

ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มครองสมาชิกวุฒิสภา



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2557  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROBLEMS CONCERNING THE SCOPE OF THE PARLIAMENTARIANS' IMMUNITY

Mr. Satapol Vorapanyatrakool



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

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา  
โดย นายศตพล วรรณปัญญาดระกุล  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(อาจารย์พิฑูร พุ่มหิรัญ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

ศตพล วรปัญญาตระกูล : ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา (THE PROBLEMS CONCERNING THE SCOPE OF THE PARLIAMENTARIANS' IMMUNITY)

อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หน้า.

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะทุกประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงมอบสิทธิเหนือกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไปโดยหลักสากลและกฎหมาย เอกสิทธิ ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท คือ หนึ่งประเภทเป็นเอกสิทธิเกี่ยวกับสิทธิ - เสรีภาพ คือ เป็นเอกสิทธิขั้นต้นที่สมาชิกรัฐสภาต้องได้รับ ซึ่งเป็นเอกสิทธิเกี่ยวกับความมีอิสระในการพูด และประเภทที่สอง เป็นเอกสิทธิทางกฎหมาย อันเป็นเอกสิทธิลำดับที่สอง โดยเกี่ยวกับการกระทำทางกายภาพของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น เอกสิทธิทั้งสองประเภtdังกล่าว จึงนำมาสู่การมีความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา (Immunity) ทั้งนี้ ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา หมายถึง ผลสืบเนื่องจากการมีเอกสิทธิในความมีอิสระทั้งในด้านการพูด (Privilege of Freedom of Speech) และด้านการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) โดยความคุ้มกันจะมีผลก็ต่อเมื่อมีการกระทำที่อาจละเมิดต่อบุคคลอื่นทั้งในแง่ของการพูดหรือการกระทำทางกายภาพในฐานะสมาชิกรัฐสภาและเข้าเงื่อนไขการได้รับความคุ้มกันรัฐสภา การวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่มีผลสืบเนื่องจากการมีเอกสิทธิในความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131

ประเทศไทยได้รับแนวคิดเกี่ยวกับความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจากการมีเอกสิทธิเกี่ยวกับความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมจากประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส โดยเริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักสากล แต่เมื่อนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของหลักการ โดยปัญหาที่พบในทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาในประเทศไทย มีดังนี้ หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาซึ่งไม่มีกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบก่อน สองปัญหาด้านบุคคลหรือองค์กรผู้ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาซึ่งให้ดุลพินิจโดยลำพัง โดยไม่มีองค์กรหรือกระบวนการใดในการช่วยกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และสามปัญหาด้านขอบเขตของคดีอาญาที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่รวมถึงการกระทำความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จากปัญหาทั้งหมดจึงอาจกระทบต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรมได้

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5586029334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: IMMUNITY / PARLIAMENTARIANS'S IMMUNITY

SATAPOL VORAPANYATRAKOOL: THE PROBLEMS CONCERNING THE SCOPE OF THE PARLIAMENTARIANS' IMMUNITY. ADVISOR: PROF. KRIENGRAI CHAROENTHANAVAT, Ph.D., pp.

The parliamentarians' duties aim to public services, so almost representative democratic countries granted the privileges over ordinary people to them. According to the principles and theories of constitutional law, privileges consist of two types: the first is privilege of freedom of or privilege of speech and the second is privilege of freedom of arrested that protects members of the House from legal physical action. And the parliamentary immunity is resulted from getting both privilege. This study focuses only on the privilege of freedom of arrested.

The privilege of speech started in England since King Edward the third in 1340 CE that begot the principle of Non-liable. After that extending to protect from civil case in assembly session that begot the principle of Inviolable. In the past, France had the same conflict political situations like England after the 1789 CE revolution, it received the principle of Inviolable which was changed to protect criminal cases instead of civil cases.

Thailand was received the principle of Inviolable and regulated it in the Constitutions since 1932 CE to present to immune the parliamentarians' performances. As the result of this research found that immunity under Thai constitution needs to revised because there are some problems: the first problem is procedure of granting or waive immunity, second problem is organization or person who has discretion of itself without checking and screening by anyone and third problem is the widely scope of criminal immunity that may be abused of equality and rule of law

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2014

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา" ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย อีกทั้งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงลงมิได้เลย หากขาดความกรุณาของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนตรวจสอบผลงานของผู้เขียนอย่างละเอียดและชี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ และให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมาจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่แห่งนี้ด้วยความเคารพอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์พิฑูร พุ่มหิรัญ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ น้อง ๆ ทุกคน จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คุณสุรียา ช้องเสนาะ คุณพิมพ์ธัญญา ช้องเสนาะ คุณสุตารัตน์ กฤษณเกรียงไกร ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คุณจันทร์เพ็ญ วงเวียน ที่คอยให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด และขอขอบคุณ คุณพิมพ์กร แพงฟู ที่ช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนช่วยแนะนำการใช้งานโปรแกรม CU E-THESIS และ END NOTE จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงทันกำหนดเวลาและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อชวณ คุณแม่หลั่น ผู้ให้กำเนิด และบรรดาญาติมิตรทั้งหลายอันเป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียน คุณประโยชน์อันใดที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพจากใจจริง หากมีข้อบกพร่องประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญแผนภาพ.....	ฑ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐาน.....	6
1.5 วิธีการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 ป่อเกิดแห่งความค้ำกันที่มาจากเอกสิทธิ์.....	8
2.1.1 ความหมายของเอกสิทธิ์.....	10
2.1.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเอกสิทธิ์.....	12
2.1.3 ประเภทของเอกสิทธิ์.....	18
2.1.3.1 เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระของการพูด (Privilege of Freedom of Speech).....	18
2.1.3.2 เอกสิทธิ์ที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการไม่ถูกจับกุม หรือดำเนินคดี (Privilege of Freedom from Arrested or Prosecuted for acts).....	20

2.2 ความหมายของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	22
2.2.1 ความหมายทั่วไป .....	22
2.2.2 ความหมายเฉพาะความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	22
2.3 หลักการสำคัญของความคุ้มกัน .....	24
2.3.1 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary Non-Accountability หรือ liability).....	24
2.3.2 หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary Inviolability).....	27
2.4 ความคุ้มกันในฐานะข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค .....	32
2.4.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค.....	32
2.4.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค .....	34
2.4.2.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป.....	34
2.4.2.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง .....	34
2.4.2.2.1 ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม .....	35
2.4.2.2.2 ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ .....	35
2.4.3 หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	36
2.4.4 ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทย .....	39
2.4.5 หลักเกณฑ์ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค .....	39
2.4.5.1 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากสภาพของเรื่องที่แตกต่างกัน.....	40
2.4.5.2 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม .....	40
2.4.5.3 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค .....	40
2.4.5.4 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน.....	41
2.4.5.5 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี.....	41
2.4.5.6 การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน .....	41



2.4.5.7 การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น .....	41
2.4.5.8 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่.....	41
2.4.6 ความผูกพันขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต่อหลักความเสมอภาค .....	42
2.4.6.1 ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค .....	42
2.4.6.2 ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาค.....	43
2.4.6.3 ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค .....	44
2.4.7 หลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม .....	45
2.5 หลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเอกลักษณ์ของสมาชิกวุฒิสภา .....	46
บทที่ 3 ความคึกคักสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ .....	49
3.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของความคึกคักสมาชิกรัฐสภา .....	49
3.2 การให้ความคึกคักสมาชิกรัฐสภาในประเทศตะวันตก .....	52
3.2.1 ประเทศอังกฤษ.....	52
3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	58
3.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	63
3.2.4 ประเทศออสเตรเลีย .....	71
3.2.5 ประเทศไอร์แลนด์.....	73
3.3 การให้ความคึกคักสมาชิกรัฐสภาในประเทศตะวันออก .....	74
3.3.1 ประเทศอินเดีย .....	74
3.3.2 ประเทศฟิลิปปินส์ .....	84
บทที่ 4 พัฒนาการและสภาพปัญหาการให้ความคึกคักสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย .....	94
4.1 พัฒนาการของการให้ความคึกคักของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย .....	94
4.1.1 การให้ความคึกคักสมาชิกรัฐสภาก่อนรัฐธรรมนูญปี 2550 .....	98

4.1.1.1	ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	98
4.1.1.2	กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	102
4.1.1.3	ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	104
4.1.1.4	องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน.....	105
4.1.1.5	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	106
4.1.1.6	กรณีความคุ้มกันสิ้นสุดลง.....	109
4.1.1.6.1	โดยการอนุญาต.....	109
4.1.1.6.2	โดยการนิ่งเฉยหรือปฏิเสธในสมัยประชุมสภา.....	109
4.1.1.6.3	โดยรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น.....	110
4.1.1.6.4	โดยกฎหมายอื่น.....	110
4.1.1.7	ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	111
4.1.1.7.1	กรณีที่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น.....	111
4.1.1.7.2	กรณีข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาที่เป็นเด็ดขาด.....	111
4.1.2	การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญปี 2550.....	112
4.1.2.1	บุคคลที่ได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ.....	112
4.1.2.1.1	สมาชิกรัฐสภา.....	112
4.1.2.1.2	บุคคลอื่น.....	113
4.1.2.2	ขอบเขตของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	115
4.1.2.2.1	กรณีที่ถูกจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา.....	115
4.1.2.2.2	กรณีถูกจับขณะกระทำความผิด.....	115
4.1.2.2.3	กรณีการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา.....	117
4.1.2.3	กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	120

4.1.2.3.1	โดยประธานสภา .....	120
4.1.2.3.2	โดยสภา .....	121
4.1.2.4	ผลของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	123
4.1.2.4.1	กรณีที่ถูกจับ คမ်းซัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา .....	123
4.1.2.4.2	กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด .....	123
4.1.2.4.3	กรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาของศาลอยู่ก่อนสมัยประชุมสภา .....	124
4.1.2.4.4	กรณีการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา.....	124
4.1.2.5	ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	125
4.1.2.6	การสละหรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	125
4.1.2.6.1	การสละความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา.....	125
4.1.2.6.2	การอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการจับกุมสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา.....	126
4.1.2.7	สถาบัน องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	126
4.1.2.7.1	โดยรัฐธรรมนูญ.....	126
4.1.2.7.2	โดยประธานสภา .....	127
4.1.2.7.3	โดยสภา .....	127
4.1.2.8	ข้อยกเว้นที่ไม่ได้รับความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	127
4.1.2.8.1	กรณีสภาอนุญาตให้ดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	127
4.1.2.8.2	กรณีการกระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง .....	128

4.1.2.8.3	กรณีการพิจารณาคดีพิพาทภาษาที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง .....	128
4.1.2.8.4	กรณีการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	128
4.2	ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	148
4.2.1	ปัญหาองค์กรหรือบุคคลผู้พิจารณาให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	148
4.2.2	ปัญหากระบวนการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	152
4.2.3	ปัญหาประเภทคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกัน .....	154
4.2.4	ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา .....	156
4.2.4.1	สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง.....	157
4.2.4.2	สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม .....	158
4.2.5	ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค.....	158
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ .....	161
5.1	สรุป .....	161
5.2	ข้อเสนอแนะ .....	169
5.2.1	ข้อเสนอแนะจากการวิจัย.....	169
5.2.2	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป .....	173
	รายการอ้างอิง .....	174
	ภาคผนวก ก.....	178
	ภาคผนวก ข.....	179
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	187

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary Non-Accountability) กับหลักความละเมิดไม่ได้ทางรัฐสภา (Parliamentary Inviolability) .....	30
ตารางที่ 2 หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	36
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา .....	87
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบการให้ความคุ้มกันรัฐระหว่างรัฐธรรมนูญก่อนปี 2550 และรัฐธรรมนูญปี 2550 .....	131
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการให้ความคุ้มกันรัฐสภา กรณีสมาชิกสภาถูกจับ คุมขัง หมายเรียกตัว หรือฟ้อง/พิจารณาคดี .....	135



## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศอังกฤษ.....	55
แผนภาพที่ 2 กระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของฝรั่งเศส.....	62
แผนภาพที่ 3 กระบวนการให้ความคุ้มกันแก่พยานหรือการให้ข้อมูลแก่สภาหรือ คณะกรรมการธิการ.....	67
แผนภาพที่ 4 กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของราชยสภา.....	83
แผนภาพที่ 5 กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131.....	129



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือเป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสูงสุด แต่การที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้ามาปกครองประเทศโดยตรงทุกอย่างอาจทำได้ด้วยข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ โดยมีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายหลัก ๆ คือ อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจ คือ รัฐสภา อำนาจอธิปไตยด้านบริหาร องค์กรใช้อำนาจคือ คณะรัฐมนตรี และอำนาจอธิปไตยด้านตุลาการ องค์กรใช้อำนาจคือ ศาล ทั้งนี้ องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายต้องคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีมาตรการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารหลายประการ ซึ่งเริ่มจากมาตรการที่เบาไปสู่มาตรการที่หนักขึ้นตามลำดับดังนี้ คือ กระตุกถาม การเสนอญัตติ การตั้งคณะกรรมาธิการ และท้ายสุดคือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ขณะที่ฝ่ายบริหารก็สามารถที่จะถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจ คือ รัฐสภาถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง โดยการทำหน้าที่ของรัฐสภาจะอยู่ในรูปของการประชุม และการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาจะอยู่ในรูปของการอภิปรายหรือการแสดงความคิดเห็นเพื่อตรวจสอบและเสนอแนะการทำงานแก่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ทั้งนี้การทำหน้าที่ดังกล่าวอาจไปกระทบกระทั่งกับรัฐบาลและอาจถูกกลั่นแกล้งได้เพราะรัฐบาลเป็นฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐรัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่ต้องหวาดกลัวหรือหวาดระแวงต่อภัยอันตรายใด ๆ ทำให้สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า บทนำ.

การทำงานของสมาชิกรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีอำนาจหน้าที่หลักๆ อยู่ 2 ประการที่สำคัญ คือ 1. อำนาจในการออกกฎหมาย เช่น การออกพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและ 2. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเริ่มจากมาตรการที่เบา คือ การตั้งกระทู้ถาม จนเพิ่มระดับความเข้มข้นมากขึ้นตามลำดับ คือ การเสนอญัตติ การตั้งคณะกรรมการการ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ทั้งนี้ การทำงานของสมาชิกรัฐสภาจึงอยู่ในรูปแบบของการอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ ตีเถียง หรือแม้กระทั่งพิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องใดๆที่อยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นเพื่อให้การทำงานของสมาชิกรัฐสภาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นต้องให้มีความเป็นอิสระในการแสดงออกโดยปราศจากความกลัวการถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและอาญา สิ่งเหล่านี้ เรียกว่า เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา(parliamentary privilege) จุดมุ่งหมายไม่ใช่เป็นการทำลายคำตัดสินของศาลแต่เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกรบกวนใดๆจากปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ โดยเรียกร้องไปยังศาลในการปกป้องการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ฉะนั้น จึงต้องมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิ ซึ่งเรียกว่า ความคุ้มกัน (immunity) เพื่อไม่ให้ถูกดำเนินคดี รวมถึงสิ่งที่ได้ทำโดยทั่ว ๆ ไปในระหว่างสมัยประชุมสภาด้วย ดังนั้น การให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาถือเป็น มาตรการหนึ่งในการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งและสามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ความคุ้มกันไม่ได้เป็นเหตุให้การกระทำของสมาชิกรัฐสภาไม่เป็นความผิด หากแต่เป็นการคุ้มครองจากการถูกจับกุม คุมขัง หรือการพิจารณาคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมของสภาเท่านั้น<sup>2</sup>

ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในทางสากลจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายทั้งก่อน และระหว่างการถูกดำเนินคดี องค์กรที่ให้ความคุ้มกันนั้นหากไม่ใช่ศาลก็อาจเป็นสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ ขอบเขตของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา อาจแยกได้ 3 แบบใหญ่ๆ ดังนี้ แบบที่ 1 การให้ความคุ้มกันแบบจำกัดในขอบเขตแคบ ๆ ซึ่งจะปกป้องการกระทำและการอภิปรายที่มีส่วน โดยตรงกับการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น เช่น สหรัฐอเมริกา ถ้าสมาชิกรัฐสภากระทำการที่ผิดกฎหมายนอกเหนือบทบาทที่ชอบธรรมในฐานะตัวแทนของประชาชน พวกเขาจะถูกสอบสวน ดำเนินคดี หรือถูกลงโทษอย่างคนธรรมดาทั่วไป<sup>3</sup> โดยศาลจะตีความการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

<sup>2</sup> มานิตย์ จุมปา, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กร ทางการเมือง (2544), หน้า 43.

<sup>3</sup> United State Agency International Development ( USAID), *Parliamentary Immunity Brief : A Summary of Case Study of Armenia, Ukraine and Guatemala* (N.P. : Development Alternative Inc., 2006).



อย่างแคบๆ<sup>4</sup> แบบที่ 2 การให้ความคุ้มกันในคดีแพ่งเท่านั้น เช่น อังกฤษ จะปกป้องเฉพาะกรณีการกักตัวและการจำคุก เว้นแต่กรณีการดูหมิ่นศาล การถูกจำคุกในกระบวนการทางแพ่งแทบจะไม่มี ฉะนั้นความคุ้มกันจึงมีความสำคัญน้อยมาก ส่วนคดีอาญาสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มกัน จึงไม่มีเงื่อนไขหรือกระบวนการเกี่ยวกับการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา การที่จะไปเบิกความในฐานะพยานหรือหลีกเลี่ยงการให้การเป็นพยานขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิก ประธานสภาจะแจ้งไปยังศาล ฉะนั้น รัฐสภาของอังกฤษจึงมีความเป็นอิสระสูง ศาลไม่เข้าไปก้าวล่วงกระบวนการภายในของรัฐสภา รวมถึงกระบวนการในการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาด้วย<sup>5</sup> ส่วนแบบที่ 3 การให้ความคุ้มกันอย่างกว้างขวาง เช่น ฝรั่งเศสรวมถึงประเทศที่กำลังพัฒนาด้านประชาธิปไตย จะปกป้องการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ทั้งในและนอกบทบาทของการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงได้บัญญัติว่าระหว่างสมัยประชุมสภา จะกักขังหรือจำคุกสมาชิกรัฐสภาสำหรับการกระทำความผิดทางอาญาไม่ได้ถ้าไม่ได้รับการอนุมัติจากสภา<sup>6</sup> โดยมีสมมติฐานจากการที่สมาชิกรัฐสภาต้องต่อสู้กับการถูกกล่าวร้ายจากผู้มีอำนาจในการปกครอง<sup>7</sup>

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ระยะแรกแยกเป็น 2 กรณี กรณีที่ 1 ระหว่างสมัยประชุมสภา ห้ามมิให้มีการจับกุมขัง หมายถึงให้ตัวสมาชิกไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา ซึ่งครอบคลุมทั้งคดีแพ่งและอาญาโดยไม่รวมถึงขั้นตอนการพิจารณาของศาล ความคุ้มกันนี้ถือเป็นเด็ดขาด และกรณีที่ 2 ถูกจับขณะกระทำความผิด เป็นอำนาจของประธานสภาอาจสั่งปล่อยให้พ้นจากการกักขังได้ จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ขอบเขตความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาได้จำกัดให้เฉพาะคดีอาญาเท่านั้น และหากจะจับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาในสมัยประชุมต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ต่อมาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ได้บัญญัติขยายขอบเขตความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในด้านกระบวนการ ครอบคลุมถึงการพิจารณาในชั้นศาลแต่ให้งดการพิจารณาเมื่อประธานร้องขอภายหลังเมื่อมีการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาในหลักการคล้ายๆดังข้างต้น ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>4</sup> Inter-Parliamentary Union., "Parliamentary Immunity : Benefit or Burden," [Online]. Available from: <http://www.ipu.org.conf-e/127/immunity.pdf/2013/>

<sup>5</sup> Yehudit Galili and Dan Lahav, *Parliamentary Immunity-Members of Parliament Inviolability* (n.p.: the Knesset Research and Information Center, 2003), p. 19.

<sup>6</sup> Yehudit Galili and Dan Lahav, *Parliamentary Immunity Members of Parliament Inviolability*, p. 10.

<sup>7</sup> United state Agency International Development (USAID), *Parliamentary Immunity Brief : A Summary of Case Study of Armenia Ukraining and Guatemala* (n.p.: Development Alternatives Inc., 2006), p. 2.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 บัญญัติหลักการไว้คล้ายๆกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาไว้ ดังนี้

มาตรา 131 วรรคสาม ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใด สภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

มาตรา 277 วรรคสาม บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 131 มิให้นำมาใช้บังคับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติโดยประธานสภาหรือที่ประชุมสภาจะให้ความคุ้มครองอย่างไม่มีข้อแม้และไม่มีขอบเขตในคดีอาญาต่าง ๆ รวมถึงคดีที่เป็นความผิดส่วนตัวด้วย ขณะที่บริบททางสังคมและกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงไป และหลักความเสมอภาคที่ปรากฏในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บังคับใช้ หลักความเสมอภาคได้มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวของต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มาตรา 30 จึงทำให้มี

ความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ<sup>8</sup> การให้ความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาที่เป็นความผิดส่วนตัวอย่างไรขอขอบเขตจึงอาจเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เพราะอาจกระทบสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณีหรือผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภา เพราะการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา อาจส่งผลให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมต้องชะงักหรือล่าช้า ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และ (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์จำเลย คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ท้ายสุดก็จะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

ดังนั้น จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

1) สมาชิกรัฐสภาควรที่จะได้รับความคุ้มกันที่เป็นการต่อต้านกระบวนการทางกฎหมายสำหรับการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และ 2) จะให้สาธารณชนแน่ใจได้อย่างไรว่า การนำความคุ้มกันทางสภาไปใช้ประโยชน์เพื่อป้องกันการถูกจับกุม คุมขังเพราะแรงจูงใจทางการเมือง โดยไม่ใช้เพื่อเหตุผลส่วนตัว การศึกษาในครั้งนี้จึงศึกษาปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา โดยพิจารณาว่าการใช้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาประเภทใดที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและควรกำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบททางสังคมและกฎหมายในปัจจุบัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทย

<sup>8</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส," ใน *รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net.*, นันทวัฒน์ บรมานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 375.

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาขอบเขตความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา โดยศึกษาความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใดที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและควรกำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มกันที่เหมาะสมแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างไร

### 1.4 สมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภามาโดยตลอด แต่ที่ผ่านมาไม่มีการแยกประเภทของการกระทำความผิดทางอาญาที่จะได้รับความคุ้มกัน จึงครอบคลุมถึงการกระทำความผิดที่เป็นความผิดส่วนตัว ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทบต่อกระบวนการและระยะเวลาของการพิจารณาคดี รวมทั้งสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคู่กรณีที่ได้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา โดยแยกประเภทของการกระทำความผิดทางอาญาที่จะได้รับความคุ้มกันให้ชัดเจน

### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เน้นทางด้านคุณภาพ โดยเอกสารที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข่าว และบทความจากหนังสือพิมพ์ วารสาร นอกจากนี้ยังศึกษารายงานการประชุมสภาและข้อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้อง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงที่มา พัฒนาการ และปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค

### 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ปัญหาขอบเขตของการให้ความคุ้มกัน หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีอาญาและกระบวนการพิจารณาคดีที่ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภา หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือสภาที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง ผลต่อเนื่องจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระทั้งในด้านการพูด (Privilege of Freedom of Speech) และในด้านการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) ซึ่งความคุ้มกันจะมีผลก็ต่อเมื่อสมาชิกรัฐสภาได้กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น ทั้งในทางการพูดหรือการกระทำทางกายภาพในฐานะสมาชิกรัฐสภาและอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา แต่การวิจัยในครั้งนี้ หมายความว่ากรณีการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม ตามรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 131 ที่ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับกุมคุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปสอบสวนในคดีอาญา รวมถึงการพิจารณาคดีทางศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา เพื่อไม่ให้ตกอยู่ภายใต้แรงกดดัน หรือแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรใด โดยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนและมาประชุมได้



## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในการที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชนได้โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือถูกกลั่นแกล้งจากบุคคล หรือองค์กรใด แต่ที่ผ่านมามีการให้เอกสิทธิ์ประเภทนี้ หรือที่เรียกอีกนัยหนึ่งว่า ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาไม่มีการแบ่งแยกประเภทของการกระทำความผิดทางอาญาโดยครอบคลุมถึงความผิดส่วนตัว ซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของคู่กรณี เช่น กระบวนการและระยะเวลาของกระบวนการพิจารณาคดี ทั้งนี้ อาจเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคได้ ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ จึงมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 2.1 บ่อเกิดแห่งความคุ้มกันที่มาจากเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเกี่ยวกับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือการลงมติ หรือแม้กระทั่ง การไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีจากการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา เป็นหลักประกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายโดยปราศจากการถูกลงโทษ ดังนั้น เอกสิทธิ์เป็นตัวสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยแบบพหุนิยมด้วย ซึ่งจุดประสงค์ของการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา จึงมีดังนี้ 1. เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่โดยไม่อยู่ภายใต้แรงกดดัน<sup>9</sup> หรือป้องกันการถูกแทรกแซงการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาจากภายนอก<sup>10</sup> 2. เป็นการจำกัดเสรีภาพของการอภิปรายและการกระทำต่อบุคคลภายนอกของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องทำภายในหน้าที่เท่านั้น โดยไม่ใช่ตำแหน่งในทางที่ผิด<sup>11</sup>

เอกสิทธิ์เป็นการมอบสิทธิพิเศษบางประการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานอกเหนือจากบุคคลทั่วไป จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวย่อมอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น<sup>12</sup> แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวเป็นการที่กฎหมายให้เฉพาะแต่ในขอบเขต

<sup>9</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities an Overview* (Brussels: European Parliament, 2012), p. Introduction.

<sup>10</sup> E.S.C Wade, *Constitutional and Administrative Law*, 10th ed. (New York Longman Inc., 1985), p. 210.

<sup>11</sup> Ibid.,

<sup>12</sup> มานิตย์ จุมปา, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน," ใน *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง (2544)*, หน้า 258..

ของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น โดยไม่สามารถที่จะทำนอกเหนือหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปได้<sup>13</sup>

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) เอกสิทธิ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ<sup>14</sup> ถือเป็นเอกสิทธิ์ลำดับต้น (First Privilege) ที่สมาชิกรัฐสภาได้รับ กล่าวคือ เป็นเอกสิทธิ์ที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการพูด (Freedom of Speech) เพราะการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมสภา เพื่อนำปัญหาของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อองค์กรหรือบุคคลอื่น ๆ ได้ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงได้รับเอกสิทธิ์ประเภทนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวหรือกดดันใด ๆ เอกสิทธิ์ที่สมาชิกรัฐสภาได้รับในประเภทนี้ จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบต่อการพูดของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ เอกสิทธิ์ประเภทนี้อาจเรียกว่า “ตัวแทนการเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ”<sup>15</sup> จึงเป็นไปตามหลัก “ความไม่ต้องรับผิดของรัฐสภา” (Parliamentary non – liability) ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความคุ้มกัน (Immunity) ที่ไม่ต้องรับผิดทางกฎหมายใด ๆ หากเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่จากการพูดหรืออภิปรายของสมาชิกรัฐสภา

(2) เอกสิทธิ์ทางกฎหมาย (Legal Privilege)<sup>16</sup> เป็นเอกสิทธิ์เน้นการกระทำทางกายภาพของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งต่างกับเอกสิทธิ์ข้างต้น เป็นเอกสิทธิ์ลำดับรอง (Secondary Privilege) เอกสิทธิ์ประเภทนี้ จะให้อิสระแก่สมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับกุม (Freedom from Arrested) ในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถมาประชุมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือกีดกันแก่งจากบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ แต่เอกสิทธิ์ประเภทนี้ได้รับจากรัฐธรรมนูญเป็นผู้มอบให้ แต่การเพิกถอนเอกสิทธิ์ประเภทนี้เป็นอำนาจของสภา เอกสิทธิ์ประเภทนี้จึงเรียกว่า “ตัวแบบที่ต้องได้รับอนุญาต” (Authorization Model) เป็นไปตามหลัก “ความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา” (Parliamentary Inviolability)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ไม่ว่ากรณีใด ๆ ผลที่ตามมาคือการได้รับความคุ้มกันโดยกฎหมายด้วย ดังนั้น เอกสิทธิ์จึงเป็นบ่อเกิดแห่งความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา

<sup>13</sup> Audrey O'Brien and Marc Bose, *House of Commons Procedure and Practices*, ed. 2nd (Quebec: Library and Archives Canada Cataloguing, 2009), p. 61.

<sup>14</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p.11.

<sup>15</sup> Simon Wigley, "Parliamentary Immunity : Protecting Democracy or Protecting Corruption," *The Journal of Political Philosophy* (2003): 25.

<sup>16</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p.25.

### 2.1.1 ความหมายของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ ตรงกับภาษาอังกฤษ ว่า “Privilege” โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน “Privilegium” ซึ่งสามารถแยกรากศัพท์ออกได้สองคำ คือ Privus หมายถึง เฉพาะหรือแยกกับ logis หรือ lex หมายถึง กฎหมาย ดังนั้น เมื่อรวมกันแล้ว หมายถึง สิทธิหรือความคุ้มกัน (Right or Immunity) ซึ่งให้เป็นพิเศษแก่บุคคลหนึ่งยิ่งกว่าบุคคลอื่น หรือหมายถึง ความพอดีหรือความเห็นชอบ หรือการเว้นให้ปลอดจากภาระอันใดอันหนึ่ง ซึ่งบุคคลทั่วไปไม่มีโอกาสได้รับสิทธินี้<sup>17</sup>

หลักเอกสิทธิ์มีที่มาจากระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ ตั้งแต่ ค.ศ. 1397<sup>18</sup> ปรากฏในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติสิทธิ ค.ศ.1688 มีข้อความดังนี้ “That the freedom of speech, and debate or proceeding in parliament, right not to be impeached or question in any court or place out of parliament”<sup>19</sup> ข้อความดังกล่าว หมายความว่า ความเป็นอิสระในการพูดหรือถกเถียง หรือกระบวนการในรัฐสภา ไม่ควรจะถูกกล่าวหาหรือตั้งข้อสงสัยในศาล หรือบริเวณนอกรัฐสภาใด ซึ่งข้อความดังกล่าว สะท้อนถึงการมีเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการพูด อภิปราย หรือถกเถียง หรือทำงานในกระบวนการของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ตามหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Non-liability)

ส่วนคำว่า “เอกสิทธิ์” ในอีกนัยหนึ่ง โดยเกิดในระบบการเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ทั้งนี้ คำประกาศเกี่ยวกับสิทธิของความเป็นมนุษย์และพลเมือง (Declaration of right of man and Citizen) เป็นผลลัพธ์ของการปฏิวัติและผลของมันได้มีเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นในการปกป้องตัวแทนของประชาชนจากการถูกกล่าวโทษ ดังนั้น รัฐสภาฝรั่งเศสจึงประกาศว่าบุคคลแต่ละคนซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภา จะถูกละเมิดไม่ได้ ต่อมาพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาว่าไม่ควรที่จะถูกจับกุมโดยปราศจากการอนุญาตของสภา<sup>20</sup> ซึ่งเป็นเรื่องของเอกสิทธิ์ตามหลักของการละเมิดมิได้ (Inviolability)

คำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายแนวทางดังนี้

เอกสิทธิ์ ใน West’s Encyclopedia of American Law หมายถึง สิทธิพิเศษ โดยเฉพาะหรือสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มกันโดยชอบของบุคคลหนึ่งหรือบุคคลบางจำพวก ซึ่งสิทธิ

<sup>17</sup> ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า บทนำ.

<sup>18</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p. Introduction.

<sup>19</sup> ภริมย์ เจริญรุ่ง, "ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 4-5.

<sup>20</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p. Introduction.



พิเศษนี้จะไม่นำไปใช้กับบุคคลกลุ่มอื่น หรือหมายถึงอำนาจที่กฎหมายยกเว้นให้หรือเป็นอำนาจเหนือกฎหมาย หรือหมายถึงเอกสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิ แต่เป็นข้อยกเว้นให้บุคคลจำพวกหนึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือการระงับหรือความรับผิดชอบ<sup>21</sup>

เออร์สไคน์ เมย์ (Erskine May) ได้ให้ความหมายของคำว่า เอกสิทธิ์ (Parliamentary Privilege) คือ สิทธิที่เป็นพิเศษที่ให้แก่แต่ละสภา (each House) (สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา - ผู้เขียน) โดยรวมในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา และให้แกสมาชิกโดยส่วนบุคคลของแต่ละสภา เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ของพวกเขาได้ ทั้งนี้ สิทธิก็ไม่ได้ให้แก่องค์กรใดหรือบุคคลอื่น<sup>22</sup>

วิกิพีเดีย ได้ให้นิยามของคำว่า เอกสิทธิ์ (Parliamentary Privilege) หมายถึง การที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับการปกป้องจากการกระทำผิดทางแพ่งสำหรับการพูดให้ร้ายหรือหมิ่นประมาท โดยความคุ้มกันทางรัฐสภา ระหว่างที่พวกเขาอยู่ในสภา<sup>23</sup>

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์” คือ สิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะแสดงความคิดเห็น หรือการกระทำอย่างอื่นโดยมิให้บุคคลอื่นสอดมาเกี่ยวข้องโดยเก็บไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใด ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิ่งใดเป็นเอกสิทธิ์สิ่งนั้นไม่ผิดกฎหมาย<sup>24</sup>

พาร์วิน กามาร์ (Parveen Qamar) ได้ให้ความหมายของคำว่า เอกสิทธิ์ (Privilege) ว่าเป็นสิทธิ (Right) และความคุ้มกัน (Immunity) ที่ได้มอบให้แก่แต่ละสภาของรัฐสภาและคณะกรรมการโดยรวมและโดยสมาชิกของแต่ละสภาเป็นรายบุคคลเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น (สิทธิ - ความคุ้มกัน) เป็นความจำเป็นที่มีผลต่อกระบวนการทางประชาธิปไตย<sup>25</sup>

ปีเตอร์ ฮอดสัน คอลลิน อธิบายถึง หลักเอกสิทธิ์ ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้บางกรณีเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด หมายถึง เอกสิทธิ์ที่ปกป้องคนจากการถูกฟ้องร้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท<sup>26</sup>

เจल्ली รูเธอร์ฟอร์ดและเซียล่า โบน กล่าวถึง เอกสิทธิ์ในแง่รัฐสภา หมายถึง สิทธิและความคุ้มกันการจับกุมจากกฎหมาย ที่กำหนดขึ้นเองของรัฐสภาซึ่งจะถูกยกโดยสภาผู้แทนราษฎรและ

<sup>21</sup> ภูเดช วงศ์เคี่ยม, "ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มจร., มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), หน้า 46.

<sup>22</sup> William McKay, *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23th ed. (London: Cromwell Press Limited, 2004), p. 75.

<sup>23</sup> Parliamentary Immunity, [Online]. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary\\_immunity](http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_immunity)

<sup>24</sup> มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 259.

<sup>25</sup> Parveen Qamar, "Privileges of Parliament Now & Then," [Online]. Available from: <http://www.iosworld.org/PRIVILEGES%20OF%20PARLIAMENT%20NOW%20%&%20THEN.htm>

<sup>26</sup> Peter Hodson Collin, *Dictionary of Law* (London: Bloomberry, 2014), p. 234.

สมาชิกเพื่อให้การทำงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อปกป้องสมาชิกจากการรบกวนจากภายนอก ซึ่งรวมถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่พูดในสภา สิทธิของรัฐสภาในการกำหนดองค์ประกอบของตนเองและควบคุมการดำเนินงานภายในของตน อำนาจของรัฐสภาในการลงโทษสำหรับการละเมิดได้<sup>27</sup>

โดยสรุป เอกสิทธิ์ หมายถึง สิทธิพิเศษที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา และคณะกรรมการธิการ ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นการลงมติ หรือการพิมพ์เอกสารใด ๆ ในกระบวนการของสภา เช่น รายงานการประชุมสภา<sup>28</sup> เอกสิทธิ์ประเภทนี้จะคุ้มครองขณะที่ ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น<sup>29</sup> นอกจากนี้ยังคุ้มครองบุคคลที่ประธานของที่ประชุมสภาหรือคณะกรรมการ ภายแต่กรณี อนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม และผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาต<sup>30</sup> ขณะเดียวกัน เอกสิทธิ์ ยังหมายความรวมถึง การได้รับการยกเว้นในการถูกจับกุม คุมขัง ดำเนินคดีระหว่างสมัยประชุมสภา<sup>31</sup>

### 2.1.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเอกสิทธิ์

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Democracy” มาจากภาษากรีกโบราณ โดยนักวิชาการรู้ด้านรัฐศาสตร์ รุ่นหลัง ๆ ได้พยายามค้นหาถึงรากศัพท์ของคำนี้มีที่มาอย่างไร แต่ยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันบ้าง บางคนกล่าวถึงรากศัพท์คำว่า Democracy มาจากคำว่า Damos (People) = ประชาชน + Kratis (Power) = อำนาจ หมายถึง อำนาจของประชาชน ขณะเดียวกันบางพวกก็อธิบายว่ามาจากรากศัพท์ของคำว่า Damos + Kratos (strength) = ความเข้มแข็งหรืออำนาจ โดยความหมายก็คงคล้าย ๆ กับความหมายแรก ส่วนอีกกลุ่มอธิบายคำว่า Democracy มาจาก Demos + Kratiēn (to Rule) = ปกครอง หมายถึง การปกครองของประชาชน<sup>32</sup> ทั้งตามแนวทางในการอธิบายศัพท์คำว่า Democracy ล้วนมีคำสำคัญ คือ Demos = ประชาชน ดังนั้นไม่ว่าจะอธิบายด้วย

<sup>27</sup> Leslie Rutherford and Sheila Bone, *Dictionary* (London: Sweet & Maxwell, 1993), p. 261.

<sup>28</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p. 260.

<sup>29</sup> Parliamentary Immunity, [Online]. Available from: <http://www.senate.gov.ph/senates/tems.asp>

<sup>30</sup> มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)*, หน้า 260.

<sup>31</sup> Simon Wigley, “parliamentary Immunity : Protecting Democracy or Protecting Corruption.9,” *The Journal of Political Philosophy* 11 (2003) : 25.

<sup>32</sup> ศตพล วรปัญญาตระกูล, “วัฒนธรรมทางการเมือง : รูปแบบที่เหมาะสมในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างการรวมกลุ่มและบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวัฒนธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2534), หน้า 29.

แนวทางได้ล้วนแสดงถึงความสำคัญของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น คำว่าประชาธิปไตย จึงหมายความว่า การปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ หรือเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองสูงสุด ที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereign)

ในยุคกรีกและยุคโรมัน รัฐต่าง ๆ จะอยู่ในรูปของนครรัฐ (City State) โดยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งพลเมือง(Citizens)สามารถพูดและลงมติในที่ประชุมสภา แต่หลักการทางประชาธิปไตยในสมัยโบราณไม่เหมือนหลักการทางประชาธิปไตยในปัจจุบัน เพราะในยุคนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล ประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นทาสและผู้หญิงไม่มีสิทธิทางการเมือง ขณะที่กรุงเอเธนส์ (Athens) และกรุงโรมจะให้สิทธิทางการเมืองเฉพาะพลเมืองของตนเท่านั้น ต่อมาเมื่อสาธารณรัฐโรมันสิ้นสุดลง จึงเป็นการปกครองแบบเผด็จการในยุคจักรวรรดิ เมืองที่เป็นอิสระของอิตาลี เยอรมัน และฟรานเดอร์ (Flanders) นำเอารูปแบบประชาธิปไตยและประยุกต์หลักการบางอย่างมาใช้ในยุคกลาง และเมื่อระบบศักดินาล่มสลายลง ก็เกิดชนชั้นใหม่ขึ้น คือชนชั้นกลาง ที่เป็นพ่อค้าที่ร่ำรวย มีความกระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของการปกครอง จึงเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นระดับหนึ่ง

ในปี ค.ศ. 1642 ประชาชนชาวอังกฤษได้ลุกฮือขึ้นก่อการกบฏต่อต้านระบบกษัตริย์ (Monarchy) โดยการประหารชีวิตกษัตริย์ชาร์ลที่ 1 (king Charles I)ปรากฏการณ์นี้ นำมาซึ่งการปฏิวัติในยุโรปที่ประเทศปกครองโดยรัฐบาลที่มีอำนาจอยู่ในมือของคน ๆ หรือกลุ่มคนเดี่ยว การเรียกร้องเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เป็นผลให้มีการสถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นแรงกระตุ้นนักปรัชญาหลาย ๆ คน เช่น มองเตสกีเออ ฌองฌัก กอ็องเตอริเยร์ ก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 19 เกือบทุกประเทศที่สำคัญของยุโรปตะวันตกปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ ขณะที่ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อาจมีระบบรัฐบาลได้หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากความพยายามจะแปลงทฤษฎีประชาธิปไตยให้มีผลทางปฏิบัติตามแนวทางของตน ทำให้มีรูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกัน<sup>33</sup>

ระบบรัฐบาล หมายถึง การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า รัฐบาลในความหมายกว้าง อำนาจหน้าที่ หมายถึง ความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุข ประมุขกับรัฐสภา รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี<sup>34</sup> ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีระบบที่สำคัญ ๓ รูปแบบ คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี

<sup>33</sup> บุญศรี มีวงศ์ไชย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2553), หน้า 310.

<sup>34</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 252.

และการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา<sup>35</sup> แต่ละรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งในแง่การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรในการปกครอง (Separation of Function Between Different Unit of Government) และการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรในการปกครองที่ต่างกัน<sup>36</sup> ดังนี้

(1) ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด กรณีนี้เป็นการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งบุคคลตามสมาชิกภาพในองค์กรในทางปกครองที่แตกต่างกัน (Separation of Personnel in The Membership of Different Units of Government) รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ยึดตามแนวทางนี้ คือ ระบบประธานาธิบดี ซึ่งจัดให้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงจากประชาชน ทำให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกระทำหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหาร ขณะที่ฝ่ายบริหารที่ไม่มีสิทธิยุบสภาจึงแสดงถึงการแบ่งแยกใช้อำนาจระหว่างกันอย่างเด็ดขาด<sup>37</sup>

(2) ระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละองค์กรในการปกครองตามภารกิจของรัฐ แต่ยังไม่มีความเกี่ยวข้องกันได้มากขึ้น โดยไม่มีการแบ่งแยกบุคคลตามสมาชิกภาพในองค์กรในทางปกครองที่แตกต่างกัน ดังนั้น ระบบนี้จึงมุ่งเน้นที่จะกระจายหน้าที่มิให้ตกแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ขณะเดียวกันก็เน้นถึงหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของการใช้ระบบดังกล่าวนี้ คือ ระบบรัฐสภาโดยให้สามอำนาจอธิปไตยมีความเกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ ตั้งกรรมาธิการเพื่อพิจารณา ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือแม้กระทั่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีผลให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะได้ มาตรการเหล่านี้ถือเป็นกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน การแบ่งแยกอำนาจในระบบนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร เหตุที่ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเหนือกว่าฝ่ายบริหารเพราะเป็นฝ่ายที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ

<sup>35</sup> พรชัย เลื่อนฉวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 11.

<sup>36</sup> John Alder, *Constitution and Administration Law*, 7th ed. (London: Cambridge, 2009), p. 141.

<sup>37</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 271.

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มอบความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐบาลในที่สุดที่เป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ใดมีอำนาจสถาปนาผู้นั้นมีอำนาจเลิกล้ม เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติถอนความไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากหน้าที่ ดังนั้น จึงไม่ใช่การคานและถ่วงดุล แต่เป็นการควบคุมการทำงานซึ่งเรียกว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า<sup>38</sup>

ระบบการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละแบบจึงมีผลต่อการให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านความเป็นอิสระในการพูดและการไม่ถูกจับกุมคุมขังที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดกับการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา

หลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด มีหลักการที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยแต่ละองค์กรแบ่งทำหน้าที่ของตนเองตามวัตถุประสงค์ที่ประชาชนเลือกตนมา อีกทั้งต่างฝ่ายต่างได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่มีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่าย และไม่สามารถเพิกถอนหรือถอดถอนอีกฝ่ายได้อย่างสิ้นเชิง จึงทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างองค์กรในการปกครอง คือ ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่รุนแรง เพราะไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมุ่งครอบงำหรือแทรกแซงอีกฝ่ายด้วยเหตุทางการเมือง ดังนั้น ระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนในลักษณะการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด จึงให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านการมีอิสระในการพูดและการไม่ถูกจับกุมแก่สมาชิกรัฐสภาไม่เด็ดขาด ดังตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี และเป็นต้นแบบของประเทศที่ให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านการมีอิสระในการพูด และการไม่ถูกจับกุมในระดับต่ำแก่สมาชิกรัฐสภา โดยในรัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์ในการมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา (Freedom from Arrested) เฉพาะระหว่างอยู่ในสมัยประชุมและความคุ้มกันนี้ไม่เด็ดขาด ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงกรณีการกระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (felony คือ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขณะเดียวกันในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับกุมในคดีแพ่ง แต่ปัจจุบันไม่มีการจับกุมทางแพ่งอีกแล้ว ดังนั้น การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงแทบจะไม่มี ความหมายอีกเลย ส่วนเอกสิทธิ์ในการมีอิสระในการพูด (Freedom of Speech) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาสามารถพูดหรือโต้เถียงในสภาจากการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะไม่ถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา เอกสิทธิ์นี้จะคุ้มกันเฉพาะในการประชุมสภาเท่านั้น หากกระทำภายนอกห้องประชุมสภาย่อมไม่ได้รับเอกสิทธิ์ ซึ่งหมายถึงอาจถูกผู้ได้รับความเสียหายจากการพูดนั้นฟ้องร้องได้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา<sup>39</sup>

<sup>38</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 244.

<sup>39</sup> ภูวนเดช วงศ์เคี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 110.

(2) ระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดกับการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา

หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด มีหลักการที่สำคัญ คือ การแบ่งหน้าที่ของแต่ละองค์กรในการปกครองตามภารกิจของรัฐ แต่ยังมีมีความเกี่ยวข้องกันมาก นอกจากนี้ ระบบนี้ยังมุ่งเน้นที่จะกระจายอำนาจหน้าที่มิให้ตกแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ดังนั้น จึงเน้นถึงหลักการคานอำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรในการปกครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติถอนความไว้วางใจฝ่ายบริหารส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากหน้าที่ ขณะที่ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภา ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติพ้นสภาพไปเช่นกัน หลักการดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความขัดแย้งกันสูง แม้ในหลักการฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงดูเหมือนว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเหนือกว่า แต่ในความเป็นจริงฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายกุมอำนาจรัฐ และกลไกของรัฐต่าง ๆ มักมีอิทธิพลเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลต่าง ๆ แทรกแซงหรือกลั่นแกล้ง การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้น เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งหมายถึงสมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะตัวแทนของปวงชน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติถึงหลักการที่จะปกป้องและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา คือ หลักเอกสิทธิ์ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเกี่ยวกับการอภิปราย แสดงความคิดเห็นหรือการลงมติหรือแม้กระทั่งการไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีจากการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเป็นหลักประกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่อย่างเต็มที่โดยไม่อยู่ภายใต้แรงกดดัน<sup>40</sup> หรือป้องกันการถูกแทรกแซงการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาจากภายนอก<sup>41</sup> ทั้งนี้ เอกสิทธิ์ตามหลักการดังกล่าวประกอบด้วย 2 ด้าน คือ เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการพูด (Privilege of Freedom of Speech) และเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested)

หลักการเรื่องเอกสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นด้านเกี่ยวกับความมีอิสระในการพูดหรือความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมมีที่มาจากพัฒนาการของระบบสภาของอังกฤษโดยเป็นการต่อสู้และเรียกร้องทั้งสองด้านของเอกสิทธิ์ที่มีความเกี่ยวพันกันจนอาจแยกไม่ออก เพราะความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหารกับสภาโดยเฉพาะสภาสามัญซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภานำมาสู่การถูกจับกุม คุมขัง ทำให้สมาชิกรัฐสภาต้องเรียกร้องให้ตนมีสิทธิเสรีภาพในการพูดหรืออภิปรายใด ๆ โดยไม่ถูกจับกุมแม้สภาสามัญของอังกฤษมักจะกล่าว

<sup>40</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p. Introduction.

<sup>41</sup> E.S.C Wade, *Constitutional and Administrative Law*, 10th ed. p. 210.

