



บทที่ ๖

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตย ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีพื้นฐานทางนิติศาสตร์ หรืออุดมการณ์ในทางการเมืองอย่างไรก็ตาม จะต้องให้สมาชิกรัฐสภามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน สถานภาพพิเศษหรืออภิสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา จึงมีใ้มอบให้บุคคลเป็นรายบุคคล แต่เป็นการมอบให้กับสภาทั้งสภาเป็นส่วนรวม

หลักเอกลัทธิและความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานั้น มีแหล่งกำเนิดมาจากความเห็นของหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติและควบคุมการบริหารราชการของแผ่นดินว่าตนมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครอง ให้มีสิทธิพิเศษในการอภิปราย การตั้งกระทู้ถามและการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะถูกฝ่ายบริหารกลั่นแกล้ง หรือถูกบุคคลภายนอกผู้หมิ่นเหยียดหยามอันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้

รัฐสภาประเทศอังกฤษเป็นองค์กรหรือสถาบันแรกที่ได้ริเริ่มวางหลักเกณฑ์ในเรื่องเอกลัทธิและความคุ้มกันไว้ในระยะแรก ๆ หลักเอกลัทธิและความคุ้มกันก็เริ่มปรากฏอยู่บ้างแล้วโดยสมาชิกรัฐสภาได้อ้างว่าตนมีสิทธิปลอดจากการถูกจับกุมคุมขัง ในระหว่างเดินทางไปและกลับจากการประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาขุนนาง ซึ่งทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการในขณะเดียวกัน ได้อ้างเอกลัทธิและความคุ้มกันตลอดมาว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนต้อง

---

Gérard Soulier et Robert Pelloux, L'inviolabilité  
Parlementaire en Droit Français (Paris : Imprimerie R. Vancon,  
1966), p.1.

กระทำอย่างมีศักดิ์ศรี ผู้ใดจะคู่มืนเหยียดหยามหรือล่วงละเมิดมิได้

จะเห็นได้ว่า หลักเอกลัทธิและความคุ้มกันของประเทศอังกฤษในระยะแรก ๆ นั้น เกิดขึ้นเนื่องจากความประสงค์ของสภาทั้งสอง คือ ทั้งสภาขุนนางและสภาสามัญ ในอันที่จะสร้างเกราะขึ้นป้องกันตนเองร่วมกันและเป็นเกราะป้องกันภัยอันตรายจากการแทรกแซงขององครักษ์ภายนอก โดยเฉพาะประมุขของรัฐและฝ่ายบริหาร ในปี พ.ศ. ๒๒๓๓ ในรัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ ได้มีการตรา "พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ, ค.ศ. ๑๖๘๙" ไว้ในมาตรา ๕ ซึ่งมีข้อความดังนี้ "ในการพูดและการอภิปรายหรือการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภานั้นเป็นเสรีภาพซึ่งไม่อาจนำไปฟ้องร้องเป็นคดีในศาลใดศาลหนึ่ง" จากมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธินี้เอง ได้เป็นจุดกำเนิดหรือรากฐานที่ปรากฏเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์และของโลก รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ก็ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน โดยอาจจะดัดแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสมแต่ในหลักการใหญ่ ๆ แล้วยังคงยึดถือ พระราชบัญญัติว่าด้วย สิทธิ, ค.ศ. ๑๖๘๙ เป็นบรรทัดฐานตลอดมา

หลักจากที่ประเทศอังกฤษได้บัญญัติหลักเรื่องเอกลัทธิไว้แล้ว ต่อมาได้มีการนำหลักเกณฑ์อันนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส โดยกำหนดรายละเอียดเรื่องความคุ้มกันแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะหลักเอกลัทธินั้นแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันเลย อาจจะมี ความแตกต่างกันอยู่บ้าง ก็เป็นหลักความคุ้มกันเท่านั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกก็ได้มีการบัญญัติหลักเอกลัทธิและความคุ้มกันไว้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

เอกลัทธิและความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย

เอกลัทธิในการประชุมขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

"กรรมการองค์มนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองค์มนตรี ผู้ใดคนหนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องร้องกรรมการองค์มนตรีเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่

