



เอกสิทธิ์ของกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการ
อภิปราย แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ในที่
ประชุมคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

นายอุสาค์ ชูตินธ์

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2560

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



เอกสิทธิ์ของกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการอภิปราย แฉลงข้อเท็จจริง
แสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

โดย

นายอุสาค์ ชูสินธุ์

รหัสประจำตัว 60-10-48

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง เอกสิทธิ์ของกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการ
อภิปราย แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ในที่
ประชุมคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

อาจารย์ที่ปรึกษา :

(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :

(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลักษณะการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10

(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นายอุสาห์ ชูสินธุ์ นักศึกษาศาสนาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10

ชื่อหัวข้อเอกสาร : เอกสิทธิ์ของกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการอภิปราย แกลงข้อเท็จจริง

แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

รายงานวิชาการ เรื่อง เอกสิทธิ์ของคณะกรรมาธิการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการอภิปราย แกลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ค้นหาเจตนารมณ์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 124 และมาตรา 129 ที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการอภิปราย แกลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ว่าเอกสิทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดนั้น บุคคลใดบ้างที่ได้รับเอกสิทธิ์ การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์ สถานที่เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครอง ผลของเอกสิทธิ์ การเริ่มต้นและสิ้นสุดของเอกสิทธิ์ และการสละหรือเพิกถอนเอกสิทธิ์ โดยเฉพาะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ที่คณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการ เป็นต้น ตลอดจนศึกษาความหมายของ คำว่า “เอกสิทธิ์” ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวคิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดเรื่องเอกสิทธิ์ของกรรมการและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้อภิปราย แกลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมาธิการ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการอธิบายและให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของกรรมการ ผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีการอภิปราย แกลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นแนวทางเดียวกัน ประกอบกับทำให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมาธิการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะเรื่องการเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ประชาชนทราบ ตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการทำงานดังกล่าวนี้อาจเป็น

ช่องทางให้บุคคลใดนำข้อมูลจากบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไปใช้ทางที่อาจเกิดความเสียหายต่อตัวกรรมการ ผู้ที่ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ โดยการแถลงข้อเท็จจริงในที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้

การศึกษาที่มาและความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์” จากวรรณกรรมต่าง ๆ พบว่า ประเทศไทยได้มีการนำเอาหลักเอกสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คือ ในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 แล้วก็ยังคงนำหลักการเรื่องเอกสิทธิ์มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภา และกรรมการรวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 124 และมาตรา 129 โดยมุ่งให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือปัจจุบันคือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งผู้ที่ได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ผู้พิมพ์หรือโฆษณารายงานการประชุมสภา รวมทั้งบุคคลที่ทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียก ซึ่งได้แก่ กรรมการ ผู้ที่คณะกรรมการเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ รวมทั้งผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการตามข้อบังคับของสภา ในลักษณะที่เป็นปัจเจกบุคคล โดยมีขอบเขตไว้อย่างชัดเจน ไม่คุ้มครองไปถึงบุคคลอื่น ๆ นอกจากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญตั้งขึ้นเพื่อให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้วย

ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งกรรมการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการอภิปราย แถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการได้เข้าใจเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์ของกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่รวมไปถึงการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานที่คณะกรรมการตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภา และเพื่อให้สำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการทบทวนรูปแบบการจัดทำบันทึกการประชุมของคณะกรรมการให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับการดำเนินการตาม มาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิชาการฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยความกรุณาและผู้ให้การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนคำแนะนำและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ ได้แก่ อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ และอาจารย์กิตติมา บุญนาค ซึ่งได้สละเวลาในการตรวจและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนรายงานวิชาการฉบับนี้ รวมทั้งอาจารย์ผู้สอนทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ที่มีคุณค่าซึ่ง ตลอดจนผู้บังคับบัญชา และเพื่อน ๆ นักศึกษา นบส. รุ่น 10 ที่คอยสนับสนุนให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำรายงานวิชาการในครั้งนี้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้าที่ดูแลหลักสูตรนี้ให้สำเร็จ ไปด้วยดี

โอกาสนี้ ขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้จัดการเรียนการสอนหลักสูตรในครั้งนี้ เพื่อให้ผู้เขียนได้มีโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้อันจะนำไปใช้ในการปฏิบัติงานและพัฒนางานที่รับผิดชอบต่อไป สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อย และหากรายงานวิชาการฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

นายอุสาคี ชูสินธุ์

นักศึกษาลัทธิศาสตร์การพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 10

สถาบันพระปกเกล้า

7 กันยายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.3 แนวทางการศึกษา	5
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 หลักการ แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์	7
2.1 หลักประโยชน์มหาชน หรือ ประโยชน์สาธารณะ.....	7
2.2 หลักประกันสาธารณะกับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ.....	12
2.3 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา.....	14
2.4 ข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์.....	19
2.5 ระบบคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทย.....	31
บทที่ 3 เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและของประเทศไทย	37
3.1 เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ.....	37
3.2 วิวัฒนาการหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไทย.....	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 เอกสิทธิ์ของกรรมการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง	
ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	52
1. บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์.....	56
2. การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์.....	59
3. สถานที่ที่เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครอง.....	60
4. ผลของเอกสิทธิ์.....	60
5. ลักษณะของเอกสิทธิ์.....	60
6. การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของเอกสิทธิ์.....	62
7. การสละและการเพิกถอนเอกสิทธิ์.....	63
 บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	 64
1. บทสรุป	64
2. ข้อเสนอแนะ	69
 บรรณานุกรม	 72
 ประวัติผู้เขียน	 74

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศ.....	37
ตารางที่ 2 หลักการเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ.....	41

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่	หน้า
รูปภาพที่ 1 เอกติพิธิ์ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	55
พุทธศักราช 2560	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภาคือมีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานี้ กลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ คณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ฉะนั้น คณะกรรมาธิการ (Committee) ซึ่งหมายถึง คณะบุคคลที่ประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญ ให้แก่สภา หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (little Legislature) ในสภาใหญ่ การที่ต้องมีคณะกรรมาธิการ ก็เพื่อต้องการที่จะแบ่งเบาภาระของสภานั้นเอง เพราะงานบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและลึกซึ้งละเอียดอ่อนยากที่สภานิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียงกันได้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตั้ง คณะกรรมาธิการของสภาไว้ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการร่วมกัน เพื่อกระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยในการดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจนั้นคณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งการกระทำกิจการ การ สอบหาข้อเท็จจริงหรือการศึกษาในเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นสิทธิ์เด็ดขาดที่ผู้ใด

¹ วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 3 พุทธศักราช 2530, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ กรุงเทพมหานคร พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แสวงสุทธการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร, หน้า 421.

จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมิได้ของกรรมการ และผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการอภิปราย แลกงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมคณะกรรมการไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดใน มาตรา 129 วรรคท้าย ว่าเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124² ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และปฏิบัติ ตามคำเรียกด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีข้อความหรือถ้อยคำที่คลุมเครืออยู่ไม่น้อย ว่าเอกสิทธิ์ตาม มาตรา 124 นั้น เป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือปัจจุบันสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีลักษณะการคุ้มครองที่เป็นปัจเจกบุคคล ก็คือคุ้มครองตัวบุคคลไม่ใช่คุ้มครององค์กร คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ทำให้เกิด ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่มีอำนาจเรียก เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ว่าเอกสิทธิ์จะคุ้มครองเฉพาะบุคคล ที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเท่านั้น หรือคุ้มครองไปถึงบุคคลภายนอกอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็น

² มาตรา 124 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภาสมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียง ลงคะแนนข้อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทาง ใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิด สิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการ โฆษณาคำ ขี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุม ของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ข้อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงาน การประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึง บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นกรรมการด้วย ตลอดจนบุคคลที่ได้มีการอภิปราย แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม คณะกรรมการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติเป็นฝ่ายเลขานุการ ให้กับคณะกรรมการด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

หลักการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการ และผู้ที่ทำหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ มีลักษณะเป็นการมอบสิทธิพิเศษบางประการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการ นอกเหนือจากบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคของบุคคล ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่กรรมการ หรือผู้ที่ทำหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง ตามมาตรา 129 วรรคเจ็ด ที่กำหนดว่าเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดและผู้ที่ปฏิบัติตามคำเรียกด้วย จะต้องศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน เพื่อให้การใช้เอกสิทธิ์ของกรรมการ ผู้ที่ทำหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่สภาตั้งขึ้นอย่างแท้จริง

ดังนั้น การศึกษาแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์ ความเป็นมาของหลักเอกสิทธิ์ของกรรมการ ตลอดจนบุคคลที่ทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่รับรองเรื่องหลักเอกสิทธิ์ ว่าบุคคลใดบ้างที่ได้รับเอกสิทธิ์ การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์ สถานที่เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครอง ผลของเอกสิทธิ์ การเริ่มต้นและสิ้นสุดของเอกสิทธิ์ และการสละหรือเพิกถอนเอกสิทธิ์ โดยเฉพาะ กรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ที่คณะกรรมการเชิญหรือเรียกมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ เป็นต้น ตลอดจนศึกษาความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์” ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวคิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของกรรมการและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการอภิปราย แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ ตลอดจนหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการอธิบายและให้ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีการอภิปราย แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นแนวทางเดียวกัน

ประกอบกับทำให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาหรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะเรื่องการเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ประชาชนทราบ ตามมาตรา 129 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการทำงานดังกล่าวนี้อาจเป็นช่องทางให้บุคคลใดนำข้อมูลจากบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ไปใช้ทางที่อาจเกิดความเสียหายต่อตัวกรรมการ ผู้ที่ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ โดยการแถลงข้อเท็จจริงในที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ เพราะเป็นเอกสารที่มีการบันทึกถ้อยคำและข้อความต่าง ๆ ของกรรมการ ผู้ที่คณะกรรมการเชิญหรือเรียกมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และข้อบังคับการประชุมสภากำหนดซึ่งได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไว้ หากถ้อยคำหรือข้อความที่มีการบันทึกนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น กรรมการและผู้ที่คณะกรรมการเชิญหรือเรียกมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองมากน้อยเพียงใด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการจัดทำบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ และรายงานการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงนั้นจะได้รับความคุ้มครองด้วยหรือไม่ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการทบทวนกระบวนการจัดทำบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ และรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของการดำเนินการเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ และรายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการของเจ้าหน้าที่และสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1) เพื่อศึกษาแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และค้นหาเจตนารมณ์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 124 และมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.3 แนวทางการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาถึงแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์ และความคุ้มครองของคณะกรรมการ ตลอดจนบุคคลที่ทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ในชั้นการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รวมทั้งหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น เพื่อให้เกิดการทบทวนกระบวนการจัดทำบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารงานวิจัย บทความทางวิชาการ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อมูลทางวิชาการที่สืบค้นจากระบบอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการ ตลอดจนผู้ที่ทำหน้าที่หรือปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการในการกระทำกิจการ พิเคราะห์สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใดตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงแนวคิดของหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลผู้กระทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการ

2) ทำให้ทราบเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลผู้กระทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการตามมาตรา 124 และมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทที่ 2

หลักการและแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ยึดหลัก “ความเสมอภาค” เป็นสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ แต่มีบางกรณีเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติ ก็จำเป็นต้องยกเว้นหลักความเสมอภาคอยู่บ้าง เช่น การกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการตรากฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักการนี้และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเสมอมา โดยให้นำไปใช้บังคับกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นด้วย เพียงแต่อาจมีถ้อยคำหรือข้อความที่แตกต่างกันอยู่บ้างในการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการ และผู้ที่คณะกรรมการเชิญหรือเรียกให้มาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยมีหลักการและแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

2.1 หลักประโยชน์มหาชน หรือ ประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์มหาชน หรือ ประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์สำหรับประชาชนทั้งหลาย¹ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ประโยชน์มหาชนจะยังไม่มีกรณีนิยามความหมายทั้งทางตัวบทกฎหมาย และโดยแนวคำพิพากษาของศาล แต่ก็อาจเข้าใจได้ง่ายขึ้นหากมีการหยิบยกเรื่องหนึ่งเรื่องใดมาใช้เป็นข้อพิจารณา เช่น² กรณีการป้องกันประเทศ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีปัจจัยเพื่อการดังกล่าว ในหลายประการ คือ ประการแรก ปัจจัยทางองค์กร ก็ต้องมีหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ เช่น กองทัพต่าง ๆ ประการที่สอง ปัจจัยในการดำเนินการ คือ ต้องมีอำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฎอัยการศึก หรือใช้อาวุธ ประการที่สาม ปัจจัยทางค่านิยมกิจกรรม คือ การลงมือดำเนินการ เช่น การซ้อมรบ หรือการทำสงคราม และประการที่สี่ ปัจจัยทางด้านความมุ่งหมาย หรือ วัตถุประสงค์ คือ ป้องกันความมั่นคงของประเทศ

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิชย์, 2531, หน้า 530.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี”, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 333

จากการถูกรุกรานทางทหาร เป็นต้น ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะก็คือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม³ นั่นเอง

เมื่อประโยชน์มหาชน คือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ประโยชน์มหาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน⁴ อันต่างจากประโยชน์เอกชน ที่เป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนตัวของบุคคลตามกฎหมายเอกชน ตรงกันข้ามประโยชน์มหาชนในกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นความมุ่งหมายอันเป็นต้นเงื่อนที่เดียว ดังจะเห็นได้จากคำกว่าที่ว่า

“กฎหมายเอกชนจัดระบบเสรีภาพของประโยชน์ส่วนบุคคล และไม่กำหนดขอบเขตประโยชน์นั้น เว้นแต่ต้องเคารพความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น แต่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ครอบงำด้วยแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งกฎหมายมหาชนบังคับให้ประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของกลุ่มต้องอยู่ภายใต้ประโยชน์สาธารณะนั้น การคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ว่าจะไม่มีเสียเลยที่เดียวในกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้หลักการหลายหลักที่เป็นพื้นฐานของประมวลกฎหมายแพ่ง (เช่น เสรีภาพในการแสดงเจตนา ทำสัญญากรรมสิทธิ์ ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดอันเกิดจากความประมาท) เหล่านี้ เป็นหลักที่ผู้บัญญัติกฎหมายในต้นศตวรรษที่ 19 คิดว่า เป็นหลักที่เหมาะสมที่สุดที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของชาติ แต่นั่นและ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเอกชนกับประโยชน์สาธารณะยังเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม เป็นความสัมพันธ์ลำดับรอง ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมหาชนกลับมีวัตถุประสงค์โดยตรงและเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตอบสนองประโยชน์สาธารณะ การจำแนกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน จึงไม่ใช่การจำแนกเล่น ๆ หรือไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎีวิชาการ แต่เป็นความจริงที่ลึกซึ้ง”⁶

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2536), หน้า 29.

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, “กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 333.

⁶ Raymond Odent, “Contentieux Administratif, Fascicule I”, (Paris : Cours de droit, 1965-1966), p. 5. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, “กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี” หน้า 333-334.