อ้างเสมอว่าตนมีเอกสิทธิ์ที่จะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในที่ประชุมสภา นับเป็นเพียงการยอมรับโดยพฤตินัย แต่ยังไม่มีการรับรองทางนิตินัยส่งผลให้ในหลายกรณีสมาชิกรัฐสภาอาจถูกจับกุมโดยมาจากการอภิปรายในสภา ในสมัยราชวงศ์ทิวเดอร์ รัชสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ประธานสภาสามัญ คือ ท่านโรมัส มอร์ (Thomas Mors) ได้เรียกร้องให้กษัตริย์ยอมรับเอกสิทธิ์บางอย่างของสภาในสมัยต่อ ๆ มา คือ รัฐสมัยของสมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ซึ่งเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายของราชวงศ์ทิวเดอร์ได้มีสมาชิกสภาสามัญ คือ นายปีเตอร์ เวินเวิร์ท (Peter Wentworth) ได้อภิปรายสอบถามเกี่ยวกับข่าวลือของสมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ที่จะทรงอภิเษกสมรสกับกษัตริย์ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก หรือหากพระองค์สิ้นพระชนม์โดยไม่ได้อภิเษกสมรส ผู้ที่จะเป็นกษัตริย์องค์ต่อไป คือ สมเด็จพระราชินีแมรีจากสกอตแลนด์ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกหรือไม่ โดยสภาต้องการคำตอบที่ชัดเจน สมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ทรงให้หองคมนตรีแจ้งแก่สภาว่าไม่ควรที่จะมายุ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่สภากลับตั้งคณะกรรมการร่วมกับเจ้าผู้ครองเมืองพิจารณาเรื่องนี้ ส่งผลให้ สมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ทรงกริ้วมาก ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นข้อถกเถียงถึงเสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาสามัญ ทำให้นายปีเตอร์ เวินเวิร์ท ถูกแจ้งข้อหาทักท้วง กรณีของนายปีเตอร์ เวินเวิร์ท สมาชิกสภาสามัญของอังกฤษเป็นกรณีที่ต้องสู้เพื่อเสรีภาพทางการพูดในสภา ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญ เหตุการณ์หนึ่งเกี่ยวกับหลักเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา หลังจากนั้นก็มีเหตุขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับสมาชิกสภาสามัญเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดโดยไม่ถูกจับกุมจากกษัตริย์ จนกระทั่ง ค.ศ. 1689 รัฐสภาได้อัญเชิญเจ้าชายวิลเลียมจากนครแห่งหนึ่งในรัฐฮอลแลนด์มาเป็นกษัตริย์ทรงพระนามว่า พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 และรัฐสภาได้ร่างคำแถลงรับรองสิทธิประชาชน (Bill of Rights) โดยให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อผูกพันพระองค์เป็นคู่สัญญากับรัฐสภาว่าจะไม่ทำการใด ๆ อันเป็นการล่วงสิทธิประชาชนและสมาชิกสภาอีกต่อไป พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการรับรองเรื่องเอกสิทธิ์อย่างเป็นทางการ

ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นประเทศต้นแบบของการให้เอกสิทธิ์เกี่ยวกับการมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) หรือที่เรียกว่า ความคุ้มกัน (Immunity) โดยจากประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศสนั้นมีรูปแบบการปกครองในอดีตคล้าย ๆ กับอังกฤษ และเกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสมอมา โดยฝ่ายบริหารมักคุกคามและแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเช่นกัน ภายหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักเอกสิทธิ์ทั้งสองด้านไว้โดยยึดแนวความคิดของประเทศอังกฤษ แต่เอกสิทธิ์ในส่วนของความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติขอบเขตไว้กว้างกว่าของประเทศอังกฤษที่ยกเว้นการถูกจับกุมเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น แต่ประเทศฝรั่งเศสบัญญัติครอบคลุมถึงคดีอาญาด้วยเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมของประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นต้นแบบที่เรียกว่าความคุ้มกันในปัจจุบัน

จากเอกสิทธิ์ในส่วนของความมีอิสระในการพูดที่ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบและเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความคุ้มกันประเทศฝรั่งเศสถือเป็นต้นแบบโดยหลักการดังกล่าวถูกนำไปใช้โดยแพร่หลายในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในปัจจุบัน แต่ได้ปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศโดยมีหลักคิดพื้นฐานเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา ซึ่งการให้เอกสิทธิ์ทั้งสองด้านดังกล่าวอาจมีขอบเขตที่กว้างหรือแคบอาจไม่มีส่วนผูกโยงกับระบบรัฐบาลดังเช่น ในอดีตที่ยกตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส แต่อาจขึ้นอยู่กับระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศนั้น ๆ ด้วย เพราะหลักการประชาธิปไตยในปัจจุบันมุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น หากประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านการมีอิสระในการพูดหรือความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม หรืออาจมีเงื่อนไขของการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภามาก ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภา ฉะนั้นหลักเอกสิทธิ์ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาแล้ว ยังคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาด้วย

### 2.1.3 ประเภทของเอกสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา มีอยู่ 2 ประเภท ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

#### 2.1.3.1 เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระของการพูด (Privilege of Freedom of Speech)

ในปี ค.ศ. 1387 ในสมัยการประชุมของรัฐสภาของอังกฤษ เมื่อสภาสามัญผ่านร่างกฎหมายที่ลดค่าใช้จ่ายของราชสำนักของกษัตริย์ริชาร์ดที่ 2 แห่งประเทศอังกฤษ (King Richard II of England) โทมัส ฮักซี (Thomas Haxey) สมาชิกสภาสามัญ ผู้ที่มีบทบาทที่อยู่เบื้องหลังการผลักดันกฎหมายนี้ ที่ถือเป็นการต่อต้านกษัตริย์และศาล เขาจึงตกเป็นจำเลยและถูกตัดสินประหารชีวิตฐานกบฏ ต่อมาจึงเกิดแรงกดดันจากสภาสามัญที่มีต่อกษัตริย์เฮนรี่ที่ 4 (Henry IV) จนกระทั่งนำมาซึ่งการอภิเษกฮักซี จากเหตุการณ์นี้สภาสามัญ ซึ่งพิจารณาทบทวนสิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการถกเถียงและอภิปรายที่เป็นอิสระภาพอย่างสมบูรณ์และมีอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากกษัตริย์ ต่อมาความเป็นอิสระในการพูดได้รับการยืนยัน ในปี ค.ศ. 1689 โดยกฎหมายว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ซึ่งเป็นการป้องกันการถกเถียงและการกระทำของสมาชิกรัฐสภาจากการแทรกแซงจากปัจจัยหรือ



องค์กรภายนอกรัฐสภา<sup>42</sup> ซึ่งรูปแบบของเอกสิทธิ์ในลักษณะนี้เรียกว่า “ตัวแบบการเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ” (Legislative Agency Model)<sup>43</sup>

กฎหมายว่าด้วยสิทธิได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1689 ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการมีอิสระในการพูด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 “อิสระในการพูดและถกเถียงหรือกระบวนการในรัฐสภา, ไม่ควรที่จะถูกฟ้องร้องหรือถูกตั้งข้อสงสัยในศาล หรือนอกบริเวณรัฐสภา” จากมาตราดังกล่าวนี้สะท้อนสาระสำคัญเกี่ยวกับความมีอิสระในการพูด ดังนี้<sup>44</sup>

(1) อิสระในการพูดได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่บางประเทศก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยเพราะมันยากต่อการยกเลิกหรือแก้ไข

(2) ในอดีตกษัตริย์ต้องการที่จะจำกัดความเป็นอิสระของสภาสมาชิกในการทำงานและการลงมติที่ต้องเป็นไปตามต้องการของกษัตริย์ โดยปฏิเสธสภาในการดำเนินการตามกิจการของตนเอง แต่สภาสมาชิกก็มักจะอ้างกฎหมายว่าด้วยสิทธิซึ่งยอมรับการมีอิสระของสมาชิกอย่างไม่มีข้อจำกัด

(3) แม้จะมีข้อท้าทายเกี่ยวกับความมีอิสระในการพูดของสภาที่เกี่ยวกับกษัตริย์ แต่ในมาตรา 9 ไม่เพียงแต่ปกป้องสมาชิกรัฐสภาจากการกระทำของกษัตริย์ แต่ยังห้ามการกระทำและบุคคลใด ๆ ที่อยู่ภายนอกสภาต่อต้านสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาพูดหรือทำในสภา

(4) แม้มาตรา 9 จะต่อต้านความพยายามจากภายนอกสภา หรือศาลที่จะจำกัดความมีอิสระในการพูดในสภา แต่ไม่ใช่ว่าสมาชิกรัฐสภาจะสามารถพูดอะไรก็ได้ตามที่ตนเองต้องการได้ตลอดเวลา เพราะสภาเอง หรือประธานสภาในฐานะตัวแทนของสภา สามารถเข้มงวดต่อสาระของการพูดในการถกเถียงและกระบวนการอื่น ๆ เช่น ญัตติหรือกระทู้ถาม

(5) มาตรา 9 มี 3 คำที่เป็นสาระสำคัญ คือ คำว่า กระบวนการในสภา โดยเป็นสิทธิของสภาในการกำหนดกระบวนการด้วยตัวเอง ไม่เพียงจะเป็นแค่สาระของคำพูด แต่เป็นทั้งกระบวนการพิจารณากฎหมาย หรือการลงโทษสมาชิกสภาที่ฝ่าฝืนในการใช้เอกสิทธิ์หรือกฎด้วย สิ่งเหล่านี้ศาลต้องยอมรับด้วยเพราะเป็นกระบวนการในสภาเพราะสภามีอำนาจอธิปไตยเหนือกิจการของตนเอง

<sup>42</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p. Introduction.

<sup>43</sup> Simon Wigley, “parliamentary Immunity : Protecting Democracy or Protecting Corruption.9, “The Journal of Political Philosophy11 (2003) : 25

<sup>44</sup> Robert Blackburn, Griffith and Ryle on Parliament Function, Practice and Procedures (London: Sweet and Maxwell, 2003), p. 126.

คำว่ากระบวนการในสภา มิได้มีการบัญญัติความหมายในกฎหมายไว้อย่างชัดเจน<sup>45</sup> แต่ความหมายของคำว่ากระบวนการในสภา น่าจะหมายถึงการปกป้องสมาชิกรัฐสภาไม่เพียงแต่การอภิปรายถกเถียงในสภาเท่านั้น แต่ควรที่จะครอบคลุมถึงการถามทั้งในที่ประชุมสภาหรือที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออาจจะเป็นทุก ๆ สิ่งที่พูดหรือทำตามหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการ และอาจหมายรวมถึง เลขานุการ เจ้าหน้าที่ที่ทำตามหน้าที่ หรือพยานที่มอบหลักฐานต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมาธิการของสภาด้วย<sup>46</sup>

แม้สมาชิกรัฐสภาจะมีเอกสิทธิ์ในการพูดและการปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการในสภา แต่เอกสิทธิ์เกี่ยวกับการพูดก็ใช่ว่าจะไม่มีข้อจำกัด หากมีการรายงานข่าวของกระบวนการหรือการถกเถียงถูกตีพิมพ์ โดยหนังสือพิมพ์หรือบุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สภา ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง และเอกสิทธิ์ของรัฐสภาอาจไม่สามารถปกป้องสมาชิกรัฐสภาที่ตีพิมพ์ซ้ำในคำพูดของตัวเอง ซึ่งแยกจากรายงานที่เป็นทางการ<sup>47</sup> ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงต้องระวังเกี่ยวกับคำพูด ซึ่งจะมีเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาดเฉพาะกระทำภายในกระบวนการทางรัฐสภา แต่ต้องไม่ใช่การทำซ้ำซึ่งอยู่ในบริบทอื่น ๆ เช่น การเสนอข่าวโดยผู้สื่อข่าว ทางไปรษณีย์ ทางอินเทอร์เน็ต หรือการสัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ หรือวิทยุ สมาชิกรัฐสภาต้องระวังในการสื่อสารที่อาจเป็นการหมิ่นประมาทที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการในสภา การวิพากษ์วิจารณ์ในฐานะสมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนที่มาจากกรรมาธิการเลือกตั้งแต่อยู่นอกที่ประชุมสภาจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ แม้สมาชิกรัฐสภาจะยกคำพูดของตนเองที่กระทำในสภาหรือกระบวนการในสภามากก็ตาม หากเผยแพร่ออกไปไม่ว่าทางใด ๆ ก็ตาม<sup>48</sup>

### 2.1.3.2 เอกสิทธิ์ที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการไม่ถูกจับกุม หรือดำเนินคดี

#### (Privilege of Freedom from Arrested or Prosecuted for acts)

หลักการในอดีตของเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมนั้น พัฒนาขึ้นในประเทศอังกฤษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลสามารถมาประชุมสภาได้เป็นการป้องกันสมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุมในกระบวนการทางคดีแพ่ง แต่กฎหมายไม่ให้มีเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาหรือกระบวนการกึ่ง ๆ คดีอาญาแก่สมาชิกรัฐสภา ต่อมาเอกสิทธิ์ดังกล่าวมีความสำคัญน้อยลงทุกที เพราะการถูกจับกุมคุมขังในคดีแพ่งที่เป็นหนี้ถูกยกเลิกไปภายหลังกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ ค.ศ. 1770 ของประเทศอังกฤษ ได้บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาไม่มีความคุ้มกันทั่วไป (general immunity) จากการกระทำทางแพ่ง แต่สมาชิกรัฐสภายังคงได้รับเอก

<sup>45</sup> Robert Blackburn, Griffith and Ryle on, *Parliament Function, Practice and Procedures*, p.218.

<sup>46</sup> E.S.C Wade, *Constitutional and Administrative Law*, p.213.

<sup>47</sup> Audrey O'Brien and Marc Bose, editor, *House of Commons Procedure and Practices*, p.96

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.97

สิทธิ์ในการไม่ต้องขึ้นศาลในคดีทางแพ่งแม้แต่การส่งหมายเรียกสมาชิกรัฐสภาของศาลเพื่อยื่นหลักฐานในศาลแพ่งก็ไม่อาจใช้บังคับได้ แต่สภาอาจอนุญาตให้สมาชิกรัฐสภาไปในฐานะพยานในศาลได้ ต่อมา ได้มีสมาชิกรัฐสภาถูกควบคุมตัวภายใต้กฎหมายป้องกันประเทศระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เป็นผลพวงมาจากการอภิปรายในที่ประชุมสภา โดยสภาได้ยืนยันว่าต้องแจ้งมายังสภาทันที เมื่อมีการกักตัวหรือจำคุกสมาชิกรัฐสภา พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลของการกักตัวด้วย ในปี ค.ศ. 1970 คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ได้พิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกักตัวในคฤขณะที่รอการพิจารณาหลังการตัดสินคดีแล้ว โดยมีความเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกักตัวระหว่างรอการพิจารณาคดียังคงสามารถทำงานตามหน้าที่ของเขาได้ในฐานะตัวแทนของประชาชน แต่คนที่ถูกตัดสินคดีแล้วไม่อาจใช้เอกสิทธิ์ได้

จากพัฒนาการของเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมจากประเทศอังกฤษ ได้แพร่ไปสู่ประเทศฝรั่งเศสโดยได้มีการบัญญัติในประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติ ผลของมันทำให้เกิดเครื่องมือพิเศษที่จำเป็นในการปกป้องสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนถูกคุกคาม ทั้งนี้ รัฐสภาของฝรั่งเศสได้ประกาศว่า สมาชิกรัฐสภาจะถูกละเมิดไม่ได้ ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1789 ได้บรรจุหลักการความไม่ต้องรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาไว้ในพระราชกฤษฎีกา และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกจับกุมโดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภา (Assembly's Authorization)<sup>49</sup> เอกสิทธิ์ในลักษณะนี้ จึงเรียกว่า “ตัวแบบของการที่ต้องได้รับอนุญาต”<sup>50</sup>

จากหลักการและการพัฒนาของเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมของสมาชิกรัฐสภา ทั้งในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสจึงกลายเป็นหลักความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในปัจจุบัน แต่ไม่ครอบคลุมไปยังบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ดังเช่นเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการพูด (William McKay, 2004 : 88) ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อีกทั้ง เป็นการยืนยันหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ดังนี้<sup>51</sup>

(1) ฝ่ายตุลาการหรือศาลไม่ควรที่จะใช้อำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ อยู่เหนือองค์กรที่มาจากทางเลือกตั้งโดยประชาชนในการปฏิบัติตามหน้าที่

<sup>49</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p.Introduction.

<sup>50</sup> Simon Wigley, “parliamentary Immunity : Protecting Democracy or Protecting Corruption”, *The Journal of Political Philosophy* : p.35.

<sup>51</sup> Ibid., p.567-591

(2) การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจะทำให้สมาชิกกล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์ หรือลงมติที่ต่อต้านการที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่ไม่ได้ทำเพื่อประชาชน โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะต้องถูกดำเนินคดี

## 2.2 ความหมายของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

### 2.2.1 ความหมายทั่วไป

ราชบัณฑิตยสถานบัญญัติความหมาย ความคุ้มกัน<sup>52</sup> ดังนี้

- ภูมิคุ้มกัน (แพทยศาสตร์ 6 สิงหาคม 2544)
- การมีภูมิคุ้มกัน (พฤกษศาสตร์ 18 กุมภาพันธ์ 2545)
- ความคุ้มกัน (รัฐศาสตร์ 17 สิงหาคม 2544)
- ความคุ้มกัน (นิติศาสตร์ 11 มีนาคม 2545)

### 2.2.2 ความหมายเฉพาะความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

“ความคุ้มกัน” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Immunity” มีรากศัพท์จากภาษาลาติน คือ คำว่า “Immunitas” หมายถึง อิสระภาพจากการบริการสาธารณะ<sup>53</sup>

แบล็คสโลว์ดิคชันนารี (Black’s Law Dictionary) อธิบายคำว่า “ความคุ้มกัน” หมายถึง การได้รับการยกเว้นจากการรับใช้ประเทศ หรือการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งโดยปกติกฎหมายกำหนดให้พลเมืองอื่นต้องปฏิบัติ<sup>54</sup>

ส่วนในเอ็นไซโคพีเดีย (Encyclopedia) อธิบาย “ความคุ้มกัน” ว่า มอบสถานะที่เหนือกฎหมายแก่บุคคลหรือองค์กร และทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นปลอดภัยจากภาระ หรือข้อผูกมัดทางกฎหมาย เช่น ความรับผิดชอบละเมิดหรือค่าเสียหาย หรือการฟ้องร้องการทำผิดกฎหมายอาญา<sup>55</sup>

เลสลี รัธเธอร์ฟอร์ด และชีล่า โบน (Leslie Rutherford and Sheila Bone) ให้ความหมาย คำว่า “ความคุ้มกัน” ว่า การยกเว้นจากการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เช่น สมาชิกรัฐสภามีความคุ้มกันในการพูด อภิปราย ถกเถียง และการลงมติในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน<sup>56</sup>

<sup>52</sup> [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://dic.longdo.com/search/immunity>

<sup>53</sup> ภูวเดช วงศ์เคี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 53

<sup>54</sup> Henry Campbell black, Black’s Law Dictionary with Pronunciation, p.75.

<sup>55</sup> Encyclopedia, "Immunity" [Online]. Available from: [http://www.statmaster.com/encyclopedia/Immunity - \(legal\)](http://www.statmaster.com/encyclopedia/Immunity - (legal))

<sup>56</sup> Leslie Rutherford and Sheila Bone, *Dictionary*, p.170.

ปีเตอร์ ฮอดสัน คอลลิน (Peter Hodgson Collin) อธิบายคำว่า “ความคุ้มกัน” หมายถึง ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการถูกฟ้องดำเนินคดีฐานหมิ่นประมาทไม่ว่าโดยข้อความหรือโดยวาจาในการปฏิบัติหน้าที่ในสภา<sup>57</sup>

วิชฌู เครื่องงาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ ให้ความหมาย ของคำว่า “ความคุ้มกัน” ว่า เป็นความคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะมาประชุมสภาตามหน้าที่ โดยไม่อาจถูกจับกุมคุมขังหรือดำเนินคดีใด ๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุม<sup>58</sup>

มานิตย์ จุมปา ได้ให้ความหมาย ของคำว่า “ความคุ้มกัน” คือ ความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญให้แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะมาประชุมรัฐสภาตามหน้าที่โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีใด ๆ ในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมดังกล่าวในช่วงเวลาหนึ่งได้ เมื่อพ้นช่วงเวลาดังกล่าวแล้วความคุ้มกันจะหมดไปและอาจดำเนินคดีได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีใดเป็นเรื่องความคุ้มกัน กรณีนั้นเป็นความผิดอยู่ แต่จะมีการจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีในความผิดนั้นระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกไม่ได้ ต่อเมื่อสมาชิกไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงดำเนินคดีต่อไปได้<sup>59</sup>

โดยสรุป ความคุ้มกัน (Immunity) หมายถึง ผลต่อเนื่องจากการมีเอกสิทธิ์ในความเป็นอิสระทั้งในด้านการพูด (Privilege of Freedom of Speech) และในด้านการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) ซึ่งความคุ้มกันจะมีผลก็ต่อเมื่อสมาชิกรัฐสภาได้กระทำการละเมิดต่อบุคคลอื่น ทั้งในแง่การพูด หรือการกระทำทางกายภาพ ในฐานะสมาชิกรัฐสภาและอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา แต่การวิจัยในครั้งนี้ หมายความเฉพาะกรณีการมีเอกสิทธิ์ในความเป็นอิสระในการไม่ถูกจับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ที่ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปสอบสวนในคดีอาญารวมถึงการพิจารณาคดีของศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา เพื่อไม่ให้ตกอยู่ภายใต้แรงกดดัน หรือการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรใด โดยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนและมาประชุมสภาได้

<sup>57</sup> Peter Hodgson Collin, *Dictionary of Law*, p.26.

<sup>58</sup> วิชฌู เครื่องงาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, *ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520* (กรุงเทพฯ: นานักวิชาการพิมพ์, 2520), หน้า 109.

<sup>59</sup> มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (พ.ศ. 2550), หน้า 26.

## 2.3 หลักการสำคัญของความคุ้มกัน

พื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับความคุ้มกันของรัฐสภา มักจะพบในรัฐที่ปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ แม้ประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นกัน<sup>60</sup> อนึ่ง ความคุ้มกันถือผลมาจากการที่สมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์โดยเอกสิทธิ์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ เอกสิทธิ์ประเภทที่ 1 เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการมีเสรีภาพในการพูด (Freedom to speech) ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ขั้นพื้นฐานที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภา อาจหมายรวมถึง คณะกรรมาธิการ และกระบวนการของรัฐสภาด้วย (Parliamentary Proceeding) เอกสิทธิ์ประเภทนี้ก่อให้เกิดหลักการความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในลักษณะของความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary Non-Accountability หรือ Liability) ขณะเดียวกันก็มีเอกสิทธิ์อีกประเภทหนึ่ง คือ เอกสิทธิ์ในการไม่ถูกจับกุม คุมขัง (Freedom from Arrested) ซึ่งเป็นบ่อเกิดของความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาอีกลักษณะหนึ่ง ที่เรียกว่า หลักการละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary Inviolability) ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนและมาประชุมสภาได้โดยไม่ถูกก่อกวนแก้งหรือแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรใด โดยรายละเอียดของความคุ้มกันทั้งสองประเภท มีดังนี้

### 2.3.1 หลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary Non-Accountability หรือ liability)

ขอบเขตของหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา ครอบคลุมในการปกป้องการลงโทษทางสาธารณะทุกประเภทสำหรับการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวกับเสรีภาพของการพูดของสมาชิกรัฐสภา โดยทั่วไปสมาชิกรัฐสภาจะไม่ต้องรับผิดชอบในทั้งทางแพ่งและทางอาญาในการกระทำภายใต้ความคุ้มกันในลักษณะนี้ อย่างไรก็ตามขอบเขตของความคุ้มกันนี้อาจแตกต่างกันไป แต่มีหลักในการพิจารณา ดังนี้

#### (1) ใครที่จะได้รับการคุ้มครอง (Who is protected)

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในแบบรัฐสภา จะให้เอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดแก่สมาชิกรัฐสภาและอาจขยายไปยังรัฐมนตรีในการประชุมสภา<sup>61</sup> รวมถึงคณะกรรมาธิการและกระบวนการของรัฐสภา เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนในการอภิปรายและ

<sup>60</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament (Luxembourg: Directorate General for Research Budgetary and Cultural Affairs and Comparative Division, 1993), p. 106.

<sup>61</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p.18.

ดำเนินการของรัฐสภา นอกจากนี่ยังครอบคลุมถึง พยานที่มาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐาน แก่คณะกรรมการ โดยการพยานเหล่านี้จะได้รับเอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด (Absolute Privilege) จะไม่ถูกดำเนินคดีใด ๆ ในการมาให้ถ้อยคำในการประชุมดังกล่าว ตัวอย่าง ประเทศไอร์แลนด์ จะให้เอกสิทธิ์ประเภทนี้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญ และพยานในการประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย แต่รูปแบบในประเทศฝรั่งเศสจะให้เอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดเฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น<sup>62</sup>

## (2) การกระทำที่ได้รับการคุ้มครอง

ปกติโดยส่วนใหญ่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองในการพูด ถกเถียง อภิปราย และการลงมติในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา รวมถึงข้อความจากการพูด อภิปรายที่ปรากฏออกไปนอกบริเวณสภา แต่ประเทศฝรั่งเศสอาจเข้มงวดมากกว่าหากทั้งข้อความนั้นเป็นการพูด ถกเถียง อภิปรายของสมาชิกรัฐสภาในทางโทรทัศน์ การสัมภาษณ์ ทางวิทยุ จะไม่ได้รับการคุ้มครอง ขณะที่ประเทศอื่น ๆ บางส่วน การหมิ่นประมาทโดยการพูดและการเขียนจะไม่ได้รับความคุ้มครอง

## (3) การเริ่มต้นและการสิ้นสุดความคุ้มครอง

เอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานั้น โดยส่วนใหญ่มักจะได้รับความเฉพาะในการประชุมสภาและคณะกรรมการ ดังนั้น ความคุ้มครองจึงเริ่มเมื่อการประชุมตลอดจนสิ้นสุดการประชุม แต่เอกสิทธิ์ประเภทนี้ สมาชิกรัฐสภาจะมีตลอดช่วงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งในฐานะตัวแทนของประชาชน ขณะที่ถ้อยคำพูดหรืออภิปราย หรือถกเถียงจะได้รับความคุ้มครองตลอดไป แม้สมาชิกรัฐสภาที่พูดหรืออภิปรายจะสิ้นสุดการเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้วก็ตาม

## (4) สถานที่ที่ให้ความคุ้มครอง

โดยส่วนใหญ่เอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของรัฐสภามากกว่าตัวสถานที่ที่ได้กล่าวหรือพูดไป การพูดอภิปรายหรือถกเถียงในที่ประชุมของสภาหรือคณะกรรมการจะได้รับการคุ้มครองอย่างเด็ดขาด แต่การพูดถกเถียง หรือให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน แม้จะอยู่ในบริเวณอาคารของสภา ก็ไม่อาจได้รับความคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งการพูด อภิปรายในที่ประชุมสภาแต่มีการเผยแพร่และทำซ้ำนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองหากปรากฏออกไปนอกบริเวณสภา

## (5) ความคุ้มครองครอบคลุมกระบวนการทางรัฐสภา

### (5.1) กิจกรรมที่ดำเนินการในบริบทของกระบวนการทางรัฐสภา

สาระสำคัญของเอกสิทธิ์เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการพูดของรัฐสภา คือ การที่สมาชิกรัฐสภาได้พูด อภิปราย ถกเถียง และการลงมติในที่ประชุมสภาหรือคณะกรรมการ

<sup>62</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p.18.

ซึ่งได้รับเอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในเสรีภาพของการพูด ทั้งนี้ รวมไปถึงเอกสิทธิ์ซึ่งจัดทำขึ้นในกระบวนการของรัฐสภา เช่น ร่างกระทู้ รายงานการประชุมสภาหรือคณะกรรมการ อื่นๆ เอกสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ (Absolute Privilege) หมายถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการพูดโดยจะไม่ถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา

#### (5.2) ถ้อยคำของการอภิปราย ถกเถียงของสมาชิกรัฐสภาปรากฏบริเวณนอกสภา

โดยปกติ หากถ้อยคำอภิปราย หรือถกเถียงของสมาชิกรัฐสภาปรากฏบริเวณนอกสภา และอาจทำให้บุคคลใดหรือองค์กรใดเกิดความเสียหาย ถ้อยคำเหล่านั้นยังได้รับการคุ้มครองตลอดไป หากเป็นถ้อยคำที่ได้อภิปรายหรือถกเถียงในสภาหรือคณะกรรมการ และแม้ผู้อภิปรายจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วก็ตาม ในทางกลับกันหากสมาชิกรัฐสภาได้พูดหรือถกเถียงหรือให้สัมภาษณ์ในสภาผ่านสื่อสาธารณะต่าง ๆ ถ้อยคำเหล่านั้นก็ได้รับความคุ้มครอง หรือหากนำถ้อยคำที่อภิปรายหรือถกเถียงในที่ประชุมสภาเหล่านั้นไปทำซ้ำ หรือทำใหม่ หรือนำไปกล่าวซ้ำ ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน แต่บางประเทศอาจให้ความคุ้มครองโดยไม่จำกัด แม้ได้รับการทำซ้ำหรือกล่าวซ้ำนอกบริเวณสภา เช่น จอร์เจีย โมซัมบิก โรมานี

#### (5.3) การทำสำเนารายงานการประชุมในกระบวนการรัฐสภา

ในการจัดทำสำเนารายงานการประชุม ที่ได้มีการตัดทอนจะได้รับความคุ้มครองโดยถือเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด รวมทั้งผู้เผยแพร่โฆษณาการประชุม และผู้พิมพ์รายงานดังกล่าวก็ได้รับเอกสิทธิ์เช่นกัน โดยบุคคลเหล่านี้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการทำดังกล่าว แต่หากบุคคลใดนำสื่อสิ่งพิมพ์ไปเผยแพร่ซ้ำ หรือสื่อสาธารณะนำไปเผยแพร่อีกครั้ง กรณีเช่นนี้ไม่ได้รับความคุ้มครอง

#### (5.4) อำนาจของสภาในการลงโทษ

ในอดีตสภาของประเทศอังกฤษมีอำนาจในการลงโทษผู้ซึ่งกระทำต่อสภา เพราะสภายังไม่ไว้วางใจต่อศาล จึงใช้อำนาจตุลาการด้วยตนเอง ในทางปฏิบัติได้มีการกระทำการลงโทษสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลใดที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐสภา โดยสั่งจำคุก ปรับ พักงาน ไล่ออก หรือดำเนินคดีอาญา ซึ่งอำนาจเหล่านี้ก็ได้รับการยอมรับจากศาล แต่ในปัจจุบันอำนาจเหล่านี้ไม่ได้มีและยอมรับอีกต่อไปแล้ว



### 2.3.2 หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Parliamentary Inviolability)

โดยทั่วไปแบบของความคุ้มกัน (Form of Immunity) ถ้าสภาไม่อนุญาตก็ไม่สามารถจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีสมาชิกรัฐสภาที่ทำให้ทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ ดังนั้นหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา เป็นการยับยั้งหรือเลื่อนการจับกุมหรือการฟ้องร้องดำเนินคดีไว้ชั่วคราวเท่านั้น แต่ไม่ใช่เป็นการลบเลือนการกระทำที่เป็นความผิดให้แก่สมาชิกรัฐสภา การที่สร้างหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาไว้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อการกลั่นแกล้งหรือการแทรกแซงของบุคคลหรือองค์กรใดที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถมาประชุมสภาได้ หลักการทั่วไปของหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา มีรายละเอียดดังนี้

#### (1) ขอบเขตของการคุ้มครอง (The Scope of Protection)

##### (1.1) ใครได้รับการคุ้มครอง

หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาให้ความคุ้มกันเฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น โดยเป็นการคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีในระหว่างสมัยการประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ ทั้งนี้ การดำเนินคดีเป็นคดีอาญาไม่รวมถึงคดีแพ่งแต่ทั้งนี้ก็ยังเป็นการถกเถียงกันมากกว่า การจับกุม คุมขัง มีขอบเขตครอบคลุมถึงพฤติกรรมอย่างไรหรือในลักษณะใด หากตีความอย่างเคร่งครัดอาจรวมถึง การควบคุมตัวในมาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือไม่ หรือจะเป็นทุกแบบของการกักตัวทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของตำรวจ หรือโดยกฎหมายความปลอดภัย หรือมาตรการสำหรับการปกป้องทรัพย์สิน หรือกระบวนการหรือมาตรการทางวินัย หรือกระบวนการสอบสวนสืบสวนทั้งหมด หรือแม้กระทั่งการตรวจสอบตัวบุคคลหรือภูมิลำเนา

##### (1.2) ระยะเวลาในการคุ้มครอง

ความคุ้มครองตามหลักการละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา จะมีผลเฉพาะระยะเวลาที่อยู่ในสมัยประชุมของสภาเท่านั้น หากนอกสมัยการประชุม เอกสิทธิ์ประเภทนี้ก็จะไม่มีผลบังคับใช้

##### (1.3) ประเภทของความผิดที่ได้รับการคุ้มครอง

การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาจะได้รับการคุ้มครอง บางระบบกฎหมายจะแยกประเภทของความผิดทางอาญา ซึ่งอาจจะแยกตามฐานความผิดที่รุนแรงหรือไม่รุนแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ หรือการฝ่าฝืนคำสั่งสาธารณะ หรือบางครั้งอาจแยกตามเวลาของการรับโทษ เช่น มากหรือน้อยกว่า 3 ปีในกรณีที่มีอัตราโทษกำหนดไว้ หรือบางครั้งอาจเป็นความผิดสถานเบาที่ได้รับความคุ้มครองระยะหลังประเทศส่วนใหญ่จะแยกประเภทของการละเมิดที่จะได้รับความคุ้มกัน ขณะเดียวกันบางประเทศก็กำหนดให้ความผิดที่ถูกจับได้ขณะกระทำ (Flagrante

Delicto) จะไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่บางประเทศอาจพิจารณาความหนักเบาของคดีที่ถูกจับกุมซึ่งหน้าอาจได้รับความคุ้มครองหรือไม่ อนึ่ง ในกรณีของการพิจารณาถึงการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีที่จะไม่ถูกจับกุม คุ้มซึ่ง ในคดีอาญายังเป็นที่ถกเถียงกันมาก ว่าควรจะมีขอบเขตแค่ไหนอย่างไร โดยอาจมีปัจจัยหลายอย่างที่อาจจะต้องนำมาพิจารณาประกอบไม่ว่าจะในแง่ความเป็นสถาบันของรัฐ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านวัฒนธรรม<sup>63</sup> หรืออื่น ๆ ที่ควรที่จะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดขอบเขตของการได้รับเอกสิทธิ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการไม่ถูกจับกุม คุ้มซึ่ง สมาชิกรัฐสภาตามแนวคิดหลักการละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา

#### (1.4) หลักการละเมิดไม่ได้ของรัฐสภากับการกระทำความผิดซึ่งหน้า

โดยหลักทั่วไป หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาจะไม่ใช้บังคับแก่กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุม ขณะกระทำความผิดซึ่งหน้า (Flagrante Delicto) แต่อาจมีข้อยกเว้นในบางประเทศที่ต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิดด้วย การกระทำความผิดซึ่งหน้าเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ให้สมาชิกรัฐสภายกหลักความคุ้มกันมาใช้ บังคับก็ตาม แต่เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังน่าจะมาจากการที่ผู้ร่างกฎหมายไม่ต้องการให้คนทั่วไป เข้าใจว่าสมาชิกรัฐสภามีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลอื่น เพราะหากยอมให้ยกขึ้นมากล่าวอ้างได้ ก็อาจเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภามากเกินไป แต่จากการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิการของสหภาพรัฐสภา ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความผิดซึ่งหน้า ว่าหากสมาชิกรัฐสภาเข้าไปร่วมชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่พอชุมนุมไปเป็นความรุนแรง สมาชิกรัฐสภาจึงออกจากการประชุมไป ภายหลังถูกตั้งข้อหาว่าเข้าร่วมชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรงและสมาชิกดังกล่าวก็ไม่อาจยกหลักความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภามาใช้บังคับได้ เพราะเป็นความผิดซึ่งหน้า กรณีดังกล่าวอาจเป็นขิงโหวได้แทนที่จะนึกถึงความเป็นจริง

#### (1.5) การสละความคุ้มกัน

กระบวนการสละความคุ้มกันจะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมโดยสภา โดยทั่วไปการขอให้สละความคุ้มกันของรัฐสภา บางประเทศอาจให้อำนาจแก่ศาลในการให้สมาชิกรัฐสภาสละความคุ้มกัน หรือบางประเทศอาจให้เป็นอำนาจของประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัย หรืออาจมีคณะกรรมการพิจารณาเป็นเฉพาะรายกรณี หรือคณะกรรมการถาวรเพื่อพิจารณา หรืออาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือนายกรัฐมนตรี ในบางประเทศอาจให้เป็นอำนาจของที่ประชุมสภา โดยการพิจารณาการสอบสวนการให้ความคุ้มครอง สมาชิกสภาผู้นั้นจะร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาไม่ได้และบางครั้งอาจให้เป็นการประชุมลับ หรือแม้กระทั่งต้องลงคะแนนเสียงลับด้วย นอกจากนี้

<sup>63</sup> European Parliament, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament*, p.18

บางครั้งอาจต้องพิจารณาถึงการจำกัดเวลาในการสละหรือยกความคุ้มกันมาอ้างใช้บังคับของสมาชิก  
รัฐสภา ทั้งนี้ หากมีการให้หรือสละความคุ้มกัน สภาอาจมีหลักในการพิจารณา ดังนี้

(1.5.1) ตรวจสอบข้อเท็จจริง กล่าวคือ ควรมีการ  
สอบสวนที่เหมาะสมโดยแสวงหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแนวโน้มในการเกิดคดีอาญา ควรให้  
ความสำคัญเกี่ยวกับสิ่งที่รบกวนใจที่บริสุทธิ์ต่อสมาชิกรัฐสภา โดยคุกคามในเรื่องเสรีภาพและความ  
เป็นอิสระของเขาในการทำงาน

(1.5.2) ควรสอบสวนให้แน่ชัดว่า เป็นข้อหาที่เกี่ยวข้องกับ  
คดีอาญาหรือเป็นข้อหาทางการเมือง

(1.5.3) ตัดสินว่าเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่บนพื้นฐานในการ  
กล่าวโทษที่จริงจังหรือแบบไม่จริงจัง



ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างหลักความไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Parliamentary Non-Accountability) กับหลักความละเมิดไม่ได้ทางรัฐสภา (Parliamentary Inviolability)

ความแตกต่าง	หลักความไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบของรัฐสภา	หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา
1. วัตถุประสงค์	เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้โดยมีอิสระในการพูด การถกเถียงแสดงความคิดเห็น หรือการลงมติในที่ประชุมสภาโดยไม่ต้องเกรงกลัวการถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา	เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อการ ถูกแทรกแซงหรือการกระทำจากบุคคลหรือองค์กรใด ๆ
2. ขอบเขต	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาและอาจครอบคลุมถึง คณะกรรมาธิการและกระบวนการของรัฐสภา ในการถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา จากการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการพูด แสดงความคิดเห็นหรือการลงมติในที่ประชุมสภา	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาจากการ ถูกจับกุม คุมขัง พิจารณาคดี ในคดีอาญา แพ่ง และ กระบวนการทางการบริหาร ยกเว้นสมาชิกรัฐสภาจะถูก จับกุมในการกระทำความผิดซึ่งหน้า
3. บุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง	สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ และ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่รองรับกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการพูด แสดงความคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมสภา	เฉพาะสมาชิกรัฐสภา
4. ผลทางกฎหมาย	คุ้มครองจากการถูกดำเนินคดีทั้งจากคดีแพ่ง อาญา และกระบวนการการบริหาร	คุ้มครองในคดีอาญาเป็นสำคัญ แต่บางประเทศอาจคุ้มครอง เฉพาะคดีแพ่ง เช่น ประเทศอังกฤษ
5. ระยะเวลา	คุ้มครองสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมาธิการ ขณะที่ดำรงตำแหน่ง และถ้อยคำกล่าวหรือ การแสดงความคิดเห็น หรือลงมติจะคุ้มครอง ตลอดไป	คุ้มครองในระหว่างสมัยประชุม สภาเท่านั้น

ความแตกต่าง	หลักความไม่ต้องการรับผิดชอบของรัฐสภา	หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา
6. สถานที่	<p>คุ้มครองสมาชิกสภา คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนของรัฐสภา ในการประชุมสภา แต่ถ้อยคำที่สมาชิกสภา คณะกรรมการได้กล่าวที่ปรากฏในหรือนอก บริเวณรัฐสภา ก็ได้รับการคุ้มครอง หาก ถ้อยคำกล่าวนั้น ถูกนำไปเสนอต่อหรือทำซ้ำ แม้จะอยู่ในบริเวณสภา ก็ไม่ได้รับความคุ้มครอง</p>	<p>ทุกที่ไม่ว่าจะในหรือนอกบริเวณ สภาแต่เฉพาะช่วงสมัยประชุม สภาเท่านั้น</p>
7. การเพิกถอน	<p>สภาไม่สามารถบังคับให้มีการเพิกถอนความ คุ้มกันประเภทนี้ของสมาชิกสภาได้</p>	<p>สภาสามารถเพิกถอนความคุ้ม กันประเภทนี้ได้</p>
8. กระบวนการ เพิกถอน	<p>ไม่มีกระบวนการของสภาในการเพิกถอน</p>	<p>ในการเริ่มต้นเจ้าหน้าที่หรือศาล จะส่งคำขอให้เพิกถอนไปยัง ประธานสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัด อยู่ จากนั้นประธานสภาจะส่งให้ คณะกรรมการของสภาที่ เกี่ยวข้องพิจารณา แล้วเสนอต่อ ที่ประชุมสภาว่าจะอนุมัติหรือ ปฏิเสธ</p>
9. การสิ้นสุด	<p>เฉพาะสมาชิกสภาและคณะกรรมการ จะสิ้นสุดความคุ้มกันประเภทนี้เมื่อพ้นจาก ตำแหน่ง แต่ถ้อยคำที่กล่าวหรือการลงมติใด ๆ ในที่ประชุมและกระบวนการทางรัฐสภาจะ ได้รับความคุ้มกันตลอดไป</p>	<p>ความคุ้มกันของสมาชิกสภา ประเภทนี้จะสิ้นสุดลงเมื่ออยู่ นอกสมัยประชุมสภา</p>
10. ความ เด็ดขาด	<p>ถาวรและเด็ดขาด กล่าวคือ เอกสิทธิ์ ประเภทนี้จะคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้อง ทั้งสิ้นและผูกมัดตลอดไป</p>	<p>ไม่ถาวรและไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ความคุ้มกันไม่คุ้มครอง การดำเนินคดี นอกสมัยประชุม สภา</p>

## 2.4 ความคุ้มกันในฐานะข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค

### 2.4.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์<sup>64</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า หลักความเสมอภาค หมายถึง หลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non – Discrimination) โดยต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรม

บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>65</sup> กล่าวว่า หลักความเสมอภาค คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

ลิขิต ธีรเวคิน<sup>66</sup> กล่าวว่า ความเสมอภาค คือ ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) ซึ่งหมายถึง ทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่มีใครมีสิทธิจะทำให้อีกคนหนึ่ง เป็นทาสของอีกคนหนึ่งโดยใช้อำนาจของเผด็จการ หรือใช้อำนาจเงิน ไม่มีใครมีสิทธิที่จะละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>67</sup> ได้ให้ความหมายของ คำว่า หลักความเสมอภาค คือ หลักที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน

ขณะที่สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สรุปว่า ความเสมอภาคใน ความหมายของปรัชญาการเมืองมีอยู่สามนัย คือ

- (1) ความเสมอภาคเป็นคำบรรยายลักษณะของชีวิตมนุษย์ในบางแง่มุม เช่น บางคนอาจบอกว่ามนุษย์ทั่วไปมีความเสมอภาคในด้านพลังกำลัง (Strength) เป็นต้น
- (2) ความเสมอภาคมีฐานะเป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติต่อบุคคลทั้งหลาย นั่นคือ เราควรถือว่าบุคคลทั้งหลายมีค่าในทางจริยธรรม (Moral Worth) เท่าเทียมกัน และ
- (3) ความเสมอภาคมีฐานะเป็นสถานะที่ควรจะทำให้เกิดขึ้นในสังคมโดยอาศัย กติกา เรื่องหนึ่งคน หนึ่งคะแนนเสียง (one person, one vote) หรือใช้วิธีกระจายรายได้ให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น เป็นต้น

<sup>64</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). นันทวัฒน์ บรรณานัน, บรรณธิการ, หน้า 376.

<sup>65</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (2543), หน้า 3.

<sup>66</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, “เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.Dhiravegin.com>

<sup>67</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 5.

ท้ายสุด พจนานุกรมคอลลินส์ โคบิลท์ (Collins Cobuilt English Language Dictionary) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความเสมอภาค หมายถึง ความมีสถานภาพที่เสมอกัน ความมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกันและรวมถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนพลเมืองของสังคมใดสังคมหนึ่ง ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งอย่างเท่าเทียมกัน<sup>68</sup>

โดยสรุปหลักความเสมอภาค หมายถึง หลักการที่เป็นหลักประกันให้บุคคลไม่ว่าจะมีสถานภาพที่แตกต่างกันมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะทางใด ๆ เช่น สังคม กฎหมาย หรือเศรษฐกิจ โดยจะได้รับการปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน หากสาระสำคัญที่คล้าย ๆ กัน และอาจได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้หากสาระสำคัญที่แตกต่างกัน โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ




---

<sup>68</sup> เกริ่นนำ นิมอนงค์, "ความไม่เสมอภาพ พุทธวิพากษ์" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.Gotoknow.org/post>

## 2.4.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคหากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถแยกประเภทได้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>69</sup>

### 2.4.2.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน ที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หลักความเสมอภาคทั่วไปถือเป็นสิทธิของบุคคลเพื่อเรียกร้องมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจโดยไม่พิจารณาเนื้อหาของเรื่องนั้น ๆ และไม่อาจค้นหาเหตุผลที่รับฟังได้จากการพิจารณาตัดสินใจดังกล่าว<sup>70</sup> ความเสมอภาคทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมาย คือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลใดจะมีฐานะนอกระดัด โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่ทำให้บุคคลนั้นเกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย<sup>71</sup> ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายของไทยก็ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคทั่วไปไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

### 2.4.2.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ<sup>72</sup> อนึ่ง หลักความเสมอภาคทั่วไปถือเป็นพื้นฐานทางหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้น สามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และบุคคลทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น นอกจากนี้ ยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป หากกฎหมายใดได้รับการพิจารณาจากหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำหลักความเสมอภาคทั่วไปมาพิจารณาอีก<sup>73</sup>

หลักความเสมอภาคทั่วไปปรากฏในรูปแบบของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีดังต่อไปนี้<sup>74</sup>

<sup>69</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 376 – 377.

<sup>70</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 7.

<sup>71</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546), หน้า 58.

<sup>72</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 9.

<sup>73</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 377.

<sup>74</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, หน้า 80 - 83.



#### 2.4.2.2.1 ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

กล่าวคือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของประชาชนได้ทั่วถึงกัน ผู้ใดจะร้องขอให้ตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะแต่คดีของตนไม่ได้<sup>75</sup>

#### 2.4.2.2.2 ความเสมอภาคในการสาธารณสุข

อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี

(1) ความเสมอภาคในเรื่อง ภาษี กล่าวคือ พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคในการช่วยเหลือการใช้จ่ายของประเทศตามฐานะของบุคคลนั้น ๆ<sup>76</sup> ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการกำหนดฐานภาษีเองโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค<sup>77</sup>

(2) ความเสมอภาคในการรับราชการทหาร โดยชายฉกรรจ์ทุกคนอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป จะต้องเข้ารับราชการทหารประจำการโดยทั่วหน้ามีกำหนดก็ปีแล้วแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะเป็นผู้กำหนดไว้เป็นครั้งคราว เว้นแต่บุคคลที่กฎหมายยกเว้นให้ เช่น ผู้ทุพพลภาพ พิการ พระภิกษุ<sup>78</sup>

(3) ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ กล่าวคือ บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้าทำงานภาครัฐได้ ทั้งนี้ อาจไม่จำเป็นต้องเป็นการสอบแข่งขัน แม้จะเป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐที่เหมาะสมและเสมอภาคที่สุด ก็ถือว่าไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค<sup>79</sup> เพราะกฎหมายอาจกำหนดคุณสมบัติอย่างอื่นเป็นปัจจัยในการรับเข้าทำงานภาครัฐ เช่น ประสบการณ์

(4) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ซึ่งอาจหมายความได้ทั้งในแง่ของความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น หากมีการกำหนดโควตาของผู้ได้รับเลือกตั้งตามเพศ หรือ การแบ่งเขตเลือกตั้งที่ก่อให้เกิดความแตกต่างของจำนวนผู้ใช้สิทธิในแต่ละเขตที่ไม่เหมาะสม อาจถือเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค<sup>80</sup>

(5) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณสุข หากมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อผู้ใช้บริการสาธารณสุข จะต้องมีความสัมพันธ์กับความแตกต่างในสถานการณ์ที่สามารถอธิบายได้ ถือว่าไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>81</sup>

<sup>75</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), หน้า 58.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

<sup>77</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 81.

<sup>78</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), หน้า 59.

<sup>79</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 82.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

2.4.3 หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
 ตารางที่ 2 หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเภท	รูปแบบ	สาระตามรัฐธรรมนูญ
หลักความเสมอภาคทั่วไป	หลักความเสมอภาค ต่อหน้ากฎหมาย	
หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง	1. ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม	<p>มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวกรวดเร็วและทั่วถึง</p> <p>(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยการได้รับทราบข้อเท็จจริง และตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษา หรือตุลาการที่นั่งพิจารณา คดีครบองค์คณะและได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยคำพิพากษา หรือคำสั่ง</p> <p>(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม</p> <p>(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ</p> <p>(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ</p>
	2. ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง	<p>มาตรา 94 วรรคหนึ่ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน</p> <p>มาตรา 95 การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p>

ประเภท	รูปแบบ	สาระตามรัฐธรรมนูญ
		<p>แบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>มาตรา 112 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในแต่ละจังหวัดให้ใช้ เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียง และให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ</p>
	3. ความเสมอภาค การสาธารณสุข	<p>มาตรา 70 บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>มาตรา 71 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศรักษาผลประโยชน์ของชาติ และปฏิบัติตามกฎหมาย</p>
	4. ความเสมอภาคใน การรับบริการ สาธารณสุข	<p>มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย</p> <p>วรรคสอง ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้ อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น</p> <p>มาตรา 51 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย</p>

ประเภท	รูปแบบ	สาระตามรัฐธรรมนูญ
		<p>มาตรา 52 วรรคสอง เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว</p> <p>วรรคสี่ เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>มาตรา 53 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>มาตรา 54 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ บุคคลวิกลจริต ย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p> <p>มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ</p>

#### 2.4.4 ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ดังนั้นจึงเป็นหลักที่นำมาใช้กับการกระทำของรัฐทุก ๆ เรื่อง<sup>82</sup> แต่ต้องอยู่บนหลักการที่ว่า ข้อเท็จจริงเหมือนกัน การปฏิบัติย่อมต้องเป็นไปแนวทางเดียวกัน หากข้อเท็จจริงแตกต่างกันแต่การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันที่อาจขัดกับหลักความเสมอภาคได้เช่นกัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หลายกรณีที่ยกเว้นหลักความเสมอภาค เพราะมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อวัตถุประสงค์อันใดที่มีความจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง<sup>83</sup>

กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ยกเว้นหลักความเสมอภาค ตัวอย่างเช่น การให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เอกสิทธิแก่สมาชิกรัฐสภามีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้มีเสรีภาพในการพูด อภิปราย หรือ การลงมติ โดยไม่ต้องเกรงกลัวในการที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งทางแพ่งและทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และก่อประโยชน์ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง ดำเนินคดี ในระหว่างสมัยการประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้อำนาจใด ๆ สามารถแทรกแซง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้

แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เอกสิทธิและความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาโดยยกเว้นหลักความเสมอภาคแต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อิสระโดยปราศจากขอบเขตหรือเงื่อนไข จนกระทั่งจะทำลายหลักความเสมอภาคโดยสิ้นเชิง เพราะจุดมุ่งหมายของการให้เอกสิทธิและความคุ้มกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ หากแต่การกระทำของสมาชิกรัฐสภานอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่รัฐธรรมนูญมิได้คุ้มครอง ดังนั้นจะยกเอกสิทธิและความคุ้มกันมาเป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคมิได้ จึงเป็นข้อยกเว้นที่ซ้อนข้อยกเว้นอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้น จึงไม่มีข้อยกเว้นใดเป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคได้อย่างเด็ดขาด

#### 2.4.5 หลักเกณฑ์ปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ใช้ปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันแต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป เพื่อให้การปฏิบัติที่แตกต่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงมีหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้

<sup>82</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 23.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

#### 2.4.5.1 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากสภาพของเรื่องที่แตกต่างกัน

กล่าวคือ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์อย่างเดียวกัน บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน แต่ถ้ากรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รัฐอาจปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกันได้ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสามารถตรากฎหมายกำหนดเนื้อหาและรายละเอียดให้แตกต่างกันได้ ขณะที่ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎ หรือนิติกรรมทางปกครองให้มีผลแตกต่างกันได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้กล่าวไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>84</sup> ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎหมายเดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน หากสถานการณ์แตกต่างกันออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎหมายที่จะไม่ออกกฎหมายให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล<sup>85</sup>

#### 2.4.5.2 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวคือ บางกรณีการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอาจไม่เป็นธรรมกับประโยชน์มหาชน<sup>86</sup> ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล หรือประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>87</sup> อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมจะต้องคำนึงถึงลักษณะของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกปฏิบัติด้วย เช่น การบริการสาธารณะที่เป็นบริหารทางอุตสาหกรรมและการค้า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือราคาแตกต่างกันได้<sup>88</sup> ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

#### 2.4.5.3 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค

จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น แม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนั้น ก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้<sup>89</sup>

<sup>84</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 77.