อนึ่ง บุคคลที่สภาได้เชิญมาหรือชี้แจง หรือออกความเห็นนั้นก็ได้รับความยกเว้นจุกกัน"

จึงนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้นำเอาหลักเกณฑ์เรื่อง เอกสิทธิมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน หลักเกณฑ์นี้เป็นลักษณะท่านองพระมหากษัตริย์จำกัดอำนาจของพระองค์และของบุคคลอื่นอีกด้วย เป็นที่นายนิคเป็นอย่างไรที่หลักเอกสิทธิของประเทศไทย มีจุดกำเนิดมาจากพระมหากษัตริย์ มีชื่อเกิดจากการเรียกร้องของสมาชิกรัฐสภาหรือของประชาชนคนหนึ่งผู้ใด มีชื่อที่นำพิจารณาเป็นอย่างไรว่า หลักเอกสิทธิมีขึ้นเป็นครั้งแรกนั้นปรากฏอยู่ใน "พระราชบัญญัติ" มีชื่อปรากฏอยู่ใน "รัฐธรรมนูญ" แคอย่างใด

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องเอกสิทธิไว้ในมาตรา ๒๔ ดังต่อไปนี้

"สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็น หรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่"

จึงนับได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยที่ได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสิทธิไว้อย่างเด่นชัดและเป็นลายลักษณ์อักษร มีชื่อที่นำพิจารณาว่าหลักเอกสิทธิที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ กับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ประเทศไทยยึดแบบฉบับของโลก และนำมาจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายอะไร ผู้เขียนเข้าใจว่า รากฐานหรือจุดกำเนิดเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ น่าจะนำมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๘ ของประเทศอังกฤษ

ส่วนความคุ้มครองนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนี้

"การฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคดีอาญายังโรงศาล ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ศาลจึงจะรับฟ้องได้"

นับได้ว่าหลักความคุ้มครองนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ มีชื่อที่หาพิจารณาต่อไปว่า หลักเรื่องความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ยึดถือหลักกฎหมายอะไร และของประเทศใด ในปัญหานี้หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ ได้ให้ข้อพิจารณาว่า น่าจะมาจากมาตรา ๑๔ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๗๕

ดังนั้น หลักเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและรัฐธรรมนูญทั้งที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั้น ได้เป็น "แบบฉบับ" ของการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์เนื้อหาสาระหรือลักษณะของการใช้ภาษาก็ ล้วนแล้วแต่ได้รับแนวความคิดมาจากหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นทั้งสิ้น

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นปฐมรัฐธรรมนูญของไทย จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดนั้น จะเห็นได้ว่าหลักในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันแทบจะไม่มี ความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เลย ผู้เขียนเห็นว่า หลักในเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น มีหลักเกณฑ์อยู่ในขั้นที่น่าพอใจมาก เพราะให้ความคุ้มครองป้องกันสมาชิกรัฐสภา ให้มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือกระทำกิจกรรมในทางการ เมืองได้อย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญจะมีความมั่นคงและเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของประชาชน รวมทั้งเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มพลังปฏิริยาต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างกว้างขวางได้นั้น อยู่กับการสร้างทัศนคติที่ค้ำจุนรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มทุกเหล่า เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมืองจะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้น ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในส่วนที่เป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจะเป็นปัจจัยที่จะเกื้อหนุนให้รัฐธรรมนูญยืนยงคงอยู่ได้ ฉะนั้น ผู้เขียนจะขอเสนอแนะหลักเกณฑ์เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งควรที่จะได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังนี้