2.1.1 ลักษณะทั่วไปของประโยชน์มหาชน

ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วว่าประโยชน์มหาชนนั้น ได้แก่ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ด้วยเหตุนี้ลักษณะทั่วไปของประโยชน์มหาชนจึงแสดงออกได้ หากจะใช้มิติของการพิจารณาใน 2 ประการ ดังนี้⁷

(ก) การพิจารณาในมิติทางจิตวิทยา

การพิจารณาในมิติทางจิตวิทยา ลักษณะทั่วไปของประโยชน์มหาชนจะแสดงถึง “ความต้องการของคน” อย่างไรก็ตาม ความต้องการของคนเช่นว่านี้หากเป็นแต่เพียงความต้องการของคน ๆ เดียวหรือคนจำนวนน้อย ก็ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นประโยชน์มหาชน ต่อเมื่อความต้องการของคนแต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ความต้องการของคนเหล่านี้ก็จะกลายเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นประโยชน์มหาชนขึ้นมาได้ โดยนัยนี้ การป้องกันประเทศที่ดี การศึกษาที่ดี หรือการสาธารณสุขูปโภคต่าง ๆ ก็ดี จึงล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์มหาชนด้วยกันทั้งสิ้น เพราะคือความต้องการของคนในสังคมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น “ประโยชน์มหาชน” จึงแตกต่างจาก “ประโยชน์ส่วนบุคคล” หรือ “ประโยชน์ของกลุ่มบุคคล” ซึ่งเป็นเพียงความต้องการของคนบางคนหรือว่าคนจำนวนน้อย

(ข) การพิจารณาในมิติทางตัวบุคคลผู้มีความต้องการ

การพิจารณาในมิตินี้ ลักษณะทั่วไปของประโยชน์มหาชนก็จะแสดงถึง “ตัวบุคคลอันเป็นผู้ได้รับการตอบสนอง” กล่าวคือ ถ้าบุคคลอันเป็นผู้ได้รับการสนองตอบนั้นคือ “รัฐ” โดยรัฐได้ดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ เพื่อตอบสนอง “ความต้องการของตนเอง” เช่น รัฐได้ดำเนินการจัดตั้งธนาคาร บริษัทประกันภัยหรืออื่น ๆ ของตนเพื่อหารายได้หรือกำไรให้มากที่สุด โดยหลัก ก็ย่อมไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการเช่นว่านั้น คือ ประโยชน์มหาชน เว้นแต่ หากกรณีเป็นเรื่องที่รัฐได้ดำเนินการในสิ่งนั้นเพื่อหารายได้หรือกำไร ในอันที่จะนำมาใช้เพื่อทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ เช่น การจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การจัดตั้งโรงงานยาสูบ หรือการให้เช่าที่ราชพัสดุ ฯลฯ การดำเนินการในสิ่งนั้น ๆ ของรัฐก็อาจถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์มหาชนได้ ในทางกลับกัน ถ้าบุคคลเป็นผู้ได้รับการตอบสนองนั้นคือ “คนส่วนใหญ่ในสังคม” ไม่ใช่ “รัฐ” กรณีที่ย่อมเป็นการแน่นอนว่าการดำเนินการนั้น ๆ คือ ประโยชน์มหาชนอย่างไม่ต้องสงสัย

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 334-335.

⁸ C.E. 27 พฤษภาคม 1949, Blanchard et Dachary, Rec. p 245. กรณีการจัดตั้งโรงงานยาสูบ และ C.E. 17 ธันวาคม 1948, Angrand, Rec. 485 กรณีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง.

2.1.2 ขอบเขตของประโยชน์มหาชน

ประโยชน์มหาชนมีขอบเขตที่กว้าง และแคบเพียงใดย่อมไม่สามารถหาคำตอบที่ตายตัวได้ เพราะประโยชน์มหาชนไม่ต่างไปจากสรรพสิ่งทั้งหลายอื่น ๆ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นพลวัตที่ผันแปรไปตามเงื่อนไขของกาลและเทศะโดยไม่เคยหยุด ดังนั้น การกำหนดให้ขอบเขตของประโยชน์มหาชนกว้างแคบแค่ไหน จึงไม่อาจปฏิเสธได้ที่จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับเนื้อหา เวลา และสถานที่อันเป็นบริบท ประกอบด้วย คือ

(ก) ขอบเขตในแง่ของเนื้อหา

ประโยชน์มหาชนจะมีเนื้อหาอย่างไรอาจพิจารณาได้จากปรัชญาในการดำเนินการกิจการของรัฐในแต่ละสมัยหรือแต่ละยุค กล่าวคือ ในอดีตตามปรัชญาแบบเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมดั้งเดิม เนื้อหาของประโยชน์มหาชนจะมีขอบเขตค่อนข้างจำกัดและก็แคบอย่างเช่น การรักษาความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา และการสาธารณสุข ฯลฯ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ตามปรัชญาดังกล่าวนี้ การกิจการของรัฐจะมีอยู่ก็เฉพาะแต่เพียงการตอบสนองประโยชน์มหาชนขั้นพื้นฐานที่เอกชนทำไม่ได้หรือไม่ทำ เท่านั้น

ต่อมาเมื่อปรัชญาในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐได้ปรับเปลี่ยนตนเองมาเป็นรัฐสวัสดิการ ตามการเรียกร้องที่จะให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น เนื้อหาของประโยชน์มหาชนก็จะกว้างและขยายออกไปเป็นเงาตามตัว เช่น ในทางสังคมก็จะมีทั้งการช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องที่ดินและแหล่งน้ำ การรักษาสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การคุ้มครองผู้บริโภค หรือการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ในทางเศรษฐกิจซึ่งตามปรัชญาแบบเสรีนิยมดั้งเดิมไม่เป็นที่ยอมรับ ที่จะให้รัฐเข้ามามีบทบาท ก็จะมีทั้งการผลิตสินค้าบางอย่างโดยรัฐ การส่งเสริมการส่งออก การจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐ⁹ เป็นต้น

(ข) ขอบเขตในแง่เวลาหรือยุคสมัย

บางกรณี ขอบเขตของประโยชน์มหาชนก็อาจขึ้นอยู่กับเวลาหรือยุคสมัยได้เช่นกัน กล่าวคือ ในเวลาหนึ่งแม้สิ่งใดสิ่งหนึ่งอาจไม่ได้เป็นประโยชน์มหาชนก็ตาม แต่ในเวลาหนึ่งหากคนส่วนใหญ่มีความต้องการ สิ่งนั้นก็อาจกลายมาเป็นประโยชน์มหาชนขึ้นได้ อย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส ในคดีหนึ่ง บริษัทได้ตกลงกับเทศบาลเพื่อตามไฟในท้องถนนด้วยแก๊ส (ขณะนั้นไม่มีไฟฟ้า) โดยทำสัญญาสัมปทานเป็นเวลา 30 ปี ต่อมาไฟฟ้าเกิดขึ้น และมีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วไป เทศบาลก็ต้องการให้บริษัทเปลี่ยนการตามไฟในท้องถนนจากการใช้แก๊สไปเป็นไฟฟ้า

⁹ Didier Truchet, “les fonction de la notion d’interet general dans la jurisprudence du Conseil d’Etat”, (Paris : LGDJ., 1977), p.p. 287-313, อ้างใน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 340.

แต่บริษัทได้ปฏิเสธโดยอ้างว่าตามสัญญาสัมปทาน สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยว่า เทศบาลย่อมมีสิทธิขอให้บริษัทเปลี่ยนการตามไฟในท้องถนนจากแก๊สเป็นไฟฟ้า เพราะคนส่วนใหญ่เปลี่ยนความต้องการมาให้ตามไฟในท้องถนนด้วยไฟฟ้าแล้ว ถ้าบริษัทปฏิบัติที่จะทำเทศบาลสามารถให้สัมปทานผู้อื่นทำได้อ¹⁰ ซึ่งในคดีนี้ ก็ได้มีหมายเหตุท้ายคำวินิจฉัยอย่างน่าสนใจว่า ...สภาแห่งรัฐเข้าใจเป็นอย่างดีว่าเราไม่สามารถหยุดยั้งความเจริญได้ และในยุคนี้ บุคคลส่วนใหญ่รุ่นนี้ย่อมต้องการใช้ประโยชน์จากวัตถุสิ่งประดิษฐ์คิดค้นใหม่ และเป็นไปไม่ได้ที่จะยอมรับว่า หมู่บ้านเล็ก ๆ สามารถตามไฟฟ้าในถนนได้เพราะไม่เคยมีไฟในถนนมาก่อน แต่เมืองใหญ่ ๆ กลับไม่สามารถตามไฟฟ้าในถนนได้ เพราะเคยมีไฟด้วยแก๊สมาแล้ว และยังไม่หมดสัญญา¹¹

(ค) องค์กรผู้กำหนดว่าอะไรคือประโยชน์มหาชน

แม้เป็นที่เข้าใจว่า ประโยชน์มหาชน คือ ความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม แต่ถึงกระนั้น ความต้องการของคนส่วนใหญ่เช่นนี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องอัตวิสัยอยู่มาก ดังนั้น จึงต้องมีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมาทำหน้าที่ในอันที่จะชี้ว่า ความต้องการดังกล่าว คือ ประโยชน์มหาชนหรือไม่ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นนี้ โดยหลักแล้วก็คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายตุลาการ¹² นั่นเอง

(1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยปกติองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภา จะเป็นองค์กรซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน ดังนี้ ถ้าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว กรณีที่อาจกล่าวได้ว่า ผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันแล้วว่า เรื่องนั้นหรือสิ่งนั้นก็คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือประโยชน์มหาชน¹³ เช่น การศึกษา การรักษาความมั่นคงของประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ฯลฯ อันองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐไปดำเนินการ และโดยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ในทางกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส จึงได้ถือว่า

¹⁰ C.E. 10 มกราคม 1902, Compagnie nouvelle de gaz de Deville les Ronen, S.3.17.

¹¹ Note Hauriou, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชนเล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี”, หน้า 340.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 335.

¹³ Andre de Laubadere, Jean Claude Venezia, Yves Gaudement, “Traite de droit administrative”, Tom I, (Paris, LGDJ., 1990), p. 687, อ้างใน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 336.

อำนาจในการก่อตั้งบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองประโยชน์มหาชน หรือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ ในสังคมแต่ดั้งเดิมนั้น เป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภา¹⁴

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักแล้ว องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภา จะเป็นองค์กรที่กำหนดว่าอะไรคือประโยชน์มหาชน แต่บางกรณีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะไม่ใช่ อำนาจชนวนั้นด้วยตนเอง หากแต่จะตรากฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณา และกำหนดประโยชน์มหาชนแทนตน โดยการให้องค์กรฝ่ายปกครอง มีอำนาจกำหนดหน้าที่ ของตนเองด้วยตนเอง¹⁵ ได้

(2) องค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล

แม้้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรหลักขององค์กรหนึ่งที่สามารถ กำหนดว่าอะไรคือประโยชน์มหาชน แต่ก็มีหลายกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไม่ชัดเจน ว่าในเรื่องนั้น ๆ เป็นประโยชน์มหาชน อัน้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำหรือไม่ กรณีจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องให้องค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาด¹⁶

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตว่า ในการกำหนดว่าอะไรคือประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์สาธารณะนั้น้องค์กรฝ่ายตุลาการ ไม่ได้มีอำนาจเฉพาะแต่การกำหนดความชัดเจน ของประโยชน์มหาชน เมื่อ้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดไว้แต่ไม่แจ้งชัด ซึ่งเป็นเรื่องของการ ตีความกฎหมายโดยศาลเท่านั้น หากแต่ยังสามารถเป็นผู้พิจารณาได้ว่า อะไรคือประโยชน์มหาชน ในกรณีที่้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ตรากฎหมายกำหนดประโยชน์มหาชนไว้ด้วย¹⁷

2.2 หลักประกันสาธารณะกับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะว่า หมายถึง การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่มิใช่การตอบสนองความต้องการของคนใด คนหนึ่ง และไม่ใช่อำนาจตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์มหาชน ก็คือ ความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่ นั้นเป็นประโยชน์มหาชนและมีความ

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิวัติวิธี”.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 339.

แตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน โดยองค์กรที่แสดงถึงประโยชน์มหาชน ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรของรัฐทั้ง ๓ องค์กรนี้เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ อธิบายได้ดังนี้

2.2.1 องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาทำหน้าที่องค์กรนิติบัญญัติ จัดทำกฎหมาย เพื่อนำกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งก็เพื่อประโยชน์มหาชน

เมื่อรัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่เป็นศูนย์รวมของบรรดาสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าเรื่องใดที่รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นความต้องการของประชาชนโดยรวมด้วยอันเป็นไปตามหลักประโยชน์มหาชน เมื่อสมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะต้องตระหนักว่าการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ มิใช่ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

2.2.2 องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองถือว่าอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลอันถือเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งในส่วนของรัฐบาลต้องมีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจัดทำเพื่อประโยชน์มหาชน นอกจากนั้นประโยชน์มหาชนเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ถ้าเป็นกิจกรรมที่รัฐสภาได้ตราเป็นกฎหมายออกมาแล้วหากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการย่อมเป็นการไม่ชอบ เพราะเหตุที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจก็เพราะฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจนั้นให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2.2.3 องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ หมายถึง ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละศาล แต่ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคน และเพื่อประโยชน์มหาชนด้วย

2.3 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary non-accountability or Privilege)

หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา¹⁸ จะกล่าวถึงขอบเขตของเสรีภาพในการพูด โดยขออธิบายถึงประวัติของเสรีภาพในการพูดในรัฐสภานั้นมีการเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษและการต่อสู้ระหว่างสภาสามัญกับฝ่ายกษัตริย์ ความคุ้มกันของรัฐสภาในเสรีภาพในการพูดมีมาตั้งแต่ปี 1396-1397 เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหมด (ทั้งสภาสามัญ สภาขุนนาง และกษัตริย์) เห็นว่าการตัดสินลงโทษประหารชีวิตสำหรับความผิดฐานกบฏ (จากกรณีที่ได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปของพระราชวัง) เป็นการทำลายล้างเอกลักษณ์ของรัฐสภาบางส่วน และ “จะต้องถูกยกเลิก และไม่มีผลใช้บังคับ” การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์และการยอมรับของพระราชบัญญัติแห่งสิทธิในปี 1689 เป็นผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของรัฐสภาในเอกลักษณ์ในเสรีภาพในการพูด เนื่องจากข้อ 9 ของพระราชบัญญัติแห่งสิทธิฯ ตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ยังคงเป็นที่มาของกฎหมายหลักในเรื่องเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดในอังกฤษและอีกหลายประเทศในเครือจักรภพ

เสรีภาพในการพูดในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดของสมาชิกรัฐสภา ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่รัฐสภาของประเทศในเครือจักรภพ ความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาเป็นหลักประกันที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะกำหนดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะ ซึ่งหมายความว่าความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภาเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบรัฐสภาทั้งหมดในการปฏิบัติการกิจเป็นตัวแทนได้อย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของความคุ้มกันในเสรีภาพของการพูดนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก ส่วนต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นภาพรวมของหลักที่สำคัญและขอบเขตของวิธปฏิบัติ โดยอาศัยการตอบคำถามต่อไปนี้ 1) ใครได้รับการคุ้มครอง 2) ความคุ้มครองเริ่มต้นและสิ้นสุดเมื่อไร 3) ความคุ้มครองบังคับใช้ที่ใดบ้าง 4) การกระทำใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครอง

2.3.1 ใครได้รับการคุ้มครอง (Who is protected?)

ผู้ได้รับเอกลักษณ์ในเสรีภาพในการพูดแน่นอนว่าโดยส่วนใหญ่แล้วได้แก่สมาชิกรัฐสภา รวมทั้งรัฐมนตรี ณ ประเทศที่มีสำนักงานอยู่ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ยึดตามรูปแบบ Westminster (แต่ก็รวมถึงในฝรั่งเศสด้วย) เอกลักษณ์นี้ได้รับการขยายไปยังทุกคนที่มีหน้าที่มีส่วนในการอภิปรายและดำเนินการของรัฐสภา เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐสภา พยานที่ปรากฏ

¹⁸ Helene Ponceau. (๒๐๐๖). Parliamentary Immunity Background Paper prepared by the Inter – Parliamentary Union. Retrieved August ๑๓, ๒๐๑๐, form <http://WWW.gopacnetwork.org/Docs/Global/IPU%๒๐-%๒๐UNDP%20Immunity%20Paper.pdf>

ต่อหน้าคณะอนุกรรมการของรัฐสภา ในระหว่างการสอบถามข้อมูล พยานจึงมักได้เอกสิทธิ์พิเศษ อย่างเด็ดขาดว่าจะ ไม่ถูกดำเนินคดีสำหรับคำพูดในระหว่างการประชุมดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าทุกประเทศที่พยานจะได้รับความคุ้มครองกัน โดยอัตโนมัติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา พยานปฏิเสธที่จะให้การต่อหน้าสมาชิกสภาของเกรสนั้น หากเอกสิทธิ์นั้น จะเป็นการกล่าวหาตัวเอง สมาชิกสภาของเกรสอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกความคุ้มครองเพื่อจะได้ ไม่สามารถดำเนินคดีต่อสิ่งใดก็ตามที่ได้กล่าวไว้ในคำให้การ เว้นแต่จะได้ให้การเท็จหรือให้ ข้อความเท็จ ยิ่งไปกว่านั้นเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด (การได้รับยกเว้นจากการถูกดำเนินคดีใด ๆ ในศาล) โดยทั่วไปแล้วยังให้แก่ผู้เผยแพร่และผู้พิมพ์ของสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของรัฐสภา

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

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

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาอย่างอังกฤษ (แต่ยังรวมถึงประเทศอื่นๆ เช่น Former Yugoslav Republic of Macedonia) ความคุ้มครองในเสรีภาพในการพูดเริ่มขึ้นเฉพาะเมื่ออยู่ ในการประชุมรัฐสภาเท่านั้น และความคุ้มครองในเสรีภาพในการพูดนั้นมีอยู่อย่างถาวรสำหรับ “ถ้อยคำที่ได้กล่าวไป” ระหว่างการทำหน้าที่ นอกจากนี้ความคุ้มครองต่อสิ่งพิมพ์ของกระบวนการ หรือขั้นตอนต่างๆ ในรัฐสภายังมีอยู่เสมอ (ตัวบุคคลได้รับความคุ้มครองในเสรีภาพในการพูด เฉพาะในการพูดในสภา แต่ตัวคำพูดที่ได้พูดไปแล้วนั้นหรือสิ่งพิมพ์ของรัฐสภานั้นได้รับความ คุ้มครองอย่างไม่มีขีดจำกัด)

2.3.3 ความคุ้มครองมีผลทุกที่หรือไม่ (Does the protection apply everywhere?)

ในประเทศส่วนใหญ่ เอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดมีความสัมพันธ์กับ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสมามากกว่าตัวสถานที่ที่ได้กล่าวหรือพูดไป (ยึดความเกี่ยวพันกับหน้าที่ เป็นหลักมากกว่าตัวสถานที่ที่ได้กล่าวหรือพูดไป) ดังนั้นแม้ว่าโดยทั่วไปแล้วคำพูดในรัฐสภา จะได้รับความคุ้มครอง แต่ก็อาจไม่ได้รับความคุ้มครองถ้าเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็น ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น ในการแถลงข่าวในรัฐสภา เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ความคุ้มครอง อาจบังคับไปถึงสถานที่นอกรัฐสภา หากเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น การกล่าวซ้ำถึงคำพูดที่ได้เคยกล่าวไว้ในรัฐสภา ณ ที่ใด ๆ นอกรัฐสภา ดังนั้น เกณฑ์สำคัญจึงอยู่ที่ การตีความคำว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา” การตีความดังกล่าวนี้แตกต่างกันอย่างมาก ในแต่ละประเทศ และยังมีวิวัฒนาการอยู่เรื่อยมา เนื่องจากรัฐสภาและศาลในประเทศต่างๆ ได้ประยุกต์หรือปรับการตีความให้เข้าสถานการณ์ใหม่ๆ

2.3.4 การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา มีความหมายว่าอย่างไร (Exercise of the parliamentary mandate: what does it mean?)

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

แกนหลักของเอกสิทธิ์ในเสรีภาพในการพูดคือ คำพูดที่ได้กล่าวในรัฐสภา หรือในการประชุมคณะกรรมาธิการ ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย การเสนอญัตติและการรับรองญัตติ กระทั่งถามสด กระทั่งถามทั่วไป และการเปิดอภิปรายทั่วไป รายงานการประชุมของรัฐสภา และการลงมติต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับเอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในเสรีภาพในการพูด รวมไปถึงเอกสารทั่วไปซึ่งแนบท้ายมา เช่น ร่างของกระทัถามหรือบันทึกต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วว่า เอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์หมายความว่า คำกล่าวหรือการกระทำเหล่านี้จะไม่ถูกฟ้องร้องในศาล ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงไม่ถูกฟ้องร้องฐานหมิ่นประมาทหรือฐานใด ๆ ที่จะเป็ความผิดทางอาญาได้ เช่น เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามบทบัญญัติที่ห้ามเปิดเผยข้อมูล เช่น ข้อมูลภายในส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะจัดการกับความรู้สึกไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของประชาชนที่ไม่ได้รับการเยียวยาจากการถูกกล่าวข้อความหมิ่นประมาทในรัฐสภาและเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความยุติธรรมของกระบวนการทางรัฐสภา รัฐสภาของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ได้ให้สิทธิตอบโต้สำหรับบุคคลที่รู้สึกไม่พอใจที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวพาดพิงในระหว่างการอภิปรายในรัฐสภา โดยในออสเตรเลียบุคคลสามารถเรียกร้องให้มีการตอบในรายงานการอภิปรายในสภาได้ ส่วนในประเทศอังกฤษได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการหมิ่นประมาท ค.ศ. ๑๙๕๖ (The Defamation Act of ๑๙๕๖) โดยให้เพิกถอน ความคุ้มครองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจริงก็คือ ความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดในเสรีภาพในการอภิปรายในรัฐสภาป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาฟ้องร้อง สื่อมวลชนฐานหมิ่นประมาท หลังจากที่สื่อมวลชนได้แก้ออกกล่าวหาจนสำเร็จว่าศาลไม่สามารถพิสูจน์ถึงสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวหรือทำไว้ในรัฐสภา กล่าวคือในอังกฤษนั้นเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวถ้อยคำอย่างใดไว้ในรัฐสภาก็จะได้รับความคุ้มกันแม้ว่าจะเป็นเรื่องเท็จ ซึ่งสื่อมวลชนก็อาจจะนำไปเขียนวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟ้องสื่อมวลชนฐานหมิ่นประมาทได้ ซึ่งกฎหมายอังกฤษก็พยายามแก้ไขเพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้น โดยการคุ้มครองสื่อมวลชนที่เขียนข่าวในหนังสือพิมพ์ว่า หากสื่อมวลชนสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสมาชิกสภาถ้อยคำเช่นนั้น ในรัฐสภาจริง ๆ ตามที่สื่อมวลชนเสนอข่าวแล้ว ก็จะไม่ถูกดำเนินคดี แต่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งหมายความว่าเอกสิทธิ์ในส่วนรวมต้องยอมจำนนหรือยอมแพ้ให้กับปัจเจกบุคคล

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

ประเทศส่วนใหญ่ โดยเฉพาะตามแบบประเพณีรัฐสภาอังกฤษ สมาชิกของรัฐสภาไม่อาจอุทธรณ์เอกสิทธิ์ในเรื่องของเสรีภาพในการอภิปราย เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวซ้ำในรัฐสภาหรือบริเวณอื่น ๆ ซึ่งถ้อยคำที่สมาชิกสภาได้พูดในรัฐสภาและอาจทำให้ถูกฟ้องร้องได้ตามกฎหมาย

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

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ การเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปได้รับการรับรองเอกสิทธิ์ภายใต้กฎหมายสามัญซึ่งมีการรับรองเอกสิทธิ์ไว้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาจะไม่รับผิดชอบในการกระทำความคิดฐานหมิ่นประมาท โดยเฉพาะรายงานที่ไม่ได้ทำขึ้นโดยมีเจตนาร้าย ในประเทศอังกฤษ เช่น การโต้ตอบทางจดหมายระหว่างสมาชิกรัฐสภา และการโต้ตอบทางจดหมายกับรัฐมนตรีหรือสมาชิกของรัฐสภาอีกด้วยซึ่งสภาได้ดำเนินการดังกล่าวโดยลับซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะได้รับความคุ้มครองจากเอกสิทธิ์

ในประเทศฝรั่งเศสการกระทำใด ๆ ทางการเมืองโดยสมาชิกของรัฐสภามักถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการการดำเนินงานภายใต้อำนาจของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การตีความนี้ได้เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องเอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด โดยวิธีการได้ถูกรับรองโดยสภารัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1989 เมื่อสภาตัดสินว่ารายงานที่สมาชิกของรัฐสภาทำขึ้นตามหน้าที่ที่ได้มอบหมายโดยรัฐบาล (โดยไม่ได้มอบหมายโดยรัฐสภา) ไม่สามารถได้รับเอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูด

มีข้อยกเว้นบางอย่าง (เช่น บุร์กินาฟาโซ เคนยา โรมานี และอูรุกวัย) รายงานการประชุมที่ทำขึ้นในระหว่างการอภิปรายในวิทยุหรือโทรทัศน์จะไม่ได้รับคุ้มครองในเสรีภาพในการพูด ในประเทศอื่นๆ (เช่น นามิเบีย โปแลนด์ และอิตาลี) ก็มีกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ด้วยหากสมาชิกรัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภา ในประเทศอิตาลี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกของรัฐสภาอาจร้องขอแต่ละสภาให้มีมติว่า คำพูดของสมาชิกรัฐสภานั้นได้รับความคุ้มครอง แต่มติดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เพียงแต่กระบวนการตรวจสอบการถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังตรวจสอบรายละเอียดไม่ว่าจะมีการโต้แย้งว่ารายงานนั้นได้ดำเนินในกิจการของรัฐสภาหรือไม่

ในประเทศสวีเดน สภาแห่งสหพันธรัฐ อาจมีคำตัดสินว่า ในช่วงที่มีการถ่ายทอดการอภิปรายทางวิทยุหรือ โทรทัศน์รวมถึงการตีพิมพ์และอื่น ๆ ของสมาชิกได้เอกสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูดซึ่งหมายความว่า การดำเนินคดีอาญาใด ๆ จะต้องได้รับการอนุญาตจากสภาแห่งสหพันธรัฐเท่านั้น

(4) การทำสำเนารายงานการประชุมในกระบวนการรัฐสภา (Reproduction of parliamentary proceedings)

ในการจัดทำสำเนารายงานการประชุมสภาที่ไม่มีการตัดทอนจะได้รับความคุ้มครองโดยถือเป็นเอกสารที่เด็ดขาด รวมทั้งผู้เผยแพร่โฆษณารายงานการประชุมและผู้พิมพ์รายงานดังกล่าวก็ได้รับเอกสิทธิ์เด็ดขาดด้วยเช่นกัน โดยบุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว ในอังกฤษ ปี ค.ศ. 1840 ได้ประกาศใช้กฎหมายพิเศษฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติเอกสารรัฐสภา (The Parliamentary Papers Act) ซึ่งในบทนำได้กล่าวไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภาและมีผลบังคับกับกิจการของรัฐสภาในบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีอุปสรรคในการเผยแพร่รายงาน เอกสาร การลงคะแนนหรือการพิจารณาของทั้งสภา เช่น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอาจเห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นต้องได้รับการเผยแพร่ในสิ่งพิมพ์ดังกล่าว” พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าการดำเนินการใด ๆ ของผู้พิมพ์ตามจะต้องกระทำตามคำสั่งหรือภายใต้อำนาจของสภา สิ่งพิมพ์ที่ได้คัดลอกมาจากการอภิปรายทั่วไปโดยสุจริตจะได้รับเอกสิทธิ์ นอกจากนี้ถ้อยคำความถูกต้องตลอดจนรายงานที่สุจริตย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วย

เอกสิทธิ์เด็ดขาดมิให้กับสิ่งพิมพ์ที่กระทำภายใต้อำนาจของรัฐสภา และขยายไปถึงสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ตในการดำเนินการของรัฐสภาซึ่งมีการควบคุมเพื่อให้ความโปร่งใส ซึ่งในประเทศไทย สมาชิกรัฐสภาอาจถูกฟ้องร้องหากบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการที่สมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น โดยได้กล่าวในระหว่างการอภิปรายของรัฐสภา ซึ่งมีการออกอากาศทางโทรทัศน์หรือวิทยุหรืออินเทอร์เน็ต โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหาย อาจยังขอให้สมาชิกสภาผู้นั้น โฆษณาชี้แจงได้โดยต้องไปดำเนินการกับสภาที่ตนได้รับความเสียหาย

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

เอกสิทธิ์เด็ดขาดไม่ได้หมายความว่าสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอย่างไม่จำกัดและไม่ถูกจำกัดสิทธิในการพูดของสมาชิกที่จะพูด แต่คำพูดของสมาชิกสภานั้นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและมาตรการทางวินัยบางประการ (เช่น การออกคำสั่ง การตำหนิ การชำระเงินที่ไม่ใช่เงินค่าจ้างของรัฐสภา และการสั่งระงับชั่วคราวหรือแม้กระทั่งการขับไล่) ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจะระบุไว้ในข้อบังคับของรัฐสภาหรือระเบียบปฏิบัติ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้เพื่อให้มั่นใจว่าดำเนินการอย่างมีระบบ กฎระเบียบดังกล่าวอาจถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญซีรา เลโอน (Constitution of Sierra Leone) กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและภาพลักษณ์ (ความประพฤติดี) ของรัฐสภาทั้งในระหว่างการประชุมรัฐสภา และในการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการนอกรัฐสภา และมาตรา 99 กำหนดให้อำนาจแก่ประธานสภาในการอ้างถึงคณะกรรมการเอกสิทธิ์ในเรื่อง

เกี่ยวกับคำกล่าวของสมาชิกสภาซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าในเบื้องต้นเป็นหมิ่นประมาทอันจะทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง เมื่อคณะกรรมการเอกสิทธิ์พบว่าเป็นการหมิ่นประมาทจะต้องนำมาตรการทางวินัยมาดำเนินการ

ข้อจำกัดส่วนใหญ่มักเกี่ยวข้องกับกรณีหมิ่นประมาทต่อประมุขของรัฐ และในประเทศที่มีระบบรัฐสภาตามประเพณีของอังกฤษ กรณีคดีที่สมาชิกกล่าวถ้อยคำอันเป็นการหมิ่นประมาทซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีในศาลซึ่งในบางประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ผู้พิพากษาสามารถถูกวิพากษ์วิจารณ์ในการทำหน้าที่ของเขาได้ โดยถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือจากของรัฐสภา นอกจากนี้การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปิดประชุมสภาแล้วจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพราะอยู่นอกขอบเขตของเอกสิทธิ์ของเสรีภาพการพูด และตามข้อ 13 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอินโดนีเซีย (The Standing Orders of the Indonesian House of Representatives) ได้บัญญัติไว้ให้มีผลตามข้อ 198 ในวรรคสอง ที่กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่าไม่ได้รับความคุ้มครอง และนอกจากนี้ความคุ้มครองจะไม่รวมไปถึงการเผยแพร่เรื่องที่รัฐกำหนดไว้เป็นความลับอีกด้วย

(6) อำนาจของรัฐสภาเป็นการลงโทษ (The punitive powers of parliament)

สิ่งที่สำคัญที่สุดของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่สามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบของตนเองและการบังคับใช้กับสมาชิกสภาด้วยวิธีการลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจประกอบด้วยการระงับการเป็นสมาชิกไว้ชั่วคราว และการขับไล่ออกจากสภาตามแบบของรัฐสภาอังกฤษ ในความเป็นจริงการพิจารณาของศาลที่มีกรณีบันทึกและลงโทษฐานละเมิดเอกสิทธิ์ ซึ่งก็คือการกระทำใด ๆ หรือการคุกคามโดยไม่คำนึงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐสภา หรือคู่มือหมิ่นต่อรัฐสภา (ความผิดต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐสภา)

2.4 ข้อความคิดทางกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเอกสิทธิ์

2.4.1 ความหมายของเอกสิทธิ์ (Privilege)

คำว่า “เอกสิทธิ์” สามารถอธิบายในเชิงวิชาการ ซึ่งพอสรุปความ¹⁹ ได้ดังนี้ พจนานุกรมทางกฎหมายหลายเล่มอธิบายถึงเอกสิทธิ์ (Privilege) ไว้ดังนี้ เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิพิเศษโดยเฉพาะหรือสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มกัน โดยชอบของบุคคลหนึ่งหรือบุคคลบางจำพวก ซึ่งสิทธิพิเศษที่จะไม่นำไปใช้กับบุคคลกลุ่มอื่น หรือ

¹⁹ ภูวเดช วงศ์เต็ม, (2555), ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์. หน้า 46-53.

หมายถึงอำนาจที่กฎหมายยกเว้นให้ หรือเป็นอำนาจเหนือกฎหมาย หรือหมายถึงเอกสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิ แต่เป็นข้อยกเว้นให้กับบุคคลจำพวกหนึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการระงับหรือความรับผิดชอบ²⁰

เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิพิเศษยกเว้นหน้าที่หรือความคุ้มกันจากการถูกลงโทษ ซึ่งใช้กับเฉพาะบุคคล หรือกลุ่มคนหรือบุคคลบางประเภท²¹

เอกสิทธิ์ การคุ้มครองที่กฎหมายกำหนดไว้ในบางกรณี เอกสิทธิ์เด็ดขาด หมายถึง เอกสิทธิ์ซึ่งจะปกป้องคนจากการถูกฟ้องร้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท (เช่น การพูดของสมาชิกสภาในรัฐสภา ผู้พิพากษาหรือทนายความในระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาล)²²

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษหรือความคุ้มกันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ในทางกฎหมายซึ่งให้แก่บุคคลตามตำแหน่งในองค์กรหรือหน่วยงาน (ให้แก่บุคคลเนื่องจากเขามีตำแหน่งนั้นในองค์กร) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างเกี่ยวกับการจับกุม แต่เอกสิทธิ์นี้ไม่ได้ขยายไปถึงการจับกุมที่เกี่ยวกับความผิดที่ต้องพิจารณาโดยคณะลูกขุน (Jury)²³

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษ ความคุ้มกันหรือยกเว้นซึ่งเป็นของบุคคล โดยอาศัยอำนาจตามสถานะหรือหน่วยงานของเขา เช่น ความคุ้มกันจากการจับกุมทางการทูตหรือสมาชิกของรัฐสภา

เอกสิทธิ์ (Privilege) ในแง่ของรัฐสภา (In Parliamentary) หมายถึง สิทธิและความคุ้มกันการจับกุมจากกฎหมายที่กำหนดขึ้นเองของรัฐสภาซึ่งจะถูกยกโดยสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกเพื่อให้การทำงานดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อปกป้องสมาชิกจากการรบกวนจากภายนอก ซึ่งรวมถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่พูดในสภา สิทธิของรัฐสภาในการกำหนดองค์ประกอบของตนเองและควบคุมการดำเนินงานภายในของตน อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษสำหรับละเมิด²⁴

²⁰ West's Encyclopedia of American Law (edition2) Copyright 2008 The Gale Group, Inc. All rights reserved, Privilege. Retrieved August 1, 2010, from [http://legal-dictionary, The freedictionary.com/privilege](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege), อ้างใน, กูวเดช วงศ์เคี่ยม, ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555)

²¹ Gerald N. Hill and Kathleen T. Hill. "Privilege". Retrieved August 1, 2010, [http://legal-dictionary, The freedictionary.com/privilege](http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/privilege), อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²² Peter Hodgson Collin. (2004). Dictionary of law. P.234., อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²³ Jonathan Law, Elizabeth A. Martin. (2009). A Dictionary of law A. p. 382. , อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²⁴ Leslie. Rutherford and Sheila Bone. (1993). Dictionary. p. 261. , อ้างในเรื่องเดียวกัน.

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่ไม่ให้ไว้แก่ทุกคน หรือเป็น สิทธิประโยชน์เฉพาะหรือสิทธิประโยชน์พิเศษที่ให้แก่บุคคล บริษัท หรือชนชั้นมีสิทธิประโยชน์เหนือประชาชนทั่วไป หรือเป็นข้อยกเว้นพิเศษที่เกินหลักการปกติของกฎหมาย และเป็นสิ่งที่มีการกำหนด ให้เป็นข้อยกเว้นจากกระบวนบางส่วน หรือ ไม่มีคำสั่งใด ๆ ของรัฐหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่จะนำไปใช้บังคับ กับสิทธิพิเศษของบุคคลเหล่านี้ซึ่งเขาจะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ เช่น การให้เวลาและให้การ ปกป้องกับบุคคลนั้น โดยต้องมีการปล่อยตัวบุคคลเหล่านี้ มิฉะนั้นหน้าที่ดังกล่าวจะไม่สามารถ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ที่ดีของประชาชน²⁵

เอกสิทธิ์ในความหมายโดยทั่วไป มีผู้อธิบาย “เอกสิทธิ์” ไว้ดังนี้

เอกสิทธิ์ คือ สิทธิพิเศษที่ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งมากเป็นพิเศษกว่าที่ให้กับคนทั้งปวงทั่วไป²⁶

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายความว่า เป็นสิ่งที่มีอยู่เองตามธรรมชาติและเป็น ของมนุษย์แต่ละคน หากผู้นั้นไม่อ้างเอกสิทธิ์นี้ ก็ไม่มีผู้ใดจะมาอ้างเอกสิทธิ์อันนี้ได้ หรือแม้กระทั่ง สถาบันศาลเองก็ไม่สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเอกสิทธิ์นี้ได้เช่นกัน²⁷

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษตามกฎหมาย การได้รับยกเว้น หรือการได้รับความคุ้มกันซึ่งมิให้แก่เฉพาะบุคคลหรือให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม เอกสิทธิ์นั้นให้แก่ บุคคลบางคน เพื่อให้มีเสรีภาพตามกฎหมายในการที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งเอกสิทธิ์นั้นยังได้รับการยกเว้นจากการกระทำโดยทั่วไปซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบ²⁸

เอกสิทธิ์ (Privilege) หากอธิบายตามประวัติศาสตร์ตามกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะกลุ่ม คือ สิทธิพิเศษหรือความคุ้มกันที่ให้แก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม ซึ่งได้รับจากรัฐบาลหรืออำนาจอื่น ไม่ว่าโดยการเกิดหรือโดยเงื่อนไข เอกสิทธิ์สามารถถูกยกเลิกในบางกรณี ในประชาธิปไตยสมัยใหม่ เอกสิทธิ์มีขึ้นภายใต้เงื่อนไขและได้รับภายหลังการเกิด ในทางตรงกันข้าม “สิทธิ” มีขึ้นโดยการเกิดและไม่อาจเพิกถอนได้ ซึ่งประชาชนทุกคนหรือมนุษย์ทุกคนมีมาตั้งแต่เกิด ส่วนเอกสิทธิ์อื่น ๆ ตัวอย่างเช่น เอกสิทธิ์ตามกฎหมายคอมมอนลอว์เก่า (The Old Common Law) ในเรื่อง โฉนดที่ดิน ซึ่งยังคงมีอยู่แต่ไม่ค่อยสำคัญแล้วในปัจจุบัน

²⁵ Steven H. Gifis. (1991). Law Dictionary. P 168., อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²⁶ Horace Maybray King. (1966). Parliament And Freedom. p.136., อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²⁷ Langan. (1970). Civil Procedure and Evidence. P.211., อ้างในเรื่องเดียวกัน.

²⁸ Garner, Bryan A., Black, Henry Compbell. (2009). Black's law dictionary. p.1316., อ้างในเรื่องเดียวกัน.

ในความหมายอย่างกว้าง เอกสิทธิ์ หมายถึงอำนาจพิเศษหรือความคุ้มกัน โดยพฤตินัย ซึ่งเป็นผลของอำนาจทางการเมืองหรือความมั่งคั่ง เอกสิทธิ์ประเภทนี้อาจจะส่งต่อ โดยการเกิดในชนชั้นเอกสิทธิ์หรือ ได้รับผ่านการกระทำของผู้นั้น²⁹

เอกสิทธิ์ไม่ได้หมายถึงสิทธิประโยชน์พิเศษหรือเป็นสิทธิหรือเป็นที่ให้กับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้บัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นความคุ้มกันจากกฎหมายสามัญ ซึ่งให้ไว้ใช้ร่วมกับการดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพของอำนาจรัฐสภาที่จะทำให้อำนาจ (และฝ่ายนิติบัญญัติ) สามารถดำเนินการในการทำหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมาย การอภิปรายและสอบถามได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระ³⁰

พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์ ทรงอธิบายว่า “Privilege” หมายถึง สิทธิที่เป็นของเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะหมู่เฉพาะเหล่ามิใช่คนทั่วไป แต่เอกสิทธิ์ใด เกี่ยวเนื่องกับฐานะเป็นพิเศษ เอกสิทธิ์นั้นเราเรียกว่า อภิสิทธิ์ (Prerogative) ส่วนสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับ หรือไม่อยู่ในข่ายที่จะถูกบังคับ เรียกว่า ความคุ้มกัน (Immunity) เช่น ผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศ ได้รับความคุ้มกันจากอำนาจศาล และกายอาการที่ตนมารับหน้าที่เป็นผู้แทนทางการทูต เป็นต้น³¹

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

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายถึง สิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือกลุ่มบุคคล บางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการ ทำให้ผู้นั้นเกิดความชอบธรรมในการอ้างสิทธิ เพื่อขึ้นชั้นผลประโยชน์บางประการเป็นพิเศษที่เหนือบุคคลอื่น³² กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ จะมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษที่จะไม่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาในทางใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เอกสิทธิ์ทางการทูต และเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

²⁹ Privilege encyclopedia topics/reference.com. (2010). “privilege”. Retrieved August 1, 2010, form <http://www.reference.com/browse/privilege>, อ้าง ในเรื่องเดียวกัน.

³⁰ Parveen Qamar. (2010). Privileges of Parliament Now & Then. Retrieved August 1, 2010, form <http://www.iosworld.org/PRIVELEGES520OF520PARLIAMENT520NOW520720THEN.htm>, อ้าง ในเรื่องเดียวกัน.

³¹ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปกพงศ์ประพันธ์, (2521), ศัพท์การเมืองและการทูต, หน้า 39-41.

³² ปรีดี เกษมทรัพย์, (2525), เล่มเดิม, หน้า 88.

เอกสิทธิ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและเอกสิทธิ์ของรัฐสภามีผู้ให้คำนิยามไว้ดังนี้
ในทางรัฐธรรมนูญนั้นถือว่า เอกสิทธิ์ คือ สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกที่จะ
แสดงความคิดเห็นหรือการกระทำอย่างอื่นโดยมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเก็บไป
ฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใด ๆ³³

คำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) ท่านศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้
ความหมายไว้ว่า เอกสิทธิ์คือ สิทธิที่จะทำกรอันรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ตามใจชอบ
โดยไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ จะเก็บมาฟ้องเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือขอให้ลงโทษทางวินัย
อย่างหนึ่งอย่างใดมิได้

เอกสิทธิ์ (Privilege) หมายความว่า ความคุ้มกันต่างๆ ที่สมาชิกได้รับ
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกมีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุม
โดยได้รับการคุ้มครองป้องกันการถูกฟ้องร้อง การถูกจับกุมขังโดยรัฐบาลหรือเอกชน³⁴

เอกสิทธิ์ในความหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง สิทธิอันเป็นพิเศษ
แก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีความชอบธรรมที่จะอ้างเพื่อรับ
ผลประโยชน์บางประการอันพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นๆ และหมายถึง สิทธิอันเป็นพิเศษของรัฐสภา
อันเป็นสถาบันแห่งนิติบัญญัติ³⁵

ในประเทศอังกฤษเอกสิทธิ์ของรัฐสภา คือ สิทธิตามประเพณี เสรีภาพ
และอิสรภาพของสมาชิกรัฐสภาจากการกระทำบางอย่างตามกฎหมาย ได้แก่ ความคุ้มกันจากการกระทำ
ที่เป็นหมิ่นประมาท และคุ้มครองเสรีภาพในการพูดในที่ประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภา³⁶

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา (เอกสิทธิ์เด็ดขาด) เป็นความคุ้มกันตามกฎหมายโดยชอบ
ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นจะได้รับการปกป้องความรับผิดชอบทางแพ่ง
หรือทางอาญาหรือการกระทำใดๆ หรือคำสั่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติ
ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญอันเป็นไปตามระบบรัฐสภา
ของอังกฤษ (Westminster) ซึ่งเป็นกลไกที่คล้ายคลึงกันกับความคุ้มกันของรัฐสภานั้นเอง³⁷

³³ กวี อิศริวรรณ, (2529), ปรีทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย, หน้า 339.

³⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (ม.ป.ป.), เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภา, หน้า 1.

³⁵ จีรพงศ์ วัฒนะรัตน์, (2539), ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการ
ประชุมทางวิทยุและโทรทัศน์, หน้า 12.

³⁶ Julius Gould and William L. Kolb. (1964). Dictionary of the Social Sciences. p.537. ,
อ้างในเรื่องเดียวกัน.

³⁷ Wikipedia, the free encyclopedia. “Parliamentary privilege”. Retrieved August 1, 2010,
form http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_privilege, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

คำว่า “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” สื่อถึง (มีความหมายถึง) นัยสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาได้ 2 ทาง นัยที่หนึ่งสื่อถึง “เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันของรัฐสภา” นัยที่สองสื่อถึง “อำนาจของรัฐสภา” ในการปกป้องบูรณภาพ (ความมั่นคง) ของกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอำนาจในการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางมาก แต่ก็นำมาซึ่งความรับผิดชอบอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ฝังลึกในประวัติศาสตร์ของสถาบันที่เป็นอิสระ ซึ่ง (สถาบันที่เป็นอิสระ) จะไม่สามารถคงอยู่ได้หากไม่มีความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวนี้

เอกสิทธิ์ของรัฐสภามีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์จะทำให้การดำเนินงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะช่วยสนับสนุนและปกป้องการทำหน้าที่หลักของรัฐสภาซึ่งได้แก่ การสอบถาม การอภิปรายและการบัญญัติกฎหมาย

คำว่า “เอกสิทธิ์” (ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภา) หมายถึงความคุ้มกันจากกฎหมายสามัญ ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายว่าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์ตามความหมายเฉพาะและพิเศษนี้มักจะถูกเข้าใจสับสนกับเอกสิทธิ์ตามความหมายในภาษาพูดที่หมายความว่าประโยชน์หรือข้อตกลงพิเศษ คำว่า “ความคุ้มกัน” นั้นใช้ได้ดีที่สุดในบริบทของเอกสิทธิ์ที่มีความหมายว่าความคุ้มกันตามกฎหมาย อธิบายได้ว่า คำว่า “ความคุ้มกัน” ใช้สื่อความได้ดีที่สุดในบริบทของคำว่า “เอกสิทธิ์” ตามความหมายนี้

จากที่กล่าวมาว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภา มีความหมาย 2 นัย โดยนัยแรกคือ “หลักความคุ้มกัน” ก็คือเสรีภาพในกระบวนการและการอภิปรายของรัฐสภาจากการตั้งคำถามและการฟ้องร้องในศาล ซึ่งผลสำคัญที่สุดก็คือ สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถถูกฟ้องร้องหรือถูกดำเนินคดีสำหรับสิ่งที่สมาชิกสภาได้กล่าวถ้อยคำหรืออภิปรายไว้ในสภา และอีกนัยคือ “หลักอำนาจ” ซึ่งก็คืออำนาจในการบังคับให้เข้าร่วมเป็นพยาน การยื่นเอกสารและพยานหลักฐาน และอำนาจในการตัดสินและลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา³⁸

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา เป็นความคุ้มกันในกรณีที่มีการประชุมรวมเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยปราศจากการถูกทำให้หวาดกลัว การข่มขู่หรือการลงโทษและการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม และคำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) เมื่อกล่าวถึงในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐสภา เอกสิทธิ์นั้นหมายถึง ความคุ้มกันตามกฎหมายสามัญที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายซึ่งเป็นสิทธิของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเอกสิทธิ์นี้ในความเป็นจริงนั้นเป็นหลักที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป หากปราศจากเอกสิทธิ์ของรัฐสภาแล้ว สมาชิกสภา

³⁸ Harry Evans (ed.), *Odgers’ Australian Senate Practice*, 12th edn, Chapter 2, Department of the Senate, Canberra, 2008. “Parliamentary privilege”. Retrieved August 1, 2010, form <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/brief.htm>, อ้างในเรื่องเดียวกัน.

จะไม่สามารถปฏิบัติงาน ทำงานของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอกสิทธิ์นั้น ได้ถูกพัฒนาเพื่อให้รัฐสภาได้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายหรือทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ครอบคลุม และยังมีผลทำให้สมาชิกรัฐสภา พยาน และบุคคลอื่นไม่สามารถถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดี สำหรับสิ่งที่บุคคลดังกล่าว พูดหรือทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา สมาชิกของรัฐสภาจะไม่ถูกดำเนินคดีจับกุม จำคุกและถูกมาตรการอื่น ๆ ทางศาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตและเป็นอนุญาตของรัฐสภา เพราะกฎหมายพิเศษของรัฐสภาได้กำหนดไม่ให้ดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา พยาน และบุคคลอื่น³⁹

นายชัย ฮาซ คาร์ชียาฟ (Sub hash Kashyap) ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวอินเดีย ได้กล่าวว่า เอกสิทธิ์ของรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษหรือสิทธิที่เป็นข้อยกเว้น หรือเสรีภาพหรือความคุ้มกันที่มีให้แก่เฉพาะกลุ่มบุคคลหรือบุคคลบางประเภท และมีความเป็นพิเศษในแง่ที่ว่า เป็นสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ได้ให้แก่คนจำพวกอื่น ซึ่งไม่ได้มีให้แก่ทุกคน⁴⁰

เอกสิทธิ์ในทางรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับการยกเว้นบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานในด้านรัฐสภาอันเป็นอำนาจพิเศษที่จะประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งด้านความคิดและร่างกาย⁴¹

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา (Privilege) หมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการอย่างอื่น โดยที่บุคคลอื่นจะสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวอ้างในทางใด ๆ ไม่ได้⁴²

³⁹ 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.prg/ERR/PDF/Pdf2006/Oct/Habibzadeh%andModjab.pdf>, อ้างใน เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ Indian Parliamentary Privileges. Retrieved August 1, 2010 form <http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-privileges.html>, อ้างใน เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2549), ระบบงานรัฐสภา, หน้า 111.

⁴² อธิคม อินทุฤติ, (2549), “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/49 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน”, จาก http://www.sittigorn.net/documents/con_atikom_59_p_5.pdf

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา หมายถึง สิทธิเด็ดขาด ของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง จะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้⁴³ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม

“เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา” หมายถึง สิทธิพิเศษตามกฎหมาย ที่ให้อิสระในการพูด การอภิปราย หรือการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภาระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดโดยบุคคลอื่นมิอาจนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใด ๆ เพื่อเป็นการประกันหรือคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และเอกสิทธิ์นี้จะมีอยู่ตลอดไปถึงแม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพไปแล้วก็จะนำมาฟ้องร้องไม่ได้

ทั้งนี้ เอกสิทธิ์จะไม่คุ้มครองถึงกรณีที่สมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวนั้น ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น⁴⁴

กล่าวโดยสรุปว่า “เอกสิทธิ์” หมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะได้รับการปกป้องหรือยกเว้นจากการที่สมาชิกรัฐสภากล่าวแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน ลงมติ หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยไม่ถูกบังคับจากใครหรือองค์กรใด รวมถึงพรรคการเมืองที่ตนสังกัด บุคคลอื่นใดจะนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง โดยเอกสิทธิ์นี้จะคงมีอยู่ตลอดไปถึงแม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพไปแล้วก็ตามจะนำมาฟ้องร้องไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย

2.4.2 ประเภทของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นเสรีภาพในการอภิปราย (Freedom of Speech) และการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ (Freedom of Expression) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภาสามารถแสดงความคิดเห็น และอภิปรายได้อย่างมีความมั่นใจไม่ต้องหวาดกลัวต่ออันตรายใด ๆ ตลอดจนการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

⁴³ มานิตย์ จูมปา ข, (2544), สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, หน้า 2.

⁴⁴ เกร็ดความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (Thai Parliament Museum), (ม.ป.ป.) เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, จาก <http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>

เอกสิทธิ์สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

1) เอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege)

เอกสิทธิ์ที่ได้รับการยกเว้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ไม่ว่าจะอาจจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวนี้จะกระทำไปโดยมีแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม (Improper motive)⁴⁵ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมสภาอย่างสมบูรณ์ ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยสมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ของตน และสมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองตลอดไป ถึงแม้ว่าสถานภาพการเป็นสมาชิกรัฐสภาจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

2) เอกสิทธิ์แบบมีเงื่อนไข (conditional privilege or qualified privilege)

เป็นเอกสิทธิ์ที่ได้รับการยกเว้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เมื่อได้ใช้เอกสิทธิ์ที่มีในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามจริยธรรม (Moral duty)⁴⁶ เอกสิทธิ์จะให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภากรณีการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาจากการถูกฟ้องร้องกรณีการหมิ่นประมาท โดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามจริยธรรม และต้องทำหน้าที่อย่างถูกต้องและปราศจากเจตนาร้าย หากสมาชิกรัฐสภามีการอภิปราย แสดงความคิดเห็นโดยมีการแสดงเจตนาร้าย เอกสิทธิ์จะไม่ให้ความคุ้มครองจากกรณีการหมิ่นประมาท⁴⁷

2.4.3 ลักษณะของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ ในที่นี้หมายถึงเฉพาะแต่เอกสิทธิ์ที่ให้แก่มembers of the state ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการพูดอภิปรายในรัฐสภาอันถือว่าเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด (Absolute privilege) ซึ่งผู้พูดอาจพูดหรือแสดงข้อความใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่า ข้อความนั้นจะจริงหรือเท็จจะมีเจตนาประการใด ซึ่งถือว่าเป็นการให้เอกสิทธิ์เด็ดขาด⁴⁸

ตามรัฐธรรมนูญนั้นเอกสิทธิ์มีลักษณะดังนี้ คือ⁴⁹

๑) เป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการกล่าวถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นของตนในการปฏิบัติหน้าที่

๒) เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจะมีในระหว่างปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาคือระหว่างการประชุมของรัฐสภา หรือของคณะกรรมการทำนุ

⁴⁵ Black, Henry Cambell. (2009). Black's Law Dictionary. p. 1316.

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Jean Murray. "qualified privilege". Retrieved August 1, 2010, form <http://biztaxlaw.about.com/od/glossaryq/g/qualifiedprivilege.html>

⁴⁸ อำนวยเกียรติ, (2531), หมิ่นประมาททางแพ่ง: ศึกษาเฉพาะเหตุที่ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ, หน้า 105.

⁴⁹ กวี อิศวรณ. (2529). เล่มเดิม. หน้า 340.

๓) เอกสิทธิ์นี้มีอยู่ตลอดไป แม้สมาชิกจะพ้นสมาชิกภาพแล้วก็จะนำมาฟ้องร้องไม่ได้

๔) เอกสิทธิ์นี้ขยายไปถึงการโฆษณารายงานการประชุม โดยเปิดเผย

แต่อย่างไรก็ดี เอกสิทธิ์นี้จะไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากการกล่าวในที่ประชุมไปปรากฏบริเวณนอกรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น สมาชิกรัฐสภาจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก จะเห็นได้ว่า กรณีนี้จึงมุ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคลภายนอกเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้อง สมาชิกรัฐสภาไม่มีอำนาจฟ้อง

2.4.4 วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

หลักเรื่องเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่บรรดาสมาชิกรัฐสภานั้นส่งผลให้สมาชิกรัฐสภามีสถานะภาพ “พิเศษ” แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดา แต่ในขณะเดียวกันหลักเรื่องเอกสิทธิ์ต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้นพิเศษจากหลักความเสมอภาคโดยทั่วไป ดังนั้นสิทธิหรือสถานะภาพพิเศษเช่นนี้ จะต้องมีเหตุผลและเจตนารมณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่ง

หลักเอกสิทธิ์ (Privilege) จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่น ดังนั้นการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาจะต้องพิจารณาหรืออย่างลึกซึ้งและชอบด้วยเหตุผล ซึ่งพอที่จะแยกวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการมีเอกสิทธิ์ได้ดังนี้

1) เพื่อให้สมาชิกรัฐสภากล้าแสดงความคิดเห็นหรือการกระทำอื่นใดในรัฐสภาได้เต็มความภาคภูมิใจ

ในระบอบประชาธิปไตยถือว่า “สมาชิกรัฐสภา” เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน ตลอดจนพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภา ให้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มภาคภูมิใจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มิต้องคอยขำเกรงผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาลก็ตาม ทั้งนี้เพราะการแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายนั้น อาจจะมีการโต้แย้งอย่างรุนแรงเพื่อหักล้างเหตุผลซึ่งกันและกัน การอภิปรายนั้นจะต้องพาดพิงหรือไปกระทบกระทั่งบุคคลที่สาม ซึ่งการกระทบนั้น อาจจะเป็นเรื่องส่วนตัวหรือส่วนรวมก็ได้ ฉะนั้น ถ้าหากตราบไต่ที่สมาชิกรัฐสภาเกรงกลัวว่าตนอาจจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ แล้ว จะทำให้บรรดาสมาชิกรัฐสภาไม่กล้าอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องมีเอกสิทธิ์เพราะเป็นการชอบด้วยเหตุผลและเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภานั้น จะต้องเป็นสถานที่ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถกล่าวข้อความซึ่งเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองได้อย่างเต็มที่ แม้ข้อความนั้นจะขัดต่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือคณะบุคคลก็ตาม เอกชนจะต้องอุทิศประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ มิฉะนั้นแล้ว ในที่ประชุมรัฐสภาจะไม่มีสมาชิกรัฐสภาผู้ใดกล้าแสดงความคิดเห็นของตนเลย

ในที่สุดสภาก็จะไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เลย ไม่สามารถที่จะเอื้ออำนวยต่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายรัฐบาลกลั่นแกล้งสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายค้าน

วัตถุประสงค์ของหลักเอกลัทธิในกรณีนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันหรือเครื่องคุ้มครองสมาชิกวุฒิสภาในอันที่จะไม่ถูกฝ่ายรัฐบาลกลั่นแกล้ง โดยการจับกุม หรือดำเนินคดีอาญาต่าง ๆ ฉะนั้น เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นทั่วถึง หรือติเตียน ตลอดจนคัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยการใช้มาตรการทางรัฐธรรมนูญในการที่จะควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรการต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายค้านที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะส่งผลกระทบต่อกระเทือนสันติภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้ ฉะนั้น เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาต้องหวาดระแวงหรือเกรงกลัวภัยอันตรายต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการแก้แค้นหรือผูกพยาบาทจากรัฐบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้สมาชิกวุฒิสภามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) และมีอิสระ เสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันแม้รัฐบาลบางสมัย อาจจะไม่มีการกลั่นแกล้งสมาชิกวุฒิสภาได้อีกก็ตาม แต่วัตถุประสงค์อันนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ โดยถือว่าเป็นเรื่องของศักดิ์ศรี ในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภา (Independence of parliament)

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการให้เอกลัทธิแก่บรรดาสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้เต็มภาคภูมิ มั่นใจและยื่นหยัดต่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งรัฐบาลและเอกชนจะต้องเสียสละ ผลประโยชน์บางประการเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาได้สมศักดิ์ศรี สมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง⁵⁰

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักเรื่องเอกลัทธิของสมาชิกวุฒิสภานี้ขึ้นก็เพื่อใช้คุ้มครองสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยเพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน⁵¹ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ปฏิญาณตนไว้ต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมสภาอย่างอิสระ สะดวกสบาย และปลอดภัย ด้วยความสุจริตใจปราศจากความกดดันและการคุกคาม ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือทำร้าย⁵² ในระหว่างการประชุม และเนื่องจากหลักนี้เป็นบทยกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการ

⁵⁰ ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์, (2525), เอกลัทธิและความคุ้มกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 41-45.

⁵¹ คณิน บุญสุวรรณ, (2548), “เอกลัทธิ” ใน ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, หน้า 1090.

⁵² เรื่องเดียวกัน.

จำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้ใช้สิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่น ๆ จนกลายเป็น “อภิสัทธิ” หรือการใช้เอกสิทธิ โดยมิชอบ (misuse)

2.4.5 เอกสิทธิทางกฎหมายมหาชนกับเอกสิทธิทางกฎหมายเอกชน

สำหรับเอกสิทธิทางกฎหมายมหาชน รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ได้อธิบายไว้ว่า เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหลายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจของรัฐและผู้ปกครอง รวมทั้งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้ปกครองกับพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะที่รัฐและผู้ปกครองมีเอกสิทธิทางปกครองเหนือพลเมืองซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเอกชน จากความหมายกฎหมายมหาชนข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายมหาชนนั้นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งอันได้แก่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น⁵³ และกฎหมายมหาชนยังเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาคสามารถบังคับเอาได้ กล่าวคือ ในทางกฎหมายมหาชนนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งรวมทั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชน มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอภาคกัน ซึ่งความไม่เสมอภาคนี้แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือราษฎร เพราะถ้าหากให้ฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองมีสิทธิเท่าเทียมกับเอกชนแล้ว การบริหารงานต่าง ๆ ของรัฐจะต้องมีอุปสรรคอย่างมากที่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ และหากจะถามถึงความสมัครใจของเอกชนทุกคนย่อมเป็นไปได้ ส่วนที่ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับนั้น คือการที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิเหนือเอกชน ทำให้คำสั่งทางปกครองมีสภาพบังคับต่อเอกชน โดยทันที และเหตุผลที่สำคัญก็คือ ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง⁵⁴ ต้องมีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างหนึ่งตลอดจนมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งภารกิจทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิในทางมหาชนหรือสิทธิพิเศษเหนือราษฎรหรือที่เรียกว่าเป็นอำนาจมหาชน อันทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าว แต่มิใช่ว่าการมีอำนาจดำเนินการได้ฝ่ายเดียวนั้นจะเป็นการอันไม่เป็นธรรม แต่การดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย⁵⁵

แต่เอกสิทธิทางกฎหมายเอกชนนั้น อธิบายได้ว่า เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันต่างมุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละฝ่าย กฎหมายเอกชนจึงตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และต้องใช้ “การสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย” ในการเข้าสู่นิติสัมพันธ์เกือบทั้งหมดและหากมีการโต้แย้งสิทธิ หรือมีการไม่ปฏิบัติ

⁵³ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, (2544), เล่มเดิม, หน้า 312.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, (2553), เอกสารสรุปทบทวนวิชากฎหมายมหาชน. สืบค้นจาก

ตามข้อสัญญาที่ต่างได้ตกลงกันไว้ เอกชนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาและบังคับคดีให้ เอกชนจะบังคับกันเองไม่ได้ เมื่อกฎหมายเอกชนซึ่งตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และต้องใช้การสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ดังนั้น เอกชนด้วยตนเองจึงไม่มีเอกสิทธิ์ใด ๆ เหนือเอกชนอีกฝ่ายหนึ่งได้นั่นเอง

“เอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชน” พิจารณาในแง่ของบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์ หมายถึง บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่ผิดกฎหมายอันเป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการ เช่น เอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ คือ สิทธิพิเศษที่จะไม่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาในทางใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น⁵⁶ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำใดที่มีเอกสิทธิ์เท่ากับเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง และหลักเรื่องเอกสิทธิ์เป็นหลักกฎหมายยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายสาระบัญญัติ

2.5 ระบบคณะกรรมการการของประเทศไทย

2.5.1 วิวัฒนาการระบบคณะกรรมการ

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นหลักในการปกครองประเทศ⁵⁷

ซึ่งระบบคณะกรรมการได้ถือกำเนิดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกพร้อมกับกระบวนการพัฒนา ประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการ (รัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “อนุกรรมการ” มิใช่คำว่า “กรรมการ” หรือ “อนุกรรมการ”) เพื่อทำการอย่างใด อย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่ง โดยประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการดังกล่าว แล้วจะพิจารณาเห็นว่าเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ลักษณะเดียวกับ

⁵⁶ คลังปัญญาไทย, (2553). “เอกสิทธิ์” สืบค้นจาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/เอกสิทธิ์>

⁵⁷ อ้างในบทความวิชาการ, อภิวัฒน์ สุดสา, ระบบคณะกรรมการกลไกการทำงานของสภา, จุลนิตี มี.ค.-เม.ย. 53, หน้า 105-114

คณะกรรมการ ซึ่งบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43⁵⁸

โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2) บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมการ ในระยะเริ่มแรกจึงมีเฉพาะคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับ คณะกรรมการของวุฒิสภานั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59⁵⁹

2.5.2 ประโยชน์และความจำเป็นของระบบคณะกรรมการ

เนื่องจากการกิจของสภานั้นมีหลายด้านด้วยกันและมีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของสภาในการ พิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ประกอบกับการดำเนินการ ของคณะกรรมการสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วแม้ว่าจะอยู่นอกสมัยการประชุม ทำให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น สภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมการ ตามเหตุผลและความจำเป็น จำแนกได้ดังนี้⁶⁰

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 43.

“มาตรา 43 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือพิจารณาอยู่นั้นได้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 59.

“มาตรา 59 พุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็นคณะกรรมการ วิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็น ในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคล ผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”.

⁶⁰ ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2541, หน้า 66 – 67.

(1) เป็นการแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสภา ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จำนวนร่างพระราชบัญญัติและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่ การพิจารณาของสภาได้เพิ่มมากขึ้นตามภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบางครั้งทำให้การพิจารณา ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่คล่องตัว สภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของสภา โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัย ปัญหาหรือกระทำกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสามารถประหยัดเวลาให้กับสภาด้วย

(2) ได้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการเฉพาะด้านมาเสริมกิจการของสภา ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น หากเป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพหรือมีลักษณะเฉพาะ จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในสาขาเฉพาะนั้น ๆ ในกรณีนี้สภาอาจพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยสภา สามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านตรงกับประเด็นปัญหานั้น เข้ามาเป็นกรรมการได้

(3) ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม ในการประชุมพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ก่อนที่สภาจะลงมติ นั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาจะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติของสภา ระบบคณะกรรมการจึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะทำหน้าที่ ในการกลั่นกรองและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการพิจารณาคัดสินใจของสภา ก่อนลงมติดันจะทำให้มติของสภามีความถูกต้องสมบูรณ์

(4) สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิง นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

2.5.3 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ ประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาแล้วรายงานต่อสภา อันเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้ อาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลทั่วไปก็ได้ สำหรับประเภทของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับ การประชุมของแต่ละสภาได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตามลักษณะคุณสมบัติ ของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมี ลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจ เฉพาะกรณีก็ได้ตามแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีกรรมการ

บางประเภทเกิดขึ้น ตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการบางเรื่องบางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้

(1) คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee)

คณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) คือคณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภานั้น กล่าวคือถ้าเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาก็จะแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภามีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภา

(2) คณะกรรมการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

คณะกรรมการวิสามัญ คือคณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา กล่าวคือ ถ้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาก็จะต้องตั้งขึ้นจากผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง และแต่งตั้งจากบุคคลทั่วไปอีกจำนวนหนึ่ง โดยในจำนวนนี้ อาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรก็ให้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการตั้งกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา

สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งหรืออาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะ ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญ โดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย โดยหลักแล้วเมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาที่มีคำสั่งแต่งตั้งแล้วคณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป จำนวนคณะของคณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีกำหนดจำนวนคณะไว้แน่นอนซึ่งต่างกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา และจะตั้งขึ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา ส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะก็มิได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ละสภาจะกำหนดจำนวนกรรมการ เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น

(3) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee)

คณะกรรมการร่วมกัน คือคณะบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งแต่ละสภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

คณะกรรมการร่วมกันมีหน้าที่สำคัญ คือพิจารณาร่างกฎหมายที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันจะไม่มีการเสนอคำแปรญัตติแต่อย่างใด เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องรายงานผลการพิจารณาโดยต้องระบุมาตราที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และมติของคณะกรรมการร่วมกันว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาอย่างไร พร้อมทั้งเสนอร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติหรือที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาเสร็จแล้วนั้นก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

คณะกรรมการร่วมกันนี้จะสิ้นสภาพลงเมื่อได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว และได้เสนอรายงานพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่ว่าสภาทั้งสองจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกัน ได้พิจารณาก็ตาม

(4) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

คณะกรรมการเต็มสภา คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมของแต่ละสภาในขณะที่พิจารณาเรื่องที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ประชุม โดยใช้คณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งในกรณีนี้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมจะเป็นกรรมการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายและสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้พิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งของร่างนั้นแล้ว (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภาจะไม่เรียกว่ารับหลักการแต่จะเรียกว่ารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่จะเป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง

ของวุฒิสภาจึงจะเรียกว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการเช่นเดียวกัน กับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร) แต่เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติหรืออาจเป็นเพราะเหตุที่ร่างกฎหมายนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้นแทนที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายตามปกติซึ่งต้องใช้เวลาานาน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเร็วตามวาระได้ โดยถือว่าเป็นขณะที่ที่ประชุมปรึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการ เมื่อพิจารณารายละเอียดเรียงตามมาตราซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จเรียบร้อยแล้ว การพิจารณาในวาระที่สามที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม

(5) คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา (Joint Committee of the National Assembly)

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คือ คณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยกรรมการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวน ตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา กรรมการของรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามอบหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(6) คณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการประเภทนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น จะเกิดขึ้นเมื่อมีกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคลแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

สรุป “คณะกรรมการนั้นเปรียบเสมือนเป็นสภาเล็กในสภาใหญ่ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการย่อมเป็นภาพสะท้อนความสำเร็จของสภา ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย” ดังนั้น ระบบคณะกรรมการ จึงถือว่าเป็นหัวใจและมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย สำหรับเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกสภาโดยรวม

บทที่ 3

หลักเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และของประเทศไทย

ในการศึกษาหลักการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นหลักสากลที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนที่จะต้องทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระปราศจากความกดดันและการคุกคาม และเพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งในระหว่างการประชุม ซึ่งหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภานี้ มักจะให้นำไปใช้บังคับกับคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่และมีอำนาจตามที่สภามอบหมายด้วย ซึ่งสามารถนำเอาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศบางส่วน ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และฝรั่งเศส รวมทั้งของประเทศไทยในอดีตที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเปรียบเทียบให้ทราบถึงหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กรรมการ และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ และดำเนินการตามคำเรียกของคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้¹

3.1 หลักเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศ

อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ฝรั่งเศส
กฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights ค.ศ. 1689) ได้รับรองเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไว้ โดยได้ยืนยันถึงเอกสิทธิ์	รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 6 “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสิทธิ์จากการพูดหรือโต้เถียง	รัฐธรรมนูญของแคนาดา ค.ศ. 1867 มาตรา 18 บัญญัติว่า “เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และอำนาจมีขึ้น ซึ่งวุฒิสภาและสภาสამัญมิเอกสิทธิ์และคุ้มกัน	รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้รับแนวคิดเรื่องหลักเอกสิทธิ์มาจากประเทศอังกฤษแต่เอกสิทธิ์ในกฎหมายของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็น

¹ อ่างใน, กุวเดช วงศ์เคี่ยม, ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555), หน้า 100-153.

อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	แคนาดา	ฝรั่งเศส
<p>ขั้นพื้นฐานของรัฐสภาเสรีภาพในการพูด “ข้อ 9 โดยเหตุที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรืออภิปรายหรือคำนิยามภายในรัฐสภาไม่ควรเป็นเหตุให้ต้องถูกกล่าวลงโทษ หรือถูกตั้งประเด็นสอบถามในศาล หรือ ณ สถานที่อื่นใดนอกจากรัฐสภา”</p>	<p>ในสภา โดยจะไม่ถูกกล่าวหาใดๆ ในสิ่งที่ได้ทำไปไม่ว่าในที่ใดๆ เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่สมาชิกรัฐสภาที่ได้พูดหรือโต้เถียงในสภาในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไม่ถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา เอกสิทธิ์ที่ให้ไว้นี้สมาชิกรจะได้ออกเมื่อพูดหรือโต้เถียงในการประชุมของสภาเท่านั้น หากทำนอกห้องประชุมย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ซึ่งหมายความว่าอาจถูกผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการพูดนั้นฟ้องร้องได้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา</p>	<p>ดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสมาชิกของรัฐสภามีเอกสิทธิ์และคุ้มกันในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายของรัฐสภาของแคนาดา แต่กฎหมายของรัฐสภาแคนาดาที่กำหนดเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวไว้ ไม่อาจยกเอกสิทธิ์ ความคุ้มกันและอำนาจดังกล่าวนี้เกินไปกว่ากฎหมายว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ที่ให้เอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษและไอซ์แลนด์ได้”</p>	<p>หลักความไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1988 ได้บัญญัติหลักเรื่องความไม่ต้องรับผิดชอบหรือเอกสิทธิ์ที่ยื่นขึ้นถึงภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน สมาชิกรัฐสภาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบกับคำพูดที่ได้กล่าวโดยไม่ถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม หรือพิจารณาพิพากษาไว้ในมาตรา 26² ว่า “สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกฟ้องร้อง ติดตาม จับกุม คุมขัง หรือพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นหรือการออกเสียงลงคะแนนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน”</p>

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2549), คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985,

3.2 วิวัฒนาการหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไทย

แนวคิดเรื่องการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภานั้นมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศแรกที่บัญญัติหลักการนี้ ประเทศไทยได้รับหลักเอกสิทธิ์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยเอกสิทธิ์ (privilege) หมายถึง เฉพาะแต่เอกสิทธิ์ที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ในการอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การลงมติ และการออกเสียงลงคะแนน รวมทั้งการดำเนินการทางรัฐสภา (proceeding parliament) ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute) เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งมีภาระหน้าที่ เป็นผู้แทนของประชาชน และเป็นบุคคลทำหน้าที่นิติบัญญัติสามารถอภิปราย และกระทำการใด ๆ ตามหน้าที่โดยไม่ต้องห่วงกลัวว่าจะถูกฟ้อง หรือถูกบุคคลภายนอกรบกวนหรือขัดขวางไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน เอกสิทธิ์จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนมากที่สุด

การกำหนดหลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย ก็เพื่อใช้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชาติและประชาชน³ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ปฏิญาณตนไว้ต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมสภาอย่างอิสระ สะดวก สบาย และปลอดภัย ปราศจากความกดดันและการคุกคาม ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยว กังขง หรือทำร้าย⁴ ในระหว่างการประชุม และเนื่องจากหลักนี้เป็นบทยกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้ใช้สิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่น ๆ จนกลายเป็นอภิสิทธิ์ หรือการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบ (Misuse)

ประเทศไทยได้มีการนำเอาหลักเอกสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คือ ในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานเอกสิทธิ์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่กรรมการองคมนตรี และบุคคลที่สภาองคมนตรีเชิญมาชี้แจงว่า สามารถแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี

³ คณิน บุญสุวรรณ, (2548), “เอกสิทธิ์” ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย, หน้า 1090-1091.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ อ้างในเรื่องเดิม, ภาวเดช วงศ์เคี่ยม, ปัญหาเกี่ยวกับอภิสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา.

ได้อย่างเต็มที่ไม่ต้องหวาดกลัวภัยใด ๆ ไม่สามารถนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องได้ สิ่งนี้นับเป็นพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงบัญญัติกฎหมายที่จำกัดอำนาจพระองค์เอง เพื่อประโยชน์ของปวงชน⁶

โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า พระราชบัญญัติองคมนตรี จุลศักราช 1236 ซึ่งเรียกว่า พระราชบัญญัติปรีวรเคนันซิล “ที่ปรึกษาในพระองค์” เป็นบทบัญญัติและระเบียบการที่ไม่เหมาะสมที่นำมาใช้กับปัจจุบัน จึงทรงแก้ไขเพิ่มเติมหลักการเรื่องที่ปรึกษาในพระองค์ตามพระราชบัญญัติปรีวรเคนันซิลเดิมให้ดีขึ้น ในการนี้ทรงเห็นว่าเหตุที่พระราชบัญญัติปรีวรเคนันซิลไม่ได้ผลเท่าใดนักเพราะสมาชิกสภาองคมนตรีนั้นอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ไม่เต็มที่ จึงทรงพระราชดำริที่จะให้หลักประกันแก่สมาชิกสภาองคมนตรีได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ไม่ต้องหวาดกลัวภัยใด ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราบทบัญญัติมาตรา 14 ว่า

“กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็นหรือในการออกเสียงในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าว ฟ้องร้องกรรมการองคมนตรีเพราะเหตุนี้หาได้ไม่

อนึ่ง บุคคลที่สภาได้เชิญมาชี้แจงหรือออกความเห็นนั้นก็ให้ได้รับความคุ้มกันดุจกัน” ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้รับหลักการเรื่องเอกสิทธิ์มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นทำนองว่า พระมหากษัตริย์จำกัดอำนาจพระองค์ และของบุคคลอื่นทั้งหมด

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ “คณะราษฎร” จัดร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการปกครองสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติเรื่องหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 24 ว่า

“สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนี้หาได้ไม่”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วก็ยังคงนำหลักการเรื่องเอกสิทธิ์มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่อ ๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบัน

ดังนั้น จากเหตุผลทางประวัติศาสตร์หลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย จึงอาจพิเคราะห์ได้ว่ามีความหมายที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติสิทธิ (The Bill of Rights ค.ศ. 1688) ของอังกฤษ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของแคนาดา และรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

⁶ มานิตย์ จุมปา ข (2544), สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, หน้า 3-4.

ที่บัญญัติหลักการที่ว่า “ถ้อยคำใด ๆ ที่สมาชิกกล่าวอภิปรายแถลงข้อเท็จจริง หรือลงคะแนนในที่ประชุมสภา
ย่อมไม่อาจถูกนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวได้” หรือเรียกว่า “เอกสิทธิ์” โดยพบว่าหลักการเรื่องเอกสิทธิ์
มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมาโดยตลอด แม้จะมีการบัญญัติถ้อยคำที่แตกต่าง
กันไปบ้างแต่ยังคงเป็นหลักเอกสิทธิ์ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งมีภาระหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน และเป็น
บุคคลทำหน้าที่นิติบัญญัติสามารถอภิปราย และกระทำการใด ๆ ตามหน้าที่โดยไม่ต้องหวั่นกลัว
ว่าจะถูกฟ้อง หรือถูกบุคคลภายนอกรบกวนหรือขัดขวางไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้
เพื่อคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย เพื่อประโยชน์สุข
ของประเทศชาติและประชาชน

“เอกสิทธิ์” จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาระหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา
ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่
อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากที่สุด

ตารางที่ 2 หลักการเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	มาตรา 24 สมาชิกให้ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่ มาตรา 26 สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานคณะอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็นตามมาตรา 24

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	<p>มาตรา 27 ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแสดงข้อความหรือแสดงความเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ท่านว่าเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	<p>มาตรา 42 ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข้อมเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาและคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	<p>มาตรา 50 ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ข้อมเป็นเอกสิทธิ์ โดดเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงผู้ที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	<p>มาตรา 109 ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนที่ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลง</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้ข่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
6	รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	<p>มาตรา 12 ในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ไม่เป็นกรณีที่จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใด</p> <p>ความคุ้มครองดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ใช้แก่ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภาด้วย</p>
7	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	<p>มาตรา 105 ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมรัฐสภาก็ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้ข่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
8	รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	<p>มาตรา 13 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาด้วย</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
9	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517</p>	<p>มาตรา 135 ในที่ประชุมวุฒิสภากิติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กิติ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา กิติ สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้ข่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคล ซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมด้วย</p>
10	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519</p>	<p>มาตรา 13 ในการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงการประชุมของกรรมการและผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภาด้วย</p>
11	<p>รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520</p>	<p>มาตรา 14 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุม โดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
12	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	<p>มาตรา 114 ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคล ซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย</p>
13	รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	<p>มาตรา 15 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด บุคคลใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภาผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุม โดยคำสั่งของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
14	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	<p>มาตรา 125 ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น</p> <p>มาตรา 126 เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 วรรคหนึ่ง คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมตามข้อบังคับของรัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วย</p> <p>มาตรา 153 วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลง</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้</p> <p>กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา กระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 126 และมาตรา 126 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<p>มาตรา 157 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุม วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิก ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็น เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้อง ว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิก ผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทาง วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่ กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความคิดทาง อาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้รัฐธรรมนูญหรือสมาชิกแห่งสถานนั้น</p> <p>ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำ ใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช้รัฐธรรมนูญหรือ สมาชิกแห่งสถานนั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธาน แห่งสถานนั้นจัดให้มีการ โฆษณาคำชี้แจงตามที่ บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่ กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสถานนั้น ทั้งนี้</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล</p> <p>มาตรา 158 เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ข้อมุ้ครอบงไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณาารงานการประหุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุมครอบงไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประหุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประหุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประหุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้น ด้วย โดยอนุโลม</p> <p>มาตรา 189 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน</p> <p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งข้อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุมครอบงถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย</p> <p>.....</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	<p>มาตรา 13 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมาธิการของสภา ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ บุคคล ซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แต่ไม่คุ้มครองสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
17	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	<p>มาตรา 130 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้</p> <p>เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น</p> <p>ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ข่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม</p> <p>มาตรา 135 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	หลักการเรื่องเอกสิทธิ์
		<p>พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุงิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน</p> <p>คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติแต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

บทที่ 4

เอกลักษณ์ของสมาชิกรัฐสภาและกรรมวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560

หลักการเอกลักษณ์ของสมาชิกรัฐสภา นับว่าเป็นการยกเว้นหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักการนี้และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอมา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการตรากฎหมายและความคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้นำหลักการเรื่องเอกลักษณ์นี้ไปใช้บังคับกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นด้วย ทั้งนี้ก็พิจารณาได้จากความหมายของหลักประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่ว่า หมายถึง การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่มิใช่การตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งและไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์มหาชนก็คือความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่นั้นเป็นประโยชน์มหาชนและมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ รัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำหน้าที่องค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย เพื่อนำกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็เป็นประโยชน์มหาชนและเมื่อรัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่เป็นศูนย์รวมของบรรดาสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงถือว่า เรื่องใดที่รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วยอันเป็นไปตามหลักประโยชน์มหาชน

สมาชิกรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะต้องตระหนักว่าการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ มิใช่ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วจำนวน 20 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาได้มีการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาของสังคมและสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่มีอยู่สิ่งหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับจะต้องบัญญัติไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน

มีหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ ของประเทศแทนประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณากฎหมาย ควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล หรือพิจารณางบประมาณแผ่นดินในการนำเสนอข้อเท็จจริง ต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา และรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกรัฐสภาเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการให้ความคุ้มครองในการกล่าวอภิปราย และกระทำการใด ๆ ในที่ประชุมรัฐสภา จึงได้บัญญัติเรื่อง “เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา” ไว้ใน รัฐธรรมนูญ และยังนำไปใช้กับคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจตามที่ สภากำหนดด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของเอกสิทธิ์ (privilege) หมายถึง สิทธิเด็ดขาด ของสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความคิดเห็นหรือกระทำการอื่นในหน้าที่ โดยบุคคลอื่นจะนำไปฟ้องร้องว่า กล่าวในทางใด ๆ ไม่ได้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาโดยไม่ต้องห่วงเกรง กล่าวว่าจะมีผู้ใดนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องกล่าวโทษ จึงสามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้เช่นกัน ดังนี้¹

“มาตรา 124 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือในที่ประชุม ร่วมกันของรัฐสภาสมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ข่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าว สมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการ ถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิด สิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาชี้แจง ตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

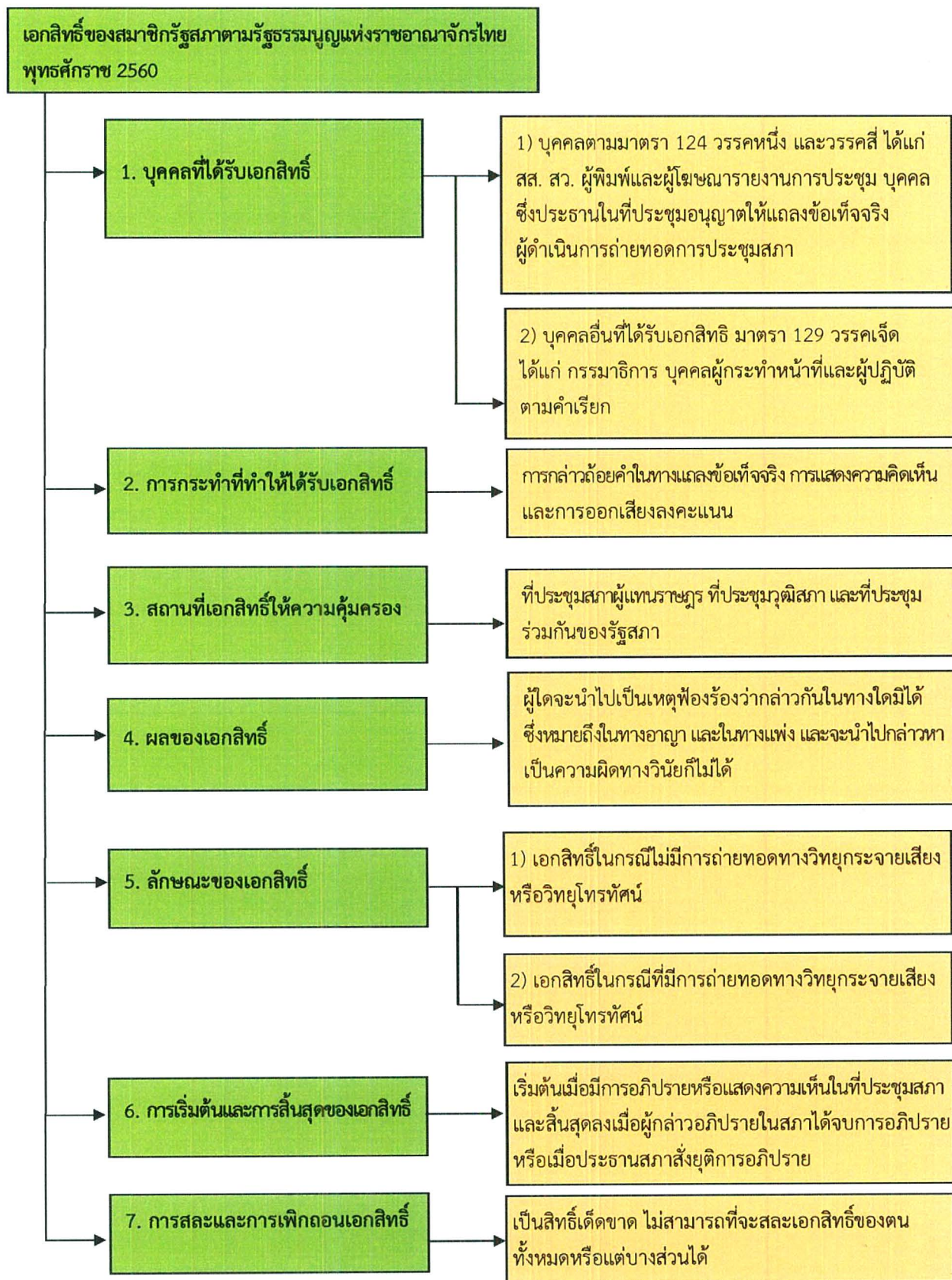
เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ข่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงาน การประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครอง ไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

¹ กัทธศักดิ์ วรรณแสง, (ม.ป.ป.), เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, หน้า. 3-5

ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 124 ดังกล่าวนี้ จึงอาจจำแนกเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาออกได้ ดังต่อไปนี้ (รูปภาพที่ 1)

รูปภาพที่ 1 เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



1. บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์

1) บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 124 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ได้แก่

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สมาชิกวุฒิสภา
- (3) ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา หรือรัฐสภา

(4) บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

โดยในการประชุมสภาเพื่อพิจารณากฎหมายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพิจารณางบประมาณ ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์โดยรวมของประเทศ ในหลายกรณีมีความจำเป็นต้องเชิญผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้รายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ แก่ที่ประชุม บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองในการแถลงข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกที่จะได้รับเอกสิทธิ์นี้ต้องเป็นผู้ที่ประธานสภาแห่งนั้นเชิญมาเท่านั้น และการพูดของผู้ที่ถูกเชิญต้องทำในที่ประชุมสภาเท่านั้นจึงจะได้รับเอกสิทธิ์

(5) ผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้น

ในการประชุมสภา ประธานสภาแห่งนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต ให้นำมีถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ แล้วแต่กรณีว่าเป็นการประชุมเปิดเผยหรือประชุมลับ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และครอบคลุมไปถึงการถ่ายทอดในช่องทางอื่น ๆ อีกด้วย เพื่อให้ผู้ดำเนินการถ่ายทอดที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาแห่งนั้นสามารถดำเนินการได้โดยมิต้องกังวลว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากการถ่ายทอดการประชุมมีสมาชิกสภากล่าวถ้อยคำ ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นซึ่งมักเกี่ยวข้องกับพาดพิงถึงบุคคลอื่นอยู่เสมอ ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องภาพและเสียงนั้นย่อมมีความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้เอกสิทธิ์เพื่อคุ้มครองการถ่ายทอดการประชุมที่ผู้ถ่ายทอดได้รับอนุญาตจากประธานสภาแห่งนั้นแล้วด้วย²

² มานิตย์ จุมปา, 2544, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 9. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของครุสภา, น. 30-31.

ข้อสังเกต

สื่อมวลชนที่รายงานข่าวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในการประชุม โดยสุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 (4)

2) บุคคลอื่นที่ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 129 วรรคเจ็ด

(1) บุคคลผู้กระทำหน้าที่กรรมการและปฏิบัติตามคำสั่งเรียก

เนื่องจากกิจกรรมทางรัฐสภานั้นเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ มีวิธีการและกลไกที่ซับซ้อนลำพังแต่สมาชิกรัฐสภาคงไม่สามารถดำเนินการได้สมบูรณ์ จึงมอบหมายให้คณะบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการ เพื่อทำกิจการที่อยู่ในหน้าที่ของสภา ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย การพิจารณาสอบสวนกรณีต่างๆ ที่สภามอบหมายหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับกรรมการไว้ ดังนี้

“มาตรา 129 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการตั้ง คณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของคณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่การกระทำการ การสอบหาข้อเท็จจริงหรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ

ในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลได้กระทำการแทนมิได้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาอยู่นั้นได้แต่การเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ

ตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์การตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริงส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงาน การดำเนินการ รายงานการสอบข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการ ให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติให้เปิดเผย

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกร้องตามมาตรา นี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 128 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคแปด”

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องมีการอภิปรายโต้เถียงตลอดจนต้องมีการเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเชิญบุคคลภายนอกมาแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วย ซึ่งกิจกรรมของกรรมการถือได้ว่าเป็นกิจกรรมทางรัฐสภาด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องกังวลต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี รัฐธรรมนูญจึงให้เอกสิทธิ์คุ้มครองไปถึงคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ รวมถึงบุคคลภายนอกที่ปฏิบัติตามคำเรียก อย่างไรก็ตาม เอกสิทธิ์ดังกล่าวจะคุ้มครองเฉพาะแต่การประชุมในสถานที่ซึ่งเป็นที่ประชุมของคณะกรรมการเท่านั้น และหากมีกรรมการคนใดกล่าวพาดพิงถึงบุคคลอื่นในทางเสียหาย กรรมการนั้นจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์นี้

เนื่องจากภารกิจของสภานั้นมีหลายด้านด้วยกันและมีความสลับซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของสภาในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการ สามารถกระทำได้อย่างคล่องตัวแม้ว่าจะอยู่นอกสมัยการประชุม ทำให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น สภาจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบคณะกรรมการ

ตามเหตุผลและความจำเป็น ได้แก่ เป็นการแบ่งเบาภาระของสภา ได้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านมาเสริมกิจการของสภาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม ในการประชุม พิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ก่อนที่สภาจะลงมตินั้น สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป “คณะกรรมการนั้นเปรียบเสมือนเป็นสภาเล็กในสภาใหญ่ ประสิทธิภาพของคณะกรรมการย่อมเป็นภาพสะท้อนความสำเร็จของสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ” ดังนั้น ระบบคณะกรรมการ จึงถือว่าเป็นหัวใจและมีความสำคัญ ต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย สำหรับเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาคัดเลือกของสมาชิกสภาโดยรวม

(2) รัฐมนตรีที่เข้าร่วมการประชุมสภา ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 163 ตอนที่

เหตุผลที่คณะกรรมการและรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ได้รับเอกสิทธิ์ด้วย ก็เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมสภา ได้อย่างเต็มที่เช่นกัน

2. การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 124 จำกัดขอบเขตของการกระทำที่ทำให้สมาชิก รัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ไว้เฉพาะการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็น และการออกเสียงลงคะแนน อันเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น หากเป็นการกระทำอื่น เช่น ชกต่อยทำร้ายต่อกันในสภา ให้สัมภพณ์สื่อมวลชนทางโทรศัพท์ จากห้องประชุมสภา หรือเขียนข้อความในกระดาษส่งให้เพื่อนสมาชิก มีถ้อยคำหรือข้อความหมิ่นประมาท ผู้อื่น เอกสิทธิ์ย่อมไม่คุ้มครอง

ข้อสังเกต

การกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็น และการออกเสียง ลงคะแนนที่จะอ้างเอกสิทธิ์ได้ จะต้องกระทำในขณะที่มีการประชุมสภา หากเป็นการกล่าวถ้อยคำ ในขณะที่ไม่มีการประชุม เช่น กล่าวก่อนหรือหลังการประชุม หรือขณะพักการประชุม แม้อยู่ในห้องประชุมก็ไม่ได้รับเอกสิทธิ์

นอกจากนี้การกล่าวถ้อยคำหรือแสดงความคิดเห็นที่จะได้รับเอกสิทธิ์ จะต้อง เป็นการกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาฯ และถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมด้วย หากเป็น การกล่าวถ้อยคำโดยที่ประธานสภาฯ ยังไม่ได้อนุญาต หรือประธานสภาฯ สั่งให้หยุด แต่ไม่หยุด จึงไม่ได้รับเอกสิทธิ์

3. สถานที่ที่เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครอง

ได้แก่ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เอกสิทธิ์คุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุม หากเป็นการกล่าวในที่ที่ไม่ใช่ห้องประชุมเมื่ออยู่ในบริเวณรัฐสภา เช่น ที่ห้องแถลงข่าว ห้องโถง ห้องอาหาร หรือบริเวณที่จอดรถยนต์ของสภาฯ ย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์

4. ผลของเอกสิทธิ์

ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวกันในทางใดมิได้ ซึ่งหมายถึงในทางอาญา เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136, 326, 327, 329 และในทางแพ่ง เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420, 421, 423 เป็นต้น และจะนำไปกล่าวหาเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ได้

5. ลักษณะของเอกสิทธิ์

รัฐธรรมนูญ มาตรา 124 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แยกเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ลักษณะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา คือ

1) เอกสิทธิ์ในกรณีไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

เป็นเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 124 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้...”

เอกสิทธิ์ในการประชุมที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด แม้พาดพิงบุคคลอื่นในทางเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้นั้นไม่ได้ และไม่ว่าผู้ที่ถูกพาดพิงจะเป็นใคร เป็นคนในสภาหรือนอกสภา ก็ฟ้องไม่ได้ทั้งนั้น และที่สำคัญก็คือแม้ข้อความที่กล่าวจะไม่เป็นความจริงก็ฟ้องไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งกรรมการหรือรัฐมนตรีที่ได้รับเอกสิทธิ์สามารถทำหน้าที่ของตนในสภาได้อย่างเต็มที่

ปัจจุบันการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และการประชุมรัฐสภาจะมีการถ่ายทอดทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐสภาทุกนัด กรณีตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง ในปัจจุบันจึงเกิดขึ้นได้เฉพาะในการประชุมสภาที่เป็นการประชุมลับเท่านั้น

ตัวอย่างกรณีของเอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง เช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาญัตติเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลในการประมุขงานก่อสร้างของกระทรวงแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการประชุมลับ ไม่มีการถ่ายทอดทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

นายแดงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านดังกล่าวในที่ประชุม โดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่า ตนมีหลักฐานแน่ชัดว่า นายคำ รัฐมนตรี รับเงินจากบริษัทที่ชนะการประมูลงานก่อสร้างในกระทรวงแห่งนั้น โดยนายคำให้นางเขียวภริยานายคำ เดินทางไปรับเงินด้วยตนเองที่ฮ่องกงต่อมานายคำและนางเขียวเป็นโจทก์ฟ้องนายแดงเป็นคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาท และฟ้องนายแดงเป็นคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายเพราะเหตุทำให้เกิดความเสียหายแต่ชื่อเสียงของตน

กรณีนี้จะเห็นได้ว่า การประชุมครั้งนี้ไม่มีการถ่ายทอดทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เมื่อนายแดงกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเรื่องราวในวาระที่กำลังประชุมกัน จึงเป็นการกล่าวโดยถูกต้องตามข้อบังคับ นายแดงย่อมได้รับเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ทั้งนายคำ นางเขียวจะฟ้องนายแดงเป็นคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทไม่ได้ หรือจะฟ้องนายแดงเป็นคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายเพราะเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของตนก็ไม่ได้

2) เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด

เป็นเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 124 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น...”

การถ่ายทอดทางอื่นใด ก็เช่น การถ่ายทอดผ่านทาง Facebook Live เป็นต้น

เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์แตกต่างจากเอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดฯ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการถ่ายทอดฯ หากผู้ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้กล่าวถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ได้รับเอกสิทธิ์ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องได้ แต่มีข้อขกเว้นคือ หากผู้ได้รับความเสียหายเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภาแห่งนั้น ผู้กล่าวถ้อยคำยังคงได้รับเอกสิทธิ์ รัฐมนตรีและสมาชิกสภาแห่งนั้นฟ้องไม่ได้ เหตุผลเนื่องจากบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิพาดพิงชี้แจงข้อกล่าวหาได้ในสภาอยู่แล้ว

กรณีตามตัวอย่างข้างต้น หากเป็นกาประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่น นางเขียวย่อมฟ้องนายแดงเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งได้ เนื่องจากนางเขียวเป็นบุคคลภายนอก มิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น ส่วนนายคำฟ้องนายแดง

เป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่งไม่ได้ เพราะนายคำเป็นรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในวันนั้น นายแดงยังคงได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 วรรคสอง

บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย นอกจากฟ้องผู้กล่าวถ้อยคำพาดพิงเป็น คดีอาญาและคดีแพ่งได้แล้ว ยังมีสิทธิขอให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการ โฆษณาคำชี้แจง ของบุคคลภายนอกตามวิธีการและ ในเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาได้โดยไม่กระทบ ต่อสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 124 วรรคสาม

ข้อสังเกต

รัฐมนตรีที่เข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 163 ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภา ... และให้นำเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้นในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นฝ่ายกล่าวพาดพิงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาหรือพาดพิงบุคคลอื่นที่ไม่ได้อยู่ในที่ประชุมรัฐมนตรีย่อมได้รับเอกสิทธิ์เช่นกัน

ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐมนตรีถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายกล่าวหาว่า รับเงินจากบริษัทที่ชนะการประมูลงานก่อสร้าง รัฐมนตรีขอใช้สิทธิพาดพิงลูกขึ้นชี้แจงว่าตนไม่ได้ รับเงินใคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวหาตนต่างหากที่รับเงินจากบริษัทที่แพ้การประมูล มากกล่าวหาว่าตนทุจริต เพื่อจะให้มีการประมูลใหม่ กรณีเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น จะฟ้องร้องรัฐมนตรีไม่ได้เช่นกัน

6. การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจะเริ่มต้นขึ้นต่อเมื่อมีการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภาเท่านั้น และจะต้องเป็นการอภิปรายที่กระทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม และตามคำสั่งของประธานสภาแห่งนั้นด้วย และเอกสิทธิ์ดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้กล่าวอภิปราย ในสภาได้จบการอภิปราย หรือเมื่อประธานสภาสั่งยุติการอภิปราย การกล่าวถ้อยคำอื่น ๆ ที่มิใช่การอภิปราย ในสภาอีกจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง³

³ มานิตย์ จุ่มปลา, 2544, เรื่องเดียวกัน, น. 38-41.

7. การสละและการเพิกถอนเอกสิทธิ์

เนื่องจากเอกสิทธิ์เป็นสิทธิ์เด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้แก่สมาชิกรัฐสภาทุกคน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมสมาชิกรัฐสภาจึงไม่สามารถที่จะสละเอกสิทธิ์ของตนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ และบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ไม่มีอำนาจที่จะมาเพิกถอนเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาได้⁴

⁴ มานิตย์ จุ่มปา, 2544, เรื่องเดียวกัน, น. 42.

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา คือการจัดทำกฎหมาย เพื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้กับประชาชน และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจึงต้องตระหนักว่าการออกกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ มิใช่ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าเรื่องใดที่รัฐสภาซึ่งเป็นศูนย์รวมของบรรดาสมาชิกรัฐสภา พิจารณาเห็นชอบแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมด้วยอันเป็นไปตามหลักประโยชน์มหาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ รวมทั้งประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจึงกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือปัจจุบันคือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีเอกสิทธิ์ ซึ่งหมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง จะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้ ทั้งทางอาญา และทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม ทั้งนี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน ซึ่งมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ทั้งนี้ในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นอาจมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรงเพื่อหักล้างเหตุผลซึ่งกันและกันและการอภิปรายนั้นอาจมีการพาดพิงไปถึงเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว หรือส่วนรวม เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ จึงมีความจำเป็นต้องให้หลักประกันหรือคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สามารถดำเนินการอภิปราย ลงมติ หรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี ไม่ต้องคอยหวาดระแวงเกรงกลัวว่าจะถูกฟ้องดำเนินคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักเอกสิทธิ์เป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตของสิทธิพิเศษนี้ให้ชัดเจนเพื่อมิให้ใช้สิทธิในทางที่ผิดเอาเปรียบบุคคลอื่น ๆ จนกลายเป็นอภิสิทธิ์หรือการใช้สิทธิโดยมิชอบ ดังนั้น เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจะเริ่มต้นขึ้นต่อเมื่อมีการอภิปราย

หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาเท่านั้น และจะต้องเป็นการอภิปรายที่กระทำโดยถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม และตามคำสั่งของประธานสภาแห่งนั้นด้วย และเอกสิทธิ์ดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้กล่าวอภิปรายในสภาได้จบการอภิปราย หรือ เมื่อประธานสภาสั่งยุติการอภิปราย การกล่าวถ้อยคำอื่น ๆ ที่มีใช้การอภิปรายในสภาอีกก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง และเนื่องจากเอกสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองให้แก่สมาชิกรัฐสภาทุกคน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สมาชิกรัฐสภาจึงไม่สามารถที่จะสละเอกสิทธิ์ของตนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ และบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ไม่มีอำนาจที่จะมาเพิกถอนเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาได้

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักเอกสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คือ ในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานเอกสิทธิ์เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่กรรมการองคมนตรี และบุคคลที่สภาเชิญมาชี้แจงว่า สามารถแสดงความคิดเห็น หรือ ออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรีได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวาดเกรงภัยใด ๆ ไม่สามารถนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องได้ และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 แล้วก็ยังคงนำหลักการเรื่องเอกสิทธิ์มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ไว้ในมาตรา 124

“มาตรา 124 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาสมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้

เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่ง ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภานั้น ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาล

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายการการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสถานนั้นด้วย โดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เอกสิทธิ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ 1) เอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด และ 2) เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด

1. เอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด

บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่กล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็น และการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยการกล่าวถ้อยคำต้องเป็นการกล่าวโดยถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม และได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมด้วย หากกล่าวโดยผิดข้อบังคับการประชุม หรือกล่าวโดยที่ประธานในที่ประชุมไม่อนุญาต เช่น สั่งให้หยุดพูดแล้วไม่ยอมหยุด ไม่ได้รับเอกสิทธิ์ หรือหากมีการใช้ถ้อยคำหาบคายอันมีลักษณะเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การกระทำที่ได้รับเอกสิทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์ไปในทางที่มีขอบ

เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมเท่านั้น หากเป็นการกล่าวในที่ที่ไม่ใช่ห้องประชุมแม้อยู่ในบริเวณรัฐสภา เช่น ห้องแถลงข่าว ห้องอาหาร ห้องโถงของอาคารรัฐสภา ย่อมไม่ได้เอกสิทธิ์

ผลของเอกสิทธิ์ในกรณีดังกล่าวเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ ซึ่งหมายถึงทั้งทางอาญา คือ ตามประมวลกฎหมายอาญาคูหมิ่นเจ้าพนักงาน ตามมาตรา 136 ฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 ฐานหมิ่นประมาทผู้ตายตามมาตรา 327 และทางแพ่ง คือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 มาตรา 421 มาตรา 423 ถึงแม้ว่าจะปรากฏข้อความที่กล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นนั้นจะเป็นเรื่องที่ไม่จริงก็ตาม

2) เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใด

เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใด จะแตกต่างจากกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอด คือ หากผู้ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาแห่งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้กล่าวถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์แต่หากผู้ได้รับความเสียหายเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาแห่งนั้น ผู้กล่าวถ้อยคำยังคงได้รับเอกสิทธิ์ เพราะถือว่าบุคคลดังกล่าวซึ่งอยู่ในที่ประชุมสามารถที่จะอธิบายหรือชี้แจงตอบโต้ข้อกล่าวหาของสมาชิกด้วยกันได้ในที่ประชุมอยู่แล้ว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา อันเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้ อาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลทั่วไปก็ได้ คณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนเป็นสภาเล็กในสภาใหญ่และถือเป็นหัวใจและมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมาย สำหรับเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของสมาชิกสภาโดยรวมไว้ในมาตรา 129 โดยให้เอกสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 คุ่มครองถึงบุคคลที่ทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกด้วย ซึ่งได้แก่ กรรมการ ผู้ที่คณะกรรมการเชิญหรือเรียกมาเพื่อแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสารต่อคณะกรรมการ รวมทั้งผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ ตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องมีการอภิปรายโต้เถียงตลอดจนต้องมีการเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเชิญบุคคลภายนอกมาแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วย ซึ่งกิจกรรมของกรรมการถือได้ว่าเป็นกิจกรรมทางรัฐสภาด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องกังวลต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี รัฐธรรมนูญจึงให้เอกสิทธิ์คุ้มครองไปถึงคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ รวมถึงบุคคลภายนอกที่ปฏิบัติตามคำเรียก อย่างไรก็ตาม เอกสิทธิ์ดังกล่าวจะคุ้มครองเฉพาะแต่การประชุมในสถานที่ซึ่งเป็นที่ประชุมของคณะกรรมการเท่านั้น และหากมีกรรมการคนใดกล่าวพาดพิงถึงบุคคลอื่นในทางเสียหาย กรรมการนั้นจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์นี้

ดังนั้น หลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 124 ประกอบมาตรา 129 วรรคเจ็ด มุ่งให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือปัจจุบันสมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ที่ได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ผู้พิมพ์หรือโฆษณา รายงานการประชุมสภา บุคคลที่ทำหน้าที่และปฏิบัติตามคำเรียกด้วย ซึ่งได้แก่ กรรมการ ผู้ที่คณะกรรมการเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ รวมทั้งผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ ตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ในลักษณะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่มีขอบเขตไว้อย่างชัดเจน ไม่ได้คุ้มครองไปถึงบุคคลอื่น ๆ นอกจากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เช่น คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญตั้งขึ้น เพื่อให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไว้ด้วย ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่สภาตั้งขึ้นนั้น คณะกรรมการมักจะมีการตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมา เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ซึ่งแม้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการจะต้องเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการคณะนั้น ๆ และมีรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมือนกับคณะกรรมการ คือ มีการนัดประชุมเพื่อพิจารณาคำปรึกษาเรื่องใด ๆ โดยเชิญบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ หรือขอให้บุคคลส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ เช่น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ข้อ 86 กำหนดว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ กิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการวิสามัญการพิทักษ์และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ อาจตั้งคณะอนุกรรมการได้ไม่เกินสี่คณะ คณะละไม่เกินสิบสองคน ซึ่งเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ แต่การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่คณะกรรมการตั้งขึ้นเพื่อให้พิจารณาปัญหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้น บุคคลที่เป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงานไม่มีเอกสิทธิ์คุ้มครอง เหมือนกับสมาชิกรัฐสภา หรือกรรมการที่สภาตั้งขึ้นด้วย จึงอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการ ผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ

และบุคคลที่ปฏิบัติงานให้กับคณะอนุกรรมการ ได้แก่ ผู้พิมพ์หรือโฆษณารายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการได้

2. ข้อเสนอแนะ

1. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แม้จะมีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากเดิมและไม่ได้ระบุโดยชัดแจ้งว่าคุ้มครองไปถึงกรรมการ และผู้ที่แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือผู้ที่พิมพ์หรือโฆษณารายงานการประชุมหรือบันทึกการประชุมของคณะกรรมการด้วย มาตรา 129 วรรคเจ็ด ก็บัญญัติให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกของคณะกรรมการด้วย แต่ไม่ได้คุ้มครองไปถึงบุคคลที่เป็นคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่คณะกรรมการตั้งขึ้นเพื่อให้พิจารณาเรื่องใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ผู้ที่แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในคณะอนุกรรมการ รวมทั้งผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการซึ่งปัจจุบัน คือ ข้าราชการของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรเร่งสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในวงงานรัฐสภา โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการและคณะทำงานที่คณะกรรมการตั้งขึ้น เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับการคุ้มครองตามหลักเอกสิทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ และในการประชุมคณะกรรมการต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนที่ว่าด้วยการประชุม โดยเคร่งครัด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการหรือผู้ที่คณะกรรมการเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ ผู้พิมพ์หรือโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลผู้กระทำหน้าที่และผู้ปฏิบัติตามคำเรียกจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

2. ในการที่คณะกรรมการมีมติให้คณะอนุกรรมการช่วยรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการก่อนการสอบหาข้อเท็จจริง ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ควรแจ้งหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 124 ประกอบกับมาตรา 129 วรรคเจ็ดในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะอนุกรรมการและผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในคณะอนุกรรมการได้รับทราบ ว่าไม่คุ้มครองถึงการทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ผู้ที่มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงในคณะอนุกรรมการ ทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 คณะอนุกรรมการไม่มีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในที่ประชุมคณะอนุกรรมการ หากมีการดำเนินการประชุมโดยมีการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการในลักษณะที่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง นอกจากนี้ ควรระบุในข้อบังคับการประชุมสภาให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจะตั้งคณะทำงานเพื่อให้พิจารณาเรื่องใด ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ไม่ได้

3. ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 129 วรรคหก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ข้อ 101 ก็กำหนดในลักษณะเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ที่ไม่หวังดีนำข้อมูลไปใช้ในทางที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบบันทึกการประชุมของคณะกรรมการให้มีการบันทึกในลักษณะสรุปประเด็นการพิจารณาและมติของที่ประชุม โดยไม่ต้องระบุนรายละเอียดต่อคำที่มีการอภิปราย ยกเว้นการจัดทำบันทึกการประชุมของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจำเป็นต้องใช้บันทึกการประชุมของคณะกรรมการเพื่อการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อให้การคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลของสภาที่เป็นเอกสารเรื่องต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนด สภาควรมีการขกร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินการให้มีความชัดเจนเหมือนกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ คือ พระราชบัญญัติเอกสารรัฐสภา (The Parliamentary Papers Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

และมีผลบังคับกับกิจการของรัฐสภาในบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีอุปสรรคในการเผยแพร่รายงาน เอกสารการลงคะแนนหรือการพิจารณาของทั้งสภา โดยหลักการของพระราชบัญญัตินี้จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า การดำเนินการใด ๆ ของผู้พิมพ์ตามจะต้องกระทำตามคำสั่งหรือภายใต้อำนาจของสภา สิ่งพิมพ์ที่ได้คัดลอกมาจากการการอภิปรายทั่วไปโดยสุจริตจะได้รับเอกสิทธิ์ นอกจากนี้ถือย่ความถูกต้อง ตลอดจนรายงานที่สุจริตย่อมได้รับเอกสิทธิ์ด้วย

บรรณานุกรม

- กวี อิศริวารณ. (2529). **ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย**. หน้า 339.
- กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). **ระบบงานรัฐสภา**. หน้า 111.
- เกร็ดความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (Thai Parliament Museum), (ม.ป.ป.) **เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน**. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/museum/know.html>
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). **“เอกสิทธิ์” ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย**. หน้า 1090.
- คลังปัญญาไทย. (2553). **เอกสิทธิ์**. สืบค้นจาก <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/เอกสิทธิ์>
- จิรพงศ์ วัฒนะรัตน์. (2539). **ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุและโทรทัศน์**. หน้า 12.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985**. หน้า 44-46
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่มที่ 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. หน้า 333.
- พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราชพงศประพันธ์. (2521). **ศัพท์การเมืองและการทูต**. หน้า 39-41.
- ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์. (2541). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 66 – 67.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (ม.ป.ป.). **เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา. วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ. หน้า 3-5.
- ภูวเดช วงศ์เกษม. (2555). **ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2553). **เอกสารสรุปทบทวนวิชากฎหมายมหาชน**. สืบค้นจาก <http://www.okanation.net/blog/print.php?id=380400>
- มานิตย์ จุมปา ข. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน**. หน้า 2.
- ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. (2525). **เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. หน้า 41-45.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สำนักพิมพ์นิติบรรณการ กรุงเทพมหานคร พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์ กรุงเทพมหานคร. หน้า 421.

สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 29.

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

อภิวัฒน์ สุดสาว. (ม.ป.ป.). ระบบคณะกรรมการกลไกการทำงานของสภา. จุฬานิติ มี.ค.-เม.ย. 53.
หน้า 105-114 .

อริคม อินทุฤดี. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/49 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. (2549). สืบค้นจาก

http://ww.sittigorn.net/documents/con_atikom_59_p_5.pdf

อำนาจ เขียวขำ. (2531). หมิ่นประมาททางแพ่ง : ศึกษาเฉพาะเหตุที่ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ. หน้า 105.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ ชื่อสกุล	นายอุสาห์ ชูสินธุ์
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชาจากกลุ่มงานคณะกรรมการการยุติธรรมและการ ตำรวจ สำนักกรรมการ 2
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สถานที่ติดต่อ	เลขที่ 499 อาคารสุขประพฤติ ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 2831 9186 - 7