสั่งใดๆ ของรัฐหรือผลกระทบใดๆ ที่จะนำไปใช้บังคับกับสิทธิพิเศษของบุคคลเหล่านี้ซึ่งเขาจะต้องปฏิบัติหน้าที่

⁶⁸ Gerald N. Hill and Kathleen T. Hill. "Privilege". Retrieved August 1, 2010, from <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege>

⁶⁹ Peter Hodgson Collin. (2004). **Dictionary of law**. p. 234.

⁷⁰ Jonathan Law, Elizabeth A. Martin. (2009). **A Dictionary of law A**. p. 382.

⁷¹ Leslie. Rutherford and Sheila Bone. (1993). **Dictionary**. p. 261.

สาธารณะ เช่น การให้เวลาและให้การปกป้องกับบุคคลนั้น โดยต้องมีการปล่อยตัวบุคคลเหล่านี้ มิฉะนั้นหน้าที่ดังกล่าวจะไม่สามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์ที่ดีของประชาชน⁷²

เอกสิทธิ์ในความหมายโดยทั่วไป มีผู้อธิบาย “เอกสิทธิ์” ไว้ดังนี้

เอกสิทธิ์ คือ สิทธิพิเศษที่ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งมากเป็นพิเศษกว่าที่ให้กับคนทั้งปวงทั่วไป⁷³

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายความว่า เป็นสิ่งที่มีอยู่เองตามธรรมชาติและเป็นของมนุษย์แต่ละคน หากผู้นั้นไม่อ้างเอกสิทธิ์นี้ ก็ไม่มีผู้ใดจะมาอ้างเอกสิทธิ์อันนี้ได้ หรือแม้กระทั่งสถาบันศาลเองก็ไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเอกสิทธิ์นี้ได้เช่นกัน⁷⁴

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษตามกฎหมาย, การได้รับยกเว้นหรือการได้รับความคุ้มกันซึ่งมิให้แก่เฉพาะบุคคลหรือให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม เอกสิทธิ์นั้นให้แก่บุคคลบางคน เพื่อให้มีเสรีภาพตามกฎหมายในการที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเอกสิทธิ์นั้นยังได้รับการยกเว้นจากการกระทำโดยทั่วไปซึ่งผู้กระทำต้องรับผิดชอบ⁷⁵

เอกสิทธิ์ (Privilege) หากอธิบายตามประวัติศาสตร์ตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะกลุ่ม คือ สิทธิพิเศษหรือความคุ้มกันที่ให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม ซึ่งได้รับจากรัฐบาลหรืออำนาจอื่น ไม่ว่าโดยการเกิดหรือโดยเจตนา เอกสิทธิ์สามารถถูกยกเลิกในบางกรณี ในประชาธิปไตยสมัยใหม่ เอกสิทธิ์มีขึ้นภายใต้เงื่อนไขและได้รับภายหลังการเกิด ในทางตรงกันข้าม “สิทธิ” มีขึ้นโดยการเกิดและไม่อาจเพิกถอนได้ ซึ่งประชาชนทุกคนหรือมนุษย์ทุกคนมีมาตั้งแต่แรกเกิด ส่วนเอกสิทธิ์อื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เอกสิทธิ์ตามกฎหมายคอมมอนลอว์เก่า (The Old Common Law) ในเรื่อง โฉนดที่ดิน ซึ่งยังคงมีอยู่แต่ไม่ค่อยสำคัญแล้วในปัจจุบัน

ในความหมายอย่างกว้าง เอกสิทธิ์ หมายถึงอำนาจพิเศษหรือความคุ้มกันโดยพฤตินัยซึ่งเป็นผลของอำนาจทางการเมืองหรือความมั่งคั่ง เอกสิทธิ์ประเภทนี้อาจจะส่งต่อโดยการเกิดในชั้นเอกสิทธิ์หรือได้รับผ่านการกระทำของผู้นั้น⁷⁶

เอกสิทธิ์ไม่ได้หมายถึงสิทธิประโยชน์พิเศษหรือเป็นสิทธิที่ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้บัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นความคุ้มกันจากกฎหมายสามัญ ซึ่งให้ไว้ร่วมกับ

⁷² Steven H. Gifis. (1991). **Law Dictionary**. p. 168.

⁷³ Horace Maybray King. (1966). **Parliament And Freedom**. p.136.

⁷⁴ Langan. (1970). **Civil Procedure and Evidence**. p. 211.

⁷⁵ Garner, Bryan A., Black, Henry Campbell. (2009). **Black's law dictionary**. p. 1316.

⁷⁶ Privilege encyclopedia topics/reference.com. (2010). “privilege”. Retrieved August 1, 2010, form

การดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพของอำนาจรัฐสภาที่จะทำให้สภา (และฝ่ายนิติบัญญัติ) สามารถดำเนินการในการหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย, การอภิปรายและสอบถามได้อย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลและเป็นอิสระ⁷⁷

พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์ ทรงอธิบายว่า “Privilege” หมายถึง สิทธิที่เป็นของเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะหมู่เฉพาะเหล่ามิใช่คนทั่วไป แต่เอกสิทธิ์ใดเกี่ยวข้องกับฐานะเป็นพิเศษ เอกสิทธิ์นั้นเราเรียกว่า อภิสิทธิ์ (Prerogative) ส่วนสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับหรือไม่อยู่ในข่ายที่จะถูกบังคับ เรียกว่า ความคุ้มกัน (Immunity) เช่น ผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศได้รับความคุ้มกันจากอำนาจศาล และภักดิ์อากรที่ตนมารับหน้าที่เป็นผู้แทนทางการทูต เป็นต้น⁷⁸

เอกสิทธิ์ (Privilege) นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพุทธศักราช 2542 หมายถึง “สิทธิพิเศษ, สิทธิเฉพาะบุคคล, หรือคณะ”

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคลบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการ ทำให้ผู้นั้นเกิดความชอบธรรมในการอ้างสิทธิเพื่อยืนยันผลประโยชน์บางประการเป็นพิเศษที่เหนือบุคคลอื่น⁷⁹ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษที่จะไม่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาในทางใดๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เอกสิทธิ์ทางการทูต และ เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

เอกสิทธิ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และ เอกสิทธิ์ของรัฐสภา มีผู้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ในทางรัฐธรรมนูญนั้นถือว่า เอกสิทธิ์ คือ สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกที่จะแสดงความคิดเห็นหรือการกระทำอย่างอื่น โดยมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเก็บไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใด ๆ⁸⁰

คำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) ท่านศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า เอกสิทธิ์ คือ สิทธิที่จะทำการอันรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ตามใจชอบ โดยไม่ทำให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือจะเก็บมาฟ้องเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือขอให้ลงโทษทางวินัยอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้

⁷⁷ Parveen Qamar. (2010). Privileges Of Parliament Now & Then. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.iosworld.org/PRIVILEGES%20OF%20PARLIAMENT%20NOW%20&%20THEN.htm>

⁷⁸ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกประพันธ์. (2521). ศัพท์การเมืองและการทูต. หน้า 39 - 41.

⁷⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2525). เล่มเดิม. หน้า 88.

⁸⁰ กวี อิศวรธรรม. (2529). ปรีธรรมรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 339.

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายความว่า ความคุ้มกันต่างๆ ที่สมาชิกได้รับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกมีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุม โดยได้รับการคุ้มครองป้องกันการถูกฟ้องร้อง การถูกจับและคุมขังโดยรัฐบาลหรือเอกชน⁸¹

เอกสิทธิ์ในความหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง สิทธิอันเป็นพิเศษแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีความชอบธรรมที่จะอ้างเพื่อรับผลประโยชน์บางประการอันพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ และหมายถึง สิทธิอันเป็นพิเศษของรัฐสภาอันเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติ⁸²

ในประเทศอังกฤษเอกสิทธิ์ของรัฐสภา คือ สิทธิตามประเพณี เสรีภาพ และอิสรภาพของสมาชิกรัฐสภาจากการกระทำบางอย่างตามกฎหมาย ได้แก่ ความคุ้มกันจากการกระทำที่เป็นหมิ่นประมาท และคุ้มครองเสรีภาพในการพูดในที่ประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภา⁸³

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา (เอกสิทธิ์เด็ดขาด) เป็นความคุ้มกันตามกฎหมายโดยชอบของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นจะได้รับการปกป้องจากความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาสำหรับการกระทำใดๆ หรือคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญอันเป็นไปตามระบบรัฐสภาของอังกฤษ (Westminster) ซึ่งเป็นกลไกที่คล้ายคลึงกันกับความคุ้มกันของรัฐสภานั้นเอง⁸⁴

คำว่า “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” สื่อถึง (มีความหมายถึง) นัยสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาได้ 2 ทาง นัยที่หนึ่งสื่อถึง “เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันของรัฐสภา” นัยที่สองสื่อถึง “อำนาจของรัฐสภา” ในการปกป้องบูรณภาพ (ความมั่นคง) ของกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยเฉพาะอำนาจในการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางมากแต่นำมาซึ่งความรับผิดชอบอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ฝังลึกในประวัติศาสตร์ของสถาบันที่เป็นอิสระ ซึ่ง (สถาบันที่เป็นอิสระ) จะไม่สามารถจะคงอยู่ได้หากไม่มีความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวนี้

⁸¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (ม.ป.ป.). เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภา. หน้า 1.

⁸² จีรพงศ์ วัฒนระรัตน์. (2539). ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุและโทรทัศน์. หน้า 12.

⁸³ Julius Gould and William L. Kolb. (1964). *Dictionary of the Social Sciences*. p. 537.

⁸⁴ Wikipedia, the free encyclopedia. “Parliamentary privilege”. Retrieved August 1, 2010, from

เอกสิทธิ์ของรัฐสภามีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะทำให้การดำเนินงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะช่วยสนับสนุนและปกป้องการทำหน้าที่หลักของรัฐสภาซึ่งได้แก่ การสอบถาม การอภิปรายและการบัญญัติกฎหมาย

คำว่า “เอกสิทธิ์” (ในส่วนของเกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภา) หมายถึง ความคุ้มกันจากกฎหมายสามัญ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายว่าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์ตามความหมายเฉพาะและพิเศษนี้มักจะถูกเข้าใจสับสนกับเอกสิทธิ์ตามความหมายในภาษาพูดที่หมายความว่าประโยชน์หรือข้อตกลงพิเศษ คำว่า “ความคุ้มกัน” นั้นใช้ได้ดีที่สุดในบริบทของเอกสิทธิ์ที่มีความหมายว่าความคุ้มกันตามกฎหมาย อธิบายได้ว่า คำว่า “ความคุ้มกัน” ใช้สื่อความได้ดีที่สุดในบริบทของคำว่า “เอกสิทธิ์” ตามความหมายนี้

จากที่กล่าวมาว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภา มีความหมาย 2 นัย โดยนัยแรก คือ “หลักความคุ้มกัน” ก็คือเสรีภาพในกระบวนการและการอภิปรายของรัฐสภาจากการตั้งคำถามและการฟ้องร้องในศาล ซึ่งผลสำคัญที่สุดก็คือ สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถถูกฟ้องร้องหรือถูกดำเนินคดีสำหรับสิ่งที่สมาชิกสภาได้กล่าวถ้อยคำหรืออภิปรายไว้ในสภา และอีกนัยคือ “หลักอำนาจ” ซึ่งก็คืออำนาจในการบังคับให้เข้าร่วมเป็นพยาน การยื่นเอกสารและพยานหลักฐาน และอำนาจในการตัดสินและลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา⁸⁵

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา เป็นความคุ้มกันในกรณีที่มีการประชุมรวมเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยปราศจากการถูกทำให้หวาดกลัว การข่มขู่หรือการลงโทษและการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม และคำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) เมื่อกล่าวถึงในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐสภา เอกสิทธิ์นั้นหมายถึง ความคุ้มกันตามกฎหมายสามัญที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายซึ่งเป็นสิทธิของรัฐสภาและของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเอกสิทธิ์นี้ในความเป็นจริงนั้นเป็นหลักที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป หากปราศจากเอกสิทธิ์ของรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภาจะไม่สามารถปฏิบัติงาน ทำงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอกสิทธิ์นั้นได้ถูกพัฒนาเพื่อให้รัฐสภาได้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายหรือทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ควบคุม และยังมีผลทำให้ สมาชิกรัฐสภา พยาน และ บุคคลอื่น ไม่สามารถถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดี สำหรับสิ่งที่บุคคลดังกล่าว พูดหรือทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา สมาชิกของรัฐสภาจะไม่ถูกดำเนินคดี จับกุม จำคุก

⁸⁵ Harry Evans (ed.), Odgers' Australian Senate Practice, 12th edn, Chapter 2, Department of the Senate, Canberra, 2008. “Parliamentary privilege”. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/brief11.htm>

และถูกมาตรการอื่น ๆ ทางศาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตและเป็นอนุญาตของรัฐสภา เพราะกฎหมายพิเศษของรัฐสภาได้กำหนดไม่ให้ดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา พยาน และบุคคลอื่น⁸⁶

นายซับ ฮาซ คาร์ชียาฟ (Sub hash Kashyap) ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวอินเดีย ได้กล่าวว่า เอกสิทธิของรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษหรือสิทธิที่เป็นข้อยกเว้น หรือเสรีภาพหรือความคุ้มกันที่มีให้แก่เฉพาะกลุ่มบุคคลหรือบุคคลบางประเภท และมีความเป็นพิเศษในแง่ที่ว่า เป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ได้ให้แก่คนจำพวกอื่น ซึ่งไม่ได้มีให้แก่ทุกคน⁸⁷

เอกสิทธิในทางรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับการยกเว้นบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานในด้านรัฐสภาอันเป็นอำนาจพิเศษที่จะประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งด้านความคิดและร่างกาย⁸⁸

เอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา (Privilege) หมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการอย่างอื่น โดยที่บุคคลอื่นจะสอดเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดๆ ไม่ได้⁸⁹

เอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา หมายถึง สิทธิเด็ดขาด ของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำการอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง จะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้⁹⁰ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม

“เอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา” หมายถึง สิทธิพิเศษตามกฎหมาย ที่ให้อิสระในการพูด การอภิปราย หรือการดำเนินการใดๆ ในรัฐสภาระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นเอกสิทธิเด็ดขาด โดยบุคคลอื่นมิอาจนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดๆ เพื่อเป็นการประกันหรือคุ้มครองการปฏิบัติ

⁸⁶ Mohammad Ja'far Habibzadeh and Seyed Doraid mousavi Modjab. (2006). A review of parliamentary privilege with an approach to Iranian legal system. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.academicjournals.org/ERR/PDF/Pdf2006/Oct/Habibzadeh%20and%20Modjab.pdf>

⁸⁷ Indian Parliamentary Privileges. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-privileges.html>

⁸⁸ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). ระบบงานรัฐสภา. หน้า 111.

⁸⁹ อติคม อินทุพุด. (2549). “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/49 เอกสิทธิและความคุ้มกัน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2552, จาก http://www.sittigorn.net/documents/con_atikom_59_p_5.pdf

⁹⁰ มานิตย์ จุมปา ข. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง เอกสิทธิและความคุ้มกัน. หน้า 2.

หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเอกสิทธิ์นี้จะมียุติตลอดไปถึงแม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพไปแล้วก็จะนำมาฟ้องร้องไม่ได้

ทั้งนี้เอกสิทธิ์จะไม่คุ้มครองถึงกรณีที่สมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวนั้นไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถาน⁹¹

กล่าวโดยสรุปว่า “เอกสิทธิ์” หมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะได้รับการปกป้องหรือยกเว้นจากการที่สมาชิกรัฐสภากล่าวแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน ลงมติ หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยไม่ถูกบังคับจากใครหรือองค์กรใดรวมถึงพรรคการเมืองที่ตนสังกัด บุคคลอื่นใดจะนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง โดยเอกสิทธิ์นี้จะคงมียุติตลอดไปถึงแม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพไปแล้วก็ตามจะนำมาฟ้องร้องไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย

2.3.4 ความหมายของความคุ้มกัน (Immunity)

“ความคุ้มกัน” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Immunity” โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Immunitas หมายถึงอิสรภาพจากการบริการสาธารณะ พจนานุกรมของ Webster กล่าวว่า Immunity หมายถึง เสรีภาพหรือปลอดจากภาระหน้าที่ความผูกพัน หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งกฎหมายกำหนดแก่บุคคลอื่นโดยทั่วหน้ากัน⁹²

โดยในพจนานุกรมทางกฎหมายหลายเล่มอธิบายถึงความคุ้มกัน (Immunity) ไว้ดังนี้ ความคุ้มกัน (Immunity) หรือที่รู้จักในชื่อของ “ความคุ้มกันแลกเปลี่ยน” (transactional immunity) หมายถึง มอบสถานะที่เหนือกฎหมายแก่บุคคลหรือองค์กร และทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นปลอดจากภาระหรือข้อผูกมัดทางกฎหมาย เช่น ความรับผิดชอบละเมิดหรือค่าเสียหายหรือการฟ้องร้องการทำผิดตามกฎหมายทางอาญา⁹³

⁹¹ เกร็ดความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (Thai Parliament Museum). (ม.ป.ป.). เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>

⁹² Encyclopaedia Britannica. (1976). **Webster's third new international dictionary: unabridged and seven language dictionary.** p. 1130-1131.

⁹³ Encyclopedia. “Immunity (legal)”. Retrieved August 1, 2010, form [http://www.statemaster.com/encyclopedia/Immunity-\(legal\)](http://www.statemaster.com/encyclopedia/Immunity-(legal))

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง การป้องกันจากการจับกุมหรือการดำเนินคดี เมื่อเขาเสนอที่จะให้ข้อมูลกับตำรวจ เขาได้รับความคุ้มกันจากการฟ้องร้อง เขาได้รับแจ้งว่าจะไม่ถูกดำเนินคดี

ความเห็น (Comment) ความคุ้มกันจากการดำเนินคดียังให้แก่ผู้พิพากษา, ทนายความ (ในศาล) และพยานในส่วนของการยื่นคำในระหว่างกระบวนการพิจารณาของของศาล บุคคลในครอบครัวและคนรับใช้ของบุคคลอาจได้รับความคุ้มครองจากความคุ้มกันทางการทูตด้วย ในประเทศสหรัฐอเมริกา ความคุ้มกัน คือ ความคุ้มครองสมาชิกสภาสูงจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีฐานหมิ่นประมาทไม่ว่าโดยข้อความหรือกล่าวด้วยวาจา สำหรับถ้อยคำที่ได้กล่าวไว้ในสภา (ในอังกฤษเรียกว่า “เอกสิทธิ์”)⁹⁴

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง เสรีภาพหรือการยกเว้นจากการดำเนินคดีตามกฎหมาย เช่น มีความคุ้มกันของกษัตริย์โดยส่วนตัวจากดำเนินคดีตามกฎหมาย ในอีกนัยหนึ่ง ความคุ้มกัน หมายถึง ความคุ้มกันของสมาชิกของสภาสามัญและสภานิติบัญญัติ จากการดำเนินคดีในส่วนของการยื่นคำที่ได้พูดในการอภิปราย⁹⁵

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง การยกเว้นจากการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเช่น สมาชิกวุฒิสภามีความคุ้มกันในส่วนของการพูดในการอภิปราย⁹⁶

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง สิทธิของการได้รับยกเว้นในหน้าที่ที่จะถูกโทษ หรือ การได้รับสิทธิประโยชน์ที่ให้ประการหนึ่งและเป็นสิ่งขัดต่อหลักการทั่วไป หรือ ความคุ้มกันจากการฟ้องร้อง เช่น บังคับให้พยานตอบคำถามซึ่งอาจพยานจะปฏิเสธไม่ตอบ⁹⁷

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง การยกเว้นเป็นจากรับบริการในสำนักงานหรือการยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนทั่วไปอื่น ๆ ให้ปฏิบัติ เช่น ยกเว้นการจ่ายภาษี เสรีภาพหรือข้อยกเว้น โทษภาวะหรือหน้าที่ สิทธิพิเศษ⁹⁸

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง การยกเว้นหรือการเป็นอิสระจากภาระหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้บุคคลอื่นด้วย เช่น การได้รับยกเว้นจากหน้าที่ต้องเสียภาษี การเป็นอิสระจากการต้องรับโทษ⁹⁹

⁹⁴ Peter Hodgson Collin. (2004). **Dictionary of law**. p. 148.

⁹⁵ Jonathan Law, Elizabeth A. Martin. (2009). **A Dictionary of law A**. p. 242.

⁹⁶ Leslie.Rutherford and Sheila Bone. (1993). **Osborn's concise law dictionary**. p. 170.

⁹⁷ Steven H. Gifis. (1991). **Law Dictionary (3rd ed.)**. p. 107.

⁹⁸ Garner, Bryan A., Black, Henry Campbell (2009). **Black's law dictionary**. p. 751.

⁹⁹ Black, Henry Campbell . (1990). **Black 's Law Dictionary with Pronunciations**. p. 751.

ความคุ้มกัน (Immunity) นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายถึง การที่คอยป้องกันให้ปลอดภัย, คุ้มครองให้พ้นจากบางสิ่งบางอย่าง เช่น คุ้มกันโรค คุ้มกันไม่ให้ถูกฟ้องร้อง¹⁰⁰

ความคุ้มกัน (Immunity) แปลว่า ปลอดภัยหรือการคิดค้น ซึ่งในทางรัฐธรรมนูญ ความคุ้มกัน คือ ความคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะประชุมรัฐสภาตามหน้าที่ โดยไม่ถูกจับกุม คุมขังหรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมดังกล่าว¹⁰¹

ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความคุ้มกัน (Immunity) คือ ความคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะมาประชุมสภาตามหน้าที่ โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขังหรือดำเนินคดีใด ๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมดังกล่าว¹⁰²

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา หมายถึง ความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะไปประชุมตามหน้าที่ โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง¹⁰³ หรือในระหว่างสมัยประชุม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่เสียก่อน ความคุ้มกันนี้ไม่ให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁰⁴ ทั้งนี้เมื่อพ้นเวลาดังกล่าวความคุ้มกันจะหมดไป และอาจดำเนินคดีต่อไปได้

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา หมายถึง การได้รับยกเว้นตามกฎหมายที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีในความผิดคดีอาญา ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่หากสมาชิกไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือนอกสมัยประชุม หรือพ้นจากตำแหน่งแล้ว จึงสามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ยกเว้นเป็นการจับในขณะกระทำความผิด

ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภา จะไม่ได้รับความคุ้มกันในกรณีการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง¹⁰⁵

¹⁰⁰ ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). เล่มเดิม. หน้า 254.

¹⁰¹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2537, เมษายน-มิถุนายน). “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเปรียบเทียบ”. รัฐธรรมนูญ, 37, 2. หน้า 1.

¹⁰² วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520. หน้า 109.

¹⁰³ อธิคม อินทุภูติ. (2549). “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/49 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน”. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2552, จาก http://www.sittigorn.net/documents/con_atikom_59_p_5.pdf

¹⁰⁴ เดโช สวานานนท์. (2545). “ความคุ้มกันในระหว่างสมัยประชุม” ใน พจนานุกรมศัพท์การเมือง. หน้า 85.

¹⁰⁵ เกร็ดความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (Thai Parliament Museum). (ม.ป.ป.). เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://library2.parliament.go.th/museum/known.html>

สรุปได้ว่า “ความคุ้มกัน” หมายถึง การได้รับยกเว้นตามกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะเป็นการขัดขวางต่อการมาประชุม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระหว่างสมัยประชุม แต่หากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรืออยู่นอกสมัยประชุม หรือพ้นจากตำแหน่งแล้ว ความคุ้มกันเช่นนี้ย่อมหมดไปและสมาชิกรัฐสภาสามารถถูกดำเนินคดีต่อไป ยกเว้นในกรณีเป็นการจับในขณะกระทำความผิด

2.3.5 ประเภทของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นเสรีภาพในการอภิปราย (Freedom of Speech) และการแสดงความคิดเห็นต่างๆ (Freedom of Expression) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภาสามารถแสดงความคิดเห็น และอภิปรายได้อย่างมีความมั่นใจไม่ต้องหวาดกลัวต่ออันตรายใดๆ ตลอดจนการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

เอกสิทธิ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) เอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege)

เอกสิทธิ์ที่ได้รับการยกเว้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ไม่ว่าจะอาจจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นจะกระทำไปโดยมีแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม (Improper motive)¹⁰⁶ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมสภาอย่างสมบูรณ์ ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ของตน และสมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองตลอดไป ถึงแม้ว่าสถานการณ์การเป็นสมาชิกรัฐสภาจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

2) เอกสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข (conditional privilege or qualified privilege)

เอกสิทธิ์ที่ได้รับการยกเว้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เมื่อได้ใช้เอกสิทธิ์ที่มีในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามจริยธรรม (Moral duty)¹⁰⁷

เอกสิทธิ์นี้จะให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภากรณีการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาจากการถูกฟ้องร้องกรณีการหมิ่นประมาท โดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามจริยธรรมและต้องทำหน้าที่อย่างถูกต้องและปราศจากเจตนาร้าย หากสมาชิกรัฐสภาการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นโดยมีการแสดงเจตนาร้าย, เอกสิทธิ์นี้จะไม่ให้ความคุ้มครองจากกรณีการหมิ่นประมาท¹⁰⁸

¹⁰⁶ Black, Henry Cambell. (2009). **Black's Law Dictionary**. p. 1316.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Jean Murray. “qualified privilege”. Retrieved August 1, 2010, from

2.3.6 ลักษณะของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

เอกสิทธิ์ ในที่นี้หมายถึงเฉพาะแต่เอกสิทธิ์ที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการพูดอภิปรายในรัฐสภาอันถือว่าเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด (Absolute privilege) ซึ่งผู้พูด อาจพูด หรือแสดงข้อความใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่า ข้อความนั้นจะจริงหรือเท็จจะมีเจตนาประการใด ซึ่ง ถือว่าเป็นการให้เอกสิทธิ์เด็ดขาด¹⁰⁹

ตามรัฐธรรมนูญนั้นเอกสิทธิ์มีลักษณะดังนี้ คือ¹¹⁰

- 1) เป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการกล่าวถ้อยคำ หรือแสดงความเห็นของตนในการปฏิบัติหน้าที่
- 2) เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจะมีในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ที่สมาชิกรัฐสภาคือระหว่างการประชุมของรัฐสภา หรือของกรรมาธิการเท่านั้น
- 3) เอกสิทธิ์นี้มีอยู่ตลอดไป แม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพแล้วก็จะนำมาฟ้องร้องไม่ได้
- 4) เอกสิทธิ์นี้ขยายไปถึงการโฆษณารายงานการประชุมโดยเปิดเผย

แต่อย่างไรก็ดี เอกสิทธิ์นี้จะไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากการกล่าวในที่ประชุมไปปรากฏบริเวณนอก รัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมึลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น สมาชิกรัฐสภาจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก จะเห็นได้ว่า กรณีนี้จึงมุ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคลภายนอกเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้อง สมาชิกรัฐสภาไม่มีอำนาจฟ้อง

ส่วนความคุ้มกันมีลักษณะดังนี้ คือ¹¹¹

- 1) ความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภานั้น เป็นความคุ้มกันขณะปฏิบัติหน้าที่คือระหว่างสมัยประชุมสภา
- 2) ในระหว่างสมัยประชุม จะจับกุมคุมขังหรือดำเนินคดีอาญาใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้นั้นมิได้ หากจะดำเนินคดีศาลต้องขออนุญาตสภาที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ก่อน ถ้าสภาไม่อนุญาตศาลจะดำเนินคดีไม่ได้
- 3) ความคุ้มกันนี้รัฐสภาเท่านั้นที่จะเป็นผู้อนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ดำเนินคดี หรือจะถอนคำอนุญาตที่ให้แล้วก็ได้ โดยสมาชิกไม่มีสิทธิที่จะสละความคุ้มกันนี้ได้ตามลำพัง

¹⁰⁹ อำนวย เขียวจำ. (2531). หมิ่นประมาททางแพ่ง : ศึกษาเฉพาะเหตุที่ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ. หน้า 105.

¹¹⁰ กวี อิศรวิจารณ์. (2529). เล่มเดิม. หน้า 340.

¹¹¹ วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2520). เล่มเดิม. หน้า 110.

2.3.7 วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

หลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่บรรดาสมาชิกรัฐสภานั้น ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภามีสถานะภาพ “พิเศษ” แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดา แต่ในขณะเดียวกัน หลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นพิเศษจากหลักความเสมอภาคโดยทั่วไป ดังนั้นสิทธิหรือสถานะภาพพิเศษเช่นนี้ จะต้องมีเหตุผลและเจตนารมณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่ง

หลักเอกสิทธิ์ (Privilege) นี้ จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่น ดังนั้น การให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภานั้น จะต้องพิจารณาหรืออย่างลึกซึ้งและชอบด้วยเหตุผล ซึ่งพอที่จะแยกวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการมีเอกสิทธิ์ได้ดังนี้

1) เพื่อให้สมาชิกรัฐสภากล้าแสดงความคิดเห็นหรือการกระทำอื่นใดในรัฐสภาได้ เต็มความภาคภูมิใจ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่า “สมาชิกรัฐสภา” เป็นตัวแทนของประชาชนเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ตลอดจนพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภา ให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มภาคภูมิใจ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มิต้องคอยยำเกรงผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาลก็ตาม ทั้งนี้เพราะการแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายนั้น อาจจะมีการโต้แย้งอย่างรุนแรงเพื่อหักล้างเหตุผลซึ่งกันและกัน การอภิปรายนั้นจะต้องพาดพิงหรือไปกระทบกระทั่งบุคคลที่สาม ซึ่งการกระทบนั้น อาจจะเป็นเรื่องส่วนตัวหรือส่วนรวมก็ได้ ฉะนั้น ถ้าหากตราใบที่สมาชิกรัฐสภาเกรงกลัวว่าตนอาจจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่างๆ แล้ว จะทำให้บรรดาสมาชิกรัฐสภาไม่กล้าอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น ทั้งๆ ที่ตนทราบว่า ข้อเท็จจริงเป็นความจริงหรือเป็นความคิดเห็นของตน โดยสุจริต ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องมีเอกสิทธิ์เพราะเป็นการชอบด้วยเหตุผลและเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาให้มีอิสระภาพอย่างสมบูรณ์ในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ประชุมของรัฐสภานั้น จะต้องเป็นสถานที่ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถกล่าวข้อความซึ่งเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองได้อย่างเต็มที่ แม้ข้อความนั้นจะขัดต่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือคณะบุคคลก็ตาม เอกชนจะต้องอุทิศประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ มิฉะนั้นแล้ว ในที่ประชุมรัฐสภาจะไม่มีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดกล้าแสดงความคิดเห็นของตนเลย จะมีก็แต่คำกล่าวสรรเสริญเยินยอ ถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ในที่สุดสภาก็จะไม่สามารถควบคุมการปกครองหรือบริหารประเทศได้เลย ซึ่งจะมีสภาพไม่ผิดกับการแสดงความคิดเห็นหรือการประชุมทางการเมืองต่างๆ ไปเท่านั้น ไม่สามารถที่จะเอื้ออำนวยต่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายรัฐบาลกลั่นแกล้งสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้าน

วัตถุประสงค์ของหลักเอกสิทธิ์ในกรณีนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันหรือเครื่องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในอันที่จะไม่ถูกฝ่ายรัฐบาลทางกลั่นแกล้งโดยการจับกุม หรือดำเนินคดีอาญาต่างๆ ฉะนั้น เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นทั่วถึง หรือติเตียน ตลอดจนคัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการมรณสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านจะใช้มาตรการทางรัฐธรรมนูญในการที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรการต่างๆ ของสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะส่งผลกระทบต่ออันสันคลอนเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้

ฉะนั้น เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาต้องหวาดระแวงหรือเกรงกลัวภัยอันตรายต่างๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการแก้แค้นหรือผูกพยาบาทจากรัฐบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) และมีอิสรเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันแม้รัฐบาลบางสมัย อาจจะไม่มีโอกาสกลั่นแกล้งสมาชิกรัฐสภาได้อีกก็ตาม แต่วัตถุประสงค์อันนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ โดยถือว่าเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา (Independence of parliament)

ส่วนหลักความคุ้มกัน (Immunity) นั้น มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระหว่างสมัยประชุม โดยคงใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการชั่วคราว ทำให้การพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรมทางศาลขาดตอนไป ซึ่งอาจจะยกวัตถุประสงค์หรือความจำเป็นในการมีความคุ้มกันได้ดังนี้

1) ป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารกลั่นแกล้งจับกุมสมาชิกฝ่ายค้านเพื่อกีดกันมิให้สมาชิกรัฐสภามาประชุมสภาได้

ความคุ้มกันในข้อนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกมีอิสรเสรีภาพในระหว่างสมัยประชุม เพราะถ้าหากรัฐบาลจะกลั่นแกล้งสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านแล้ว รัฐบาลก็เตรียมรอเปิดสมัยประชุม พร้อมกับเริ่มฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านทันที ความคุ้มกันนี้มีความจำเป็นที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความคุ้มครองป้องกัน เพื่อมิให้รัฐบาลหรือเอกชนแกล้งฟ้องร้อง หรือจับกุมคุมขังเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองในระหว่างสมัยประชุม

ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันกรณีนี้ค่อนข้างเบาบางลงมาก เพราะโอกาสที่จะกระทำการดังกล่าวมีได้น้อยมาก ทั้งนี้เพราะมติมหาชนและการเผยแพร่ข่าวสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลที่จะใช้มาตรการกลั่นแกล้งรัฐสภาฝ่ายค้านแทบจะไม่มีโอกาสกระทำการดังกล่าวได้เลย เพราะหากขึ้นกระทำการใดๆ เพื่อกีดกันมิให้สมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านมาร่วมประชุมสภาได้ รัฐบาลนั้นจะต้องถูกดำเนินคดีและอาจนำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งโอกาสที่พรรครัฐบาลจะได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้าเลือนรางมาก

2) เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสมาปฏิบัติหน้าที่ในสมัยประชุมได้

ความมุ่งหมายในการที่จะคุ้มครองสมาชิกรัฐสภามีให้ถูกจำกัดอิสรภาพในระหว่างสมัยประชุม กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองให้สมาชิกรัฐสภาได้มาประชุมทุกคนในระหว่างสมัยประชุม เพราะถือว่า การประชุมสภาเป็นกิจการที่ทรงความสำคัญอย่างยิ่งและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของประเทศเมื่อไม่มีความจำเป็นอย่างใดแล้ว ก็ควรให้สมาชิกรัฐสภาได้เข้ามาประชุมสภาถึงแม้จะเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือของคณะบุคคลใดก็ตาม ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาควรจะได้รับคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับการถูกจำกัดอิสรภาพ อันอาจเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างประชุมรัฐสภา

การประชุมรัฐสภานั้น จะมีช่วงระยะเวลาเพียงจำกัดในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ขณะเดียวกันก็ถือว่าการประชุมรัฐสภาเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในอันที่จะควบคุมฝ่ายบริหารรวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสมาปฏิบัติหน้าที่ระหว่างสมัยประชุมสภาได้

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มครองแก่บรรดาสมาชิกรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ในบางครั้งอาจจะมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของตนบ้าง ก็ต้องมีความอดทนอดกลั้น อดทนต่อผลกระทบบ้าง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้เต็มภาคภูมิ มั่นใจและยืนหยัดต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งรัฐบาลและเอกชนจะต้องเสียสละ เสียผลประโยชน์บางประการไปบ้างก็เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาได้ สมศักดิ์ศรี สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง¹¹²

ดังนั้น สำหรับวัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภานี้ขึ้นก็เพื่อใช้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน¹¹³ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตามที่ได้ปฏิบัติคุณตนไว้ต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมสภา อย่างอิสระ สะดวกสบาย และปลอดภัย ด้วยความสุจริตใจ ปราศจากความกดดันและการคุกคาม ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้าย¹¹⁴ ในระหว่างการประชุม และเนื่องจากหลักนี้เป็นบทยกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อ

¹¹² ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. (2525). เอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 41-45.

¹¹³ คณิน บุญสุวรรณ. (2548). “เอกสิทธิ์” ใน ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. หน้า 1090.

¹¹⁴ แหล่งเดิม.

ไม่ให้ใช้ในสิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นๆ จนกลายเป็นอภิสิทธิ์ หรือการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบ (misuse)

2.3.8 ความแตกต่างระหว่างสิทธิ (Rights) กับเอกสิทธิ์ (Privilege)

เอกสิทธิ์มีลักษณะตรงข้ามกับหน้าที่นั่นคือเมื่อเรากล่าวว่าบุคคลหนึ่งมีเอกสิทธิ์ในการทำสิ่งหนึ่งหมายความว่า บุคคลนั้นไม่มีหน้าที่หรือข้อผูกมัดกับผู้อื่นที่จะต้องไม่ทำในสิ่งนั้นซึ่งเขามีเอกสิทธิ์อยู่ และเอกสิทธิ์ของบุคคลหนึ่ง เช่น ก. ยังมีความเกี่ยวพันกับการไม่มีสิทธิของบุคคลอื่น เช่น ข. กล่าวคือการที่ ก. มีเอกสิทธิ์ที่จะทำสิ่งหนึ่งทำให้ ข. ปราศจากสิทธิที่จะเรียกร้องให้นาย ก. ไม่กระทำการสิ่งนั้น

ตัวอย่างเช่น การกล่าวว่า ก. มีเอกสิทธิ์ที่จะเดินไปมาในที่สาธารณะ หมายความว่า ก. ไม่มีหน้าที่หรือข้อผูกมัดกับผู้อื่นที่จะต้องไม่เดินไปมาในที่สาธารณะ และแสดงถึงความเกี่ยวพันกันกับบุคคลอื่น เช่น ข. ที่ไม่มีสิทธิห้าม ก. เดินไปมาในที่สาธารณะ

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างคำว่า สิทธิ และ เอกสิทธิ์ที่โฮล์เพลด์วิเคราะห์ไว้คือ ในขณะที่สิทธิมีความหมายที่สื่อถึงการมีหน้าที่ของผู้อื่นต่อบุคคลที่มีสิทธินั้น แต่เอกสิทธิ์ไม่มีความเกี่ยวพันกับการมีหน้าที่ของผู้อื่นต่อบุคคลที่มีเอกสิทธิ์ กล่าวคือ การที่ ก. มีเอกสิทธิ์ที่จะทำสิ่งหนึ่งมีความหมายว่า ข. ไม่มีสิทธิที่จะห้าม ก. ทำสิ่งนั้นเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า ข. มีหน้าที่ที่จะต้องไม่แทรกแซง ก. ในการทำสิ่งที่ว่านั้นด้วย

ตัวอย่างเช่น ถ้า ก. มีเอกสิทธิ์ในการวิพากษ์วิจารณ์ ข. ในที่สาธารณะแล้ว ข. จะไม่มีสิทธิห้าม ก. ในการทำสิ่งนั้น แต่ ข. จะยังสามารถรบกวนหรือแทรกแซง ก. ขณะทำสิ่งนั้นได้ เช่น ส่งคนไปทำเสียงดังเพื่อกลบเสียงของ ก. ในขณะที่เขากำลังทำการวิพากษ์วิจารณ์ ข. อยู่ในที่สาธารณะ ทั้งนี้ การแทรกแซงดังกล่าวของ ข. จะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิอื่นของ ก. ด้วย

นอกจากนี้ ความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ การที่ ก. มีเอกสิทธิ์ที่จะทำสิ่งหนึ่งไม่จำเป็นต้องหมายความว่า ก. จะเป็นผู้เดียวที่มีเอกสิทธิ์ในการทำสิ่งนั้น บุคคลอื่น เช่น ข. สามารถมีเอกสิทธิ์แบบเดียวกับ ก. ในการทำสิ่งนั้นได้เช่นเดียวกัน ในกรณีนี้ ข. ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องไม่ทำในสิ่งที่ตนมีเอกสิทธิ์ และบุคคลอื่นที่มีเอกสิทธิ์แบบเดียวกัน เช่น ก. ก็ไม่มีสิทธิที่จะห้าม ข. ในการทำสิ่งนั้น ตัวอย่างเช่น ทั้ง ก. และ ข. ต่างมีเอกสิทธิ์ที่จะจอดรถในที่จอดรถสาธารณะ ซึ่งทำให้ทั้งคู่ต่างไม่มีหน้าที่ที่จะต้องไม่จอดรถในที่จอดรถสาธารณะ และทั้งคู่ต่างก็ไม่มีสิทธิที่จะห้ามอีกฝ่ายจอดรถในที่จอดรถสาธารณะ¹¹⁵

¹¹⁵ พงศ์ศิริ ศรีวรรณนะ. สารานุกรมออนไลน์: สิทธิ. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

เอกสิทธิ์เป็นสิทธิชนิดหนึ่งแต่มีความพิเศษคือ สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการพูด หรือ การอภิปราย หรือการดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภามีอำนาจที่จะกระทำได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น จึงเป็นสิทธิเด็ดขาด ผู้ใดจะรบกวนการใช้เอกสิทธิ์นี้ไม่ได้ ในประเทศ อังกฤษผู้ที่รบกวนจะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา¹¹⁶

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันมีลักษณะเป็นการมอบสิทธิพิเศษบางประการให้แก่ผู้ดำรง ตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา นอกเหนือจากบุคคลทั่วไป ซึ่งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้นเป็นข้อยกเว้น ของหลักความเสมอภาค โดยรัฐธรรมนูญนั้นมีวัตถุประสงค์ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ และในฐานะผู้แทนของปวงชน จึงจำเป็นต้องให้ หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องหวาดระแวงเกรงกลัวว่าจะถูก ฟ้องร้องดำเนินคดี หรืออยู่ภายใต้อาณัติของความกดดันใดๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

2.3.9 ความแตกต่างระหว่างอภิสิทธิ์ (Prerogative) กับเอกสิทธิ์ (Rights)

คำว่า อภิสิทธิ์ (Prerogative) ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายความว่า สิทธินอกเหนือขอบเขต สิทธิเหนือกฎหมายหรือระเบียบที่วางไว้ สิทธิที่ได้รับนอกเหนือ ไปจากกฎหมายหรือระเบียบที่วางไว้

คำว่า อภิสิทธิ์ (Prerogative) นั้นมีความหมายสามประการ¹¹⁷ คือ

ประการที่หนึ่ง กล่าวคือ อำนาจในทางนักเลงหัวไม้ หรือเจ้าพาลศาลเตี้ยผู้ที่ทำผิด กฎหมายแล้วไม่ถูกลงโทษ, หนี, มีผู้เข้าใจว่ามีสิทธิเหนือคนอื่น ซึ่งความจริงแล้วไม่ใช่

ประการที่สอง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่สืบมาตั้งแต่สมัยโรมัน 5,000 ปี คือผู้มีฐานันดรสูง กว่าย่อมมีสิทธิสูงกว่าผู้ไม่มีฐานันดร

ประการที่สาม กล่าวคือ อภิสิทธิ์เป็นคำที่มีความหมายถึง สิทธิของบุคคลในทาง การเมือง เช่นสิทธิของเอกอัครราชทูต บุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีของแต่ละ ประเทศที่เดินทางไปเชื่อมสัมพันธไมตรี ย่อมมีสิทธิพิเศษในการเข้าประเทศโดยมิต้องตรวจตรา หนังสือเดินทางอย่างพิถีพิถันเหมือนกับหนังสือเดินทางของบุคคลธรรมดา หรือแม้แต่วัตถุสิ่งของ ที่ผู้มีอภิสิทธิ์ถือไปก็จะได้รับการยกเว้นด้วย นอกจากนี้ยังมีสิทธิพิเศษอย่างอื่นๆ ที่กำหนดไว้ใน กฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

ส่วนเอกสิทธิ์นั้นมีใช้เฉพาะในรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภานั้น หมายถึง สิทธิเด็ดขาด ของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ออกเสียง

¹¹⁶ สมภพ โทตระกิตย์. (2523). “อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงาน พระราชทานเพลิงศพคุณหญิงเบญจางค์ โทตระกิตย์. หน้า 83.

¹¹⁷ กวี อิศรารณ. (2529). เล่มเดิม. หน้า 361.

ลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดย มิให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง จะไปฟ้องร้อง ว่ากล่าวในทางใดไม่ได้¹¹⁸ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่า เวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม

2.3.10 ความแตกต่างระหว่างเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity)

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามความหมายที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อแตกต่างที่สำคัญอยู่ตรงที่ หากกรณีใดเป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) กรณีนั้นก็ไม่ได้ผิดกฎหมาย ผู้ใดจะฟ้องร้องกล่าวทางใดๆ มิได้ แต่ความคุ้มกัน (Immunity) นั้น กรณีเป็นความผิดตามกฎหมายอยู่ดั้งเดิม แต่จะถูกจับกุมคุมขังหรือดำเนินคดีในความผิดนั้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกไม่ได้ ต่อเมื่อสมาชิกไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงจะดำเนินคดีต่อไปได้¹¹⁹

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเป็นสิทธิพิเศษที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมสภา กล่าวคือ เพื่อต้องการให้สมาชิกรัฐสภานั้นสามารถมาปฏิบัติหน้าที่ประชุมสภาโดยไม่ถูกกีดกันขัดขวาง และให้หลักประกันในการกล่าวอภิปรายแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ตลอดจนลงมติในที่ประชุมได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวาดระแวงเกรงกลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันต่างก็เป็นสิทธิพิเศษที่รัฐธรรมนูญมอบให้สมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนได้อย่างเต็มที่ แต่พึงระวังไว้ว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันมิใช่สิ่งเดียวกัน มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองที่แตกต่างกันหลายกรณี กล่าวคือ¹²⁰

1) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการให้เอกสิทธิ์ คือ ต้องการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำ ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่างๆ ในที่ประชุมสภาได้อย่างมีอิสระเต็มที่โดยไม่ต้องหวาดระแวงหรือเกรงกลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ส่วนวัตถุประสงค์ของความคุ้มกันนั้นเพื่อที่จะให้สมาชิกรัฐสภาสามารถประชุมสภาได้ตามปกติ ไม่มีเหตุขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ประชุมสภา จึงต้องมีการระงับการดำเนินคดีอาญา การจับกุม คุมขัง หรือพิจารณาคดีของศาลไว้ชั่วคราวจนกว่าจะหมดสมัยประชุม เพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคต่อการประชุมสภาอันเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อประโยชน์ของประเทศ

¹¹⁸ มานิตย์ จุมปา ข. (2544). เล่มเดิม. หน้า 2.

¹¹⁹ วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูรรณ โณ. (2520). เล่มเดิม. หน้า 110.

¹²⁰ มานิตย์ จุมปา ข. (2544). เล่มเดิม. หน้า 22-25.

2) ขอบเขต

หลักเอกสิทธิ์นั้นมุ่งคุ้มครองเฉพาะกิจกรรมที่เป็น “หน้าที่” ของสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ คุ้มครองการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาเพื่อบัญญัติกฎหมายหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ถ้าหากสมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็จะได้รับความคุ้มครอง ไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ แต่หากนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เกิดการชกต่อยในที่ประชุมสภา กรณีดังกล่าวจะมิได้รับความคุ้มครอง สมาชิกสภาผู้นั้นก็ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามปกติ

ส่วนหลักของความคุ้มกันนั้นมีได้มุ่งเฉพาะการกระทำที่เป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจะได้รับความคุ้มกันจากการจับกุม คุมขัง หรือการพิจารณาคดีอาญาทั้งสิ้น ไม่ว่าจะการฟ้องร้องในคดีอาญานั้นจะมีส่วนสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. ถูกฟ้องคดีอาญาข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา ไม่ใช่การถูกฟ้องเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แทนาย ก. ก็ยังได้รับความคุ้มกันในกรณีดังกล่าวทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของความคุ้มกัน มุ่งที่จะให้สมาชิกรัฐสภาไปประชุมสภาได้โดยไม่ถูกขัดขวางเท่านั้น

3) บุคคลที่คุ้มครอง

นอกจากเอกสิทธิ์จะตัวสมาชิกรัฐสภาแล้ว ยังได้คุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการประชุมอีกด้วย คือ ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของรัฐสภา บุคคลซึ่งประธานสภาเชิญมาแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุ โทรทัศน์ที่ประธานสภานุญาตตลอดจนการประชุมกรรมธิการ ผู้เป็นกรรมธิการสามัญและวิสามัญ รวมทั้งผู้ที่กรรมการเชิญมาแสดงความคิดเห็น บุคคลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ต่างก็ได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา

แต่ความคุ้มกันนั้น จะคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น บุคคลอื่นๆ จะไม่ได้รับความคุ้มครองด้วย ถึงแม้ว่าบุคคลอื่นๆ นั้นจะมีบทบาทหรือความสำคัญในทางรัฐสภาก็ตาม เช่น ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ย่อมไม่ได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

4) ผลตามกฎหมาย

เอกสิทธิ์เป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมสภาทุกประการ บุคคลใดก็ไม่อาจที่จะนำไปฟ้องร้องได้ว่าจะไม่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือแม้แต่ความผิดทางวินัย กล่าวได้ว่า สมาชิกสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกล่าวถ้อยคำ แสดงความคิดเห็น หรือลงมติของตนในที่ประชุมสภาทั้งสิ้น

ส่วนหลักความคุ้มกันนั้นเป็นเพียงการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะการดำเนิน “คดีอาญา” เท่านั้นจะไม่คุ้มครองไปถึงคดีแพ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะว่าการกระบวนการทางอาญามีลักษณะที่

จำกัดอิสรภาพ หากสมาชิกรัฐสภาถูกจับกุม คুমซัง หรือในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแล้ว สมาชิกผู้นั้นจะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประชุมสภาได้เลย

5) ระยะเวลา

เอกสิทธิ์จะให้ความคุ้มครองตลอดไป ไม่มีกำหนด กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาไปฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ถึงแม้ว่าผู้กล่าวจะสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้วก็ตาม

สำหรับความคุ้มกันนั้น สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองจากการจับกุม คুমซัง หรือพิจารณาคดีอาญาเฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง คือระหว่างสมัยประเทานั้น เมื่อใดที่พ้นสมัยประชุมก็สามารถจับกุม คুমซัง หรือพิจารณาคดีต่อไปได้ตามปกติ ความคุ้มกันจะไม่คุ้มครองไปถึงเวลานอกสมัยประชุมด้วย

6) ความเด็ดขาด

เอกสิทธิ์จะเป็นการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการฟ้องร้องคดีโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่ง คดีอาญา ไม่ว่าจะอยู่ระหว่างสมัยประชุมหรือแม้แต่ผู้กล่าวพ้นสถานภาพจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาไปแล้วก็ตาม เอกสิทธิ์จะให้ความคุ้มครองอย่างถาวร และเด็ดขาดตลอดไป ไม่ว่าผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องเวลาใดไม่ได้ทั้งสิ้น แต่ความคุ้มกันมิได้เป็นการคุ้มครองอย่างเด็ดขาด สมาชิกรัฐสภายังอาจถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีในทางแพ่งได้อยู่ตลอดเวลา แม้ในระหว่างสมัยประชุม เพราะความคุ้มกันมิได้ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ความคุ้มกันจะคุ้มครองสมาชิกจากการดำเนินคดีอาญา แต่ก็ให้ความคุ้มครองเฉพาะบางส่วนคือ จากการจับกุม คุมซัง และการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น ไม่รวมถึงการฟ้องร้องคดีอาญาด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภาสามารถทำได้ตลอดเวลา แม้ว่าจะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมก็ตาม

แม้ว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจะมีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัดหลายประการ ดังกล่าว แต่ทั้งเอกสิทธิ์และความคุ้มกันก็ยังมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันเช่นกัน กล่าวคือ ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนประชาชนได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกขัดขวางหรือมีอุปสรรคในการไปประชุมสภาและในระหว่างประชุมสภาก็ไม่ต้องเกรงกลัว หรือหวาดระแวงว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิใช่เพื่อประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งเท่านั้น และเมื่อนำเอกสิทธิ์และความคุ้มกันมาเปรียบเทียบกันพบความแตกต่างดังนี้¹²¹

¹²¹ มานิตย์ จุมปา ก. (2547). เล่มเดิม. หน้า 270.

ตารางที่ 2.1 ตารางเปรียบเทียบเอกลักษณ์และความคุ้มกัน

ข้อแตกต่าง	เอกลักษณ์	ความคุ้มกัน
1.จุดประสงค์	คุ้มครองการกล่าวถ้อยคำการ แสดงความคิดเห็น หรือการออกเสียง ลงคะแนน ในที่ประชุมสภาของสมาชิก รัฐสภาผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่า กล่าวในทางใดมิได้	คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ ประชุมสภาของสมาชิก การจับกุม คุมขัง หมาย เรียกตัวหรือการพิจารณาคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภา ในระหว่าง สมัยประชุมจะทำได้
2.ขอบเขต	คุ้มครองเฉพาะกิจกรรมที่เป็น หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาคือการกล่าว ถ้อยคำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุม เท่านั้น หากสมาชิกกระทำความผิดใน กรณีอื่นแล้วไม่อาจยกหลักเอกลักษณ์ขึ้น คุ้มครองได้	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการ จับกุม คุมขัง พิจารณาคดีอาญาในทุก กรณีระหว่างสมัยประชุมโดยไม่คำนึง ว่าคดีอาญานั้นจะเกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือไม่
3. บุคคลที่ คุ้มครอง	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาตลอดจน คุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ ประชุมอีกด้วย ได้แก่ ผู้พิมพ์แลโฆษณา รายงานการประชุมตามข้อบังคับของ สภา ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุม สภาทางวิทยุโทรทัศน์ซึ่งประธานสภา อนุญาตและกรรมการธิการของสภา ตลอดจนบุคคลที่ประธานสภาหรือ คณะ กรรมการ ธิการเชิญ มา แลก ลง ข้อเท็จจริงด้วย	คุ้มครองแต่เฉพาะบุคคลผู้ที่มี สถานภาพเป็น “สมาชิกรัฐสภา เท่านั้น”
4. ผลตาม กฎหมาย	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการ ดำเนินคดีทุกกรณีไม่ว่าคดีอาญา คดี แพ่ง หรือความผิดทางวินัย	คุ้มครองเฉพาะในคดีอาญาไม่ให้ ความคุ้มครองในคดีแพ่งด้วย
5.ระยะเวลา	คุ้มครองตลอดตั้งแต่มิมีการกล่าว ถ้อยคำเป็นต้นไป ไม่มีกำหนดเวลา	คุ้มครองเฉพาะในระหว่างสมัย ประชุมเท่านั้น สมัยประชุมพ้นไป ความคุ้มครองก็หมดไปด้วย

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ข้อแตกต่าง	เอกสิทธิ์	ความคุ้มกัน
6.ความ เด็ดขาด	ถาวรและเด็ดขาด กล่าวคือ เอกสิทธิ์ จะคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องว่ากล่าว ใดๆ ทั้งสิ้นและคุ้มครองตลอดไป	ไม่ถาวรเด็ดขาด กล่าวคือ ความ คุ้มกันไม่คุ้มครองการดำเนินคดีแพ่ง ต่อสมาชิกรัฐสภาและการคุ้มครองใน คดีอาญาก็เฉพาะบางส่วนคือ เพียง การจับกุม คမ်းบัง หมายเรียก และการ พิจารณาคดีเท่านั้น ไม่รวมถึงการ ฟ้องร้องคดีและให้ความคุ้มกันเพียง ระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น

2.3.11 เอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชนกับเอกสิทธิ์ทางกฎหมายเอกชน

สำหรับเอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชน รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ได้ อธิบายไว้ว่า เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ทั้งหลายเกี่ยวกับ สถานะและอำนาจของรัฐและผู้ปกครอง รวมทั้งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้ปกครองกับพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครองในฐานะที่รัฐและผู้ปกครองมีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือพลเมืองซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเอกชน จากความหมายกฎหมายมหาชนข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมหาชนนั้นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งอันได้แก่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น¹²² และกฎหมายมหาชนยังเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาค สามารถบังคับเอาได้ กล่าวคือ ในทางกฎหมายมหาชนนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งรวมทั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชน มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอภาคกัน ซึ่งความไม่เสมอภาคนี้แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือราษฎร เพราะถ้าหากให้ฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองมีสิทธิเท่าเทียมกับเอกชนแล้ว การบริหารงานต่างๆ ของรัฐจะต้องมีอุปสรรคอย่างมากมายไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ และหากจะถามถึงความสมัครใจของเอกชนทุกคนย่อมเป็นไปได้ ส่วนที่ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับนั้นคือการที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือ เอกชน ทำให้คำสั่งทางปกครองมีสภาพบังคับต่อเอกชนโดยทันที และเหตุผลที่สำคัญก็คือ ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง¹²³ ต้องมีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย

¹²² ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). เล่มเดิม. หน้า 312.

¹²³ แหล่งเดิม.

อย่างหนึ่งตลอดจนมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งภารกิจทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็น ประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น รัฐในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์ในทางมหาชนหรือสิทธิพิเศษเหนือราษฎรหรือที่เรียกว่า เป็นอำนาจมหาชน (uissance public) อันทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าว แต่มิใช่ว่าการมีอำนาจดำเนินการได้ฝ่ายเดียวนั้นจะเป็นการอันไม่เป็นธรรม แต่การดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย¹²⁴

แต่เอกสิทธิ์ทางกฎหมายเอกชนนั้น อธิบายได้ว่า เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันต่างมุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละฝ่าย กฎหมายเอกชนจึงตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และต้องใช้ “การสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย” ในการเข้าผูกนิติสัมพันธ์ต่อกันหรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายเอกชน “สัญญา” จึงเป็นที่มาของนิติสัมพันธ์เกือบทั้งหมดและหากมีการโต้แย้งสิทธิ หรือมีการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ต่างได้ตกลงกันไว้ เอกชนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้ เอกชนจะบังคับกันเองไม่ได้ เมื่อกฎหมายเอกชนซึ่งตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันและต้องใช้การสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ดังนั้น เอกชนด้วยกันเองจึงไม่มีเอกสิทธิ์ใดๆเหนือเอกชนอีกฝ่ายหนึ่งได้นั่นเอง

“เอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชน” พิจารณาในแง่ของตัวบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์นั้น หมายถึง บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่ผิดกฎหมายอันเป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการ เช่น เอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ คือ สิทธิพิเศษที่จะไม่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาในทางใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือ หน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น¹²⁵ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำใดที่มีเอกสิทธิ์เท่ากับเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง และหลักเรื่องเอกสิทธิ์เป็นหลักกฎหมายยกเว้นความรับผิดตามกฎหมายสาระบัญญัติ ตัวอย่างเช่น มาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹²⁴ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2553). เอกสารสรุปบททวนวิชากฎหมายมหาชน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=380400>

¹²⁵ คลังปัญญาไทย. (2553). “เอกสิทธิ์” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/เอกสิทธิ์>

2.4 หลักความคุ้มกันของรัฐสภา¹²⁶ (Parliamentary immunity)

โดยทั่วไปแล้วสามารถให้คำจำกัดความของความคุ้มกันของรัฐสภาว่าเป็นกลุ่มของเอกสิทธิที่ให้แก่รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันและให้แก่สมาชิกรัฐสภาเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นเอกสิทธิที่มีมากกว่าสิทธิขององค์กรหรือบุคคลอื่น และหากปราศจากเอกสิทธิเหล่านี้ รัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยหลักความคุ้มกันนี้จะเน้นถึงความคุ้มกันของรัฐสภาในส่วนของความคุ้มกันที่ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกล่าวถึงเอกสิทธิของรัฐสภาด้วย โดยจะกล่าวถึงเจตนารมณ์ความคุ้มกัน ประเภทของความคุ้มกัน และประวัติความเป็นมาความคุ้มกัน

1) เจตนารมณ์ของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (The Purpose of immunity for members of parliament)

แนวความคิดของความคุ้มกันของรัฐสภาเกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยได้มอบสิทธิเฉพาะและเอกสิทธิแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเอกสิทธิเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด

แท้จริงแล้วเสรีภาพในการแสดงออกเป็นเครื่องมือในที่ช่วยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำงานในฐานะของผู้แทนของปวงชน ออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และควบคุมกิจกรรมของรัฐบาลได้ หากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ตรวจสอบและติเตียนการกระทำที่ไม่ชอบได้เพราะเกรงกลัวการถูกโต้ตอบฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจอื่นๆ ก็เท่ากับว่าทำหน้าที่ได้ไม่เป็นไปตามที่ถูกต้องคาดหวังไว้ ดังนั้นเสรีภาพในการพูดจึงช่วยให้พวกเขาตั้งคำถามที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งอาจจะยากที่จะไปพูดในที่อื่นๆ เนื่องจากเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง สมาชิกรัฐสภาจะจำเป็นต้องมีความภูมิคุ้มกันในที่ที่จะแสดงออกได้อย่างอิสระ โดยปราศจากการขัดขวางและปราศจากความเกรงกลัวว่าจะถูกฟ้องร้องหรือถูกคุกคามในรูปแบบใดๆ

ความคุ้มกันของรัฐสภาไม่ได้เป็นเอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แต่เป็นเอกสิทธิเพื่อประโยชน์ของประชาชนและตัวสถาบันซึ่งก็คือรัฐสภา ผลประโยชน์ต่างๆที่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีอยู่ในนั้นไม่มีไว้เพื่อการส่วนตัว แต่มีรากฐานมาจากความคุ้มกันที่ได้มาอย่างยากลำบากซึ่งผู้ร่างกฎหมายในอดีตเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนในนามของผู้แทนปวงชน ดังนั้นความคุ้มกันของรัฐสภาจึงเป็นเรื่องของคำสั่งหรืออำนาจเพื่อ

¹²⁶ Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, from

สาธารณประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภาไม่อาจที่จะสละได้ (จำเป็นต้องมี) ความคุ้มกันรัฐของสภา
รัฐสภาช่วยทำให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐสภาจะสามารถตอบสนองงานและทำงานโดยไม่มีอุปสรรค
ใด ๆ จากทุกภาคส่วน เห็นได้ชัดว่ารัฐสภาจะสามารถทำงานได้อย่างมากเฉพาะเท่าที่สมาชิกรัฐสภา
มีอิสระที่จะทำหน้าที่ ซึ่งสิ่งนี้ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในข้อ 6 วรรค 1 ของกฎข้อบังคับวิधिปฏิบัติของ
รัฐสภายุโรปที่กำหนดว่า “การใช้อำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้น รัฐสภา
จะต้องพยายามส่งเสริมความเป็นเอกภาพในฐานะของสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย
และรักษาความเป็นอิสระของสมาชิกในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นลำดับแรก” ความคุ้มกันจึงเป็น
สิ่งจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่ารัฐสภาจะสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันอิสระและกึ่งศักดิ์ศรีและอำนาจของ
ตัวเองได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม (ตามที่เห็นในบทต่อไปนี่) ก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอย่าง
กว้างขวางเกี่ยวกับสิทธิเฉพาะและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องมีเพื่อดำเนิน
ภารกิจโดยปราศจากการแทรกแซงหรือการเข้าข้าง

2) ชนิดของความคุ้มกันของรัฐสภา (Kind of parliamentary immunity)

(1) ความคุ้มกันมีอยู่ 2 ระบบหลัก (Two major systems of immunity)

ในปัจจุบันรัฐสภาใช้ระบบความคุ้มกันที่สำคัญอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบที่หนึ่งอยู่
บนพื้นฐานของรูปแบบของอังกฤษ (Westminster) และเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในรูปของเสรีภาพใน
การพูดหรือ หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา ส่วนระบบที่สองมีรากฐานมาจากรูปแบบของ
ฝรั่งเศสให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างกว้างขวางกว่า เนื่องจากไม่เพียงแต่ประกอบด้วยหลัก
ความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ยังมีหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา กล่าวโดยสรุปก็คือว่า
หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาให้การปกป้องอย่างพิเศษแก่เสรีภาพในการแสดงออกของสมาชิก
รัฐสภา และสิทธิให้พูดในสิ่งที่พวกเขาารู้สึก (เสรีภาพในการพูด) และอภิปรายในสิ่งที่ต้องการ
(เสรีภาพในการอภิปราย) หมายความว่าสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อใด ๆ (ยกเว้นความรับผิดชอบต่อ
ต่อรัฐสภาเองและความรับผิดชอบที่ว่าประชาชนจะลงคะแนนเสียงให้เขาในการเลือกตั้งอีกหรือไม่)
ต่อทุกสิ่งที่พูดในการทำหน้าที่ของรัฐสภาและการลงคะแนนโหวตใด ๆ ในรัฐสภา ส่วนหลักความ
ล่วงละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาช่วยปกป้องสมาชิกรัฐสภาให้ไม่ตกอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมทาง
อาญา ทางปกครอง และทางแพ่ง สำหรับสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาได้พูดหรือกระทำไปแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับ
กับกิจการงานของรัฐสภา กล่าวโดยทั่วไปก็คือ สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับหรือดำเนินคดีได้ก็เฉพาะ
เมื่อได้รับยินยอมของรัฐสภา

(2) ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (Historical background)

ความต้องการที่จะการปกป้องเสรีภาพในการพูดของผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็น
 กระบอกเสียงและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ตั้งแต่ยุคแรกในประวัติศาสตร์
 โดยทั่วไป เห็นกันว่าลักษณะแห่งความศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจล่วงละเมิดได้ของผู้พิทักษ์สิทธิของ
 ประชาชนในสมัยโรมันโบราณเป็นลักษณะต้นกำเนิดของความคุ้มกัน ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน
 (สำนักงานจัดตั้งขึ้นใน 494 ปีก่อนคริสตกาล) โดยมีภารกิจในการปกป้องประชาชนชาวโรมัน) ถูก
 ประกาศให้มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจล่วงละเมิด และกฎหมาย Lex Horatia (449 ปีก่อน ค.ศ.) ได้
 คุ้มกันให้ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชนปลอดภัยจากการโจมตีโดยมิบทลงโทษประหารชีวิต

เป็นที่น่าสนใจอย่างมากที่จะต้องพิจารณาถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของ
 ความความคุ้มกันของรัฐสภาทั้ง 2 ประเภท เนื่องจากจะช่วยแสดงให้เห็นว่าความคุ้มครองของ
 เสรีภาพในการแสดงออกของสมาชิกรัฐสภาและของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ
 ขอบเขตที่ซึ่งสมาชิกของสังคมมีสิทธิในสิทธิมนุษยชน

ในอังกฤษ เริ่มจากกฎบัตรแมกนา คาร์ตา Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 สิทธิ
 ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจได้รับการรับรองและพัฒนาตามานับปี โดยให้หลักประกัน
 ว่า การใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นอิสระจากการถูกจับกุมและการถูก
 จำคุก จะไม่เกิดขึ้น ต่อมาก็มี The Petition of Rights (1628), The Habeas Corpus Act (1679) และ
 ท้ายที่สุดคือ The Bill of Rights (1689) ซึ่งล้วนแล้วแต่ความไปถึงกฎหมายจารีตประเพณีทั่วไป
 (common law) ของสิทธิของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการยืนยันหรือการพัฒนาต่อเนื่องมา แนวคิด
 ของแองโกลแซกซอนเกี่ยวกับความคุ้มกันจึงมีรากฐานมาจากการพัฒนาความก้าวหน้าของ
 ขนบธรรมเนียมประเพณีจารีต ซึ่งแม้ว่าจะพัฒนาอย่างช้าๆ แต่ก็ต่อเนื่องจนมั่นคงแข็งแรง และใช้
 บังคับกับทุกคนโดยไม่จำกัดว่าปัจเจกบุคคลนั้นจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ ดังนั้นสมาชิกรัฐสภา
 อังกฤษจึงไม่รู้สึกรู้สีกต้องการให้มีการพัฒนาความคุ้มครองแก่ตนเป็นพิเศษเนื่องจาก เห็นว่ากฎหมาย
 ทั่วไปนั้นเพียงพอที่จะปกป้องพวกเขาจากการกระทำที่โดยอำเภอใจหรือปราศจากเห็นผลของ
 กษัตริย์หรือรัฐบาลแล้ว

แต่กรณีอย่างอังกฤษกลับไม่ได้เกิดขึ้นในฝรั่งเศส ซึ่งการปฏิวัติได้ช่วยให้ปัจเจก
 บุคคลได้รับสิทธิเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปีค.ศ. 1789 ไม่ได้มี
 รากฐานมาจากข้อตกลงร่วมกันบนคุณค่าพื้นฐานทางการเมืองพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นนับปี ดังนั้น
 มาตรการพิเศษจึงมีความจำเป็นต้องเพื่อรับรองความเป็นอิสระของสมาชิกของสมัชชาแห่งชาติ
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในอิสรภาพและเสรีภาพในการเคลื่อนไหว ซึ่ง
 ตามที่ Marc van der Hulst ได้กล่าวไว้ก็คือฝรั่งเศสไปไกลเกินกว่าอังกฤษเสียอีก เนื่องจากในบริบท
 ของการปฏิวัตินั้น สมัชชาแห่งชาติได้ครองตำแหน่งที่เหนือกว่าตำแหน่งอื่นใดขององค์กรในรัฐ

ในวันที่ 25 มิถุนายน 1789 เมื่อกษัตริย์ออกคำสั่งขับไล่สมาชิกของ the Estates General (การประชุมครั้งแรกหลักจากปี ค.ศ. 1614 เรื่องทางประวัติศาสตร์) ออกจากอาคารที่พวกเขาประชุม สมัชชาแห่งชาติจึงได้นำการเคลื่อนไหวและประกาศว่าสมาชิกของสภาสามัญไม่อาจล่วงละเมิดได้ และยังคงประกาศต่อไปอีกว่าทุกปัจเจกบุคคล, บริษัท, ศาลหรือคณะกรรมการที่ดำเนินการเพื่อฟ้องคดี/จับกุมหรือพยายามจับกุมและควบคุมตัวสมาชิกของสภาสามัญในระหว่างหรือหลังสมัยประชุม ในการที่ได้ให้ข้อเสนอ รายงาน คำแถลง หรือความเห็นให้ไว้ที่ The Estates General “เป็นการกระทำที่น่ารังเกียจ เป็นการกบฏต่อประเทศ และเท่ากับกำลังก่ออาชญากรรมอุกฉกรรจ์” แนวคิดใหม่ของการล่วงละเมิดมิได้ถูกวิเคราะห์ว่าเป็นมาตรการในคำสั่งสาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งความคุ้มครองของอำนาจนิติบัญญัติจากการล่วงละเมิดโดยฝ่ายบริหาร และไม่เห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของชนชั้นหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ขอบเขตและนัยทางกฎหมายและทางปฏิบัติก็พัฒนามาและเกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนขึ้นระหว่างการกระทำที่ในตำแหน่งหน้าที่และการกระทำในเรื่องส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภา รูปแบบของฝรั่งเศสจึงประกอบด้วยเอกสิทธิ์ในของเสรีภาพในการพูดและการล่วงละเมิดมิได้ของรัฐสภา และเอกสิทธิ์นั้นมีผลอย่างมากในยุโรปและอาณานิคมฝรั่งเศสเดิมและแน่นอนว่ารวมไปถึงรูปแบบของอังกฤษ (Westminster) ในประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth) ด้วย

(3) พื้นฐานทางกฎหมายของความคุ้มกันของรัฐสภา (Legal basis for parliamentary immunity)

สำหรับประเทศส่วนใหญ่แล้ว ความคุ้มกันของรัฐสภาถูกรับรองในรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศเอกสิทธิ์ของรัฐสภาปรากฏอยู่ในออกกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยรัฐสภาในประเทศแคนาดา กฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ทางรัฐสภาในออสเตรเลีย และกฎหมายว่าด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ประโยชน์ในประเทศศรีลังกา ส่วนในประเทศอื่นๆ บทบัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันจะอยู่ในกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับสถานภาพของ รัฐมนตรีหรือ หรือกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

สำหรับในอังกฤษนั้น ข้อ 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ซึ่งกำหนดว่า “เสรีภาพในการพูดและอภิปรายหรือดำเนินการในสภาไม่ควรจะถูกฟ้องร้อง กล่าวโทษ หรือถูกตั้งข้อสงสัยในศาลใดหรือสถานที่อื่นนอกจากรัฐสภา” ยังคงเป็นหลักประกันทางกฎหมายในเอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด และเป็นเช่นนี้สำหรับประเทศเครือจักรภพด้วย นอกจากนี้ยังรูปแบบและประเพณีอื่นๆ ในทางรัฐสภาอีกมากมายที่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law

สำหรับประเทศที่อยู่ภายใต้กรอบของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) นั้น นอกเหนือจากศรีลังกา ซิมบับเวและอินโดนีเซียแล้ว ประเทศอื่นๆ ทั้งหมดยังได้กำหนดหลักความคุ้มกันของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ ในศรีลังกาและซิมบับเว บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในกฎหมายว่าด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ ซึ่งตราขึ้นภายใต้การกำหนดของรัฐธรรมนูญ ส่วนประเทศอินโดนีเซียมีกฎหมายว่าด้วยโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้กำหนดสิทธิในความคุ้มกันไว้

เป็นน่าสังเกตว่าถ้าสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเรียกร้องความคุ้มกันในรัฐอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกรัฐสภาถือเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแล้ว ก็อาจอ้างสิทธิดังกล่าวภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศได้นั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อท่านทราบถึงเจตนารมณ์ความคุ้มกัน ประเภทของความคุ้มกัน ประวัติความเป็นมาความคุ้มกัน ก็จะขออธิบายถึงหลักความคุ้มกันที่มีอยู่ 2 หลักที่สำคัญ คือ หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary non-accountability or Privilege) และหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary inviolability or Immunity) โดยจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

2.4.1 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา¹²⁷ (Parliamentary non-accountability or Privilege)

หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภานั้นจะกล่าวถึงขอบเขตของเสรีภาพในการพูด โดยขออธิบายถึงประวัติของเสรีภาพในการพูดในรัฐสภานั้นมีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษและการต่อสู้ระหว่างสภาสามัญกับฝ่ายกษัตริย์ ความคุ้มกันของรัฐสภาในเสรีภาพในการพูดมีมาตั้งแต่ปี 1396-1397 เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด (ทั้งสภาสามัญ สภาขุนนาง และกษัตริย์) เห็นว่าการตัดสินใจโทษประหารชีวิตสำหรับความผิดฐานกบฏ (จากกรณีที่ได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปของพระราชวัง) เป็นการทำลายล้างเอกสิทธิ์ของรัฐสภาบางส่วน และ “จะต้องถูกยกเลิก...และไม่มีผลใช้บังคับ” การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์และการยอมรับของพระราชบัญญัติแห่งสิทธิในปี 1689 เป็นผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของรัฐสภาในเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูด เนื่องจากข้อ 9 ของพระราชบัญญัติแห่งสิทธิตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ยังคงเป็นที่มาของกฎหมายหลักในเรื่องเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดในอังกฤษและอีกหลายประเทศในเครือจักรภพ

¹²⁷ Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, from

เสรีภาพในการพูดในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดของสมาชิกรัฐสภา ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่รัฐสภาของประเทศในเครือจักรภพ (ยกเว้นบางประเทศที่ไม่มี เช่น คิวบาและเบลารุสเป็นต้น) ความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาเป็นหลักประกันที่มีอยู่ในประเทศต่างๆไม่ว่าจะกำหนดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะ ซึ่งหมายความว่าความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบรัฐสภาทั้งหมดในการปฏิบัติภารกิจเป็นตัวแทนได้อย่างเป็นอิสระ ตามที่ Marc van der Hulst กล่าวไว้คือ ความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา เป็นหลักที่ค่อนข้างเหมือนกัน และเป็นหลักที่มีความมั่นคงอยู่ทั่วโลก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็มีการแก้ไขอย่างไม่มากในช่วงเวลาที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของความคุ้มกันในเสรีภาพของการพูดนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก ส่วนต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นภาพรวมของหลักที่สำคัญและขอบเขตของวิถีปฏิบัติ โดยอาศัยการตอบคำถามต่อไปนี้ 1) ใครได้รับการคุ้มครอง 2) ความคุ้มครองเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อไร 3) ความคุ้มครองบังคับใช้ที่ไหนบ้าง 4) การกระทำใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครอง

1) ใครได้รับการคุ้มครอง (Who is protected?)

ผู้ได้รับเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดแน่นอนว่าโดยส่วนใหญ่แล้วได้แก่สมาชิกรัฐสภา รวมทั้งรัฐมนตรี ณ ประเทศที่มีสำนักงานอยู่ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ยึดตามรูปแบบ Westminster (แต่ก็รวมถึงในฝรั่งเศสด้วย) เอกสิทธิ์นี้ได้รับการขยายไปยังทุกคนที่มีหน้าที่มีส่วนในการอภิปรายและดำเนินการของรัฐสภา เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา พยานที่ปรากฏต่อหน้าคณะกรรมการของรัฐสภา ในระหว่างการสอบถามข้อมูล พยานจึงมักได้เอกสิทธิ์พิเศษอย่างเด็ดขาดว่าจะไม่ถูกดำเนินคดีสำหรับคำพูดในระหว่างการประชุมดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกประเทศที่พยานจะได้รับความคุ้มกันโดยอัตโนมัติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา พยานปฏิเสธที่ให้การต่อหน้าสมาชิกสภาองเกรสนั้น หากเอกสิทธิ์นั้นจะเป็นการกล่าวหาตัวเอง สมาชิกสภาองเกรสอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกความคุ้มกันเพื่อจะได้ไม่สามารถดำเนินคดีต่อสิ่งใดก็ตามที่ได้กล่าวไว้ในคำให้การ เว้นแต่จะได้ให้การเท็จหรือให้ข้อความเท็จ

ในประเทศฟิลิปปินส์ พยานในการตรวจสอบในทางนิติบัญญัติอาจจะเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองพยานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบและเห็นชอบของประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ (ในการตัดสินใจของคณะกรรมการ) มีความจำเป็นต้องได้รับความคุ้มกันอย่างมาก ในประเทศซิมบับเว ความคุ้มกันของพยานขึ้นอยู่กับหนังสือรับรองของบุคคลซึ่งเป็นประธานฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะได้ให้คำพยาน

เป็นน่าสังเกตว่าความคุ้มกันของพยานมีความสำคัญต่อความสามารถของรัฐสภาในการทำหน้าที่กำกับดูแล ยิ่งไปกว่านั้นเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด (การได้รับยกเว้นจากการถูกดำเนินคดีใด ๆ ในศาล) โดยทั่วไปแล้วยังให้แก่ผู้เผยแพร่และผู้พิมพ์ของสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของรัฐสภา

2) ความคุ้มครองเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อใด (When does the protection begin and end?)

ขึ้นอยู่กับประเทศ สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มครองทั้งในเวลาที่ได้รับเลือกตั้งเลือกตั้งของตน (โดยทั่วไปได้แก่ประเทศที่มีระบบรัฐสภาอย่างฝรั่งเศส) ในเวลาที่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้ง (เมื่อการเลือกตั้งมีผลสมบูรณ์) หรือในเวลาที่ได้กล่าวสัตย์ปฏิญาณ (เช่น อาร์เจนตินา, บังคลาเทศ, ฟิลิปปินส์, ศรีลังกา)

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาอย่างอังกฤษ (แต่ยังรวมถึงประเทศอื่นๆ เช่น Former Yugoslav Republic of Macedonia) ความคุ้มกันในเสรีภาพในการพูดเริ่มขึ้นเฉพาะเมื่ออยู่ในการประชุมรัฐสภาเท่านั้น ส่วนความคุ้มกันอื่นๆ มีอยู่ในทุกสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นในช่วงสมัยประชุมรัฐสภาหรือไม่ (ศรีลังกา, ไทย) ความคุ้มกันจะสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภา อย่างไรก็ตามเป็นมีข้อสังเกตว่า ความคุ้มกันในเสรีภาพในการพูดนั้นมีอยู่อย่างถาวรสำหรับ “ถ้อยคำที่ได้กล่าวไป” ระหว่างการทำหน้าที่ นอกจากนี้ความคุ้มกันต่อสิ่งพิมพ์ของกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ในรัฐสภายังมีอยู่เสมอ (ตัวบุคคลได้รับความคุ้มกันในเสรีภาพในการพูดเฉพาะในการพูดในสภา แต่ตัวคำพูดที่ได้พูดไปแล้วนั้นหรือสิ่งพิมพ์ของรัฐสภานั้นได้รับความคุ้มครองอย่างไม่มีขีดจำกัด)

3) ความคุ้มครองมีผลทุกที่หรือไม่ (Does the protection apply everywhere?)

ในประเทศส่วนใหญ่ เอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของรัฐสภามากกว่าตัวสถานที่ที่ได้กล่าวหรือพูดไป (ยึดความเกี่ยวพันกับหน้าที่เป็นหลักมากกว่าตัวสถานที่ที่ได้กล่าวหรือพูดไป) ดังนั้นแม้ว่าโดยทั่วไปแล้วคำพูดในรัฐสภาจะได้รับความคุ้มกัน แต่ก็อาจไม่ได้รับความคุ้มกันถ้าเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น ในการแถลงข่าวในรัฐสภา เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ความคุ้มกันอาจบังคับไปถึงสถานนอกรัฐสภา หากเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของรัฐสภา เช่น การกล่าวซ้ำถึงคำพูดที่ได้เคยกล่าวไว้ในรัฐสภา ณ ที่ใดๆ นอกรัฐสภา

ดังนั้น เหนือสิ่งสำคัญจึงอยู่ที่การตีความคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของรัฐสภา” การตีความคำดังกล่าวนั้นแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเทศ และยังมีวิวัฒนาการอยู่เรื่อยมาเนื่องจากรัฐสภาและการศาลในประเทศต่างๆ ได้ประยุกต์/ปรับการตีความนั้นให้เข้าสถานการณ์ใหม่ๆ

4) การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของรัฐสภา มีความหมายว่าอย่างไร (Exercise of the parliamentary mandate: what does it mean?)

(1) กิจกรรมที่ดำเนินการในบริบทของกระบวนการรัฐสภา (Activities undertaken in the context of parliamentary proceedings)

แกนหลักของเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดก็คือ คำพูดที่ได้กล่าวในรัฐสภาหรือในการประชุมคณะกรรมการ ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย การเสนอญัตติและการรับรองญัตติ กระทั่งถามสด กระทั่งถามทั่วไป และการเปิดอภิปรายทั่วไป รายงานการประชุมของรัฐสภา และ การลงมติต่างๆ เหล่านี้ได้รับเอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในเสรีภาพในการพูด รวมไปถึงเอกสิทธิ์ทั่วไปซึ่งแนบท้ายมา เช่น ร่างของกระฎุถามหรือบันทึกต่างๆ ตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วว่า เอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ หมายความว่า คำกล่าวหรือการกระทำเหล่านี้จะไม่ถูกฟ้องร้องในศาล ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงไม่ถูกฟ้องร้องฐานหมิ่นประมาทหรือฐานใด ๆ ที่จะเป็ความผิดทางอาญาได้ เช่น เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามบทบัญญัติที่ห้ามเปิดเผยข้อมูล เช่น ข้อมูลภายในส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะจัดการกับความรู้สึกไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของประชาชนที่ไม่ได้รับการเยียวยาจากการถูกกล่าวข้อความหมิ่นประมาทในรัฐสภา และเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความยุติธรรมของกระบวนการทางรัฐสภา รัฐสภาของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้ให้สิทธิตอบโต้สำหรับบุคคลที่รู้สึกไม่พอใจที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวพาดพิงในระหว่างการอภิปรายในรัฐสภา โดยในออสเตรเลียนั้นบุคคลสามารถเรียกร้องให้มีการตอบในรายงานการอภิปรายในสภาได้ ส่วนในประเทศอังกฤษได้มีแก้ไขพระราชบัญญัติการหมิ่นประมาท ค.ศ. 1996 (The Defamation Act of 1996) โดยให้เพิกถอนความคุ้มครองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจริงก็คือความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดในเสรีภาพในการอภิปรายในรัฐสภาป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาฟ้องร้องสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) ฐานหมิ่นประมาท หลังจากที่สื่อมวลชนได้แก้ข้อกล่าวหาจนสำเร็จว่าศาลไม่สามารถพิสูจน์ถึงสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวหรือทำไว้ในรัฐสภา กล่าวคือในอังกฤษนั้นเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวถ้อยคำอย่างใดไว้ในรัฐสภาก็จะได้รับความคุ้มครองแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่มั่วหรือเท็จ ซึ่งสื่อมวลชนก็อาจจะนำไปเขียนพิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟ้องสื่อมวลชนฐานในข้อหาหมิ่นประมาทได้ ซึ่งกฎหมายอังกฤษก็พยายามแก้ไขเพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้น โดยการคุ้มครองสื่อมวลชนที่เขียนข่าวในหนังสือพิมพ์ว่า หากสื่อมวลชนสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าสมาชิกสภาได้ถ้อยคำเช่นนั้นในรัฐสภาจริงๆ ตามที่สื่อมวลชนเสนอข่าวแล้ว ก็จะไม่ถูกดำเนินคดี แต่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งหมายความว่าเอกสิทธิ์ในส่วนรวมต้องยอมจำนนหรือยอมแพ้ให้กับปัจเจกบุคคล

หลายประเทศยังให้ออกสิทธิในเสรีภาพในการพูด ไปถึงการกล่าวถ้อยคำ ระหว่างการประชุมของกลุ่มการเมืองในสภา (เช่น ยูโกสโลว์เกีย สาธารณรัฐมาซิโดเนีย) ซึ่ง ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาอย่างอังกฤษไม่ขยายเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดไปถึงการกล่าวถ้อยคำ ดังกล่าว

(2) การกล่าวถ้อยคำนอกสภาซึ่งได้พูดในรัฐสภา (Repeating outside parliament words spoken in parliament)

ในประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะตามแบบประเพณีรัฐสภาอังกฤษ, สมาชิกของรัฐสภาไม่อาจอุทธรณ์เอกสิทธิ์ในเรื่องของเสรีภาพในการอภิปราย เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวซ้ำในรัฐสภาหรือบริเวณอื่น ๆ ซึ่งถ้อยคำที่สมาชิกสภาได้พูดในรัฐสภาและอาจทำให้ถูกฟ้องร้องได้ตามกฎหมาย แต่ในบรรดาประเทศ (เช่น จอร์เจีย, โมซัมบิก, โรมานี, อุรุกวัย, บูร์กินาฟาโซ) ความคุ้มครองยังขยายโดยไม่จำกัด โดยขยายไปถึงการพูดช้านอกบริเวณสภา

(3) กิจกรรมและรายงานที่เป็นส่วนหนึ่งการเลือกตั้งและการทำงานทางการเมืองทั่วไป (Activities and statements made as part of constituency and general political work)

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ การเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปได้รับการรับรองเอกสิทธิ์ภายใต้กฎหมายสามัญซึ่งมีการรับรองเอกสิทธิ์ไว้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาจะไม่รับผิดชอบในการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยเฉพาะรายงานที่ไม่ได้ทำขึ้นโดยมีเจตนาร้าย ในประเทศอังกฤษ เช่น การโต้ตอบทางจดหมายระหว่างสมาชิกรัฐสภา และการโต้ตอบทางจดหมายกับรัฐมนตรีหรือสมาชิกของรัฐสภาอีกด้วยซึ่งสภาได้ดำเนินการดังกล่าวโดยลับซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะได้รับความคุ้มครองจากเอกสิทธิ์ ที่เรียกว่า ความคุ้มกัน

ในประเทศฝรั่งเศสการกระทำใดๆ ทางการเมืองโดยสมาชิกของรัฐสภามักถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานภายใต้อำนาจของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การตีความนี้ได้เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องเอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด โดยวิธีการได้ถูกรับรองโดยสภารัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1989 เมื่อสภาตัดสินว่า รายงานที่สมาชิกของรัฐสภาทำขึ้นตามหน้าที่ที่ได้มอบหมายโดยรัฐบาล (โดยไม่ได้ออกหมายโดยรัฐสภา) ไม่สามารถได้รับเอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด

ในจอร์เจียถ้อยคำของมาตรา 52 (1, 2) ของรัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ถูกดำเนินคดีในบัญชีความคิดและความคิดเห็นทั้งภายในและภายนอก รัฐสภา, แสดงให้เห็นว่าการทำงานทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใดก็ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำลงจะได้รับการป้องกัน

มีข้อยกเว้นบางอย่าง (เช่น นูร์กีนฟาโซ, เคนยา, โรมานีเยและอูรุกวัย), รายงานการประชุมที่ทำขึ้นในระหว่างการอภิปรายในวิทยุหรือโทรทัศน์จะไม่ได้รับคุ้มครองในเสรีภาพในการพูด ในประเทศอื่น ๆ (เช่น นามิเบีย, โปแลนด์และอิตาลี) ก็มีกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ด้วยหากสมาชิกรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภา ในประเทศอิตาลีโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกของรัฐสภาอาจร้องขอแต่ละสภาให้มิมติว่า คำพูดของสมาชิกรัฐสภานั้นได้รับความคุ้มครอง แต่มติดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เพียงแต่กระบวนการตรวจสอบการถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังตรวจสอบรายละเอียดไม่ว่าจะมีการโต้แย้งว่ารายงานนั้นได้ดำเนินในกิจการของรัฐสภาหรือไม่

ในประเทศสวีเดนและออสเตรีย, สภาแห่งสหพันธรัฐ อาจมีคำตัดสินว่าในช่วงที่มีการถ่ายทอดการอภิปรายทางวิทยุหรือโทรทัศน์รวมถึงการตีพิมพ์และอื่น ๆ ของสมาชิกได้เอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูดซึ่งใดซึ่งหมายความว่า การดำเนินคดีอาญาใด ๆ จะต้องรับการอนุญาตจากสภาแห่งสหพันธรัฐเท่านั้น

(4) การทำสำเนารายงานการประชุมในกระบวนการรัฐสภา (Reproduction of parliamentary proceedings)

ในการจัดทำสำเนารายงานการประชุมสภาที่ไม่มีการตัดทอนจะได้รับความคุ้มครองโดยถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด รวมทั้งผู้เผยแพร่โฆษณารายงานการประชุมและผู้พิมพ์รายงานดังกล่าวก็ได้รับเอกสิทธิ์เด็ดขาดด้วยเช่นกัน โดยบุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว ในอังกฤษ ปี ค.ศ. 1840 ได้ประกาศใช้กฎหมายพิเศษฉบับหนึ่ง ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติเอกสารรัฐสภา (The Parliamentary Papers Act) ซึ่งในบทนำได้กล่าวไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภาและมีผลบังคับกับกิจการของรัฐสภาในบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะไม่อุปสรรคในการเผยแพร่รายงาน, เอกสาร, การลงคะแนนหรือการพิจารณาของทั้งสภา เช่น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจเห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นต้องได้รับการเผยแพร่ในสิ่งพิมพ์ดังกล่าว” พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า การดำเนินการใด ๆ ของผู้พิมพ์ตาม จะต้องกระทำตามคำสั่งหรือภายใต้อำนาจของสภา สิ่งพิมพ์ที่ได้คัดลอกมาจากการอภิปรายทั่วไปโดยสุจริตจะได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ถ้อยคำ ความถูกต้อง ตลอดจนรายงานที่สุจริตย่อมได้รับการคุ้มครองด้วย

เอกสิทธิ์เด็ดขาดมิให้กับสิ่งพิมพ์ที่กระทำภายใต้อำนาจของรัฐสภาและขยายไปถึงสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ตในการดำเนินการของรัฐสภาซึ่งมีการควบคุมเพื่อให้มีความโปร่งใส, ซึ่งในประเทศไทย สมาชิกรัฐสภาอาจถูกฟ้องร้องหากบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการที่สมาชิกรัฐสภาถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทาง

แพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น โดยได้กล่าวในระหว่างการอภิปรายของ รัฐสภาซึ่งมีการออกอากาศทางโทรทัศน์หรือวิทยุหรืออินเทอร์เน็ต โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหาย อาจยังขอให้สมาชิกสภาผู้นั้น โฆษณาชี้แจงได้โดยต้องไปดำเนินการกับสภาที่ตนได้รับความเสียหาย

5) ข้อจำกัดขึ้นอยู่กับลักษณะของคำพูด (Restrictions based on the nature of the words spoken)

เอกสิทธิ์เด็ดขาดไม่ได้หมายความว่าสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอย่างไม่จำกัดและไม่ถูก จำกัดสิทธิในการพูดของสมาชิกที่จะพูด แต่คำพูดของสมาชิกสภานั้นอยู่ภายใต้ข้อจำกัด และ มาตรการทางวินัยบางประการ (เช่น การออกคำสั่ง, การตำหนิ, การชำระเงินที่ไม่ใช่เงินค่าจ้างของ รัฐสภา และการสั่งระงับชั่วคราวหรือแม้กระทั่งการขับไล่ออก) ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจะระบุไว้ใน ข้อบังคับของรัฐสภาหรือระเบียบปฏิบัติซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เพื่อให้มั่นใจว่าดำเนินการอย่างมี ระบบ กฎระเบียบดังกล่าวอาจถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 97 ของ รัฐธรรมนูญซีรา เลโอ (Constitution of Sierra Leone) กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ คงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและภาพลักษณ์ (ความประพฤติดี) ของรัฐสภาทั้งในระหว่างการประชุมรัฐสภา และ ในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการนอกรัฐสภา และมาตรา 99 กำหนดให้อำนาจแก่ประธานสภาในการ อ้างถึงคณะกรรมการเอกสิทธิ์ในเรื่องเกี่ยวกับคำกล่าวของสมาชิกสภาซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าพบใน เบื้องต้นว่าเป็นหมิ่นประมาทอันจะทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง เมื่อคณะกรรมการเอกสิทธิ์ พบว่าเป็นการหมิ่นประมาทจะต้องนำมาตราการทางวินัยมาดำเนินการ

ข้อจำกัดส่วนใหญ่มักที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาทต่อประมุขของรัฐและใน ประเทศที่มีระบบรัฐสภาตามประเพณีของอังกฤษนั้น กรณีคดีที่สมาชิกกล่าวถ้อยคำอันเป็นการ หมิ่นประมาทซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลซึ่งในบางประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ผู้พิพากษา สามารถถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทำหน้าของเขาได้ โดยถือว่าการกระทำที่อยู่นอกเหนือจากของ รัฐสภา นอกจากนี้การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปิดประชุมสภาแล้วจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพราะอยู่นอกขอบเขตของเอกสิทธิ์ของเสรีภาพการพูด และตามข้อ 13 ของข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎรของประเทศอินโดนีเซีย (The Standing Orders of the Indonesian House of Representatives) ได้บัญญัติไว้ให้มีผลตามข้อ 198 ในวรรค 2 ที่กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง และนอกจากนี้ความคุ้มครองจะไม่รวมไปถึงการเผยแพร่เรื่องที่รัฐกำหนด ไว้เป็นความลับอีกด้วย

ในประเทศยูเครนและประเทศเยอรมัน, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเรียกร้องสิทธิ ของเสรีภาพในการพูดในกรณีที่มีการดูถูกใส่ร้ายหรือทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (มาตรา 80 ในทั้งสอง

กรณี) นอกจากนี้ ยังนำตัวอย่าง เช่น ในเยอรมัน, โปแลนด์, มาลี, โมซัมบิกและอูรุกวัย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งกัวเตมาลาในมาตรา 161 ของ (ก) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาโดยปราศจากความอ้าเอใจหรือปราศจากความคิดโดยส่วนตัวมากเกินไป และหากว่าสมาชิกละเลยที่หน้าที่การประมุขอาจจะกำหนดให้มีการลงโทษทางวินัยเท่าที่จำเป็น

แม้ว่าจะพิจารณาโดยทั่วไปเป็นเอกสิทธิ์สาธารณะ ซึ่งในบางประเทศสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกเพิกถอนความคุ้มกันได้ (เช่น อังกฤษ) ในประเทศที่มีเอกสิทธิ์ที่สมาชิกสภาจะถูกคุมขังโดยสภาได้ (เช่น ซิมบับเว, ไลบีเรีย, เซียร์ราลีโอน, บังกลาเทศ) สมาชิกสภาจะต้องการกล่าวต่อคำชี้แจงนอกสภา สมาชิกสภาที่จะไม่ได้รับความคุ้มกันใด ๆ

6) อำนาจของรัฐสภาเป็นการลงโทษ (The punitive powers of parliament)

สิ่งที่สำคัญที่สุดของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่สามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบของตนเองและการบังคับใช้กับสมาชิกสภาด้วยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งอาจประกอบด้วยการระงับการเป็นสมาชิกไว้ชั่วคราวและการขับไล่ออกจากสภาตามแบบของรัฐสภาอังกฤษในความเป็นจริงการพิจารณาของศาลที่มีการบันทึกและลงโทษฐานละเมิดเอกสิทธิ์ ซึ่งก็คือการกระทำใด ๆ หรือการคุกคามโดยไม่คำนึงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือดูหมิ่นต่อรัฐสภา (ความผิดต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐสภา), ในประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากประการอื่นโดยกำหนดค่าปรับและการกระทำซึ่งผู้กระทำผิดจะถูกจำคุก ในขณะที่ในศตวรรษที่ 20 กรณีของรัฐสภาที่ตัดสินให้ลงโทษจำคุก อำนาจของรัฐสภาซิมบับเว เช่น เมื่อตุลาคม ปี ค.ศ. 2003 รัฐสภาได้ใช้อำนาจลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีกรณีที่สมาชิกผู้นั้นกล่าวโจมตีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่ง (และเพื่อนสมาชิกของรัฐสภา) อย่างรุนแรง ในระหว่างการอภิปรายของรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ อำนาจและความคุ้มกันนั้น ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการเอกสิทธิ์ตลอดจนการทำข้อเสนอแนะที่จะเสนอให้แก่สภาเพื่อให้สภามีมติต่อไป โดยในเรื่องการขึ้นตอนการอุทธรณ์ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกของรัฐสภา ซึ่งตามสหภาพรัฐสภา (The Inter-Parliamentary Union) โดยในประเทศที่รัฐสภามีอำนาจที่จะพิจารณาเป็นศาล ซึ่งการยอมรับในระดับนานาชาติต้องการให้ความเป็นธรรมในกระบวนการศาลจะต้องได้รับการรับรองและจะต้องถูกนำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาล แม้จะเป็นที่น่าสงสัยว่า รัฐสภาจะสามารถพิจารณาคดีได้อย่างเป็นอิสระและเที่ยงธรรมภายใต้บทบัญญัติมาตรา 14 ของกติกาสากลว่าด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights) หรือไม่

2.4.2 หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา¹²⁸ (Parliamentary inviolability or Immunity)

ตามที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น ความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา หมายถึง การปกป้องของสมาชิกรัฐสภาต่อการดำเนินคดีแพ่ง หรือการดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำนอกเหนือจากที่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐสภา อันเป็นที่มาของการกลับไปสู่การปฏิวัติของฝรั่งเศส ซึ่งเห็นการถือกำเนิดของแนวคิดของความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา คุณลักษณะสำคัญของความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภามีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส 1791 ซึ่งกำหนดต่อไปนี้ สมาชิกสภาแห่งชาติอาจถูกจับในการกระทำทางอาชญาฐานหมิ่นประมาท หรือโดยอาศัยอำนาจตามหมายจับ แต่กฎหมายกำหนดให้จะต้องแจ้งการจับกุมดังกล่าวโดยเร็ว และไม่อาจดำเนินการต่อได้จนกว่าจะได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาตามที่กฎหมายกำหนดไว้”

โดยหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา มีเนื้อหาสาระซึ่งสามารถจะอธิบายได้ กล่าวคือ ในอังกฤษ, สมาชิกสภาที่ไม่เคยมีความคุ้มกันจากการดำเนินคดีทางกฎหมายอาญา ซึ่งสิทธิโบราณ (ดั้งเดิม) ของ “เสรีภาพจากการจับกุม” ซึ่งมีมาก่อนเสรีภาพในการพูด โดยการป้องกันแต่ตามสิทธิดั้งเดิมนั้นทำให้สมาชิกสภาไม่มีเงินหรือบรรดาข้าราชการถูกยึดทรัพย์ (ลงโทษ) ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลสำหรับคดีแพ่ง แต่ในปัจจุบันมีการให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาจากการถูกจำคุกจากความผิดทางแพ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการจำคุกสำหรับความผิดดังกล่าวนั้นยังล้าสมัยมาก ดังนั้นในประเด็นของเอกสิทธิ์นั้นซึ่งอยู่ในประเทศอังกฤษและประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภาตามประเพณีรัฐสภาของอังกฤษ (รวมถึง บังคลาเทศ, ไลบีเรีย, เซียร์ราลีโอนและซิมบับเว) ก็คือ รัฐสภาควรจะแจ้งผ่านทางประธานสภาในกรณีของการจับกุมและลงโทษสมาชิกสภาโดยสามารถตัดสินหรือพิพากษาได้ (แต่กรณีนี้ไม่สามารถใช้ได้กับกรณีตัวอย่างของประเทศแคนาดาที่ยังไม่เคยปรากฏมีเหตุการณ์เช่นนี้) ส่วนในบังคลาเทศประธานสภาจะต้องแจ้งการปล่อยตัว (มีหลักประกันหรืออื่น ๆ) ของสมาชิกสภา นอกจากนี้ การดำเนินการทางแพ่งหรืออาญาของรัฐสภาที่ไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากเจ้าหน้าที่รัฐสภาถือเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา แต่เอกสิทธิ์ยังคงมีความเกี่ยวข้องในประเทศส่วนใหญ่ต่อไปนี้ที่ใช้ประเพณีรัฐสภาอังกฤษ กล่าวคือ เสรีภาพในการเข้าร่วมต่อศาล ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในเรื่องทางอาญาหรือกฎหมายแพ่ง สมาชิกของรัฐสภาไม่อาจถูกบังคับให้ไปเป็นพยานในศาล และยังมีเสรีภาพที่จะหลีกเลี่ยงในการหน้าที่เป็นคณะลูกขุน จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาตามประเพณีรัฐสภาของอังกฤษมี

¹²⁸ Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, form

แนวความคิดเรื่องความคุ้มกันด้วย เช่น ในประเทศบังกลาเทศและซิมบับเว แต่ในประเทศเอลซัลวาดอร์หรือเนเธอร์แลนด์รัฐสภามีหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาน้อยมาก

ในบางประเทศ (ไลบีเรีย, เซียร์ราลีโอน, นอร์เวย์) ความละเมิดไม่ได้ถูกออกแบบมาเฉพาะเพื่อป้องกันการจับกุมของสมาชิกรัฐสภา การเข้าร่วมในรัฐสภาและในวิถีทางของคนและจากรัฐสภาเพื่อให้เชื่อมั่นว่ามีสิทธิที่ยิ่งใหญ่ของรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุมของสมาชิก ในไลบีเรียและนอร์เวย์ เอกสิทธิ์นี้ไม่ได้ใช้บังคับในกรณีที่มีความผิดบางอย่างที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น กรณีการก่อกบฏหรือการละเมิดต่อสันติภาพ ส่วนในสมาชิกรัฐสภาของเนปาลจะไม่ได้ถูกจับกุมดำเนินคดี (ยกเว้นในความผิดทางอาญา) ระหว่างวันที่มีการเปิดสมัยประชุมสภาและปิดสมัยประชุมสภา (มาตรา 62 ก, ของ วรค 6 ของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการป้องกันจึงใช้ในช่วงระยะเวลาทั้งหมดของระหว่างสมัยประชุมสภานั้นเอง

ในบางประเทศเอกสิทธิ์ของความละเมิดไม่ได้นำรูปแบบมาจากเอกสิทธิ์ทางศาล ซึ่งมักหมายถึงสมาชิกรัฐสภาจะถูกตรวจสอบโดยศาลพิเศษหรือศาลสูง เช่น ในประเทศกัวเตมาลา (Guatemala), โคลัมเบีย (Colombia) ตัวอย่างเช่น ศาลฎีกามีอำนาจที่ตัดสินสมาชิกของรัฐสภาได้ ซึ่งในประเทศโคลัมเบียสมาชิกรัฐสภานั้นไม่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ปัจจุบันสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอุทธรณ์ได้ ในกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศโคลัมเบีย สมาชิกรัฐสภาโคลัมเบียท่านหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา (The Inter-Parliamentary Union) ได้กระทำการละเมิดอำนาจในการพิจารณาอย่างเป็นทางการซึ่งได้รับรองไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The American Convention on Human Rights) โดยบทบัญญัติปัจจุบัน (มาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ) ได้บัญญัติหลักในการอุทธรณ์ไว้ในแผนกคดีอาญาในศาลฎีกาโดยเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลฎีกา

อย่างไรก็ตาม ในประเทศอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ ห้ามไม่ให้มีการจับกุมหรือการฟ้องร้องทุกกรณี หากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภาซึ่งสมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ ดังนั้นหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาสามารถที่จะอธิบายได้ว่าเป็นการยับยั้งชนิดหนึ่งที่เพียงแต่เลื่อนการจับกุมหรือการฟ้องร้องไว้ชั่วคราวเท่านั้นเพราะหากศาลตัดสินว่าผิดก็ต้องถูกลงโทษ โดยแนวคิดพื้นฐานก็คือ รัฐสภา(ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจอธิปไตย) ควรจะรับผิดชอบการทำงานไม่ว่า กระบวนการจะเป็นกรรมและมีเหตุผล และไม่ได้เกิดขึ้นจากความเห็นทางการเมืองหรือความเห็นที่ไม่มีเหตุผลอื่น หรือไม่ก็ตาม และสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างดีก็คือ ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาของประเทศเลบานอน (The Standing Orders of the National Assembly of Lebanon) ในข้อ 98 ซึ่งระบุว่าที่ในการพิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันของรัฐสภา รัฐสภาและคณะกรรมการร่วมจะต้องประเมินความร้ายแรงของการฟ้องร้องและต้องต้องมั่นใจว่า ความต้องการนั้นๆ ไม่มีแรงจูงใจทางการเมือง และไม่ใช่ว่าเป็นการหา

หนทางที่จะขัดขวางสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิก
รัฐสภานั้น

1) ขอบเขตของการปกป้อง (The scope of protection)

(1) ปกป้องใคร (Who is protected?)

หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภานั้นมีผลเฉพาะกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวยังครอบคลุมในกลุ่มประเทศโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ (UNDP) ในสาธารณรัฐมอลโดวาที่มีข้อยกเว้นประการหนึ่งที่สำคัญคือมาตรา 13 ของ
กฎหมายเกี่ยวกับสถานะของการทำหน้าที่เป็นสมาชิกรัฐสภา (The Law on the Status of Deputies
in the Republic of Moldova stipulates) ซึ่งกำหนดว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเอกสิทธิ์ในการ
ปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนบุคคลที่อาศัยของเขาด้วย และการคุกคามใด ๆ ต่อสมาชิกสภาถือว่าเป็นการ
ดูหมิ่น (ก้าวร้าว) ซึ่งจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ตลอดจนการกระทำต่อสมาชิกในครอบครัว
(เช่น สามี ภรรยา บุตรและผู้ปกครอง) ถ้าการคุกคามดังกล่าวมุ่งที่จะกระทำต่อสมาชิกของรัฐสภาที่
เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกผู้นั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศสาธารณรัฐมอลโดวามีการ
ขยายขอบเขตหลักความละเมิดไม่ได้ไปถึงบุคคลในครอบครัวของสมาชิกรัฐสภา (คือ สามีภรรยา
บุตรและบิดามารดาของสมาชิกรัฐสภา) ด้วย

(2) ระยะเวลาในการบังคับใช้ (Time frame)

ระยะเวลาในการบังคับใช้หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาใช้ระยะเวลา
เช่นเดียวกับหลักเสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญจากหลักเสรีภาพ
ในการพูดนั้นก็คือ หลักเอกสิทธิ์ของหลักเสรีภาพในการพูด (Privilege of freedom of speech) หลัก
ไม่ได้แห่งรัฐสภา (Inviolability) ได้บังคับใช้ได้แค่เฉพาะเวลาที่ได้มีการประชุมสภา หากระยะเวลา
ดังกล่าวนั้นสิ้นสุดลง สมาชิกรัฐสภาอาจถูกดำเนินคดีสำหรับความผิดนั้น โดยมีข้อยกหลักความคุ้ม
กันแห่งรัฐสภามาบังคับใช้ได้

ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศติมอร์ เลสเตและประเทศอาร์เจนตินา
ความคุ้มกันหรือหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภากำหนดให้ใช้เฉพาะอยู่ในระยะเวลาที่ได้มีการ
ประชุมสภา กล่าวคือ กรณีคดีที่สมาชิกรัฐสภาเกิดขึ้น สมาชิกรัฐสภาไม่อาจยกหลักเรื่องความคุ้มกัน
มาใช้บังคับได้หากพ้นระยะเวลาความคุ้มกันแล้ว (ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 8 วรรค 5 และ
มาตรา 5 แห่ง Law 25.320 ในหมวดเอกสิทธิ์แห่งสมาชิกรัฐสภา) แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ย่อมมีข้อยก
เว้นดังที่ได้มีการปรากฏในมาตรา 60 C แห่งรัฐธรรมนูญอริก ที่กำหนดไว้ว่า สมาชิกรัฐสภามีอาจ
ถูกจับในระหว่างสมัยประชุมสภา (legislative term) โดยปราศจากความยินยอมของประธานรัฐสภา
เว้นแต่สมาชิกแห่งรัฐสภาดังกล่าวได้กระทำความผิดอาญาซึ่งหน้าอย่างร้ายแรง

ในประเทศส่วนใหญ่ กรณีที่คดีอยู่ในระหว่างการดำเนินการส่งฟ้อง ห้ามมิให้อาจฟ้องคดีได้หากยังไม่ได้รับการอนุญาตจากรับสภาโดยชัดแจ้งเสียก่อน

(3) ข้อจำกัดอันเกี่ยวเนื่องกับประเภทของความผิด/ลักษณะการกระทำของความผิด (Restrictions based on the nature of the offence)

ข้อจำกัดในการบังคับใช้หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภา อันมีเหตุมาจากประเภทหรือลักษณะของการทำความผิด ก็ได้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในหลายหลายประเทศ ในบางประเทศ เช่น โบลิเวีย, บรูดี, โคลัมเบีย และ เลบานอนนั้น หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภานั้น มีอาจบังคับใช้กับการทำความผิดอย่างร้ายแรง แต่ในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐวันดานั้น ได้บัญญัติไว้ว่า สมาชิกแห่งรัฐสภาใช้หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภาเฉพาะการทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น และมีอาจใช้ความคุ้มครองดังกล่าวกับความผิดเล็กๆ น้อยๆ ได้

4) ข้อจำกัดอันเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา (Restrictions concerning criminal procedural acts)

ในประเทศส่วนใหญ่ ในการบังคับใช้หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภา หมายรวมถึง การที่สมาชิกรัฐสภานั้นได้รับความคุ้มครองว่าจะมิถูกการดำเนินคดีตามกฎหมาย และถูกจับ และกักขัง โดยปราศจากความยินยอมแห่งสมาชิกรัฐสภาเสียก่อน (ซึ่งในอดีตนั้น) ได้มีแนวความคิดที่ลดทอนความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาโดยให้สามารถจับและกักขังโดยสมาชิกรัฐสภาไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้ และยกเว้นการใช้หลักดังกล่าวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ในประเทศส่วนใหญ่ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มประเทศโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เช่น อัฟกานิสถาน, อิรัก, ฟิลิปปินส์, ยูโกสลาเวียและติมอร์ เลสเต สามารถใช้หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภาเพียงแต่การป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมเท่านั้น ซึ่งหากจะมีการจับกุมก็ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเท่านั้น

ในประเทศอาร์เจนตินา การจับกุมสมาชิกรัฐสภาเพื่อดำเนินคดีนั้น ความยินยอมของรัฐสภาไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอ เพียงแค่สภาให้ความยินยอม และการให้ความยินยอมยังรวมถึงการให้ค้นในสภา หรือ สถานที่ทำงานของสภาที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการตรวจค้นจดหมาย และการดักฟังทางโทรศัพท์ของสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย

และในกรณีนี้ได้มีคดีเกิดขึ้นที่รัฐเจอร์เจียประเทศสหรัฐอเมริกา และผลคำตัดสินของคดีดังกล่าวคือ ในการจับกุม, กักขัง, การค้นบ้าน, รถ, สถานที่ทำงาน และที่อยู่ส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภานั้นสามารถทำได้โดยเพียงแค่แจ้งให้รัฐสภารับรู้เท่านั้น และหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แต่ในหลายประเทศยกเว้นประเทศอังกฤษ ในการจับกุม และดำเนินคดีสมาชิกรัฐสภาต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อน ซึ่งในประเทศไทยนั้นสมาชิกรัฐสภามีอาจถูกจับกุม, กักขังแม้แต่ถูกกล่าวหาในคดีอาญา โดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อน แต่สมาชิกดังกล่าวอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้หากคดีที่ถูกกล่าวหา นั้นถูกบังคับโดยกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายเลือกตั้ง, กฎหมายพรรคการเมือง โดยมีอัยกเอกสิทธิ์ขึ้นคุ้มครองตนได้

(5) หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภา กับการกระทำความผิดซึ่งหน้า (Inviolability and flagrante delicto)

โดยหลักทั่วไป หลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภา มิใช่บังคับแก่กรณีที่มีสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำความผิดอาญา แต่หากถูกจับกุมจากการกระทำความผิดซึ่งหน้า ย่อมถูกลงโทษเหมือนคนอื่นๆ ซึ่งข้อยกเว้นนี้ พิจารณาจากความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี และ เวียดนาม สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับโดยไม่มีต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา หากสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวกระทำความผิดอาญาร้ายแรง

ส่วนในเซอร์เบีย, มอนเตเนโกร, ตีมอร์เลสเตและยูโกสลาเวีย หากสมาชิกรัฐสภาได้มีการกระทำความผิดอาญาซึ่งมีโทษจำคุกมากกว่า 5 ปี สมาชิกรัฐสภาของประเทศดังกล่าวอาจถูกจับโดยมิต้องขอความยินยอมจากรัฐสภา และในประเทศอาร์เจนตินาหากสมาชิกรัฐสภาอาจถูกจับโดยมิต้องขอความยินยอมจากรัฐสภาที่ต่อเมื่อได้มีการกระทำความผิดซึ่งมีโทษประหารชีวิต หรือกระทำการอันน่าอับอายหรือทำให้เสียชื่อเสียง (infamante or afflictivo) ในบางประเทศ รัฐสภาจะต้องได้รับแจ้งการจับกุมสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ตัวอย่างเช่น ในประเทศจอร์เจีย, เลบานอน, ไทย ถึงแม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะกระทำความผิดอาญา หากจะจับกุมหรือ ในกรณีที่มีการร้องขอให้ปล่อย (ชั่วคราว) ของสมาชิกของรัฐสภานั้นจะต้องมีการแจ้งรัฐสภา ก่อน (แต่ไม่ต้องขอความยินยอม) ส่วนในสาธารณรัฐมอลโดวา นั้น ถึงแม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะกระทำความผิดอาญา สมาชิกรัฐสภาก็เพียงแต่ถูกกักอยู่ในบริเวณบ้าน เป็นเวลา 24 ชั่วโมง โดยการกักกันนั้นต้องผ่านความยินยอม ของอัยการซึ่งได้มีการแจ้งให้ประธานรัฐสภารับทราบแล้ว และประธานรัฐสภานั้นมีอำนาจที่สั่งปล่อยสมาชิกรัฐสภาให้พ้นจากการจับกุมได้

แม้ว่าเรื่องการกระทำความผิดซึ่งหน้า (flagrante delicto) จะเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งที่ไม่ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถยกเอาหลักความคุ้มกันมาใช้บังคับได้ก็ตาม ซึ่งเป็นเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายที่ไม่ต้องการให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าสมาชิกรัฐสภามีอภิสิทธิ์เหนือกว่าบุคคลอื่น เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น หากยอมให้สมาชิกรัฐสภาสามารถยกหลักความคุ้มกัน ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภากระทำความผิดซึ่งหน้าได้ ก็จะเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิก

รัฐสภามากจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของคณะกรรมการของสหภาพรัฐสภา (The Inter-Parliamentary Union) ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา ได้แสดงตัวอย่างให้เห็นถึงการกระทำความผิดซึ่งหน้า (flagrante delicto) มาว่า ได้มีสมาชิกรัฐสภาที่ไปเข้าร่วมการประชุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่พอชุมนุมไปก็กลายเป็นการประชุมที่มีความรุนแรงขึ้นซึ่งสมาชิกรัฐสภาคนดังกล่าวก็ออกไปจากสถานที่ชุมนุมและไม่ได้ร่วมชุมนุมแล้ว ต่อมาสมาชิกรัฐสภาคนดังกล่าวก็ได้ถูกตั้งข้อหาว่า สมาชิกรัฐสภาได้เข้าร่วมการประชุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรงและสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวก็ไม่อาจยกหลักความคุ้มกันของรัฐสภามาใช้บังคับได้ เพราะเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า กรณีเช่นนี้จึงถือได้ว่าเป็นช่องโหว่กรณีการกระทำความผิดซึ่งหน้า อันเป็นการตีความแบบกว้างของกรณีการกระทำความผิดซึ่งหน้าแทนที่จะคำนึงถึงความหมายที่แท้จริงในหลักของการกระทำความผิดซึ่งหน้า

2) กระบวนการในการที่สมาชิกรัฐสภาจะยกหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภาขึ้นบังคับใช้ (The procedure of lifting parliamentary inviolability)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภามีใช้สิทธิเด็ดขาดที่จะคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการไม่ต้องถูกรับโทษแต่เป็นหลักที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภามั่นใจว่าตนเองจะไม่ถูกจับกุม หรือ ถูกดำเนินคดีจากข้อหาที่ไม่มีมูลความจริง หากสมาชิกรัฐสภามั่นใจว่าข้อหาดังกล่าวไม่มีมูล ก็สามารถยกหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภามาคุ้มครองตนได้

(1) กระบวนการในการปฏิบัติโดยทั่วไป (Procedure generally observed)

โดยหลักแล้ว เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมนั้น (หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่อัยการ, ศาล, กระทรวงยุติธรรม) จะมีการส่งคำร้องดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่รัฐสภา หลังจากนั้นคำร้องดังกล่าวก็จะส่งผ่านมายังคณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภา ซึ่งในคณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะ และ คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเมื่อได้รับคำร้องแล้วทางคณะกรรมการดังกล่าวก็พิจารณาคำร้องว่าเข้าหลักเกณฑ์หรือไม่ และออกเสียงตัดสิน ซึ่งเรื่องการลงคะแนนเสียงนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศอิตาลีจะใช้หลักลงคะแนนเสียงโดยเด็ดขาด

ในบางประเทศ เช่น คิมอร์ เลสเต และมอลโดวา ในการออกเสียงดังกล่าว ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยลับ ส่วนในประเทศเบารูสนั้น ในระหว่างที่ปิดประชุมสภา คณะกรรมการสภาเบารูสจะทำการพิจารณาและตัดสินคำร้องดังกล่าว แต่ในกรณีซึ่งเป็นกรณีที่หายากผู้ที่พิจารณา ประธานจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว เช่น ในประเทศอิตาลี ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจที่ตัดสินว่าจะจับกุมสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ หลังจากที่ปิดประชุมสภา และ

มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญซูดาน (Constitution of Sudan) ให้อำนาจประธานทั้งสองสภา คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาก็ได้ที่มีอำนาจตัดสินว่าจะเริ่มกระบวนการดำเนินคดีอาญาหรือมีมาตรการใดที่ในการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่

การยกหลักความคุ้มกันเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องป้องกันมิให้มีการยกหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภามาใช้มากเกินไปจนเกินเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภานั้นมิใช่เป็นหลักที่สร้างขึ้นมาก่อนนำไปใช้เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่สร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสถาบันรัฐสภา ตัวอย่างเหตุการณ์ที่พิสูจน์หลักความคุ้มกันดังกล่าวคือ ในประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อปี ค.ศ. 2006 นั้น ได้มีความพยายามที่จับกุมสมาชิกรัฐสภาฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล (ฝ่ายค้าน) จำนวน 5 ท่าน แต่สมาชิกรัฐสภาที่ใช้หลักดังกล่าวในการคุ้มครองตัวเอง ในช่วงระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 ที่ตนได้เข้าไปทำหน้าที่ในสภา แต่ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีคำตัดสินที่เป็นการยืนยันหลักความคุ้มกันว่าเป็นสิทธิของสมาชิกสภาที่จะได้รับการปกป้องจากการถูกออกหมายจับซึ่งเป็นผลมาจากการเริ่มถูกสอบสวนหรือถูกร้องฟ้องร้องดำเนินคดี

(2) คำตัดสินในการให้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่พิจารณาโดยศาล มิใช่ รัฐสภา (Decision taken by courts and not by parliament)

ในบางกรณีซึ่งไม่เกิดบ่อยนักที่ศาลจะเป็นคนตัดสินว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถยกเอกสิทธิ์ขึ้นคุ้มครองตนได้หรือไม่ อันเนื่องมาจากมันขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งกรณีที่ศาลตัดสินนั้นเกิดขึ้นที่ประเทศกัวเตมาลา ที่ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 a นั้นให้อำนาจศาลสูง ในการตัดสินว่าจะดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ (ซึ่งเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีอาจจะยกหลักในความคุ้มกันขึ้นป้องกันตนได้)

ในประเทศชิลี ให้อำนาจศาลอุทธรณ์ในการตัดสินว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถยกเอกสิทธิ์ขึ้นคุ้มครองตนได้หรือไม่ และสมาชิกรัฐสภาสามารถอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวขึ้นตรงต่อศาลสูงได้

ส่วนประเทศอื่นๆ เช่น ในประเทศอิสราเอลนั้น เริ่มแรกนั้นรัฐสภาเป็นผู้ตัดสินก่อนว่าจะนำสมาชิกรัฐสภาสามารถนำหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภามาใช้คุ้มครองตนได้หรือไม่แต่หากไม่พอใจคำตัดสินดังกล่าว ศาลสูงแห่งรัฐ (ศาลฎีกา) เป็นผู้อุทธรณ์คำตัดสินของรัฐสภา ดังนั้น คำตัดสินของรัฐสภาที่สามารถถูกกลับได้โดยศาล

คดีที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอิสราเอล (สภา Knesset) ซึ่งถูกตั้งข้อหาก่อการร้าย และได้นำเอาหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภา (Parliamentary immunity) เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ศาลสูงได้มีการกลับคำตัดสินของศาลชั้นต้น และได้มี

การกำหนดขอบเขต หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาว่า หลักนี้มีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองการเสนอความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มในประเทศอิสราเอล

(3) สิทธิในการปกป้องตนเอง (The right to defence)

สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักความละเมิดไม่ได้แห่งรัฐสภา คือ การที่สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิต่อสู้ หรือ ปกป้องตนเอง

ในบางประเทศ สิทธิในการปกป้องตนเองของสมาชิกรัฐสภา ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ เช่น ในประเทศโบลีเวีย ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 27 b แห่งข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภา (The Standing Orders of the Chamber of Deputies) หรือในประเทศสหพันธรัฐมอลโดวา มาตรา 10 วรรค 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยสถานะของสมาชิกรัฐสภา (The Law on the Status of Deputies) แต่อย่างไรก็ตามมิใช่ทุกประเทศ ที่จะสิทธิสมาชิกรัฐสภาได้มีการต่อสู้ หรือ ปกป้องตนเองก่อน จะได้สภามีคำตัดสิน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดเกิดขึ้น ในประเทศกัมพูชา เมื่อ ค.ศ. 2005 เมื่อสภากัมพูชาได้มีคำตัดสินโดยมิได้มีการรับฟังสมาชิกรัฐสภา ทั้ง 3 คนซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงก่อน

(4) การควบคุมการดำเนินคดีในศาล (Monitoring of judicial proceedings)

การควบคุมการดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม ซึ่งยังไม่มียกข้อยกเว้นกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะสำหรับรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินคดีกับสมาชิกที่ยกความคุ้มกัน แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็มีอาจปฏิเสธได้ว่า การควบคุมการดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นอันเนื่องมาจากเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้รับการดำเนินคดีที่เป็นธรรม และเป็นวิธีการที่เป็นการรับรองการดำเนินคดีที่เป็นธรรมอีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินคดีโดยทั่วไปไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ ก็ต้องได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ซึ่งได้มีตัวอย่างหลายคดีที่แสดงให้เห็นถึงหลักดังกล่าว เช่น ในประเทศบुरुнді (Burundi) ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2004 สมาชิกรัฐสภาผู้ที่เป็นผู้ประสานงานในการเข้าร่วมการประชุมต่อต้านได้ถูกจับกุมเป็นคดีอาญา และสภาบुरुнді (Burundi) ได้ยกหลักความคุ้มกันขึ้นเพื่อปกป้องสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว โดยยกหลักความคุ้มกันเพื่อทำให้สมาชิกรัฐสภาได้รับการดำเนินคดีที่เป็นธรรมสงบและปราศจากอคติ และในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2004 ได้ถูกปล่อยตัวออกมาจากการควบคุมตัวและการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2005 ก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวยังถูกข้อหาที่ว่า “มีส่วนร่วมในการประทุษร้ายต่อบุคคลและทรัพย์สิน” ก็ยังคงอยู่ และต่อมาเมื่อมีการตั้งสภาบुरुнді (Burundi) โดยสภาได้มีการยกเอาคดีที่สมาชิกรัฐสภาถูกตั้งข้อหาที่ว่า “มีส่วนร่วมในการประทุษร้ายต่อบุคคลและทรัพย์สิน” ขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยเมื่อมีการพิจารณาแล้วพบว่าสมาชิกรัฐสภาคนดังกล่าวไม่มีความผิด

และยังพบว่าข้อหาในคดีอาญาดังกล่าวนั้น ไม่มีมูล อันเนื่องมาจากทางอัยการนั้นผิดพลาดในการแสดงข้อเท็จจริงว่าสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวนั้นควรจะได้รับสิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริง (สิทธิในการได้รับแจ้งข้อหา) ก่อนในการพิจารณา และได้รับการดำเนินคดีที่เป็นไปเงื่อนไขตามที่กำหนด

(5) การเพิกถอนหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Waiving parliamentary inviolability)

ในหลายประเทศถือว่าหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภานั้น (Parliamentary inviolability) เป็นนโยบายแห่งรัฐและเป็นหลักอันเกี่ยวข้องกับหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยเหตุนี้ หลักความละเมิดมิได้ของรัฐสภาจึงอาจถูกยกขึ้นเพื่อไม่ให้ถูกดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวก็ต้องมีเหตุยกเว้นในบางกรณี กรณีที่หลักความละเมิดมิได้ของรัฐสภามีอาจถูกบังคับได้ เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์สามารถระงับความคุ้มกัน (หลักความละเมิดไม่ได้) ดังกล่าวได้โดยชัดแจ้งหรือตัดสินใจที่จะไม่ยกความคุ้มกัน (หลักความละเมิดไม่ได้) ขึ้นมาคุ้มครองตนก็ได้

(6) การยกหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาขึ้นเพื่อร้องขอให้มีการปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวจากการถูกคุมขัง (Lifting of inviolability conditionally and right to request suspension of detention)

โดยทั่วไปแล้ว ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น สภาไม่อาจจะก้าวล่วงการดำเนินคดีทางศาลได้ แต่ในบางประเทศ เช่น เบลเยียม ฝรั่งเศส สามารถยกหลักความคุ้มกันเพื่อไม่ให้ถูกดำเนินคดีได้ โดยในประเทศส่วนใหญ่ สภายังมีอำนาจในการร้องขอให้มีการปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวจากการคุมขัง กักขัง การหยุดการดำเนินคดีหรือการพิจารณาคดีกับสมาชิกรัฐสภาไว้ชั่วคราวเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรีย เบลเยียม แต่ในบางประเทศในเรื่องการขอปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวนี้ก็ไม่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็นประเพณีปฏิบัติของทางรัฐสภา เช่น ฝรั่งเศส แต่ในเยอรมันและออสเตรียนั้นจะต้องมีการริเริ่มขอสภาเองหรือมีการร้องขอโดยสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง ส่วนประเทศไทยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 131 ปรากฏกรณีอำนาจของประธานสภาในการร้องขอให้ปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวอยู่ 2 กรณีกล่าวคือ ประการที่หนึ่งคือในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้¹²⁹ และประการที่สองคือในกรณีถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่ง

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง.

ปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ¹³⁰ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้อำนาจของประธานสภาในการขอปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวระหว่างที่สมาชิกผู้นั้นถูกสอบสวนหรือถูกดำเนินคดีก่อนที่จะมีการเรียกประชุมสภา

(7) สิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับกุมในการเข้าร่วมประชุมสภา (Right of detained members to attend parliamentary sittings)

สิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกักขังที่จะสามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้นั้นมีไม่กี่ประเทศที่จะให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมสภาได้ ประเทศดังกล่าวได้แก่ กรีซ, มาลี, ไทย, ปากีสถาน เหตุที่ประเทศดังกล่าวให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาที่ถูกกักขังที่จะสามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้ เพราะประเทศเหล่านั้นคำนึงถึงหลักที่ว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์และสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่รับใช้ประชาชนจึงควรให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาในการเข้าร่วมประชุมสภา และสมาชิกรัฐสภายังเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ประเทศชาติอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามในหลายประเทศก็ยังไม่ได้ให้สมาชิกรัฐสภาที่ถูกกักขังที่จะสามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้

3) หลักความละเมิดไม่ได้: สถาบันรัฐสภาที่ถูกโต้แย้งอย่างรุนแรง (Parliamentary inviolability: an increasingly controversial institution)

ในปัจจุบันหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นหลักที่ล้าสมัย และมีแนวโน้มที่จะลดความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาลง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาได้ใช้หลักนี้เพื่อปกป้องตนเองจากการถูกดำเนินคดีหรือถูกจับกุมในข้อหาการทุจริตคอร์ปชั่นและเพื่อปกป้องไม่ให้ศาลดำเนินคดีแก่ตนได้ ต่อมาเมื่อหลักจากที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จึงต้องการมีรัฐสภาที่เข้มแข็งเพื่อที่จะคานอำนาจฝ่ายบริหาร มิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปในทางมิชอบ และหลักความละเมิดไม่ได้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ประการสำคัญก็คือจะทำอย่างไรที่จะทำให้หลักความละเมิดไม่ได้เกิดความสมดุลในเรื่องการคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) กับฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และให้รัฐสภาสามารถได้รับความเป็นอิสระและได้รับความคุ้มครอง

ในทางตรงกันข้าม หลักความละเมิดไม่ได้อาจสร้างความเข้าใจกับประชาชนทั่วไปว่า สมาชิกรัฐสภามีอภิสิทธิ์ชน อยู่เหนือกฎหมาย และยังทำให้ประชาชนลดความเชื่อถือ ความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐสภาลงได้และยังส่งผลทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอลง จึงทำให้เกิดปัญหาที่ว่า หลักความละเมิดไม่ได้มีขอบเขต ความหมายกว้างเพียงใด ในการใช้หลักดังกล่าวนี้ ตัวอย่างเช่น ประเทศติมอร์ตะวันออก สมาชิกรัฐสภาได้ใช้หลักความละเมิดไม่ได้เพื่อหลบหนีการจับกุมใน

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคห้า.

ข้อหาการใช้ความรุนแรงภายในประเทศ และปัจจุบันคดีดังกล่าวยังไม่ถูกยกขึ้นพิจารณาคดีในศาล หรือในรัฐสภาเลย ส่วนในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐเชอร์ราลีโอน หรือ อัฟกานิสถานก็มีความกังวลว่า สมาชิกรัฐสภาอาจใช้หลักหลักความละเมิดไม่ได้ดังกล่าวเพื่อไม่ให้ตนถูกดำเนินคดีจนกลายเป็นว่าสมาชิกรัฐสภาใช้หลักความละเมิดไม่ได้เป็นสิ่งสนับสนุนในการก่ออาชญากรเกิดขึ้น รัฐสภา

2.4.3 หลักความคุ้มกันกับหลักความเสมอภาค¹³¹ (Immunity and the right to equality)

1) ความคุ้มกัน: ความสมเหตุสมผลและจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน

หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาสร้างความแตกต่างอย่างสมเหตุสมผล แต่หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภานั้นถือว่าการเลือกปฏิบัติที่ยอมรับได้ ถึงแม้จะดูเหมือนว่ามีความขัดแย้งกันระหว่างหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภากับหลักความเสมอภาค (ความเท่าเทียมกัน) กล่าวคือ เกิดความขัดแย้งกันระหว่างการให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภากับหลักความเสมอภาค โดยการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภานั้นเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงมีปัญหาว่า การให้สิทธิดังกล่าวแก่สมาชิกรัฐสภานั้นถือว่าการเลือกปฏิบัติแก่ประชาชนธรรมดาผู้ที่มีได้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ แต่ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (A basic principle of international human rights law) นั้นถือว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวนั้นสามารถกระทำได้ ตราบใดที่หลักดังกล่าวยังมีเหตุผลและเป็นที่ยอมรับได้

เหตุผลที่ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวแก่สมาชิกรัฐสภาก็เพราะสมาชิกรัฐสภามีความรับผิดชอบอันเป็นพิเศษนั่นก็คือ ในฐานะที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ถือว่าเป็นเหตุผลที่ยอมรับได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาถือว่าการเลือกปฏิบัติแก่สมาชิกรัฐสภาที่สามารถยอมรับได้ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

2) การพิสูจน์หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาต่อการถูกควบคุมตัวขององค์กรเหนือรัฐ (Testing parliamentary immunity before a supranational judicial body)

คำถามนี้ได้รับการพิสูจน์ต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights (ECHR)) เกี่ยวกับประเด็นของ สิทธิในการเข้าถึงศาล ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่ง

¹³¹ Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, form

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950 (The European Convention on Human Rights) ในหมวด หลักประกันว่าในการถูกดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม

ในคดีที่ถูกตัดสินปี ค.ศ. 2002 โจทก์ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ถูกกล่าวหาว่าพาดพิงโดยสมาชิกสภาในระหว่างการอภิปรายในสภา ปี ค.ศ.1996 โดยโจทก์ได้กล่าวอ้างว่าโจทก์ถูกสมาชิกสภามิ่นประมาทอย่างร้ายแรง โจทก์ (เป็นหญิง) ฟ้องว่า หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาที่ให้แก่มติสมาชิกสภา ทำให้เธอไม่ได้รับสิทธิในทางศาล และเสียประโยชน์เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาจะได้รับสิทธิในการคุ้มครองจากหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาแต่โจทก์เป็นบุคคลธรรมดาจึงไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว ซึ่งทำให้โจทก์ไม่อาจจะดำเนินคดีแก่มติสมาชิกสภาผู้นั้นได้และอ้างว่าหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาเป็นการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 14¹³² แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights (ECHR)) มีความเห็นว่า การที่สมาชิกสภาพุดมิ่นประมาทบุคคลใด ๆ ในระหว่างที่มีอภิปรายในสภาสามารถกระทำได้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของหลักเสรีภาพในการพุดอภิปรายในสภา ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะปกป้องสมาชิกสภาที่อภิปรายในรัฐสภา โดยสมาชิกสภาเป็นผู้ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและเป็นการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ ศาลยังเห็นว่า ความคุ้มกันที่ให้ความคุ้มครองแก่ตัวถ้อยคำซึ่งได้กล่าวในการอภิปรายของสภาในรัฐสภาและยังออกแบบมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐสภาในลักษณะขององค์กรรวม (มากกว่าที่จะเป็นความคุ้มกันของสมาชิกสภาแต่ละคน) นั้นมีความสอดคล้องกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และวินิจฉัยว่าไม่ได้มีการละเมิดมาตรา 14 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยในการตัดสินปีต่อมา ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights (ECHR)) ยังให้ความเห็นยืนยันในเชิงวิจารณ์การทำงานของอัยการที่ดำเนินการตามกระบวนการของสภาได้ถึงกรณีทีบุคคลที่ถูกหมิ่นประมาทแล้วส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการไม่ได้ตีความว่ากรณีการหมิ่นประมาทนั้นเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตของกระบวนการรัฐสภา ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการได้ดำเนินการสอบสวนแล้วพบว่ากรณีหมิ่นประมาทดังกล่าวเป็นปัญหาอยู่ในขอบเขตกระบวนการของรัฐสภาก็ตาม แต่กระบวนการสอบสวนดังกล่าวนั้นถือว่าการละเมิดต่อมาตรา 14 และถือว่าการเลือกปฏิบัติที่เพราะไม่ได้

¹³² อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) ข้อ 14 มีข้อความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติซึ่งบนรากฐานใดๆ อาทิ เพศ, สีผิว, ภาษา, ศาสนา, ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด, เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือทางสังคม, ชนชาติส่วนน้อย, ทรรศน, กำเนิดหรือสถานะอื่นๆ

แยกการพิจารณาออกจากกัน กล่าวคือ มีบุคคลถูกหมิ่นประมาทจากการที่สมาชิกสภาได้กล่าวพาดพิงในสภา แล้วบุคคลนั้นก็ร้องทุกข์ไปยังพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการกลับเห็นว่าการหมิ่นประมาทนั้นไม่อยู่ในขอบเขตของกระบวนการรัฐสภา โดยเห็นว่าเป็นคดีหมิ่นประมาทเหมือนคดีทั่วไป ทั้งที่กระบวนการสอบสวนของพนักงานอัยการได้ดำเนินการแล้วพบว่า กรณีการหมิ่นประมาทดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของกระบวนการรัฐสภาซึ่งพนักงานอัยการจะต้องดำเนินการพิจารณาคดีหมิ่นประมาทในสภาแยกออกจากคดีหมิ่นประมาททั่วไป ซึ่งกรณีนี้พนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีแยกต่างหาก ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป จึงเห็นว่า การกระทำของพนักงานอัยการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อมาตรา 14 โดยถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น ในคดี Cordova v. Italy, no. 40877/98 เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคุ้มกันของรัฐสภา: กรณีเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างอดีตพนักงานอัยการ (ผู้ร้อง) กับอดีตประธานาธิบดีของอิตาลี, Mr. Cossiga สมาชิกวุฒิสภา (ผู้ถูกร้อง) กรณีที่ผู้ถูกร้องกระทำการหมิ่นประมาทผู้ร้อง โดยคดีนี้วุฒิสภาเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาได้กระทำอยู่ในกิจการในสภา วุฒิสภาจึงตัดสินให้ปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาไป แต่ผู้ร้องยังคงยืนยันว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นส่วนตัวและการร้องเรียนดังกล่าวของผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากวุฒิสภาปล่อยตัวผู้ถูกกล่าวหาหนีจากการพิจารณาของวุฒิสภา รวมทั้งเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อผู้ร้อง ทำให้ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากว่าผู้ถูกร้องได้รับอนุญาตให้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจนเกินขอบเขตกว่าพลเมืองคนอื่น ๆ

ในคดี Cordova v. Italy (no. 2), no. 45649/99 เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคุ้มกันของรัฐสภา: อดีตพนักงานอัยการ (ผู้ร้อง) กับนาย Sgarbi ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอิตาลี (ผู้ถูกร้อง) โดยเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอิตาลีได้กล่าวคำปราศรัยต่อสาธารณะในลักษณะที่เป็นการหมิ่นประมาทอันเป็นการทำลายชื่อเสียงและเกียรติต่อผู้ร้อง หลังจากนั้นสภาได้ร้องขอต่อศาลให้ระงับโทษจำคุกสองเดือนไว้ชั่วคราว แต่ในปีนั้นศาลสูงสุด (Court of Cassation) ได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้สภาเป็นผู้พิจารณาคัดสินเรื่องดังกล่าวซึ่งรัฐสภาได้พิจารณาว่า คำกล่าวปราศรัยของสมาชิกรัฐสภา (ผู้ถูกร้อง) นั้นเป็นการกล่าวถ้อยคำที่เกิดขึ้นในกระบวนการของสภา และสภายังถือว่าคำพิพากษาของศาลที่ได้ตัดสินให้นาย Sgarbi (ผู้ถูกร้อง) ถูกจำคุก 2 เดือนนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ

โดยผู้ร้องได้ฟ้องต่อร้องทุกข์ต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปโดยอาศัยข้อ 6 วรรคแรก (สิทธิในการพิจารณาที่เป็นธรรม) และมาตรา 13 (สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างจริงจัง), โดยผู้ร้องได้ร้องทุกข์ว่าในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา Messina และศาลสูงสุดนั้นเป็นการพิจารณาคดีที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ผู้ร้องยังร้องทุกข์ตามข้อ 14 (ห้ามการเลือกปฏิบัติ) ระดับของเสรีภาพในการแสดงออกในการอภิปรายของนาย Cossiga และนาย Sgarbi

อย่างไรก็ตาม ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้พิจารณาตามข้อ 6¹³³, ข้อ 13¹³⁴ และข้อ 14¹³⁵ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) และศาลได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 2003 ว่าการกระทำตามที่ นาย Cordova (ผู้ร้อง) ได้กล่าวอ้างนั้นทั้ง 2 คดี เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ร้องที่จะได้รับการพิจารณา

¹³³ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) ข้อ 6 มีข้อความว่า “ในการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่หรือการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำผิด บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมในเวลาอันสมควร โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สื่อมวลชนและสาธารณชนอาจถูกห้ามเข้าฟังการพิจารณาคดีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ด้วยเหตุผลทางศีลธรรมความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของชาติในสังคมประชาธิปไตยหรือเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนหรือเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับส่วนได้เสียในเรื่องชีวิตส่วนตัวของคู่กรณี หรือในสภาพการณ์พิเศษซึ่งศาลเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นอาจเป็นการเสื่อมเสียต่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด

ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดย่อมมีสิทธิขั้นต่ำดังต่อไปนี้

- a) สิทธิที่จะได้รับแจ้ง โคนฉบับลงซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหา ในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้
- b) สิทธิที่จะมีเวลา และได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี
- c) สิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลจะได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้นไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายเพราะไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทนได้ บุคคลนั้นจะต้องมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม
- d) สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งปรปักษ์ต่อตน
- e) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่าม โดยไม่คิดมูลค่า หากไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้”

¹³⁴ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) ข้อ 13 มีข้อความว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในอนุสัญญานี้โดยบุคคลที่ถูกละเมิดต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจังกจากอำนาจรัฐ โดยไม่คำนึงว่าการละเมิดอำนาจนั้นจะกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่”

¹³⁵ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) ข้อ 14

คดีอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมตามข้อ 6¹³⁶ วรรคแรก ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights)

3) การพิสูจน์หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาก่อนที่จะมีการขึ้นศาลแห่งชาติ (Testing parliamentary immunity before national courts)

ในประเทศฝรั่งเศส สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาช่วยตีความหมายคำว่า “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภา” ให้แคบลงหรือจำกัดลง ในคำตัดสินฉบับที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 (No. 89-262) ในคำตัดสินดังกล่าวกำหนดว่า กฎหมายที่นำมาใช้บังคับ หากกฎหมายที่นำมาใช้บังคับขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายนั้นก็ใช้บังคับมิได้ ซึ่งในการทำคำร้องได้ทำขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งมิได้จัดทำขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งขัดแย้งต่อกฎหมายของรัฐสภาที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำคำร้องเอง จึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภามีใช้อำนาจของรัฐบาล ดังนี้ หากรัฐบาลจัดทำคำร้องก็ไม่อาจใช้บังคับได้เพราะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค

นอกจากนี้ศาลแห่งชาติ (National court) ได้มีคำตัดสินยืนยันสิทธิของสมาชิกรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการพูดซ้ำ แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้อยู่ในสภาก็ตาม แต่ในหลายประเทศนั้นจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภากับศาลไว้อันเกี่ยวกับขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์ ตัวอย่างเช่น คดี Roman Corpn v. Hudson’s Nay Oil and Gas Ltd ซึ่งศาลอุทธรณ์รัฐโอไฮโอของประเทศแคนาดา (Court of Appeal of Ontario (Canada)) ได้มีคำตัดสินว่า ผู้ร้องซึ่งก็คือสมาชิกรัฐสภาทั้งสองไม่ต้องยอมรับผิดหรือต้องแก้ต่างในความผิดใดเลย ในคำพูดซึ่งตนได้พูดไปในสภาสามัญ (House of common) โดยถือว่าศาลได้ยอมรับหลักเสรีภาพในการพูด และเป็นเวลากว่า 100 ปีแล้วที่ศาลได้ยอมรับหลักเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยศาลไม่สามารถจะเอาผิดแก่สมาชิกรัฐสภาที่ได้กล่าวถ้อยคำในสภาได้ เพราะเหตุที่สมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ที่เด็ดขาด (Absolute privilege) และหากจะเอาผิดแก่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นหน้าที่ของรัฐสภาเอง ศาลไม่มีอำนาจแต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีคดีที่ศาลตัดสินที่อย่างแตกต่างซึ่งเป็นคำตัดสินของศาลอุทธรณ์กรุงบรัสเซลส์ (Brussels Appeals Court) ประเทศเบลเยียม โดยได้ตัดสินไว้ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2005 ซึ่งเกี่ยวกับคำร้องของกลุ่มทางศาสนาว่า ได้ฟ้องเกี่ยวกับกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวคำพูดในสภาโดยสมาชิกรัฐสภาได้กล่าวคำพูดอันละเมิดสิทธิแก่กลุ่มทางศาสนาในสภา โดยรัฐก็ได้นำรายงานการประชุมของสภาที่มีคำพูดที่อันละเมิดสิทธิแก่กลุ่มทางศาสนาออกมาตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนในปี ค.ศ. 1997 โดยศาลมีความเห็นว่า รายงานการประชุมดังกล่าวนี้ไม่ได้รับเอกสิทธิ์

¹³⁶ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (The European Convention on Human Rights) ข้อ 6.

ในเสรีภาพในการพูดตามหลักความไม่ต้องรับผิดชอบแห่งรัฐสภา (Privilege of freedom of speech (non-accountability)) แต่อย่างไรก็ตามในวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ศาลสูงสุดของเบลเยียม (Cassation Court) ก็ได้มีคำตัดสินโดยได้ยืนยันหลักความไม่ต้องรับผิดชอบแห่งรัฐสภา โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญเบลเยียม โดยตามบทบัญญัติมาตรา 58 ก็ได้รับรองว่า รายงานการประชุมของสภาที่ได้รับเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดด้วย

4) การถ่ายทอดการสดการอภิปรายในสภาแก่สาธารณชน (Public broadcasting of debates)

การถ่ายทอดการสดการอภิปรายในสภาแก่สาธารณชนผ่านทางวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสกับการบริหารงานที่ดีของรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามก็ทำให้เกิดปัญหาอย่างกว้างขวางในการใช้เอกสิทธิ์ในเรื่องเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอันไม่อาจควบคุมได้ ซึ่งก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเพราะอาจทำให้รัฐสภาเกิดภาพลักษณ์ในแง่ลบหากสมาชิกรัฐสภายกหลักความคุ้มกันขึ้นมาเพื่อปกป้องมิให้ตนเองถูกดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาผู้แทนราษฎรในบางประเทศ เช่น ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าว โดยจะไม่ดำเนินการการถ่ายทอดการสดการอภิปรายในสภาเพื่อควบคุมการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการพูดอภิปรายในสภา แต่วิธีการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาค่าได้เลยเสียทีเดียว แต่ควรมีวิธีการที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักว่า สมาชิกรัฐสภาไม่ควรใช้เอกสิทธิ์ไปในทางมิชอบจนทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งในกรณีนี้ประธานสภาสามัญของประเทศแคนาดา (The Speaker of the Canadian House of Commons) ได้มีการกล่าวตักเตือนสมาชิกสภาไว้ในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1994 (“My colleagues, paramount to our political and parliamentary systems is the principle of freedom of speech, a member’s right to stand in this House unhindered to speak his or her mind. However, when the debate in the House centres on sensitive issues, as it often does, I would expect that members would always bear in mind the possible effects of their statements and hence be prudent in their tone and choice of words”) ว่า “ในการร่วมงานกันในการเมืองสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบการเมืองและระบบรัฐสภาคือการมีหลักเสรีภาพในการพูดอภิปรายในสภาอันเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่ง โดยสมาชิกสภามีสิทธิพูดอภิปรายในสภาได้อย่างไม่จำกัดในการแสดงความคิดเห็นของเขาหรือเธอ แต่การพูดอภิปรายในประเด็นกระทบกระเทือนจิตใจของบุคคลอื่น และควรระมัดระวังคำพูดของตนเองในการพูดอภิปรายในสภาด้วย” นอกจากนั้นจากการที่ได้มีการสัมมนาของสหภาพรัฐสภา (The Inter-Parliamentary Union) จึงได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการใช้หลักเสรีภาพในการพูดในสภาดังกล่าว ซึ่งได้จัดสัมมนาขึ้นเมื่อ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 โดยถูกบัญญัติ

ไว้ในมาตรา 19 ของการรณรงค์ระดับโลกสำหรับเสรีภาพในการแสดงออกว่า “เสรีภาพในการพูดในสภา, รัฐสภาควรส่งเสริมให้สมาชิกสภามีความอดทน คือ การที่สมาชิกสภาสามารถแสดงความอดกลั้นมากกว่าการที่จะเป็นคดีความกัน และทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์”¹³⁷

2.4.4 ความคุ้มกันแห่งรัฐสภากับหลักสิทธิมนุษยชน¹³⁸ (Parliamentary immunity and the general human rights)

ระบบความคุ้มกันแห่งรัฐสภาที่ดัดนั้นจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการกลไกการทำงานของรัฐสภา และเป็นสิ่งสำคัญในการทำหน้าที่ของรัฐสภา อีกทั้งทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการอภิปรายในสภา ความคุ้มกันแห่งรัฐสภาเป็นหลักที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การได้รับป้องกันจากหลักนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับการดำเนินงานในรัฐสภาภายใต้สภาพแวดล้อมที่ยากลำบากตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสังคม แต่ในช่วงที่รัฐสภาไม่ได้ดำเนินการใด ๆ โดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง รัฐสภาจะต้องเคารพต่อความเป็นประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่ายังมีความคุ้มกันของรัฐสภาเองไม่มีพื้นที่พอที่จะสร้างเสรีภาพและความเป็นอิสระได้

ในประเทศที่มีฝ่ายบริหารเข้มแข็งโดยเสียงข้างมากอยู่ในรัฐสภานั้นความคุ้มกันแห่งรัฐสภาอาจจะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากหรือฝ่ายรัฐบาลจะทำให้หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาใช้บังคับไม่ได้โดยสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลอาจใช้เสียงข้างมากทำให้ฝ่ายตรงข้ามได้รับความเสียหายเพื่อปกปิดมิให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือแม้แต่จะขับไล่สมาชิกรัฐสภานั้นออกจากรัฐสภาสมาชิกรัฐสภานั้นอาจจะใช้เสียงข้างมากของตนสร้างความเสียหายแก่สมาชิกรัฐสภาฝ่ายตรงข้ามได้ นอกจากนี้ยังบ่อยครั้งที่พบว่า มันเป็นไปได้ยากที่ในแต่ละฝ่ายที่จะยอมรับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีหลาย ๆ คดีที่แสดงให้เห็นถึงความคิดดังกล่าว ตัวอย่างคดี เช่น ในประเทศสิงคโปร์ที่ Mr. Joshua B. Jeyaretnam ถูกขับไล่ออกจากสภาในปี ค.ศ. 2001 และหลังจากนั้นสมาชิกรัฐสภาคนดังกล่าวก็แพ้คดี ในคดีที่ถูกรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศได้ฟ้องคดี ในข้อหาหมิ่นประมาท และกลายเป็นบุคคลล้มละลายอันเนื่องมาจากการถูกฟ้องร้องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสหภาพรัฐสภา (The Inter-Parliamentary

¹³⁷ Article 19 of Global Campaign for Freedom of Expression “Freedom of speech, parliaments and the promotion of tolerance”, was that parliamentarians should show self-restraint and, rather than bring lawsuits, respond publicly to criticism”.

¹³⁸ Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, from

<http://www.gopacnetwork.org/Docs/Global/IPU%20-%20UNDP%20Immunity%20Paper.pdf>

Union) และองค์กรสิทธิมนุษยชน (Human rights organizations) หลายๆ องค์กรได้มีการแสดงความคิดเห็นถึงกรณีดังกล่าวว่า การที่ Mr. Joshua B. Jeyaretnam ได้ถูกฟ้องล้มละลายและถูกฟ้องหมิ่นประมาทนั้นที่บุคคลดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นของตนโดยใช้หลักเสรีภาพในการพูด และหากสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลได้รับคำร้องขอให้มีการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาจากสมาชิกรัฐสภาฝ่ายของตนก็จะยอมให้ใช้ปราศจากการคัดค้าน และในบางกรณีสมาชิกรัฐสภาแก้ไขเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาเพื่อมิให้ตนเองถูกจับหรือเพื่อให้ตนเองมีเวลาที่จะหลบหนีออกนอกประเทศ โดยกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศกัมพูชา ผู้นำฝ่ายค้าน Mr. Sam Rainsy ได้มีการใช้ประโยชน์จากหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาดังกล่าวเพื่อลี้ภัยเมื่อได้รับการอภัยโทษแล้ว เมื่อปี ค.ศ. 2006 หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาอาจถูกบังคับใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายไม่ได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายดังกล่าว และอาจจะก่อให้เกิดการกระทำที่มีการลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศซิมบับเวย์ ในระหว่างการเลือกตั้งที่คะแนนเสียงของฝ่ายค้านมีคะแนนสูง ต่อมาสมาชิกรัฐสภาฝ่ายค้านก็ถูกจับอย่างไม่มีเหตุผล อย่างไม่ชอบธรรม และถูกกักขัง ถูกทรมาน ถูกทุบตีอันเป็นการทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ศาลยังเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีได้ตระหนักถึงหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภา เพราะหากมิได้มีการยกหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภานั้นในคำฟ้องสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวก็จะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภานั้นเป็นหลักที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นกฎหมายมหาชน ศาลต้องหดยกหลักดังกล่าวขึ้นมาเองถึงแม้จะไม่มีกรกล่าวอ้างในคำฟ้องก็ตามตามที่ได้อ้างมาข้างต้น กล่าวโดยสรุปว่า การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดนั้นมีการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากความสามารถของสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยในการแสดงความคิดเห็นของตนว่าสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเต็มที่หรือไม่ จากที่เห็นได้ว่า หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภานั้นอาจเป็นอาวุธชนิดหนึ่งที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเต็มที่

แต่อย่างไรก็ตาม หลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภาก็ทำให้หลักสิทธิมนุษยชนนั้นเข้มแข็งขึ้น โดยการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมอันส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผล โดยในปัจจุบันเรากำลังเผชิญปัญหาการที่สภาอ่อนแอเนื่องมาจากการนำเอาหลักความคุ้มกันแห่งรัฐสภามาใช้ผิดวัตถุประสงค์ผิดเจตนารมณ์โดยทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นยังส่งผลต่อการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนได้น้อยลง โดยไม่อาจจะปกป้องสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยจากผู้ที่มีอำนาจมากกว่าได้วิธีการที่สภาควรแก้ไขต้องเป็นวิธีการที่ไม่เพียงแต่ให้เสียงสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยให้เข้มแข็งขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องทำให้สมาชิกรัฐสภาเสียงส่วนใหญ่รู้จักทำหน้าที่ของตนได้อย่างเหมาะสมด้วย

โดยสร้างหลักความคุ้มกันที่เข้มแข็ง และไม่ควรรนำหลักความความคุ้มกันไปใช้ในทางที่ผิดและผิดเจตนารมณ์

2.4.5 ความแตกต่างและความคลึงกันของหลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolability or Immunity) และหลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability)

ความคุ้มกันที่จะกล่าวต่อไปเป็นเอกสิทธิ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยได้รับความคุ้มครองป้องกันการฟ้องร้องและการจับกุมของรัฐบาลหรือเอกชน

หลักความคุ้มกันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศซึ่งหลักความคุ้มกันดังกล่าวนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ ความละเมิดไม่ได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability)

ความแตกต่างระหว่างความคุ้มกันทั้ง 2 ชนิด¹³⁹ กล่าวคือ

1) วงเขต ความไม่ต้องรับผิดชอบมุ่งเฉพาะกิจการในหน้าที่ของสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ความละเมิดไม่ได้นั้นคุ้มครองไปถึงกิจการนอกหน้าที่ด้วย

2) ผล ความไม่ต้องรับผิดชอบป้องกันการฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและในทางอาญา แต่ความละเมิดไม่ได้นั้นป้องกันเฉพาะทางอาญาเท่านั้น

3) ความมุ่งหมาย ความไม่ต้องรับผิดชอบมีจุดประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ของตนได้โดยอิสระ เช่น กล่าวข้อความที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในที่ประชุมได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะถูกรัฐบาลหรือเอกชนฟ้องร้องเอา ส่วนความละเมิดไม่ได้มีจุดประสงค์เพียงให้สมาชิกรัฐสภามาทำหน้าที่ได้ในระหว่างโดยสมัยประชุมโดยไม่ถูกกีดขวาง

4) ระยะเวลา ความไม่ต้องรับผิดชอบมีอยู่เสมอไปไม่สิ้นสุดแม้เมื่อเวลาที่ผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งแล้วก็ดี ผู้ต้องเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในสภาจะฟ้องร้องเอาแก่เขาไม่ได้ ตรงกันข้ามความละเมิดไม่ได้มีอยู่ช่วงสมัยประชุมหนึ่งๆ เท่านั้น เมื่อหมดสมัยประชุมแล้ว ผู้แทนราษฎรอาจถูกจับหรือถูกฟ้องร้องได้

ความคล้ายคลึงความคุ้มกันทั้ง 2 ชนิด¹⁴⁰ กล่าวคือ

ความคุ้มกันทั้ง 2 ชนิดนี้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน มิใช่จะทำให้แก่สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อประโยชน์ทั่วไปเพื่อจะได้ทำหน้าที่ตามตำแหน่งได้โดยอิสระ ฉะนั้นจะปฏิเสธไม่รับไม่ได้

¹³⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. เล่มเดิม. หน้า 1-2.

¹⁴⁰ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลักสากลที่รัฐธรรมนูญทุกประเทศจะบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนที่จะต้องทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตามที่ได้ในที่ประชุมสภาได้อย่างอิสระปราศจากความกดดันและการคุกคาม และเพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้ายในระหว่างการประชุม จึงจำเป็นต้องมีหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ

3.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ใช้ระบบ Common law

ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common law นั้นรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศก็มักมีการบัญญัติเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไว้ โดยส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ซึ่งหลายประเทศก็ได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของประเทศที่ใช้ระบบ Common law มีดังต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศอังกฤษ

3.1.1.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งมีแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1689 (Bill of Rights ค.ศ. 1689) ได้รับรองไว้เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานั้นซึ่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1689 ได้ยืนยันถึงเอกสิทธิ์ขั้นพื้นฐานของรัฐสภาเสรีภาพในการพูด

“Article 9 that the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”

“ข้อ 9 โดยเหตุที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือดำเนินการภายในรัฐสภาไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวหาลงโทษ หรือถูกตั้งประเด็นสอบถามในศาลหรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา”

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการมีเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในรัฐสภาได้และเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการอภิปรายหรือกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในรัฐสภาได้ โดยสมาชิกรัฐสภาต้องการได้รับการป้องกันจากการแทรกแซงทั้งจากอำนาจของกษัตริย์หรือศาล หรือฝ่ายบริหาร

จากกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1689 (Bill of Rights ค.ศ.1689) ได้รับรองไว้เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานั้น ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นกำเนิดของจารีตประเพณีของการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งจากการกำเนิดของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีจึงแนวคิด เห็นควรให้รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าวว่าขึ้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษในปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษมีเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity) ดังนี้

- (1) มีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลใดไปปรากฏตัวในสภา (Bar of the House) เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์
- (2) มีอำนาจที่จะสั่งจับกุม และสั่งจำคุกบุคคลใดที่มีความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือละเมิดเอกสิทธิ์
- (3) มีอำนาจที่จะจับกุม ในข้อหาละเมิดเอกสิทธิ์ตามหมายจับของสภา
- (4) มีอำนาจที่จะออกหมายจับและสั่งจำคุก กรณีหมิ่นประมาทหรือละเมิดเอกสิทธิ์โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานหรือสาเหตุ
- (5) มีอำนาจที่จะจัดระเบียบการประชุมของตนโดยการออกข้อบังคับต่าง ๆ และคำสั่งที่มีผลทางกฎหมาย
- (6) มีอำนาจที่จะสั่งพักมิให้สมาชิกที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยเข้าประชุม
- (7) มีอำนาจจับไล่สมาชิกที่มีความผิดฐานประพฤติตนไม่สมควรศักดิ์ศรีหรือเสื่อมเสียชื่อเสียงออกจากสมาชิกภาพ
- (8) สิทธิที่จะพูดได้อย่างเสรีในรัฐสภาโดยมิต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือฟ้องร้องในเรื่องใดๆ ที่นำมาพูดตามที่วางไว้ในมาตรา 9 แห่งประกาศสิทธิมนุษยย์ ค.ศ. 1688
- (9) สิทธิของแต่ละสภาเป็นที่ส่วนรวมที่จะมีเสรีภาพต่อการเข้าเฝ้าองค์อธิปัตย์เพื่อกราบบังคมทูลเสนอความเห็นหรือป้องกันจุดยืนแห่งรัฐสภา

(10) ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดีจากการพูดเรื่องใด ๆ ของตนในระหว่างการอภิปรายในรัฐสภา

(11) ความคุ้มครองแก่สมาชิกจากการดำเนินคดีจากการจับกุม และจับขังในกรณีคดีอาญา ในระหว่างที่มาประชุมรัฐสภา และ 40 วันหลังจากปิดประชุมและ 40 วันก่อนวันกำหนดวันสมัยประชุมสามัญครั้งต่อไป

(12) การคุ้มครองแก่สมาชิกจากภารกิจที่จะต้องไปเป็นสมาชิกของคณะลูกขุนในศาลต่างๆ (พลเมืองทั่วไปในระบบลูกขุนต้องผลัดกันไปทำหน้าที่ลูกขุน ซึ่งอาจจะใช้เวลามาก จึงให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องไปทำหน้าที่นี้)

(13) การคุ้มครองแก่พยานที่ถูกเชิญมาเข้าประชุมรัฐสภาใดสภาหนึ่งจากการจับกุมในคดีอาญา

(14) การคุ้มครองแก่พยานของรัฐสภา จากการถูกสอบสวนปากคำหรือลงโทษจากการให้หลักฐานต่อรัฐสภาใดสภาหนึ่ง หรือคณะกรรมการของรัฐสภาการคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของแต่ละสภาในการปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารต่อรัฐสภาจากการถูกจับกุมในคดีอาญา¹

3.1.1.2 กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์²

โดยปกติแล้วคำร้องทุกข์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์จะถูกนำมาพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดในสภา แต่ในปี ค.ศ. 1978 สภาได้ประกาศว่าคำร้องทุกข์ดังกล่าว (ยกเว้น การกระทำที่เกิดขึ้นในสภาซึ่งต้องมีการพิจารณาในทันที เช่น การรบกวนสมาชิกสภาในห้องรับรอง) ควรทำเป็นหนังสือยื่นเสนอต่อประธานสภาโดยเร็วที่สุด หลังจากมีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่น (Breach of privilege or contempt)

เมื่อประธานสภาได้รับคำร้องดังกล่าวเป็นหนังสือและเอกสารที่เป็นพยานหลักฐานจากสมาชิก จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์หรือไม่ ถ้าประธานเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์หรือการดูหมิ่นสภา ประธานต้องพิจารณาด้วยว่ามีลักษณะเป็นการเข้าไปทำการรบกวน แทรกแซงอย่างร้ายแรง หรือลักษณะอื่นในทำนองเดียวกันหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือไม่ ถ้าประธานสภาเห็นชอบที่จะดำเนินการตามคำร้องดังกล่าวต่อไป

¹ อมร รักษาศักดิ์. (2539). **ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. หน้า 384-387.

² Robert Blackburn. (2003). Griffith & Ryle on parliament functions, practice and procedures. Edition 2 Sweet & Maxwell: London. p 140-141.

ถ้าประธานสภาเห็นว่า ไม่ควรดำเนินการตามคำร้องดังกล่าวเนื่องจากเหตุผลใด เหตุผลหนึ่ง ประธานสภาเขียนอธิบายความเห็นของตนต่อสมาชิกสภาผู้ซึ่งนำคำร้องทุกข์ขึ้นมา พิจารณา โดยปกติแล้วประธานสภาจะไม่วินิจฉัยชี้ขาดโดยเปิดเผย (ลับ) เว้นแต่ในกรณีที่ ประธานสภาเห็นว่าเรื่องเอกสิทธิ์นั้นเป็นประเด็นใหม่ที่ต้องนำไปชี้แจงในสภา ประธานจะทำ คำแถลง สมาชิกสภาไม่สามารถโฆษณาคำวินิจฉัยส่วนตัวของประธานได้ ไม่ว่าในทางใด ๆ และไม่สามารถนำมาในสภาได้ อย่างไรก็ตามถ้าประธานสภาปฏิเสธคำร้องด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง คำร้อง ทุกข์ก็เป็นอันตกไป (ถึงแม้ว่าสมาชิกสภายังโฆษณาคำร้องทุกข์โดยวิธีอื่นได้โดยไม่ต้องอ้างอิง ความเห็นของประธาน เช่น การกำหนดไว้ในญัตติ)

แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าประธานสภาเห็นว่า มีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่น อย่างร้ายแรง (a serious breach of privilege or contempt) ประธานสภาจะมีหนังสือถึงผู้ร้องทุกข์ว่า ประธานจะอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์เสนอญัตติที่เกี่ยวกับคำร้องทุกข์ และประธานจะวินิจฉัยชี้ขาดโดยเปิดเผยในสภา โดยญัตตินั้นก็จะถูกบันทึกไว้เพื่อนำมาอภิปรายหลังจากวันที่ประธานสภาได้วินิจฉัย ชี้ขาดแล้ว และเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ ญัตตินั้นจะนำมาอภิปรายเป็นอันดับแรก

ญัตติเรื่องเอกสิทธิ์ประกอบด้วย การชี้แจงเรื่องราวเกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์ หรือหรือการดูหมิ่นสภา ซึ่งจะส่งไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (Committee of Standards and Privileges) เพื่อพิจารณา และญัตตินี้จะมีการอภิปรายและการลงคะแนนเสียง ซึ่ง เกือบทั้งหมดของเรื่องเอกสิทธิ์จะมีเรื่องความชอบทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 ญัตติเหล่านี้ส่วนใหญ่จะได้รับความไว้วางใจ บางครั้งถ้ามีการตกลงกันได้ ญัตติก็จะถูก ถอนหรือไม่มีการเสนอญัตตินั้น

3.1.1.3 คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (Committee of Standards and Privileges)³

คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (Committee of Standards and Privileges) ถูกแต่งตั้งโดยข้อบังคับข้อที่ 149 โดยมีสมาชิกทั้งหมด 11 คน ในอดีตนั้นคณะกรรมการเอกสิทธิ์มีสมาชิกเฉลี่ย 17 คน ซึ่งมีประธานสภา (the leader of the house) เป็นประธาน และอัยการสูงสุด ประธานสภาเงา (the shadow leader of the house) สมาชิกอาวุโสของพรรคเสรี นิยม สมาชิกอาวุโสฝ่ายค้าน (senior back-bencher) ทั้งสองฝ่าย และองคมนตรี จากรายงานของโน ลันในปี ค.ศ. 1995-1996 คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) และ คณะ กรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกสภา (Committee of Privileges and Member's Interest) ได้รวมกันเป็น คณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (Committee of Standards and

³ Ibid. p 141-143.

Privileges) นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมางานส่วนใหญ่ของคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานและเอกสิทธิ์จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานของสมาชิกมากกว่าจะเป็นเรื่องเอกสิทธิ์

หลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1997 ผู้นำฝ่ายรัฐบาล (leader) ผู้นำฝ่ายค้านหรือผู้นำเงา (shadow leader) สมาชิกอาวุโสของพรรคเสรีนิยม สมาชิกอาวุโสฝ่ายค้าน (senior back-bencher) ทั้งสองฝ่าย และองคมนตรี ก็ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเอกสิทธิ์อีกต่อไป ในปี ค.ศ. 1997-2001 คณะกรรมการเอกสิทธิ์มีสมาชิก 11 คนโดยบางส่วนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่ยาวที่สุดในสภา และบางส่วนมาจากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1997 และได้รับการแต่งตั้งโดยสมาชิกอาวุโสฝ่ายรัฐบาล (senior government back-bencher) ในปี ค.ศ. 2001 ตำแหน่งประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ์ได้เปลี่ยนเป็นฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นคนของเซอร์ จอร์น ยัง (Sir George Young) อดีตรัฐมนตรีและอดีตผู้นำฝ่ายค้านหรือผู้นำเงา (the shadow leader of the house) ภายใต้ข้อบังคับสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์มีอำนาจเลือกกรรมการ โดยเฉพาะอำนาจในการเรียกตัวบุคคล บันทึก และที่สำคัญคณะกรรมการเอกสิทธิ์มีอำนาจในการบังคับให้สมาชิกสภามาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการหรือมาปรากฏตัวต่อสาธารณะ โดยไม่มีการบันทึกภาพ

หลังจากที่มีคำร้องทุกข์ถูกส่งไปที่คณะกรรมการเอกสิทธิ์แล้ว หลักฐานต่าง ๆ จะมาจากผู้ร้องทุกข์และผู้ที่ถูกกล่าวถ้อยคำหรือจากการกระทำที่ถูกร้องเรียน คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะได้รับหลักฐานที่เกี่ยวข้องอันน่าเชื่อถือตามกฎหมายเอกสิทธิ์และแนวบรรทัดฐานจากเลขานุการของสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์ไม่ได้ทำหน้าที่เหมือนศาล หลักกฎหมายที่ใช้ในศาลจะไม่ถูกนำมาใช้กับการพิจารณาของคณะกรรมการเอกสิทธิ์ โดยคณะกรรมการจะไม่รับฟังทนายความ และผู้ที่ถูกสอบสวนไม่อาจมีตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในลักษณะกึ่งตุลาการ งานของคณะกรรมการคือตัดสินว่ามีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือคูหมิ่นเกิดขึ้นหรือไม่ ในกรณีที่จะต้องดำเนินการต่อไป คณะกรรมการจะแจ้งให้ทราบ

ถ้าคณะกรรมการเอกสิทธิ์พบว่า ไม่มีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือคูหมิ่นเกิดขึ้นหรือในกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไป เรื่องก็สิ้นสุดไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการเอกสิทธิ์พบว่าการละเมิดเอกสิทธิ์หรือคูหมิ่นอย่างร้ายแรง (a serious breach of privilege or contempt) และเห็นว่าต้องมีการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลงโทษผู้กระทำผิด สภาจะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายรายงานของคณะกรรมการเอกสิทธิ์ได้ โดยประธานสภาจะเสนอญัตติที่เห็นพ้องด้วยกับคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ และสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษ แต่ในบางครั้งสภาก็ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำที่คณะกรรมการเสนอ

ปัญหาของอังกฤษนั้นมักจะมีการกล่าวอ้างคดีเรื่องเอกสิทธิ์เล็กน้อยขึ้นมาให้ คณะกรรมการเอกสิทธิ์พิจารณาเนื่องจาก สมาชิกมักเสนอญัตติแล้วใช้คำว่า “เอกสิทธิ์” เพื่อให้ ประธานสนใจและเพื่อให้ญัตตินั้นได้รับการพิจารณาทั้งที่ไม่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ โดยประธานสภามัก ไม่พูดถึงเรื่องที่สมาชิกหยิบยกเรื่องเอกสิทธิ์ขึ้น ต่อมากดีเอกสิทธิ์จึงลดน้อยลง และไม่ค่อยมีคดีที่ เกี่ยวกับการหมิ่นประมาทที่เป็นการกล่าวคำพาดพิงหรือเรื่องเสื่อมเสียไปสู่คณะกรรมการ เอกสิทธิ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978

ตัวอย่างคดีที่นักหนังสือพิมพ์หลอกหลวงสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดต่อสภา⁴ คดีแรกเมื่อปี ค.ศ. 1994 หนังสือพิมพ์ซันเดย์ไทม์ได้สำรวจข้อหาที่ว่า สมาชิก สภาจะนำปัญหามาให้ทางรัฐสภากำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อแลกกับเงิน โดย นักหนังสือพิมพ์ได้ปลอมตัวเป็นนักธุรกิจเพื่อเข้าหาสมาชิกรัฐสภา 20 คนและเสนอเงินให้เพื่อถาม คำถามบางอย่าง โดยมีสมาชิกรัฐสภา 3 คนที่ยอมรับเงินคนละ 1,000 ปอนด์ ในการยอมทำและ สมาชิกรัฐสภาอีก 17 คนปฏิเสธ หลังจากการตรวจสอบหลักฐานแล้วคณะกรรมการเอกสิทธิ์พบว่ การกระทำ จริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา 2 คนต่ำกว่ามาตรฐานที่สภากำหนดไว้ และยังพบอีกว่า การกระทำของสมาชิกรัฐสภาคนที่ 3 (เป็นผู้นำเงินที่ได้รับไว้ไปบริจาคให้กับการกุศลแทนที่จะเก็บ ไว้เอง) เป็นการกระทำที่ไม่ฉลาด โดยทั้งสองคนถูกให้พักงาน 10 วัน และ 20 วันตามลำดับ โดย สมาชิกรัฐสภาคนที่ถูกพักงานน้อยกว่าเนื่องจากเขาได้ยอมรับว่าเขาทำผิดและนำเช็คมาคืน คณะกรรมการเอกสิทธิ์ได้ติดตามการกระทำของนักหนังสือพิมพ์ในการใช้กลวิธีเพื่อชักจูงใจให้ สมาชิกรัฐสภากระทำความผิดครั้งนี้ โดยคณะกรรมการเอกสิทธิ์วิเคราะห์ประเด็นเรื่องการหลอก สมาชิกรัฐสภาให้ตกหลุมพราง แต่คณะกรรมการเอกสิทธิ์ไม่ได้สรุปว่ามีการละเมิดเอกสิทธิ์ของ สภาและไม่มีการลงโทษ

คดีที่สองเป็นคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตของสมาชิกรัฐสภา โดยเป็นการสอบสวน จริยธรรมของอดีตคณะคณะรัฐมนตรีชื่อ โจนาธาน ไอท์เคน ในข้อหาที่เกี่ยวกับการเข้าไปพักใน โรงแรมริทซ์ (Ritz Hotel) ที่ปารีสในปี ค.ศ.1993 โดยบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์การ์เดียนได้ส่ง แพ็กซ์ไปที่โรงแรมริทซ์โดยการใช้กระดาษของสภาและแอบอ้างว่ามาจากนาย โจนาธาน ไอท์เคน เพื่อขอสำเนาใบเสร็จรับเงิน (ต้นฉบับ) คณะกรรมการเอกสิทธิ์สรุปว่ากรณีนี้เป็นการละเมิด อำนาจสภา (Contempt of House) แต่เนื่องจากบรรณาธิการได้ขอโทษต่อคณะกรรมการแล้ว จึง ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ต่อไป

3.1.1.4 การลงโทษการกระทำผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา (Punishment Offenders of Breach of Privileges)

⁴ Ibid. p.152-153.

จากแนวคิดที่เห็นควรให้รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็น การแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควรรวมทั้งกำหนดขอบเขตของการ แทรกแซงดังกล่าวว่าขั้นใดจึงจะเป็นความผิดและมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ ในสมัยกลางของรัฐสภานี้เอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า “ศาล สูงของรัฐสภา” ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้น สภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่มมีภายหลังนั้นใน ระยะเวลาแรกเป็นเพียงผู้ร้องทุกข์ (Petitioners) แต่เพียงเท่านั้น

ต่อมาจึงได้พบว่ามีกรยอมรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำความผิดของสภา สามัญเช่นเดียวกับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาซึ่งสภาจะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำ ผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกับขุนนาง โดยการกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาจะมีอำนาจในการ ลงโทษเอกเทศแยกจากกันนี้ เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (Breach of Privileges or Contempt)

1) อำนาจลงโทษผู้กระทำผิด (Power to Punish Offenders)

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำ ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการ ถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือสาธารณชนโดยทั่วไป และเพื่อเป็นการ บังคับ กำกับกความในกรณีที่มีการขัดขึ้นต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการ จึงทำให้เกิด แนวคิด เกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ อำนาจลงโทษของรัฐสภาและอำนาจลงโทษโดยศาล

(1) อำนาจลงโทษของสภา (Power of House to Punish Offenders)

อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดและละเมิดอำนาจรัฐสภาของสภาเป็น รูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐาน ละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลัก สำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจ สภา

(2) อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts)

⁵ Beck, Carl. (1974). **Contempt of Congress : A Study of the Prosecutions Initiated by the Committee on US-American Activities.** p. 2. อ้างถึงใน วนิตา สัจพันโรจน์. (2550). การพัฒนา คณะกรรมการวุฒิสภา (รายงานการวิจัย). หน้า 90.

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยและรัฐสภามีอำนาจให้ลงโทษได้และการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย รัฐสภามีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยปกติกรณีเช่นนี้ รัฐสภามักส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจ สภาก็จะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก⁶

2) วิธีดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่ใช้ในแต่ละสภา (Procedure in House dealing with Offence)

ในอังกฤษ อำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา เป็นอำนาจของแต่ละรัฐสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเปรียบเทียบกับได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐสภาที่วินิจฉัยลงโทษตน ผู้ที่ถูกลงโทษจำคุกโดยคำสั่งของรัฐสภาอาจร้องขอให้ศาลปล่อย โดยอาศัยเหตุที่ว่า การจำคุกของตนเป็นไปโดยมิชอบ (Writ of Habeas Corpus) อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงว่า การกระทำนั้นเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยในปัญหาว่ารัฐสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของสภา ในการลงโทษการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของรัฐสภาหรือไม่ เว้นแต่อำนาจรัฐสภาจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา⁷

ตัวอย่างคดี Stockdale v Hansard (1839) เป็นกรณีที่รัฐสภาของอังกฤษไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั่วไปของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายโดยมีการออกกฎหมาย The Parliamentary Paper Act 1840 ขึ้น

นายรัสเซลเป็นหนึ่งในผู้ตรวจสอบในเรือนจำและตรวจสอบพบว่านายวิลเลียม คราวฟอร์ด (William Crawford) มีหนังสือชื่อ Diseases of the Generative System (1811) หนังสือเกี่ยวกับโรคทางระบบสืบพันธุ์ซึ่งเป็นผลงานเขียนของนายจอร์จ โรเบอร์ตัน (John

⁶ สมชาย เมฆหมอก. (2546). อำนาจคณะกรรมการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ และการยื่นพยานหลักฐาน. หน้า 126-127.

⁷ สมภพ โทตระกิตย์. (2523). อำนาจในการลงโทษบุคคลของรัฐสภาในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงเบญจางค์ โทตระกิตย์. หน้า 86.

Robertson) โดยมีนาย Stockdale เป็นผู้พิมพ์หนังสือดังกล่าวอันเป็นหนังสือที่มีลักษณะลามกอนาจารอย่างชัดเจน โดยหนังสือนี้ถูกเผยแพร่อย่างฉาวโฉ่ในเรือนจำนิวเกต (Newgate)

โดยนาย Hansard ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาได้พิมพ์รายงานของสภาได้ออกจำหน่ายโดยมีข้อความหมิ่นประมาทบุคคลภายนอก กล่าวคือ นาย Hansard ได้พิมพ์รายงานเผยแพร่ผลการตรวจสอบของเรือนจำนิวเกต (Newgate) ที่ระบุว่านาย Stockdale เป็นผู้พิมพ์หนังสือเกี่ยวกับโรคทางระบบสืบพันธุ์อันเป็นหนังสือลามกอนาจารที่เผยแพร่ในเรือนจำนิวเกต (Newgate) และต่อมานาย Stockdale ฟ้องหมิ่นประมาท โดยนาย Stockdale ฟ้องเรียกค่าเสียหายในกรณีที่ถูกหมิ่นประมาทจำนวน 500 ปอนด์ นาย Stockdale ขอมรับว่าเขาได้ตีพิมพ์หนังสือดังกล่าวแต่ไม่ปฏิเสธความลามกของภาพนั้น นาย Stockdale ฟ้องคดีอย่างคนอนาถาและมีนาย จัสติค ปาร์ค (Justice Park) เป็นผู้ให้คำปรึกษา ต่อมานายจอห์นแคมป์เบล (Sir John Campbell) อัยการสูงสุดได้อุทธรณ์คดีของ Hansard เกิดขึ้นโดยคดีถูกพิจารณาคดีครั้งแรกในปี ค.ศ. 1837 ก่อนที่ท่าน Lord Denman และคณะลูกขุน Denman พิจารณาแล้ว มีคำสั่งยกฟ้อง โดยการพิมพ์หนังสือออกเผยแพร่ของนาย Stockdale จำเลยได้รับเอกสิทธิ์และคณะลูกขุนพิจารณาแล้วว่า นาย Stockdale จำเลยได้พิมพ์ข้อความตามความเป็นจริงและแม้เป็นหนังสือที่มีลักษณะลามกอนาจารอย่างชัดแจ้งก็ตาม เมื่อคณะลูกขุนพิจารณาเสร็จ โดยหัวหน้าคณะลูกขุนได้กล่าวว่าศาลพบว่าหนังสือมีลักษณะลามกอนาจารแต่ไม่ได้ยอมรับว่าหนังสือดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจและประสงค์ที่จะให้นาย Stockdale ชดใช้ค่าเสียหายเพียงเล็กน้อย และศาลของควีนเบ็นช์ (The court of Queen's Bench) ซึ่งนำโดย Lord Denman มีมติเป็นเอกฉันท์ว่านาย Hansard ไม่ได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์นี้และจะต้องจ่ายค่าเสียหายให้กับนาย Stockdale โดยให้กระทรวงการคลัง (HM Treasury) เป็นผู้จ่ายค่าเสียหายแทนนาย Hansard กล่าวโดยสรุปว่า คำพิพากษาของสภาสามัญตัดสินว่า

- 1) สภาสามัญซึ่งเป็นศาลมีอำนาจเหนือศาลยุติธรรมใดๆ
- 2) แต่ละสภา (สภาสามัญและสภาขุนนาง) เป็นมีอำนาจผู้ตัดสิน แต่เพียงผู้เดียวในเรื่องของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา
- 3) สภาสามัญมีมติว่าสภามีเอกสิทธิ์จะไม่ถูกลามจากศาลยุติธรรมใดๆ

สรุปว่า ศาลควีนเบ็นช์ (The court of Queen's Bench) ได้ปฏิเสธเอกสิทธิ์ที่จะคุ้มครองแก่ผู้พิมพ์และผู้เผยแพร่เอกสารของสภาสามัญให้พ้นผิดฐานหมิ่นประมาท

หลังจากนั้นท่าน Lord Denman ได้ออกมาดำหนิว่าเป็นการให้เหตุผลในการกฎหมายที่ผิดพลาดที่คณะลูกขุนได้ตัดสินไปในคดี Hansard โดย Lord Denman C.J. ให้ความเห็นว่า ต่อข้อความที่ว่ากระทำใดๆ ตามคำสั่งของสภาสามัญไม่อาจถูกนำไปฟ้องร้องดำเนินคดี หรือไต่สวนในศาลได้นั้น ความจริงมีหลักว่า ไม่รวมถึงข้อโต้แย้งที่เป็นเรื่องของการใช้แรงงาน ส่วนการ

อ้างหลักความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐสภานั้นเป็นอันตกไปเพราะสภาสามัญมิใช่รัฐสภา แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐสภา และอำนาจอธิปไตย (sovereign) ของรัฐสภาที่จะให้มีหรือไม่ให้มีกฎหมายใดๆ นั้น มีข้อยุติเด็ดขาดว่าสถาบันนิติบัญญัติไม่สามารถตัดแปลง หรือเบี่ยงเบนกฎหมายที่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของตน ซึ่งเป็นหลักการแรกของรัฐธรรมนูญอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ศาลยุติธรรมจะมีคำสั่งให้นาย Hansard ต้องแพ้คดี แต่ทางสภาสามัญก็ยังไม่ให้การปกป้องคุ้มครองนาย Hansard อยู่

ต่อมาเมื่อคดี Sheriff of Middlesex พยายามที่จะบังคับใช้คำตัดสินของศาลตาม คดี Hansard ซึ่งในคดี Sheriff of Middlesex ท้ายที่สุดแล้วสภาสามัญเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถทำให้คำพิพากษาเป็นโมฆะได้ หากคำพิพากษานั้นขัดแย้งต่อเอกสิทธิ์ในความเห็นของสภา สภาย่อมมีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับใช้เอกสิทธิ์ เพื่อกอบกู้ศักดิ์ศรีและอำนาจของตนได้

ภายหลังการต่อสู้ระหว่างสภาสามัญและศาลยุติธรรม ซึ่งสภาสามัญสามารถกอบกู้ศักดิ์ศรีและเอกสิทธิ์ของตนเหนือศาลยุติธรรมได้แล้ว สภาสามัญก็ได้ออกกฎหมายขยายความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์ไปถึงผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายการประชุม และเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ โดยออกกฎหมายเอกสารของรัฐสภา ค.ศ. 1840 (The Parliamentary Paper Act 1840) เพื่อความชัดเจนและยึดถือเป็นหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง และเพื่อจะเป็นหลักในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญากับบุคคลที่ทำสิ่งพิมพ์ภายใต้คำสั่งของสภาขึ้น และเป็นแบบอย่างที่น่ามาใช้ในประเทศต่างๆ จนถึงปัจจุบันนี้

3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.2.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

โดยแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏมีในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้นำรูปแบบที่เกิดขึ้นในอังกฤษมาใช้กับรัฐสภาสหรัฐอเมริกา โดยที่รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติสามารถที่จะเรียกร้องสิทธิคุ้มครองนี้และนำมาใช้ปฏิบัติได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ถึง 27) มาตรา 1 ข้อ 6 ค่าตอบแทนสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา การห้ามสมาชิกรัฐสภาไปเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของสหรัฐ และการห้ามเจ้าหน้าที่อื่นของสหรัฐเป็นสมาชิกรัฐสภา

มาตรา 1

“ข้อ 6 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมาย และจ่ายจากคลังแห่งสหรัฐ ในทุกกรณียกเว้นความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยต่างๆ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์จากการถูกจับกุมในระหว่างสมัยประชุมสภา และในระหว่างเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมใน

สมัยประชุม มีเอกสิทธิ์จากการพูดหรือโต้เถียงในสภา โดยจะไม่ถูกกล่าวหาใดๆ ในสิ่งที่ได้ทำไป ไม่ว่าในที่ใดๆ

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ในสภานั้น ไม่อาจถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐอื่น หรือได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่ง และบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ ไม่อาจที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ”

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

โดยในรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุมแต่ความคุ้มกันนี้ไม่เด็ดขาด เพราะไม่คุ้มกันไปถึงกรณีที่กระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (felony คือ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป) และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย ดังนั้น แม้ดูเหมือนว่า บทบัญญัติจะให้ความคุ้มกัน แต่แท้ที่จริงแล้วสมาชิกรัฐสภาคงได้แต่เพียงความคุ้มกันจากการถูกจับกุมในคดีแพ่ง ซึ่งมีการไต่สวนในขณะยกเว้นรัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบันไม่มีการจับกุมทางแพ่งอีกแล้ว สำหรับในทางอาญานั้น ความคุ้มกันนี้เมื่อพิจารณาจากข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ว่าไม่คุ้มกันไปถึงการกระทำความผิดอาญาใดๆ เลยไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความคุ้มกันไม่คุ้มกันถึงการถูกจับในทางอาญา แต่คุ้มกันเฉพาะในการถูกจับทางแพ่ง แต่การถูกจับทางแพ่งในปัจจุบันไม่มีอยู่อีกต่อไป จึงไม่เหลือความคุ้มกันใดๆ ที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับอีกต่อไป

ส่วนเอกสิทธิ์นั้น รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่สมาชิกรัฐสภาที่ได้พูดหรือโต้เถียงในสภาในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไม่ถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา เอกสิทธิ์ที่ให้ไว้นี้สมาชิกรับได้ต่อเมื่อพูดหรือโต้เถียงในการประชุมของสภาเท่านั้น หากทำนอกห้องประชุมย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ซึ่งหมายความว่า อาจถูกผู้ที่มีความเสียหายจากการพูดนั้นฟ้องร้องได้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา

ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สำคัญ คือ คดี *Hutchinson v. Proxmire*, 443 U.S. 111 (1979)

ข้อเท็จจริงโดยย่อ Hutchinson ฟ้องวุฒิสมาชิก Proxmire เรียกค่าเสียหายในการหมิ่นประมาทที่ Proxmire พูดจาทำให้เสียหายในเรื่องที่ว่า เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่มอบให้ Hutchinson วิจัยเกี่ยวกับลิง วุฒิสมาชิก Proxmire ยกข้อต่อสู้ว่า การพูดนี้เป็นการพูดต่อรัฐสภา ในการแถลงข่าวและสื่อมวลชนต่อสาธารณะ จึงได้รับเอกสิทธิ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะไม่ถูกฟ้องร้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งสหรัฐโดยสรุป

ประเด็นสำคัญที่ศาลพิจารณา คือ เอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จะคุ้มครองไปถึงการถ่ายทอดข้อความเพื่อส่งผ่านไปยังสาธารณะหรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า เอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองในเรื่องการพูดในที่ประชุมสภานั้น เป็นการคุ้มครองกิจกรรมนี้รวมไปถึงการพูดและโต้เถียง รวมไปถึงการปรึกษาหารือและการประชุมของคณะกรรมการ และรายงานภายใน แต่ไม่คุ้มครองไปถึงการพูดนอกเหนือจากนี้ ดังนั้น กรณี Proxmire ไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง เพราะไม่ได้พูดในที่ประชุมสภา⁸

3.1.2.2 การลงโทษการกระทำผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (Punishment Offenders of Breach of Privileges)

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจที่จะลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นมีรากฐานมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้ถูกพิจารณาในศตวรรษของการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ถูกตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของราชอาณาจักร

ตามที่วัตถุประสงค์ของการที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภานี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ จากปัจจัยภายนอกไม่ว่าอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือประชาชนโดยทั่วไป และเพื่อเป็นการบังคับคำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขืนต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการจึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาไว้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ อำนาจลงโทษของรัฐสภาและอำนาจลงโทษโดยศาล⁹

1) อำนาจลงโทษของสภา (Power of House to Punish Offenders)

สำหรับสหรัฐอเมริกา ขอบเขตอำนาจของสภาทั้งสองยังไม่ชัดเจนอย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในคดีที่ศาลยื่นยันอำนาจลงโทษของสภานั้น สหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดมาจากกระบวนการรัฐสภาของอังกฤษด้วยเหตุผลที่ว่า สภาทั้งสองควรมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้โดยตรงราบเท่าที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาและใช้อำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นเพียงอำนาจที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเอง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1837 สภาจึงได้ปฏิเสธที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด

⁸ มานิตย์ จุมปา. (2552). รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. หน้า 60- 61.

⁹ Beck, Carl. (1974). *Contempt of Congress : A Study of the Prosecutions Initiated by the Committee on US-American Activities*. p. 2. อ้างถึงใน วนิตา สัจพันโรจน์. (2550). การพัฒนาคณะกรรมการวุฒิสภา (รายงานการวิจัย). หน้า 90.

ลักษณะและรายละเอียดของการกระทำความผิดทางอาญาของการละเมิดอำนาจสภาและบทลงโทษไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับกรณีพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาใดสภาหนึ่งหรือคณะกรรมการของสภาใดสภาหนึ่ง แต่พยานผู้นั้นไม่ได้ไปหรือพยานปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังทำการสอบสวนให้มีความผิดทางอาญาในความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) ไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสภาอาจออกกฎหมายเท่าที่มีความจำเป็นและเหมาะสมในการส่งเสริมให้รัฐสภาได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ได้ จึงทำได้เฉพาะกรณีความผิดนี้เท่านั้นที่สภาเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษแต่เพียงกรณีเดียว¹⁰

2) อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วย และรัฐสภามีอำนาจให้ลงโทษได้และการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษได้ด้วย รัฐสภามีอิทธิฤทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยปกติกรณีเช่นนี้ รัฐสภามักส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจ สภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก และเมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัย รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาบทลงโทษคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก¹¹

3.1.3 ประเทศแคนาดา

3.1.3.1 ประวัติความเป็นมาของเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาจะได้รับสิทธิและความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือเรียกว่า “เอกสิทธิ์” โดยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อศตวรรษที่ผ่านมา เอกสิทธิ์ซึ่งกำเนิดขึ้นมาเป็นเวลานาน โดยเอกสิทธิ์ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งปกป้องโดยศาลและกฎหมายทั่วไป ซึ่งแนวคิดของเอกสิทธิ์ของรัฐสภามีขึ้นในประเทศอังกฤษ ในเวลาที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลได้แยกออกจากรัฐสภาและขัดแย้งต่อรัฐสภาในบางครั้งรัฐสภาของอังกฤษชอบที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแทรกแซง การข่มขู่ แม้เป็นการกระทำทางกายภาพที่กระทำโดยกษัตริย์และรัฐมนตรี

ในประเทศแคนาดานั้นสภาสามัญของแคนาดาไม่ได้มีการขัดแย้งต่อกษัตริย์ผู้บริหารหรือสภาสูง ในลักษณะเดียวกันกับสภาสามัญของอังกฤษ เอกสิทธิ์ของสภาสามัญของ

¹⁰ Beck, Carl. (1974). *Contempt of Congress : A Study of the Prosecutions Initiated by the Committee on US-American Activities*. p. 126. อ้างถึงในวนิดา สัจพันโรจน์. (2550). การพัฒนากฎหมายการคุ้มครองสิทธิ (รายงานการวิจัย). หน้า 91.

¹¹ สมชาย เหมหมอก. (2546). เล่มเดิม หน้า 149-151.