<sup>85</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 20.

<sup>86</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 20.

<sup>87</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 381.

<sup>88</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, หน้า 79.

<sup>89</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 382.

#### 2.4.5.4 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

กล่าวคือ การพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่จึงต้องเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือ ตำรวจ มีสิทธิประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งแตกต่างจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิในการประท้วงได้<sup>90</sup>

#### 2.4.5.5 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

กล่าวคือ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุให้การปฏิบัติแตกต่างกันกันได้ หากขนบธรรมเนียมประเพณีนั้น มีความยุติธรรม เช่น การใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>91</sup>

#### 2.4.5.6 การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน

จะต้องมีผลมาจากองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดเรื่องนั้น ๆ โดยต้องเป็นองค์กรเดียวกัน<sup>92</sup>

#### 2.4.5.7 การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น

จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์โดยรวมในเรื่องนั้น ๆ ด้วย<sup>93</sup>

#### 2.4.5.8 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

กล่าวคือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดให้โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมที่ดำรงอยู่<sup>94</sup>

<sup>90</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 21.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>94</sup> เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย, หน้า 382.

## 2.4.6 ความผูกพันขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต่อหลักความเสมอภาค

โดยหลักทั่วไปแล้วหลักความเสมอภาคย่อมผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจ ไม่ว่าจะทั้งทางนิติบัญญัติทางบริหาร และทางตุลาการ เพื่อต้องการให้บุคคลได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

### 2.4.6.1 ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่มีผลเป็นการทั่วไปแต่อาจถูกนำไปปฏิบัติอย่างเสมอภาคหรือไม่ ฉะนั้น การตรวจสอบกฎหมายกับหลักความเสมอภาคจึงต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีดุลพินิจอิสระค่อนข้างมาก หากกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของตน ฝ่ายตุลาการหรือศาลจะเป็นองค์กรเข้ามาควบคุมตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว<sup>95</sup>

ในกรณีที่มีการละเมิดหลักความเสมอภาคโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี คือ<sup>96</sup>

(1) การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันซึ่งมีทั้งการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่ง และก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลหนึ่ง การแก้ไขปัญหาคกรณการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันนี้อาจทำได้โดยการขยายประโยชน์ให้กับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง หรือการขยายภาระให้กับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง หรือการทำให้ประโยชน์และภาระมีความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลทั้งสองกลุ่ม

(2) การปฏิบัติที่เป็นการให้ประโยชน์อย่างไม่เท่าเทียมกัน การแก้ปัญหาคกรณการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันนี้อาจทำได้โดยการขยายประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลอื่นด้วย ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

(3) การปฏิบัติที่เป็นการให้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดภาระอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้น ศาลอาจมีความเห็นว่าเป็นโมฆะ หากขาดเหตุผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายอื่นสนับสนุนบทบัญญัติดังกล่าว

<sup>95</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, "หลักความเสมอภาค," ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 27.

<sup>96</sup> เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, "หลักความเสมอภาค" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=557&page=2>



กฎหมายที่ขัดหลักความเสมอภาคนั้น อาจสรุปผลของการละเมิดหลักความเสมอภาคได้ ดังนี้<sup>97</sup>

(1) กรณีที่กฎหมายก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนโดยขัดหลักความเสมอภาค กฎเกณฑ์ที่ขัดหลักความเสมอภาคนั้น อาจเป็นโมฆะเพียงบางส่วน หรืออาจเป็นโมฆะทั้งฉบับ ทั้งนี้แล้วแต่ความเกี่ยวพันของเนื้อหากฎหมายนั้น ๆ

(2) กรณีที่เป็นการให้ประโยชน์ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคนั้น หลักความเสมอภาคจะเข้าไปมีผลในกรณีดังกล่าว เมื่อหลักตามรัฐธรรมนูญก็ดีหรือเมื่อพิจารณาอย่างเป็นระบบในทางเนื้อหาของหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวก็ดีหรือจากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวก็ดี เรียกร้องให้การให้ประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค

(3) กรณีที่เป็นการให้ประโยชน์ซึ่งขัดหลักความเสมอภาคนั้น แต่การขยายการให้ประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้ถูกเรียกร้องจากหลักตามรัฐธรรมนูญก็ดี หรือจากระบบกฎหมายก็ดี หรือจากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นก็ดี ในกรณีนี้ให้ยกเลิกการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือยกเลิกการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวที่ได้กระทำไปแล้ว หรือการให้หยุดการดำเนินคดีในเรื่องดังกล่าวไว้ก่อน

#### 2.4.6.2 ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาค

การกระทำของฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายปกครองนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ

(1) การกระทำในลักษณะที่เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ประกาศต่าง ๆ

(2) การกระทำในลักษณะที่มีผลเป็นการเฉพาะราย หรือ เฉพาะบุคคล

การกระทำที่มีผลเป็นการเฉพาะราย หรือเฉพาะบุคคล หรือที่เรียกว่า การกระทำของฝ่ายปกครองโดยจะละเมิดหลักความเสมอภาคได้เฉพาะกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกัน โดยการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอาจเกิดได้ 2 กรณี ดังนี้<sup>98</sup>

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง

กรณีที่สอง กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนผูกพันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม

<sup>97</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 130.

<sup>98</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาค” [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=557&page=2>

หรือไม่มีอำนาจในดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ หากไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจนก็จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในลักษณะที่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

สำหรับขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ต้องถือว่านำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการกระทำของฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนด้วย<sup>99</sup>

#### 2.4.6.3 ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค

ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอนั้น อาจแยกได้ 3 ประการ คือ

(1) ความเสมอภาคของประชาชนต่อการฟ้องศาล

ประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิฟ้องศาล เพื่อโต้แย้งและฟ้องร้องการกระทำของรัฐได้ และรวมถึงการฟ้องร้องกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

(2) ความเสมอภาคของประชาชนต่อหน้าศาล

ความเสมอภาคต่อหน้าศาล หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในการดำเนินการพิจารณาต่อหน้าศาล ทั้งนี้ ความเสมอภาคในกระบวนการพิจารณา คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยบุคคลที่เป็นคู่กรณีในศาลมีสิทธิในการโต้แย้ง คัดค้าน หรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนได้ หรือที่เรียกว่า หลักการรับฟังคู่ความ

(3) ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาล

ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายโดยศาล หมายถึง ความผูกพันของผู้พิพากษาต่อกฎหมายต่าง ๆ โดยผู้พิพากษาห้ามใช้อำนาจโดยอำเภอใจ หลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิซึ่งแยก 3 รูปแบบ ดังนี้

1) บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกัน การไม่ให้ใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย

2) บุคคลมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการใช้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การที่บุคคลมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐใช้กฎหมายเกิดขึ้นกับกรณีของตน กรณีนี้อาจเป็นกรณีเรียกร้องให้รัฐยอมรับการผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย

3) ความมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันกับการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากข้อบกพร่อง จึงหมายถึง บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องว่ากรณีที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจนั้น ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจนั้น ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจนั้นโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ

<sup>99</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 31.

## 2.4.7 หลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรม หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่ดำเนินไปเพื่อนำไปสู่การพิจารณาและพิพากษาคดีโดยศาลภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>100</sup>

ขณะที่ สุทัศน์ สงวนปรารค์และคณะ<sup>101</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง กระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายประเภทวิธีสบัญญัติ ซึ่งกำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือ หรือวิธีการในการอำนวยความยุติธรรมอย่างเสมอภาคแก่ประชาชนในเมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเพื่อความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลไว้ ดังนี้

“มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- (3) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง”

ส่วน มาตรา 30 “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้...”

ขณะที่มาตรา 131 วรรคสาม บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

“มาตรา 131 วรรคสาม ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

<sup>100</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญา" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oja.go.th>

<sup>101</sup> สุทัศน์ สงวนปรารค์ และคณะ, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยสังเขป" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://law\\_bu.uigetweb.com/158193/](http://law_bu.uigetweb.com/158193/)

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ในคดีอาญาไม่ว่าจะ  
ได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับ  
อนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใด  
สภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือ  
พิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อย  
ทันที ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม”

ที่ผ่านมาสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดอาญา จะได้รับความคุ้มกันมาโดยตลอด ไม่  
ว่าคดีอาญานั้นจะเป็นความผิดฐานอะไร จึงเป็นการให้ความคุ้มกันอย่างไร้ขอบเขต อาจขัดต่อความ  
เสมอภาคทางกฎหมายและอาจขัดกับความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้  
เพราะเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณี หรือผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของ  
สมาชิกรัฐสภา เพราะการให้ความคุ้มกันอย่างไร้ขอบเขตอาจส่งผลให้ผลการดำเนินคดีตาม  
กระบวนการยุติธรรมเกิดความล่าช้า จึงขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550  
มาตรา 40 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ได้

## 2.5 หลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

หลักความเสมอภาค หมายถึง หลักการที่เป็นหลักประกันให้แก่บุคคลไม่ว่าจะมี  
สถานภาพที่แตกต่างกันให้มีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะทางใด ๆ เช่น สังคมกฎหมาย หรือเศรษฐกิจ  
โดยจะได้รับการปฏิบัติในมาตรฐานเดียวกัน หากสาระสำคัญที่คล้าย ๆ กัน และอาจได้รับการปฏิบัติที่  
แตกต่างกันได้หากสาระสำคัญที่แตกต่างกัน โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแต่มีหลายกรณีที่น่า  
ยกเว้นหลักความเสมอภาค เพราะมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อ  
วัตถุประสงค์อันใดที่มีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น การให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านการมีอิสระ  
ในการพูดและการให้อิสระที่จะไม่ถูกจับกุมแก่สมาชิกรัฐสภาโดยถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ยอมรับได้  
กล่าวคือ การให้เอกสิทธิ์ไม่ว่าด้านใดแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่สมาชิกรัฐสภามากกว่า  
บุคคลธรรมดาทั่วไป ด้วยเหตุที่จะสนับสนุนและปกป้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้  
สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังความมุ่งหมายที่ประชาชนมอบให้ ฉะนั้น การให้สิทธิ

ดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือขัดกับหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้น ถือว่าหลักการเลือกปฏิบัติดังกล่าวสามารถกระทำได้ ตราบใดที่หลักการดังกล่าวยังมีเหตุผลและเป็นที่ยอมรับได้

การให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาจึงมีเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้

1. เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูด ถือเป็นหลักการในการปกป้องการทำงานของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการทำงานในสภา โดยปกติวิธีการทำงานของสมาชิกรัฐสภานั้นจะปรากฏในรูปแบบของการอภิปรายหรือการพูดในที่ประชุมสภา เพื่อนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในที่ประชุมสภา หรืออาจแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมาย หรืออาจจะมีการอภิปรายซักถามเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีหรือสถานะความเป็นรัฐมนตรีหรือแม้กระทั่งเอกชนเอง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภามีอิสระและไม่ต้องยำเกรงต่อบุคคลใด หรือการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องมอบสิทธิพิเศษในการมีอิสระในการพูดแก่สมาชิกรัฐสภา โดยไม่มีความผิด เป็นไปตามหลักการความไม่ต้องรับผิดของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งหลักการนี้ให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาอย่างเด็ดขาด หากการพูดหรือการอภิปรายที่เป็นการทำงานในที่ประชุมสภา เอกสิทธิ์นี้จะคุ้มครองครอบคลุมไปถึงกระบวนการของสภาด้วย

2. เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมถือเป็นหลักการในการปกป้องสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกจับกุมโดยเป็นการขัดขวางการมาประชุมสภา หรือจะไม่ถูกจับกุมระหว่างสมัยประชุมเพราะการประชุมสภาจะมีช่วงระยะเวลาจำกัดเพียงในระยะเวลาหนึ่ง และช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่โดยการพิจารณากฎหมาย หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ บางครั้งอาจจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ยืนหยัดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงเป็นไปตามหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา การให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ให้เอกสิทธิ์อย่างเด็ดขาด แต่เป็นการให้ที่มีเงื่อนไข คือ ต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่สมาชิกที่สังกัดอยู่

การให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม หรือความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาเป็นการยกเว้นหลักความเสมอภาค โดยสมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกดำเนินคดีหรือถูกจับกุมระหว่างสมัยประชุมแต่การยกเว้นหลักความเสมอภาคนี้ไม่ถือเป็นเด็ดขาด เพราะการให้เอกสิทธิ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของบุคคลผู้เป็นคู่กรณีทั้งในแง่ของชีวิตร่างกาย หรือเสรีภาพ หากให้มีเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด อาจจะถูกมองว่าสมาชิกรัฐสภามีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลอื่นเกินไป ดังนั้น เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันสมาชิก

รัฐสภานี้ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่จึงกำหนดถึงข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ แม้จะให้เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมแก่สมาชิกรัฐสภา โดยเป็นการยกเว้นหลักความเสมอภาค แต่ก็ยกเว้นบางกรณีของคดีอาญา คดีอาญาบางประเทศไม่อาจจะยกเรื่องเอกสิทธิ์ในลักษณะดังกล่าวมากล่าวอ้างเพื่อยกเว้นหลักความเสมอภาคได้ประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่จึงกำหนดเป็นข้อยกเว้นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม ดังต่อไปนี้

(1) คดีอาญาซึ่งเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า

ความผิดซึ่งหน้าเป็นความผิดซึ่งเห็นขณะกำลังกระทำ หรือพบในอาการใดซึ่งแทบจะ  
ไม่มีความสงสัยเลยว่าเขาได้กระทำผิดมาแล้วสุด ๆ การจะให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมในกรณีของการกระทำความผิดซึ่งหน้าจะทำให้ดูเหมือนว่าสมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์มากเกินไป และหากจะให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระไม่ถูกจับกุมในกรณีดังกล่าวอาจทำให้สมาชิกรัฐสภา กล่าวอ้างเอกสิทธิ์นี้กระทำการโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลอื่นเกินเหตุ อีกทั้ง จะทำลายระบบยุติธรรมอย่างสิ้นเชิง

(2) คดีอาญาที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

การให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมของสมาชิกรัฐสภามีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่ถูกแทรกแซง หรือกลั่นแกล้งจากฝ่ายใดเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องหวั่นเกรงหรือเกรงกลัวที่จะทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนแต่หากสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดซึ่งไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หลักเอกสิทธิ์ก็ไม่คุ้มครอง

แม้หลักเอกสิทธิ์ทั้งในด้านความมีอิสระในการพูดและความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมสมาชิกรัฐสภา โดยยกเว้นหลักความเสมอภาค แต่ก็ไม่ได้ให้อย่างอิสระโดยปราศจากขอบเขตหรือเงื่อนไขจนกระทั่งทำลายหลักความเสมอภาคอย่างสิ้นเชิง หากสมาชิกรัฐสภากระทำเกินกว่าเงื่อนไขทางกฎหมายคุ้มครองหรือนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายก็จะไม่คุ้มครองดังนั้นจะยกหลักเอกสิทธิ์ทั้งสองด้านเป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคมิได้ จึงเป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นอีกชั้นหนึ่ง

### บทที่ 3

#### ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ

หลักของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม มีต้นกำเนิดจากประเทศในยุโรปตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส และได้แพร่กระจายหลักดังกล่าวไปยังประเทศในยุโรปตะวันตกอื่น ๆ รวมถึงประเทศในทวีปอื่น ๆ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้หลักความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภากลายเป็นหลักสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลหรืออำนาจใด ๆ

#### 3.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

พัฒนาการของเอกสิทธิ์ในด้านควมมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันรัฐสภาเกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์อื่น ๆ การถูกจับของสมาชิกรัฐสภามักจะมาจากการอ้างเอกสิทธิ์ในด้านควมมีอิสระในการพูดไม่ประสบผลสำเร็จ ความคุ้มกันของรัฐสภาเริ่มมีการกล่าวอ้าง ตั้งแต่ ค.ศ. 1340 โดยกษัตริย์เอ็ดเวิร์ดที่ 3 ของประเทศอังกฤษ ต้องยอมปล่อยตัวสมาชิกสภาสามัญจากการถูกคุมขังในคุก หลังจากที่พระองค์ถูกต่อต้าน เพราะเป็นการกักตัวเพื่อไม่ให้ไปทำหน้าที่ในสภา ต่อมา ค.ศ. 1404 สภาสามัญของประเทศอังกฤษได้เรียกร้องการมีเอกสิทธิ์ในด้านควมมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมจากคดีทางแพ่งจนกระทั่ง หลักการดังกล่าวค่อย ๆ ผีงรากลึกลงในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ จนนำไปใช้โดยอาจมีการแก้ไข หรือใช้เกินเลยกว่าที่อำนาจของสภาสามัญบังคับใช้ ต่อมา ค.ศ. 1452 ประธานสภาสามัญคือ นายธอร์ป ถูกจำคุกและกักตัวโดยคำสั่งของสภาขุนนาง ทั้งที่ มีคำแนะนำจากผู้ช่วยของสภาขุนนางคือ ผู้พิพากษา ว่า นายธอร์ป สมควรได้รับการปล่อยตัว เหตุการณ์ครั้งนั้น สภาสามัญยอมรับและเลือกประธานสภาสามัญขึ้นใหม่ ในปี ค.ศ. 1472 ศาลไม่รับคำร้องของสมาชิกสภาสามัญเกี่ยวกับการกระทำผิดเกี่ยวกับหนี้ ที่กล่าวอ้างว่า สมาชิกสภาสามัญและบริวารจะได้รับการคุ้มครองโดยประเพณีปฏิบัติว่าจะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือขัดขวางการถูกจับกุมคดีเป็นหนี้ แต่ผู้พิพากษากลับสนับสนุนความเห็นของโจทก์ผู้ฟ้องคดีว่าไม่มีประเพณีปฏิบัติดังกล่าวแม้จะอยู่ในเวลาของรัฐสภา

ความคุ้มกันรัฐสภาได้มีการพัฒนาให้มีความชัดเจนขึ้นโดยมีเงื่อนไขและข้อจำกัด ดังนี้คือความคุ้มกันรัฐสภาจะไม่สามารถใช้ได้แก่กรณีที่เป็นความผิดทางอาญาที่พอจะอนุมานได้ เช่นคดีที่เป็นความผิดฐานกบฏ คดีอาญาร้ายแรง และละเมิดควมสงบสุข ซึ่งฐานความผิดในลักษณะดังกล่าว สภาสามัญก็ได้ยอมรับแล้วตั้งแต่ ค.ศ. 1429 และสภาขุนนางได้ใช้หลักการนี้ตัดสินคดีของธอร์ป ในปี ค.ศ. 1452 จากนั้นในปี ค.ศ. 1603 ได้มีกฎหมายเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (the Privilege

of Parliament Act 1603) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยอมรับเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม โดยให้สิทธิแต่ละสภาสามารถมอบเอกสิทธิ์ให้แต่ละบุคคลที่เป็นสมาชิกในเรื่องเสรีภาพและมีสิทธิลงโทษ ผู้ทำการจับกุมสมาชิกได้ ต่อมา ค.ศ. 1675 สภาสამัญได้มีมติว่า โดยกฎหมายและประโยชน์ของรัฐสภา เอกสิทธิ์ของรัฐสภาเป็นของสมาชิกทุก ๆ คนของสภาสามัญ ในทุกกรณียกเว้นความผิดฐานกบฏ อาญา ร้ายแรง และละเมิดความสงบสุข ภายหลังในปี ค.ศ. 1697 ซึ่งได้แก้ไขเป็นดังนี้ สมาชิกของสภาสามัญ จะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ในคดีเกี่ยวกับการละเมิดความสงบสุขหรือเข้าไปเกี่ยวข้องโดยถูกบังคับหรือผู้กักตัว บังคับ ขณะที่หลักเอกสิทธิ์ได้รับการยอมรับจากสภาขุนนางและได้มีมติในปี ค.ศ. 1626 ว่า ในระหว่างการประชุมของสภาจะไม่มีขุนนางที่เป็นสมาชิกของสภาจะถูกจำคุกกักขังโดยปราศจากคำพิพากษาหรือ คำสั่งของสภา เว้นแต่จะเป็นความผิดฐานกบฏ คดีอาญาร้ายแรงหรือการปฏิเสธการให้คำประกันในเรื่อง ความสงบสุข ระเบียบของสภาขุนนางในปัจจุบัน ข้อ 83 กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการประชุมสภา หรือภายใน เวลาปกติของเอกสิทธิ์ของรัฐสภาจะไม่มีสมาชิกสภาขุนนางถูกจับกุมคุมขังโดยปราศจากคำตัดสินหรือ คำสั่งของสภาขุนนาง ยกเว้นถูกจับในคดีอาญาหรือปฏิเสธในการรักษาความสงบสุข แม้สภาทั้งสอง จะมี มติหรือหลักการคุ้มครองสมาชิกสภา แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันสมาชิกสภาได้อย่างเด็ดขาด เพราะยังมี สมาชิกสภาถูกจับกุม คุมขัง โดยปราศจากการพิจารณาหรือแม้กระทั่งในสมัยประชุมสภา

ต่อมา ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ ค.ศ. 1770 กลายเป็นการทำลายเรื่อง เอกสิทธิ์ของสมาชิก เพราะการใช้เอกสิทธิ์ไม่ได้รับการอนุญาตเสมอไป ทั้งนี้ ในกฎหมายดังกล่าวได้ บัญญัติว่า ไม่ว่าใครโดยอาจจะเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใดก็ได้ สามารถฟ้องร้องการกระทำต่อศาลเพื่อโต้แย้ง ขุนนางหรือสมาชิกของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่โดยจะไม่มีการกระทำหรือกระบวนการที่ถูกแทรกแซง ภายใต้ออกสิทธิ์ของรัฐสภา กฎหมายบัญญัติเช่นนี้จึงเท่ากับไม่มีอะไรที่จะป้องกันสมาชิกรัฐสภาในการ ถูกจับหรือจำคุก ภายใต้ออกสิทธิ์นี้ สมาชิกของรัฐสภาอาจถูกคุกคามในกระบวนการทางกฎหมายทุก อย่าง ยกเว้นการถูกต้องเนื้อตัวของสมาชิก อย่างไรก็ตามการสร้างหลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในด้าน ความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อสมาชิกสภาสามัญถูกจำคุกใน คดีแพ่ง สภาสามัญต้องเผชิญกับความยุ่งยากอันดับแรก คือ ต้องช่วยเหลือเพื่อให้มีการปล่อยตัว และสิ่งที่สอง คือ ต้องไม่ให้กระทบสิทธิของผู้ร้องทุกข์ อีกทั้ง เมื่อสมาชิกสภาสามัญได้รับการปล่อยตัว โดยอ้างถึงเอกสิทธิ์จะไม่สามารถจับกุมซ้ำอีก เจ้าหน้าที่จึงอาจเสียสิทธิไป แต่อย่างไร การให้ความคุ้มครอง รัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาจะต้องยังคงมีอยู่ แต่ไม่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ ต่อมาได้มีการประกาศใช้ กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดี ค.ศ. 1838 (the Judgments Act 1838) ได้มีการยกเลิกการจำคุกใน คดีแพ่ง ส่งผลให้ความคุ้มครองรัฐสภาหมดความหมายลง อีกทั้ง กฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์รัฐสภา ก็ไม่มี บทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองในคดีอาญา ดังนั้น จึงเสมือนว่าสมาชิกรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แทบไม่มีความคุ้มครองใด ๆ แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบัน หากมีการจับกุมสมาชิกรัฐสภาและมีการ



กล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา (Parliamentary Function) เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะเป็นผู้พิจารณาและเป็นผู้ให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภา อีกทั้งยังมีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นรัฐสภาอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปกป้องรัฐสภาซึ่งถือเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติในฐานะองค์กรรวมอีกด้วย

เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันรัฐสภา ต้นกำเนิดที่ประเทศอังกฤษ แต่ให้ความคุ้มกันเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น ประเทศฝรั่งเศสในอดีตจะมีสภาพความขัดแย้งทางการเมืองคล้าย ๆ กับประเทศอังกฤษ เพราะสมาชิกรัฐสภามักจะถูกคุกคามจากฝ่ายบริหารเสมอ เมื่อมีการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงจัดให้มีกฎหมายของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 รับรองเรื่องความคุ้มกันรัฐสภาเป็นครั้งแรก โดยสมาชิกจะไม่ถูกดำเนินคดี โดยที่สภาแห่งรัฐไม่อนุญาตไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับอิทธิพลด้านความคิดจากประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสประกาศใช้รัฐธรรมนูญ วันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาไว้ในมาตรา 7 “สมาชิกรัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนของชาติ ย่อมไม่อาจถูกละเมิดได้ โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง หรือถูกกล่าวหาในเวลาใด ๆ โดยมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้กล่าว เขียน ปฏิบัติการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน” จากบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษ โดยครอบคลุมประเภทคดีอาญา ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ได้รับการยอมรับ และแพร่ขยายออกไปในประเทศที่ปกครองระบบประชาธิปไตยอื่น ๆ ประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นต้นแบบของหลักเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมในคดีอาญา ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความคุ้มกันรัฐสภา (Parliamentary Immunity)

### 3.2 การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในประเทศตะวันตก

การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ถือเป็นหลักสากลที่ประเทศปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา คือ การให้หลักประกันหรือปกป้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เพื่อจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด และจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ (Autonomous) และอย่างมีเสรีภาพ (Freedom) แต่ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกัน กระบวนการของการให้ความคุ้มกัน ระยะเวลาของความคุ้มกัน หรืออื่น ๆ อาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมืองและพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ ฉะนั้น ในรายละเอียดของการให้ความคุ้มกันแต่สมาชิกรัฐสภาจึงอาจแตกต่างกันออกไป ดังที่จะกล่าวในลำดับต่อไป

#### 3.2.1 ประเทศอังกฤษ

##### ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันรัฐสภา

การให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) หรือ เรียกอีกนัยหนึ่งว่า ความคุ้มกัน (Immunity) นั้น โดยปกติ กฎหมายจะให้ความคุ้มกันเฉพาะกรณีของคดีแพ่งเท่านั้น แต่การจับกุม คุมขังในกระบวนการของคดีแพ่ง ได้มีการยกเลิกโดยกฎหมายแล้ว ดังนั้น การจับกุม คุมขังที่เกี่ยวกับคดีแพ่งไม่มี ฉะนั้น การให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมจึงไม่มีความหมายอีกต่อไป จะมีเพียงแต่ในทฤษฎีเท่านั้นในปัจจุบัน ส่วนการกระทำความผิดทางอาญา ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาสามัญ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1815 คณะกรรมการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และมาตรฐานได้รายงานว่า การจับกุมสมาชิกสภาสามัญ ไม่เป็นการละเมิดหลักเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา เมื่อสมาชิกสภาสามัญถูกฟ้องร้องว่ากระทำความผิดทางอาญา แม้จะถูกจับในบริเวณรัฐสภา ก็จะไม่ได้รับการยกเว้น ยิ่งไปกว่านั้น สภาขุนนาง (House of lords) ก็ได้มีระเบียบของสภาขุนนาง ได้ยกเว้นการให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในส่วนของคดีอาญา ไม่ว่ากรณีใด ๆ เพราะสภาขุนนางมีบทบาทในระบบรัฐสภาน้อย การปฏิบัติหน้าที่ที่จะเกิดการกระทบกระทั่งกับฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่น ๆ จึงน้อย ดังนั้น เอกสิทธิ์โดยเฉพาะในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาจึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ แต่อย่างไรก็ตามสภาทั้งสองยังคงสงวนสิทธิในการที่จะต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานการกระทำ

ความผิดของสมาชิกสภาไปยังสภานั้น ๆ<sup>102</sup> ความคุ้มกันรัฐสภาตั้งข้างต้น เน้นคุ้มกันสมาชิกสภาในฐานะปัจเจกบุคคล (Individual) แม้กฎหมายไม่มีบทบัญญัติให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาแก่สมาชิกสภา แต่หากมีการจับกุมสมาชิกสภาสามัญโดยสมาชิกผู้นั้นกล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสภา สภาสามัญอาจมีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการเอกลสิทธิ์และมาตรฐานเป็นผู้พิจารณา ท้ายสุดเป็นอำนาจของสภาสามัญจะเป็นผู้พิจารณาขอเอกสิทธิ์ให้หรือไม่ ดังกรณีของลอร์ด โทมัส โคเชน (Lord Cochrane) ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภา ได้หลบหนีออกมาจากคุก และถูกจับในห้องประชุมสภาก่อนที่จะมีการประชุมสภา ในปี ค.ศ.1815 โดยคณะกรรมการเอกลสิทธิ์ สรุปว่าไม่เป็นการละเมิดเอกลสิทธิ์ จึงไม่ให้ความคุ้มกัน<sup>103</sup> หรือกรณีของนายดูแคน แซนดิส (Duncan Sandys) สมาชิกสภาสามัญที่ส่งร่างคำถามไปถามรัฐมนตรีกระทรวงสงครามเกี่ยวกับการเตรียมการต่อต้านศัตรูทางอากาศ ซึ่งเป็นคำถามที่เขาจะถามในสภา แต่รัฐมนตรีมีความคิดเห็นว่าเป็นการละเมิดกฎหมายความลับของทางราชการ (The Official Secrets Act 1911) คณะกรรมการเอกลสิทธิ์ของสภาสรุปว่า แม้จะเป็นการสื่อสารโดยส่วนตัวแต่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่ของสภา ซึ่งได้รับเอกลสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา และสภาก็เห็นพร้อมด้วย นายดูแคน แซนดิส จึงได้รับความคุ้มกันโดยสภา<sup>104</sup>

ขณะเดียวกันสภาก็มีความคุ้มกันรัฐสภาในลักษณะองค์รวมของสภา (Collective) เช่นกัน เพราะสภามีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิด (Power to Punish offenders) ฐานละเมิดอำนาจสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันการดำเนินงานของสภาให้ปลอดภัยจากการถูกรบกวนทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือสาธารณะทั่วไป อำนาจลงโทษความผิดฐานละเมิดเอกลสิทธิ์รัฐสภา เป็นอำนาจของแต่ละสภาในฐานะผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของสภา (High Court of Parliament) โดยกฎหมายหรือประเพณีถือว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับศาล ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสภา<sup>105</sup> ดังกรณี ชายคนหนึ่งได้โยน ซีเอส แก๊ส (CS gas) เข้าไปยังที่ประชุมสภา วันที่ 23 กรกฎาคม 1970 โดยเขาถูกจับและส่งให้ตำรวจดำเนินคดี หรือกรณีที่นายจอห์น จูเนอร์ (John Junor) บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ซันเดย์ เอ็กซ์เพรส (Sunday Express) ถูกคำสั่งเรียกของสภาไปเพื่อให้อธิบายว่าการกระทำของเขาเกี่ยวกับ

<sup>102</sup> European Parliament, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament* (Luxembourg : Directorate General for Research Budgetary and Cultural Affairs and Comparative Division, 1993), pp. 101-102.

<sup>103</sup> Robert Blackburn. *Griffith and Ryle on Parliament : Function, Practice and Procedures* (London : Sweet and Maxwell, 2003), p. 125.

<sup>104</sup> Parliamentary Privilege Sandys Case, [Online]. Available from: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/10892361?>

<sup>105</sup> สมภพ โหตรเกียรติ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พระนคร: นาเซียการพิมพ์, 2523), หน้า 80.

บทความในหนังสือพิมพ์ของเขา ที่อาจเป็นการดูหมิ่นสภา หลังจากนั้นเขาได้ทำการขอโทษต่อสภา และสภาได้ตัดสินใจยุติที่จะดำเนินการเรื่องนี้ต่อไป (ค.ศ.1957)<sup>106</sup>

### กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

แม้กฎหมายของประเทศอังกฤษจะไม่บัญญัติถึงการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในคดีอาญา ดังเช่นการให้ความคุ้มกันในคดีแพ่ง แต่หากมีการจับกุมสมาชิกสภาในคดีอาญาและไม่สามารถปล่อยตัวได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรายงานหรือแจ้งไปยังสภาที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ และถ้าสมาชิกสภาผู้นั้นกล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา (Parliamentary Function) เป็นอำนาจของสภาที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ จะเป็นผู้พิจารณาและตัดสินว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสภาหรือไม่ โดยศาลยุติธรรมจะไม่สามารถก้าวล่วงหรือทบทวนคำตัดสินของสภาได้ ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายรองรับเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาไว้ แต่สภาของประเทศอังกฤษก็มีอำนาจในการให้เอกสิทธิ์ประเภทนี้ หากเป็นการกระทำภายในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของสภา ทั้งนี้ สภาจะสามารถพิจารณารณคดีดังกล่าวได้ก่อนที่กระบวนการพิจารณาของศาลจะเริ่มขึ้น<sup>107</sup> ดังนั้น การให้ความคุ้มกันรัฐสภาในฐานะปัจเจกบุคคล คือ การให้เอกสิทธิ์ในความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุม ส่วนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในฐานะองค์กรรวม คือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่สภาสามารถลงโทษแก่บุคคลหรือองค์กร ที่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาอย่างร้ายแรง (a serious breach of Privilege of contempt) เพื่อปกป้องและคุ้มครอง สภาจากการถูกแทรกแซงหรือรบกวนในการปฏิบัติหน้าที่<sup>108</sup>

เมื่อมีการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภาโดยเฉพาะ ในส่วนของสภาสามัญ สมาชิกสามัญผู้นั้น อาจเสนอคำร้องไปยังประธานสภาสามัญ ซึ่งจะต้องพิจารณาคำร้องว่าเป็นการแทรกแซงรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาหรือไม่ หากพิจารณาว่ามีเหตุผลที่จะให้ดำเนินการต่อไป โดยประธานสภาสามัญจะอนุญาตให้สมาชิกสามัญผู้เสนอคำร้อง เสนอเป็นญัตติเข้าสู่การประชุมสภาสามัญเพื่ออภิปรายและพิจารณาว่ามีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าอาจเข้าข่ายการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา ก็จะมีมติส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการสิทธิและมาตรฐาน (The Committee of Standard and Privilege) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐสภาตามระเบียบของรัฐสภา ข้อ 149 ถ้าคณะกรรมการสิทธิพิจารณาแล้ว พบว่าไม่มีการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาและ

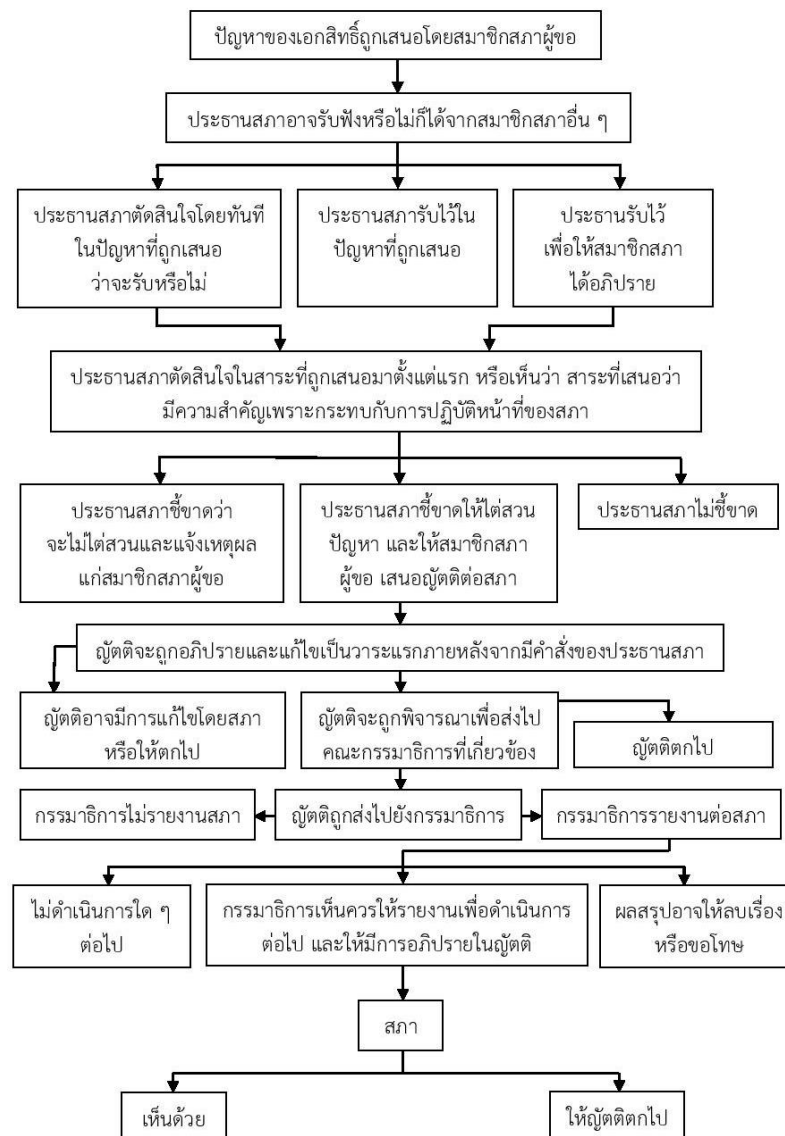
<sup>106</sup> Robert Blackburn. *Griffith and Ryle on Parliament : Function, Practice and Procedures* (London : Sweet and Maxwell, 2003), p. 134.

<sup>107</sup> European Parliament, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament*, pp. 102-103.

<sup>108</sup> อมร รักชาติยศ, *ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 384.

เห็นว่าจะต้องขอโทษผู้ที่ถูกกล่าวหา จะรายงานไปยังสภาสามัญเพื่ออภิปรายถกเถียงกรณีดังกล่าวเพื่อหยุดดำเนินการต่อ หากคณะกรรมการพิจารณา พบว่า มีการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภาอย่างร้ายแรง ก็จะมีข้อเสนอเพื่อลงโทษผู้กระทำการดังกล่าว โดยสภาสามัญจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษเท่านั้น<sup>109</sup>

### แผนภาพที่ 1 กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศอังกฤษ



<sup>109</sup> Robert Blackburn. *Griffith and Ryle on Parliament : Function, Practice and Procedures* (London : Sweet and Maxwell, 2003), pp. 140-142.

### ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความคุ้มกันรัฐสภาโดยเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น ส่วนคดีอาญากฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึง แต่ในความเป็นจริงการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญาก็มีอยู่ โดยธรรมเนียมปฏิบัติของสภาสามัญ (House of Commons) หากสมาชิกสภาสามัญถูกจับในคดีอาญา แต่กล่าวอ้างเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาสามัญจะเป็นผู้พิจารณาและให้เอกสิทธิ์ในลักษณะนี้หรือไม่ โดยศาลยุติธรรมจะไม่ก้าวล่วงการตัดสินใจของสภาสามัญ ขณะเดียวกัน กฎหมายก็กำหนดช่วงระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาสามัญไว้เช่นกัน คือขณะที่อยู่ในวาระของการดำรงตำแหน่งและในช่วงเวลา 40 วัน หลังการปิดสมัยประชุมสภาหรือยุบสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ระหว่างปิดสมัยประชุมสภาเก่าและการเปิดสมัยประชุมสภาใหม่ สมาชิกสภาสามัญจะได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากการถูกรบกวน ในส่วนของสภาขุนนาง (House of Lords) จะให้เอกสิทธิ์เฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น และบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในระเบียบของสภาขุนนางข้อ 78 ว่า เมื่อมีการประชุมรัฐสภา หรือภายในเวลาปกติของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (When Parliament is sitting, or within the usual time of privilege of Parliament)<sup>110</sup> ทั้งนี้ อาจเพราะว่าสมาชิกสภาขุนนางแต่ละบุคคลสามารถกล่าวอ้างเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันรัฐสภาในคดีแพ่ง เมื่อไหร่ก็ได้ แต่สภาขุนนางซึ่งในฐานะองค์กรรวมจะกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาเพียงภายในเวลาปกติของเอกสิทธิ์ของรัฐสภา<sup>111</sup>

### องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน

ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) ความคุ้มกันรัฐสภาในระดับปัจเจกบุคคล (Individual) โดยกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มกันรัฐสภาให้แก่สมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางในคดีแพ่งเท่านั้น ขณะที่คดีอาญา แม้ว่ากฎหมายไม่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกทั้ง 2 สภา แต่สภาสามัญสามารถพิจารณาให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาสามัญในกรณีที่อ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา (Parliamentary Function)

<sup>110</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament, p.102.

<sup>111</sup> E.S.C wade, Constitution and Administrative Law, 10th ed. (New York: Longman Inc.), p. 228.

(2) ความคุ้มกันรัฐสภาในระดับองค์กรรวม (Collective) เป็นการให้ความคุ้มกันแก่สภาในฐานะเป็นองค์กรดำเนินนิติบัญญัติ โดยกฎหมายทั้งหมดและประเพณีตั้งแต่อดีต ไม่ว่าเรื่องราวอะไรที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับแต่ละสภาของประเทศอังกฤษอาจถูกตรวจสอบ ถกเถียงและตัดสินใจในสภานั้น ๆ ไม่ใช่ที่ไหน ๆ<sup>112</sup>

ขณะเดียวกันกฎหมายได้ให้เอกสิทธิ์แก่สภาในการที่จะลงโทษผู้กระทำการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภาอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสภาจากการถูกแทรกแซงและรบกวนจากอำนาจหรือองค์กรหรือบุคคลอื่น

### **สถาบัน องค์กร หรือ บุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

จากการต่อสู้ของสมาชิกสภาสามัญของประเทศอังกฤษเพื่อไม่ให้ถูกจับกุมจากกษัตริย์ เนื่องจากการอภิปรายในสภาจนกระทั่งการเกิดขึ้นของหลักการของเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาสามัญที่จะไม่ถูกจับกุมในคดีแพ่ง และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเรื่อยมาจนกระทั่งการบัญญัติกฎหมาย คือ The Privilege of Parliament Act 1603 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1770 ต่อมาได้มีการยกเลิกการกักขังในคดีแพ่ง ในกฎหมาย คือ Judgment Act 1838 เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีแพ่งของสมาชิกสภาสามัญจึงหมดความหมายลง แต่หากมีการจับกุมสมาชิกสภาสามัญในคดีอาญาจะไม่มีกฎหมายรองรับการใช้ความคุ้มกันดังกล่าว ทั้งนี้ สภาสามัญยังคงสงวนสิทธิที่จะต้องแจ้งหรือรายงานไปยังสภา และถ้าสมาชิกสภาสามารถกล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาสามัญจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและหากเป็นดังกล่าวอ้างของสมาชิกสภาสามัญ สภาสามัญจะเป็นผู้ให้ความคุ้มกันโดยกระบวนการของสภา ส่วนสภาขุนนางจะไม่ให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาหรือความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญาใด ๆ แก่สมาชิกสภาขุนนาง

### **การถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ในเมื่อความคุ้มกันรัฐสภาในคดีแพ่งที่มอบให้เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาของประเทศอังกฤษไม่มีความหมายอีกต่อไป เพราะการจับกุมในคดีแพ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ขณะเดียวกันการขอเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาหรือความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญาไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นการให้ความคุ้มกันโดยกระบวนการในรัฐสภา ดังนั้น การเพิกถอนความคุ้มกันจึงไม่มีในบัญญัติของกฎหมายใด ๆ

<sup>112</sup> Robert Blackburn. Griffith and Ryle on Parliament : Function, Practice and Procedures, p.130.

### 3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

#### ขอบเขตและความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ขอบเขตความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสอง ดังนี้ “... สมาชิกรัฐสภาจะไม่ถูกจับในคดีอาญาร้ายแรง หรือโทษสถานหนัก หรือจะไม่ถูกบังคับเพื่อคุมขังใด ๆ หรือมาตรการทำนองเดียวกันกับการคุมขัง เว้นแต่ ได้รับอนุญาตจากสำนักงานแห่งสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกอยู่ การอนุญาตดังกล่าว จะไม่ใช่บังคับในคดีอาญาร้ายแรง หรือโทษสถานหนักที่เป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว” จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาของประเทศฝรั่งเศสจะได้รับเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุม หรือความคุ้มกันของรัฐสภาในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญากรณีที่มีโทษสถานหนักหรืออาญาร้ายแรงและกระบวนการทางปกครอง (Administrative Procedure)<sup>113</sup> ตามหลักการความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Inviolability) แต่หากการกระทำนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจถูกฟ้องได้ ดังกรณีของนางมารีน เลอแปง (Marine Le Pen) ที่ถูกฟ้องความคุ้มกันรัฐสภาจากกรณีที่หัวหน้าอัยการของเมืองลียง ได้ทำหนังสือถึงประธานสภา กรณีที่นางมารีน เลอแปง ได้กระทำความผิดกฎหมาย ได้กล่าวขณะการรณรงค์เลือกตั้งเป็นผู้นำพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (Front National) ยุยงให้เกิดความรุนแรงโดยกล่าวตำหนิกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลาม จากเหตุการณ์กราดยิงในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ นางมารีน เลอแปง ได้ยกความคุ้มกันรัฐสภาของการเป็นสมาชิกรัฐสภายุโรป ท้ายสุดรัฐสภายุโรป (European Parliament) ได้ลงมติเพิกถอนความคุ้มกันของนางมารีน เลอแปง<sup>114</sup> ขณะเดียวกันคดีแพ่งการถูกปรับโดยตำรวจและการลงโทษเกี่ยวกับคดีภาษี ไม่อยู่ในขอบเขตของการได้รับความคุ้มกันรัฐสภา<sup>115</sup> ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการได้รับคำสั่งเรียกให้ไปเป็นพยานตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 687 ของประเทศฝรั่งเศส แต่การได้รับความคุ้มกันดังกล่าว มีข้อยกเว้น 3 ประการ คือ

1. กรณีเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า เป็นการกระทำความผิดที่มีความชัดเจน ซึ่งหลักการนี้ แทบจะไม่มีประเทศใดที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ความคุ้มกันสภาแก่สมาชิกรัฐสภายอมรับได้ หากให้การยอมรับในการได้รับความคุ้มกันรัฐสภาในกรณีการกระทำความผิดซึ่งหน้า

<sup>113</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p.52.

<sup>114</sup> On the request for the Immunity of Marine Le Pen., [Online]. Available from: <http://www.europarl.europa.eu/side/getdoc.do?pubref>

<sup>115</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament, pp. 58-59.



(flagrante delicto) จะเป็นการทำลายหลักความยุติธรรมจนเกินเหตุ อีกทั้ง สมาชิกสภาจะถูกมองว่า ได้รับเอกสิทธิ์มากกว่าบุคคลธรรมดาเกินไป และจะทำให้สมาชิกสภาอาจกระทำการใด ๆ โดยอำเภอใจ โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ซึ่งจะทำลายหลักนิติธรรม (Rule of Law) อย่างสิ้นเชิง แม้สมาชิกสภาควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนก็ตาม

2. กรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว โดยช้อยกเว้นในลักษณะดังกล่าว เป็นไปตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพราะหากให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยกเว้นโทษให้แก่สมาชิกสภาที่กระทำความผิด และได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว อาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลจนเกินเหตุ และทำลายหลักนิติธรรมได้

3. การจับกุมในคดีอาญาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีความผิดร้ายแรงหรือโทษสถานหนักต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานแห่งสภาหรือสภาแล้วแต่กรณี ที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อน หากเป็นการบังคับใช้ตามกฎหมายปกติ ก็ไม่ต้องขออนุญาตจากสภาตามหลักการของการต้องได้รับอนุญาตจากสภา (Authorization) โดยหลักการนี้ เป็นหลักการที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองและปกป้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาจะไม่ถูกคุกคามหรือแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ

### **กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานอกสมัยประชุมสภา โดยสมาชิกสภาจะไม่ถูกจับกุม คุมขังใด ๆ ในคดีอาญาร้ายแรงทั้งปวง แต่ไม่ครอบคลุมถึงการฟ้องร้องคดีอาญา นอกจากสำนักงานแห่งสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกอนุญาตจึงสามารถจับกุม คุมขังได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองหรือปกป้องสมาชิกสภาในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน จะไม่ถูกคุกคามหรือแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ กล่าวคือ ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาในเฉพาะคดีอาญาร้ายแรงหรือโทษสถานหนัก จะได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากสำนักแห่งสภาจะอนุญาต (Authorization) ให้จับกุมหรือคุมขังได้ แต่กรณีเช่นนี้ต้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นนอกสมัยประชุมสภา หากระหว่างสมัยประชุมสภา มีการจับกุม คุมขัง รวมถึงการฟ้องคดีอาญาสมาชิกรัฐสภา แต่สภาที่สมาชิกสภาร้องขอให้ระงับการดำเนินการดังกล่าวชั่วคราว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามที่สภาร้องขอ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 วรรคสาม ดังนี้ “...การควบคุมตัว การบังคับคุมขัง หรือมาตรการทำนองเดียวกับการคุมขัง หรือการฟ้องร้องคดีสมาชิกรัฐสภา จะต้องระงับไว้ชั่วคราวในระหว่างสมัยการประชุมสภา หากสภาที่สมาชิกรัฐสภาร้องขอ...”

### ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีอาญาร้ายแรงหรือโทษสถานหนักให้แก่สมาชิกสภาประเทศฝรั่งเศสโดยรัฐธรรมนูญนั้น จะคุ้มครองแก่สมาชิกสภาตลอดที่ดำรงตำแหน่งในฐานะตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาดังกล่าว จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อกรณีดังนี้

1. กรณีนอกสมัยประชุมสภา หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร้องขอต่อสำนักงานแห่งสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกเพื่อให้มีการจับกุม คุมขัง สมาชิกสภาในคดีอาญาร้ายแรงหรือโทษสถานหนัก และสำนักงานแห่งสภานุญาต ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาจะสิ้นสุดลงจนกว่าจะมีคำสั่งของสำนักงานแห่งสภาจะมีการเปลี่ยนแปลง

2. กรณีในสมัยประชุมสภาเมื่อมีการจับกุม คุมขัง รวมถึงการฟ้องร้องคดีอาญาที่ร้ายแรงหรือโทษสถานหนัก หากสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกร้องขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ระงับการดำเนินการตั้งข้างต้นไว้ชั่วคราว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามที่สภาร้องขอ ส่งผลให้ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภากลับคืนมาเหมือนเดิม ความคุ้มกันรัฐสภาในลักษณะนี้ไม่ใช่จะสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของสมัยการประชุมสภานั้น ๆ แต่จะสิ้นสุดลงเมื่อคำสั่งของสภามีการเปลี่ยนแปลง

องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหลักการความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาเพื่อคุ้มครองแก่สมาชิกสภาในการปฏิบัติหน้าที่ หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักสากลที่ใช้โดยทั่วไป

### สถาบัน องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

การให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาทั้งในและนอกสมัยการประชุมสภา โดยให้ความคุ้มกันในเฉพาะคดีอาญาร้ายแรง ในกระบวนการของการจับกุม คุมขังสมาชิกสภา

2. สภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก อาจให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในระหว่างสมัยการประชุมสภา โดยให้ความคุ้มกัน ทั้งในการจับกุม คุมขัง และรวมถึงการฟ้องร้องในคดีอาญา ทั้งนี้ สภาที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจร้องขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ระงับการดำเนินการต่อสมาชิกสภาดังกล่าว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการที่สภาร้องขอ เมื่อสมาชิกสภาได้รับการปล่อยตัว ความคุ้มกันรัฐสภาจะมีผลจนกว่าสภาที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก จะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของสภา แม้จะสิ้นสุดระยะเวลาของสมัยการประชุมสภานั้นแล้วก็ตาม

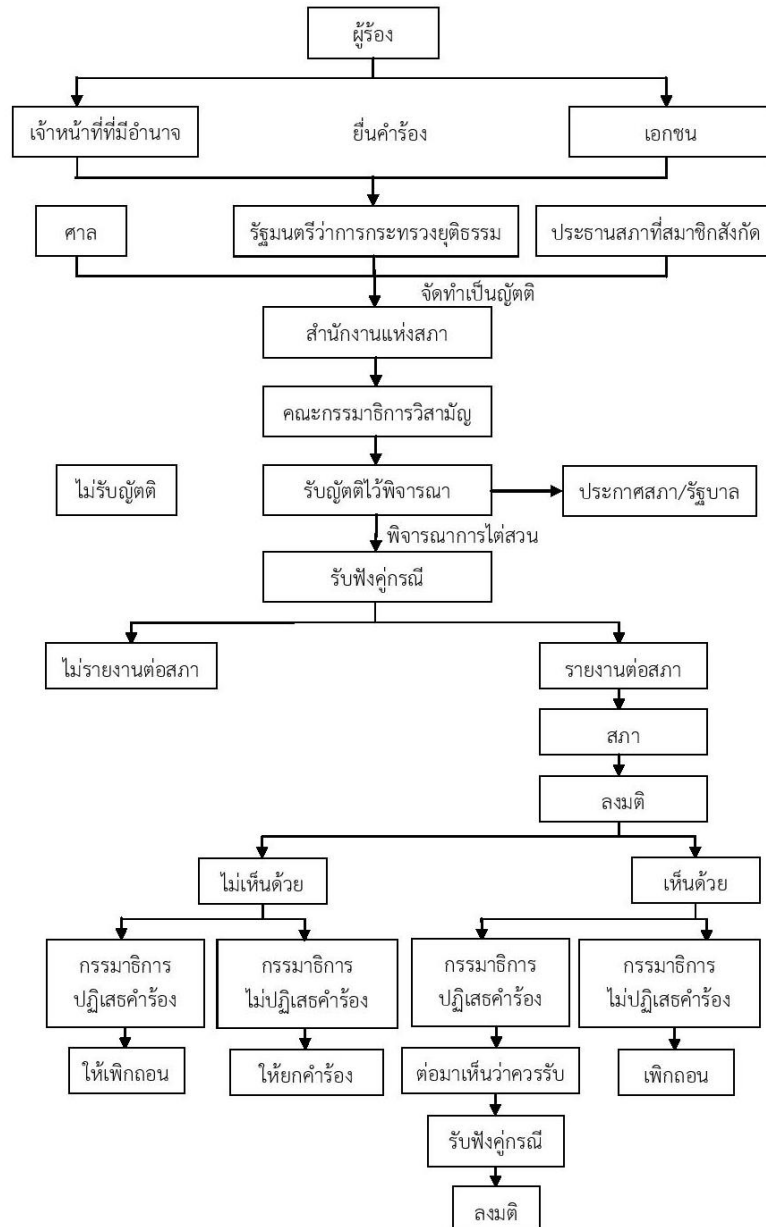
## การถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

การเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา มี 2 แนวทาง คือ

1. การถอนความคุ้มกันนอกสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา นอกสมัยประชุมสภา กรณีของการจับกุม คุมขัง โดยเฉพาะคดีอาญาร้ายแรง หรือมีโทษสถานหนักเท่านั้น ไม่รวมถึงการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายธรรมดา หรือความผิดลหุโทษ (Minor Offence) สมาชิกสภาถูกดำเนินคดีเมื่อมีการร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับสมาชิกสภา องค์กรผู้ที่จะพิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา คือ สำนักงานแห่งสภา (Bureau of the Assembly) โดยจะพิจารณากระบวนการอย่างอิสระ ปราศจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ

2. การถอนความคุ้มกันในสมัยประชุมสภา ความคุ้มกันรัฐสภาในสมัยประชุมสภาจะครอบคลุมการถูกจับกุม คุมขัง รวมถึงการฟ้องร้องคดีด้วย (Prosecution) ทั้งนี้ เมื่อมีคำร้องเพื่อให้ถอนความคุ้มกันรัฐสภาจากสมาชิกสภาคนใด เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกเป็นผู้พิจารณาจะเพิกถอนหรือไม่ โดยมีกระบวนการดังนี้ เมื่อมีผู้ร้องซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน ที่ได้รับความเสียหายแล้วแต่กรณี ยื่นคำร้อง (request) ต่อประธานสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (the Minister of Justice) หรือ บางกรณีผู้ร้องที่เป็นเอกชน อาจยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งเรียกสมาชิกสภาสู่กระบวนการพิจารณา โดยผู้ร้องต้องทำคำร้องเป็นหนังสือโดยแสดงเจตนาว่าจะฟ้องสมาชิกสภา ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการของความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Inviolability) คำร้องจะถูกส่งไปให้สำนักงานแห่งสภา (Bureau of the Assembly) ในรูปแบบของญัตติ (Motion) เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการวิสามัญ (ad hoc committee) ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 คน และ 30 คนจากวุฒิสภา โดยจากแต่งตั้งจะเป็นไปตามสัดส่วนของกลุ่มของการเมืองในสภา คณะกรรมการวิสามัญจะรับฟัง (hearing) ข้อเท็จจริงจากทั้งสมาชิกสภาที่ถูกร้องและผู้ยื่นคำร้อง หากในญัตติระบุความต้องการเพื่อให้พิจารณาอย่างเปิดเผย คณะกรรมการวิสามัญต้องพิจารณาอย่างเปิดเผยโดยใช้วิธีการไต่สวน เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จจะทำรายงานเสนอต่อสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก เพื่อให้มีมติอย่างหนึ่งอย่างใดและหากคำร้องขอให้ลงมติโดยเปิดเผย สภาต้องลงมติโดยเปิดเผยแบบยกมือ หากสภามีมติยกคำร้องที่ให้เพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภา ผู้ร้องจะร้องใหม่ไม่ได้ตลอดสมัยประชุมสภานั้น หากไม่มีข้อเท็จจริงใหม่ ดังแผนภาพที่ 2 กระบวนการถอนความคุ้มกันรัฐสภา

แผนภาพที่ 2 กระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของฝรั่งเศส



### 3.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### ขอบเขตและลักษณะความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับปัจเจกบุคคล ภายหลังจากที่ชาวอังกฤษอพยพไปสู่ดินแดนสหรัฐอเมริกา (ในปัจจุบัน) และประกาศตนเป็นอิสระจากประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. 1776 จากนั้น รัฐต่าง ๆ ทั้ง 13 รัฐ ต่างก็จัดทำรัฐธรรมนูญของตนเองขึ้น โดยเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ต่อมาได้มาร่วมกันทำ “บทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ” ซึ่งที่ประชุมแห่งทวีปได้ลงมติรับรองเมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1777 และได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1788 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศสหรัฐอเมริกามีด้วยกันทั้งหมด 7 หมวดเท่านั้น โดยได้วางหลักการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันรัฐสภาไว้ในมาตรา 1 ข้อ 6 มีสาระ ดังนี้

“สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมใด ๆ ในระหว่างสมัยการประชุมของสภาซึ่งตนเป็นสมาชิก และที่จะเดินทางไปหรือกลับเพื่อการประชุมนั้น และจะถูกไต่สวนหรือซักพอกในเรื่องที่สมาชิกอภิปรายหรือถกเถียงในสภาในที่อื่นใดไม่ได้”

ต่อมาได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพราะยังมีข้อบกพร่อง และไม่สมบูรณ์ จึงมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ค.ศ. 1788 ขณะยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1779 ได้มีการกำหนดให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาจากการถูกจับกุมในคดีแพ่ง แต่ปัจจุบันไม่มีการจับกุมในคดีแพ่งแล้ว ดังนั้น ความคุ้มกันรัฐสภานี้จึงไม่มีความหมายอีกต่อไป ขณะที่รัฐธรรมนูญจะไม่คุ้มครองสมาชิกสภาจากการกระทำผิดคดีอาญาใด ๆ เลย ไม่ว่าจะป็นฐานความผิดร้ายแรงหรือไม่ แต่หากเป็นการทำหน้าที่ในสภาจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือแม้กระทั่งการทำหน้าที่ในคณะกรรมการ ไม่ว่าจะป็นพูด การอภิปราย หรือการสอบสวนของสภา หรือคณะกรรมการ ก็จะได้รับ ความคุ้มกันรัฐสภา ซึ่งความคุ้มกันรัฐสภานี้จะมีความเกี่ยวเนื่องกับเอกสิทธิ์ในการพูดจนแทบจะแยกจากกันไม่ชัดเจน กล่าวคือเอกสิทธิ์ในการพูดถือเป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาในการพูดหรือการอภิปรายในที่ประชุมสภาหรือคณะกรรมการ ดังตัวอย่างคดีที่ฮัทชินสัน (Hutchinson) ฟ้องสมาชิกวุฒิสภาพรอกเมอร์ (Proxmire) โดยการเรียกค่าเสียหายกรณีสมาชิกวุฒิสภาได้แถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน ว่าการวิจัยเกี่ยวกับลิง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่รัฐมอบให้ แต่ศาลพิพากษาว่าสมาชิกวุฒิสภา ได้รับเอกสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>116</sup> ขณะเดียวกันกระบวนการของรัฐสภาอาจจะมีมากกว่าการพูดหรืออภิปรายในที่

<sup>116</sup> ภูวเดช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 110.

ประชุม หรือคณะกรรมการเพราะกระบวนการของรัฐสภาโดยเฉพาะการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สภาหรือคณะกรรมการอาจมีกระบวนการในการสืบสวนหรือสอบสวนกรณีต่าง ๆ ที่อาจเป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น ๆ ที่เป็นความผิดทางอาญา หรืออาจเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งบุคคลปกติอาจกระทำไม่ได้ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติถึงการให้อำนาจในการสืบสวน (Investigation) แก่สภาอย่างชัดเจน และสภาก็ไม่ได้ให้อำนาจในการสืบสวนจากบทบัญญัติที่เป็นสาระของรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจจากประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของอำนาจในการสืบสวนของสภา และจากความจำเป็นในการรวบรวมเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>117</sup> ดังเช่น คดีแมคเกรียนดอเฮอร์ตี้ (Mckrian v. Dougherty) ศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับการให้อำนาจในการสืบสวนที่มีมาอย่างยาวนานของสภา ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อเป็นประโยชน์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ศาลสูงได้ยึดถือข้อเท็จจริงที่ว่า สภาต้องรวบรวมข้อมูลเพื่อกระทำการด้านนิติบัญญัติได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ สภาไม่สามารถกระทำการด้านนิติบัญญัติได้อย่างฉลาดและมีประสิทธิภาพ หากปราศจากข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับ แต่อำนาจในการสืบสวนของสภายังไม่เป็นข้อสรุปที่เด็ดขาดในกรณีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ หากเป็นกระบวนการสืบสวนเพื่อถอดถอน (Impeachment) ซึ่งถือว่าการกระทำภายใต้อำนาจด้านนิติบัญญัติของสภา ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยศาลสูงเองได้ยอมรับว่ามีความจำเป็นเพื่อจะสร้างกระบวนการในการสืบสวนของสภาที่จะทำให้เกิดมีเหตุผล<sup>118</sup>

ขณะเดียวกัน คณะกรรมการหรืออนุกรรมการก็มีสิทธิให้ความคุ้มกันในการไม่ถูกดำเนินคดีแก่บุคคลที่มาเป็นพยานในกระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการของสภา ซึ่งอำนาจดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงกันว่า อาจขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ แต่ศาลสูงก็ไม่เคยมีคำพิพากษาที่ชัดเจนว่าสภามีอำนาจในการให้ความคุ้มกันแก่พยานที่มาให้ถ้อยคำในคณะกรรมการหรือไม่ ซึ่งขอบเขตความคุ้มกันนี้ มีดังนี้

(1) ขอบเขตความคุ้มกันเกี่ยวกับธุรกรรมของพยาน (Transactional Immunity)

เป็นการให้ความคุ้มกันแก่พยานที่มาให้ถ้อยคำแก่สภาหรือคณะกรรมการหรืออนุกรรมการ โดยถ้อยคำที่พยานให้ไว้แก่คณะกรรมการหรืออนุกรรมการจะไม่เป็นผลร้ายกลับไปยังพยาน แม้เป็นสิ่งที่เขาได้เคยกระทำผิดในกรณีนั้น ๆ ด้วย โดยจะไม่ถูกนำมาพิจารณาฟ้องร้องดำเนินคดี เพราะการให้ความคุ้มกันนี้ ทำให้คนที่มาเป็นพยานจะได้ไม่มีความหนักใจ ในการมาให้ถ้อยคำแก่สภา คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ

<sup>117</sup> Haetics Volokh., "Congressional Immunity Grants and Supraton of Power : Legislative Vetoes of Federalprosecutions " [Online]. Available from: <http://works.Bepress.com>

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน

### (2) ขอบเขตความคุ้มกันเกี่ยวกับหลักฐาน (Use Immunity)

ภายใต้การให้ความคุ้มกันในลักษณะนี้ ซึ่งคำให้การในฐานะพยานเกี่ยวกับการกระทำไม่สามารถกล่าวอ้างเป็นหลักฐานเพื่อทำร้ายพยานได้ แต่หลักฐานที่ได้รับจากเป็นพยาน อาจถูกกล่าวอ้างได้ พยานอาจยังถูกลงโทษในคดีอาญาแม้ถูกกล่าวอ้างในฐานะพยานของคณะกรรมการสิทธิการของสภาได้ บนพื้นฐานของหลักฐานอื่น ๆ ภายในหลักการของความคุ้มกันนี้ อัยการถูกห้ามเข้าถึงหลักฐานของพยานที่มาให้ถ้อยคำหรือยื่นหลักฐานต่อคณะกรรมการ แม้ในความเป็นจริงที่พยานอาจยอมรับหรือสารภาพในระหว่างการเป็นพยาน และคำให้การในฐานะพยานจะอ้างเป็นหลักฐานไม่ได้ แต่อัยการก็มีอิสระในการทำหรืออ่านคำให้การในฐานะพยานด้วยตัวเอง ขณะในการสืบสวนคดีในกระบวนการของอัยการ หลังจากได้ศึกษาคำให้การในฐานะพยานในคดีแล้ว อัยการอาจให้ตำรวจสืบเสาะ หาหลักฐานที่กล่าวอ้างเพื่อมาเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี และศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักการเกี่ยวกับความคุ้มกันประเภทนี้ว่า หลักการนี้ไม่เป็นการเพียงพอในการประกันว่าพยานจะอิสระจากการไม่ถูกดำเนินคดี เพราะถือเป็นการให้ความคุ้มกันโดยไม่ปกติของคณะกรรมการในการสืบสวนของสภา

### (3) ขอบเขตความคุ้มกันคำให้การของพยาน (Derivative Use Immunity)

ภายใต้หลักการนี้ อัยการไม่สามารถให้พยานนำหลักฐานมาให้หรือไม่สามารถนำหลักฐานที่เป็นคำให้การของพยานที่ให้แก่คณะกรรมการเพื่อค้นหาหลักฐานอื่น ๆ แต่อัยการสามารถหาหลักฐานที่คล้าย ๆ กันมาได้ ศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่า หลักการให้ความคุ้มกันหลักฐานที่เป็นคำให้การในฐานะพยานแก่สภาเป็นสิ่งที่ไม่เป็นเหตุให้พยานต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา เพราะตัวเอง (the Self - Incrimination) ในกรณีดังกล่าว อัยการไม่สามารถนำคำให้การในฐานะพยานที่ให้แก่คณะกรรมการของสภาเป็นแนวทางในการสืบสวนคดี แต่หากอัยการสามารถสืบหาพยานหลักฐานด้วยวิถีทางของตนเองโดยไม่อ้างอิงหรือได้รับฟังจากคำให้การในฐานะพยานที่ให้แก่คณะกรรมการของสภา หลักฐานที่สืบสวนของอัยการได้ถือเป็นอันใช้ได้ในการกระบวนการดำเนินคดีต่อบุคคลนั้นได้

2. ระดับองค์รวม โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจสภาในการที่ลงโทษแก่บุคคลใด ๆ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอำนาจจากฝ่ายบริหารหรือบุคคลใด ๆ แทรกแซงกระบวนการของสภา โดยปลายทศวรรษ 1790 สภาองเกรส (Congress) ได้ประยุกต์ใช้อำนาจ (implied Power) ของฝ่ายสภานิติบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำการดูหมิ่นสภา ซึ่งในระยะแรกๆ ได้มีกรณีที่ลงโทษผู้กระทำการละเมิดสภา ดังนี้ กรณีนายโรเบิร์ต แรนต์ล (Robert Randal) ดูหมิ่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิลเลียม สมิท (William Smith) แห่งคาโรไลนาใต้ ค.ศ. 1795 กรณีนายวิลเลียม ดูอัน (William Duane) บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ปฏิเสธที่จะตอบคำถามของวุฒิสภา ค.ศ. 1800 และกรณีนายนาธาเนียล รุนซาเวล (Nathaniel Rounsavell) บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ได้ออกข่าวที่มีความอ่อนไหว ค.ศ. 1812 ต่อมา ค.ศ. 1821 ศาลสูงได้ตัดสิน

คดี แอนเดอร์สัน และ ดันน์ (Anderson v Dunn) ซึ่งได้ยืนยันในอำนาจของสภาองเกรส ในการลงโทษผู้ที่กระทำการดูหมิ่นสภา ภายหลัง ค.ศ. 1857 สภาองเกรสได้ออกกฎหมาย โดยกำหนดว่าการกระทำการละเมิดต่อสภา ถือเป็นความผิดอาญา<sup>119</sup>

### กระบวนการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

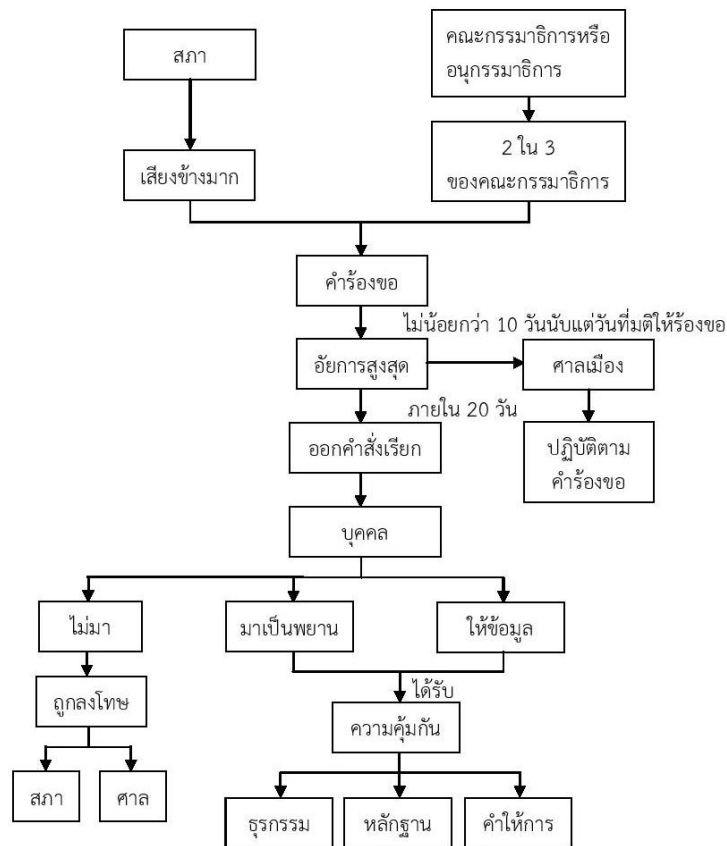
รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญา แต่หากสมาชิกสภาถูกฟ้องหรือจับกุมในคดีอาญา ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นการกระทำในหน้าที่ของสมาชิกสภาหรือไม่ หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาลจะไม่เข้าไปก้าวกาย เช่น การสอบสวน การรับฟังความคิดเห็น การส่งหมายเรียก การแต่งตั้งกรรมการ การเสนอกฎหมาย การผ่านกฎหมาย ลงมติ การปรับปรุงกฎหมาย การโต้แย้งการเลือกผู้พิพากษา การอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมาย การเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการต่อสื่อมวลชน

ในส่วนของการให้ความคุ้มกันแก่บุคคลที่มาเป็นพยาน หรือให้ข้อมูลต่อสภา คณะกรรมการหรืออนุกรรมการ ในกรณีสภาจะต้องมีมติเป็นเสียงส่วนใหญ่ของสภาเพื่อออกคำร้องดังกล่าว ในกรณีของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการจะต้องมีมติสองในสามขององค์ประชุมของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการทั้งหมด โดยจากทั้งสองกรณีต้องมีคำร้องไปยังอัยการสูงสุด ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดในการออกคำสั่งเรียกบุคคลในคำร้องดังกล่าว แล้วแต่กรณี ขณะเดียวกันอัยการสูงสุดต้องแจ้งไปยังศาลเมืองเพื่อให้ปฏิบัติตามคำร้องขอ จากนั้นอัยการสูงสุดก็จะออกคำสั่งเรียกไปยังบุคคลเพื่อให้มาเป็นพยานหรือให้ข้อมูลแก่สภา คณะกรรมการหรืออนุกรรมการ แล้วแต่กรณี ภายในเวลา 20 วันจากวันที่ได้รับคำร้องขอ เมื่อบุคคลถูกเรียกมาเป็นพยานหรือให้ข้อมูลมายังสภา คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการ แล้วแต่กรณี จะได้รับความคุ้มกัน โดยความคุ้มกันนี้จะครอบคลุมการกระทำ หลักฐานหรือคำให้การที่ให้ไว้ในฐานะพยานแก่สภา คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการแล้วแต่กรณี โดยกระบวนการให้ความคุ้มกันแก่พยาน หรือการให้ข้อมูลแก่สภา คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการสามารถสรุปแบบแผนภาพ ได้ดังต่อไปนี้

<sup>119</sup> Contempt of Congress, [Online]. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt\\_of\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt_of_Congress)



### แผนภาพที่ 3 กระบวนการให้ความคุ้มกันแก่พยานหรือการให้ข้อมูลแก่สภาหรือคณะกรรมการ



ส่วนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในระดับองค์กรนั้น เป็นการให้อำนาจสภาในการที่จะลงโทษผู้ที่กระทำความผิดในฐานะละเมิดอำนาจสภา ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศอังกฤษ เพราะสภาของประเทศอังกฤษมีฐานะเสมือนเป็นศาลสูงสุดแห่งราชอาณาจักร การที่สภาต้องมีอำนาจในการลงโทษบุคคลที่ทำความผิดฐานละเมิดสภานั้น เพราะเป็นวิธีการที่จะป้องกันกระบวนการของสภาให้ปลอดจากการถูกแทรกแซงจากบุคคล องค์กร หรืออำนาจใด ๆ เมื่อให้สภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ และในฐานะผู้แทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของสภาบางประการอาจจำเป็นต้องมีการเรียกบุคคลหรือเอกสารในการพิจารณาสืบสวนกรณีต่าง ๆ มาปรากฏตัวหรือส่งมายังสภา หากบุคคลที่ถูก

เรียกชัดขึ้นคำสั่งของสภาหรือคณะกรรมการ อาจถูกลงโทษในฐานความผิดละเมิดอำนาจสภา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ<sup>120</sup>

(1) อำนาจลงโทษโดยสภา (Power of House to Punish offender)

สภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดในการลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดอำนาจของรัฐสภาจากสภาของประเทศอังกฤษ แม้ขอบเขตของการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาอาจไม่ชัดเจน แต่ศาลได้ยืนยันหลักการดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่า สภาทั้งสองควรมีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจของสภาได้โดยตรง ตราบเท่าที่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาและใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งอำนาจดังกล่าวถือเป็นอำนาจในการที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของสภา ในอดีตสภาปฏิเสธที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและรายละเอียดของการกระทำความผิดทางอาญาของการละเมิดอำนาจสภาและบทลงโทษต่อสภาได้บัญญัติกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับกรณีพยานที่ถูกเรียกให้ไปแสดงตัวต่อสภาใดสภาหนึ่งหรือคณะกรรมการของสภาใดสภาหนึ่ง หรือสภาร่วม หากพยานผู้นั้นไม่ไปเป็นพยานหรือส่งข้อมูลให้ตามคำร้องขอของสภาหรือคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี บุคคลนั้นอาจถูกลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจของสภาหรือคณะกรรมการ โดยจะเป็นความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดลหุโทษ (Misdemeanor)<sup>121</sup>

(2) อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishment of Offenders by Courts)

ในขณะที่บุคคลกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจของสภา และสภาก็มีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้แล้ว การกระทำความผิดนี้ ถือเป็นกระทำความผิดที่เป็นการละเมิดกฎหมายด้วย ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจในการลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดด้วย ซึ่งสภามีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจด้วยตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยปกติสภามักจะส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณาลงโทษ และเมื่อสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว สภาจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาทบทวนคำตัดสินของศาลอีก

<sup>120</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2532), หน้า 122.

<sup>121</sup> ฎวเดช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 112.

### ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภา จากการถูกจับกุมในสมัยประชุมสภา แต่ความคุ้มกันนี้ไม่เด็ดขาด เพราะไม่คุ้มกันไปถึงกรณีที่กระทำความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) คือ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป และการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย<sup>122</sup> แต่หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา คณะกรรมการหรืออนุกรรมการ ความคุ้มกันจะมีไปตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง แต่หากเป็นกรณีที่สภาหรือคณะกรรมการให้ความคุ้มกันแก่บุคคลในการมาเป็นพยาน หรือให้ข้อมูลในการสืบสวนของสภา คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการจะได้รับความคุ้มกันตลอดไปโดยไม่ใช่เป็นการคุ้มกันตัวบุคคลแต่เป็นการให้ความคุ้มกันแก่รัฐธรรมนูญ หลักฐาน หรือคำให้การแก่คำให้การของบุคคลที่มาเป็นพยานหรือให้ข้อมูล

### องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน

สมาชิกสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะได้รับความคุ้มกันรัฐสภา เฉพาะในคดีแพ่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ไม่ครอบคลุมถึงคดีอาญา หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนก็จะได้รับความคุ้มกันรัฐสภาโดยปริยาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและอนุกรรมการของแต่ละสภา หรือกรณีร่วมกันของสภา ส่วนบุคคลที่มาเป็นพยานหรือให้ข้อมูลในกระบวนการสืบสวนของสภา คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการ ก็จะได้รับ ความคุ้มกันในการมากระทำการตามคำร้องขอของสภา กรรมการ หรืออนุกรรมการ โดยคำร้องขอของสภาต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงให้ส่งคำร้องขอมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภา หากกรณีของ คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงให้ส่งคำร้องขอ 2 ใน 3 ของ คณะกรรมการ หรืออนุกรรมการ

### สถาบัน องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาเฉพาะในกรณีของคดีแพ่งและในระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ มีเงื่อนไขที่ไม่ครอบคลุมในกรณีของคดีอาญา แต่หากศาลพิจารณาว่าเป็นการกระทำในฐานะสมาชิกสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ศาลก็จะไม่ก้าวก้าว ดังนั้น จึงถือว่าได้รับเอกสิทธิ์โดยปริยาย หากเป็นบุคคลที่ได้รับคำสั่งเรียกเพื่อให้ไปเป็นพยานหรือให้ข้อมูลแก่สภา หรือ คณะกรรมการแล้วแต่กรณี ถ้าบุคคลนั้นไปตามคำสั่งเรียกเพื่อเข้าสู่กระบวนการสืบสวนของสภา หรือคณะกรรมการ ก็จะได้รับ ความคุ้มกัน ในคดีอาญาไม่ว่าบุคคลนั้นจะเกี่ยวข้องไม่ทางใดทางหนึ่งก็ตาม แต่ความคุ้มกันนี้ไม่เป็นความคุ้มกันตัวบุคคลผู้เป็นพยาน แต่เป็นการให้ความคุ้มกันแก่

<sup>122</sup> ภูเวช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 110.

ธุรกรรมของพยาน ซึ่งการกระทำที่ได้ให้ไว้ในรายงานคำให้การแก่สภาหรือคณะกรรมการฯ แล้วแต่กรณี แม้จะเป็นความผิด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะนำไปเป็นเหตุในการฟ้องร้องดำเนินคดีมิได้ เพราะเป็นไปตามหลักของความคุ้มกันเกี่ยวกับธุรกรรม (Transaction Immunity) อีกทั้งความคุ้มกันยังครอบคลุมถึงหลักฐานที่ได้ยื่นต่อสภาหรือคณะกรรมการฯ แล้วแต่กรณี โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะนำหลักฐานเหล่านั้น มาเป็นหลักฐานในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีมิได้ โดยไปตามหลักการความคุ้มกันเกี่ยวกับหลักฐาน (Use Immunity) นอกจากนี้ ความคุ้มกันยังให้ความคุ้มครองคำให้การของพยานที่ให้ไว้แก่สภาหรือคณะกรรมการฯ แล้วแต่กรณี โดยคำให้การของพยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถนำมาเป็นหลักฐานในการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีพยานไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มกันคำให้การของพยาน (Derivative Use Immunity)

### การถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

แม้รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในคดีแพ่ง แต่ปัจจุบันการจับกุมในคดีแพ่งไม่มีแล้ว ดังนั้น ความคุ้มกันรัฐสภาลักษณะนี้ จึงไม่มีความหมายใด ๆ ขณะเดียวกัน กระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภานั้น ไม่มีการกำหนดไว้ แต่สภาองเกรส (Congress) ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) แต่ละสภามีมาตรการภายในในการควบคุมตนเอง ผ่านระเบียบในการประชุมสภา โดยแต่ละสภามีอำนาจในการลงโทษสมาชิกสภา ผู้ประพฤติตนไม่เหมาะสม และสามารถขับไล่ออกจากความเป็นสมาชิกสภาได้ ซึ่งจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3<sup>123</sup> ทั้งนี้ การรักษาระเบียบในสภา มีดังนี้

#### (1) การรักษาระเบียบ หรือปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม

แม้สมาชิกสภาจะมีเอกสิทธิ์ในการพูด หรืออภิปรายในที่ประชุมสภาโดยเด็ดขาดตามกฎหมาย ผู้ใดจะนำไปฟ้องหรือดำเนินคดีไม่ได้ แต่สมาชิกสภาจะกล่าว หรืออภิปรายตามอำเภอใจได้ โดยไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ไม่ได้ ดังนั้น สภาจึงต้องมีมาตรการมาควบคุมในการอภิปรายของสมาชิกสภา หากสมาชิกคนใดกล่าวข้อความที่ไม่เหมาะสม ประธานสภาที่มีอำนาจที่จะให้สมาชิกสภาผู้นั้นถอนคำพูดหรือกล่าวขออภัยได้เสมอ เช่น ค.ศ. 1863 กรณีของสมาชิกวุฒิสภาวิลเลียม สรัสเบอร์รี่ (William Srusbury) กล่าวหาประธานาธิบดีอับบาฮัม ลินคอล์น ว่าเป็นประธานาธิบดีที่อ่อนแอและโง่เขลา (Weak and Imbecile) ประธานสภาจึงขอให้สมาชิกผู้นั้นถอนคำพูด และกล่าวขออภัยต่อที่ประชุม อีกกรณีในปี ค.ศ. 1420 ประธานสภาได้กล่าวเตือนสมาชิกวุฒิสภา เชปเพด (Sheppard) ว่ากล่าวถ้อยคำไม่เหมาะสม โดยที่สมาชิกผู้นั้นได้กล่าวหาบรรณารักษ์ที่มีนโยบายในการห้ามดื่มสุรา

<sup>123</sup> Jack Maskell, *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office* (n.p.: Congressional Research Service, 2012), p. 70.

ว่า คล้าย ๆ กับการปฏิวัติและเป็นพวกอนาธิปไตย (on the side of revolution and anarchy) จากกรณีทั้งสอง หากสมาชิกสภาไม่ถอนคำพูด หรือกล่าวขอโทษต่อที่ประชุม ก็อาจถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกสภาได้ ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรง แม้ไม่มีการบัญญัติลักษณะการกระทำที่อาจถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกสภาของเกรสเป็นการเฉพาะ แต่การกระทำความผิดทางอาญาซึ่งรวมถึงการกล่าวร้ายต่อหรือใช้วาจาหยาบคายที่อยู่ในข่ายอาจถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกได้เช่นกัน<sup>124</sup>

### (2) การขับออกจากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภา

ตามประวัติศาสตร์ของสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการขับสมาชิกสภาออกจากสมาชิกภาพ ประมาณ 20 นาย โดยมีเหตุผล คือ การไม่จงรักภักดีต่อประเทศ หรือความผิดทางศีลธรรม ทั้งนี้ การพิจารณาขับสมาชิกสภาออกจากสมาชิกภาพมักจะมีเรื่องการเมืองระหว่างบุคคล และระหว่างพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ตัวอย่างจากกรณีของสมาชิกวุฒิสภาซัมเมอร์ (Summer) อภิปรายโจมตีสมาชิกวุฒิสภา บัตเตอร์ (Butter) จากนั้น อีกสองสามวันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพรสตัน บรูคส์ (Preston Brooks) เป็นญาติของสมาชิกวุฒิสภา บัตเตอร์ ได้ทำร้ายร่างกายสมาชิกวุฒิสภาซัมเมอร์จนหมดสติ สภาผู้แทนราษฎรได้นำกรณีดังกล่าวไปพิจารณา ท้ายสุด สภาผู้แทนราษฎรได้เพียงประณามการกระทำดังกล่าว โดยไม่สามารถขับออกจากการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด<sup>125</sup>

### 3.2.4 ประเทศออสเตรเลีย

#### ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุม หรือความคุ้มกันรัฐสภา ในกฎหมายประเทศออสเตรเลีย ใช้ศัพท์คำว่า “extra professional immunity” ซึ่งให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาล่างในคดีอาญา แต่หากเป็นการกระทำความผิดเล็กน้อย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการจราจร เมื่อถูกศาลหรือตำรวจลงโทษ ก็ไม่สามารถยกความคุ้มกันรัฐสภามากล่าวอ้างได้ ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศออสเตรเลียที่มอบให้แก่สมาชิกสภาล่าง ก็เพื่อป้องกันการถูกดำเนินคดีโดยศาล หรือฝ่ายบริหารที่จะใช้อำนาจในการกลั่นแกล้ง หากเป็นความผิดส่วนตัวและไม่มีแรงจูงใจทางการเมืองเพื่อมีเจตนาในการกลั่นแกล้งเพื่อจับกุมแล้ว สมาชิกสภาล่างก็ไม่อาจได้รับความคุ้มกันรัฐสภา นอกจากนี้ ความคุ้มกันรัฐสภายังให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาล่างจากการให้อำนาจฝ่ายบริหาร (Administrative Authorities) อีกทั้ง

<sup>124</sup> Jack Maskell, *Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office* (n.p.: Congressional Research Service, 2012), p. 71.

<sup>125</sup> ภิรมย์ เจริญรุ่ง, “ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 52 – 53.

ยังให้ความคุ้มกันรัฐสภาครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง<sup>126</sup> อย่างไรก็ตาม หากเป็นการกระทำความผิดส่วนตัวของสมาชิกสภาล่างและเป็นการถูกจับขณะกระทำความผิด ซึ่งแสดงได้อย่างชัดเจนว่าไม่เกี่ยวกับการเมือง สมาชิกสภาล่างก็ถูกจับกุม คุมขังได้ ท้ายสุดความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาล่างของประเทศออสเตรเลียไม่คุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งใด ๆ ด้วย<sup>127</sup>

### **กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาล่างของประเทศออสเตรเลีย ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแห่งสหพันธรัฐว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการของสภาล่าง (Federal Act on the Rule of Procedure of the Nationalrat) โดยปริยาย ดังนั้น หากศาลหรือฝ่ายบริหารที่จะดำเนินคดีกับสมาชิกสภาล่างจึงต้องขออนุญาตจากสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก

### **ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ความคุ้มกันรัฐสภาให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาล่างตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง หรือตราบเท่าที่สภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก ไม่มีการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา

### **สถาบัน องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน**

โครงสร้างสภาของประเทศออสเตรเลียเป็นรูปแบบสภาคู่ มีสภาล่าง (Nationalrat) และสภาสูง (Bundesrat) แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ความคุ้มกันรัฐสภาเฉพาะสมาชิกสภาล่าง<sup>128</sup>

### **องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาล่างได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายแห่งสหพันธรัฐว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการของสภาล่าง ดังนั้น จึงไม่ได้กำหนดถึงบุคคลหรือองค์กรที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาล่าง ในทางตรงกันข้าม ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกจะถูกเพิกถอนก็โดยสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกลงมติให้เพิกถอน

### **การเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ศาลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการวินัยของกระทรวงยุติธรรมจะยื่นคำร้องไปยังสภาล่างโดยคณะกรรมการว่าด้วยความคุ้มกันขององค์กรที่เป็นตัวแทน (the Committee on Immunities of the appropriate representative body) จะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้น แล้วรายงานไปยังสภาล่างเพื่อจะได้ลงมติว่าจะเพิกถอนหรือไม่ ทั้งนี้ สภาล่างจะต้องพิจารณาว่า

<sup>126</sup> Simon McGee, "Rule of Parliamentary Immunity the European Parliament and the Member State of the European Union," [Online]. Available from: <http://www.agora-parl.org/site/>

<sup>127</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview, p. 50.

<sup>128</sup> Ibid.,

เป็นการกระทำความผิดตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สภาล่างต้องพิจารณาเพื่อลงมติในคำร้อง ก่อนวันสุดท้ายหนึ่งวันที่จะครบเวลาแปดอาทิตย์นับแต่วันที่ได้รับความร้อง หากพ้นระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าสภาล่างให้ความยินยอมที่จะเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาล่างที่ถูกกล่าวหา<sup>129</sup>

### 3.2.5 ประเทศไอร์แลนด์

#### ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาของประเทศไอร์แลนด์ เรียกว่า Oireachtas จะได้รับเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม ในการไปหรือกลับหรือขณะที่อยู่ในบริเวณรัฐสภา และจะไม่ถูกฟ้องในศาลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใด ๆ นอกจากสภาของตนเอง แต่ความคุ้มกันรัฐสภานี้ จะไม่คุ้มครองกรณีอาญา ดังเช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

#### กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาประเทศไอร์แลนด์ ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 15 (13) และจะมีตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง จึงไม่มีการบัญญัติถึงกระบวนการในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาไว้

#### ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาของประเทศไอร์แลนด์จะได้รับตลอดวาระของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา

#### สถาบัน องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับการความคุ้มกัน

สมาชิกสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาล่างและสภาสูง ในฐานะตัวแทนของประชาชน

#### องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญมาตรา 15 (13) เป็นองค์กรที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกของแต่ละสภาของ เออริชทาซ (Oireachtas) จะได้รับเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมในการไปและกลับ และขณะที่อยู่ภายในบริเวณของแต่ละสภา จะไม่สามารถฟ้องต่อศาลหรือเจ้าหน้าที่ใด ๆ นอกจากสภาของตนเอง” ยกเว้นในคดีกบฏซึ่งถูกนิยามไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ความผิดอาญาร้ายแรง และฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Simon McGee, “Rule of Parliamentary Immunity the European Parliament and the Member state of the European Union” [online]. 2011. Available from <http://www.agora-parl.org/site/>

<sup>130</sup> European Parliament, Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament, p. 69.

### การเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ไม่มีกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภา เพียงแต่ยกเว้นบางฐานความผิดที่ไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา เช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือความผิดฐานฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย<sup>131</sup>

## 3.3 การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในประเทศตะวันออก

### 3.3.1 ประเทศอินเดีย

#### ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ประเทศอินเดียเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ จึงได้รับอิทธิพลแนวคิดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน รวมถึงการให้เอกสิทธิ์ทั้งในด้านความมื่ออิสระในการพูดและความมื่ออิสระที่ไม่ถูกจับกุมจากประเทศอังกฤษ แต่ประเทศอินเดียเลือกที่จะวางกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศโดยให้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น แนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันรัฐสภาจึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้แกสมาชิกสภาของประเทศอินเดียนั้นจำกัดเฉพาะในคดีแพ่ง ไม่สามารถคุ้มกันการจับกุมในคดีอาญา หรือการกักตัวภายใต้กฎหมายการต่อต้านเกี่ยวกับการทำให้เสียอิสรภาพ (Preventive Detention Act) รวมทั้ง จะไม่ได้เอกสิทธิ์ในด้านความมื่ออิสระที่ไม่ถูกจับกุมภายใต้มาตรา 151 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>132</sup> แต่หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ก็จะไม่ได้รับการคุ้มกัน ดังกรณีของนายพี.วี. นาซิมฮา ราว อดีตนายกรัชมন্ত্রীและสมาชิกสภา ที่ถูกดำเนินคดีในข้อหาติดสินบน เพื่อจูงใจให้สมาชิกสภาไม่ลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจต่อเขา ค.ศ. 1993 ซึ่งศาลมองว่าไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้ความคุ้มกันรัฐสภาจากรัฐธรรมนูญ<sup>133</sup> ขณะที่การจับกุมสมาชิกสภาในบริเวณรัฐสภา จะต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภานั้น ๆ<sup>134</sup> ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศอินเดียที่มอบให้แก่สมาชิกสภา มีลักษณะของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศอังกฤษ โดยจะให้ความคุ้มกันเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะทับซ้อนกับเรื่องของเอก

<sup>131</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overviews*, p.55.

<sup>132</sup> D Shanmuganathan., "An Analysis of Parliamentary Privilege in India," [Online]. Available from: <http://www.legalcerviceindia.com/article/parliamentary/001.html>

<sup>133</sup> P.V. Narasimha Rao V. State, [Online]. Available from: [www.ebc-india.com/lawyer/article/98\\_080.html](http://www.ebc-india.com/lawyer/article/98_080.html)

<sup>134</sup> Arvind Kumar, "Essay on Indian Parliamentary Privilege and Immunities," [Online]. Available from: <http://www.preservearticles.com/2011111216822>



สิทธิ์จึงน่าจะกลายเป็นเรื่องเดียวกัน โดยเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาของประเทศอินเดียมีที่มา ดังนี้ ประการแรก เอกสิทธิ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง เอกสิทธิ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายอาญาและ ข้อบังคับการประชุมสภาของโลกสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สาม เอกสิทธิ์จะได้อำนาจมาจาก ความชอบธรรมและการประชุมสภาในช่วงเวลาที่สมาชิกสภาได้รับเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่ระบุไว้ใน มาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

(1) ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญนี้ กฎและข้อบังคับในการกระบวนกรของ รัฐสภานั้นต้องมีเสรีภาพในการพูดในรัฐสภา

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบต่อการดำเนินการใด ๆ ใน ส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่ได้พูดหรือออกเสียงลงมติในรัฐสภาหรือในคณะกรรมการ และไม่มีบุคคลใดต้อง ถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการพิมพ์เผยแพร่เอกสารรายงานการประชุมของรัฐสภาภายใต้อำนาจหน้าที่ ได้รับมอบหมายของแต่ละสภา

(3) ในกฎที่ต้องเคารพประการหนึ่ง อำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของแต่ละสภา และสมาชิกและของคณะกรรมการของแต่ละสภาเป็นครั้งคราวนั้น จะกำหนดไว้ในกฎหมายสภา สามัญแห่งอังกฤษ และจนกว่าจะมีบัญญัติกฎหมายเช่นนั้น ให้สภา สมาชิกสภา และ คณะกรรมการมีอำนาจ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทันที จนกว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา 105 ของ รัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 44) ค.ศ. 1978 มาใช้บังคับ

(4) บทบัญญัติของมาตรา 105 (1) (2) และ (3) ยังนำไปใช้บังคับต่อบุคคลที่อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญนี้ที่ให้มีสิทธิในการพูดและกรณีอื่น ๆ อันมีส่วนในการดำเนินการของสภาหรือของ คณะกรรมการใด ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา ควร สังเกตว่าก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 44 ค.ศ. 1978 ในข้อ (3) ของมาตรา 105 การให้เอกสิทธิ์แก่ สมาชิกสภานั้นเหมือนกัน (เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ) ในส่วนของสภา สมาชิกสภา และ คณะกรรมการ ตั้งแต่เริ่มแรกของการมีรัฐธรรมนูญจนถึงการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 44 โดยได้แก้ไข เปลี่ยนแปลงคำพูด เฉพาะในตำแหน่งของเอกสิทธิ์ ที่แต่ตอนนี้อยู่ไม่มีการอ้างอิงของรัฐสภาของประเทศ อังกฤษแล้วก็ตาม สมาชิกสภาของประเทศอินเดียได้เอกสิทธิ์ประเภทเดียวกันกับของสหราชอาณาจักร ขณะที่เอกสิทธิ์ของรัฐสภาของประเทศอินเดียยังไม่ได้กำหนดตามกฎหมายโดยสภา<sup>135</sup>

เอกสิทธิ์ของรัฐสภาและสมาชิกสภามีการกล่าวถึงเอกสิทธิ์อย่างชัดเจนในมาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีการกล่าวถึงบนพื้นฐานของกิจการของรัฐสภา การก่อตั้งอนุสัญญา บทบัญญัติทาง

<sup>135</sup> Indian Parliamentary Privilege, [Online]. Available from: <http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-pririlege.html>

กฎหมาย และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ โดยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและของสมาชิกสามารถมี  
ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) เสรีภาพในการพูดในสภา มาตรา 105 (1) ของรัฐธรรมนูญ
- (2) ความคุ้มกันจากกระบวนการศาล สามารถใช้ได้กับสมาชิกสภาเกี่ยวกับสิ่งที่พูดหรือ  
ออกเสียงใด ๆ โดยสมาชิกสภาหรือสิ่งตีพิมพ์ภายใต้อำนาจของรัฐสภา ตามมาตรา 105 (2) ของรัฐธรรมนูญ
- (3) นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญห้ามสอบถามไปยัง  
กระบวนการพิจารณาในของรัฐสภา ในกรณีอื่น ๆ ซึ่งศาลไม่สามารถถามความถูกต้องตามกฎหมายใน  
กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาได้
- (4) ความคุ้มกันในมาตรา 135 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่สมาชิก  
สภาต้องไม่ถูกจับกุมและคุมขัง ในระหว่างที่มาประชุม และ 40 วันก่อนวันกำหนดวันประชุมสมัย  
สามัญและ 40 วันหลังจากปิดสมัยประชุม
- (5) สมาชิกสภาได้รับการยกเว้นจากภาระหน้าที่ในการไปเป็นคณะลูกขุน
- (6) ตามข้อบังคับการประชุมสภาของโลกสภาข้อ 232 และ 233 (Rules of  
procedure of the lok Sabha) เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมหรือออกหมายเรียกสมาชิก  
สภาแจ้งมายังโลกสภา สมาชิกของโลกสภาผู้นั้นจะไม่ถูกจับภายในสภา เว้นแต่โดยได้รับอนุญาต  
ล่วงหน้าจากประธานสภาแล้ว
- (7) ตามข้อบังคับการประชุมสภาของโลกสภา ข้อ 252 (Rules of procedure of  
the lok Sabha) สภาจะไม่รับผิดชอบต่อการเปิดเผยกระบวนการประชุมสภาหรือมติที่ให้เป็น  
ความลับของที่ประชุมสภา
- (8) สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสภา (โลกสภา) จะไม่ถูกบังคับให้ไปเป็น  
พยานใด ๆ ก่อนที่สภาจะอนุญาต แต่สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสภา สามารถไปเป็นพยาน  
ได้ด้วยความยินยอมของตนเอง
- (9) เจ้าหน้าที่และสมาชิกของโลกสภาจะไม่ถูกบังคับให้เบิกความต่อหน้าศาล โดย  
ไม่ได้รับอนุญาตจากสภาและเกี่ยวกับการพิจารณาของสภา
- (10) คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสารและบันทึกเกี่ยวข้องกับการสอบสวนได้
- (11) สภามีอำนาจในเรื่องเอกสิทธิ์ ดังนี้ เรียกบุคคลมาเป็นพยานในกรณีที่สมาชิกถูก  
ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา มีอำนาจควบคุมขั้นตอนการอภิปราย เป็นต้น<sup>136</sup>

<sup>136</sup> ภาวเดช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 140.