### เอกสิทธิ์

๑. การกระทำใด ๆ ที่ถือว่าเป็น "หน้าที่" ของสมาชิกรัฐสภานั้นควรจะมี

#### ขอบเขตแคบไทย

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นได้วางหลักกว้าง ๆ ว่า การกระทำใด ๆ ที่ถือว่าเป็น "หน้าที่" ของสมาชิกรัฐสภาแล้ว ย่อมจะได้รับการคุ้มครอง ในหลักเกี่ยวกับเอกสิทธิ์นั้น ผู้เขียนเห็นว่า "หน้าที่" ของสมาชิกรัฐสภามีไซจะกำหนดขอบเขตเพียงแต่การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในสภาเท่านั้น แต่ควรที่จะขยายหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาออกไปอีก เช่น กรณีการส่งสมาชิกรัฐสภาไปสอบสวนศึกษาพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แต่ได้ไปแสดงความคิดเห็นหรือสอบถามนอกที่ประชุมรัฐสภา การแสดงความคิดเห็นและข้อซักถามต่าง ๆ ของสมาชิกรัฐสภาที่ได้ไปปฏิบัติหน้าที่นั้น จึงควรจะได้รับเอกสิทธิ์ด้วย แต่ในประเด็นข้อที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งก็คือ การกระทำของสมาชิกรัฐสภานั้นจะต้องได้รับ "มอบหมาย" หรือได้รับการลง

◦ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพมหานคร : ดวงกมลการพิมพ์, ๒๕๒๘), หน้า ๘๖.

มติจากสภาเสียก่อน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมาย การแสดงความคิดเห็น การสอบถามข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่จึงควรได้รับเอกสิทธิ์ด้วย ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หลักรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในประเด็นนี้ ให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาอันเกินไป ควรที่จะกำหนดบทบาทของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นสัดส่วน เพื่อที่จะเป็นหลักประกันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

๒. การกระทำกิจกรรมใด ๆ ของสมาชิกรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์เฉพาะในที่ประชุมสภาเท่านั้นเองหรือ

ในประเด็นนี้ หลักรัฐธรรมนูญของประเทศไทยกว้างหลักไว้ว่า การกระทำกิจกรรมใด ๆ ในฐานะที่เป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น จะได้รับการคุ้มครอง เฉพาะการกระทำในที่ประชุมสภาเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันเราจะต้องตระหนักไว้ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้นจะต้องมีพรรคการเมืองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น ถ้าหากว่าสมาชิกรัฐสภาได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ควร จะได้รับการคุ้มครองหรือไม่

ผู้เขียนจะขอเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการประชุมพรรคการเมืองดังนี้ "เมื่อเวลา ๑๕.๐๐ น. วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ กรรมการอำนวยการ และ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ได้ประชุมกัน ณ ที่ทำการพรรค ซอยอโศก เพื่อพิจารณารายชื่อสมาชิกของพรรคให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี" ข้อเท็จจริงนี้เป็นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นปกติธรรมดาของระบบพรรคการเมือง ฉะนั้น จึงเกิดปัญหาขึ้นว่า การที่สมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการใด ๆ ในที่ประชุมของพรรคที่ตนสังกัดแล้วสมควรที่จะได้รับเอกสิทธิ์ด้วย แต่ต้องยึดหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. การกระทำหรือการแสดงความคิดเห็นใด ๆ จะต้องเป็นของสมาชิก

มติชน (๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๔) : ๑.

พรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น เช่นกรณีการประชุมพรรคการเมืองเพื่อพิจารณาหรือ  
คัดค้านใบบัญหาใบบัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะ

๒. ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องเป็นส่วนได้เสียของประชาชนอีกด้วย สมาชิก  
รัฐสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน จะต้องกระทำการใด ๆ แม้จะถือว่าเป็น  
หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาแล้ว หน้าที่นั้นจะต้องเป็นส่วนได้เสียของประชาชนหรือส่งผลกระทบต่อ  
ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เช่นอาจจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่ง  
ทางพรรคการเมืองจะได้ให้สมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคแสดงความคิดเห็นได้

๓. นอกจากจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและหน้าที่นั้นเป็นส่วนได้  
เสียของประชาชนแล้ว จะต้องแสดงความคิดเห็นหรือควรกระทำการใด ๆ โดยเฉพาะในที่ประชุม  
พรรคการเมืองเท่านั้น สถานที่แสดงความคิดเห็น หรือการลงมติใบบัญหาใบบัญหาหนึ่ง ควรที่จะ  
กำหนดขอบเขตลงไปให้แน่นอนและชัดเจน มิใช่จะแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสาธารณะ  
ต่าง ๆ เช่น ห้องอาหาร ภัตตาคาร ที่ประชุมของโรงแรมหรือของเอกชนอื่น ๆ โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งการประชุมตามบ้านของบุคคลสำคัญภายในพรรค

ในข้อเสนอแนะนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้แสดงทัศนะที่รับฟังเป็น  
อย่างยิ่งดังนี้

ในต่างประเทศเขามีกฎที่ห้ามพรรคการเมืองเดียวกันได้  
โอกาสประชุมกันก่อนเข้าห้องประชุมสภา และให้ความคุ้มครองมากกว่น กล่าวคือ กฏ  
กล่าวโดยคำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิก แม้จะเป็นการกล่าวนอกที่ประชุมสภา ย่อม  
ได้มีความคุ้มครองทำนองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ (ให้รัฐธรรมนูญไว้มาตรา ๓๒) ข้าพเจ้า  
เห็นว่า รัฐธรรมนูญของเราให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกละเอียดเกินไป กล่าวคือไม่ยอมให้กล่าวโดยคำ  
นอกสภาได้ แม้การกล่าวนั้นจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้พรรค  
การเมืองไม่มีโอกาสวินิจฉัยประเด็นล่วงหน้า โดยสมาชิกพรรคการเมืองเกรงว่า การกล่าว  
ของตนจะทำให้ตนได้รับโทษอาญา ทั้งนี้ ทำให้การปฏิบัติการของพรรคการเมืองไม่เป็นผลสม  
ความมุ่งหมาย

หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย, พ.ศ. ๒๕๑๕,  
หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘.

๓. ผู้พิมพ์เผยแพร่รายงานการประชุมของคณะกรรมการสมควรถือจะได้รับ

เอกสิทธิ์หรือไม่

ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ได้ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองเฉพาะผู้พิมพ์รายงานการประชุมของสภาเท่านั้น มิได้ครอบคลุมมาถึงผู้พิมพ์รายงานการประชุมคณะกรรมการสมควรถือจะได้รับเอกสิทธิ์เหมือนกับผู้พิมพ์รายงานการประชุมสภาด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าผู้พิมพ์รายงานการประชุมของคณะกรรมการสมควรถือจะได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับผู้พิมพ์รายงานการประชุมสภาด้วย เพราะรายงานการประชุมของคณะกรรมการนั้น ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนหรือค้อยไปกว่ารายงานการประชุมสภาแต่อย่างใด ในเมื่อผู้พิมพ์ผู้โฆษณารายงานการประชุมสภาได้รับการคุ้มครองแล้ว ผู้พิมพ์รายงานการประชุมของคณะกรรมการก็สมควรที่จะได้รับเอกสิทธิ์ด้วยเช่นกัน

๔. การเผยแพร่รายงานการประชุม

ปกติในการอภิปรายหรือกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในที่ประชุมสภาจะต้องมีการจับบันทึกรายงานการประชุมสภาไว้ด้วยเสมอ โดยผู้พิมพ์ผู้โฆษณารายงานการประชุมย่อมได้รับเอกสิทธิ์ แต่จะต้องเป็นการเผยแพร่รายงานการประชุมที่สภาจัดทำขึ้น หรืออนุญาตให้ทำขึ้น ฉะนั้น ถ้าหากใครไปฟังรายงานการประชุมสภาแล้วคัดลอกหรือบันทึกเสียงแล้วนำโฆษณาเผยแพร่แล้ว กรณีนี้มีผู้ให้ทัศนะว่า ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับการคุ้มครอง แต่ปัญหาเกิดขึ้นมาว่า ในปัจจุบันนี้สมควร โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์รายวันมักจะนำรายงานการประชุมหรือเหตุการณ์ระหว่างประชุมมาพิมพ์เผยแพร่เสมอ ฉะนั้น การพิมพ์โฆษณาเช่นนี้สมควรหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่หนังสือพิมพ์ควรที่จะได้รับการเอกสิทธิ์ด้วย เพราะเท่ากับเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสอดคล้องคุณแลการกระทำของสมาชิกรัฐสภาได้เป็นอย่างดี แต่จะต้องหามาตรการควบคุมให้สอดคล้องและเหมาะสม เพราะมีฉะนั้นแล้ว หนังสือพิมพ์จะนำรายงานการประชุมมาพิมพ์เผยแพร่ทัศนคติว่ามีประโยชน์ต่อตน แต่อาจจะไป



กระทบกระเทือนคนอื่นได้ เช่น กรณีการคัดต่อรายงานการประชุม การสรุปรายงานการประชุม  
ผิดพลาด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้พิมพ์ผู้โฆษณาข่าวการประชุมอาจได้รับเอกสิทธิ์อยู่แล้วตามประมวล  
กฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๔ ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า "ผู้แสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต (๔)  
ในการแจ้งข่าวความความเป็นธรรม เรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม  
ผู้ันไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท" แต่ถาผู้พิมพ์ผู้โฆษณาเสนอข่าวความไม่เป็นธรรมก็มี  
ความผิดฐานหมิ่นประมาทได้

### ความคุ้มกัน

ความคุ้มกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีปัญหายุ่งยากมากกว่าเอกสิทธิ์ ทั้งนี้อาจ  
จะเพราะมีการใช้หลักความคุ้มกัน หรือความละเมิดมิได้ของสมาชิกรัฐสภาไปในทางผิดวัตถุประสงค์  
ประสงค์ของรัฐธรรมนูญ เพราะบางครั้งสภาอาจจะปกป้องสมาชิกรัฐสภาที่กระทำความผิดจริง  
แต่ไม่ให้ได้รับการพิจารณาคดีหรือถูกลงโทษ นอกจากนี้ยังมีผู้วิจารณ์ว่า หลักความคุ้มกันยังขัด  
ต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอีกด้วย เพราะสมาชิกรัฐสภาที่กระทำความผิดแล้ว อำนาจตุลาการ  
ไม่สามารถที่จะนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมารับโทษได้ เทากับหลักความคุ้มกันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจตุลาการ  
ควยประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์โรแบร์ เปลลู (Robert Pelloux)  
แห่งคณะนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอองเฟรงเศสจึงได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการตี  
ความของหลักความคุ้มกันไว้อย่างน่าสนใจว่า หลักความคุ้มกันนั้น ควรที่จะตีความอย่างกว้างขวาง  
ขยายขอบเขตเพื่อให้เกิดหลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภา แต่ขอบเขตของหลักความคุ้มกันควรที่จะ

Gérard Soulier et Robert Pelloux, L'inviolabilité

Parlementaire en Droit Français, p. 1.

ตีความอย่างเคร่งครัด ings เพื่อใหสมาชิกรัฐสภาหลักประกันที่มั่นคงของตนเอง ซึ่งผู้เขียน เห็นพ้องกับทัศนะดังกล่าว

ตามข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยนั้น ปัญหาความคุ้มกัน มีปัญหาซับซ้อนซึ่งบางครั้งยากต่อการวินิจฉัยชี้ขาด ในหลักรัฐธรรมนูญของไทยนั้นได้กล่าวไว้ เพียงว่า ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ยกเว้นกรณีจับในขณะกระทำความผิด หรือได้รับอนุญาตจากสภาเสียก่อน แต่หากประธานสภาส่งปล่อยแล้วก็ต้องปล่อยผู้ถูกจับไป หลักเกณฑ์จะเห็นได้ว่าให้อำนาจแก่ประธานสภาในอันที่จะวินิจฉัยและสั่งการ แต่เกิดปัญหาในด้านการตีความว่า "ขณะกระทำความผิด" จะมีขอบเขตแค่ไหน ผู้เขียนเห็นว่า ขณะกระทำความผิดควรตีความอย่างเคร่งครัดไม่ควรจะขยายขอบเขตออกไป ทั้งนี้เพราะการจับกุมในขณะกระทำความผิดนั้น โอกาสที่สมาชิกรัฐสภาจะถูกกลั่นแกล้งข่มขู่เป็นไปได้อย่างอยู่แล้ว

ส่วนปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ในการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภานั้น ทางสภาจะเป็นผู้ลงมติเอง มติที่ไต่ลงไปแล้วถือว่าเด็ดขาด บุคคลใดจะกล่าวอ้างลบล้างไม่ได้ โดยทางปฏิบัติและธรรมเนียมประเพณีแล้ว เมื่อมีการฟ้องร้องหรือพิจารณาคดีสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม ทางกระทรวงยุติธรรมจะทำหนังสือมายังประธานสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ เมื่อประธานสภาได้รับหนังสือแล้ว ก็จะนำผู้คดีนั้นเข้าบรรจวาระการประชุมเป็นการด่วน เมื่อสมาชิกลงมติก่อนอย่างไรแล้ว ก็ให้ปฏิบัติไปตามนั้น แต่เกิดปัญหาขึ้นมาว่า มติของสภาที่ไต่ลงมติก่อนไปแล้วนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ผู้เขียนจะขอนำกรณี จ.ส.อ. อนันต์ สุขสันต์ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความคุ้มกันมาประกอบการพิจารณา ซึ่งพอที่จะสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

"เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๔ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมตัว จ.ส.อ.อนันต์ สุขสันต์ ในข้อหาจางวางผา นายศรายุทธ ชนะกุล ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๔ จ.ส.อ.อนันต์ สุขสันต์ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชัยนาท ในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๔ พนักงานอัยการได้ส่งผู้ต้องหาทั้งหมด ฟ้องต่อศาลและศาลได้ประทับฟ้องด้วย ต่อมาวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ สภาได้ ลงมติไม่อนุมัติให้ศาลพิจารณาคดี จ.ส.อ.อนันต์ สุขสันต์ ในระหว่างสมัยประชุม"

การที่สภาให้ความคุ้มกันในกรณีนี้ ได้รับทวิวิจารณ์อย่างกว้างขวาง เพราะบางคน ยังสงสัยในพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีทวิวิจารณ์ที่ค่อนข้างร้ายฟัง ดังนี้ "เมื่อคดีมาถึง ขั้นนี้แล้ว ขอให้ "การเมือง" แยกส่วนออกไปให้ชัดเจน อย่าได้ใช้อิทธิพลทางใดทางหนึ่งมา เกี่ยวข้องกับคดีโดยเด็ดขาด ไมเช่นนั้นคำว่า "การเมือง" ก็จะทำให้สภาพพจน์ที่ไม่ คีในความ รุสีกของข้าราชการประจำและประชาชนได้คิดครังในทางที่เลวมากขึ้น การใช้เอกสิทธิ์ตามบท บัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา นั้น ๆ ไม่ควรค่าเน้นคดีในระหว่าง สมัยประชุมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะอย่างน้อยกรณีของ จ.ส.อ.อนันต์ สุขสันต์ นี้ถูกจับกุมดำเนินคดีก่อนที่จะได้เป็น ส.ส. ลงบททวนถึงเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติ มาตรา ๑๒๑, ๑๒๒ และ ๑๒๓ ของรัฐธรรมนูญด้วยจิตใจที่เป็นธรรมแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวเกิดขึ้น เพื่อป้องกัน "การกลั่นแกล้ง" แต่ในกรณีนี้ไม่ว่าจะมีเหตุผลใกมาสนับสนุน "การกลั่นแกล้ง" ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์นั้นได้"

บทวิจารณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายเรื่องความคุ้มกันเป็น อย่างดี ผู้เขียนเห็นว่า ขอบังคับการประชุมสภาควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณา

<sup>๑</sup> มติชน (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ - ๕ ธันวาคม ๒๕๒๔) : ๗. และชาวไทย (๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๔) : ๗.

<sup>๒</sup> มติชน (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ - ๕ ธันวาคม ๒๕๒๔) : ๘.

ปัญหาเรื่องความคุ้มกันให้รัดกุมยิ่งซีกกว่าที่เป็นอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนแน่นอน เป็นการ  
ชัดปัญหาที่อาจโต้เถียงกันต่อไปได้ กล่าวคือควรกำหนดว่าการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาเป็น  
เรื่องเด็ดขาด แม้สมาชิกรัฐสภาผู้เกี่ยวข้องของเองก็ไม่อาจที่จะสละหรือถอนความคุ้มกันได้

นอกจากนี้ ควรกำหนดว่าการพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ ถ้าหากกรณีมีพยานหลักฐาน  
แล้ว สภาที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาโดยเร็ว แต่ควรมีคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่  
พิจารณาปัญหานี้เสียก่อน เช่น เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติอยู่ในประเทศฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมัน  
โดยคณะกรรมการชุดนี้จะศึกษาข้อเท็จจริง ข้ออ้าง ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นอื่น ๆ มิ  
ให้มิชนเพื่อปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาผู้หนึ่งผู้ใด หรือให้ความคุ้มกันขยายไปถึง โดยอ้างว่า  
เป็นประเทศเพียงเหตุผลประการเดียว

เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาได้ความอย่างไรแล้ว ก็จะนำความเห็นเสนอ  
ต่อสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อลงมติต่อไป นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการอาจเป็นผู้พิจารณาปัญหาเรื่อง  
การเพิกถอนความคุ้มกันที่เคยให้ไปแล้วก็ได้ ในประเทศฝรั่งเศสมีข้อบังคับการประชุมสภาวาง  
กฎเกณฑ์ไว้ว่า

๑. การถอนความคุ้มกันหรือขอให้ความคุ้มกันขยายไปถึงต้องเป็นการร้องขอ  
มาจากรัฐบาล (โดยกรมอัยการ) หรือเอกชนผู้เสียหาย ถ้าเป็นการร้องขอจากรัฐบาล ต้องส่ง  
ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไปยังประธานสภา แต่ถ้าเป็นเอกชน จะต้องแนบหลักฐาน  
การฟ้องร้องคดีมาด้วย

๒. การพิจารณาโดยคณะกรรมการในชั้นใดส่วนมูลฟ้อง ต้องกระทำเป็น  
ความลับ

๓. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อสภา การอภิปราย  
ให้จำกัดอยู่เฉพาะรายละเอียดเรื่องการถอนความคุ้มกันหรือไม่ให้ความคุ้มกันเท่านั้น

---

Marcel Prélôt et Jean Boulouis, Institutions Politiques  
et Droit Constitutionnel, p.p. 751 - 752.

จะเห็นได้ว่า วิธีการเช่นนี้ค่อนข้างรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คณะกรรมการพิจารณาทราบข้อเท็จจริงก่อนนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งควรที่ประเทศไทยจะคัดค้านนำมาใช้ ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในประเทศฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมันนั้น สภาจะพิจารณาเพียงแต่ว่า การขอให้ออกหรือขอไม่ให้ความคุ้มกันขยายไปถึงนั้น กระทำโดยเรื่องทักลานั้นมีมูลและพยานหลักฐานแน่นอนหนา หรือไม่ (*loyale et sérieuse*) มิใช่เป็นการพิจารณาเพื่อที่จะสรุปว่าให้ความคุ้มกันขยายไปถึง เพราะถือว่าเป็นประเด็นที่ถกกันมาว่า สภาไม่เคยอนุมัติให้จับกุมหรือฟ้องร้อง กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการพิจารณาว่าสมาชิกรัฐสภาถูกกลั่นแกล้งหรือไม่ ถ้าถือความว่าเป็นเรื่องที่มีพยานหลักฐานแน่นอนหนา มิใช่เป็นการกลั่นแกล้งกันแล้ว สภาก็จะอนุมัติให้ดำเนินการต่อไป โดยไม่ยอมให้ความคุ้มกันมาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดี

สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องนี้ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันค่อนข้างรัดกุมแน่นอนมาก เช่น กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมว่า การที่สภาอนุมัติให้จับ ไม่ได้หมายความว่าสภาอนุมัติให้ฟ้อง และการจับเพื่อกำเนิกับการบังคับตามคำพิพากษา หรือในกรณีละเมิดอำนาจศาลก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป แสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้วางมาตรการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาไว้อย่างรัดกุม และในกรณีที่จะให้ความคุ้มกันไปถึงหรือไม่ก็ต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบเช่นกัน แม้สภาจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาพิจารณาหรือไต่สวนหรือไม่วินิจฉัยว่าสมาชิกรัฐสภานั้นกระทำความผิดจริงหรือไม่ แต่ก็ต้องพิจารณาว่ามีอาการกลั่นแกล้งกันหรือไม่ ซึ่งก็ตรงกับวิธีปฏิบัติที่เสนอแนะมาข้างต้นแล้ว