อังกฤษ ได้เป็นรูปแบบสำคัญที่ใช้กับรัฐสภาแคนาดาด้วย เอกสิทธิ์ของรัฐสภาแคนาดามีรากฐานมา 2 ส่วนคือเอกสิทธิ์ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 โดยรัฐธรรมนูญอนุญาตให้สภาสูงและสภาสามัญออกกฎหมายที่กำหนดให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา โดยไม่บัญญัติให้เอกสิทธิ์ดังกล่าว มากไปกว่าเอกสิทธิ์ที่อยู่ในเครื่องจักรภพ และยังมีปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติที่รู้จักกัน ตอนนี้อยู่คือพระราชบัญญัติรัฐสภาของแคนาดา (Parliament of Canada Act) ซึ่งบัญญัติการให้เอกสิทธิ์ไว้ เช่น กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่มีเอกสิทธิ์ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยปราศจากการแทรกแซงจากศาลหรือฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม เอกสิทธิ์ที่มีขึ้นในสภาและสมาชิกของสภาที่มีความสำคัญสูงสุดนั้นสมาชิกของสภาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการทำงานที่เหมาะสมของรัฐสภานี้ ซึ่งความจริงที่เอกสิทธิ์นี้ยังคงเหมือนเดิมตั้งแต่ศตวรรษที่ผ่านมา เมื่อสภาสามัญของอังกฤษ ซึ่งแต่เดิมได้ต่อสู้เพื่อรักษาเอกสิทธิ์และสิทธิเหล่านี้¹²

3.1.3.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภา

เอกสิทธิ์ของสภาสามัญของอังกฤษ ได้เป็นรูปแบบสำคัญที่ใช้กับรัฐสภาแคนาดาด้วย ซึ่งเวลาที่ปรากฏมีเอกสิทธิ์ร่วมกันของแคนาดานั้นมีในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 และยังมีปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติที่รู้จักกันตอนนี้อยู่คือพระราชบัญญัติรัฐสภาของแคนาดา (Parliament of Canada Act)

รัฐธรรมนูญของแคนาดา ค.ศ. 1867 มาตรา 18¹³ บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์, ความคุ้มกัน, และอำนาจมีขึ้น ซึ่งวุฒิสภาและสภาสามัญมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่, โดยสมาชิกของรัฐสภาที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายของรัฐสภาของแคนาดา แต่กฎหมายของรัฐสภาแคนาดาที่กำหนดเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และอำนาจดังกล่าวไว้ ไม่อาจยกเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวขึ้นเกินไปกว่า กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ที่ให้เอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษและไอซ์แลนด์ได้”

¹² Privilege in the United Kingdom. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=ABBC077A-6DD8-4FBE-A29A-3F73554E63AA&sbpidx=1&Language=E& Mode=1>

¹³ Constitution Act, 1867 Article 18. The privileges, immunities, and powers held, enjoyed, and exercised by the Senate and House of Commons, and by the Members thereof, shall be such as are from Time to Time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, or powers shall not confer and privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of the Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

1) สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิส่วนรวมที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์รัฐสภา (Individual and Collective Rights Related to Parliamentary Privilege)¹⁴

สิ่งที่สำคัญ 2 ประการสำหรับเอกสิทธิ์คือ อำนาจของสภาในการดำเนินการทางวินัยและสิทธิในการกำกับดูแลกิจการภายในสภา โดยเอกสิทธิ์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นสิทธิที่ให้คุ้มครองสมาชิกสภาสามัญในการปฏิบัติหน้าที่ในสภา โดยสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิโดยชอบของสมาชิกสภาแต่ละสภา เพราะสภาไม่สามารถทำหน้าที่เองได้โดยปราศจากสมาชิก และรัฐสภาในภาพรวม การคุ้มครองของสมาชิกสภานั้นยังรวมถึงอำนาจของสภาและศักดิ์ศรีของสภาอีกด้วย โดยสิทธิและความคุ้มกันที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกแต่ละบุคคล ได้แก่ เสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) อิสรภาพจากการจับกุมในการดำเนินการการแพ่ง (Freedom from arrest in civil actions) การยกเว้นจากหน้าที่เป็นคณะลูกขุนและ (Exemption from jury duty) การยกเว้นจากการถูกหมายศาลให้ไปเข้าร่วมในศาล (Exemption from being subpoenaed to attend court) โดยสิ่งที่สำคัญที่สุดสองประการ คือ เอกสิทธิ์หรืออำนาจของสภาสามัญย่อมมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินการภายในกิจการของสภา

2) การใช้บังคับเอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาของแต่ละบุคคลของสภาสามัญ (Application of Parliamentary Privilege to Individual Members of the House of Commons)¹⁵

(1) เสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech)

เอกสิทธิ์ของรัฐสภาในเรื่องเสรีภาพในการพูด อภิปรายหรือการกระบวนพิจารณาโดยทั่วไปจะถือว่าเป็นส่วนสำคัญของเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพยานโดยชอบที่ปรากฏก่อนที่คณะกรรมการการของรัฐสภา

สิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะมีเสรีภาพในการพูดซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1867 (Constitution Act, 1867) และพระราชบัญญัติรัฐสภาของแคนาดา ค.ศ. 1985 (Parliament of Canada Act, 1985) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรัฐสภาของแคนาดายืนยันว่าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละสภามีเอกสิทธิ์ของรัฐสภาอังกฤษในขณะที่อยู่ในเครื่องจักรภพ ซึ่งเอกสิทธิ์นี้รวมถึงเสรีภาพในการพูดในรัฐสภาซึ่งประกันโดยมาตรา 9 ของอังกฤษกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights of 1689)

¹⁴ Parliament of Canada. "Parliamentary Privilege". Retrieved August 1, 2010, form http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm#2

¹⁵ Parliament of Canada. "Parliamentary Privilege". Retrieved August 1, 2010, form http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm#2

เสรีภาพในการพูดนั้นอนุญาตให้สมาชิกสภาที่จะพูดได้อย่างอิสระในระหว่างการประชุมสภา สมาชิกสภาและพยานสามารถทำเช่นนั้นได้อย่างอิสระในการประชุมของคณะกรรมการอีกด้วย และการมีเสรีภาพดังกล่าวนี้ยังได้รับคุ้มครองอย่างเด็ดขาดจากการถูกฟ้องร้องหรือความรับผิดชอบทางแพ่งหรือในกรณีของพยานซึ่งได้โต้ตอบซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ของพยาน สมาชิกสามารถกล่าวถ้อยคำหรือกล่าวอ้างต่อกลุ่มบุคคลหรือบุคคลภายนอก ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง และแม้ว่าในการวิจารณ์ของสมาชิกสภาต่อบุคคลจะเป็นการกล่าวตามความจริงแต่การใช้เสรีภาพในการอภิปรายก็เป็นพื้นฐานของเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาทุกคน และการดำเนินงานของสภาจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากสมาชิกสภาและพยานที่ถูกเรียกไปปรากฏตัวต่อคณะกรรมการของสภาสามารถพูดและวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกควบคุมจากโดยองค์กรภายนอก

แม้ว่าเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในเรื่องเสรีภาพในการพูดนำไปใช้กับการกล่าวอภิปรายของสมาชิกในสภาและในการดำเนินการอื่น ๆ ของสภา, รวมทั้งการประชุมคณะกรรมการนั้นอาจไม่สมบูรณ์ในการนำไปใช้กับรายงานกระบวนการพิจารณาหรือการอภิปรายเผยแพร่โดยหนังสือพิมพ์หรือคนอื่น ๆ ที่อยู่นอกสภา เอกสิทธิ์นั้นไม่อาจจะคุ้มครองไปยังสมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้ที่จัดพิมพ์เอง อันเป็นการจัดพิมพ์แยกออกจากการจัดพิมพ์บันทึกการประชุมของสภาหรือบันทึกการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งการจัดพิมพ์ของสมาชิกนั้นจะต้องได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนจากสภาก่อน ส่วนการกระทำของสมาชิกที่กระทำนอกสภา สมาชิกก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์นี้ แม้ว่าสมาชิกได้อ้างจากการกล่าวถ้อยคำพูดตนเองที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาก็ตาม

(2) เสรีภาพจากการถูกจับกุม (Freedom from Arrest)

เอกสิทธิ์ในเรื่องเสรีภาพจากการถูกจับกุมมาดำเนินการทางแพ่งนั้นใช้กับทั้งสภาสูงและสภาสามัญซึ่งสมาชิกสภาย่อมได้รับเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด โดยเอกสิทธิ์เป็นสิ่งสำคัญของสภาซึ่งสภาต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิก ในกรณีของอังกฤษ สมาชิกสภาย่อมได้รับเอกสิทธิ์ในช่วงระหว่าง 40 วันก่อนและหลังจากสมัยประชุมสภา และได้รับเอกสิทธิ์ 40 วัน หลังจากที่มีการยุบสภาหรือในระหว่างมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา

เอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพจากการถูกจับกุมขยายเฉพาะกับเรื่องทางแพ่งซึ่งยังไม่เคยนำมาใช้กับสมาชิกของทั้งสภาสูงหรือสภาสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับข้อหาความผิดทางอาญาหรือในเรื่องซึ่งรวมถึงองค์ประกอบของความผิดทางอาญา เช่น ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หากสมาชิกถูกกล่าวหาว่าละเมิดต่อกฎหมายแล้วสมาชิกท่านนั้นจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายเช่นเดียวกับพลเมืองคนอื่น ๆ

เพราะสภาสามัญไม่ใช่องค์กรที่มีอิทธิพลจากกฎหมาย อันเป็นผลทำให้การจับกุมสมาชิกสามารถกระทำได้แม้ภายในบริเวณสภา ตราบใดที่สภายังไม่ได้ประชุม โดยสมาชิกรายใดถูกจับกุมในข้อหาความผิดทางอาญาหรือถูกตัดสิทธิของความผิดทางอาญาและถูกพิพากษาให้จำคุก, สภานั้นจะได้รับแจ้งจากประธานสภา

(3) เสรีภาพจากการขัดขวาง แทรกแซง ข่มขู่ (Freedom from Obstruction, Interference and Intimidation)

สมาชิกสภาต้องได้รับการคุ้มครองจากอิทธิพลหรือการรบกวนในฐานะที่สมาชิกเป็นผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของชาติ การคุ้มครองสมาชิกสภาได้ระบุไว้ในส่วนของกฎหมายทางอาญา เช่น การห้ามไม่ให้สินบนและห้ามแทรกแซงกระบวนการเลือกตั้ง แม้ในสถานการณ์ที่กฎหมายอาญาซึ่งไม่มีการใช้บังคับ เช่น กรณีที่สมาชิกสภาเรียกร้องต่อประธานสภาว่าตนถูกขัดขวาง แทรกแซงหรือข่มขู่ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับเอกสิทธิ์

การบังคับใช้เอกสิทธิ์นี้มีขยายไปถึงกระบวนการของรัฐสภาทั้งในที่ประชุมสภาและในที่ประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งการคุ้มครองนี้ยังขยายไปให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของสมาชิก (Members' staff) และเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญ (staff of the House of Commons) เช่น การที่เจ้าหน้าที่ช่วยนำตัวสมาชิกออกไปให้พ้นจากสภาอันเป็นการกระทำตามหน้าที่ และบุคคลที่ถูกเรียกมาเป็นพยานต่อคณะกรรมการของรัฐสภา

การกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางสมาชิกสภาที่จะเข้าไปยังสภาหรือการปิดกั้นการดำเนินงานของสมาชิกในสภารัฐสภาซึ่งในทางปฏิบัติของสภาถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ ปัญหาของเอกสิทธิ์ที่มีการกล่าวอ้างถึงก็คือ การขัดขวางการติดต่อสื่อสาร, การจรรยา, การรักษาความปลอดภัย และแม้แต่การรวมกลุ่มกันเพื่อเข้าปิดล้อมสมาชิก เป็นต้น

ประธานสภาจะรู้ถึงกรณีที่เป็นอุปสรรค การรบกวน การข่มขู่ต่อสมาชิกที่มีหลากหลายรูปแบบ เช่น การทำอันตรายต่อชื่อเสียงที่ดีของสมาชิก หรือการทำลายชื่อเสียง และการวิพากษ์วิจารณ์ต่อสาธารณะถึงความเป็นกลางของประธาน เป็นต้น ซึ่งประธานสภาจะต้องตรวจสอบว่าข้อกล่าวหาการละเมิดเอกสิทธิ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือไม่

(4) การยกเว้นจากการถูกเรียกตัวให้มาปรากฏต่อศาล (Exemption from Court Attendance)

ข้อยกเว้นของสมาชิกสภาที่ได้รับยกเว้นจากการถูกเรียกไปศาลอันอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เข้าร่วมประชุมของสมาชิกในสภาซึ่งจะเหนือกว่าการระงับฟ้องใด ๆ และสภามีเอกสิทธิ์ที่สามารถเรียกร้องให้สมาชิกของตนเข้าร่วมประชุมได้ก่อน และยังเป็นให้ความสะดวกกับสมาชิกในการเข้าประชุมสภาอีกด้วย รวมถึงและบุคคลที่ถูกเรียกให้ปรากฏตัวต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการก็ยังคงได้รับเอกสิทธิ์ไม่ต้องถูกเรียกให้มาปรากฏในศาลในเวลาเดียวกันด้วย

การได้รับยกเว้นจากการไม่ต้องเป็นพยานในศาลใช้กับทั้งกรณีทางแพ่งและทางอาญา รวมถึงวิธีทางทหารด้วย อย่างไรก็ตามในกระบวนการดังกล่าวนี้มักมีการยกเว้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคืออาญา

สมาชิกสภาซึ่งอยู่ภายในบริเวณรัฐสภาจะไม่ถูกเรียกตัวให้ไปศาลหรือถูกดำเนินคดีใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาก่อน โดยสมาชิกที่ประสงค์จะรับเอกสารนั้นก็จะมีฝ่ายที่ช่วยรับไว้ซึ่งอยู่บริเวณภายนอกสภา

สำหรับหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่อาวุโสของสภามีภาระหน้าที่สำคัญในกิจการของสภาและจะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น สมาชิกสภาจึงได้รับยกเว้นจากการทำหน้าที่เป็นคณะลูกขุน

3) การบังคับใช้เอกสิทธิ์ของสภาในสภาสามัญ (Application of Parliamentary Privilege to the House of Commons as a Whole)¹⁶

สภาสามัญมีเอกสิทธิ์ แต่สภาสามัญไม่สามารถที่จะกำหนดและมีข้อจำกัดในลักษณะเดียวกันกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละคนได้ ทั้งนี้เป็นเพราะสภาสามัญจะต้องมีอำนาจเพียงพอที่จะป้องกันการรบกวนภายนอก อำนาจทางวินัยและกฎระเบียบที่สำคัญในการที่จะปกป้องเอกสิทธิ์ของสภาและเพื่อรักษาเกียรติศักดิ์ศรี, อำนาจและความเป็นอิสระของสภา

สภาสามัญย่อมมีสิทธิที่จะกล่าวอ้างเอกสิทธิ์หรือมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจในการดำเนินการทางวินัย;
- (2) การควบคุมของกิจการของภายในสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการอภิปรายและการดำเนินการในรัฐสภา
- (3) อำนาจในการควบคุมรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมและดูแลของสมาชิก;

¹⁶ Parliament of Canada. "Parliamentary Privilege". Retrieved August 1, 2010, from http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm#2

(4) สิทธิที่จะให้มีการสอบถามและเรียกพยานและพยานเอกสารตามความประสงค์;

(5) สิทธิที่จะดูแลให้พยานสาบาน;

(6) สิทธิในการจัดพิมพ์เอกสารที่มีเนื้อหาหมิ่นประมาทและ

(7) สิทธิที่จะขับไล่บุคคลภายนอก (บุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิก)

สองสิทธิหรืออำนาจที่สำคัญที่สุดของสภาสามัญก็คืออำนาจในการมีระเบียบวินัยและเอกสิทธิ์ของสภาในการควบคุมกิจการภายในสภาซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมการอภิปรายและกระบวนการภายในสภา

4) วิธีการดำเนินการในเรื่องของเอกสิทธิ์ (Procedure in Matters of Privilege)¹⁷

การเรียกร้องใด ๆ ที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา จะต้องนำเข้าสู่สภาทันทีในโอกาสแรก เมื่อประธานสภาพิจารณาถึงเรื่องของเอกสิทธิ์ที่สมาชิกจะต้องร่างคำร้องที่สั้นและกระชับ หลังจากนั้นประธานสภาอาจเลือกที่จะรับฟังจากสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจว่าเป็นกรณีของเอกสิทธิ์หรือไม่ก็ได้ หากกรณีว่าเป็นกรณีเอกสิทธิ์ กล่าวคือปรากฏว่ามีหมายจับอยู่หรือหรือมีการพิจารณาคดีอยู่ แต่ถ้าประธานสภาพบที่มีการละเมิดเอกสิทธิ์ในเบื้องต้น, สมาชิกสามารถกล่าวอ้างปัญหาเอกสิทธิ์ที่ถูกกล่าวอ้างให้ดำเนินการในญัตตินั้นได้ และสมาชิกมักจะขอให้ปัญหาของเอกสิทธิ์ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการสภาสามัญว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและกิจการของสภา หากสภาเห็นด้วยกับญัตตินั้น (ซึ่งสามารถอภิปรายได้) ไม่ว่าจะตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่งอาจเลือกที่จะเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญก็ได้ รายงานของคณะกรรมการซึ่งได้ตรวจสอบและมีคำแนะนำจะถูกเสนอไปยังสภา แต่รายงานดังกล่าวสภาอาจมีลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ได้

(1) การดำเนินการในเรื่องของเอกสิทธิ์ในสภาสามัญ (In the House of Commons)

การเรียกร้องว่าเอกสิทธิ์ที่สมาชิกได้รับนั้นถูกละเมิดหรือถูกดูหมิ่นนั้นสามารถเรียกร้องได้โดยการกล่าวอ้างเป็นปัญหาของเอกสิทธิ์ ซึ่งวิธีการของ "ปัญหาของเอกสิทธิ์" มีขั้นตอนการกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์อื่นเป็นไปตามข้อบังคับของสภา

สมาชิกท่านใดที่ประสงค์จะกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์ขึ้นจะต้องแจ้งให้ประธานสภาได้รับทราบ โดยเร็วที่สุด หลังจากที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิได้หรือถูกดูหมิ่นขึ้น

¹⁷ Parliament of Canada. "Parliamentary Privilege". Retrieved August 1, 2010, from

หากการกล่าวหาที่นั้นเกิดขึ้นบริเวณนอกสภาบ้าน สมาชิกจะกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์ได้ต่อเมื่อได้แจ้งต่อประธานสภาเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนหนึ่งชั่วโมง

แม้ว่าจะมีข้อจำกัดบางประการ เมื่อสมาชิกอาจกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์ เมื่อเป็นที่พอใจของประธานสภาว่าปัญหาของเอกสิทธิ์นั้นมีความสำคัญและสมควรได้รับการพิจารณา ในขณะที่ประธานสภามีบทบาทสำคัญในการพิจารณาทบทวนในกระบวนการนี้ ส่วนสภาสามารถดำเนินการในเรื่องของเอกสิทธิ์ได้แต่ต้องยอมรับตามญัตตินั้น

(2) หลักพื้นฐานที่สำคัญของปัญหาของเอกสิทธิ์ (Key Elements Required for a Question of Privilege)

มีหลักพื้นฐานสำคัญของปัญหาของเอกสิทธิ์มี 4 ประการเมื่อสมาชิกมีการกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์ขึ้น คือ

ประการที่หนึ่ง คำร้องควรรี้อธิบายกระชั้น รัดกุม ของเหตุการณ์ที่จะกล่าวอ้างปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และเหตุผลประกอบการพิจารณาว่าควรให้ความสำคัญมากกว่ากรณีกิจการอื่น ๆ ของสภา

ประการที่สอง การอ้างอิงข้อบังคับการประชุมสภาที่เกี่ยวข้องและแนวบรรทัดฐานอื่น ๆ และอ้างอิงถึงกระบวนการที่ให้อำนาจ

ประการที่สาม เป็นการให้หลักประกันที่ว่าปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์สภาต้องคำนึงถึงในเป็นอันดับแรกและ

ประการที่สี่ กระบวนการแก้ต่างที่ได้มีการร้องขอ ให้สมาชิกดำเนินการเพื่อแตกต่างตามสมควรแก่การนั้น

(3) หน้าที่ของประธานสภา (Speaker's Role)

หลังจากได้รับฟังสมาชิกกล่าวอ้างในปัญหาของเอกสิทธิ์ขึ้น ประธานสภาอาจอนุญาตให้สมาชิกท่านอื่นให้ข้อมูล โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้ที่มีส่วนร่วมในเรื่องนั้น โดยหน้าที่ของประธานสภาคือทำหน้าที่ตรวจสอบในเบื้องต้นว่าเป็นเรื่องการกล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์หรือไม่ (กล่าวคือเมื่อมีปัญหาของเอกสิทธิ์เกิดขึ้นสภาก็จะอนุญาตให้พิจารณาได้ทันที) โดยสมาชิกอาจถูกพิจารณาในทันทีหรืออาจจะนำปัญหาของเอกสิทธิ์ไปศึกษาเพื่อที่จะมีคำแนะนำเสนอให้สภาต่อไป และปัญหาของเอกสิทธิ์จะถูกนำกลับมาให้สภาพิจารณาตัดสินต่อไป

เมื่อพิจารณาการตัดสินปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาแล้ว ประธานสภาจะพิจารณาว่า สมาชิกที่กล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์นั้นเป็นกรณีการถูกขัดขวาง, กีดขวางหรือถูกระทำการอย่างอันเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในรัฐสภา หรือเป็นการดูหมิ่นอำนาจ และศักดิ์ศรีของสภา

(4) การพิจารณาญัตติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสภาสามัญ (House of Commons Consideration of a Privilege Motion)

เมื่อประธานสภาพบว่าในเบื้องต้นว่าเป็นกรณีปัญหาเอกสิทธิ์แล้ว ประธานสภาจะต้องพิจารณาญัตติที่สมาชิกสภาได้กล่าวอ้างโดยทันที โดยญัตตินั้น (ซึ่งอาจจะมีการโต้แย้งและแก้ไขได้) ซึ่งโดยปกติจะพยายามส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการสภาสามัญว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและกิจการของสภาเพื่อทำการศึกษาในปัญหาของเอกสิทธิ์ ปัญหาของเอกสิทธิ์จะได้รับความสำคัญมากกว่ากิจการอื่นๆ ของสภาในวันนั้น (ยกเว้นการปฏิบัติงานทั่วไปของสภา การแถลงกระทู้ถาม ความยินยอมของสภาหรือการเลื่อนการพิจารณาของสภา) และอภิปรายปัญหาของเอกสิทธิ์ในสภาซึ่งได้มีการลงมติและแพ้ในประเด็นนั้นแล้วก็ให้ยุติเรื่องนั้น

ถ้าญัตติถูกนำมาใช้โดยมีคณะกรรมการสภาสามัญว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและกิจการของสภาจะทำการศึกษาปัญหาของเอกสิทธิ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการนี้ยังมีสิทธิที่จะออกคำสั่งออกเอกสารเพื่อเรียกบุคคลและพยานมาตอบคำถามคณะกรรมการต้องจัดทำรายงานที่ได้ศึกษาและคำแนะนำ โดยประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้เสนอรายงานดังกล่าวเสนอไปยังประธานสภา หากสภาเห็นด้วยตามรายงานดังกล่าวและสภาจะต้องรับรองรายงานและคำแนะนำของคณะกรรมการที่เสนอมา และสภาต้องมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

(5) คณะกรรมการการเอกสิทธิ์

คณะกรรมการสภาสามัญว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและกิจการของสภา ประกอบด้วยสมาชิก 12 คน มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องกระบวนการและการบริหารเกี่ยวกับสภาสามัญของแคนาดา รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกสภา ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสภา และมีการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อบังคับของสภา

คณะกรรมการสภาสามัญว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและกิจการของสภา ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการเอกสิทธิ์ โดยคณะกรรมการการเอกสิทธิ์ไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือคู่มือที่สภาก่อขึ้นในสภาสามัญ และไม่มีอำนาจที่จะลงโทษสมาชิกที่กระทำความผิด โดยคณะกรรมการการเอกสิทธิ์มีหน้าที่รายงานการกระทำนั้นไปยังสภา

ถ้าสมาชิกสภากล่าวอ้างปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ต่อคณะกรรมการ ในลำดับแรกประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ์จะพิจารณาว่าประเด็นที่สมาชิกสภากล่าวอ้างนั้นเป็นไปตามคำสั่งและมีข้อสงสัย หรือประเด็นที่อภิปรายนั้นคณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาในปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ได้หรือไม่ ถ้าประธานเห็นด้วยว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ คณะกรรมการอาจพิจารณาและรายงานปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์นั้นไปยังสภาสามัญ ซึ่งคณะกรรมการเอกสิทธิ์มีสิทธิพิจารณาก่อนคณะกรรมการอื่น ๆ

ถ้ารายงานของคณะกรรมการเอกสิทธิ์นำมาใช้ ประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ์จะเสนอรายงานดังกล่าวไปยังสภาในระหว่างการประชุมโดยทั่วไป ซึ่งตามวิธีปฏิบัติแล้วจะนำรายงานให้สภาและสมาชิกสภา หลังจากนั้นก็จะแจ้งให้สภาและสมาชิกสภาทราบต่อไปในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาเอกสิทธิ์

ประธานสภาพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมสภาในเบื้องต้นนั้นว่าเป็นกรณีของเอกสิทธิ์หรือไม่ และถ้าเป็นกรณีเอกสิทธิ์แล้วต้องให้ความสำคัญมากกว่ากิจการอื่นๆ ส่วนสมาชิกสภาที่กล่าวอ้างปัญหาของเอกสิทธิ์อาจยกเลิกอาจเป็นไปตามคำสั่งของสภาที่สั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าประธานสภาพบว่าขั้นแรกไม่มีปัญหาของเอกสิทธิ์, การเห็นพ้องกันในรายงานของคณะกรรมการอาจยังคงถูกนำออกจากกระบวนการในระหว่างการค้าเนติกรรมของสภา

ในกรณีเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ขึ้น ในการประชุมของคณะกรรมการก็ใช้กระบวนการในทำนองเดียวกันดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งการพิจารณาตัดสินและการรายงานเกี่ยวกับปัญหาของเอกสิทธิ์ในสภาจะต้องดำเนินการในทันทีที่คณะกรรมการได้หยิบยกขึ้น และประธานสภาได้รับแจ้งจากประธานคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว

3.1.4 ประเทศออสเตรเลีย

3.1.4.1 ระบบของสภาออสเตรเลีย¹⁸

รัฐสภาออสเตรเลียเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ 1) ประชาชนของประเทศ 2) วุฒิสภา และ 3) สภาผู้แทนราษฎร เครือรัฐออสเตรเลียมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี กษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักรทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน (Governor-General) ปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ในทางรัฐพิธีต่าง ๆ มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ยุบสภา รวมทั้งการเรียกประชุมรัฐสภา ปัจจุบันสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรทรงเป็นพระประมุขของเครือรัฐออสเตรเลียตามรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (Australian Federal Parliament) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 150 คน ส่วนวุฒิสภาเป็นหนึ่งในสองสภาของรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ ประกอบด้วยสมาชิก

¹⁸ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). ระบบรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลียสืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/australia0003.pdf>

จำนวน 76 คนแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกมาจากการเลือกตั้งใน 6 รัฐ รัฐละ 12 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่วุฒิสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งจะหมดวาระ และเลือกตั้งสมาชิกใหม่ในทุก ๆ 3 ปี ส่วนที่สองมีจำนวน 4 คน มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากดินแดนนครหลวง (Australia Capital Territory) และดินแดนเขตภาคเหนือ (Northern Territory) เขตละ 2 คน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งสูงสุด 3 ปี หรือหมดวาระเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee), คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) และคณะกรรมการร่วม (Joint Committees) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการออกแบบให้มีระบบของกลุ่มกรรมการที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

1) กลุ่มคณะกรรมการตรวจสอบ (Investigative Committees) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวน ศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ และการบริหารราชการแผ่นดิน

2) กลุ่มคณะกรรมการกิจการภายใน (Domestic or Internal Committees) มีความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ เอกสิทธิ์ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิกปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย 18 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House Committee on Privileges)

ส่วนคณะกรรมการของวุฒิสภามี 2 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees)

โดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา (Standing Committees) สามารถจัดเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

1) กลุ่มคณะกรรมการกิจการภายใน (Domestic Committees) โดยกรรมการภายในจัดการเกี่ยวกับการทำงานภายในวุฒิสภา เช่น คณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (Senators' Pecuniary and Other Interests) คณะกรรมการว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิก (Privileges Committee) เป็นต้น

2) กลุ่มคณะกรรมการตรวจสอบด้านนิติบัญญัติ (Legislative Scrutiny Committees) เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับและการรักษาระเบียบการประชุม (Regulations and Ordinances Committee)

3) กลุ่มคณะกรรมการด้านนิติบัญญัติและวัตถุประสงค์ทั่วไป (Legislative and General Purpose Standing Committees) คณะกรรมการกลุ่มจะพิจารณาตั้งขึ้นตามที่ร่างกฎหมายและนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการกิจการชุมชน (Community Affairs Committee) คณะกรรมการเศรษฐกิจ (Economics Committee) เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees) ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการได้รวดเร็ว ทันเวลา ตามความต้องการของวุฒิสภา ภาระหน้าที่จะสิ้นสุดลงเมื่อได้เสนอรายงานเรื่องนั้นต่อวุฒิสภา จำนวนสมาชิกวุฒิสภาในคณะกรรมการวิสามัญอยู่ระหว่าง 5-9 คน

นอกจากคณะกรรมการที่กล่าวข้างต้น วุฒิสภายังมีคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งแต่งตั้งจากทั้ง 2 สภา เพื่อพิจารณาในเรื่องที่ควรพิจารณาร่วมกัน

3.1.6.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

หลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคอมมอนเวลธ์ออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Constitution Act or The Constitution) บทที่ 1 ว่าด้วยรัฐสภาในหมวดบทที่ใช้บังคับทั้งสองสภา (Chapter I—The Parliament in Part IV—Both Houses of the Parliament) มาตรา 49 บัญญัติว่า “อำนาจ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาและคณะกรรมการของแต่ละสภาจะประกาศรับรองไม่น้อยนอกเหนือไปจากอำนาจเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของรัฐสภา และสภาสามัญแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ และสมาชิกสภา และคณะกรรมการในการสถาปนาคอมมอนเวลธ์”¹⁹

และมาตรา 50 บัญญัติว่า “สภาทั้งสองกำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับ

- (i) วิธีที่สภาจะใช้คุ้มครองอำนาจ เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน
- (ii) ระเบียบวาระและการปฏิบัติงานของแต่ละสภาแยกกัน หรือโดยการ

ประชุมร่วม”²⁰

1) ความหมายของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (What is Parliamentary Privilege?)

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา คือ สิทธิพิเศษและความคุ้มกันตามกฎหมายซึ่งใช้กับแต่ละสภา โดยคณะกรรมการและสมาชิกสภาจะได้รับเอกสิทธิ์ดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายคอมมอนเวลธ์ (Law of the Commonwealth)

ในรัฐสภาคอมมอนเวลธ์ และสภาสามัญอื่น ๆ จะได้รับสถานะทางกฎหมายเป็นพิเศษเนื่องจากการกิจของสมาชิกสภาที่จะต้องปฏิบัตินั้นจะต้องได้รับความคุ้มครอง เอกสิทธิ์

¹⁹ Commonwealth of Australia Constitution Act Section 49 Privileges etc. of Houses.

²⁰ Commonwealth of Australia Constitution Act Section 50 Rules and orders.

และความคุ้มกัน จึงมีความจำเป็นในกระบวนการของสภา ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกสามารถอภิปรายได้อย่างอิสระตลอดจนการทำหน้าที่ในการสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการแทรกแซง²¹

2) ลักษณะสำคัญของกฎหมายและการปฏิบัติ (Main features of the law and practice)

มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญคอมมอนเวลท์กำหนดว่า จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐสภา กฎหมายว่าด้วยอำนาจเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของวุฒิสภาแลสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภา คณะกรรมการแต่ละสภาจะต้องเป็นไปตามที่สภาสามัญอังกฤษกำหนด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1987 จึงได้มีการกำหนดลักษณะสำคัญของอำนาจรัฐสภาคอมมอนเวลท์ไว้ดังต่อไปนี้

(1) แต่ละสภา คณะกรรมการ สมาชิกสภา มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (ยกเว้นกฎหมายทั่วไป) เช่น เสรีภาพในการพูดในรัฐสภา สมาชิกสามารถพูดได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องกลัวว่าตนจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

(2) แต่ละสภามีอำนาจในการดำเนินเรื่องการดูหมิ่นสภา (Contempts)

(3) แต่ละสภา มีอำนาจตัดเตือน จำคุก ปรับ สำหรับการกระทำผิด

(4) การร้องเรียนภายในสภา โดยคณะกรรมการเอกสิทธิ์และประโยชน์ของสมาชิก (Committee of Privilege and Interest's member) จะพิจารณาการกระทำผิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน และจะส่งรายงานดังกล่าวไปยังสภา

(5) ในการตัดสินลงโทษคุมขังบุคคลใด ๆ ของสภาจะถูกทบทวนโดยศาล

(6) กฎหมายเอกสิทธิ์รัฐสภา ปี ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) กำหนดหมวดความรับผิดชอบทางอาญาไว้เพื่อให้ความคุ้มครองพยานในการขึ้นหลักฐานต่อคณะกรรมการสภาได้

3) เอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด (The privilege of freedom of speech)

เอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูดมักจะพูดถึงในเรื่องการอภิปรายของสมาชิก ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นความสำคัญของเอกสิทธิ์ โดยเสรีภาพดังกล่าวเกิดขึ้นจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิ Bill of Right 1689 มาตรา 9 บัญญัติว่า

Article 9 “That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”

²¹ Department of the House of Representatives. (2008). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is05.pdf>

“โดยเหตุที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือดำเนินการภายในรัฐสภาไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวหาลงโทษ หรือถูกตั้งประเด็นสอบถามในศาลหรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเอกสิทธิ์ของสภาสามัญ ในปีค.ศ. 1901 เสรีภาพในการพูดดังกล่าวสืบทอดมาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญคอมมอนเวลท์ กฎหมายเอกสิทธิ์รัฐสภามาตรา 16 ยังคงใช้บังคับเกี่ยวกับเอกสิทธิ์อยู่ ซึ่งรายละเอียดของบทบัญญัติดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงกระบวนการในรัฐสภาด้วย

สมาชิกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในรัฐสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด (Absolute Privilege) สมาชิกสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเมื่อทางสมาชิกกล่าวอภิปรายในสภาที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท เช่น สมาชิกจะได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นต้น ส่วนการอภิปรายที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา เช่น การที่สมาชิกเปิดเผยเรื่องที่เป็นความลับตามกฎหมาย ได้แก่ ข้อมูลภายในส่วนบุคคล

เอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูดมีความจำเป็น โดยเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ สมาชิกสามารถอ้างเอกสิทธิ์เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และเอกสิทธิ์ยังช่วยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสภาโดยไม่ต้องกลัวว่าจะได้รับความกดดันจากสื่อและสังคม ในเรื่องเสรีภาพในการพูดนั้น ไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกรัฐสภาแต่ยังรวมถึงกรณีอื่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาด้วย เช่น กรณีที่บุคคลได้รับเอกสิทธิ์ในการเป็นพยานซึ่งจะต้องให้พยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ แต่หลักฐานนั้นจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

ความแตกต่างระหว่างเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด กับเอกสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข คือ เอกสิทธิ์ที่มีเงื่อนไขนั้น กล่าวคือ บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท หากปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวสำเร็จ เช่น การอภิปรายของสมาชิกที่ไม่ได้มีเจตนาร้าย ในกรณีที่หนังสือพิมพ์นำเสนอรายงานการอภิปรายภายในสภา กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข ส่วนเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ คุ้มครองการกระทำทั้งหมด แม้ว่าสมาชิกจะกล่าวอภิปรายในสภาโดยเจตนาก็ตาม ก็ถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ตลอดจนการดำเนินการในรัฐสภาก็เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดเช่นกัน²²

²² Department of the House of Representatives. (2008). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is05.pdf>

นอกจากนี้สำหรับประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษเองได้ยอมรับหลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภาอังกฤษไปใช้เช่นเดียวกัน และยังมีหลักอื่นๆ ที่สำคัญ²³ คือ

(1) หลักความจำเป็นตามสมควร (Reason of Necessity, or Reasonably Necessity) เป็นหลักที่รัฐสภาต้องทำหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วง จึงมีอำนาจบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าสมาชิกอภิปรายก้าวร้าว ประธานสภาต้องสั่งให้ถอนคำพูด หรือถ้าสมาชิกรัฐสภาก้าวร้าวอย่างรุนแรง ประธานสภาต้องให้ยุติการอภิปราย หรืออยู่ในที่ประชุมต่อไป จนกว่าจะยอมสงบ หรือยอมขอโทษ ดังนั้น สภาจึงมีอำนาจสมาชิกให้พ้นจากสมาชิกภาพ หรือห้ามไม่ให้สมาชิกอภิปราย แต่ทั้งนี้จะต้องมีเหตุผลอันสมควร

ส่วนกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีความประพฤติเสียหาย เช่น ถูกกล่าวหาว่าทุจริต สภาสามารถสั่งให้ไม่ให้เข้าร่วมประชุม หรือไล่ออกจากสมาชิกภาพ

(2) หลักเอกสิทธิ์ในกฎหมายว่าด้วยสิทธิให้อยู่ในสภาเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ของอังกฤษเท่านั้น และประเทศต่างๆ ได้นำหลักนี้ไปกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น อเมริกา ฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมัน ออสเตรเลีย รวมทั้งประเทศไทยได้บัญญัติรัฐธรรมนูญยอมรับหลักเอกสิทธิ์ของอังกฤษ

(3) หลักการตามกฎหมายว่าด้วยการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (Defamation Act 1914) เป็นกฎหมายว่าด้วยการทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงในมาตรา 17 ได้ขยายเอกสิทธิ์ของรัฐสภาเพิ่มขึ้น โดยเอกสิทธิ์จะคุ้มครองไปถึง

ก) การพิมพ์เผยแพร่เอกสารใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา หรือทั้งสองสภา

ข) การพิมพ์เผยแพร่โดยโรงพิมพ์รัฐบาลเมื่อพิมพ์คำอภิปราย หรือการดำเนินการประชุม

ค) การพิมพ์เผยแพร่ หรือทำสำเนาเอกสารที่พิมพ์ไปแล้ว ตามข้อ ก. หรือการพิมพ์เผยแพร่ หรือทำสำเนาคำอภิปราย และการดำเนินการประชุมที่พิมพ์ไปแล้วตามข้อ ข.

4) เอกสิทธิ์อื่น ๆ (Other Privileges)

สมาชิกไม่ต้องไปเป็นพยานในศาล หรือถูกจับกุมคุมขังในคดีแพ่งในวันที่มีการประชุมสภา และ 5 วันก่อนและหลังประชุมสภา และเอกสิทธิ์ดังกล่าวยังให้ไว้กับสมาชิกซึ่งได้

²³ จีรพงศ์ วัฒนรัตน์. (2539). ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุและโทรทัศน์. หน้า 40-41.

ประชุมในคณะกรรมการด้วย แต่หากไม่มีการประชุมสภาสมาชิกจะ得不ได้รับความคุ้มครองใด ๆ ในทางอาญา

5) อำนาจในการลงโทษ (Power of Penalties)

ตามรัฐธรรมนูญคอมมอนเวลธ์ออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia Constitution Act or The Constitution) มาตรา 49 ที่ได้บัญญัติถึง อำนาจ, เอกสิทธิ และความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภา โดยใช้อำนาจดังกล่าวผ่านกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) และพระราชกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้มีต้นกำเนิดมาจาก 2 คำตัดสินของศาลสูงของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (ในคดี The Murphy 's trail) ที่ซึ่งคำตัดสินดังกล่าวได้ให้การตีความอย่างแคบตามมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 โดยกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิแห่งรัฐสภา ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) นั้นได้มีการกำหนดถึงเอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภา มีอยู่ 11 ประเภท ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 และคำอธิบายถึงความหมายแต่ละเอกสิทธิ์นั้น ระบุอยู่ในรายงานครบรอบ 76 ปี ของคณะกรรมการด้านเอกสิทธิแห่งรัฐสภา

กฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิแห่งรัฐสภา ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) คุ้มครองทั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกละเมิดสิทธิโดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษการกระทำความผิดกล่าวเอาไว้ (ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีฉบับใช้กฎหมายนี้ในการลงโทษผู้ที่ละเมิดสิทธิของสมาชิกทั้งสองสภาเลยก็ตาม) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองสมาชิกทั้งสองสภา ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้สมาชิกสามารถทำหน้าที่ของตนโดยไม่ต้องถูกละเมิดสิทธิ

การลงโทษผู้ที่ละเมิดอำนาจรัฐสภานั้นตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิแห่งรัฐสภา 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ที่ละเมิดอำนาจรัฐสภาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน \$ 5000 เหรียญ แต่ละบุคคลหรือไม่เกิน \$ 25000 เหรียญ สำหรับกรณีเป็นนิติบุคคล

(1) สภาอาจลงโทษจำคุกไม่เกินไม่เกิน 6 เดือนสำหรับการกระทำความผิดของบุคคลนั้นที่กระทำต่อสภา

(2) การลงโทษให้จำคุกตามมาตรานี้จะกระทำไม่ได้หากอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมของรัฐสภาหรือระหว่างการประชุมสภาหรือระหว่างอายุของรัฐสภาสิ้นสุดลง

(3) ห้ามมิให้รัฐสภาลงโทษจำคุกเกินกว่าที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายนี้

(4) คำพิพากษาไม่ว่าตัดสินระวางโทษจำคุก หรือ ปรับ ต้องถูกตัดสินโดยประธานวุฒิสภา หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

- (5) รัฐสภาต้องกำหนดโทษปรับผู้กระทำความผิด
 - (a) ไม่เกิน \$ 5000 เหรียญต่อผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล
 - (b) ไม่เกิน \$ 25,000 เหรียญต่อการกระทำความผิดโดยกลุ่มหรือคณะ
- (6) ค่าปรับตามอนุ (5) นั้น เป็นทรัพย์สินของสหพันธรัฐออสเตรเลีย
- (7) หากบุคคลใดถูกระวางโทษจำคุกแล้ว ห้ามมิให้ระวางโทษปรับแก่

บุคคลดังกล่าวอีก

- (8) รัฐสภามีอำนาจในการออกหมายจับแก่บุคคลผู้ละเมิดอำนาจรัฐสภาได้ รัฐสภามีสิทธิลงโทษผู้ละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยการลงโทษด้วยวิธีการอื่น นอกจากโทษจำคุกหรือปรับ เช่น การตัดเดือน , ระงับการเป็นสมาชิกสภา เป็นต้น

เอกสิทธิแห่งรัฐสภา ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) ไม่ให้อำนาจรัฐสภาลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการปลดออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาในปี ค.ศ. 1971 (ก่อนที่จะมีร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิแห่งรัฐสภา 1987) วุฒิสภาได้การลงโทษบรรณาธิการและผู้ผลิตหนังสือพิมพ์ (Publisher) โดยการว่ากล่าวตักเตือนอันเนื่องมาจากการพิมพ์รายงานคณะกรรมการรัฐสภาโดยมิได้รับอนุญาต โดยวุฒิสภามีอำนาจในการจำคุก, ปรับ, ว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งอำนาจในการลงโทษปรับของวุฒิสภานั้นได้ถูกรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในการลงโทษจำคุกผู้ละเมิดอำนาจของรัฐสภานั้นเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว เมื่อปี ค.ศ. 1955 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด 2 คน (ในคดี Browne/Fitzpatrick)²⁴

จะเห็นได้ว่า สภามีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา ตลอดจนการกระทำอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางกระบวนการในสภา โดยสภามีอำนาจลงโทษสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาได้ ซึ่งอำนาจการลงโทษดังกล่าว คล้ายคลึงกับอำนาจของศาลในการลงโทษเรื่องการละเมิดอำนาจศาลนั่นเอง

- 6) คณะกรรมการเอกสิทธิ์และผลประโยชน์ของสมาชิก (Committee Interest of Privilege and Interest's member)

โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1944 และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 ได้มีการเปลี่ยนชื่อจากคณะกรรมการเอกสิทธิ์เป็นคณะกรรมการเอกสิทธิ์และผลประโยชน์ของสมาชิก โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 11 คน สมาชิกส่วนใหญ่เป็นฝ่ายรัฐบาล และคณะกรรมการนี้มีอำนาจในการตรวจสอบและทำคำแนะนำ

²⁴ The Parliament of the Commonwealth of Australia. (2000). Penalties for Contempt. Retrieved August 11, 2010, from http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/completed_inquiries/1999-02/report_95/report.pdf

เสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาถึงการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษ คณะกรรมการจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำอันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์สภาหรือคูหมิ่นสภาหรือไม่ โดยคณะกรรมการจะเสนอแนะไปยังสภาถึงการกระทำดังกล่าว รวมทั้งตรวจสอบข้อร้องเรียนกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการด้วย รวมทั้งพิจารณาคำขอของบุคคลภายนอกที่ถูกพาดพิงเพื่อให้สมาชิกผู้พาดพิงตอบ

การพิจารณาของสภาเมื่อคณะกรรมการเสนอรายงานไปยังสภาแล้ว ก่อนที่จะมีการลงมติคณะกรรมการจะชี้แจงรายงานดังกล่าวต่อสมาชิก เพื่อให้สมาชิกได้ศึกษา รายงานนั้น แต่สภาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของรายงานนั้นก็ได้²⁵

3.1.5 ประเทศนิวซีแลนด์

3.1.5.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภา²⁶

มักมีการเข้าใจผิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภาว่า นักการเมืองจะได้รับเอกสิทธิ์เป็นส่วนตัวเสมอเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกในรัฐสภา แต่ในความเป็นจริงแล้ว เอกสิทธิ์ของรัฐสภาจะให้กับรัฐสภาทั้งหมดมากกว่าที่จะให้กับสมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนตัว และเอกสิทธิ์นี้ทำให้อำนาจรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก เช่น ในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย การพัฒนาประชาธิปไตยแบบอังกฤษ ซึ่งหลายทศวรรษที่ผ่านมา อังกฤษโดยเอกสิทธิ์นั้นถือเป็นข้อยกเว้นกฎหมายทั่วไป โดยเป็นการพิจารณาถึงความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาเหนือกษัตริย์

1) พื้นฐานทางกฎหมายเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐสภา

พื้นฐานทางกฎหมายเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐสภามาจาก Legislature Act 1908 (มาตรา 242) ซึ่งถือว่าเอกสิทธิ์ของสภาสามัญของอังกฤษปี ค.ศ. 1865 สามารถบังคับใช้ได้ ในนิวซีแลนด์ รวมถึงมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ปีค.ศ. 1689 (The Bill Of Rights 1688) ซึ่งบัญญัติว่าในเรื่องเสรีภาพในการพูดในรัฐสภา กฎหมายของนิวซีแลนด์บางส่วนได้เอามาจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ปีค.ศ. 1689 (The Bill Of Rights 1689) ด้วย โดยอาศัยอำนาจของ Imperial Laws Application Act 1988 และหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงความคุ้มกันและอำนาจที่เรียกว่า “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา”

²⁵ Department of the House of Representatives. (2008). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is05.pdf>

²⁶ New Zealand's Parliamentary. (2007). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, from <http://www.parliament.nz/en-NZ/AboutParl/HowPWorks/Privilege/>

2) เสรีภาพในการพูดในรัฐสภาแบบเด็ดขาด (Absolute freedom of speech in Parliament)

ในขณะที่เสรีภาพในการพูดเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในระบบประชาธิปไตย แต่กฎหมายนิวซีแลนด์มีข้อจำกัดของเสรีภาพนั้น เช่น พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1993 (Human Rights Act 1993) และในพระราชบัญญัติหมิ่นประมาท ค.ศ. 1992 (Defamation Act 1992) เสรีภาพในการพูดเด็ดขาดคือ ถ้อยคำที่กล่าวในการประชุมสภา มาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ปีค.ศ. 1689 กำหนดว่า “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือดำเนินการภายในรัฐสภาไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวลงโทษ หรือถูกตั้งประเด็นสอบสวนในศาลหรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา” ซึ่งบทบัญญัตินี้ไม่เพียงแต่คุ้มครองสมาชิกสภาเท่านั้น แต่ยังคุ้มครองพยานและที่ปรึกษาในการประชุมคณะกรรมการสรรหาไม่ให้ถูกฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท ถ้าไม่มีบทบัญญัตินี้สมาชิกสภาจะมีความผิดตามกฎหมายในสิ่งที่ได้กล่าวไปในการประชุมสภา

หากมีการนำถ้อยคำที่กล่าวในการประชุมสภา (สภาและสมาชิก) ไปเผยแพร่ที่อื่น เอกสิทธิ์ของรัฐสภาจะไม่นำมาใช้

การพิจารณาได้เกิดขึ้นทั้งในสภาและคณะกรรมการสรรหา (House and select committees) เพื่อให้แน่ใจว่าความยุติธรรมในกระบวนการ (Fairness of process) ได้ถูกนำมาใช้ ซึ่งทำให้ผู้ที่ถูกทำให้เสียชื่อเสียงนั้นมีสิทธิในการตอบโต้โดยทำเป็นคำแถลง ซึ่งในการโต้แย้งคัดค้านว่า มีการป้องกันการกล่าวหาโดยไม่เป็นธรรมเพียงพอหรือไม่ยังคงดำเนินการต่อไป ซึ่งต้องมีการชี้แจงน้ำหนักในเรื่องความต้องการของสภาและคณะกรรมการที่สามารถรับฟังเรื่องต่างๆ ที่อาจกระทบต่อเรื่องที่ตนกำลังพิจารณาอยู่ได้อย่างอิสระ โดยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสิน เพราะสมาชิกสภานั้นสามารถเปิดเผยและแสดงความคิดเห็น โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลของกฎหมาย หากมีการยกเลิกความคุ้มครองเสรีภาพในการพูดในรัฐสภาในส่วนที่เป็นการอภิปรายที่ไม่สุภาพไปก็จะทำให้การอภิปรายนั้นไม่เกิดประสิทธิผลต่อสังคม

การใช้เอกสิทธิ์ในการพูดอย่างเสรีต้องใช้อย่างมีความรับผิดชอบ ซึ่งสภามีอำนาจในการลงโทษในความผิดฐานละเมิดสภา เช่น การจงใจทำให้สภาหรือคณะกรรมการหลงผิด

3) กระบวนการพิจารณาของศาลต้องไม่ขัดขวางการประชุมสภา (Court proceedings not to hinder parliamentary proceedings)

สมาชิกสภาจะต้องอิสระในการเข้าประชุมโดยปราศจากการควบคุมตัวจากศาลเพื่อให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (รวมถึงการถูกจับกุม การถูกหมายเรียก

ให้ไปเป็นพยานหรือเป็นคณะลูกขุน หรือการส่งเอกสารคดีแฟ่งไปให้สมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่สภาภายในบริเวณรัฐสภา) แต่ความคุ้มครองนี้ไม่คุ้มครองถึงการจับกุมหรือถูกตั้งข้อหาในคดีอาญารวมทั้งการวินิจฉัยว่าสมาชิกกระทำผิดกฎหมาย เช่น สมาชิกสภาอาจต้องรับโทษในทางแพ่ง นอกบริเวณรัฐสภาและอาจถูกเรียกให้ไปเป็นพยานในศาลขณะปิดสมัยประชุม

4) การเข้าร่วมของพยานและการทำสำนวนคดี (Attendance of witnesses and the production of records)

การประชุมคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคล เอกสารและสำนวนคดีเช่นกัน หากการมาเพื่อให้การไม่ได้เป็นการบังคับอาจทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในฐานะองค์กรนิติบัญญัติ สภาไม่สามารถมีการตรากฎหมายที่มีคุณภาพได้ หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ และการเข้าร่วมของพยาน แต่อำนาจนี้ไม่ค่อยมีการใช้เพราะผู้ที่ถูกเชิญให้มาร่วมหรือมาทำเอกสารส่วนใหญ่จะปฏิบัติตามหรือมีการตกลงกันได้ แต่อำนาจนี้ก็สามารถนำมาใช้ได้ถ้ามีความจำเป็น

เมื่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมีหมายเรียก ประธานจะใช้อำนาจในการเรียกตัวบุคคล เอกสาร หรือสำนวนคดี ซึ่งเป็นอำนาจที่สภาได้กำหนดขึ้นเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างถูกต้อง โดยส่วนใหญ่ประธานจะต้องพิจารณาก่อนว่า จำเป็นจะต้องมีหมายเรียกและคณะกรรมการได้พยานหลักฐานในกรณีไม่มีหมายเรียกถูกต้องหรือไม่

5) อำนาจในการลงโทษการดูหมิ่น (Power to punish for contempt)

การละเมิดเอกสิทธิ์ก็หมายถึงการดูหมิ่นสภาโดยความสัมพันธ์ระหว่างการดูหมิ่นสภากับเอกสิทธิ์ของรัฐสภาถือเป็นเอกสิทธิ์อย่างหนึ่งของรัฐสภา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความคล้ายคลึงกันของอำนาจในการละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privilege) กับการดูหมิ่นสภา (contempt of the House) ถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาด้วย โดยสภามีอำนาจในการลงโทษการกระทำที่เป็นการดูหมิ่นสภาและการละเมิดเอกสิทธิ์ ตัวอย่างการดูหมิ่นสภา คือ การได้รับหมายเรียกแล้วไม่ไปตามหมายเรียก การจงใจทำให้สภาหรือคณะกรรมการหลงผิด หรือขัดขวางพยานในการไปปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privilege) เพราะไม่ได้มีการละเมิดเอกสิทธิ์ใด ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสภา ซึ่งอาจถูกลงโทษได้เช่นเดียวกับการละเมิดอำนาจศาล

แม้ว่าสภามีอำนาจในการลงโทษจำคุก แต่เรื่องนี้ไม่นำมาใช้ในนิวซีแลนด์ การลงโทษต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิของนิวซีแลนด์ ค.ศ. 1990 (The New Zealand Bill of Rights Act 1990) โดยส่วนใหญ่จะเป็นการปรับ การดำเนิน การกล่าวคำขอโทษ หรือการห้ามเข้า

มาในบริเวณรัฐสภา ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาดูหมิ่นสภาโทษขั้นร้ายแรง คือ การพักงานหรือการไล่ออกจากสภา แต่การไล่ออกยังไม่เคยเกิดขึ้นในนิวซีแลนด์จนถึงปัจจุบัน

ลักษณะของการดูหมิ่นสภา (Contempt of House) ซึ่งมีปรากฏอยู่ในข้อ 339 และข้อ 400 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศนิวซีแลนด์ (Standing orders of the House of Representatives)²⁷ โดยลักษณะการกระทำที่เป็นการดูหมิ่นสภา ได้แก่

1) สภาอาจถือว่าการกระทำเช่นเดียวกันนี้เป็นดูหมิ่นด้วยการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติหน้าที่ในสภา หรือเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่หรือมีจุดประสงค์โดยตรงหรือโดยอ้อมที่จะทำให้เกิดผลเช่นนั้น

2) การละเมิดเอกสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อสภา

3) การพยายามโดยเจตนาที่จะทำให้เกิดการเกิดความเข้าใจผิดต่อสภา หรือคณะกรรมการ (โดยการทำคำแถลง พยานหลักฐาน หรือยื่นคำร้อง)

4) การดำเนินการในกระบวนการทางกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในรัฐสภาที่ปราศจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาหรือประธานสภา ในวันที่มีการประชุมสภาหรือการประชุมคณะกรรมการ

5) ตัดทอน แก้ไข เอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภาโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

6) บิดเบือนหรือ เปลี่ยนแปลง แก้ไขเอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภา

7) สมาชิกไม่สามารถแจ้งว่าตนมีส่วนได้เสียทางในกิจการนั้น ก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมพิจารณาในกิจการนั้น

8) สมาชิกเจตนารับคำตอบแทนที่บทพร้อมอันมีกำหนดเวลาไว้

9) สมาชิกเจตนาให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดในข้อมูลเพื่อให้ตนได้คำตอบแทน

10) สมาชิกรับสินบนหรือชักชวนให้รับสินบนเพื่อจูงใจสมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

11) เป็นสมาชิกยอมรับคำตอบแทนสำหรับการไปเป็นผู้เชี่ยวชาญ โดยสมาชิกมีความเกี่ยวข้องในกระบวนการของสภาหรือของคณะกรรมการ

²⁷ House of Representatives New Zealand . (2005). **Standing orders of the House of Representatives.** p. 116 -117.

11) เสนอหรือพยายามให้สินบนสมาชิกเพื่อชักจูงให้สมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

12) โจมตี ชูเชิญ คุกคามสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการทำหน้าที่ในการปล่อยตัวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่สภา

13) ขัดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภา

14) การแสดงให้เห็นความประพฤติหรือพฤติกรรมต่อสภา หรือต่อสมาชิกในการใช้ความสามารถที่ตนเป็นสมาชิกของสภา

15) แสดงความประพฤติไม่เหมาะสมต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

16) เปิดเผยแพร่บทวิจารณ์หรือรายงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุม

17) เผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการอันเป็นเท็จ หรือเผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการที่บิดเบือน

18) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกตัวเรียกตัวตามคำสั่งของสภาหรือประธานสภา

19) ชูเชิญ ขัดขวาง กีดกันพยานที่ให้หลักฐาน, ให้หลักฐานอย่างเต็มที่ต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

20) ปฏิเสธไม่ตอบคำถามตามคำสั่งของสภาหรือคณะกรรมการ

21) โจมตี ชูเชิญ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกซึ่งได้กระทำต่อสมาชิกในรัฐสภา

22) โจมตี ชูเชิญ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลผู้ให้หลักฐานต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

6) วิธีการส่งเรื่องเอกสิทธิ์ไปยังคณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Matters of privilege referred to the Privileges Committee)

สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ยื่นคำร้องเรื่องเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นสภาไปยังประธานสภาโดยเร็วที่สุด ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่า เป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์หรือไม่ ถ้ามีประธานสภาจะตัดสินเรื่องนั้นในสภาและจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการเอกสิทธิ์ซึ่งเป็นคณะกรรมการสรรหาของสภา คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะมีการสอบสวนและมีคำแนะนำต่อสภา ซึ่งต่อมากจะมีการพิจารณาว่าจะยอมรับคำแนะนำนั้นหรือไม่

7) คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Privilege committee)²⁸

²⁸ McGee, David G. (2005). *Parliamentary practice in New Zealand*. p. 666 - 668.

คณะกรรมการเอกลิทธิถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาเมื่อมีการเริ่มต้นรัฐบาลใหม่ มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกลิทธิของรัฐสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการเอกลิทธิไม่มีอำนาจในการริเริ่มการสอบสวนด้วยตนเอง มีเพียงอำนาจพิจารณาเรื่องที่สภาส่งมาให้เท่านั้น

คณะกรรมการเอกลิทธิจะประกอบไปด้วยสมาชิกอาวุโส เช่น นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน และผู้นำสภา ซึ่งสมาชิกที่เป็นคนยกเรื่องเอกลิทธิขึ้นพิจารณา และประชาชนเห็นว่า เป็นการละเมิดเอกลิทธิ (Breach of privilege) หรือเป็นการดูหมิ่นสภา (contempt) จะไม่ได้เข้าไปนั่งประชุมด้วยในขณะที่คณะกรรมการเอกลิทธิกำลังพิจารณาทำคำฟ้อง แต่ไม่ตัดสิทธิสมาชิกที่ไม่ได้ยกเรื่องการละเมิดเอกลิทธิหรือเป็นการดูหมิ่นสภาจากการสอบสวนของคณะกรรมการเอกลิทธิในเรื่องนั้น โดยการสอบสวนจะให้ัยการเป็นประธาน รายงานของคณะกรรมการเอกลิทธิเป็นรายงานต่อสภามีน้ำหนัก คณะกรรมการข้อบังคับของสภา (The standing order committee) มีความเห็นว่า ความเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเอกลิทธิควรมีอยู่ตลอดการสอบสวนเพื่อที่ว่าสมาชิกที่ได้รับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ในคำฟ้องซึ่งจะได้เป็นผู้พิจารณาการสอบสวนดังกล่าวด้วย

โดยคณะกรรมการเอกลิทธิ (Privilege committee) อำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจ (Power)

คณะกรรมการเอกลิทธิมีอำนาจและมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเหมือนกับคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการเอกลิทธิมีอำนาจในการเรียกตัวบุคคล เอกสาร และบันทึก ซึ่งหมายความว่าอำนาจดังกล่าวไม่นำไปใช้กับประชาชนสภา โดยประชาชนสภานั้นมีอำนาจอันเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา

คณะกรรมการเอกลิทธิจะรับฟังพยานหลักฐานโดยเปิดเผย โดยภาระหน้าที่ของคณะกรรมการเอกลิทธิในการดำเนินการประชุมจะค่อนข้างแตกต่างไปจากการประชุมของคณะกรรมการอื่น ๆ คณะกรรมการเอกลิทธิยังได้รับข้อยกเว้นจากข้อห้ามที่ใช้กับคณะกรรมการอื่นๆ กล่าวคือ คณะกรรมการเอกลิทธิจะไม่ถูกสอบสวนหรือถูกวินิจัยในเรื่องการกระทำส่วนตัวของสมาชิกสภา ในความเป็นจริงแล้วภารกิจของคณะกรรมการเอกลิทธิมักถูกเรียกร้องให้ทำเพียงเรื่องเอกลิทธิเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกล่าวหาสมาชิกสภาและบุคคลอื่นที่ละเมิดเอกลิทธิหรือกระทำการดูหมิ่นสภา ถ้าไม่มีการกล่าวหาบุคคลใดโดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดเอกลิทธิหรือกระทำการดูหมิ่นสภาที่เกิดขึ้นนั้น ผู้กระทำผิดจะต้องมีตัวตนและถูกลงโทษซึ่งในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการเอกลิทธิจะเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย ดังนั้น ในการ

ที่คณะกรรมการเอกลีทธีจะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเอกลีทธีต้องมีการพิจารณาก่อนว่ามีการดูหมิ่นสภาหรือไม่

บุคคลที่จะต้องไปปรากฏตัวต่อคณะกรรมการเอกลีทธีมีสิทธิปรึกษากับทนายความ หากบุคคลนั้นต้องการ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการเอกลีทธีจะต้องเป็นผู้ถามบุคคลนั้นว่าต้องการทนายความหรือไม่ โดยทนายความสามารถถามค้านพยานบุคคลอื่นๆ ที่มาปรากฏต่อหน้าคณะกรรมการเอกลีทธีได้

(2) ขอบเขตการสอบสวน (Scope of inquiry)

การสอบสวนของคณะกรรมการเอกลีทธีมีลักษณะเฉพาะ กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการเอกลีทธีไม่จัดอยู่ในการสอบสวนทั่วไป

เมื่อประเด็นเรื่องเอกลีทธีถูกส่งมาถึงคณะกรรมการเอกลีทธี คณะกรรมการเอกลีทธีจะพิจารณาว่าจะสอบสวนไปในทางใดและจะมีวิธีใดเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำผิด เมื่อคณะกรรมการเอกลีทธีได้รับเรื่องเอกลีทธีแล้ว ในการทำคำตัดสินคณะกรรมการเอกลีทธีจะไม่จำกัดตัวเองอยู่เฉพาะเพียงประเด็นที่ประธานส่งเรื่องมาให้เท่านั้น ถ้าคณะกรรมการเอกลีทธีเห็นว่าการละเมิดเอกลีทธีหรือดูหมิ่นสภาเกิดขึ้น หรือมีประเด็นอื่นที่ถูกส่งมาแล้วมีผลกระทบต่อเอกลีทธีของรัฐสภา คณะกรรมการเอกลีทธีจะทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและรายงานการสอบสวนไปยังสภาต่อไป ในการทำคำตัดสินของคณะกรรมการเอกลีทธีไม่ได้ถูกจำกัดโดยประธาน อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการเผยแพร่การสอบสวนดังกล่าว หากในรายงานการสอบสวนมีส่วนที่เกินไปจากรายงานที่ได้เสนอไปยังประธานสภา คณะกรรมการเอกลีทธีจะต้องแจ้งไปยังสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ

(3) คำวินิจฉัย (Finding)

ในการทำคำวินิจฉัยว่าการละเมิดเอกลีทธีหรือดูหมิ่นสภาเกิดขึ้นหรือไม่ คณะกรรมการเอกลีทธีจะถูกบังคับตามหลักยุติธรรมในการทำคำวินิจฉัยที่อาจมีผลกระทบต่อชื่อเสียงเหมือนกับคณะกรรมการอื่นๆ และต้องแจ้งคำวินิจฉัยชั่วคราวแก่บุคคลที่ถูกทำลายชื่อเสียง และให้โอกาสบุคคลนั้นในการแสดงความคิดเห็น คณะกรรมการเอกลีทธีมีความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรฐานการพิสูจน์พยานหลักฐานสำหรับการวินิจฉัยปัญหาเรื่องเอกลีทธี โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการเอกลีทธีได้ยอมรับว่ามาตรฐานในการพิสูจน์พยานหลักฐานด้านการชั่งน้ำหนักพยานในคดีแพ่งเหมาะที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยประเด็นข้อเท็จจริงหรือในการร่างข้อสรุปจากประเด็นแห่งคดี แต่ในการทำคำวินิจฉัยในคดีการละเมิดเอกลีทธีหรือดูหมิ่นสภา คณะกรรมการเอกลีทธีจะต้องพิจารณาจากหลักฐานทั้งหมด และพิจารณาว่าแน่ใจในพยานหลักฐานหรือไม่ ถ้าพอใจก็มีคำวินิจฉัยดังกล่าว

(4) รายงาน (report)

คณะกรรมการเอกลีทธีจะเป็นผู้นำเสนอรายงานปัญหาเรื่องเอกลีทธีที่ส่งไปยังสภา โดยคณะกรรมการเอกลีทธีจะไม่อาจแสดงตนว่าไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นที่เกิดขึ้นในกระบวนการของสภาได้ แม้ว่าสภาจะเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะตัดสินว่า มีการละเมิดเอกลีทธีหรือคูหมิ่นสภาเกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามีจะมีบทลงโทษอย่างไร แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเอกลีทธี จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการเอกลีทธีมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งในการหาทางออกให้ในคำร้องนั้น เช่น มีการเจรจาให้บุคคลที่เป็นผู้ละเมิดเอกลีทธีกล่าวขอโทษ หรือกรณีที่คณะกรรมการเอกลีทธีแนะนำให้สภาลงโทษในกรณีที่เป็น เป็นต้น

คณะกรรมการเอกลีทธีไม่ได้จำกัดตัวเองในการรายงานความจริงเกี่ยวกับคำร้องต่อสภา ซึ่งการกำหนดวิธีการดำเนินการต่อไปจะขึ้นอยู่กับสภา คณะกรรมการเอกลีทธีหน้าที่ในการนำเสนอคำวินิจฉัยที่ครอบคลุมและเสนอคำแนะนำ เพื่อให้สภาสามารถพิจารณาได้พร้อมกันในครั้งเดียว

(5) การพิจารณารายงาน (Consideration of report)

รายงานของคณะกรรมการเอกลีทธีนั้นจะถูกกำหนดให้พิจารณาก่อนรายงานอื่นๆ โดยการพิจารณารายงานของคณะกรรมการเอกลีทธีนั้นจะเกิดขึ้นในวันที่ประชุมจากที่ได้เสนอรายงานดังกล่าวไป ซึ่งจะพิจารณาหลังจากการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายโดยด่วนหรือการอภิปรายทั่วไป

การอภิปรายรายงานของคณะกรรมการเอกลีทธี ประธานของคณะกรรมการเอกลีทธีจะเป็นผู้เสนอญัตติไปยังสภา ในการพิจารณาญัตติโดยทั่วไปจะมีการพิจารณาเรื่องตามญัตติที่คณะกรรมการเสนอ แต่ถ้าเป็นญัตติของประธานคณะกรรมการเอกลีทธีซึ่งเป็นรายงานเกี่ยวกับปัญหาเอกลีทธีอันมีข้อเสนอแนะ ญัตติดังกล่าวจะถูกนำขึ้นมาพิจารณาก่อน และการอภิปรายไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของเวลาที่กำหนดโดยข้อบังคับการประชุมสภา สมาชิกแต่ละคนสามารถพูดได้คนละ 10 นาที

3.1.6 ประเทศอินเดีย

3.1.6.1 ระบบของสภาอินเดีย

รัฐสภาอินเดีย เป็นรัฐสภาแบบระบบสภาคู่ (Bicameral System) ซึ่งประกอบด้วยโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha or House of the People) และราชยสภาหรือวุฒิสภา (Rajya Sabha or Council of States) ดังนี้

1) โลกสภา (Lok Sabha) หรือสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญบัญญัติให้โลก สภามีสมาชิกได้ไม่เกิน 552 คน ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 545 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละรัฐ (States) จำนวน 530 คน และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จากสหภาพอาณาเขตของรัฐบาลกลาง 7 เขต (Union Territories) จำนวน 13 คน และสมาชิกจาก กลุ่มอินโด-อารยัน (Anglo-Indians) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี จำนวน 2 คน

2) ราชยสภา (Rajya Sabha) หรือวุฒิสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ราชยสภา มีสมาชิกได้ไม่เกิน 250 คน ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 245 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการ เลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งแต่ละรัฐหรือสหภาพอาณาเขตของรัฐบาลกลางทั้ง 7 เขตเลือกเป็นตัวแทนของ ตน จำนวน 233 คน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขา วรรณคดี ศิลปศาสตร์วิทยาศาสตร์และสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ จำนวน 12 คน

ระบบคณะกรรมการบริหารของโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ คณะกรรมการด้านการเงิน (Financial Committees) คณะกรรมการประจำรัฐสภา จำแนกตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม (Department-related Parliamentary Standing Committees) คณะกรรมการสามัญอื่น ๆ (Other Standing Committees) ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพิจารณาเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) และคณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee)

ส่วนระบบงานคณะกรรมการบริหารของราชยสภาหรือวุฒิสภาโดยคณะ กรรมการบริหารของราชยสภาจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ราชยสภาประกอบด้วย คณะกรรมการสามัญ ซึ่งกรรมการประจำคณะต่าง ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานราชย สภาซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณาเอกสิทธิ์ (Committee of Privileges) มีหน้าที่ในการพิจารณา กระทั่งเกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์ของราชยสภา สมาชิกราชยสภา หรือกรรมการ

2) คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภาจำแนกตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม (Department-related Parliamentary Standing Committees)²⁹

3.1.6.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

ประเทศอินเดียเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาเป็นเวลานานจึงได้รับอิทธิพล รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยมาใช้ระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจึงมีเลียนแบบมาจากสภาสามัญของอังกฤษ (House of

²⁹ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐสภาสาธารณรัฐ อินเดีย, สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/india0003.pdf>

common) หรือสภาผู้แทนราษฎร โดยแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของอินเดียนี้กำหนดไว้ให้แก่คณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภานั้นจึงเหมือนกับอำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของ สภาสมาชิกอังกฤษโดยเริ่มแนวคิดนี้มาตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1950 เป็นต้นมาหลังจากกว่า 50 ปีหลังจาก เริ่มมีการบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์อยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่ยังไม่ชัดเจนมากนัก โดยสมาชิก รัฐสภาไม่ได้อยู่ภายใต้ข้อผูกพันใด ๆ ตามกฎหมายเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ซึ่งเอกสิทธิ์รัฐสภา คือ สมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องไม่ถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและ สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและไม่เกรงกลัวภายในบ้านและคณะกรรมการของรัฐสภาโดยไม่ต้องดำเนินการทางกฎหมายใด ๆ ที่เกิดขึ้น เอกสิทธิ์มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้สมาชิกสภาปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม แต่ไม่ได้ หมายความว่าสมาชิกมีอภิสิทธิ์ชน

รัฐสภาของอินเดียเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐสภานั้นมีเป็นสถาบันผู้แทนที่แสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชน โดยรัฐสภาจะต้องดำเนินงานที่สำคัญของการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายตามรูปแบบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ สมาชิกของรัฐสภาทำหน้าที่โดยไม่มีอคติหรือความดัน สมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับสิทธิพิเศษ บางอย่างและการปกป้องเป็นพิเศษซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น เอกสิทธิ์ของรัฐสภา ตามหลักกฎหมาย พื้นฐาน ประชาชนทุกคนรวมถึงสมาชิกรัฐสภาสิทธิเท่าเทียมตามกฎหมาย สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเท่า เทียมและมีสิทธิเหมือนประชาชนทั่วไป แต่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับการยกเว้นเมื่อสมาชิกรัฐสภา ต้องปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการยกเว้นจากภาระผูกพันตามปกติใน สังคม การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะต้องการดำเนินการให้เหมาะสมตามหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงต้องการเสรีภาพและความคุ้มกันในบางประการเพื่อที่จะช่วย ให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนจะไม่ถูกจำกัดไม่ว่าจะเป็นแรงดันจากภายนอกและ ภายในซึ่งเรียกว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภา

เอกสิทธิ์ไม่ได้หมายถึงสิทธิประโยชน์พิเศษหรือเป็นสิทธิที่ให้กับสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรหรือผู้บัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นความคุ้มกันจากกฎหมายสามัญ ซึ่งให้ไว้ใช้ ร่วมกับการดำเนินงานได้อย่างมีศักยภาพของอำนาจรัฐสภาที่จะทำให้สภา (และฝ่ายนิติบัญญัติ) สามารถดำเนินการในการหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย, การอภิปรายและสอบถามได้อย่างมี ประสิทธิภาพมีประสิทธิผลและเป็นอิสระ³⁰

³⁰ Parveen Qamar. (2010). Privileges Of Parliament Now & Then Retrieved August 1, 2010, form <http://www.iosworld.org/PRIVILEGES%20OF%20PARLIAMENT%20NOW%20&%20THEN.htm>

เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษที่รัฐสภามีให้ทั้งสองสภาแก่บรรดาสมาชิกรัฐสภาและ คณะกรรมการ แม้ว่าประธานจะเป็นจะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา แต่เอกสิทธิ์เหล่านี้ไม่ครอบคลุม ให้แก่ประธานสภา อย่างไรก็ตาม ประธานก็ยังได้รับความคุ้มครองในเรื่องทางอาญาและทางแพ่ง บางอย่างที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เหตุผลเบื้องหลังที่ได้มอบเอกสิทธิ์ให้นี้เป็นสิ่งที่จะช่วยให้สมาชิก ของรัฐสภาและคณะกรรมการในการคุ้มครองความเป็นอิสระของการกระทำและศักดิ์ศรีของ สมาชิกรัฐสภาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน

มีข้อควรสังเกตว่า มีการให้เอกสิทธิ์ดังกล่าวแก่สมาชิกของรัฐสภาและ คณะกรรมการเท่านั้นซึ่งให้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งและในขอบเขตที่สมาชิกของรัฐสภาและ คณะกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของ รัฐสภา

1) เอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ประเทศอินเดียเป็นประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษซึ่งมีรูปแบบการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์เพื่อให้ความสำคัญแก่รัฐสภา ระหว่าง ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1967 และเอกสิทธิ์ อำนาจและความคุ้มครองไม่อาจให้นอกเหนือไปจากที่ สภาสამัญแห่งประเทศอังกฤษได้กำหนดให้แก่สมาชิกสภาของตน

โดยเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศอินเดียมีที่มาจาก กล่าวคือ ประการแรกมีเอกสิทธิ์ที่ถูกที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเองได้ ประการที่สองของเอกสิทธิ์ที่ระบุไว้ใน กฎหมายอาญาและกฎของขั้นตอนและการดำเนินธุรกิจในโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ประการ ที่สาม เอกสิทธิ์จะได้มาจากความชอบและการประชุมสภาในช่วงเวลาที่เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ที่ระบุไว้ในมาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญในขณะที่เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญมาตรา 105 มีดังต่อไปนี้

(1) ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญนี้ กฎและข้อบังคับในการ กระบวนการของรัฐสภานั้นต้องมีเสรีภาพในการพูดในรัฐสภา

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบต่อการดำเนินการ ใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่ได้พูดหรือออกเสียงลงมติในรัฐสภาหรือในคณะกรรมการ และไม่มี บุคคลใดต้องถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารรายงานการประชุมของรัฐสภา ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของแต่ละสภา

(3) ในกฎที่ต้องเคารพประการหนึ่ง อำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มครองของแต่ละสภาและสมาชิกและของคณะกรรมการ ของแต่ละสภาเป็นครั้งคราวนั้น จะกำหนดไว้ใน แต่คราวของกฎหมายสภาสามัญแห่งอังกฤษ และจนกว่าจะมีบัญญัติกฎหมายเช่นว่านั้น ให้สภา,

สมาชิกและคณะกรรมการมีอำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทันทีจนกว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 44) ค.ศ.1978 มาใช้บังคับ

(4) บทบัญญัติของ (1), (2) และ (3) ยังนำไปใช้บังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่อบุคคลที่ยังอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ที่จะมีสิทธิจะพูดและกรณีอื่น ๆ อันมีส่วนในการดำเนินการของรัฐสภาหรือของคณะกรรมการใด ๆ ซึ่งเขามีความสัมพันธ์เกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภา ควรสังเกตว่าก่อน 44 แก้ไขเพิ่มเติม, 1978, ในข้อ (3) ของมาตรา 105 ที่ให้เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาได้ให้เหมือนกัน (เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ) เป็นที่ของสภาสามัญสมาชิกและคณะกรรมการของที่เริ่มของรัฐธรรมนูญจนกว่าเรารัฐสภากำหนดให้ตามกฎหมายที่ 44 แก้ไขได้ทำการเปลี่ยนแปลงคำพูดเฉพาะในตำแหน่งของเอกสิทธิ์ที่แต่ตอนนี้ไม่มีการอ้างอิงของรัฐสภาของอังกฤษ สมาชิกรัฐสภาในอินเดียได้ชนิดเดียวกันเอกสิทธิ์เป็นคู่ในสหราชอาณาจักรเพราะเอกสิทธิ์ของรัฐสภายังไม่ได้กำหนด ตามกฎหมายโดยรัฐสภายจนถึง ดังนั้นหลังจากที่ 44 การแก้ไขก็จะไม่กล่าวถึงวาระรัฐสภาของอังกฤษ มาตรา 105³¹

2) ความสำคัญของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกสภาเป็นการกล่าวถึงเอกสิทธิ์อย่างชัดเจนในมาตรา 105 ได้รับการพูดถึง บนพื้นฐานของการรัฐสภา การก่อตั้งอนุสัญญา บทบัญญัติทางกฎหมายและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ โดยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและของสมาชิกสามารถมีอยู่ดังต่อไปนี้

(1) เสรีภาพในการพูดในสภา มาตรา 105 (1) ของรัฐธรรมนูญ

(2) ความคุ้มกันจากกระบวนการศาลสามารถใช้ได้กับสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับสิ่งที่พูดหรือออกเสียงใด ๆ โดยสมาชิกหรือสิ่งตีพิมพ์ภายใต้อำนาจของรัฐสภา มาตรา 105 (2) ของรัฐธรรมนูญ

(3) นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของมาตรา 122, ห้ามศาลสอบถามไปยังกระบวนการพิจารณาในของรัฐสภา ในกรณีอื่น ๆ ซึ่งศาลไม่สามารถถามความถูกต้องตามกฎหมายในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาได้

(4) ความคุ้มกันในมาตรา 135 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องไม่ถูกจับกุมและการจับขัง ในระหว่างที่มาประชุม และ 40 วันก่อนวันกำหนดวันประชุมสมัยสามัญและ 40 วันหลังจากปิดสมัยประชุม

³¹ Indian Parliamentary Privileges. (2009). Retrieved August 1, 2010, from

(5) สมาชิกรัฐสภาได้รับการยกเว้นจากภาระหน้าที่ในเพื่อการไปเป็นคณะลูกขุน

(6) ตามกฎข้อที่ 232 และ 233 ของกฎการประชุมของสภาโลก (Rules of procedure of the Lok Sabha) เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจับกุมหรือออกของสมาชิกสภาแฉียงมายังสภา สมาชิกของโลกสภาจะไม่ถูกจับภายในสภา เว้นแต่โดยได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากประธานสภาแล้ว

(7) ตามกฎข้อที่ 252 กฎการประชุมของสภาโลก (Rules of procedure of the Lok Sabha) สภาไม่รับผิดชอบต่อการเปิดเผยกระบวนการประชุมสภาหรือคำตัดสินที่เป็นความลับของลับของที่ประชุมสภา

(8) สมาชิกและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสภา (โลกสภา) ไม่สามารถถูกบังคับให้ปรากฏเป็นพยานใด ๆ ก่อนที่สภา แต่สมาชิกและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสภาสามารถทำหน้าที่เป็นพยานด้วยความยินยอมของตนเอง

(9) เจ้าหน้าที่และสมาชิกของโลกสภาไม่สามารถถูกบังคับให้เบิกความต่อหน้าศาล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาของสภา

(10) คณะกรรมการของรัฐสภา มีอำนาจเรียกให้บุคคล เอกสารและบันทึกที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนได้

(11) สภามีอำนาจในเรื่องเอกสิทธิ์ เช่น ผู้ถูกกระทำละเมิดสิทธิสภาบุคคลที่สภาเรียกมาเป็นพยาน, มีอำนาจควบคุมขั้นตอนการอภิปราย เป็นต้น

อาจจะกล่าวได้ว่าเอกสิทธิ์ที่สำคัญที่สุดโดยชอบสมาชิกรัฐสภาเป็นเสรีภาพในการพูดในรัฐสภา แม้ว่าสิทธิในเสรีภาพในการพูดสามารถใช้ได้กับประชาชนยังจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ

คดีสำคัญของเอกสิทธิ์นี้ที่แสดงให้เห็นถึงการให้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกก็คือ ในกรณี Searchlight แม้ว่าการพูดอภิปรายของสมาชิกเป็นการดูหมิ่นศาล แต่ไม่สามารถดำเนินคดีนำกับสมาชิกในศาลใด ๆ ได้ เพราะในเรื่องดังกล่าวสภามีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยที่เหมาะสมกับสมาชิคนั้น ซึ่งสภามีเหตุผลก็คือ สมาชิกมีเสรีภาพในการพูดเพื่อให้สมาชิคนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

3.1.6.3 การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและการดูหมิ่นรัฐสภา (Breach of privilege and contempt of parliament)³²

³² Rajya Sabha Secretariat. (2010). Parliamentary Privilege. p. 6-7.

ตามที่ระบุไว้ นาย Sub hash Kashyap ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญของอินเดียอธิบายว่า การละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privilege) คือการกระทำที่โจมตีหรือฝ่าฝืนต่อเอกสิทธิ์, สิทธิ, ความคุ้มกันต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการหรือต่อเพื่อนสมาชิก ในขณะที่การดูหมิ่นสภา (Contempt of the House) ของสภานั้นหมายถึงการกระทำของการละเลยที่ขัดขวางหรือสมาชิกรัฐสภาจากปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือที่มีผลต่อการลดศักดิ์ศรีของรัฐสภาหรือสมาชิกของสภา³³

เมื่อมีบุคคลใดหรือผู้มีอำนาจกระทำการฝ่าฝืนหรือทำร้ายเอกสิทธิ์ สิทธิ และความคุ้มกันต่อสมาชิกแต่ละคนหรือต่อสภา ซึ่งเรียกว่า “การละเมิดเอกสิทธิ์และการลงโทษโดยสภา” นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นการกระทำในลักษณะของความผิดต่ออำนาจหรือเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของสภา เช่น การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา รวมทั้งการก่อกวน แกร่ง บรรดาเหล่าสมาชิกสภา คณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาอีกด้วย

ส่วนการดูหมิ่นของสภานั้นอาจอธิบายโดยทั่วไปว่าเป็นการกระทำใด ๆ หรือการละเว้นใด ๆ ซึ่งเป็นการหรือต่อต้านในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภา หรือเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือการกระทำอื่นใดทั้งในทางตรงและทางอ้อม การดูหมิ่นสภาที่กำหนดไว้นั้นไม่อาจจะแจกแจงรายละเอียดได้ในทุกการกระทำซึ่งจะต้องอาศัยการตีความของสภาว่าการกระทำนั้นเป็นการดูหมิ่นสภาหรือไม่ ซึ่งลักษณะการดูหมิ่นสภา (บางส่วน) ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- (1) การพูดหรือการเขียนใดที่เป็น การดูหมิ่นอันได้แสดงออกต่อสภา, คณะกรรมการหรือสมาชิกสภา
- (2) การแสดงให้เห็นว่าประธานสภาหรือประธานคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความเป็นกลางและยุติธรรม
- (3) การเผยแพร่รายงานการประชุมที่เป็นเท็จหรือรายงานการประชุมที่บิดเบือน
- (4) การโฆษณาเผยแพร่กระบวนการของสภาที่เป็น การตัดต่อ
- (5) การโฆษณาเผยแพร่การดำเนินการของสภาที่เป็น ความลับ
- (6) การโฆษณาเผยแพร่กระบวนการของสภาหรือหลักฐาน หรือรายงานของ คณะกรรมการสภาที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์
- (7) การแสดงให้เห็นถึงรายงานของคณะกรรมการของสภา

³³ Indian Parliamentary Privileges. (2009). Retrieved August 1, 2010, from

(8) กระทบการที่เป็นการรบกวน ขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในสภาหรือการขัดขวางสมาชิกสภาขณะเดินทางไปและกลับจากการประชุมสภาหรือประชุมคณะกรรมการ

(9) การให้สินบนแก่สมาชิกสภาเพื่อจูงใจให้สมาชิกสภานั้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภา

(10) การข่มขู่ คุกคามของสมาชิกซึ่งสมาชิกมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้นต่อสภา

(11) การประพฤตินิดหรือมีพฤติกรรมไม่สมเกียรติต่อการเป็นสมาชิกสภา เช่น การกระทำที่ทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ของการเป็นสมาชิก การก่อความวุ่นวาย การที่สมาชิกประพฤตินิดไม่สมเกียรติต่อประเพณีของสภา หรือ ประพฤติขัดต่อบรรทัดฐานของสภา

(12) กระทบการขัดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสภา

(13) การที่สมาชิกสภาหรือพยานให้ของมูลที่เป็นเท็จหรือหลักฐานเท็จต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

(14) การกระทำที่เป็นการขัดขวางหรือเป็นการรบกวนพยานที่ปากคำต่อคณะกรรมการของสภา

อำนาจของสภาในการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภา³⁴

โดยทั่วไปแล้วแต่ละสภานั้นล้วนเป็นผู้ปกครองโดยเป็นเจ้าของเอกสิทธิ์ ศาลของอินเดียเองก็ยอมรับว่า รัฐสภานั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินแต่เพียงผู้เดียวว่า การกระทำนั้นเป็นการการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภาหรือไม่ โดยสภาจะลงโทษบุคคลที่มีความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นรัฐสภา ได้แก่ การประณาม การตักเตือน หรือการจำคุกสมาชิคนั้นในสมัยประชุม หรือการไล่ออก ซึ่งแต่ละสภามีอำนาจลงโทษบุคคลใด ๆ รวมถึงสมาชิกสภาของตนเอง หากพบว่ามีความผิดของการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา การลงโทษอาจจะในรูปแบบของการตำหนิหรือตักเตือนหรือจำคุกแม้ในร้ายแรงโดยอาจจะถูกจำคุกต่อเนื่องไปจนถึงสมัยประชุมรัฐสภาหรือสถานิติบัญญัติแห่งรัฐ นอกจากนี้สภาอาจลงโทษอื่น ๆ โดยตัดสินให้สมาชิก เช่น การถูกพักงานในสภาชั่วคราวอันมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนหรือแม้กระทั่งไล่ออกจากสภา

เขตอำนาจของสภาในการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภานั้นไม่จำกัดเพียงแต่การกระทำผิดของสมาชิกที่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาซึ่งเกิดขึ้นในขณะนั้นเท่านั้น แต่ยังรวมไปการดูหมิ่นสภาทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของสมาชิก

³⁴ Rajya Sabha Secretariat. (2010). **Parliamentary Privilege**. P. 8.

หรือของบุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิก และไม่ว่าจะได้กระทำในสภาหรือนอกสภา อำนาจในการลงโทษ นั้นเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งให้เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภา โดยอำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของ สภาเป็นอำนาจในลักษณะหนึ่งของสภาซึ่งมีความสำคัญโดยเป็นอำนาจในการการป้องกันตนเอง จากฝ่ายบริหาร ดังนั้น อำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์จึงถูกใช้ในกระบวนการของสภาด้วย นั้นเอง

3.1.6.4 คณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Committee of privilege)

เอกสิทธิ์ของรัฐสภาเป็นสิทธิพิเศษที่ใช้กับแต่ละสภา โดยเอกสิทธิ์เป็นส่วน หนึ่งของรัฐสภา และการที่สมาชิกแต่ละสภามาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ซึ่งเป็นเพราะสมาชิกถูก ละเมิดไม่ว่าจะต่อร่างกายหรือเกิดจากบุคคลใด ซึ่งสิทธิและความคุ้มกันของสมาชิกทั้งสองสภา, ของสมาชิก, ของสภานั้นก็คือ “เอกสิทธิ์” ซึ่งการที่สมาชิก สภานั้นถูกรบกวน คุกคามการปฏิบัติ หน้าที่ในสภานั้น ซึ่งเรียกกว่า “การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา” โดยการลงโทษนั้นเป็นไปตาม กฎหมายของรัฐสภา มาตรา 105 และรัฐธรรมนูญมาตรา 194 ซึ่งกำหนดให้อำนาจ เอกสิทธิ์ และ ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ของแต่ละสภา ของสมาชิก และของคณะกรรมการไว้ นอกจากนี้ แต่ละสภายังสามารถเรียกร้องสิทธิในการลงโทษการกระทำนั้นได้ ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีกรณีละเมิด เอกสิทธิ์หรือกระทำความผิดต่ออำนาจสภาหรือเกียรติภูมิของสภา เช่น การไม่เชื่อฟังคำสั่งของสภา หรือการกระทำการก่อกวนแก่ง คูหมั่นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของสภา

คณะกรรมการเอกสิทธิ์เป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่มีความสำคัญในการ ดำเนินงานของราชสภา (Rajya Sabha) โดยคณะกรรมการเอกสิทธิ์นั้นได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1952 โดยคณะกรรมการเอกสิทธิ์ได้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ตรวจสอบการ ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นของแต่ละสภาและของคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่รวบรวม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในแต่ละกรณีว่าเกี่ยวข้องกับกรณีละเมิดเอกสิทธิ์หรือไม่ ตลอดจนสถานภาพ แวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย และมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสม โดยคณะกรรมการ เอกสิทธิ์ประกอบไปด้วยสมาชิก 10 คนโดยจะได้รับการเสนอชื่อจากประธานสภา โดยประธาน คณะกรรมการเอกสิทธิ์นั้นจะถูกเลือกจากสมาชิกของคณะกรรมการเอกสิทธิ์ และรองประธาน คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะถูกเลือกโดยประธาน และวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี และจะดำรง ตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่

ประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ์เป็นผู้เสนอรายงานไปยังสภา หรือถ้า ประธานไม่อยู่ที่ให้สมาชิกของคณะกรรมการเป็นผู้เสนอ หลังจากที่รายงานถูกเสนอไปยังสภา แล้ว ผู้ตัดเพื่อพิจารณารายงานดังกล่าวนั้นอาจถูกเปลี่ยนได้โดยประธานคณะกรรมการหรือ สมาชิกคนอื่น ๆ ของคณะกรรมการ สมาชิกสามารถข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขใน

รายงานนั้นได้ ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ ประธานอาจพิจารณาให้เหมาะสมได้ หลังจากที่มีการพิจารณา รายงานแล้ว ประธานหรือสมาชิกของคณะกรรมการหรือสมาชิกคนอื่น แล้วแต่กรณี จะต้องส่ง รายงานดังกล่าวไปยังสภา โดยสภานั้นอาจเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือเห็นด้วยที่จะต้องแก้ไข ปัญหาเอกสิทธิ์ตามรายงานที่เสนอมานี้ โดยปัจจุบันคณะกรรมการเอกสิทธิ์ดำเนินการสำเร็จไป แล้ว 46 รายงาน

ส่วนคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของโลกยสภา (Lok Sabha) นี้ประกอบด้วย สมาชิก 15 คน โดยจะได้รับการเสนอชื่อจากประธานสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่ เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของสภาหรือของสมาชิกหรือของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการ เอกสิทธิ์จะเป็นกำหนดซึ่งจะอ้างอิงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละคดีว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิด เอกสิทธิ์และมีการทำคำแนะนำที่เหมาะสมในรายงานที่เสนอต่อสภา

3.1.6.5 เอกสิทธิ์ของรัฐสภา กับ สื่อมวลชน (Parliamentary Privileges And The Press)

สื่อมวลชนมักถูกเรียกว่าเป็นผู้ตรวจสอบรัฐสภา โดยสื่อเป็นผู้ทำหน้าที่นำเสนอ ข้อมูลในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ตลอดจนการอภิปรายในสภา รวมทั้งความเป็นไป ต่าง ๆ ในสภาให้ประชาชนรับทราบ

แม้ว่าข้อมูลที่สื่อ นำเสนอต่อประชาชนจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภา แต่ข้อมูล ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือได้น้อย โดยความน่าเชื่อถือดังกล่าวไม่สามารถถูก ตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น ประธานสภาจึงได้ออกกฎว่า คำถาม ญัตติ หรือการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ที่มาจากการรายงานของสื่อจะไม่ได้รับการยอมรับ สมาชิกสภาจะต้องหาพยาน หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นของตนจากแหล่งอื่น

สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางประชาธิปไตย ในความเป็นจริง สื่อมวลชนมักเป็นคนกลางระหว่างผู้คนและหน่วยงานรัฐคือ เสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นสิทธิขั้น พื้นฐานตามสิทธิในเสรีภาพในการพูด แต่เสรีภาพของสื่อไม่ได้ถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งใน รัฐธรรมนูญ แต่ไปปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่อง “เสรีภาพในการพูดและการ แสดงออก” ในมาตรา 19 (1) (a) ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเห็นในทางกฎหมายชี้ขาดไว้แล้วว่า เสรีภาพในการพูดและการแสดงออกรวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย

ภายใต้อำนาจของสภา หากสภามีการพิจารณาอนุญาตให้มีการโฆษณาเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป และในปัจจุบันก็ยังไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการโฆษณาหรือการตีพิมพ์ การเผยแพร่การประชุมสภาที่กระทำ โดยชอบหรือถูกต้องตามกระบวนการของสภาเลย แต่อย่างไรก็ตาม การโฆษณา การเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ดังต่อไปนี้ ถือเป็น การละเมิดเอกสิทธิ์สภา :

(a) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่รายงานการประชุมสภา โดยไม่สุจริตและโดยเจตนาบิดเบือนความจริงจากข้อเท็จจริง

(b) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการเผยแพร่การประชุมของคณะกรรมการ ก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสภา

(c) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่กระบวนการประชุมลับ ของสภา และ

(d) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาในส่วน ที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ หรือกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ใช้ในการพิจารณาของ สภาแล้ว

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการกระทำดังกล่าวข้างต้น ถ้าหนังสือพิมพ์รายใด กระทำด้วยความเป็นธรรมและวิจารณ์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากข้อบกพร่องของสภาเอง การตีพิมพ์ลงหนังสือพิมพ์ที่ดี ลงหนังสือใดก็ดีไม่จำเป็นต้องรับโทษ ส่วนการวิจารณ์อย่างเป็นทางการ และเป็นธรรม และสุจริตไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา³⁵

จะเห็นได้ว่า การเผยแพร่การประชุมสภาที่ถูกตัดออกนั้นเป็นการละเมิดเอก สิทธิ์และคูหมิ่นสภา เรื่องนี้ถูกนำมาพิจารณาในศาลฎีกาในคดี Searchlight ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า รายงานการอภิปรายการประชุมสภาทั้งหมด รวมถึงรายงานการประชุมสภาที่ถูกตัดออก โดยส่วนที่ ถูกตัดออกนั้นถือว่าเป็นการบิดเบือนการประชุมสภา แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ฉะนั้น การ โฆษณารายงานดังกล่าวถือว่าการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา

ถ้าการโฆษณาการประชุมสภาของทั้งหมดสภาได้จัดทำหรือได้รับอนุญาตจาก สภา การโฆษณานั้นจะได้รับความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดจากการดำเนินคดีในศาล ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ (มาตรา 105 (2)) อย่างไรก็ตามความคุ้มครองไม่ครอบคลุมถึงการโฆษณารายงานการ ประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาโดยสมาชิกสภาหรือโดยบุคคลอื่น เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตโดยแจ้งชัดจากทั้งสองสภาแล้ว ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้จะคุ้มครองการ โฆษณาในหนังสือพิมพ์ ของการประชุมทั้งสองสภาซึ่งรายงานดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญตามความ เป็นจริงหรือการโฆษณาการรายงานการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ต้องกระไป เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่กระทำโดยเจตนาร้าย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 361 A บัญญัติว่า

³⁵ Indian Parliamentary Privileges. (2009). Retrieved August 1, 2010, from

(1) บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการโฆษณา รายงานประชุมอันที่สาระสำคัญตามความเป็นจริงในการประชุมของทั้งสองสภา หรือของสภานิติบัญญัติ เว้นแต่การโฆษณานั้นจะกระทำโดยเจตนาร้าย

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่นำมาใช้บังคับกับการ โฆษณารายงานการประชุมลับของทั้งสองสภา หรือสภานิติบัญญัติ

(2) ความใน (1)ให้นำมาใช้ในกรณีที่การรายงานการประชุมสภาที่มีการเผยแพร่โดยการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของบริการของสภาที่จัดตั้งขึ้น เช่นเดียว กับที่นำมาใช้ในกรณีที่รายงานนั้นได้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

ในมาตรานี้ “หนังสือพิมพ์” หมายรวมถึง สำนักข่าวที่รายงานข่าวซึ่งได้ โฆษณาเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ด้วย

การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนั้นสอดคล้องกับข้อจำกัดทั้งหมดของสภาซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและห้ามการ โฆษณาการอภิปรายการประชุมสภา และมีอำนาจลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้ โดยปกติแล้วจะไม่มีกำหนดข้อห้ามในการรายงานการประชุมสภา ในกรณีที่การอภิปรายหรือการประชุมของสภาหรือของสมาชิกได้กระทำโดยทุจริต หรือมีเจตนาเสนอข้อเท็จจริงที่ผิดหรือปกปิดซ่อนเร้นถ้อยคำของสมาชิกสภา ถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือคูห่มันสภา โดยผู้ที่กระทำการดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังถูกห้ามมิให้เผยแพร่ส่วนใดส่วนหนึ่งของการประชุมหรือพยานหลักฐานที่ตนมีหรือเอกสารใด ๆ ที่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสภาก่อนที่การประชุมหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นจะได้รายงานต่อสภาแล้ว (นอกจากนี้ยังมีการละเมิดเอกสิทธิ์สภาที่เกิดจากการ โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการก่อนที่จะมีการรายงานต่อสภา โดยการกระทำของหนังสือพิมพ์บางฉบับนั้นคณะกรรมการได้ให้ความเห็นว่า การประชุมของคณะกรรมการสภาเป็นความลับ และไม่ควรมนำมาเปิดเผยหรือนำไปเผยแพร่ เว้นแต่กรณีที่ได้เสนอรายงานต่อสภาแล้ว หรือพิจารณาแล้วว่าไม่เป็นความลับ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และคูห่มันสภาคณะกรรมการได้ตัดเตือนสื่อมวลชนว่า การ โฆษณาหรือการเปิดเผยรายงานการประชุมก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาอาจเกิดปัญหาขึ้นได้อีกในอนาคต ดังนั้น สื่อก็ต้องมีหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยการประชุมหรือการแสดงความคิดเห็นในการประชุมลับ มิฉะนั้นก็จะเป็นการกระทำที่การละเมิดเอกสิทธิ์และคูห่มันสภา³⁶

3.1.7 กลุ่มประเทศอื่น ๆ

3.1.7.1 ประเทศสิงคโปร์

³⁶ Rajya Sabha Secretariat. (2010). *Parliamentary Privilege*. p. 10-12.

แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Constitution of the Republic of Singapore) มาตรา 63 บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ของรัฐสภาจะต้องเป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะกำหนดและควบคุมเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันหรืออำนาจของรัฐสภา”³⁷ ซึ่งตามกฎหมายของรัฐสภา (เอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและอำนาจของรัฐสภา) เรื่อง เสรีภาพในการพูดและการอภิปรายและดำเนินการ โดยมาตรา 5³⁸ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการพูดและการอภิปรายและดำเนินการในรัฐสภาและเสรีภาพในการพูดดังกล่าวและดำเนินการอภิปรายและไม่ต้องรับผิดชอบ สำหรับการถูกลงโทษก็ดี ถูกสอบสวนในศาลใด ๆ หรือถูกคณะกรรมการสอบสวน ถูกคณะกรรมการสอบสวน, คณะกรรมการการสอบสวนหรือสถานที่อื่นใดภายนอกรัฐสภา”

ส่วนในเรื่องความคุ้มกันปรากฏอยู่ในกฎหมายของรัฐสภา เช่นเดียวกัน เรื่องการที่สมาชิกรัฐสภาได้รับยกเว้นความผิดในบางกรณี มาตรา 6³⁹ บัญญัติว่า

1) สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบการดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญา จับกุม, จำคุกหรือความเสียหายโดยเหตุผลของเรื่องใด ๆ ที่สมาชิคนั้นได้นำมาต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการการโดยข้อบังคับ, กฎ, มติ, ญัตติหรืออื่นๆ หรือ อาจมีการกล่าวในรัฐสภาหรือในคณะกรรมการการ

2) บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญาจับกุม, จำคุกหรือความเสียหายโดยเหตุที่กระทำนั้นกระทำลงภายใต้อำนาจของรัฐสภาหรือประธานสภา และต้องกระทำภายในขอบอำนาจตามกฎหมายของรัฐสภาหรือภายใต้การได้รับอนุญาตจากประธานสภา

3.1.7.2 ประเทศศรีลังกา

แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งศรีลังกา (The Constitution of the republic of Srilanka) ในเรื่องเอกสิทธิ์ มาตรา 67⁴⁰ เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และอำนาจของรัฐสภาและสมาชิก ซึ่งบัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน อำนาจของรัฐสภาและของสมาชิกถูกกำหนดและบัญญัติขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภา และจนกว่าจะมีบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาขึ้น ให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายของรัฐสภา (อำนาจและเอกสิทธิ์) โดยอนุโลม” นอกจากนี้จะปรากฏในรัฐธรรมนูญศรีลังกามาตรา 67 และยังปรากฏอยู่ในกฎหมายของรัฐสภา (อำนาจและเอกสิทธิ์) Parliament (Power And Privilege Act) มาตรา 3, 4 และ 7 ค.ศ. 1953 แก้ไขเมื่อ ค.ศ. 2006 ซึ่งมี

³⁷ Constitution of the Republic of Singapore, Article 63

³⁸ Parliament (Privilege ,Immunity and Powers) Act, Article 5.

³⁹ Parliament (Privilege ,Immunity and Powers) Act, Article 6.

⁴⁰ The Constitution of the republic of Srilanka, Article, 67

สาระสำคัญ คือ สมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการพูดการอภิปรายและการดำเนินการในรัฐสภาและเสรีภาพในการพูดการอภิปรายดังกล่าวหรือดำเนินการไม่ต้องรับผิดชอบที่จะถูกฟ้องร้องหรือสอบสวนในศาลหรือสถานที่ออกจากรัฐสภา⁴¹ และสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องถูกระวางโทษใด ๆ กรณีการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาจับกุมจำคุก, ความเสียหายหรือโดยเหตุผลของทุกสิ่งๆ ที่สมาชิกนั้นอาจจะพูดในรัฐสภาหรือโดยเหตุผลของเรื่องใดๆ ซึ่งสมาชิกนั้นได้กระทำก่อนที่รัฐสภาจะมีข้อบังคับ, กฎ, มติ, ญัตติหรืออย่างอื่น⁴² เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันที่ได้รับจากกฎหมายนี้เป็นความคุ้มกันเดียวกันกับความคุ้มกันและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสามัญของอังกฤษ⁴³

ส่วนความคุ้มกันนั้นได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งศรีลังกา (The Constitution of the republic of Srilanka) ในบทบัญญัติมาตรา 67 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐสภา (อำนาจและเอกสิทธิ์) โดยได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ตามกฎหมายของรัฐสภาของศรีลังกา ในมาตรา 5 เรื่อง สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบกับการกระทำในบางกรณี โดยมาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “ข้อยกเว้นสำหรับกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ ไม่มีสมาชิกรัฐสภาจะต้องถูกจับกุม คุมขังหรือถูกข่มเหงในส่วนที่เกี่ยวกับพันธกรณีใด ๆ หรือเป็นเรื่องของการดำเนินการทางแพ่งขณะที่สมาชิกรัฐสภากำลังเข้าร่วมประชุมหรือกลับมาจากที่ประชุมหรือการประชุมใดๆ ของรัฐสภา”

การลงโทษการกระทำผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา (Punishment Offenders of Breach of Privileges) ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งศรีลังกา มาตรา 118⁴⁴ ว่าด้วยเรื่องเขตอำนาจทั่วไปของศาลฎีกา (General jurisdiction of Supreme Court) โดยกำหนดให้ศาลฎีกาของสาธารณรัฐศรีลังกาเป็นศาลสูงสุดและเป็นศาลสุดท้ายของศาลสูงของการพิจารณาตัดสินในส่วนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของรัฐสภาใด ๆ และในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งรัฐสภามีกฎหมายบัญญัติไว้ และยังกำหนดอีกว่าอำนาจ เอกสิทธิ์ ความคุ้มกันเป็นของสาธารณรัฐศรีลังกา” นอกจากนี้ ส่วนมาตรา 131⁴⁵ กำหนดว่าศาลฎีกามีอำนาจในการพิจารณาตัดสินและลงโทษบุคคลใดที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา จะเห็นได้ว่าการละเมิดเอกสิทธิ์ (Breaches of privilege) ในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหรือคำสั่งของสภาได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ของกฎหมายของรัฐสภา (อำนาจและเอกสิทธิ์) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการระบุว่า การ

⁴¹ Parliament (Power And Privilege Act), Article 3.

⁴² Parliament (Power And Privilege Act), Article 4.

⁴³ Parliament (Power And Privilege Act), Article 7.

⁴⁴ The Constitution of the republic of Srilanka, Article 118.

⁴⁵ The Constitution of the republic of Srilanka, Article 131.

กระทำที่ถือเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และการพิจารณาโทษฐานละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภานั้นให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาลงโทษ

3.1.7.3 ประเทศแซมเบีย

แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาของแซมเบียนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแซมเบีย มาตรา 87⁴⁶ ซึ่งบัญญัติว่า “สภาแห่งชาติและสมาชิกสภามีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันซึ่งจะถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติรัฐสภา”

นาง Doris Katai Katebe Mwinga เลขาธิการรัฐสภาแซมเบีย ได้กล่าวถึง การหมิ่นอำนาจของสภาว่า มีความหมาย คือ เป็นการแสดงการขัดขวางสภาในการดำเนินหน้าที่หรือการขัดขวางสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ โดยการหมิ่นอำนาจของสภาของแซมเบียได้มีการระบุอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และเนื่องจากการหมิ่นอำนาจของสภาก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาด้วย จึงมีความจำเป็นที่สภาจะต้องควบคุมเอกสิทธิ์ของสภาในทุกเรื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือการปฏิบัติที่ไม่ดีที่อาจจะก่อให้เกิดความล้มเหลวของระเบียบและข้อบังคับของสภาที่นำมาใช้กับสมาชิกรัฐสภาและบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาสมาชิกรัฐสภาจะได้รับการคาดหวังที่จะให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มารยาทของรัฐสภาขณะที่ประชุมสภา โดยมารยาทของรัฐสภาได้มีการระบุไว้ในระเบียบข้อปฏิบัติและคู่มือของรัฐสภาแซมเบีย และยังเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาแห่งเครือจักรภพและการควบคุมดูแลของประธานสภา

ตัวอย่างของการหมิ่นอำนาจของสภาของแซมเบีย โดยที่ผ่านมาสมาชิกรัฐสภาแซมเบียได้มีการละเมิดอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่อยู่ในข้อกำหนดในหมวด 12 โดยสภาได้มีการคุ้มครองเอกสิทธิ์โดยการให้ระเบียบข้อปฏิบัติของรัฐสภา และสภาได้ใช้พระราชบัญญัติของสภาว่าด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ ข้อกำหนดในหมวด 12 ระเบียบข้อปฏิบัติของรัฐสภา คู่มือของรัฐสภา และหนังสือที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาต่าง ๆ เช่น หนังสือของ Erskine May หนังสือของ Kaul M.N. และ Shakhder S.L. ในหัวข้อเรื่อง “ข้อปฏิบัติและระเบียบของรัฐสภา” โดยมีกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการหมิ่นอำนาจของรัฐสภา เช่น การวินิจฉัยเกี่ยวกับการร้องเรียนต่อพันตรี Robbie M. Chizhyuka สมาชิกสภาเขตเลือกตั้ง Namwala

ขณะที่พันตรี Robbie M. Chizhyuka ประชุมสภาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552 และนาง Catherine Namugala รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ Sichifulo Game Management โดยในช่วงของการชี้แจง พันตรี Chizhyuka ได้ตะโกนสอดแทรกเสียงดังและเมื่อมีคำสั่งให้ถอนคำพูด

⁴⁶ The Constitution of Republic of Zambia, Article 87.

เขายังคงตะโกนเสียงดัง และเดินออกจากห้องประชุมสภาซึ่งเป็นการผิดมารยาทของรัฐสภา โดยคณะกรรมการด้านเอกสิทธิ์ได้พิจารณาในเรื่องนี้และพบว่าพันตรี Chizhyuka ได้กระทำการผิดมารยาทของรัฐสภาและข้อบังคับในเรื่องการอภิปรายตามที่ได้ระบุอยู่ในคู่มือของสมาชิกรัฐสภานอกจากนี้ยังประพฤติกรรมผิดระเบียบโดยการแสดงความไม่เคารพต่อประธานและรบกวนผู้อภิปรายโดยการตะโกน ดังนั้นคณะกรรมการจึงได้มีมติให้พันตรี Chizhyuka พักการทำหน้าที่เป็นระยะเวลา 60 วัน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐสภา⁴⁷

3.1.7.4 ประเทศฟิลิปปินส์

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากการถูกจับกุมปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ปี 1987 มาตรา 11 บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มกันจากการถูกลงโทษจำคุกเนื่องจากความผิดที่จะจำคุกไม่เกินหกปี หากอยู่ในสมัยการประชุมของรัฐสภา สมาชิกจะไม่ถูกตั้งกระทู้ถามหรือถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบในสิ่งที่ได้กล่าวหรืออภิปรายในรัฐสภาหรือคณะกรรมการ”⁴⁸

ในรัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์ กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกคุมขังไม่เกินระยะเวลา 6 ปี ในทุกคดี และจะได้รับอิสระจากการคุมขังในระหว่างที่มีการประชุม การอภิปรายในที่ประชุมของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการ ไม่สามารถนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องได้

โดยความคุ้มกันนี้ได้กำหนดไว้เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สมาชิกรัฐสภา ตามหลัก Vera vs. Avelino ซึ่งศาลสูงสุดได้คัดลอกมาจากมติที่ประชุมของศาลสูงสุดในสหรัฐอเมริกา ความคุ้มกันนี้มีไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกฟ้องร้อง ทว่าเป็นการสนับสนุนสิทธิของประชาชนโดยการให้โอกาสผู้แทนของตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวาดกลัวจากการถูกฟ้องร้อง ความกดดันหรือการคุกคามใด ๆ

⁴⁷ รายงานการประชุมสภาสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำ ฤดูใบไม้ร่วง ปี 2552 ระหว่างวันที่ 17-24 ตุลาคม 2552 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20100429094637.pdf

⁴⁸ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/philippines0004.pdf>

โดยสมาชิกสามารถถูกระงับการดำรงตำแหน่งชั่วคราวได้ในสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นี้มีจุดประสงค์เพื่อเป็นการรักษาและการคุ้มครองตนเองเพื่อเป็นการป้องกันสมาชิกสภาจากการถูกบีบบังคับ ตามที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1935 และ ปี ค.ศ. 1987⁴⁹

3.1.7.5 ประเทศนามิเบีย

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาสาธารณรัฐนามิเบียปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐนามิเบีย (The Constitution of The Republic of Namibia) มาตรา 60 บัญญัติว่า หน้าที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาแห่งชาติ

1) หน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติจะต้องรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกทั้งหมดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะคงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ศรีและภาพลักษณ์ของรัฐสภาทั้งในระหว่างการประชุมของรัฐสภารวมทั้งในการกระทำและปฏิบัติหน้าที่นอกรัฐสภา

(2) สมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาจะต้องคำนึงว่าตนเป็นผู้รับใช้ของประชาชนของนามิเบียและจะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเพื่อความร่ำรวยหรือทำให้สมาชิกสภาแห่งชาติเกิดความแตกแยกจากประชาชน

2) สมาชิกสภาแห่งชาติสามารถเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเองโดยคำแนะนำของสภาทั้งนี้ ต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบ

3) กฎเกณฑ์ที่ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาแห่งชาติต้องบัญญัติขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภาและสมาชิกทุกคนมีสิทธิในการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันคุ้มครอง

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 60 (3) ดังกล่าวนั้นหมายถึง กฎหมายว่าด้วยอำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของรัฐสภา ค.ศ. 1996 (Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดว่า สมาชิกสภาที่มีความคุ้มกันที่จะไม่ต้องรับผิดชอบหรือการดำเนินคดีอาญา การถูกจับกุม จำคุก ซึ่งเป็นการที่สมาชิกมีสิทธิในการมีเสรีภาพในการพูดในรัฐสภา และกฎหมายยังให้ความคุ้มกันในกรณีที่สมาชิกสภาได้ดำเนินการต่าง ๆ ในสภา เช่น การร่างกฎหมาย ลงมติ เสนอญัตติและรวมไปถึงการพูดในรัฐสภาของบุคคลที่มาเป็นพยาน ซึ่งได้พูดในขณะที่ได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในรัฐสภา⁵⁰ และบุคคลไม่รับผิดชอบต่อการ

⁴⁹ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/philippines0003.pdf>

⁵⁰ Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996, Articles 2.

กระทำอันกระทำภายใต้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือกรณีอื่นใดสำหรับการกระทำที่กระทำภายใต้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา⁵¹

นอกจากนี้ สภายังมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุมกิจการภายในของตนเอง⁵² และยังมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ถูกตัดสินว่ามีความผิดตามกฎหมายนี้ โดยจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์นาไมเบียหรือให้จำคุกเป็นระยะเวลาไม่เกินห้าปีหรือทั้งจำทั้งปรับ⁵³

ส่วนคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของสภาแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยประธานสภาแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ และสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนห้าคนที่แต่งตั้งโดยสภาแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาคำเนินการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภา⁵⁴

3.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ใช้ระบบ Civil law

3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

3.2.1.1 ประวัติความเป็นมาของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้รับแนวความคิดหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภามาจากประเทศอังกฤษ ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ.1789 หลังจากที่ได้มีการเกิดปฏิวัติฝรั่งเศส ก็ได้มีการเรียกร้องที่จะให้มีการรับสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นและทำหน้าที่ของตน ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสภา ซึ่งเรียกว่า ความคุ้มกันของรัฐสภา ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดให้มี “กฤษฎีกาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ” ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 ได้ประกาศรับรองเรื่องความคุ้มกันหรือความละเมิดมิได้เป็นครั้งแรก ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฤษฎีการ่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1789 และกฤษฎีกาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 เป็นการยืนยันรับรองหลักการละเมิดมิได้ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งได้รับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกดำเนินคดีโดยปราศจากความยินยอมของสภาแห่งรัฐ ซึ่งหลักดังกล่าวก็ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษส่วนหนึ่ง

ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรก⁵⁵

⁵¹ Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996, Articles 5.

⁵² Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996, Articles 21.

⁵³ Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996, Articles 25.

⁵⁴ Powers, Privileges And Immunities Of Parliament Act 1996, Articles 7.

⁵⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 86.

ของประเทศฝรั่งเศสในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไว้ในมาตรา 7 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนของชาติ ย่อมไม่อาจถูกละเมิดได้ โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง หรือถูกกล่าวหาในเวลาใด ๆ โดยมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้กล่าวเขียน ปฏิบัติการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน”

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1791 ได้ยกเลิกไป และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่สองใน ค.ศ. 1793 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกในมาตรา 43 มีบัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาย่อมไม่อาจถูกจับ หรือกล่าวหา หรือต้องคำพิพากษาใด ๆ โดยมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้แสดงความคิดเห็นในสภา”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวทำให้หลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับแรกและฉบับที่ 2 มีหลักการคล้ายคลึงกัน ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 คือ รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1849 ได้บัญญัติหลักเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันไว้ในมาตรา 36 ซึ่งมีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับที่สอง หลังจากนั้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1853 ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ และความคุ้มกัน แต่ได้มี “กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ ค.ศ. 1819” ในมาตรา 41 ซึ่งบัญญัติมีข้อความว่า “การเสนอรายงานการประชุมที่เปิดเผยของสภาทั้งสองนั้นและการรายงานโดยบริสุทธ์ใจของหนังสือพิมพ์ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดการฟ้องร้องใด ๆ ได้” และ “บทบัญญัติของรัฐสภา” ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1852 มาตรา 9 บัญญัติไว้แทนซึ่งมีข้อความคล้ายคลึงกันกับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับแต่นั้นมาได้มีการบัญญัติรับรองเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสตลอดมา

3.2.1.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้รับแนวความคิดเรื่องเอกสิทธิ์มาจากประเทศอังกฤษแต่เอกสิทธิ์ในความหมายของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นหลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Irresponsabilité) ส่วนหลักความคุ้มกันเป็นหลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolabilité) ซึ่งอธิบายเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (Immunité parlementaire)⁵⁶ ได้ ดังนี้

(1) หลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Irresponsabilité) หรือเอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง การฟ้องร้อง การติดตาม การจับกุม หน่วงเหนี่ยว กักขังหรือการพิจารณาคดีสมาชิกรัฐสภาเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภากระทำไม่ได้

⁵⁶ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2553). รัฐสภาฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก th.wikipedia.org/wiki/รัฐสภาฝรั่งเศส

(2) หลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolabilité) หรือความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับกุมหรือถูกดำเนินมาตรการระงับหรือจำกัดเสรีภาพในคดีอาญา ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารของสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ยกเว้นในกรณีความผิดอุกฤษโทษ (Crime : เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต) หรือความผิดซึ่งหน้า หรือการพิจารณาลงโทษอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ ในระหว่างสมัยประชุม สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกสามารถร้องขอมิให้คุ้มกัน กระทำการที่ทำให้สูญสิ้นหรือจำกัดอิสรภาพ หรือดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งประเทศฝรั่งเศสปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บทบัญญัติเรื่องหลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Irresponsabilité) และหลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolabilité) ปรากฏอยู่ในมาตรา 26 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995 โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 26⁵⁷ บัญญัติว่า

สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกฟ้องร้องติดตาม จับกุม คุ้มกัน หรือพิจารณาพิพากษา คดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับกุมหรือกระทำด้วยประการใดให้สูญสิ้นหรือถูกจำกัดอิสรภาพในคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแห่งสภาที่สมาชิคนั้นสังกัดอยู่ การอนุญาตดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีหากเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือในกรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว

การคุ้มกัน การกระทำใด ๆ ที่ทำให้สูญสิ้นหรือถูกจำกัดเสรีภาพ หรือการดำเนินคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภา จะต้องระงับไว้ในระหว่างสมัยประชุมหากสภาที่สมาชิคนั้นสังกัดอยู่ร้องขอ

ให้สภาที่เกี่ยวข้องเปิดประชุมพิเศษเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคก่อน

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน มีหลักเอกสิทธิ์อยู่ในวรรคแรกเท่านั้น ที่ยืนยันถึงภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ในการปฏิบัติหน้าที่แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำพูดที่ได้กล่าวโดยไม่ถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม หรือพิจารณาพิพากษา

ส่วนความละเมิดไม่ได้หรือความคุ้มกัน (Inviolabilité) ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958

⁵⁷ นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2549). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985. หน้า 44-46.

มีข้อความดังนี้ “สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับกุมหรือกระทำด้วยประการใดให้สูญสิ้นหรือถูกจำกัดอิสรภาพในคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแห่งสภาที่สมาชิคนั้นสังกัดอยู่หรือเป็นการกระทำผิดซึ่งหน้าหรือในกรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว”

หลักความละเมิดมิได้หรือความคุ้มกัน (Inviolabilité) ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีผลดังนี้

(1) ใช้บังคับในขณะสมัยประชุม ความละเมิดมิได้จะไม่ขยายไปจนถึงการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ ดังเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1954 ดังนั้นถ้าเป็นช่วงเวลานอกสมัยประชุม การจับกุม คမ်းซัง ต้องได้รับอนุญาตจากสภานั้น ๆ เว้นแต่เป็นคดีที่คำพิพากษาถึงที่สุดหรือความผิดซึ่งหน้า หรือถูกเพิกถอนสิทธินี้ไปก่อนหน้านั้น

ได้มีคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า การเริ่มของการดำเนินคดีในชั้นศาลได้กระทำไปถูกต้องในขณะระหว่างสมัยประชุมสองสมัย การดำเนินคดีเช่นนั้นไม่ได้เริ่มต้นมาจากการกล่าวอ้างที่มีโดยตรงต่อผู้กระทำความผิด แต่มีจากการไต่สวนในเบื้องต้น หรือการไต่สวนเพิ่มเติมที่มีต่อบุคคลที่ถูกกล่าวหา การดำเนินคดีอาจจะมีการดำเนินต่อไปได้ภายหลังจากที่กิจกรรมของสมาชิคนั้นเริ่มขึ้น เว้นแต่มีคำวินิจฉัยของสภา ซึ่งสมาชิคนั้นสังกัดเป็นอย่างอื่นอันเป็นการงด หรือพักการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ

(2) ใช้บังคับกับกรณีคดีอาญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจถูกดำเนินคดีอาญา ในทางตรงกันข้ามกับหลักนี้จะไม่ครอบคลุมถึงคดีแพ่งทั่วไป รวมทั้งไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่ปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจบนสถานีตำรวจ ในกรณีเหล่านี้การจับกุม คမ်းซัง จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าเกิดขึ้นจะเป็นการจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

(3) สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถถูกดำเนินคดีได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีความคิดซึ่งหน้า หลักความละเมิดมิได้นี้ ต้องการคุ้มครองไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาขาดตอน ในกรณี ค.ศ. 1894 มีการตีความ ซึ่งสภาใช้แนวทางที่ว่า ถ้าการกระทำ ความผิดซึ่งหน้าไปสู่การจับกุม คမ်းซัง สมาชิกผู้นั้นจะต้องถูกปล่อย แต่การที่จะต้องปล่อยนั้นไม่ได้ทำให้การดำเนินคดีระงับไป และจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการเพิกถอนสิทธินี้ การที่สภาในขณะนั้นตีความเช่นนี้เป็นการขัดต่อมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสภาในตอนท้ายของสาธารณรัฐที่ 4 วินิจฉัยว่าความผิดซึ่งหน้าอาจจะเป็นความผิดที่ต่อเนื่อง

หลักความเสมอภาคมิได้ในคดีอาญามีผลเฉพาะในเวลาเปิดสมัยประชุมสภาเท่านั้น จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขยายหลักความละเมิดมิได้ของสมาชิกรัฐสภา ไปจนถึงขณะที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น

พ้นจากสมาชิกภาพ การขยายเช่นนั้นเป็นการขยายจนสิทธิขั้นนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น ในกรณีที่มีการเลือกตั้งครั้งใหม่ สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามา สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้รับความคุ้มครองจากหลักนี้ เป็นการได้รับประโยชน์กลับเข้ามาอีกจะไม่ถูกดำเนินคดี

ต่อมารัฐธรรมนูญลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1954 กลับไปยื่นหลักการเดิม คือหลักความละเมิดมิได้ใช้เฉพาะในสมัยประชุมสภาเท่านั้น

ในกรณีที่อยู่ในสมัยนอกการประชุมสภา สมาชิกรัฐสภาสามารถได้รับประโยชน์จากความคุ้มกันเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ไม่ได้กล่าวถึง แต่ในมาตรา 26 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ “...เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานแห่งสภาที่สมาชิคนั้นเป็นสมาชิกอยู่ การอนุญาตดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือในกรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว...” การที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนเช่นนี้เป็นการยืนยันว่าหลักความละเมิดมิได้ ไม่มีผลคุ้มครองถึงการกระทำความผิดซึ่งหน้า การกระทำความผิด ซึ่งหน้ามีความหมายกว้างขวางมาก ได้มีคำตัดสินของศาลที่วินิจฉัยการกระทำความผิดต่อเนื่องใน ค.ศ. 1947 คำพิพากษาวินิจฉัยว่า “การก่อจลาจลซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นความผิดต่อเนื่อง สมาชิกรัฐสภาผู้ใดเข้าไปมีส่วนทำให้การจลาจล ย่อมตกอยู่ในความหมายของการกระทำความผิดซึ่งหน้า トラบเท่าที่การจลาจลยังมีอยู่⁵⁸”

(4) หลักความละเมิดมิได้จะไม่ใช้บังคับ ถ้าสภาที่สมาชิคนั้นสังกัดมีคำอนุญาตให้ดำเนินคดี ในการปฏิบัติโดยหลักแล้วจะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา และจัดทำรายงานสภาจะปฏิเสธไม่อนุญาตให้ดำเนินคดี ถ้ามูลเหตุของการดำเนินคดีไม่มีมูลเหตุที่หนักแน่นเพียงพอ

เมื่อพิจารณาแล้วสภาจะไม่ได้พิจารณาในแง่ของกฎหมาย การไต่สวนของสภาดังที่กล่าวมานั้นไม่ได้กระทำอย่างมากมายนัก และรวมไปถึงสภาเอง ไม่มีหน้าที่วินิจฉัยการกระทำความผิดของสมาชิคนั้นๆ ว่าถูกหรือผิดอย่างไร แต่จะพิจารณาตามสถานการณ์ทางการเมืองและความเหมาะสมเพียงใดที่จะขออนุญาตให้มีการดำเนินคดีแก่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น⁵⁹

กรณีการจับกุมสมาชิกรัฐสภาไปแล้วขอให้มีการปล่อยตัว ในกรณีนี้ มาตรา 26 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่า การคุมขัง การกระทำใด ๆ ที่ทำให้สูญสิ้นหรือถูกจำกัดเสรีภาพ หรือการดำเนินคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภา จะต้องระงับไว้ในระหว่างสมัยประชุมหากสภาที่สมาชิคนั้นสังกัดอยู่ร้องขอ หากเป็นการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาโดย

⁵⁸ Georges Burdeau . (1968). **Droit Constitutionne et Institutions Politiques.** p. 518-519. อ้างถึงใน ภิรมย์ เจริญรุ่ง. (2542). **ขอบเขตและเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.** หน้า 60.

⁵⁹ ภิรมย์ เจริญรุ่ง. (2542). **ขอบเขตและเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.** หน้า 59-61.

ฝ่ายรัฐบาล กรณีนี้จะต่างจากการร้องขอให้ปล่อยตัวสมาชิก ซึ่งขึ้นอยู่กับกรรมาธิการเริ่มของรัฐสภา การร้องขอของรัฐสภาต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยตั้งคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 80 เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง ตรวจสอบตั้งผู้ที่ได้สวนข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานเสนอบรรจุในวาระการประชุมในครั้งต่อไป ซึ่งต้องเสนอต่อสภาในช่วงที่มีการตั้งกระทู้ถาม โดยสภาจะเป็นผู้กำหนด และควบคุมการประชุมได้มากที่สุด ในกรณีที่ฝ่ายรัฐบาลจะถูกจำกัดบทบาท ตามข้อบังคับการประชุมสภาฝรั่งเศส เป็นการให้อำนาจแก่สภาในอันที่จะร้องขอให้เข้าไปตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องการปล่อยตัวชั่วคราว หรือการงดการพิจารณาชั่วคราว คำร้องเช่นนี้จะต้องได้รับการบรรจุอย่างเป็นทางการในการประชุม นับตั้งแต่ขณะที่มีการเผยแพร่รายงานของคณะกรรมการที่มีการได้สวนเช่นนั้น โดยการวินิจฉัยให้มีการปล่อยตัวชั่วคราวจะให้มีการปล่อย หรือไม่ปล่อยเป็นการชั่วคราวนั้น ไม่ได้เป็นไปโดยทันทีทันใด แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา⁶⁰

3.2.1.3 กระบวนการเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา⁶¹

1) วัตถุประสงค์ของความคุ้มกัน (Propose of the immunity)

ความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการฟ้องร้องที่ไม่ยุติธรรม เช่น ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากต้องถูกดำเนินคดีอาญา

2) ขอบเขตของความคุ้มกัน (Scope of protection provided by the immunity)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดว่า ในระหว่างสมัยประชุมสมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกควบคุมตัวหรือถูกจำคุกในคดีอาญาโดยไม่ได้รับการอนุญาตจากสภา ในระหว่างปิดสมัยประชุมสมาชิกสภาจะถูกจับกุมต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภา แต่ข้อจำกัดนี้ไม่นำมาใช้ในกรณีที่มีการจับกุมในขณะกระทำความผิด (ความผิดซึ่งหน้า) อาชญากรรม หรือในกรณีที่สมาชิกสภาต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ

มีข้อสังเกตว่า ความคุ้มกันนี้ไม่คุ้มครองการค้นบ้านพักของสมาชิกสภา และการถูกเรียกตัวไปเบิกความในศาล นอกจากนี้ความคุ้มกันนี้ไม่นำไปใช้ในกระบวนการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาอาจร้องขอให้สภาเลื่อนออกไปจนกว่าจะปิดสมัยประชุม

3) การเพิกถอนความคุ้มกัน (Immunity Lifting)

⁶⁰ ภิรมย์ เจริญรุ่ง. (2542). เล่มเดิม หน้า 62.

⁶¹ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน : พนักงานอัยการ (The public Prosecutor)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : สภา (The Bureau of the assembly)

กระบวนการในการเพิกถอน : พนักงานอัยการจะร้องขอไปที่ศาลที่เกี่ยวข้อง จากนั้นศาลจะส่งคำร้องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็จะส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิการของสภา และสภาจะส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการสิทธิการของสภา

ขอบเขตของอำนาจของคณะกรรมการจำกัดอยู่ที่การแสดงความคิดเห็นว่าคำร้องนั้นเป็นเรื่องจริงและทำโดยเจตนาสุจริต ตำแหน่งของคณะกรรมการมาจากสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกัน โดยในฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) กระบวนการในการเพิกถอนเป็นความลับ แต่ความคิดเห็นจะเป็นไปโดยเปิดเผย

2) สมาชิกสภาที่กำลังถูกพิจารณาเรื่องความคุ้มกันมีสิทธิที่จะนำเสนอเรื่องของเขาต่อหน้าคณะกรรมการ

3) ไม่ว่าคณะกรรมการจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเพิกถอนความคุ้มกัน คำแนะนำของคณะกรรมการจะถูกส่งไปยังสภา คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการระงับการเพิกถอนความคุ้มกัน

4) เมื่อคณะกรรมการส่งรายงานมายังสภาแล้ว สภาก็จะมีการจัดให้มีการอภิปรายในประเด็นเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งสภาที่มีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มกัน ดังนั้น บทบาทของสภาจึงมีอำนาจที่จะให้ความคุ้มกันหรือไม่ให้ความคุ้มกัน โดยสภาจะเป็นผู้ลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาหรือไม่

4) กระบวนการในการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราว (The procedure for suspending an investigation)

ผู้ที่มีอำนาจในการขอให้งดการสอบสวนไว้ชั่วคราว : สมาชิกสภา (A member of the assembly)

ผู้ที่มีอำนาจในการระงับการสอบสวน : สภา (The Plenum of the assembly)

กระบวนการในการเลื่อนการสอบสวน : สมาชิกสภาอย่างน้อย 1 คน อาจร้องขอให้มีการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราวในระหว่างสมัยประชุมสภา โดยคำร้องขอนั้นจะถูกนำเสนอต่อประธานรัฐสภา และจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการพิเศษ คณะกรรมการพิเศษจะเป็นผู้ตัดสินใจพิจารณาซึ่งสมาชิกสภา ในนามของสมาชิกสภาที่ร้องขอให้มีการระงับการ

สอบสวนไว้ชั่วคราว หรือสมาชิกอื่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้ร้องขอสามารถเสนอ คำคัดค้านเกี่ยวกับคำร้องขอได้ กระบวนการพิจารณารวมถึงสิ่งที่เรียกว่า ข้อจำกัดในการพิจารณา (limited deliberation) ด้วย ในท้ายที่สุดรายงานจะถูกส่งไปยังสภา สภาก็จะมีมติ

มีข้อสังเกตว่า ในระหว่างที่มีการนำเสนอคำร้องขอให้งดการสอบสวนไว้ชั่วคราวจนกว่าสภาจะได้มีคำตัดสินออกมานั้น จะไม่มีการดำเนินการสอบสวนสมาชิกสภา

3.2.1 ประเทศเยอรมนี

3.2.1.1 ระบบสภาเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศด้วยหลักการเบื้องต้น 3 ประการคือ ประการที่หนึ่ง คือ หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal state) เป็นหน่วยการปกครองที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่มลรัฐ ประการที่สอง คือ หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self-Government for local authorities) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการรับรองอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น ประการที่สาม คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) คือ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ด้วยหลักการดังกล่าว ทำให้การปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีแบ่งออกเป็นสามระดับคือ การปกครองระดับสหพันธ์รัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) ฉบับลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ได้กำหนดรูปแบบในการปกครองเยอรมันให้มีรูปแบบของสหพันธ์รัฐ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเยอรมันเป็นประเทศที่รวมหลายมลรัฐเข้าไว้ด้วยกัน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย โดยอำนาจของรัฐมาจากปวงชน และกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจกับรัฐสภา โดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และวุฒิสภาหรือสภาขุนเคสราท (Bundesrat) สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนผสมและระบบการเลือกตั้งรายบุคคล ส่วนสภาสหพันธ์รัฐซึ่งก็หมายถึง วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลมลรัฐของมลรัฐต่างๆแต่งตั้งแต่ละมลรัฐมีสิทธิส่งผู้แทนระหว่าง 3-5 คน ขึ้นอยู่กับขนาดประชากรของมลรัฐ โดยรัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติ หรือมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยหลักการในการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติระหว่างสหพันธ์สาธารณรัฐ

กับมลรัฐต่างๆ โดยกำหนดว่า มลรัฐมีอำนาจนิติบัญญัติในเรื่องต่างๆที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้
บัญญัติว่าเป็นเรื่องของสหพันธ์สาธารณรัฐ

3.2.1.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ใน
รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศเยอรมัน
ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ 1849 ต่อมาใน ค.ศ 1867 จึงได้จัดรูปแบบของรัฐเป็นแบบสมาพันธรัฐ
(Confederation) และในปี ค.ศ. 1821 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับอาณาจักรเยอรมัน
(Constitution of the German Reich) ที่พระราชวังแวร์ซายส์ฝรั่งเศส หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1
สิ้นสุดลง ได้มีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในเยอรมัน และใน ค.ศ. 1919 มีการสถาปนาประเทศเยอรมนีเป็น
สาธารณรัฐเยอรมันขึ้นแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเพื่อจัดตั้ง
สมัชชาแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการประชุมที่เมืองไวมาร์ (Weimar) และต่อมา
สมัชชาแห่งชาติก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ.
1919 ซึ่งเรียกว่ารัฐธรรมนูญไวมาร์ (Weimar Constitution) ซึ่งกำหนดให้สาธารณรัฐเยอรมนีมี
รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) มีรัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาสูง
(Reichstag) และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Landtag)⁶² โดยมาตรา 36 และมาตรา 37⁶³ ได้
บัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาไว้ดังนี้

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ไม่ว่าในเวลาใด ทั้งสมาชิกสภาสูง (Reichstag) และ
สมาชิกสภาล่าง (Landtag) ไม่พึงตกอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาทางศาลอันเกี่ยวกับการออกเสียง
ลงคะแนน การแถลงหรือการอภิปรายในสภา ไม่ว่าจะอยู่ในสมัยประชุมสภาหรือนอกสมัยประชุม
สภา”

มาตรา 37 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาสูง (Reichstag) และสมาชิกสภาล่าง
(Landtag) ไม่อาจถูกจับกุมในความผิดที่มีบทลงโทษโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎร
เว้นแต่สมาชิกสภาผู้นั้นถูกจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือในวันถัดไป

การจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสมาชิกสภาต้องได้รับ
อนุญาตจากสภาซึ่งผู้นั้นเป็นสมาชิกด้วย

⁶² สุโขทัยธรรมาธิราช. (2530). เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา
หน่วยที่ 12-15. หน้า 25.

⁶³ The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution) with Modifications. Retrieved
August 13, 2010, form http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php

การดำเนินคดีอาญาต่อสมาชิกสภาสูง (Reichstag) และสมาชิกสภาล่าง (Landtag) รวมทั้งการคุมขังหรือการจำกัดเสรีภาพบุคคลอื่นใดของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวให้ระงับไว้ชั่วคราวเมื่อสภาร้องขอ”

ในมาตรา 36 บัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาว่า สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะกล่าวถ้อยคำ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา แม้จะเป็นการกล่าวถ้อยคำ นอกที่ประชุมรัฐสภาก็ตาม ย่อมได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งขยายขอบเขตการพิมพ์โฆษณา รายงานการประชุมสภาว่าการโฆษณาถ้อยคำในรัฐสภาโดยตรงไปตรงมา ย่อมไม่ทำให้ผู้โฆษณามีความผิดทางอาญาได้⁶⁴

โดยจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญเวอมา (Weimar Constitution) บัญญัติหลัก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแยกจากกัน โดยให้ความคุ้มครองทั้งสมาชิกรัฐสภาสูง (Reichstag) และสมาชิกสภาล่าง (Landtag)

เมื่อปี ค.ศ. 1934 ประเทศเยอรมันต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของการปกครองในระบบเผด็จการของพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ และปี ค.ศ. 1939 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นจากการที่ฮิตเลอร์ไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาแวร์ซายล์ โดยไม่ยอมชำระค่าปฏิกรรมสงครามและยังเรียกร้องดินแดนที่สูญเสียไปกลับคืน โดยการส่งกำลังทหารยึดคืน แต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ก็สิ้นสุดลง ซึ่งเยอรมนีได้ยอมแพ้สงครามต่อฝ่ายสัมพันธมิตร โดยประเทศมหาอำนาจอันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซียได้เข้ายึดครองกรุงเบอร์ลิน และแบ่งเขตการยึดครอง ออกเป็น 4 เขต แต่มีความขัดแย้งกันระหว่างรัสเซียและกับสามประเทศมหาอำนาจตะวันตกในประเด็นการกำหนดอนาคตของประเทศเยอรมนี โดยที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้เห็นชอบในหลักการร่วมกันที่จะให้เยอรมนีมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ส่วนรัสเซียอยากให้เยอรมนีมีการปกครองแบบสังคมนิยม ซึ่งความแตกต่างในแนวความคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออก⁶⁵ จนนำไปสู่การแบ่งเยอรมนีออกเป็นสองประเทศ จนประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้จัดตั้งประเทศเยอรมนีตะวันตกขึ้นมา

ต่อมาได้มีการเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1948 ได้มีการจัดร่างกฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมนี (Basic Law)⁶⁶ หรือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1949

⁶⁴ หยุต แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515. หน้า 118.

⁶⁵ สุโขทัยธรรมาราช. (2530). เล่มเดิม. หน้า 29.

⁶⁶ การใช้คำว่า “กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)” แทนคำว่า “รัฐธรรมนูญ (Constitution)” ก็เพื่อมิให้เป็น การปิดกั้นหนทางที่เยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออกจะรวมเป็นประเทศเดียวกันในอนาคต

โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสภา (Parliamentary Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกจากสภาแห่งมลรัฐต่าง ๆ โดยให้ทุกมลรัฐของเยอรมนีรับรองซึ่งรู้จักกันในชื่อว่า “กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)” ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ซึ่งมีสาระสำคัญนอกเหนือจากการกำหนดภารกิจเรื่องการรวมเยอรมนีเป็นประเทศเดียวแล้ว ยังมุ่งตอบสนองต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความมีเสถียรภาพในการกำหนดวิถีชีวิตด้วยตนเองอย่างเสรี กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนีได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนบรรลุเจตนารมณ์ในปี ค.ศ. 1993 และทำให้กฎหมายพื้นฐานฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ อันประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพพื้นฐาน การรับรองเสรีภาพของปัจเจกชนชาวเยอรมนี และการปกครองระบอบประชาธิปไตยบนหลักของนิติรัฐ ตลอดจนการพัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลเป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยตรง ซึ่งประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ และถือเป็นสาระสำคัญในการเสริมสร้างหลักประกันด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมในปัจจุบัน⁶⁷

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีรัฐสภา โดยรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาบุนเดสติก (Bundestag) และวุฒิสภาหรือสภาบุนเดสราท (Bundesrat) โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 46⁶⁸ เรื่อง ความคุ้มกันบัญญัติว่า

“(1) ไม่ว่าในเวลาใด สมาชิกสภา ไม่พึงตกอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการดำเนินการทางวินัยหรือการอื่นใดที่เรียกร้องให้รับผิดชอบนอกสภาผู้แทนราษฎรอันเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนน การแถลงหรือการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรหรือในคณะกรรมการวิชาการชุดใดของสภา บทบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการหมิ่นประมาททำให้เสียชื่อเสียงเสียหาย

(2) สมาชิกสภาไม่พึงถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบหรือถูกจับกุมในความผิดที่มีบทลงโทษโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่สมาชิกสภานั้นถูกจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือในระหว่างวันถัดไปของการกระทำความผิด

⁶⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). *กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. หน้า ii.

⁶⁸ แหล่งเดิม. หน้า 31.

(3) การจำกัดเสรีภาพบุคคลของสมาชิกสภาหรือการเริ่มกระบวนการพิจารณาใด ๆ ต่อสมาชิกสภาตามมาตรา 18 ต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย

(4) การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาหรือกระบวนการพิจารณาอื่นใดตามมาตรา 18 ต่อสมาชิกสภาและการกักขังหรือการจำกัดเสรีภาพบุคคลอื่นใดของสมาชิกสภาให้ระงับเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเรียกเรื่อง”

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 18 เรื่อง การสูญเสียสิทธิพื้นฐาน บัญญัติว่า “ผู้ใดใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพของสื่อมวลชน (มาตรา 5 (1)) เสรีภาพในการสอน (มาตรา 5(3)) เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 8) เสรีภาพในการสมาคม (มาตรา 9) สิทธิส่วนบุคคลในการติดต่อทางจดหมาย ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (มาตรา 10) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 14) หรือสิทธิในการลี้ภัย (มาตรา 16ก) เพื่อต่อต้านระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตย ต้องสูญเสียสิทธิพื้นฐานเหล่านั้น ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ประกาศการสูญเสียและขอบเขตแห่งการสูญเสียสิทธินั้น”

จากบทบัญญัติมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นว่า ตามมาตรา 46 (1) บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองก็แต่เฉพาะสมาชิกสภาบุนเดสติกเท่านั้น โดยสมาชิกสภาบุนเดสติกจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเมื่อได้กระทำในที่ประชุมภายในสภาบุนเดสติก ทั้งการประชุมสภาใหญ่และการประชุมของคณะกรรมการ โดยการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 46 ได้แก่ การลงคะแนนเสียง และอภิปรายในสภาบุนเดสติกหรือในที่ประชุมคณะกรรมการของสภา

แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 46 (1) บัญญัติว่า “บทบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับการหมิ่นประมาททำให้เสียชื่อเสียงเสียหาย” ซึ่งสมาชิกสภาบุนเดสติกจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองกรณีหมิ่นประมาท หากคำอภิปรายของสมาชิกสภาบุนเดสติกมีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาทก็จะไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาการให้เอกสิทธิ์คุ้มครองของสมาชิกสภาบุนเดสติก ไม่ว่าจะเป็นกรณีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือไม่ หากการหมิ่นประมาทบุคคลภายนอกหรือบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายมากย่อมสามารถฟ้องร้องในทางอาญาได้ เพราะสมาชิกสภาจะไม่ได้รับความคุ้มครองในความผิดฐานหมิ่นประมาททุกกรณีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แม้จะอภิปรายเฉพาะแต่ในที่ประชุมสภาบุนเดสติกก็ตาม

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาตรา 46 (2) นั้นตามหลักแห่งบทบัญญัติมาตรานี้ สมาชิกสภาบุนเดสติกได้รับความคุ้มครองจากการถูกเรียกชื่อให้รับผิดชอบหรือการถูกจับกุมในความผิดที่มีบทลงโทษ เว้นแต่สภาจะอนุญาตให้จับกุม ซึ่งสภาจะ

เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้จับกุมสมาชิกท่านนั้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สมาชิกสภาขุนเดสดักถูกจับกุมในขณะที่กระทำความผิด (กระทำความผิดซึ่งหน้า) หรือในระหว่างวันถัดไปของการกระทำความผิด สมาชิกสภาขุนเดสดักก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 46 (3) ยังให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาขุนเดสดักในกรณีหากถูกจำกัดเสรีภาพอันได้แก่ เสรีภาพของสื่อมวลชน (มาตรา 5 (1)) เสรีภาพในการสอน (มาตรา 5(3)) เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 8) เสรีภาพในการสมาคม (มาตรา 9) สิทธิส่วนบุคคลในการติดต่อทางจดหมาย ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (มาตรา 10) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 14) หรือสิทธิในการลี้ภัย (มาตรา 16 ก) เพื่อต่อต้านระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตยจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย และยังรวมไปถึงการเริ่มกระบวนการพิจารณาใด ๆ ต่อสมาชิกสภาที่จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 46 (4) ให้ความคุ้มครองกับสมาชิกสภาขุนเดสดักหากถูกดำเนินคดี ถูกกักขังหรือถูกจำกัดเสรีภาพของบุคคลอื่นใด ซึ่งสภาเป็นผู้มีอำนาจในการร้องขอให้ระงับไว้ชั่วคราวได้ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 46 (4) การที่สภาจะร้องขอให้ระงับชั่วคราวได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่จำเป็นเพื่อให้สมาชิกสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนในช่วงที่มีการประชุมสภาได้อย่างเต็มที่ แต่หากไม่มีความจำเป็นอย่างใด สภาจะไม่ร้องขอให้ระงับ

3.2.1.5 กระบวนการเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา⁶⁹

1) วัตถุประสงค์ของความคุ้มกัน (Propose of the immunity)

ความคุ้มกันมีขึ้นเพื่อคุ้มครองไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสภาขุนเดสดัก และถือว่าเป็นสิทธิของสภาขุนเดสดัก ในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติมากกว่าที่จะเป็นที่ใช้ออกสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกสภาขุนเดสดัก

2) ขอบเขตของความคุ้มกัน (Scope of protection provided by the immunity)

หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาถูกนำมาใช้กับการดำเนินคดีแพ่งและคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และรวมถึงการคุ้มครองจากการถูกสอบสวน การค้น การคุมขัง และการถูกดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.1969 สภาขุนเดสดักจะมีมติในการประชุมใหม่ทุกครั้งในการจะอนุญาตให้มีการสอบสวนเบื้องต้น และในการพิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันใน

⁶⁹ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

ความผิดทางจรรยาบรรณและความผิดอื่น ๆ เพื่อให้เปลี่ยนมาเป็นความผิดหลุโทษ ดังนั้น สภานุนเดสตัดัก จะผู้ดำเนินการบางอย่างกับสมาชิกสภา แต่จะห้ามไม่ให้มีการคุมขังหรือฟ้องคดีหรือกระทำโดยวิธี อื่นใดอันจะเป็นการจำกัดความอิสระของสมาชิก

ความคุ้มกันจะนำมาใช้ในคดีแพ่งด้วย ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจำกัด สิทธิเสรีภาพของสมาชิกสภาบุนเดสตัดัก ความคุ้มกันจะไม่นำมาใช้ในกรณีที่สมาชิกสภาบุนเดสตัดัก ถูกจับในขณะที่กระทำความผิดหรือในระหว่างวันถัดไปของการกระทำความผิด

ความมีผลบังคับใช้หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภายังขึ้นอยู่กับวาระการ ดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาบุนเดสตัดัก

สภาบุนเดสตัดักมีอำนาจในการเลื่อนกระบวนการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไป แล้ว แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการพิจารณา

มีข้อเถียงว่า สภาบุนเดสตัดักมีอำนาจในการงดกระบวนการพิจารณาที่เกิดขึ้น กับสมาชิก

แนวทางในการพิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อสร้าง ความเท่าเทียมกันให้มากที่สุดระหว่างความรับผิดชอบทางอาญาของประชาชนและของสมาชิกสภาบุน เดสตัดัก ดังนั้น สภาบุนเดสตัดักจะต้องดำเนินการต่อสมาชิกถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของ สมาชิก ลูกขุน Suzie Navot ได้ชี้ให้เห็นว่า สภาบุนเดสตัดักมองความคุ้มกันในฐานะเป็นเพียง อุปสรรคในการดำเนินการประชุม และไม่มีคดีเกี่ยวกับการใช้ความคุ้มกันในทางมิชอบหรือคดีที่ เกี่ยวกับการปฏิเสธที่ไม่ถูกต้องในการเพิกถอนความคุ้มกัน

3) การเพิกถอนความคุ้มกัน (Immunity Lifting)

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน : พนักงานอัยการ (The public Prosecutor) หรือศาลที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ (a court; professional disciplinary courts) ภายใต้กฎหมายมหาชน หรือ สมาคมวิชาชีพที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการ ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย (professional associations exercising supervision by virtue of law) หรือคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับบังคับการ ประชุม (The Committee for Scrutiny of Elections mmunity and the Rules of Procedure) หรือ เจ้าหนี้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย (The creditor in executor proceedings.)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : เป็นอำนาจของสภาบุนเดสตัดัก (The plenum of the Bundestag)

กระบวนการในการเพิกถอน : ประธานสภาที่มีอำนาจในการดำเนินคดีจะ ส่งคำขอให้เพิกถอนความคุ้มกันไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและ

ข้อบังคับบังคับการประชุม (The Committee for Scrutiny of Elections Immunity and the Rules of Procedure) ซึ่งจะมีมติเพิกถอนความคุ้มกัน ภายใต้ขอบเขตของการไต่สวนคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน สถาบันเดสตัดก์มีเพียงอำนาจในการพิจารณาถึงความเข้าใจของข้อหา แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือสรุปหลักฐาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันเดสตัดก์จะใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน โดยเน้นไปที่ความถูกต้องสมบูรณ์ของคำร้องเพื่อให้การดำเนินคดีในอนาคตเป็นไปได้โดยง่าย

มีข้อสังเกตว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนความคุ้มกัน ข้อบังคับการประชุมสถาบันเดสตัดก์ (The Bundestag Rules of Procedure) กำหนดไว้ว่า สมาชิกสถาบันเดสตัดก์ที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนความคุ้มกันไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นในรูปคดี และคำร้องของสมาชิกที่เกี่ยวข้องที่ทำให้เพิกถอนความคุ้มกันของตนเองจะไม่ได้รับการพิจารณา อย่งไรก็ตาม สมาชิกสามารถอุทธรณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำตัดสินที่เพิกถอนความคุ้มกันของเขาไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Federal Constitutional Court) ได้

สำหรับข้อบังคับการประชุมสถาบันเดสตัดก์ (Rules of Procedure of the German Bundestag) ข้อ 107 ความคุ้มกัน⁷⁰ มีข้อความว่า ดังนี้

(1) คำขอเกี่ยวกับเรื่องความคุ้มกันจะถูกส่งโดยตรงจากประธานสภาไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุม

(2) คณะกรรมการนี้จะต้องวางหลักเกณฑ์ การปฏิบัติอันเกี่ยวกับคำร้องที่ขอให้เพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสถาบันเดสตัดก์และคณะกรรมการจะต้องใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจัดทำคำแนะนำอันเกี่ยวกับคำร้องนั้นเพื่อเสนอไปยังสถาบันเดสตัดก์ในกรณีของแต่ละสมาชิก

(3) การพิจารณาทำรายงานและคำแนะนำของคณะกรรมการจะไม่จำกัดเวลา แต่คณะกรรมการต้องเสนอโดยทันทีภายใน 3 วันหลังจากที่ได้มีการบรรจุในระเบียบวาระอันเกี่ยวกับข้อเสนอแนะและรายงานเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุมตาม (กฎข้อ 75 วรรค (1), อนุวรรค (h)) แล้ว หากคำแนะนำยังไม่ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมก็ให้คณะกรรมการอ่านให้สมาชิกสภาฟัง

(4) ถ้าคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุมยังไม่ได้มีการจัดตั้งตั้งขึ้น ให้ประธานสภาสามารถส่งคำแนะนำอันเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันไปยังสถาบันเดสตัดก์ได้โดยตรง

⁷⁰ Rules of Procedure of the German Bundestag Rule 107 Immunity.

สำหรับสิทธิคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุม ข้อ 128⁷¹ มีข้อความว่า คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุมสามารถพิจารณาและมีข้อตกลงกันภายในและส่งคำแนะนำไปยังสภานิติบัญญัติได้ (กฎข้อ 75 วรรค (1) อนุวรรค (h))

3.2.3 ประเทศสเปน

3.2.3.1 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาของสเปนปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน (Constitution of the Kingdom of Spain) ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ.1987 แก้ไขล่าสุด 27 สิงหาคม 1992 มาตรา 71⁷² ว่าด้วยเรื่อง การป้องกัน ความคุ้มกันและค่าตอบแทน (Indemnity, Immunity, Remuneration)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน มาตรา 71⁷³ บัญญัติว่า

(1)สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องได้รับเสรีภาพในการพูด เพื่อแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา

(2) ในช่วงเปิดประชุมสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ถูกจับกุม เว้นแต่เป็นกรณีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิด (ความผิดซึ่งหน้า) การฟ้องร้องดำเนินคดีจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่สมาชิกสังกัด

(3) ในการดำเนินคดีอาญาแก่สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นอำนาจของศาลสูง (The Criminal Section of the Supreme Court)

(4) สมาชิกสภาและสมาชิกวุฒิสภาได้รับค่าตอบแทนที่จะกำหนดโดยแต่ละสภา

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ปรากฏอยู่ในข้อ (1) ส่วนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในข้อ (2) และข้อ (3) ส่วนอำนาจในการลงโทษกรณี ที่สมาชิกรัฐสภากระทำความผิดในคดีอาญากำหนดให้ศาลฎีกา (The Criminal Section of the Supreme Court) เป็นผู้พิจารณา

⁷¹ Rules of Procedure of the German Bundestag Rule 128 Rights of the Committee for the Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure.

⁷² Constitution of the Kingdom of Spain. Retrieved August 11, 2010, from http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html

⁷³ Constitution of the Kingdom of Spain, Article 71.

3.2.3.2 กระบวนการเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา⁷⁴

1) วัตถุประสงค์ของความคุ้มกัน (Propose of the immunity)

เพื่อปกป้องสมาชิกสภากรณีสมาชิกสภาถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว กรณีการจับกุมสมาชิกสภาที่เป็นการขัดขวางการเข้าประชุมสภาของสมาชิกและการปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกผู้นั้นอย่างเป็นทางการของพวกเขา ความคุ้มกันนี้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการรบกวนการทำงานที่เหมาะสมของสภาองเกรส

2) ขอบเขตของความคุ้มกัน (Scope of protection provided by the immunity)

สำหรับกฎหมายอาญา ความคุ้มกันคุ้มครองสมาชิกสภาเฉพาะการถูกคุมขังกักขังและการถูกดำเนินคดีอาญา โดยความคุ้มกันนี้ใช้กับความผิดทางอาญาทุกกรณี แต่ไม่สามารถใช้ในกรณีการจับสมาชิกของสภาองเกรสในขณะที่กระทำความผิดอาญา หรือความผิดซึ่งหน้า (flagrante delicto) และกรณีการค้นในบ้านพักของสมาชิกสภา หรือกรณีถูกหมายเรียกให้ไปเป็นพยาน สมาชิกสภาองเกรสยังได้รับความคุ้มกันจากการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือชื่อเสียงของสมาชิกสภา

ความคุ้มกันใช้บังคับตั้งแต่วันที่บุคคลนั้นได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาจนถึงวันที่สิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภา และความคุ้มกันยังจะนำไปใช้ในกรณีที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ตั้งแต่เปิดรับสมัครเลือกตั้งจนถึงวันที่บุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา

3) การเพิกถอนความคุ้มกัน (Immunity Lifting)

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน: ศาลมีอำนาจอย่างชัดเจนกับกรณีสมาชิกสภาองเกรส (apparently the Court that is dealing with the case of the Member of Congress)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : เป็นอำนาจของสภาองเกรส (The plenum of the Congress)

กระบวนการในการเพิกถอน : คำร้องจะถูกเสนอไปให้ประธานสภาองเกรส ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร โดยประธานสภาจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการมากกว่าด้วยสถานะของสมาชิกสภา (ในสภาผู้แทนราษฎร) หรือให้กับคณะกรรมการที่มีอำนาจ (ในวุฒิสภา) ภายใน 5 วัน และภายใน 30 วันคณะกรรมการจะต้องส่งคำชี้ขาดซึ่งเกี่ยวกับการ

⁷⁴ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

เพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิก โดยคำชี้ขาดเช่นว่านั้นจะต้องถูกอภิปรายในการประชุมสภาภายในเวลาอันสั้น จากนั้นประธานสภาจะเสนอคำตัดสินของสภาไปยังประธานศาลฎีกา โดยการอภิปรายและลงมติจะต้องพิจารณาเป็นความลับ ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวไม่พิจารณาตัดสินชี้ขาดคำร้องเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสภาภายในกำหนด 60 วันถือว่าคำร้องเป็นอันตกไป คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถยับยั้งคำร้องเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกันมาพิจารณาได้อีก

ศาลฎีกาของสเปนได้วางหลักเรื่องความคุ้มกันว่า ความคุ้มกันนั้นถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการคุกคามทางการเมืองหรือการสมคบคิด และขอบเขตของดุลยพินิจของกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งความคุ้มกันจะต้องถูกจำกัดเพื่อตรวจสอบว่า ภัยคุกคามทางการเมืองหรือการสมคบคิดกันมีอยู่จริงหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญของสเปนได้ชี้แจงว่า ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจในการทบทวนตรวจสอบในกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสภาของรัฐธรรมนูญได้

เมื่อปี ค.ศ.1979-1999 วุฒิสภาของสเปนมีเรื่องการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกทั้งหมด 38 เรื่อง โดยมี 16 เรื่องที่ถูกปฏิเสธ และมี 22 เรื่องที่ได้รับการอนุมัติจากสภา ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรมีการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกทั้งหมด 29 เรื่อง โดยมี 11 เรื่องที่ถูกปฏิเสธ และมี 16 เรื่องที่ได้รับการอนุมัติจากสภา

3.2.4 ประเทศอิตาลี

3.2.4.1 ระบบของสภาอิตาลี

โดยรัฐธรรมนูญอิตาลีกำหนดให้อิตาลีมีรูปแบบการปกครองตามระบอบสาธารณรัฐแบบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ มีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีฝ่ายตุลาการแยกเป็นอิสระ

รัฐสภาอิตาลีประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร (Camera dei Deputati) ประกอบด้วยสมาชิก 630 คน โดย 475 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอีก 155 คน มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจากแคว้นต่าง ๆ (regional proportion representation) และวุฒิสภา (Senato della Repubblica) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 326 คน โดย 315 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไป จากแคว้น (regions) ต่างๆ ทั่วประเทศ และมีวุฒิสมาชิกตลอดชีพอีกจำนวนหนึ่ง (ปัจจุบันมี 11 คน) ซึ่งจะแต่งตั้งจากบุคคลชั้นนำของสังคม

3.2.4.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางรัฐสภา

แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาของประเทศอิตาลีปรากฏอยู่รัฐธรรมนูญแห่งอิตาลีซึ่งแก้ไขเมื่อ 12 มิถุนายน 2003 (The Constitution of the Italian

Republic 1948) หมวดที่ 2 ว่าด้วยองค์การของสาธารณรัฐ เรื่อง รัฐสภา (Part II Organization of the republic-Title I The Parliament) โดยรัฐธรรมนูญแห่งอิตาลี มาตรา 68 เรื่อง ความคุ้มครอง ความคุ้มกัน บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกเรียกมาให้ตอบอันเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในสภา

สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกค้นตัวหรือค้นในที่รโหฐานหรือถูกจับกุมคุมขังหรือถูกตีรอนเสรีภาพของส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาที่นั้นเป็นสมาชิก เว้นแต่กรณีที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษ หรือถ้าสมาชิกรัฐสภาได้กระทำความผิด, กระทำความผิดซึ่งหน้าซึ่งจำเป็นต้องจับกุม

การขัดขวางสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดักฟังการสนทนาหรือการขัดขวางการติดต่อสื่อสารของสมาชิกรัฐสภา หรือการจะยึดจดหมายหรือพัสดุไปรษณีย์ของสมาชิกรัฐสภาต้องได้รับอนุญาตจากสภาด้วย”⁷⁵

3.2.4.3 กระบวนการเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา⁷⁶

1) ขอบเขตของความคุ้มกัน (Scope of protection provided by the immunity)

หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาในอิตาลีได้ถูกนำมาใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยความคุ้มกันจะเน้นไปที่การคุ้มครองการถูกจำคุก การกักขัง หรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพอื่นๆ ของสมาชิกสภา แต่ความคุ้มกันไม่ได้คุ้มครองถึงการสอบปากคำหรือการเริ่มต้นคดีต่อสมาชิกสภา ซึ่งการสอบสวนก็มีข้อจำกัดคือ การห้ามค้นตัวหรือค้นทรัพย์สินของสมาชิกสภา ห้ามดักฟังโทรศัพท์ และห้ามยึดจดหมายหรือพัสดุไปรษณีย์ของสมาชิกสภา

⁷⁵ The Constitution of the Italian Republic 1948 Article 68 –The members of Parliament may not be made to answer for opinions expressed or votes given in the exercise of their functions.

Without the authorization of the Chamber to which he belongs, no member of Parliament may be subjected to search of his person or domicile, nor may he be arrested or otherwise deprived of his personal freedom, or held in detention, save (in the case of) the execution of a final (irrevocable) sentence of conviction, or if he be caught in the act of committing an offense, in flagrante, for which arrest is mandatory.

An analogous authorization is required [in order to] subject members of Parliament to the interception, in any form, of [their] conversations or communications or to the sequestering of (their) correspondence. (2000). Retrieved August 11, 2010, from

<http://www.constitutionnet.org/files/Italy.Constitution.pdf>

⁷⁶ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

มีข้อสังเกตว่า ข้อจำกัดข้างต้นนั้นมีความสัมพันธ์กับข้อจำกัดที่ใช้ในอิตาลี ในอดีตข้อจำกัดเหล่านี้เกิดขึ้นจากหลายๆ คดีที่สมาชิกสภาใช้ความคุ้มกันในทางที่ผิด นอกจากนี้ ความคุ้มกันไม่นำมาใช้ในกรณีที่สมาชิกสภาถูกจับกุมสำหรับความผิดที่จำเป็นต้องมีการกักขัง และในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาให้สำเร็จลุล่วง ความคุ้มกันไม่ได้คุ้มครองการถูกเรียกตัวไป เบิกความต่อศาล

2) การเพิกถอนความคุ้มกัน (Immunity Lifting)

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน : พนักงานอัยการ (The public Prosecutor)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : สภา (The plenum of the Chamber of deputies)

กระบวนการในการเพิกถอน : พนักงานอัยการจะร้องขอไปยังประธานสภาเพื่อให้เพิกถอนความคุ้มกันซึ่งสมาชิคนั้นสังกัดอยู่ ประธานสภาจะส่งคำร้องไปยัง คณะกรรมการ โดยคณะกรรมการจะมีเวลา 30 วัน ในการพิจารณาคำร้องดังกล่าว จากนั้นจะ เสนอความเห็นว่าจะมีการเพิกถอนความคุ้มกันหรือไม่ ความเห็นของคณะกรรมการจะถูกส่งไป สภา โดยในสภาจะมีการลงมติในเรื่องความคุ้มกันดังกล่าว ซึ่งการมติดังกล่าวจะเป็นความลับ

กระบวนการในการเพิกถอนความคุ้มกันขึ้นอยู่กับพิจารณาของศาล ผู้พิพากษามีสิทธิส่งคำตัดสินที่สภาปฏิเสธการเพิกถอนความคุ้มกันไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถยกเลิกความเห็นของสภาหรือวุฒิสภาได้

ข้อสังเกตมีว่า แม้ว่าการดักฟังทางโทรศัพท์ การค้นและการยึดจดหมาย สมาชิกสภาซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันสามารถกระทำได้ แต่สมาชิก ระมัดระวังตัว ซึ่งวิธีเหล่านี้จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

3.2.5 ประเทศเบลเยียม

3.2.5.1 เอกสิทธิ์ของรัฐสภา (Parliamentary Privilege) และความคุ้มกันของรัฐสภา (Parliamentary Immunity–Parliamentary inviolability)

สมาชิกรัฐสภาย่อมมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติ ภาระหน้าที่ได้อย่างอิสระเสรีภาพในการอภิปรายด้วยวาจา (Freedom of speech in debate) โดยรวม แล้ว การอภิปรายด้วยวาจา กับความคุ้มกันทางรัฐสภานั้นเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 58 ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพในการอภิปรายด้วยวาจาไว้ ดังนี้คือ ห้ามมิให้ฟ้องร้องดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการแสดง

ความคิดเห็นและการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในขณะปฏิบัติหน้าที่ เอกสิทธิ์นี้มีผลคุ้มครองไปจนถึงสุดสมัยประชุม หรือจนกว่าผู้นั้นจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญมาตรา 59 ได้ให้คำจำกัดความและอธิบายรายละเอียดของหลักความคุ้มกันทางรัฐสภาไว้ว่า ความคุ้มกันนั้นจะช่วยคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้พ้นจากการถูกฟ้องร้องคดีอาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนและการแสดงความคิดเห็นตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ความคุ้มกันนี้จะใช้ได้เฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเมื่อถึงสุดสมัยประชุมหรือช่วงระหว่างที่รอเปิดสมัยประชุมครั้งต่อไป สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถใช้สิทธิคุ้มกันนี้ได้ โดยในทางปฏิบัติ เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงปิดสมัยประชุมก่อนหน้าที่จะมีการเปิดสมัยประชุมครั้งต่อไปเพียงหนึ่งหรือสองวัน ซึ่งจะตรงกับวันอังคารที่สองของเดือนตุลาคม ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงได้รับความคุ้มกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความต่อเนื่องไปจนครบวาระของรัฐสภา ยกเว้นเพียง 2-3 วันในระหว่างสมัยประชุม และเมื่อมีการยุบสภา

ส่วนความคุ้มกันของรัฐสภา และหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary Immunity–Parliamentary inviolability) การฟ้องร้อง การติดตาม หรือการหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือการพิจารณาคดีสมาชิกรัฐสภาเนื่องจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้นกระทำไม่ได้

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎระเบียบขั้นต้นบางอย่างเพิ่มเติมไว้โดยให้สภาสามารถให้ความเห็นชอบในข้อเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้ความคุ้มกันทางสภา และการห้ามละเมิดทางสภาได้ อย่างไรก็ตาม ความคุ้มกันทางสภาหรือการห้ามละเมิดทางสภานั้นไม่ได้ปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้พ้นจากการถูกเรียกตัวไปเป็นพยาน ไปปรากฏตัวต่อหน้าผู้พิพากษาหรือศาลยุติธรรม ความคุ้มกันทางสภาจะให้ความคุ้มครองในช่วงสมัยประชุม อย่างไรก็ตาม ประธานรัฐสภาสามารถยกเลิกความคุ้มกันทางสภาได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า และจะอุทธรณ์ไม่ได้

อนึ่ง รัฐสภาไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องร้องหรือสั่งจองจำสมาชิกรัฐสภาได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎระเบียบขั้นต้นบางอย่างเพิ่มขึ้น โดยให้รัฐสภาสามารถเห็นชอบในข้อเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้สิทธิความคุ้มกันทางสภาได้ (Parliamentary immunity) ทั้งยังสามารถสั่งระงับการดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือการกักขังหน่วงเหนี่ยว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาอยู่ในช่วงที่ได้รับสิทธิปกป้องคุ้มครองให้พ้นจากการถูกจองจำหรือถูกคุมขังนั้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่เกี่ยวข้องผู้นั้นจะยังคงเข้าร่วมประชุมสภาได้อีกหรือไม่

ความคุ้มกันทางรัฐสภาประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

1) เฉพาะอัยการเท่านั้นที่สามารถริเริ่มการดำเนินคดีอาญากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ บุคคลทั่วไปไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้

2) ในระหว่างการสอบสวน การดำเนินการบางเรื่องเพื่อเป็นหลักประกันตามกระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งโดยปกติ ประธานศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้วินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาที่เกี่ยวข้องทราบ ประธานสภาหรือผู้แทนจะต้องปรากฏตัวเมื่อมีการสอบสวนหรือมีหมายเรียกสมาชิกไปสอบสวน

อนึ่ง ในระหว่างการพิจารณาคดี สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นสามารถยื่นคำร้องขอต่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้หยุดการพิจารณาคดีไว้ก่อนได้ คำร้องขออุทธรณ์นี้สามารถช่วยป้องกันการฟ้องร้องดำเนินคดีที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองได้

3) สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้นจะมีอำนาจเกี่ยวกระบวนการดำเนินคดีบางอย่างไว้ เช่น ศาลจะพิจารณาคดีหรือเรียกสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนโดยตรงที่ไม่ได้มีการสอบสวนเบื้องต้นก่อนหรือจะจับกุมสมาชิกรัฐสภา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาที่สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ ส่วนการสอบสวนอื่น ๆ นั้นไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตก่อน เช่น สมาชิกรัฐสภาอาจถูกซักถามต่อหน้าพยาน ถูกค้นฟังโทรศัพท์ ถูกตรวจค้น และยึดสิ่งของ หรือถูกค้นตัวได้โดยไม่จำเป็นต้องถอนความคุ้มกันทางสภาแต่อย่างใด

พนักงานอัยการสามารถร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ยกเลิกความคุ้มกันทางสภาของสมาชิกรัฐสภาได้โดยให้คณะกรรมการยุติธรรมของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการพิเศษสำหรับการฟ้องร้องของสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าวหรือไม่ และหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการแล้วให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อสภาเพื่อให้สภาวินิจฉัยชี้ขาด

หากสมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมขณะกระทำความผิดจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันทางสภา และในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้คุมขัง หรือดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา หากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอ

3.2.5.2 ความคุ้มกันทางรัฐสภาของวุฒิสภา

ความคุ้มกันทางสภาและการไม่ต้องรับผิดชอบทางสภาของสมาชิกวุฒิสภา (Parliamentary immunity-Parliamentary non-accountability) คือ การไม่ต้องรับผิดชอบทางสภาของสมาชิกวุฒิสภาในการอภิปรายด้วยวาจา หรือด้วยลายลักษณ์อักษร รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนนภายในรัฐสภาเท่านั้น

อนึ่ง การพูดบิดเบือนไปจากความจริง การใส่ร้ายผู้อื่นโดยเจตนา การพูดจาละเมิดโดยการกล่าวพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวนั้นจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันทางสภา

สมาชิกวุฒิสภาเริ่มต้นได้รับสิทธิของการไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา นับตั้งแต่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลังจากนั้นไม่มีผลต่อการปกป้องสมาชิกวุฒิสภาให้พ้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ในกรณีที่แสดงความคิดเห็น ในช่วงที่ยังมีอำนาจ

ความคุ้มกันทางสภา ความละเมิดมิได้ทางสภานั้นจะให้ความคุ้มกันให้พ้นจากการกระทำผิดกฎหมายและใช้ป้องกันของสมาชิกวุฒิสภาให้พ้นจากการถูกไล่ออก และให้พ้นจากการถูกเรียกตัวให้ไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล หรือศาลยุติธรรม รวมทั้งการช่วยให้พ้นจากการถูกจับกุมตัว แต่ไม่สามารถปกป้องให้พ้นจากการถูกตรวจค้นทรัพย์สินในที่พักอาศัย

ความละเมิดมิได้ทางสภานั้น ไม่ได้ช่วยป้องกันให้สมาชิกวุฒิสภารอดพ้นจากการถูกเรียกในฐานะพยาน และไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล หรือศาลยุติธรรมความคุ้มกันสมาชิกวุฒิสภาตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะให้ความคุ้มกันเฉพาะช่วงการประชุมสภาเท่านั้น แต่ตามหลักการได้เริ่มให้ความคุ้มกันสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ความคุ้มกันทางสภาหรือความละเมิดมิได้ทางสภานั้นสามารถยกเลิกได้

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในเรื่องเกี่ยวกับความคุ้มกันทางสภาหรือความละเมิดมิได้ (Parliamentary immunity-Parliamentary non-accountability) ทางสภานั้น ซึ่งในบางสภาพการณ์ รัฐสภาไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดี และหรือหน่วยงานหนึ่งยักกัซัง แต่รัฐธรรมนูญได้บรรจุหลักเกณฑ์บางอย่างเพิ่มเติมไว้เป็นการล่วงหน้า จึงทำให้วุฒิสภามีหน้าที่เพียงเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นชอบข้อเรียกร้องให้ยกเลิกความคุ้มกันทางสภาเท่านั้น รัฐสภาสามารถยับยั้งการฟ้องร้องดำเนินคดี และหรือการจงจำสมาชิกรัฐสภาผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการคุ้มกันให้พ้นจากการถูกกักกันหรือถูกคุมขัง นั้น ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องผู้นั้นยังมีสิทธิ์ได้เข้าร่วมประชุมรัฐสภาหรือไม่

3.2.5.3 การลงโทษผู้ที่ละเมิดเอกสิทธิ์รัฐสภา

สำหรับบุคคลที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดหรือกำหนดโทษมี ดังนี้

1) ประธานวุฒิสภา สามารถตัดสินใจออกคำสั่งลงโทษได้ในเกือบทุกกรณี ยกเว้น กรณีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ

2) วุฒิสภา มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลในการประชุมลับของคณะกรรมการสอบสวน

อย่างไรก็ตาม ได้จัดให้มีขั้นตอนไว้สำหรับผู้ที่ถูกลงโทษซึ่งสามารถจะขอความช่วยเหลือ ได้จากสำนักงานวุฒิสภา ยกเว้นในกรณีที่นำความลับมาเปิดเผย

ข้อบังคับ การลงโทษ (Discipline) ที่สภาสามารถลงโทษสมาชิกรัฐสภาได้แก่

การขัดจังหวะและการประท้วงในที่ประชุมสภา การถูกเพิกถอนสิทธิ์ในการอภิปราย การเรียกชื่อสมาชิกเพื่อให้อยู่ในความสงบ การเรียกชื่อสมาชิกเพื่อให้อยู่ในความสงบ และทำบันทึกไว้ การถูกคัดออกจากการเข้าร่วมประชุมสภาในวาระที่ยังคงค้างอยู่ และการถูกห้ามเข้าประชุมสภา ถูกตัดออกจากการประชุมที่จะมีขึ้นรวม 10 ครั้ง

ส่วนการลงโทษเฉพาะกรณี ได้แก่ การพูดบิดเบือนไปจากความจริง การใส่ร้ายผู้อื่นโดยเจตนา การพูดจาละเมิด โดยการพูดพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น จะต้องถูกเรียกชื่อเพื่อให้อยู่ในความสงบ การสร้างความวุ่นวายในสภา จะต้องถูกสั่งงดเข้าประชุมสภา และการเปิดเผยข้อมูลในการประชุมลับของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งจะต้องถูกตัดเดือนหรือว่ากล่าวรวมทั้งถูกไล่ออกจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวนด้วย

ประมวลจริยธรรม (Code (rules) of conduct) ซึ่งระบบกฎหมายของเบลเยียมไม่เคยปรากฏแนวความคิดในเรื่องประมวลจริยธรรมไว้

อย่างไรก็ตาม ได้มีการบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้ที่ละเมิดประมวลจริยธรรมไว้ ได้แก่ กล่าวตักเตือน หรือ ตำหนิ และการให้พ้นจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวน

คณะบุคคลที่มีอำนาจเป็นผู้ตัดสินว่ามีความผิดกรณีเช่นว่านี้ และเป็นผู้กำหนดโทษในกรณีดังกล่าว ได้แก่

- 1) คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ตักเตือน หรือว่ากล่าว
- 2) วุฒิสภาเป็นผู้สั่งให้ผู้ที่ละเมิดถูกระเบียบดังกล่าว ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการสอบสวนสัมพันธ์ภาพระหว่าง สมาชิกรัฐสภากับกลุ่มกดดัน (Relations

between MPs and pressure group)

อนึ่ง สัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกรัฐสภากับกลุ่มกดดันนั้น ยังไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด⁷⁷

3.2.6 ประเทศกรีซ

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งกรีซ⁷⁸ (The Constitution Of Greece) ในหมวด 3 หน้าที่และสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 60 มาตรา 61 และมาตรา 62 สำหรับบทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา มีดังนี้

⁷⁷ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการระบบรัฐสภาราชอาณาจักรเบลเยียม. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

รัฐธรรมนูญแห่งกรีซ มาตรา 60 บัญญัติว่า

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการลงเสียงลงคะแนนตามความรู้สึกร่วมกันของตน
- 2) การลาออกจากรัฐสภาเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาและมีผลทันทีที่สมาชิกรัฐสภาส่งคำแถลงการณ์ให้ประธานรัฐสภา ซึ่งคำแถลงการณ์นั้นไม่อาจยกเลิกได้

รัฐธรรมนูญแห่งกรีซ มาตรา 61 บัญญัติว่า

- 1) สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องหรือดำเนินการใดๆ หรือถูกสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นใด ๆ หรือการลงมติในการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา
- 2) เฉพาะในกรณีที่มีน้ำหนักได้ สมาชิกรัฐสภาอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภา โดยให้ศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeals) มีอำนาจในการพิจารณาคดี และหากสภาไม่อนุญาตให้ฟ้องร้องหรือพ้นกำหนดเวลาที่สิบห้าวันนับแต่วันที่ไต่ขึ้นเรื่องไปยังประธานสภา แต่สภาไม่ตอบรับหรือปฏิเสธ ให้ถือว่าคำฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภานั้นเป็นอันตกไป

บทบัญญัติในวรรคนี้ให้ใช้บังคับในสมัยประชุมสภา

- 3) สมาชิกรัฐสภาไม่จำเป็นต้องหาพยานหรือหลักฐานมาพิสูจน์หรือยืนยันในสิ่งที่ตนได้กล่าวออกไปในขณะปฏิบัติหน้าที่

ส่วนบทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งกรีซ มาตรา 62 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมสภาสมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้อง จับกุม ควบคุมตัวหรือคุมขังในเรื่องใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภา ในทำนองเช่นเดียวกัน ในช่วงระยะเวลาที่มีการมีการยุบสภาหรือในช่วงที่หมดวาระของสมาชิกรัฐสภาจนถึงในช่วงที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดทางการเมืองใด ๆ เช่นกัน และหากคำฟ้องร้องของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการตอบรับหรือปฏิเสธจากสภาภายในเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่อัยการยื่นคำฟ้องต่อประธานสภา ให้ถือว่าคำฟ้องนั้นเป็นอันตกไป

ในช่วงเวลา 3 เดือนดังกล่าวไม่นับรวมไปถึงระยะเวลาที่สภาปิดสมัยประชุม

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับในขณะที่ความผิดซึ่งหน้า การจับนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากสภาเดือน”

จะเห็นได้ว่า สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มกันในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างช่วงที่มีการเลือกตั้งโดยเพื่อต้อง

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งกรีซ (The Constitution Of Greece). Retrieved August 11, 2010, from

การให้สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกรบกวน แทรกแซงจากบุคคลอื่น ๆ และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

3.2.7 ประเทศไอร์แลนด์

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ มาตรา 15 (13)⁷⁹ ที่กำหนดให้สมาชิกของแต่ละสภาจะได้รับเอกสิทธิ์จากการจับกุมในการเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมสภา และได้รับเอกสิทธิ์ในขณะที่อยู่ในบริเวณสภา และสมาชิกสภาจะต้องไม่ถูกดำเนินคดีใดๆ เกี่ยวกับการที่สมาชิกได้การอภิปรายในสภา และสมาชิกสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่สภาของตน ยกเว้นในกรณีความผิดฐานกบฏ (Treason) ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) หรือการละเมิดของความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Breach of the peace)

โดยทั่วไป รูปแบบของความคุ้มกันนี้ ก็คือ ห้ามจับกุมดำเนินคดีกับสมาชิกสภาซึ่งได้รับการปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เว้นแต่รัฐสภาจะให้ความยินยอม โดยการกระทำภายใต้หลักความละเมิดไม่ได้ (ความคุ้มกัน) ดังกล่าวเท่านั้นที่จะเป็นเรื่องของการถูกดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งบางระบบกฎหมายหลักความละเมิดไม่ได้ไม่ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างถือเป็นความผิดร้ายแรง ส่วนรัฐธรรมนูญโปรตุเกสไม่รวมถึงความผิดซึ่งได้รื้อถอนไว้ล่วงหน้าไม่อันมีโทษจำคุกเกินสามปี รัฐธรรมนูญสวีเดนยังไม่รวมถึงความผิดทางอาญาโทษอันอันมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่าสองปี⁸⁰

3.2.8 ประเทศอื่น ๆ

3.2.8.1 ประเทศนอร์เวย์

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1814 ซึ่งแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 มีสาระสำคัญในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด C โดยมาตรา 66 บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาที่อยู่ระหว่างการเดินทางไปรัฐสภาหรือเดินทางออกจากรัฐสภา รวมถึงในระหว่างที่กำลังเข้าร่วมประชุมสภาจะได้รับการยกเว้นจากการถูกจับกุม คุมขัง เว้นแต่จะได้ออกอาชญากรรมหรือถูกควบคุมตัวในขณะที่แสดงความคิดเห็นนอกสภา สมาชิกรัฐสภาทุกคนจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาตามที่ได้บัญญัติไว้”

⁷⁹ Irish Constitution, Article 15 (13).

⁸⁰ Simon McGee. (2001). Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Retrieved January 11, 2011, from <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Rules%20on%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20European%20Parliament%20and%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union.pdf>

3.2.8.2 ประเทศเนเธอร์แลนด์

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 2008 (The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008) หมวด 3 มาตรา 71⁸¹ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี เลขานุการของรัฐ รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนร่วมในปรึกษาหรือพิจารณาหรือเรื่องใด ๆ จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางกฎหมายซึ่งบุคคลดังกล่าวได้กระทำขณะอยู่ในระหว่างการประชุมรัฐสภาหรือการประชุมของคณะกรรมการหรือในการกระทำใด ๆ ของบุคคลดังกล่าวที่ได้เสนอเป็นลายลักษณ์อักษร”

3.2.8.3 ประเทศฟินแลนด์

หลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฟินแลนด์ 11 มิถุนายน 2542 ซึ่งอยู่ในหมวด 3 ว่าด้วย รัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา ดังนี้⁸²

มาตรา 29 ความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม และความถูกต้อง สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญโดยปราศจากเงื่อนไขอื่นใด”

มาตรา 30 ความคุ้มกันรัฐสภา บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกขัดขวางในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาให้ลุล่วง สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องในศาลยุติธรรมหรือถูกลิดรอนเสรีภาพเนื่องจากการแสดงความคิดเห็นโดยสมาชิกรัฐสภาในรัฐสภา หรือเนื่องจากการกระทำที่เข้าข่ายดังกล่าว ยกเว้นรัฐสภามีความเห็นชอบด้วยคำตัดสินซึ่งมีคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 5 ใน 6 ของการลงมติ

ถ้าสมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมหรือกักตัว ประธานรัฐสภาจะได้รับแจ้งในเรื่องดังกล่าวทันที

สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกจับกุมหรือกักตัวก่อนที่จะเริ่มการไต่สวน โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เว้นแต่บุคคลนั้นมีเหตุผลเพียงพอต่อข้อสงสัยในการกระทำอาชญากรรมซึ่งมีการลงโทษขั้นต่ำคือจำคุกอย่างน้อย 6 เดือน”

เสรีภาพในการพูดและปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภา มาตรา 31 บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีสิทธิในการพูดซึ่งอยู่ในดุลยพินิจทุกเรื่องอย่างเสรีในรัฐสภารวมทั้งสิทธิ

⁸¹ Constitution of the Kingdom of the Netherlands. Retrieved October 1, 2010, from

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5730.html> [accessed 9 September 2010]

⁸² ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ (11 มิถุนายน 2542). สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/finland0003.pdf>

ในการดำเนินการอย่างเสรีภายใต้ดุลยพินิจที่เหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตนอย่างมีเกียรติและมารยาท ไม่ประพฤติล่วงละเมิดบุคคลอื่น

ถ้าสมาชิกรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามการกระทำดังกล่าว ประธานรัฐสภาอาจจะแจ้งให้ทราบหรือห้ามสมาชิกรัฐสภาบุคคล รัฐสภาอาจจะเตือนสมาชิกรัฐสภาที่ล่วงละเมิดคำสั่งบ่อยครั้ง หรือไม่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมประชุมได้ การไม่อนุญาตดังกล่าวต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 2 สัปดาห์”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ กระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาจะกระทำได้โดยรัฐสภาซึ่งรัฐสภาจะต้องมีความเห็นชอบด้วยคำตัดสินซึ่งมีคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 5 ใน 6 ของการลงมติ โดยรัฐหรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีหรือต้องการดำเนินคดี จะต้องทำหนังสือที่ส่งไปยังรัฐสภาหรือประธานสภาและถูกส่งต่อไปยังสำนักงานรัฐสภา ประธานสภาจะมาตรวจสอบว่า บุคคลที่ทำคำขอมีสหิทธิที่จะฟ้องคดีหรือต้องการดำเนินคดีและมีเจตนาฟ้องคดีต่อสมาชิกผู้กระทำหรือไม่ การให้ความยินยอมของสภาในการดำเนินคดีต่อสมาชิกไม่ผูกพันต่อกฎระเบียบของสภา เมื่อรัฐสภาจะต้องให้ความยินยอมในการฟ้องร้องของสมาชิก สภาจะต้องตัดสินชี้ขาดว่า การดำเนินคดีนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เมื่อสภาให้ความยินยอมแล้วก็จะส่งเรื่องไปยังศาล โดยความคุ้มกันนั้นจะถูกเพิกถอนได้ต่อเมื่อความยินยอมของรัฐสภาโดยเสียงข้างมาก (5 ใน 6 ของการลงมติ) โดยรัฐเป็นผู้ที่อำนาจในการร้องขอ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโส พนักงานอัยการหรือศาลเป็นผู้มีอำนาจร้องขอ ในกรณีที่สมาชิกถูกของการควบคุมตัว ถูกคุมขัง⁸³

3.2.8.4 ประเทศเช็ก

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์ดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือรับประกันความเป็นอิสระของผู้บัญญัติกฎหมายและเป็นเครื่องป้องกันการแทรกแซงจากทุกองค์กร รัฐธรรมนูญได้แบ่งเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ประเภทแรกจะคุ้มครองในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนมติสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือคณะกรรมการมีการป้องกันมิให้ผู้ใดทำการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ จะกระทำได้เพียงนำสมาชิกผู้นั้น เข้าสู่กระบวนการสอบสวนวินัยของพรรค

⁸³ Simon McGee. (2001). Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Retrieved January 11, 2011, from <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Rules%20on%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20European%20Parliament%20and%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union.pdf>

2) ประเภทที่สองของเอกสิทธิ์นั้นจะห้ามดำเนินคดีอาญา สมาชิกรัฐสภาโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาที่สมาชิกที่ผู้นั้นสังกัดอยู่

การจะดำเนินคดีกับสมาชิกนั้น จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาบรรยายถึงความผิดซึ่งสมาชิกผู้นั้นกระทำในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถ้าสภามีมติให้ดำเนินคดีอาญากับสมาชิกผู้กระทำผิดคณะกรรมการอำนาจและเอกสิทธิ์สภามีสิทธิที่จะร้องขอและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วเรียกสมาชิกผู้นั้น เข้าชี้แจง คณะกรรมการจะจัดทำรายงานประกอบความคิดเห็นให้กับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการตัดสินใจและลงมติว่าจะส่งตัวสมาชิกผู้นั้น ดำเนินคดีอาญาหรือไม่ ถ้ามีมติว่าให้ส่งตัว เอกสิทธิ์คุ้มกันของสมาชิกคนดังกล่าวจะถูกยกเลิก องค์กรที่บังคับใช้กฎหมายสามารถจับกุมดำเนินคดีอาญาได้ทันที อย่างไรก็ตาม ถ้ามีมติปฏิเสธการส่งตัว คำร้องขอขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายจะถูกยกเลิกทันที (แม้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม)

การที่มีเอกสิทธิ์คุ้มกันนี้เพื่อป้องกันมิให้การจับกุมคุมขังสมาชิกรัฐสภาโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ถ้ามีการจับกุมสมาชิกรัฐสภา องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องแจ้งต่อประธานสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัด ถ้าประธานสภาไม่เห็นด้วยภายใน 2 ชั่วโมงในการส่งตัวผู้ต้องหาไปฝากขังที่ศาล ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องปล่อยตัวสมาชิกผู้นั้นทันที แต่ถ้าประธานสภาเห็นสมควรกับการคุมขังสมาชิก โดยคณะกรรมการอำนาจและเอกสิทธิ์ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อประกอบการลงมติยินยอมให้ดำเนินคดีอาญากับสมาชิกผู้นั้น และเอกสิทธิ์ทั้งสองประการนี้จะครอบคลุมเฉพาะการที่สมาชิกถูกดำเนินคดีอาญาไม่ครอบคลุมไปถึงการที่สมาชิกถูกดำเนินคดีแพ่ง

รัฐบัญญัติหมายเลขที่ 78/2002 ได้ระบุว่า กระบวนการที่จะจัดการกับสมาชิกผู้กระทำความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ว่า ถ้าหากสมาชิกร้องขอ สามารถใช้ระเบียบวินัย (Disciplinary Proceedings) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการจัดการกับความผิดได้ แต่ถ้าไม่มีการร้องขอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เช่นเดียวกับกรณีของสมาชิกวุฒิสภาและผู้พิพากษา) องค์กรที่เกี่ยวข้องจะจัดการกับความผิดลหุโทษนั้น ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาผู้กระทำความผิดเล็กน้อยจึงมีทางเลือกกว่าจะให้สภาเป็นผู้ไต่สวนความผิดหรือให้องค์กรจากภายนอกเป็นผู้ไต่สวนความผิด ในกรณีที่เป็นสภา คณะกรรมการอำนาจและเอกสิทธิ์จะเป็นผู้ไต่สวนและดำเนินขบวนการทั้งหมด สภาจะมีบทบาทต่อเมื่อสมาชิก ผู้นั้นร้องขอให้สภาเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดความผิดแทนคณะกรรมการ

นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภายังมีสิทธิปฏิเสธการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจซึ่งสิทธินี้ยังครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการประชุมด้วย สมาชิกมีหน้าที่ต้องยื่นเอกสารการสอบสวนทางวินัยต่อที่ประชุมสภา ตามข้อบังคับของรัฐสภานั้น จะดำเนินการกับสมาชิก ซึ่งกล่าว

ถ้อยคำไม่เหมาะสมในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา นอกจากนี้ยังบังคับใช้กับสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำหมิ่นประมาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลอื่นที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายในการเข้าประชุมสภา ในกรณีหมิ่นประมาทนี้คณะกรรมการอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาจะเป็นผู้บังคับใช้ข้อบังคับการประชุมตามคำร้องขอของผู้เสียหายหรือตามความคิดเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร และหลังจากที่ได้สวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณาถึงมาตรการลงโทษหรือตัดสินว่าสมาชิกผู้นั้นบริสุทธิ์หรือไม่ สำหรับกรณีที่เป็นการแถลงการณ์อันมีเนื้อหาโจมตีหรือหมิ่นประมาทสมาชิกคนอื่น คณะกรรมการสามารถสั่งให้สมาชิกคนดังกล่าวขอโทษหรือจ่ายค่าเสียหาย (ไม่เกินเงินเดือนของสมาชิก) สำหรับในกรณีที่กระทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ คณะกรรมการอาจจะแค่ตักเตือนหรือสั่งปรับตามดุลพินิจโดยไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม สมาชิกคนดังกล่าวสามารถร้องคัดค้านของคณะกรรมการต่อที่ประชุมใหญ่ได้⁸⁴

3.2.8.5 ประเทศโปแลนด์

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐโปแลนด์ (The Constitution of the Republic of Poland) มาตรา 105 (1)⁸⁵ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาจะไม่รับผิดชอบในการดำเนินการซึ่งได้กระทำไปภายในขอบเขตของหน้าที่ของตนในระหว่างสมัยประชุม แต่หากได้กระทำการดังกล่าวภายหลังปิดประชุมสภา สมาชิกรัฐสภาต้องรับผิดชอบต่อสภา (Sejm) และในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาทำการละเมิดสิทธิของบุคคลที่ตามมา การดำเนินคดีต่อสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความยินยอมจากสภา (Sejm)”

มาตรา 105 (5)⁸⁶ บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภาจะไม่อาจถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมของสภา (Sejm) ยกเว้นกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้ถูกจับกุมในขณะที่กระทำความผิดและในที่คุมขังของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการรักษาความปลอดภัยของตามแนวทางที่เหมาะสมในการพิจารณาของ ในการคุมขังดังกล่าวจะต้องแจ้งไปยังประธานสภา (Marshal of the Sejm) ทันที ซึ่งประธานสภาอาจมีคำสั่งให้ปล่อยสมาชิกนั้นทันที

⁸⁴ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐเช็ก. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Info/czech0001.pdf>

⁸⁵ The Constitution of the Republic of Poland, Article 105 (1) and The Constitution Of The Republic Of Poland, Article 105 (1).

⁸⁶ The Constitution of the Republic of Poland, Article 105 (1) and The Constitution Of The Republic Of Poland, Article 105 (5).

3.2.8.6 ประเทศญี่ปุ่น

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947⁸⁷

โดยเรื่อง เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 51 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกของสภาทั้งสองไม่ต้องรับผิดชอบนอกสภาสำหรับการพูด การกล่าวอภิปรายและการออกเสียงลงคะแนนซึ่งได้กระทำในสภา”

อธิบายได้ว่า สมาชิกรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์เมื่อสมาชิกได้กล่าวอภิปรายและการออกเสียงลงคะแนนซึ่งได้กระทำในสภา โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสำหรับการกระทำดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องหวาดระแวงหรือเกรงกลัวที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา

ส่วนเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 50 ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น สมาชิกของสภาทั้งสองได้รับยกเว้นจากการควบคุมตัวในระหว่างสมัยประชุม ในกรณีที่การควบคุมตัวเกิดขึ้นก่อนสมัยประชุม หากสภาที่ผู้นั้นสังกัดร้องขอให้ปล่อยตัวไว้ในระหว่างสมัยประชุม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถอธิบายได้เป็น 2 กรณี คือ

1) ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม เนื่องจากความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถไปประชุมสภาได้โดยไม่ถูกขัดขวาง ความคุ้มกันจึงให้การคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น

2) ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาก่อนสมัยประชุม เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกควบคุมตัวก่อนสมัยประชุม ซึ่งเมื่อถึงสมัยประชุม ถ้าสภาที่ผู้นั้นสังกัดเป็นสมาชิกได้ร้องขอให้ปล่อยสมาชิกผู้นั้น กล่าวคือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาถูกควบคุมตัวก่อนสมัยประชุมก็จะทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถไปประชุมสภาได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาที่ผู้นั้นสังกัดต้องดำเนินการร้องขอไปยังองค์กรที่ควบคุมตัวสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น และเมื่อสภาผู้นั้นสังกัดได้ร้องขอให้ปล่อยตัวมาแล้ว องค์กรดังกล่าวก็ต้องดำเนินการปล่อยตัวเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นไว้ในระหว่างสมัยประชุม แต่เมื่อปิดประชุมสภาแล้วหรือหมดสมัยประชุมสภาแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบควบคุมตัวสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นก็สามารถนำตัวสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นไปดำเนินคดีต่อไปได้

⁸⁷ สมเกียรติ วรรณานันต์. (ผู้แปล). (2549). รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น. หน้า 12.

บทที่ 4

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้นเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งหลักการเรื่องนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องเสรีภาพในการพูดรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ในการที่จะแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และการควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารรวมทั้งการออกกฎหมายของรัฐสภาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ในรัฐสภาได้อย่างเสรี ซึ่งการให้เสรีภาพดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4.1 วิวัฒนาการเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาไทย

วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานี้ขึ้นก็เพื่อให้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน¹ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตามที่ได้ปฏิญาณตนไว้ต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมสภา อย่างอิสระ สะดวกสบาย และปลอดภัย ด้วยความสุจริตใจ ปราศจากความกดดันและการคุกคาม ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้าย² ในระหว่างการประชุม และเนื่องจากหลักนี้เป็นบทกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้ใช้ในสิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่น ๆ จนกลายเป็นอภิสิทธิ์ หรือการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบ (Misuse)

ความเป็นมาของหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนี้มีจุดกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ด้วยแนวความคิดที่ต้องการคุ้มกันสมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจของรัฐบาลที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งขึ้น ทั้งนี้เพราะในคริสต์ศตวรรษที่ 14 และ 15 สมาชิกสภาของอังกฤษสามัญมักจะถูกจับกุม และฟ้องร้องในข้อหาก่อความไม่ซื่อสัตย์ ป้ายสีหรือหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์ โดยในสมัยของพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 (พ.ศ. 1939-1940) ได้มีคดีประวัติศาสตร์คือ คดีฮักซ์ซี (Hexey) ซึ่งมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า นายฮักซ์ซี (Hexey) ผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างกฎหมาย

¹ คณิน บุญสุวรรณ. (2548). “เอกสิทธิ์” ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. หน้า 1090-1091.

² แหล่งเดิม.

เกี่ยวกับการลดค่าใช้จ่ายในราชสำนักของพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ต่อสภา ทำให้ถูกจับกุม และฟ้องร้องให้ลงโทษในข้อหาว่าทรยศต่อกษัตริย์ กระทำความผิดฐานกบฏ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์อ้างว่า “เสรีภาพในการพูดซึ่งได้ให้ไว้แก่พวกท่าน ไม่ได้หมายความว่า จะให้ท่านพูดตามที่ท่านประสงค์ท่านมีสิทธิ แต่เพียงกล่าวถ้อยคำว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น” แม้สมาชิกรัฐสภาจะทัดทานอย่างไร พระมหากษัตริย์ก็ทรงเพิกเฉยไม่นำพา ในเวลาต่อมา นายฮักซีย์ (Hexey) ได้ยื่นคำร้องถวายฎีกาต่อพระเจ้าเฮนรีที่ 4 โดยอ้างว่าที่ตนถูกจำคุกเช่นนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา ตนควรได้รับเอกสิทธิ์ในการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งพระเจ้าเฮนรีที่ 4 และสภาขุนนางได้ลงมติว่า นายฮักซีย์ (Hexey) ไม่มีความผิดเป็นคดีแรก³

ต่อมาหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ได้มีการกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรก ใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ” (Bill of Rights) ปี ค.ศ. 1689 มาตรา 9 โดยกำหนดหลักเรื่องนี้ไว้ว่า “การพูดและการอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภานั้นเป็นเสรีภาพไม่อาจนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใดศาลหนึ่ง” ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้จึงกลายเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่นๆ นำหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตน โดยอาจมีการดัดแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม⁴ ตัวอย่างประเทศที่มีการนำหลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไปใช้ได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ เยอรมัน⁵

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักเอกสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คือ ในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานเอกสิทธิ์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่กรรมการองคมนตรี และบุคคลที่สภาเชิญมาชี้แจงว่า สามารถแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรีได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวาดเกรงภัยใดๆ ไม่สามารถนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องได้ สิ่งนี้นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงบัญญัติกฎหมายที่จำกัดอำนาจพระองค์เอง เพื่อประโยชน์ของปวงชน⁶

โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า พระราชบัญญัติองคมนตรี จุลศักราช 1236 ซึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติปิรวรคาน์ซิล “ที่ปรึกษาในพระองค์” เป็นบทบัญญัติและระเบียบการที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับปัจจุบัน จึงทรงแก้ไขเพิ่มเติมหลักการ

³ มานิตย์ จุมปา ก (2547). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 264.