สื่อมวลชนที่มักถูกเรียกว่า เป็นผู้ตรวจสอบรัฐสภาโดยสื่อเป็นผู้ทำหน้าที่นำเสนอข้อมูลในกระบวนการตรากฎหมายของสภา ตลอดจนการอภิปราย รวมทั้ง ความเป็นไปต่าง ๆ ในสภาให้ประชาชนรับทราบ แม้ว่าข้อมูลที่สื่อนำเสนอต่อประชาชนจะมีผลกระทบต่อสมาชิกสภา แม้ข้อมูลดังกล่าวนี้จะไม่มีความน่าเชื่อถือมากนัก โดยสมาชิกสภาไม่สามารถตรวจสอบความน่าเชื่อถือดังกล่าวได้และไม่ควรนำมาเป็นข้อมูลประกอบการอภิปรายในสภา ดังนั้น ประธานสภาจึงได้ออกกฎว่า คำถาม ญัตติ หรือการแสดงความคิดเห็นใด ๆ ที่มาจากการรายงานของสื่อจะไม่ได้รับการยอมรับ สมาชิกสภาจะต้องหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นของคนจากแหล่งอื่น

แม้สื่อมวลชนจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางประชาธิปไตย ในความเป็นจริงสื่อมวลชนเป็นคนกลางระหว่างประชาชนทั่วไปและหน่วยงานของรัฐ เสรีภาพของสื่อมวลชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด แต่เสรีภาพของสื่อ ดังนั้น ไม่ได้ถูกบังคับไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ แต่ไปปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานว่าด้วยเรื่อง “เสรีภาพในการพูดและการแสดงออกตามมาตรา 19 (1) (a) แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย”

ภายใต้อำนาจของสภา หากสภามีการพิจารณาอนุญาตให้มีการโฆษณาเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ บุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป และในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการโฆษณาหรือการตีพิมพ์ การเผยแพร่การประชุมสภาที่กระทำโดยชอบหรือถูกต้องตามกระบวนการของสภา อย่างไรก็ตาม การโฆษณา การเผยแพร่การประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ดังต่อไปนี้ ถือเป็น การละเมิดเอกสิทธิ์

(1) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่รายงานการประชุมสภาโดยไม่สุจริตและโดยเจตนาบิดเบือนความจริงจากข้อเท็จจริง

(2) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการเผยแพร่การประชุมของคณะกรรมการการก่อนที่จะส่งรายงานไปยังสภา

(3) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่กระบวนการประชุมลับของสภา และ

(4) ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาในส่วนที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ หรือกระทำการโฆษณา เผยแพร่การประชุมสภาที่ไม่ใช่ในการพิจารณาของสภาแล้ว

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการกระทำดังกล่าวข้างต้น ถ้าหนังสือพิมพ์รายใดกระทำด้วยความเป็นธรรมและวิจารณ์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากข้อบกพร่องของสภาเอง การตีพิมพ์ลงหนังสือพิมพ์ก็ดี ลงหนังสือใดก็ดี ไม่จำเป็นต้องรับโทษ ส่วนการวิจารณ์อย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและสุจริตไม่ถือว่าการกระทำที่ละเมิดเอกสิทธิ์ของสภา

จะเห็นได้ว่า การเผยแพร่การประชุมสภาที่ถูกตัดออกนั้นเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภา เรื่องนี้ถูกนำมาพิจารณาในศาลฎีกาในคดี Searchlight ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า รายงานการ

อภิปรายการประชุมสภาทั้งหมด รวมถึงรายงานการประชุมสภาที่ถูกตัดออก โดยส่วนที่ถูกตัดออกนั้น ถือว่าเป็นการบิดเบือนการประชุมสภา แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ฉะนั้น การโฆษณารายงานดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดเอกลิขสิทธิ์ของสภา

ถ้าการโฆษณาการประชุมสภาของทั้งหมดสภา ได้จัดทำหรือได้รับอนุญาตจากสภา การโฆษณานั้นจะได้รับความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดจากการดำเนินคดีในศาล ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 (2) อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองและไม่ครอบคลุมถึงการโฆษณารายงานการประชุมสภาในหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาโดยสมาชิกสภาหรือโดยบุคคลอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยแจ้งชัดจากทั้งสองสภาแล้ว ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ จะคุ้มครองการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ของการประชุมทั้งสองสภาซึ่งรายงานดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญตามความเป็นจริงหรือการโฆษณาการรายงานการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ ต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่กระทำโดยเจตนาร้าย

รัฐธรรมนูญมาตรา 361 A บัญญัติว่า

(1) บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการโฆษณารายงานการประชุมอันที่สาระสำคัญตามความเป็นจริงในการประชุมของทั้งสองสภา หรือของสภานิติบัญญัติ เว้นแต่การโฆษณานั้นจะกระทำโดยเจตนาร้าย

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ให้นำมาใช้บังคับการโฆษณารายงานการประชุมลับของทั้งสองสภา หรือสภานิติบัญญัติ

(2) ความใน (1) ให้นำมาใช้ในกรณีที่มีการรายงานการประชุมสภาที่มีการเผยแพร่โดยการถ่ายทอดทางวิทยุโทรทัศน์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของบริการของสภาที่จัดตั้งขึ้นเช่นเดียวกับที่นำรายงานนั้นมาตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

ในมาตรานี้ “หนังสือพิมพ์” หมายรวมถึง สำนักข่าวที่รายงานข่าวซึ่งได้โฆษณาเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ด้วย

ความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อจำกัดทั้งหมดของสภา ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมและห้ามการโฆษณาการอภิปรายการประชุมสภา และมีอำนาจลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งได้ โดยปกติแล้วจะไม่มีข้อกำหนดข้อห้ามในการรายงานการประชุมสภา ในกรณีที่การอภิปรายหรือการประชุมของสภาหรือของสมาชิกสภาได้กระทำโดยทุจริต หรือมีเจตนาเสนอข้อเท็จจริงที่ผิดหรือปกปิดซ่อนเร้นถ้อยคำของสมาชิกสภา ถือเป็นการละเมิดเอกลิขสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา โดยผู้ที่กระทำการดังกล่าวจะต้องถูกลงโทษ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังถูกห้ามมิให้เผยแพร่ส่วนใดส่วนหนึ่งของการประชุมหรือพยานหลักฐานที่ตนมีหรือเอกสารใด ๆ ที่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการสภา ก่อนที่การประชุมหรือพยานหลักฐานเหล่านั้น จะได้รับรายงานต่อสภาแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการละเมิด

เอกสิทธิ์สภาที่เกิดจากการโฆษณารายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการก่อนที่จะมีการรายงานต่อสภา โดยการกระทำของหนังสือพิมพ์นั้นคณะกรรมการธิการได้ให้ความเห็นว่า การประชุมของคณะกรรมการธิการสภาเป็นความลับ และไม่ควรมานำมาเปิดเผยหรือนำไปเผยแพร่ เว้นแต่กรณี ที่ได้เสนอรายงานต่อสภาแล้ว หรือพิจารณาแล้วว่าไม่เป็นความลับ มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภา ซึ่งคณะกรรมการธิการได้ตั้งเตือนสื่อมวลชนว่า การโฆษณาหรือการเปิดเผยรายงานการประชุมก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาอาจเกิดปัญหาขึ้นได้อีกในอนาคต ดังนั้น สื่อก็ต้องไม่เปิดเผยรายละเอียดของการประชุมหรือการแสดงความคิดเห็นในการประชุมลับ มิฉะนั้น ก็จะเป็นการกระทำที่การละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นสภา<sup>137</sup>

### กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

เนื่องจากความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาในเฉพาะคดีแพ่ง โดยรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 135 ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาไว้ แต่เมื่อสมาชิกสภาถูกจับหรือกักขังในคดีอาญา หรือถูกตัดสินให้จำคุกโดยศาล ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องจะต้องแจ้งไปยังประธานสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกโดยทันที พร้อมชี้แจงเหตุผลในการจับกุม กักขัง หรือจำคุก ขณะเดียวกัน เมื่อมีการปล่อยตัวสมาชิกสภาจากการถูกจับกุม กักขัง จะต้องแจ้งไปยังประธานสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก จากนั้น ประธานสภาจะแจ้งรายละเอียดให้แก่สภาทราบเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยทั่วไปแล้ว แต่ละสภานั้น เป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ศาลของอินเดียเองก็ยอมรับว่า สภานั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินแต่เพียงผู้เดียวว่า การกระทำนั้นเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐหรือไม่ โดยสภาจะลงโทษบุคคลที่มีความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์และดูหมิ่นรัฐสภา ได้แก่ การประณาม การตั้งเตือน หรือการจำคุกสมาชิคนั้นในสมัยประชุม หรือการไล่ออก ซึ่งแต่ละสภามีอำนาจลงโทษบุคคลใด ๆ รวมถึงสมาชิกสภาที่สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิก หากพบว่า มีความผิดของการละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภา การลงโทษอาจจะในรูปแบบของการตำหนิหรือตั้งเตือนหรือจำคุก หากเป็นกรณีร้ายแรงโดยอาจจะถูกจำคุกต่อเนื่องไปจนถึงสมัยประชุมสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ นอกจากนี้ สภาอาจลงโทษอื่น ๆ โดยตัดสินให้สมาชิก เช่น การถูกพักงานในสภาชั่วคราวอันมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนหรือแม้กระทั่งไล่ออกจากสภา

เขตอำนาจของสภาในการลงโทษกรณีการละเมิดเอกสิทธิ์และการดูหมิ่นรัฐสภานั้น ไม่จำกัดเพียงแต่การกระทำผิดของสมาชิกที่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือดูหมิ่นสภาซึ่งเกิดขึ้นในขณะนั้นเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการดูหมิ่นสภาทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของสมาชิกหรือบุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิก และไม่ว่าจะได้กระทำในสภาหรือนอกสภา อำนาจในการลงโทษนั้นเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งให้เป็น

<sup>137</sup> Rajya sabha, Parliamentary Privilege (New Delhi: Sabha Secretariat,, 2010), pp. 10-12.

เอกสิทธิ์ของรัฐสภา โดยอำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์ของสภาเป็นอำนาจในลักษณะหนึ่งของสภาซึ่งมีความสำคัญโดยเป็นอำนาจในการป้องกันตนเองจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น อำนาจการลงโทษกรณีละเมิดเอกสิทธิ์จึงถูกใช้ในกระบวนการของสภาด้วยตนเอง<sup>138</sup> ดังกรณีต่อไปนี้ ในปี ค.ศ. 1967 มีชายสองคนได้กระทำการดูหมิ่นราชสภา โดยการโยนใบปลิวจากที่นั่งของผู้เข้าฟังการประชุม และในปี ค.ศ. 1983 ได้มีบุคคลหนึ่ง ตะโกนและขว้างสิ่งของจากที่นั่งของผู้ฟังการประชุมสภา จากกรณีทั้งสอง สภาได้ลงโทษฐานดูหมิ่นสภา โดยการจำคุก<sup>139</sup> ขณะที่ในปี ค.ศ. 2007 ได้มีคนดูหมิ่นนาย โรเนน เซน (Ronen Sen) ซึ่งเป็นกรรมการของราชสภา โดยตะโกนด่าด้วยถ้อยคำหยาบคาย แต่กรณีดังกล่าวไม่มีการดำเนินการใด ๆ ขณะที่ ค.ศ. 2008 บรรณาธิการหนังสือรายสัปดาห์ชื่อ อูดู วีคลี่ (Urdu weekly) ได้พาดพิงรองประธานสภาของ ราชสภาด้วยถ้อยคำไม่เหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการเอกสิทธิ์เห็นว่า เป็นการดูหมิ่นสภา แต่กลับไม่ลงโทษใด ๆ และเสนอว่า การรักษาเกียรติภูมิของสภานั้น โดยการไม่ให้ราคาแก่บทความนั้น

#### ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ความคุ้มกันรัฐสภาที่บัญญัติไว้ มาตรา 135 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า สมาชิกจะไม่ถูกจับกุมและกักขังในระหว่างมีการประชุมสภา และ 40 วันก่อนวันเปิดประชุมสภา และ 40 วันหลังจากปิดสมัยประชุมสภา<sup>140</sup>

#### องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย โลกสภา (Lok Sabha or House, of the People) และราชสภา (Rajya Sabha or Council of States) ซึ่งสมาชิกทั้งสองสภาจะได้รับความคุ้มกันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยความคุ้มกันรัฐสภาที่มอบให้ทั้งสองสภาซึ่งครอบคลุมบรรดาสมาชิกสภาทั้งโลกสภาและราชสภา รวมถึงประธานสภาได้รับความคุ้มกันในเรื่องทางอาญาและทางแพ่งบางอย่างที่ระบุไว้ตามรัฐธรรมนูญ เหตุผลเบื้องหลังที่ได้มอบเอกสิทธิ์ให้นี้เป็นสิ่งที่จะช่วยให้สมาชิกของรัฐสภาในการคุ้มครองความเป็นอิสระของการกระทำและศักดิ์ศรีของสมาชิกรัฐสภาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน

มีข้อควรสังเกตว่า มีการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกของสภา ซึ่งให้ในช่วงเวลาหนึ่งและในขอบเขตที่สมาชิกของสภาได้ปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของสภา<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Rajya sabha, Parliamentary Privilege (New Delhi : Sabha Secretariat, 2010), p.8.

<sup>139</sup> Parliament Privilege FAQs, [Online]. Available from: <http://www.prsindia.org/theprsblog/?tag=brech-of-privilege>

<sup>140</sup> ภูวเดช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 140.

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

### สถาบัน องค์การหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกัน

ความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาเกิดขึ้นโดยกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากจะมีการจับกุมสมาชิกสภาในบริเวณรัฐสภาจะต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภาก่อน

#### คณะกรรมการเอกสิทธิ (Committee of privilege)

กรณีของเอกสิทธิของรัฐสภาเป็นสิทธิพิเศษที่ให้แก่สภา โดยเอกสิทธิเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และการที่สมาชิกแต่ละสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะสมาชิกสภาถูกละเมิด ไม่ว่าจะต่อร่างกายหรือเกิดจากบุคคลใด ซึ่งความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้แก่มembers ของแต่ละสภา และสภานั้น ก็คือ “เอกสิทธิ” โดยที่ไม่ให้หรือสมาชิกสภานั้นถูกรบกวน และคุกคามการปฏิบัติหน้าที่ในสภานั้น เรียกว่า “การละเมิดเอกสิทธิของรัฐสภา” หากการละเมิดเอกสิทธินั้นจะมีการลงโทษนั้นตาม หนึ่ง การถูกรบกวนหรือคุกคามนั้น มาตรา 105 และมาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้อำนาจ เอกสิทธิ และความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาของแต่ละสภา คณะกรรมการหรือสภาแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ แต่ละสภายังสามารถเรียกร้องสิทธิในการลงโทษการกระทำนั้นได้ แม้ขณะนั้นยังไม่มี การละเมิดเอกสิทธิหรือกระทำความผิดต่ออำนาจสภา หรือเกียรติภูมิของสภา เช่น การไม่เชื่อฟังคำสั่งของสภาหรือ การกระทำการก่อกวนแก่งัด ดูหมิ่นสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภา

คณะกรรมการเอกสิทธิเป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่มีความสำคัญในการดำเนินงานของราชยสภา (Rajya sabha) คณะกรรมการเอกสิทธินั้นได้รับแต่งตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1952 โดยคณะกรรมการเอกสิทธิมีหน้าที่ในการตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิที่เกิดขึ้นของแต่ละสภาและคณะกรรมการ ทั้งนี้ มีกระบวนการ คือ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในแต่ละกรณีว่าเกี่ยวข้องกับ การละเมิดเอกสิทธิหรือไม่ ตลอดจนสถานการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย และมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสม หนึ่ง คณะกรรมการเอกสิทธิของราชยสภา ประกอบด้วยสมาชิก 10 คน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประธานสภา ประธานคณะกรรมการเอกสิทธินั้น จะถูกเลือกจากสมาชิกของคณะกรรมการเอกสิทธิ ส่วนรองประธานคณะกรรมการเอกสิทธิจะถูกเลือกโดยประธานคณะกรรมการเอกสิทธิ วาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี และจะดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทน

ประธานคณะกรรมการเอกสิทธิเป็นผู้เสนอรายงานไปยังสภา หรือถ้าประธานไม่อยู่ก็ให้สมาชิกของคณะกรรมการเป็นผู้เสนอ หลังจากที่รายงานถูกเสนอไปยังสภาพิจารณารายงานฉบับดังกล่าว ซึ่งอาจมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยประธานคณะกรรมการหรือสมาชิกคนอื่น ๆ ของคณะกรรมการ สมาชิกสภา สามารถเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขในรายงานนั้นได้ กรณีเช่นว่านี้ ประธานคณะกรรมการเอกสิทธิอาจพิจารณาให้เกิดความเหมาะสมได้ หลังจากที่มีการ

พิจารณารายงานแล้ว ประธานหรือสมาชิกของคณะกรรมการหรือสมาชิกคนอื่น แล้วแต่กรณี จะต้องส่งรายงานดังกล่าวไปยังสภา โดยสภานั้นอาจเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือเห็นด้วยที่จะต้องแก้ไขปัญหาเอกสิทธิ์ตามรายงานที่เสนอมานี้ โดยปัจจุบันคณะกรรมการเอกสิทธิ์ดำเนินการสำเร็จไปแล้ว 46 รายงาน

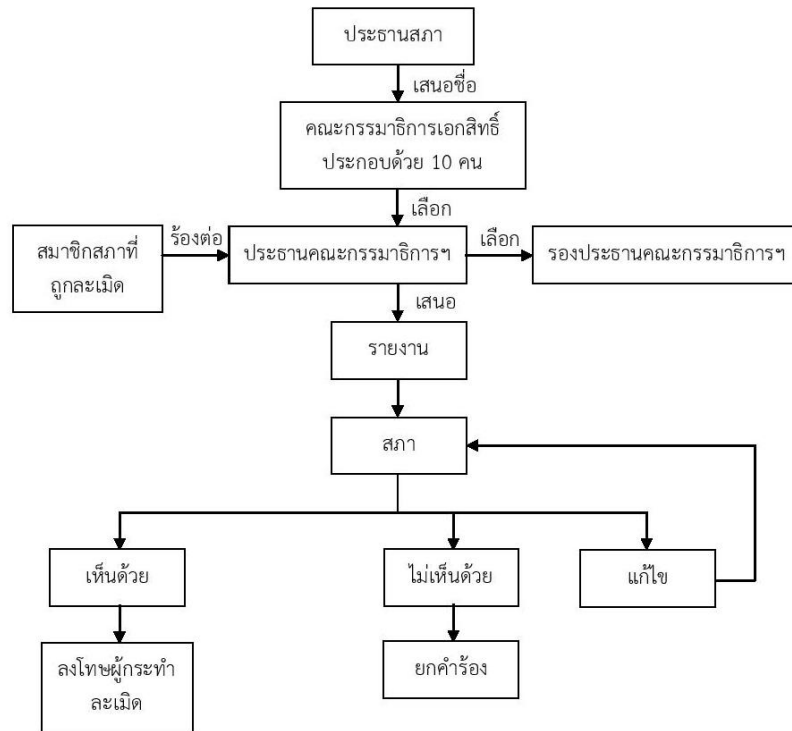
ส่วนคณะกรรมการเอกสิทธิ์ของโลกลยสภา (Lok Sabha) นี้ ประกอบด้วย สมาชิก 15 คน โดยจะได้รับการเสนอชื่อจากประธานสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของสภา สมาชิกสภา หรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ คณะกรรมการเอกสิทธิ์จะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละคดีว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดเอกสิทธิ์และทำคำแนะนำที่เหมาะสมในรายงานที่เสนอต่อสภา<sup>142</sup> กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของราชสภา กรณีการกระทำละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาสามารถสรุปเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้



<sup>142</sup> Rajya sabha, Parliamentary Privilege (New Delhi : Sabha Secretariat, 2010), p.9.



แผนภาพที่ 4 กระบวนการให้ความคุ้มครองรัฐสภาของราชยสภา  
 กรณีกการกระทำละเมิดเอกลสิทธิ์ของรัฐสภา



\* หมายเหตุ กระบวนการดังกล่าวมีลักษณะคล้าย ๆ กับกระบวนการของโลกสภา แต่ต่างกันที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ คณะกรรมการเอกลสิทธิ์ของโลกสภาจะประกอบด้วยสมาชิก 15 คน

### การเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุม หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า ความคุ้มกันรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาของประเทศอื่นเดี่ยวนั้นจะให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาเฉพาะในกรณีของคดีแพ่งเท่านั้น และเป็นการให้เอกสิทธิ์ในลักษณะนี้โดยกฎหมายไม่มีการบัญญัติถึงกระบวนการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาไว้ เพียงแต่มีเงื่อนไขในการจับกุม คืออยู่ในช่วงระยะเวลาของการห้ามจับกุมสมาชิกสภาตามที่กฎหมายกำหนด หรือการจับกุมภายในบริเวณรัฐสภา ซึ่งต้องขออนุญาตจากประธานสภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิกก่อน

#### 3.3.2 ประเทศฟิลิปปินส์

##### ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

หลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา สืบเนื่องมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศสหรัฐอเมริกามาก่อน เมื่อได้รับเอกราช จึงยังคงรับแนวความคิดดังกล่าวมาด้วย แต่ได้ปรับและประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคมและการเมืองของตนเอง เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมหรือที่คุ้นเคยในศัพท์คำว่า ความคุ้มกัน (Immunity) และเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูด หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า เอกสิทธิ์ในการพูด (Privilege of speech) ของประเทศฟิลิปปินส์แทบจะเป็นเนื้อเดียวกัน หรืออาจเป็นเหตุเป็นผลของซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภานั้น จะให้ความคุ้มครองเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา ในการพูดอภิปราย ในสภา และในที่ประชุมของคณะกรรมการ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟิลิปปินส์ มาตรา 6 ข้อ 11 จึงบัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาไว้ ดังนี้ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ถูกลงโทษในการกระทำความผิดทั้งหมด ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 ปี โดยจะได้รับเอกสิทธิ์ดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมสภา โดยสมาชิกสภาจะไม่ถูกตั้งข้อสงสัย หรือต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ต่าง ๆ จากการพูดหรืออภิปรายในสภาหรือคณะกรรมการ<sup>143</sup> ขณะเดียวกัน สมาชิกสภาจะไม่ถูกฟ้องร้องหรือจับกุมในคดีฐานเป็นกบฏ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภา นอกจากคดีที่เป็นการจับได้ขณะกระทำความผิด หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก จะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Parliamentary Immunity [online]. 2014. Available from : <http://www.senate.gov.ph/senates/tems.asp>

<sup>144</sup> The Parliament, [Online]. Available from: <http://themis.yahoo.com/jsoff.css?thIP=94.23.45.160 &thTS=1255879373>

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่า ความคุ้มกันรัฐสภาจะคุ้มครองสมาชิกจากการถูกดำเนินคดีจากคำพูดในการอภิปราย หรือการลงมติหรือที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภา หรือการกระทำในระหว่างสมัยประชุมสภาที่เกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภากรรมการ แต่จะไม่คุ้มครองในการพูด หรือการอภิปรายที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกสภา หรือไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน

#### **กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

สมาชิกสภาจะได้รับความคุ้มกันรัฐสภาในการที่จะไม่ถูกกักขัง หรือฟ้องร้องคดีในระหว่างสมัยประชุมสภาในกรณีการกระทำผิดที่มีโทษต่ำกว่า 6 ปี ได้รับความคุ้มกันรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญ หากมีการจับกุมหรือฟ้องร้องสมาชิกสภาในฐานะกบฏ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน

#### **ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

การให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาของประเทศฟิลิปปินส์นั้น จะให้ความคุ้มกันเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมสภา

#### **องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน**

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ข้อ 11 กำหนดให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการได้รับความคุ้มกันรัฐสภาในฐานะปัจเจกบุคคล (Individual or Personal) ขณะที่สภามีฐานะเป็นองค์กรรวม (Collective) ที่ได้รับความคุ้มกันเช่นกัน ในกรณี ชื่อเสียง เกียรติยศ ความมั่นคง หรือแม้กระทั่งกระบวนการของสภา

#### **องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

หากกระทำความผิดที่มีโทษต่ำกว่า 6 ปีและอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา โดยจะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังใด ๆ แต่หากจะเป็นการฟ้องหรือจับกุมสมาชิกสภาในฐานะกบฏ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องขออนุญาตจากรัฐสภาก่อน หากสภาไม่ยินยอม ก็เท่ากับว่าการว่า สมาชิกสภาได้รับความคุ้มกันรัฐสภาตามกฎหมาย

#### **การเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา**

ในกรณีที่มีการฟ้องร้องหรือจับกุมสมาชิกสภาในฐานะกบฏ เป็นอำนาจของสภาที่จะอนุญาตให้ดำเนินคดีตามกระบวนการดังกล่าวกับสมาชิกสภา ซึ่งเท่ากับเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภา ขณะที่แต่ละสภาก็สามารถลงโทษสมาชิกสภาที่เป็นสมาชิกของตน

ในฐานะประเพณีที่ไม่เหมาะสม โดยการพักการปฏิบัติหน้าที่ หรือขับออกจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา โดยจะต้องมีมติสองในสามของสมาชิกทั้งหมด กรณีการสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่เกิน 60 วัน<sup>145</sup>

จากการศึกษา ความเป็นมาและพัฒนาการของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา และการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา สามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ในประเทศตะวันตก ได้ดังนี้



---

<sup>145</sup> Parliamentary Immunity [online]. Available from : <http://www.senate.gov.ph/senates/tems.asp>

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ประเภท	บุคคลผู้รับผิดชอบในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับ ความคุ้มกันรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับ ความคุ้มกัน	บุคคลหรือองค์กร พิจารณาการเพิกถอน ความคุ้มกันรัฐสภา	กระบวนการ เพิกถอนความคุ้มกัน
ประเภทอังกฤษ	ไม่มี	สมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาสามัญ และสมาชิกสภา ขุนนาง	ความคุ้มกันรัฐสภามีเฉพาะ ในส่วนตัวแต่เพียง แต่การกักขัง หรือจำคุกในคดีแพ่งแทบจะ ไม่มีแล้ว ดังนั้น ความคุ้มกัน ลักษณะนี้จึงไม่มีความสำคัญ อีกแล้ว	คณะกรรมการเอกลีทส์ ของแต่ละสภาจะส่ง ความคิดเห็นเกี่ยวกับ คำร้องทุกข์ของการละเมิด เอกลีทส์และดูหมิ่นที่กระทำ ต่อสมาชิกสภาและสภา เท่านั้น ที่มีอำนาจ ในการลงโทษหรือตัดสิน ในเรื่องนี้	ไม่มี

ประเทศ	บุคคลผู้รับผิดชอบ ในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับ ความคุ้มครองจากรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับคุ้มครอง	บุคคลหรือองค์การพิจารณา การเพิกถอนความคุ้มครอง รัฐสภา	กระบวนการ เพิกถอนความคุ้มครอง
ประเทศฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศาล กรณีผู้ยื่นฟ้องสมาชิกสภาโดยศาลจะส่งปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มครองไปยังประธานสภา</li> <li>- สมาชิกสภาผู้ถูกฟ้อง</li> <li>- ผู้ยื่นทั่วไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สมาชิกสภา</li> <li>ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ความผิดทางอาญาหรือการกระทำที่ความผิด (Offence) ทางอาญา และกระบวนกรทางปกครองแต่ไม่รวมถึงการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร</li> <li>นอกจากนี้ คดีที่เป็นการกระทำ ความผิดซึ่งหน้า ซึ่งเป็นคดีอาญาร้ายแรง หรือมีโทษสถานหนัก และคดีแพ่ง</li> <li>เป็นกรณีที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐสภา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ในกรณีระหว่างสมัยประชุมสภา องค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอน คือ สภาที่สมาชิกสภาเป็นสมาชิก</li> <li>ในกรณีนอกสมัยประชุมสภา องค์การผู้มีอำนาจในการเพิกถอน คือ สำนักงานแห่งสภา (Bureau of the National Assembly)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เมื่อมีคำร้องให้มีการเพิกถอนความคุ้มครองรัฐสภาของสมาชิกสภา สมาชิกสภาชิกจะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา วิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณา คำร้องและทำข้อสรุปเสนอต่อสภาพิจารณา</li> <li>ข้อสรุปเพื่อลงมติว่าเพิกถอนความคุ้มครองหรือไม่</li> <li>นอกจากนี้ สภาอาจจะต้องเผยแพร่ความคิดของตนเองในการลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือเปลี่ยนแปลงลงมติหรือ</li> </ul>

ประเทศ	บุคคลผู้รับผิดชอบในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับความคิดเห็นจากรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับความคิดเห็น	บุคคลหรือองค์กรพิจารณาการเพิกถอนความคิดเห็นรัฐสภา	กระบวนการเพิกถอนความคิดเห็นกัน
ประเทศสหรัฐอเมริกา	ไม่มี	สมาชิกสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา	การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเท่านั้น	ไม่มี	ปฏิเสธคำร้องในการเพิกถอนความคิดเห็นรัฐสภา หรือนอกเหนือจากนั้นอาจเรียกร้องเพื่อให้มีมาตรการฟ้องร้องหรือกักขังที่ถูกหยุดไว้ชั่วคราวหรือปฏิเสธคำร้องที่หยุดไว้ชั่วคราว

ประเทศ	บุคคลผู้รับผิดชอบในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองกับรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับความคุ้มครอง	บุคคลที่ร้องขอการพิจารณาการเพิกถอนความคุ้มครองกับรัฐสภา	กระบวนการเพิกถอนความคุ้มครอง
ประเทศออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศาลที่มีอำนาจ</li> <li>- เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ</li> <li>- คณะกรรมการวินัยของกระทรวงยุติธรรม</li> </ul>	สมาชิกของรัฐสภาล่าง ซึ่งเรียกว่า Bundestag	ความคุ้มครองรัฐสภาที่ให้แก่สมาชิกสภา มันเดสรัท (สภาล่าง) คือ การกระทำ ความผิดที่ถูกละเลยว่าเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางการเมือง แม้จะเป็นการกระทำ ความผิดซึ่งถูกลงโทษโดยศาล การกระทำที่ถูกละเลยโดยกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (Administrative Criminal Law) การกระทำที่สามารถฟ้องศาลภายใต้กฎหมายอาญานั้น ขณะเดียวกัน หาก	รัฐสภา	เมื่อมีคำร้องให้มีการพิจารณาความคุ้มครองกับรัฐสภาจากศาลที่มีอำนาจ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ หรือ คณะกรรมการวินัยของกระทรวงยุติธรรมมายังสภา (National Council) สภาต้องพิจารณาว่า การกระทำมีความผิด เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ หากการกระทำมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่ไม่เกี่ยวข้อง



ประเทศ	บุคคลผู้รับผิดชอบในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองกับรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับความคุ้มครอง	บุคคลหรือองค์การพิจารณาการเพิกถอนความคุ้มครองรัฐสภา	กระบวนการเพิกถอนความคุ้มครอง
ประเทศไอร์แลนด์	ไม่มี	สมาชิกรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับความคุ้มครองที่แสดงให้เห็นว่าชัดเจนว่าถูกเชื่อมโยงกับการเมืองก็จะได้รับความคุ้มครองกับรัฐสภาเช่นกัน  ระหว่างที่สมาชิกรัฐสภา - กลับรัฐสภา และประชุมสภา เป็นเสรีภาพของสมาชิกสภาอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงห้ามจับโดยเด็ดขาด	ไม่มี	กับกิจกรรมทางการเมือง สภาจะเพิกถอนความคุ้มครองกับรัฐสภาของสมาชิก

ประเทศ	บุคคลผู้รับผิดชอบในการขอเพิกถอน	บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐสภา	การกระทำที่ได้รับความคุ้มครอง	บุคคลหรือองค์การพิจารณาการเพิกถอนความคุ้มครองจากรัฐสภา	กระบวนการเพิกถอนความคุ้มครอง
ประเทศอินเดีย	ไม่มี	สมาชิกสภาประกอบด้วยสมาชิกโลกสภาและราชยสภา	การกระทำที่ผิดเฉพาะในคดีแพ่ง	ไม่มี	ไม่มี
ประเทศฟิลิปปินส์	เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องหรือจับกุมฐานเป็นกบฏ	สมาชิกสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา	การกระทำที่ผิดที่มีความผิดที่มีโทษต่ำกว่า 6 ปี ในระหว่างสมัยประชุมสภา การถูกฟ้องร้องในฐานะกบฏ	กรณีที่ถูกฟ้องหรือจับกุมฐานเป็นกบฏ รัฐสภาเป็นองค์การมีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มครองจากรัฐสภา	หากมีการฟ้องร้องหรือจับกุมสมาชิกสภาฐานเป็นกบฏ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องขออนุญาตจากสภาก่อน หากรัฐสภาอนุญาตก็เป็นการเพิกถอนความคุ้มครองจากรัฐสภาของสมาชิกสภา

## สรุป

การให้ความคุ้มกันรัฐสภาจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมที่ให้แก่สมาชิกสภามีพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ โดยจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภา ในกรณีไม่ถูกจับกุมจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา ในการอภิปรายในที่ประชุมสภา ซึ่งก่อให้เกิดเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการพูด หรือที่เข้าใจกันคือ เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา เป็นไปตามหลักการความไม่ต้องรับผิดของรัฐสภา (non-liability) โดยจะคุ้มครองเฉพาะในคดีแพ่ง แต่ต่อมา การจับกุมในคดีแพ่งแทบจะไม่มีแล้วส่งผลให้ความคุ้มกันสมาชิกสภาในลักษณะนี้ จึงหมดความสำคัญไป ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมักจะยึดตามแนวทางดังกล่าว เช่น ประเทศอินเดีย รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อาจแตกต่างกันที่ประเทศในเหล่านี้นั้นต่างมีกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงนำหลักการความคุ้มกันรัฐสภาในลักษณะนี้ บัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ แต่ส่วนใหญ่ยังคงยึดถือตามแนวทางของประเทศอังกฤษ ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ได้นำหลักการความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้แก่สมาชิกสภามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้วางกฎเกณฑ์ใหม่ โดยให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในคดีอาญา จึงเกิดหลักการใหม่ เรียกว่า หลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Inviolability) ต่อมาหลายประเทศได้นำหลักการดังกล่าวไปใช้และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่แต่ละประเทศได้นำหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภาไปใช้ ก็ไม่ได้เดินตามแนวทางการปฏิบัติดังประเทศฝรั่งเศส แต่ได้ปรับให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม การเมืองของแต่ละประเทศ อีกทั้ง มีปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ตามหลักการความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปด้วย ดังนั้น ความคุ้มกันรัฐสภาให้แก่สมาชิกสภา จึงมีความหลากหลายกว่าการให้เอกสิทธิ์ในด้านควมมีอิสระในการพูดของสมาชิกสภา อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของหลักความคุ้มกันรัฐสภา คือ การให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา โดยไม่ให้อำนาจใดหรือองค์กรใด มาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา

## บทที่ 4

### พัฒนาการและสภาพปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบตัวแทนและได้รับแนวคิดการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจากการมีเอกลิทธิในความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จึงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน แต่จากอดีตที่ผ่านมาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ยังมีปัญหาในหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาขอบเขตของคดีอาญาที่ไม่จำกัดขอบเขตการให้ความคุ้มกัน หรือกระบวนการฟ้องหรือให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่ไม่มีการคอยกั้นกรองข้อเท็จจริงก่อน ดังนั้น การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจึงอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จึงอาจนำมาซึ่งการละเมิดหรือกระทบสิทธิของบุคคลอื่นและอาจจะขัดกับหลักความเสมอภาคได้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 4.1 พัฒนาการของการให้ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น คณะราษฎรผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เลือกใช้แบบระบบรัฐสภาโดยโครงสร้างของสภาเป็นแบบสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 10 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีสาระดังนี้

มาตรา 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัย ดังนี้

##### สมัยที่ 1

นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่งให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภา

##### สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภททำกิจการร่วมกันคือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุก ๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกิน ให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มีตัวอยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

### สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตต์สอบไล่วิชาปถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป

แม้ในระยะแรกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารก็ตาม แต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 24 ดังนี้ “สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะกล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูด ซึ่งเป็นไปตามหลักความไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (non-liability) ทั้งนี้เป็นการให้ความคุ้มครอง (protect) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุมสภา เช่น การอภิปราย หรือการลงมติต่าง ๆ การให้เอกสิทธิ์ในลักษณะนี้ครอบคลุมถึงอนุกรรมการ (ภายหลังเป็นกรรมาธิการ) และบุคคลที่ได้รับเชิญมาชี้แจงความเห็นในที่ประชุมของอนุกรรมการ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 26 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 27 โดยกำหนดว่า เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูดนั้นเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาดไม่สามารถเอาไปเป็นเหตุฟ้องร้องได้ อีกทั้งเอกสิทธิ์ดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการซึ่งมีทั้งคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ มาตรา 43 วรรคสอง นอกจากนี้ ยังคุ้มครองครอบคลุมถึงกระบวนการในรัฐสภา (Parliamentary Procedure) กล่าวคือ เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายการการประชุมโดยคำสั่งของสภา และบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้ก่อตั้งเอกสิทธิ์อีกประเภทหนึ่ง คือ เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระที่จะไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มกันรัฐสภา (Parliamentary Immunity) ที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภาไว้ ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายของหลักการดังกล่าว ดังนี้<sup>146</sup>

มาตรา 34 - 35 ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวว่าในมาตรา 34 นี้มีความว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ผู้ใดจะฟ้องสมาชิกแห่งสภาในทางอาชญา ท่านว่าศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อนจึงพิจารณาได้ แต่การพิจารณาคดีนั้นต้องมีให้เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุม

อนึ่งการพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนที่มีคำอ้างว่า ผู้ต้องหาว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ท่านว่าเป็นอันใช้ได้” และในมาตรานี้ วรรคสอง คำว่า “ก่อนที่มี” นั้น ขอตัดคำว่า “ที่” ออก คงอ่านว่า ก่อนมี และคำว่า “ผู้ต้องหา ว่าเป็นสมาชิก” ตัดคำว่า “ว่า” ออก คงอ่านเป็นว่า “ผู้ต้องหาเป็นสมาชิก”

นายจรูญ สืบแสง ถามว่าถ้าเป็นในระหว่างสมัยประชุมวิสามัญสมาชิกจะถูกฟ้องไหม?

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่าเราใส่ไว้ที่ว่าสมัยประชุม ซึ่งจะเป็นสมัยประชุมหรือวิสามัญก็สุดแต่การ และที่ใส่ไว้เช่นนั้นก็ปรารถนาว่า การประชุมสภาเป็นการประชุมใหญ่ยิ่งของประเทศ จึงต้องให้สมาชิกได้มาเข้าประชุมได้เพราะถึงคราวประชุมอาจจะมีการแก่งกับจับไปคุมขังด้วยเหตุใดก็ได้ ฉะนั้นสมาชิคนั้นก็จะมาประชุมไม่ได้ เพื่อกันความดังวามนี้ จึงกำหนดขอให้บรรเทาการที่จะพิจารณาไว้ก่อน เพราะว่าประโยชน์และฐานะของสภาใหญ่ยิ่งกว่า แต่มิใช่ว่าเมื่อสิ้นฐานะของสภาสมาชิกผู้นั้นจะหลุดพ้นความรับผิดชอบก็หาไม่ ฉะนั้น เมื่อไปทำผิดอะไรไว้คนก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายบ้านเมือง และในที่นี้ขอรวมพูดถึงมาตรา 35 ในมาตรา 35 มีความว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขังเว้นไว้แต่จับในขณะกระทำผิดแต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภาประธานแห่งสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้” ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันที่ได้อธิบายมาแล้ว

นายสงวน ตุลารักษ์ ถามว่าในมาตรา 35 นี้ให้อำนาจแต่เฉพาะประธานของสภาที่จะสั่งปล่อย แต่ถ้าหากว่าประธานของสภาไม่อยู่ ความข้อนี้อาจหมายถึงด้วยหรือเปล่า และทั้งรองประธานก็ไม่มาด้วย

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในที่นี้มีได้หมายถึงประธาน ที่ ๆ ประชุมสภาจะแต่งตั้งขึ้นเฉพาะเวลาประชุมดังที่ถามมานั้น

<sup>146</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475 (สมัยสามัญ), วันเสาร์ที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, หน้า 477-479.

นายจรรยา สืบแสง ถามว่าจะรายงานไปที่สภาหรือที่บ้าน ถ้ารายงานไปที่บ้านอาจจะไม่ทำให้สมาชิกู้ทั่วกัน

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่าในการที่จะรายงานนั้นเมื่อประธานของสภาอยู่ที่ไหนก็ให้รายงานไปที่นั่น

ประธานสภาฯ กล่าวว่าเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปรายอีกต่อไปสำหรับมาตรา 34 และ 35 นี้แล้วก็จะให้ลงคะแนนต่อไป ไม่มีผู้ใดคัดค้านสมาชิกทั้งหมดเห็นชอบตามร่างที่ได้พิจารณามา เป็นอันว่าที่ประชุมลงมติรับรองความในมาตรา 34 และ 35 นั้นให้ใช้ได้...”

ดังนั้น เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 หลักเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา จึงปรากฏในมาตรา 33 และมาตรา 34 ดังนี้

มาตรา 33 ในระหว่างสมัยประชุมผู้ใดจะฟ้องสมาชิกแห่งสภาในทางอาชญา ท่านว่าศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อนจึงพิจารณาได้ และการพิจารณาคดีนั้นต้องมีให้เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุม อนึ่ง การพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำไปก่อน มีคำอ้างว่าผู้ต้องหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ท่านว่าเป็นอันใช้ได้

มาตรา 34 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขัง เว้นไว้แต่จับในขณะกระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภา และประธานแห่งสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในด้านการไม่ถูกจับกุมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งคู่กันเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเรื่อยมา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรหรืออำนาจใด ๆ โดยสันนิษฐานได้ว่า น่าจะรับแนวความคิดนี้น่าจะได้รับอิทธิพลจากประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในทวีปยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส เพราะแกนนำของคณะราษฎรส่วนใหญ่จบการศึกษาจากที่นั่น อีกทั้ง ประเทศฝรั่งเศสก็เป็นต้นแบบของหลักเอกสิทธิ์ประเภทนี้

#### 4.1.1 การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาก่อนรัฐธรรมนูญปี 2550

##### 4.1.1.1 ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาไว้ในมาตรา 17 เฉพาะกรณีการฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคดีอาญาต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ศาลจึงจะรับฟ้องได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้กำหนดให้โครงสร้างของสภาเป็นแบบสภาเดียว มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภท บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ซึ่งขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันที่ให้แก่มติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะในคดีอาญากรณีที่มีการจับหรือมีหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเพื่อกักขังอาจรอบคลุมทั้งกระบวนการในขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจนถึงขั้นตอนของศาล นอกจากนี้ ความคุ้มกันรัฐสภายังคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกฟ้องร้องต่อศาล โดยศาลจะพิจารณาคดีดังกล่าวไม่ได้หากในระหว่างสมัยประชุม เว้นแต่สภาจะเป็นผู้อนุญาต

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกาศใช้ โครงสร้างของสภาเปลี่ยนเป็นรูปแบบสภาคู่ ประกอบด้วย พุทธสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การให้ความคุ้มกันรัฐสภายังบัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 49 โดยให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกพุทธสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่ได้เพิ่มเติมกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกกักตัวอยู่ก่อนสมัยประชุม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 51 ถ้าสมาชิกพุทธสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกักขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณีจะต้องปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามความในวรรคก่อนให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม”

ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มักขัดแย้งกับสภามาโดยตลอด จนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2489



มาตราดังกล่าวนี้ เป็นหลักการที่เพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการยก ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่ปรากฏถึงการอภิปราย และซักถาม เหตุผลในหลักการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่หากศึกษาจากบริบททางการเมืองการปกครองในระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่า ภายหลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งภายหลัง ดำรงตำแหน่งจอมพล ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามปราบปราม และใช้อำนาจของฝ่ายบริหารคุกคามฝ่ายต่าง ๆ รวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 เช่น ในปี 2481 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนได้คัดค้าน โดยเกรงว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะใช้เป็น เครื่องมือในการกำจัดและคุกคามฝ่ายตรงกันข้าม โดยใช้ศาลพิเศษเป็นเครื่องมือ<sup>147</sup> นอกจากนี้ใน ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะ ของสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมักอ้างเรื่องความมั่นคง บังคับ ชูเชิญ และคุกคามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำตามแนวทางของตนเอง<sup>148</sup> แม้กระทั่งการแต่งตั้ง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายทวี บุญยเกษตร เป็น ประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายควง อภัยวงศ์ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพราะจอมพล ป. พิบูลสงครามไม่พอใจบุคคลทั้งสอง จึงไม่นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ท้ายสุด สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงยอมนำ รายชื่อพลเรือตรี กระแส ประวะหะวิน ศรยุทธเสนี ร.น. ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรายชื่อ นายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอมนำขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>149</sup>

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ได้มีคณะบุคคลคณะหนึ่ง นำโดย พลโท ผินชุนหะวิน เป็นหัวหน้าคณะ ทำการรัฐประหารและประกาศใช้กฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างสภาเป็นแบบสภาคู่ และได้เปลี่ยนชื่อเรียกพฤฒสภา เป็นวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นสภากลับนครอง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่

<sup>147</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2481 (สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3, วันพฤหัสบดีที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481., หน้า 374-380.

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

<sup>149</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2486 (สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3, วันพฤหัสบดีที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2486, หน้า 306.

สมาชิกรัฐสภาในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2493 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูดแก่สมาชิกสภาว่าง รัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภากรณีที่มีการฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมว่า ไม่ว่าจะการฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกตามมาตรา 119 จากเดิมที่ รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติว่า ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อนจึงพิจารณาได้ ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญปี 2492 ยังเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ทั้งหมดเช่นเดิม

ต่อมา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แล้วประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ทั้งนี้ กำหนดให้มีสภาว่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยรัฐธรรมนูญให้ความ คุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญในมาตรา 13 ว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญถูก ควบคุมตัวหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญาให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ” ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาใน ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าปี 2502 แต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการยึดอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร กลับบัญญัติ เกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในทำนองเดียวกันกับ ธรรมนูญปี 2502 ในมาตรา 13 วรรคสอง ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญปี 2511 ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ได้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่ สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับธรรมนูญ ปี 2515 มาตรา 14 แต่เพิ่มเติมในกรณีที่ประธานสภาร้องขอ หากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดินถูกฟ้องในคดีอาญาให้งดการไต่สวนมูลฟ้องในระหว่างสมัยประชุม ขณะที่ธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 14 วรรคสาม ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา นิติบัญญัติในคดีอาญาในลักษณะเช่นเดียวกันกับธรรมนูญปี 2515

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญปี 2534 มีข้อยกเว้นในกรณีการฟ้องสมาชิกรัฐสภา หากเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ แม้ในระหว่างสมัยประชุมสภาแต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา ในทางตรงกันข้าม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ในลักษณะเดียวกันกับธรรมนูญปี 2515 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภา มาตรา 166 กรณีการฟ้องคดีอาญา สมาชิกรัฐสภาซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในลักษณะเช่นเดิมคล้ายกับรัฐธรรมนูญปี 2517, 2521 และ 2534 แต่มีข้อยกเว้นเพิ่มเติมโดยที่ศาลสามารถพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้ หากเป็นคดีอื่นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

#### 4.1.1.2 กระบวนการของการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา

กระบวนการในการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แบ่งเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการจับ กักขัง คุมขัง หรือหมายเรียกไปสอบสวนในคดีอาญา มาตรา 34 ว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขัง...” (7) (10) (13) (16) (19) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมหรือความคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนข้างเด็ดขาด หากอยู่ในสมัยประชุมสภา โดยไม่มีข้อยกเว้น กรณีหากต้องการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องขออนุญาตจากสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกตามหลักการการต้องได้รับอนุญาตจากสภา (Authorization) แบบประเทศฝรั่งเศส แต่มีข้อยกเว้นในกรณีถูกจับขณะกระทำความผิด ต้องรีบรายงานไปยังประธานสภา และเป็นอำนาจของประธานสภาอาจสั่งปล่อยได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวข้างต้นยังคงใช้ในรัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 50 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 58 แต่หากสมาชิกรัฐสภาถูกกักขังไม่ว่าในชั้นของการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีของศาลอยู่ก่อนสมัยประชุมสภา เมื่อถึงสมัยประชุมสภา สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจร้องขอให้ปล่อยตัวได้ตามมาตรา 59 ในรัฐธรรมนูญเดียวกันนี้ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 118 กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอนุญาตหากมีการจับกุม คุมขัง หมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา ระหว่างสมัยประชุมสภา และถ้าสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีอยู่ก่อนสมัยประชุมสภา พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องปล่อยทันที หากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอ เป็นการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสำหรับกรณีนี้ ส่วนกรณีของการถูกจับขณะกระทำความผิดยังคงเป็นไปตามเดิม ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้ แต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการโดยให้เป็นอำนาจของประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือประธานสภาตามรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่ประธานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ร้องขอเพื่อให้ปล่อยตัวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ หากมีการถูกควบคุม หรือขัง หรือการพิจารณาคดีของศาลในคดีอาญา โดยพนักงานสอบสวนต้องสั่งให้ปล่อยหรือศาลต้องงดการพิจารณาคดีไว้ ตามมาตรา 13 และไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับกรณีของการถูกจับขณะกระทำความผิดไว้ ขณะที่ธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 13 วรรคสอง กลับไปใช้หลักการดังธรรมนูญปี 2502 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 14 วรรคสาม และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 15 วรรคสาม ก็บัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้

(2) กรณีที่มีการฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญา

ในระยะเริ่มแรกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจะฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ในคดีอาญาระหว่างสมัยประชุมสภาและศาลจะพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อสภาอนุญาต และหากสภาอนุญาตให้พิจารณาคดีได้ก็ต้องไม่เป็นการขัดขวางการที่สมาชิคนั้นจะมาประชุมสภา เว้นแต่การพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำมา ก่อนที่ผู้นั้นจะมีคำกล่าวอ้างว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แก้ไขว่า ไม่ว่าจะฟ้องนอกหรือในสมัยประชุมศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ ในมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 115 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 143 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 134 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 166 ก็บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน เพียงแต่รัฐธรรมนูญปี 2534 ยกเว้นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญปี 2540 ยกเว้นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ขณะที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 13 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 13 วรรคสาม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 14 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 15 วรรคสาม กำหนดว่าสมาชิกอาจถูกฟ้องเมื่อใดและศาลจะพิจารณาคดีในสมัยประชุมสภาหรือไม่ แต่หากประธานสภาร้องขอก็ต้องสั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาคดี ดังนั้นจึงบัญญัติในลักษณะที่ว่า “...ถูกควบคุมตัวหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญาให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาเมื่อประธานสภาร้องขอ” ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ก็บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันในมาตรา 14 เพียงแต่กำหนดระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา

#### 4.1.1.3 ระยะเวลาของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

โดยปกติระหว่างสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา โดยห้ามมิให้มีการจับ คุมขัง กักขัง หมายเรียก หรือฟ้องสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีของศาล หากมีการกระทำดังกล่าวพนักงานสอบสวนหรือศาลจะต้องหยุดการดำเนินการดังกล่าวไว้ชั่วคราว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้การรับรองในหลักการดังกล่าว แต่มีข้อยกเว้นคือ หากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอนุญาตให้มีการดำเนินการได้ความคุ้มกันรัฐสภาย่อมสิ้นสุดลง ตรงกันข้ามกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศที่ไม่บัญญัติถึงหลักการของระยะเวลาในการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาไว้คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แต่เวลาของการคุ้มกันรัฐสภาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอให้มีการปล่อยตัวจากการถูกควบคุม กักขัง หรือไต่ถามการพิจารณาคดีในกรณีที่ถูกฟ้องต่อศาล ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาจะมีผลต่อเนื่องไปจนกระทั่งประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกจะเพิกถอนการให้ความคุ้มกัน

สำหรับการจับกุมสมาชิกรัฐสภาในขณะกระทำความผิด แม้อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญก็ไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา แต่เมื่อมีการจับกุมสมาชิกรัฐสภาในกรณีนี้ต้องรีบรายงานไปยังประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และประธานสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับกุมให้พ้นจากการกักขังได้ ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้รับความคุ้มกัน รัฐสภานับแต่ที่ประธานสภามีคำสั่งและความคุ้มกันรัฐสภาจะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อสิ้นสมัยประชุม ขณะเดียวกันหากสมาชิกรัฐสภาถูกกักขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมและสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณีจะต้องสั่งปล่อย ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติ ให้เป็นอำนาจของประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เป็นผู้มียอำนาจใน

การสั่งปล่อย แต่โดยรวมระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาเริ่มตั้งแต่สภาหรือประธานสภาแล้วแต่กรณีมีคำสั่งให้ปล่อยแต่สิ้นผลของความคุ้มกันรัฐสภาวินสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

#### 4.1.1.4 องค์กรหรือบุคคลที่ได้รับความคุ้มกัน

บุคคลที่จะได้รับความคุ้มกันรัฐสภานั้น เฉพาะบุคคลผู้เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นผู้ใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน โดยไม่ต้องหวั่นเกรงหรือเกรงกลัวต่อการแทรกแซงจากอำนาจหรือองค์กรใด ๆ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศของประเทศไทยไม่ว่าจะเรียกว่ารัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญ ต่างก็บัญญัติถึงการให้ความคุ้มกันบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชน ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ธรรมนูญจึงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 สภาเป็นแบบสภาเดียว มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาเป็นแบบสภาคู่ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.1.1.5 องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความสำคัญกับสมาชิกรัฐสภา

องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความสำคัญกับสมาชิกรัฐสภา อาจแยกได้ 3 กรณีคือ

(1) กรณีของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภาในการไม่ถูกจับ กักขัง คุมขัง หมายถึงกักตัวไปสอบสวนหรือการที่ศาลจะพิจารณาคดีอาญา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 33 และมาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 49 และมาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 57 และมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 118 และมาตรา 119 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 62 และมาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 114 และมาตรา 115



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 121 และมาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 133 และมาตรา 134 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 165 และมาตรา 166

(2) กรณีของสภา สภาโดยอาจเป็นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา โดยนิติบัญญัติ สามารถให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาได้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นถูกคุมขังในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีอาญา ก่อนสมัยประชุมสภา เมื่อถึงสมัยประชุมสภาพนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณีต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ ซึ่งหลักการนี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 120 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 116 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 144 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 123 ต่อมากรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 167 เปลี่ยนให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเป็นผู้ร้องขอ

(3) กรณี ประธานสภา รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกมีอำนาจในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา อาจแบ่งได้ 4 กรณี

(3.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมถ้าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินผู้ใดถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญาให้สั่งปล่อย หรืองดการไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ” โดยส่วนใหญ่กรณีการถูกจับ ควบคุม หรือพิจารณาคดีที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญเองเว้นแต่จะมีเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นไว้ แต่การบัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าวเป็นการเอาข้อยกเว้นของบทบัญญัติต้องกฎหมายเป็นหลักในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาเลย

(3.2) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 13 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 13 วรรคสาม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 15 วรรคสาม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 13 วรรคสาม ไม่บทบัญญัติถึงระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาไว้ แต่บัญญัติถึงการให้อำนาจแก่ประธานสภานั้น ๆ มีอำนาจในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิก โดยร้องขอไปยังพนักงานสอบสวน

หรือศาลแล้วแต่กรณีให้มีการสั่งปล่อยกรณีสมาชิกสภานั้นถูกจับ ควบคุม หรือพิจารณาคดีของศาล  
 ดังนั้น จึงบัญญัติไว้ในลักษณะนี้ “ในกรณีที่สมาชิก...ถูกควบคุม หรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญาให้สั่ง  
 ปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ”

(3.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475  
 มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พุทธศักราช 2492 มาตรา 118 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475  
 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 62 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พุทธศักราช 2511 มาตรา 114 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517  
 มาตรา 142 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 121 วรรคสอง  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 133 วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 165 วรรคสอง ได้บัญญัติหลักการที่สมาชิกรัฐสภาถูก  
 จับขณะกระทำความผิด หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องรายงานไปยังสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก  
 และประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับกุมให้พ้นจากการคุมขังได้ ซึ่งในลักษณะ  
 ดังกล่าวถือว่าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกมีอำนาจในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิก  
 รัฐสภาได้

(3.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534  
 มาตรา 135 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 167 บัญญัติไว้ว่า หาก  
 สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีอยู่ก่อนสมัยประชุมเมื่อถึงสมัยประชุมสภา  
 พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ  
 ขณะที่รัฐธรรมนูญในอดีตต่างบัญญัติให้เป็นอำนาจของสภาในการร้องขอ เพราะหากเป็นอำนาจของสภา  
 ในการร้องขอก็ต้องนำกรณีดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อขอมติต่อกรณีดังกล่าว หากบัญญัติให้  
 เป็นอำนาจของประธานสภาถือว่ารัฐธรรมนูญให้ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในกรณีร้องขอได้

#### 4.1.1.6 กรณีความคุ้มกันสิ้นสุดลง

โดยปกติในระหว่างสมัยประชุมสภา สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันรัฐสภาจากรัฐธรรมนูญโดยจะไม่ถูกจับกุมขังหรือการที่ศาลพิจารณาคดีอาญาโดยปริยาย เว้นแต่จะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นไว้ เช่น การถูกจับขณะกระทำความผิด การถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีก่อนถึงสมัยประชุม หรือการพิจารณาคดีที่ได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ดังนั้น การเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาอาจเป็นไปใน 4 ลักษณะ

##### 4.1.1.6.1 โดยการอนุญาต

รัฐธรรมนูญห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกไปสอบสวนในคดีอาญาหรือพิจารณาคดีสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาแม้จะได้ฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภา หากล่วงเลยมาถึงสมัยประชุมหรืออยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องงดเว้นการกระทำดังกล่าวไว้ชั่วคราว แต่หากประสงค์จะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องขออนุญาตต่อสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หากสภาอนุญาตก็สามารถดำเนินการตามกระบวนการทางอาญาแก่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้ ซึ่งเท่ากับว่าสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิก ได้เพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกผู้นั้นแล้ว และการเพิกถอนดังกล่าวจะมีผลจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงมติของสภา

##### 4.1.1.6.2 โดยการนิ่งเฉยหรือปฏิเสธในสมัยประชุมสภา

หากสมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด หรือถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีก่อนถึงสมัยประชุมสภาและต่อเนื่องมาถึงสมัยประชุมสภา ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นข้อยกเว้นบัญญัติโดยรัฐธรรมนูญในการที่สมาชิกรัฐสภาจะกล่าวอ้างถึงความคุ้มกันรัฐสภาไม่ได้ แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภาก็ตาม แต่ขณะเดียวกันจากกรณีทั้งสองดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น กล่าวคือ ในกรณีถูกจับขณะกระทำความผิดอาญาแม้จะกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาไม่ได้แต่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รายงานต่อประธานสภา และประธานสภาอาจสั่งปล่อยตัวได้ ซึ่งเท่ากับว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้ขอความคุ้มกันรัฐสภาต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกอีกครั้ง หากประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกนิ่งเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ หรือปฏิเสธคำร้องขอของสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น เท่ากับว่าประธานสภาปฏิเสธการใช้อำนาจเพื่อให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาตามข้อยกเว้น ส่งผลให้การเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภายังมีผลต่อไป ขณะที่กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีอยู่ก่อนสมัยประชุมสภาต่อเนื่องมาถึงสมัยประชุมสภา โดยที่ยังมีการคุมขังหรือพิจารณาคดีของศาลอยู่ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่สมาชิก

รัฐสภาไม่อาจกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นคือ ประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกมีอำนาจร้องขอไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นได้โดยทันที เช่นเดียวกับกับกรณีแรก หากประธานสภาที่เกี่ยวข้องนิ่งเฉยหรือปฏิเสธคำร้องขอสมาชิกรัฐสภาผู้นั้น เท่ากับประธานสภาไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกผู้นั้น และเป็นการยืนยันการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาโดยปริยายตามข้อยกเว้นในชั้นแรก ในกรณีหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนปี 2534 ให้เป็นอำนาจของสภาในการร้องขอไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภา

#### 4.1.1.6.3 โดยรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น

คือ กรณีการพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง

#### 4.1.1.6.4 โดยกฎหมายอื่น

โดยปกติรัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในสมัยประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาประชุมสภาซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน โดยไม่ถูกขัดขวางจากองค์กรหรืออำนาจใด ๆ ได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 134 บัญญัติเป็นข้อยกเว้นซึ่งเท่ากับเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาด้วย ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภากระทำความผิดอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 166 ในกรณีการฟ้องคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภา แม้จะอยู่ในหรือนอกสมัยประชุมสภา และการพิจารณาคดีจะอยู่ในสมัยประชุมก็ตาม ศาลสามารถจะพิจารณาก็ได้ หากการกระทำความผิดอาญานั้นเป็นฐานความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง นอกจากนี้ ความคุ้มกันรัฐสภามีให้นำมาบังคับใช้กับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการถูกคุมขังเกี่ยวกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 310 แห่งรัฐธรรมนูญเดียวกันนี้ ทั้งนี้ การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะมาประชุมสภา

#### 4.1.1.7 ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

แม้รัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มกันรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่ยังมีข้อยกเว้นถึงการที่ไม่อาจกล่าวอ้างเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาได้ โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กรณี

##### 4.1.1.7.1 กรณีที่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น

รัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่จะยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด แม้ในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีข้อยกเว้นซ้อนอยู่คือ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานไปยังประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้ ซึ่งถือได้ว่าประธานสภาสามารถให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภากลับมาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การจับกุมสมาชิกในกรณีกระทำความผิดซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความคุ้มกันรัฐสภา แต่มีข้อยกเว้นสำหรับให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภากลับคืนมาโดยให้อำนาจประธานสภายกเว้นข้อยกเว้นนั้น

##### 4.1.1.7.2 กรณีข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาที่เป็นเด็ดขาด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 134 ยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีการฟ้องในการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 166 ยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีการฟ้องในการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และมาตรา 310 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันรัฐสภาตามมาตรา 166 และมาตรา 167 มาใช้บังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอนุโลม จากกรณีข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ไม่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น ดังนั้น ข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาจึงถือเป็นเด็ดขาด

## 4.1.2 การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญปี 2550

### 4.1.2.1 บุคคลที่ได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

#### 4.1.2.1.1 สมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้โครงสร้างสภาเป็นแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละหนึ่งคน รวม 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น จำนวน 125 คน และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งแต่ละจังหวัด และมาจากการสรรหา รวม 150 คน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาซึ่งหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของปวงชน ตามมาตรา 131

โดยที่จุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาประชุมสภาและปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้ โดยไม่ถูกขัดขวางจากบุคคลหรือองค์กรใด ๆ แม้จะไม่ใช่การจับ คุมขัง หรือหมายเรียกทั่วไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา ดังกรณีในอดีตที่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ทหารมาทำการตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าประชุมสภา เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2475 โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายอย่างรุนแรงเป็นทำนองติเตียนการกระทำในครั้งนี้ ว่าไม่เป็นการสมควร ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่าในบริเวณสภา ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ผู้ใดจะมาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ นายพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี ทำการแทนประธานสภารับผิดชอบต่อที่ประชุมสภาว่า ต่อไปจะไม่ให้ผู้อื่นมาใช้อำนาจในสภาอย่างนี้อีก<sup>150</sup> กรณีนี้ถือว่าเป็นการพยายามขัดขวางการมาประชุมสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีสาเหตุจากการขัดแย้งระหว่างสภากับรัฐมนตรีบางส่วน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงกระทำการดังกล่าว ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2547 มาตรา 34 ก็บัญญัติถึงการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ฝ่ายรัฐมนตรีได้เล็งบาปในการขัดขวางเพื่อไม่ให้เกิดความสะดวกหรือเกรงกลัวต่อการมาประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐธรรมนูญของบางประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 6 ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมใด ๆ ในระหว่างสมัยการประชุมสภาซึ่งตนเป็นสมาชิก และที่จะเดินทางไปหรือกลับเพื่อการประชุมนั้น หรือถกเถียงในสภาในที่อื่นใดไม่ได้”

<sup>150</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517) (กรุงเทพฯ: ช.ชุมนุมช่าง, 2517), หน้า 59.

#### 4.1.2.1.2 บุคคลอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอื่นที่นอกเหนือจากสมาชิกวุฒิสภา คือ กรรมการการเลือกตั้งซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 241 ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขังให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ดำเนินกา

จากมาตรา 241 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้ฐานความคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองแก่กรรมการการเลือกตั้ง ด้วยเหตุที่เกรงว่าในระหว่างที่กรรมการการเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งอาจมีการก่อกวนก่อกบฏ คุกคาม หรือมีหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา ในคดีอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขัดขวางไม่ให้จัดการเลือกตั้งหรือจัดทำประชามติได้ และอาจเกิดผลได้หรือเสียทางการเมืองต่อฝ่ายใดอย่างหนึ่งได้ อีกทั้งอาจจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ หากองค์ประกอบหรือองค์ประชุมไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาจทำให้การดำเนินการวินิจฉัยหรือตัดสินใจกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้ นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวนี้ยังมีความคิดและเจตนารมณ์เดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

(1) ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป การเลือกตั้งซ่อม ขณะเดียวกัน รวมถึงเมื่อมีการประกาศให้มีการออกเสียงประชามติด้วย

(2) ความคุ้มครองกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือฐานแนวความคิดมาจากการให้ความคุ้มครองสมาชิกวุฒิสภา แต่ขอบเขตจะแคบกว่า กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลเรียกไปสอบสวนหรือขัง กรรมการการเลือกตั้งจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง รวมถึงการพิจารณาคดีของศาลด้วย เหตุที่ยกเว้นความคุ้มครองของกรรมการการเลือกตั้งในชั้นของศาล เพราะคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเชื่อมั่นต่อระบบการพิจารณาของศาลว่ามีความยุติธรรม

ขณะที่การไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา กรณีการพิจารณาคดีของศาลในคดีของศาลในระหว่างการประชุมสภาจะมีข้อยกเว้น 5 กรณี คือ 1. การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 4. การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ 5. การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งในอดีตได้มีกรณีฟ้องและการพิจารณาคดีกรรมการการเลือกตั้งในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ นายถาวร เสนเนียม เป็นโจทก์ยื่นฟ้องพบตำรวจเอก วาสนา เพิ่มทรัพย์ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายปริญญา นาคฉัตริย์ นายวีระชัย แนวนบุญเนียร กรรมการการเลือกตั้ง เป็นจำเลยความผิดฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 24 และ 42 ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เมื่อวันที่ 23 และ 29 เมษายน 2549 โดยไม่มีอำนาจ สืบเนื่องจากกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งทั้ง 3 คน ได้ร่วมกันจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรอบใหม่ โดยมีหนังสือเรียนถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งให้รับผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 20 เปลี่ยนเขตลงสมัครในรอบใหม่ อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้สมัครรายเดิมเวียนเทียนลงสมัครรับเลือกตั้งรอบใหม่ เพื่อช่วยให้ผู้สมัครรายเดียวของพรรคการเมืองหนึ่งหลีกเลี่ยงเกณฑ์ร้อยละ 20 โดยศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 พิพากษาจำคุก จำเลยทั้ง 3 มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 และตัดสิทธิทางการเมือง ขณะเดียวกันจำเลยทั้งสามยื่นขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 148 ซึ่งบัญญัติให้ความคุ้มกันแก่กรรมการการเลือกตั้งระหว่างที่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งตั้งแต่ศาลได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 148 ดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มกันแก่กรรมการเลือกตั้งระหว่างที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้ง เฉพาะการจับและคุมขังในชั้นสอบสวนเท่านั้น จำเลยจึงไม่มีสิทธิขอให้ศาลงดออกหมายจำคุก ศาลจึงยกคำร้องและให้ออกหมายจำคุกตามผลการพิจารณาพิพากษาคดี<sup>151</sup>

<sup>151</sup> นายหัวไทร, "ด่วน...ศาลอุธรณ์สั่งจำคุก กกต ชุด 3 หน้า 4 ปี" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/naiman/2008/04/24/entry-1>



#### 4.1.2.2 ขอบเขตของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

##### 4.1.2.2.1 กรณีที่ถูกจับกุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา

ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก

##### 4.1.2.2.2 กรณีถูกจับขณะกระทำความผิด

ไม่ว่ารัฐธรรมนูญในอดีตหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิดในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา หากสมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมิได้ แต่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยทันที และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้ หากไม่มีคำสั่งใด ๆ จากประธานสภาถือว่าสมาชิกรัฐสภาถูกเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาตามข้อยกเว้นในมาตรา 131 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยปกติที่ถูกจับขณะกระทำความผิด ถือเป็นกรกระทำผิดซึ่งชัดแจ้ง ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดให้การกระทำผิดในกรณีนี้เป็นข้อยกเว้นหลักความคุ้มกันรัฐสภา โดยไม่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นนี้อีก นอกจากประเทศออสเตรเลียที่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น กรณีหากเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น เมื่อมีการประท้วงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประท้วงด้วยแล้วถูกจับ กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น ขณะที่ประเทศไทยให้อำนาจแก่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกมีอำนาจสั่งปล่อย กรณีดังกล่าวนี้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เรื่อยมา จนกระทั่งการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ไม่มีการแก้ไขและอภิปรายในเรื่องดังกล่าว แต่หากพิจารณาเหตุผลว่าทำไมจึงให้อำนาจแก่ประธานสภา แทนที่จะเป็นการให้อำนาจแก่สภาในการพิจารณาให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา อาจเป็นเพราะบริบททางการเมืองการปกครองภายหลังการเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 มักมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง และสภาเป็นองค์กรใหม่ที่คณะราษฎรเป็นผู้กำหนดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสากล สภาถูกมองว่าเป็นตัวแทนของคณะราษฎร เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งต่างมีความใกล้ชิดกับคณะราษฎร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1

ที่ล้วนเป็นลูกศิษย์วิชากฎหมายของหลวงประดิษฐมนูธรรม อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งจำนวน 45 คนใน 78 คน เป็นสมาชิกของคณะราษฎร (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517 : 108 - 110) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะราษฎรเป็นผู้กุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>152</sup> ในทางกลับกันฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีมีข้าราชการที่มีคิดในระบอบเดิม คือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่พอสมควร โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา เหตุที่ฝ่ายบริหารยังมีการผสมผสานระหว่าง คนที่อยู่ชุดความคิดในระบบใหม่และระบบเก่า เพราะเพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นการประนีประนอมทางอำนาจและการเมือง ด้วยเหตุนี้ คณะราษฎรจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนของฝ่ายตนเอง ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกรณีการถูกจับขณะกระทำความผิดจึงมอบอำนาจให้แก่ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งปล่อย หากฝ่ายบริหารกลับแก้งเพื่อดำเนินคดีแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากข้อสันนิษฐานดังกล่าวสอดคล้องกับบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลัง กรณีที่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ทหารเข้าไปตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบริเวณสภา ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก และต่อมาคณะรัฐมนตรี โดยพระยามโนปกรณนิติธาดาก็ถูกรัฐประหารโดยคณะราษฎร

ขณะที่ในอดีต มีกรณีผู้กำกับตำรวจภูธร จังหวัดร้อยเอ็ด ได้จับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 16 คน ในข้อหามั่วสุมชุมนุม สัมมนาและอภิปราย ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อคำสั่งเจ้าพนักงาน เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2514 โดยผู้กำกับตำรวจภูธร จังหวัดร้อยเอ็ดได้แจ้งไปยังสภา ซึ่งที่ประชุมสภาได้อภิปรายกันถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอย่างรุนแรง ในที่สุดสภาลงมติไม่อนุญาตให้จับกุม หรือเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปสอบสวนในระหว่างสมัยประชุมสภา<sup>153</sup> กรณีดังกล่าวถือเป็นการจับขณะกระทำความผิด เป็นข้อยกเว้นของการได้รับความคุ้มครองกันรัฐสภา ขณะที่ก็มีข้อยกเว้นซ้อน คือ ให้อำนาจแก่ประธานสภาสั่งปล่อยได้ แต่กรณีดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่อาจเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางการเมือง อีกทั้งเป็นการกระทำละเมิดต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 16 คน ในคราวเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรจึงนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมเพื่ออภิปรายและมีมติให้ปล่อยตัวโดยทันที

<sup>152</sup> วิมา มโนทิโมกซ์, "ความขัดแย้งในคณะราษฎร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 30.

<sup>153</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517, หน้า 1035).

#### 4.1.2.2.3 กรณีการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา

การฟ้องคดีอาญาต่อสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภาบทบาทของศาลต่อการพิจารณาคดี อาจแบ่งได้ 2 แนวทาง

(1) ศาลไม่สามารถพิจารณาคดีที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภา หากอยู่ในสมัยประชุมสภา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก (มาตรา 131 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

(2) ศาลสามารถพิจารณาคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาแม้อยู่ในสมัยประชุมสภาใน 5 กรณีดังต่อไปนี้ (มาตรา 131 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

(2.1) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(2.2) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(2.3) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีการฟ้องคดีอาญาเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญาแก่สมาชิกรัฐสภา และข้อยกเว้นได้มีการอภิปรายของสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

นางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์ : มาตรา 168 ในกรณีที่มีการฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีขึ้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัดคำว่า สมาชิกวุฒิสภา ออก กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภาการพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งก่อนเป็นอันใช้ได้

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ : ท่านประธานครับ ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปการพิจารณาคดีของศาลนั้นบางกรณีไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาต่อหน้าจำเลย ผมคิดว่ามาตรา 168 ที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้การพิจารณาคดีนั้นเป็นไปด้วยความ หมายถึงว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการประชุมต่อสมาชิกสภา ซึ่งถ้ามีเหตุผลในการพิจารณาคดีว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ ผมคิดว่าไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในมาตรานี้ เนื่องจาก

บางคนตีโดยเฉพาะคดีซึ่งนักการเมืองตกเป็นผู้ต้องหาในการกระทำความผิดอาญานั้นเป็นคดีที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ที่อยากจะรู้ว่าผลคดีเป็นอย่างไร ใครผิดใครถูก ซึ่งมีตัวอย่างมากมายที่ผ่านมา และก็เป็นที่ยังงาของพี่น้องประชาชนที่ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ผมคิดว่าถ้าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเปิดช่อง ผมอยากจะเรียนถามท่านอัยการสูงสุด ถ้าเปิดช่องให้ทุกคดีในการพิจารณาลับหลังจำเลยได้ ผมว่าไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติมาตรานี้ไว้

ศ. คณิต ณ นคร : ผมเข้าใจว่าก็มีการจำกัดในอัตราโทษไม่ใช่ทุกคดี

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ : ถ้าเป็นไปตามที่ท่านอัยการสูงสุดว่า คือจะพิจารณาลับหลังจำเลยได้ก็เนื่องจากเป็นบางคดีที่มีอัตราโทษ แต่ในกรณีอัตราโทษสูงผลก็ยังคงคิดไว้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาทำผิดน่าจะระบุไว้ในมาตรา 168 ได้ใหม่ศาลามีอำนาจที่จะพิจารณาคดีลับหลังจำเลย เพราะผมยังยืนยันสิ่งที่ประชาชนเขากังขาอยู่หรือว่าเรียกร้องอยู่ก็ถือว่าในคดีกรณีที่สมาชิกรัฐสภากระทำความผิดอาญาเป็นคดีที่เขามีความสนใจที่จะรู้ว่าใครผิดใครถูกมันอย่างไร แล้วมันขัดต่อเหตุการณ์ ถ้าสมมุติว่าในสมัยประชุมการพิจารณาคดีอาจจะไม่ตรงวันประชุมทีเดียว คงจะไม่ตรงทุกวันก็คงจะไม่เป็นอุปสรรคในการพิจารณาคดีทั้งหมด ถ้าระบุไว้ในนี้เพื่อยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึงให้อัตราโทษที่สูงกว่าที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนด สามารถที่จะพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ในกรณีที่จำเลยเป็นสมาชิกรัฐสภา ผมว่าน่าจะดี หรืออย่างไรก็แล้วแต่ท่าน

นายวรพจน์ วงศ์สง่า : ท่านประธานที่เคารพ เรื่องการห้ามการจับกุมฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรนี้ โดยหลักแล้วถือว่าในขณะที่จะมาประชุมในสมัยประชุมนั้น เขาปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งมอบอำนาจให้เขามาแล้วเขาเป็นผู้แทนประชาชนชาวไทย เขาปฏิบัติหน้าที่แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งความผิดส่วนตัวหรืออะไรนั้นจะต้องยกเอาไว้ก่อน ขณะนั้นเขาจะต้องสวมหน้าที่เสมือนทุกสิ่งทุกอย่าง ปฏิบัติหน้าที่เพื่อปวงชนชาวไทยเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงได้เว้นการจับกุมฟ้องร้องอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ ถ้าเราไม่มีข้อยกเว้นให้จับโน่นได้จับนี้ได้ หน้าที่ซึ่งเขาจะต้องปฏิบัติก็จะต้องเสียไป อันนี้เป็นการลงโทษประชาชนทั้งประเทศซึ่งมอบอำนาจให้เขามา เพราะฉะนั้นหลักการอันนี้ จึงได้คุ้มครองสมาชิกรัฐสภา เอาไว้ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน คุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะมาแสดงออกในการประชุมสภา ไม่ได้คุ้มครอง นาย ก นาย ข ผู้ซึ่งเป็นตัวบุคคลนั้น เมื่อเขากระทำหน้าที่เสร็จแล้วความผิดส่วนตัวมีอะไรไปว่ากันอีกทีหนึ่งคือหลักการ เพราะฉะนั้นจึงต้องคุ้มครองไว้

นายบัวพรม ธีรภัทธานพันธ์ : ท่านประธานครับ โดยหลักการใหญ่ เป็นไปอย่างที่คุณวรพจน์ได้ชี้แจงไปเมื่อสักครู่ และอีกประการหนึ่งนั้นก็เป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลไปกลั่นแกล้งฝ่ายค้าน และหาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะทำให้เสียงมันขาดไปในวันที่จะลงมติอันนั้น เพราะฉะนั้นการที่บัญญัติไว้อย่างนี้นั้นผมว่าน่าจะเป็นการดีแล้ว เพราะก็ได้ห้ามไม่ให้ดำเนินคดีเดียว เว้นแต่จะได้อำนาจจากสภาที่ผู้เป็นสมาชิกรัฐสภา ถ้าสภาอนุญาตก็สามารถดำเนินคดีได้ บาง

คดีผู้ตกเป็นจำเลยยินดีและบอกว่าไม่ขอใช้เอกสิทธิ์อันนี้ เพราะฉะนั้นก็ยังมิอยู่ ผมว่าเท่าที่บัญญัติไว้ นี้ก็เป็นการคุ้มครองโดยหลักการและเท่าที่ปฏิบัติในสภาที่ที่แล้ว ๆ มาอนุญาต แต่มาระยะหลังไม่อนุญาตเลยเพราะมันลำบากในการพิจารณาครับ

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ : ท่านประธานครับผมชี้เฉพาะประเด็น ศาลจะพิจารณาคดีระหว่างสมัยประชุม ไม่ได้หมายถึงว่าจะจับหรือจะกุมอะไรแบบนั้น แต่ถ้าจับการพิจารณาคดีของศาลในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ ผมชี้ให้เห็นก็คือบางคดีที่ท่าน อัยการสูงสุดบอกว่าโทษไม่สูงนักพิจารณาลับหลังจำเลยได้ สมมุติอันนี้ผู้ต้องหาที่เป็นสมาชิกรัฐสภาถ้า มันติดขัดตรงที่ว่าต้องมาประชุมสภาไปศาลไม่ได้ตามวันนัดของศาลในระหว่างพิจารณาคดี ผมว่าตรง นี้มันน่าจะคลี่คลายได้ไหม เพื่อให้การพิจารณาคดีซึ่งนักการเมืองทำความผิดเป็นที่สนใจของ ประชาชน แต่ถ้ามันติดขัดข้อเหตุผลอะไรก็ตามผมก็ยินดีที่จะไม่ติดใจครับ

ศ.คณิต ณ นคร : คดีที่จะพิจารณาลับหลังได้ต้องโทษไม่เกิน 10 ปี

ประธาน : คุณประวิทย์ ไม่ติดใจต่อไปนะครับ ถ้าอย่างนี้มาตรา 168 ตามถ้อยคำที่เสนอมาไม่มีท่านผู้ใดขัดข้องนะครับ กรุณาอ่านคำแปรญัตติครับ

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ : คำแปรญัตติมีอยู่ 2 แบบ แบบแรก คือ ขอเสนอให้ตัดออกทั้งมาตรา แบบที่ 2 คือ ขอแปรญัตติแก้ไขถ้อยคำในวรรคหนึ่ง ถ้อยคำที่ว่า : กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และคำว่าสมาชิกวุฒิสภา

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ผม เพียงแต่จะให้คิดรายงานการประชุมไว้สักนิดหนึ่ง ว่าปัจจุบันสมัยประชุมของเราจะเพิ่มขึ้นจาก 6 เดือนเป็น ๘ เดือน เพราะฉะนั้นเวลาที่ศาลจะพิจารณาคดีนอกสมัยประชุมค่อนข้างจะสั้นมาก กระผม คงจะตั้งข้อสังเกตคิดรายงานการประชุมไว้เท่านั้น เพื่อจะเป็นแนวทางที่ทางรัฐสภาจะได้พิจารณาต่อไป ที่บอกว่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ขึ้นเป็นสมาชิก แต่เดิมนั้น คือ สภาอนุญาตคือให้ หรือไม่ให้เลย แต่กรณีที่จะแก้ไขปัญหาดังนี้ หมายความว่าสภานั้นเองก็อาจจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไข ยกตัวอย่าง อนุญาตในกรณีที่พิจารณาไม่ใช่ในวันประชุม ตรงนี้คงเป็นแนวทางหนึ่งที่ยากจะให้คิด รายงานการประชุมไว้ว่ารัฐสภาต่อไป ถ้าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตอาจจะใช้วิธีการอนุญาตแบบมี เงื่อนไขอย่างนี้ได้ ขอขอบคุณครับ

จากการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นได้ ว่า แม้ในการพิจารณาคดีที่มีโทษต่ำกว่า 10 ปี ศาลสามารถพิจารณาคดีลับหลังจำเลย โดยอาจไม่ กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเลย แต่รัฐธรรมนูญก็ยังให้ความสำคัญแก่สมาชิกรัฐสภา โดยให้ศาลงดการพิจารณาคดีทุกกรณีในระหว่างสมัยประชุมสภา หากประสงค์จะพิจารณาคดีอาญา ต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน แต่การยกเว้นความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา กรณีการ

พิจารณาคดีของศาลในระหว่างการประชุมสภา หากเป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสันนิษฐานได้ว่า คดีเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว เป็นคดีอาญาที่เกี่ยวกับการเมือง และอาจกระทบต่อความชอบธรรมของสมาชิกรัฐสภา เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการได้มาของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น ต้องให้ศาลสามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง จึงเป็นข้อยกเว้นหลักความคุ้มกันรัฐสภา กรณีการพิจารณาคดีของศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา

(2.4) การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำกล่าวอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง (มาตรา 131 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

การยกเว้นกรณีดังกล่าวนี้ เพื่อให้การพิจารณาของศาลนี้ได้พิจารณามาก่อนแล้ว เกิดความต่อเนื่อง อีกทั้ง การกระทำความผิดก็เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนการเป็นสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น จึงไม่สามารถกล่าวอ้างถึงความคุ้มกันรัฐสภาได้

(2.5) การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อนึ่ง ขอบเขตคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภาพิจารณาที่อาจถูกพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 277 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

#### 4.1.2.3 กระบวนการของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

##### 4.1.2.3.1 โดยประธานสภา

อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี

(1) กรณีการจับกุมสมาชิกรัฐสภาขณะกระทำความผิด แม้ในระหว่างสมัยประชุมสภา รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 131 วรรคหนึ่ง กล่าวคือสมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด แม้อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา สมาชิกสภาผู้กระทำความผิดจะกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาเพื่อให้พ้นจากการถูกจับกุมไม่ได้ แต่มาตรา 131 วรรคสองตามรัฐธรรมนูญเดียวกันนี้ให้อำนาจประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจส่งปล่อยผู้ถูกจับได้ กรณีนี้จึงเป็นการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาโดยประธานสภาในอดีตกรณีดังกล่าวนี้ ยังไม่มีปรากฏในสารบบของการให้ความคุ้มกันรัฐสภา

(2) กรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาคดีของศาลอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ (มาตรา 131 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550)

กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับ คุมขัง อยู่ก่อนสมัยประชุมเมื่อถึงสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น อาจทำหนังสือคำร้องไปยังประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ขอให้ดำเนินการร้องขอต่อพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ปล่อยตัวได้ ดังกรณีของคุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูรย์ สมาชิกวุฒิสภา อดีตผู้บริการเงินทุนเฟิร์สซิตี อินเวสเมนต์ (เอฟซีไอ) ถูกจับและฟ้องคดีคนฉ้อโกงประชาชน และถูกกักขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เมื่อถึงสมัยประชุมสภาคุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูรย์ ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ได้ทำหนังสือร้องขอถึงประธานวุฒิสภา เพื่อร้องขอต่อศาลปล่อยตัวตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ ร้องประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา จึงมีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ถึงศาลฎีกา เพื่อมีคำสั่งให้ปล่อยตัว เพราะอยู่ในสมัยประชุมสภา<sup>154</sup>

#### 4.1.2.3.2 โดยสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่สภาในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาแต่สภาไม่เพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาเท่ากับยังคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(1) กรณีสภามีมติไม่อนุญาตตามคำขอ เช่น กรณีคำร้องขอของกระทรวงมหาดไทยที่มีไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเรียกตัวนายแพทย์วิชัย ชัยจิตตวิชกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาของกองบังคับการกองปราบปราม คดีเกี่ยวกับการใช้เอกสารและเอกสารของราชการปลอม (รถยนต์) แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุญาต หรือกรณีที่กระทรวงยุติธรรม มีหนังสือร้องขอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับคดีที่นายบรรเทา วงศ์เจริญ เป็นโจทก์ ฟ้องคดีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความผิดเกี่ยวกับเช็ค แต่สภาไม่อนุญาตให้พิจารณาคดีดังกล่าว เนื่องจากอยู่ในสมัยประชุมสภา หรือกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแก่นายแพทย์เหวง โตจิราการ นายณัฐวุฒิ ใสกiewicz นายจตุพร พรหมพันธุ์ นายวิภูแถลง พัฒนภูมิไท นายก่อแก้ว พิกุลทอง นายแพทย์ ปันเขต นายวิเชียร ขาวขำ นายการุณโอสกุล และจำสืบทำรวจประสิทธิ์ ไชยศิริระ

<sup>154</sup> ภูเดช วงศ์เยี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 368

ในข้อหากระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ที่ประชุมสภากลางมติไม่อนุญาตด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่

(2) ประธานขอให้ผู้เสนอคำร้องมายังประธานสภาถอนเรื่องและที่ประชุมสภาอนุญาตให้นำเรื่องออกจากระเบียบวาระ ดังเช่น กรณีที่กระทรวงยุติธรรมได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อนายดุสิต โสภิตชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คดีความผิดต่อหน้าที่ราชการและคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยได้มีการบรรจุเรื่องดังกล่าวในระเบียบวาระแล้ว แต่ทางสภาได้ประธานขอให้ผู้เสนอคำร้องทำเรื่องขอถอนเรื่องกลับไป จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติอนุญาตนำเรื่องออกจากระเบียบวาระ โดยไม่มีการพิจารณาเพื่อเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ดังนั้น ความคุ้มกันรัฐสภา จึงยังคงต่อไปตลอดสมัยการประชุมสภา หรือบางกรณีผู้ยื่นคำร้องอาจขอถอนคำร้องออกไปก่อน เช่น สถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรให้นายกวี สุภธีระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าพบพนักงานสอบสวนกรณีที่บ้านพักเลขที่ ๑๐๓ ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินคดีบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่อมา ผู้เสนอหนังสือขอถอนเรื่องดังกล่าว ซึ่งกรณีดังกล่าว อาจมีข้อพิจารณา คือ การเรียกตัวมาพบพนักงานสอบสวน อาจยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการขอเพิกถอนความคุ้มกัน เพราะยังไม่ตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหา ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กับกรณีของนางประทีป อึ้งทรงธรรม นอชิต สมาชิกวุฒิสภา ที่พนักงานอัยการขอให้ส่งตัวมายังอัยการเพื่อฟ้องต่อศาล โดยกรณีการฟ้องร้องคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว แต่ห้ามศาลพิจารณาคดี หากไม่ได้รับอนุญาตจากสภาในระหว่างสมัยประชุมสภาเท่านั้น

(3) สภาไม่ได้นำคำร้องดังกล่าวมาพิจารณาจนพ้นเวลาที่นัด เช่น กรณีที่กระทรวงยุติธรรมมีคำร้องถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีที่ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฟ้องนายพดล ปัทมะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในข้อหาหมิ่นประมาท โดยที่ศาลได้นัดหมายเวลาของการพิจารณาคดีแล้ว และเมื่อเข้าสู่สมัยประชุมสภา สภาไม่ได้พิจารณาคำร้องขอดังกล่าวจนล่วงเลยเวลาที่ศาลนัด จึงเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรยังคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกต่อไปตลอดสมัยการประชุม หรือกรณีของห้างหุ้นส่วนพัฒนาบริการได้ฟ้องนายวุฒิชัย กิตติธเนศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีกระทำความผิดจากการใช้เช็คและศาลได้รับคดีไว้พิจารณาก่อนหน้านี้แล้ว เมื่อถึงเวลานัดของศาล และอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา สำนักงานศาลยุติธรรม จึงทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขออนุญาตให้ศาลให้พิจารณาคดี แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาคำร้องดังกล่าว จนพ้นกำหนดเวลานัดของศาล หรือบางกรณีอาจไม่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระเพราะเสนอคำร้องมายังสภาใกล้เวลานัดของศาล



(4) กรณีอื่น เช่น เรื่องดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทบัญญัติที่ของของรัฐธรรมนูญ อาทิ การเรียกตัวไปพบพนักงานสอบสวนหรืออัยการ คำขอไม่เป็นไปตามแบบ แม้ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่สภาในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาโดยตรง แต่ในอดีต เคยมีกรณีที่สภามีมติให้ปล่อยตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกจับกุม เพื่อให้มาประชุมสภาได้ ดังกรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งต่อสภาว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับนายเสียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี นายประยูร อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิบูลสงคราม และนายโชติ คุ้มพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ไปควบคุมตัวไว้เพื่อสอบสวนในข้อหาคดีอาญา<sup>155</sup>

#### 4.1.2.4 ผลของความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

##### 4.1.2.4.1 กรณีที่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา

เป็นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแบบมีเงื่อนไข ส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันรัฐสภาแบบไม่เด็ดขาดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก...” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่เป็นการให้ความคุ้มกันโดยไม่เด็ดขาด เพราะยังมีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจสภาในการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาได้ ดังเช่นกรณีของนายสุขุม เชิดชื่น สมาชิกวุฒิสภา คดีจ้างวานฆ่าแพทย์หญิงนิชิรี มะกรสาร โดยวุฒิสภาได้อนุญาตตามคำร้องขอในการดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมสภา ปี 2541

##### 4.1.2.4.2 กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด

แม้รัฐธรรมนูญจะยกเว้นให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาแต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ยังมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสอง ยังให้อำนาจประธานแห่งสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับได้ โดยผลของการให้ความคุ้มกันนี้จะสิ้นสุดเมื่อสิ้นสุดสมัยการประชุมสภา

<sup>155</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517), หน้า 550

#### 4.1.2.4.3 กรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาของศาลอยู่ก่อนสมัยประชุมสภา

เมื่อถึงประชุมสภา พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณีต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ กรณีนี้ถือได้ว่าประธานสภาเป็นผู้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาผู้ถูกคุมขังแต่คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุมสภา ดังเช่น กรณีของคุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูรย์ ที่รองประธานวุฒิสภาทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งปล่อยตัว ส่วนการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแบบไม่มีเงื่อนไขในกรณีการถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาไม่มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### 4.1.2.4.4 กรณีการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา

เมื่อมีการฟ้องสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญาแล้วการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การให้ความคุ้มกันรัฐสภาเนื่องจากสภาไม่อนุญาตตามคำขอ

กรณีการฟ้องสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภา ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมไม่ได้ เว้นแต่สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกจะอนุญาต ซึ่งเป็นไปตามหลักของการต้องได้รับอนุญาตจากสภา (Authorization) ซึ่งเป็นลักษณะของความคุ้มกันรัฐสภาแบบประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ สมาชิกสภาจะได้ความคุ้มกันรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญ แต่หากจะมีการเพิกถอนความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา โดยจะจับ คุมขัง มีหมายเรียกตัวสมาชิกสภาไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือศาลจะพิจารณาคดีอาญาต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเสียก่อน

(2) ความคุ้มกันรัฐสภาไม่มีผลต่อการฟ้องและพิจารณาคดี

กรณีที่มีการฟ้องสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญา แต่สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาได้ กรณีดังต่อไปนี้

- กรณีการฟ้องในคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภา แล้วมีการพิจารณาคดีของศาล อาจต่อเนื่องมาในสมัยประชุมสภา แต่ศาลยังสามารถพิจารณาคดีได้หากเป็นการพิจารณาคดีในฐานความผิดทางอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

- กรณีการฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภาแล้วมีการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจต่อเนื่องในสมัยประชุมสภาโดยศาลยังสามารถพิจารณาต่อไปได้

- กรณีการฟ้องและพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง ความคุ้มกันรัฐสภาย่อมใช้ไม่ได้ในกรณีนี้ด้วย

#### 4.1.2.5 ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ระยะเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในกรณีการจับ คุมขัง หมายเรียกตัวไปสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือการพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมสภา กล่าวคือเมื่อถึงสมัยประชุมสภาเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องหยุดกระทำการตั้งข้างต้นชั่วคราว แต่หากประสงค์จะดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ต้องขออนุญาตจากประธานสภาหรือสภาแล้วแต่กรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิก หากประธานสภาหรือสภาแล้วแต่กรณีไม่อนุญาตเท่ากับเป็นการยังให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาต่อไปจนหมดสมัยประชุมสภา ถ้าสภาอนุญาตถือเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาส่งผลให้ความคุ้มกันรัฐสภาลิ้นผลลงและจะกลับมาอีกครั้งเมื่อเข้าสู่สมัยประชุมสภาอีกครั้ง

#### 4.1.2.6 การสละหรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

##### 4.1.2.6.1 การสละความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กำหนดเรื่องของการสละความคุ้มกันได้ ขณะเดียวกันความคุ้มกันรัฐสภาเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญสภา หรือประธานสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้มอบให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาแต่กรณีของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี ซึ่งถูกฟ้องในคดียึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ แต่เจ้าตัวแสดงความประสงค์และขออนุญาตต่อสภา เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองด้วย ทำยสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตตามคำร้องขอของพนักงานอัยการและของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

#### 4.1.2.6.2 การอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการจับกุมสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา

ความคุ้มกันรัฐสภา มีใน 2 กรณี คือ

(1) กรณีการจับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา กรณีนี้หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการดำเนินการดังกล่าวในระหว่างสมัยประชุมสภา ต้องขออนุญาตต่อสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหากสภาอนุญาตเท่ากับเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภานั้นแต่อนุญาต แต่ความคุ้มกันรัฐสภาจะมีผลกลับมาอีกครั้งเมื่อถึงสมัยประชุมสภา หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปจนจบกระบวนการ ต้องร้องขอต่อสภาทุกครั้งที่อยู่ในสมัยการประชุมสภา ดังกรณีของ นายสุขุม เขิดชื่น ในคดีจำวางวานฆ่าแพทย์หญิงพัชรี มะกะสาร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องขออนุญาตจากวุฒิสภาทั้ง 4 สมัยประชุม ระหว่างปี 2541 - 2542 เพื่อดำเนินคดีและพิจารณาคดีจนกระทั่งสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง<sup>156</sup> หรือกรณีของนายประชา เติระกุล ที่ถูกฟ้องคดีอาญา ความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร แต่วุฒิสภาไม่อนุญาตแม้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดี จะยื่นคำร้องต่อวุฒิสภา 2 สมัยประชุม ระหว่างปี 2542<sup>157</sup>

(2) การฟ้องสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดี หากอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภาศาลจะพิจารณาคดีไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และหากสภาอนุญาตถือเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา แต่ความคุ้มกันรัฐสภาจะกลับมาอีกครั้งเมื่อสมัยประชุมสภา

#### 4.1.2.7 สถาบัน องค์การหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

##### 4.1.2.7.1 โดยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมในกรณีที่มีการจับ คမ်း หมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือการพิจารณาคดีของศาล แต่ก็มีข้อยกเว้นหากเป็นกรณีของการจับ คမ်း หรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหา แม้ในระหว่างสมัยประชุมสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอนุญาตเท่ากับเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาไป หรือกรณีการพิจารณาคดีของศาล ในสมัยการประชุมสภา ก็มีข้อยกเว้น คือ หากเป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

<sup>156</sup> ภูวเดช วงศ์เอี่ยม, "ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา", หน้า 368 - 369.

<sup>157</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 369.

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึง การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลที่เกี่ยวข้องกับคดีตั้งข้างต้น สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะมาประชุมสภา

#### 4.1.2.7.2 โดยประธานสภา

สำหรับกรณีการจับสมาชิกรัฐสภาขณะกระทำความผิดในคดีอาญา หากประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกร้องขอ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกจับและกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุมสภาเมื่อถึงสมัยประชุมสภา ประธานแห่งสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิก มีอำนาจในการสั่งปล่อยโดยร้องไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๆ ต้องปล่อยตัวทันทีดังกรณีที่รองประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2476 ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งปล่อยตัวคุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูรย์ สมาชิกวุฒิสภา ที่ถูกคุมขัง โดยคำสั่งของศาล แต่ในทางกลับกันหากขออนุญาตสภาจับสมาชิกรัฐสภา สภาไม่อนุญาตตามคำขอเท่ากับยังให้ความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญต่อไป

#### 4.1.2.7.3 โดยสภา

ในอดีตมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาโดยสภา เช่น มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ปัจจุบันอำนาจในการให้ความคุ้มกันกรณีดังกล่าว เปลี่ยนเป็นอำนาจของประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคห้า

### 4.1.2.8 ข้อยกเว้นที่ไม่ได้รับความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

#### 4.1.2.8.1 กรณีสภาอนุญาตให้ดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่มีการจับ คุมขัง หมายถึงตัวสมาชิกรัฐสภาไปสอบสวนในฐานผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือพิจารณาคดีของศาล ระหว่างสมัยประชุม รัฐธรรมนูญห้ามให้กระทำการดังกล่าว แต่หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว ก็อาจขออนุญาตต่อสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หากสภาอนุญาตถือเป็นการยกเว้นหลักความคุ้มกันรัฐสภาดังเช่น กรณีของนายสง่า วัชรภรณ์ คดีลักทรัพย์ (2535) กรณีนายอิสระ สมชัย

คดีความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2522 (2536) กรณีของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ คดีหมิ่นประมาทด้วยการกระจายเสียง (2536) กรณีนางสาวรังสีมา รอดรัศมี คดียึดถือความครอบครองที่ดินของรัฐ (2548)

**4.1.2.8.2 กรณีการทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา**  
**กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง**

ก็ไม่ได้ความคุ้มครองรัฐสภาโดยเด็ดขาด

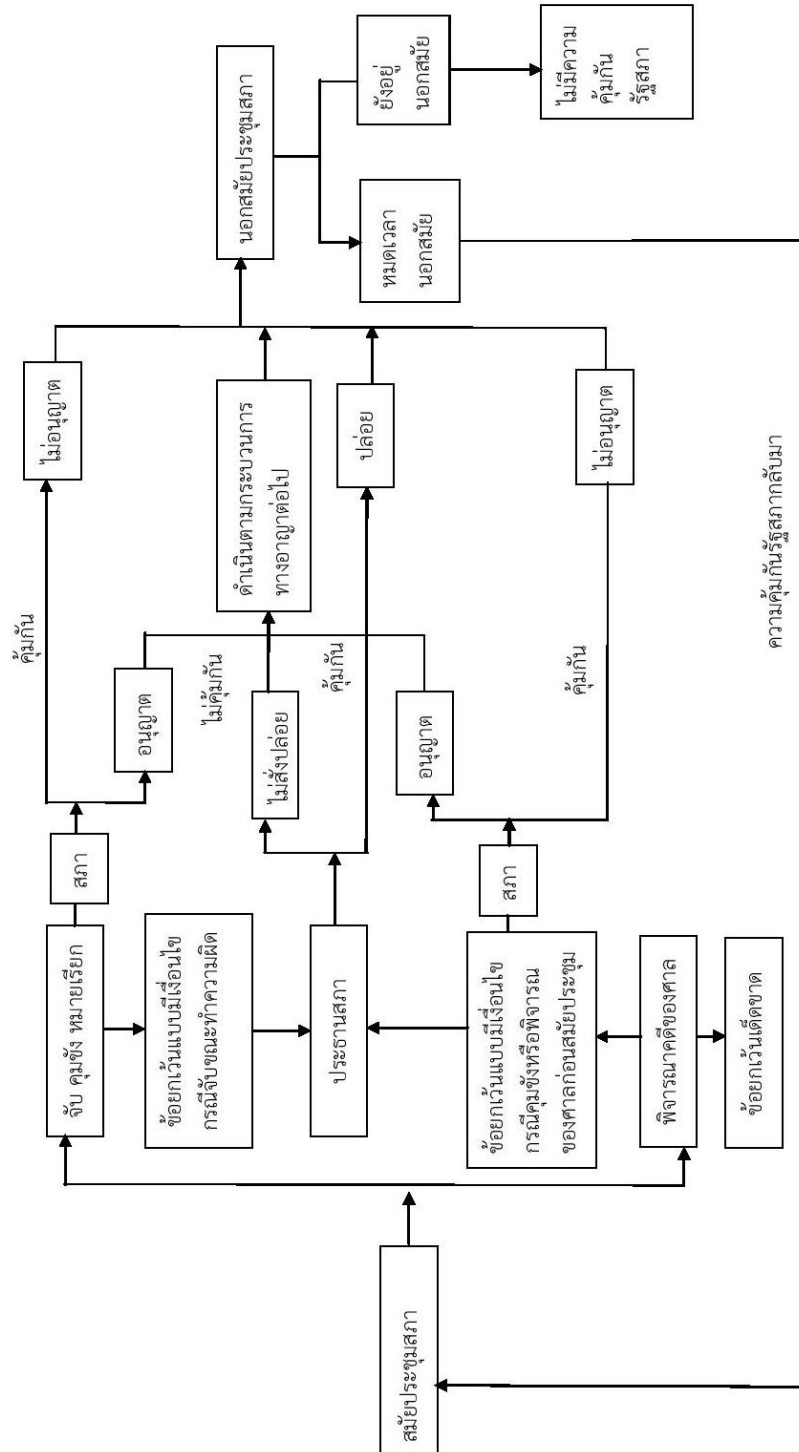
**4.1.2.8.3 กรณีการพิจารณาคดีพิพากษาที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าเป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง**

กรณีเช่นนี้ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองรัฐสภาโดยเด็ดขาด

**4.1.2.8.4 กรณีการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกสมัยประชุมถือเป็นข้อยกเว้นหลักความคุ้มครองรัฐสภาจากการศึกษาการให้ความคุ้มครองรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนปีพุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการให้ความคุ้มครองรัฐสภาของต่างประเทศ สามารถสรุปเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5 กระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 มาตรา 131



จากแผนภาพที่ 5 สามารถสรุปกระบวนการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 ได้ดังนี้ คือ ในระหว่างสมัยประชุม หากสมาชิก รัฐสภาถูกจับ คุมขัง หรือมีหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกจะเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา หากสภาไม่อนุญาตให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปทำการ ถอดถอนในฐานะผู้ต้องหา หมายความว่า สภาให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกผู้นั้น หากสภาอนุญาต ถือเป็น การเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา ขณะที่กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ถือเป็น ข้อยกเว้น ไม่สามารถกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาได้ แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่กรณี ดังกล่าวนี มีข้อยกเว้นคือ ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก สามารถส่งปล่อยได้ เจ้าหน้าที่หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปล่อยโดยทันที ขณะเดียวกัน กรณีสมาชิกถูกพิจารณาคดีโดยศาลก่อนสมัย ประชุมและอาจถูกคุมขัง เมื่อถึงสมัยประชุมสภา ประธานสภาอาจส่งปล่อยได้ ทั้งนี้ ทั้งกรณีสมาชิกถูก จับขณะกระทำความผิด หรือ ถูกคุมขังอยู่ก่อนสมัยประชุมประชุมสภา หากประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็น สมาชิก ไม่มีคำสั่งปล่อย ถือว่าสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ตามข้อยกเว้น สำหรับกรณีที่มี การฟ้องสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุม เมื่ออยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา ศาลต้อง งดพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อน แต่กรณีการพิจารณาของศาลในระหว่างสมัยประชุม สามารถดำเนินการได้ใน 5 กรณี ดังนี้ 1. เป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2. เป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 3. เป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง 4. การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงทางการเมือง และ 5. การของศาลได้กระทำก่อนคำกล่าวอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง อนึ่ง การให้ความคุ้มกัน หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา จะเป็นวัฏจักรโดยเมื่อกลับมาในสมัยประชุมสภา ความคุ้มกันรัฐสภา จะกลับมาอีกครั้ง แต่หากไม่มีการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา แต่เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมความคุ้มกัน รัฐสภา ย่อมไม่มีผลบังคับโดยจะเป็นอย่างนี้ตลอดไประยะการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา



ตารางที่ 4 เปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองกันรัฐระหว่างรัฐธรรมนูญก่อนปี 2550  
และรัฐธรรมนูญ ปี 2550

ความคุ้มครองกันรัฐสภา	รัฐธรรมนูญก่อนปี 2550	รัฐธรรมนูญ ปี 2550
<p>1. <u>ขอบเขตการให้ความคุ้มครองกันรัฐสภา</u></p> <p>2. <u>บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองกันรัฐสภา</u></p> <p>3. <u>องค์กรหรือบุคคลให้ความคุ้มครองกันรัฐสภา</u></p>	<p>คดีอาญาทุกกรณี</p> <p>สมาชิกรัฐสภา ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>เว้นแต่กรณีที่โครงสร้างสภาเป็นสภาเดี่ยว คือ สภานิติบัญญัติ</p> <p>สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน</p>	<p>คดีอาญาทุกกรณี</p> <p>สมาชิกรัฐสภา ซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา</p>
- รัฐธรรมนูญ	<p>ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหา คดีอาญา หรือการพิจารณาคดีของศาล</p>	<p>ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับคุมขังหรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหา ในคดีอาญา หรือพิจารณาคดีของศาล</p>
- สภา	<p>กรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ ต่อมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 34 เปลี่ยนให้เป็นอำนาจของประธานสภา</p>	<p>กรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม ถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ</p>

ความคุ้มกันรัฐสภา	รัฐธรรมนูญก่อนปี 2550	รัฐธรรมนูญ ปี 2550
<p>- ประธานสภา</p> <p><u>4.ระยะเวลาของ ความคุ้มกันรัฐสภา</u></p> <p><u>5. การเพิกถอน ความคุ้มกันรัฐสภา</u></p> <p><u>6.ข้อยกเว้นที่ไม่ได้รับ ความคุ้มกันรัฐสภา</u></p>	<p>กรณีในระหว่างสมัยประชุมที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด ประธานแห่งสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้</p> <p>ในระหว่างสมัยประชุมสภา</p> <p>ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอนุญาต</p> <p>- กรณีการพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง</p> <p>- กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยกเว้นที่สมาชิกรัฐสภา จะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา</p>	<p>กรณีในระหว่างสมัยประชุมที่มีการจับสมาชิกรัฐสภาในขณะที่กระทำความผิด ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้</p> <p>ในระหว่างสมัยประชุมสภา</p> <p>ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่สภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอนุญาต</p> <p>- กรณีการพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง</p> <p>- กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อยกเว้น เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนด หรือ การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ความคุ้มกันรัฐสภา	รัฐธรรมนูญก่อนปี 2550	รัฐธรรมนูญ ปี 2550
	<p>- หากเป็นการฟ้องร้องในคดีอื่นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p> <p>- กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยกเว้นการที่สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา แม้ในระหว่างสมัยประชุมโดยศาลจะพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้ หากเป็นการฟ้องคดีอื่นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ</p>	

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่า การได้รับความคุ้มครองกันของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยหลักการสำคัญจะมีความคล้ายคลึงกัน หากในระหว่างสมัยประชุมก็จะได้รับความคุ้มครองกันในคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไข หรือประเภทของคดีเป็นข้อยกเว้น แต่จะมีการยกเว้นเฉพาะการถูกจับขณะกระทำความผิด ซึ่งกรณีดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นข้ออื่น ข้อยกเว้น คือ ให้อำนาจแก่ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งปล่อย กรณีถูกจับไปทำการสอบสวนในฐานผู้ต้องหา หรือการที่ศาลจะพิจารณาคดี ต้องได้รับอนุญาตจากสภา กรณีถูกจับ คุมขัง หมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานผู้ต้องหา หรือการพิจารณาคดีของศาล ต้องได้รับอนุญาตจากสภาแต่กรณีที่น่าจะมีเพิ่มเติมขึ้น คือข้อยกเว้นที่เด็ดขาด กล่าวคือ ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ แม้อยู่ในสมัยประชุมสภา คือ คดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้และวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประเภทรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 2550

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการให้ความคุ้มกันรัฐสภา กรณีสมาชิกสภาถูกจับ คมขัง หมายเรียกตัว หรือฟ้อง/พิจารณาคดี

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มกันรัฐสภา	องค์กรกลั่นกรองและตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอน		ข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภา
			รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
ประเทศไทย	คดีอาญาทุกประเภท	ไม่มี	กรณีในระหว่างสมัยประชุมสภาไม่ว่าจะเป็นการจับ คมขัง หมายเรียกตัว ไปศาล การสอบสวนในฐานเป็นผู้ต้องหา ในคดีอาญาหรือในคดีอาญาหรือการพิจารณาคดีของศาล	สภาอาจอนุญาตให้จับ คมขัง หมายเรียกตัว ไปทำการสอบสวนในฐานเป็นผู้ต้องหา ในคดีอาญาหรือให้ศาลพิจารณา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถูกจับขณะกระทำขณะกระทำความผิด</li> <li>- กรณีการพิจารณาคดีของศาล หากเป็นคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือพระราชบัญญัติ</li> </ul>

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มกัน รัฐสภา	องค์กรกลั่นกรอง และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/พิทักษ์ รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	ประธานสภา	ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้มกัน กันรัฐสภา
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีสมาชิก รัฐสภาถูกคุมขัง ในระหว่าง</li> <li>สอบสวนหรือ พิจารณาคดีอยู่</li> <li>ก่อนสมัยประชุม</li> <li>เมื่อถึงสมัย</li> <li>ประชุมพ้นกําน</li> <li>สอบสวน หรือ</li> <li>ศาลต้องสั่งปล่อย</li> <li>ทันที ถ้าประธาน</li> <li>แห่งสภาผู้ เป็นสมาชิก</li> <li>ได้ออกขอ</li> </ul>	

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มครอง รัฐสภา	องค์กรกลั่นกรอง และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มครองกับรัฐสภา/เฟืองกลอน		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้ม กันรัฐสภา
			รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
ประเทศอังกฤษ	คดีแพ่ง แต่ปัจจุบันการจับ คนจึงในคดีแพ่งแทบจะ "ไม่มีแล้ว" ความคุ้มกันรัฐสภา ในลักษณะนี้จึงไม่มี ความหมายใด แต่หากเป็น คดีอาญาต้องเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ สมาชิกสภาเท่านั้น	คณะกรรมการการเอกสิทธิ์ และมาตรฐาน (The Committee of Standard and Privilege)	ในระหว่างสมัย ประชุมสภา โดย ให้ความคุ้มกัน รัฐสภา เฉพาะ คดีแพ่ง ถูก บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติ ว่าด้วยเอกสิทธิ์	สภาหรือองค์กรอื่น - กรณีการให้ ความคุ้มกันใน ฐานะปัจเจก บุคคล หากเป็น การปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะสมาชิก สภา - กรณีการให้ ความคุ้มกันรัฐสภา ในฐานะองค์รวม (Collective) โดยสภามีอำนาจ ในการลงโทษ ผู้ที่กระทำการ ละเมิดเอกสิทธิ์ และดูหมิ่นสภา	ไม่มี

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มครอง รัฐสภา	องค์กรกลั่นกรอง และตรวจจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มครองกับรัฐสภา/เพิกถอน ประธาณสภา		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้ม กับรัฐสภา
			รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
ประเทศฝรั่งเศส	คดีอาญาร้ายแรง หรือโทษ สถานหนัก	คณะกรรมการการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร 15 คน และวุฒิสภา 30 คน โดย จะแต่งตั้งตามสัดส่วนของ กลุ่มทางการเมืองในสภา	ให้ความคุ้มกัน รัฐสภาในกรณี จับ ดมขังหรือ ฟ้องคดีทั้งใน และนอกสมัย ประชุมสภา	- กรณีในสมัย ประชุมสภา เจ้าหน้าที่หรือ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ร้องขอต่อสภา ที่สมาชิกสภา ผู้นั้นเป็นสมาชิก เพื่ออนุญาต เพิกถอน ความคุ้มกัน รัฐสภา หากไม่ อนุญาต ถือเป็น การคงไว้ใน ความคุ้มกัน ต่อไป	- กรณีถูกจับขณะกระทำ ความผิด แม้เป็นคดีอาญา - คำพิพากษาคดีที่สุด - ความผิดตามกฎหมาย ธรรมดาหรือลหุโทษ - คดีแพ่ง



ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มกัน รัฐสภา	องค์กรกลั่นกรอง และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอน รัฐธรรมนุญ		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้มกัน กับรัฐสภา
			สภาหรือองค์กรอื่น	ประธานสภา	
			<p>องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอน รัฐธรรมนุญ</p>	<p>สภาหรือองค์กรอื่น</p> <p>- กรณีนอกสมัย ประชุมสภา เจ้าหน้าที่หรือ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องร้องขอ ต่อสำนักงาน แห่งสภา (Bureau of the Assembly) เพื่ออนุญาต ในการเพิกถอน หากไม่อนุญาต ถือเป็นการคง ความคุ้มกัน ต่อไป</p>	

ประเทศ	ขอบเขตการใช้ความคุ้มกัน รัฐสภา	องค์กรกลั่นกรอง และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอน รัฐธรรมนุญ		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้ม กันรัฐสภา
			รัฐธรรมนุญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
ประเทศสหรัฐอเมริกา	คดีแพ่งหากเป็นคดีอาญา ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะสมาชิกสภา เท่านั้น	ไม่มี	ในระหว่างสมัย ประชุมสภาจะให้ ความคุ้มกันรัฐสภา เฉพาะคดีแพ่ง ถูกบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ข้อ 6	- กรณีของ คดีอาญา ศาล จะเป็นผู้พิจารณา ว่าเข้าข่ายการ ปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภา หรือไม่ หากเป็น การปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภา ศาลจะไม่เข้าไป ก้าวก่าย - กรณีให้ความ คุ้มกันรัฐสภา ในฐานะองค์กรวม โดยสภาจะมี	ไม่มี

ประเทศ	ขอเบเขตการให้ความคุ้มกันรัฐสภา	องค์กรกลั่นกรองและตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอนสิทธิของรัฐสภา		ข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภา
			รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
			อำนาจในการลงโทษผู้กระทำการละเมิดเอกลิทธิและดูหมิ่นสภา		
ประเทศออสเตรเลีย	- คดีอาญา - ถูกจับขณะกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับ กิจกรรมทางการเมือง	คณะกรรมการว่าด้วยความคุ้มกันขององค์กรที่เป็นตัวแทน (the Committee on Immunities of the Appropriate Representative Body)	รัฐธรรมนูญและกฎหมายแห่งสหพันธรัฐว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการของสภาร่าง (Federal Act on the Rule of Procedure of the	กรณีศาลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการวินัยของกระทรวงยุติธรรมร้องขอเพิกความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภาล่างต่อสภาล่าง โดย	- ความผิดลหุโทษ - ถูกจับขณะกระทำ ความผิดซึ่งไม่เกี่ยวกับ กิจกรรมทางการเมือง

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มกันรัฐสภา	องค์กรกลั่นกรองและตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอนสภาหรือองค์กรอื่น		ข้อยกเว้นการให้ความคุ้มกันรัฐสภา
			รัฐธรรมนูญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
			<p>National rat) ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาล่าง หรือ National rat ตลอดจนระงับการดำรงตำแหน่ง</p>	<p>คณะกรรมการพิจารณาว่าด้วยความคุ้มกันขององค์กรที่เป็นตัวแทน จะพิจารณา ก่อนแล้วจึงเสนอต่อสภาล่าง เพื่อลงมติว่าจะเพิกถอนหรือไม่</p>	

ประเทศ	ขอเบงเขตการให้ความคุ้มครอง รัฐสภา	องค์การกำกับการ และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มครองกับรัฐสภา/เพิกถอน		ข้อยกเว้นการให้ความคุ้ม กันรัฐสภา
			สภาหรือองค์กรอื่น	ประธานสภา	
ประเทศไอร์แลนด์	คดีอาญา	ไม่มี	ให้ความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ ในการคุ้มครอง ในระหว่งไป หรือกลับหรือ ขณะที่อยู่ใน บริเวณสภาซึ่ง เท่ากับว่าให้ ความคุ้มกัน รัฐสภาแก่ สมาชิก ตลอดเวลาของ วาระการดำรง ตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 15 (13))	ไม่มี	ไม่มี  - ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือฝ่าฝืนความสงบ เรียบร้อย

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มครอง รัฐสภา	องค์การตรวจสอบ และตรวจกรอง	องค์การหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มครอง/เฟืองทอน		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้ม กันรัฐสภา
			รัฐธรรมนุญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
ประเทศอินเดีย	คดีแพ่ง แต่หากเป็น คดีอาญา ต้องเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ สมาชิกสภาเท่านั้น	คณะกรรมการเอกลิทธิ	รัฐธรรมนูญและ ประมวลวิธี พิจารณาความ แพ่งให้ความ คุ้มกันรัฐสภาแก่ สมาชิกสภาใน ระหว่างสมัย ประชุมสภา เฉพาะคดีแพ่ง	การให้ความ คุ้มกันรัฐสภาใน ฐานะองครวม โดยสมาชิกอำนาจ ในการลงโทษ ผู้กระทำละเมิด เอกลิทธิและ ดูหมิ่นสภา	ไม่มี
ประเทศฟิลิปปินส์	- ในระหว่างสมัยประชุม สภา สมาชิกสภาจะไม่ถูก ลงโทษในการกระทำ ความผิดที่มีโทษต่ำกว่า 6 ปี	ไม่มี	รัฐธรรมนูญ จะให้ความ คุ้มกันรัฐสภาแก่ สมาชิกสภา ในฐานะปัจเจก	- กรณีจะจับกุม หรือฟ้องคดี สมาชิกสภา ในฐานะกบฏ ต้องได้รับ	- ถูกจับขณะกระทำ ความผิด - มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุก

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มครอง รัฐสภา	องค์กรกำลักรอง และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มครองกับรัฐสภา/เฟิกถอน		ชื่อยกเว้นการให้ความคุ้ม กันรัฐสภา
			รัฐธรรมนุญ	สภาหรือองค์กรอื่น	
	- ในระหว่างสมัยประชุม จะไม่ถูกจับกุมหรือฟ้องคดี ในฐานะกบฏ		บุคคลและสภา ในฐานะองค์รวม ในกรณีข้อเสียง เกียรติยศ ความมั่นคงหรือ แม้กระทั่ง กระบวนการของ สภา	อนุญาตจากสภา - สภามีอำนาจ ในการลงโทษ สมาชิกสภาใน ฐานะประพฤติ ไม่เหมาะสม โดยให้พักการ ปฏิบัติหน้าที่ หรือขับออกจาก สมาชิกภาพ ซึ่ง จะต้องมีมติ 2/3 ของจำนวน สมาชิกของสภา ที่สมาชิกสภา ผู้หนึ่งเป็นสมาชิก	- การกระทำผิดที่มี โทษสูงกว่า 6 ปี ยกเว้น ความผิดฐานกบฏ

ประเทศ	ขอบเขตการให้ความคุ้มกัน รัฐสภา	องค์กรสนับสนุนการ และตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา/เพิกถอน รัฐธรรมูญ		ข้อกำหนดในการให้ความคุ้มกัน กันรัฐสภา
			สภาหรือองค์กรอื่น	ประธานสภา	
			- กรณีการสั่งพัก การปฏิบัติงานที่ ของสมาชิก จะต้องไม่เกิน 60 วัน		



จากตารางที่ 5 เป็นตารางเปรียบเทียบการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ซึ่งพบว่า โดยปกติความคุ้มกันรัฐสภา จะเป็นการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในเฉพาะคดีอาญา แต่อาจจะมีบางประเทศที่ให้ความคุ้มกันในคดีแพ่ง เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย ขณะที่ประเทศที่ให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญา อาจยังมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น ออสเตรเลียในการให้ความคุ้มกัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีที่มีอัตราโทษไม่เกิน 6 ปี ประเทศฝรั่งเศสจะให้ความคุ้มครองในคดีอาญาที่มีโทษหนัก แต่ประเทศไทยไม่กำหนดอัตราโทษใด ๆ เพื่อเป็นเงื่อนไข ขณะที่ในส่วนของกรมการเมืองในการกลับกรองและตรวจสอบก่อนกระบวนการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ หนึ่งมีคณะกรรมการการของรัฐสภา เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนที่สภาจะลงมติทางใดทางหนึ่ง เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และกรณีที่สอง คือ ไม่มีคณะกรรมการการของรัฐสภาเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนให้ หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา คือ ประเทศไทย

ส่วนองค์กรที่จะให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา โดยส่วนใหญ่ให้อำนาจแก่รัฐธรรมนูญ และสภาเป็นผู้พิจารณา แต่ประเทศไทยอาจมีกรณีเพิ่มเติมคือ มอบอำนาจประธานสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความคุ้มกันรัฐสภากรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ขณะที่ในส่วนของข้อยกเว้นโดยเกือบทุกประเทศ จะกำหนดเป็นข้อยกเว้น คือ การที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด เพราะถือเป็นการกระทำความผิดที่ขัดแย้ง แต่อาจมีบางประเทศอาจจะมีข้อยกเว้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย หากการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมือง หรือประเทศไทยที่ให้อำนาจแก่ประธานสภา สามารถสั่งปล่อยได้ หรือประเทศฟิลิปปินส์ที่ยกเว้นกรณีที่กระทำความผิดฐานกบฏ หากจะมีการจับกุมสมาชิกรัฐสภา ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภา ก่อน ในทางกลับกัน ประเทศไอร์แลนด์มีข้อยกเว้นการได้รับความคุ้มกันของสมาชิกสภา คือ ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

โดยสรุป การที่ประเทศต่าง ๆ อาจมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาที่แตกต่างกันในรายละเอียดบ้าง อาจสืบเนื่องจากสภาวะทางการเมืองหรือสังคมที่เป็นปัจจัยกำหนดดังกล่าว

## 4.2 ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

### 4.2.1 ปัญหาองค์กรหรือบุคคลผู้พิจารณาให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิก รัฐสภา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดองค์กรหรือบุคคลในการให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา แยกเป็น 2 แนวทาง

(1) กรณีที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา ได้แก่ การจับ คุมขัง หมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา หรือการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีในสมัยประชุมสภา แต่สภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาดังกล่าว

(2) กรณีที่รัฐธรรมนูญยกเว้นความคุ้มกันรัฐสภา แต่ประธานสภาเป็นผู้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา ได้แก่ การที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิดแม้อยู่ในสมัยประชุมสภา เป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น โดยให้ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจสั่งปล่อยได้ รวมถึงกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมสภาด้วย

จากกรณีทั้งสองเสมือนรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่สภาหรือประธานสภา แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา โดยไม่อนุญาตให้จับกุม คุมขัง หมายเรียกตัวไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาคดีอาญา หรือพิจารณาคดีของศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา หรือการสั่งปล่อยตัวในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิดหรือกรณีที่ถูกล้มเลิกก่อนสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ จากกรณีทั้งสองอาจแยกปัญหาในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาได้ ดังนี้

(1) ปัญหาในการใช้ดุลพินิจโดยลำพังของประธานสภา เพราะรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้อำนาจในการให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา โดยประธานสภาซึ่งไม่มีองค์กรใดที่ช่วยในการไต่สวนหรือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานทางธุรกิจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะตรวจสอบเฉพาะกรณีว่ากระบวนการส่งมาตามช่องทางและเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ แต่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือเหตุผลของการให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ส่งไปขออนุญาตเพื่อเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภา ประธานสภาที่เกี่ยวข้องจะบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายและลงมติว่าจะอนุญาตหรือไม่ หากอนุญาตก็เท่ากับเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา แต่ถ้าไม่อนุญาตก็เป็นการยืนยันความคุ้มกันรัฐสภาให้แก่สมาชิกรัฐสภาต่อไปจนหมดสมัยประชุมสภา ตาม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กรณีขออนุญาตจับ คุมขัง หมายถึง หรือการพิจารณาคดีของศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“ข้อ 179 ในกรณีมีเรื่องที่สภาจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการจับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุมสภาตามมาตรา 131 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ หรือในกรณีมีเรื่องที่สภาจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกถูกฟ้องในระหว่างสมัยประชุมสภาตามมาตรา 131 วรรคสามของรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่ง หากประธานสภาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ประธานสภาอาจสั่งให้นำออกจากระเบียบวาระการประชุมได้ แล้วแจ้งให้ที่ประชุมทราบ”

ขณะที่กรณีที่ประธานสภาสั่งปล่อยของการจับสมาชิกรัฐสภาขณะกระทำความผิด หรือถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมและต่อเนื่องมาถึงสมัยประชุมสภา ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ ดังนี้

“ข้อ 180 ในกรณีที่ประธานสภาได้ดำเนินการตามมาตรา 131 วรรคสองหรือวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแล้วให้ประธานสภาแจ้งให้สภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม”

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาจากรัฐธรรมนูญในข้อบังคับการประชุมสภา และแนวทางการปฏิบัติของฝ่ายเลขานุการซึ่งหมายถึงสำนักงานเลขาธิการของสภา แสดงให้เห็นว่าไม่มีองค์กรใดคอยกลั่นกรองและตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจของสภาในการจะเพิกถอนหรือคงความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา จึงมีแนวโน้มของการปฏิบัติที่ผ่านมา คือ จะไม่อนุญาตในกรณีการขอจับ คุมขัง มีหมายเรียกตัวสมาชิกไปในฐานะผู้ต้องหา หรือการพิจารณาคดีของศาล จนอาจจะกลายเป็นประเพณีปฏิบัติที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาโดยไม่คำนึงถึงความหนักเบาหรือผลกระทบแห่งคดี ดังคดีที่นายครรชิต ทับสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสาคร ถูกกล่าวหาในข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และศาลได้ออกหมายจับและกำลังประสานไปยังสภา ประธานสภาขณะนั้นคือ นาสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนตอนหนึ่งว่า “...ยังไม่ได้รับการประสานเข้ามาและหากมีการประสานมาในวันนี้ก็จะเร่งบรรจุเข้าสู่วาระ คาดว่าน่าจะทันในวันที่ 29 ธ.ค. นี้ ซึ่งที่ผ่านมาสภาไม่ค่อยอนุญาตคงจะต้องเป็นหลังการปิดสมัยประชุมไปแล้ว”<sup>158</sup> และจากตารางสถิติกรณีการพิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2553 และตารางสถิติกรณีการ

<sup>158</sup> เติลนิวัธ, "ครรชิต ปิดผ่านายกฯ สมุทรสงคราม" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://m.dailynews.co.th/News.do?contentid=124623>

พิจารณาให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2558 พบว่า สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภาแทบจะไม่อนุญาตให้สมาชิกวุฒิสภาถูกดำเนินคดีทางอาญาในระหว่างสมัยประชุมสภา<sup>159</sup> ไม่ว่าจะ เป็นประเภทหรือขอบเขตคดีอาญาอย่างไร ในส่วนของการให้ความคุ้มกันสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 131 วรรคสองและวรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีลักษณะเช่นกัน คือ ไม่มีกระบวนการให้การกลั่นกรองและตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง ก่อนที่ประธานสภาจะใช้ดุลพินิจ ในการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกวุฒิสภา

ขณะที่ในกรณีของต่างประเทศ การใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนหรือคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานั้น โดยส่วนใหญ่จะไม่มอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แม้จะเป็นประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยลำพัง ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริงก่อนการใช้ดุลพินิจว่าจะเพิกถอนหรือคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาต่อไป ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความประสงค์จะจับกุม คุมขัง หรือฟ้องสมาชิกสภาเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมสภา ต้องขออนุญาตจากสภา หากสภาอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญ หากไม่อนุญาตก็เป็นการใช้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาต่อไปตลอดสมัยประชุมดังกล่าวนั้น ในส่วนของประเทศอังกฤษ เมื่อสมาชิกสภาถูกจับ คุมขัง หากสมาชิกสภาผู้นั้นกล่าวอ้างว่าเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา ประธานสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้นเท่านั้นว่า คำกล่าวอ้างเป็นจริงหรือไม่ หากเห็นว่าคำกล่าวอ้างของสมาชิกสภา มีเหตุผลก็จะรับคำร้องไว้แล้วเสนอต่อสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้ร้องเสนอญัตติต่อสภาเพื่อให้สภาส่งญัตติไปยังคณะกรรมการสิทธิการเอกสิทธิ์ที่ตั้งโดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแล้วจึงรายงานกลับมาที่สภาเพื่อตัดสินใจอีกครั้ง ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส หากอยู่ในสมัยประชุมสภา หากมีคำร้องเกี่ยวกับการเรียกตัวหรือจับกุมสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะส่งคำร้องไปยังประธานสภาที่สมาชิกสภาสังกัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรืออาจฟ้องต่อศาลโดยตรงแล้วแต่กรณี คำร้องจะถูกส่งไปยังสภาแล้วสภาจะส่งไปยังคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 คน และสมาชิกวุฒิสภา 30 คน เป็นไปตามสัดส่วนของกลุ่มการเมืองในสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการจะรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากทุกฝ่าย และทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อให้มีมติอย่างหนึ่งอย่างใด ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นดุลพินิจของศาลจะพิจารณาหากศาลเห็นว่าเป็นการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ศาลก็จะไม่ก้าวก่าย ขณะที่ประเทศไอร์แลนด์และประเทศอินเดียไม่ได้บัญญัติกรณีการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาตลอดวาระของการดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกสมัยประชุมสภา

<sup>159</sup> ภูวเดช วงศ์เอี่ยม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกวุฒิสภา”, หน้า 368-399.

เพียงแต่ยกเว้นบางการกระทำความผิดที่กฎหมายไม่คุ้มครอง เช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย แต่กรณีของประเทศอินเดีย การเพิกถอนหรือคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาต่อไปจะมีลักษณะคล้าย ๆ ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา แต่หากมีการจับกุมสมาชิกสภาในบริเวณสภาต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภาที่สมาชิกสภาสังกัด ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ ความคุ้มกันรัฐสภาค่อนข้างได้รับโดยเด็ดขาดจากรัฐธรรมนูญในกรณีที่การกระทำผิดทางอาญามีโทษต่ำกว่า 6 ปี หากเป็นการถูกดำเนินคดีอาญาร้ายแรง เช่น ความผิดฐานกบฏ หรือความผิดลหุโทษต้องรับอนุญาตจากสภา ขณะที่ประเทศออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการว่าด้วยความคุ้มกันขององค์กรที่เป็นตัวแทนจะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วรายงานต่อสภาเพื่อให้มีมติทางหนึ่งทางใด โดยสรุปแล้วการเพิกถอนหรือคงให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาต่อไปกรณีการถูกจับกุม ชัง หรือถูกฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีในสมัยประชุมสภา เป็นอำนาจของรัฐธรรมนูญในการคุ้มกันรัฐสภา แต่หากกรณีจะเพิกถอนหรือไม่ก็จะเป็นอำนาจของสภา โดยจะมีคณะกรรมการไม่ว่าจะในรูปแบบของคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภาจะเป็นผู้พิจารณากลับกรองหรือตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ก่อนที่สภาจะมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ไม่ให้อำนาจแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยลำพัง

(2) ปัญหาการให้ตัวบุคคลเป็นผู้อนุญาตให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาแทนที่จะเป็นองค์กรซึ่งหมายถึงสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เช่น ในกรณีการจับสมาชิกรัฐสภาขณะกระทำผิดในระหว่างสมัยประชุมสภา หรือสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมสภาต่อเนื่องมาถึงสมัยประชุมสภา โดยกรณีทั้งสอง รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เป็นผู้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแทนที่จะเป็นสภา โดยมีคณะกรรมการของสภาย่อยตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เพราะจะมีกระบวนการในการกลับกรองและตรวจสอบเพื่อการใช้ดุลพินิจที่มีความรอบคอบ ท้ายสุด การให้ความคุ้มกันรัฐสภาจะเป็นระบบและกระบวนการมากขึ้น ทั้งนี้ การสั่งปล่อยกรณีสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมแล้วต่อเนื่องมาถึงสมัยประชุมสภา เป็นอำนาจของสภาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนปี 2534 บัญญัติไว้และได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอำนาจของประธานสภานับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา

หากพิจารณาจากกรณีของต่างประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันหลักของการให้ความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญาแก่สมาชิกสภาในระหว่างสมัยประชุมสภา หากมีการจับกุม คุมขัง หรือฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญาสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องขออนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หากสภาดังกล่าวอนุญาตตามคำขอถือเป็นการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภา แต่ถ้ากรณีไม่อนุญาตเท่ากับเป็นการยืนยันการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาต่อไปตลอดสมัยการประชุมสภานั้น แต่มีกรณีเพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มกันรัฐสภา ดังนี้ กรณีของประเทศ

ฝรั่งเศส หากเป็นระยะเวลาออกสมัยประชุมสภา เป็นอำนาจของสำนักงานแห่งสภาเป็นผู้พิจารณา กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอังกฤษจะให้ความคุ้มครองเฉพาะคดีแพ่ง แต่หากเป็นคดีอาญา สมาชิกสภาอาจได้รับความคุ้มครอง ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณา ในกรณีของประเทศอินเดีย ประธานสภาจะมีอำนาจในการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภา เฉพาะที่สมาชิกสภาถูกจับในบริเวณสภาเท่านั้น

#### 4.2.2 ปัญหากระบวนการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา

กระบวนการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในเฉพาะกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิดในสมัยประชุมสภา โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบแจ้งไปยังประธานแห่งสภาที่สมาชิกรัฐสภาเป็นสมาชิกโดยทันที ประธานสภาอาจมีคำสั่งปล่อยตัวผู้ถูกจับตัวได้ เมื่อประธานสภายดำเนินการอย่างไร ให้แจ้งสภาทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา ซึ่งตามกระบวนการดังกล่าวแทบไม่มีการกลั่นกรองหรือตรวจสอบการให้ความคุ้มครองรัฐสภาที่บัญญัติเป็นขั้นตอนโดยหรือเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือกำหนดให้มีองค์กรที่แต่งตั้งโดยรัฐสภาเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นก่อนที่ประธานสภาจะใช้ดุลพินิจในการสั่งปล่อยหรือไม่ ขณะเดียวกันกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมสภา แต่เมื่อถึงสมัยประชุมสภาประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจมีคำสั่งปล่อยได้และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปล่อยโดยทันที จากกรณีทั้งสองพบว่า กระบวนการให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา จะเบ็ดเสร็จในตัวของประธานสภาเท่านั้น ดังนั้น การจะให้ความคุ้มครองรัฐสภาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานสภาเพียงลำพังขณะที่กรณีในระหว่างสมัยประชุมสภา หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความประสงค์จะจับคุมขัง หรือพิจารณาคดีกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องจะต้องขออนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หากสภาอนุญาตถือเป็นการเพิกถอนความคุ้มครอง แต่ถ้าสภาไม่อนุญาตถือว่าสภาให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกสภาต่อไปตลอดสมัยประชุมสภานั้น โดยกรณีดังกล่าวนี้เมื่อประธานสภาได้รับเรื่องแล้วจะต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาเป็นเรื่องด่วน ซึ่งจากกรณีดังกล่าวมาทั้งหมด คือ กรณีการจับสมาชิกรัฐสภาขณะกระทำความผิดหรือกรณีการมีคำสั่งปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมสภา หรือกรณีการเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนความคุ้มครองรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภา อาจแยกเป็นกรณีปัญหาได้ ดังนี้

(1) กรณีการที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด แม้ในสมัยประชุมสภา โดยทั่วไปในประเทศต่าง ๆ จะไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม บัลกาเรีย เซค<sup>160</sup> ยกเว้นประเทศออสเตรียที่อาจให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในกรณีการถูกจับขณะกระทำความผิด ถ้ากรณีดังกล่าวมีความชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง<sup>161</sup> โดยสภาจะเป็นผู้พิจารณาแล้วจะมีมติว่าจะเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากกรณีของต่างประเทศแล้ว พบว่า กรณีการจับสมาชิกสภาขณะกระทำความผิด โดยส่วนใหญ่จะไม่มีการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิก หากให้ความคุ้มกันดังกล่าว ต้องผ่านกระบวนการภายในของสภาพิจารณากลับกรองและตรวจสอบก่อน คือ คณะกรรมาธิการแล้วสภาก็มีมติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันหรือการเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภา แต่กรณีของประเทศไทย ไม่มีกระบวนการกลับกรองและตรวจสอบโดยองค์กรหนึ่งองค์กรใดก่อน อีกทั้งยังให้เป็นดุลพินิจของประธานสภาที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกเป็นผู้พิจารณาในการใช้ดุลพินิจโดยลำพัง

(2) กรณีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร้องขอเพื่อจับ คุมขัง หรือพิจารณาคดีในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกฟ้องในระหว่างสมัยประชุมสภา โดยสภาจะเป็นผู้อนุญาตนั้น กรณีดังกล่าวที่สภาจะมีกระบวนการในการพิจารณาคำร้องในเบื้องต้นก่อนที่จะมีมติอย่างหนึ่งอย่างใดออกมา ตัวอย่างกรณีของประเทศฝรั่งเศส เมื่อมีคำร้องขอในการจับ คุมขังหรือการฟ้องร้องคดีสมาชิกสภา โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะส่งคำร้องไปยังประธานสภาที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก เมื่อสภารับคำร้องแล้วจะส่งไปให้คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาเป็นผู้พิจารณา กลับกรอง และตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาเสร็จให้รายงานต่อสภาเพื่อให้สภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>162</sup> หรือกรณีของประเทศออสเตรียก็จะมีคณะกรรมาธิการว่าด้วยความคุ้มกันขององค์กรที่เป็นตัวแทน (the Committee on Immunity of the Appropriate Representative Body) เป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วรายงานไปยังสภาที่สมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกเพื่อพิจารณาลงมติในการจะเพิกถอนหรือให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาผู้นั้นต่อไป<sup>163</sup> ในกรณีประเทศไทยกรณีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร้องขอเพื่อจับ คุมขัง หรือพิจารณาคดีของศาลที่มีการฟ้องสมาชิกรัฐสภาในหรือนอกสมัยประชุมสภาก็ตาม เมื่อประธานสภารับคำร้องแล้วจะบรรจุเข้า

<sup>160</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, pp.50-52.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p.50.

<sup>162</sup> European Parliament, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European and in the European Parliament*, pp.64-65.

<sup>163</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overview*, p. 51.

ระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน โดยไม่มีกระบวนการพิจารณาถ้อยแถลงหรือตรวจสอบก่อน ฉะนั้น จึงกลายเป็นประเพณีปฏิบัติของสภาที่จะไม่อนุญาตตามคำร้องขอตั้งข้างต้น<sup>164</sup>

#### 4.2.3 ปัญหาประเภทคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มครอง

ประเภทคดีอาญาที่สมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มครองรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแยกเป็นกรณีปัญหา ได้ดังนี้

(1) คดีอาญาไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาที่อาจเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ตามหรือเป็นคดีอาญาที่มีอัตราโทษสถานใด รัฐธรรมนูญก็ให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา หากอยู่ในสมัยประชุมสภาซึ่งจากรวบรวมสถิติในงานวิจัยของกวเขตวงศ์เคียม<sup>165</sup> พบว่า ในระหว่างสมัยประชุมสภาโดยส่วนใหญ่สภาจะไม่อนุญาตให้มีการจับ คุมขัง หรือศาลพิจารณาคดีกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุม และไม่ว่ากรณีใด เช่น คดีใช้เอกสารและเอกสารราชการปลอม ของนายแพทย์วิชัย ชัยจิตตนิชกุล กรณีหมายเรียกตัวไปสอบสวน ในฐานะผู้ต้องหาร่วมกันฆ่าคนตาย หรือพยายามฆ่าคนตายโดยเจตนาของนายสิทธิพร ขำอาจ คดีแจ้งความเท็จของนายแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ คดีทำร้ายร่างกายของนายพูนผล อัศวเหม คดีเซ็นนายสุเทพ เทือกสุบรรณ หรือนายมงคล จงสุทธนามณี หรือนายสุนทร วิลาวัลย์ หรือนายอาระ ชุมดวง คดียักยอกทรัพย์สิน ของนายฉัฐวัสส์ มุตาบระ คดีบุกรุกเขตสถานเวลากลางคืน/ ประทุษร้ายของนายชววิทย์ กมลวิศิษฎ์ คดีความผิดเกี่ยวกับเอกสารของนายศิริศักดิ์ อ่อนละมัย คดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งราชอาณาจักรของนายแพทย์เหวง โตจิราการ นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ นายจตุพร พรหมพันธุ์ นายวิภูแถลง พัฒนภูมิไท นายก่อแก้ว พิกุลทอง นายพายัพ ปั้นเกตุ นายวิเชียร ขาวขำ นายการุณ โสกุล และจำสืบตรี ประสิทธิ์ ไชยศิริชะ คดีฆ่าคนตายโดยเจตนาของนายครรชิต ทับสุวรรณ ขณะที่การให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกสภาของต่างประเทศจะให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนเท่านั้น โดยประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลียจะให้ความคุ้มครองรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในกรณีคดีอาญาร้ายแรง แต่ประเทศฝรั่งเศสจะยกเว้นเฉพาะกรณีที่สมาชิกถูกจับขณะกระทำความผิด ขณะที่ประเทศออสเตรเลียจะให้ความคุ้มครองรัฐสภา แก่สมาชิกสภาที่ถูกจับขณะกระทำความผิด เมื่อการกระทำผิดนั้นแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น ถูกจับขณะที่ชุมนุมประท้วงที่อาจขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลีย

<sup>164</sup> กวเขต วงศ์เคียม, “ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภา”, หน้า 368-399.

<sup>165</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



ในกรณีความผิดตามกฎหมายอาญา หรือความผิดเล็กน้อยสมาชิกสภาจะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์จะให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาในกรณีคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 ปี แต่ความผิดฐานกบฏเป็นข้อยกเว้นโดยจะได้รับความคุ้มกันรัฐสภาเช่นกัน หากมีการจับกุมฐานความผิดดังกล่าว ต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ในทางกลับกันประเทศไอร์แลนด์จะไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา กรณีความผิดฐานกบฏ หรือความผิดอาญาร้ายแรง หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย โดยสรุป แม้จะมีความแตกต่างในขอบเขตของคดีอาญาที่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้แก่สมาชิกสภาในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่มีความเหมือนกันหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกของสภา จะได้รับความคุ้มกันรัฐสภา แต่ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรอง และตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการของสภา ก่อนที่สภาจะตัดสินใจในการเพิกความหรือคงการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา

(2) คดีอาญากรณีที่ถูกจับขณะกระทำความผิด เป็นข้อยกเว้นที่สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้ ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น คือ กรณีที่มีการจับสมาชิกรัฐสภา ขณะกระทำความผิดให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็น สมาชิกโดยทันที ซึ่งประธานสภาอาจสั่งปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับได้ โดยปกติทั่วไปประเทศต่าง ๆ จะไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีนี้เพราะถือว่าการกระทำที่ละเมิดต่อหลัก ความยุติธรรมเกินกว่าเหตุ แต่มีบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียมีข้อยกเว้นกรณีที่สมาชิกสภาถูก จับขณะกระทำความผิดอาจได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ถ้ากรณีดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรม ทางการเมือง<sup>166</sup>

<sup>166</sup> Office for Promotion of Parliamentary Democracy, *Non-Liable? Inviolable Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities An Overviews*, p.50.

#### 4.2.4 ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา เป็นเอกสิทธิ์ประเภทหนึ่งที่ทำให้อิสระแก่สมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับกุม (Freedom from Arrested) ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การได้รับมอบสถานะที่เหนือกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา โดยปลอดจากภาระ หรือข้อผูกมัดทางกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องหรือถูกดำเนินคดีทางอาญา เพราะได้รับการยกเว้นจากการรับใช้ประเทศหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะไม่ได้มอบให้แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้หากการกระทำนั้นไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่บุคคลนั้นจะดำเนินคดีสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ หากอยู่ในสมัยประชุมสภาตามเงื่อนไขของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่มีอำนาจใด ๆ สามารถแทรกแซง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จะบัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือเรียกตัวไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา ในระหว่างสมัยการประชุมสภา เพราะถือว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นช่วงเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในสภา แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา โดยยกเว้นหลักความเสมอภาค แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อิสระโดยปราศจากขอบเขตและเงื่อนไข จนจะทำลายหลักความเสมอภาคโดยสิ้นเชิง เพราะจุดมุ่งหมายของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับ คุมขัง หมายถึงเรียกตัวไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหา หรือการพิจารณาคดีของศาล แต่ก็มีขอบเขตของช่วงเวลาของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา คือ เฉพาะระหว่างสมัยประชุมสภา นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นอื่น ๆ อีก เช่น ถูกจับขณะกระทำความผิดซึ่งเป็นการกระทำผิดอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น จะยกหลักการคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามา ยกเว้น ขอบเขตและเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ จึงเป็นเสมือนเป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา จึงไม่ใช่ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาคได้อย่างเด็ดขาด

#### 4.2.4.1 สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

รัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ประกันความเสมอภาคโดยเฉพาะความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และความเป็นธรรมที่ทุกคนจะได้รับโดยเท่าเทียมกัน ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานะนครศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย” หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

จากบทบัญญัติของรัฐทั้งสองกรณี แสดงให้เห็นถึงการรับรองความเสมอภาคของบุคคลไม่ว่าจะเป็นใคร ฐานะอย่างไร จะมีความเท่าเทียมทางกฎหมายเหมือนกัน กล่าวคือหากบุคคลใดถูกละเมิดหรือได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ที่กระทำการละเมิดหรือทำความเสียหาย ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติ รับรองหลักประกันของความเป็นธรรมเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาได้โดยง่าย รวดเร็ว และทั่วถึงจึงบัญญัติหลักการไว้ ดังนี้

“สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง” การบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามหลักการทั้งสองข้างต้น เป็นการบัญญัติที่เป็นหลักการทั่วไป โดยใช้กับทุกกรณีและทุกคน แต่หลักการทั้งสองดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน โดยหากเกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 131 วรรคหนึ่ง บัญญัติดังนี้ “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา...”

ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค โดยอาจส่งผลกระทบต่อคู่อริของสมาชิกรัฐสภาในกระบวนการยุติธรรมในแง่ของการได้รับการพิจารณาคดีอย่างสะดวกและรวดเร็ว เพราะความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือในระหว่างสมัยประชุมสภา จึงส่งผลให้กระบวนการดำเนินคดีอาจเกิดความล่าช้าได้เพราะโดยปกติในแต่ละปีจะมีการประชุมสภา 2 สมัย ๆ ละ 4 เดือน ส่วนระหว่างเวลาของสมัยประชุมสภาในปีหนึ่ง ๆ ประมาณ 8 เดือน หากยังไม่นับรวมระยะเวลาของสมัยประชุมวิสามัญ ดังนั้น ระหว่างการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดีที่อาจทำให้ล่าช้าได้

#### 4.2.4.2 สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม” กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดมีเหตุแห่งการฟ้องร้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดี รัฐธรรมนูญให้รับรองถึงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะต้องดำเนินไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา” ฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 131 วรรคสาม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคู่อริในกระบวนการพิจารณาของศาล ที่อาจเกิดความล่าช้า และสร้างความยุ่งยากได้

#### 4.2.5 ปัญหาการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา เป็นการให้สิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการไม่ถูกจับ คุมขัง หมายถึงตัวไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือถูกพิจารณาคดีของศาลในระหว่างสมัยประชุมสภา หลักการดังกล่าวถือเป็นการให้สิทธิสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลทั่วไป เพราะสมาชิกรัฐสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ จึงยกเว้นหลักความเสมอภาค แต่บางกรณีการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ก็อาจขัดกับหลักความเสมอภาคได้ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(1) กรณีการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาโดยไม่กำหนดขอบเขตของคดีอาญา การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะไม่ให้สมาชิกรัฐสภาถูกละเมิดจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีความกดดันหรือเกรงกลัวใด ๆ แต่ในทางกลับกัน หากสมาชิกรัฐสภาไปทำละเมิดบุคคลอื่น แล้วถูกดำเนินคดี หรือฟ้อง ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาก็คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเช่นกัน และการไปทำละเมิดนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เท่ากับให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างเหนือกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นหากไม่จำกัดขอบเขตคดีอาญาหรือประเภทของคดีอาญาต่อกฎหมาย แล้วอ้างหลักความคุ้มกันรัฐสภา เท่ากับเป็นการสร้างความลำบากให้คู่กรณีซ้ำซ้อน กล่าวคือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาไปทำละเมิดต่อบุคคลอื่น ๆ เป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่บุคคลผู้ถูกละเมิดแล้ว และหากสมาชิกรัฐสภาได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ส่งผลให้การดำเนินคดีหรือพิจารณาคดีอาจเกิดความล่าช้าไปอีก จึงเป็นการซ้ำเติมผู้ถูกละเมิดซ้ำอีก หากเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นการละเมิดต่อกระบวนการยุติธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค

(2) กรณีถูกจับขณะกระทำความผิด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะบัญญัติเป็นข้อยกเว้นที่สมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา แม้อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักที่สากลให้ความยอมรับโดยทั่วกัน เพราะการถูกจับขณะกระทำความผิดถือเป็นการกระทำความผิดที่ชัดเจน ดังนั้น จึงไม่สมควรได้รับความคุ้มกันรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กลับมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น คือ ประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจส่งปล่อยตัวได้ โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปล่อยตัว ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่ประธานสภาสามารถให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาได้ ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาโดยประธานสภาไม่มีการกำหนดกระบวนการไว้อย่างชัดเจน เป็นการใช้อำนาจของประธานสภาโดยลำพัง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรคอยถ่วงถ่วงหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อนการใช้อำนาจของประธานสภา ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส หรืออินเดีย จะมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยรัฐสภา คือ คณะกรรมการเอกสิทธิ์ จะเป็นองค์กรในการถ่วงถ่วงและตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนการใช้อำนาจของสภาก่อนที่จะมีมติไปทางใดทางหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อทั้ง 2 ฝ่าย คือ หนึ่งหากเป็นการที่สมาชิกรัฐสภาถูกละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นการปกป้องคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาโดยสภา ขณะเดียวกันสภาก็อาจลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดเอกสิทธิ์นั้นได้อีก และสองหากสมาชิกรัฐสภาไปทำละเมิดบุคคลอื่นโดยไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ สภาจะไม่ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา จึงถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกละเมิดของสมาชิกรัฐสภา จากกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นกรณีสมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ประกอบกับการให้อำนาจประธานสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา โดยไม่มีกระบวนการ

กลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน ซึ่งทำให้ผู้กระทําละเมิดไม่ได้รับความเป็นธรรม และอาจขัดกับหลักความเสมอภาคได้

โดยสรุป พัฒนาการการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมของประเทศไทย เริ่มบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งคุ้มกันเฉพาะกรณีการฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญา โดยต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ยังคงให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาในคดีอาญา แต่ไม่ได้ขยายกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวยังคลุมถึงชั้นพนักงานสอบสวนและอัยการ ซึ่งหมายถึง ขั้นตอนการจับ หรือมีหมายเรียกตัวไปเพื่อกักขัง ส่วนในขั้นตอนของศาล ได้เปลี่ยนจากการห้ามศาลรับฟ้องเป็นห้ามพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมสภา หลักการดังกล่าวนี้ได้รับพัฒนาเรื่อยมาในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา แต่ยังคงหลังการสำคัญ ๆ ภายหลังได้มีการบัญญัติเพิ่มกรณีของข้อยกเว้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 กรณีถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการพิจารณาคดีทางศาลฎีกาแผนกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้การเพิ่มเติมข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นไปตามสภาวะกรณีทางการเมือง ที่พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป และอาจมีนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แต่จากการศึกษาพบว่า การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระในการไม่ถูกจับกุมของประเทศไทย แม้จะมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร อาจยังมีปัญหาใน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่หนึ่ง เป็นปัญหาองค์กรหรือบุคคลที่เป็นผู้พิจารณาให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิก ไม่ว่าจะเป็นสภา หรือ ประธานสภาแล้วแต่กรณีที่เป็นผู้พิจารณาให้ความคุ้มกันรัฐสภา จะกระทำการในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวโดยลำพัง ขาดกระบวนการหรือองค์การในการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น จึงทำให้ความคุ้มกันเป็นเสมือนพิธีการทางกฎหมายเท่านั้น ปัญหาที่สอง คือ ปัญหากระบวนการในการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ซึ่งอาจมีปัญหาคลายและคาบเกี่ยวกันกับปัญหาด้านที่หนึ่ง และท้ายสุด คือ ปัญหาขอบเขตของคดีอาญาที่ไม่มีการจำกัดหรือ มีเงื่อนไขเกี่ยวกับคดีอาญา จนทำให้การให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาครอบคลุมถึงคดีอาญาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประเด็นนี้ จึงอาจขอลดเถียงว่าบางกรณีอาจขัดกับหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรมได้ ทั้งนี้ ปัญหาที่พบดังที่กล่าวมา จึงอาจเป็นบทเรียนเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขในอนาคตต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ ความคุ้มกันในทางทฤษฎี หมายถึง ผลสืบเนื่องจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระทั้งในด้านการพูด (Privilege of Freedom of Speech) และด้านการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrest) แต่การวิจัยในครั้งนี้ จะหมายถึง เฉพาะผลสืบเนื่องจากการมีเอกสิทธิ์ในควมมีอิสระที่จะไปถูกจับ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 131

#### 5.1 สรุป

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) โดยปราศจากการถูกกลั่นแกล้งหรือแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ เพื่อเป็นการปกป้องการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) จึงมอบสิทธิบางอย่างที่เหนือกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งเรียกว่า เอกสิทธิ์รัฐสภา (Parliamentary Privilege) ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าว สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ เอกสิทธิ์ประเภทที่ 1 เป็นเอกสิทธิ์เกี่ยวกับสิทธิ-เสรีภาพ (Privilege of Right-Liberty) เป็นเอกสิทธิ์ที่ให้เสรีภาพแก่สมาชิกสภาในการพูด (Freedom of Speech) โดยมีความเด็ดขาด (Absolute Privilege) ผู้ใดจะนำคำพูดหรือคำอภิปรายของสมาชิกสภาที่ได้กระทำในที่ประชุม ไปกล่าวอ้างเพื่อฟ้องร้องมิได้ เอกสิทธิ์ประเภทนี้จึงก่อให้เกิดหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Non-Liability) และเอกสิทธิ์ประเภทที่ 2 เป็นเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย (Legal Privilege) ให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาที่จะไม่ถูกจับในคดีอาญา (Freedom from Arrested) เป็นเอกสิทธิ์ที่มีเงื่อนไข (Conditional Privilege) ซึ่งเอกสิทธิ์ทั้งสองประเภทเป็นบ่อเกิดแห่งความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์ประเภทนี้ก่อให้เกิดหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Non-Inviolability)

เอกสิทธิ์เกี่ยวกับควมมีอิสระในการพูด (Privilege of Freedom of Speech) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า เอกสิทธิ์ในการพูด (Privilege of Speech) เป็นเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นจากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศอังกฤษ ที่สมาชิกสภาสามัญได้ต่อสู้และเรียกร้องเพื่อได้มีสิทธิในการพูด ในฐานะตัวแทนของประชาชนในที่ประชุมสภา โดยจะไม่ถูกจับกุม ต่อกษัตริย์ เอ็ดเวิร์ดที่ 3 ต่อมา ได้ทรงยอมปล่อยตัวสมาชิกสภาสามัญจากการถูกคุมขังในคุก หลังจากที่ถูกต่อต้านอย่างหนักที่ทรงไปกักตัวสมาชิกสภาสามัญ ไม่ให้ไปทำหน้าที่ในสภา ค.ศ. 1340 จากนั้น ได้มีความพยายามของสมาชิกสภา

สามัญเรื่อยมา ในการต่อสู้เพื่อให้มีเสรีภาพในการพูด หรืออภิปรายในที่ประชุมสภาสามัญ โดยจะไม่ถูกแทรกแซงหรือคุกคามจากกษัตริย์ ดังกรณีของนายปีเตอร์ เวนเวิร์ท สมาชิกสภาสามัญที่อภิปรายซักถามสมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 กรณีข่าวลือที่ว่า พระองค์จะทรงอภิเษกกับกษัตริย์ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก หรือหากพระองค์สิ้นพระชนม์โดยไม่ได้อภิเษกสมรส ผู้ที่จะเป็นกษัตริย์องค์ต่อไป คือ สมเด็จพระราชินีแมรีจากสกอตแลนด์ ที่นับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกหรือไม่ ส่งผลให้สมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ทรงกริ้วมา ท้ายสุดนายปีเตอร์ เวนเวิร์ท ถูกแจ้งข้อหาปฏิปักษ์การณดังกล่าวกลายเป็นประเด็นถกเถียงกันมากถึงเสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาสามัญของประเทศอังกฤษ

การต่อสู้ของสมาชิกสภาสามัญเพื่อให้มีเสรีภาพในการพูด หรืออภิปราย ในที่ประชุมสภา โดยจะไม่ถูกจับกุมจากกษัตริย์ ถือเป็นรูปแบบของเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการพูด ซึ่งก่อให้เกิดหลักความไม่ต้องรับผิดชอบของรัฐสภา (Non-Liable) ต่อมา ได้ขยายขอบเขตความคุ้มครองจากเฉพาะในที่ประชุมสภาเป็นที่ใด ๆ ก็ได้ หากอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่จะคุ้มครองเฉพาะคดีแพ่งเท่านั้น ถือเป็นรูปแบบของเอกสิทธิ์อีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระในการไม่ถูกจับ ก่อให้เกิดหลักความละเมิดไม่ได้ของรัฐสภา (Inviolable) ในปัจจุบันการคุ้มครองในคดีแพ่งแทบจะไม่มีแล้ว ความคุ้มกันรัฐสภาที่ให้แก่มติสภาในคดีแพ่งของประเทศอังกฤษจึงไม่มีความหมายใด ๆ จึงเหลือไว้แต่ในทฤษฎีเท่านั้น ทั้งนี้ จากการขยายขอบเขตความคุ้มกันดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การขยายขอบเขตออกไปในลักษณะของคดี เพราะอดีตเป็นการต่อสู้เพื่อให้สมาชิกสภาสามัญมีเสรีภาพในการพูดในที่ประชุม โดยขยายเพิ่มเติมเป็นการให้ความคุ้มกันในคดีแพ่งระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ มาจากการที่สภาสามัญของประเทศอังกฤษได้เรียกร้องให้มีเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุมในคดีแพ่งระหว่างสมัยประชุม ค.ศ. 1404 จนหลักการดังกล่าวนี้ค่อย ๆ ฝังรากลึกลงในระบบการเมืองของประเทศอังกฤษ และพัฒนาจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ต่อมา ได้มีการตรากฎหมายเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (The Privilege of Parliament Act 1603) ในปี ค.ศ. 1603 กฎหมายดังกล่าว ยอมรับการมีเอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุม โดยให้สิทธิแต่ละสภาสามารถมอบเอกสิทธิ์ ให้สมาชิกสภา และต่อมา สภาสามัญได้มีมติว่า โดยกฎหมายและประเพณีของสภา เอกสิทธิ์รัฐสภาเป็นของสมาชิกสภาทุกคนของสภาสามัญในทุกกรณี ยกเว้นความผิดฐานกบฏ อาญาร้ายแรง และละเมิดความสงบสุข ในปี ค.ศ. 1697 ได้มีการแก้ไข เป็นดังนี้ สมาชิกของสภาสามัญจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ในคดีเกี่ยวกับการละเมิดความสงบสุข



ประการที่สอง การขยายขอบเขตของเอกสิทธิ์ในลักษณะคู่กรณี กล่าวคือ ในอดีตเป็นการเรียกร้องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาสามัญ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของกษัตริย์ หรือสภาขุนนาง แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญเป็นหลัก เช่น ค.ศ. 1304 สมาชิกสภาสามัญเรียกร้องต่อกษัตริย์เอ็ดเวิร์ดที่ 3 ให้ปล่อยตัวสมาชิกสภาสามัญที่ถูกพระองค์สั่งจำคุก หรือกรณีของนายปีเตอร์ เวนเวิร์ท ที่ถูกแจ้งข้อหาทกฏ กรณีอภิปรายซักถามสมเด็จพระราชินีอลิซาเบทที่ 1 ทั้งนี้ จากการขยายขอบเขตเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาสามัญครอบคลุมถึงคดีแพ่ง จึงเป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกสภาสามัญจากการถูกฟ้องร้องในคดีแพ่ง จากบุคคลทั่วไปที่เป็นคู่กรณีในคดีด้วย แต่เอกสิทธิ์ประเภทนี้ มีเงื่อนไขให้ความคุ้มครองเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมสภา เท่านั้น

ประการที่สาม การขยายขอบเขตเอกสิทธิ์ในลักษณะพื้นที่ โดยในระหว่างสมัยประชุมสภา จะจับกุม คุมขัง คดีแพ่งสมาชิกสภาสามัญไม่ได้ จากการขยายขอบเขตเอกสิทธิ์ดังกล่าว จึงทำให้สมาชิกสภาสามัญ ได้รับความคุ้มครองในมิติของพื้นที่ ไม่ว่าจะที่ใด หากอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ สภาขุนนางได้มีมติ ในค.ศ. 1626 ว่า ในระหว่างการประชุมสภาจะไม่มีขุนนางที่เป็นสมาชิกของสภาขุนนางจะถูกจำคุก กักขัง โดยปราศจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของสภา เว้นแต่เป็นความผิดฐานกบฏ คดีอาญาร้ายแรง หรือเกี่ยวกับความสงบสุข

เอกสิทธิ์เกี่ยวกับความมีอิสระที่ไม่ถูกจับกุม หรือความคุ้มครองรัฐสภา ต้นกำเนิดที่ประเทศอังกฤษ แต่ให้ความคุ้มครองเฉพาะในคดีแพ่งเท่านั้น ประเทศฝรั่งเศส ในอดีตจะมีสภาพความขัดแย้งทางการเมืองคล้าย ๆ กับประเทศอังกฤษ เพราะสมาชิกสภา มักจะถูกคุกคามจากฝ่ายบริหารเสมอ เมื่อมีการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ขณะกำลังร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเรียกร้อง ให้รับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงจัดให้มีกฤษฎีกาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1790 รับรองเรื่องความคุ้มครองรัฐสภาเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติว่า สมาชิกจะถูกดำเนินคดี โดยปราศจากอนุญาตของสภาไม่ได้ ลักษณะดังกล่าว ก่อเกิดตัวแบบของความคุ้มครองใหม่คือ ตัวแบบที่ ต้องได้รับอนุญาตจากสภา (Authorization) ต่อมาประเทศฝรั่งเศสประกาศใช้รัฐธรรมนูญ วันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ได้บัญญัติ หลักการเกี่ยวกับความคุ้มครองรัฐสภาไว้ใน มาตรา 7 ดังนี้ “สมาชิกรัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนของชาติ ย่อมไม่อาจถูกละเมิดได้ โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง หรือถูกกล่าวหาในเวลาใด ๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น ได้กล่าว เขียน ปฏิบัติการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน” จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่นอกเหนือจากความคุ้มครองของประเทศอังกฤษ โดยคุ้มครองในคดีอาญา และหลักการดังกล่าวนี้ ได้รับการยอมรับ และแพร่ขยายออกไปในประเทศที่ปกครองระบบประชาธิปไตยอื่น ๆ ประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นต้นแบบของเอกสิทธิ์

ด้านความมีอิสระที่ไม่ถูกจับ ในคดีอาญาในส่วนของประเทศไทยได้รับแนวคิดความคุ้มกันรัฐสภามา เช่นกัน โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาไว้ในมาตรา 17 เฉพาะกรณีการฟ้องร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคดีอาญา ต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ศาลจึงจะรับฟ้องได้ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ขอบเขตและลักษณะของความคุ้มกันที่ให้แก่มติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะในคดีอาญา กรณีที่มีการจับหรือมีหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเพื่อกักขัง ซึ่งครอบคลุมทั้งในขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจนถึงขั้นตอนของศาล นอกจากนี้ ความคุ้มกันรัฐสภายังคุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกฟ้องร้องต่อศาล โดยศาลจะพิจารณาคดีดังกล่าวไม่ได้ หากในระหว่างสมัยประชุม เว้นแต่สภาจะเป็นผู้อนุญาต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 49 โดยให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกพรรคสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหลักการส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่ได้เพิ่มเติม กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกกักตัวอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อลำดับสมัยประชุมสภาอาจร้องขอให้ปล่อยตัวได้ ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2493 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์ในด้านความมีอิสระในการพูดแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่ กรณีที่มีการฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมว่า ไม่ว่าจะฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ตามมาตรา 119 จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติว่า ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อน จึงพิจารณาได้ ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญ ปี 2492 ยังเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ทั้งหมดเช่นเดิม ต่อมา ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยธรรมนูญนี้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในมาตรา 13 “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมตัวหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญาให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภากร้องขอ” ขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ปี 2502 แต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติที่

ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในทำนองเดียวกันกับธรรมนูญ ปี 2502 ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ปี 2511 ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ได้ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในลักษณะเดียวกันกับธรรมนูญ ปี 2515 มาตรา 14 แต่เพิ่มเติมในกรณีที่ประธานสภาร้องขอ หากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกฟ้องในคดีอาญา ให้งดการไต่สวนมูลฟ้องในระหว่างสมัยประชุม ขณะที่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 14 วรรคสาม ให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาในลักษณะเช่นเดียวกันกับธรรมนูญ ปี 2515

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภา ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญ ปี 2534 มีข้อยกเว้นในกรณีการฟ้องสมาชิกรัฐสภา หากเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ แม้ในระหว่างสมัยประชุมสภา แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา ในทางตรงกันข้าม ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในลักษณะเดียวกันกับธรรมนูญ ปี 2515 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มกันรัฐสภา มาตรา 166 กรณีการฟ้องคดีอาญา สมาชิกรัฐสภาซึ่งหมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในลักษณะเช่นเดิม คล้ายกับรัฐธรรมนูญ ปี 2517, 2521 และ 2534 แต่มีข้อยกเว้นเพิ่มเติม คือที่ศาลสามารถพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุมได้ หากเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ส่วนกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด แม้จะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา สมาชิกรัฐสภาผู้นั้น จะกล่าวอ้างความคุ้มกันรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมิได้ แต่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยทันที และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้ หากไม่มีคำสั่งใด ๆ จากประธานสภา ถือว่าสมาชิกรัฐสภาถูกเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา ตามข้อยกเว้นมาตรา 131

วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญเดียวกันนี้ ส่วนกรณีการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องในหรือนอกสมัยประชุมสภา บทบาทของศาลต่อการพิจารณาคดี อาจแบ่งได้ 2 แนวทาง

(1) ศาลไม่สามารถพิจารณาคดีที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภา หากอยู่ในสมัยประชุมสภา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก

(2) ศาลสามารถพิจารณาคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภา แม้อยู่ในสมัยประชุมสภา ใน 5 กรณี ดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(2.2) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(2.3) กรณีการกระทำความผิดทางอาญาของสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2.4) การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำกล่าวอ้างว่าจำเลย เป็นสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง

(2.5) การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หนึ่ง ขอบเขตคดีอาญาของสมาชิกรัฐสภา ที่อาจถูกพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

อนึ่ง ความคุ้มกันรัฐสภาที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความคุ้มกันเป็นความคุ้มครองเกี่ยวกับการกระทำเชิงกายภาพของสมาชิกรัฐสภา เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ก็ได้แต่เอกสิทธิ์มุ่งคุ้มครองเฉพาะการกล่าวถ้อยคำในการแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของสมาชิกรัฐสภา

ประการที่สอง ความคุ้มกันนั้น คุ้มครองเฉพาะสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกที่อาจเรียกเป็นอย่างอื่น แต่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ต่างจากเอกสิทธิ์ที่ให้ความคุ้มครองถึงกระบวนการรัฐสภาทั้งหมด กล่าวคือ จะคุ้มครองบุคคลอื่น ซึ่งไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะป็นกรรมาธิการวิสามัญที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของสภา บุคคลที่แถลงข้อเท็จจริงหรือความ

คิดเห็นในที่ประชุมสภา หรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุแสดงโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากสภา

ประการที่สาม ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกสภาเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น ไม่คุ้มครองไปถึงคดีแพ่ง เพราะการดำเนินคดีอาญาอาจเป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมสภาของสมาชิกสภา กล่าวคือ ในคดีอาญานั้นผู้ต้องหาจะถูกควบคุม หรือถูกกักขังไว้จนกว่าการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้น เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากศาลให้ปล่อยตัวชั่วคราว ฉะนั้น สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาจึงหมดโอกาสที่จะไปประชุมสภาได้ตามปกติ ขณะที่การดำเนินคดีแพ่งนั้น ไม่มีการควบคุมตัวหรือกักขังไว้ การดำเนินคดีแพ่งจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการไปประชุมสภาของสมาชิกสภา ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาจึงได้รับการคุ้มกันเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น

สำหรับคดีอาญาที่สมาชิกสภาได้รับความคุ้มกันนั้น หมายถึง คดีอาญาทุกประเภท และ ไม่ว่าคดีนั้น จะมีโทษทางอาญาสถานใด แต่รัฐธรรมนูญจะให้ความคุ้มกัน ไว้เพียง 3 กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม กรณีที่ไม่ถูกพิจารณาคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม และ กรณีถูกคุมขังก่อนสมัยประชุมและจะถูกปล่อยตัวเมื่อถึงสมัยประชุม

ประการที่สี่ ความคุ้มกันมุ่งคุ้มครองสมาชิกสภาเฉพาะในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา จะบัญญัติให้การรับรองเรื่องความคุ้มกันรัฐสภา ซึ่งเกือบทุกฉบับจะบัญญัติในลักษณะคล้าย ๆ กัน อาจมีเพิ่มเติมสำหรับข้อยกเว้นที่มีมากขึ้นตามสภาวการณ์ของสังคมการเมือง หรือความมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติถึงข้อยกเว้นที่สมาชิกสภาอาจไม่ได้ความคุ้มกันรัฐสภา ในกรณีถูกการฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลสามารถพิจารณาคดีได้ แม้จะอยู่ในสมัยประชุมสภานอกจากนี้ ยังรวมถึงการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยการให้ความคุ้มกันหรือเพิกถอนความคุ้มกันที่ผ่านมา อาจมีปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมหลายประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง กรณีที่รัฐธรรมนูญให้สภาหรือประธานสภาใช้ดุลพินิจโดยลำพังในการพิจารณาให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาโดยไม่มีกระบวนการหรือองค์การพิจารณาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน เพื่อให้ประธานสภาหรือสภา ได้ใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตรงกันข้าม การให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภาเป็นเสมือนประเพณี ปฏิบัติมากกว่าจะเป็นกระบวนการตามความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็น

เกาะกุมกันสมาชิกรัฐสภาจากการถูกดำเนินคดีทางอาญาจากการไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นที่อาจไม่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากประสบการณ์ของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ที่มุ่งคุ้มครอง ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาโดยเฉพาะ

นอกจากปัญหากระบวนการใช้ดุลยพินิจของประธานสภาหรือสภา แล้วแต่กรณี อีกปัญหาที่อาจต้องนำมาพิจารณาอีก คือ องค์กรที่ให้ความคุ้มกันรัฐสภา โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มอบความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา แต่มีบางกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการให้ความคุ้มกันรัฐสภา เช่น กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด ประธานสภาอาจมีคำสั่งปล่อยตัวสมาชิกรัฐสภาผู้ถูกจับได้ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปล่อยตัวโดยทันที ซึ่งปกติกรณีถูกจับขณะกระทำความผิดและหากไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ถือเป็นกรณีก่อการกระทำความผิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง หากให้ความคุ้มกันรัฐสภา จะเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมเป็นอย่างมาก ประเทศต่าง ๆ จึงยกเว้นกรณีดังกล่าว เกือบจะเด็ดขาด ยกเว้นบางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ที่มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น คือ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง ในทางกลับกัน ประเทศไทยกลับมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น ที่เป็นคุณแก่สมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับขณะกระทำความผิด คือ ให้อำนาจประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก มีอำนาจสั่งปล่อยได้ แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปล่อยโดยทันที ท้ายสุด ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาของประเทศไทย คือ การให้ความคุ้มกันรัฐสภาในคดีอาญาที่มีขอบเขตกว้างขวาง จึงเสมือนไม่มีขอบเขต โดยจะยกเว้นกรณีที่เป็นกรณีก่อการกระทำผิดต่อรัฐ เสียมากกว่า เช่น การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำความผิดในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง แต่ไม่มีกรณียกเว้น ที่เป็นการกระทำละเมิดต่อปัจเจกบุคคลทั่วไป ตรงจุดนี้ อาจกระทบสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกินความจำเป็นและเหมาะสมได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาได้รับอภิสิทธิ์นี้ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาขอเขตการให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภา สามารถจำแนกได้ ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลผู้พิจารณาให้ความคุ้มครองรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับต่างโดยส่วนใหญ่รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะให้อำนาจแก่ประธานสภา เป็นผู้ให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาใน 2 กรณี คือ

(ก) กรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกจับขณะกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรายงานไปยังสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยทันที และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจสั่งปล่อยได้

(ข) ถ้าสมาชิกรัฐสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน หรือพิจารณาอยู่ก่อน สมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้า ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

โดยทั้งสองกรณีไม่มีกระบวนการกลั่นกรองหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้ประธานสภาใช้ดุลยพินิจในการให้ความคุ้มครองรัฐสภา ดังนั้น เมื่อมีกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็น ประเพณีปฏิบัติที่ต้องให้ความคุ้มครองรัฐสภา เพราะเป็นการพิจารณาเชิงรูปแบบ ว่าหากเป็นสมาชิก รัฐสภาก็จะได้รับความคุ้มครองรัฐสภาโดยปริยาย การกำหนดให้ประธานสภาเป็นผู้สั่งปล่อยสมาชิก รัฐสภาผู้ถูกจับ จึงเสมือนเป็นพิธีการทางกฎหมายเท่านั้น ต่างจากกรณีของต่างประเทศ ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น การที่จะให้ความคุ้มครองรัฐสภาหรือเพิกถอนเป็น อำนาจของสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก โดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงมา โดยคณะกรรมการของสภา ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองของสมาชิกสภา ไม่เป็นการใช้สิทธิเกินขอบเขต หรือไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นเกินไป ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาตาม รัฐธรรมนูญของประเทศ ไทยเป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ จึงควรเปลี่ยนผู้ให้ความคุ้มครองรัฐสภาในกรณีดังกล่าวข้างต้น จากประธานสภาเป็นอำนาจของสภา ซึ่งถือเป็นองค์กรที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน กระบวนการในการ ใช้ดุลยพินิจที่เป็นระบบโดยมติของที่ประชุมสภา ที่ให้ความคุ้มครองรัฐสภาหรือเพิกถอน แต่อาจให้อำนาจ แก่ประธานสภา กรณีที่สมาชิกสภาถูกจับในบริเวณรัฐสภา เป็นผู้อนุญาตคล้ายกับประเทศอินเดีย

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของการกระทำหรือคดีที่ให้ความคุ้มครองรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่าน ๆ มาทั้งหมด จะให้ความคุ้มครอง รัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาในคดีอาญาอย่างกว้าง โดยจะบัญญัติไว้ในลักษณะดังนี้ “ในระหว่างสมัย ประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการ

สอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา” ขณะที่ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาล บัญญัติไว้ในลักษณะดังนี้ “ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้” จากสาระของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่บัญญัติถึงการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะในคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับขอบเขตของการกระทำผิด หรือคดีอาญาที่เป็นการละเมิดบุคคลทั่วไป หรือปัจเจกบุคคลอื่น ๆ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และ 2550 ที่บัญญัติข้อยกเว้นเกี่ยวกับขอบเขตของการกระทำ ความผิดทางอาญา หรือความผิดทางอาญาไว้ หากเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรณีการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น พออนุมานซึ่งได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ จะคุ้มกันครอบคลุมการกระทำ ความผิดทางอาญา หรือคดีอาญาทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ ความผิดทางอาญา จะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หรือจะมีอัตราโทษสถานใด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ อาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของหลักการให้ความคุ้มกันรัฐสภา ที่มุ่งปกป้อง คุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่อาจถูกกระทำละเมิดโดยอำนาจอื่น ๆ หรือหากเป็นผู้กระทำการละเมิดก็เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของประชาชน หรือปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา แต่ที่ผ่านมา หลายการกระทำหรือคดีอาญาเป็นการกระทำ ความผิด ที่เกิดจากปัญหาส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภา แล้วขอใช้เอกสิทธิ์ในการไม่ถูกจับในฐานะสมาชิกรัฐสภา จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและละเมิด ต่อกระบวนการยุติธรรมจนเกินเหตุ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ ดังนี้

(ก) การจำกัดขอบเขตเกี่ยวกับการให้ความคุ้มกันรัฐสภาใหม่ และหากยังเป็นกรณีการกระทำ ความผิดทางอาญาหรือคดีอาญาที่กระทำการละเมิดต่อบุคคลอื่นโดยไม่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ดังประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย หรือประเทศฟิลิปปินส์ หรือหากเป็นการกระทำ ความผิดร้ายแรงต่อรัฐ เช่น ความผิดฐานกบฏ หรือต่อความมั่นคงของรัฐ กรณีเช่นนี้จะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภาเช่นกัน

(ข) กรณีของข้อยกเว้น หากเป็นการถูกจับขณะกระทำความผิด แม้อยู่ใน สมัยประชุมสภา ก็จะไม่ได้รับความคุ้มกันรัฐสภา ซึ่งกรณีดังกล่าว ถือเป็นหลักการที่สากลยอมรับ เพราะประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนทุกประเทศ จะยกเว้นกรณีดังกล่าว เพราะถือเป็น การกระทำที่ชัดเจน หากให้ความคุ้มกันรัฐสภาจะเป็นการละเมิดต่อกระบวนการยุติธรรมจนเกินเหตุ ขณะที่ประเทศไทยก็ยอมรับหลักการดังกล่าว แต่ได้มีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น โดยให้อำนาจแก่



ประธานสภาอาจสั่งปล่อยได้ อีกทั้ง ไม่มีกระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนการ  
ใช้ดุลยพินิจของประธานสภาอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ควรยกเลิกการให้ความคุ้มกันรัฐสภาโดย  
ประธานสภาในกรณีดังกล่าว แต่ถ้าจะมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น กรณีจับสมาชิกรัฐสภาได้ขณะกระทำ  
ความผิด หากการกระทำผิดนั้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง ดังเช่น ประเทศออสเตรเลีย

อีกประเภทของข้อยกเว้น ที่ควรกำหนดเป็นข้อยกเว้นที่ไม่อาจได้รับความคุ้มกันรัฐสภาคือ ความผิดเล็กน้อยหรือความผิดลหุโทษ เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
กรณีดังกล่าวไม่ซับซ้อน และไม่ใช้เวลามากจึงอาจไม่จำเป็นต้องให้ความคุ้มกันรัฐสภาก็ได้

ท้ายสุด สำหรับกรณีข้อยกเว้นของการได้รับความคุ้มกันรัฐสภาตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา  
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้อยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา ทั้งนี้ เขตอำนาจของศาลฎีกา  
ดังกล่าวครอบคลุมการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีอาจถูกฟ้องกรณี  
ว่าร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้  
กระบวนการก่อนถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ต้องผ่านกระบวนการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรืออัยการในการ  
มีหมายเรียกตัวไปในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หรืออาจมีการคุมขัง ดังนั้น ควรกำหนดการ  
ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
เป็นข้อยกเว้นของการได้รับความคุ้มกันรัฐสภาด้วย เพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่องไปยังการพิจารณา  
ของศาล อีกทั้ง กรณีความผิดดังกล่าวจะเป็นคดีเกี่ยวกับการทุจริต หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ  
ดังนั้น จึงเป็นหลักการที่ต้องยกเว้นความคุ้มกันรัฐสภา

(ค) ควรขยายขอบเขตการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา  
ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาไม่ถูกแทรกแซงจาก  
องค์กรหรืออำนาจใด ๆ อีกทั้ง เป็นการขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเดินทางมา  
สภา หรือมาประชุมได้ ขณะที่ ปัจจุบันได้มีกฎหมายหรือกลไกต่าง ๆ เกิดขึ้นใหม่ และอาจเป็น  
อุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ เช่น กรณีการเรียกตัวไปชี้แจง หรือให้ข้อมูลตาม  
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เพราะการ  
ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ยืดหยุ่นอย่างมาก ดังนั้น จึงอาจเปิดโอกาส  
ให้ฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากใช้กลไกของคณะกรรมการเรียกตัวสมาชิกที่เป็นฝ่ายตรงกันข้ามไปให้  
ข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้อีกด้วย ซึ่งเป็นการขัดขวาง  
และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะหากพิจารณา  
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการในเชิงเนื้อหาว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจของสมาชิก

รัฐสภาตามกฎหมายดังกล่าวจึงอาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เมื่อเป็นไปในลักษณะดังกล่าว การพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงอาจขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างสมัยประชุมสภาได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรขยายขอบเขตการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภาจากกรณีดังข้างต้น นอกเหนือจากการให้ความคุ้มกันเฉพาะกระบวนการและขอบเขตของคดีอาญาเท่านั้น

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนที่สภาจะใช้ดุลยพินิจในการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศอินเดีย หรืออื่น ๆ โดยปกติรัฐธรรมนูญจะเป็นสถาบันหลักในการให้ความคุ้มกันรัฐสภาแก่สมาชิกสภา แต่หากมีข้อยกเว้นไม่ว่าจะเป็นการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภาของสมาชิกสภา จึงควรจะต้องมีกระบวนการและองค์กรในการกลั่นกรองหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ก่อนที่จะให้สภาเป็นผู้ตัดสินใจโดยการลงมติ ทั้งนี้ องค์กรที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงในการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันรัฐสภา คือ คณะกรรมาธิการเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐสภา ประกอบด้วยจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยอาจมาจาก 2 หรือ 3 ภาคส่วน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือจากภาคส่วนอื่น ๆ เช่น รัฐบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เมื่อเกิดกรณีของการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกัน จะมีคำร้องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน แล้วส่งรายงานไปยังสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก โดยอาจมีข้อเสนอหรือแนวทางให้สภาได้พิจารณาเพื่อลงมติ เมื่อสภาลงมติเป็นไปในแนวทางใด ให้แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามมติของสภา การที่มีกระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนลงมติให้หรือเพิกถอน จะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกรัฐสภาและปัจเจกบุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มกันรัฐสภาเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องเกรงกลัวการถูกข่มขู่หรือแทรกแซงจากฝ่ายใด ขณะที่ ปัจเจกบุคคลทั่วไปที่อาจถูกละเมิดจากการกระทำของสมาชิกรัฐสภา จะได้รับความคุ้มครองจากสภาเช่นกัน โดยจะเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

(4) ควรปรับการรับรู้เกี่ยวกับมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จากที่เคยกล่าวอ้างว่าเป็นความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาเป็นเอกสิทธิ์ประเภทหนึ่ง คือ เอกสิทธิ์ในความมีอิสระในการไม่ถูกจับกุม (Privilege of Freedom from Arrested) ซึ่งความคุ้มกันจึงเป็นผลสืบเนื่องจากการมีเอกสิทธิ์ประเภทนี้ โดยมีมูลบังคับก็ต่อเมื่อสมาชิกรัฐสภาได้กระทำทางกายภาพละเมิดต่อบุคคลอื่นที่เป็นความผิดทางอาญาและอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสภา

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาขอบเขตการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา จะพบปัญหาหลัก ๆ ใน 3 ด้านคือ ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรที่ให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ปัญหากระบวนการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา และปัญหาขอบเขตของการกระทำผิด หรือคดีอาญาในการให้หรือเพิกถอนความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น หากมีการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ควรศึกษาเพื่อสร้างต้นแบบที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาและปัจเจกบุคคลทั่วไปซึ่งการให้ความคุ้มกันดังกล่าวจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักนิติธรรม



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- เกริ่นนำ นิมอรงค์. ความไม่เสมอภาพพุทธวิพากษ์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.Gotoknow.org/post> ]
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (บรรณาธิการ),  
ในรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=557&page=2>
- . หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- เดลินิวส์. ครวซิด ปัดข่านายกฯ สมุทรสงคราม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://m.dailynews.co.th/News.do?contentid=124623>]
- นายหัวไทร. ด่วน...ศาลอุธรณ์สั่งจำคุก กกด ชุด 3 หน้า 4 ปี [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/naiman/2008/04/24/entry-1>]
- บรรเจิด สิงคะนติ. หลักความเสมอภาค. ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2553.
- ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517). กรุงเทพฯ: ช.ชุมนุมช่าง, 2517.
- พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.
- ภิรมย์ เจริญรุ่ง. ขอบเขตการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
2542.
- ภูเดช วงศ์เคี่ยม. ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2555.
- มานิตย์ จุมปา. “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)  
หมวดองค์กรทางการเมือง (2544).
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

- . เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง (2544).
- มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2532.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546.
- ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2525.
- ลิขิต ธีรเวคิน. เสรีภาพเสมอภาคและภราดรภาพ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.Dhiravegin.com>
- วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.
- วิชญ์ เครื่องงาม และบรรศักดิ์ อวรรโณ. ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2520.
- วิณาม โฉมพิโมกษ์. ความขัดแย้งในคณะราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2520.
- ศตพล วรปัญญาตระกูล. วัฒนธรรมทางการเมือง : รูปแบบที่เหมาะสมในเชิงความสัมพันธ์ระหว่าง การรวมกลุ่มและบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวัฒนธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. 2534.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมภพ โทตระกิตย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2523.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2486 (สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3, วันพฤหัสบดีที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2486.
- . รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2481 (สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3, วันพฤหัสบดีที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481.
- . รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475 (สมัยสามัญ), วันเสาร์ที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.
- สุทัศน์ สงวนปรารค์ และคณะ. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยสังเขป [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://law\\_buu.igetweb.com/158193/](http://law_buu.igetweb.com/158193/)
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. กระบวนการยุติธรรมทางอาญา [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <http://www.oja.go.th>
- อมร รักษาสัตย์. ประชาธิปไตยอุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

## ภาษาต่างประเทศ

Arvind Kumar. Essay on Indian Parliamentary Privilege and Immunities [Online]. Available from: <http://www.preservearticles.com/2011111216822>

Audrey O'Brien and Marc Bose. House of Commons Procedure and Practices. Quebec: Library and Archives Canada Cataloguing, 2009.

Congress, C.o. [Online]. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt\\_of\\_Congress](http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt_of_Congress)

E.S.C wade. Constitution and Administrative Law. 10th ed. New York: Longman Inc.,

———. Constitutional and Administrative Law. 10th ed. New York Longman Inc., 1985.

Encyclopedia. Immunity [Online] Available from: [http://www.statmaster.com/encyclopedia/Immunity-\(legal\)](http://www.statmaster.com/encyclopedia/Immunity-(legal))

European Parliament. Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament. Luxembourg: Directorate General for Research Budgetary and Cultural Affairs and Comparative Division, 1993.

Immunity, P. [Online]. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary\\_immunity](http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_immunity)

Indian Parliamentary Privilege. [Online]. Available from: <http://www.bestarticleworld.com/2009/11/indian-parliamentary-privilege.html>

Jack Maskell. Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office. n.p.: Congressional Research Service, 2012.

John Alder. Constitution and Administration Law. 7th ed. London: Cambridge, 2009.

Leslie Rutherford and Sheila Bone. Dictionary. London: Sweet & Maxwell, 1993.

Office for Promotion of Parliamentary Democracy. Non-Liable? Inviolable : Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities an Overview Brussels: European Parliament, 2012.

P.V. Narasimha Rao V. State. [Online]. Available from: [www.ebc-india.com/lawyer/article/98080.html](http://www.ebc-india.com/lawyer/article/98080.html)

Parliamentary Immunity. [Online]. Available from: <http://www.senate.gov.ph/senates/tems.asp>

Parliament Privilege FAQs. [Online]. Available from: <http://www.prsindia.org/theprsblog/?tag=breach-of-privilege>

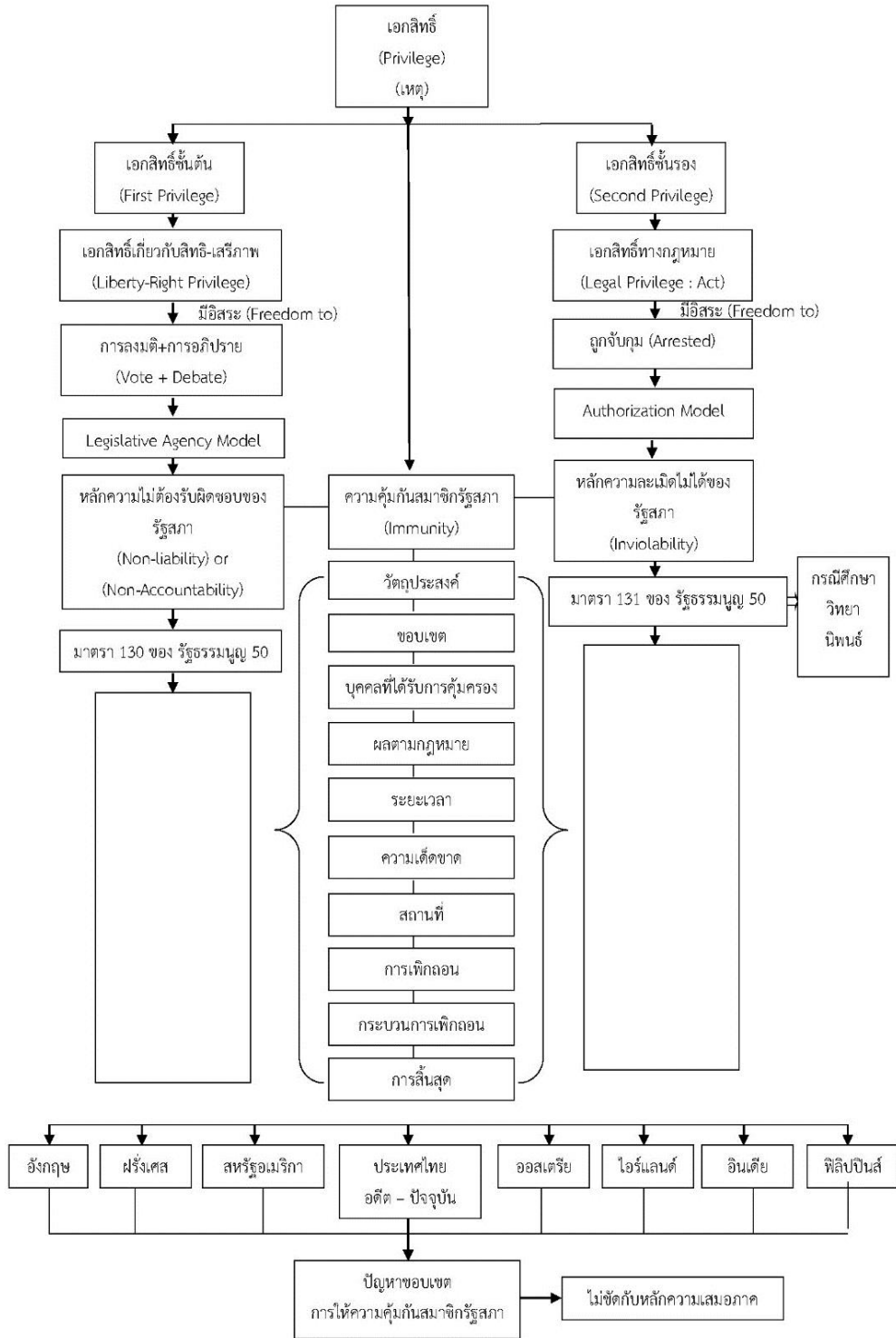
Parveen Qamar. Privileges of Parliament Now & Then [Online]. Available from: <http://www.iosworld.org/PRIVILEGES%20OF%20PARLIAMENT%20NOW%20&%20THEN.htm>

Pen, O. t. r. f. t. l. o. M. L. [Online]. Available from: <http://www.europarl.europa.eu/side/getdoc.do?pubref>

- Peter Hodson Collin. Dictionary of Law. London: Bloomberry, 2014.
- Rajya sabha. Parliamentary Privilege. New Delhi: Sabha Secretariat,, 2010.
- Robert Blackburn. Griffith and Ryle on Parliament Function, Practice and Procedures. London: Sweet and Maxwell, 2003.
- Shanmuganathan., D. An Analysis of Parliamentary Privilege in India [Online]. Available from: <http://www.legalcerviceindia.com/article/parliamentary/001.html>
- Simon McGee. Rule of Parliamentary Immunity the European Parliament and the Member State of the European Union [Online]. Available from: <http://www.agora-parl.org/site/>
- Simon Wigley. Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption. The Journal of Political Philosophy (2003).
- The Parliament. [Online]. 2014. Available from: <http://themis.yahoo.com/jssoff.css?tHIP=94.23.45.160 &thTS=1255879373>
- Union., I-P. Parliamentary Immunity : Benefit or Burden [Online]. Available from: <http://www.ipu.org/conf-e/127/immunity.pdf/2013/>
- United State Agency International Development ( USAID). Parliamentary Immunity Brief : A Summary of Case Study of Amenia} Ukraine and Guaemala. N.P. : Development Alternatives Inc.,, 2006.
- United state Agency International Development (USAID). Parliamentary Immunity Brief : A Summary of Case Study of Amenia Ukraing and Guatemala. n.p.: Development Alternatives Inc.,, 2006.
- Volokh., H. Congressional Immunity Grants and Supration of Power : Legislative Vetoes of Federalprosecutions. [Online]. Available from: <http://works.Bepress.com>
- William Mckay. Erskine May' Treatise on the Law, Privileges,Proceedings and Useage of Parliament. 23th ed. London: Cromwell Press Limited, 2004.
- Yehudit Galili and Dan Lahav. Parliamentary Immunity-Members of Parliament Inviolability. n.p.: the Knesset Research and Information Center, 2003.
- . [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://dic.longdo.com/search/immunity>

# ภาคผนวก ก.

## กรอบความคิดความคุ้มกัน





## ภาคผนวก ข.

### สาระของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

มาตรา 37 การฟ้องร้องสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเป็นคดีอาญายังโรงศาล จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อน ศาลจึงจะรับฟ้องได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

มาตรา 33 ในระหว่างสมัยประชุม ผู้ใดจะฟ้องสมาชิกแห่งสภาในทางอาญา ท่านว่าศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อนจึงพิจารณาได้ และการพิจารณาคดีนั้นต้องมีให้เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุม

อนึ่งการพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำไปก่อน มีคำอ้างว่าผู้ต้องหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ท่านว่าเป็นอันใช้ได้

มาตรา 34 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขัง เว้นไว้แต่จับในขณะกระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภา และประธานแห่งสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

มาตรา 49 ในระหว่างสมัยประชุม ผู้ใดจะฟ้องสมาชิกพฤฒสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนในทางอาญา ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อนจึงพิจารณาได้ แต่การพิจารณาคดีนั้น ต้องมิให้เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุม

การพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่า จำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดหนึ่งนั้น ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 50 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกพฤฒสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนไปกักขัง เว้นไว้แต่จับในขณะกระทำผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานแห่งสภานั้นอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

มาตรา 51 ถ้าสมาชิกพฤฒสภาหรือสภาผู้แทนถูกกักขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณีจะต้องสั่งปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามความในวรรคก่อนให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

มาตรา 57 ในระหว่างสมัยประชุม ผู้ใดจะฟ้องร้องสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนในทางอาญา ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อน จึงจะพิจารณาได้ แต่การพิจารณาคดีนั้น ต้องมิได้เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะเข้ามาประชุม

การพิจารณาคดีที่ศาลได้กระทำไปก่อนคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งนั้น ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 58 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปกักขัง เว้นแต่จับในขณะที่กระทำความผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ประธานแห่งสภานั้นอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

มาตรา 59 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนถูกกักขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่ต้องสั่งปล่อย แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามความในวรรคก่อนให้มีผลบังคับตั้งแต่วันปล่อย จนถึงวันสุดท้ายแห่งการประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

มาตรา 118 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ หรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้

มาตรา 119 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก็ต่อไม่เป็นการขัดขวางต่อสมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา

มาตรา 120 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามความในวรรคก่อนให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อย จนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

มาตรา 62 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ หรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้หาในคดี เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภา หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานโดยด่วน และประธานสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้

มาตรา 63 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภา แต่กระนั้น การพิจารณาคดีก็ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิก ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 65 ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน หรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามความในวรรคก่อน ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

มาตรา 13 ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณา ในเมื่อประธานสภาร้องขอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

มาตรา 114 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาเว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการคุมขังได้

มาตรา 115 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในคดีอาญา ไม่ว่าจะฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ฟ้องนั้นเป็นสมาชิก แต่กระนั้นการพิจารณาคดีก็ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้ฟ้องจะมาเข้าประชุมสภา

การพิจารณาที่ศาลกระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 116 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้ฟ้องนั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่งให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

#### ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

มาตรา 13 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้ใดในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาด้วย

ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

มาตรา 142 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวน ในฐานะที่สมาชิกผู้ฟ้องนั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ฟ้องนั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้ฟ้องนั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้ฟ้องนั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

มาตรา 143 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุม

การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 144 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงสิ้นสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

มาตรา 14 ในระหว่างสมัยประชุมถ้าสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินผู้ใดถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาในเมื่อประธานสภากร้องขอ

#### ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

มาตรา 14 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมาธิการของสภาผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดพิจารณาในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

มาตรา 121 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะกระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับได้

มาตรา 122 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา

การพิจารณาที่ศาลกระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 123 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

#### ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

มาตรา 15 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด บุคคลใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ให้คุ้มครองถึงกรรมการของสภาผู้พิมพ์และผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขังหรือถูกฟ้องร้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

มาตรา 133 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำงานสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

มาตรา 134 ในกรณีที่มีการฟ้องร้องสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ที่ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 135 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน หรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณีต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 165 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยพลัน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

มาตรา 166 ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำสั่งว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

มาตรา 167 ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 131 ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะที่กระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือเป็นคดีอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาประชุมสภา

การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลได้กระทำก่อนมีคำสั่งอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่ง ย่อมเป็นอันใช้ได้

ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อยทันทีถ้าประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ นายศตพล วรปัญญาตระกูล

เกิดเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2513

สำเร็จการศึกษา

- ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาอังกฤษ)

จาก มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี เมื่อปีการศึกษา 2536

- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ไทยคดีศึกษา เน้นสังคมศาสตร์)

จาก มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เมื่อปีการศึกษา 2536

- นิติศาสตรบัณฑิต จาก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เมื่อปีการศึกษา 2542

- ปรัชญาดุชะฎิบัณฑิต (สาขา วัฒนธรรมศาสตร์)

จาก มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เมื่อปีการศึกษา 2554

- และเข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2555

ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง

วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร