

## เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### Privileges Imposed by Constitutions of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

ธีทวัช เม็กขุนทด<sup>1</sup> สมฤดี โทญเนต<sup>2</sup> กรวิชัย สุขใหญ่<sup>3</sup> และณัฐพล สิทธิพรหมณ<sup>4</sup>

Teetawat mekkhuntutod<sup>1</sup> Somrudee Kotnet<sup>2</sup> Korawit Sukyai<sup>3</sup> and Natthaphon Sittthiphram<sup>4</sup>

<sup>1 2 3</sup> นักศึกษาศาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

<sup>4</sup> อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ E-mail: natthaphon@vru.ac.th

รับบทความ 24 มิถุนายน 2563

แก้ไขบทความ 29 มิถุนายน 2563

ตอบรับบทความ 29 มิถุนายน 2563

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับที่มาของแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์ (privilege) ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการอภิปราย แสดงความคิดเห็น ลงมติพิจารณาข้อกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ตามกระบวนการของรัฐสภา ในกรณีของประเทศไทยนั้น พบว่ามีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ทางการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาบทบัญญัติเรื่อง เอกสิทธิ์ ตามในมาตรา 124 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับเอกสิทธิ์ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้วพบว่าบทบัญญัติตามมาตรา 124 นั้นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เอกสิทธิ์ทางการเมืองเอาไว้อย่างชัดเจน ทำให้การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวกลายเป็นการคุ้มครองสิทธิที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้เอกสิทธิ์ทางการเมืองในทางที่ผิด และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 124 โดยนำแนวคิดจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาใช้ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงทำหน้าที่รายงานไปยังรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาบทลงโทษสมาชิกคนดังกล่าว เช่น ในรัฐธรรมนูญของอังกฤษ นอกจากนี้ ควรเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถซักถามและขอคำชี้แจงจากฝ่ายตุลาการทั้งโดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรได้เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศลาวซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเชิญฝ่ายตุลาการเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงได้เพื่อให้สามารถพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน ซึ่งหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาจะมีอำนาจมากขึ้นและถูกตรวจสอบได้

**คำสำคัญ:** เอกสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

## ABSTRACT

This article aims to study on the origins of the concept of privilege, which has been established to protect the rights of the parliament's member while doing their duties such as political debate and voting on law consideration or various measures in the parliamentary process. Due to the study, it was found that the law that relating to “privileges” is included almost of all Constitution law. But when the author considered about concept of privilege included in Section 124 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, comparing with the foreign Constitution law, it was found that the provisions under Section 124 are not specified clearly. Consequently, this might not probably be investigated and lead to the misuse of political privileges, including being contrast with the spirit of the constitution.

According to the study, the author considers that provisions in Section 124 should be revised and concepts from the foreign Constitution law may be applied in terms of building up a fact-finding committee who can report the situations to the parliament, who considers the punishment for the member breaking the law as in the British constitution. In addition, the lawmakers may probably be empowered their authority by allowing the parliament to ask questions and request for clarification from the judiciary, as in Laos that allow the legislature to invite the judiciary to explain the facts, aiming all issues being considered carefully. Additionally, if there is an amendment in the issue, this will probably empower the parliament and its check and balance system would be stronger and verifiable.

**Keywords:** Privileges Member of Parliament Senator

## บทนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ และฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศสิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญคือกฎหมายใดๆที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแม่บทนั้นมีได้ เรียกว่า หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้ได้รับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” (ณัฐกร วิทิตานนท์ ,2553: 125-126). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 124 ได้บัญญัติถึงหลักการเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้อันเป็นหลักประกันความคุ้มครองให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในการทำหน้าที่แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องหวาดเกรงว่าการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดของตนอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลในภายหลัง เมื่อกฎหมายลำดับศักดิ์สูงสุดได้ให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภาเอาไว้ สมาชิกรัฐสภาผู้ได้รับเอกสิทธิ์จึงควรใช้สิทธิพิเศษนี้ อย่างเหมาะสมและสมควรแก่พฤติการณ์เพื่อการอภิปราย การแสดงความคิดเห็น หรือการแถลงข้อความนั้น เป็นไปอย่างราบรื่นและสร้างระบบรัฐสภาที่สามารถตรวจสอบการทำงานกันได้อย่างแท้จริงเมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 124 วรรคหนึ่ง พบว่าบทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดถึงสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานั้นเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆไม่ได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นประการใดที่จะมีผู้ใดนำไปฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นใครได้มาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงถึงถ้อยคำหรือการแสดงข้อความจริงนั้นว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือดูหมิ่นสภาอย่างไรหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดหลักประกันความคุ้มครองในการกล่าวถ้อยคำแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการตรวจสอบและไม่มีบทลงโทษเช่นนี้ ส่งผลให้การดำเนินการประชุมรัฐสภาไม่อาจที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจได้อย่างแท้จริง

## เนื้อหา

เอกสิทธิ์เป็นแนวคิดที่มีจุดกำเนิดในประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 14 และ 15 เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษมักถูกจับกุมและฟ้องร้องในข้อหากล่าวคำใส่ร้ายป้ายสี เป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ได้มีการจับกุมและฟ้องร้องให้ลงโทษผู้แทนราษฎรซึ่งเสนอร่างกฎหมายลดค่าใช้จ่ายในราชสำนักของพระเจ้าริชาร์ดที่ 2 ต่อสภาในข้อหาทรยศต่อกษัตริย์ พระมหากษัตริย์อ้างว่า “เสรีภาพในการพูดซึ่งได้ให้แก่พวกท่าน ไม่ได้หมายความว่า จะให้ท่านพูดตามที่ท่านประสงค์ ท่านมีสิทธิ์แต่เพียงจะกล่าวคำที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น” ซึ่งแม้สมาชิกรัฐสภาจะทัดทานอย่างไรพระมหากษัตริย์ก็ทรงเพิกเฉยไม่นำพา จนกระทั่งในคริสต์ศักราช 1688 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) กำหนดว่าในการพูดและอภิปราย รวมถึงตลอดถึงการดำเนินการใดๆ ในรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้นไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใดศาลหนึ่งได้เลยนอกจากจะเป็นการกระทำนอกวิสัยของหน้าที่นั้นมาร์ตริธของประเทศไทยของประเทศไทยต่างๆ ได้นำเรื่องนี้ไปบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทยนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ.2470 โดยมีพระราชดำริให้หลักประกันแก่สมาชิกองค์มนตรีสภาในการแสดงความคิดเห็นให้เต็มที่ไม่ต้องหวาดเกรงภัยใดๆ ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 14 บัญญัติว่า “กรรมการองค์มนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าว หรือแสดงความคิดเห็น หรือในการออกเสียงลงคะแนน ในที่ประชุมองค์มนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะกล่าวฟ้องกรรมการองค์มนตรีเพราะเหตุนี้หาได้ไม่” (วิชญ์ เจริญงาม, 2530: 464-465) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 24 บัญญัติว่า “สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าว หรือแสดงความคิดเห็นในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะกล่าวฟ้องเพราะเหตุนี้หาได้ไม่” (สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 25 พฤษภาคม 2563)

เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นออกเสียงลงคะแนนหรือกระทำการอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องจะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดๆ ไม่ได้และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม (มานิตย์ จุมปา, 2546: 258)

## เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ลักษณะของเอกสิทธิ์ คือ สิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคนหรือบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นบางประการในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการ เช่น เอกสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

2. บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์ ประกอบด้วย

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง

2) ผู้ที่ได้รับการอนุญาตจากประธานสภาให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินรายการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ตามมาตรา 124 วรรคสี่

3) คณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสามัญวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 137 และบุคคลที่ถูกเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือสืบหาอยู่ นั้น ตามมาตรา 129

4) รัฐมนตรี ตามมาตรา 163

3. การกระทำที่ทำให้ได้รับเอกสิทธิ์ คือ การแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

4. สถานที่ที่เอกสิทธิ์ให้ความคุ้มครอง คือ ในขณะที่มีอภิปรายในรัฐสภา และมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ในขณะที่นั้นสมาชิกรัฐสภาที่ทำหน้าที่ได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์

5. ผลของเอกสิทธิ์

1) เอกสิทธิ์ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใด

ในกรณีที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ สมาชิกวุฒิสภาสามารถอภิปราย และแสดงความคิดเห็นเต็มที่และในกรณีที่การอภิปรายมีการกล่าวถึงบุคคลที่สามก็ไม่เป็นผลเนื่องจากได้รับเอกสิทธิ์ในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ จึงถือว่าเป็นความลับในที่ประชุมครั้งนั้น

2) เอกสิทธิ์ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใด

ในกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ สมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นจะได้รับเอกสิทธิ์ไม่เต็มที่เนื่องจากการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือการถ่ายทอดวิทยุโทรทัศน์ เป็นการประชุมที่มีผู้ชมได้ทราบถึงการอภิปรายและแสดงความคิดเห็น ถ้ามีการกล่าวถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีที่ไม่อยู่ในการประชุมเอกสิทธิ์ในการที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์นั้นบุคคลที่ถูกกล่าวมีสิทธิ์ฟ้องสมาชิกผู้นั้นได้หากข้อความที่อภิปรายและแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นเท็จและได้รับความเสียหายแก่ชื่อเสียงของตน

ปัจจุบันการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และการประชุมร่วมรัฐสภา จะมีการถ่ายทอดสดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐสภาทุกนัด กรณีตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง ในปัจจุบันจึงเกิดขึ้นได้ เฉพาะในการประชุมสภาที่เป็นการประชุมลับเท่านั้น การถ่ายทอดทางอื่นใด เช่น Facebook Live หรือแอปพลิเคชันต่างๆ และการถ่ายทอดไม่จำเป็นต้องเป็น การถ่ายทอดสด อาจเป็นการถ่ายไว้ก่อนแล้วนำไปเผยแพร่ภายหลัง ก็ถือว่าเป็นกรณีที่มีการถ่ายทอดตามมาตรา 124 วรรคสอง (พงษ์สวัสดิ์ บุญพิทักษ์, 22 พฤษภาคม 2563)

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

ตาราง 1 ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ 2540, 2550 และ 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
มาตรา 157 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทาง แกล้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้	มาตรา 130 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้	มาตรา 124 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแกล้งข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิก ผู้นั้นในทางใดๆ มิได้
เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมิลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี หรือสมาชิกแห่งสภานั้น	เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมิลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น	เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมิลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี หรือสมาชิกแห่งสภานั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ในกรณีตามวรรคสอง ถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมีใช้รัฐธรรมนูญหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดใน	สมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมีใช้รัฐธรรมนูญหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดใน	ในกรณีตามวรรคสองถ้าสมาชิกกล่าวถ้อยคำใดที่อาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นซึ่งมีใช้รัฐธรรมนูญหรือสมาชิกแห่งสภานั้นได้รับความเสียหาย ให้ประธานแห่งสภานั้นจัดให้มีการโฆษณาคำชี้แจงตามที่บุคคลนั้นร้องขอตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดใน

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560

จากตารางเปรียบเทียบที่ 1 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เห็นว่าเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติมาตรา 124 ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมมากกว่าบทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยบุคคลที่ได้รับเอกสิทธิ์โดยแบ่งออกเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดตามวรรคหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาโดยไม่มีข้อยกเว้น แต่หากเป็นกรณีมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใดจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์อย่างเต็มที่ในการอภิปรายแถลงข้อความจริงหรือแสดงความคิดเห็น หากถ้อยคำดังกล่าวไปละสิทธิบุคคลภายนอกซึ่งถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังขยายได้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม บุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใดซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้นำเรื่องเอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 ไปใช้บังคับกับกรรมการตามมาตรา 129 และรัฐมนตรีตามมาตรา 163 ด้วยโดยอนุโลม

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศในเรื่องของเอกสิทธิ์ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไรหรือไม่ดังนี้

เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้	เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศคูเวต	เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา	เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส
<p>มาตรา 45 เมื่ออยู่นอกเขตรัฐสภาสมาชิกรัฐสภาไม่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น ตามหน้าที่ หรือการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการที่กระทำภายในรัฐสภา</p> <p>(สมใจ ทองกุล และนิศพร สุทธิมาร, 2558: 8)</p>	<p>มาตรา 110 สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการแสดงความคิดเห็นในรัฐสภาหรือในคณะกรรมการธิการของรัฐสภาและในการนี้ไม่อาจฟ้องสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นไม่ว่ากรณีใดๆ</p> <p>(ชัยวัฒน์ สีสันติวรพงศ์, 2559: 34)</p>	<p>มาตรา 6 ให้สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่จากกระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกา โดยให้เป็นไปตามกฎหมายในทุกกรณี ยกเว้นความผิดฐานก่อกรณ ความผิดอาญา อุกฉกรรจ์ และการทำลายความสงบ และการอภิปราย ตลอดจนการตอบโต้ของสมาชิกรัฐสภาในระหว่างการประชุมจะได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องร้องได้</p> <p>(งานแปลรัฐธรรมนูญ/กฎหมาย, 22 พฤษภาคม 2563)</p>	<p>มาตรา 26 สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกฟ้องร้องสอบสวน จับกุม คุมขังหรือถูกพิพากษาคดี อันเนื่องมาจาก การแสดงความคิดเห็น หรือการออกเสียงลงคะแนนในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ของตน</p> <p>(งานแปลรัฐธรรมนูญ/กฎหมาย, 22 พฤษภาคม 2563)</p>



จะเห็นได้ว่าเอกสิทธิ์ของทั้ง 4 ประเทศที่กล่าวมามีความคล้ายคลึงเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระ ซึ่งจะไม่ถูกฟ้อง สอบสวน จับกุม คุมขังหรือดำเนินคดี นอกจากนี้ผู้เขียนได้พบความน่าสนใจของเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common law เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย ประเทศแคนาดา และประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย กลุ่มประเทศเหล่านี้สภามีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของสภา โดยสามารถลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือดูหมิ่นสภา (breach of privilege or contempt) ซึ่งจะมีคณะกรรมการเอกสิทธิ์(Privilege Committee) ที่มีอำนาจในการตรวจสอบและทำคำแนะนำเสนอต่อสภา โดยจะจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อสภาถึงการกระทำในเรื่องที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษ (สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, น.19-20) และเมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศลาวพบว่าไม่ได้มีการบัญญัติถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาแห่งชาติลาวเอาไว้โดยตรงแต่มีบทบัญญัติในมาตรามาตรา 63 ที่บัญญัติว่าสมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิซักถาม นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด บุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร (ณภธรา อภิชาติพงษ์, 2553: 24)

เมื่อผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติในเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหลักการเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศแล้ว เห็นว่าเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติมาตรา 124 ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมมากกว่าบทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและยังมีการขยายความคุ้มครองไปถึงรัฐมนตรีและคณะกรรมการกิจการของรัฐสภา แต่การที่เนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 124 มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การให้เอกสิทธิ์ไว้อย่างชัดเจน โดยระบุเพียงว่าหากเป็นการแถลงข้อความจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาที่ไม่มีการถ่ายทอดย่อมได้เอกสิทธิ์เด็ดขาดตาม มาตรา124 วรรคหนึ่ง แต่หากเป็นการประชุมที่มีการถ่ายทอดจะได้รับเอกสิทธิ์เฉพาะกรณีผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถ้าผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แถลงข้อความจริงหรือแสดงความคิดเห็นย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 วรรคสอง ผู้เขียนเห็นว่ากรบัญญัติถึงหลักการเรื่องเอกสิทธิ์ไว้ดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาโดยปราศจากการตรวจสอบ โดยเป็นไปในลักษณะปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติต่อกันมา ไม่มีผู้คัดค้านกร ซึ่งไม่เป็นตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากหลักการในเรื่องเอกสิทธิ์ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียที่มีโครงสร้างขององค์กรที่เรียกว่าคณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Privilege Committee) มากล้นกรหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือดูหมิ่นสภาหรือไม่ แล้วรายงานไปยังสภาเป็นผู้ตัดสินใจลงมติว่าจะลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือดูหมิ่นสภาต่อไปและสิ่งที่เป็นความน่าสนใจคืออำนาจของสมาชิกสภาแห่งชาติประเทศลาวมาตรา 63

ที่ให้อำนาจสมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิซักถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด บุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรได้อันเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการได้รับข้อมูลและความเห็นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อใช้ประกอบการอภิปราย แลกงข้อความจริง หรือแสดงความคิดเห็นในญัตติเรื่องต่างๆที่พิจารณาซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาได้รับข้อมูลที่รอบด้านในการใช้อภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำเอาหลักการดังกล่าวข้างต้นมาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 124 จะทำให้สมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยได้รับข้อมูลและความเห็นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อใช้ประกอบการอภิปราย แลกงข้อความจริง หรือแสดงความคิดเห็นในญัตติเรื่องต่างๆและในขณะเดียวกันการอภิปราย แลกงข้อความจริง หรือแสดงความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาก็ได้รับเอกสิทธิ์ที่เป็นหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถถูกตรวจสอบได้จากคณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Privilege Committee) อันเป็นการส่งเสริมระบบรัฐสภาให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) กันได้อย่างแท้จริง

## สรุป

1. บทบัญญัติเรื่องเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 124 มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การให้เอกสิทธิ์ไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การใช้อภิปรายของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปในลักษณะปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติต่อกันมาไม่มีผู้กลั่นกรองมาตรวจสอบการใช้อภิปรายดังกล่าวได้อย่างแท้จริง กลายเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกรัฐสภาโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบ อันส่งผลให้มีการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูหมันสภาเกิดขึ้นได้

2. ในรัฐธรรมนูญประเทศลาวได้บัญญัติถึงหลักการที่ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาแห่งชาติลาวในการซักถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด บุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษรได้อันเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการได้รับข้อมูลและความเห็นจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อใช้ประกอบการอภิปราย แลกงข้อความจริง หรือแสดงความคิดเห็นในญัตติเรื่องต่างๆที่พิจารณาซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาได้รับข้อมูลที่รอบด้านในการใช้อภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบัญญัติให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาแลกงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นตามมาตรา 135 วรรคสอง อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกคำสั่งเรียกแก่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภาเท่านั้น ไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมสภาด้วย จึงควรบัญญัติถึงอำนาจในการซักถามให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมสภาเช่นเดียวกับสมาชิกสภาแห่งชาติลาว

## ข้อเสนอแนะ

1. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 124 วรรคห้า โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเอกสิทธิ์ (Privilege Committee) มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ามีการกระทำความันเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูห่มินสภาหรือไม่ แล้วรายงานไปยังสภาเป็นผู้ตัดสินใจลงมติว่าจะลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาหรือคูห่มินสภาต่อไปหรือไม่ ดังเช่นประเทศอังกฤษ

2. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 124 วรรคหก ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิซักถามประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด โดยบุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมวุฒิสภาด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่น ประเทศลาว

## บรรณานุกรม

The Translations of Constitution/Law. (2016). **The Constitution of France-Full Edition (translated version)**. [Online]. Retrieved from [https://www.parliament.go.th/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35650&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35650&filename=index). (2020, May 22).

The Translations of Constitution/Law. (2016). **The Constitution of United State of America**. [Online]. Retrieved from [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35648&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35648&filename=index). (2020, May 22).

Suebsuntiworapong, C. (2016). **The Constitution of Kuwait**. [Online]. Retrieved from [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35646&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35646&filename=index). (2020, May 22).

Wititanon, N. (2010). **Introduction to constitutional principles (1<sup>st</sup> ed.)**. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

Apichatapong, N. (2010). **The Constitution of Lao People's Democratic Republic**. [Online]. Retrieved from [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=35649&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=35649&filename=index) (2020, May 22).

Boonpitak, P. (2019). **Constitutional Privileges and Immunities of the Kingdom of Thailand** B.E. 2560. [Online]. Retrieved from [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elawparcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1962](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elawparcy/ewt_dl_link.php?nid=1962). (2020, May 22).

- American Psychological Association. (2013). **Guidelines for the Practice of Telepsychology. American Psychologist.** 68(9), 791–800. DOI: 10.1037/a0035001.
- Barak, A., Hen, L., Boniel-Nissim, M., & Shapira, N. (2008). **A Comprehensive Review and a Meta-Analysis of the Effectiveness of Internet-Based Psychotherapeutic Interventions. Journal of Technology in Human Services.** 26 (2/4), 109-160.
- Canadian Counseling and Psychotherapy Association. (2019). **Guidelines for Uses of Technology in Counselling and Psychotherapy.** Canada: Canadian Counseling and Psychotherapy Association.
- Dowling, M. & Rickwood, D. (2013). **Online Counseling and Therapy for Mental Health Problems: A Systematic Review of Individual Synchronous Interventions Using Chat. Journal of Technology in Human Services.** 31. 1-21. DOI: 10.1080/15228835.2012.728508.
- Kit, P.L., Teo, C.T., Tan, M., & Park, Y. (2017). **Singaporean Counsellors' Online Counselling Experiences with Children: An Exploratory Qualitative Study. Journal of Asia Pacific Counseling.** 7(2), 141-168.
- Richards, D. (2009). **Features and benefits of online counselling: Trinity College online mental health community. British Journal of Guidance & Counselling.** 37(3), 231-242.
- Robinson, E. (2009). **Online counselling, therapy and dispute resolution. Australia: Australian Institute of Family Studies,**
- Joompa, M. (2003). **The Explanations of the Constitution of the Kingdom (1st ed.).** Bangkok: Winyuchon Press.
- Thongkul, S. and Sutthimarn, N. (2015). **The constitutional law of the Republic of Korea.** [Online]. Available from <http://www.parliament.go.th/ewtdkmin/ewt/adminsouvanee/ewtdl linkphp?nid=685>. (2020, 15 February).

Academic Office, The Secretariat of the House of Representatives (2018). **The Privilege and Immunity of Member of Parliament under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560**. [Online]. Available from [https://www.parliament.go.th/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1962](https://www.parliament.go.th/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1962)กฎหมาย. (2020, 25 May).

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540. (1997, 11 October).  
**Royal Thai Government Gazette**. Vol. 114 parts 55a. p. 1.

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. (2007, 24 August).  
**Royal Thai Government Gazette**. Vol. 124 parts 47a. p. 1.

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. (2017, 6 April).  
**Royal Thai Government Gazette**. Vol. 134 parts 40a. p. 12.