⁴ มานิตย์ จุมปา ข (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. หน้า 3-4.

⁵ กิรมย์ เจริญรุ่ง. (2542). ขอบเขตและเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา. หน้า 2-3.

⁶ มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม. หน้าเดิม.

เรื่องที่ปรึกษาในพระองค์ตามพระราชบัญญัติปรีวรเคาน์ซิลเดิมให้ดีขึ้น ในการนี้ทรงเห็นว่า เหตุที่พระราชบัญญัติปรีวรเคาน์ซิลไม่ได้ผลเท่าใดนัก เพราะสมาชิกสภานั้นอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ไม่เต็มที่ จึงทรงพระราชดำริที่จะให้หลักประกันสมาชิกสภาองคมนตรีได้แสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ไม่ต้องหวาดกลัวภัยใด ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า

“กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็น หรือในการออกเสียงในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าว ฟ้องร้องกรรมการองคมนตรีเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่

อนึ่ง บุคคลที่สภาได้เชิญมาชี้แจงหรือออกความเห็นนั้นก็ได้รับความคุ้มกันดุจกัน”

กรณีนี้ต้องถือว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้รับหลักการเรื่องเอกสิทธิ์มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นทำนองว่า พระมหากษัตริย์จำกัดอำนาจของพระองค์ และของบุคคลอื่นทั้งหมด ครั้นต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ “คณะราษฎร” จัดร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 มีการปกครองสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 24 ว่า

“สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่”⁷

หลักการทั้งในพระราชบัญญัติองคมนตรี และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เป็นหลักการเรื่อง “เอกสิทธิ์” (Privilege) เท่านั้น หากได้มีเรื่องความคุ้มกันไม่จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) ได้บัญญัติหลักการเรื่องเอกสิทธิ์ไว้ในมาตรา 27 และความคุ้มกัน (Immunity) ที่จะไม่ถูกฟ้องหรือจับกุมคุมขังไว้ในมาตรา 33 และมาตรา 34⁸

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 แล้วก็ยังคงนำหลักการเรื่อง เอกสิทธิ์มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ส่วนหลักเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมนั้น ได้มีการบัญญัติขึ้นใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475⁹ และหลักนี้ยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน

⁷ วิษณุ เครืองาม ก (2521). ขอบเขตกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 157-158.

⁸ วิษณุ เครืองาม ข (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 465.

⁹ มานิตย์ จุ่มปา ข เล่มเดิม. หน้า 5-6.

หลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีดังนี้

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1: พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 24 บัญญัติว่า สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พุทธศักราช 2475

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแสดงข้อความหรือแสดงความเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ท่านว่าเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 34 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขัง เว้นไว้แต่จับในขณะที่กระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภา และประธานแห่งสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 42 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาและคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 50 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิก พutschaka หรือสมาชิกสภาผู้แทนไปกักขัง เว้นไว้แต่จับในขณะที่กระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยัง

ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานแห่งสภานั้นอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

มาตรา 50 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงผู้ที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 58 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปกักขังเว้นแต่จับในขณะที่กระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานแห่งสภานั้นอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 109 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน”

มาตรา 118 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ หรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 56 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแสดงข้อความหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ท่านว่าเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ มิได้

เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 62 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ หรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภา หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานสภาโดยด่วน และประธานสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7: ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ไม่เป็นกรณีที่จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใด

ความคุ้มครองดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ใช้แก่ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณา ในเมื่อประธานสภาร้องขอ”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 105 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนที่ดี ที่ประชุมรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 114 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ หรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9: ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภาด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 13 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 135 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 142 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงการประชุมของกรรมการและผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมถ้าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินผู้ใดถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 12: ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภาผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 14 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 114 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 121 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14: ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด บุคคลใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภาผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 15 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องร้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ”

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

มาตรา 131 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 139 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีจำนวน 336 มาตรา แต่รัฐธรรมนูญที่ประชาชนร่วมกันร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกเนื่องจากการรัฐประหารภายใต้การนำของ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

1) สมาชิกรัฐสภา

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีไม่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสถานนั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสถานนั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล”

มาตรา 158 บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสถานนั้นด้วย โดยอนุโลม”

2) กรรมวิธีการ

มาตรา 189 บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

1) สมาชิกรัฐสภา

มาตรา 165 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้”

มาตรา 166 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนี้ในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้”

มาตรา 167 บัญญัติว่า “ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ถูกคุมขัง ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมในส่วนของการกรรมการเลือกตั้ง”

2) กรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 148 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขัง กรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2549

เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศชั่วคราว ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยมีจำนวน 39 มาตรา โดยได้ยกเลิกไปเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 มีผลบังคับใช้

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมาธิการของสภา ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะกรรมการบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แต่ไม่คุ้มครองสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการ

กล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มกัน

มาตรา 13 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขัง ให้สิ่งปล່อยในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ หรือในกรณีถูกฟ้องในคดีอาญา ให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปได้ เว้นแต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอให้งดการพิจารณาคดี”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 มีจำนวนมาตรา 309 มาตรา และจัดให้มีการออกเสียง “ประชามติ” เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550

บทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์

1) สมาชิกรัฐสภา

มาตรา 130 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น ได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

2) กรรมการ

มาตรา 135 วรรคสี่ บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ด้วย”

บทบัญญัติในเรื่องความคุ้มครอง

1) สมาชิกสภา

มาตรา 131 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม”

2) กรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 241 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ ในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขัง กรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ”

4.2 หลักเกณฑ์ของเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญไทย

4.2.1 บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้บุคคลบางประเภทเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการอภิปรายทั้งในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าหากไปกระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นแล้ว ตนจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และคุ้มครองจากการถูกขัดขวาง รบกวน จากบุคคลอื่นใด บุคคลที่จะได้รับเอกสิทธิ์นี้สามารถแยกประเภทของบุคคลที่สมควรได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) สมาชิกวุฒิสภา

ประเทศไทยมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสองสภาซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹⁰ และวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง¹¹

แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา วุฒิสภา (สภาผู้แทนมลรัฐหรือสภาซีเนต) ได้รับเลือกโดยประชาชน ซึ่งสมาชิกสภาซีเนตนั้นจะเป็นผู้แทนของมลรัฐละ 2 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี¹² ฉะนั้น ไม่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้งย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญซึ่งของไทยมาจากการเลือกตั้งและการสรรหา (แต่งตั้ง) ก็ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา.”

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง.”

¹² สมภพ โหตระกิตย์. (2521). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 64.

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ไม่ว่ารัฐสภา จะมีระบบ 2 สภาหรือสภาเดียวก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมมีเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญเสมอ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้” และในกรณีที่สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติก็ต้องได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน เช่น ในวันที่ 19 กันยายนพ.ศ. 2549 เกิดการปฏิวัติโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้”

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภา ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะกรรมการ บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แต่ไม่คุ้มครองสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขัง ให้ส่งปล่อยในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ หรือในกรณีถูกฟ้องในคดีอาญา ให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปได้ เว้นแต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอให้งดการพิจารณาคดี”

ดังนั้น ถ้าหากสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งเรียกว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือสมาชิกสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ เรียกว่า “สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หรือ “สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ก็ตามย่อมได้รับเอกสิทธิ์เสมอ ฉะนั้น สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนสมาชิกสภาอื่นๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งอัน

เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมักมีระบบสภาเดียว และรัฐสภาที่ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน¹³

3) ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา

รัฐสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การประชุมสภาจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การทำหน้าที่ของรัฐสภาได้สมบูรณ์เพื่อเป็นการปรึกษาหารือเรื่องต่างๆ จนนำไปการออกกฎหมาย แสดงความเห็นต่อการบริหารประเทศของรัฐบาล เป็นต้น ภายหลังการประชุมสภาแล้วจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประชุมสภาไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเป็นการบันทึกเจตนารมณ์ของการประชุม โดยเป็นการบันทึกทุกคำพูดหรือเหตุการณ์ที่มีขึ้นในที่ประชุมสภา¹⁴ จึงถือว่ารายงานการประชุมสภาเป็นหลักฐานทางเอกสารที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี...” ดังนั้น จึงถือว่าผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่บรรดาผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาแล้ว บุคคลดังกล่าวก็จะไม่กล้ามาพิมพ์เอกสารในที่ประชุมสภา

4) บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

การประชุมรัฐสภาถือว่าเป็นงานสำคัญ ฝ่ายค้านจะควบคุมฝ่ายบริหารก็ต้องมาประชุมสภาเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจหรือตั้งกระทู้ถามในบางครั้ง การออกพระราชบัญญัติต่างๆ จะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้รายละเอียดและแนวทางต่างๆ ดังนั้น ถ้าหากประธานสภาเชิญบุคคลใดมาแถลงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมแล้ว บุคคลนั้นย่อมได้รับเอกสิทธิ์¹⁵ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้...คุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม...” แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาคนอื่นเชิญบุคคลภายนอกให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นใน

¹³ ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. (2525). เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 49-50.

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการประชุมสภา. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

¹⁵ ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 50.

ที่ประชุมสภาบุคคลนั้นจะยอมไม่ได้รับเอกสิทธิ์เพราะบุคคลภายนอกที่จะได้รับเอกสิทธิ์จะต้องเป็นบุคคลที่ “ประธานในที่ประชุม” เชิญให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น โดยต้องกระทำ “ในที่ประชุมสภา” เท่านั้น จึงจะได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ

5) ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภา

ในการประชุมสภา ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ได้ แล้วแต่กรณีว่าเป็นการประชุมเปิดเผยหรือประชุมลับ กรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุม เพื่อให้ผู้ดำเนินการถ่ายทอดที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภานั้นสามารถดำเนินการได้โดยมิต้องกังวลว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เพราะการถ่ายทอดการประชุมที่มีสมาชิกสภากล่าวถ้อยคำข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นซึ่งมักจะเกี่ยวข้องพาดพิงถึงบุคคลอื่นอยู่เสมอ นั้น มีลักษณะเป็นการกระจายภาพกระจายเสียงในการกระทำที่เป็นการหมิ่นประมาทบุคคลอื่น ซึ่งผู้ที่กระจายภาพและเสียงนั้นย่อมมีความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในการกล่าวอภิปรายแล้ว จึงต้องให้เอกสิทธิ์เพื่อคุ้มครองการถ่ายทอดการประชุมที่ผู้ถ่ายทอดได้รับอนุญาตจากประธานสภาแล้วด้วย¹⁶ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคสี่ บัญญัติ “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึง...ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

6) ผู้กระทำหน้าที่กรรมการของสภา

คณะกรรมการเป็นองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านนิติบัญญัติและด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่สภามอบหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภามีหน้าที่ที่กว้างขวาง ครอบคลุมในกิจกรรมทุกประเภท การปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการแต่ละคณะได้ถูกตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสอบสวนกรณีใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หรือของสภาแล้วแต่กรณี หรือหมายถึงคณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วต้องรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำการดังกล่าวเป็นการมอบหมายเฉพาะเรื่อง

¹⁶ มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม. หน้า 42.

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา 135 ได้ให้ออกสิทธิแก่บุคคลผู้ทำหน้าที่ “กรรมการ” ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งที่เป็นกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติรวมถึงคณะกรรมการร่วมกันและคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บุคคลที่ทำหน้าที่กรรมการสมควรได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองด้วย ดังนั้น ทั้งกรรมการสามัญ กรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วมกันและคณะกรรมการเต็มสภาต่างก็ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องคำนึงว่า เอกสิทธิ์ของกรรมการนั้นมีอยู่เฉพาะที่ประชุมของกรรมการเท่านั้น

7) บุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง

กรณีนี้ก็มีความคล้ายคลึงกับบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม โดยในกรณีบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมนั้นเป็นกรณีที่ “ประธาน”เชิญมา แต่กรณีบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงนั้นเป็นกรณีที่ “คณะกรรมการ”เชิญมา ซึ่งบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาย่อมได้รับเอกสิทธิ์ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน” และมาตรา 135 วรรคสอง บัญญัติว่า “คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ...” และมาตรา 135 วรรคสี่ บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย” ดังนั้น บุคคลภายนอกที่ “คณะกรรมการ”เชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน

ในการนี้สำหรับบทบัญญัติมาตรา 135 วรรคสี่ที่บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย” นั้น คำว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”นั้น กล่าวคือ บุคคลที่กระทำตามมาตรานี้มิได้หมายความว่าเฉพาะ “กรรมการ” เท่านั้น แต่ยังรวมถึง “บุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น” ในที่ประชุมของ

คณะกรรมการอีกด้วย ฉะนั้น บุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 135 วรรคสี่ด้วย

8) ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ

นอกจากบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงได้รับเอกสิทธิ์แล้ว ปัญหายังมีต่อไปอีกว่า บรรดาผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการจะได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 134 วรรคสี่ด้วยหรือไม่ โดยผู้เขียนก็มีความเห็นว่า การตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรานี้จำเป็นต้องตีความให้ครอบคลุมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ เมื่อกรณีของผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภายังได้รับเอกสิทธิ์ ฉะนั้น บรรดาผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการก็ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน เพราะไม่ว่าจะเป็นการประชุมหรือเป็นการประชุมของคณะกรรมการก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น

9) รัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภา

รัฐมนตรี คือ ผู้เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบร่วมกับคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไปของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงก็เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงหรือทบวงที่ตนว่าการและรับผิดชอบในการบริหารราชการกระทรวงหรือทบวงนั้นด้วยอีกฐานะหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177 ได้ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภาด้วย กล่าวคือ มาตรา 177 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ดังนั้น รัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภา ไม่ว่าจะสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา รัฐมนตรีที่เข้าประชุมนั้นก็ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 วรรคหนึ่ง

4.2.2 การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์

รัฐธรรมนูญมาตรา 130 จำกัดขอบเขตของการที่ให้สมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ไว้เฉพาะการ กล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน อันเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากเป็นการกระทำอย่างอื่น เช่น ชกต่อยตบตีกันในสภา ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนทางโทรศัพท์จากห้องประชุมสภา หรือเขียนข้อความในกระดาษส่งให้เพื่อนสมาชิก มีถ้อยคำหรือข้อความหมิ่นประมาทผู้อื่น เอกสิทธิ์ย่อมไม่คุ้มครอง¹⁷

¹⁷ อธิคม อินทุนุติ ก (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 62). หน้า 163.

แต่การกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภาที่จะได้รับเอกสิทธิ์ ต้องเป็นการกล่าวโดยถูกต้องตามข้อบังคับและได้รับอนุญาตจากประธานสภาด้วย หากกล่าวโดยผิดข้อบังคับหรือโดยที่ประธานสภาไม่อนุญาต เช่น สั่งให้หยุดพูดแล้วไม่ยอมหยุด ต้องรับผิดชอบเอง¹⁸ กล่าวคือ เมื่อประธานสั่งให้สมาชิกสภาท่านนั้นหยุดพูดแล้วแต่สมาชิกสภาท่านนั้นไม่ยอมหยุดพูด เมื่อสมาชิกสภาท่านนั้นกล่าวพาดพิงหรือกระทบถึงบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหายกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาท่านนั้นไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองนั่นเอง

4.2.3 สถานที่ที่ได้รับเอกสิทธิ์

ตามบทบัญญัติมาตรา 130 สถานที่ที่ได้รับเอกสิทธิ์ ได้แก่ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และที่ประชุมของคณะกรรมการ

เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุม ดังนั้น การกล่าวถ้อยคำในที่ที่ไม่ใช่ห้องประชุม เช่น ที่ห้องแถลงข่าว ห้องโถง ห้องอาหาร หรือบริเวณที่จอดรถของสภา ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ แม้กระทั่งการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภาแต่มิใช่ในขณะที่มีการประชุมสภา¹⁹ เช่น มีการใช้ห้องประชุมสภาในการสัมมนาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือขณะพักการประชุม กล่าวก่อนหรือหลังการประชุม หรือขณะการพักการประชุม หรือซุบซิบกันเองในหมู่สมาชิก การกล่าวถ้อยคำในลักษณะนี้ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์²⁰

4.2.4 ผลของเอกสิทธิ์

ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวกันในทางใดมิได้ ซึ่งหมายถึงในทางอาญา เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 136, 326, 327, 329 และในทางแพ่ง เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420, 421, 423 เป็นต้น²¹

สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเอกสิทธิ์จะได้รับความคุ้มครองในการกล่าวถ้อยคำของตน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตนจะกล่าวถ้อยคำในสภาไปพาดพิงถึงบุคคลอื่นอันทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรืออาจเป็นความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทได้นั้น แต่ตัวผู้กระทำละเมิดก็จะได้รับความคุ้มครอง ผู้เสียหายไม่อาจดำเนินการฟ้องร้องคดีใดๆ ต่อผู้ได้รับเอกสิทธิ์ได้เลย นอกจากนี้หากนำไปเปรียบเทียบกับกรรณโทษ เอกสิทธิ์ก็จะมีผลที่เด็ดขาดกว่า กล่าวคือ การกรรณโทษจะมีผลต่อเมื่อศาลได้พิจารณาในชั้นต้นแล้วว่ากระทำความผิด แต่มีเหตุให้ไม่ต้องรับโทษ ส่วนเอกสิทธิ์นั้นจะมีผลตั้งแต่แรกเริ่มว่าไม่อาจที่จะนำการกระทำนั้น ไปฟ้องร้องคดี

¹⁸ อธิคม อินทุติ ข (2549). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 59). หน้า 159.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 159.

²⁰ แหล่งเดิม.

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 163.

ต่อศาลได้²² ซึ่งเอกสิทธิ์ในกรณีนี้ เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ ซึ่งหมายถึง ทั้งในทางอาญาและทางแพ่ง

เช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาญัตติเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลในการประชุมงานประมุลก่อสร้างของกระทรวงแห่งหนึ่ง ซึ่งไม่มีการถ่ายทอดทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นายแดงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านกล่าวในที่ประชุมโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่า ตนมีหลักฐานชัดเจนว่า นายคำรัฐมนตรีรับเงินจากบริษัทที่ชนะการประมุลงานก่อสร้างในกระทรวงแห่งนั้น โดยให้นางเขียวภริยานายคำเดินทางไปด้วยตนเองที่ฮ่องกง

กรณีนี้เป็นกรณีไม่มีการถ่ายทอดการประชุมทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นายแดงกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และเป็นเรื่องในวาระที่กำลังระดมกัน จึงเป็นการกล่าวโดยถูกต้องตามข้อบังคับ นายแดงย่อมได้รับเอกสิทธิ์เด็ดขาด ทั้งนายคำและนางเขียวจะฟ้องนายแดง เป็นคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทหรือเป็นคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายเพราะเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของตนไม่ได้²³

4.2.5 การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของเอกสิทธิ์

การเริ่มต้นของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์เป็นสิทธิพิเศษที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาแต่มิได้หมายความว่าสมาชิกรัฐสภาจะมีเอกสิทธิ์ทันทีที่ตนดำรงตำแหน่ง แม้บุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ตาม จะยังมิได้รับเอกสิทธิ์ เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจะเริ่มขึ้นต่อเมื่อมีการอภิปรายในที่ประชุมสภา การให้เอกสิทธิ์นั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากเอกสิทธิ์เป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อนและมีผลกระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นๆ จึงไม่อาจที่จะให้สมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์อย่างกว้างขวางในทุกกรณีได้ ดังนั้นจุดเริ่มต้นของการได้รับเอกสิทธิ์จึงเกิดขึ้น เมื่อได้มีการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา (หรือที่ประชุมคณะกรรมาธิการ) เท่านั้น และจะต้องเป็นการอภิปรายที่กระทำถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม และตามคำสั่งของประธานสภา

กล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของเอกสิทธิ์ย่อมเกี่ยวพันกับการอภิปรายเสมอการอภิปรายที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นต้องเป็นการกล่าวถ้อยคำ หรือแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมของสภานั้นๆ คือ ถ้าหากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการอภิปรายในวุฒิสภาก็ต้องถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

²² มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม.

²³ แหล่งเดิม. หน้า 159.

ถ้าหากเป็นการอภิปรายในที่ประชุมร่วมกันทั้ง 2 สภาก็ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้นเอง โดยกรณีที่เรียกว่าเป็นการถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมนั้นหมายความว่า จะต้องถูกต้องในเรื่องที่เกี่ยวกับ เวลา สถานที่ ถ้อยคำที่พูด นี้ขึ้นอยู่กับข้อบังคับการประชุมสภานั้นๆ เอง²⁴

ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการประชุมและการอภิปรายของสมาชิกไว้ ดังนี้

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

“ข้อ 22 ผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำต่อที่ประชุม ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานอนุญาตแล้ว จึงยืนขึ้นกล่าวได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานเท่านั้น

ข้อ 61 การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอกสารใดๆ มาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามมิให้นำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาตห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใสร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น”

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551

“ข้อ 23 ผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานของที่ประชุมอนุญาตแล้วจึงยืนขึ้นกล่าวได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานของที่ประชุม

ข้อ 55 การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น หรือใช้ภาษาต่างประเทศโดยไม่จำเป็น และห้ามมิให้นำเอกสารใดๆ มาอ่าน หรือนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุมวุฒิสภา เว้นแต่ประธานของที่ประชุมจะอนุญาต แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิสมาชิกที่จะเขียนคำอภิปรายของตนและอ่านคำอภิปรายนั้นในที่ประชุมวุฒิสภา

ห้ามมิให้ผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใสร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามมิให้กล่าวถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใด โดยไม่จำเป็น”

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553

“ข้อ 20 ผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำต่อที่ประชุมรัฐสภา ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานอนุญาตแล้ว จึงยืนขึ้นกล่าวได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานเท่านั้น

ข้อ 43 ในการอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามนำเอกสารใดๆ มาอ่านในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่จำเป็น และห้ามนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุมรัฐสภาทั้งนี้ เว้นแต่ประธานจะอนุญาต

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 38-39.

ห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยา หรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใสร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ หรือออกชื่อสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น”

ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาลุกขึ้นอภิปราย หรือกล่าวถ้อยคำใด ในที่ประชุมโดยมิได้รับอนุญาต ย่อมถือว่าการอภิปรายไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตามข้อบังคับการประชุมสถานนั้นๆ กรณีจุดเริ่มต้นของการได้รับเอกสิทธิ์ จึงยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด²⁵

ในการได้รับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาตามความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ว่า การได้รับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาต้องเป็นในที่ประชุม ซึ่งต้องตีความไปด้วยซ้ำว่าต้องเป็นการพูดโดยประธานผู้อนุญาตให้พูด เพราะในประเทศอังกฤษนั้นเอกสิทธิ์ทำนองนี้เขาจะคุ้มครองเฉพาะบุคคลซึ่งพูดอภิปรายตามข้อบังคับสภาทุกอย่าง ถ้าพูดอภิปรายโดยไม่อาศัยข้อบังคับสภา เอกสิทธิ์จะไม่คุ้มครองไปถึง แต่ของประเทศไทยนั้นบางที่ไม่พูดอภิปรายตามข้อบังคับสภา ขนาดประธานสภาสั่งในนั่งแล้วก็ยังพูดก็ยังสามารถได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง²⁶ ซึ่งอธิบายได้ว่า ท่านอาจารย์บวรศักดิ์ ต้องการมีความเห็นว่า การอภิปรายในที่ประชุมสภาของไทย สมาชิกสภาต้องคำนึงถึงเอกสิทธิ์ที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องใช้เอกสิทธิ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในสภานั้นต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภา และเมื่อประธานสภาสั่งให้หยุดพูดก็ต้องหยุดพูด หากสมาชิกรัฐสภายังอภิปรายต่อไปก็ไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองนั่นเอง ซึ่งบรรดาสมาชิกรัฐสภาต้องตระหนักถึงจุดนี้ด้วย

การสิ้นสุดของเอกสิทธิ์

ระยะเวลาการได้รับเอกสิทธิ์นั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อหมดเวลาการอภิปรายที่ได้กำหนดไว้ หรือเมื่อประธานสั่งให้ยุติการอภิปราย หรือเมื่อสมาชิกรัฐสภายุติการอภิปรายด้วยตนเอง กรณีนี้รวมถึงการสิ้นสุดการได้รับเอกสิทธิ์ของบุคคลอื่น²⁷ คือ กรรมการสิทธิฯ ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมสภา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ รัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภา บุคคลซึ่งประธานสภาอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุหรือโทรทัศน์ รวมทั้งบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงด้วย

การได้รับเอกสิทธิ์นี้จะต้องสิ้นสุดเมื่อผู้กล่าวอภิปรายในสภาได้จบการอภิปรายลง การกล่าวถ้อยคำอื่น ๆ ที่มีใช้การอภิปรายในสภาอีกก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ในส่วนของผลการ

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 41.

²⁶ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ) พ.ศ. 2540. หน้า 62.

²⁷ มานิตย์ จุ่มปา ข เล่มเดิม. หน้า 41.

คุ้มครองนั้น การอภิปรายที่ได้รับเอกสิทธิ์ย่อมได้รับความคุ้มครองอยู่ตลอดไป ไม่ว่าผู้ใดก็จะนำไปฟ้องร้องในเวลาใดไม่ได้²⁸

4.2.6 การสละและการเพิกถอนเอกสิทธิ์

เนื่องจากเอกสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้แก่สมาชิกรัฐสภาทุกคน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สมาชิกรัฐสภาจึงไม่สามารถที่จะสละเอกสิทธิ์ของตนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ และบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ไม่มีอำนาจที่จะมาเพิกถอนเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาได้²⁹ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

4.3 หลักเกณฑ์ของความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไทย

ความคุ้มกันเป็นความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเอกสิทธิ์ แต่ลักษณะของการให้ความคุ้มกันจะแตกต่างจากเอกสิทธิ์ตรงที่ความคุ้มกันมิได้ให้ความคุ้มครองอย่างกว้างขวางและเด็ดขาดดังเช่นเอกสิทธิ์ เพราะวัตถุประสงค์ของความคุ้มกันนั้นเพียงเพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถูกขัดขวางต่อการไปประชุมสภา ความคุ้มกันไม่ได้เป็นเหตุให้การกระทำของสมาชิกไม่มีความผิดหากแต่เป็นการคุ้มครองจากการจับกุม ชัง หรือการพิจารณาคดีอาญาต่อสมาชิกในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสน จึงต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะและขอบเขตของความคุ้มกัน ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

4.3.1 บุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้บุคคลบางประเภทเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มกัน ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลไม่ต้องตกอยู่ใต้อำนาจบางอย่างตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปนั่นเอง โดยบุคคลที่จะได้รับความคุ้มกันจากการจับกุม ชัง หรือพิจารณาคดีอาญานั้นมีอยู่ 3 บุคคลคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และ กรรมการเลือกตั้ง โดยจะไม่ครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น กล่าวคือ ไม่คุ้มครองไปถึงคณะกรรมการ ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุม บุคคลซึ่งประธานสภาอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง รวมทั้งผู้ดำเนินการถ่ายทอด

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 41.

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 42.

การประชุมสภาทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เช่นเดียวกับบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์ ดังนั้น ในระหว่างสมัยประชุม แม้บุคคลดังกล่าวนี้จะถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีอาญาอันเป็นอุปสรรคต่อการมาแถลงข้อความ ก็ไม่อาจจะส่งผลให้ศาลหยุดการพิจารณาคดีชั่วคราวได้ เพราะบุคคลเหล่านี้มิใช่สมาชิกรัฐสภา จึงไม่มีหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมสภา เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งบุคคลดังกล่าวก็มีใช้กรรมการเลือกตั้งจึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย โดยบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถแยกประเภทของบุคคลได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลประเภทหนึ่งในสมาชิกรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นบุคคลที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย มีหน้าที่สำคัญในการที่จะรักษาผลประโยชน์เพื่อส่วนรวม โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาโดยไม่มีการลงมติ และมีหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องมีสถานะพิเศษกว่าบุคคลอื่นๆ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถมาประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ โดยจะต้องไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีอาญาใดๆ ในลักษณะที่ขัดขวางต่อการมาประชุม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้ง 2 แบบ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน 375 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน โดยมีหน้าที่สำคัญในการที่จะรักษาผลประโยชน์เพื่อส่วนรวมเช่นเดียวกันกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องมีสถานะพิเศษกว่าบุคคลอื่นๆ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับความคุ้มครองที่จะมาประชุมสภาตามหน้าที่ โดยสามารถมาประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ ซึ่งจะต้องไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีอาญาใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยทำให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐสภาจะสามารถตอบสนองงานและทำงานโดยไม่มีอุปสรรคใด

3) กรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อส่งเสริมการเลือกตั้งอย่างยุติธรรมในประเทศไทย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งเลือกสรรโดยวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งได้สมัยเดียวเป็นเวลา 7 ปี โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 241 ให้ความคุ้มกันแก่กรรมการการเลือกตั้งเพื่อมิให้ถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง โดยได้รับความคุ้มกันเฉพาะระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ และได้รับความคุ้มกันเฉพาะเรื่องการสอบสวนเท่านั้น

4.3.2 กรอบทางกฎหมายที่บัญญัติให้ได้รับความคุ้มกัน

โดยช่วงเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับความคุ้มกันในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น หากเป็นช่วงเวลานอกสมัยประชุมหรือปิดสมัยประชุมแล้ว ความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็จะหมดไป และความคุ้มกันนี้มีได้เฉพาะในวันและเวลาที่มีการประชุมเท่านั้น แต่มีอยู่ทุกวัน ในสมัยประชมนั้น มีอยู่ตลอด 24 ชั่วโมงและไม่เว้นวันหยุดราชการ

“สมัยประชุม” หมายถึง กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปีที่รัฐสภาทำการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ สมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มี 2 ประเภท

1) สมัยประชุมสามัญ หมายถึง สมัยประชุมตามปกติของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 127 วรรคสอง กำหนดให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย ได้แก่

(1) สมัยประชุมสามัญทั่วไป รัฐสภาจะพิจารณาเรื่องใด ๆ ก็ได้

(2) สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ รัฐสภาจะพิจารณาได้แต่เฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมาย การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้านคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามมาตรา 127 วรรคสี่

สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งมีกำหนด 120 วันแต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ ตามมาตรา 127 วรรคห้า

2) สมัยประชุมวิสามัญ หมายถึง การเปิดสมัยประชุมนอกสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา ซึ่งกระทำได้ใน 2 กรณี

ก. พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ตามมาตรา 128 วรรคสาม

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาวิสามัญ ตามมาตรา 129³⁰

ส่วนกรณีของกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 ให้ความคุ้มครองเฉพาะระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ โดยจะได้รับความคุ้มครองเฉพาะเรื่องการสอบสวนเท่านั้น แต่หากมีการจับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปเพื่อการพิจารณาคดีของศาลจึงสามารถดำเนินการได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ

4.3.3 ลักษณะของความคุ้มครองที่ได้รับ

กรณีสมาชิกรัฐสภาซึ่งหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ให้ความคุ้มครองในกระบวนการทางอาญาไว้ 3 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง คือ ความคุ้มครองที่จะไม่ให้ถูกจับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ประการที่สอง คือ ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม และประการที่สาม คือ ความคุ้มครองที่จะถูกปล่อยตัวจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม

โดยลักษณะของความคุ้มครองที่ให้แก่บุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินี้มีจุดประสงค์เพียงเพื่อไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้ง ถูกขัดขวาง ถูกรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะต้องไปประชุมสภาโดยต้องการให้ได้รับป้องกันจากการจับกุม คမ်း หรือการพิจารณาคดีอาญาใดๆ ต่อสมาชิกในระหว่างสมัยประชุมสภาเท่านั้น

ส่วนกรณีของกรรมการการเลือกตั้งก็เพื่อต้องการให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนการสรรหาวุฒิสมาชิก และการออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

³⁰ อธิคม อินทุนุติ ก เล่มเดิม. หน้า 163.

4.3.4 ผลของความคุ้มกัน

ความคุ้มกันมีผลทำให้สมาชิกรัฐสภา ผู้ซึ่งกระทำความผิดอาญาไม่ในสมัยประชุมหรือระหว่างสมัยประชุมได้รับขบวนจากการใช้บังคับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางส่วนเป็นการชั่วคราว คือ ได้รับขบวนจากการจับกุม คุมขัง หรือพิจารณาคดีโดยศาล จนกว่าจะเสร็จสิ้นสมัยประชุม ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับเอกสิทธิ์แล้ว ผลของความคุ้มกันมิได้เป็นการยกเว้นมิให้มีการฟ้องร้องการกระทำผิดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการตลอดไป กล่าวคือ การกระทำความผิดของสมาชิกรัฐสภานั้นก็ยังเป็นความผิดอยู่ และยังสามารถฟ้องร้องต่อสมาชิกผู้นั้นได้เสมอ เพียงแต่ไม่อาจที่จะดำเนินการจับกุม คุมขัง หรือไม่อาจที่จะพิจารณาคดีโดยศาลเป็นการชั่วคราวระหว่างสมัยประชุมได้เท่านั้น

นอกจากนี้ยังสามารถยกเว้นการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาได้ในกรณีที่สภาผู้นั้นเป็นสมาชิกลงมติอนุญาตให้จับกุม คุมขัง เรียกตัว ตลอดจนพิจารณาคดีอาญาต่อสมาชิกผู้กระทำความผิด ซึ่งจะเห็นได้ถึงความแตกต่างชัดเจนระหว่างเอกสิทธิ์และความคุ้มกันว่า ความคุ้มกันมีขอบเขตของการคุ้มครองที่แคบ และเด็ดขาดน้อยกว่าเอกสิทธิ์³¹

4.3.5 การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของความคุ้มกัน³²

เนื่องจากความคุ้มกันเป็นหลักการที่ยกเว้นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาต่อสมาชิกสมาชิกสภาที่กระทำความผิดอาญาเป็นการชั่วคราว ทำให้การพิจารณาคดีของศาลต้องหยุดชะงักลงอันเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้น จึงต้องมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและการสิ้นสุดที่แน่นอนเพื่อให้สมาชิกสภาได้ทราบสมาชิกสภาได้ทราบและอ้างความคุ้มกันได้ถูกต้อง มิใช่ว่าตนจะได้รับการยกเว้นจากการจับกุมหรือพิจารณาคดีตลอดไป สมาชิกสภาอภิสิทธิ์เหนือบุคคลทั่วไปได้ ยกเว้นแต่เพียงเพราะความจำเป็นให้ปฏิบัติหน้าที่ประชุมสภาได้อย่างเต็มที่เท่านั้น

จากบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญมาตรา 131 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด” ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาจะได้รับ ความคุ้มกันในระหว่างสมัยประชุม อธิบายได้ว่า ความคุ้มกันจากการจับกุม คุมขัง หรือพิจารณาคดีอาญาต่อสมาชิกสภาจึงเริ่มต้นขึ้นพร้อมกับสมัยประชุมสภา กล่าวคือ ในกรณีการประชุมสภาสามัญ สมัยประชุมทั่วไปจะเริ่มต้นขึ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

³¹ มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม. หน้า 44-45.

³² แหล่งเดิม. หน้า 43-44.

โดยให้ถือวันประชุมครั้งแรกเป็นวันเริ่มต้นสมัยประชุม ฉะนั้นการเริ่มต้นของความคุ้มกันในกรณีนี้ จึงเริ่มขึ้นในวันที่มีการประชุมสภาครั้งแรก และจะมียุทธศาสตร์กว่าสมัยประชุมสภานั้นสิ้นสุดลง ส่วนกรณีวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ซึ่งในสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาจะมีกำหนดเวลาประมาณ 120 วัน นอกจากนี้ยังมีสมัยประชุมวิสามัญ ซึ่งสมาชิกรัฐสภากราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงเรียกประชุมสภาได้ในกรณีที่มีความจำเป็น โดยในกรณีนี้จะถือว่าวันเริ่มสมัยประชุม คือ วันที่พระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมนั่นเอง (มิใช่วันที่ได้มีการประชุมสภาจริงๆ)

ส่วนการสิ้นสุดของความคุ้มกันก็สิ้นสุดลงพร้อมกับการปิดสมัยประชุม คือ ในเวลาที่ได้มีการอ่านพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมรัฐสภาตนเอง ดังนั้น ภายหลังจากการปิดประชุมสภาแล้ว สมาชิกรัฐสภาผู้ที่กระทำความผิดก็จะถูกดำเนินคดีไปตามขั้นตอนปกติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

4.3.6 การสละและการเพิกถอนความคุ้มกัน

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาก็เกิดขึ้นได้โดยการกำหนดขององค์กรอื่น สมาชิกรัฐสภาไม่ได้เป็นเจ้าของ มิได้เป็นสิทธิเด็ดขาดดังเช่นเอกสิทธิ์ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติหากปรากฏในสมัยประชุมว่าจะมีการจับกุม คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา หรือดำเนินการพิจารณาคดีต่อศาล กรณีดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อสภาได้อนุญาต จะต้องให้ที่ประชุมสภาเป็นองค์กรตัดสินใจในปัญหานั้น หรือในกรณีที่สภาสามารถจับได้เนื่องจากเป็นการจับในขณะที่กระทำความผิด ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ จะเห็นได้ว่า ผู้เป็นสมาชิกรัฐสภาที่กระทำความผิดอาญานั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ต้องให้สภาหรือประธานสภาเป็นผู้ตัดสินใจให้ ดังนั้น การสละความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาจึงมีอาจทำได้ รวมไปถึงถึงการเพิกถอนความคุ้มกันก็เป็นอำนาจของรัฐสภาว่าจะมีมติไปในทางใดซึ่งสมาชิกรัฐสภาไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้

ในทางปฏิบัติ การขอสละความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา แม้จะ ไม่เป็นเหตุให้สภาต้องอนุญาตให้ดำเนินคดีอาญาต่อสมาชิกผู้นั้น แต่ก็สามารถใช้เป็นข้อประกอบการพิจารณาของสภาว่าสมควรส่งตัวสมาชิกไปดำเนินคดีหรือไม่ กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือศาลขออนุญาตดำเนินคดีแก่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกผู้นั้นจะขอสละความคุ้มกันและขอให้สภายอมให้ตนไปสู่คดี โดยอ้างว่าถ้าตนไปสู่คดีแล้วจะมีทางชนะและคดีจะยุติไปโดยเร็ว ในกรณีนี้คำขอของสมาชิกเป็นเพียงข้อประกอบการพิจารณาซึ่งสภาอาจใช้ร่วมกับข้อมูลอื่นๆ เช่น มูลคดีน่าเชื่อถือเพียงใด การดำเนินคดีต่อสมาชิกผู้นั้นจะกระทบต่อการทำงานของสภาเพียงใด หรือการส่งหรือไม่ส่งตัวไปดำเนินคดีจะเกิดผลอย่างอื่นตามมาหรือไม่ เพียงใด เท่านั้น

4.4 เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญไทย

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิซึ่งให้เป็นพิเศษแก่บุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม นอกเหนือไปจากสิทธิซึ่งให้แก่บุคคลทั่วไป หรือการยกเว้นให้บุคคลบางคนหรือบางกลุ่มปลอดจากหน้าที่อันใดอันหนึ่งซึ่งบุคคลทั่วไปมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เช่น เอกสิทธิ์ทางการพูด เอกสิทธิ์ทางกงสุล เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ เอกสิทธิ์เป็นหลักสากลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้ให้เอกสิทธิ์แก่บุคคล 2 ประเภท คือ สมาชิกรัฐสภาและบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่สมาชิกรัฐสภา³³

4.4.1 เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยบุคคลใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ ไม่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องหวาดระแวงหรือเกรงกลัวที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงใดในที่ประชุมสภา ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภากล้าที่จะแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

สำหรับบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้ คือ “สมาชิกรัฐสภา” ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง³⁴

4.4.1.1 ลักษณะของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการ

³³ สุริยา ปานแถม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 324.

³⁴ แหล่งเดิม.

โฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาลักษณะของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาออกได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก เอกสิทธิ์เป็นสิทธิของสมาชิกของรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน โดยผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์มุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กระทำในฐานะที่เป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ฉะนั้น หากเป็นการกระทำอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน สมาชิกรัฐสภาย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ เช่น ในระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแดงซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังอภิปรายไม่เห็นด้วยกับหลักการของ พ.ร.บ.ที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร ขาวเป็นผู้เสนอ ขาวไม่พอใจที่แดงอภิปรายไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง ขาวจึงเข้าไปชกต่อหน้าแดงจนฟกช้ำ กรณีนี้ขาวย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์จากการชกต่อของตน ดังนั้น ขาวจึงมีความผิดทางอาญาฐานใช้กำลังทำร้ายผู้อื่นโดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 391 และมีความผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

เมื่อรัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาแล้ว มีผลทำให้บุคคลใดจะนำการกล่าวถ้อยคำนั้นไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ ไม่ว่าจะเป็นทางอาญา³⁵ ทางแพ่ง³⁶ หรือแม้แต่การดำเนินการทางวินัย

³⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 มาตรา 326 มาตรา 327 และมาตรา 328.

³⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 423.

ประการที่สอง เอกสิทธิ์คุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนซึ่งได้กระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเท่านั้น

การกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาที่จะได้รับเอกสิทธิ์ต้องกระทำในสถานที่ที่จัดไว้สำหรับการประชุมเท่านั้น ซึ่งก็คือ “ที่ประชุมสภา” ไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภาจะถือว่าตนมีเอกสิทธิ์ที่จะกล่าวถ้อยคำที่ใด เวลาใด และในสถานการณ์ใดๆ มิได้ ดังนั้น หากเป็นการกล่าวถ้อยคำนอกที่ประชุม แม้จะอยู่ในบริเวณรัฐสภา เช่น ห้องแถลงข่าว ห้องโถงของรัฐสภา ห้องอาหาร เป็นต้น สมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง แม้ถ้อยคำที่กล่าวนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการของสภาอันเป็นหน้าที่ของตนโดยตรงก็ตาม

นอกจากสมาชิกรัฐสภาจะต้องกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมแล้ว สมาชิกรัฐสภายังต้องกล่าวถ้อยคำในเวลาการประชุมอีกด้วยจึงจะได้รับเอกสิทธิ์ กล่าวคือ จะต้องกล่าวถ้อยคำในขณะที่มีการประชุมหรืออยู่ระหว่างการประชุมเท่านั้น หากกล่าวถ้อยคำก่อนหรือหลังการประชุม หรือขณะหยุดพักการประชุม สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์เช่นกัน แม้ถ้อยคำที่กล่าวนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการของสภาโดยตรงและกล่าวขณะอยู่ในห้องประชุมก็ตาม

ประการที่สาม การกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนที่จะได้รับเอกสิทธิ์ต้องเป็นการกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภา และถูกต้องตามข้อบังคับของสภา

เอกสิทธิ์คุ้มครองเฉพาะถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมสภาโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาและถูกต้องตามข้อบังคับของสภาเท่านั้น หากกล่าวถ้อยคำโดยไม่ถูกต้องตามข้อบังคับของสภาหรือโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา เช่น ประธานสภาสั่งให้หยุดพูดแล้วแต่สมาชิกรัฐสภานั้นยังไม่ยอมหยุดพูดก็ดี หรือสมาชิกรัฐสภาชุบชิบกันใส่ความผู้อื่นโดยที่ตนไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้อภิปรายก็ดี หรือสมาชิกรัฐสภาเขียนข้อความอันเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นแล้วส่งให้อ่านกันเป็นการส่วนตัวก็ดี กรณีดังกล่าวแม้จะได้กระทำในที่ประชุมสภาและในขณะที่มีการประชุมก็ไม่ได้รับเอกสิทธิ์ สมาชิกรัฐสภาจึงอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้

อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำในที่ประชุมโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาและถูกต้องตามข้อบังคับของสภาแล้ว แต่ได้กล่าวถ้อยคำนอกประเด็นไปและถ้อยคำที่กล่าวนอกประเด็นนั้นเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น สมาชิกผู้นั้นก็ยังได้รับความคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้อยู่ เพราะถือว่าประธานสภาอยู่ในฐานะที่จะสั่งให้สมาชิกหยุดพูดได้

เมื่อเห็นว่าถ้อยคำที่สมาชิกกล่าวไม่เกี่ยวกับประเด็น เมื่อประธานสภาไม่ได้สั่งให้สมาชิกหยุดพูด ก็ถือว่าสมาชิกสามารถกล่าวถ้อยคำต่อไปได้

ประการที่สี่ เอกสิทธิ์เป็นสิทธิที่มีอยู่ตลอดไปแม้สมาชิกรัฐสภาจะพ้นสมาชิกภาพไปแล้ว ก็ไม่อาจนำมาฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในภายหลังได้

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาย่อมมีอยู่ตลอดไปแม้สมาชิกผู้นั้นจะพ้นจากความ เป็นสมาชิกรัฐสภาไปแล้ว³⁷ บุคคลใดก็จะนำถ้อยคำที่ผู้นั้นกล่าวในขณะที่อยู่ในตำแหน่งและได้รับ เอกสิทธิ์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีความใดๆ ไม่ได้ กล่าวคือ ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถนำการกล่าว ถ้อยคำในขณะที่ผู้กล่าวเป็นสมาชิกรัฐสภายามาเป็นเหตุฟ้องร้องผู้กล่าวในภายหลังที่ผู้กล่าวได้พ้นจาก ความเป็นสมาชิกรัฐสภาไปแล้วได้ เพราะถือว่าผู้นั้นได้กล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภาในขณะที่เป็น สมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับความคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่ได้ให้ไว้ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง กล่าวอีกนัย หนึ่งสมาชิกผู้กล่าวจะได้รับการคุ้มครองตลอดไปแม้จะพ้นจากการเป็นสมาชิกไปแล้วก็ตาม แม้กระทั่งสมาชิกผู้นั้นถูกฟ้องร้องสมาชิกผู้นั้นก็ย่อมยกเอกสิทธิ์เป็นข้อต่อสู้ได้

4.4.1.2 ขอบเขตของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

ขอบเขตของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ เอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ กับเอก สิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

1) เอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

เป็นเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในที่ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าว ถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดย เต็มขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้...”

เอกสิทธิ์ในการประชุมในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทาง วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ สมาชิกรัฐสภาผู้กล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดง ความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมได้รับเอกสิทธิ์โดยเต็มขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุ ฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดไม่ได้เลย ไม่ว่าจะผ่านทางอาญา ในทางแพ่ง หรือแม้แต่ทาง วินัย และไม่ว่าผู้ที่ถูกพาดพิงจะเป็นบุคคลใดก็ตาม ไม่ว่าข้อความที่กล่าวจะเป็นความจริงหรือไม่ก็ ตาม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับเอกสิทธิ์สามารถทำหน้าที่ของตนในสภาได้อย่าง

³⁷ สุริยา ปานแยม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 325

เต็มที่³⁸ ฉะนั้น ในกรณีที่ไม่มี การถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ สมาชิกสภาผู้ กล่าวด้วยคำยอม ได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ในทุกกรณี

ตัวอย่าง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายซึ่งไม่มี การถ่ายทอดทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นายแดงซึ่งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวอภิปราย โดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า คนมี หลักฐานชัดเจนว่านายคำซึ่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งและนางเขียวซึ่งเป็นภรรยาของนายคำได้ ร่วมกันหนีภาษีเป็นเงินมูลค่าหนึ่งร้อยล้านบาท เป็นเหตุให้รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยลง นายคำยกมือขอ ใช้สิทธิพักพิง เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาต นายคำจึงอภิปรายตอบได้ว่านายแดงนำความ เท็จมากล่าว ตนและภริยาไม่เคยหนีภาษีมาก่อน ต่อมานายคำและนางเขียวได้ยื่นฟ้องนายแดงเป็น คดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทและเป็นคดีแพ่งขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงและเกียรติคุณ โดย อ้างเหตุจากการกล่าวด้วยคำในที่ประชุมข้างต้น

ตามปัญหาเป็นการประชุมที่ไม่มี การถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ เมื่อนายแดงกล่าวด้วยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยได้รับอนุญาตจาก ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการกล่าวด้วยคำโดยถูกต้องตามข้อบังคับของสภา นายแดงยอม ได้รับความคุ้มครองโดยเด็ดขาด มาตรา 130 วรรคหนึ่ง นายคำและนางเขียวจึงฟ้องร้องนายแดงเป็น คดีอาญาและเป็นคดีแพ่งไม่ได้ ศาลต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของนายคำและนางเขียวไว้รับพิจารณา

2) เอกสิทธิ์ที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคสอง บัญญัติว่า “...เอกสิทธิ์ตามวรรค หนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวด้วยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุ โทรทัศน์ หากด้วยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวด้วยคำนั้นมี ลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิก แห่งสถานนั้น...”

ในกรณีที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุ โทรทัศน์ สมาชิกสภาผู้กล่าวด้วยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียง ลงคะแนน จะไม่ได้รับเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดเหมือนอย่างกรณีที่ไม่มี การถ่ายทอด แต่จะ ได้รับเอกสิทธิ์โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ หากด้วยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการ กล่าวด้วยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสถานนั้น สมาชิกผู้กล่าวด้วยคำนั้นย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตาม มาตรา 130

³⁸ อธิคม อินทุภูติ ก เล่มเดิม. หน้า 163.

วรรคสอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายนอกซึ่งไม่มีโอกาสชี้แจงข้อกล่าวหาต่อที่ประชุมสภา³⁹

สำหรับคำพิพากษาที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5730/2550 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

คดีนี้พิพาทเกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรืเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2540 ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ใช้บังคับโดยมีประเด็นเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการอภิปรายตามรัฐธรรมนูญซึ่งโจทก์อ้างว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการประชุมวุฒิสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามบทบัญญัติมาตรา 131 วรรคสอง เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุหรือโทรทัศน์หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ส่วนจำเลยอ้างว่าได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 157 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 หลังจากที่จำเลยที่ 1 อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรื เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของจำเลยที่ 1 จึงต้องนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)^๔ ในขณะที่จำเลยที่ 1 อภิปรายมาใช้บังคับ ไม่อาจนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้บังคับย้อนหลังแก่กรณีของจำเลยที่ 1 ได้ และกรณีที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)^๔ มาตรา 131 ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 157 อันจะนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา 157 มาใช้บังคับแก่กรณีของจำเลยที่ 1 แม้ระหว่างพิจารณาของศาลจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ออกมาใช้บังคับแล้วก็ตาม คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะที่จำเลยที่ 1 อภิปรายนั้น มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)^๔ มาตรา 131 ไม่คุ้มครองจำเลยที่ 1 หากการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ขณะที่จำเลยที่ 1 อภิปรายมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ ถ้อยคำดังกล่าวในที่ประชุมของจำเลยที่ 1 ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและมีลักษณะที่อาจเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น จำเลยที่ 1 จึงไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)^๔ มาตรา 131 โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

³⁹ สุริยา ปานแยม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 326.

แต่คดีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไปว่า การอภิปรายของจำเลยอยู่ในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรี เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอันเป็นวิสัยที่พึงกระทำ คำอภิปรายของจำเลยไม่ได้เป็นการกล่าวหรือไขว่คว้าแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงจึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ พิพากษายกฟ้อง⁴⁰

แต่หากผู้ได้รับความเสียหายเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น สมาชิกรัฐสภาผู้กล่าวถ้อยคำก็ยังคงได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญอยู่ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญไม่คุ้มครองรัฐมนตรีและสมาชิกแห่งสภาผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิขาดฟังชี้แจงต่อที่ประชุมสภาได้อยู่แล้ว⁴¹

ในกรณีที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้กล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งรัฐสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลภายนอกในการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 130 วรรคสาม กล่าวคือ บุคคลภายนอกยังคงมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีกับสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำได้ทั้งในทางอาญาและทางแพ่ง เนื่องจากเป็นกรณีที่สมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคสอง

ตัวอย่าง ในกรณีตามตัวอย่างข้างต้น หากเป็นการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ นางเขียวยอมฟ้องร้องนายแดงเป็นคดีอาญาขอหาหมิ่นประมาทและเป็นคดีแพ่งขอให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ชื่อเสียงและเกียรติคุณได้ เนื่องจากเป็นกรณีถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อนางเขียวซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง จึงไม่คุ้มครองนายแดงผู้กล่าวถ้อยคำตามมาตรา 130 วรรคสอง ทำให้นายแดงไม่ได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้

ส่วนนายคำฟ้องร้องนายแดงเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งไม่ได้ เนื่องจากนายคำเป็นรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมในวันนั้นด้วย ซึ่งสามารถใช้สิทธิขาดฟังชี้แจงหรืออธิบายต่อที่

⁴⁰ สมหมาย จันทรเรือง. (2552, มีนาคม). “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการอภิปรายในรัฐสภา”. ข่าวเนติบัณฑิตยสภา, 22, 236. หน้า 10–11.

⁴¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 5730/2550 (ประชุมใหญ่).

ประชุมสภาได้อยู่แล้วเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง จึงยังคุ้มครองนายแดงตามมาตรา 130 วรรคสอง ตอนท้าย ทำให้นายแดงยังคงได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้

4.4.2 เอกสิทธิ์ของบุคคลซึ่งทำหน้าที่กรรมการ

เนื่องจากกิจกรรมทางรัฐสภานั้นเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ มีวิธีการและกลไกที่ซับซ้อน ถ้าพึ่งแต่สมาชิกรัฐสภาคงไม่สามารถดำเนินการได้สมบูรณ์ จึงต้องมอบหมายให้คณะบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการนั่นเอง⁴² โดยจะกล่าวถึงระบบของคณะกรรมการ ประเภทของคณะกรรมการ อำนาจของคณะกรรมการ และบุคคลที่รัฐธรรมนูญมาตรา 135 วรรคสี่ให้ความคุ้มครอง อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.4.2.1 ระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย

คณะกรรมการ (Committee) หมายถึงถึงคณะกรรมการที่รัฐสภาหรือสภาแต่ละสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาสอบสวนกรณีใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หรือของสภาแล้วแต่กรณี หรือ หมายถึง คณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาซึ่งการมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำการดังกล่าวเป็นการมอบหมายเฉพาะเรื่อง

คณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญของสภา เพราะสภามีหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมในกิจกรรมทุกประเภท การปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการเป็นหลัก เนื่องจาก

- 1) สภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก มีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองปริมาณงานของสภาที่มีจำนวนมากได้
- 2) สมาชิกสภาแต่ละบุคคลมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และความสนใจในปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความเข้าใจที่แตกต่างกันในปัญหาแต่ละด้านรองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ อดีตสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะกรรมการไว้ 4 ประการ ดังนี้

- (1) เพื่อแสวงหาข้อมูล และถ่วงถ่วงเรื่องให้สภา
- (2) ผสมผสานความจำเป็นทางเทคนิคกับความต้องการของราษฎร
- (3) ละลายความเป็นพรรคการเมือง
- (4) การสอบสวนข้อเท็จจริง และรับเรื่องราวร้องทุกข์⁴³

⁴² มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม. หน้า 36.

⁴³ คณะกรรมการ. (2553). สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th>

สำหรับประเทศไทยได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการมาจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของไทยก็คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ จึงนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการของประเทศตะวันตกมาใช้ในฝ่ายนิติบัญญัติของไทย โดยกำหนดไว้ในมาตรา 26 ไว้ว่า “สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้” ประธานอนุกรรมการเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเอง ตั้งขึ้นเป็นประธานได้ อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใดๆ มาชี้แจง แสดงความเห็นได้ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจากอดีตจนถึงปัจจุบันต่างได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการไว้ทั้งสิ้น เพื่อให้เป็นไปตามกลไกของรัฐสภา ครอบคลุมในกิจกรรมทุกประเภท รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการทำงาน อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆ ที่สภามอบหมาย

4.4.2.2 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่รัฐสภาหรือแต่ละสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษา สอบสวนกรณีใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หรือของสภาแล้วแต่กรณี หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วต้องรายงานต่อรัฐสภานั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกประเภทคณะกรรมการไว้ดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการ ในกรณีที่ระบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา แต่ละสภาก็จะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาของตนไว้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภาทั้งจำนวนคณะกรรมการ และจำนวนบุคคลซึ่งเป็นกรรมการสภาจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสภา

กรณีของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 นั้น คณะกรรมการสามัญมีจำนวนสามสิบห้าคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนสิบห้าคน

กรณีของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 นั้น คณะกรรมการสามัญ

ประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวนยี่สิบสองคณะ⁴⁴

2) คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาในกรณีที่สภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลและจำเป็นในกิจการของสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะและสภาสมควรจะ ได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ ความสามารถหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะ หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวหมดหน้าที่ทันที

การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ครั้งละหนึ่งชื่อ การเสนอต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคนและอยู่ภายใต้ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ 81 และ 78

จำนวนคณะของคณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีกำหนดไว้แน่นอน เหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา และจะตั้งขึ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา ส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ละสภาจะกำหนดจำนวนกรรมการเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น

3) คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อดำเนินการเสร็จก็สลายตัวไป และต้องรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

⁴⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2553). รายงานของคณะกรรมการ. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

4) คณะกรรมาธิการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมาธิการและประธานในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการซึ่งจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ ได้ และสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็น 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น⁴⁵

4.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴⁶ มาตรา 135 ได้กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา แล้วรายงานต่อรัฐสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

⁴⁵ สิทธิวิภา หาญศิริ. (2549). บทบาทของคณะกรรมาธิการวุฒิสภาในการสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบ. หน้า 15-16.

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2546). ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544. หน้า 170.

นอกจากนั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551⁴⁷ ข้อ 96 กำหนดไว้ว่า คณะกรรมาธิการได้กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา โดยในที่ประชุมสภา คณะกรรมาธิการมีสิทธิแถลงชี้แจงแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว และคณะกรรมาธิการอาจมอบหมายให้บุคคลใดแถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากประธาน และตามข้อบังคับข้อที่ 97 กำหนดไว้ว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ถ้าคณะกรรมาธิการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบ หรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้สภาพิจารณา และในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ให้สภาลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 91 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ถ้าคณะกรรมาธิการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดการรายงานของคณะกรรมาธิการไว้ว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานฉบับของคณะกรรมาธิการดังกล่าวไปด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รายงานของคณะกรรมาธิการถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากการรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการของสภาจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ซึ่งต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ดังนั้น รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการและข้อสังเกตได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้การบริหารงานของรัฐสภาสามารถเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามภารกิจที่กำหนดไว้

4.4.2.4 บุคคลที่รัฐธรรมนูญมาตรา 135 วรรคสี่ให้ความคุ้มครอง

⁴⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2551. หน้า 124-125.

1) บุคคลซึ่งทำหน้าที่กรรมการ

ผู้ที่กระทำหน้าที่กรรมการ ไม่ว่าจะ เป็นกรรมการสามัญหรือ กรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญตาม 135 วรรคสี่ที่บัญญัติว่า “...เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ กรรมการด้วย...”⁴⁸ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 135 วรรคสี่ ได้ให้เอกสิทธิ์แก่บุคคลผู้กระทำหน้าที่ “กรรมการ” ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งที่เป็นกรรมการสามัญและ กรรมการวิสามัญ ทั้งนี้เพื่อให้กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่สภาของตนมอบหมายได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอัน เนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงใดในที่ประชุมของคณะกรรมการ

ในการนี้มีข้อสังเกตว่ามาตรา 135 วรรคสี่ กำหนดให้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 130 นั้นคุ้มครองถึง “บุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา” ด้วย ซึ่งบุคคลผู้กระทำหน้าที่ ตามมาตรานี้ไม่ได้มีเฉพาะ “กรรมการ” เท่านั้น แต่ยังรวมถึง “บุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการ เรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น” ในที่ประชุมของคณะกรรมการอีกด้วย ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 135 วรรคสี่ ด้วย

2) บุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง

จากที่กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่ากรณีบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญ มาแถลงข้อเท็จจริงนั้นบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการเชิญมาย่อมได้รับเอกสิทธิ์ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา” ซึ่งบุคคลที่กระทำตาม มาตรานี้มิได้หมายความว่าเฉพาะ “กรรมการ” เท่านั้น แต่ยังรวมถึง “บุคคลภายนอกซึ่ง คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น” ในที่ประชุมของคณะกรรมการ อีกด้วย ดังนั้น บุคคลภายนอกที่ “คณะกรรมการ” เรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน

3) ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ

กรณีของผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการจะ ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 134 วรรคสี่ด้วยหรือไม่ นั้น โดยผู้เขียนก็มีความเห็นว่า การตีความ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ นั้นต้องตีความให้ครอบคลุมตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญด้วย ฉะนั้น เมื่อกรณีของผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา

⁴⁸ อธิคม อินทุนุติ ก. เล่มเดิม. หน้า 162.

ยังได้รับเอกสิทธิ์ บรรดาผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการก็ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน ฉะนั้นใครก็ตาม เพราะไม่ว่าจะเป็นการประชุมหรือเป็นการประชุมของคณะกรรมการก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการก็ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 135 วรรคสี่ ด้วย

4.4.3 เอกสิทธิ์ของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาและไม่ใช่บุคคลที่ทำหน้าที่กรรมการ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้เอกสิทธิ์คุ้มครองไปถึงบุคคลบางประเภทซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้งานของรัฐสภาบรรลุผล ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

4.4.3.1 ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคสี่ ได้ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมซึ่งได้รับอนุญาตตามข้อบังคับของสภาได้รับการคุ้มครองจากการเผยแพร่รายงานการประชุมนั้น ทั้งนี้ ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมจะได้รับเอกสิทธิ์ก็ต่อเมื่อประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการได้แก่

ประการแรก ผู้พิมพ์และโฆษณาต้องเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของ “สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา” เท่านั้น จึงได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ หากเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของ “คณะกรรมการ” หรือของ “คณะรัฐมนตรี” ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง เอกสิทธิ์นั้นได้แก่ “ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา” ที่สามารถพิมพ์และโฆษณาได้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ เท่านั้น มิใช่หมายความว่าบุคคลใดๆ ก็สามารถพิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมได้ ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนหรือหนังสือพิมพ์ที่นำรายงานการประชุมมาพิมพ์เผยแพร่หรือลงเป็นข่าวจึงไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม สื่อมวลชนหรือหนังสือพิมพ์ก็ยังได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 (4) ที่บัญญัติว่าการแสดงความคิดเห็นหรือ ข้อความใด โดยสุจริตในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในการประชุม ย่อมไม่เป็นการผิดฐานหมิ่นประมาท

ประการที่สาม การพิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา จึงจะได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือต้องเป็นการพิมพ์และโฆษณาที่จัดทำขึ้น โดยได้รับอนุญาตจากสภา ทั้งนี้เพียงแต่ประธานสภาอนุญาตให้พิมพ์หรือโฆษณารายงานการประชุมสภา ก็ได้รับความคุ้มครองแล้ว โดยไม่ต้องถึงขนาดให้สภาลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบในการพิมพ์โฆษณารายงานการประชุมดังกล่าว เพราะ

ประธานสภามีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในงานธุรการของสภา นอกจากนี้ รายงานการประชุมสภาจะต้องได้รับการตรวจสอบและรับรองจากสภาเสียก่อน จึงจะสามารถพิมพ์และโฆษณาเผยแพร่ได้ หากเป็นการพิมพ์และ โฆษณาเผยแพร่ก่อนที่สภาจะตรวจสอบและรับรอง ผู้พิมพ์และ โฆษณา รายงานการประชุมย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้

4.4.3.2 บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

การประชุมสภาในหลายกรณีจำเป็นต้องเชิญบุคคลภายนอกในฐานะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาชี้แจงข้อเท็จจริงบางเรื่องให้แก่ที่ประชุม ดังนั้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าวกล้าที่จะแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของตน รัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคสี่ จึงบัญญัติให้เอกสิทธิ์แก่บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมสภาอนุญาต ให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย ทั้งนี้ บุคคลภายนอกจะได้รับเอกสิทธิ์ก็ต่อเมื่อประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ ได้แก่ ประการแรก บุคคลภายนอกนั้นต้องเป็นบุคคลซึ่ง “ประธานในที่ประชุมสภา” อนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเท่านั้น หากเป็นบุคคลภายนอกซึ่งสมาชิกสภาหรือรัฐมนตรีเชิญมาให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยประธานในที่ประชุมสภายังไม่ได้อนุญาต การแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง การแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมสภาอนุญาตต้องกระทำใน “ที่ประชุมสภา” เท่านั้น จึงจะได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ

4.4.3.3 ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 130 วรรคสี่ ไปได้ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมดังกล่าวได้รับความคุ้มครองจากการแพร่ภาพแพร่เสียงการประชุมสภาดังกล่าว แต่หากผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมได้รับอนุญาตจากบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ประธานสภานั้น เช่น คณะรัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองเอกสิทธิ์ให้ไว้ในมาตรา 130 วรรคสี่ ถ้าการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาเป็นการละเมิดหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น⁴⁹

⁴⁹ สุริยา ปานแยม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 328-329.

ในอดีตนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ถ่ายทอดการประชุมสภา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังนั้นการถ่ายทอดการประชุมสภาในอดีตแม้ผู้ทำการถ่ายทอดจะได้รับอนุญาตก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ถ้าการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาเป็นการละเมิดหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในช่วง ปี พ.ศ. 2528 และได้มีการให้ความเห็นทางกฎหมายรวมทั้งคำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้ไว้ด้วย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) การให้ความเห็นทางกฎหมาย

“บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุกระจายเสียง”

ตามที่ท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร. 0104/7026 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2522 ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามคำสั่งของท่านนายกรัฐมนตรี ว่า

(1) ในขณะที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือการประชุมร่วมทางวิทยุกระจายเสียง ตามมติของสภานั้นๆ หรือตามมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้กล่าวถ้อยคำใดๆ ในที่ประชุมสภา อันเป็นการละเมิดหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น สมาชิกผู้นั้นจะยังได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่ให้ไว้ในมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หรือไม่

(2) เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือการประชุมร่วม ตามมติของสภานั้นๆ หรือตามมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว ถ้าการอภิปรายของสมาชิกเป็นการละเมิดหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น คณะรัฐมนตรีก็ดี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ก็ดี และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมก็ดี จะได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่ให้ไว้ในมาตรา 114 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า เอกสิทธิ์ที่ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้น มาตรา 114 วรรคหนึ่ง⁵⁰ของ

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 114 บัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดีที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดว่า “สมาชิกของแต่ละสภาดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อการกล่าวแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นได้กระทำใน “ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” และนอกจากนั้น ความในวรรคสองของมาตราดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติโดยเฉพาะไว้สำหรับ

เอกสิทธิ์ของผู้ที่โฆษณาการแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นการโฆษณานอกที่ประชุมวุฒิสภาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเฉพาะ “ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร” เท่านั้น ซึ่งความในวรรคสองนี้ได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้โดยชัดแจ้งสามประการด้วยกัน คือประการแรก การโฆษณานั้นจะต้องเป็นการโฆษณารายงานการประชุม ซึ่งหมายความว่า เป็นรายงานการประชุมสภาที่ได้มีการตรวจสอบและรับรองตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และประการที่สอง การคุ้มครองนั้นให้แก่ “ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา” เท่านั้น ซึ่งเข้าใจได้ในตัวว่าจะต้องเป็นผู้ที่ทำการพิมพ์และโฆษณาได้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ มิใช่หมายความว่าบุคคลใดๆ ก็สามารถทำการพิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมได้ แม้แต่สมาชิกสภานั้นเองถ้ามิใช่ผู้ที่ทำการพิมพ์และโฆษณาได้ตามกฎหมายแล้ว ก็ไม่อาจทำการพิมพ์หรือโฆษณาได้ และประการสุดท้าย การโฆษณารายงานการประชุมดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภา

ดังนั้น ในปัญหาข้อแรก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) เห็นว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามที่ปรากฏในวรรคหนึ่งของมาตรา 114 ประกอบกับข้อความตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในวรรคสองของมาตราดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำ ฯลฯ ในที่ประชุม สมาชิกย่อมได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ที่ได้ให้ไว้ตามมาตรา 114 ไม่ว่าจะการประชุมดังกล่าวจะมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือไม่

ในปัญหาข้อที่สอง การที่สภามีมติให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงย่อมไม่มีผลเป็นการขยายเอกสิทธิ์ให้คุ้มครองไปถึงผู้ที่กระทำการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงด้วย เพราะมาตรา 114 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งจำกัดกรณีไว้เฉพาะผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับเท่านั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีก็ดี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ก็ดี และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงก็ดี จึงไม่ได้รับความคุ้มครองถ้าการอภิปรายของสมาชิกเป็นการละเมิดหรือหมิ่นประมาทบุคคลอื่น

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประชนในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

2) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528

จำเลยที่ 1 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวอภิปรายในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีข้อความพาดพิงมาถึงโจทก์ว่าหลักเลียงภายี อันเป็นข้อความฝ่าฝืน ต่อความจริง ซึ่งจำเลยที่ 1 ไม่รู้แน่จริงขึ้นมายืนยัน ฉะนั้นข้อความที่จำเลยที่ 1 กล่าวหาโจทก์ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณ และทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของโจทก์แต่คำกล่าวอภิปราย ของจำเลยที่ 1 เป็นการกล่าวถ้อยคำไปในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ของรัฐ โดยตรงจำเลยที่ 1 ย่อมได้รับเอกสิทธิ์ ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้อง ว่ากล่าวในทางใดมิได้ เอกสิทธิ์ นี้เป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดที่ได้รับความคุ้มครอง โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 114 วรรคแรก โจทก์จะฟ้องว่าจำเลยที่ 1 ทำละเมิดแก่โจทก์หาได้ไม่

กรมประชาสัมพันธ์จำเลยที่ 2 ทำการถ่ายทอดเสียงการอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาดังกล่าว เป็นการถ่ายทอดเสียงทันทีทันใดจากการประชุมจึงมิใช่เป็นการโฆษณา รายงานการประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 114 วรรคสอง ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามบทกฎหมายดังกล่าว แต่การที่จำเลยที่ 2 ได้ทำการถ่ายทอดเสียงการอภิปรายดังกล่าว ได้กระทำตามคำสั่งของประธานรัฐสภาและตามมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามลำดับขั้นตอนทุกประการการกระทำของจำเลยที่ 2 ย่อมถือได้ว่ากระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย แม้ข้อความที่จำเลยที่ 1 กล่าวอภิปรายจะเป็นที่เสียหายแก่โจทก์จำเลยที่ 2 ก็ได้รับนิรโทษกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449 วรรคแรกหาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ไม่

จากการให้ความเห็นทางกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ทำการถ่ายทอดการประชุมสภาแม้จะได้รับอนุญาตจากประธานสภาก็ตามก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติคุ้มครองถึงการถ่ายทอดการประชุมไว้ด้วย อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว จะพบว่า การถ่ายทอดการประชุม โดยได้รับอนุญาตมีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิมพ์และการโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา กล่าวคือต่างก็เป็นการเผยแพร่การประชุมสภาสู่ภายนอก โดยที่สภานั้นๆ ได้รับความเห็นชอบแล้ว เช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างแปลกที่ผู้ทำการเผยแพร่ซึ่งได้รับความเห็นชอบผู้หนึ่งได้รับความคุ้มครอง ไม่อาจถูกฟ้องร้องได้ ในขณะที่ผู้ทำการเผยแพร่อีกผู้หนึ่งกลับไม่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งๆ ที่ได้รับอนุญาตเช่นเดียวกัน เพียงแต่ต่างกันที่กรณีแรกเป็นการเผยแพร่โดยการพิมพ์ กรณีหลังเป็นการเผยแพร่ภาพและเสียง ทำให้ในกรณีหลังผู้ทำการเผยแพร่ต้องมีความผิด หากการ

อภิปรายของสมาชิกสภานั้นเป็นการหมิ่นประมาท หรือการละเมิดต่อบุคคลอื่น ทั้งๆ ที่สมาชิกสภาผู้ที่กล่าวหมิ่นประมาทหรือละเมิดเองนั้น ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องรับผิดชอบแต่ประการใด จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลฎีกาได้ตระหนักถึงความแตกต่างนี้เช่นเดียวกัน ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1927/2528 จึงได้มีคำวินิจฉัยว่า แม้การถ่ายทอดการประชุมจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อเป็นการถ่ายทอดโดยคำสั่งของประธานรัฐสภาจึงถือว่าเป็นการกระทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกระทำซึ่งเป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น จึงได้รับการนิรโทษกรรม กล่าวคือ แม้ผู้ถ่ายทอดการประชุมจะมีความผิด แต่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแต่อย่างใด

ภายหลังจากการเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นตลอดมา⁵¹

4.4.3.4 รัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมสภา

รัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมสภา ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “...รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับโดยอนุโลม...”⁵² กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 177 วรรคหนึ่ง ได้ให้เอกสิทธิ์แก่รัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมสภาด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐมนตรีเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา รัฐมนตรีก็จะได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ให้นำเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาบังคับโดยอนุโลม

ตัวอย่าง ในกรณีตามตัวอย่างข้างต้นหากเป็นการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ปรากฏว่านายคำซึ่งเป็นรัฐมนตรีได้เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวด้วยและได้อภิปรายตอบโต้นายแดงโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตแล้วว่า นายแดงนำความเท็จมากล่าว ตนและภริยาไม่เคยหนีภาษีมาก่อน แต่ตนมีพยานหลักฐานชัดเจนว่า นายแดงและนางฟ้าซึ่งเป็นภรรยาของนายแดงต่างหากที่ได้ร่วมกันหนีภาษีเป็นเงินมูลค่าหนึ่งร้อยล้านบาท

ตามปัญหานายแดงจะฟ้องร้องนายคำเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งไม่ได้ เนื่องจากมาตรา 177 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ให้นำเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 มาใช้บังคับกับรัฐมนตรีที่เข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยโดยอนุโลม นายคำซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภา

⁵¹ มานิตย์ จุมปา ข เล่มเดิม. หน้า 31-36.

⁵² อธิคม อินทุภูติ ก เล่มเดิม. หน้า 163.

ผู้แทนราษฎรจึงได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่งด้วย และแม้ถ้อยคำที่นายคำกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อนายแดง และเป็นกรกล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในที่ประชุมแห่งนั้นด้วย ซึ่งสามารถใช้สิทธิพาดพิงชี้แจงหรืออธิบายต่อที่ประชุมสภาได้อยู่แล้ว เอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง จึงคุ้มครองนายคำตามมาตรา 130 วรรคสองตอนท้าย ทำให้นายคำยังคงได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้

ส่วนนางฟ้าย่อมฟ้องร้องนายคำเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งได้ เนื่องจากเป็นกรณีถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อนางฟ้าซึ่งบุคคลภายนอกที่มีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นเอกสิทธิ์ตามมาตรา 130 วรรคหนึ่ง จึงไม่คุ้มครองนายคำผู้กล่าวถ้อยคำตามมาตรา 130 วรรคสอง ทำให้นายคำไม่ได้รับเอกสิทธิ์ในกรณีนี้⁵³

4.5 ความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไทย

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง สถานะพิเศษของบุคคลบางประเภทที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือรับเคราะห์กรรมบางอย่างตามกฎหมายที่บุคคลทั่วไปจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจนั้น เป็นหลักสากลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกประเทศเช่นกัน เช่น สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันที่จะไม่ถูกจับ หรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุม เป็นต้น ทั้งนี้ ความคุ้มกันเป็นหลักสากลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศเช่นกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยได้ให้ความคุ้มกันแก่บุคคล 2 ประเภท คือ (1) สมาชิกรัฐสภา และ (2) กรรมการเลือกตั้ง

4.5.1 ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นสถานะพิเศษที่รัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ โดยไม่อาจถูกจับ คุมขัง หรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมสภา ทั้งนี้ เมื่อพ้นสมัยประชุมซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สมาชิกต้องมาประชุมแล้ว ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาก็ย่อมหมดไป

4.5.1.1 ลักษณะของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

⁵³ สุริยา ปานแยม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 330.

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม”

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ซึ่งสามารถพิจารณาลักษณะของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาออกได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความคุ้มกันไม่ได้คุ้มครองเฉพาะกิจกรรมซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองถึงกิจกรรมซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาด้วย

ในขณะที่เอกสิทธิ์มุ่งคุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ความคุ้มกันนั้นไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะกิจกรรมซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น แม้กิจกรรมที่กระทำจะไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นก็ยังคงได้รับความคุ้มกันอยู่ เช่น ในระหว่างสมัยประชุม นายแดงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกฟ้องเป็นคดีอาญาข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา ซึ่งไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา แต่นายแดงก็ยังคงได้รับความคุ้มกันในกรณีนี้ เนื่องจากความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถไปประชุมสภาได้โดยไม่ถูกขัดขวาง

ประการที่สอง ความคุ้มกันนั้นคุ้มครองเฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น โดยไม่คุ้มครองไปถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง “สมาชิกรัฐสภา” เท่านั้น ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ไม่คุ้มครองไปถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเหมือนเช่นเอกสิทธิ์ ดังนั้น บุคคลอื่นซึ่งไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภา บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุแสดงโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภา ย่อมไม่ได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญในกิจกรรมของรัฐสภาด้วยก็ตาม

ประการที่สาม ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะใน “คดีอาญา” เท่านั้น ไม่คุ้มครองไปถึงคดีแพ่งด้วย ซึ่งแตกต่างจากเอกสิทธิ์ที่มุ่งคุ้มครองในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นในคดีอาญา คดีแพ่งหรือทางวินัย เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาเป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ในคดีอาญานั้นผู้ต้องหาจะถูกควบคุมตัวหรือถูกกักขังไว้จนกว่าการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลให้ปล่อยตัวชั่วคราว ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาจึงหมดโอกาสที่จะไปประชุมสภาได้ตามปกติ ในขณะที่การดำเนินคดีแพ่งนั้นไม่มีการควบคุมตัวหรือกักขังจำเลยไว้ การดำเนินคดีแพ่งจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภาจึงได้รับการคุ้มกันเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มกันในคดีแพ่งด้วยแต่ประการใด

สำหรับคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันนั้นหมายถึงคดีอาญาทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นคดีนั้นจะมีโทษทางอาญามากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม ดังนั้น แม้เป็นความผิดลหุโทษสมาชิกรัฐสภาก็ยังได้รับความคุ้มกันอยู่ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการดำเนินคดีอาญาในทุกกระบวนการขั้นตอน แต่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันไว้เพียง 3 ประการเท่านั้น คือ (1) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม (2) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม และ (3) ความคุ้มกันที่จะถูกปล่อยตัวจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม

ประการที่สี่ ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น

เนื่องจากความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถไปประชุมสภาได้โดยไม่ถูกขัดขวาง ฉะนั้น ความคุ้มกันจึงให้การคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในระหว่าง “สมัยประชุม” เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นสมัยประชุมสามัญหรือประชุมวิสามัญก็ได้⁵⁴ แต่หากเป็นช่วงเวลา นอกสมัยประชุมหรือพ้นสมัยประชุมไปแล้ว ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาก็ย่อมหมดไป สมาชิกรัฐสภาจึงอาจถูกจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือถูกพิจารณาคดีอาญาต่อไปได้ตามปกติ

อนึ่ง มีข้อพึงสังเกตว่าความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาย่อมมีอยู่ตลอดในระหว่าง “สมัยประชุม” ไม่ใช่มีเฉพาะใน “วันและเวลาที่มีการประชุม” เท่านั้น ดังนั้น แม้วันและเวลาดังกล่าวจะไม่มีการประชุมสภา เช่น ช่วงเวลาก่อนหรือหลังการประชุม วันเสาร์ หรือวันอาทิตย์ แต่หากวันดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างสมัยประชุม สมาชิกรัฐสภาก็ย่อมได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

4.5.1.2 ขอบเขตของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ไม่ได้ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระหว่างสมัยประชุมอย่างเด็ดขาดในทุกกระบวนการขั้นตอน แต่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาไว้เพียง 3 ประการเท่านั้น ได้แก่ (1) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม (2) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม และ (3) ความคุ้มกันที่ถูกปล่อยตัวจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

1) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม

ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็น “ผู้ต้องหา” ในคดีอาญาตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกกีดกันแก่งจากฝ่ายบริหารด้วยการจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัว อันเป็นเหตุให้สมาชิกรัฐสภาไม่อาจไปประชุมสภาได้⁵⁵ ซึ่งอาจเป็นเพราะต้องการลดทอนคะแนนเสียงของฝ่ายตรงข้ามในสภา หรือเพื่อมิให้สมาชิกผู้นั้นเสนอข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายบริหาร⁵⁶ และถึงแม้สมาชิกจะได้กระทำผิดจริงก็ควรจะได้รับ ความคุ้มกันในระหว่าง

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 127-129.

⁵⁵ สุริยา ปานแถม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 331-333.

⁵⁶ อธิคม อินทุภูติ ก. เล่มเดิม. หน้า 168.

สมัยประชุม เพราะการประชุมสภาเป็นกิจการที่สำคัญของประเทศควรจะให้สมาชิกมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน⁵⁷

แต่หากในระหว่างสมัยประชุมได้มีหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะเป็น “พยาน” ในคดีอาญา สมาชิกผู้นั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ใด ๆ ก็ดี ในระหว่างสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลสามารถจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภามาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ หากเข้าข้อยกเว้นประการใดประการหนึ่งใน 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก โดยมีการเสนอญัตติให้อนุญาตซึ่งอาจเสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และมีการลงมติโดยเสียงข้างมากของสภา⁵⁸ หากสภาที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญาเป็นสมาชิกอยู่ได้ให้ความยินยอมแล้ว พนักงานสอบสวนหรือศาลก็สามารถจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา ได้แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภาก็ตาม อย่างไรก็ตาม โดยหลักธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยแล้ว สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่มักจะลงมติไม่อนุญาตให้จับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม⁵⁹

สำหรับสภาจะพิจารณาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการจับสมาชิกรัฐสภานั้นมีระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาดังนี้

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

“ข้อ 179 ในกรณีมีเรื่องที่สภาจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการจับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีมีเรื่องที่สภาจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกถูกฟ้องในระหว่างสมัยประชุมตามมาตรา 131 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่ง หากประธานสภาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ประธานสภาอาจสั่งให้นำออกจากระเบียบวาระการประชุมได้ แล้วแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

⁵⁷ หยุด แสงอุทัย. (2512). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. หน้า 153.

⁵⁸ แหล่งเดิม.

⁵⁹ สุริยา ปานแถม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 333.

ข้อ 180 “ในกรณีที่ประธานสภาได้ดำเนินการตามมาตรา 131 วรรคสองหรือวรรคห้าของรัฐธรรมนุญแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม”

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

“ข้อ 184 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนุญ หรือมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกถูกฟ้องตามมาตรา 131 วรรคสาม ของรัฐธรรมนุญ ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ 185 ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาสั่งให้ปล่อยสมาชิกที่ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสองหรือที่ถูกคุมขังตามมาตรา 131 วรรคห้า ของรัฐธรรมนุญ ให้ประธานของที่ประชุมแจ้งต่อที่ประชุมวุฒิสภาใน โอกาสแรกที่มีการประชุมวุฒิสภา”

มีข้อสังเกตว่า ความคุ้มกันมิได้มีลักษณะเด็ดขาดดังเช่นเอกสิทธิ์ กล่าวคือ สภายังมีอำนาจอนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปสอบสวนในขณะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนุญสมาชิกรัฐสภาไม่ใช่เจ้าของ การลดความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา จึงไม่มีผลให้ความคุ้มกันหมดไป เจ้าพนักงานที่ประสงค์จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ยังต้องไปขออนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อน และการแถลงขอลดความคุ้มกัน แม้ไม่มีผลให้สภาต้องอนุญาตเสมอไปแต่ก็จะเป็นเหตุผลในที่มีน้ำหนักในการตัดสินใจของสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกว่าสมควรอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานหรือไม่⁶⁰

(2) กรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด หากในระหว่างสมัยประชุมพนักงานตำรวจพบเห็นสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด รัฐธรรมนุญบัญญัติให้สามารถจับกุมสมาชิกผู้นั้นในขณะที่กระทำความผิดได้ เนื่องจากเห็นว่ากรจับในขณะที่สมาชิกกระทำความผิดอยู่หรือที่เรียกว่า “ความผิดซึ่งหน้า” นั้นไม่มีทางที่ฝ่ายบริหารจะกลั่นแกล้งสมาชิกรัฐสภาเพื่อไม่ให้เข้าร่วมการประชุมสภาได้ และหากรัฐธรรมนุญให้ความคุ้มกันในกรณีกระทำความผิดซึ่งหน้าด้วยก็อาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าสมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนมากเกินไป⁶¹ และในกรณีกระทำความผิดซึ่งหน้ายังเป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยในสังคมเสมือนหนึ่งการปล่อย

⁶⁰ อธิคม อินทุภูติ ก เล่มเดิม. หน้า 169.

⁶¹ สุริยา ปานแถม และอนุวัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 333.

คนชั่วให้ไปทำลายสังคมจนทำให้ประชาชนเข้าใจผิดคิดไปว่าบรรดาสมาชิกรัฐสภากระทำการใดๆ ย่อมไม่เป็นความผิด

การกระทำความผิดซึ่งหน้า เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาขับรถชนคนข้ามถนนต่อหน้าเจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมได้ทันที แต่เมื่อจับกุมแล้วเจ้าพนักงานตำรวจผู้จับจะต้องรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้⁶²

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้ตามมาตรา 131 วรรคสอง ทั้งนี้เพราะเมื่อสมาชิกต้องถูกคุมขังอยู่แล้ว จึงสมควรที่จะพิจารณาโดยด่วนว่าสมควรจะสั่งปล่อยหรือไม่ และนี่เป็นเหตุผลที่มาตรา 131 วรรคสองนี้ กำหนดให้รายงานการจับตัวสมาชิกรัฐสภาให้ประธานที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกไปโดยด่วน ซึ่งข้อที่ประธานสภาจะหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ก็คือ คำสั่งปล่อยไปแล้วสมาชิกจะหลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนราง เช่น โดยใช้อิทธิพลที่จะข่มขู่พยานหรือไม่ ถ้าไม่เกรงจะหลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนราง การจะให้คุมขังสมาชิกรัฐสภาต่อไปก็ไม่มีประโยชน์ ตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาทำความผิดมีโทษเล็กน้อย ถึงจะปล่อยไปก็ไม่หลบหนีและสมาชิกรัฐสภาก็รับสารภาพไปแล้ว ไม่มีข้อที่น่าคิดว่า จะทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนรางประธานก็อาจสั่งปล่อยได้⁶³

โดยมีข้อสังเกตว่ากรณีสั่งให้ปล่อยตัวสมาชิกซึ่งถูกจับในขณะที่กระทำความผิดนี้เป็นอำนาจของ “ประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก” แต่ผู้เดียวที่จะสั่งปล่อย ไม่ใช่เป็นอำนาจของ “สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก” เหมือนกับการอนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม นอกจากนี้ ประธานแห่งสภาจะมีอำนาจสั่งให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสอง ได้ต้องเป็นการจับสมาชิกรัฐสภาใน “ระหว่างสมัยประชุม” เท่านั้น หากเป็นการจับสมาชิก “ก่อนสมัยประชุม” เมื่อถึงสมัยประชุม ประธานแห่งสภาย่อมไม่มีอำนาจสั่งให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตามประธานแห่งสภาก็สามารถร้องขอไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาลให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับได้ตามมาตรา 131 วรรคห้า

⁶² อธิคม อินทุฤดี ก. เล่มเดิม. หน้า 169.

⁶³ หยุด แสงอุทัย. เล่มเดิม. หน้า 154.

2) ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสาม บัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา...” กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมไม่ได้ตามมาตรา 131 วรรคสาม ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาคดีอาญานั้น ศาลจะต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทำให้จำเลยจะต้องมานั่งฟังการพิจารณาคดีของศาลด้วยตนเองตลอดเวลา ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยและให้ศาลสามารถพิจารณาคดีในสมัยประชุมได้แล้ว สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นย่อมหมดโอกาสที่จะเข้าร่วมการประชุมสภาได้ เพราะการพิจารณาคดีอาญาจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติห้ามมิให้ศาลพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในระหว่างสมัยประชุม

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าความคุ้มกันในกรณีนี้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะใน “คดีอาญา” เท่านั้น ไม่ได้คุ้มครองไปถึง “คดีแพ่ง” ด้วย เนื่องจากการพิจารณาคดีแพ่งนั้นศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยก็ได้ การพิจารณาคดีแพ่งจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งในระหว่างสมัยประชุม ศาลย่อมพิจารณาคดีต่อไปได้ตามปกติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ห้ามเฉพาะ “การพิจารณาคดี” ของศาลเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้าม “ฟ้องร้อง” สมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะหากห้ามมิได้ฟ้องร้องคดีอาญาดูแลก็อาจทำให้คดีขาดอายุความได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างมากแก่ผู้เสียหาย เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องสมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาได้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะฟ้องก่อนสมัยประชุมหรือระหว่างสมัยประชุม เพียงแต่เมื่อฟ้องร้องแล้วศาลจะพิจารณาคดีอาญานั้นในระหว่างสมัยประชุมไม่ได้เท่านั้น และเมื่อพ้นสมัยประชุมไปแล้วศาลก็สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ตามปกติ⁶⁴

⁶⁴ สุริยา ปานแถมและอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 334.

ในกรณีที่ราษฎรเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาด้วยตนเองนั้น ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องได้ เพราะกระบวนการชั้นไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างโจทก์กับศาล และในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ยังไม่ได้บังคับให้ ทำต่อหน้าจำเลย จำเลยยังไม่มีผลจำเป็นต้องไปศาล⁶⁵ ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ห้าม “ไต่สวนมูลฟ้อง” ในระหว่างสมัยประชุมสำหรับคดีอาญาที่มีผู้เสียหายฟ้องสมาชิกรัฐสภาเป็นจำเลยด้วย ทั้งนี้ เพราะการไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับจำเลย ฉะนั้น จำเลยจึงไม่มีหน้าที่ต้องมานั่งฟังการไต่สวนมูลฟ้องของศาลทำให้จำเลยสามารถไปประชุมสภาได้ตามปกติ

อย่างไรก็ดี ในระหว่างสมัยประชุม ศาลสามารถพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิก รัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ หากเข้าข้อยกเว้นประการใดประการหนึ่งใน 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หากสภาที่จำเลยใน คดีอาญาเป็นสมาชิกอยู่ได้ให้ความยินยอมแล้ว ศาลก็สามารถพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัย ประชุมได้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยแล้ว สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ มักจะลงมติไม่อนุญาตให้มีการพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม

(2) กรณีที่เป็นคดีที่เกี่ยวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ เลือกรั้ง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาอันเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง สามฉบับข้างต้น สมาชิกผู้นั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองที่จะให้ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัย ประชุม ศาลสามารถพิจารณาคดีดังกล่าวต่อไปได้ตามปกติแม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองเป็นคดีที่ เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาโดยตรง จึงจำเป็นต้องพิจารณาคดี ดังกล่าวด้วยความรวดเร็วและไม่อาจหยุดชะงักได้

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมตาม ข้อยกเว้นทั้งสองจะต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้เป็นจำเลยจะมาประชุมสภาตามมาตรา 131 วรรคสาม ตอนท้าย เช่น หากมีการประชุมสภาในวันจันทร์ ศาลจะพิจารณาคดีในวันจันทร์ ไม่ได้ เพราะเป็นวันที่ตรงกับวันประชุมสภาซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถประชุมสภาได้ ศาลจะต้องพิจารณาคดีในวันที่ไม่มีการประชุมสภา

⁶⁵ อธิคม อินทุนุติ ก เล่มเดิม. หน้า 170.

ในการพิจารณาคดีอาญาของศาล ถ้ามีกรณีที่มีสมาชิกถูกดำเนินคดีต่อศาล แต่สมาชิกผู้นั้นไม่ได้แสดงตัวหรือมีความประสงค์ที่จะไม่แสดงตัวว่าตนเป็นสมาชิกรัฐสภา ศาลก็สามารถพิจารณาคดีอาญาต่อไปได้ตามปกติและการพิจารณาคดีนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่ถ้ามีการพิจารณาคดีไปบ้างแล้ว สมาชิกผู้นั้นเพิ่งจะแสดงตัวต่อศาล ศาลจะต้องขออนุญาตจากสภาเสียก่อนว่าจะอนุญาตให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมต่อไปได้หรือไม่ ส่วนการพิจารณาคดีที่ได้กระทำไปก่อนย่อมเป็นอันใช้ได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 131 วรรคสี่⁶⁶

3) ความคุ้มกันที่ถูกลบออกจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคห้า บัญญัติว่า “...ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ...”

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอให้ปล่อยสมาชิกผู้นั้น ซึ่งกำหนดให้ประธานแห่งสภาเป็นฝ่ายร้องขอก็เพราะเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังอยู่ก่อนสมัยประชุม จึงไม่มีทางคิดว่าจะมีการคุมขังเพื่อกดดันแก้ง โดยอาศัยเหตุผลในทางการเมืองได้ และเมื่อสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังไว้โดยชอบเช่นนี้แล้ว ผู้ที่จะร้องขอให้ปล่อยตัวก็คือ ประธานแห่งสภา เท่านั้นโดยพนักงานสอบสวน (ถ้าเป็นกรณีอยู่ในการคุมขังระหว่างสอบสวน) หรือศาล (ถ้าเป็นกรณีอยู่ในการคุมขังระหว่างพิจารณาของศาล) แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีโดยไม่มีเงื่อนไขตามมาตรา 131 วรรคห้า ฟังสังเกตว่า การร้องขอในกรณีนี้ เพียงแต่ “ประธานแห่งสภา” ที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอก็เพียงพอที่จะปล่อยตัวไปแล้ว ไม่จำเป็นต้องใช้ “มติของสภา” ดังเช่น การอนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา และการอนุญาตให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคห้า บัญญัติว่า “...คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม”

ตัวอย่างเช่น สั่งปล่อยวันที่ 22 พฤษภาคม 2552 วันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมวันที่ 30 กันยายน 2552 คำสั่งปล่อยก็จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2552 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2552

⁶⁶ สุริยา ปานแถมและอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 334-335.

คำสั่งปล่อยตัวของพนักงานสอบสวนหรือศาลให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยตัวจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมตามมาตรา 131 วรรคท้าย ทั้งนี้เพราะเมื่อประธานแห่งสภาร้องขอแล้ว พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องมีคำสั่งปล่อยอีกชั้นหนึ่ง เพราะเป็นคำสั่งของพนักงานสอบสวนหรือตามอำนาจศาล ทั้งนี้เพราะศาลไม่ได้คุมขังจำเลยเอง แต่ได้ออกหมายขังไปให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์เป็นผู้คุมขังแทน ซึ่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์จะสั่งปล่อยต่อเมื่อศาลออกหมายปล่อย และโดยที่การคุมขังได้กระทำเพื่อให้สมาชิกมาประชุมสภาได้⁶⁷

จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวนั้นไม่ได้มีผลเป็นการปล่อยตัวตลอดไป เนื่องจากการปล่อยในกรณีนี้เป็นเพียงการปล่อยชั่วคราวเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถไปประชุมสภาได้ตามปกติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คำสั่งปล่อยจึงมีผลจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม หากพ้นสมัยประชุมไปแล้วพนักงานสอบสวนหรือศาลสามารถดำเนินการเพื่อให้มีการคุมขังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้เป็นจำเลยได้ทันที

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในเรื่องขอบเขตความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภานั้น อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131⁶⁸ มิได้

⁶⁷ ประณต นันทิยะกุล. (2545). สารแห่งรัฐธรรมนูญ (คำอธิบายเรียงมาตรา หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี). หน้า 319.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะกระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้ออกหนังสือถึงประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ซึ่งในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหา เรื่องการให้ผู้บังคับราชการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นผู้พิจารณาออกหนังสือไปยังประธาน สภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกได้โดยตรง เพื่อขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะ ผู้ต้องหาคดีอาญา

โดยผู้เขียนมีข้อสังเกต ในกรณีดังกล่าวข้างต้น คือ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 กำหนดให้ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุม ขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่ สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการกระทำ ความผิดอาญาของสมาชิกรัฐสภาเกิดขึ้นในระหว่างสมัยประชุมสภา เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงาน สอบสวนจะทำการหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนได้นั้นจะต้องทำหนังสือเสนอ ไปยังสภา เพื่อขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวน หากสภามีมติอนุญาตก็ สามารถดำเนินการสอบสวนสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้

แต่การดำเนินการของทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการให้ผู้บังคับราชการ ตำรวจภูธรจังหวัดเป็นผู้พิจารณาออกหนังสือเอง แล้วส่งหนังสือไปยังประธานวุฒิสภาหรือสภา ผู้แทนราษฎรโดยตรง เพื่อขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะ ผู้ต้องหาคดีอาญา จึงมีปัญหว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมอบหมายหัวหน้าหน่วยการ สอบสวนระดับผู้บังคับบัญชา(ผู้บังคับราชการตำรวจภูธรจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาออกหนังสือเอง แล้วเสนอไปยังประธานวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร โดยตรง เพื่อขอตัวหมายเรียกตัวสมาชิก รัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา สามารถกระทำได้หรือไม่ และมีความ เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

กรณีตามปัญหาดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้ ออกหนังสือถึงประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมอบหมายหัวหน้า หน่วยการสอบสวนระดับผู้บังคับบัญชา (ผู้บังคับราชการตำรวจภูธรจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาออก หนังสือเอง แล้วเสนอไปยังประธานวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร โดยตรง เพื่อขออนุญาต หมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญาจึงสามารถกระทำได้

แต่เนื่องด้วยสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคืออาญา ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรพิจารณากำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) เป็นผู้ลงนามในหนังสือดังกล่าว โดยไม่ควรให้หัวหน้าหน่วยการสอบสวนระดับผู้บังคับบัญชา (ผู้บังคับราชการตำรวจภูธรจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาออกหนังสือเอง แล้วเสนอไปยังประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก

ตัวอย่างคดีที่ผู้บังคับราชการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นผู้พิจารณาออกหนังสือเองสามารถดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก ข ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553 ในลำดับที่ 34, 72, 83, 102, 103, 104, 105, 117 และ 124 และภาคผนวก ก ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553 (ภาคผนวก) ในลำดับที่ 26 และ 41

กรณีหนังสือที่ส่งมายังประธานสภาผู้แทนราษฎร เช่น หนังสือของผู้กำกับการตำรวจภูธรบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ลำดับที่ 124) กรณีของนายวัชร เพชรทอง ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ดำเนินคดีนายจตุพร พรหมพันธุ์ และนายวีระ มุสิกพงษ์ และนายฉัฐวุฒิ ใสยเกื้อฯ ในข้อกล่าวหาว่าร่วมกันหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์ไว้และทำการสอบสวนคดีอาญาที่ 432/2552 และนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทย ผู้กำกับการตำรวจภูธรบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงทำหนังสือมายังประธานสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง ขอดำเนินคดีกับนายจตุพร พรหมพันธุ์ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้กำกับการตำรวจภูธรบ้านนาสารเป็นผู้ออกหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเอง ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองผบ.ตร.) เป็นผู้ลงนามในหนังสือดังกล่าว

กรณีหนังสือที่ส่งมายังประธานสภาวุฒิสภา เช่น หนังสือของผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม (ลำดับที่ 26) เรื่องขอให้ส่งตัวนายสราวุธ นิยมทรัพย์ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปพบพนักงานสอบสวนเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาคดีอาญาซึ่งมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษไว้ โดยผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐมเป็นผู้ทำหนังสือเสนอมายังประธานวุฒิสภาเอง ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.)

หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) เป็นผู้ลงนามในหนังสือดังกล่าว และหนังสือของผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี (ลำดับที่ 41) เรื่องสมาชิกวุฒิสภาต้องหากติอาญา (นายปรีชา ปิตานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดจันทบุรี) โดยผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ทำหนังสือเสนอมายังประธานวุฒิสภาเอง ซึ่งมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รองผบ.ตร.) เป็นผู้ลงนามในหนังสือดังกล่าว

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหากติอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดระเบียบภายในเกี่ยวกับการขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหากติอาญา โดยควรกำหนดให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) เป็นผู้พิจารณาลงนามออกหนังสือเอง แล้วเสนอต่อประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก กล่าวคือ การออกหนังสือขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหากติอาญาเป็นเรื่องที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (รอง ผบ.ตร.) จะเป็นผู้พิจารณาออกหนังสือเอง แล้วเสนอไปยังประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

4.5.1.3 ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 วรรคสาม ไม่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา 131 มาบังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่สามารถอ้างความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในทั้งสามกรณีได้เลย แม้จะอยู่ในสมัยระหว่างประชุมก็ตาม ดังนั้น หากเป็นการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พนักงานสอบสวนหรือศาลก็สามารถจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภามาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมได้ ศาลเองก็สามารถพิจารณาคดีอาญาซึ่งสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในระหว่างสมัยประชุมต่อไปได้ตามปกติ และพนักงานสอบสวนหรือศาลก็ไม่ต้องสั่งปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม⁶⁹

4.5.2 ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁶⁹ สุริยา ปานแยม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 335.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นคณะกรรมการที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงลงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติและพรรคการเมือง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ได้ เมื่อมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินการตามภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงต้องได้รับความคุ้มกันพอสมควร⁷⁰

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 จึงให้ความคุ้มกันแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยกำหนดว่า ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด ส่วนในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคမ်းขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคမ်းขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 ดังกล่าวต้องการที่จะบัญญัติให้ความคุ้มกันแก่กรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ⁷¹

โดยผู้เขียนมีข้อสังเกตในกรณีปัญหาการให้ความคุ้มกันคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นดังนี้

1) ขอบเขตความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁷⁰ ประณต นันทิยะกุล. เล่มเดิม. หน้า 284.

⁷¹ สุริยา ปานแย้ม และอนุวัฒน์ บุญนันท์. เล่มเดิม. หน้า 336.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คும்ขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคும்ขัง กรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคும்ขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ”

จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 241 บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่กรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินการตามภารกิจ และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องได้รับความคุ้มครอง

ความคุ้มครองที่กรรมการการเลือกตั้งได้รับตามมาตรา 241 วรรคหนึ่ง ซึ่งเคยมีข้อถกเถียงกันในที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 ว่า ใช้บังคับกรณีเป็นคดีในชั้นศาลแล้วหรือไม่ ซึ่งมีข้อสรุปว่า หากเป็นคดีในชั้นศาลแล้ว กรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 241 วรรคหนึ่ง เพราะบทบัญญัติมาตรานี้ให้ความคุ้มครองเรื่องการจับ คும்ขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนเท่านั้น หมายความว่า ในคดีอาญาที่กรรมการการเลือกตั้งตกเป็นจำเลยในศาลแล้วนั้น แม้อยู่ในช่วงเวลาที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 241 วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ ศาลยังมีอำนาจออกคำสั่งให้จับกรรมการการเลือกตั้งได้ทุกกรณี เช่น ในวันนัดฟังคำพิพากษาคดีอาญาที่กรรมการการเลือกตั้งเป็นจำเลย หากกรรมการการเลือกตั้งไม่ไปศาล ศาลย่อมมีอำนาจออกหมายจับมาฟังคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 182 วรรคสามได้ และในกรณีดังกล่าว หากถึงวันนัดยังไม่ได้ตัวกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้น และศาลอ่านคำพิพากษาลับหลังให้ลงโทษจำคุก ศาลย่อมออกหมายจับกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้น มาปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลได้ หรือหากกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นมาศาลในวันนัดฟังคำพิพากษา และศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ศาลย่อมออกหมายจับกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นได้⁷²

สรุปได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 241 ให้ความคุ้มครองแก่กรรมการการเลือกตั้งเพื่อมิให้ถูกกลั่นแกล้งจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง โดยกรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองเฉพาะใน

⁷² อธิคม อินทุนุติ ก เล่มเดิม. หน้า 174.

ระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติมีผลใช้บังคับ และได้รับความคุ้มครองเฉพาะในเรื่องของการสอบสวนเท่านั้น กล่าวคือ ห้ามมิให้จับ ค่อมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนในช่วงเวลาดังกล่าว มาตรา 241 วรรคหนึ่ง ไม่ได้ห้ามมิให้จับ ค่อมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปเพื่อกรณีอื่น ดังนั้น การจับ ค่อมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปเพื่อการพิจารณาคดีของศาล จึงสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 241 วรรคหนึ่ง หากเป็นคดีในชั้นศาลแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความคุ้มครองของกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่บังคับกับกรณีเป็นคดีในชั้นศาลแล้ว

แม้มาตรา 241 วรรคหนึ่ง จะห้ามมิให้จับ ค่อมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนในช่วงเวลาข้างต้น แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่ 2 กรณีที่เจ้าพนักงานสามารถจับ ค่อมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนได้ คือ

- (1) ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากกรรมการการเลือกตั้ง หรือ
- (2) ในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิดหรือจับ หรือค่อมขัง กรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น เช่น เป็นการจับหรือค่อมขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือเป็นการจับตามหมายจับ หรือค่อมขังไว้ตามอำนาจพนักงานสอบสวนหรือตามที่ศาลสั่งอนุญาต เป็นต้น เจ้าพนักงานผู้จับหรือผู้ดำเนินการค่อมขังต้องรายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกจับหรือค่อมขังได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือค่อมขังเสียเอง ก็ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สั่งปล่อยประธานกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้น ทั้งนี้ตามมาตรา 241 วรรคสอง

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการค่อมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่นนั้น ไม่รวมไปถึงการค่อมขังโดยชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เช่น การค่อมขังระหว่างการพิจารณาของศาล หรือการค่อมขังตามหมายจำคุกคดีที่ยังไม่ถึงที่สุด ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 232 วรรคสามที่กำหนด “ให้นับบทบัญญัติ...การขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 230 มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย...” กล่าวคือ มาตรา 232 วรรคสาม กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมี

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 230⁷³ ซึ่งตามมาตรา 230 (3) กำหนดเรื่องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 (4) ไว้ โดยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตาม 205 (4)⁷⁴ ก็คือ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 โดยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 ประการหนึ่งก็คือ กรณีตามมาตรา 100 (3)⁷⁵ กำหนดว่าต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น หากกรรมการการเลือกตั้งถูกคุมขังโดยหมายขังของศาลในระหว่างพิจารณาเพราะเหตุไม่ได้รับอนุญาตให้ประกันตัว หรือถูกคุมขังตามหมายจำคุกคดียังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นก็ขาดคุณสมบัติ และพ้นจากตำแหน่งของการเป็นกรรมการการเลือกตั้งนับแต่วันแรกที่ถูกคุมขัง จึงไม่อยู่ในสถานะที่จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันอีกต่อไป

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มกันในขอบเขตที่จำกัด และหากกรรมการการเลือกตั้งถูกคุมขังโดยหมายขังของศาลในระหว่างการพิจารณาคดี หรือถูกจำคุกโดยหมายจำคุกในระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด กรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นก็ขาดคุณสมบัติต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด แม้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง ก็จะร้องขอให้ปล่อยตัวไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 230 บัญญัติว่า “ กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 (1) (4) (5) และ (6)
- (4) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 207 มาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม”

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 205 ประกอบมาตรา 230 (3) บัญญัติว่า กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด...
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 100 บัญญัติว่า “ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง...

- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือ โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย...”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองในขอบเขตที่จำกัดกว่าสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองแก่กรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน โดยไม่ได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องการจับกุม คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่นแต่ประการใด ในขณะที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาไว้ถึง 3 ประการด้วยกัน คือ ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม และความคุ้มครองที่จะถูกปล่อยตัวจากการคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม

นอกจากการให้ความคุ้มครองแก่กรรมการการเลือกตั้งในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือในระหว่างมีประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติมีผลใช้บังคับแล้ว จากศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มครองในระหว่างช่วงที่มีการยุบสภาหรือระหว่างมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา เช่น ในประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาย่อมได้รับเอกสิทธิ์ในช่วงระหว่าง 40 วันก่อนและหลังจากสมัยประชุมสภา และได้รับเอกสิทธิ์ 40 วัน หลังจากที่มีการยุบสภาหรือในระหว่างมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ส่วนในประเทศกรีซ โดยรัฐธรรมนูญแห่งกรีซ มาตรา 62 ที่กำหนดว่า “...ในช่วงระยะเวลาที่มีการมีการยุบสภาหรือ ในช่วงที่หมดวาระของสมาชิกรัฐสภา จนถึงในช่วงที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดทางการเมืองใด ๆ ...” และในประเทศสเปนก็ได้กำหนดให้ความคุ้มครองใช้บังคับตั้งแต่วันที่บุคคลนั้นได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาจนถึงวันที่สิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภา และความคุ้มครองยังจะนำไปใช้ในกรณีที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ ตั้งแต่เปิดรับสมัครเลือกตั้งจนถึงวันที่บุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่า การให้สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มครองในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างช่วงที่มีการเลือกตั้ง เพื่อต้องการให้สมาชิกสภา สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน โดยไม่ถูกรบกวน กลั่นแกล้ง แทรกแซงจากบุคคลอื่นใด และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญของไทยควรมีการกำหนดให้ความคุ้มครองกับสมาชิกรัฐสภาในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่

2) การตีความบทบัญญัติกรณีความคุ้มครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้มีผลรวมไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองเฉพาะในช่วงเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ เท่านั้น โดยตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 241 นี้มีผลรวมไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองเฉพาะในช่วงเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติเท่านั้น ก็ต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่ควรตีความขยายไปถึงกรณีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยเหตุผลประการสำคัญก็เพราะเนื่องจากในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมายถึง 7,852 องค์กร⁷⁶ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล รวมไปถึงเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีจำนวนมาก ซึ่งมีการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้ง โดยมีการสับเปลี่ยนเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง และยังมีการเลือกตั้งซ่อมหากมีกรณีถูกเพิกถอนสิทธิจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย โดยหากตีความขยายไปถึงกรณีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยแล้วย่อมเกิดปัญหาตามมาอีกมาก เพราะหากมีการให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็คงได้รับความคุ้มครองตลอดปีซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ โดยกรรมการการเลือกตั้งก็มักจะยกความคุ้มครองต่อผู้ได้ตลอดเวลา เพราะการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมักมีขึ้นอยู่บ่อยครั้ง

3) เมื่อกรรมการการเลือกตั้งถูกฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะอ้างความคุ้มครองตามมาตรา 241 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้ยังคงใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ศาลอาญาได้ตัดสินตามคำฟ้องของโจทก์ คือ นายถาวร เสนเนียม ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคไทยรักไทย ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีโทษตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน (ไม่ได้ลงโทษตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา) ศาลได้มีคำตัดสินว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง 3 คน ได้แก่ พลเอกวาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา

⁷⁶ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 รวบรวมโดย: ส่วนวิจัยและพัฒนา ระบบ รูปแบบและโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

นาคณัตรีย์ และนายวีระชัย แนวบุญเนียร ต้องคำพิพากษาศาลอาญา ให้จำคุก 4 ปี โดยไม่รอลงอาญา ส่งผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ⁷⁷ ต่อมา พล.ต.อ. วาสนา ได้มอบหมายให้หนายนานาหลักทรัพย์คือตำแหน่งหน้าที่ของจำเลยทั้งสามรวมกันมีมูลค่า 2.5 ล้านบาท ขอลปล่อยตัวชั่วคราวต่อศาลอาญา ซึ่งศาลอาญา โดยนายอานวย รัชชรา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ได้พิจารณาคำร้องแล้ว ได้พิจารณาคำร้องแล้ว มีคำสั่งว่าจำเลยเป็นกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความเป็นกลางและซื่อสัตย์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 136 ซึ่งการจัดการเลือกตั้งจะต้องเป็นธรรมแก่ทุกพรรค ทุกคน แต่การจัดการเลือกตั้งของจำเลยกลับถูกพรรคการเมืองหลายพรรคต่อต้าน ไม่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง มีหมอ อาจารย์ประท้วงด้วยการฉีกบัตรลงคะแนน เห็นว่า การเลือกตั้งครั้งนั้นผิดปกติของสังคม แทนที่จำเลยจะใส่ใจแก้ไขความไม่พอใจ กลับเดินหน้าจัดการเลือกตั้งต่อไป และศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำพิพากษามาแล้วว่าการเลือกตั้งไม่ชอบ ต่อมาได้มีประชาชนเรียกร้องให้พวกจำเลยลาออกแต่จำเลยก็ทำงานต่อไปเสมือนไม่มีความเสียหาย เมื่อประชาชนไม่พอใจในความเป็นกลาง ย่อมกระทบถึงการเลือกตั้งทุกระดับ ย่อมเกิดความโต้แย้งในสังคม การที่จำเลยยังปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะก่อความเสียหายได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวหากศาลปล่อยตัวจำเลยไประหว่างอุทธรณ์ เพื่อให้จำเลยไปปฏิบัติหน้าที่อีกน่าจะเกิดความไม่เรียบร้อยสุจริต เทียบธรรมเนียมอย่างคร่าวก่อน ดังนั้น ศาลอาญาจึงเห็นควรส่งสำนวนให้ศาลอุทธรณ์ส่งประกันต่อไป

ต่อมา ศาลได้ออกหมายขังจำเลยทั้ง 3 ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลอาญาไม่ให้ประกันตัว สำหรับหมายขังมีใจความว่า ที่จำเลยได้ขอใช้สิทธิตามมาตรา 148 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขอให้ศาลงดออกหมายจำคุก เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองกรรมการการเลือกตั้งในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะการขังกรรมการการเลือกตั้งในชั้นสอบสวนเท่านั้น ส่วนมาตรา 148 วรรคสองว่า ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ เห็นว่าต้องเป็นกรณีกรรมการการเลือกตั้งถูกขังก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งความคุ้มครองของกรรมการการเลือกตั้งกับความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างกัน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับความคุ้มครองในชั้นศาลด้วย และกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างชัดเจน ส่วนกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้บัญญัติไว้ว่าได้รับความคุ้มครองในชั้นศาล จำเลยที่ 2, 3, 4 จึงไม่มีสิทธิขอให้งดหมายจำคุกและออกหมายจำคุก โดยให้จำเลยทุกคนมีผล

⁷⁷ สถาบันพระปกเกล้า. (2553). คณะกรรมการการเลือกตั้ง. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

ต่อคำพิพากษา⁷⁸ จะเห็นได้ว่า ศาลได้ยืนยันหลักมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันคือมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า กรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับความคุ้มครองเพราะบทบัญญัติมาตรานี้ให้ความคุ้มครองเรื่องการจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนเท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวเป็นการจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปเพื่อการพิจารณาคดีของศาล จึงสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความคุ้มครองของกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช้บังคับกับกรณีเป็นคดีในชั้นศาลแล้ว

ส่วนกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งตกเป็นจำเลยแล้วได้รับอนุญาตจากศาลในบางคดีไม่ต้องไปฟังการพิจารณานั้น ไม่ใช่กรณีที่กรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างใด (เทียบมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) แต่กรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ⁷⁹ กล่าวคือโดยหลักแล้วการพิจารณาและสืบพยานคดีอาญาในศาลยุติธรรม ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย แต่คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว และจำเลยมีทนายความ เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อให้การดำเนินการพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้โดยอนุญาตให้จำเลยไม่ต้องมาฟังการพิจารณา แต่ต้องมาศาลในวันนัดฟังคำพิพากษาหรือวันอื่นตามที่เห็นสมควร

⁷⁸ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. “เพิกถอนสิทธิ์ 10 ปี 3 กต.จบ จำคุกอีกคนละ 4 ปี”. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.jengsud.com/webboard-1567/>

⁷⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ บัญญัติว่า “ภายหลังที่ศาลได้ดำเนินการตาม มาตรา 172 วรรค 2 แล้ว เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควร เพื่อให้การดำเนินการ พิจารณาเป็นไปโดยไม่ชักช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาและสืบพยานลับ หลังจำเลยได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี จะมีโทษปรับ ด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อจำเลยมีทนาย และจำเลยได้รับอนุญาตจากศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและการ สืบพยาน
- (2) ในคดีที่มีจำเลยหลายคน ถ้าศาลพอใจตามคำแถลงของ โจทก์ว่าการพิจารณาและการสืบพยานตามที่ โจทก์ขอให้กระทำไม่เกี่ยวแก่จำเลยคนใดศาลจะพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยคน นั้นก็ได้
- (3) ในคดีที่มีจำเลยหลายคน ถ้าศาลเห็นสมควรจะพิจารณา และสืบพยานจำเลยคนหนึ่ง ๆ ลับหลังจำเลย คนอื่นก็ได้

ในคดีที่ศาลพิจารณาและสืบพยานตาม (2) หรือ (3) ลับหลัง จำเลยคนใด ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ห้ามมิให้ศาลรับฟังการ พิจารณาและการสืบพยานที่กระทำลึบบ้างนั้นเป็นผลเสียแก่ จำเลยคนนั้น”

คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกฟ้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสิบปี อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลอนุญาตให้พิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องไปฟังการพิจารณาเพราะเหตุศาลอนุญาต ไม่ใช่เพราะความคุ้มกันของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 148 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (เทียบมาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

สรุปว่า เมื่อกรรมการการเลือกตั้งถูกฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะอ้างความคุ้มกันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 241 ได้เฉพาะกรณีที่พนักงานสอบสวนเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนเท่านั้น แต่ถ้าเป็นการจับ คุ่มขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปเพื่อการพิจารณาคดีของศาล จึงสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความคุ้มกันของกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่บังคับกับกรณีเป็นคดีในชั้นศาล

4.6 การดำเนินการกรณีในการพิจารณาให้ออกฤทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ⁸⁰

ในการขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 แบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้

- 1) การจับ คุ่มขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา
- 2) กรณีจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะกระทำความผิด
- 3) การออกหมายเรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อไปดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา ไม่ว่าจะ ได้ฟ้องนอกสมัยประชุมหรือในสมัยประชุม

การขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีการจับกรณีการจับ คุ่มขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา และกรณีการออกหมายเรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา ในระหว่างสมัยประชุมต้องได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ส่วนกรณีจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะกระทำความผิดประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับ ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง

⁸⁰ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2553). *คู่มือการปฏิบัติงานสำนักการประชุม*. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

กรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน นอกสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอให้ปล่อยได้ และแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 180

เมื่อได้รับหนังสือขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องดำเนินการ ดังนี้

4.6.1 การตรวจสอบ

(1) ต้องดำเนินการตรวจสอบว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ และไม่เป็นกรณีที่ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 130 และมาตรา 131 หรือไม่

(2) ตรวจสอบว่าอยู่ในระหว่างสมัยประชุมหรือพ้นระยะเวลาที่ขอดำเนินการหรือไม่

เมื่อตรวจสอบแล้ว ถ้าปรากฏว่าอยู่ในระหว่างสมัยประชุม บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาอนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

กรณีที่เสนอเรื่องมาเมื่อพ้นระยะเวลาขออนุญาตดำเนินคดีอาญาหรือในระยะเวลากระชั้นชิดไม่สามารถบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนพิจารณาได้ทัน กำหนดเวลาตามที่กำหนดในหนังสือขออนุญาต บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าไม่มีความจำเป็นต้องเสนอเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตแล้ว ทำหนังสือแจ้งหน่วยงานที่ขออนุญาตทราบ

4.6.2 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว ทำหนังสือยืนยันมติของสภาผู้แทนราษฎรไปยังหน่วยงานผู้เสนอเพื่อทราบ

ในกรณีบรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้วแต่ละสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้พิจารณาจนพ้นระยะเวลาขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาขออนุญาตให้นำเรื่องออกจากระเบียบวาระการประชุม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 179 วรรคสอง เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตแล้ว ทำหนังสือแจ้งหน่วยงานผู้เสนอทราบ

4.7 การดำเนินการกรณีในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ⁸¹

โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาให้ระหว่างสมัยประชุมเพื่อห้ามมิให้จับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกในคดีอาญา ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ ซึ่งกรณีทั้งสองนี้จะทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ดังนั้น เมื่อมีกรณีดังกล่าวและมีการร้องขอมายังสภาเพื่อขอสอบสวนหรือพิจารณาคดีให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การขออนุญาตจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ในระหว่างสมัยประชุม

เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือขออนุญาตจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงประธานวุฒิสภา เพื่ออนุญาตบรรจกระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

เมื่อที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติอนุญาต (หรือไม่อนุญาต) ให้จับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ทำหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อทราบ

2) การสั่งให้ปล่อยสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกจับไปขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาถูกจับในขณะที่กระทำความผิด ในระหว่างสมัยประชุม และเจ้าพนักงานตำรวจได้รายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทราบ ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงประธานวุฒิสภาเพื่อทราบ

เมื่อประธานวุฒิสภามีคำสั่งให้ปล่อยตัวสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกจับดังกล่าว ทำหนังสือถึงสำนักงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

3) การขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม

เมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือขออนุญาตดำเนินคดีอาญาสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงประธานวุฒิสภา เพื่ออนุญาตบรรจกระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

เมื่อที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติอนุญาต (หรือไม่อนุญาต) ให้ดำเนินคดีอาญาสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม ทำหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อทราบ

⁸¹ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). คู่มือการปฏิบัติงานสำนักการประชุม. สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.

4) การร้องขอให้ปล่อยสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม

ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม และเมื่อถึงสมัยประชุมประธานวุฒิสภาได้รับร้องขอให้พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณีปล่อยตัวสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญทำหนังสือแจ้งไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี

บันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงประธานวุฒิสภาเพื่อนำเรื่องดังกล่าวแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมวุฒิสภา

4.8 กระบวนการยื่นคำร้องต่อประธานแห่งสภาของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกสภาตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล” จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการที่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา แล้วแต่กรณี กล่าวถ้อยคำให้ตนเสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อประธานแห่งสภาเพื่อให้มีการโฆษณาชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ซึ่งแต่ละสภาก็จะมีข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้บังคับอยู่

กระบวนการยื่นคำร้องต่อประธานแห่งสภาของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกสภาตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญมีดังนี้

4.8.1 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายประสงค์จะให้มีการโฆษณาชี้แจงตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ให้บุคคลนั้นยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภาตามแบบที่กำหนด

คำร้องขอดังกล่าวต้องมีข้อความเป็นข้อเท็จจริงโดยไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น

ให้ประธานรัฐสภาพิจารณาคำร้องขอดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ในกรณีที่ประธานรัฐสภาเห็นสมควร โฆษณาคำชี้แจงดังกล่าว ให้เลขาธิการรัฐสภาดำเนินการ โฆษณาคำชี้แจงดังกล่าวด้วยวิธีปิดประกาศไว้ ณ บริเวณรัฐสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ มีกำหนดระยะเวลาเจ็ดวัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาเห็นควร จัดให้มีการ โฆษณาคำชี้แจง และให้ส่งสมาชิกรัฐสภาเพื่อทราบ ในการนี้ประธานรัฐสภาอาจจัดให้มีการ โฆษณาคำชี้แจงนั้น โดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้⁸²

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภายื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเลย รัฐสภาจึงยังไม่ได้กำหนดแบบคำร้องตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ. 2553 ข้อ 119 ขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า รัฐสภาควรดำเนินการกำหนดแบบคำร้องดังกล่าวขึ้น โดยเร็ว เพื่อให้บุคคลได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาได้ และทำให้สิทธิของบุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

4.8.2 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่สมาชิกกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ อันอาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกได้รับความเสียหาย บุคคลนั้นมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาภายในกำหนดเวลาสามเดือนนับแต่วันที่มีการประชุมครั้งนั้น เพื่อให้มีการ โฆษณาคำชี้แจง

โดยการยื่นคำร้องกฎหมายกำหนดว่า คำร้องต้องทำเป็นหนังสือพร้อมคำชี้แจงประกอบข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและอยู่ในประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น⁸³

ประธานสภามีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าคำร้องและคำชี้แจงที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมานั้น เป็นถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ โดยประธานสภาต้องวินิจฉัยคำร้องและคำชี้แจงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง และในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าคำร้องและคำชี้แจงไม่เป็นถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดก็ให้ยกคำร้องเสียและแจ้งให้ผู้ร้องทราบ คำวินิจฉัยของประธานสภาให้ถือเป็นเด็ดขาด⁸⁴

ในกรณีที่ประธานสภาได้วินิจฉัยว่าคำร้องและคำชี้แจงว่าถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ประธานสภาจัดให้มีการ โฆษณาโดยวิธีปิดประกาศคำชี้แจงไม่น้อยกว่าเจ็ด

⁸² ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 119.

⁸³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 32.

⁸⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 33.

วันไว้ ณ บริเวณสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ และโฆษณาโดยวิธีการอื่นตามที่ประธานสภาเห็นสมควร⁸⁵

เมื่อประธานสภาดำเนินการจัดให้มีการโฆษณาโดยวิธีปิดประกาศคำชี้แจงและโฆษณาโดยวิธีการอื่นแล้ว ให้แจ้งผู้ร้อง ผู้กล่าวถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และที่ประชุมสภา รับทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมด้วย⁸⁶

4.8.3 กรณีการยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายประสงค์จะให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ให้บุคคลนั้นยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามแบบที่กำหนด

คำร้องขอดังกล่าวต้องมีข้อความเป็นข้อเท็จจริงโดยไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอดังกล่าว ให้ส่งคำร้องขอนั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นการด่วน เพื่อที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาคำร้องขอ ดังกล่าวต่อไป และให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ เพื่อประธานวุฒิสภาจะได้ดำเนินการต่อไป

ให้เลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการโฆษณาคำชี้แจงดังกล่าวด้วยวิธีปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีกำหนดระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ประธานวุฒิสภาเห็นควรจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจง และให้ส่งสมาชิกเพื่อทราบด้วย⁸⁷

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีบุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกวุฒิสภายื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเลย วุฒิสภาจึงยังไม่ได้กำหนดแบบคำร้องตามข้อบังคับการประชุม พ.ศ. 2551 ข้อ 186 ขึ้นซึ่งผู้เขียนเห็นว่า วุฒิสภาควรดำเนินการกำหนดแบบคำร้องดังกล่าวขึ้นโดยเร็ว เพื่อให้บุคคลได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้ และทำให้สิทธิของบุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 34.

⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 35.

⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 186.

บทที่ 5

ปัญหาเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายไทย

ปัญหาเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของไทยซึ่งบ่อยครั้งที่มักจะเห็นผู้ต้องหาที่เป็นสมาชิกรัฐสภาผู้ทรงเกียรติได้รับเอกสิทธิ์หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกว่าได้รับ อภิสิทธิ์มากกว่าประชาชนคนธรรมดาทั่วไป แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะสร้างความเสียหายให้กับบ้านเมืองมากแค่ไหนก็ตามกับการไม่ถูกดำเนินคดี ไม่ถูกจับกุม คမ်းขัง ในระหว่างที่มีการเปิดประชุมสภาซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องของ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน สำหรับบุคคลบางประเภทให้มีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการพิจารณากฎหมายและควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล

5.1 ปัญหาการใช้เอกสิทธิ์อันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือตุ้หมิ่นสภา

ปัญหาการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบ มักเกิดขึ้นในประเทศไทยในกรณีที่มีในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ เมื่อสมาชิกรัฐสภาอภิปรายประเด็นซึ่งไม่อยู่ในประเด็นที่สภากำลังพิจารณา หรือสมาชิกรัฐสภาอภิปรายโดยไม่เคารพ ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภา หรือกรณีที่ประธานสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการประชุมสภาให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยแต่สมาชิกรัฐสภาที่อาจมีการกระทบกระทั่งระหว่างสมาชิกรัฐสภากับประธานสภา หรือระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการโต้เถียงกันโดยไม่เคารพต่อสภา ไม่เคารพต่อข้อบังคับการประชุมสภา และยังสะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์ของสมาชิกรัฐสภาอันไม่สมควรแก่สาธารณชน

เมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมของสภาซึ่งมีการกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจลงโทษสมาชิกสภาได้ ซึ่งระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาดังนี้

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 174 กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ ประธานมีอำนาจเตือน ห้ามปราม ให้ออกคำพูด ห้ามพูด ในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุม หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาในครั้งนั้นก็ได้

ในกรณีที่ประธานสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุม หากผู้นั้นขัดขืน ประธานมีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมหรือออกไปให้พ้นบริเวณสภา

คำสั่งของประธานตามข้อนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้”

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 179 กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ ประธานของที่ประชุมมีอำนาจเตือน ห้ามปราม ให้ถอนคำพูด ห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมวุฒิสภาครั้งนั้น โดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้

ในกรณีที่ประธานของที่ประชุมสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุมวุฒิสภา หากผู้นั้นขัดขืน ประธานของที่ประชุมมีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมวุฒิสภา หรือออกไปให้พ้นบริเวณที่ประชุมวุฒิสภา

คำสั่งของประธานของที่ประชุมตามข้อนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้”

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ข้อ 114 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ประธานมีอำนาจเตือน ห้ามปราม ให้ถอนคำพูด ห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุมรัฐสภา หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมรัฐสภา โดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาในครั้งนั้นก็”

ในกรณีที่ประธานสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุมรัฐสภา หากผู้นั้นขัดขืน ประธานมีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมรัฐสภาหรือออกไปให้พ้นบริเวณรัฐสภา

คำสั่งของประธานตามข้อนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้

จากข้อบังคับของสภาดังกล่าวข้างต้นนี้จะกำหนดไว้ในทำนองเดียวกันซึ่งประธานสภา มีอำนาจในการดำเนินการอย่างเต็มที่ในกรณีที่สมาชิกสภากระทำการละเมิดอำนาจสภาหรือดูหมิ่นสภา โดยมีอำนาจเชิญสมาชิกผู้นั้นออกไปจากบริเวณสภา แต่ไม่มีบทลงโทษการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการละเมิดอำนาจสภาหรือดูหมิ่นสภาแต่อย่างใด

โดยผู้เขียนได้การศึกษาพบว่า ในระบบรัฐสภาของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ศรีลังกา แซมเบีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้มีมาตรการทางกฎหมายของสภาเพื่อควบคุมการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งจะมีการกำหนดถึงลักษณะการกระทำเป็นการละเมิดต่อสภาหรือดูหมิ่นสภาขึ้นด้วย

โดยแนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดต่อสภาหรือดูหมิ่นสภานั้นเห็นว่าควรมีการกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่เป็นการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิก

รัฐสภาโดยไม่สมควรรวมทั้งกำหนดขอบเขตของการแทรกแซงดังกล่าว ว่าขั้นใดจึงจะเป็นความผิด และมีอำนาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ กล่าวคือ ในสมัยกลางของรัฐสภาตัวเอง รัฐสภาได้เป็นที่รู้จักกันในฐานะศาลยุติธรรมดั้งเดิมที่เรียกกันว่า “ศาลสูงของรัฐสภา” ในศาลนี้จะประกอบไปด้วยสภาขุนนางซึ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมและบรรดาผู้พิพากษา ดังนั้น สภาขุนนางจึงเป็นเจ้าของอำนาจการลงโทษ ส่วนสภาสามัญซึ่งเพิ่มมีภายหลังนั้นในระยะแรกเป็นเพียงผู้ร้องทุกข์ (Petitioners) แต่เพียงเท่านั้น ต่อมาจึงได้พบว่ามีกรขอรับสิทธิในการลงโทษผู้กระทำความผิดของสภาสามัญ เช่นเดียวกับสภาขุนนาง การกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาซึ่งสภาจะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดของสภาสามัญเช่นเดียวกับขุนนาง โดยการกระทำที่เป็นความผิดต่อสภาจะมีอำนาจในการลงโทษเอกเทศแยกจากกันนี้ เรียกว่า เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจสภา (Breach of Privileges or Contempt) จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น การที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันกระบวนการรัฐสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือสาธารณชน โดยทั่วไป และเพื่อเป็นการบังคับ คำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขึ้นต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือคณะกรรมการ จึงทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี ดังนี้¹

1) อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders)

เป็นรูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาลโทษสำหรับผู้ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภา ได้แก่ การขัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่าจะผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทน หรือสภาสามัญ หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบันประธานสภาผู้แทนหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภาขุนนางได้ใช้อำนาจตั้งปรับ บ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือตักเตือน สมาชิกจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูดสภา

¹ วิษั จีระแพทย์. (2553, มีนาคม-เมษายน) “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ”. *จูลินิติ*, 7, 2. หน้า 4-6.

ประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับประเทศอังกฤษคือ ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ไอร์แลนด์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับสหรัฐอเมริกา ความผิดบางประการ กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษ

สิ่งที่สำคัญที่สุดของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่เกี่ยวกับรัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่สามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบของตนเองและการบังคับใช้กับสมาชิกสภาด้วยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งอาจประกอบด้วยการระงับการเป็นสมาชิกไว้ชั่วคราวและการขับไล่ รัฐสภาตามแบบของรัฐสภาอังกฤษตามความเป็นจริง การพิจารณาของศาลที่มีการบันทึกและลงโทษฐานละเมิดเอกสิทธิ์ ซึ่งก็คือการกระทำใดๆ หรือการคุกคามโดยไม่คำนึงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐสภา) หรือคูหมิ่นต่อรัฐสภา (ความผิดต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐสภา) ส่วนในประเทศอื่นๆ เช่น ในขณะที่ในศตวรรษที่ 20 กรณีของรัฐสภาที่ตัดสินให้ลงโทษจำคุก อำนาจของรัฐสภาซิมบับเว เช่น เมื่อตุลาคมปี ค.ศ. 2003 รัฐสภาได้ใช้อำนาจลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี กรณีที่สมาชิกผู้นั้นกล่าวโจมตีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่ง (และเพื่อนสมาชิกของรัฐสภา) อย่างรุนแรง ในระหว่างการอภิปรายของรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และความคุ้มกันนั้นได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการเอกสิทธิ์ตลอดจนการทำข้อเสนอแนะที่จะเสนอให้แก่สภาเพื่อให้สภามีมติต่อไป²

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจที่จะลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานั้นมีรากฐานมาจากกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้ถูกพิจารณาในศตวรรษของการดิ้นรนต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาได้ถูกตั้งขึ้นเสมือนเป็นศาลสูงสุดของราชอาณาจักร โดยขอบเขตอำนาจของสภาทั้งสองยังไม่ชัดเจนอย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในคดีที่ศาลยื่นยันอำนาจลงโทษของสภานั้น สหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดมาจากกระบวนการรัฐสภาของอังกฤษด้วยเหตุผลที่ว่า สภาทั้งสองควรมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาได้โดยตรงตราบเท่าที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาและใช้อำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นเพียงอำนาจที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเอง ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1837 สภาจึงได้ปฏิเสธที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและรายละเอียดของการกระทำความผิดทางอาญาของการละเมิดอำนาจสภาและบทลงโทษไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับกรณีพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาใดสภาหนึ่งหรือคณะกรรมการของสภาใด

² Hélène Ponceau. (2006). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter - Parliamentary Union. Retrieved August 13, 2010, from

สภาหนึ่ง แต่พยานผู้นั้นไม่ได้ไปหรือพยานปฏิเสธที่จะตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังทำการสอบสวนให้มีความผิดทางอาญาในความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) ไว้³

2) อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts)

ในขณะที่การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วย และรัฐสภามีอำนาจลงโทษได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งศาลก็จะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้ด้วยเช่นกัน รัฐสภามีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณา

ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐสภามักจะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลัก แต่เมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยแล้ว รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาบทลงโทษคำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำผิดได้อีก

ตัวอย่างของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ศรีลังกา ความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภา และศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับประเทศอังกฤษซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาโดยสภาเป็นผู้ลงโทษ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ขึ้น โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภากรณีการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

³ ในประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา (New York Penal Law) ได้บัญญัติความผิดอาญาฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติ (Criminal contempt the legislature) ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215.60 ว่า บุคคลมีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภานิติบัญญัติและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี (Class A. Misdemeanor) เมื่อถูกหมายเรียกให้มาเป็นพยานต่อสภานิติบัญญัติสภาหนึ่งสภาใด หรือต่อคณะกรรมการใด ๆ ของสภาแล้ว ดังนี้

- 1) ไม่มาหรือปฏิเสธไม่ยอมมา โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันชอบด้วยกฎหมาย หรือ
- 2) ปฏิเสธไม่ยอมสาบานตัว หรือ
- 3) ปฏิเสธไม่ยอมตอบคำถามในสาระสำคัญและที่สมควร หรือ
- 4) ปฏิเสธไม่ยอมส่งหนังสือหรือเอกสารที่ตนเป็นเจ้าของ หรืออยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานในสาระสำคัญและสมควรได้รับการพิจารณา ในเมื่อได้รับแจ้งตามสมควรแล้ว

ประเทศแคนาดาสภาสามัญมีเอกสิทธิ์ แต่สภาสามัญไม่สามารถที่จะกำหนดและมีข้อจำกัดในลักษณะเดียวกันกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละคนได้ ทั้งนี้เป็นเพราะสภาสามัญจะต้องมีอำนาจเพียงพอที่จะป้องกันการรบกวนภายนอก และมีอำนาจทางวินัยและกฎระเบียบที่สำคัญในการที่จะปกป้องเอกสิทธิ์ของสภาและเพื่อรักษาเกียรติศักดิ์ศรี อำนาจและความเป็นอิสระของสภา โดยสภาสามัญย่อมมีสิทธิที่จะกล่าวอ้างเอกสิทธิ์หรือมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่⁴

- (1) อำนาจในการดำเนินการทางวินัย;
- (2) การควบคุมของกิจการของภายในสภา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการอภิปรายและการดำเนินการในรัฐสภา
- (3) อำนาจในการควบคุมรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมและดูแลของสมาชิก;
- (4) สิทธิที่จะให้มีการสอบถามและเรียกพยานและพยานเอกสารตามความประสงค์;
- (5) สิทธิที่จะดูแลให้พยานสาบาน;
- (6) สิทธิในการจัดพิมพ์เอกสารที่มีเนื้อหาหมิ่นประมาทและ
- (7) สิทธิที่จะขับไล่นุคคลภายนอก (บุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิก)

โดยอำนาจที่สำคัญที่สุดของสภาสามัญก็คือ อำนาจในการมีระเบียบวินัยและเอกสิทธิ์ของสภาในการควบคุมกิจการภายในสภาซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมการอภิปรายและกระบวนการภายในสภา ซึ่งประธานสภานั้นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นสมาชิก หรือนุคคลภายนอกเพื่อควบคุมรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม

ประเทศออสเตรเลียพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์แห่งรัฐสภา ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) คุ้มครองทั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกละเมิดสิทธิโดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษการกระทำความผิดกล่าวเอาไว้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองสมาชิกทั้งสองสภาทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ทำหน้าที่ของตนโดยไม่ต้องถูกละเมิดสิทธิ

ส่วนการลงโทษผู้ที่ละเมิดอำนาจรัฐสภานั้นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเอกสิทธิ์แห่งรัฐสภา ค.ศ. 1987 (Parliamentary Privileges Act 1987) ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ที่ละเมิดอำนาจรัฐสภาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน \$ 5000 เหรียญ แต่ละบุคคลหรือไม่เกิน \$ 25000 เหรียญ สำหรับกรณีเป็นนิติบุคคล

- (1) สภาอาจลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนสำหรับการกระทำความผิดของบุคคลนั้นที่กระทำต่อสภา

⁴ Parliament of Canada. "Parliamentary Privilege". Retrieved August 1, 2010, from http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm#2

(2) การลงโทษให้จำคุกตามมาตรานี้จะกระทำไม่ได้หากอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมของรัฐสภาหรือระหว่างการยุบสภาหรือระหว่างอายุของรัฐสภาสิ้นสุดลง

(3) ห้ามมิให้รัฐสภาลงโทษจำคุกเกินกว่าที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(4) คำพิพากษาไม่ว่าตัดสินระวางโทษจำคุก หรือ ปรับ ต้องถูกตัดสินโดยประธานวุฒิสภา หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

(5) รัฐสภาต้องกำหนดโทษปรับผู้กระทำความผิด

(a) ไม่เกิน \$ 5,000 เหรียญต่อผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคล

(b) ไม่เกิน \$ 25,000 เหรียญต่อการกระทำความผิดโดยกลุ่มหรือคณะ

(6) ค่าปรับตามอนุ (5) นั้น เป็นทรัพย์สินของสหพันธรัฐออสเตรเลีย

(7) หากบุคคลใดถูกระวางโทษจำคุกแล้ว ห้ามมิให้ระวางโทษปรับแก่บุคคลดังกล่าว

อีก

(8) รัฐสภามีอำนาจในการออกหมายจับแก่บุคคลผู้ละเมิดอำนาจรัฐสภาได้

รัฐสภามีสิทธิลงโทษผู้ละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยการลงโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากโทษจำคุกหรือปรับ เช่น การตักเตือน , ระงับการเป็นสมาชิกสภา เป็นต้น⁵

จะเห็นได้ว่า สภามีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภาตลอดจนการกระทำอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางกระบวนการในสภา โดยสภามีอำนาจลงโทษสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาได้ ซึ่งอำนาจการลงโทษดังกล่าว คล้ายคลึงกับอำนาจของศาลในการลงโทษเรื่องการละเมิดอำนาจศาลนั่นเอง

ประเทศนิวซีแลนด์ สภามีอำนาจในการลงโทษการกระทำที่เป็นการดูหมิ่นสภาและการละเมิดเอกสิทธิ์ โดยการลงโทษต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติแห่งสิทธิของนิวซีแลนด์ ค.ศ. 1990 (The New Zealand Bill of Rights Act 1990) โดยส่วนใหญ่จะเป็นการปรับ การดำเนิน การกล่าวคำขอโทษ หรือการห้ามเข้ามาในบริเวณรัฐสภา ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาดูหมิ่นสภาโทษขั้นร้ายแรงคือ การพักงานหรือการไล่ออกจากสภา แต่การไล่ออกยังไม่เคยเกิดขึ้นในนิวซีแลนด์จนถึงปัจจุบัน โดยลักษณะของการดูหมิ่นสภา (Contempt of House) ซึ่งมีปรากฏอยู่ในข้อ 339 และข้อ 400 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศนิวซีแลนด์ (Standing orders of the House of

⁵ The Parliament of the Commonwealth of Australia. (2000). Penalties for Contempt. Retrieved August 11, 2010, from http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/completed_inquiries/1999-02/report_95/report.pdf

Representatives)⁶ ได้กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคู่มือนสภา ได้แก่

1) สภาอาจถือว่าการกระทำเช่นเดียวกันนี้เป็นคู่มือนด้วยการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติหน้าที่ในสภา หรือเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่หรือมีจุดประสงค์โดยตรงหรือโดยอ้อมที่จะทำให้เกิดผลเช่นนั้น

2) การละเมิดเอกสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อสภา

3) การพยายามโดยเจตนาที่จะทำให้มีการเกิดความเข้าใจผิดต่อสภา หรือคณะกรรมการ (โดยการทำคำแถลง พยานหลักฐาน หรือยื่นคำร้อง)

4) การดำเนินการในกระบวนการทางกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในรัฐสภาที่ปราศจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาหรือประธานสภา ในวันที่มีการประชุมสภาหรือการประชุมคณะกรรมการ

5) ตัดทอน แก้ไข เอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภาโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

6) บิดเบือนหรือ เปลี่ยนแปลง แก้ไขเอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภา

7) สมาชิกไม่สามารถแจ้งว่าตนมีส่วนได้เสียทางในกิจการนั้น ก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมพิจารณาในกิจการนั้น

8) สมาชิกเจตนารับคำตอบแทนที่บกพร่องอันมีกำหนดเวลาไว้

9) สมาชิกเจตนาให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดในข้อมูลเพื่อให้ตนได้คำตอบแทน

10) สมาชิกรับสินบนหรือชักชวนให้รับสินบนเพื่อจูงใจสมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

11) เป็นสมาชิกยอมรับคำตอบแทนสำหรับการไปเป็นผู้เชี่ยวชาญ โดยสมาชิกมีความเกี่ยวข้องในกระบวนการของสภาหรือของคณะกรรมการ

11) เสนอหรือพยายามให้สินบนสมาชิกเพื่อชักจูงให้สมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

12) โจมตี ขู่ข่มขู่ คุกคามสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการทำหน้าที่ในการปล่อยตัวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่สภา

13) ขัดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภา

⁶ House of Representatives New Zealand . (2005). **Standing orders of the House of Representatives.** p. 116 -117.

14) การแสดงให้เห็นความประพฤติหรือพฤติกรรมต่อสภา หรือต่อสมาชิก ในการใช้ความสามารถที่ตนเป็นสมาชิกของสภา

15) แสดงความประพฤติไม่เหมาะสมต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

16) เปิดเผยแพร่บทวิจารณ์หรือรายงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุม

17) เผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการอันเป็นเท็จ หรือเผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการที่บิดเบือน

18) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกตัวเรียกตัวตามคำสั่งของสภาหรือประธานสภา

19) ชูเชื้อ ขัดขวาง กีดกันพยานที่ให้หลักฐาน, ให้หลักฐานอย่างเต็มที่ต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

20) ปฏิเสธไม่ตอบคำถามตามคำสั่งของสภาหรือคณะกรรมการ

21) โจมตี ชูเชื้อ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกซึ่งได้กระทำต่อสมาชิกในรัฐสภา

22) โจมตี ชูเชื้อ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลผู้ให้หลักฐานต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

จะเห็นได้ว่า การลงโทษกรณีการละเมิดสภาหรือคูหมิ่นสภาของประเทศนิวซีแลนด์นั้น กำหนดไว้อย่างรัดกุม เป็นระบบที่ดี และยังมีกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการคูหมิ่นสภาไว้อย่างชัดเจนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของนิวซีแลนด์ โดยจะมีคณะกรรมการเอกสิทธิ์ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภา ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภาแล้วรายงานต่อสภา

ประเทศอินเดีย การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและการคูหมิ่นรัฐสภา (Breach of privilege and contempt of parliament) นาย Sub hash Kashyap ผู้เชี่ยวชาญรัฐธรรมนูญของอินเดีย อธิบายว่า การละเมิดเอกสิทธิ์ (Breach of privilege) คือการกระทำที่โจมตีหรือฝ่าฝืนต่อเอกสิทธิ์, สิทธิ, ความคุ้มกันต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการหรือต่อเพื่อนสมาชิก ในขณะที่การคูหมิ่นสภา (Contempt of the House) ของสภานั้น หมายถึง การกระทำของการละเลยที่ขัดขวางหรือสมาชิกรัฐสภาจากปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือที่มีผลต่อการลดศักดิ์ศรีของรัฐสภาหรือสมาชิกของสภา⁷ โดยการคูหมิ่นสภา คือ การกระทำใด ๆ หรือการละเว้นใดๆ ซึ่งเป็นการหรือต่อต้านใน

⁷ Indian Parliamentary Privileges. (2009). Retrieved August 1, 2010, from <http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-privileges.html>

การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภา หรือเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือ การกระทำอื่นใดทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาของอินเดียได้ลักษณะการ กระทำที่เป็นการดูหมิ่นสภาไว้ซึ่งจะต้องอาศัยการตีความของสภาว่าการกระทำนั้นเป็นการดู หมิ่นสภาหรือไม่ ซึ่งลักษณะการดูหมิ่นสภา ซึ่งได้แก่

- (1) การพูดหรือการเขียนใดที่ได้แสดงออกต่อสภา, คณะกรรมการหรือสมาชิกสภา
 - (2) การแสดงออกต่อประธานสภาหรือประธานคณะกรรมการว่าจะต้องปฏิบัติ หน้าที่ของตนด้วยความเป็นกลางและยุติธรรม
 - (3) การเผยแพร่รายงานการประชุมที่เป็นเท็จหรือรายงานการประชุมที่บิดเบือน
 - (4) การโฆษณาเผยแพร่กระบวนการของสภาที่เป็นการตัดต่อ
 - (5) การโฆษณาเผยแพร่การดำเนินการของสภาที่เป็นความลับ
 - (6) การโฆษณาเผยแพร่กระบวนการของสภา หรือหลักฐาน หรือรายงานของคณะ กรรมการสภาที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์
 - (7) การแสดงให้เห็นถึงรายงานของคณะกรรมการของสภา
 - (8) การกระทำที่เป็นการรบกวน ขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในสภาหรือ การขัดขวางสมาชิกสภาขณะเดินทางไปและกลับจากการประชุมสภาหรือประชุมคณะ กรรมการ
 - (9) การให้สินบนแก่สมาชิกสภาเพื่อจงใจให้สมาชิกสภานั้นกระทำการอย่างใดอย่าง หนึ่งในสภา
 - (10) การข่มขู่ คุกคามของสมาชิกซึ่งสมาชิกมีส่วนเกี่ยวข้องของกับการกระทำนั้นต่อสภา
 - (11) การประพฤติดุชหรือมีพฤติกรรมไม่สมเกียรติต่อการเป็นสมาชิกสภา เช่น การ กระทำที่ทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ของการเป็นสมาชิก การก่อความวุ่นวาย การที่สมาชิกประพฤ ดินไม่สมเกียรติต่อประเพณีของสภา หรือ ประพฤติขัดต่อบรรทัดฐานของสภา
 - (12) การทำการขัดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสภา
 - (13) การที่สมาชิกสภาหรือพยานในให้ของมูลที่เป็นเท็จหรือหลักฐานเท็จต่อสภาหรือ ต่อคณะกรรมการ
 - (14) การกระทำที่เป็นการขัดขวางหรือรบกวนพยานที่ให้ปากคำต่อคณะ กรรมการ ของสภา
- สำหรับอำนาจของสภาในการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภา⁸

⁸ Rajya Sabha Secretariat. (2010). **Parliamentary Privilege.** p. 8.

โดยแต่ละสภานั้นเป็นเจ้าของเอกสิทธิ์ และศาลของอินเดียเองก็ยอมรับว่า รัฐสภานั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินแต่เพียงผู้เดียวว่า การกระทำนั้นเป็นการการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภาหรือไม่ โดยสภาจะลงโทษบุคคลที่มีความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นรัฐสภาได้แก่ การประณาม การตักเตือน หรือการจำคุกสมาชิกรุ่นในสมัยประชุม หรือการไล่ออก ซึ่งแต่ละสภามีอำนาจลงโทษบุคคลใดๆ รวมถึงสมาชิกสภาของตนเอง หากพบว่ามีความผิดของการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา โดยเขตอำนาจของสภาในการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภานั้นไม่จำกัดแต่เพียงแต่การกระทำผิดของสมาชิกที่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาซึ่งเกิดขึ้นในขณะนั้นเท่านั้น แต่ยังรวมไปการดูหมิ่นสภาทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของสมาชิกหรือของบุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิก และไม่ว่าจะได้กระทำในสภาหรือนอกสภา อำนาจในการลงโทษนั้นเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งให้เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภา โดยอำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาเป็นอำนาจในลักษณะหนึ่งของสภาซึ่งมีความสำคัญโดยเป็นอำนาจในการการป้องกันตนเองจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น อำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์จึงถูกใช้ในกระบวนการของสภาด้วยนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า ในรัฐสภาของประเทศอินเดียมีกระบวนการที่รัดกุม เป็นขั้นตอนและเป็นระบบ นอกจากนี้ยังกำหนดการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและการดูหมิ่นรัฐสภาซึ่งมีโทษได้แก่ การประณาม การตักเตือน หรือการจำคุกสมาชิกรุ่นในสมัยประชุม หรือการไล่ออก

ประเทศศรีลังกา กรณีการละเมิดเอกสิทธิ์ (Breaches of privilege) ในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎหรือคำสั่งของสภาได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติรัฐสภา (อำนาจและเอกสิทธิ์) ซึ่งการพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการระบุว่า การกระทำที่ถือเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา และการพิจารณาโทษฐานละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภานั้นให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาลงโทษ

ในประเทศฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญแห่งฟิลิปปินส์ ได้กล่าวถึงการลงโทษการระงับสิทธิชั่วคราวและการเพิกถอนสิทธิในการละเมิดต่อสภาไว้ กล่าวคือ ให้แต่ละสภามีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการลงโทษสมาชิกที่ประพฤติผิดวินัย โดยมีเสียงเห็นชอบจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ดำเนินการระงับสิทธิชั่วคราวและเพิกถอนสิทธิได้ ทั้งนี้ การระงับสิทธิชั่วคราวของสมาชิกจะกระทำได้ไม่เกิน 60 วัน โดยระเบียบข้อบังคับของวุฒิสภา กำหนดไว้เพื่อให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย หากระเบียบข้อบังคับของวุฒิสภานี้ละเมิดสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิส่วนบุคคลให้แต่ละสภามีอำนาจในการพิจารณา ทั้งนี้การพิจารณาไม่สามารถกลับคำวินิจฉัยได้

การลงโทษสมาชิกให้เป็นไปตามการจัดการของแต่ละสภาตามที่มีการปฏิบัติสืบทอดกันมาหรือขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงข้างมากของที่ประชุม โดยต้องสอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับของ

สภา และตามมติความต้องการของเสียงข้างมาก ทั้งนี้บางกรณีที่มีเงื่อนไขเฉพาะจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ ศาลสามารถให้การระงับสิทธิชั่วคราวและการเพิกถอนสิทธิของสมาชิกผู้นั้นเป็นโมฆะได้ เมื่อมีสมาชิกจำนวนอย่างน้อย 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเห็นว่าไม่ควรระงับสิทธิชั่วคราวและเพิกถอนสิทธิของสมาชิกผู้นั้น และการตีความ “พฤติกรรมที่ผิดระเบียบ” เป็นนอกสิทธิของสภาและไม่สามารถถูกตรวจสอบทางกฎหมายได้ ดังนั้น ศาลสูงสุดมีอำนาจทำได้ หากสภานิติบัญญัติได้ประกาศว่า กรณีสมาชิกมีการทำร้ายร่างกายกัน หรือในกรณีที่มีสมาชิกคนหนึ่งวิพากษ์วิจารณ์ในทางที่ทำให้สมาชิกอื่นเสียหาย และการกล่าวอ้างนั้น ไม่สามารถพิสูจน์ความจริงได้ จัดว่าเป็นการประพฤติที่ผิดวินัย และจะต้องดำเนินการตามบทลงโทษที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนได้ศึกษาพบว่า ประเทศไทยไม่มีการกำหนดถึงลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาและคูหมีนสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา เหมือนกับประเทศต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของแต่ละสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภากรณีการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์หรือการคูหมีนสภาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับอังกฤษคือ ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ อินเดีย นั้นมีการระบุถึงลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาและคูหมีนสภาไว้ เช่น นิวซีแลนด์และอินเดียมีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสภาหรือคูหมีนสภาไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีข้อบังคับที่ระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ขึ้น เมื่อพิจารณาประเทศไทยโดยรวมแล้วอาจกล่าวว่ามีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการอยู่ในเกณฑ์ที่ดีและชอบด้วยเหตุผล ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นควรมีแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา โดยควรจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของแต่ละสภาขึ้น เพื่อตรวจสอบปัญหาการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนระบุลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาหรือคูหมีนสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาด้วย โดยกำหนดหมวดว่าด้วยคณะกรรมการเอกสิทธิ์ขึ้น (Committee of privilege) ไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา และกำหนดอำนาจให้แต่ละสภามีอำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจสภาในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament) โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา

5.2 ปัญหาการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการถูกสมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่ง

กรณีการที่สมาชิกรัฐสภาอภิปรายในสภาซึ่งมีการถ่ายทอดการประชุมสภา และถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมสภาอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา กล่าวคือ ความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือ ละเมิดตามกฎหมายแพ่ง บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายมีสิทธิดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาท่านนั้นได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคสามได้กำหนดให้สภา จัดให้มีการโฆษณาชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอ ตามวิธีการ และภายในระยะเวลาในข้อบังคับการประชุมสภานั้น

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาอภิปรายพาดพิงถึงบุคคลภายนอก ถ้าไม่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุหรือโทรทัศน์ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าสมาชิกรัฐสภาย่อมได้รับเอกสิทธิ์เด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 วรรคหนึ่ง

แต่ถ้าเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภาอภิปราย และมีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุหรือโทรทัศน์ และถ้อยคำที่อภิปรายในสภาไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาอาจถูกดำเนินคดีทางอาญาหรือคดีแพ่ง ซึ่งผู้เสียหายนั้นสามารถร้องขอต่อประธานสภาแห่งนั้น โดยขอให้มีการลงโฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนี้

1) สภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อ 32 มีข้อความว่า “ในกรณีที่สมาชิกกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ อันอาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกได้รับความเสียหายบุคคลนั้นมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาภายในกำหนดเวลาสามเดือนนับแต่วันที่มีการประชุมครั้งนั้นเพื่อให้มีการ โฆษณาชี้แจง

การยื่นคำร้องต้องทำเป็นหนังสือพร้อมคำชี้แจงประกอบข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและอยู่ในประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น”

ข้อ 33 ข้อความว่า “ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่าคำร้องและคำชี้แจงที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมานั้นเป็นไปตามข้อ 32 หรือไม่

ให้ประธานสภาวินิจฉัยคำร้องและคำชี้แจงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าคำร้องและคำชี้แจงไม่เป็นไปตามข้อ 32 ให้ยกคำร้องเสียและแจ้งให้ผู้ร้องทราบคำวินิจฉัยของประธานสภาให้ถือเป็นเด็ดขาด

ข้อ 34 ข้อความว่า “ในกรณีที่ประธานสภาได้วินิจฉัยว่าคำ ร้องและคำชี้แจงเป็นไปตาม ข้อ 32 ให้ประธานสภาจัดให้มีการโฆษณาโดยวิธีปิดประกาศคำชี้แจงไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ไว้ ณ บริเวณสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ และโฆษณาโดยวิธีการอื่นตามที่ประธานสภา เห็นสมควร

ข้อ 35 ข้อความว่า “เมื่อประธานสภาดำเนินการตามข้อ 34 แล้ว ให้แจ้งผู้ร้อง ผู้กล่าว ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และที่ประชุมสภารับทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม

2) วุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 186 มีข้อความว่า “ในกรณีที่ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายประสงค์จะให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของ รัฐธรรมนูญ ให้บุคคลนั้นยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาตามแบบที่กำหนด

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องมีข้อความเป็นข้อเท็จจริงโดยไม่มีลักษณะเป็นความพิศ อาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอดังกล่าว ให้ส่งคำร้องขอนั้นไปยังคณะกรรมการ การวิสามัญกิจการวุฒิสภาเป็นการด่วน เพื่อที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาคำร้องขอดังกล่าวต่อไป และให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในเจ็ด วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ เพื่อประธานวุฒิสภาจะได้ดำเนินการต่อไป

ให้เลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการโฆษณาคำชี้แจงดังกล่าวด้วยวิธีปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีกำหนดระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ประธานวุฒิสภาเห็นควรจัดให้มีการ โฆษณาคำชี้แจง และให้ส่งสมาชิกเพื่อทราบด้วย”

โดยในปัจจุบันนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการกำหนดวิธีการร้องขอ และการโฆษณา คำชี้แจงข้อเท็จจริงเนื่องจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกในที่ประชุมสภาอันเป็นเหตุทำให้บุคคลอื่น ได้รับความเสียหายไว้ตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 32 ถึงข้อ 35 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 แต่สภาผู้แทนราษฎรยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงตาม มาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญไว้

ส่วนวุฒิสภามีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องขอและการโฆษณาชี้แจง ข้อเท็จจริงเนื่องจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกในที่ประชุมสภาอันเป็นเหตุทำให้บุคคลอื่น ได้รับความเสียหายไว้ตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 แต่มิได้มีการกำหนดแบบคำร้อง ขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายที่ถูกสมาชิกวุฒิสภากล่าวถ้อยคำอันมีลักษณะเป็นความพิศ

ทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งไม่อาจใช้สิทธิอันเป็นไปตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และวุฒิสภาซึ่งยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ดังนั้น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาจึงควรกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.3 ปัญหาการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

มักมีการเข้าใจผิดกับ คำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) กับ “ความคุ้มกัน” (Immunity) โดยมักจะเรียกรวมกันไปว่าเอกสิทธิ์ของสภา ซึ่งอธิบายว่า “เอกสิทธิ์” หมายถึง สิทธิเฉพาะตัว เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Rights) ของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องจะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม รัฐธรรมนูญของไทย บัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ไว้ในมาตรา 130 ส่วนการไม่อนุญาตให้นำตัวสมาชิกรัฐสภาไปดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมนั้น เรียกว่า “ความคุ้มกัน” เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทำหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุม แตกต่างจากเอกสิทธิ์โดยสิ้นเชิง ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 131

การให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาโดยในแต่ละสภาแทนราษฎรหรือวุฒิสภา มักมีกรณีศาลส่งเรื่องขออนุญาตดำเนินคดีอาญากับสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านระหว่างสมัยประชุมสภา ซึ่งสภาก็จะมีการพิจารณาและลงมติไม่อนุญาตแทบทุกครั้ง โดยไม่มีการโดยไม่มีการอภิปราย อันกล่าวได้เรียกว่าเมื่อมีการส่งเรื่องการกรณีดังกล่าวมาก็มักจะลงมติไม่อนุญาตแทบทุกครั้งไป เสมือนหนึ่งเป็นศักดิ์ศรีของสมาชิกรัฐสภา และทำปฏิบัติกันมาแบบนี้จนเข้าใจผิดว่าเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไปหมด

แต่เมื่อย้อนกลับไปในอดีต ปัญหาเรื่องการให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภา อดีตครองประธานวุฒิสภาคนหนึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางเพศกับผู้เยาว์ (ศาลฎีกาตัดสินในปี 2550 ให้จำคุก 36 ปี) เนื่องจากเป็นเรื่องนักการเมืองระดับสูงกระทำผิดทางเพศต่อเด็กจึงเป็นที่สนใจ

มากและได้นำไปสู่ความคิดเห็นที่ขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดเห็นที่แตกต่างกันของหลักการในวุฒิสภา ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีฐานะเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่มีข้อกำหนดว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายและไม่สังกัดพรรคการเมือง แต่มีอำนาจที่สำคัญในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารระดับสูง การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงก็ได้แก่การแต่งตั้งองค์กระอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ

ประเด็นที่เกิดความขัดแย้งมากที่สุดก็คือ การลงมติของวุฒิสภาเพื่อที่ให้ความคุ้มครองปกป้องสมาชิกวุฒิสภาที่จะปลอดจากการถูกศาลพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม ซึ่งหมายความว่าเมื่อมีการเปิดประชุมรัฐสภา การพิจารณาของศาลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกดำเนินคดีอยู่นั้น ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หลักการดังกล่าวนี้เป็นความคุ้มครองที่ต้องการสร้างหลักประกันว่าฝ่ายบริหารจะไม่สามารถละเมิดกฎหมายด้วยการกดดันแก่งสังฆสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกด้วยการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้อง ซึ่งจะเป็นการคุกคามฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร นี่คือการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และในบางกรณีก็ให้อำนาจที่สามคืออำนาจตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุล และหาข้อยุติ เช่น กรณีศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ความคุ้มครองเพื่อได้รับความคุ้มครองทางการเมืองดังกล่าวถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดถูกฟ้องร้องและอยู่ระหว่างการดำเนินคดีของศาลก็จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่มีข้อยกเว้นคือถ้าสภาของสมาชิผู้นั้นอนุมัติศาลก็จะพิจารณาคดีนั้นได้ต่อไป หรือถ้ากรณีเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ศาลก็สามารถพิจารณาคดีได้ แต่มีเงื่อนไขว่า ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิผู้นั้นจะมาประชุมสภา นอกเหนือจากนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

จะเห็นได้ว่า กรณีของวุฒิสมาชิกดังกล่าวนี้ถ้าวุฒิสภาอนุมัติด้วยเสียงเกินครึ่งจากการลงคะแนนเสียง ศาลก็สามารถพิจารณาคดีนั้นต่อไปได้แม้จะเป็นระหว่างสมัยประชุมก็ตาม แต่จากผลการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า 87 เสียงไม่อนุมัติให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป และคะแนนเสียง 54 เสียงเห็นว่าไม่ควรใช้ความคุ้มครอง ส่วน 59 เสียงเป็นเสียงที่งดออกเสียงและขาดประชุม ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาคดีวุฒิสมาชิกต่อไปได้ในระหว่างสมัยประชุม ซึ่งก็

เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ในแง่สังคมและการเมืองปฏิภนของสาธารณชนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง หลายฝ่ายมองดูเหตุการณ์ดังกล่าวด้วยความผิดหวัง หลายฝ่ายมีความชิงโกรธ แสดงการหมดศรัทธา ต่อสถาบันอันทรงเกียรติ ซึ่งก็คงต้องคอยสังเกตเฝ้ามองต่อไป

เมื่อพิจารณาในแง่หนึ่งตามกระบวนการยุติธรรมจะต้องยกประโยชน์ให้จำเลยเพราะมี หลักการที่สำคัญว่า ในแง่กฎหมายนั้นในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด แต่ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคล นั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ (มาตรา 33) ดังนั้น ในแง่สิทธิตามรัฐธรรมนูญและ กระบวนการยุติธรรมต้องให้ความคุ้มครองกับผู้ถูกกล่าวหา แต่ในแง่การเมืองและทางสังคมถ้ามี หลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมแม้จะไม่กระทำ ผิดกฎหมาย หรือยังไม่มี การตัดสินถึงที่สุดว่ามีความผิดตามที่กล่าวหา โดยมารยาทและจริยธรรม ทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีการลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ ที่ดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการให้คำมั่นว่าจะไม่ใช้ความคุ้มครองก็ต้องปฏิบัติตามที่ได้ให้ สัญญาไว้กับสาธารณชน ทั้งหมดนี้ก็เพื่อจะธำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ ความน่าเชื่อถือของสถาบัน ทางการเมือง และเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการเมือง⁹

จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นครั้งแรกของรัฐสภาไทยที่มีการแสดงความคิดเห็น แพร่หลายไปทั่วประเทศ เรื่องความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภา และเป็นครั้งแรกของสภาไทยที่มี สมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงซึ่งมีมติอนุญาตให้ศาลนำตัวอดีตรองประธานวุฒิสภาไปพิจารณาคดี ในระหว่างสมัยประชุมสูงถึง 54 เสียง แต่มติแพ้โหวต เพราะเสียงที่ไม่อนุญาต ให้นำตัวไป ดำเนินคดีมีจำนวน 87 เสียง โดยอ้างความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 165 งดออกเสียงและขาดประชุม 59 เสียง

ส่วนกรณีของนายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยที่ ประชาชนเข้าใจกันไปว่านายจตุพร พรหมพันธุ์ถึงไม่ถูกจับกุมตามกฎหมายโดยมีหมายจับของทาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ โดยประชาชนทั่วไปเข้าใจไปว่าถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภา ก็จะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะการ ดำเนินการของตำรวจนั้นต้องดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131

โดยเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ แห่งชาติ เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2552 เวลากลางวัน เหตุเกิดที่บริเวณเวทีปราศรัยบริเวณข้าง

⁹ ลิขิต ธีรเวคิน. (2544, 20 มีนาคม). หลักการกฎหมายและจริยธรรมทางการเมือง. ผู้จัดการรายวัน รายวัน.

ทำเนียบรัฐบาล แขวงคูสิต เขตคูสิต กรุงเทพมหานคร อันเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อกฎหมายเพราะตามกรอบกติการัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ควบคู่กับการไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมและการที่กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ออกมาใช้สิทธิทางการเมืองเรียกร้องประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ จนรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะต้องประกาศใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยนายจตุพร พรหมพันธุ์ มีหมายจับมาตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2552 ซึ่งทางตำรวจไม่นำตัวนายจตุพร พรหมพันธุ์ ไปดำเนินคดีในชั้นสอบสวนได้ แม้จะไม่ใช้สมัยประชุมก็ตาม ซึ่งขณะที่มีหมายจับนายจตุพร พรหมพันธุ์ อยู่ในช่วงที่มีการประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2552 และจะสิ้นกำหนดสมัยประชุมในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ทำหนังสือด่วนที่สุดถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 17 เม.ย. 2552 เพื่อขออนุญาตเรียกตัวนายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย ในฐานะแกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (นปช.) หรือแกนนำกลุ่มคนเสื้อแดง ไปดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมด้วย โดยในหนังสือระบุว่า ด้วยปรากฏว่านายจตุพรฯ ได้กระทำความผิดอาชญาฐานมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง โดยเป็นหัวหน้าหรือผู้มีหน้าที่สั่งการ และร่วมกันกระทำการให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจาอันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 (3) และ 215 วรรคสาม ซึ่งศาลอาญาได้ออกหมายจับ

นอกจากนี้ การกระทำของนายจตุพรฯ และพวกยังก่อให้เกิดสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทั่งรัฐบาลได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อวันที่ 12 เมษายน ที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้นายจตุพรฯ กระทำการหรือร่วมกระทำอันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง และเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมดาตลอดจนระงับยับยั้งเหตุการณ์ร้ายแรงไม่ให้เกิดขึ้น จึงกราบเรียนขออนุญาตต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเรียกตัวนายจตุพรฯ มาทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา และควบคุมตัวในฐานะเป็นผู้ต้องสงสัย ตาม พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉินบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (1) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 131 ต่อไป

โดยต่อมาทางสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2552 โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรรับทราบการนำออกจากระเบียบวาระตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 179 วรรคสอง เพราะหมกความจำเป็นที่จะพิจารณา และปิดสมัยประชุม โดยผู้เสนอทำหนังสือถอนในวันปิดสมัยประชุม

จะเห็นได้ว่า กรณีที่ตำรวจได้ดำเนินการทำหนังสือขออนุญาตเรียกตัวนายจตุพร พรหมพันธุ์ มาดำเนินคดีนั้นก็ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด” เพราะในขณะนั้นอยู่ในช่วงที่นายจตุพร พรหมพันธุ์ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่เมื่อหมดสมัยประชุมแล้วแต่กรณีที่ตำรวจยังไม่ดำเนินการใดๆ กับนายจตุพร พรหมพันธุ์ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 จะเห็นว่า ได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ ความคุ้มครองมุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น เนื่องจากความคุ้มครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถไปประชุมสภาได้โดยไม่ถูกขัดขวาง ฉะนั้น ความคุ้มครองจึงให้การคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะในระหว่าง “สมัยประชุม” เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นสมัยประชุมสามัญหรือประชุมวิสามัญก็ได้¹⁰ แต่หากเป็นช่วงเวลานอกสมัยประชุมหรือพ้นสมัยประชุมไปแล้ว ความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาก็ย่อมหมดไป สมาชิกรัฐสภาจึงอาจถูกจับ คမ်းขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือถูกพิจารณาคดีอาญาต่อไปได้ตามปกติ ความคุ้มครองดังกล่าวนี้มีไว้บังคับเด็ดขาด เพราะยังมีคำว่า “..เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภา” แสดงว่ากฎหมายยังเปิดช่องให้สมาชิกสภา ใช้ดุลพินิจว่าพิจารณาลงมติให้ความคุ้มครองต่อสมาชิกผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่ควรลงมติเพื่อปกป้องพวกพ้องตนเองจนเป็นการใช้อิทธิทธิไป ดังนั้น เมื่อนายจตุพร พรหมพันธุ์ มีหมายจับมาก่อน ตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2552 แต่ทางตำรวจยังไม่มีการนำตัวนายจตุพร พรหมพันธุ์ ไปดำเนินคดีในชั้นสอบสวนหรือดำเนินการอย่างไรๆ จึงถือว่ากระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127-129.

ต่อมาในเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นการชุมนุมที่ละเมิดต่อกฎหมายเพราะตามกรอบกติการัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การชุมนุมต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ควบคู่กับการไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม และการที่กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ออกมาใช้สิทธิทางการเมืองเรียกร้องประชาธิปไตยในรูปแบบต่างที่เกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด โดยลักษณะการกระทำของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ซึ่งเป็นแกนนำกลุ่ม นปช. มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดความร้ายแรงตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง อีกทั้งยังกระทำความผิดร้ายแรงตามที่ คอจ.ประกาศ คือกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135 และมาตรา 135 /2 ซึ่งเป็นความผิดฐานก่อการร้าย มีโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิต ซึ่งผลการกระทำและการประกาศของนายจตุพรฯ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย ทั้งในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน คุณภาพความสงบสุขของบ้านเมืองจนทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก และทรัพย์สินเกิดความเสียหายเป็นมูลค่ามหาศาล ต่อมาพนักงานอัยการฝ่ายคดีพิเศษ 1 เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายวีระ มุสิกพงศ์ ประธานแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.), นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, นายจตุพร พรหมพันธุ์ ส.ส.สัดส่วน พรรคเพื่อไทย, น.พ.เหวง โตจิราการ แกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.), นายการุณ โหสกุล ส.ส.กทม. พรรคเพื่อไทย กับพวกซึ่งเป็นแนวร่วม นปช. รวม 19 คน เป็นจำเลย ในความผิดฐานร่วมกันก่อการร้าย และมีส่วนร่วมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป กระทำการเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินและก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง โดยผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ และเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแล้วไม่เลิก และฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ตามคดีหมายเลขคำที่ อ.2542/2553 จากกรณีเมื่อวันที่ 28 ก.พ. ถึง 20 พ.ค. 53 ต่อเนื่องกัน พวกจำเลย ได้ยุยงปลุกปั่นประชาชนเข้าร่วมชุมนุมกับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือ นปช. ต่อต้านรัฐบาล และบังคับขู่เข็ญ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีให้ยุบสภา¹¹

เมื่อพิจารณาถึงกรณีของนายจตุพร พรหมพันธุ์ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย ที่ใช้ความเป็นส.ส.เข้าคุ้มครองไม่ให้ถูกจับหรือควบคุมตัวนั้นว่า กรณีดังกล่าวนี้ตามรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 131 วรรคหนึ่ง ให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาว่า ในสมัยประชุมห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำ

¹¹ แกนนำแดงขึ้นศาล ตรวจหลักฐานจำเลยคดีก่อการร้าย. (2554,17 มกราคม). กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์. สืบค้นเมื่อ วันที่ 30 มกราคม 2554, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20110117/372204/19แกนนำแดงขึ้นศาล-ตรวจหลักฐานจำเลยคดีก่อการร้าย.html>

การสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และมาตรา 131 วรรคสองให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาว่า ในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิดนี้ให้รายงานไปยังสภาซึ่งผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน ทั้งนี้ประธานอาจสั่งให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับได้

โดยลักษณะการกระทำความผิดของนายจตุพร พรหมพันธุ์ที่เกิดขึ้นนั้น จึงมีในปัญหาว่า กระทำความผิดของนายจตุพร พรหมพันธุ์ที่เกิดขึ้นนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 131 วรรคหนึ่งหรือ 131 วรรคสอง ซึ่งมีความเห็นออกมา 2 ความเห็น

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า การกระทำของนายจตุพร พรหมพันธุ์เป็นการกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปซึ่งตำรวจจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจะดำเนินคดี เรียกตัวนายจตุพร พรหมพันธุ์มาดำเนินคดี และต้องแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาอนุญาตให้จับกุมขังได้ ออกหมายเรียกตัวได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่สภาใช้ปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอด และเมื่อเกิดเหตุการณ์ลักษณะนี้ขึ้นมาทางเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องทำก็คือ เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองบุคคลนั้นอยู่ในระหว่างสมัยการประชุม จึงจำเป็นต้องให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจทำหนังสือขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการออกหมายเรียกตัวบุคคลนั้นออกมาได้และต้องรีบทำโดยด่วนเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายพิจารณาเพื่อมีมติที่จะให้ความคุ้มครองหรือไม่ให้ความคุ้มครองต่อไป แต่กรณีนี้ก็ยังไม่มีการทำเรื่องทั้งจากตำรวจและทางกรมสอบสวนคดีพิเศษดีเอสไอเสนอไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขออนุญาตจากสภาดำเนินคดีกับนายจตุพรในสมัยประชุมแต่อย่างใด

ความเห็นที่สอง เห็นว่าการกระทำของนายจตุพร พรหมพันธุ์เป็นการกระทำความผิดอาญาซึ่งหน้าซึ่งตำรวจจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง กล่าวคือ ลักษณะการกระทำความผิดของนายจตุพร พรหมพันธุ์ดังกล่าวนี้เห็นชัดเจนว่าเป็นความผิดโดยซึ่งหน้าตามรัฐธรรมนูญได้ระบุว่าในกรณีความผิดซึ่งหน้าก็สามารถจับกุม ควบคุมตัวได้ แต่ตำรวจต้องรายงานไปยังประธานสภา โดยประธานสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจว่าจะปล่อยหรือไม่ ซึ่งในขณะที่กระทำความผิดและมีการควบคุมตัว นายจตุพร พรหมพันธุ์ อยู่ นั้นเป็นช่วงที่ปิดสมัยประชุมรัฐสภาแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยตัวไปเสียเองโดยให้เหตุผลว่านายจตุพรพรหมพันธุ์ เข้ามอบตัวเอง แต่ในขณะที่นายจตุพร พรหมพันธุ์เข้ามอบตัวนั้นถือว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้าเพราะอยู่ระหว่างประกาศฉุกเฉิน จึงสามารถควบคุมตัวได้ แต่ประธานรัฐสภาที่อาจสั่งขอให้ปล่อยตัวนายจตุพรฯก็ได้ ซึ่งนายชัย ชิดชอบ ประธานสภา ก็ได้แถลงว่าไม่เคยขอให้ปล่อยตัว ดังนั้น การที่ตำรวจไม่ควบคุมตัวนายจตุพรฯไว้จึงผิดกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนพิจารณา

แล้วเห็นว่า การกระทำของนายจตุพร พรหมพันธุ์เป็นการกระทำความผิดอาญาซึ่งหน้าซึ่งจะต้อง
จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง

ถ้าตำรวจเห็นว่า นายจตุพร พรหมพันธุ์ ยังได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง โดยตำรวจจะต้องเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ต้องแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอให้สภามีมติอนุญาตให้จับกุมขังได้ ออกหมายเรียกตัว
ได้ และต้องรีบทำโดยด่วนเพื่อให้สภาเป็นฝ่ายพิจารณาลงมติต่อไป

แต่ถ้าตำรวจเห็นว่า นายจตุพร พรหมพันธุ์ ยังได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 131 วรรคสอง ตำรวจก็ต้องรายงานไปยัง
ประธานสภา โดยประธานสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเองว่าจะมีคำสั่งปล่อยหรือไม่

อย่างไรก็ดี การดำเนินการขอตำรวจไทยนั้นดำเนินการไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดย
กรณีดังกล่าวดำเนินการผิดกระบวนการกฎหมายที่ปล่อยตัวไปก่อนที่จะมีการดำเนินการรายงานขอ
อนุญาตประธานสภาหรือก่อนที่ประธานสภาจะดำเนินการร้องขอ อันเป็นการดำเนินการที่ตรงกัน
ข้ามกับหลักรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ผู้เขียนได้สังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของทางเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ดังนี้

ประการที่ 1 เหตุใดการออกหมายจับของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่ได้มีการประกาศใช้
พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จึงไม่มีชื่อนายจตุพร พรหม
พันธุ์ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ช่วงนั้นยังเป็นสมัยประชุมสภา (ปิดสมัยประชุม 22 พฤษภาคม 2553)
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ต้องทำเอกสารให้รอบคอบเสียก่อน

ประการที่ 2 เหตุใดในวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 ตำรวจดำเนินการไม่จับกุมตัวนาย
จตุพร พรหมพันธุ์ ทั้งๆ เป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับหมายจับหรือไม่ และ
การที่นายจตุพร พรหมพันธุ์เข้ามาขอตัวที่สำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นถือว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่ง
หน้าเพราะอยู่ระหว่างประกาศฉุกเฉิน ตำรวจสามารถควบคุมตัวได้ แต่ตำรวจก็ปล่อยตัวนายจตุพร
พรหมพันธุ์ออกมา จึงต้องตั้งข้อสงสัยว่าการกระทำของตำรวจนั้นเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
หรือไม่ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ประการที่ 3 เหตุใดเมื่อมีการปิดสมัยประชุมแล้ว เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2553 และ
ระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม 2553-23 พฤษภาคม 2553 เป็นช่วงที่ปิดสมัยประชุมสภาลงแล้ว ความ
คุ้มครองที่คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมย่อมหมดไป แต่ทางตำรวจไม่มีการจับกุม
ดำเนินคดีกับนายจตุพร พรหมพันธุ์ แต่อย่างใดกลับไปให้นายจตุพรพรหมพันธุ์ไปรายงานตัวที่กรม
ทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 แทน และต่อมาสภาก็ได้เปิดสมัย
ประชุมวิสามัญ (วันที่ 24 พฤษภาคม 2553-28 พฤษภาคม 2553) เพราะเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคห้ากำหนดขึ้นตอนให้ ประธานสภาสามารถร้องขอให้ปล่อยตัวได้เมื่อมีถูกจับกุมอยู่ก่อนสมัยประชุม แต่กรณีดังกล่าวนี้ ทางตำรวจไม่ยอมจับกุมคุณจุฑพร พรหมพันธุ์ในช่วงหมดสมัยประชุมซึ่งถือว่าตำรวจดำเนินการไม่สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ประการที่ 4 เหตุใดทั้งทางตำรวจและทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงไม่ที่จะดำเนินการขออนุญาตจากสภาเพื่อดำเนินคดีกับนายจุฑพรในสมัยประชุมไว้ก่อนล่วงหน้า และก่อนที่จะมีการแจ้งข้อหาแก่นายจุฑพรเพราะถ้าได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถดำเนินคดีกับนายจุฑพรเลยได้ทันที คดีก็จะเป็นไปตามกระบวนการของกฎหมาย ไม่ต้อง “พักคดี”ไว้ก่อนในช่วงสภาเปิดสมัยประชุมและไม่ต้องรอนสภาปิดสมัยประชุมจะจึงจะดำเนินคดีได้ ซึ่งสมัยประชุมหนึ่งมีเวลายาวนานหลายเดือน

สิ่งสำคัญในเรื่องที่กล่าวมาข้างต้นนั้นก็คือ ลักษณะการกระทำความผิดของนายจุฑพร พรหมพันธุ์ที่เป็นแกนนำในการชุมนุมทางการเมือง ในความผิดฐานร่วมกันก่อการร้าย และมั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป กระทำการเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดินและก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง โดยผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ และเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกแล้วไม่เลิก และฝ่าฝืนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จากกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ถึง 20 พฤษภาคม 2553 นั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีลักษณะการกระทำความผิดร้ายแรงขั้นรุนแรง จึงมีนักวิชาการและกลุ่มบุคคล ออกมาเรียกร้องให้มีการยกเลิกความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา โดยสมควรไม่ให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภากรณีการกระทำความผิดอาญาขึ้นร้ายแรงโดยมีหนังสือเรียกร้องการใช้เอกสิทธิ์ของนายนายจุฑพร พรหมพันธุ์ ดังนี้

1) หนังสือแถลงการณ์คัดค้านการใช้เอกสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจุฑพร พรหมพันธุ์ฉบับลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2553¹² โดยเป็นส่งจดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกรัฐสภา ให้ยับยั้งการใช้เอกสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ นายจุฑพร พรหมพันธุ์ โดยไม่มีเงื่อนไข เพราะทำให้บ้านเมืองวุ่นวายโหดถึงประหารชีวิต ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹² แถลงการณ์คัดค้านการใช้เอกสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจุฑพร พรหมพันธุ์. โอเคเนชั่น. (พฤษภาคม, 2553) สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2554, จาก

23 พฤษภาคม 2553

เรียน สมาชิกรัฐสภา

เรื่อง การใช้เอกสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์

จากกรณีการประชุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งได้กระทำการอันเป็นความผิดตาม พ.ร.ก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 (1) ตามหมายจับที่ ฉฉ 8-24/2553 ลงวันที่ 8 เมษายน 2553 โดยมีผู้ต้องหาทั้งหมด 17 ราย

ปรากฏว่าในหมายจับดังกล่าวกลับไม่มีชื่อของนายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำ นปช. คนสำคัญ โดยเหตุที่นายจตุพรดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคเพื่อไทย มีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา และได้ใช้เอกสิทธิ์คุ้มครองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ด้วยเหตุว่ามีการประกาศจัดให้เปิดประชุมรัฐสภามัยวิสามัญในวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 เพื่อพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2554 ทำให้ไม่สามารถออกหมายจับและควบคุมตัวนายจตุพรได้นั้น

ในการนี้ พวกเราซึ่งประกอบด้วยอดีตสมาชิกรัฐสภา พลเมืองผู้ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการในวุฒิสภา นักกิจกรรมทางสังคม กลุ่มองค์กรเยาวชนที่ปรารถนาความเป็นธรรมในสังคม ได้เล็งเห็นว่าการใช้เอกสิทธิ์พิเศษดังกล่าวของนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากว่าเป็นการกระทำความผิดขั้นร้ายแรงตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกทั้งยังมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 135/1 และ 135/2 ซึ่งเป็นความผิดฐานก่อการร้าย มีโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิต อีกทั้งการกระทำความผิดของนายจตุพร พรหมพันธุ์ นั้นยังได้ปรากฏชัดเจนต่อสาธารณชนในประเทศและในระดับนานาชาติ ว่า เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย ทั้งในด้านความปลอดภัยของประชาชน ทรัพย์สินของประชาชน ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ คุณภาพความสุขของบ้านเมืองจนทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะของการเกิดสงครามกลางเมือง เกิดการบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก ก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของประเทศในระดับนานาชาติ อีกทั้งยังปลุกปั่นให้เกิดความแตกแยกในสังคมขั้นรุนแรง อันเป็นชนวนเหตุความรุนแรงในสังคมในระยะยาว

พวกเราจึงมีข้อเรียกร้องดังต่อไปนี้

(1) เราขอเรียกร้องให้ที่ประชุมรัฐสภาได้มีการหารือเพื่อลงมติยับยั้งการใช้เอกสิทธิ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายจตุพร พรหมพันธุ์ โดยไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากการกระทำ ความผิดที่สร้างความเสียหายร้ายแรงต่อบ้านเมืองที่ปรากฏความผิดอย่างเด่นชัด เพื่อเป็นการรักษา มาตรฐานของสถาบันนิติบัญญัติที่ไม่สมควรมีสมาชิกที่จะสร้างความมัวหมอง และทำให้เกิด บรรทัดฐาน ค่านิยมที่ไม่ดีในการก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

(2) เราขอเรียกร้องนายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิก รัฐสภา ให้พึงสำนึกว่า การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น คือการดำรงตำแหน่งอันทรงเกียรติจาก การเลือกตั้งของประชาชนและได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดย พระมหากษัตริย์ มีอำนาจในการพิจารณากฎหมายของประเทศ ได้รับสิทธิพิเศษ ผลตอบแทนจาก ภาษีของประชาชนอย่างมากมาย ดังนั้นการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิก รัฐสภาจึงควรมีความหมายถึงการมีความรับผิดชอบที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป

ทั้งนี้ พวกเราเห็นร่วมกันว่าในอนาคตควรจะมีการผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร เพื่อยกเลิกการมีสิทธิพิเศษที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างความ เป็นธรรมทางสังคม ชัดขวางกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดบรรทัดฐานการเลือกปฏิบัติและการคาดหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ในทางที่มิชอบ อันจะนำความมัวหมองมาสู่สถาบันนิติบัญญัติของชาติ

ผู้ประสานงาน นายวรภัทร วีรพัฒนคุปต์ โทร. 081-4062626

ผู้ร่วมลงนาม ได้แก่

- (1) นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตสมาชิกรัฐสภา
- (2) นางเตือนใจ คุญชร ณ อยุธยา ดีเทคน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตสมาชิก รัฐสภา

(3) นายวรภัทร วีรพัฒนคุปต์ อดีตเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมประชาชนใน การศึกษาการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ในคณะกรรมการการพัฒนากองเมืองและการ มีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

(4) นายแสงธรรม ชุนชฎาธาร เลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมภาค ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ในคณะกรรมการการ ศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา

(5) น.พ.ศุภชัย สิริพิพัฒน์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ร่วมกัน
การทุจริตและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา

(6) นายแทนคุณ จิตต์อิสระ อดีตอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และผู้สูงอายุ
วุฒิสภา

(7) นายจิรายุ แสงเล็ก ผู้ประสานกลุ่ม Social action leader for Thailand (salt)

(8) นางจิรา ปานมณี

(9) เครือข่ายเยาวชนฮักถิ่นลำปาง

(10) เครือข่ายเยาวชนฮักถิ่นอุตรดิตถ์

(11) กลุ่มเทียนส่องทาง

(12) กลุ่มน้ำตาเทียน

(13) กลุ่มกล้าธรรม

2) หนังสือขอเรียกร้องต่อกรณีการใช้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ
นายจตุพร พรหมพันธุ์ บัดนี้วันที่ 24 พฤษภาคม 2553¹³ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

24 พฤษภาคม 2553

เรื่อง ขอเรียกร้องต่อกรณีการใช้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ

นายจตุพร พรหมพันธุ์

เรียน สมาชิกวุฒิสภา

จากกรณีการประชุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่ง
ได้กระทำการอันเป็นความผิดตาม พ.ร.ก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา
11 (1) ตามหมายจับที่ ฉฉ 8-24/2553 ลงวันที่ 8 เมษายน 2553 โดยมีผู้ต้องหาทั้งหมด 17 ราย

ปรากฏว่าในหมายจับดังกล่าวกลับไม่มีชื่อของนายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำ นปช. คน
สำคัญ โดยเหตุที่ นายจตุพรฯ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคเพื่อไทย มีสถานะ
เป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้ใช้เอกสิทธิ์คุ้มครองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ

¹³ หนังสือขอเรียกร้องต่อกรณีการใช้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของนายจตุพร พรหม
พันธุ์ (พฤษภาคม, 2553). สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2554, จาก

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ด้วยเหตุว่ามีการประกาศจัดให้เปิดประชุม สภามัชยวิสามัญในวันที่ 24 พฤษภาคม 2553 เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2554 ทำให้ไม่สามารถออกหมายจับและควบคุมตัวนายจตุพรได้นั้น

ในการนี้ พวกเราในฐานะอดีตสมาชิกรัฐสภา พลเมืองที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการในวุฒิสภา รวมทั้งพลเมือง และองค์กรพลเมืองที่ปรารถนาความเป็นธรรมในสังคม ได้เล็งเห็นว่า การใช้เอกสิทธิ์พิเศษดังกล่าวของนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากว่าเป็นการกระทำความผิดความร้ายแรงตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงที่อาศัยอำนาจการประกาศตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกทั้งยังกระทำความผิดร้ายแรงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 และมาตรา 135/2 ซึ่งเป็นความผิดฐานก่อการร้าย มีโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิต อีกทั้งการกระทำความผิดของนายจตุพร พรหมพันธุ์ นั้นยังได้ปรากฏชัดเจนต่อสาธารณชนในประเทศและในระดับนานาชาติว่า เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย ทั้งในด้านความปลอดภัย ชีวิตของประชาชน ทรัพย์สินของประชาชน ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ คุณภาพความสงบสุขของบ้านเมืองจนทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะของการเกิดสงครามกลางเมือง เกิดการบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก ก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล อีกทั้งยังปลุกปั่นให้เกิดความแตกแยกในสังคมชั้นรุนแรง อันเป็นชนวนเหตุความรุนแรงในสังคมในระยะยาว

พวกเรายังมีข้อเรียกร้องดังต่อไปนี้

(1) เราขอเรียกร้องให้นายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ใช้อำนาจที่มีอยู่ตาม มาตรา 131 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยับยั้งการให้เอกสิทธิ์แก่นายจตุพร พรหมพันธุ์ โดยไม่มีเงื่อนไขโดยทันที เพื่อไม่เป็นเยี่ยงอย่างอันสร้างความมัวหมองแก่สถาบันนิติบัญญัติของชาติอันทรงเกียรติ

(2) เราขอเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันลงมติเพื่อถอดถอน นายจตุพร พรหมพันธุ์ ออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว เพราะคณะกรรมการชุดนี้ควรเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญยิ่งในการสร้างกระบวนการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่สมควรให้มีสมาชิกที่มีข้อครหาเรื่องความโปร่งใสทางการเมือง การปลุกปั่นสร้างความแตกแยกทางการเมืองถึงขั้นเป็นผู้การก่อการร้ายที่มีความผิดปรากฏต่อสาธารณะเด่นชัด มีตำแหน่งในคณะกรรมการนี้

(3) เราขอเรียกร้องให้นายจตุพร พรหมพันธุ์ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ได้พึงสำนึกว่า การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น คือการดำรงตำแหน่งอันทรงเกียรติจากการเลือกตั้งของประชาชนและได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีอำนาจในการพิจารณากฎหมายของประเทศ ได้รับสิทธิพิเศษผลตอบแทนจากภาษีของประชาชนอย่างมากมาย ดังนั้น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีความหมายถึงการมีความรับผิดชอบที่สูงกว่าประชาชนปกติทั่วไป

ทั้งนี้ พวกเรามีความเห็นร่วมกันในการที่จะผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีความเป็นธรรม ยกเลิกการมีสิทธิพิเศษที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ชัดขวางกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดบรรทัดฐานการเลือกปฏิบัติและการคาดหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในทางที่มิชอบ อันจะนำความมัวหมองมาสู่สถาบันนิติบัญญัติของชาติ

ผู้ประสานงาน นายวรภัทร วีรพัฒนคุปต์

บุคคลและองค์กรผู้ร่วมลงนาม ได้แก่

(ก) บุคคลที่ร่วมลงนาม

- (1) นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตสมาชิกวุฒิสภา
- (2) นางเตือนใจ ภูษธร ณ อุษยา ดีเทศน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะอดีตสมาชิกวุฒิสภา
- (3) นายวรภัทร วีรพัฒนคุปต์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมประชาชนในการศึกษาการพัฒนาาระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ในคณะกรรมการการพัฒนากิจการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา
- (4) นายแสงธรรม ชุนชฎาธาร เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
- (5) น.พ.ศุภย์ สิทธิสมวงศ์ อนุกรรมการส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
- (6) นายแทนคุณ จิตต์อิสระ อดีตอนุกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ วุฒิสภา

- (7) นายเทพมนตรี ลิมปพยอม นักประวัติศาสตร์
- (8) นางสาวจิตภา บัณฑิตย์ ผู้จัดการสำนักงานประสานกรรมการ บมจ. แพรนต้า
จิตเวอรี่

- (9) นายจิรายุ แสงเล็ก ผู้ประสานกลุ่ม social action leader for thailand (salt)
- (10) นางจิรา ปานมณี
- (๗) กลุ่ม องค์กรที่ร่วมลงนาม
- (1) เครือข่ายเยาวชนฮักถิ่นลำปาง
- (2) เครือข่ายเยาวชนฮักถิ่นอุตรดิตถ์
- (3) กลุ่มเทียนส่องทาง
- (4) กลุ่มน้ำตาเทียน
- (5) กลุ่มกล้าธรรม
- (6) กลุ่มแนวร่วมนักเรียน นักศึกษาไทยในประเทศและต่างแดน (WTSA)

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีนักวิชาการและกลุ่มบุคคลต้องการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาควรถูกจำกัดลง โดยหลักความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ควรครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างถือเป็นความผิดร้ายแรงกรณีการกระทำความผิดอาญาขึ้นร้ายแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ ความร้ายแรงและการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้วย โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวพยายามให้ทางสภาน่าจะไม่ควรให้เอกสิทธิ์เพราะเป็นความผิดร้ายแรงขั้นรุนแรง ฉะนั้น ทางสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีหน้าที่พิจารณาและไม่ควรให้เอกสิทธิ์คุ้มครอง ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นตัวอย่างในอนาคตให้สมาชิกรัฐสภาไปกระทำความผิดที่เป็นการสร้างความวุ่นวายให้บ้านเมืองอีก

ในกรณีของต่างประเทศการกระทำภายใต้หลักความละเมิดไม่ได้หรือหลักความคุ้มกันเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งบางระบบกฎหมายหลักความละเมิดไม่ได้หรือหลักความคุ้มกันไม่ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างที่เป็นความผิดร้ายแรง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์มาตรา 15 (13)¹⁴ ที่บัญญัติให้ สมาชิกของแต่ละสภาจะได้รับเอกสิทธิ์จากการจับกุมในการเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมสภา และได้รับเอกสิทธิ์ในขณะที่อยู่ในบริเวณสภา และสมาชิกสภาจะต้องไม่ถูกดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการที่สมาชิกได้การอภิปรายใน

¹⁴ Irish Constitution Article 15 (13) The members of each House of Parliament shall, except in case of treason as defined in this Constitution, felony or breach of the peace, be privileged from arrest in going to and returning from, and while within the precincts of, either House, and shall not, in respect of any utterance in either House, be amenable to any court or any authority other than the House itself.

สภา และสมาชิกสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่สภาของตน ยกเว้นในกรณี ความผิดฐานกบฏ (Treason) ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) หรือ การละเมิดของความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Breach of the peace) จะเห็นได้ว่า หลักความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ไม่รวมถึงความผิดฐานกบฏ (treason) ความร้ายแรง(felony) และการ ละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (violations of public order) และภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ, รัฐธรรมนูญโปรตุเกสกำหนดว่าหลักความคุ้มกันไม่รวมถึงความผิดซึ่งไตร่ตรองไว้ล่วงหน้าอันมี โทษจำคุกเกินสามปี รัฐธรรมนูญสวีเดนกำหนดว่าหลักความคุ้มกันไม่รวมถึงความผิดทางอาญา โทษอันอันมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่าสองปี นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุม แต่ความคุ้มกันนี้ไม่เด็ดขาด เพราะไม่คุ้มกันไปถึงกรณีที่กระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony คือ ความผิด อาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป) และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มกันของ ต่างประเทศ เช่นประเทศไอร์แลนด์ ประเทศไทยควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะ หลักความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ ควรครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างถือเป็นความผิดร้ายแรงกรณีการกระทำความผิดอาญาขึ้น ร้ายแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ ความร้ายแรงและการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้มีความเป็นธรรม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทำ ให้เกิดบรรทัดฐานการเลือกปฏิบัติและการคาดหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในทางที่มิชอบ อันจะ นำความมัวหมองมาสู่สถาบันนิติบัญญัติของชาติ

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ในการให้ สมาชิกรัฐสภาที่มีความคุ้มกันอย่างแคบ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ที่บัญญัติให้ความคุ้มครอง แก่สมาชิกรัฐสภาที่มาประชุมรัฐสภาตามหน้าที่ โดยจะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีใด ๆ ใน ลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจะ ครอบคลุมเฉพาะในระหว่างสมัยประชุม ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้สมาชิกรัฐสภาปลอดพ้นจากภัยหรือ การคิดพินคดีต่างๆ และสามารถมาทำหน้าที่ในรัฐสภาได้อย่างเต็มที่ อาจเรียกได้ว่า เป็นการให้ ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างแคบนั้น โดยในรัฐธรรมนูญบางประเทศที่ให้ความคุ้มกันแก่ สมาชิกรัฐสภาอย่างกว้าง โดยบางประเทศให้ความคุ้มกันในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงการ เลือกตั้งใหม่ด้วย ได้แก่ ประเทศกรีซ

เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งกรีซ¹⁵ (The Constitution Of Greece) ในหมวด 3 หน้าที่และสิทธิของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 60 ถึงมาตรา 62 โดยเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งกรีซ มาตรา 62 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมสภาสมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้อง จับกุม ควบคุมตัวหรือคุมขังในเรื่องใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภา ในทำนองเช่นเดียวกัน ในช่วงระยะเวลาที่มีการมีการยุบสภาหรือ ในช่วงที่หมดวาระของสมาชิกรัฐสภาจนถึงในช่วงที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาใหม่ สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดทางการเมืองใดๆ เช่นกัน และหากคำฟ้องร้องของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการตอบรับหรือปฏิเสธจากสภาภายในเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่อัยการยื่นคำฟ้องต่อประธานสภา ให้ถือว่าคำฟ้องนั้นเป็นอันตกไป

ในช่วงเวลา 3 เดือนดังกล่าวไม่นับรวมไปถึงระยะเวลาที่สภาปิดสมัยประชุม

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับในขณะที่ความผิดซึ่งหน้า การจับนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากสภาเดือน”

จะเห็นได้ว่า สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มกันในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างช่วงที่มีการเลือกตั้งโดยเพื่อการให้สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกรบกวนแทรกจากบุคคลอื่นๆ และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยในเรื่องความคุ้มกันนี้ เนื่องจากความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีขอบเขตที่จำกัด โดยยังไม่มีกรขยายขอบเขตให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกรัฐสภามีความคุ้มกันในระหว่างช่วงที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้สามารถสมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกรบกวน กลั่นแกล้ง แทรกแซง จากบุคคลอื่นใด และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาควรจะได้รับ ความคุ้มกันดังกล่าวในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่นั้นถือว่าเป็นช่วงที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ซึ่งการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในอันที่จะควบคุมฝ่ายบริหารรวม ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสหาเสียง ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนในระหว่างในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทย

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งกรีซ (The Constitution Of Greece). Retrieved August 11, 2010, from

ในเรื่องความคุ้มกันนี้ จึงควรให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐในระหว่างปิดสมัยประชุมหรือในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงการเลือกตั้งใหม่ด้วย

5.4 มาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้ความคุ้มกันแก่บรรดาสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ โดยไม่อาจถูกจับ คุมขัง หรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมสภา หรือเพื่อที่ปกป้อง ป้องกัน สมาชิกรัฐสภาที่มาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนประชาชนมิให้ถูกก่อกวนแก้งจากการฟ้องร้อง จับกุม คุมขังจากบุคคลอื่นใดที่ไม่ประสงค์ดี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญต้องการให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้กระทำความผิดในระหว่างสมัยประชุมมาตรา 131 วรรคหนึ่งซึ่งกำหนดให้ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็น “ผู้ต้องหา” ในคดีอาญา และกรณีตามมาตรา 131 วรรคสามซึ่งบัญญัติห้ามศาลพิจารณาคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ซึ่งทั้ง 2 กรณีสภาเป็นผู้มีอำนาจในการลงมติว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตดำเนินการกับสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น ซึ่งทางสภายังไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่มีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอในการพิจารณาเพื่อลงมติดังกล่าว โดยนำเอาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาพิจารณาประกอบในการอภิปรายเพื่อลงมติการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาด้วย

โดยสภาควรมีการพิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญานั้นถูกก่อกวนแก้งจากการฟ้องร้อง จับกุม คุมขังจากบุคคลอื่นใดที่ไม่ประสงค์ดีเพื่อไปทำการสอบสวนหรือไม่ และพิจารณาอีกว่าในกรณีที่ศาลทำหนังสือขออนุญาตสภาเพื่อให้ศาลทำการพิจารณาคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมได้นั้น สภาควรมีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในข้ออ้างอย่างถ่องแท้ว่า สมาชิกรัฐสภานั้นกระทำความผิดร้ายแรงหรือเล็กน้อยเพียงใด ทั้งนี้ต้องนำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบกัน โดยจะต้องมีการเสนอในที่ประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวว่าควรมีมติอนุญาตหรือไม่อนุญาตต่อไป โดยในกรณีเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพราะถูกบุคคลหนึ่งบุคคลใดก่อกวนแก้งให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญา เพื่อขัดขวางการมาปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกผู้นั้น ทางสภาก็สมควรมีมติให้ความคุ้มกันสมาชิกผู้นั้นไป แต่หากพิจารณาแล้วพบว่า สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นกระทำความผิดอาญาจริง โดยมิได้ถูกบุคคลหนึ่งบุคคลใด

กลั่นแกล้งให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญา และพิจารณาประกอบกับพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ทางสภาไม่ควรมิดีไม่ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น

อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่า กรณีในระหว่างสมัยประชุมหากสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดอาญาโทษหรือกระทำความผิดอาญาเล็กน้อยซึ่งมีโทษปรับแต่ไม่มีจำคุก สมาชิกรัฐสภาควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเรื่องความผิดโทษซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ควบคุมในที่สาธารณะ ทิ้งขยะ การกระทำความผิดจราจร ฯลฯ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ถึงแม้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ไม่ติดใจดำเนินคดีไป ก็ไม่ทำให้คดีระงับไปได้ แต่ทางปฏิบัติของพนักงานสอบสวนมักจะตั้งเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาก็ระงับสิ้นไปโดยเร็ว และในการพิจารณาของทางสภามักไม่ค่อยมีนำเรื่องดังกล่าวนี้เข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาเพื่อให้สภาวินิจฉัยมาควรถอนอนุญาตหรือไม่ ดังนั้น โดยทั่วไปสภามักไม่ค่อยมีการพิจารณาการให้ความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องการกระทำความผิดอาญาโทษจึงเท่ากับว่าเมื่อสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดอาญาโทษหรือกระทำความผิดอาญาเล็กน้อยในระหว่างสมัยประชุมจึงมักได้รับความคุ้มครองอย่างเด็ดขาด และถึงแม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะได้กระทำความผิดจริงก็ควรจะได้รับคุ้มครองในระหว่างสมัยประชุม เพราะการประชุมสภาเป็นกิจการที่สำคัญของประเทศควรจะให้สมาชิกมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน¹⁶ และถึงแม้จะมีการดำเนินคดีอาญากรณีความผิดโทษกับสมาชิกรัฐสภา แต่เมื่อหมดสมัยประชุมสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นก็จะถูกดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของสมาชิกรัฐสภาที่สามารถได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้ผู้เขียนพิจารณาซึ่งนำนักความสำคัญระหว่าง การประชุมสภากับกรณีความผิดดังกล่าวแล้วว่า ควรให้ความคุ้มครองถึงแม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะได้กระทำความผิดจริง เพราะการประชุมสภาเป็นกิจการที่สำคัญของประเทศนั่นเอง

สำหรับประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาว่า สมาชิกรัฐสภาจะถูกจับกุมหรือถูกดำเนินมาตรการระงับหรือจำกัดเสรีภาพในคดีอาญา ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารของสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ยกเว้นในกรณีความผิดอุกฉวยโทษ (Crime : เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต) หรือความผิดซึ่งหน้า หรือการพิจารณาลงโทษอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ ในระหว่างสมัยประชุม สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกสามารถร้องขอมิให้คุมขังกระทำการที่ทำให้สูญสิ้นหรือจำกัดอิสรภาพ หรือดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น¹⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่า สมาชิกรัฐสภาของฝรั่งเศสจะไม่ได้รับความคุ้มครองหากเป็นกรณีที่มีความผิดอาญาร้ายแรง

¹⁶ หยุค แสงอุทัย. (2512). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. หน้า 153.

¹⁷ วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี. (2552). รัฐสภาฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2553, จาก

(อุกฤษ โทษ) กล่าวคือ เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต หรือเป็นความผิดซึ่งหน้า หรือการพิจารณาลงโทษอย่างเด็ดขาด

การให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภานั้นย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นและส่วนรวม แต่ทางสภาไม่ควรนำประเพณีที่เคยปฏิบัติอย่างเดิม ๆ ที่ต้องมีมติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเพียงเพราะต้องการปกป้องเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของสมาชิกรัฐสภาในฐานะสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแนวคิดมีปกป้องพวกพ้องตนโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลประการอื่นแต่อย่างใด ซึ่งมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสภาและการเมืองของประเทศได้ อีกทั้งทำให้ประชาชนเข้าใจผิดไปว่าสภามักปกป้องคนผิด ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหายในทางคดีได้ เช่น สมาชิกอาจมีการหลบหนีคดีไปต่างประเทศจนกระทั่งพ้นอายุความ ซึ่งในการนี้ทางสภาจึงควรมีมาตรการที่สามารถตรวจสอบและช่วยให้ดุลยพินิจของสภารอบคอบและมีเหตุผลมากกว่าการที่จะปกป้องพวกพ้อง¹⁸ โดยสมควรที่จะต้องมีคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Committee of Privilege) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ามิได้เกิดจากการกั้นกั้นแก่งของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการมุ่งทำลายในทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นเพื่อให้สภาพิจารณาและลงมติต่อไป

โดยหลายประเทศก็มักมีคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย นิวซีแลนด์ เบลเยียม เป็นต้น ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3

ในประเทศฝรั่งเศส เรื่องความคุ้มกัน ซึ่งในฝรั่งเศสถือเป็นหลักความละเมิดไม่ได้ (Inviolabilité) โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนให้สามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้ โดยไม่ถูกขัดขวางอย่างใดๆ แต่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่ปกป้องสมาชิกรัฐสภาผู้ประพฤติมิชอบ ซึ่งปัญหาเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ในฝรั่งเศสมีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมา ซึ่งอยู่ในกลุ่มของคณะกรรมการดำเนินงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ (Les Commissions non législatives) โดยคณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่สภาเห็นสมควรดำเนินการเมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็ยุบเลิกไป โดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาของฝรั่งเศสนี้ เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการรณรงค์เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Les Commissions ad hoc) มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา และควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา โดยจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงการ

¹⁸ วิชาญ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 472-473.

กระทำความผิดของสมาชิกรัฐสภา และจัดทำรายงานเสนอไปยังสภาเพื่อให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ ต่อไป

ในการดำเนินงานของสภาไทยนั้น การพิจารณาให้ความคุ้มกันนั้นจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและมีเหตุผล โดยควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Committee of Privilege) ขึ้นมาเพื่อมาควบคุมตรวจสอบเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา และควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Committee of Privilege) นั้นก็ดำเนินการแต่งตั้งในลักษณะการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่น ๆ ในสภา แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่เฉพาะ โดยจะทำการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่สมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนจะดำเนินการจับกุม คุมขังหรือมีหมายเรียกสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนคดีอาญาดังกล่าวในสมัยประชุมต้องได้รับอนุญาตจากสภา (มาตรา 131 วรรคหนึ่ง)

2) กรณีที่ศาลจะทำการพิจารณาคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมต้องได้รับอนุญาตจากทางสภา (มาตรา 131 วรรคสอง)

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Committee of Privilege) จะพิจารณาจากหลักฐานต่างๆ ที่เกิดขึ้นในคดีอาญาและหนังสือขออนุญาตต่อสภาของพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดเพื่อสรุปความเห็นส่งให้ทางประธานสภาทราบต่อไป ทั้งนี้ประธานสภาจะต้องนำเข้าวาระการประชุมอย่างเร่งด่วนเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการได้รวบรวมเพื่อให้ทางสภาลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาที่กระทำความผิดอาญาในระหว่างสมัยประชุมสภาหรือไม่ต่อไป ทั้งนี้ ในการอภิปรายเพื่อลงมติดังกล่าวนั้นสมาชิกรัฐสภาจะได้นำเอาข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการดังกล่าวซึ่งรวบรวมได้มาเป็นแนวทางในการลงมติดังกล่าวด้วย

ส่วนอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Committee of Privilege) มีขอบเขตเพียงใดนั้น เห็นว่า คณะกรรมการจัดตั้งขึ้นเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่างๆ ของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพื่อให้ทางสภาลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาที่กระทำความผิดอาญาในระหว่างสมัยประชุมสภาหรือไม่เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่มีอำนาจนอกเหนือไปกว่านี้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่มีอำนาจไปพิสูจน์ความผิดว่า สมาชิกรัฐสภานั้นกระทำความผิดจริงที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลมิใช่อำนาจของคณะกรรมการแต่

อย่างไร และอำนาจดุลยพินิจของคณะกรรมการการคงมีเพียงว่า สมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่า สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเพราะถูกบุคคลหนึ่งบุคคลใดกลั่นแกล้งให้ สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาเท่านั้น เพื่อให้สภามีมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิก รัฐสภาท่านนั้นต่อไป

ในกรณีที่มีหนังสือจากศาลเพื่อขออนุญาตสภาเพื่อพิจารณาคดีอาญาสมาชิกรัฐสภาใน ระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 คณะกรรมการการดังกล่าวยังมีหน้าที่ทำการศึกษาข้อเท็จจริงพยานหลักฐาน คำฟ้องในคดีอาญานั้นๆ ที่ศาลได้ทำหนังสือขออนุญาตมายังสภา โดยจะต้องพิจารณาไปถึงคำขอของศาลที่ขออนุญาต พิจารณาคดีของสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภานั้นวันที่ศาลขอพิจารณาคดีตรงกับวัน ประชุมสภาหรือไม่ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรมักมีประชุมสภาทุกวันพุธและวันพฤหัสบดี ส่วน วุฒิสภามีประชุมสภาทุกวันศุกร์ของแต่ละสัปดาห์ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องตรวจสอบและ พิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาท่านนั้นสังกัดสภาใดและพิจารณาต่อว่าวันที่ศาลนัดพิจารณาคดีอาญาตรง กับวันที่ประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นหรือไม่ ไม่ว่าวันที่ศาลพิจารณาคดีกับวันประชุมสภา นั้นจะตรงกันหรือไม่ตรงกัน คณะกรรมการการก็ควรบันทึกในรายงานสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าว โดย รายงานดังกล่าวนี้จะต้องเสนอให้สภาเพื่อใช้พิจารณาในการลงมติว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ต่อไป

ในการที่คณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิก รัฐสภา (Committee of Privilege) พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหลักฐานต่างๆ ว่าสมาชิก รัฐสภาท่านใดกระทำความผิดจริงหรือไม่ได้กระทำผิดแต่เกิดจากการกลั่นแกล้งของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการมุ่งทำลายในทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวเสนอความเห็นเพื่อให้สภา พิจารณาและลงมติ นั้น หากสภาหรือสมาชิกรัฐสภามีข้อสงสัยประการใดหรือมีข้อโต้แย้งในสิ่งที่ คณะกรรมการพิจารณาอันเกี่ยวข้องกับกรณีที่คณะกรรมการได้ดำเนินการทำความเห็นส่งมายัง สภา ทางสภาอาจเรียกให้คณะกรรมการมาชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ ที่สภาหรือสมาชิกรัฐสภามีข้อ สงสัยได้ เพื่อให้สภาจะได้ใช้ดุลยพินิจในการลงมติอย่างโปร่งใสและบริสุทธิ์ยุติธรรมอันจะ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกรัฐสภาและสภา ตลอดจนผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจาก กระทำความผิดอาญา ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณาให้ความคุ้มกันนี้เป็นขั้นตอนที่มีความ รอบคอบเป็นเหตุเป็นผล โปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเท่าที่จำเป็นและสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ก็จะไม่ถูกมองจากประชาชนว่าเป็นสถาบันที่ปกป้องพวกพ้องตนเองอีกต่อไป

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศนั้น มีกระบวนการ วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติที่สามารถควบคุมพฤติกรรมสมาชิกรัฐสภาได้ตลอดจนทำให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน เบลเยียม เป็นต้น

กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของสมาชิกสภาประเทศฝรั่งเศส¹⁹ อธิบายได้ว่า ความคุ้มกันของฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการฟ้องร้องที่ไม่ยุติธรรม เช่น ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากต้องถูกดำเนินคดีอาญา ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน คือ พนักงานอัยการ (The public Prosecutor) และผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน คือ สภา (The Bureau of the assembly)

กระบวนการในการเพิกถอนนั้น พนักงานอัยการจะร้องขอไปที่ศาลที่เกี่ยวข้อง จากนั้นศาลจะส่งคำร้องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็จะส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการของสภา และสภาจะส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการของสภา

ขอบเขตของอำนาจของคณะกรรมการจำกัดอยู่ที่การแสดงความคิดเห็นว่าคำร้องนั้นเป็นเรื่องจริงและทำโดยเจตนาสุจริต ตำแหน่งของคณะกรรมการมาจากสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกัน โดยในฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) กระบวนการในการเพิกถอนเป็นความลับ แต่ความคิดเห็นจะเป็นไปโดยเปิดเผย
- 2) สมาชิกสภาที่กำลังถูกพิจารณาเรื่องความคุ้มกันมีสิทธิที่จะนำเสนอเรื่องของเขาต่อหน้าคณะกรรมการ
- 3) ไม่ว่าคณะกรรมการจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งคำแนะนำของคณะกรรมการก็จะถูกส่งไปยังสภา แต่คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการระงับการเพิกถอนความคุ้มกัน
- 4) เมื่อคณะกรรมการส่งรายงานมายังสภาแล้ว สภาก็จะมีการจัดให้มีการอภิปรายในประเด็นเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งสภาที่มีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มกัน ดังนั้น บทบาทของสภาจึงมีอำนาจที่จะให้ความคุ้มกันหรือไม่ให้ความคุ้มกัน โดยสภาจะเป็นผู้ลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาหรือไม่

ส่วนกระบวนการในการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราว (The Procedure for suspending an investigation) มีดังนี้

¹⁹ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

ผู้ที่มีอำนาจในการขอให้งดการสอบสวนไว้ชั่วคราว คือ สมาชิกรัฐสภา (A member of the assembly)

ผู้ที่มีอำนาจในการระงับการสอบสวน คือ สภา (The Plenum of the assembly)

กระบวนการในการเลื่อนการสอบสวน โดยสมาชิกสภาอย่างน้อย 1 คน อาจร้องขอให้มีการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราวในระหว่างสมัยประชุมสภา โดยคำร้องขอนั้นจะถูกนำเสนอต่อประธานรัฐสภา และจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการพิเศษ คณะกรรมการพิเศษจะเป็นผู้ตัดสินใจพิจารณาซึ่งสมาชิกสภา ในนามของสมาชิกสภาที่ร้องขอให้มีการระงับการสอบสวนไว้ชั่วคราว หรือสมาชิกอื่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้ร้องขอสามารถเสนอคำคัดค้านเกี่ยวกับคำร้องขอได้ กระบวนการพิจารณารวมถึงสิ่งที่เรียกว่า ข้อจำกัดในการพิจารณา (limited deliberation) ด้วย ในท้ายที่สุดรายงานจะถูกส่งไปยังสภา สภาก็จะมีมติ

และในระหว่างที่มีการนำเสนอคำร้องขอให้งดการสอบสวนไว้ชั่วคราวจนกว่าสภาจะได้มีคำตัดสินออกมา จะไม่มีการดำเนินการสอบสวนสมาชิกสภา

กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของสมาชิกสภาประเทศเยอรมนี อธิบายได้ว่า²⁰

ความคุ้มกันมีขึ้นเพื่อคุ้มครองไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสภาบุนเดสติก และถือว่าเป็นสิทธิของสภาบุนเดสติก ในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติมากกว่าที่จะเป็นที่ใช้เอกสิทธิ์ส่วนบุคคลของสมาชิกสภาบุนเดสติก

แนวทางในการพิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันให้มากที่สุดระหว่างความรับผิดชอบทางอาญาของประชาชนและของสมาชิกสภาบุนเดสติก ดังนั้น สภาบุนเดสติกจะต้องดำเนินการต่อสมาชิกถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของสมาชิก ลูกขุน Suzie Navot ได้ชี้ให้เห็นว่า สภาบุนเดสติกมองความคุ้มกันในฐานะเป็นเพียงอุปสรรคในการดำเนินการประชุม และไม่มีคดีเกี่ยวกับการใช้ความคุ้มกันในทางมิชอบหรือคดีที่เกี่ยวกับการปฏิเสธที่ไม่ถูกต้องในการเพิกถอนความคุ้มกัน

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน : พนักงานอัยการ (The public Prosecutor) หรือศาลที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ (a court; professional disciplinary courts) ภายใต้กฎหมายมหาชน หรือ สมาคมวิชาชีพที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย (professional associations exercising supervision by virtue of law) หรือ คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับบังคับการ

²⁰ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

ประชุม (The Committee for Scrutiny of Elections immunity and the Rules of Procedure) หรือ เจ้าหนี้ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย (The creditor in executor proceedings.)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : เป็นอำนาจของสภานุนเดสตัดัก (The plenum of the Bundestag)

กระบวนการในการเพิกถอน : ประธานสภามีอำนาจในการดำเนินคดีจะ ส่งคำขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน ไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับบังคับการประชุม (The Committee for Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure) ซึ่งจะมีมติเพิกถอนความคุ้มกัน ภายใต้ขอบเขตของการได้สวนคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน สภานุนเดสตัดักมีเพียงอำนาจในการพิจารณาถึงความเข้าใจของข้อหา แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือสรุปหลักฐาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง สภานุนเดสตัดักจะใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน โดยเน้นไปที่ความถูกต้องสมบูรณ์ของคำร้องเพื่อให้การดำเนินคดีในอนาคตเป็นไปได้โดยง่าย

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกัน ข้อบังคับการประชุมสภานุนเดสตัดัก (The Bundestag Rules of Procedure) กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภานุนเดสตัดักที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนความคุ้มกันไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นในรูปคดี และคำร้องของสมาชิกที่เกี่ยวข้องที่ให้เพิกถอนความคุ้มกันของตนเองจะไม่ได้รับการพิจารณา อย่างไรก็ตาม สมาชิกสามารถอุทธรณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำตัดสินที่เพิกถอนความคุ้มกันของเขาไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Federal Constitutional Court) ได้

สำหรับข้อบังคับการประชุมสภานุนเดสตัดัก (Rules of Procedure of the German Bundestag) ข้อ 107 ความคุ้มกัน²¹ มีข้อความว่า ดังนี้

(1) คำขอที่เกี่ยวกับเรื่องความคุ้มกันนั้นจะถูกส่งโดยตรงจากประธานสภาไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุม

(2) คณะกรรมการนี้จะต้องวางหลักเกณฑ์ การปฏิบัติอันเกี่ยวกับคำร้องที่ขอให้เพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสภานุนเดสตัดักและคณะกรรมการจะต้องใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจัดทำคำแนะนำอันเกี่ยวกับคำร้องนั้นเพื่อเสนอไปยังสภานุนเดสตัดักในกรณีของแต่ละสมาชิก

(3) การพิจารณาทำรายงานและคำแนะนำของคณะกรรมการจะไม่จำกัดเวลา แต่คณะกรรมการต้องเสนอโดยทันทีภายใน 3 วันหลังจากที่ได้มีการบรรจุในระเบียบวาระอันเกี่ยวกับข้อเสนอนั้นและรายงานเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความ

²¹ Rules of Procedure of the German Bundestag Rule 107 Immunity.

คุ้มกันและข้อบังคับการประชุมตาม (กฎข้อ 75 วรรค (1), อนุวรรค (h)) แล้ว หากคำแนะนำยังไม่ได้รับบรรจุในระเบียบวาระการประชุมก็ให้คณะกรรมการอ่านให้สมาชิกสภาฟัง

(4) ถ้าคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุมยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น ให้ประธานสภาสามารถส่งคำแนะนำอันเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันไปยังสภานิติบัญญัติได้โดยตรง

สำหรับสิทธิคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุม ข้อ 128²² มีข้อความว่า คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง, ความคุ้มกันและข้อบังคับการประชุมสามารถพิจารณาและมีข้อตกลงกันภายในและส่งคำแนะนำนั้นไปยังสภานิติบัญญัติ (กฎข้อ 75 วรรค (1) อนุวรรค (h))

กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศสเปน²³อธิบายได้ว่า

ความคุ้มกันมีวัตถุประสงค์ของเพื่อปกป้องสมาชิกสภากรณีที่สมาชิกสภาถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว กรณีการจับกุมสมาชิกสภาที่เป็นการขัดขวางการเข้าประชุมสภาของสมาชิกและการปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกผู้นั้นอย่างเป็นทางการของพวกเขา ความคุ้มกันนี้มีจุดประสงค์ยังเพื่อป้องกันการรบกวนการทำงานที่เหมาะสมของสภาของเกรส

สำหรับกฎหมายอาญา ความคุ้มกันคุ้มครองสมาชิกสภาเฉพาะการถูกคุมขัง กักขังและการถูกดำเนินคดีอาญา โดยความคุ้มกันนี้ใช้กับความผิดทางอาญาทุกกรณี แต่ไม่สามารถใช้ในการจับสมาชิกของสภาของเกรสในขณะที่กระทำความผิดอาญา หรือความผิดซึ่งหน้า (flagrante delicto) และกรณีการค้นในบ้านพักของสมาชิกสภา หรือกรณีถูกหมายเรียกให้ไปเป็นพยานสมาชิกสภาของเกรสยังได้รับความคุ้มกันจากการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือชื่อเสียงของสมาชิกสภา

ผู้ที่มีอำนาจในการร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกัน: ศาลมีอำนาจอย่างชัดเจนกับกรณีสมาชิกสภาของเกรส (Apparently the Court that is dealing with the case of the Member of Congress)

ผู้ที่มีอำนาจในการเพิกถอน : เป็นอำนาจของสภาของเกรส (The plenum of the Congress)

²² Rules of Procedure of the German Bundestag Rule 128 Rights of the Committee for the Scrutiny of Elections, Immunity and the Rules of Procedure.

²³ Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity - Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010, from <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>

กระบวนการในการเพิกถอน : คำร้องจะถูกเสนอไปให้ประธานสภาองเกรส ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร โดยประธานสภาจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสถานะของสมาชิกสภา (ในสภาผู้แทนราษฎร) หรือให้กับคณะกรรมการที่มีอำนาจ (ในวุฒิสภา) ภายใน 5 วัน และภายใน 30 วันคณะกรรมการจะต้องส่งคำชี้ขาดซึ่งเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิก โดยคำชี้ขาดเช่นว่านั้นจะต้องถูกอภิปรายในการประชุมสภาภายในเวลาอันสั้น จากนั้นประธานสภาองเกรสจะเสนอคำตัดสินของสภาไปยังประธานศาลฎีกา โดยการอภิปรายและลงมติจะต้องพิจารณาเป็นความลับ ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวไม่พิจารณาตัดสินชี้ขาดคำร้องเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสภาภายในกำหนด 60 วันถือว่าคำร้องเป็นอันตกไป คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถหยิบยกคำร้องเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกันมาพิจารณาได้อีก

ศาลฎีกาของสเปนยังได้วางหลักเรื่องความคุ้มกันว่า ความคุ้มกันนั้นถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการคุกคามทางการเมืองหรือการสมคบคิด และขอบเขตของดุลยพินิจของกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งความคุ้มกันจะต้องถูกจำกัดเพื่อตรวจสอบว่า ภัยคุกคามทางการเมืองหรือการสมคบคิดกันมีอยู่จริงหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญของสเปนได้ชี้แจงว่า ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจในการทบทวน ตรวจสอบ ในกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกสภาของรัฐธรรมนูญได้

กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศฟินแลนด์²⁴ อธิบายว่า

การเพิกถอนความคุ้มกันจะกระทำได้โดยรัฐสภาซึ่งรัฐสภาจะต้องมีความเห็นชอบด้วย คำตัดสินซึ่งมีคะแนนเสียงสนับสนุนอย่างน้อย 5 ใน 6 ของการลงมติ

การเพิกถอนความคุ้มกันดังกล่าวอาจจะร้องขอได้โดยรัฐหรือบุคคลอื่นๆ ที่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีหรือต้องการดำเนินคดี จะต้องทำหนังสือที่ส่งไปยังรัฐสภาหรือประธานสภาและถูกส่งต่อไปยังสำนักงานรัฐสภา ประธานสภาจะมาตรวจสอบว่า บุคคลที่ทำคำขอมิสิทธิที่จะฟ้องคดีหรือต้องการดำเนินคดีและมีเจตนาฟ้องคดีต่อสมาชิกผู้กระทำหรือไม่ การให้ความยินยอมของสภาในการดำเนินคดีต่อสมาชิกไม่ผูกพันต่อกฎระเบียบของสภา เมื่อรัฐสภาจะต้องให้ความยินยอมในการฟ้องร้องของสมาชิก สภาจะต้องตัดสินชี้ขาดว่า การดำเนินคดีนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เมื่อสภาให้ความยินยอมแล้วก็จะส่งเรื่องไปยังศาล

²⁴ Simon McGee. (2001). Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Retrieved January 11, 2011, from <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Rules%20on%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20European%20Parliament%20and%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union.pdf>

โดยความคุ้มกันนั้นจะถูกเพิกถอนได้ต่อเมื่อความยินยอมของรัฐสภาโดยเสียงข้างมาก (5 ใน 6 ของการลงมติ) โดยรัฐเป็นผู้ที่อำนาจในการร้องขอ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโส พนักงานอัยการหรือศาลเป็นผู้มีอำนาจร้องขอ ในกรณีที่สมาชิกถูกของการควบคุมตัว ถูกคุมขัง

การให้ความยินยอมของรัฐสภาในการให้ฟ้องคดีนั้นจะได้รับเป็นบางครั้ง ส่วนใหญ่รัฐสภาได้ถือว่าการร้องขอที่ไม่มีมูลโดยชัดแจ้งนั้น สภาจะปฏิเสธโดยไม่ส่งคำร้องต่อไปยังคณะกรรมการธิการ โดยคำร้องขอดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Constitution committee) เพื่อพิจารณา ในที่สุดได้รัฐสภามักจะปฏิเสธคำขอ

ในการที่จะร้องขอเพิกถอนความคุ้มกันมีมักจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมหรือการถูกควบคุมตัวในช่วงเวลาของวิกฤตทางการเมือง

ส่วนกระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศเบลเยียม²⁵ อธิบายได้ว่า

ความคุ้มกันของรัฐสภา (Parliamentary Immunity) การฟ้องร้อง การติดตาม หรือการหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือการพิจารณาคดีสมาชิกรัฐสภาเนื่องจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้นกระทำไม่ได้

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎระเบียบขั้นต้นบางอย่างเพิ่มเติมไว้โดยให้สภาสามารถให้ความเห็นชอบในข้อเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้ความคุ้มกันทางสภา และการห้ามละเมิดทางสภาได้ อย่างไรก็ตาม ความคุ้มกันทางสภาหรือการห้ามละเมิดทางสภานั้น ไม่ได้ปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้พ้นจากการถูกเรียกตัวไปเป็นพยาน ไปปรากฏตัวต่อหน้าผู้พิพากษาหรือศาลยุติธรรม ความคุ้มกันทางสภาจะให้ความคุ้มครองในช่วงสมัยประชุม อย่างไรก็ตาม ประธานรัฐสภาสามารถยกเลิกความคุ้มกันทางสภาได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า และจะอุทธรณ์ไม่ได้

อนึ่ง รัฐสภาไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องร้องหรือสั่งจองจำสมาชิกรัฐสภาได้รัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎระเบียบขั้นต้นบางอย่างเพิ่มขึ้น โดยให้รัฐสภาสามารถเห็นชอบในข้อเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้สิทธิความคุ้มกันทางสภาได้ (Parliamentary immunity) ทั้งยังสามารถสั่งระงับการดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือการกักขังหน่วงเหนี่ยว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย

ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาอยู่ในช่วงที่ได้รับสิทธิปกป้องคุ้มครองให้พ้นจากการถูกจองจำหรือถูกคุมขังนั้น อย่างไรก็ตามไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่เกี่ยวข้องผู้นั้นจะยังคงเข้าร่วมประชุมสภาได้อีกหรือไม่

ความคุ้มกันทางรัฐสภาขั้นต้นดังต่อไปนี้

²⁵ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการระบบรัฐสภาราชอาณาจักรเบลเยียม. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

1) เฉพาะอัยการเท่านั้นที่สามารถริเริ่มการดำเนินคดีอาญากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้ บุคคลทั่วไปไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้

2) ในระหว่างการสอบสวน การดำเนินการบางเรื่องเพื่อเป็นหลักฐานตาม กระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งโดยปกติ ประธานศาลอุทธรณ์จะเป็นผู้ วินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาที่เกี่ยวข้องทราบ ประธานสภาหรือผู้แทนจะต้องปรากฏตัวเมื่อมี การสอบสวนหรือมีหมายเรียกสมาชิกไปสอบสวน

อนึ่ง ในระหว่างการพิจารณาคดี สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นสามารถยื่นคำร้องขอต่อสภาที่ตน เป็นสมาชิกเพื่อให้หยุดการพิจารณาคดีไว้ก่อนได้ คำร้องขออุทธรณ์นี้สามารถช่วยป้องกันการ ฟ้องร้องดำเนินคดีที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองได้

3) สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้นจะมีอำนาจเกี่ยวกระบวนการดำเนินคดีบางอย่าง ไว้ เช่น ศาลจะพิจารณาคดีหรือเรียกสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนโดยตรงที่ไม่ได้มีการ สอบสวนเบื้องต้นก่อนหรือจะจับกุมสมาชิกรัฐสภา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาที่สมาชิกผู้นั้นเป็น สมาชิกอยู่ไม่ได้ ส่วนการสอบสวนอื่นๆ นั้นไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตก่อน เช่น สมาชิก รัฐสภาอาจถูกซักถามต่อหน้าพยาน ถูกค้นฟังโทรศัพท์ ถูกตรวจค้น และยึดสิ่งของ หรือถูกค้นตัวได้ โดยไม่จำเป็นเพิกถอนความคุ้มกันทางสภาแต่อย่างใด

พนักงานอัยการสามารถร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ยกเลิกความคุ้มกันทางสภาของสมาชิก รัฐสภาได้โดยให้คณะกรรมการยุติธรรมของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการพิเศษสำหรับการ ฟ้องร้องของสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะปฏิเสธคำร้องขอดังกล่าวหรือไม่ และหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการแล้วให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อสภาเพื่อให้สภา วินิจฉัยชี้ขาด

โดยข้อยกเว้นที่ห้ามจับกุมสมาชิกรัฐสภา หากสมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมขณะกระทำ ความผิดจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันทางสภา

และในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้คุมขัง หรือดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา หากสภาที่ ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศ ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน ฟินแลนด์ เบลเยียม มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการกระบวนการเพิกถอนความ คุ้มกันแตกต่างกันออกไป ซึ่งในแต่ละประเทศที่กล่าวมานั้นมีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาการคว่ำถอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา” หรือ “คณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน” (Committee of Privilege) ซึ่งถูกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ใน การพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหลักฐานต่างๆ ว่าที่กล่าวหาว่าสมาชิกสภาท่านใดกระทำ

ความผิดอาญาจริงหรือไม่ หรือเกิดจากการกลั่นแกล้งของฝ่ายบริหาร หรือเกิดจากการมุ่งทำลายในทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานความเห็น คำแนะนำเพื่อให้สภาพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและลงมติในเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกสภาต่อไป ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนั้นถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าหาข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อหาหลักฐานเหตุผลมาประกอบการศึกษาเพื่อมิให้มีการปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาให้ได้รับความคุ้มกันจนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภาไป

ปัญหาการให้ความคุ้มกันของสภาไทยที่มีการลงมติให้ความคุ้มกันแก่บรรดาสมาชิกรัฐสภาจนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภานั้น โดยสมาชิกไม่พิจารณาเสียก่อนว่าผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิดจริงหรือถูกกลั่นแกล้ง และมตินั้นที่ลงไปนั้นเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาของไทยที่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มกันให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้มติของสภาที่มีแนวโน้มให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาด้วยตนเองจนกลายเป็นประเพณีของรัฐสภาหรือวัฒนธรรมของรัฐสภาไป จากการศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณา ในเรื่องความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน ฟินแลนด์ เบลเยียม อยู่ในเกณฑ์ที่ดีจึงควรนำเอากระบวนการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยต่อไป โดยรัฐสภาไทยควรพิจารณาให้ถึงสาระในแง่ที่ว่า สมาชิกสภาท่านใดกระทำความผิดอาญาจริงหรือไม่ หรือเกิดจากการกลั่นแกล้งของฝ่ายบริหาร มิใช่พิจารณาให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาทุกเรื่อง จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภาไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาเป็นอย่างอิสระ โดยไม่หิบบกเอาหลักความคุ้มกันมาเป็นข้อกล่าวอ้างว่าสมาชิกรัฐสภาย่อมได้รับความคุ้มกันเสมอ

ข้อสังเกต กรณีปัญหาในเรื่องการสละความคุ้มกันของไทยมีว่า สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะขอสละความคุ้มกันเฉพาะตัวได้เองหรือไม่ เช่น ขอมมอบตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้ถูกดำเนินคดี หรือเมื่อเจ้าหน้าที่หรือศาลขออนุญาตมายังสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ผู้นั้นจะขอสละความคุ้มกันและขอให้สภายอมให้ตนไปสู้คดีได้หรือไม่ โดยอ้างว่าถ้าตนไปสู้คดีแล้วตนจะชนะคดีและคดีจะสิ้นสุดไปโดยเร็ว ซึ่งเรื่องนี้แนวทางปฏิบัติของประเทศไทยมีว่า การอนุญาตหรือไม่อนุญาตขึ้นอยู่กับความเห็นของที่ประชุมและเป็นอำนาจของสภาโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับสมาชิกผู้นั้นแต่อย่างใด ฉะนั้น สภาจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยการขอสละความคุ้มกันไม่เป็นเหตุให้สภาต้องอนุญาตหรือยอมส่งตัวผู้นั้นไปดำเนินคดีโดยอัตโนมัติ คำขอสละความคุ้มกันเป็นข้อประกอบการพิจารณาของสภาซึ่งต้องร่วมกับข้อมูลอื่นๆ เช่น มูลคดีน่าเชื่อถือเพียงใด การดำเนินคดีต่อสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น

กระทบต่อการทำงานของสภามากน้อยเพียงใด การส่งหรือไม่ส่งตัวสมาชิกไปดำเนินคดีจะเกิดผลประการอื่นตามมาหรือไม่²⁶ ทั้งทางสภาพต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ข้อเท็จจริงในกรณีการขอสถานะความคุ้มกันที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนกรณีเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2554 มีบุคคลและกลุ่มคนซึ่งบางส่วนเป็นแกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้กล่าวปราศรัยบนเวทีชุมนุมรำลึกครบรอบ 1 ปี เหตุการณ์สลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ด้วยถ้อยคำที่เข้าข่ายเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ในลักษณะความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ซึ่งบุคคลที่ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ จำนวน 9 คนซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบไปด้วย

- 1) นายแพทย์เหวง โตจิราการ
- 2) นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ
- 3) นายจตุพร พรหมพันธุ์
- 4) นายวิภูแถลง พัฒนภูมิไท
- 5) นายก่อแก้ว พิกุลทอง
- 6) นายพายัพ ปั้นเกตุ
- 7) นายวิเชียร ขาวจ๋า
- 8) นายการุณ โหสกุล
- 9) นายประสิทธิ์ ไชยศรีษะ

และในขณะนั้นอยู่ระหว่างการเปิดสมัยประชุมสภา ตามมาตรา 131 รัฐธรรมนูญแห่งราชจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด...” ดังนั้น บุคคลทั้ง 9 คน ย่อมได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 แต่เนื่องจากบุคคลทั้ง 9 คน ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าวและได้ขอสถานะเอกสิทธิ์ในการได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญด้วยความสมัครใจต่อหน้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งในบันทึกการเข้าพบพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้แจ้งให้แต่ละคนทราบถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มกันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่บุคคลทั้ง 9 คน ไม่ประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด จึงได้ขอสถานะสิทธิในการได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

²⁶ วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 472.

ด้วยความสมัครใจ โดยไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดบังคับ ชูเชิญ หรือหลอกลวงแต่อย่างใด ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับทราบถึงเจตนาการสละสิทธิของบุคคลทั้ง 9 คนไว้แล้ว²⁷

แต่อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาสละเอกสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน ตามมาตรา 131 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งภายหลังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย ที่ประชุมได้ลงมติไม่อนุญาตให้สอบสวนคดีอาญากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 9 คน ในระหว่างสมัยประชุมสภา²⁸ ซึ่งที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต ด้วยคะแนน 252 ต่อ 106 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง จากจำนวนผู้เข้าประชุม 362 เสียง เมื่อเวลา 20.43 (7 ก.ย. 2554)²⁹

กรณีดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า กรณีการขอสละความคุ้มกันแนวปฏิบัติของสภาไทยนั้น ความคุ้มกันมิได้มีลักษณะเด็ดขาดดังเช่นเอกสิทธิ์ กล่าวคือ สภายังมีอำนาจอนุญาตให้จับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปสอบสวนในขณะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานี้เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสมาชิกรัฐสภาไม่ใช่เจ้าของ การสละความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา จึงไม่มีผลให้ความคุ้มกันหมดไป เจ้าพนักงานที่ประสงค์จับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปสอบสวนในฐานะที่ผู้ต้องหาในคดีอาญา ยังต้องไปขออนุญาตจากสภาที่ผู้ต้องหาเป็นสมาชิกก่อน และการแถลงขอสละความคุ้มกัน แม้ไม่มีผลให้สภาต้องอนุญาตเสมอไปแต่ก็จะเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักในการตัดสินใจของสภาที่ผู้ต้องหาเป็นสมาชิกว่าสมควรอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานหรือไม่³⁰

²⁷ ระบบข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภา. “ขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาการสละสิทธิความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก <http://edoc.parliament.go.th/public/output/result.asp?hidDocID=560673>

²⁸ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 กันยายน พุทธศักราช 2554 ณ ตึกรัฐสภา

²⁹ บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 7 วันพุธที่ 7 กันยายน 2554. “ขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาการสละสิทธิความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/download/vote/24_1g/07/v07_07%2009%202554.pdf

³⁰ อริคม อินทุคติ. (2552) กฎหมายรัฐธรรมนูญ.รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 62. หน้า 169.

5.5 ปัญหาการใช้อำนาจของประธานสภาในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะกระทำความผิด และกรณีที่ประธานแต่ละสภาเป็นผู้กระทำความผิดเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 131 วรรคสอง ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะกระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ จากมาตรา 131 วรรคสองดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อสมาชิกต้องถูกคุมขังอยู่แล้ว จึงสมควรที่จะพิจารณาโดยด่วนว่าสมควรจะสั่งปล่อยหรือไม่ และนี่เป็นเหตุผลที่มาตรา 131 วรรคสองที่กำหนดให้ต้องรายงานการจับตัวสมาชิกรัฐสภาให้ประธานที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกไปโดยด่วนนั่นเอง นอกจากนี้การใช้อำนาจของประธานสภาในกรณีการใช้คำสั่งปล่อยสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับกุมในขณะกระทำความผิดหรือความผิดซึ่งหน้านั้น เป็นอำนาจของ “ประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก” แต่ผู้เดียวที่จะสั่งปล่อย ไม่ใช่เป็นอำนาจของ “สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก” เหมือนกับการอนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม โดยมักมีปัญหาการใช้อำนาจดุลยพินิจดังกล่าวของประธานสภายังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการใด ๆ อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของประธานสภาดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นได้ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างมากแก่ประธานสภา ซึ่งอาจเกิดข้อสงสัยหรือข้อโต้แย้งในการใช้อำนาจดุลยพินิจของประธานสภาว่าไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจดุลยพินิจของประธานสภาเพื่อให้การใช้ดุลยพินิจของประธานสภามีเหตุผลเหมาะสมและเป็นธรรม โดยควรบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาด้วย โดยต้องคำนึงถึงการจับกุมสมาชิกรัฐสภานั้นมีผลกระทบต่อการประชุมสภามากน้อยเพียงใดหรือไม่ หากพิจารณาแล้วว่า ไม่มีผลกระทบต่อการประชุมสภา ประธานสภาก็ไม่ควรสั่งปล่อยสมาชิกท่านนั้น แต่หากมีผลกระทบต่อการประชุมสภา ประธานสภาควรสั่งปล่อยสมาชิกท่านนั้น ทั้งนี้ข้อที่ประธานสภาควรจะต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ก็คือ คำสั่งปล่อยไปแล้วสมาชิกจะหลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนราง เช่น โดยใช้อิทธิพลที่จะข่มขู่พยานหรือไม่ ถ้าไม่เกรงจะหลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนราง การจะให้คุมขังสมาชิกรัฐสภาต่อไปก็ไม่มีความประโยชน์ ตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาทำความผิดมีโทษเล็กน้อย ถึงจะปล่อยไปก็ไม่หลบหนีและสมาชิกรัฐสภาที่รับสารภาพไปแล้ว ไม่มีข้อที่น่าคิดว่า จะทำลายพยานหลักฐานหรือทำให้พยานหลักฐานเลือนรางประธานก็อาจสั่งปล่อยได้³¹

³¹ หยุด แสงอุทัย. (2512). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. หน้า 154.

อย่างไรก็ดี ประชานแห่งสภาจะมีอำนาจสั่งให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสองนี้ ได้จะต้องเป็นการจับสมาชิกรัฐสภาใน “ระหว่างสมัยประชุม” เท่านั้น หากเป็นการจับสมาชิก “ก่อนสมัยประชุม” เมื่อถึงสมัยประชุม ประชานแห่งสภาย่อมไม่มีอำนาจสั่งให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสอง แต่อย่างไรก็ตามประชานแห่งสภาก็สามารถร้องขอไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาลให้ปล่อยสมาชิกผู้ถูกจับได้ตามมาตรา 131 วรรคห้า

โดยการใช้อำนาจดุลยพินิจของประชานสภานั้นควรได้รับการตรวจสอบจากสมาชิกรัฐสภาให้สามารถถามเหตุผลว่า ประชานสภามีเหตุผลประการใดจึงสั่งปล่อยสมาชิกที่ถูกจับในขณะที่กระทำความผิด ซึ่งในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 นั้น ในข้อ 158 ได้กำหนดว่า “...เมื่อประชานสภาได้รับรายงานว่าได้มีการจับกุมสมาชิกในขณะที่กระทำความผิดระหว่างสมัยประชุม และประชานสภาได้สั่งการไปประการใดแล้ว ให้ประชานสภาแจ้งต่อที่ประชุมโดยด่วน สมาชิกอาจมีสิทธิซักถามเหตุผลในการสั่งไปนั้นได้ ในกรณีที่ประชานสภามีคำสั่งปล่อย เมื่อสภามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประชานสั่งปล่อยได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาในการถามเหตุผลการสั่งปล่อย รวมทั้งกรณีที่ประชานสภามีคำสั่งปล่อย เมื่อสภามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประชานสั่งปล่อยได้ เป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของประชานสภาด้วย อันทำให้การใช้อำนาจดุลยพินิจของประชานสภาเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 180 ในกรณีที่ประชานสภาได้ดำเนินการตามมาตรา 131 วรรคสองหรือวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประชานสภาแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 185 ในกรณีที่ประชานวุฒิสภาสั่งให้ปล่อยสมาชิกที่ถูกจับตามมาตรา 131 วรรคสองหรือที่ถูกคุมขังตามมาตรา 131 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ให้ประชานของที่ประชุมแจ้งต่อที่ประชุมวุฒิสภาในโอกาสแรกที่มีการประชุมวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวกำหนดไว้เพียงให้ประชานสภาหรือประชานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมเท่านั้น มิได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาในการถามเหตุผลการสั่งปล่อย รวมทั้งกรณีที่ประชานสภามีคำสั่งปล่อย เมื่อสภามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประชานสั่งปล่อยได้แต่อย่างใด

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้อำนาจของประชานสภาต้องได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจจึงสมควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 อันเกี่ยวกับอำนาจของประชานสภา โดยควรเพิ่มเติมถ้อยคำ มีข้อความ ดังนี้

“...สมาชิกอาจมีสิทธิซักถามเหตุผลในการส่งไปนั้นได้ ในกรณีที่ประธานสภามิได้ส่งปล่อย เมื่อสภามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประธานส่งปล่อยได้”

สำหรับปัญหากรณีที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำผิดอาญาเสียเอง ในกรณีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือกระทำความผิดซึ่งหน้า ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสองมิได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ กล่าวคือ เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะ

จากกรณีปัญหาดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นก็จะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดใช้บังคับได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา 131 วรรคสอง ที่กำหนดว่า กรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานสภาโดยพลัน และประธานสภาอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ เปรียบเทียบกับบทบัญญัติความคุ้มครองคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 241 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขัง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 241 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ในทำนองเดียวกันกับมาตรา 131 วรรคสองที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภา แต่บทบัญญัติมาตรา 241 วรรคสอง ได้การกำหนดถึงกรณีที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิดไว้ด้วย เพราะเมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กระทำผิด ก็ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมาตรา 241 วรรคสองได้เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างกับมาตรา 131 วรรคสอง ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดถึงกรณีประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณีเป็นผู้กระทำผิดเสียเองไว้แต่อย่างใด จึงควรมีการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งปล่อยตัวในกรณีที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้ถูกจับกุม คุมขังในขณะที่กระทำความผิดหรือกระทำความผิดซึ่งหน้าในระหว่างสมัยประชุมไว้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง โดยควรกำหนดถึงกรณีที่ประธานแห่งสภานั้นเป็นผู้กระทำความผิดเอง กล่าวคือ ไม่ว่าจะกรณีใดที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำความผิด โดยรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสองควรมีการกำหนดให้เป็นอำนาจของรองประธานแห่งสภานั้นเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของสภาสามารถดำเนินงานต่อไปได้

5.6 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องซึ่งสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสามบัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา...” กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมไม่ได้ตามมาตรา 131 วรรคสาม ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาคดีอาญานั้นศาลจะต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทำให้จำเลยจะต้องมานั่งฟังการพิจารณาคดีของศาลด้วยตนเองตลอดเวลา ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยและให้ศาลสามารถพิจารณาคดีในสมัยประชุมได้แล้ว สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นย่อมหมดโอกาสที่จะเข้าร่วมการประชุมสภาได้ เพราะการพิจารณาคดีอาญาจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติห้ามมิให้ศาลพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในระหว่างสมัยประชุม

ความคุ้มครองในกรณีนี้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเฉพาะใน “คดีอาญา” เท่านั้น ไม่ได้คุ้มครองไปถึง “คดีแพ่ง” ด้วย เนื่องจากการพิจารณาคดีแพ่งนั้นศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยก็ได้ การพิจารณาคดีแพ่งจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งในระหว่างสมัยประชุม ศาลย่อมพิจารณาคดีต่อไปได้ตามปกติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ห้ามเฉพาะ “การพิจารณาคดี” ของศาลเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้าม “ฟ้องร้อง” สมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะหากห้ามมิได้ฟ้องร้องคดีอาญาด้วยก็อาจทำให้คดีขาดอายุความได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างมากแก่

ผู้เสียหาย เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องสมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาได้ เหตุผลสำคัญก็เพราะหากต้องรอจนถึงเปิดสมัยประชุม คดีอาจขาดอายุความ ซึ่งคงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภา

ในกรณีที่ราษฎรเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกรัฐสภาเป็นคดีอาญาคด้วยตนเองนั้น ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องได้ เพราะกระบวนการชั้นไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างโจทก์กับศาล และในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ยังไม่ได้บังคับให้ทำต่อหน้าจำเลย จำเลยยังไม่มีผลจำเป็นต้องไปศาล

กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่า ในคดีที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะไม่ไต่สวนมูลฟ้องก่อน โดยศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องได้หรือไม่ หรือในคดีที่ราษฎรเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องได้หรือไม่

โดยกรณีปัญหาดังกล่าวนี้ มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามดังนี้ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2552 เวลา 09.30 นาฬิกา ศาลอาญาได้นัดไต่สวนมูลฟ้อง คดีหมายเลขดำที่ อ.1962/2552 ระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (โจทก์) กับนายจตุพร พรหมพันธุ์ (จำเลย) ในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ในกรณีนี้ทนายความของผู้ร้องได้ขอเลื่อนคดีโดยอ้างเหตุว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ศาลอาญาไม่อนุญาตให้เลื่อนคดี เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสาม นั้น มีไว้เพื่อป้องกันมิให้จับ คุมขัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อันอาจเป็นการขัดขวางการทำหน้าที่ของสมาชิกแห่งสภานั้นๆ ในสมัยประชุม แต่การไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ ซึ่งศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีของโจทก์มีมูลที่จะประทับรับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลยได้ ขณะที่ไต่สวนมูลฟ้องจำเลยยังมิได้มีฐานะเป็นจำเลย จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง โดยตั้งทนายความซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาก็ได้ ต่อมาศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า คดีโจทก์มีมูลให้ประทับรับฟ้องไว้พิจารณา

แต่นายจตุพรฯ เห็นว่า การตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ของศาลอาญานั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 การที่ศาลอาญาได้มีคำสั่งประทับรับฟ้องในระหว่างสมัยประชุมโดยไม่มีคำสั่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญา จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 วรรคสาม

ต่อมา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552 ผู้ร้องได้ยื่นคำโต้แย้งต่อศาลอาญาตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 เพื่อขอให้ศาลอาญาส่งสำนวนให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีอาญาที่จำเลยถูกฟ้องและการตีความตามบทบัญญัติดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งศาลอาญาพิจารณาแล้วมีคำสั่งว่า “สำเนาให้โจทก์ จำกัดค้ำอย่างไรให้แถลงเข้ามา ภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนา ให้จำเลยนำส่งสำเนาภายใน 7 วัน หากไม่มีผู้รับให้ปิด หมาย” ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า การที่จะต้องส่งสำเนาให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น กรณีต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่คำร้องของผู้ร้องมิได้เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้ บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งศาลไม่ชอบเพราะขัด ต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ด้วยเหตุนี้จึงยกคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องเห็นว่า การที่ศาลอาญาพิจารณาและมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลอาญา ส่งสำนวนไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลอาญามีอำนาจโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ นั้น ศาลอาญาไม่มีอำนาจพิจารณาและไม่สามารถมี คำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวได้ ศาลอาญาต้องส่งคำร้องของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย การสั่งยกคำร้องของศาลอาญาจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ตามมาตรา 165 ของศาลอาญาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผู้ร้องจึงมีความประสงค์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การไต่สวนมูลฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา คำสั่งประทับรับฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 และการที่ศาล อาญาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 รวมทั้งการที่ศาล อาญาไม่ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และคำสั่งของศาลอาญาที่ยกคำร้องของผู้ร้อง ชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

โดยในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว โดยเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่าคำร้องของผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือ

แย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรณีตามคำร้องจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 21

นอกจากนี้ในประเด็นอื่นๆ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่ว่า การไต่สวนมูลฟ้องเป็นประเด็นหรือไม่ การไต่สวนมูลฟ้องในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 ต้องมีหนังสือส่งถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอตัวสมาชิกผู้ยื่นมาดำเนินคดีหรือไม่ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำโต้แย้งและยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 หรือไม่นั้น เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงข้อหาหรือไม่ปรากฏว่าคำร้องของผู้ร้องในประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 แต่อย่างใด กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 21

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย³²

โดยผู้เขียนมีความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนความเห็นในประเด็นพิพาทว่า กรณีปัญหาดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ประเด็นคือ

1) การไต่สวนมูลฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา คำสั่งประทับรับฟ้องของศาลอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คดีอาญาระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะที่ฟ้องนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นจำเลยในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา โดยคดีดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภา สมัยสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งนายจตุพร พรหมพันธุ์ มีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 131 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น มีไว้เพื่อป้องกันมิให้จับ คุมขัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อันอาจเป็นการขัดขวางการทำหน้าที่ของสมาชิกแห่ง

³² คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2553 วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553

สถานันๆ ในสมัยประชุมโดยอ้างเหตุว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แต่ศาลอาญาไม่อนุญาตให้นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) เลื่อนคดี เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสามนั้น มีไว้เพื่อป้องกันมิให้จับ คุมขัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อันอาจเป็นการขัดขวางการทำหน้าที่ของสมาชิกแห่งสถานันๆ ในสมัยประชุม แต่การไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ ซึ่งศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีของโจทก์มีมูลที่จะประทับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลยได้ ขณะที่ไต่สวนมูลฟ้องจำเลยยังมีได้มีฐานะเป็นจำเลย จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง โดยตั้งทนายความชก้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาก็ได้ ต่อมาศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า คดีโจทก์มีมูลให้ประทับฟ้องไว้พิจารณา แต่นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) เห็นว่า การตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ของศาลอาญานั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 การที่ศาลอาญาได้มีคำสั่งประทับฟ้องในระหว่างสมัยประชุมโดยไม่มีการส่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญา จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 วรรคสามนั้น แต่นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) อ้างว่า ศาลอาญาดำเนินการมีคำสั่งสั่งประทับฟ้องคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมโดยไม่มีการส่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญาจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 นั้น

ผู้เขียนพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การไต่สวนมูลฟ้อง เป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล และเป็นขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาตามอำนาจของศาลอาญาในการไต่สวนมูลฟ้องของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลอาญาย่อมมีในการไต่สวนมูลฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา และคำสั่งประทับฟ้องนั้นอันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ซึ่งกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลอาญาต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคท้าย บัญญัติว่า “...ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป กับแจ้งวันนัดไต่สวนให้จำเลยทราบ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายให้ชก้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาแต่ตั้งทนายมาชก้านพยานโจทก์ก็ได้ ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น”

ฉะนั้น การที่ศาลอาญาใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ย่อมเป็นชอบด้วยกฎหมาย ศาลอาญาจึงมีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งประทับรับฟ้องคดีนี้ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 และแม้คดีนี้จะอยู่ในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 ศาลอาญาก็ไม่จำเป็นต้องส่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญา เพราะเมื่อศาลอาญามีอำนาจไต่สวนมูลฟ้อง และศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูล ศาลย่อมสามารถมีคำสั่งประทับรับฟ้องและงดการพิจารณาคดีไว้ แล้วรายงานไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการขออนุญาตพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมจากสภาที่ผู้ร้องนั้นเป็นสมาชิกต่อไป โดยศาลจะยังไม่ส่งสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกให้จำเลยมาแก้คดีจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ร้องนั้นเป็นสมาชิกให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้

ส่วนข้อกล่าวอ้างของ นายจตุพรที่ว่า “ศาลอาญาดำเนินการมีคำสั่งสั่งประทับรับฟ้องคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุม โดยไม่มีการส่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญา จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131” นั้นจึงไม่ชอบด้วยมาตรา 165 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังนั้น ศาลอาญาย่อมมีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้อง การดำเนินกระบวนการพิจารณา และคำสั่งประทับรับฟ้องนั้นอันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 แม้จะอยู่ในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2552 และการกระทำของศาลอาญาที่ไต่สวนมูลฟ้องและมีคำสั่งประทับรับฟ้องคดีนี้ก็ไม่ใช่เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 แต่อย่างใด และการกระทำดังกล่าวนี้จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2) เมื่อศาลอาญาไม่อนุญาตให้นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) เลื่อนคดี เนื่องจากเห็นว่าการที่ศาลอาญาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 รวมทั้งการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และคำสั่งของศาลอาญาที่ยกคำร้องของผู้ร้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

หลังจากนั้นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีอาญาระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะที่ฟ้องนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นจำเลยในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา นั้น เมื่อศาลอาญาได้มีคำสั่งว่าคดีโจทก์มีมูลให้ประทับรับฟ้องไว้พิจารณา ต่อมา เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552 นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำโต้แย้งต่อศาลอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 เพื่อขอให้ศาลอาญาส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การ

ดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีอาญาที่จำเลยถูกฟ้องและการตีความตามบทบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลอาญาพิจารณาแล้วมีคำสั่งว่า “สำเนาให้โจทก์ จำกัดค่าอย่างไรให้แถลงเข้ามาภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนา ให้จำเลยนำส่งสำเนาภายใน 7 วัน หากไม่มีผู้รับให้ปิดหมาย” ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า การที่จะต้องส่งสำเนาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น กรณีต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211³³ กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่คำร้องของผู้ร้อง มิได้เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งศาลไม่ชอบเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ด้วยเหตุนี้จึงยกคำร้องของผู้ร้อง

ผู้เขียนพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ศาลอาญามีคำสั่งให้ว่า คดีอาญาระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะที่ฟ้องนายจตุพร พรหมพันธุ์ เป็นจำเลยในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาดังกล่าว ต้องส่งสำเนาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้น กรณีต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 ที่กำหนดให้ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ กรณีนี้ นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) ต้องผู้โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) ก็มีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อ

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพียงแต่นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) ได้โต้แย้งว่าคำสั่งศาลอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น

ดังนั้น การที่ศาลอาญาได้พิจารณาคดีดังกล่าวและมีคำสั่งยกคำร้องของนายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) ที่ขอให้ศาลอาญาส่งสำนวนไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลอาญามีอำนาจโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำสั่งของศาลอาญาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้วเพราะคำร้องของนายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) มิได้เป็นการโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนที่นายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) อ้างว่า ศาลอาญาไม่มีอำนาจพิจารณาและไม่สามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวได้ และศาลอาญาต้องส่งคำร้องของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การสั่งยกคำร้องของศาลอาญาจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 165 ของศาลอาญาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ผู้เขียนพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อศาลอาญาได้ดำเนินการพิจารณาคดีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 ศาลอาญาย่อมมีอำนาจพิจารณา และสามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวได้ และเมื่อศาลอาญาได้พิจารณาคดีดังกล่าวและมีคำสั่งยกคำร้องของนายจตุพร พรหมพันธุ์ (ผู้ร้อง) เพราะคำร้องของผู้ร้องมิได้เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ศาลอาญาจึงไม่ต้องส่งคำร้องของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอีก ฉะนั้น การสั่งยกคำร้องของศาลอาญาจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 165 ของศาลอาญาก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีแนวทางการปฏิบัติของศาลยุติธรรมทั่วประเทศ กรณีที่ศาลเห็นว่า คำฟ้องคดีอาญานั้นมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องและงดการพิจารณาคดีไว้แล้วรายงานไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการขออนุญาตพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมจากสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิก โดยจะยังไม่ส่งสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกให้จำเลยมาแก้คดีจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิกให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้

ในการนี้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมจากออกหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี โดยจะทำหนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อจะดำเนินการพิจารณาคดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

ส่วนคดีที่ได้ยื่นพิจารณาไว้แล้วปรากฏว่า วันนัดพิจารณาอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภาทางสำนักงานศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักรทราบก็จะแจ้งมีหนังสือเวียนแจ้งกำหนดการเปิดประชุมสภาและปิดประชุมสภา โดยส่งถึงศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร โดยจะพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 และขอให้ตรวจสอบว่ามีคดีอาญาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยซึ่งศาลนัดพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมสภาหรือไม่ หากมีและศาลจะพิจารณาคดีดังกล่าวระหว่างสมัยประชุมขอให้ศาลแจ้งและส่งสำเนาหมายนัดไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมในโอกาสแรกด้วยที่สำนักงานศาลยุติธรรมจะได้ดำเนินการขออนุญาตต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต่อไป แต่หากไม่มีการพิจารณาคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมก็ไม่ต้องรายงานมายังสำนักงานศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ปัญหาการนัดฟังคำพิพากษาของศาลในสมัยประชุมสภาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตกเป็นจำเลย ในกรณีที่ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีแล้วเสร็จก่อนเปิดสมัยประชุม ศาลชั้นต้นย่อมสามารถนัดฟังคำพิพากษาในระหว่างสมัยประชุมได้ หรือในกรณีที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาส่งคำพิพากษาคดีอาญาที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาส่งคำพิพากษาคดีอาญาที่สมาชิกสภาเป็นจำเลยไปให้ศาลชั้นต้นอ่านให้คู่ความฟัง ศาลชั้นต้นย่อมนัดฟังและอ่านพิพากษาศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาในระหว่างสมัยประชุมได้ เหตุผลก็เพราะคำว่า “การพิจารณา” มีบทนิยามในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4 ให้ความหมายไว้ว่า “การพิจารณา หมายความว่า กระบวนพิจารณาในศาลใดศาลหนึ่ง ก่อนศาลนั้นชี้ขาดตัดสินหรือจำหน่ายคดีโดยคำพิพากษาหรือคำสั่ง” ความคุ้มครองของสมาชิกวุฒิสภาจึงไม่ควรรวมไปถึงการอ่านคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นกระบวนการในขั้นตอนของการชี้ขาดตัดสินคดีนั่นเอง

เมื่อเกิดกรณีที่ศาลต้องนัดจำเลยซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาฟังคำพิพากษาซึ่งเป็นวันที่อยู่ในสมัยประชุมสภา ศาลไทยจะดำเนินการทำหนังสือขออนุญาตมายังสภาก่อนว่าจะอนุญาตให้มีการนัดฟังคำพิพากษาหรือไม่ ซึ่ง โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสามบัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก...” จึงต้องดำเนินการเพื่อเสนอมาให้สภาอนุญาตต่อไป จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการอ่านคำพิพากษานั้นเป็นกระบวนการกับการพิจารณาคดีจึงไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องทำหนังสือขออนุญาตเพื่อให้สภาอนุญาตให้สมาชิกวุฒิสภาที่ตกเป็นจำเลยมาฟังคำพิพากษาแต่อย่างใด เพราะศาลมีอำนาจในการดำเนินการ

ดังกล่าวอยู่แล้ว และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสามดังกล่าวนั้นก็บัญญัติโดยใช้คำว่า “พิจารณา” ซึ่งคำว่า “พิจารณา” ไม่หมายความถึงการอ่านคำพิพากษาของศาล เพราะการอ่านคำพิพากษาเป็นขั้นตอนขั้นต้นของกระบวนการพิจารณาคดี แต่การอ่านคำพิพากษาของศาลนั้นเป็นกระบวนการในการชี้ขาดตัดสินคดีต่างหาก

ในกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ไปศาลในวันนัดฟังคำพิพากษานั้นซึ่งทำให้กระบวนการของศาลมีปัญหาว่า การออกหมายจับของศาลเพื่อให้จำเลยที่เป็นสมาชิกรัฐสภานั้นมาฟังคำพิพากษา ศาลมีอำนาจออกหมายจับดังกล่าวได้หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ไปศาลในวันนัดฟังคำพิพากษา แม้มีเหตุสงสัยว่าหลบหนีหรือจงใจไม่ไปศาล ศาลจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 182 วรรคสาม กล่าวคือ การออกหมายจับเพื่อให้สมาชิกรัฐสภามาฟังคำพิพากษาของศาลนั้นได้ย่อมทำได้ โดยศาลสามารถออกหมายจับสมาชิกรัฐสภาได้ สมาชิกรัฐสภานั้นจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 131 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะบทบัญญัติมาตรา 131 วรรคหนึ่งนั้นกำหนดว่า ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็น “ผู้ต้องหา” ในคดีอาญา ตามมาตรา 131 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกก่อกวนแก้งจากฝ่ายบริหารด้วยการจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัว อันเป็นเหตุให้สมาชิกรัฐสภาไม่อาจไปประชุมสภาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 131 วรรคหนึ่งเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาเฉพาะกระบวนการถูกนำตัวไปสอบสวนเท่านั้น โดยไม่ได้หมายความถึงการออกหมายจับของศาลเพื่อนัดให้จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาไปฟังคำพิพากษาแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจการออกหมายจับเพื่อให้จำเลยที่เป็นสมาชิกรัฐสภามาฟังคำพิพากษาได้ ซึ่งการออกหมายจับดังกล่าวนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อจำเลยไม่ไปศาลในวันนัดฟังคำพิพากษา ศาลก็จะออกหมายจับจำเลย เมื่อออกหมายไม่ได้ตัวจำเลยมานั่งฟังคำพิพากษาได้ ภายใน 1 เดือน นับแต่วันออกหมายจับก็ตาม ก็ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าโจทก์หรือจำเลยแล้วแต่กรณีได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรมีการออกระเบียบภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาทั้งในส่วนของ การประทับรับฟ้อง การไต่สวนมูลฟ้อง และการนัดฟังคำพิพากษาคดีอาญา โดยควรใช้ข้อความ ดังนี้

“ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้อง เมื่อศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้องและงดการพิจารณา คดีไว้ แล้วรายงานไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการขออนุญาตพิจารณาคดีในระหว่าง สมัยประชุมจากสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิก โดยจะยังไม่ส่งสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกให้จำเลยมาแก้ คดีจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิกให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้

การนัดฟังคำพิพากษาของศาลซึ่งสมาชิกรัฐสภาเป็นจำเลยในสมัยประชุมสภา เมื่อศาล ชำนต้นพิจารณาคดีแล้วเสร็จก่อนเปิดสมัยประชุม ศาลชั้นต้นย่อมสามารถนัดฟังคำพิพากษาใน ระหว่างสมัยประชุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อสภาก่อน”

ทั้งนี้เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญากับสมาชิกรัฐสภาและยัง ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีระบบ

5.7 ปัญหาความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งคดีอาญาในระหว่างสมัยการประชุมของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ห้ามจับกุม คุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้ยื่นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา

ประการที่สอง ห้ามศาลพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกผู้ยื่นตกเป็นจำเลยในระหว่างสมัย ประชุม

ประการที่สาม หากสมาชิกผู้ยื่นถูกขังอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัย ประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้ยื่นเป็นสมาชิกร้องขอ พนักงานสอบสวนหรือ ศาลต้องสั่งปล่อยตัวทันที แต่คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 วรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีผลตาม มาตรา 131 มิ ให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถูกกล่าวหาหรือตกเป็นจำเลยใน คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจะอ้างความคุ้มกันกรณี ที่ห้ามจับกุม คุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการ สอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้ยื่นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา กรณีที่ห้ามศาลพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิก

ผู้นั้นตกเป็นจำเลยในระหว่างสมัยประชุม และกรณีที่หากสมาชิกผู้นั้นถูกขังอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอพนักงานสอบสวนหรือศาลต้องสั่งปล่อยตัวทันทีไม่ได้เลย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2553 ไม่บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในกรณีใดเลยนั้น ฐานะความเป็นสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องได้รับความคุ้มครองดังกล่าวควรหมดไปด้วยหรือไม่ เพียงเพราะสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นเป็นจำเลยอยู่ในคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในเรื่องความคุ้มครองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 165 บัญญัติว่า ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะกระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

มาตรา 166 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 167 บัญญัติว่า ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

มาตรา 310 วรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 166 และมาตรา 167 มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

เมื่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 310 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 165 มาตรา 166 มาตรา 167 มาพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 ประกอบกับมาตรา 131 ที่กำหนดเรื่องความคุ้มครองสมาชิกสภาในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มครองของสมาชิกสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอยู่ 3 มาตราคือ มาตรา 165, 166, 167 โดยมาตรา 310 บัญญัติว่าไม่ให้นำบทมาตรา 166 ว่าด้วยเรื่องการพิจารณาคดีของสมาชิกสภา และมาตรา 167 ว่าด้วยเรื่องกรณีที่สมาชิกสภาถูกคุมขังก่อนสมัยประชุม มาบังคับใช้กับการพิจารณาคดีของคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ สมาชิกสภาจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 166 และมาตรา 167 ส่วนมาตรา 165 ว่าด้วยเรื่องการห้ามจับกุมสมาชิกสภาให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ กล่าวคือ ในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภายังคงได้รับความคุ้มครองในกรณีการห้ามจับกุมสมาชิกสภา ตามมาตรา 165 โดยในสมัยระหว่างสมัยประชุมสภาจะมีการจับกุม คุมขังหรือหมายเรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาหรือไม่อาจกระทำได้

ส่วนบทบัญญัติในเรื่องเรื่องความคุ้มครองสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ปรากฏอยู่ใน มาตรา 277 ประกอบกับมาตรา 131 นั้นอธิบายได้ว่า ความคุ้มครองของสมาชิกสภา กรณีที่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ทั้ง 3 ลักษณะ กล่าวคือ

- 1) กรณีห้ามจับกุม คุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา
- 2) กรณีห้ามศาลพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกผู้นั้นตกเป็นจำเลยในระหว่างสมัยประชุม และ
- 3) กรณีที่สมาชิกผู้นั้นถูกขังอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุมเมื่อถึงสมัยประชุม ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอ พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องตั้งปล่อยตัวทันที

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังให้ความคุ้มครองกับสมาชิกรัฐสภาในกรณีห้ามจับกุม คမ်းขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหา แม้การกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่มาตรา 277 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ให้ความคุ้มครองในประการใดๆ เลขที่ 3 ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้กระทั่งความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาในกรณีห้ามจับกุม คမ်းขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญานั้นซึ่งเคยมีปรากฏในมาตรา 310 ประกอบมาตรา 166 และมาตรา 167 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการไม่ให้ความคุ้มครองใดๆ เลย เป็นการตัดสิทธิในการมีความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาซึ่งควรได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา 131 เพราะตามมาตรา 131 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้เพื่อสมาชิกรัฐสภาสามารถประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ โดยไม่อาจถูกจับ คမ်းขัง หรือดำเนินคดีใด ๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมสภา แต่เมื่อมาตรา 277 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ให้ความคุ้มครองในประการใดๆ เลย หากสมาชิกรัฐสภานั้นถูกดำเนินคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยต้องการให้สมาชิกรัฐสภาให้ถูกดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว นั้น จึงเป็นการบัญญัติยกเว้นความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาอันกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา หากสมาชิกรัฐสภาถูกกล่าวหาหรือตกเป็นจำเลยในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นได้แก่ คดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ยผิดปกติ คดีที่เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 เช่น เรียกรับสินบน เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จหรือเอกสารปลอม และอื่นๆ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งการนำเอาเงื่อนไขที่ว่า หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มครองในประการใดๆ เลขที่ 3 ประการข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การไม่ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาโดยการ

กำหนดเงื่อนไขว่าหากเป็นคดีที่อยู่อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เช่นนี้ เป็นการบัญญัติไม่สอดคล้องกับหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภานั้นสามารถประชุมสภาตามหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมได้ตามปกติ โดยไม่อาจถูกจับ คุมขัง หรือดำเนินคดีใดๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมสภา และเมื่อพ้นสมัยประชุมความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาก็ย่อมหมดไป

แนวทางการแก้ไขปัญหา ผู้เขียนเห็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ควรกำหนดให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุมกรณีที่สมาชิกรัฐสภาตกเป็นจำเลยในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพราะความคุ้มครองนั้นเป็นเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการประชุม นั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีห้ามจับกุม คุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาด้วย โดยเหตุผลที่ว่าเนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาผู้เป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นผู้มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายควรต้องประพฤติตนให้ดีและควรเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงควรบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภา แม้จะเป็นคดีที่อยู่อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม

5.8 ปัญหาการได้รับเอกสิทธิ์ของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวการประชุมสภา

สื่อมวลชนนั้นมีเอกสิทธิ์ในการเผยแพร่ข่าวสารได้โดยอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และสื่อมวลชนมีบทบาทอย่างยิ่งในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการเสนอข่าวการประชุมสภาซึ่งข่าวที่มีนำเสนอขึ้นต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย และเมื่อการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนไปกระทบกับชื่อเสียง เกียรติยศ ของบุคคลใด ก็ย่อมถูกฟ้องร้องเอาผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และตามกฎหมายอื่นๆ ตามฐานความผิด เมื่อสื่อมวลชนถูกตัดสินว่าทำผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยสื่อมวลชนมักถูกเรียกว่าเป็นผู้ตรวจสอบรัฐสภาโดยสื่อเป็นผู้ทำหน้าที่นำเสนอข้อมูลในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ตลอดจนการอภิปรายในสภา รวมทั้งความเป็นไปต่างๆ ในสภาให้ประชาชนรับทราบแม้ว่าข้อมูลที่สื่อนำเสนอต่อประชาชนจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภา แต่ข้อมูลดังกล่าวนี้

ไม่ได้ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือมากนัก โดยความน่าเชื่อถือดังกล่าวไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น ประธานสภาจึงได้ออกกฎว่าคำถาม ญัตติ หรือการแสดงความคิดเห็นใดๆ ที่มาจากการรายงานของสื่อจะไม่ได้รับการยอมรับ สมาชิกสภาจะต้องหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นของจนจากแหล่งอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 ได้บัญญัติให้บุคคลบางประเภทเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถแสดงความคิดเห็นตลอดจนการอภิปรายทั้งในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการได้โดยไม่ต้องหวั้นเกรงว่าหากไปกระทบกระเทือนต่อบุคคลอื่นแล้ว ตนจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และคุ้มครองจากการถูกขัดขวางรบกวน จากบุคคลอื่นใด บุคคลที่จะได้รับเอกสิทธิ์ได้แก่บรรดาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ซึ่งเอกสิทธิ์จะให้ความคุ้มครองตลอดไป แม้ผู้ที่ได้รับเอกสิทธิ์จะพ้นจากตำแหน่งนั้นไปแล้วก็ตาม บุคคลใดก็จะนำถ้อยคำที่ผู้นั้นได้กล่าวในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง และได้รับเอกสิทธิ์ไปดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีความใดๆ ไม่ได้ หากถูกฟ้อง ผู้นั้นย่อมยกเอกสิทธิ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้

โดยทั่วไปสื่อมวลชนก็มีเอกสิทธิ์ในการเผยแพร่ข่าวสารได้โดยอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ใครจะบังคับสื่อให้เผยแพร่หรือไม่เผยแพร่ข่าวสารใดๆ ไม่ได้ นั่นคือเอกสิทธิ์ การทำงานของสื่อมวลชนก็มีบทบาทอย่างยิ่งในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการเสนอข่าวการประชุมสภาซึ่งข่าวที่มีนำเสนอขึ้นต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยสื่อมวลชนทั้งในฐานะนิติบุคคลและปัจเจกบุคคลล้วนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับนิติบุคคลและปัจเจกบุคคลอื่น ๆ สื่อมวลชนมีสิทธิ์ที่จะถูกฟ้องร้องเอาผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และตามกฎหมายอื่นๆ ตามฐานความผิด

โดยปัญหากรณีการได้รับเอกสิทธิ์ของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวการประชุมสภามีว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เอกสิทธิ์แก่ในเรื่องผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551³⁴ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551³⁵ โดยให้เลขานุการแต่ละสภาเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุม ส่วนข้อบังคับการประชุม

³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 36 “ให้เลขานุการเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุม ทั้งนี้ นอกจากรายงานการประชุมลับที่สภามีมติไม่ให้เปิดเผย”

³⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551, ข้อ 34 “ให้เลขานุการวุฒิสภาเป็นผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมวุฒิสภา ทั้งนี้ นอกจากรายงานการประชุมลับที่มีมติของวุฒิสภาให้เปิดเผย และข้อความที่ห้ามโฆษณาตามข้อ 33”

รัฐสภา พ.ศ.2551³⁶ ให้เลขาธิการเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมเช่นกัน ดังนั้น สื่อมวลชนที่รายงานการประชุมสภาจึงไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญด้วย

แต่อย่างไรก็ตามแม้สื่อมวลชนที่รายงานข่าวการประชุมสภาจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 130 ก็อาจไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท หากมีการพิสูจน์ได้ว่าเป็นการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในการประชุมโดยสุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 (4)

เมื่อไม่มีมาตรการใดๆ ให้ความคุ้มครองแก่บรรดาสื่อมวลชน หากมีการฟ้องร้องคดีเกิดขึ้น สื่อมวลชนก็ต้องเป็นผู้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง เช่นนี้ การเป็นกระบอกเสียงเพื่อที่จะรายงานข่าวต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางรัฐสภาคงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะสื่อมวลชนก็เกรงกลัวว่าตนเองจะถูกฟ้องร้องจากรายงานข่าวการประชุมสภา

จากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษ ในเรื่องการทำสำเนารายงานการประชุมในกระบวนการรัฐสภา (Reproduction of parliamentary proceedings) โดยการจัดทำสำเนารายงานการประชุมสภาที่ไม่มีการตัดทอนจะได้รับความคุ้มครองโดยถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด รวมทั้งผู้เผยแพร่โฆษณารายงานการประชุมและผู้พิมพ์รายงานดังกล่าวก็ได้รับเอกสิทธิ์เด็ดขาดด้วยเช่นกัน โดยบุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว

ในประเทศอังกฤษ ปี ค.ศ. 1840 ได้ประกาศใช้กฎหมายพิเศษฉบับหนึ่งซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติเอกสารรัฐสภา (The Parliamentary Papers Act) ซึ่งในบทนำกล่าวไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภาและมีผลบังคับกับกิจการของรัฐสภาในบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการบัญญัติกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะไม่มีอุปสรรคในการเผยแพร่รายงาน ,เอกสาร, การลงคะแนนหรือการพิจารณาของทั้งสภา เช่น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจเห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นต้องได้รับการเผยแพร่ในสิ่งพิมพ์ดังกล่าว” พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า การดำเนินการใด ๆ ของผู้พิมพ์ตาม จะต้องกระทำตามคำสั่งหรือภายใต้อำนาจของสภา สิ่งพิมพ์ที่ได้คัดลอกมาจากการอภิปรายทั่วไปโดยสุจริต จะได้รับเอกสิทธิ์ นอกจากนี้ถ้อยคำ ความถูกต้อง ตลอดจนรายงานที่สุจริตย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วย และเอกสิทธิ์เด็ดขาดมิให้กับสิ่งพิมพ์ที่กระทำภายใต้อำนาจของรัฐสภาและขยายไปถึงสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ตในการดำเนินการของรัฐสภาซึ่งมีการควบคุมเพื่อให้มีความโปร่งใส ซึ่งประเทศอังกฤษมีปัญหาก่อเกิดขึ้น คือ ความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดเรื่องเสรีภาพในการพูดในรัฐสภาที่

³⁶ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553, ข้อ 28 “ให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมรัฐสภาทั้งนี้ นอกจากรายงานการประชุมลับที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติไม่ให้เปิดเผย”

ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟ้องร้องสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) ฐานหมิ่นประมาท โดยเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายในรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ถูกกล่าวหาไม่เป็นความจริง เมื่อสื่อมวลชนก็นำไปเขียนพิพากษ์วิจารณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จนทำให้สื่อมวลชนถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมิ่นประมาทฟ้องได้ แต่กฎหมายอังกฤษก็พยายามให้เกิดความยุติธรรมขึ้นโดยการคุ้มครองสื่อมวลชนที่เขียนข่าวในหนังสือพิมพ์ โดยกำหนดเงื่อนไขว่าหากสื่อมวลชนสามารถแก้ข้อกล่าวหาจนศาลไม่อาจพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวในรัฐสภาจริง ๆ สื่อมวลชนก็จะไม่ถูกฟ้องร้องนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศอินเดียมีการกำหนดให้เอกสิทธิ์แก่ของสื่อมวลชนเพราะสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางประชาธิปไตย โดยเสรีภาพของสื่อมวลชนถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามสิทธิในเสรีภาพในการพูด แต่เสรีภาพของสื่อไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอินเดียอย่างชัดเจน แต่ไปปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่อง “เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก” ในมาตรา 19 (1) (a) โดยถือเป็นเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกรวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย

ภายใต้อำนาจของสภา สภามีอำนาจในการพิจารณาควบคุมการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ และบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป และแม้ยังปัจจุบัน ไม่มีข้อจำกัดที่กำหนดให้การโฆษณาหรือการตีพิมพ์การประชุมสภาอย่างใดบนหนังสือพิมพ์นั้นต้องตามกระบวนการของสภาเลย แต่การโฆษณา การเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ดังต่อไปนี้ ถือเป็นภาระละเมิดเอกสิทธิ์สภา

- (1) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่รายงานการประชุมสภาโดยไม่สุจริตและโดยเจตนาบิดเบือนความจริงจากข้อเท็จจริง
- (2) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการเผยแพร่การประชุมของคณะกรรมการธิการก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสภา
- (3) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่กระบวนการประชุมลับของสภา และ
- (4) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาในส่วนที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ หรือกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ใช้ในการพิจารณาของสภาแล้ว

ทั้งนี้ นอกเหนือจากการกระทำได้กล่าวข้างต้น ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำด้วยความเป็นธรรมและวิจารณ์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากข้อบกพร่องของสภาเอง การตีพิมพ์ลง

หนังสือพิมพ์ก็ดี ลงหนังสือใดก็ดีไม่จำเป็นต้องรับโทษ ส่วนการวิจารณ์อย่างเป็นธรรมและสุจริตไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา

ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นก็คือในคดี Searchlight ที่มีการเผยแพร่การประชุมสภาที่ซึ่งเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภา ศาลได้ตัดสินว่ารายงานการอภิปรายการประชุมสภาทั้งหมด รวมถึงรายงานการประชุมสภาที่ถูกตัดออกนั้นเป็นการบิดเบือนการประชุมสภา แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็ตาม ฉะนั้น การโฆษณารายงานดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา

ถ้าการโฆษณาการประชุมสภาของทั้งหมดซึ่งสภาได้จัดทำหรือได้รับอนุญาตจากสภา การโฆษณานั้นจะได้รับความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดจากการดำเนินคดีในศาล ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 105 (2)) แต่เอกสิทธิ์คุ้มครองยังไม่ครอบคลุมถึงการโฆษณารายงานการประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาโดยสมาชิกสภาหรือโดยบุคคลอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยแจ้งชัดจากทั้งสองสภาแล้ว ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้จะคุ้มครองการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ของการประชุมทั้งสองสภา ซึ่งรายงานดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญตามความเป็นจริงหรือการโฆษณารายงานการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ต้องกระไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่กระทำโดยเจตนาร้าย

โดยรัฐธรรมนูญของอินเดีย มาตรา 361 A บัญญัติว่า

(1) บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการโฆษณารายงานประชุมอันที่สาระสำคัญตามความเป็นจริงในการประชุมของทั้งสองสภา หรือของสภานิติบัญญัติ เว้นแต่การโฆษณานั้นจะกระทำโดยเจตนาร้าย

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่นำมาใช้บังคับกับการโฆษณารายงานการประชุมลับของทั้งสองสภา หรือสภานิติบัญญัติ

(2) ความใน (1) ให้นำมาใช้ในกรณีที่มีการรายงานการประชุมสภาที่มีการเผยแพร่โดยการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของบริการของสภาที่จัดตั้งขึ้นเช่นเดียวกับที่นำมาใช้ในกรณีที่รายงานนั้น ได้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

ในมาตรานี้ “หนังสือพิมพ์” หมายรวมถึง สำนักข่าวที่รายงานข่าวซึ่งได้โฆษณาเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ด้วย

การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อจำกัดทั้งหมดของสภา ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและห้ามการโฆษณาการอภิปรายการประชุมสภา และมีอำนาจลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้ โดยปกติแล้วจะไม่มีกำหนดข้อห้ามในการรายงานการประชุมสภา ในกรณีที่การอภิปรายหรือการประชุมของสภาหรือของสมาชิกได้กระทำโดยทุจริต หรือมีเจตนาเสนอข้อเท็จจริงที่ผิดหรือปกปิดซ่อนเร้นถ้อยคำของสมาชิกสภา ถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา โดยผู้

ที่กระทำการดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังถูกห้ามมิให้เผยแพร่ส่วนใดส่วนหนึ่งของการประชุมหรือพยานหลักฐานที่ตนมีหรือเอกสารใด ๆ ที่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสภา ก่อนที่การประชุมหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นจะได้รายงานต่อสภาแล้ว (นอกจากนี้ยังมีการละเมิดเอกสิทธิ์สภาที่เกิดจากการ โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ ก่อนที่จะมีการรายงานต่อสภา โดยการกระทำของหนังสือพิมพ์บางฉบับนั้นคณะกรรมการได้ให้ความเห็นว่าการประชุมของคณะกรรมการสภาเป็นความลับ และไม่ควรมานำมาเปิดเผยหรือนำไปเผยแพร่ เว้นแต่กรณีที่ได้เสนอรายงานต่อสภาแล้ว หรือพิจารณาแล้วว่าไม่เป็นความลับ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และคู่มือสภาคณะกรรมการ ได้ตักเตือนสื่อมวลชนว่า การโฆษณาหรือการเปิดเผยรายงานการประชุมก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาอาจเกิดปัญหาขึ้น ได้อีกในอนาคต ดังนั้น สื่อก็ควรมีหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยการประชุมหรือการแสดงความคิดเห็นในการประชุมลับ มิฉะนั้นก็จะเป็นการกระทำที่การละเมิดเอกสิทธิ์และคู่มือสภา

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ (มาตรา 105 (2) ไม่ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองยังการ โฆษณารายงานการประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตโดยแจ้งชัดจากสภาแล้ว เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 361 A บัญญัติคุ้มครองการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนของอินเดียในการ โฆษณารายงานการประชุมของสภาทั้งในทางแพ่งและอาญา โดยกำหนดเงื่อนไขว่า ต้องเป็นการ โฆษณารายงานประชุมอันที่สาระสำคัญตามความเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นการประชุมของโลกสภาหรือราชยสภาหรือของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการ โฆษณารายงานการประชุมสภากรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ แต่อย่างไรก็ดี สื่อมวลชนจะ ไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการ โฆษณารายงานการประชุมลับของแต่ละสภาหรือสภานิติบัญญัติ รวมถึงการประชุมลับของคณะกรรมการสภา สื่อมวลชนก็ไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเช่นกัน

ดังนั้น ปัญหาการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการ โฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐสภาหรือมีผลกระทบต่อกระบวนการของรัฐสภา จึงควรมีการกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อในการ โฆษณาเผยแพร่การประชุมสภาโดยการให้มีบทบัญญัติให้เอกสิทธิ์คุ้มครองแก่สื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญและควรกำหนดขอบเขตการ โฆษณาเผยแพร่การประชุมสภาของสื่อมวลชนที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาไว้โดยนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอินเดียมาใช้เป็นแนวทางและตลอดจนการกำหนดลักษณะการเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์สภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาด้วย

โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีบทบัญญัติที่ให้เอกสิทธิ์แก่สื่อมวลชนในการ โฆษณารายงานการประชุมสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 และในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภาควรมีการกำหนดถึงขอบเขตของสื่อมวลชนในการ โฆษณาเผยแพร่รายงานการ

ประชุมสภาที่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐสภา โดยนำข้อกำหนดเกี่ยวกับการโฆษณา การเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ที่ถือเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์สภาของประเทศอินเดียมาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อมวลชนใดที่โฆษณา เผยแพร่ ตีพิมพ์การประชุมสภาที่ถูกต้องตามกระบวนการของสภาได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และในทางกลับกันสื่อมวลชนใดที่โฆษณา เผยแพร่ ตีพิมพ์การประชุมสภาที่ผิดกระบวนการของสภาย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง และยังมีผลทำให้อำนาจของสภาไม่ถูกละเมิดในการที่สื่อมวลชนใช้เสรีภาพของตนไปในทางที่ผิด

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนั้นกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights ค.ศ. 1689) อันเป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองปกป้องสมาชิกรัฐสภาให้มีสิทธิพิเศษเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในที่ประชุมสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกขัดขวาง กีดกันแก่งจากฝ่ายบริหาร หากไม่มีสิทธิพิเศษดังกล่าวแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาก็ต้องมีอุปสรรคขัดขวางการทำหน้าที่ดังกล่าว เอกสิทธิ์ (Privilege) โดยทั่วไปมีขอบเขตครอบคลุมถึงการป้องกันจากความผิดสาธารณะทุกประเภท โดยสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำอันอยู่ภายใต้ความคุ้มกันนี้ ไม่ว่าจะทางแพ่งหรือทางอาญา แต่ไม่คุ้มครองสมาชิกสภาจากความรับผิดทางวินัยภายในขอบเขตของรัฐสภา ส่วนความคุ้มกัน (Immunity) ประเทศส่วนใหญ่จะมีรูปแบบของความคุ้มกันมีความคล้ายคลึงกัน คือ ห้ามจับกุมดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากสภา

จากการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉะนั้น ผู้เขียนขอสรุปในแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการที่สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์อันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือดูหมิ่นสภา

โดยสภาวการณ์ของไทยที่เกิดขึ้นนั้น กรณีในการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ถึงการอภิปรายในรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาไม่มีการเคารพต่อข้อบังคับการประชุมสภาเท่าที่ควร ถึงแม้จะมีข้อบังคับกำหนดให้ประธานสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการประชุมสภาให้สามสงบเรียบร้อย แต่ก็มีเหตุการณ์ซึ่งมีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงจนเกิดความขัดแย้งขึ้น และประเทศไทยไม่มีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาและดูหมิ่นสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา และตลอดจนยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของแต่ละสภาขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภากรณีการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์หรือการดูหมิ่นสภาไว้โดยเฉพาะ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบเดียวกับอังกฤษคือ ออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ อินเดีย นั้น มีการระบุถึงลักษณะการ

กระทำที่เป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาและคูห้มีนสภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาโดยเฉพาะ เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของนิวซีแลนด์ (Standing orders of the House of Representatives) ข้อ 339 และข้อ 400 ซึ่งมีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสภาหรือคูห้มีนสภาไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีข้อบังคับที่ระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์ขึ้น ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (CHAPTER VIII Parliamentary Privilege) ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้รัฐสภาไทยมีอำนาจที่จะบังคับใช้เอกสิทธิ์ได้เอง หากรัฐสภาไทยมีอำนาจดังกล่าวก็จะทำมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาได้ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมของสภาไทยควรนำเอาแนวคิดเรื่องการให้อำนาจกับสภาในการลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดสภาหรือคูห้มีนสภา ตลอดจนต้องกำหนดลักษณะการกระทำละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูห้มีนสภา โดยนำแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของประเทศที่ใช้ระบบ Common law เช่น นิวซีแลนด์ มาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่กระบวนการของรัฐสภาไทย

2) ปัญหาการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการถูกสมาชิกรัฐสภา กล่าวถ้อยคำอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่ง

ตามข้อบังคับของสภาไทยในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดแบบคำร้องให้แก่บุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายไว้ จากการศึกษาพบว่า สภาผู้แทนราษฎรยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และวุฒิสภาก็ยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ดังนั้น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาก็ควรมีการจัดทำและกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) ปัญหาการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย

กรณีการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นของไทย ปีพ.ศ. 2553 กรณีที่นายจตุพร พรหมพันธุ์ซึ่งสมาชิกรัฐสภาถูกดำเนินคดีในข้อหาการก่อการร้าย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ให้ความคุ้มกัน ซึ่งมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญนั้นยังมีการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาเมื่อถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งครอบคลุมทั้งลักษณะความผิดอาญาร้ายแรงและไม่ร้ายแรง

จากการศึกษาพบว่า โดยหลักการแล้ว หลักความคุ้มกันครอบคลุมเพียงแต่เรื่องของการถูกดำเนินคดีทางอาญา ซึ่งบางระบบกฎหมายหลักคุ้มกันไม่ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่าง

ถือเป็นความผิดร้ายแรง เช่น รัฐธรรมนูญไอร์แลนด์มาตรา 15 (13)¹ ที่บัญญัติให้ สมาชิกของแต่ละสภาจะได้รับเอกสิทธิ์จากการจับกุมในการเดินทางไปและกลับเพื่อประชุมสภา และได้รับเอกสิทธิ์ในขณะที่อยู่ในบริเวณสภา และสมาชิกสภาจะต้องไม่ถูกดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการที่สมาชิกได้การอภิปรายในสภา และสมาชิกสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องต่อศาลหรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่สภาของตน ยกเว้นในกรณีความผิดฐานกบฏ (Treason) ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) หรือการละเมิดของความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Breach of the peace) จะเห็นได้ว่าหลักความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ไม่รวมถึงความผิดฐานกบฏ (treason) ความร้ายแรง (felony) และการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (violations of public order) และภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ รัฐธรรมนูญโปรตุเกสกำหนดว่า หลักความคุ้มกันไม่รวมถึงความผิดซึ่งได้ตรงตัวด้วยหน้าอันมีโทษจำคุกเกินสามปี รัฐธรรมนูญสวีเดนกำหนดว่า หลักความคุ้มกันไม่รวมถึงความผิดทางอาญาโทษอันอันมีโทษจำคุกไม่น้อยกว่าสองปี นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุม แต่ความคุ้มกันนี้ไม่เด็ดขาด เพราะไม่คุ้มกันไปถึงกรณีที่กระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony คือ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป) และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้นสมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้รับความคุ้มกันกรณีความผิดอาญาขั้นรุนแรง แต่รัฐธรรมนูญของไทยกลับไม่มีหลักการดังกล่าวเลย ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ให้ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างถือเป็นความผิดร้ายแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ ความร้ายแรงและการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของสมาชิกรัฐสภา อันทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในทางมิชอบซึ่งจะนำเสียมลามาสู่สถาบันรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของชาติ

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศไทยในเรื่องความคุ้มกันนี้ยังมีขอบเขตที่จำกัด โดยยังไม่มีกรขยายขอบเขตให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้ความคุ้มกันกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สามารถสมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกรบกวน ถั่นแก้ง แทรกแซง จากบุคคลอื่นใด และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่น

¹ Constitution of Ireland, Article 15 (13). The members of each House of the Oireacht as shall, except in case of treason as defined in this Constitution, felony or breach of the peace, be privileged from arrest in going to and returning from, and while within the precincts of, either House, and shall not, in respect of any utterance in either House, be amenable to any court or any authority other than the House itself.

และมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงควรได้รับความคุ้มครองดังกล่าว และในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่นั้นถือว่าเป็นช่วงที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนคนในรัฐสภา ซึ่งการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในอันที่จะควบคุมฝ่ายบริหารรวม ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะให้สมาชิกรัฐสภามีโอกาสหาเสียง ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนในระหว่างในระหว่างที่มีการยุบสภาจนถึงมีการเลือกตั้งใหม่ได้

4) มาตรการทางกฎหมายในพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

ปัญหาการให้ความคุ้มกันของสภาไทยที่มีการลงมติให้ความคุ้มกันแก่บรรดาสมาชิกรัฐสภาจนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภานั้น โดยสมาชิกไม่พิจารณาเสียก่อนว่าผู้กระทำความผิด ได้กระทำความผิดจริงหรือถูกกลั่นแกล้ง และมตินั้นที่ลงไปนั้นเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาของไทยที่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มกันให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาลักษณะการใช้มติของสภาที่มีแนวโน้มให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองจนกลายเป็นประเพณีของรัฐสภาหรือวัฒนธรรมของรัฐสภาไป จากการศึกษาพบว่า

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน อิตาลี ฟินแลนด์ เบลเยียม มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันอย่างเป็นระบบ โดยมีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน” ซึ่งถูกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหลักฐานต่าง ๆ ว่าที่กล่าวหาว่าสมาชิกสภาท่านใดกระทำความผิดอาญาจริงหรือไม่ หรือเกิดจากการกลั่นแกล้งของฝ่ายบริหาร หรือเกิดจากการมุ่งทำลายในทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานความเห็น คำแนะนำเพื่อให้สภาพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและลงมติ ซึ่งประเทศไทยจึงควรนำเอากระบวนการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มกันของประเทศดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยต่อไป โดยรัฐสภาไทยควรพิจารณาให้ถึงสาระในแง่ที่ว่า สมาชิกสภาท่านใดกระทำความผิดอาญาจริงหรือไม่ หรือเกิดจากการกลั่นแกล้งของฝ่ายบริหาร มิใช่พิจารณาให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาทุกเรื่อง จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภาไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาเป็นอย่างอิสระ โดยไม่หวั่นไหวเอาหลักความคุ้มกันมาเป็นข้อกล่าวอ้างว่าสมาชิกรัฐสภาย่อมได้รับความคุ้มกันเสมอ

5) ปัญหาการใช้อำนาจของประธานสภาในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะกระทำความผิดและกรณีทีประธานแต่ละสภาเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง

จากการศึกษาพบว่า ทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 180² และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ 185³ ได้กำหนดไว้เพียงให้ประธานสภาหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณีแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมเท่านั้น มิได้กำหนดให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาในการถามเหตุผลการส่งปล่อย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของประธานสภาต้องได้รับการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจจึงสมควรให้สมาชิกรัฐสภาสามารถซักถามเหตุผลในการส่งปล่อยตัวได้ แต่ในกรณีที่ประธานสภามิได้ส่งปล่อย เมื่อสภามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประธานส่งปล่อยได้ โดยเป็นการถ่วงดุลอำนาจดุลยพินิจของประธานสภา

ส่วนปัญหาในกรณีที่ประธานแต่ละสภาเป็นผู้กระทำความผิดเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำความผิดอาญาเสียเอง ในกรณีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือกระทำความผิดซึ่งหน้า ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสองมิได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ กล่าวคือ เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นก็จะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดใช้บังคับได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยควรมีการกำหนดให้เป็นอำนาจของรองประธานแห่งสภานั้นเป็นผู้ดำเนินการ

6) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภา

ในคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องคดีอาญานั้นมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องและงดการพิจารณาคดีไว้ แล้วรายงานไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการขออนุญาตพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ซึ่งการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องย่อมเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม และการไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ เท่านั้น ศาลอาญา

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 180 ในกรณีที่ประธานสภาได้ดำเนินการตาม มาตรา 131 วรรคสองหรือวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม

³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 185 ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาสั่งให้ปล่อยสมาชิกที่ถูกจับ ตามมาตรา 131 วรรคสองหรือที่ถูกคุมขังตามมาตรา 131 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานของที่ประชุมแจ้ง ต่อที่ประชุมวุฒิสภาในโอกาสแรกที่มีการประชุมวุฒิสภา

ย่อมมีในการไต่สวนมูลฟ้อง และการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165

ส่วนปัญหาการนัดฟังคำพิพากษาของศาลในสมัยประชุมสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภาตกเป็นจำเลย ในกรณีที่ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีแล้วเสร็จก่อนเปิดสมัยประชุม ศาลชั้นต้นย่อมสามารถนัดฟังคำพิพากษาในระหว่างสมัยประชุมได้

7) ปัญหาความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 277 ประกอบกับมาตรา 131 ไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา หากสมาชิกรัฐสภาถูกกล่าวหาหรือตกเป็นจำเลยในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เลย เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 310 วรรคสาม ประกอบมาตรา 165 ที่ยังให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภากรณีการห้ามจับกุมสมาชิกรัฐสภาไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงควรกำหนดให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุม กรณีที่สมาชิกรัฐสภาตกเป็นจำเลยในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพราะความคุ้มกันนั้นเป็นเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับได้บัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

8) ปัญหาการได้รับเอกสิทธิ์ของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวการประชุมสภา

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกรให้เอกสิทธิ์แก่สื่อมวลชนในการโฆษณารายงานการประชุมสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน มักมีการใช้เสรีภาพในการนำเสนอข่าวการประชุมสภาอันไม่ถูกต้องตามกระบวนการของรัฐสภา จากการศึกษพบว่า ในประเทศอังกฤษมีการคุ้มครองสื่อมวลชนอย่างเด็ดขาดเรื่องเสรีภาพในการพูดในรัฐสภาที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาฟ้องร้องสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์) ฐานหมิ่นประมาท แต่หากโดยสื่อมวลชนถูกฟ้องร้องจะต้องพิสูจน์ข้อกล่าวหาถึงสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวหรือทำไว้ในรัฐสภา ส่วนประเทศอินเดียนั้นสภามีอำนาจในการพิจารณาควบคุมการโฆษณาเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ และบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดว่าการโฆษณา การเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ดังต่อไปนี้ ถือเป็น การละเมิดเอกสิทธิ์สภา เช่น การที่หนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่รายงานการประชุมสภาโดยไม่สุจริตและโดยเจตนาบิดเบือนความจริงจากข้อเท็จจริง หรือการที่หนังสือพิมพ์

รายใดกระทำการเผยแพร่การประชุมของคณะกรรมการก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสภา หรือการที่หนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่กระบวนการประชุมลับของสภา เป็นต้น แต่การวิจารณ์อย่างเป็นธรรมและสุจริตของสื่อมวลชนนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของไทย จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้ามา โดยมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ และสามารถตรวจสอบการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาได้อีกด้วย อันส่งผลให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนเสนอมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) กรณีปัญหาการที่สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์อันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือดูหมิ่นสภา

ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน โดยควรเพิ่มเติมไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 โดยมีหมวดว่าด้วย คณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน โดยเฉพาะ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภาโดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภากรณีการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์หรือการดูหมิ่นสภาไว้โดยเฉพาะ

การกระทำในลักษณะดังต่อไปนี้ถือเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นต่อสภาได้แก่

(1) กระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติหน้าที่ในสภา หรือเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่หรือมีจุดประสงค์โดยตรงหรือโดยอ้อมที่จะทำให้เกิดผลเช่นนั้น

(2) การละเมิดเอกสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อสภา

(3) การพยายามโดยเจตนาที่จะทำให้มีการเกิดความเข้าใจผิดต่อสภา หรือคณะกรรมการ (โดยการทำคำแถลง พยานหลักฐาน หรือยื่นคำร้อง)

(4) การดำเนินการในกระบวนการทางกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในรัฐสภาที่ปราศจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาหรือประธานสภา ในวันที่มีการประชุมสภาหรือการประชุมคณะกรรมการ

(5) ตัดทอน แก้ไข เอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภาโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

(6) บิดเบือนหรือ เปลี่ยนแปลง แก้ไขเอกสารหรือบันทึกซึ่งเป็นของสภา

(7) สมาชิกไม่สามารถแจ้งว่าตนมีส่วนได้เสียทางในกิจการนั้น ก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมพิจารณาในกิจการนั้น

(8) สมาชิกเจตนารับคำตอบแทนที่บกพร่องอันมีกำหนดเวลาไว้

(9) สมาชิกเจตนาให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจผิดในข้อมูลเพื่อให้ตนได้คำตอบแทน

(10) สมาชิกรับสินบนหรือชักชวนให้รับสินบนเพื่อจงใจสมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

(11) เป็นสมาชิกยอมรับคำตอบแทนสำหรับการไปเป็นผู้เชี่ยวชาญ โดยสมาชิกมีความเกี่ยวข้องในกระบวนการของสภาหรือของคณะกรรมการ

(12) เสนอหรือพยายามให้สินบนสมาชิกเพื่อชักจูงให้สมาชิกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาหรือในคณะกรรมการ

(13) โจมตี ขู่ขู่ คุกคามสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาในการทำหน้าที่ในการปล่อยตัวสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่สภา

(14) ขัดขวางหรือรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสภา

(15) การแสดงให้เห็นความประพฤติหรือพฤติกรรมต่อสภาหรือต่อสมาชิก ในการใช้ความสามารถที่ตนเป็นสมาชิกของสภา

(16) แสดงความประพฤติไม่เหมาะสมต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

(17) เปิดเผยกระบวนการพิจารณาหรือรายงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการประชุม

(18) เผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการอันเป็นเท็จ หรือเผยแพร่รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการที่บิดเบือน

(19) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภา หรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกตัวเรียกตัวตามคำสั่งของสภาหรือประธานสภา

(20) ขู่เชิญ ขัดขวาง กีดกันพยานที่ให้หลักฐาน, ให้หลักฐานอย่างเต็มที่ต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

(21) ปฏิเสธไม่ตอบคำถามตามคำสั่งของสภาหรือคณะกรรมการ

(22) โจมตี ขู่เชิญ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกซึ่งได้กระทำต่อสมาชิกในรัฐสภา

(23) โจมตี ขู่เชิญ คุกคามหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลผู้ให้หลักฐานต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการ

2) ปัญหาการใช้สิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการถูกสมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่ง

ในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดแบบคำร้องขอให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และวุฒิสภาซึ่งยังการมิได้มีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ดังนั้น ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาจึงควรกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

(1) สภาผู้แทนราษฎรควรมีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ร่างแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย ตามข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

(2) วุฒิสภาควรมีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ร่างแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย ตามข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

(1) สภาผู้แทนราษฎรควรมีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริง ตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับ ข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ควรมีลักษณะดังนี้

ประกาศสภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง แบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริง
ตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคสามประกอบกับ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 32 กำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรีหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับความเสียหายจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวถ้อยคำในที่ ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ บุคคลนั้นมีสิทธิ ร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการโฆษณาคำชี้แจง โดยการยื่นคำร้องต้องทำเป็น หนังสือพร้อมคำชี้แจงประกอบข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและอยู่ในประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าก่อให้เกิด ความเสียหายเท่านั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาคำชี้แจงตาม แบบที่แนบท้ายประกาศนี้

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ผู้เขียนได้ร่างแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงและคำชี้แจงข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย ตามข้อ 32 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยมีลักษณะดังนี้

แบบคำร้องขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริง

เขียนที่.....

วันที่..... เดือน..... พ.ศ.

เรื่อง ขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคสาม

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว).....นามสกุล.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย..... หมู่ที่..... ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... อาชีพ.....

ตำแหน่ง.....ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากการ

กล่าวถ้อยคำของ นาย/นาง/นางสาว.....ตำแหน่ง.....

ซึ่งได้กล่าวในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่.....ปีที่.....ครั้งที่.....(สมัย.....)

วัน.....ที่..... เดือน..... พ.ศ. เวลาประมาณ.....นาฬิกา ขณะที่

สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณา.....

ข้าพเจ้ามีความประสงค์จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงที่แนบท้าย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคสาม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 32 ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

.....

()

ผู้ร้อง

คำแนะนำ (เพิ่มเติม)

- (1) ให้กรอกข้อความด้วยการพิมพ์ดีด หรือเขียนด้วยหมึกสีดำหรือน้ำเงิน ด้วยตัวบรรจงสามารถอ่านได้โดยง่ายหากชุด ลบ ชีด ฆ่า ให้ลงลายมือชื่อหรือประทับตรากำกับไว้ทุกแห่ง
- (2) ในกรณีผู้ได้รับความเสียหายเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นคำร้องขอในนามของนิติบุคคลนั้น โดยผู้แทนนิติบุคคลที่มีอำนาจทำการแทนตามกฎหมาย
- (3) หากมีเอกสารประกอบให้แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากของคำร้องนี้พร้อมทั้งลงลำดับหมายเลขเอกสารไว้ด้วย และลงลายมือชื่อหรือประทับตรารับรองทุกหน้า
- (4) หากประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่รับรองสำเนาคำร้องนี้ ให้จัดทำสำเนามาพร้อมด้วย

คำชี้แจงข้อเท็จจริง

ด้วยคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่.....ปีที่.....ครั้งที่.....(สมัย.....)
วัน.....ที่.....เดือน.....พ.ศ. เวลาประมาณ.....นาฬิกา ขณะที่
สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณา.....
.....
นาย/นาง/นางสาว.....ตำแหน่ง.....

ได้มีการกล่าวถ้อยคำที่ทำให้ข้าพเจ้าได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหาย ข้าพเจ้าจึงขอ
ชี้แจงข้อเท็จจริงดังนี้

ตามที่นาย/นาง/นางสาว.....ตำแหน่ง.....
ได้กล่าวถ้อยคำว่า “.....”
.....”

ข้าพเจ้าขอชี้แจงว่า.....
.....
.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าคำชี้แจงดังกล่าวเป็นความจริงทุกประการ

.....
()

ผู้ร้อง

(2) วุฒิสภาควรมีการกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ควรมีลักษณะดังนี้

ประกาศวุฒิสภา

เรื่อง แบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริง

ตามมาตรา 130 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคสามประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 186 กำหนดให้บุคคลที่อาจได้รับความเสียหายจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้กล่าวในที่ประชุมวุฒิสภา และประสงค์จะให้มีการโฆษณาชี้แจง ให้ยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามแบบที่กำหนด ประธานวุฒิสภาจึงกำหนดแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงตามแบบที่แนบท้ายประกาศนี้

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่..... เดือน..... พ.ศ.

ประธานวุฒิสภา

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ร่างแบบคำร้องขอให้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกที่
ได้รับความเสียหาย ตามข้อ 186 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ซึ่งมีลักษณะดังนี้

แบบคำร้องขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริง

เขียนที่.....

วันที่..... เดือน.....พ.ศ.

เรื่อง ขอให้โฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา
130 วรรคสาม

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว).....นามสกุล.....

อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....หมู่ที่..... ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....อาชีพ.....

ตำแหน่ง.....ขอยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาดังต่อไปนี้

ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่.....(สมัย.....)

วัน.....ที่.....เดือน.....พ.ศ. เวลาประมาณ.....นาฬิกา

นาย/นาง/นางสาว.....นามสกุล.....สมาชิกวุฒิสภา

ได้กล่าวถ้อยคำมีความว่า.....

.....

.....

.....

ทำให้ข้าพเจ้าได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหาย คือ.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้าพเจ้ามีความประสงค์ให้ประธานวุฒิสภาโฆษณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงของข้าพเจ้ามี
ข้อความดังต่อไปนี้

“.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....”

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าคำชี้แจงดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ
อนึ่ง ข้าพเจ้ามิได้เป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาอันต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในกรณีตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 130 วรรคสาม
จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

()

ผู้ร้อง

คำแนะนำ (เพิ่มเติม)

- (1) ให้กรอกข้อความด้วยการพิมพ์ดีด หรือเขียนด้วยหมึกสีดำหรือน้ำเงิน ด้วยตัวบรรจงสามารถ
อ่านได้โดยง่ายหากชุด ลบ ชิด นำ ให้ลงลายมือชื่อหรือประทับตรากำกับไว้ทุกแห่ง
- (2) ในกรณีผู้ได้รับความเสียหายเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นคำร้องขอในนามของนิติบุคคลนั้น โดยผู้แทน
นิติบุคคลที่มีอำนาจทำการแทนตามกฎหมาย
- (3) หากมีเอกสารประกอบให้แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากของคำร้องนี้พร้อมทั้งลงลำดับหมายเลข
เอกสารไว้ด้วย และลงลายมือชื่อหรือประทับตรารับรองทุกหน้า
- (4) หากประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่รับรองสำเนาคำร้องนี้ ให้จัดทำสำเนามาพร้อมด้วย

3) กรณีปัญหาการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญไทย จากการศึกษาหลักความคุ้มกันของต่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ไอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา โปรตุเกส สวีเดน ซึ่งกำหนดว่า ความคุ้มกันที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภานั้นไม่ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างซึ่งเป็นความผิดร้ายแรง ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ให้ครอบคลุมไปถึงความผิดบางอย่างถือเป็นความผิดร้ายแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ ความร้ายแรงและการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของสมาชิกรัฐสภา อันทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการหวังผลประโยชน์ทางการเมืองในทางมิชอบซึ่งจะนำเสื่อมเสียมาสู่สถาบันรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของชาติ

โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 โดยเพิ่มวรรคท้ายขึ้น ให้มีข้อความ ดังนี้

“ความในวรรคหนึ่งถึงวรรคหกไม่ให้ใช้บังคับกับกรณีความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือการละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

นอกจากนี้ ความคุ้มกันของตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ยังมีขอบเขตที่จำกัด โดยควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันในช่วงที่มีการยุบสภาจนถึงการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้สมาชิกรัฐสภาสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนได้โดยไม่ถูกรบกวน กลั่นแกล้ง แทรกแซง จากบุคคลอื่นใด และยังเป็นผลให้การเลือกตั้งดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ โดยสมควรบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 131 วรรคท้าย ให้มีข้อความ ดังนี้

“ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอยู่ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ เว้นแต่กรณีที่จับในขณะกระทำความผิด”

4) มาตรการทางกฎหมายในพิจารณาให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

ประเทศไทยควรนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เบลเยียม มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อระบบรัฐสภาของไทย โดยควรมีการกำหนดกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยควรมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

(1) คำขอเกี่ยวกับเรื่องความคุ้มกันจะถูกส่ง โดยตรงจากประธานสภาไปยังคณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน โดยให้สำนักงานศาลยุติธรรมหรือผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติหรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ทำคำร้องส่งไปยังประธานแห่งสภา และประธานแห่งสภาจะส่งคำร้องไปยังคณะกรรมการว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

(2) กระบวนการในการเพิกถอนความคุ้มกันต้องทำเป็นความลับ แต่ความคิดเห็นจะเป็นไปโดยเปิดเผย

(3) สมาชิกแห่งสภาที่กำลังถูกพิจารณาเรื่องความคุ้มกันมีสิทธิที่จะนำเสนอเรื่องของเขาต่อหน้าคณะกรรมการ

(4) การพิจารณาทำรายงานและคำแนะนำของคณะกรรมการจะไม่จำกัดเวลา แต่คณะกรรมการต้องเสนอโดยทันทีภายใน 3 วันหลังจากที่ได้มีการบรรจุในระเบียบวาระอันเกี่ยวกับข้อเสนอนั้นและรายงานเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตรวจสอบความคุ้มกันแล้ว หากคำแนะนำยังไม่ได้รับบรรจุในระเบียบวาระการประชุมก็ให้คณะกรรมการอ่านให้สมาชิกสภาฟัง

(5) ไม่ว่าคณะกรรมการจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเพิกถอนความคุ้มกัน คำแนะนำของคณะกรรมการจะถูกส่งไปยังสภา คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการระงับการเพิกถอนความคุ้มกัน

(6) เมื่อคณะกรรมการส่งรายงานมายังสภาแล้ว สภาก็จะมีการจัดให้มีการอภิปรายในประเด็นเรื่องการเพิกถอนความคุ้มกัน ซึ่งสภามีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มกัน ดังนั้น บทบาทของสภาจึงมีอำนาจที่จะให้ความคุ้มกันหรือไม่ให้ความคุ้มกัน โดยสภาจะเป็นผู้ลงมติว่าจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาหรือไม่

ความคุ้มกันนั้นจะถูกเพิกถอนได้ต่อเมื่อความยินยอมของรัฐสภาโดยเสียงข้างมาก (5 ใน 6 ของการลงมติ)

(7) ถ้าคณะกรรมการเอกสิทธิ์และความคุ้มกันยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น ให้ประธานสภาสามารถส่งคำแนะนำอันเกี่ยวกับคำร้องขอให้เพิกถอนความคุ้มกันไปยังสภาได้โดยตรง

5) ปัญหาการใช้อำนาจของประธานสภาในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิดและกรณีที่ประธานแต่ละสภาเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้อำนาจของประธานสภาต้องได้รับการตรวจสอบถ่วงดุล และคานอำนาจจึงสมควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 180 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 185 อันเกี่ยวกับอำนาจของประธานสภา โดยควรเพิ่มเติมถ้อยคำ มีข้อความ ดังนี้

“...สมาชิกอาจมีสิทธิชกถามเหตุผลในการสั่งไปนั้นได้ ในกรณีที่ประธานสภามิได้สั่งปล่อย เมื่อสภาามีเหตุอันสมควร อาจลงมติให้ประธานสั่งปล่อยได้”

สำหรับปัญหากรณีที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำผิดอาญาเสียเอง ในกรณีการจับกุมในขณะที่กระทำความผิดหรือกระทำความผิดซึ่งหน้า ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 131 วรรคสอง โดยควรกำหนดถึงในกรณีที่ประธานแห่งสภานั้นเป็นผู้กระทำความผิดเอง กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็กรณีที่ประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำผิด

โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 131 วรรคสองในตอนท้าย โดยเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้

“...แต่ถ้าประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้ถูกจับกุมขัง ให้เป็นอำนาจของรองประธานแห่งสภานั้นเป็นผู้ดำเนินการ”

6) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภา

ควรมีการออกระเบียบภายในของสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาทั้งในส่วนของการประทับรับฟ้อง การไต่สวนมูลฟ้อง และการนัดฟังคำพิพากษาคดีอาญา โดยควรใช้ความ ดังนี้

“ในคดีที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือในคดีที่ราษฎรเป็น โจทก์ฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้อง เมื่อศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูล ศาลจะมีคำสั่งประทับรับฟ้องและงดการพิจารณาคดีไว้ แล้วรายงานไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการขออนุญาตพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมจากสภาที่ผู้ต้องหาเป็นสมาชิก โดยจะยังไม่ส่งสำเนาคำฟ้องและหมายเรียกให้จำเลยมาแก้คดีจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ต้องหาเป็นสมาชิกให้พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้

การนัดฟังคำพิพากษาของศาลซึ่งสมาชิกรัฐสภาเป็นจำเลยในสมัยประชุมสภา เมื่อศาลชั้นต้นพิจารณาคดีแล้วเสร็จก่อนเปิดสมัยประชุม ศาลชั้นต้นย่อมสามารถนัดฟังคำพิพากษาในระหว่างสมัยประชุมได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อสภาก่อน”

ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีแนวปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญากับสมาชิกรัฐสภาต่อไป

7) ปัญหาเรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ควรกำหนดให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในระหว่างอยู่ในสมัยประชุม โดยควรกำหนดให้มีความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในกรณีการกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เพราะความคุ้มกันนั้นเป็นเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญของไทยทุกๆ ฉบับ ได้บัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงควรบัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในเรื่องการห้ามจับกุมสมาชิกรัฐสภา แม้จะเป็นคดีที่อยู่อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม

โดยควรกำหนดบทยกเว้นกรณีการห้ามจับกุมสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 277 วรรคสาม โดยสมควรแก้ไขมาตรา 277 วรรคสาม ให้มีข้อความ ดังนี้

“บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา 131 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

8) ปัญหาการได้รับเอกสิทธิ์ของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวการประชุมสภา

ควรมีบทบัญญัติที่ให้เอกสิทธิ์แก่สื่อมวลชนในการโฆษณารายงานการประชุมสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การให้คุ้มครองสื่อมวลชนในการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ของการประชุมทั้งสองสภา สื่อมวลชนย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนี้

(1) บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการโฆษณารายงานประชุมอันที่สาระสำคัญตามความเป็นจริงในการประชุมของทั้งสองสภา หรือของสภานิติบัญญัติ เว้นแต่การโฆษณานั้นจะกระทำโดยเจตนาร้าย

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่นำมาใช้บังคับกับการโฆษณารายงานการประชุมลับของทั้งสองสภา หรือสภานิติบัญญัติ

(2) ความใน (1)ให้นำมาใช้ในกรณีที่การรายงานการประชุมสภาที่มีการเผยแพร่โดยการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของบริการของสภาที่จัดตั้งขึ้น เช่นเดียวกับที่นำมาใช้ในกรณีที่รายงานนั้นได้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

ในมาตรานี้ “หนังสือพิมพ์” หมายถึง สำนักข่าวที่รายงานข่าวซึ่งได้โฆษณาเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ด้วย

โดยควรมีการกำหนดลักษณะการ โฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ถูกต้องตาม กระบวนการของสภา อีกทั้งกำหนดถึงลักษณะการ โฆษณา เผยแพร่การประชุมสภา ถือเป็นที่การ ละเมิดเอกสิทธิ์สภาไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ได้แก่

- (1) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการ โฆษณา เผยแพร่รายงานการประชุมสภาโดย ไม่สุจริตและโดยเจตนาบิดเบือนความจริงจากข้อเท็จจริง
- (2) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการเผยแพร่การประชุมของคณะกรรมการธิการ ก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสภา
- (3) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการ โฆษณา เผยแพร่กระบวนการประชุมลับของ สภา และ
- (4) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการ โฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาในส่วนที่ยัง มีการถกเถียงกันอยู่ หรือกระทำการ โฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ใช้ในการพิจารณาของ สภาแล้ว

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำ ด้วยความเป็นธรรมและวิจารณ์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากข้อบกพร่องของสภาเอง การ ตีพิมพ์ลงหนังสือพิมพ์ก็ดี ลงหนังสือใดก็ดีไม่จำเป็นต้องรับโทษ ส่วนการวิจารณ์อย่างเป็นธรรมและ สุจริตไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมล สมวิเชียร. (2520). **ประชาธิปไตยกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- กวี อิศริวรรณ. (2529). **ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: สุทธิสารการพิมพ์.
- กิติ ปิรันธนดิถ. (ผู้แปล). (2546). **รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน**. กรุงเทพฯ: บริษัทไทยยูเนียนกราฟฟิกส์ จำกัด.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย พ.ศ. 2547 (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). **เอกสิทธิ์ใน ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- เดโช สวานานนท์. (2540). **ความคุ้มกันในระหว่างสมัยประชุม ใน พจนานุกรมศัพท์การเมือง**. กรุงเทพฯ: หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ชงทอง จันทรางศ. (2538). **การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นพนธิ สุริยะ. (2537). **สิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). **ถกรัฐธรรมนูญ 2540**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-กฎหมายเอกชน และ**

- พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2528). **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์ไฉยม. (2551). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. โครงการตำราฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2535). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน**. โครงการตำราฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประณต นันทิยะกุล. (2545). **สาระแห่งรัฐธรรมนูญ (คำอธิบายเรียงมาตรา หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี)**. กรุงเทพฯ: แวนแก้ว.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2525). **กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป**. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราชูปงศ์ประพันธ์. (2521). **ศัพท์การเมืองและการทูต**. กรุงเทพฯ: สุวรรณการพิมพ์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2553). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 9)**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาพิมพ์.
- _____. (2515). **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). **หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2541). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- _____. (2545). **กฎหมายรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- _____. และคณะ. (2542). **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- มานิตย์ จุมปา. (2547). **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (พิมพ์ครั้งที่ 6)**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2551). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน**. กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา.

_____. (2552). รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วารี นาสกุล. (2550). หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law) พร้อมด้วยแนวคำถามคำตอบ. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอร์จ.

วิญญู เครื่องงาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

_____. (2523). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

_____. (2521). ขอบเขตกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์.

_____. และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2520). รัฐธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.

วีระ โลจายะ. (2547). กฎหมายมหาชน: สิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 8-15. (พิมพ์ครั้งที่ 33). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช.

_____. (2527). กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมมิตร.

_____. (2524). กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2527). การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

สมภพ โหตระกิตย์. (2521). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร: นำเชียการพิมพ์.

_____. (2523). “อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา” ในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคุณหญิงเบญจางค์ โหตระกิตย์. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์การพิมพ์.

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (ผู้แปล). (2549). รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2527). การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

สมยศ เชื้อไทย. (2552). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- _____. (2550). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง:หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุฒิ. (2527). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สิริพรรณ นกสวน. (2549). การเมืองการปกครองสวีตเซอร์แลนด์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช. (2534). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1-7 (พิมพ์ครั้งที่ 13). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2530). เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 7-9. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2530). เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 12-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุริยา ปานเข้มและอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2553). คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ: พี. เพรช.
- หยุด แสงอุทัย. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- _____. (2521). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.
- _____. (2516). คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- อติคม อินทุคติ. (2552). คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 62 เล่มที่ 15. กรุงเทพฯ:สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2549). คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 59 เล่มที่ 6. กรุงเทพฯ:สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- อมร รักษาสัตย์. (2539). ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความ

จิรพงศ์ วัฒนรัตน์. (2533, สิงหาคม). “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของเอกสิทธิ์ไทย”.

รัฐสภาสาร, 38, 8. หน้า 36-56.

วรชัย แสนสีระ. (2553, กรกฎาคม-สิงหาคม) “การใช้ “เอกสิทธิ์” และ “ความคุ้มกัน” ของสมาชิก
รัฐสภา”. จุลนิติ, 7, 4. หน้า 143-151.

วิรัช จิระแพทย์. (2553, มีนาคม-เมษายน) “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่ง
เรียกของคณะกรรมการ”. จุลนิติ, 7, 2. หน้า 1-13

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2537, เมษายน-มิถุนายน). “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเปรียบเทียบ”.

รัฐสภาปริทัศน์, 37, 2. หน้า 1.

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2553, มีนาคม-เมษายน) “สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออก
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ”. จุลนิติ, 7, 2. หน้า 14-24.

สมภพ โทตระกิตย์. (2527, กรกฎาคม). “อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา”. รัฐสภาสาร, 27, 26.
หน้า 1-25.

สมหมาย จันทรเรือง.. (2552, มีนาคม). “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการอภิปรายในรัฐสภา”. ข่าว
เนติบัณฑิตยสภา, 22, 236. หน้า 10-11.

เสงี่ยม บุญจันทร์. (2545, ตุลาคม-พฤศจิกายน). “เอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ”.

สภานายความ, 10, 40. หน้า 12-13.

วิทยานิพนธ์

จิรพงศ์ วัฒนรัตน์. (2539). ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมทาง
วิทยุและโทรทัศน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภิรมย์ เจริญรุ่ง. (2542). ขอบเขตและเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. (2525). เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำนาจ เขียวจำ. (2531). **หมิ่นประมาททางเฟ่ง:ศึกษาเฉพาะเหตุที่ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ.**

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิริชัย เกตุสาวาสดี. (2540). **ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รายงานการวิจัย

วนิดา สัจพันธ์โรจน์. (2550). **การพัฒนาคณะกรรมการวุฒิสภา (รายงานการวิจัย).** สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา.

สิริวิภา หาญสิริ. (2549). **บทบาทของคณะกรรมการวุฒิสภาในการสอบสวนการทุจริตและ**

ประพฤติมิชอบ. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). การเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับ

ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบท

ที่ 1 การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553,

จาก http://www.thailocaladmin.go.th/work/e_book/eb7/eb7_4/p1.pdf

เกร็ดความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (Thai Parliament Museum). (ม.ป.ป.). “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน”.

สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก

<http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>

ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). ระบบ

รัฐสภาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/philippines0004.pdf>

_____. (2553). ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐเช็ก. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/czech0001.pdf>

_____. (2553). ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐโปแลนด์. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/poland0001.pdf>

- _____. (2553). ระบบรัฐสภาแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/belgium0001.pdf>
- _____. (2553). รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ (11 มิถุนายน 2542). สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/finland0003.pdf>
- _____. (2553). รัฐสภาสาธารณรัฐอินเดีย. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/india0003.pdf>
- _____. (2553). วุฒิสภาแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/philippines0002.pdf>
- _____. (2553). สภาผู้แทนราษฎรแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. สืบค้นเมื่อ 11 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/philippines0003.pdf>
- คณะกรรมการ. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th>
- คณิน บุญสุวรรณ. (2553). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. “เสรีภาพ”. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>
- คลังปัญญาไทย. (2553). “เอกสิทธิ์” สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/เอกสิทธิ์>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). ความหมายของประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2554, จาก <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=461>
- บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 7 วันพุธที่ 7 กันยายน 2554. “ขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาการสละสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/download/vote/24_1g/07/v07_07%2009%202554.pdf
- ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. (2553). ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.polsci.chula.ac.th/prapart/กระบวนการการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตย/ประชาธิปไตยทางตรง.pdf>
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2553). ข้อเสนอเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก www.prachathai.com

พงศ์ศิริ ศรีวรราชนะ. (2553). สารานุกรมออนไลน์: สิทธิ. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

<http://www.philospedia.net/rights.html>

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2551). ลักษณะทางกฎหมายมหาชนของประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 7

มกราคม 2554, จาก http://www.archanpoo.net/index.php?option=com_

[content&view= article&catid=2%3Aanswer &id=26%3Aquestion-8&Itemid=4](http://www.archanpoo.net/index.php?option=com_content&view=article&catid=2%3Aanswer&id=26%3Aquestion-8&Itemid=4)

_____. (2553). เอกสารสรุปทบทวนวิชากฎหมายมหาชน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน

2553, จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=380400>

ระบบข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภา. “ขออนุญาตสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาการละเมิดสิทธิความ

คุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 9 คน ตามมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย”. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก

<http://edoc.parliament.go.th/public/output/result.asp?hidDocID=560673>

ระบอบประชาธิปไตย. (2553). สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

http://bp-smakom.org/BP_School/Social/Democracy-System.htm

รายงานการประชุมสภาสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ประจำ ฤดูใบไม้ร่วง ปี 2552 ระหว่างวันที่ 17-24

ตุลาคม 2552 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์. สืบค้นเมื่อวันที่ 1

พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament>

[_parcy/download/article/article_20100429094637.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_download/article/article_20100429094637.pdf)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม

2553 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2554, จาก

<http://www.enlightened-jurists.com/page/179>

วัชรวิไลยสาร. (2553). พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและ

พหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

<http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=1550.0>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2553). ประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

<http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>

_____. (2552). สิทธิ. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2553, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/สิทธิ>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2553). เอกสิทธิ์. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2553, จาก

th.wikipedia.org/wiki/เอกสิทธิ์

สถาบันพระปกเกล้า. (2553). รายงานของคณะกรรมการ. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

www.thaipoliticsgovernment.org

_____. (2553). รายงานการประชุมสภา. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

www.thaipoliticsgovernment.org

_____. (2553). สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2553, จาก

www.thaipoliticsgovernment.org

_____. (2553). เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2553, จาก

www.thaipoliticsgovernment.org

สุภาวณี จิตต์สุวรรณ. (2554). ประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2554, จาก

www.law.ubu.ac.th/data/doc/1_52.ppt

ศาลตั้งรับฟ้อง“จตุพร”หมิ่น“อภิสิทธิ์”. (2553, 24 กันยายน). คมชัดลึก. สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน

2553, จาก <http://www.komchadluek.net>

อติคม อินทุภูติ. (2549). “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/49 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน” สืบค้น
เมื่อ 1 กรกฎาคม 2553, จาก

http://www.sittigorn.net/documents/con_atikom_59_p_5.pdf

เอกสารอื่น ๆ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). ระบบงาน
รัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487

คำพิพากษาฎีกาที่ 5730/2550 (ประชุมใหญ่)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2552

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 กันยายน
พุทธศักราช 2554 ณ ตึกรัฐสภา

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.

2551”. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.

2551”. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2553). “ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553”.

กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21
(เป็นพิเศษ) พ.ศ.2540.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2518). รวมข้อบังคับการประชุมสภา พ.ศ. 2475-2518. กรุงเทพฯ:
ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย.
_____. (ม.ป.ป.). เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภา. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

กฎหมายไทย

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พุทธศักราช 2475

ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยแนวปฏิบัติในการออกหมายจับและหมายค้นใน
คดีอาญา พ.ศ. 2545

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Beck, Carl. (1974). **Contempt of Congress : A Study of the Prosecutions Initiated by the Committee on US-American Activities.** New York:Da Capo.

Black, Henry Campbell. (1990). **Black 's Law Dictionary with Pronunciations** (6th edition). St.Paul,Minnesota:West Publishing Company.

Encyclopaedia Britannica. (1976). **Webster's third new international dictionary: unabridged and seven language dictionary.** Springfield:G&C Merriam Company.

Garner, Bryan A., Black, Henry Campbell. (2009). **Black's law dictionary** (9th edition). St. Paul, Minn.:West/Thomson Reuters.

Harry Evans. (2008). **Odgers' Australian Senate Practice** (12th ed). Chapter 2, Department of the Senate, Canberra.

Horace Maybray King. (2009). **Parliament And Freedom.** London:Butler \$ tanner.

House of Representatives New Zealand . (2005). **Standing orders of the House of Representatives.** Wellington: Order of the House of Representatives.

Jonathan Law, Elizabeth A. Martin. (2009). **A Dictionary of law.** London:Oxford University.

Julius Gould and William L. Kolb. (2000). **Dictionary of the Social Sciences.** New York: Macillan Publishing N.Y.

Langan. (1970). **Civil Procedure and Evidence.** London:Sweet & Maxwell.

Leslie.Rutherford and Sheila Bone. (1993). **Dictionary** (Eighth Edition). London:Sweet & Maxwell.

McGee, David G. (2005). **Parliamentary practice in New Zealand.** (3 rd Edition). Wellington:House of Representative.

Rajya Sabha Secretariat. (2010). **Parliamentary Privilege**. New Delhi:Rajya Sabha Secretariat.

Peter Hodgson Collin. (2004). **Dictionary of law**. London:Bloomsbury.

Robert Blackburn and Andrew Kennon. (2003). **Parliament Functions, Practice and Procedures** (Second Edition). London:Sweet & Maxwell.

Robert Blackburn. (2003). **Griffith & Ryle on parliament functions, practice and procedures**. (2 Edition). London: Sweet & Maxwell.

Simon McGee. (2001). Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Retrieved January 11, 2011, form <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Rules%20on%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20European%20Parliament%20and%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union.pdf>

Steven H. Gifis. (1991). **Law Dictionary** (3rd ed.). New York:Barron's.

The Administration of the German Bundestag. (2004). **Rules of Procedure of the German Bundestag And Rules of Procedure of the Mediation Committee**. Hildburghausen:Offizin Hildburghausen GmbH

ELECTRONIC SOURCES

Constitution of the Kingdom of the Netherlands. Retrieved August 11, 2010, form <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5730.html> [accessed 9 September 2010]

Constitution of the Kingdom of Spain. Retrieved August 11, 2010, form http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html

Constitution of the Kingdom of Spain Article 71. Retrieved August 11, 2010, form <http://www.senate.go.th/index-of-parliament/Infoes/finland0003.pdf>

Department of the House of Representatives. (2008). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, form <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is05.pdf>

Encyclopedia. "Immunity (legal)". Retrieved August 1, 2010, form [http://www.statemaster.com/encyclopedia/Immunity-\(legal\)](http://www.statemaster.com/encyclopedia/Immunity-(legal))

Gerald N. Hill and Kathleen T. Hill. "Privilege". Retrieved August 1, 2010, form

<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege>

Hélène Ponceau. Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the

Inter-Parliamentary Union. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.gopacnetwork.org/Docs/Global/IPU%20-20UNDP%20Immunity%20Paper.pdf>

Indian Parliamentary Privileges. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-privileges.html>

Jean Murray. “qualified privilege”. Retrieved August 1, 2010, form

<http://biztaxlaw.about.com/od/glossaryq/g/qualifiedprivilege.htm>

Mohammad Ja’far Habibzadeh and Seyed Doraid mousavi Modjab. (2006). “A review of parliamentary privilege with an approach to Iranian legal system”. Retrieved August

1, 2010, form **<http://www.academicjournals.org/ERR/PDF/Pdf2006/Oct>**

[/Habibzadeh%20 and%20Modjab.pdf](http://www.academicjournals.org/ERR/PDF/Pdf2006/Oct/Habibzadeh%20and%20Modjab.pdf)

New Zealand's Parliamentary. (2007). Parliamentary Privilege. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.parliament.nz/en-NZ/AboutParl/HowPWorks/Privilege/>

Parliament of Canada. (2010). “Parliamentary Privilege”. Retrieved August 1, 2010, form

http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_parliamentaryprivilege-e.htm#2

Parliamentary privilege. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/odgers/index.htm>

Parliament (Privilege, Immunity and Powers) Act. Retrieved September 8, 2010, form

<http://agcvldb4.agc.gov.sg/>

Parveen Qamar . Privileges Of Parliament Now & Then. Retrieved August 1, 2010, form

[http://www.iosworld.org/ Privileges%20OF%20 Parliament%20Now%20&%20 Then.htm](http://www.iosworld.org/Privileges%20OF%20Parliament%20Now%20&%20Then.htm)

Privilege encyclopedia topics. “privilege”. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.reference.com/browse/privilege>

Privilege in the United Kingdom. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid= ABBC077 A-6DD8-4FBE-A29A-3F73554E63AA&sbpidx= 1&Language=E& Mode=1>

West's Encyclopedia of American Law. (2008) “ **Privilege**”. Retrieved August 1, 2010, form

<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege>

Wikipedia, the free encyclopedia. (2010). Parliamentary privilege. Retrieved August 1, 2010,

form **http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_privilege**

The Constitution of Greece. Retrieved August 1, 2010, form

<http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl80.html#A62>

The Constitution of the republic of Srilanka. Retrieved August 11, 2010, form

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/srilanka_constitution.pdf

The Parliament of the Commonwealth of Australia. (2000). Penalties for Contempt. Retrieved

August 11, 2010, form **[http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/](http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/completed_inquiries/1999-02/report_95/report.pdf)**

[completed_inquiries/1999-02/report_95/report.pdf](http://www.aph.gov.au/senate/committee/priv_ctte/completed_inquiries/1999-02/report_95/report.pdf)

The Constitution of the Italian Republic 1948. (2000). Retrieved August 11, 2010, form

<http://www.constitutionnet.org/files/Italy.Constitution.pdf>

The Reich Constitution of August 11th 1919 (Weimar Constitution) with Modifications.

Retrieved August 13, 2010, form

http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php

Yehudit Galili and Dan Lahav. (2003). Background Document on : Parliamentary Immunity –

Members of Parliament Inviolability Comparative View. Retrieved August 13, 2010,

form **<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me00585.pdf>**

LAWS

Commonwealth of Australia Constitution Act

Constitution of the Kingdom of Norway

Constitution of the Kingdom of Spain

Constitution of the Kingdom of the Netherlands

The Constitution of Greece

The Constitution of the Italian Republic 1948

The Constitution of the republic of Poland

The Constitution of the republic of Srilanka

ด

พ

ภาคผนวก

ช

ภาคผนวก ก.

ตารางสถิติการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิก
วุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553

ภาคผนวก ก. ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553¹

ลำดับ	ปี	เรื่อง	ผลการดำเนินการ
1.	2536	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (นายประเสริฐ บุญศรี)	ที่ประชุมไม่ได้พิจารณาเนื่องจากศาลพิจารณาในชั้นใต้สวนมูลฟ้อง
2.	2536	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา (นายประเสริฐ บุญศรี)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
3.	2536	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (นายโกเมน ภัทรภิรมย์)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
4.	2536	ขอความอนุเคราะห์ให้วุฒิสภามีหนังสือร้องขอต่อศาล เพื่อขอปล่อยตัวสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (คุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูริย์ เป็นผู้เสนอ)	รองประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานวุฒิสภำมีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ร้องขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งปล่อยตัว
5.	2536	สมาชิกถูกฟ้องคดีอาญา (นายประเสริฐ บุญศรี)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
6.	2537	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (พลตำรวจเอก บุญชู ว่างานนท์ จำเลย)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
7.	2537	ขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา (พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวีวัฒน์)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
8.	2538	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (พลตรีมัญญู รูปขจร-โจทก์ พลตำรวจเอก บุญชู ว่างานนท์-จำเลย)	เนื่องจากพลตำรวจเอก บุญชู ว่างานนท์ ขอลาออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีกรณีที่จะต้องขออนุญาต

¹ ข้อมูลจากกลุ่มงานนิติ สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553

ลำดับ	ปี	เรื่อง	ผลการดำเนินการ
9.	2541	รายงานสมาชิกวุฒิสภาต่องค์คดียา (นายวิจารณ์ ภูกพิบูลย์ ได้กล่าวหาในคดี หมิ่นประมาท)	แจ้งให้ทราบว่า นายวิจารณ์ ภู กพิบูลย์ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ถูกกล่าวหาในคดีหมิ่นประมาท และผลการดำเนินคดียุติแล้ว
10.	2541	ขอพิจารณาคดียาสมาชิกวุฒิสภาใน ระหว่างสมัยประชุม (นายพานิชย์ เจริญเผ่า)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
11.	2541	การขออนุญาตพิจารณาคดียาในระหว่าง สมัยประชุม (กรณีของนายสุขุม เข็ชชั่น (24 ก.ค. 41)	ที่ประชุมลงมติอนุญาต
12.	2541	การขออนุญาตพิจารณาคดียาในระหว่าง สมัยประชุม (กรณีของนายสุขุม เข็ชชั่น (22 ม.ค. 42)	ที่ประชุมลงมติอนุญาต
13.	2542	ขอทำการสอบสวนสมาชิกวุฒิสภาในฐานะ เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา (นายณรงค์ชัย อัครเศรณี)	ที่ประชุมลงมติอนุญาต
14.	2542	ขอพิจารณาคดียาสมาชิกวุฒิสภาใน ระหว่างสมัยประชุม (นายประชา เทรระกุล)	ลงมติไม่อนุญาต
15.	2542	ขอทราบการพิจารณาคดี	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสี คิ้วขอถอนเรื่อง ไปก่อน
16.	2542	การขออนุญาตออกหมายเรียกตัวสมาชิก วุฒิสภาทำการสอบสวน (กรณีของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
17.	2542	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (นายผจญ อุตปาทร)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
18.	2542	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (นายประชา เทรระกุล)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
19.	2542	ขอพิจารณาคดียาสมาชิกวุฒิสภาใน ระหว่างสมัยประชุม (นายสุขุม เข็ชชั่น)	ที่ประชุมลงมติอนุญาต

ลำดับ	ปี	เรื่อง	ผลการดำเนินการ
20.	2542	การขออนุมัติจับกุมสมาชิก การร้องขอให้ปล่อยตัวสมาชิกและการขออนุญาตพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม (กรณีของ นายสุขุม เจริญ)	ที่ประชุมลงมติอนุญาต
21.	2542	ขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา (นายวิเชียร เตชะไพบูลย์ สมาชิกวุฒิสภา)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
22.	2543	สมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญา (นายณรงค์ นุ่นทอง)	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
23.	2543	ขออนุญาตออกหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา พลตำรวจโทณรงค์ อมาตยกุล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพิษณุโลก	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
24.	2544	แจ้งการจับกุมสมาชิกวุฒิสภา (ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง อุทัยธานี ผู้เสนอ)	ขาดอน
25.	2544	ขออนุญาตพิจารณาคดีอาญาสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม (นายสุริยน ภูมิรัตนประพิณ)	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
26.	2544	ขอให้ส่งตัวสมาชิกวุฒิสภา (นายสราวุธ นิยมทรัพย์) ไปพบพนักงานสอบสวนเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาคดีอาญา	วุฒิสภาให้ยุติเรื่อง เพราะพนักงานสอบสวนส่งหนังสือฯ มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาเรียกสมัยประชุมรัฐสภา
27.	2544	การขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนคดีอาญา	เห็นว่า ควรให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาลงนามในหนังสือฯ
28.	2544	ขออนุญาตให้ส่งตัวสมาชิกวุฒิสภาไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาล (นางประทีป อึ้งทรงธรรม)	มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ลำดับ	ปี	เรื่อง	ผลการดำเนินการ
29.	2544	ขออนุญาตหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาไป สอบสวนในระหว่างสมัยประชุม (นายพิชิต ชัยวีรตนะ)	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
30.	2544	การขออนุญาตพิจารณาคดีอาญาสมาชิก วุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม (นายอมร นิลเปรม)	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
31.	2544	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา (หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล)	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
32.	2544	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา(นายเฉลิม พรหมเลิศ)	ที่ประชุมลงมติ ไม่อนุญาต
33.	2545	ขอสอบสวนปากคำนายปราโมทย์ ไม้กลัด	เลขานุการวุฒิสภา ได้มีหนังสือ ถึงผู้กำกับสถานีตำรวจนครบาล ดุสิต แจ้งว่า นายปราโมทย์ฯ ไม่ ขัดข้องที่จะให้ความร่วมมือ
34.	2546	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา ในระหว่างสมัยประชุม (นายอมร นิลเปรม) คดีอาญาหมายเลขคำที่ 311/2553	ที่ประชุมลงมติไม่อนุญาต
35.	2546	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา ในระหว่างสมัยประชุม (นายอมร นิลเปรม) คดีอาญาหมายเลขคำที่ 2392/2543 หมายเลขแดงที่ 3531/2543	ได้มีการถอนเรื่องดังกล่าวออก จากระเบียบวาระการประชุม
36.	2546	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา ในระหว่างสมัยประชุม (นายการุณ ไสงาม)	ไม่มีการบรรจุเรื่องดังกล่าวเข้า ระเบียบวาระ การประชุม
37.	2547	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น สมาชิกวุฒิสภา(นายประสิทธิ์ พิฑูรกิจจา)	ค. 18 (ส.นิติบัญญัติ) จ. 11 ค.ค. 47 ที่ประชุมได้ลงมติไม่ อนุญาต

ลำดับ	ปี	เรื่อง	ผลการดำเนินการ
38.	2548	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา (นายการุณ ไสงาม)	ศาลยกเลิกวันนัดพิจารณาคดี
39.	2548	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา (นายวิสิทธิ์ เศษะธีราวัฒน์)	โจทก์ได้ถอนฟ้องจำเลย และศาลได้ถอนเรื่องคืน
40.	2548	สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปราจีนบุรี ตี้อหาคดีอาญา(นายกำพล ภู่มณี)	นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่ประธานวุฒิสภาเสนอและได้แจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบแล้ว
41.	2548	สมาชิกวุฒิสภาต้อหาคดีอาญา (นายปรีชา ปิตานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดจันทบุรี)	เรื่องดังกล่าวมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหนังสือดังกล่าวเป็นการเรียกให้สมาชิกวุฒิสภาไปพบอัยการเพื่อส่งฟ้อง
42.	2553	ขออนุญาตพิจารณาคดีกับสมาชิกวุฒิสภา (นายสุภวัฒน์ เทียนถาวร)	ในคราวประชุม ค.19 (ส.ทั่วไป) จ. 29 มี.ค. 53 ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาต

ภาคผนวก ข.

**ตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553**

ตารางสถิติการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2553¹

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
1.	2535	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ จังหวัดศรีสะเกษ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ลักทรัพย์	นายสง่า วัชรภรณ์	อนุญาต
2.	2535	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดต่อ หน้าที่ราชการ/ เกี่ยวกับทรัพย์สิน	นายดุสิต โสภิตชา	ไม่อนุญาต
3.	2535	กระทรวงยุติธรรม	บริษัท เงินทุน หลักทรัพย์ เงินทุนสากล จำกัด	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเช็ค	พันเอก (พิเศษ) พล เรือประเสริฐวิทย์	ไม่อนุญาต
4.	2535	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดต่อ หน้าที่ราชการ/ เกี่ยวกับทรัพย์สิน	นายดุสิต โสภิตชา	ไม่อนุญาต
5.	2535	กระทรวงยุติธรรม	นางนวลศรี ฉิ้น ทวานิช	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ยึดออกทรัพย์สิน	นายสมเกียรติ ฉิ้น ทวานิช	อนุญาต

¹ ข้อมูลจากคู่มืองานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553.

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
6.	2535	ศาลจังหวัดนราธิวาส	นางอุไร จุนเจือ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเจ็ด	นางพรพิชญ์ พัด นกุลเลิศ	ขอยกเลิกหนังสือ
7.	2536	กระทรวงยุติธรรม	มูตนิริสถือ สร้างสรค์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายสมัคร สุนทร เวช	ไม่อนุญาต
8.	2536	กระทรวงยุติธรรม	นายพรชัย เทพ ปัญญา	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายสมัคร สุนทร เวช	ไม่อนุญาต
9.	2536	กระทรวงยุติธรรม	นายสุเทพ เทือก สุบรรณ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
10.	2536	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ใช้ตำแหน่ง หน้าที่โดยมิชอบ	นายขุนทอง ภูผิว เดือน	ไม่อนุญาต
11.	2536	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดต่อ หน้าที่ราชการ/ เกี่ยวกับทรัพย์สิน	นายดุสิต โสภิตชา	ไม่อนุญาต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
12.	2536	กระทรวงยุติธรรม	นายชาติศิริ พิริยะ กิจไพบูลย์ นายสุชาติ ตันติ วิชิชานนท์ นายวีรช ภารการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดเกี่ยวกับ พ.ร.บ.เลือกตั้งฯ พ.ศ. 2522	นายอิสระ สมชัย	อนุญาต
13.	2536	กระทรวงยุติธรรม	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการกระจาย เสียง	นายสุเทพ เทือก สุบรรณ	อนุญาต
14.	2536	กระทรวงยุติธรรม	นายจรินทร์ ถักษณวิศิษฏ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายประวัฒน์ อุตตะ โมต	ไม่อนุญาต
15.	2537	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดต่อ หน้าที่ราชการ/ เกี่ยวกับทรัพย์สิน	นายดุสิต โสภิตธา	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประสาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องขอถอน
16.	2537	กระทรวงยุติธรรม	นายพรชัย เทพ ปัญญา	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายสมัคร ศุนทร เวช	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประสาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องขอถอน

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
17.	2537	กระทรวงยุติธรรม (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)		พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม		นายจรัส พัวชัย	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
18.	2537	กระทรวงยุติธรรม	นายประสิทธิ์ ทอง จีน	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายทวี ไกรคุปต์	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
19.	2537	กระทรวงยุติธรรม	บริษัท ยูเนียน พาร์ จำกัด	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ว่าที่ร้อยตรี ไพโรจน์ สุวรรณฉวี	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
20.	2537	กระทรวงยุติธรรม	ศาลแขวงดุสิต	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
21.	2537	กระทรวงยุติธรรม	นายเรืองวิทย์ ถิกค์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายปรีชา มุสิกุด	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
22.	2537	กระทรวงยุติธรรม	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการกระเจาย เสียง	นายสุเทพ เทือก สุวรรณ	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
23.	2537	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท โดยการโฆษณา	นายเสกสรร แสน ภูมิ	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
24.	2537	กรมตำรวจ (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม			นายจูงชัย เทียง ธรรม	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
25.	2537	กระทรวงยุติธรรม	นายสุเทพ เทือก สุวรรณ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ โดยประธาน ให้ผู้เสนอทำเรื่องของตน
26.	2537	กระทรวงยุติธรรม	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการกระเจาย เสียง	นายสุเทพ เทือก สุวรรณ	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบ สภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538
27.	2537	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท โดยการโฆษณา	นายเสกสรร แสน ภูมิ	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบ สภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
28.	2537	กระทรวงยุติธรรม	นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท โดยการโฆษณา	นายสมาน ชมภูเทพ	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบสภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538
29.	2537	กระทรวงยุติธรรม	พันตำรวจตรี สุรโชค วิเศษจิตร	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายเรืองวิทย์ ถิกค์	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบสภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538
30.	2537	กองปราบปราม	พลตำรวจตรี วรรณรัตน์ ศรัทธา	นำตัวส่งพนักงานอัยการ	ความผิดฐานร่วมกันเล่นการพนัน (ไพ่บาคาร่า)	นายจองชัย เทียงธรรม	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบสภา เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 (มีความเห็นเรื่อง ผู้ลงนามในหนังสือที่ควรอยู่ในระดับเดียวกัน)
31.	2538	กระทรวงยุติธรรม	นายอุทัย พิมพ์ใจชน	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายเนวิน ชิดชอบ	จำเลยมีหนังสือขอให้ศาลาอนุญาโตพิจารณา แต่มติที่ประชุมไม่อนุญาโต
32.	2538	กระทรวงยุติธรรม	นายเนวิน ชิดชอบ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายการุณ ไสงาม	ไม่อนุญาโต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
33.	2539	กระทรวงยุติธรรม	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
34.	2539	สถานีตำรวจนคร บาล ทุ่งสองห้อง	สำนักงานเขตดอน เมือง	เข้าพบพนักงาน สอบสวน	บุกรุกที่สาธารณะ สมบัติของ แผ่นดิน	นายทวี สุภธีระ	ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
35.	2539	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่ได้พิจารณา เนื่องจากยุบ สภา เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2539
36.	2539	กระทรวงยุติธรรม	นายวิเชียร คัมถ้อง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
37.	2540	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	อนุญาตให้นำถอนเรื่องออก จากระเบียบวาระ โดยผู้เสนอ ทำเรื่องขอถอน

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
38.	2540	กระทรวงยุติธรรม	นายตรีพล เจะจิตต์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	ว่าที่ร้อยเอก สรชาติ สุวรรณพรหม	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ ตามที่ผู้เสนอมี หนังสือขอถอน
39.	2540	กระทรวงยุติธรรม	คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายปรเมศก์ดี เทียบ ระ	เก็บเรื่อง เนื่องจากวันที่ขอ ให้พิจารณาแล้วเคยแล้วเมื่อ หนังสือมาถึง จึงประสานให้ ทำหนังสือถอน
40.	2540	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เกลิม อยู่บำรุง	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ ตามที่ผู้เสนอมี หนังสือขอถอน
41.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายวีระ มุสิกพงศ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	นายนพดล ปัทมะ	อนุญาตให้นำเรื่องออกจาก ระเบียบวาระ ตามที่ผู้เสนอมี หนังสือขอถอน
42.	2541	กองปราบปราม	นายศักดิ์ชัย ฉาย สุวรรณ	แจ้งข้อกล่าวหา	ข้อหา/ความผิด	นายปรเมศก์ดี เทียบระ	เก็บเรื่อง (ภายหลังมีการร้อง ขอจากกระทรวงมหาดไทย (รวมอยู่ในคดีของนายวิชัยฯ และที่ประชุมมีมติไม่อนุญาต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
43.	2541	กระทรวงยุติธรรม	คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายเปรมศักดิ์ เพ็ญยูระ	ไม่อนุญาต
44.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายวีระ มุสิกพงศ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	นายนพดล ปัทมะ	ไม่อนุญาต
45.	2541	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
46.	2541	กระทรวงมหาดไทย	กองปราบปราม	หมายเรียกตัว	ใช้เอกสารและ เอกสารราชการ ปลอม (รอยนตร์)	นายวิชัย ชัยจิตวิมลกุล	ไม่อนุญาต (มีการประสานเพื่อให้การ ร้องขอถูกต้อง 2 ครั้ง)
47.	2541	กระทรวงยุติธรรม (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)	-	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	-	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
48.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายอุทัย พิมพ์ใจชน	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	นายเนวิน ชิดชอบ	ไม่อนุญาต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
49.	2541	กระทรวงมหาดไทย (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)	-	หมายเรียกตัว	-	นายสิทธิพร จำอาจ	ไม่อนุญาต
50.	2541	ตำรวจภูธรภาค 4	นายจักรพันธ์ ยม จินดา	หมายเรียกตัว	แจ้งความอัน เป็นเท็จ	นายปรเมศักดิ์ เพ็ญระ	ขอถอน เนื่องจาก มีข้อบกพร่องของเอกสาร
51.	2541	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงมหาดไท ย	หมายเรียกตัว	แจ้งความอัน เป็นเท็จ	นายปรเมศักดิ์ เพ็ญระ	ไม่อนุญาต
52.	2541	กระทรวงมหาดไทย	พนักงานสอบสวน กองบัญชาการ ตำรวจสอบสวน กลาง	หมายเรียกตัว	1. ยักยอกทรัพย์สิน และแจ้งข้อความ อันเป็นเท็จ 2. ซื่อหาใช้ เอกสารและ เอกสารราชการ ปลอม	1. นายปรเมศักดิ์ เพ็ญระ 2. นายวิชัย ชัยจิต วัฒนกุล	ไม่อนุญาต
53.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายสุวิชัย รังสิต พต	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายอากม เอ่งฉ้วน	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
54.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายชัชวาลย์ สุกิจวินิช	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายจิตร ชัยนิคม	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
55.	2541	กระทรวงยุติธรรม	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	นายมงคล ปัทมะ	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
56.	2541	กระทรวงยุติธรรม	ศาลอาญา	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายมงคล ปัทมะ	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
57.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นายเกียรติชัย ชัย เชวรัตน์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายยุทธ ดิยะ ไพรัช	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
58.	2541	กระทรวงยุติธรรม	ศาลแขวงพระ โขนง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ทำร้ายร่างกาย	นายอนุพล อัครวม	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
59.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นางสาวนิทา ศิริ โสภณา (2 คดี)	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	การใช้ผิด (2 คดี)	นายทศศักดิ์ เด็ก อุทัย	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมี หนังสือขอถอน (จำเลยนำ สำเนาหนังสือกรณี โจทก์

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
60.	2541	กระทรวงยุติธรรม	พลตรี มนูญกฤต รูปขจร	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหน้าที่โดย มิชอบ เบิกความ เท็จ	พลตำรวจเอก บุญชู วังกันนท์	ถอนฟ้องมาแสดง เพื่อให้ เรื่องออกจากราชการ ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
61.	2541	กระทรวงยุติธรรม	นางสาวพิศุฑกแก้ว ไกรฤกษ์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายดิศร เพียงเกษ	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน
62.	2541	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ไม่ระบุ	นายปิยะฉัฐ วัชร ภรณ์	ไม่อนุญาต
63.	2542	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	หมายเรียกตัว	ความผิดตาม ป.อาญา	นายพูนผล อัครวรม	มีหนังสือขอถอน แจ้งที่ ประชุมรับทราบ
64.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นายสุเทพ เทือก สุบรรณ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายทวี ไกรคุปต์	ที่ประชุมรับทราบ ผู้เสนอมีหนังสือขอถอน

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
65.	2542	กระทรวงยุติธรรม	พลตำรวจโท เกร์ เตมียเวส	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ดูหมิ่นเจ้า พนักงาน หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายอดิศร เพียงเกษ	ไม่อนุญาต
66.	2542	ศาลจังหวัดชัยภูมิ	นายสันติ ชัยวีรดี นะ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายทวี สุภศิริระ	เก็บเรื่อง
67.	2542	ศาลจังหวัดชัยภูมิ	นายสันติ ชัยวีรดี นะ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายอร่าม โก้หิระ	เก็บเรื่อง เนื่องจากหนังสือมี ข้อบกพร่อง ประกอบกับ จำเลยเสียชีวิต
68.	2542	กระทรวงยุติธรรม (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)		พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายมุข สุโธมาน	ไม่อนุญาต
69.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นางบรรเทา วงศ์ เจริญ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเด็ด	นายสุเทพ เทือก สุบรรณ	ไม่อนุญาต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหาความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
70.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา	นายจิตร ชัยนิคม	ไม่อนุญาต
71.	2542	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	ไม่อนุญาต
72.	2542	สถานีตำรวจนครบาลดุสิต	นายอลงกรณ์ พตบุตร	หมายเรียกตัว	หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเอกสาร	นายวิชัย ชัยจิตวิณิชกุล	ขอถอนคืนหนังสือผิดเงื่อนไขของการเสนอ
73.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นางสาวพิศุฑแก้ว ไกรฤกษ์	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายดิศกร เพ็ญเกษ	ขอถอนเรื่องเนื่องจากวันที่ศาลขอให้พิจารณางดประชุมสภาฯ
74.	2542	กองปราบปราม	พนักงานสอบสวนกองปราบปราม	หมายเรียกตัว	เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต	นายดิศกร เพ็ญเกษ	ขอถอนคืนหนังสือผิดเงื่อนไขของการเสนอ

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
75.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา	นายประมศักดิ์ เพ็ชร์	สมาชิกภาพสิ้นสุดลง
76.	2542	กระทรวงยุติธรรม	พลตำรวจโท เสรี เตมียเวส	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายอดิศร เพียงเกษ	ไม่อนุญาต
77.	2542	กระทรวงยุติธรรม	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายพดล ปัทมะ	พ้นเวลาที่ศาลนัด
78.	2542	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการสูงสุด	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	สมาชิกภาพสิ้นสุดลง
79.	2543	กระทรวงยุติธรรม	นางแพรว พงนประพันธ์	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	คดีเด็ด	นายมงคล จงสุทธนามณี	ไม่อนุญาต
80.	2542	กระทรวงยุติธรรม	นางสาวพิศกุลแก้ว ไกรฤกษ์	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายอดิศร เพียงเกษ	สมาชิกภาพสิ้นสุดลง

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
81.	2542	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ จังหวัด ปราจีนบุรี	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเซ็ด	นายสุนทร วิลาวัลย์	สมาชิกภาพสิ้นสุดลง
82.	2543	กระทรวงยุติธรรม (ไม่มีต้นฉบับ ดูจาก หนังสือแจ้งมติรวม)	นายศุภสร สุชนะ นทร์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเซ็ด	นายอารยะ ชุมดวง	ไม่อนุญาต
83.	2543	ตำรวจนคร จังหวัดเชียงใหม่	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอริวิตส์ จำกัด	หมายเรียกตัว	หมิ่นประมาท ผู้สื่อข่าวการ โฆษณาด้วย เอกสาร	นายสุรพงษ์ โตวิจิทธิชัยกุล	ไม่อนุญาต
84.	2543	กระทรวงยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	สมาชิกภาพสิ้นสุดลง
85.	2543	กองบัญชาการ ตำรวจสอบสวน กลาง	ธนาคารแห่ง ประเทศไทย	หมายเรียกตัว	ยักยอกทรัพย์สิน	นายฉัฐวิวัฒน์ มุตตาม ระ	ไม่อนุญาต

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหาความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
86.	2544	สำนักงานศาลยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง	พ้นกำหนดเวลา
87.	2545	สำนักงานตำรวจ	นายวรวิฑูริ ภูมิ มะกาญจนะ	หมายเรียกตัว	ดูหมิ่นซึ่งหน้า และ หมิ่นประมาท	นายไพโร พัฒโน	ขอถอน เนื่องจากการบรรจุ ถูกต้อง ตามรธน. ม.๑๕๗ หรือไม่
88.	2546	สำนักงานศาลยุติธรรม	นายชาญณรงค์ สุพงษ์สัพพันธ์ สมาคมมวยไทย สมัครเล่น นานาชาติ	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	พล.อ.เชษฐา ฐานะ จาโร	ขอถอน
89.	2546	สำนักงานศาลยุติธรรม	ห้างหุ้นส่วนเหล่า พัฒนาบริการ/บ. อริยะ โฮลดิ้ง	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	การกระทำ ความผิดจากการ ใช้ผิด	นายวุฒิชัย กิตติ ธเนศวร	พ้นกำหนดเวลา
90.	2548	สำนักงานศาลยุติธรรม	สหกรณ์การเกษตร สาขาบางระจัน	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	หมิ่นประมาท	นายแพทย์ ปันเขตู	พ้นกำหนดเวลา

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
91.	2548	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ยึดถือกรอบครอง ที่ดินของรัฐ	นางสาวรังสิมา รอด รัมย์	อนุญาต
92.	2548	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	บุกรุกเขตที่ดิน/ เวลากลางคืน/ ประทุษร้าย	นายชววิทย์ กมล วิศิษฐ์	ไม่อนุญาต
93.	2548	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดีใน ระหว่างสมัย ประชุม	ความผิดเกี่ยวกับ เอกสาร	นายศิริศักดิ์ อ่อนละ มัย	ไม่อนุญาต
94.	2548	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	นายฉัฐพล ริงวอน	หมายเรียกตัว	หมิ่นประมาท หรือ ดูหมิ่น พระมหากษัตริย์	คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช	ไม่อนุญาต
95.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายไตรรงค์ สมหวังสง่า	พิจารณาคดีใน ระหว่างสมัย ประชุม	คดี อ.หมายเลข คดีดำ 1014/2550 ศาลจ.มุกดาหาร	นางวรศิริ เชาวศิริกุล	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดนัดพิจารณา
96.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายกมล จิระพันธุ์ วานิช	พิจารณาคดีใน ระหว่างสมัย ประชุม	คดีอ.หมายเลขดำ 1475/2548 ศาล จังหวัดลพบุรี	นายสุชาติ ทยานำเงิน	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดนัดพิจารณา และไม่ได้แจ้งต่อที่ประชุม

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหาความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
97.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นางกุสุมาลวดี ศิริ โกมุท	พิจารณาคดีใน ระหว่างสมัย ประชุม	ศาลนัดสืบพยาน 28 เม.ย.51	นายเทวฤทธิ์ นิกร เทศ	ได้รับเรื่องวันที่พิจารณา
98.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายสมเกียรติ พงษ์ ไพบูลย์	พิจารณาคดีใน ระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายการุณ โหสกุล	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดนัดพิจารณา
99.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	ว่าที่ร้อยตรี ดวง อยู่ บำรุง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ	ไม่ได้รับบรรจุเพราะเสนอมา ใกล้วันที่ศาลนัด
100.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	รับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. โดยไม่มี สิทธิ	นายชาญชัย อิศระ เสนาภิรักษ์	พ้นกำหนดเวลา
101.	2551	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ทำร้ายร่างกาย ดูหมิ่นซึ่งหน้า	นายการุณ โหสกุล	ไม่อนุญาต 226 อนุญาต 3 งค 6 ไม่ลง 8
102.	2551	สถานีตำรวจนคร บาลมักกะสัน	นายธนชาติ แสง ประดับ ธรรมโชติ	หมายเรียกตัว	หมิ่นประมาท ดูหมิ่น พระมหากษัตริย์	นายสมเกียรติ พงษ์ ไพบูลย์	ไม่ได้รับบรรจุระเบียบวาระ เพราะเสนอใกล้วันที่ศาลนัด

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
103.	2551	ผู้กำกับการสน. นางเล็ง	ตำรวจได้ออก หมายจับนอกสมัย ประชุมในวันที่ 31 ก.ค. 51 และเรียก มาสอบสวนโดย ไม่ได้ออกหมาย ในวันที่ 16 ส.ค.51	เรียกตัวมาทำการ สอบสวน	หมิ่นประมาท	นายสมเกียรติ พงษ์ ไพบุลย์	ประธานขอดอนเรื่องและ หลังจากนั้นไม่ได้รับรองวาระ เพราะหมดความจำเป็นที่จะ พิจารณา
104.	2551	ผู้กำกับการสน. นางเล็ง	พ.ต.ท.ทักษิณ ชิน วัตร	เรียกตัวมาทำการ สอบสวน	หมิ่นประมาท	นายเกรศักดิ์ ชุณหะ วัณ	ทำหนังสือผิดรูปแบบและ แจ้งให้ถอนเรื่อง
105.	2551	ผู้กำกับการสน. นางเล็ง	-	เรียกตัวมาทำการ สอบสวน	หมิ่นประมาท	นายสมเกียรติ พงษ์ ไพบุลย์	เรื่อง 1 ได้รับเมื่อวันที่ ส.ส. มอบตัวแล้วจึงชะลอเพื่อรอ การถอนเรื่อง เรื่อง 2 แจ้งประธานทราบ
106.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	บ.ราชธานินิติสดัง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	พรบ.ว่าด้วย ความผิดอันเกิด จากการใช้เช็ค	นายประมวล พงศ์ สุวรรณาคช	ขอดอน เนื่องจากศาลจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์แจ้งข้อมูล คลาดเคลื่อน นายประมวล ไม่ได้เป็นจำเลย

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจกัก(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหาความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
107.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายสมเกียรติ พงษ์ ไพบูลย์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ผู้อื่นโดยการ โฆษณา	นายการุณ โหสกุล	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา
108.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ กองคดีศาลแขวง คูคิต	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ดูหมิ่นซึ่งหน้า และทำร้าย ร่างกาย	นายการุณ โหสกุล	พ้นกำหนดนัดพิจารณาและ วันที่พิจารณาให้พ้นคดีนี้ มีการประชุมเพื่อนัดประชุม ร่วมกัน
109.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ มุกดาหาร	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีรื้อถอนสิ่ง ปลูกสร้างโดย ไม่ได้รับอนุญาต	นางวรสุดี สุวรรณ บริสุทธิ	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา
110.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นางกุสุมาลวดี ศิริ โกมุต	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ด้วยการโฆษณา	นายเทวฤทธิ์ นิก เทศ	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา
111.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายธนิต ชูเพ็ง	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท	นายสมชาย โล สถาพรพิพิธ	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
112.	2552	ศาลอาญา	นายพรหมินทร์ เดิศุริย์เดช	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ดูหมิ่น, หมิ่น ประมาทด้วยการ โฆษณา	นายอภิสิทธิ์ เวชชา ชีวะ, นายสุเทพ เทือกสุบรรณ, นาย องอาจ คล้ายไพบูลย์ นางรัชนี พลซื่อ	ไม่ได้บรรจุวาระเพราะเสนอ มากระชั้นชิด
113.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายกิตติ สมทรัพย์	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ศาลนัดไต่สวน ผิดฟ้อง 28 ก.ย. 52	นางรัชนี พลซื่อ	ไม่ได้บรรจุวาระเพราะเสนอ มากระชั้นชิด
114.	2552	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	หมิ่นประมาท ผู้อื่นโดยการ โฆษณา	นายชาญชัย อิศระ เสนาวิรักษ์	นำออกจากรายยวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา
115.	2552	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ตำรวจได้ออก หมายจับ987/2552 ลงวันที่ 14 เม.ย. 52 และ1014/2552 ลง 16 เม.ย. 52 ของ ศาลอาญา	ขออนุญาตเรียก ตัวสมาชิกฯมาทำ การสอบสวน และควบคุมตัว ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีอันเกิดจาก การชุมนุม ระหว่างการ ประกาศ สถานการณ์ ฉุกเฉินร้ายแรง ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล	นายดุพร พรหม พันธุ์	รับทราบการนำออกจากราย ยวาระตามข้อบังคับ การประชุมฯ ข้อ 179 วรรค สอง เพราะหมดความจำเป็น ที่จะพิจารณา และปิดสมัย ประชุม โดยผู้เสนอทำ หนังสือถอนในวันปิดสมัย ประชุม

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
116.	2552	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ตำรวจได้การออกหมายจับ 146/2552 ลงวันที่ 17 เม.ย. 52	ขออนุญาตเรียกตัวสมาชิกมาทำการสอบสวนในคดีอาญา	คดีชุมนุมกีดขวางการจราจรที่จังหวัดลำพูน	นายพิเชษฐ เชื้อเมืองพาน	รับทราบการนำออกจากระเบียงวาระ เพราะหมดความจำเป็นที่จะพิจารณาและปิดสมัยประชุม
117.	2552	ผู้กำกับ สน.บางซื่อ	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ คุณหญิงจาวรณเมฆกา	ขอเรียกตัวสมาชิกมารับทราบข้อกล่าวหา	หมิ่นประมาท	นายจุดพร พรหมพันธุ์	เสนอเมื่อวันที่ 4 ธ.ค. 52 และนายจุดพรไปรับทราบข้อกล่าวหาในวันที่ 26 พ.ย. 52
118.	2553	สำนักงานศาลยุติธรรม ฉบับลงวันที่ 22 ก.พ. 53	นายพลพีร์ สุวรรณฉวี	พิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม	พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์	นำออกจากระเบียงวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลา

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
119.	2553	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ ,ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)หรือบีบีซี	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีเศรษฐกิจ	นายชูชาติ หาญ สวัสดิ์ นายเหตุ นายเกริก เกียรติ ชาลีจันทร์ จำเลยที่ 1	ไม่ได้รับบรรจุเพราะเสนอ มากกระชั้นชิด
120.	2553	สำนักงานศาล ยุติธรรม	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ศาลจังหวัด สมุทรปราการนัด สืบพยาน 26 ต.ค. 53 คดี172/2553	นายประเสริฐ ชัยกิจ เด่นนภลัย	ไม่ได้รับบรรจุเพราะเสนอ มากกระชั้นชิด
121.	2553	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	พนักงานอัยการ	เรียกสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อ ส่งพนักงาน อัยการ	ม. 215 ป.อ.ฐาน มั่วสุ่มตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปกระทำ การก่อความวุ่น วายในบ้านเมืองฯ	นายศักดิ์ คงเพชร นายนิรมิต สุจริ และนายวารวณ พันธุ์สิลา	ไม่ได้รับบรรจุระเบียบวาระ เพราะเสนอมาในวันสุดท้ายที่ ส่งตัวและส่งหนังสือทาง แฟกซ์ในวันที่ 6 พ.ค. 52
122.	2553	สำนักงานศาล ยุติธรรม	นายอรรถปัทกดี สภาวสุ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	ศาลแขวงพระ นครใต้ คดีอาญา หมายเลขคดีดำ 611/2553	นายจตุพร พรหม พันธุ์	รับทราบเรื่องออกจาก ระเบียบวาระการประชุมตาม ข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 179 วรรคสอง

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
123.	2553	สำนักงานศาล ยุติธรรม ฉบับลง วันที่ 1 ก.ย. 53	นายพดพิร์ สุวรรณ ทวี	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	พรบ. ประกอบ รัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้ง สมาชิก สภาแทน ราษฎร และการ ได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550	นายบุญจง วงศ์ไตร รัตน์	นำออกจากระเบียบวาระ เพราะพ้นกำหนดเวลาตาม ข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 179 วรรคสอง
124.	2553	ผู้กำกับการสน.บ้าน นาสาร จังหวัดสุ ราษฎร์ธานี	นายวัชร เพ็ชร ทอง	การดำเนินคดีกับ สมาชิกฯ	หมิ่นประมาท โดยการโฆษณา	นายจตุพร พรหม พันธุ์	ไม่ได้บรรจุระเบียบวาระการ ประชุมเพราะเสนอมาวันที่ 1 มิ.ย. 53 หนังสือไม่เข้า เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญฯ
125.	2553	อธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษ	พนักงานอัยการ	การสืบสวนสอบ สวนดำเนินคดี กับผู้เกี่ยวข้องฯ	กระทำความผิด ฐานก่อการร้าย เหตุเกิดระหว่าง เดือนพ.ย. 52 ถึง เดือน พ.ค. 23	นายจตุพร พรหม พันธุ์ นายการุณ โหดกุล และนาย วิเชียร ขาวขำ	ไม่ได้บรรจุระเบียบวาระการ ประชุมเพราะปิดสมัยประชุม และไม่เข้ามาตรา 131 ของ รัฐธรรมนูญฯ

ลำดับ	ปี	ผู้ขอ	โจทก์(ผู้ฟ้องคดี)	เรื่อง	ข้อหา/ความผิด	ชื่อ ส.ส.	ผลการดำเนินการ
126.	2554	อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทำหนังสือที่ยร. 0805/2388 ถึง ประธานสภาฯ เมื่อ วันที่ 18 สิงหาคม 2554	พนักงานอัยการ	พิจารณาการสละ เอกสิทธิ์ความคุ้ม กันของส.ส. จำนวน 9 คน	กระทำคามผิด เกี่ยวกับความ มั่นคงแห่งราช อาณาจักร	นพ.เหวง โตจิราการ, นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ, นายจตุพร พรหม พันธุ์, นายวิภูแถลง พัฒนภูมิเท, นายก่อ แก้ว พิถุทธอง, นาย พายัพ ปั้นเกตุ, นาย วิเชียร ขาวขำ, นาย การุณ โหสกุล และ จ.ส.ต.ประสิทธิ์ ไทย ศิริยะ	ผลการศึกษาไม่ ที่ประชุมสภาลงมติไม่ อนุญาต ด้วยคะแนน 252 ต่อ 106 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง จากจำนวนผู้เข้าประชุม 362 เสียง เมื่อเวลา 20.43 (7 ก.ย. 2554)
127.	2554	สำนักงานศาล ยุติธรรม ที่ศย.016/38576 ฉบับลงวันที่ 31 ส.ค. 54	พนักงานอัยการ	พิจารณาคดี ในระหว่างสมัย ประชุม	คดีอาญา 2 คดี 1) คดีอาญา หมายเลขคำที่ 702/2554 2) คดีอาญาหมายเลข คำที่ 703/2554	นายวุฒิชัย กิตติธเนศวร	ที่ประชุมสภาลงมติไม่ อนุญาตด้วยคะแนน 388 ต่อ 6 เสียง งดออกเสียง 4เสียง ไม่ลงคะแนน 1 เสียง จาก จำนวนผู้เข้าประชุม 349 เสียง เมื่อเวลา 20.50 (7 ก.ย. 2554)

ภาคผนวก ค.

ตัวอย่างหนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็น
สมาชิกรัฐสภามี 2 กรณี ได้แก่

- 1) หนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร
- 2) หนังสือขออนุญาตพิจารณาคดีกับจำเลยที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา



ที่ ศย ๐๑๖/๕๙๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรม
ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร
กทม. ๑๐๙๐๐

๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ขออนุญาตพิจารณาคดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยได้รับแจ้งจากศาลแขวงพระนครใต้ว่า คดีอาญา หมายเลขดำที่ ๒๑๑/๒๕๕๓ ระหว่าง นายกอร์ปศักดิ์ สภาวสุ โจทก์ นายจตุพร พรหมพันธุ์ จำเลย มีนายจตุพร พรหมพันธุ์ จำเลย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และศาลนัดไต่สวนมูลฟ้องในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ซึ่งวันดังกล่าวอยู่ในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาตให้ศาลแขวงพระนครใต้พิจารณาคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิรัช ชินวินิจกุล)
เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

กลุ่มงานทะเบียนการ

วันที่ ๑๕/๒/๕๓

วันที่ ๒๕/๒/๕๓ เวลา ๑๕.๐๐ น.

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ ๒
รับที่ ๒๖/๕๕๓
วันที่ ๒๕/๒/๕๓ เวลา ๑๕.๐๐ น.

สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม

กลุ่มนิติการ

โทร ๐ ๒๕๑๒ ๘๕๐๓

โทรสาร ๐๒๕๑๒ ๘๕๐๓

E-mail: ojta@coj.go.th

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๕๓/๒๕๕๓
วันที่ ๒๕/๒/๕๓ เวลา ๑๑.๐๐ น.
ส่งกลุ่มงาน พ.ร.บ.๑๑๐/๒๕๕๓ ดำเนินการ



ที่ ศย ๐๑๖/๘๓๕๖

สำนักงานศาลยุติธรรม
ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร
กทม. ๑๐๙๐๐

๕ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขออนุญาตพิจารณาคดีกับสมาชิกวุฒิสภา

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา

ด้วยได้รับแจ้งจากศาลจังหวัดสิงห์บุรีว่า คดีอาญา หมายเลขดำที่ ๔๖๐/๒๕๕๑ ระหว่าง นายสมพล เอี่ยมพัชรวุฒิ โจทก์ บริษัท มิตซูสิงห์บุรี จำกัด ที่ ๑ นายสุขกิจหรือสรกฤษ เทียนถาวร ที่ ๒ นายศุภวัฒน์ เทียนถาวร ที่ ๓ นางวารินทร์ นิลทวี ที่ ๔ จำเลย ของ ศาลจังหวัดสิงห์บุรี มีนายศุภวัฒน์ เทียนถาวร จำเลยที่ ๓ เป็นสมาชิกวุฒิสภา และ ศาลนัดสืบพยานโจทก์ในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกาและ นัดสืบพยานจำเลยวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ซึ่งวันดังกล่าว อยู่ในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอวุฒิสภาพิจารณออนุญาตให้ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิจารณาคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิรัช ชินฉินกุล)

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

กลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา
ที่ 162 / 2053
วันที่ 16 / 3 / 53 เวลา 13.49 น.
สำนักงานประชุม

สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม

กลุ่มนิติการ

โทร ๐ ๒๕๑๒ ๔๕๐๓

โทรสาร ๐๒๕๑๒ ๔๕๐๓

E-mail: ojta@coj.go.th

เลขงานยุติ
วันที่ 16 (น) / 3 / 53
วันที่ 16 / 3 / 53
เวลา 13.49 น.

สำนักงานประชุม

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๒๓๗ / ๕๓ วันที่ ๑๖ / ๓ / ๕๓
เวลา ๑๕.๓๐ น. ตั้ง ผู้คดี
สำนักงานประชุม

ภาคผนวก ง.

ตัวอย่างหนังสือเวียนสำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม
เรื่อง แจ้งกำหนดการเรียกประชุมสภา
สมัยสามัญนิติบัญญัติ และกำหนดการปิดประชุมรัฐสภา



ที่ ศย ๐๑๖/ว ๕๓๕

404

สำนักงานศาลยุติธรรม
ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร
กทม. ๑๐๙๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๕๓

เรื่อง แจ้งกำหนดการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

เรียน หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓

ด้วยได้มีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๕๖ ก ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ และยังมีได้กำหนดวันปิดสมัยประชุม

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ จึงขอให้ศาลตรวจสอบว่า มีคดีอาญาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลยซึ่งศาลนัดพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมข้างต้นหรือไม่ หากศาลจะพิจารณาคดีดังกล่าวระหว่างสมัยประชุม ขอให้โปรดแจ้งและส่งสำเนามาหมายนัดไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมในโอกาสแรกด้วย เพื่อที่สำนักงานศาลยุติธรรมจะได้ดำเนินการขออนุญาตต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต่อไป แต่หากศาลจะไม่พิจารณาคดีดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุม ก็ไม่ต้องรายงานมายังสำนักงานศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิรัช ชินวินิจกุล)

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม

กลุ่มนิติการ

โทร: ๐ ๒๕๑๒ ๘๕๐๓ โทรสาร ๐ ๒๕๑๒ ๘๕๐๓

E-mail ojta@coj.go.th



พระราชกฤษฎีกา

เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดวันเริ่มประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๑ สิงหาคม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี



ที่ ศย ๐๑๖/ว ๒๙๐

สำนักงานศาลยุติธรรม
ถนนรัชดาภิเษก เขตจตุจักร
กทม. ๑๐๙๐๐

๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง แจ้งกำหนดการปิดประชุมรัฐสภา

เรียน หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ศย ๐๑๖/ว ๕๓๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓
จำนวน ๑ แผ่น

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานศาลยุติธรรมได้แจ้งกำหนดเวลาเรียกประชุมรัฐสภาตามพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ศาลทั่วราชอาณาจักรทราบ และขอให้ตรวจสอบว่ามีคดีอาญาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำเลย ซึ่งศาลนัดพิจารณาคดีในระหว่างวันประชุมข้างต้นหรือไม่ และหากศาลพิจารณาคดีดังกล่าวระหว่างสมัยประชุมก็ขอให้แจ้งมายังสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อสำนักงานศาลยุติธรรมจะได้ดำเนินการขออนุญาตต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต่อไป นั้น

บัดนี้ ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๗๓ ก ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แล้ว โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิรัช ชินวินิจกุล)

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม

กลุ่มนิติการ

โทร. ๐ ๒๕๑๒ ๔๔๗๐, ๐ ๒๕๑๒ ๔๕๐๓

โทรสาร. ๐ ๒๕๑๒ ๔๕๐๓



พระราชกฤษฎีกา

ปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า ตามที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น บัดนี้ จะสิ้นกำหนดสมัยประชุม ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ สมควรจะปิดประชุมได้แล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก จ.

ประมวลระเบียบเกี่ยวกับคดีว่าด้วยการจับกุมสมาชิกรัฐสภาของ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ภาคผนวก จ.

ประมวลระเบียบเกี่ยวกับคดีว่าด้วยการจับกุมสมาชิกรัฐสภาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เนื่องจากสมาชิกรัฐสภามีสถานภาพที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปเนื่องจากสมาชิกรัฐสภาเป็นบุคคลสำคัญทางการเมืองทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการพิจารณากฎหมายและควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนพิจารณางบประมาณได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การจับกุมสมาชิกรัฐสภาจึงต้องกระทำด้วยความละเอียดและรอบคอบเพื่อให้กระทบกระเทือนชื่อเสียงสมาชิกรัฐสภา โดยทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้วางระเบียบเกี่ยวกับการจับกุมสมาชิกรัฐสภาไว้ในประมวลระเบียบเกี่ยวกับคดี ในลักษณะที่ 4 ว่าด้วยการจับกุมที่ 6 โดยมีข้อความดังนี้

ข้อ 1 สมาชิกรัฐสภาได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 2 เมื่อสมาชิกรัฐสภาต้องหาว่าได้กระทำความผิดอาญาให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

กรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิดให้หัวหน้าสถานีตำรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานแล้วแต่กรณี รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอให้พนักงานสอบสวนสั่งปล่อย คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมเมื่อสิ้นสุดวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมพนักงานสอบสวนต้องจัดการนำตัวผู้ถูกปล่อยมาควบคุมต่อไป

(2) นอกสมัยประชุมการแจ้งข้อกล่าวหา การจับ การคุมขัง การปล่อยชั่วคราว หรือการออกหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ตามปกติเช่นเดียวกัน บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

ข้อ 3 การขออนุญาตตามข้อ 2.1 วรรคแรก ให้รายงานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พร้อมด้วยเหตุผลและความจำเป็น ซึ่งจะต้องทำการจับกุมหรือหมายเรียกตัวสมาชิกผู้นั้น รวมทั้งให้รายงานด้วยว่าหลักฐานในคดีนั้นมีมูลควรเชื่อถือได้เพียงไร เพื่อขออนุญาตไปยังประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกต่อไป

หมายเหตุ ทางผู้แทนตำรวจภูธรภาค 4 ได้เสนอให้ร่างหลักเกณฑ์การจับ คุ่มขัง หรือหมายเรียกตัว
กรรมการการเลือกตั้งในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ
สมาชิกวุฒิสภาหรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติมีผลใช้บังคับ
ประธานมอบหมายให้ผู้แทนตำรวจภูธรภาค 6 รับไปดำเนินการ



ภาคผนวก ฉ
คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2553

(๒๒)
คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ค. ๒๓/๒๕๕๒

วันที่ ๒๐ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

เรื่อง นายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีที่ศาลอาญาดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย อยู่บ้านเลขที่ ๑๗๘/๔๗ ถนนลาดพร้าว แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยผู้ร้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบสัดส่วนกลุ่มที่ ๖ พรรคเพื่อไทย เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา ศาลอาญาได้นัดไต่สวนมูลฟ้อง คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๕๖๒/๒๕๕๒ ระหว่างนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โจทก์ กับนายจตุพร พรหมพันธุ์ จำเลย ในข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ในกรณีนี้ทนายความของผู้ร้องได้ขอเลื่อนคดีโดยอ้างเหตุว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ศาลอาญาไม่อนุญาต



- ๒ -

ให้เลื่อนคดี เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ วรรคสาม นั้น มีไว้เพื่อป้องกันมิให้จับกุม ชัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา อันอาจเป็นการขัดขวางการทำหน้าที่ของสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ในสมัยประชุม แต่การได้สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ ซึ่งศาลจะต้องได้สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีของโจทก์มีมูลที่จะประทับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยศาลมีอำนาจได้สวนมูลฟ้องกลับหลังจำเลยได้ ขณะได้สวนมูลฟ้องจำเลยยังมีได้มีฐานะเป็นจำเลย จำเลยจะมาฟังการได้สวนมูลฟ้อง โดยตั้งทนายความซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาก็ได้ ต่อมาศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า คดีโจทก์มีมูลให้ประทับฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ร้องเห็นว่า การตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ ของศาลอาญานั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่อำนาจของศาลอาญา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามศาลพิจารณาคดีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกฟ้องคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม การดำเนินการได้สวนมูลฟ้องของศาลอาญาจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ การที่ศาลอาญาได้มีคำสั่งประทับฟ้องในระหว่างสมัยประชุม โดยไม่มีการส่งหนังสือไปถึงประธานรัฐสภาเพื่อให้สภาที่ผู้ร้องเป็นสมาชิกอนุญาตก่อนที่จะมีการนำตัวมาดำเนินคดีอาญา จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ วรรคสาม

ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องได้ยื่นคำโต้แย้งต่อศาลอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ เพื่อขอให้ศาลอาญาส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งรับคดีไว้พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีอาญาที่จำเลยถูกฟ้องและการตีความบทบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และการที่ศาลอาญาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลอาญาพิจารณาแล้วมีคำสั่งว่า “สำเนาให้โจทก์ จะคัดค้านอย่างไรให้แถลงเข้ามาภายใน



- ๓ -

กำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนา ให้จำเลยนำส่งสำเนาภายใน ๗ วัน หากไม่มีผู้รับให้
ปิดหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ศาลอาญาได้มีคำสั่งว่า การที่จะต้องส่งสำนวนให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น กรณีต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่คำร้องของผู้ร้องมิได้เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้
บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งศาลไม่ชอบเพราะขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ด้วยเหตุนี้จึงยกคำร้องของผู้ร้อง

ผู้ร้องเห็นว่า การที่ศาลอาญาพิจารณาและมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลอาญา
ส่งสำนวนไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าศาลอาญามีอำนาจโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ นั้น ศาลอาญาไม่มีอำนาจพิจารณาและ
ไม่สามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวได้ ศาลอาญาต้องส่งคำร้องของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัย การสั่งยกคำร้องของศาลอาญาจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา ๑๖๕ ของศาลอาญาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้ร้องจึงมีความประสงค์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การไต่สวนมูลฟ้อง
การดำเนินกระบวนการพิจารณา คำสั่งประทับรับฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา
๑๖๕ ในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒
และการที่ศาลอาญาตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑
รวมทั้งการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และคำสั่งของศาลอาญาที่ยกคำร้อง
ของผู้ร้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้
พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่



- ๔ -

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ แล้ว เห็นว่า ผู้ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

พิจารณาประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระบวนพิจารณาของศาลอาญาไม่ว่าจะเป็น การได้สวนมูลฟ้อง การมีคำสั่งประทับฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕ ในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งการที่ศาลอาญาตีความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งของศาลที่ยกคำร้องของผู้ร้อง ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ แล้วเห็นว่า



- ๕ -

เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าคำร้องของผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีตามคำร้องจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑

นอกจากนี้ ในประเด็นอื่น ๆ ที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ไม่ว่าจะ เป็นประเด็นที่ว่า การได้สวนมูลฟ้องถือว่าเป็นการดำเนินคดีหรือไม่ การได้สวนมูลฟ้องในระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องมีหนังสือส่งถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอตัวสมาชิกผู้นั้นมาดำเนินคดีหรือไม่ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ และการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำโต้แย้งและยกคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงข้อหาหรือ ไม่ปรากฏว่าคำร้องของผู้ร้องในประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย.





(ทำตั้งที่ ๒/๒๕๕๗)

[Signature]

(นายเจริญ ภัคศิษนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

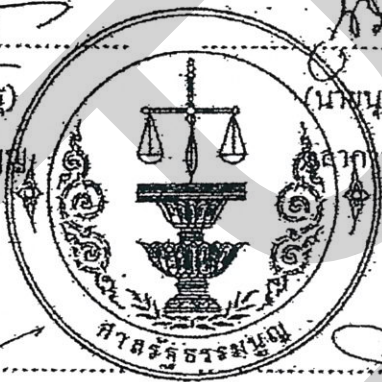
(นายเจริญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายเฉลิมพล ไชยกุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายบุรีรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Signature]

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายภูวเดช วงศ์เยี่ยม

เกิดเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2528 ณ โรงพยาบาลรวมแพทย์

อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1)

จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2551

ปริญญาตรีรัฐศาสตร์บัณฑิต (บริหารรัฐกิจ)

จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2554

ประกาศนียบัตรทนายความ รุ่นที่ 32 พ.ศ. 2552 จาก

สภาทนายความ

ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 29 พ.ศ. 2552

จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รางวัลหรือทุนการศึกษา

ปริญญาตรี ได้รับทุนตัวแทนจังหวัดพิจิตร

จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญาโท ได้รับทุนปริญญามหาบัณฑิตตัวแทนจังหวัด

จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต