



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ปัญหาและแนวทางปรับปรุงเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

ชื่อผู้แต่ง: ศุภณัฐ บุญสด

การอ้างอิงที่แนะนำ: ศุภณัฐ บุญสด, 'ปัญหาและแนวทางปรับปรุงเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย' (2568) 54(2) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 441.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm



**Baker
McKenzie.**

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.com



WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

DS&B DOMERN
SOMGIAT
& BOONMA

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02-221-6111 ต่อ 81-2165 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาและแนวทางปรับปรุงเสรีภาพ ในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย*

Problems and Approaches to Improving Freedom of Speech for Members of Parliament in the Thai Legal System

ศุภณัฐ บุญสด

นักวิชาการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

Supanut Boonsod

Academic, Parliamentary Academic Support Office, King Prajadhipok's institute

วันที่รับบทความ 17 กุมภาพันธ์ 2568; วันแก้ไขบทความ 11 เมษายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 11 เมษายน 2568

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) เป็นเอกสิทธิ์ที่สำคัญในการช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่อภิปรายและลงมติในรัฐสภาได้อย่างอิสระจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น เนื่องจากเป็นเอกสิทธิ์ที่จะคุ้มครองให้ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมสภาและคณะกรรมการการไม่สามารถถูกนำไปดำเนินคดีในศาลได้ โดยรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้มีการรับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภามาตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) แต่อย่างไรก็ตามเอกสิทธิ์และความคุ้มครองดังกล่าวก็มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตามความเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งสามารถแบ่งออกมาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่มีการคุ้มครองในลักษณะเด็ดขาดต่อถ้อยคำและการลงมติ

* บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย ศุภณัฐ บุญสด, ‘การศึกษาความเหมาะสมของอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ : กรณีเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 2567).

ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2475-2535) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้มีการขยายความคุ้มครองที่มีลักษณะเด็ดขาดไปถึงคณะกรรมการธิการและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและช่วงที่สาม (พ.ศ. 2535 กระทั่งถึงปัจจุบัน) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการคุ้มครองที่มีลักษณะไม่เด็ดขาด โดยหากมีการเผยแพร่การถ่ายทอดประชุมรัฐสภาทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ หรือทางอื่น ๆ และถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมมีลักษณะที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง หรือกล่าวถึงบุคคลภายนอกโดยมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย บุคคลภายนอกก็สามารถนำถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวไปดำเนินคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกัน โดยสภาพการณ์ของระบบกฎหมายดังกล่าวได้นำไปสู่การเซ็นเซอร์ตัวเอง (Self-censorship) ของสมาชิกรัฐสภาอันเป็นผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุลไปในท้ายที่สุด โดยบทความวิจัยฉบับนี้ได้มุ่งหมายเสนอสภาพปัญหาดังกล่าวทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภา เพื่อมีข้อเสนอทางวิชาการและแนวทางการยกเว้นบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคความตกต่ำของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยต่อไป

คำสำคัญ : เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา รัฐสภาไทย ประชาธิปไตย

Abstract

Freedom of speech is a fundamental privilege and immunity that plays a crucial role in enabling members of parliament to perform their duties of debate and voting freely without interference from other institutions. This privilege ensures that statements made by members of parliament during parliamentary or committee meetings cannot be subject to legal proceedings in court. In Thailand, the constitution has recognized the privilege and immunity regarding the freedom of speech of parliamentary members since the Provisional Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932), up to the current Constitution of the Kingdom of Thailand. However, this privilege and immunity have evolved over time, reflecting the decline of democratic governance in Thailand. These developments can be categorized into three periods: The First Period: Under the Provisional Constitution of the Kingdom of Siam, B.E. 2475 (1932), the privilege and immunity of freedom of speech for parliamentary members were absolute, covering only their statements and voting in parliament. The Second Period (1932 – 1992): During this time, the privilege and immunity of parliamentary members were expanded to provide absolute protection to parliamentary committees and individuals involved in parliamentary processes. The Third Period (1992–Present): The privilege and immunity of parliamentary members' freedom of speech have become less absolute. If parliamentary sessions are broadcast via radio, television, or other media, and if the statements made

by members during these sessions severely violate ethical standards or constitute legal offenses, especially if they involve defamatory remarks against external individuals, such statements may be used as grounds for legal action in court by affected individuals. This legal framework has led to a phenomenon of self-censorship among parliamentarians, ultimately disrupting the balance of the separation of powers. This research article aims to address the aforementioned problems at both the constitutional and parliamentary regulation levels. It offers academic proposals and legislative drafting recommendations to remedy the decline of freedom of speech for members of parliament within the Thai legal system.

Keywords: Freedom of Speech of a member of parliament, National assembly of Thailand, Democracy

1. บทนำ

หากพิจารณาผ่านกรอบทางประวัติศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะพบว่าสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย คือ รัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีสถานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการทางกฎหมายมหาชน ที่สำคัญสองประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม รัฐสภาจึงมีลักษณะพิเศษที่กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดภายในรัฐ ดำเนินภารกิจในการระดมความคิดเห็นที่หลากหลายของยุคสมัยแล้วแสดงออกมาเป็นเจตจำนงร่วม ในรูปแบบของกฎหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภาก็มีภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเช่นกัน ผ่านการทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการการ สำหรับกระบวนการทำงานสำคัญที่รัฐสภาใช้ในการดำเนินภารกิจทั้งสองประการ ก็คือ “การพูด” โดยสะท้อนออกมาผ่านรากศัพท์ภาษาอังกฤษของคำว่า “Parliament” ที่เป็นคำแปลของคำว่ารัฐสภาได้มีที่มาจากศัพท์ในภาษาฝรั่งเศส คือ “Parlement” อันหมายถึงสถานที่ให้คนมาพูด หรือเจรจา¹ ส่วนการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ใช้ในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ จะมีลักษณะเป็นการอภิปราย แสดงความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์ ส่งผลให้การพูดในลักษณะเช่นนี้จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้จึงต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางกฎหมายที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การมีเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity) ของสมาชิกรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการประกันเสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) ของสมาชิกรัฐสภาให้มากกว่าบุคคลทั่วไปและคุ้มครองมิให้สมาชิกรัฐสภาได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการภายหลังจากการใช้เสรีภาพในการพูด ดังกล่าว จนกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นเอกสิทธิ์ที่ทรงคุณค่าและเป็นแก่นสารที่สำคัญที่สุดของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา²

เมื่อพิจารณาถอยกลับเข้ามาที่ระบบกฎหมายในประเทศไทยจะพบว่าเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันนำมาสู่การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญและรัฐสภาขึ้นมาเป็นครั้งแรก ระบบกฎหมายไทยก็ได้มีการรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงทันที โดยปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่มีการคุ้มครองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะเด็ดขาดและไม่มีข้อยกเว้น³ แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของขอบเขตและข้อยกเว้นที่น่าสนใจในการศึกษาทางกฎหมายอย่างยิ่งตามลำดับ โดยเป็นเช่นนี้

¹ Ethyonline, ‘Origin and history of parliament’ (n.d.) <<https://www.etymonline.com/word/parliament>> สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2568.

² Paul Evan, ‘Privilege, Exclusive Cognisance and the Law’ in Alexander Horne and Gavin Drewry (eds) *Parliament and the Law* (Hart Publishing 2018) 18.

³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 24.

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรเรื่อยมาจนกระทั่งถึงก่อนการประกาศใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรากฏข้อยกเว้นทางรัฐธรรมนูญของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาขึ้นมาเป็นครั้งแรก หากเป็นกรณีที่มีการพูดของสมาชิกรัฐสภาทำให้บุคคลอื่นเสียหายและถ้อยคำดังกล่าวไปปรากฏภายนอกรัฐสภาด้วยวิธีการถ่ายทอดผ่านวิทยุหรือโทรทัศน์ ถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกเผยแพร่ดังกล่าวจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญและสามารถถูกนำไปดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาต่อไปได้⁴ โดยข้อยกเว้นเช่นนี้ได้ดำรงอยู่ต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁵

สำหรับการสร้างข้อยกเว้นทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการดำเนินการกิจของรัฐสภาและคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาดของคณะรัฐมนตรีซึ่งไปเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกคณะรัฐมนตรี รวมถึงข้าราชการอื่น ๆ และการใช้อำนาจตุลาการโดยมิชอบด้วยกฎหมายของศาลต่าง ๆ ของรัฐสภา เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถใช้เสรีภาพในการพูดเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างเต็มที่เพราะต้องหวาดกลัวต่อการถูกดำเนินคดีทางแพ่งหรืออาญาที่จะตามมาภายหลังการพูดและนำไปสู่การเซนเซอร์ตัวเอง (Self-censorship) ของสมาชิกรัฐสภาอันเป็นผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุลไปในท้ายที่สุด ด้วยเหตุนี้ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจพัฒนาการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยว่ามีลักษณะสำคัญในแต่ละช่วงอย่างไรและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเหตุปัจจัยอย่างไร รวมถึงสำรวจปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาในปัจจุบัน เพื่อตอบคำถามดังกล่าวบทความวิจัยนี้จึงได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา ส่วนที่ 2 การรับรองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย ส่วนที่ 3 แนวทางการตีความกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา และส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะทางวิชาการ รวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อบังคับของสภา

2. แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา

เสรีภาพ (Freedom) และระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นสองสิ่งที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ เฉกเช่นที่นักปรัชญาการเมืองชาวโรมันอย่างซีเซโรกล่าวไว้ว่า “เสรีภาพจะตั้งมั่นอยู่ได้ก็เพียงเฉพาะในรัฐที่จัดวางให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนเท่านั้นและไม่มีสิ่งใดจะงดงามไปเสียกว่าเสรีภาพอีกแล้ว เพราะหากปราศจากเสรีภาพแล้ว ความเสมอภาคในหมู่ประชาชนย่อมไม่บังเกิด” โดยเสรีภาพในความหมายปัจจุบันกับความหมายในอดีตมีความแตกต่างกันอย่างมาก

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 125.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 124.



เนื่องจากเสรีภาพในอดีตย่อมหมายถึงความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลจากอำนาจของผู้อื่น ในขณะที่ปัจจุบันเสรีภาพได้กลายมาเป็นอำนาจของประชาชนในการที่จะปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการปกครองของรัฐ⁶ ด้วยเหตุนี้ เมื่อความเป็นจริงในทางประวัติศาสตร์ สถาปนาการเมืองอย่าง “รัฐสภา” ในฐานะผู้แทนของประชาชนได้กลายมาเป็นหัวใจที่สำคัญในการต่อสู้กับบรรดาอภิสิทธิ์ชนเพื่อให้ได้มาซึ่งความเท่าเทียมและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ข้อความคิดว่าด้วยเสรีภาพจึงกลายมาเป็นหัวใจหลักของการต่อสู้และการทำงานของระบบรัฐสภา⁷

อย่างไรก็ตามเสรีภาพของรัฐสภากับเสรีภาพของประชาชนก็มีความแตกต่างในระดับหนึ่ง เพราะในขณะที่เสรีภาพของประชาชนมีข้อจำกัดและสามารถถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่เสรีภาพของรัฐสภาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่ในทางกฎหมายเรียกว่าเอกสิทธิ์ (Privileges) และความคุ้มกัน (immunity) ของรัฐสภา จึงทำให้เสรีภาพของรัฐสภาจะมีลักษณะสัมบูรณ์และไม่สามารถถูกจำกัดได้⁸ เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการกิจตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและจะครอบคลุมถึงสิ่งที่สมาชิกรัฐสภาพูดและกระทำในหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกิจการของรัฐสภา⁹ โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาจะสามารถแบ่งแยกออกมาเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Member) อันประกอบไปด้วยเสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) เสรีภาพจากการถูกจับกุม (Freedom from arrest)¹⁰ และประเภทที่สอง เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กร (Organs) อันประกอบไปด้วยอำนาจในการลงโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา (Power to punish for contempt) อำนาจในการออกข้อบังคับและระเบียบการประชุมของตนเอง (Right to regulate its own constitution) และอำนาจในการจัดการกิจการภายในของตนเอง (Right to regulate its own internal affair free from interference)¹¹

2.1 หลักทั่วไป : เสรีภาพในการพูดโดยสัมบูรณ์

โดยทั่วไปแล้ว ลักษณะเนื้อหาของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นเสรีภาพประเภทหนึ่งในเอกสิทธิ์และการคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีลักษณะเดียวกันกับเสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไป กล่าวคือ เป็นเสรีภาพที่คุ้มครองการสื่อสารข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาไปสู่บุคคลอื่น ๆ ด้วยวิธีการพูด¹² แต่ในรายละเอียดแล้วจะมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร เพราะนอกจากเสรีภาพในการพูดดังกล่าวจะทำให้หน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแล้ว

⁶ Hans Kelsen, *The Essence and Value of Democracy* (Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti eds, Brian Graf tr, Rowman & Littlefield, Inc, 2013) 27-28.

⁷ เพิ่งอ้าง 47-48.

⁸ J.P. Joseph Maingot, *Parliamentary privilege in Canada* (McGill-Guen's University Press, 1982) 15.

⁹ เพิ่งอ้าง 11.

¹⁰ Paul Evan (เชิงอรรถ 3) 9-10.

¹¹ J.P. Joseph Maingot (เชิงอรรถ 9) 15.

¹² UNHRC 'General comment No. 34' (12 September 2011) UN Doc CCPR/C/GC/34.

เสรีภาพดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการสนับสนุนให้การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภาโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและสนับสนุนให้ผู้แทนของประชาชนสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย¹³ จึงส่งผลให้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานอกจากจะคุ้มครอง “สมาชิกรัฐสภา” โดยตรงแล้วยังได้คุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาโดยอ้อมด้วย และคุ้มครองไปถึงการกระทำอย่าง “การลงมติ” และ “การเผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลด้วยวิธีการอื่น ๆ” ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในกิจการรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่นใดนำการกระทำดังกล่าวไปดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ กับสมาชิกรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภาต่อศาลหรือที่อื่นใดได้อย่างครอบคลุมและส่งเสริมให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นไปอย่างราบรื่น¹⁴

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศอื่น ๆ จะมีได้กำหนดเงื่อนไขและเหตุให้รัฐตรากฎหมายหรือใช้อำนาจใดเข้ามาแทรกแซงหรือจำกัดเสรีภาพนี้ได้แก่เช่นเดียวกับเสรีภาพของบุคคลทั่วไปด้วย ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาโดยสมบูรณ์ (Absolute immunity) โดยในส่วนของกลุ่มประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์และมีต้นแบบจากรัฐสภาเวสต์มินสเตอร์ในทำนองเดียวกับอังกฤษยังได้กำหนดให้การกระทำและการใช้อำนาจของบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรของรัฐใดที่คุกคามเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา (Breach of privilege) และอาจถูกสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาอันเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มอบให้รัฐสภามีอำนาจลงโทษทางอาญา (Penal power of the house) กับบุคคลที่ไม่เคารพต่ออำนาจของรัฐสภาเช่นเดียวกับการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลโดยศาลต่อไปได้อีกด้วย¹⁵ ในขณะที่กลุ่มประเทศที่อยู่ในภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสและเยอรมนี รัฐสภาจะไม่มีอำนาจตามลงโทษทางอาญาในความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาต่อบุคคลหรือองค์กรอื่นในลักษณะเดียวกับรัฐสภาอังกฤษ ความผิดฐานละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ¹⁶

2.2 ข้อจำกัด : การปะทะกันระหว่างเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภากับเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กร

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะเป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันโดยสมบูรณ์ในลักษณะที่รัฐไม่มีอำนาจตรากฎหมายและดำเนินการให้พูด การลงมติ รวมถึงการกระทำอื่น

¹³ J.P. Joseph Maingot (เชิงอรรถ 9) 26.

¹⁴ The Leader of the House of Commons and others, *Parliamentary privilege*, (The Stationery Office Limited 2012) 10.

¹⁵ J.P. Joseph Maingot (เชิงอรรถ 9) 14-15.

¹⁶ Weizhong Yi, 'Research on parliamentary privilege' (Doctor of Law Thesis Humboldt-University 1972) 14.

ของสมาชิกรัฐสภาและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับกิจการของรัฐสภามีความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา รวมถึงความรับผิดชอบอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไป แต่ตามที่กล่าวไว้ว่าเอกสิทธิ์และการคุ้มกันของรัฐสภาประกอบไปด้วยทั้งเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาและเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กร การใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจึงสามารถถูกควบคุมโดยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรในส่วนของอำนาจในการควบคุมกิจการภายในและบุคลากรของรัฐสภาได้ โดยเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมในการที่จะออกคำสั่งยับยั้งหรือห้ามมิให้เกิดเหตุการณ์ที่สมาชิกรัฐสภาใช้เสรีภาพในการพูดไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เคารพต่อข้อบังคับการประชุม (Unruly behavior) จงใจบิดเบือนการใช้เสรีภาพไปในทิศทางไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อบังคับการประชุมและกิจการรัฐสภา (Abusing the rule of the house) จงใจใช้เสรีภาพในทิศทางที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Abuse power) หรือไม่เคารพต่อสิทธิของบุคคลภายนอก แต่อย่างไรก็ตามการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรโดยประธานรัฐสภาดังกล่าวก็จะต้องคำนึงว่าเอกสิทธิ์นี้มีวัตถุประสงค์หลักอีกด้านหนึ่งในการสนับสนุนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา¹⁷ รวมถึงสนับสนุนให้รัฐสภาสามารถดำเนินการอภิปรายเป็นไปโดยเสรีและเปิดเผยตามระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน จึงส่งผลให้การใช้อำนาจควบคุมสมาชิกรัฐสภาของประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุเช่นเดียวกับการจำกัดเสรีภาพในการพูดของบุคคลทั่วไปโดยรัฐ¹⁸ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจดังกล่าวของประธานรัฐสภา มีลักษณะที่เกินสมควรแก่เหตุจนไปทำลายแก่นของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและทำให้การอภิปรายของรัฐสภาเป็นไปโดยไม่เสรีได้

สำหรับเนื้อหาของอำนาจในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาโดยประธานรัฐสภานั้นจะมีลักษณะเป็นอำนาจในการควบคุมการประชุมและอำนาจในการลงโทษทางวินัย (Disciplinary power of the House) กับสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมาย ข้อบังคับการประชุมและประมวลจริยธรรมซึ่งอาจมีการกำหนดโทษทางวินัยไว้หลายฐานขึ้นตามความรุนแรงของพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภา โดยในประเทศอังกฤษประธานรัฐสภามีอำนาจลงโทษทางวินัย เริ่มตั้งแต่การให้อำนาจประธานรัฐสภาออกคำสั่งให้สมาชิกรัฐสภายุติการกระทำหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด สั่งให้สมาชิกรัฐสภาออกจากที่ประชุม การประณามการกระทำของสมาชิกรัฐสภา การสั่งให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด การสั่งตัดเงินเดือนของสมาชิกรัฐสภา ไปจนกระทั่งถึงการสั่งให้สมาชิกรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งเป็นการถาวร¹⁹ โดยอำนาจในการควบคุมเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยประธานรัฐสภาเช่นนี้จะปรากฏเหมือนกันทั้งในประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป โดยในประเทศฝรั่งเศสประธานรัฐสภามีอำนาจตามระเบียบข้อบังคับการประชุมออกคำสั่งควบคุมการประชุมให้สมาชิกรัฐสภากระทำการหรืองดเว้นกระทำการ สั่งการตัดเวลาอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา การดำเนินการกระทำ

¹⁷ Paul Evan (เชิงอรรถ 3) 31-34.

¹⁸ เพิ่งอ้าง 19.

¹⁹ The Leader of the House of Commons and others (เชิงอรรถ 15) 52-59.

ของสมาชิกรัฐสภา และการสั่งดำเนินการกระทำของสมาชิกรัฐสภา พร้อมกับการขับไล่สมาชิกรัฐสภาออกจากที่ประชุมด้วย²⁰

2.3 ขอบเขตเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

สำหรับขอบเขตเกี่ยวกับการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์ในส่วนของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภามีให้บุคคลใดในการกระทำดังกล่าวไปดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ ต่อศาลหรือที่อื่นใดได้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ด้านบุคคล

ปกติแล้วเสรีภาพในการพูดจะเป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่มุ่งคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาเป็นสำคัญอยู่แล้ว ไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาหรือคณะกรรมการก็ตาม โดยประเทศต่าง ๆ ที่มีรัฐสภาและปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ยึดถือตามนั้น และยิ่งประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาที่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกัน เสรีภาพดังกล่าวก็ครอบคลุมไปถึงรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาด้วย อย่างไรก็ตามบางประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษได้ขยายการคุ้มครองของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการอภิปรายและกระบวนการของรัฐสภา (Proceedings in parliament) ด้วย อย่างกรณีรัฐมนตรีที่ตอบคำถามในการประชุมสภา แม้ว่ารัฐมนตรีดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคู่ไปด้วยก็ตาม²¹ โดยในประเทศอังกฤษและแคนาดาได้ขยายความคุ้มกันดังกล่าวไปถึงข้าราชการรัฐสภาที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานของรัฐสภาในด้านต่าง ๆ ผู้ช่วยปฏิบัติงานสมาชิกรัฐสภา ที่ปรึกษาของรัฐสภา บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาที่มาให้ข้อมูลกับรัฐสภาและคณะกรรมการ รวมถึงร้องทุกข์ต่อรัฐสภาด้วย²² ซึ่งถือว่าแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสพอสมควรซึ่งค่อนข้างเคร่งครัดในการคุ้มครองเฉพาะสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น²³

(2) ด้านการกระทำ

สำหรับการกระทำที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันโดยเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาสามารถจำแนกออกมาได้เป็นสามประเภท ได้แก่²⁴

ประเภทแรก การพูด (Spoken) ที่ได้กล่าวไว้ในกระบวนการของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำในการอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การปรึกษาหารือ และการกล่าวในที่ประชุมของคณะกรรมการ

²⁰ Marilla Crespo Allen 'Parliamentary immunity in the Member States of the European Community and in the European parliament' (1993) European parliament, Working papers 58-59.

²¹ Weizhong Yi (เชิงอรรถ 17) 46.

²² J.P. Joseph Maingot (เชิงอรรถ 9) 26.

²³ Weizhong Yi (เชิงอรรถ 17) 46-47.

²⁴ เพิ่งอ้าง 50-53.



ประเภทที่สอง ถ้อยคำอันเป็นลายลักษณ์อักษร (Statement) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำในร่างกฎหมาย หนังสือเสนอกระทู้ หนังสือเสนอญัตติ รายงาน คณะกรรมาธิการ รายงานการประชุม หรือเอกสารประกอบการประชุมก็ตาม

ประเภทที่สาม การลงมติ (Vote) และกระทู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเตรียม (Preparatory to) และเผยแพร่ (Reproduction) การกระทำสองประเภทแรก อย่างเช่น การให้ข้อมูลเป็นหนังสือ หรือเป็นวาจาต่อสมาชิกรัฐสภา รัฐสภาและคณะกรรมาธิการ การเตรียมข้อมูลและเอกสารให้กับสมาชิกรัฐสภา ร่างเอกสารของรัฐสภา การเผยแพร่การประชุมหรือเอกสารของรัฐสภาซึ่งได้รับการอนุญาตจากประธานรัฐสภาในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายทอดทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ ทางสื่ออื่น ๆ รวมถึงการตีพิมพ์เอกสาร

(3) ด้านสถานที่

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกนี้มิได้กำหนดขอบเขตของเอกสิทธิ์และการคุ้มกันของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาไว้กับสถานที่ แต่ผูกพันขอบเขตดังกล่าวกับกิจกรรมที่สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนเป็นสำคัญ ไม่ว่าการกระทำในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวจะไปปรากฏในพื้นที่ใดก็ตาม โดยในอังกฤษจะให้นิยามกิจกรรมดังกล่าวไว้ว่า คือ กระบวนการรัฐสภา (Proceedings of parliament) ส่วนในประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรปอย่างสวีเดนจะใช้คำเรียกที่แตกต่างออกไปอย่างกิจกรรมของรัฐสภา (Parliamentary activities) แม้ว่าจะกำหนดคำเรียกที่แตกต่างกันออกไป แต่ในรายละเอียดแล้วทั้งสองคำมุ่งหมายถึงกิจกรรมหรือกระบวนการเดียวกันอย่างการประชุมของรัฐสภา และคณะกรรมาธิการ รวมถึงการแถลงข่าวของรัฐสภาอันเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงมีประเทศส่วนน้อยอย่างประเทศไทยและมาเลเซียได้กำหนดขอบเขตดังกล่าวไว้กับสถานที่มิใช่ภารกิจเช่นกัน กล่าวคือ เฉพาะการกระทำของบุคคลที่ดำเนินการในพื้นที่อาคารรัฐสภาเท่านั้นที่จะได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และการคุ้มกัน²⁵

(4) ด้านระยะเวลา²⁶

สำหรับขอบเขตด้านเวลานี้จะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ณ ขณะดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญโดยจะพิจารณาระยะเวลาที่เอกสิทธิ์และการคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเมื่อใดในแต่ละประเทศจะมีการกำหนดรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของการเริ่มต้น ในฝรั่งเศสถือว่าระยะเวลาดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ไม่ว่าจะได้มีการรับรองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ในขณะที่รัสเซียจะเริ่มคุ้มกันเมื่อผลการเลือกตั้งได้รับการรับรองตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว ส่วนในกรณีของเนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา เกาหลีใต้ และอินเดียจะเริ่มคุ้มกันเมื่อสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งได้ดำเนินการกล่าวคำสาบานตนเพื่อรับตำแหน่ง และกรณีสุดท้าย คือ กลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษจะกำหนดให้เอกสิทธิ์และการคุ้มกันเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการเปิดประชุมสมัยแรกของรัฐสภาชุดใหม่แล้วเท่านั้น

²⁵ Marc Van der Hulst, 'The Parliamentary mandate: A global comparative study' (Submitted to Inter-Parliamentary Union Geneva 2000) 69-70.

²⁶ เพิ่งอ้าง 68.

ส่วนระยะเวลาสิ้นสุด เอกสิทธิ์และการคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะยุติลงเมื่อสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุแห่งการยุบสภาและครบวาระก็ตาม แต่หากมิใช่ระยะเวลาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของบุคคลแล้วเป็นกรณีของการคุ้มกันต่อคำพูดการลงมติ ถ้อยคำอันเป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกรัฐสภาได้ดำเนินการไปในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และถูกเผยแพร่ออกไปสู่สาธารณะแล้วจะไม่ตกอยู่ภายใต้ขอบเขตด้านระยะเวลาข้างต้น

3. เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน

พัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาช่วงยุคออกมาได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ช่วงที่สอง เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และช่วงสุดท้าย เสรีภาพในการพูดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

เมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางด้านรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตามมานอกจากการถือกำเนิดของรัฐสภาไทยแล้วยังมีอีกหนึ่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามมาพร้อมกันก็คือ บทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาและรัฐสภา โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สำคัญที่สุด คือ เสรีภาพในการพูดของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญ	เนื้อหาบทบัญญัติ
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	มาตรา 24 สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่

ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากช่วงยุคอื่นประการสำคัญคือเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability) ของรัฐสภาที่ปรากฏใน



ระบบกฎหมายของฝรั่งเศส²⁷ เข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยอย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่จัดวางให้อยู่ในระบบรัฐบาลโดยรัฐสภาล้ายคลึงกับระบบรัฐสภาของฝรั่งเศส ภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ที่จัดวางโครงสร้างพื้นฐานของรัฐธรรมนูญด้วยการให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ โดยเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือปรีดี พนมยงค์ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดขึ้นำในการร่างโดยตรงมาจากตัวแบบรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส จีน และรัสเซียในห้วงเวลาดังกล่าวอย่างมาก²⁸ สำหรับกฎเกณฑ์ปรากฏว่าระบบกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็คือ การที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member) เท่านั้น ไม่ขยายความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญไปถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนข้องกับกิจการของรัฐสภาอย่าง คณะกรรมการอื่นที่มีใช้สภาผู้แทนราษฎร บุคคลที่ถูกเชิญมาชี้แจงข้อเท็จจริงกับสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่เผยแพร่รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยสามารถแบ่งแยกองค์ประกอบและขอบเขตในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนี้

(1) ด้านบุคคล รัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาเฉพาะแค่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(2) ด้านการกระทำ รัฐธรรมนูญคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสามการกระทำ คือ ถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Statement) วาจา (Spoken) ที่ได้กล่าวไปในการแสดงความคิดเห็น และการออกคะแนนเสียงลงมติ (Vote) โดยการกระทำทั้งสามนี้จะต้องเป็นการกระทำที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับกิจการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการประชุมในอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและได้กระทำในสถานที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากเป็นการกระทำในทางส่วนตัวอันไม่เกี่ยวกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและกระทำนอกสถานที่ที่ใช้ประชุม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตราดังกล่าว

(3) ด้านระยะเวลา เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ผูกโยงการคุ้มครองกับสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญจึงส่งผลให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในส่วนนี้ย่อมคุ้มครองเฉพาะการกระทำของบุคคลที่ได้กระทำลงไป ณ ขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นตามไปด้วย สำหรับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตามที่รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เริ่มต้นเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร หรือเมื่อได้รับ

²⁷ หลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability) ของรัฐสภาในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะมุ่งเน้นส่งเสริมให้รัฐสภาของฝรั่งเศสมีสถานะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐในลักษณะที่องค์กรใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะใช้อำนาจมาล่วงละเมิดอำนาจของรัฐสภาไม่ได้ หลักการที่ต้องการคุ้มครองการใช้อำนาจของรัฐสภาในฐานะองค์กรสูงสุดของรัฐมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐอื่น ๆ อย่างเคร่งครัด ขอบเขตการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในแง่บุคคลจึงมุ่งเน้นไปที่ “สมาชิกรัฐสภา (Member)” เป็นสำคัญ. ดู Weizhong Yi (n 17) 12-13.

²⁸ Eugénie Mérieau, ‘The 1932 Compromise Constitution: Matrix of Thailand’s Permanent Constitutional Instability’ in Bui Ngoc Son and Kevin Tan (eds) *Constitutional Foundings in Southeast Asia* (Hart Publishing 2019) 297-318.

การเลือกตั้งจากประชาชน²⁹ โดยจะสิ้นสุดเมื่อครบระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับตั้งแต่รับตำแหน่งหรือปรากฏเหตุอื่น เช่น ตาย หรือขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเป็นผู้แทน³⁰

(4) ด้านผลทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะที่บุคคลอื่นไม่สามารถนำการกระทำดังกล่าวไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาต่อศาลยุติธรรม รวมถึงการดำเนินการทางวินัยราชการได้ โดยคุ้มครองเช่นนี้มีลักษณะเป็นการคุ้มครองเด็ดขาด (absolute) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรละการคุ้มกันดังกล่าวได้ และก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรลงมติเพิกถอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน สำหรับจุดมุ่งหมายที่ให้เกิดผลทางกฎหมายเช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวการฟ้องร้องและจับกุมโดยรัฐบาลหรือเอกชน³¹

สำหรับข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการพูดของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันกับสากลผ่านการอาศัยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กรมาเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของเสรีภาพดังกล่าวซึ่งถูกระบุเอาไว้ในมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ว่า “*สภามีอำนาจตั้งระเบียบการปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมนูญนี้ (ในชั้นแรกนี้ให้นุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ไปพลางก่อน)*” สำหรับในทางปฏิบัติเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกมีระยะเวลาใช้บังคับเพียงแค่ 6 เดือนเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวตราข้อบังคับฉบับใหม่ขึ้นมาส่งผลให้ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเป็นไปตามที่กฎเกณฑ์ของระบอบเก่าอย่างข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ซึ่งปรากฏว่าข้อจำกัดทั้งหมดมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้การใช้ถ้อยคำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสภา (Order) การใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในการประชุมสภา (Unparliamentary language) และการใช้ถ้อยคำที่กระทบต่อสมาชิกคนอื่น (Defamation) ได้แก่ (1) ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวโต้แย้งหรือตำหนิติเตียนของสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเสร็จสิ้นไปแล้ว เว้นแต่เป็นการเสนอญัตติเพื่อขอให้ลงมติยกเลิกการลงมติดังกล่าว³² (2) ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายซ้ำในประเด็นเดียวกันกับตนได้อภิปรายไปแล้ว³³ (3) ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพูดแทรกในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นกำลังอภิปรายอยู่³⁴ (4) ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ถ้อยคำที่น่ารังเกียจในการอภิปราย³⁵

²⁹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 10.

³⁰ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 11.

³¹ เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย)* (ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, นิติสาร 2477) 251.

³² ข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ข้อ 52.

³³ ข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ข้อ 53.

³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ข้อ 59.

³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ข้อ 69 ก.



และ (5) ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ถ้อยคำที่หยาบคายต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นในการอภิปราย³⁶

3.2 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญ	เนื้อหาบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	มาตรา 27 ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแสดงข้อความหรือแสดงความเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ท่านว่าเป็นเอกสิทธิ์อันเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใด ๆ มิได้ <u>เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมด้วย</u>
	มาตรา 43 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

สำหรับช่วงที่สองของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานี้มีจุดเริ่มต้นจากการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ถูกร่างขึ้นโดยคำแนะนำและเห็นชอบจากรัชกาลที่ 7 ถือว่าได้มีการวางหลักการพื้นฐานที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกทั้งในส่วนรัฐสภาและเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอย่างมาก เพราะได้เคลื่อนย้ายต้นแบบแนวคิดหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้และความไม่ต้องรับผิดชอบของสภาแบบระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาสู่การหยิบยืมเอกสิทธิ์ (privileges) และความคุ้มกัน (immunity) ของสมาชิกรัฐสภาแบบระบบกฎหมายอังกฤษ³⁷ แทนโดยปรากฏได้อย่างชัดเจนในมาตรา 27 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และต้นแบบที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้ถูกสืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในช่วงนี้ทุกฉบับ

³⁶ ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 ข้อ 69 ข.

³⁷ ขอบเขตในด้านบุคคลที่ได้รับการคุ้มกันจากเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ในระบบกฎหมายของอังกฤษยังมิได้จำกัดให้เฉพาะสมาชิกรัฐสภาแต่เพียงกลุ่มบุคคลเดียวเท่านั้น แต่ได้ขยายไปครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและพยานที่มาให้ข้อมูลกับคณะกรรมการธิการอีกด้วย ผ่านการตีความถ้อยคำว่า “กระบวนการของรัฐสภา (proceedings in parliament)” ใน Bill of Rights 1689 มาตรา 9. ดู The Leader of the House of Commons and others (เชิงอรรถ 15) 16-19.

ลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากช่วงยุคนี้ที่แตกต่างจากยุคที่แล้ว คือ การขยายขอบเขตคุ้มครองจากการคุ้มครองอย่างแคบเฉพาะสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นไปสู่การคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภา (proceedings in parliament) ให้กว้างขึ้นแบบอังกฤษเช่นเดียวกันกับการที่รัฐธรรมนูญได้ปรับเปลี่ยนผ่านระบบรัฐสภาแบบรัฐบาลโดยสภามาสู่ระบบรัฐสภาแบบเวสต์มินสเตอร์ที่หยิบบีมผ่านอิทธิพลของรัฐธรรมนูญเมจิของญี่ปุ่น³⁸ โดยสามารถแบ่งแยกองค์ประกอบและขอบเขตที่แตกต่างจากช่วงแรกในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนี้

(1) ด้านบุคคล รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภากว้างขึ้นโดยครอบคลุมบุคคล 4 กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวกับกิจการของรัฐสภาทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ (1.1) สมาชิกสภาทั้งในส่วนของผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา (1.2) ผู้จัดพิมพ์รายงานและโฆษณาารายงานประชุมของสภาและคณะกรรมการการตามคำสั่งของสภา (1.3) บุคคลที่สภาและคณะกรรมการเชิญมาแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม และ (1.4) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการของสภา

(2) ด้านการกระทำ รัฐธรรมนูญในช่วงนี้คุ้มครองการกระทำที่กว้างขึ้นโดยครอบคลุมการกระทำเป็นสี่กลุ่ม ได้แก่ (2.1) ถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษร ถ้อยคำที่เป็นวาจา และการลงมติของสมาชิกสภา (2.2) ถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษร ถ้อยคำที่เป็นวาจา และการลงมติของคณะกรรมการการ (2.3) ถ้อยคำที่เป็นลายลักษณ์อักษรและถ้อยคำที่เป็นวาจาของบุคคลภายนอกสภาที่สภาและคณะกรรมการการเชิญมาแสดงข้อเท็จจริงและความเห็น และ (2.4) การเผยแพร่และโฆษณาการกระทำที่ (2.1) ถึง (2.3) ต่อสาธารณะตามคำสั่งของสภาหรือประธานสภา

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปรับเปลี่ยนหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของระบบกฎหมายไทยในช่วงนี้จะมีข้อเด่นที่ขยายฐานการคุ้มครองทั้งในแง่บุคคลและในแง่การกระทำให้กว้างขึ้น แต่ข้อด้อยที่ตามมาคือข้อจำกัดของเสรีภาพในการพูดก็มีลักษณะขยายกว้างขึ้นด้วย ในขณะที่ยุคแรกข้อจำกัดต่าง ๆ ยังมีลักษณะเคารพต่อสถานะของรัฐสภาที่เป็นองค์กรสูงสุดภายในรัฐ แต่เมื่อมีการปรับเปลี่ยนระบบรัฐสภาใหม่โดยลดสถานะรัฐสภามาเป็นหนึ่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยเทียบกับคณะรัฐมนตรีและศาล โดยเริ่มปรากฏข้อจำกัดในลักษณะที่ห้ามมิให้ใช้เสรีภาพในการพูดไปกระทบต่อองค์กรของรัฐอื่น ๆ และบุคคลภายนอกขึ้นมา นอกเหนือจากการควบคุมมิให้มีการใช้เสรีภาพที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสภาหรือปรากฏถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในการประชุมสภาเช่นช่วงแรก ได้แก่ 1) แรกเริ่มเดิมทีใน พ.ศ. 2475-2494 ข้อบังคับจะห้ามเพียงมิให้อภิปรายกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคล (King) โดยไม่จำเป็น³⁹ ก่อนที่ใน พ.ศ. 2495 ข้อบังคับประชุมจะขยายข้อจำกัดให้เป็นห้ามมิให้กล่าวถึงพระมหากษัตริย์ทั้งในฐานะองค์กร (Crown)

³⁸ Eugénie Mérieau (เชิงอรรถ 29) 297-318.

³⁹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40 และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40.



และในฐานะบุคคล (king) โดยไม่จำเป็นเพิ่มเติมขึ้นไปด้วย⁴⁰ 2) ห้ามมิให้อภิปรายกล่าวถึงนามของบุคคลภายนอกโดยไม่จำเป็น⁴¹ 3) ห้ามมิให้อภิปรายในประเด็นที่ซ้ำในประเด็นที่ตนหรือบุคคลอื่นได้กล่าวมาแล้วในเรื่องที่ปรึกษาอยู่⁴² หรืออภิปรายในเนื้อหาที่มีลักษณะวนเวียน⁴³ 4) ห้ามมิให้อภิปรายในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สภากำลังปรึกษาอยู่ในวาระดังกล่าว⁴⁴ 5) ห้ามมิให้อภิปรายด้วยถ้อยคำหยาบคาย⁴⁵ 6) ห้ามมิให้อภิปรายด้วยถ้อยคำในลักษณะที่มุ่งเสียดสีบุคคลอื่น⁴⁶ หรือห้ามมิให้อภิปรายพาดพิงเรื่องส่วนตัวและเรื่องในทำนองเดียวกันที่สร้างความเสียหายต่อบุคคล⁴⁷ 7) ห้ามมิให้อภิปรายเพื่อมุ่งหมายรบกวนการประชุมมิให้ดำเนินไปตามปกติได้⁴⁸ และ 8) ห้ามมิให้อภิปรายด้วยวิธีการอ่านเอกสารใด ๆ ให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น⁴⁹

3.3 เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจำกัดด้วยความมั่นคงของชาติตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จนกระทั่งปัจจุบัน

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะเด่นของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในช่วงนี้เป็นผลโดยตรงมาจากการเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาของประเทศไทย

⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69, ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 52 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54 กับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 50.

⁴¹ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69, ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 52 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54 กับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 50.

⁴² ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69, ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 52 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54 กับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 50.

⁴³ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69 วรรคสอง.

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69, ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 52 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54 กับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 50.

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40 ประกอบด้วยข้อ 72 ข, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40 ประกอบด้วยข้อ 76 ข.

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 40, ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 69, ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 52 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54 กับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 50.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 70.

⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ข้อ 72 ข.

⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 54.

เพราะแม้ว่าในช่วงยุคที่สอง เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยจะมีข้อด้อยกว่าในช่วงแรกอยู่บ้างตรงที่ระบบกฎหมายได้สร้างข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมเพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะที่ห้ามใช้เสรีภาพดังกล่าวไปกระทบต่อองค์กรของรัฐและบุคคลภายนอกรัฐสภา นอกเหนือจากการมุ่งคุ้มครองความไม่สงบเรียบร้อยในสภาและการป้องกันมิให้มีถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมปรากฏในสภา แต่สำหรับกฎเกณฑ์ในช่วงที่สามนี้นอกจากระบบกฎหมายไทยจะได้สืบทอดข้อด้อยของข้อจำกัดช่วงสองมาแล้ว ปรากฏว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีผลใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำลายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเด็ดขาด (Absolute immunity) เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยลงอย่างสูญสิ้น เพราะถ้อยคำ วาจา และการลงมติของสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำในที่ประชุมสภาได้ถูกระบบกฎหมายไทยยกเว้นให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ นำไปฟ้องร้องและดำเนินคดีต่อศาลได้ หากมีการกล่าวถึงบุคคลภายนอกให้เสียหายในการประชุมที่มีการถ่ายทอดสด โดยความเสื่อมถอยนี้ก็ได้รับการสืบทอดและขยายความเสียหายเพิ่มเติมต่อมาในรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับหลังจากนั้นดังที่ปรากฏในตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
มาตรา 125 ในที่ประชุมวุฒิสภาก็ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้	มาตรา 157 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้
<u>เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น</u>	เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้รัฐธรรมนูญหรือสมาชิกแห่งสภานั้น

สำหรับมูลเหตุเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงที่มีผลเป็นการลดทอนสถานะเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยเด็ดขาดที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ลงมาจากการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรถือกำเนิดขึ้นภายใต้บริบททางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีการทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะทหารตำรวจในนาม “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”



เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534⁵⁰ และมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นมา ในระหว่างจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ได้จัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้งโดยประธานคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทั้งหมดขึ้นมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นการพิจารณาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ถูกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁵¹ สำหรับกระบวนการยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวาระแรก เริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2534 เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแม้ว่าจะปรากฏบทบัญญัติที่ลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่มีความแตกต่างจากบทบัญญัติในอดีตอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ในชั้นร่างที่มีการจัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ปรากฏว่าในขั้นตอนชี้แจงสาระสำคัญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและอธิบายเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้แต่อย่างใด แต่กลับมุ่งเน้นอธิบายไปที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อทำให้การเมืองที่สุจริตและแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในระหว่างการเลือกตั้ง รวมถึงประโยชน์ของวุฒิสภามาตร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ⁵²

ในท้ายที่สุดกว่าที่ประเด็นการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภานี้จะได้รับการถกเถียงและอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เมื่อเข้าสู่การประชุมวาระที่ 1 ในครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534 สำหรับประเด็นถกเถียงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่งที่มีชื่อว่าปภิต พัฒนกุล ซึ่งมีความเห็นไม่สนับสนุนการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อระบอบประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชนอย่างใหญ่หลวง โดยอธิบายเหตุผลประกอบว่า

“...เราปกครองในระบอบประชาธิปไตย เราให้มีตัวแทนของประชาชนแปลว่าสภาแห่งนี้เป็นที่ที่จะนำข้อเท็จจริงบางอย่างในบ้านเมืองเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมาพูดจากันได้ ถึงให้ภูมิคุ้มกันแก่สมาชิกที่จะพูดอะไรก็ตาม แต่ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดทางหนึ่งไม่ได้ ท่านประธานครับ ถ้าสภาแห่งนี้สมาชิกไม่มีอิสระเสียแล้ว แล้วเราจะเลือกผู้แทนราษฎรมาทำอะไร มาทำอะไรครับ ท่านประธาน ไม่มีประโยชน์เลย อย่างนี้ไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำ ถ้าเราเคารพสิทธิ์ เคารพเสียงของประชาชน ต้องการให้ประชาชนตั้งตัวแทนของตนเข้าไป ได้มาทำหน้าที่แทนตนในสภานี้ ถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลก็ทำหน้าที่บริหาร ถ้าเป็นฝ่ายค้านก็มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ตรงนี้แหละที่ตรงจุดนี้ และสภาแห่งนี้ที่จะได้พูดความจริงกัน ข้อเท็จจริงบางอย่าง ข้อบกพร่องใด ๆ แม้กระทั่งการทุจริตคอร์รัปชัน และจะไปพูดกันตรงไหนครับ พูดในสภานี้ยังไม่ได้...ผม

⁵⁰ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เรื่อง การยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ (ฉบับที่ 1) 9-11.

⁵¹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 7, มาตรา 10 และมาตรา 11.

⁵² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 22/2534 (26 สิงหาคม 2534) 289-300.

ขอให้กรรมการที่จะตั้งขึ้นนั้นได้ตัดข้อความนี้ออกไปเสียด้วยเพราะเป็นการรอนสิทธิของประชาชนและไม่เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย...”⁵³

ต่อมากรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งที่มีชื่อว่า ลิขิต อีรเวคิน ได้ลุกขึ้นมาอธิบายเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการจัดทำบทบัญญัติลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวขึ้นมา เพราะมุ่งต้องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอก พร้อมกับอธิบายเหตุผลประกอบดังนี้

“...เบื้องต้นเลยมาตรา 139 ที่ไม่ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองว่าด้วยการถ่ายทอดนั้น กระทบอยากจะยกตัวอย่าง เช่นสมมติว่ากระผมนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วท่านสมาชิกนิติบัญญัติปกติฯ เป็นคนนอก เป็นนักธุรกิจ การเอ่ยว่านักการเมืองผู้หนึ่งได้ทำการคอร์รัปชัน โกงกินเอาสินค้านี้เข้ามาสวม โดยประกาศให้ทั่วทั้งประเทศเป็นที่ทราบ ในกรณีอย่างนี้จะเห็นว่าไม่เป็นการยุติธรรมต่อคุณปกติฯ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับสภานี้ เพราะฉะนั้นอันนี้จำเป็นต้องมีความคุ้มกัน ในกรณีที่จำเป็นต้องพูดถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงของบุคคลซึ่งเป็นคณะรัฐบาล หรือว่าอาจจะเกี่ยวกับคนนอก ส.ส. ขอให้หยุดการถ่ายทอดชั่วคราวได้ ขณะที่มีการเรียกร้องถึงเอกสิทธิ์ กระผมคิดว่าต้องเรียกร้องถึงสิทธิในการคุ้มกันคนอื่นด้วย... เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องบัญญัติเอาไว้...”⁵⁴

สำหรับการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวนี้มีได้ยุติลงเพียงแค่การประชุมวาระที่หนึ่งเท่านั้น เพราะเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สองทั้งในชั้นการพิจารณาของกรรมการวิสามัญและการพิจารณารายมาตราของสภาได้มีการหยิบมาแปรญัตติเพื่อตัดข้อความวรรคสองของมาตรา 139 แห่งร่างรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเมื่อการกล่าวถึงบุคคลภายนอกในการประชุมที่มีการถ่ายทอดสดออกทั้งหมด โดยบุคคลที่มีบทบาทในการขอแปรญัตติในวาระที่สองอย่างแข็งขันก็ยังคงเป็นปกติ พัฒนกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านเดิมที่เคยคัดค้านมาตราดังกล่าวนี้ไว้ในวาระที่หนึ่ง โดยในคราวนี้ได้มีการอธิบายเพิ่มเติมเอาไว้ว่าประเทศไทยควรปรับใช้เทคโนโลยีถ่ายทอดสดแบบใหม่ ๆ ณ ขณะนั้นอย่างโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงในฐานะสิ่งที่ส่งเสริมการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบรัฐบาลและรณรงค์ส่งเสริมประชาธิปไตยกับประชาชน มิใช่ใช้เทคโนโลยีสื่อสารเหล่านี้มาเป็นข้อจำกัด เพราะในอดีตที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ใช้บังคับมาถึง 12 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการอภิปรายหลายครั้งนับครั้งไม่ถ้วนและก็ได้มีการระมัดระวังมิให้มีการอภิปรายสร้างความเสียหายต่อคนอื่นมาตลอด โดยหากมีการอภิปรายไม่เหมาะสมไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นเกิดขึ้นก็ควรปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบทางการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประพฤตินั้นไม่เหมาะสมดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยจากประชาชนในวันเลือกตั้งและจากพรรคการเมืองที่จะไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งแทน⁵⁵

สำหรับการแปรญัตติขอตัดข้อความมาตรา 139 วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนี้ ได้ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงซึ่งอยู่เบื้องหลังการจัดทำบทบัญญัติของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

⁵³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 23/2534 (27 สิงหาคม 2534) 583-584.

⁵⁴ เพิ่งอ้าง 584-585.

⁵⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 38/2534 (28 พฤศจิกายน 2534) 134-137.

ผ่านการอภิปรายของโฮสโก โกลด์สัน ประธานกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการอธิบายเหตุผลเพราะคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าเทคโนโลยีถ่ายสดแบบใหม่ ๆ ที่สามารถกระจายเนื้อหาและภาพการอภิปรายของสภาออกมาสู่สาธารณะได้กว้างขึ้นกว่าเดิมอย่างมากจะสร้างความเสียหายในวงกว้างจนกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (national security) ได้โดยง่าย จึงมีความจำเป็นที่ต้องระงับป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการลดทอนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและคงข้อความมาตรา 139 วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญไว้

“...มีเรื่องอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติโดยง่าย เพราะอาจจะมีคำกล่าวของผู้ไม่มีความหวังดีต่อบ้านเมืองเกิดขึ้น แล้วก็มีกรอหดเทปออกเผยแพร่ต่อไปหมื่น ๆ แสน ๆ ชุด เทปเป็นของเก็บได้นาน นำออกมาใช้ได้เป็น 10 ครั้ง 100 ครั้ง แล้วจะมีทางใดที่จะรับความเสียหายนั้นได้ คำพูดที่จะเป็นอันตรายต่อบ้านเมืองนั้นนอกจากจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับแล้ว มีตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายในประมวลกฎหมายอาญา กระผมขอยกตัวอย่างดังนี้ มาตรา 112 เรื่องหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ มาตรา 115 ยุยงให้ทหารหรือตำรวจหนีราชการ มาตรา 116 กล่าววาจาเพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบในราชอาณาจักร มาตรา 117 ยุยงให้ช่วยกันนัดหยุดงาน ปิดงานงดจ้างหรือไม่ยอมค้าขาย ท่านประธานที่เคารพครับ ถ้าตัดคำเหล่านี้กล่าวออกไปข้างนอก แล้วฝ่ายตรงข้ามของเราอัดเทปไว้แจกต่อกันไปเป็นหมื่น ๆ แสน ๆ ชุด ใครจะระงับความเสียหายนี้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง...”⁵⁶

เมื่อสิ้นสุดการอภิปรายโต้ตอบระหว่างผู้เสนอคำแปรญัตติกับคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกเสียงลงมติเห็นชอบเหตุผลสนับสนุนที่ต้องการปรับเปลี่ยนเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาแบบเด็ดขาดอันเป็นแก่นสารของระบอบประชาธิปไตยไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาเป็นระบบที่มีการยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวในบางกรณีให้สมาชิกรัฐสภาสามารถถูกดำเนินคดีจากถ้อยคำ การอภิปราย และการลงมติในสภาได้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวผ่านเทคโนโลยีสื่อใหม่ ๆ มากระทบต่อความมั่นคงของชาติของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ โดยตัดกเหตุผลคัดค้านที่ต้องการธำรงรักษาเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นแก่นสารในการทำหน้าที่ผู้แทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยมติคะแนนเสียงข้างมาก เห็นควรให้คงข้อความมาตรา 139 วรรคสองของร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้⁵⁷

ในท้ายที่สุดมาตราดังกล่าวนี้ได้กลายมาเป็นมาตรา 125 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเสื่อมถอยของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของระบบกฎหมายไทยที่ยังคงดำรงอยู่ต่อมาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถอธิบายขอบเขตของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่มีลักษณะไม่เด็ดขาดในปัจจุบันออกมาได้ว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของระบบ

⁵⁶ เพิ่งอ้าง 137-140.

⁵⁷ เพิ่งอ้าง 149.

กฎหมายไทยมีลักษณะไม่เด็ดขาดและส่งผลให้ทุกการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำที่ประชุมสภา ในขณะที่ดำรงตำแหน่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลภายนอก องค์กรในฝ่ายบริหาร รวมถึงองค์กรอิสระ และศาลนำมาเป็นเหตุในการกล่าวหาและฟ้องร้องดำเนินคดีได้ทั้งหมด โดยสามารถแยกระดับความเสี่ยงที่สมาชิกรัฐสภาจะถูกดำเนินคดีได้ออกเป็นสองกรณี ได้แก่

1) กรณีการประชุมสภาที่ไม่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือช่องทางอื่นใดออกไปปรากฏต่อสาธารณะที่อยู่ภายนอกอาคารรัฐสภา ระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้ ถ้อยคำ คำอภิปราย และการลงมติของสมาชิกรัฐสภาสามารถถูกดำเนินคดีทางวินัยโดยตาม คณะกรรมการจริยธรรมสภาตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม (Code of conduct) ของ แต่ละสภาได้⁵⁸ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในหัวข้อ 2 แล้วย่อมไม่แปลกประหลาดด้วยเหตุผลที่จะมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ในฐานะองค์กร แต่ในระบบกฎหมายไทยจะมีลักษณะเฉพาะแบบไทย ๆ เพราะกำหนดให้องค์กร ภายนอกรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมมาใช้อิทธิพลเหนือ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้ด้วยดำเนินคดีอาญาและลงโทษทางอาญาตัดสินสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงสิทธิ สัมพันธ์เลือกตั้งกับสมาชิกรัฐสภาได้ เนื่องจากหากปรากฏว่าถ้อยคำ คำอภิปราย และการลงมติของ สมาชิกรัฐสภามีลักษณะที่ละเมิดต่อข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม หมวดที่ 1 ในลักษณะที่ แสดงออกว่าไม่จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปฏิบัติหน้าที่โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริตและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน เรียกรับสินบนและของกำนัลโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็น ความผิดฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง⁵⁹ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจ ได้ส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเขตอำนาจการพิจารณา คดีอาญาของศาลฎีกาได้⁶⁰

2) กรณีการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือช่องทางอื่นใด ออกไปปรากฏต่อสาธารณะที่อยู่ภายนอกอาคารรัฐสภา หากปรากฏว่าถ้อยคำ การอภิปราย และการลงมติ ของสมาชิกรัฐสภา นอกจากจะถูกดำเนินคดีโดยองค์กรของรัฐภายนอกรัฐสภาในลักษณะเดียวกันกับ ข้อ (2) ข้างต้นแล้ว หากการกระทำดังกล่าวมีลักษณะกล่าวถึงบุคคลภายนอกที่มีได้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาแล้วมีลักษณะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดอาญา ในกฎหมายอื่น รวมถึงมีลักษณะเป็นละเมิดทางแพ่งต่อบุคคลอื่น โดยรัฐธรรมนูญก็จะยกเว้นเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดลงทันที โดยสมาชิกรัฐสภาย่อมสามารถ ถูกองค์กรของรัฐอื่นและบุคคลนำถ้อยคำ การอภิปราย และการลงมติที่ได้กระทำในที่ประชุมซึ่งมี การถ่ายทอดสู่สาธารณะดังกล่าวไปดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาให้รับผิดชอบตามกฎหมายต่อไปได้

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 128 และมาตรา 219.

⁵⁹ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 6 ข้อ 7, ข้อ 8, ข้อ 9, ข้อ 10 และข้อ 11.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 234 (1), มาตรา 235 และมาตรา 237.



ดังนั้น ในปัจจุบันคงไม่เกินเลยไปหากจะกล่าวได้ว่าถ้าหากสมาชิกรัฐสภาได้เอ่ยนามประมุขของรัฐ ข้าราชการ พนักงานของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตุลาการ ผู้พิพากษา และบุคคลภายนอกอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจของรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการประชุมสภาย่อมจะเกิดความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายทันที

นอกเหนือจากการยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถถูกดำเนินคดีตามกฎหมายจากการใช้เสรีภาพในการพูดได้หากเข้าข่ายยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันยังได้มีการดำเนินการจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาด้วยการอาศัยเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรโดยใช้อำนาจในการออกข้อบังคับและระเบียบการประชุมของตนเอง (Right to regulate its own constitution) และอำนาจในการจัดการกิจการภายในของตนเอง (Right to regulate its own internal affair free from interference) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁶¹ ด้วยการออกข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ขึ้นมาควบคุมการใช้ถ้อยคำ อภิปรายในการประชุมของสภาและคณะกรรมการธิการ รวมถึงอำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการธิการ โดยหลักการของข้อจำกัดนี้มุ่งตรงไปที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาใช้เสรีภาพในการพูดไปกระทบต่อองค์กรของรัฐอื่นและบุคคลนอกจากคณะรัฐมนตรี รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา และใช้ถ้อยคำหรือการอภิปรายด้วยภาษาที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการอันทรงเกียรติของรัฐสภา ได้แก่⁶² (1) ห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ทั้งในฐานะองค์กรและในฐานะบุคคลโดยไม่จำเป็น (2) ห้ามกล่าวถึงข้อเท็จจริงหรือเรื่องที่กำลังอยู่ในการพิจารณาของศาลและดำเนินการขององค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด สำหรับข้อจำกัดนี้มีอยู่เฉพาะการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธิการในสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น (3) ห้ามกล่าวถึงชื่อบุคคลภายนอกรัฐสภาโดยไม่จำเป็น (4) ห้ามอภิปรายนอกประเด็นที่สภากำลังปรึกษาอยู่ (5) ห้ามอภิปรายพุ่มเพื่อย (6) ห้ามอภิปรายวนเวียน (7) ห้ามอภิปรายซ้ำซากกับสิ่งที่ตนได้กล่าวไว้แล้วหรือสมาชิกสภาท่านอื่นได้กล่าวไว้แล้วในวาระเดียวกัน (8) ห้ามอภิปรายในลักษณะที่เป็นการอ่านเอกสารให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น (9) ห้ามนำวัตถุมาแสดงประกอบการอภิปรายเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานสภา (10) ห้ามอภิปรายโดยใช้ข้อความหรือกิริยาไม่สุภาพ และ (11) ห้ามอภิปรายโดยใช้ข้อความใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลอื่น

สำหรับกลไกบังคับและจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามข้อจำกัดตามข้อบังคับการประชุมข้างต้น ได้แก่

- อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาของประธานสภา⁶³

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 128.

⁶² ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 45, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 69 และข้อ 97, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 55.

⁶³ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 5, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 9, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 10.

● สิทธิในการประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ⁶⁴ และการร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา⁶⁵

● การพิจารณาลงโทษทางวินัยโดยคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา⁶⁶

โดยลำดับต่อมาในส่วนของอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยออกคำสั่งการจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามข้อบังคับของสภาสามารถแบ่งออกมาได้เป็นสองรูปแบบอำนาจ

(1) รูปแบบแรก การใช้อำนาจในการควบคุมการประชุมจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของประธานสภาแต่เพียงองค์กรเดียวในการใช้อำนาจออกคำสั่งและบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อยุติการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับที่เกิดขึ้น ณ ขณะประชุมสภา โดยสามารถจำแนกขั้นตอนแยกย่อยในรูปแบบนี้ลงมาได้อีกสองระดับ ได้แก่⁶⁷

(1.1) ระดับการออกคำสั่งเพื่่อมุ่งหมายให้ยุติการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุม โดยประธานสภามีอำนาจออกคำสั่งในประเภทต่าง ๆ บังคับใช้ได้โดยไต่เรียงตามระดับความรุนแรงจากน้อยไปหามากเพื่อความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงลงไปด้วยกัน 6 ประเภท ได้แก่

- คำสั่งเตือนว่าสมาชิกรัฐสภากำลังทำการฝ่าฝืนข้อบังคับ
- คำห้ามปรามมิให้สมาชิกรัฐสภากระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวอีกต่อไป
- คำสั่งให้สมาชิกรัฐสภาถอนคำพูดที่ฝ่าฝืนข้อบังคับ
- คำสั่งให้สมาชิกรัฐสภายุติการอภิปรายที่มีลักษณะฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุม
- คำสั่งให้สมาชิกรัฐสภากล่าวขอภัยต่อการกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุม
- คำสั่งให้สมาชิกรัฐสภาออกจากที่ประชุมในวันดังกล่าวโดยกำหนดระยะเวลา

หรือออกไปถาวรโดยไม่กำหนดระยะเวลาก็ได้

(1.2) ระดับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของประธานสภา โดยหากปรากฏว่าได้มีการออกคำสั่งของประธานสภาจนครบถ้วนทุกประเภทตามลำดับความรุนแรงและความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงไปจนสุดสายแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานได้ออกคำสั่งให้สมาชิกรัฐสภาออกจากที่ประชุมแล้ว แต่ปรากฏว่าก็ยังไม่สามารถทำให้สมาชิกรัฐสภาที่ใช้เสรีภาพในการพูดที่ฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวยุติการกระทำดังกล่าวได้ ประธานสภามีอำนาจสั่งให้ตำรวจรัฐสภาใช้กำลังทางกายภาพบังคับให้สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวออกไปจากสถานที่ประชุมสภาหรือออกไปพ้นจากบริเวณอาคารรัฐสภาได้โดยที่ไม่สามารถกลับเข้ามาประชุมในวันดังกล่าวได้อีก

⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 47, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 71 และข้อ 97, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 57.

⁶⁵ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 27, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 41.

⁶⁶ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 28, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 43.

⁶⁷ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 148, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 182, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 185.



(2) ส่วนรูปแบบที่สอง การใช้อำนาจลงโทษทางวินัยกับสมาชิกรัฐสภาภายหลังจากการที่สมาชิกรัฐสภาได้กระทำการใช้เสรีภาพในการพูดโดยไม่เคารพต่อข้อบังคับการประชุมไปแล้ว⁶⁸ ข้อบังคับได้กำหนดให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการจริยธรรมของสภาเพียงองค์กรเดียวในการวินิจฉัยและตัดสินลงโทษทางวินัยกับสมาชิกที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมไม่ร้ายแรงดังกล่าวด้วยโทษวินัย 3 สถานซึ่งค่อนข้างมีลักษณะทับซ้อนกับอำนาจในการควบคุมการประชุมของประธานสภาอย่างมาก ดังนี้⁶⁹

- การลงโทษวินัยด้วยวิธีการตักเตือนสมาชิกรัฐสภา
- การลงโทษวินัยด้วยวิธีการดำเนินการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา
- การลงโทษทางวินัยด้วยวิธีการสั่งให้สมาชิกรัฐสภาขอโทษต่อที่ประชุมสภา โดยโทษวินัย

ในส่วนนี้มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

4. การปะทะกันระหว่างสองแนวทางการตีความเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยผ่านคำอธิบายทางตำราและแนวคำพิพากษา

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาก็มีพลวัตรเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดตามความเสื่อมถอยของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งสามารถแบ่งออกมาเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2475 ที่มีการคุ้มครองในลักษณะเด็ดขาดต่อถ้อยคำและการลงมติของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2475-2535) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้มีการขยายความคุ้มครองที่ลักษณะเด็ดขาดไปถึงคณะกรรมการธิการและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของรัฐสภาและช่วงที่สาม (พ.ศ. 2535 กระทั่งถึงปัจจุบัน) ช่วงที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการคุ้มครองที่มีลักษณะไม่เด็ดขาดโดยหากมีการเผยแพร่การถ่ายทอดประชุมรัฐสภาทางวิทยุ ทางโทรทัศน์ หรือทางอื่น ๆ และถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมมีลักษณะที่กล่าวถึงบุคคลภายนอกโดยมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย บุคคลภายนอกก็สามารถนำถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวไปดำเนินคดีต่อศาลได้เช่นเดียวกัน เพื่อมุ่งหมายมิให้สมาชิกรัฐสภาอาศัยเสรีภาพในการพูดและการถ่ายทอดสดด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่เผยแพร่ข้อความที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติต่อสาธารณะได้ ภายใต้การเสื่อมถอยของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันจึงเกิดแนวทางการตีความเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่แตกต่างกัน

⁶⁸ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 9, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 29.

⁶⁹ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 28, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ข้อ 43.

ออกตามบริบทของกฎหมายและการเมืองแตกต่างกันระหว่างฝ่ายตำรา กับฝ่ายตุลาการในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

4.1 กฎหมายในตำรา (Law in book) : การตีความว่าเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยนักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญในช่วงยุคที่หนึ่งและสอง

คำอธิบายทางวิชาการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา ตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของระบบรัฐสภาภายหลังปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ผ่านตำรา คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ถูกผลิตขึ้นโดยมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองอย่างตำรา “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ที่แต่งขึ้นโดยหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ ในพ.ศ. 2477 ได้มีการอธิบายว่า เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่สามารถถูกบุคคลใดนำถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร ไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้มีสถานะเป็นสิทธิพิเศษของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับได้อธิบายทิ้งร่องรอยไว้ว่าต้นทางของการนำแนวคิดดังกล่าวนี้เข้ามาสู่ประเทศไทยมีที่มาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เรียกว่า “l’immunité” พร้อมกับเน้นย้ำว่าอำนาจเดียวที่จะจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้คือข้อบังคับการประชุมของสภาและอำนาจในการลงโทษของประธานสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยวัตถุประสงค์หลักของการกำหนดสิทธิพิเศษดังกล่าวเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อเป็นเครื่องป้องกันและประกันอิสรภาพของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มีโอกาสตีเถินหรือคัดค้านรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องหวาดกลัวต่อภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้แค้นหรือผูกพยาบาทจากฝ่ายรัฐบาล⁷⁰

โดยคำอธิบายทางวิชาการเช่นนี้ได้ส่งอิทธิพลต่อมาในตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญยุคหลัง และได้ถูกอธิบายเพิ่มเติมให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้นอย่างเช่นตำรา “คำอธิบายรัฐธรรมนูญ (รวมกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม” ที่แต่งขึ้นโดยเดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม ที่ได้มีการนิยามเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาให้แตกต่างออกจากคำอธิบายของหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ว่ามีสถานะเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สมาชิกรัฐสภาได้รับจากรัฐธรรมนูญและนิยามดังกล่าวนี้ได้ถูกใช้อธิบายมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังได้อธิบายเสริมเพิ่มเติมไปอีกว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนี้มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศสอย่างหลักความไม่ต้องรับผิดชอบ (Irresponsabilité) และความละเมิดมิได้ (Inviolabilité) ของรัฐสภา สำหรับคุณูปการของตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญเล่มนี้ได้มีการตีความลักษณะการกระทำและขอบเขตความคุ้มกันของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันนี้จะมุ่งคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและได้ดำเนินในกิจการอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาและคณะกรรมการธิการ พร้อมกับอธิบายว่าขอบเขตผลทางกฎหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวจะมีระยะเวลาคุ้มครองต่อการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้กระทำ ณ ขณะดำรงตำแหน่งตลอดไป

⁷⁰ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง 2577) 93-96.



แม้ว่าภายหลังสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวจะได้พ้นจากตำแหน่งแล้วก็ตาม บุคคลอื่นก็ไม่สามารถนำถ้อยคำ การอภิปรายและการลงมติของสมาชิกท่านที่ได้กระทำในขณะที่ดำรงตำแหน่งมาฟ้องร้องเอาแก่สมาชิก รัฐสภาได้อีก โดยทั้งนี้ ในส่วนประเภทคดีที่มีการคุ้มกันให้กับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวจะมุ่งคุ้มกันเฉพาะจากการถูกฟ้องร้องดำเนิน คดีอาญาและคดีแพ่งเท่านั้น⁷¹

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของเอกสิทธิ์ ลักษณะทางกฎหมายของเอกสิทธิ์เกี่ยวกับ เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและขอบเขตการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการคุ้มครอง ได้ถูกอธิบายต่อมาอย่างกระจ่างชัดมากขึ้นด้วยคำรา “คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ” ที่แต่งโดยหยุด แสงอุทัย โดย รายละเอียดดังนี้⁷²

(1) ในเบื้องต้นได้เริ่มอธิบายความหมายของเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของ สมาชิกรัฐสภาให้หมายถึงเสรีภาพหรือความเป็นอิสระที่สมาชิกรัฐสภาจะกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยบุคคลอื่นใดจะมาแทรกแซงการใช้เสรีภาพดังกล่าวมิได้ ซึ่งเอกสิทธิ์นี้มีสถานะทางกฎหมายที่มีลักษณะ เป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดที่ไม่สามารถสละการคุ้มกันได้ ไม่ว่าจะเป็นโดยการแสดงเจตนาของสมาชิกรัฐสภาเอง หรือการถูกใช้อำนาจบังคับให้สละโดยองค์กรอื่นก็ตาม

(2) ส่วนในแง่ขอบเขตการกระทำที่ได้รับการคุ้มครอง ทางหยุด แสงอุทัยได้อธิบายแบ่งแยก ออกเป็น 3 ขอบเขต ได้แก่

(2.1) ขอบเขตบุคคลว่าโดยหลักแล้วคุ้มครองเฉพาะสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ ของสภาซึ่งได้รับการคุ้มครองตั้งแต่เข้าสู่ตำแหน่งทันทีเท่านั้น แต่ข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญได้มีการขยาย ไปถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยอ้อมกับกิจการสภาอย่างรัฐมนตรีและบุคคลภายนอกที่สภาเชิญมา ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในที่ประชุมสภาและคณะกรรมการ ภายหลังจากนี้ยังคุ้มครองไปถึงบุคคล ที่ทำหน้าที่สนับสนุนเผยแพร่และโฆษณาการประชุมสภา

(2.2) ลำดับต่อมาในแง่ขอบเขตการกระทำได้มีการอธิบายคำว่า “กล่าวถ้อยคำ” ให้ หมายความว่ารวมถึงการกล่าวโดยทางวาจาและโดยลายลักษณ์อักษรจึงหมายความว่ารวมทั้งวาจาที่ สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวในที่ประชุมและเอกสารต่าง ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาเขียนขึ้นเพื่อนำเสนอต่อสภาที่อยู่ ในขอบเขตกิจการของรัฐสภา จึงเป็นเหตุให้ไม่ครอบคลุมถึงการกระทำในทางส่วนตัวอย่างการทะเลาะ วิวาทในที่ประชุมและการหมิ่นประมาทกันในทางส่วนตัวนอกวาระการประชุม

(2.3) และในส่วนลำดับสุดท้ายคือ ขอบเขตในแง่ผลทางกฎหมายได้มีการอธิบายขยาย ความเพิ่มเติมว่านอกจากคุ้มครองจากการฟ้องร้องทางแพ่งและทางอาญาที่หากมีแจ้งความดำเนินคดี ต่อเจ้าพนักงานหรือฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้วจะต้องไม่มีการรับไว้พิจารณาทันที เอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ยังได้ คุ้มครองไปถึงการดำเนินการทางวินัยข้าราชการอื่น ๆ ที่มีใช้การดำเนินวินัยตามข้อบังคับของสภาด้วย

⁷¹ เดือน บุญนาค และไพโรจน์ ชัยนาม (เชิงอรรถ 32) 251-256.

⁷² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไป โดยย่อ (บำรุงสาสน์ 2511) 631-648.

แต่อย่างไรก็ตามเอกสิทธิ์นี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ในความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้าง หรือการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองของพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีอำนาจลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคตนได้หากมีการใช้เสรีภาพในการพูดเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับข้อบังคับและคำแนะนำของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามความเห็นทางวิชาการที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยให้ดีขึ้นและส่งเสริมให้ประชาชนสนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตในแง่บุคคลและการกระทำเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงประชาชนและสื่อมวลชนทั่วไปที่ได้เผยแพร่ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวในการประชุมที่มีสาระครบถ้วนตามความเป็นจริงให้พ้นจากความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาทันทีไปด้วย มิควรจำกัดให้การพ้นผิดเฉพาะการเผยแพร่ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาตามธรรมเนียมที่มีต้นแบบมาจากระบบกฎหมายอังกฤษเท่านั้น

4.2 กฎหมายในความเป็นจริง (Law in action) : การตีความเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บังคับการของศาลในช่วงยุคที่สาม

สำหรับการตีความกฎหมายทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยศาลในระบบกฎหมายไทยในช่วงยุคที่สามมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่สำคัญด้วยกันอยู่สามคำพิพากษา ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2540 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5730/2550 โดยหากวิเคราะห์ออกมาแล้วจะพบว่าลักษณะเด่นของการตีความเสรีภาพในการพูดโดยสมาชิกรัฐสภาของศาลฎีกาที่ปรับเปลี่ยนตามความเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ในข้อ 3 ของบทความนี้ โดยอาศัยข้อยกเว้นที่ปรากฏในช่วงยุคที่สามมาเป็นปฏิกิริยาต่อเอกสิทธิ์และความคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมขึ้นไปอีก โดยสามารถจำแนกการตีความในลักษณะดังกล่าวออกด้วยกันอยู่สามประการ คือ

ประการแรก การตีความกฎหมายของศาลมิได้ดำเนินการตามคำอธิบายทางวิชาการเกี่ยวกับผลทางกฎหมายที่ปรากฏในตำราคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด

เนื่องจากการอธิบายในทางตำราจะอธิบายว่าขอบเขตในแง่ผลทางกฎหมายของเอกสิทธิ์และความคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาว่าลักษณะป้องกันมิให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐอื่นได้นำถ้อยคำใด ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาได้กล่าวในที่ประชุมมาดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาได้ เจ้าพนักงานและศาลที่ได้รับคดีดังกล่าวเข้าสู่การดำเนินการพิจารณาจะต้องใช้ดุลยพินิจไม่รับคำร้องทุกข์และไม่รับฟ้องในเบื้องต้นที่คดีมาปรากฏอยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาของตนเองทันที แต่ปรากฏในแนวทางการพิจารณาคดีของศาลพบว่าจะมีการรับไว้พิจารณาคดีและสืบพยานก่อนในเบื้องต้นแล้วจึงจะมีการพิพากษายกฟ้องจำเลยที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยอ้างเอกสิทธิ์และความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในภายหลังแทน⁷³ ทั้งที่กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ทันที

⁷³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528.



ด้วยแนวทางเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าศาลได้ตีความกฎหมายโดยสร้างผลร้ายในทางปฏิบัติขึ้นมาที่เอื้อให้สมาชิกรัฐสภายังคงต้องรับภาระทางคดีที่เกิดขึ้นจากการต้องต่อสู้คดีที่บุคคลหรือองค์กรของรัฐมุ่งฟ้องคดี โดยมีเจตนามุ่งกลั่นแกล้งบุคคลที่ใช้เสรีภาพเพื่อวิพากษ์วิจารณ์ภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวหวาดกลัวและยุติการวิพากษ์วิจารณ์ หรือที่เรียกโดยสั้นว่าคดีฟ้องปิดปาก SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) อยู่

ประการที่สอง การตีความกฎหมายโดยแคบของศาลต่อขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจะมีการขยายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาให้มีการคุ้มครองในแง่บุคคลและการกระทำมาถึงบุคคลที่ทำหน้าที่สนับสนุนกิจการของรัฐสภาอย่างการพิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมของสภาตามคำสั่งของประธาน แต่ปรากฏว่าเมื่อเกิดเครื่องมือทางเทคโนโลยีที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลประเภทใหม่ขึ้นมามากกว่าการใช้หนังสือเผยแพร่อย่างการใช้ช่องทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ แต่ปรากฏว่าศาลได้ตีความให้เฉพาะการพิมพ์และเผยแพร่ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งกล่าวไว้ในที่ประชุมที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะการพิมพ์และโฆษณารายงานในรูปแบบหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น สำหรับการเผยแพร่การประชุมทันทีด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ แม้ว่าจะได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมสภาก็ไม่ถือว่าได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การพิจารณาว่าได้รับการนิรโทษกรรมจากความรับผิดชอบทางแพ่งหรือไม่ย่อมต้องอาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญแทน⁷⁴ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถสรุปได้แนวทางการตีความกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะมีลักษณะที่เน้นตีความโดยแคบตามตัวอักษรในลักษณะที่เป็นผลร้ายต่อการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา การตีความกฎหมายเช่นนี้มีผลร้ายในทางปฏิบัติให้บรรดาสื่อสารมวลชนและข้าราชการรัฐสภาที่เผยแพร่การประชุมสภาสู่สาธารณะด้วยการอาศัยวิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่ออื่น ๆ ตามคำสั่งของประธานสภามีความเสี่ยงที่จะได้รับผลจากการถูกดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งในท้ายที่สุดย่อมกระทบโดยตรงต่อพัฒนาการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

ประการที่สาม ศาลตีความกฎหมายโดยบังคับใช้ข้อยกเว้นของเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ควบคู่ไปกับพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอย่างเคร่งครัด

เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยสร้างข้อยกเว้นให้มีกรณีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่ไม่เด็ดขาดขึ้นมา ปรากฏว่าศาลได้ปรับใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อยกเว้นกรณีเอกสิทธิ์ที่ไม่เด็ดขาดดังกล่าวมาตีความข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีข้อเท็จจริงการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมทันที โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงทั้งสี่ประการว่า (1) สมาชิกรัฐสภา มีการกล่าวถ้อยคำถึงบุคคลภายนอกที่มีใช้รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุม (2) การประชุมสภา

⁷⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528.

ดังกล่าวถูกถ่ายทอดด้วยวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ (3) ถ้อยคำดังกล่าวได้ปรากฏต่อบุคคลอื่นหรือสาธารณะที่อยู่ภายนอกอาคารรัฐสภา และ (4) ถ้อยคำดังกล่าวอาจเป็นความผิดทางอาญาและทางแพ่ง ผลในทางกฎหมายย่อมทำให้บุคคลหรือองค์กรของรัฐสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้รับผิดตามกฎหมายต่อไปได้ โดยสมาชิกรัฐสภาจะพ้นความรับผิดทางกฎหมายโดยเฉพาะความรับผิดทางอาญาในคดีหมิ่นประมาทได้ก็ต่อเมื่อต่อสู้คดีจนพิสูจน์ต่อศาลได้ว่าการกล่าวถ้อยคำนั้นเป็นความจริงและได้ดำเนินการอยู่ในขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น⁷⁵ หากถ้อยคำดังกล่าวเป็นเท็จและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่อยู่ในมาตรฐานที่สมาชิกรัฐสภาควรปฏิบัติก็ย่อมจะต้องมีความรับผิดทางกฎหมายต่อไป⁷⁶ และในปัจจุบันการกระทำที่ไม่อยู่ในมาตรฐานการดังกล่าวที่สมาชิกรัฐสภามีความเสี่ยงที่จะได้รับผลร้ายจากคดีอาญาได้ขยายไปถึงการกระทำที่เป็นการทุจริตในหน้าที่อย่างการลงมติแทนสมาชิกรัฐสภาท่านอื่นโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม⁷⁷ รวมถึงฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมร้ายแรงด้วย⁷⁸

นอกจากการยกเว้นให้การอภิปรายในสภาของสมาชิกรัฐสภาต้องรับผิดทางอาญาและทางแพ่งแล้วยังได้มีการกระทำที่โดยปกติได้รับคุ้มครองจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในต่างประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์อื่น ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พัฒนาเพิ่มเติมผ่านคำวินิจฉัยว่าระบบกฎหมายสามารถยกเว้นให้นำมาดำเนินคดีทางรัฐธรรมนูญและรับผลร้ายจากกฎหมายได้อีกก็คือการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่ลักษณะซ่อนเร้นเจตนาแอบแฝงที่ต้องการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญด้วย⁷⁹

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากแนวทางการตีความที่แตกต่างกันข้างต้นแล้วต้องกล่าวว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาของระบบกฎหมายไทยที่ปรากฏในตำราที่ปรากฏในช่วงยุคที่หนึ่งกับช่วงยุคที่สองกับกฎหมายในความเป็นจริงในปัจจุบันมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในขณะที่ช่วงแรกในโลกทางตำราได้พยายามสร้างคำอธิบายโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าของเอกสิทธิ์ดังกล่าวในฐานะสิ่งที่ประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาและปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ปรากฏว่าภายหลังการปฏิรูปรัฐสภาภายใต้การทำให้รัฐสภามีเหตุผลแบบไทย ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 และสถาปนาระบบการตรวจสอบ โดยศาลเข้ามาควบคุมฝ่ายการเมืองเพื่อทำให้การเมืองไทยบริสุทธิ์จะพบว่าศาลมีบทบาทอย่างมากในการเข้ามาตีความกฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่เป็นการตีความที่เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อเอกสิทธิ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายถึงมาตรฐานที่เหมาะสมของการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับการยกเว้นให้ต้องมีความรับผิดทางแพ่งและทางอาญาด้วยตนเอง และพิจารณาพิพากษาต่อการกระทำหลายการกระทำที่ควรได้รับการคุ้มครอง

⁷⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5730/2550.

⁷⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2540.

⁷⁷ คำพิพากษาศาลชั้นต้นคดีอาญาของศาลฎีกาที่ อม.9/2566.

⁷⁸ คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ คจม.1/2567.

⁷⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567.

จากเอกสิทธิ์ดังกล่าวอย่างเช่นการลงมติและการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา จนอาจกล่าวได้ว่า สภาพการณ์ในระบบกฎหมายไทยของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในทางบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญและการบังคับใช้ในทางความเป็นจริงอยู่ในจุดที่ตกต่ำอย่างมาก จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดด้วยเหตุและผลที่ดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยของ Economist intelligence unit (EIU) ในปี ค.ศ. 2024 จัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีความบกพร่อง (Flawed democracy) และได้รับคะแนนเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ 6.27 จาก 10 คะแนน⁸⁰ ดังนั้น หนทางการพัฒนาประชาธิปไตยให้ตั้งมั่นและมีคุณภาพมากขึ้นผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยังอยู่เครื่องหมายคำถามว่า จะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคของการเมืองในทางความจริงต่างให้เกิดขึ้นจริงได้หรือไม่จึงหลีกเลี่ยงมิได้ ที่จะต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ รวมถึงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาให้ดียิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบันด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของประชาชนกลับมามีบทบาทในการขับเคลื่อนเจตจำนงของประชาชน ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมได้ให้มีประสิทธิภาพและปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐได้อย่างทัดเทียมกับอำนาจอื่น ๆ ต่อไป

5. บทสรุป : ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ถึงสภาพการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปสภาพปัญหาของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎเกณฑ์เพื่อพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทย มีความสมบูรณ์ขึ้น ดังนี้

5.1 ปัญหาการออกแบบเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

ปัญหาในระดับรัฐธรรมนูญ

(1) ออกแบบกฎเกณฑ์โดยละเลยความเชื่อมโยงระหว่างความรับผิดชอบทางการเมืองกับการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการประจำที่ต่างเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา

ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา (Executive Accountability) เป็นแนวคิดพื้นฐานหลักของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาในระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบรัฐสภา โดยแนวคิดนี้มีข้อเรียกร้องที่เรียบง่ายว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดิน

⁸⁰ Economist intelligence unit (EIU), Democracy index 2024: what's wrong with representative democracy? 2024 8.

โดยเป็นไปเพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับรัฐสภาและในขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเมื่อได้ดำเนินการบริหารประเทศผิดพลาดขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมดดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การบังคับใช้กฎหมายและการบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเสมอ โดยสามารถจำแนกแยกย่อยความรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสูง ความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ที่อยู่บนพื้นฐานกรอบคิดแบบตัวการตัวแทนโดยถือว่ารัฐสภาเป็นตัวการที่มอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนไปดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจึงต้องปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาในคราวที่ขอความไว้วางใจให้แต่งตั้งเป็นตัวแทนของรัฐบาลและในทางกลับกันรัฐสภาที่มีอำนาจที่จะให้คณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับกรอบนโยบายดังกล่าวที่เคยแถลงไว้กับรัฐสภา ซึ่งการตรวจสอบของรัฐสภาเพื่อให้รัฐบาลเกิดความรับผิดชอบต่อระดับนี้จะมีขอบเขตที่กว้างกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่ศาลตรวจสอบฝ่ายบริหาร และระดับรอง ความรับผิดชอบต่อข้าราชการประจำฝ่ายบริหารต่อการตรวจสอบของรัฐสภา (Parliamentary oversight of public administration) ซึ่งมองว่าทั้งคณะรัฐมนตรีและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ทั้งคู่จึงต่างต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเหมือนกัน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาให้เกิดขึ้นจริงได้ย่อมต้องอาศัยข้าราชการประจำเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนผ่านการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะเดียวกันสายบังคับบัญชาภายในฝ่ายบริหารก็ได้จัดวางให้ข้าราชการประจำอยู่ภายใต้ของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่รัฐสภาใช้อำนาจตรวจสอบการดำเนินการของข้าราชการประจำจึงกลายเป็นการตรวจสอบการดำเนินนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาในทางความเป็นจริงของคณะรัฐมนตรีไปโดยปริยายด้วย⁸¹

แต่ปรากฏว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถือว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่รัฐสภาใช้เป็นฐานในการตรวจสอบฝ่ายบริหารกลับมุ่งเน้นไปที่ให้รัฐสภาที่มีอำนาจตรวจสอบเฉพาะความรับผิดชอบต่อทางการเมืองเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดสดออกไปภายนอกอาคารรัฐสภา สมาชิกสภาจะไม่สามารถกล่าวถึงการดำเนินการของข้าราชการประจำหรือการระบุนามของข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่แถลงไว้กับรัฐสภา เพราะอาจจะต้องเผชิญหน้ากับความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้จึงได้ทำให้การตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภาเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ทุกระดับ เพราะมีเงื่อนไขทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำให้การตรวจสอบในลักษณะจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อข้าราชการประจำฝ่ายบริหารต่อรัฐสภาเกิดขึ้นได้จริงโดยยากหรือไม่เต็มประสิทธิภาพเนื่องจากสมาชิกสภาไม่รับการคุ้มครองการทำหน้าที่จากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในลักษณะเด็ดขาด

⁸¹ Elena Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe* (Hart Publishing 2022) 45-53.

(2) ปัญหาการออกแบบกฎเกณฑ์ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกและความมั่นคงของรัฐจนกระทบต่อสาระสำคัญของอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภา

หลักการทางกฎหมายมหาชนที่อยู่เบื้องหลังอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญ คือ การทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักประชาธิปไตยและการทำหน้าที่หนึ่งในสามองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งมอบพันธะทางรัฐธรรมนูญให้แต่ละองค์กรต้องทำการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างเท่าเทียมเพื่อใช้อำนาจของตนหยุดยั้งมิให้องค์กรอื่น ๆ ใช้อำนาจเกินออกมาจากขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจกับตนไว้ ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ คณะรัฐมนตรีย่อมใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลรัฐสภาด้วยกลไกเสนอร่างกฎหมาย ยับยั้งกฎหมายและการยุบสภาได้ ในทางกลับกันรัฐสภาที่ตรวจสอบถ่วงดุลคณะรัฐมนตรีด้วยการแต่งตั้งและถอดออกจากตำแหน่ง การพิจารณางบประมาณ และการใช้กลไกตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ นอกจากนี้ศาลและองค์กรอิสระอื่น ๆ ก็มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลทั้งฝ่ายคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ที่ทั้งสององค์กรผลิตขึ้น ในทางกลับกัน คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาก็ย่อมมีอำนาจตรวจสอบทั้งศาลและองค์กรอิสระด้วยเช่นกันด้วยการอาศัยกลไกที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต้องทำงานร่วมกันเป็นประจำเช่นการแต่งตั้งและเห็นชอบข้าราชการระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน การอนุมัติงบประมาณ และการตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจหรือลบล้างการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือไม่เหมาะสมกับยุคสมัยของศาลและองค์กรอิสระ⁸² โดยหากกฎหมายรัฐธรรมนูญสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่เหมาะสมในรูปแบบที่ทำให้องค์กรใดมีอำนาจต่ำกว่าองค์กรอื่น ๆ ที่สามารถถูกตรวจสอบถ่วงดุลแต่เพียงฝ่ายเดียวและให้องค์กรหนึ่งมีอำนาจสูงกว่าองค์กรอื่นโดยที่ไม่มีกลไกที่องค์กรอื่นจะตรวจสอบถ่วงดุลตนเองได้เลยจนหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุลในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายดังกล่าวก็จะไม่สามารถรักษาสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของตนเองไว้ได้และถูกแทนที่โดยองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในระบบดังกล่าวแทน⁸³

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ระบบกฎหมายไทยได้มีการลดทอนสถานะของรัฐสภาให้ตกต่ำเรื่อยมาตามลำดับ จนกล่าวได้ว่าหากเปรียบเทียบกฎเกณฑ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภากับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐอื่น ๆ แล้วจะพบว่ารัฐสภามีอำนาจที่ด้อยกว่าองค์กรอื่น ๆ อย่างมาก ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจคณะรัฐมนตรีและศาลต่าง ๆ มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลรัฐสภาอย่างมาก แต่กลับออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นเอกสิทธิ์พื้นฐานที่รัฐสภาจะใช้กลไกการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ เช่น คณะกรรมาธิการ กระหู่ อภิปรายทั่วไปเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในลักษณะไม่เด็ดขาดและไม่สมบูรณ์โดยสร้างข้อยกเว้นล่วงหน้าที่ว่าหากเป็นการประชุมที่มีการถ่ายทอดสดแล้ว สมาชิกรัฐสภาที่มีการกล่าวถ้อยคำที่เป็นความเห็นและ

⁸² หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2513) 85-94.

⁸³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 'ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญและทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ' (2527) ฉบับที่ 3 วารสารนิติศาสตร์, 1-41.

ข้อเท็จจริงถึงบุคคลอื่นที่มีใช้รัฐธรรมนูญและสมาชิกรัฐสภาย่อมมีความเสี่ยงที่ต้องรับผิดทางกฎหมายได้ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะถือเอาค่าน้ำหนักของเหตุผลที่ต้องการพิทักษ์สิทธิของบุคคลภายนอกและรักษาความมั่นคงของรัฐเอาไว้สูงหรือมากกว่าการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอื่น ๆ ของรัฐสภา มีลักษณะเป็นการออกกฎหมายทางรัฐธรรมนูญเลือกมาตรการแก้ปัญหาที่ไม่พอสมควรแก่เหตุจนกระทั่งไปทำลายแก่นสารของอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐสภาและทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุล เพราะรัฐสภาย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ครบรอบด้าน เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีและไม่สามารถตรวจสอบภาคเอกชนที่เป็นกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถใช้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของศาลและองค์กรอิสระได้ เนื่องจากไม่สามารถใช้กลไกกระบวนพิจารณา ปรีกษาหารือก่อนเข้าวาระการประชุม อภิปรายตรวจสอบรายงานการใช้งบประมาณ หรือการเสนอและการอภิปรายญัตติเพื่อตรวจสอบคำสั่ง คำตัดสิน คำวินิจฉัย และคำพิพากษาที่มีลักษณะเข้าข่ายอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เต็มประสิทธิภาพเช่นกัน โดยหากพิจารณาให้ครบถ้วนจะพบว่าระบบกฎหมายไทยสามารถออกแบบกฎหมายทางรัฐธรรมนูญที่สามารถรักษาสมดุลได้ทั้งพิทักษ์สิทธิของบุคคลภายนอกและการรักษาความมั่นคงของรัฐกับการทำหน้าที่ตรวจสอบของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยให้สอดคล้องแนวคิดพื้นฐานของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามที่กล่าวไว้ในข้อ 2 ด้วยมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่านี้ได้ ทั้งมาตรการกำหนดกฎหมายทางรัฐธรรมนูญให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีโอกาสได้รับสิทธิแถลงข้อเท็จจริงกับสภาซึ่งปรากฏในมาตรา 124 วรรคสามของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว หรือมาตรการสร้างกฎหมายทางกฎหมายให้บุคคลภายนอกดังกล่าวมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีการอื่น ๆ ทั้งการเยียวยาด้วยตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินจากรัฐสภาในรูปแบบทำนองเดียวกันกับกฎหมายว่าความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจากการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาในที่ประชุมก็เป็น การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน การให้สมาชิกรัฐสภารับผิดทางละเมิดเป็นการส่วนตัวต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นการชดเชยด้วยเหตุผลของระบบกฎหมายในรัฐสมัยใหม่อย่างยั้ง ส่วนหากเป็นกรณีที่ประชุมของสภาเพื่อพิจารณาญัตติใดที่คาดหมายได้ว่าจะมีเนื้อหาการอภิปรายในลักษณะที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอย่างแน่แท้ ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในปัจจุบันก็ได้มอบสิทธิให้คณะรัฐมนตรีและสภาเสนอให้มีประชุมสภาเป็นการลับได้เป็นกรณี ๆ ไปอยู่แล้ว หรือการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงข้อบังคับของสภาเกี่ยวกับข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายถึงบุคคลภายนอกโดยไม่เกี่ยวกับการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐสภาและใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือก่อความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียงและชีวิตส่วนตัวของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ประธานสภาและคณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจควบคุมและป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาละเมิดสิทธิของบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือทางการเมืองอย่างไร้ขอบเขตได้ ดังนั้น ด้วยเหตุและผลข้างต้นจึงไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องออกแบบกฎหมายทางรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ลดทอนอำนาจของรัฐสภาที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ เฉกเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน



(3) ปัญหาการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันไม่ครอบคลุมบุคคลและการกระทำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภาทั้งหมดจนกระทบต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย

ตามหลักการประชาธิปไตยยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและให้ความสำคัญอย่างยิ่งที่สุดกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งในแง่การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในแง่การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อมผ่านการออกเสียงเลือกตั้ง ออกเสียงลงประชามติ และมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้แทนของประชาชนด้วยเหตุนี้ แก่นสารของระบอบประชาธิปไตยจึงคือเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่จะใช้ในการเผยแพร่ความคิดเห็นของตนสู่สาธารณะเพื่อเชิญชวนให้บุคคลอื่น ๆ ได้รับทราบความคิดเห็นความเชื่อของตนได้อย่างเสรีภาพในการพูด หรือเสรีภาพในการรวมกลุ่มที่เปิดให้บุคคลที่มีความคิดความเชื่อตรงกันหรือใกล้เคียงกันสามารถรวมตัวกันในลักษณะชั่วคราวและลักษณะถาวรทั้งในพื้นที่เอกชนและพื้นที่สาธารณะดำเนินการขับเคลื่อนให้ความคิดเห็นความเชื่อของกลุ่มตนเข้าสู่อำนาจอธิปไตยเพื่อผลักดันให้ความคิดเห็นความเชื่อดังกล่าวเกิดขึ้นจริงอย่างเสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการตั้งมูลนิธิ สมาคม รวมถึงพรรคการเมือง ดังนั้น เอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเกิดขึ้นมาด้วยเป้าหมายที่ต้องการให้ผู้แทนของประชาชนอย่างสมาชิกรัฐสภาสามารถวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจอธิปไตยที่ขัดต่อกฎหมายหรือผิดพลาดได้อย่างไม่หวาดกลัวต่อผลร้ายใด ๆ และมีตลาดเสรีทางความคิดเห็นที่จะเผยแพร่เรื่องดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบในวงกว้างเพื่อให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไปดำเนินการใช้เสรีภาพในการพูดของตนเพื่อผลักดันให้เกิดมติสาธารณะเข้าสู่ช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงมติดังกล่าวให้เกิดขึ้นจริงและยุติการใช้อำนาจอธิปไตยที่ขัดต่อกฎหมายหรือผิดพลาดด้วยการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยับยั้งการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวด้วยการรวมกลุ่มของประชาชน

แต่ปรากฏว่ากฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการขยายการคุ้มครองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาไปถึงบุคคลที่กระทำการสนับสนุนกิจการของรัฐสภาหรือกระบวนการรัฐสภาด้วยเป้าหมายที่ต้องการให้ถ้อยคำที่สมาชิกรัฐสภากล่าวในที่ประชุมสภาออกไปสู่สาธารณะได้โดยที่บุคคลสนับสนุนกิจการของรัฐสภาหรือกระบวนการรัฐสภาไม่ต้องหวาดกลัวผลร้ายใด ๆ จากการดำเนินการดังกล่าว แต่ยังคงครอบคลุมเฉพาะการกระทำที่มีลักษณะเป็นการพิมพ์และโฆษณารายการการประชุมของสภาตามคำสั่งของประธานสภาซึ่งในปัจจุบันแนวทางตีความกฎหมายของศาลให้หมายความถึงการเผยแพร่รายการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรของบุคคลตามคำสั่งของประธานเท่านั้น ในขณะที่การสนับสนุนกิจการของรัฐสภาหรือกระบวนการรัฐสภาในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งขั้นตอนเตรียมอย่างการช่วยร่างเอกสารต่าง ๆ ให้กับสมาชิกรัฐสภาเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภา และขั้นตอนภายหลังอื่น ๆ อย่างการโฆษณาการประชุมสภาในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การดำเนินการถ่ายทอดสดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และสื่อออนไลน์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาและไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา การดำเนินการเผยแพร่ซ้ำถ้อยคำ

ที่สมาชิกรัฐสภาในลักษณะเผยแพร่ผ่านสื่อสารมวลชน เผยแพร่ในกิจกรรมสาธารณะและอ้างอิงในทางวิชาการ กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเสรีภาพของสมาชิกรัฐสภาในปัจจุบันยังคงไม่สามารถขยายขอบเขตความคุ้มกันไปครอบคลุมถึงซึ่งมีผลกระทบโดยตรงที่ทำให้บุคคลที่ทำหน้าที่สนับสนุนกิจการของรัฐสภาหรือกระบวนการรัฐสภาดังกล่าวยังคงมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลร้ายจากการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินคดีต่าง ๆ จากการกระทำดังกล่าวซึ่งจะทำให้การเผยแพร่ถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาที่กล่าวในที่ประชุมไม่สามารถไปปรากฏสู่สาธารณะเพื่อผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ในท้ายที่สุด

ปัญหาในระดับข้อบังคับการประชุมและประมวลจริยธรรมของสภา

(1) ปัญหาการขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนในการตีความข้อบังคับ ขาดกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของประธานสภา และการตีความคำว่า “บุคคลภายนอก” และ “ไม่จำเป็น” โดยประธานสภาในข้อบังคับการประชุมส่วนข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่มุ่งหมายจำกัดอำนาจของรัฐสภาและพื้นที่เสรีในสภา

(1.1) เนื่องด้วยข้อบังคับการประชุมสภาทุกฉบับนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อบังคับการประชุมเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาไว้ที่องค์กรเดียวคือประธานในแต่ละสภาและกำหนดผลในทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของประธานสภาในลักษณะที่เด็ดขาดโดยไม่สามารถถูกโต้แย้งจากสมาชิกรัฐสภาและองค์กรภายนอกได้ เพราะเป็นกิจการภายในรัฐสภา แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติแล้วรัฐสภามีได้มีการบันทึกคำวินิจฉัยของประธานสภาในการควบคุมเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอย่างเป็นระบบในลักษณะแสดงให้เห็นถึงบรรทัดฐานคำสั่งของประธานสภา (precedent) ที่สามารถอธิบายได้ว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดที่ปรากฏข้อบังคับการประชุมต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมว่าหมายถึงข้อเท็จจริงหรือถ้อยคำแบบใดเพื่อให้เกิดความเป็นภววิสัยในการตีความข้อบังคับการประชุมและควบคุมการใช้ดุลพินิจของประธานสภาอย่างเช่นที่การยึดมั่นในแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา (stare decisis) มีบทบาทต่อการตีความกฎหมายของศาล ด้วยสภาพการณ์ในทางปฏิบัติเช่นนี้ การตีความข้อบังคับเพื่อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจึงมีลักษณะเป็นไปตามการวินิจฉัยตามอรรถวิสัยของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาในแต่ละสมัยและแต่ละวาระจนขาดความมั่นคงแน่นอนในการตีความข้อบังคับการประชุมที่สมาชิกรัฐสภาพึงคาดหวังได้ล่วงหน้าว่าขอบเขตเสรีภาพในการพูดของตนอยู่ตรงใด ในท้ายที่สุดการเปิดช่องในทางปฏิบัติให้ประธานสภาใช้อำนาจโดยอำเภอใจในการตีความข้อบังคับการประชุมเช่นนี้ย่อมส่งผลร้ายให้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาหดแคบลงไปด้วยตามกัน

(1.2) สืบเนื่องจากข้อ (1.1) ที่ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาห้ามมิให้กล่าวนามบุคคลใดโดยไม่จำเป็น โดยหากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วย่อมพบว่าข้อบังคับดังกล่าวให้หมายถึงห้ามสมาชิกรัฐสภากล่าวถึงถ้อยคำที่ระบุชื่อและนามสกุลของบุคคลในการอภิปรายในสภาโดยไม่จำเป็นกับการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญในวาระประชุมดังกล่าว แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติแล้วการตีความข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวนี้นี้จะดำเนินการตีความปะปนไปกับการอ้างอิงถึงชื่อยกเว้นเอกสิทธิ์เด็ดขาดที่ปรากฏใน



มาตรา 124 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ขยายความให้หมายถึงการห้ามกล่าวถ้อยคำถึงทั้งบุคคลภายนอกที่อยู่ภาคเอกชนและอยู่ในภาครัฐซึ่งเป็นองค์ภายนอกที่มีใช้รัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาในการประชุมสภาด้วย จนเกิดเหตุหลายกรณีที่มีการใช้อำนาจควบคุมการประชุมของประธานสภาในลักษณะที่ปิดกั้นพื้นที่ของสภามีให้สมาชิกรัฐสภาใช้เสรีภาพในการพูดเพื่อวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของภาคเอกชนและภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพราะเห็นว่าไม่จำเป็น⁸⁴ ทั้งที่การอภิปรายดังกล่าวก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของรัฐสภาที่จะตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา หรือการปิดกั้นมิให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายก้าวล่วงไปถึงการใช้อำนาจของศาลเพราะเห็นว่าเป็นการกล่าวถึงบุคคลภายนอก⁸⁵ ทั้งที่การอภิปรายดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของรัฐสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่นตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งผลร้ายที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากการตีความข้อบังคับการประชุมในส่วนข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของรัฐสภาย่อมส่งผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจของรัฐสภาไปโดยปริยายด้วย

(1.3) ข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยสภาทั้งหมดในระบบกฎหมายไทยจะมีลักษณะทำนองเดียวกันคือการกำหนดผลในทางกฎหมายให้คำสั่งของประธานสภาและคณะกรรมการจริยธรรมที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภามีลักษณะที่เด็ดขาด ไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งจากองค์กรภายในและภายนอก ระบบกฎหมายไทยจึงไม่มีการกำหนดกลไกอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมให้สมาชิกรัฐสภาอาศัยเป็นช่องทางตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาหรือทบทวนคำสั่งของประธานสภาว่าสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมหรือไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ปัญหาที่ปรากฏ (1.1) และ (1.2) ซึ่งมักจะส่งผลให้บรรดาคำสั่งของประธานในการจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาจะมีลักษณะเป็นอัตวิสัยและมุ่งจำกัดพื้นที่ที่อภิปรายโดยเสรีของรัฐสภาจึงไม่สามารถถูกปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีการทางกฎหมายได้ภายใต้ระบบกฎหมายปัจจุบัน

(2) ปัญหาการออกแบบข้อบังคับการประชุมที่มีจำกัดการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุและความมั่นคงแห่งนิติฐานะ

เมื่อพิจารณารายละเอียดข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาซึ่งมีข้อความในทำนองเดียวกันจะสามารถแบ่งประเภทของข้อจำกัดดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของข้อจำกัดดังกล่าวออกมาได้ 3 ประเภท ได้แก่ ข้อจำกัดที่มุ่งหมายมิให้รัฐสภาก้าวล่วงพระมหากษัตริย์และบุคคลภายนอก ข้อจำกัดที่มุ่งหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภา และข้อจำกัดที่มุ่งหมายมิให้มีการกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภาโดยภาพรวมแล้วลักษณะของการกำหนดถ้อยคำทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อจำกัดแต่ละประเภทในข้อบังคับการประชุมสภามีลักษณะที่สั้นไม่อธิบายขยายความให้ชัดเจนอย่างคำว่า “โดยไม่จำเป็น” “พระมหากษัตริย์” และมีลักษณะเป็นคำที่ความหมายทับซ้อนกันหลายคำว่า “พุ่มเฟิย” “วนเวียน”

⁸⁴ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 16 (31 กันยายน 2564-3 สิงหาคม 2564) 1157.

⁸⁵ The Momentum, “ชวน” ปิดไมค์ ‘อมรัตน์’ ไม่ให้อภิปรายเรื่องสถาบันฯ ย้ำหน้าที่ประธานต้องรักษากฎระเบียบ (มปป.) <<https://themomentum.co/report-chuan-mic/>> สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2567.

“ข้าฯ” และ “ข้า” ซึ่งการกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาด้วยจุดมุ่งหมายและกำหนดถ้อยคำในลักษณะเช่นนี้ได้สร้างปัญหาขึ้นในระบบกฎหมายไทยขึ้นมาที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก เอกสิทธิและความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและเอกสิทธิของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่จะออกข้อบังคับการประชุมและควบคุมสมาชิกขององค์กรตนเองได้มีขึ้นเพื่อรักษาสถานะความเป็นอิสระของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่และป้องกันมิให้องค์กรอื่นแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาทั้งในฐานะบุคคลและองค์กร แต่ปรากฏว่าข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยกลับถูกสร้างขึ้นเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐสภาลงมิให้ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปกระทบต่อองค์กรอื่น ๆ เริ่มจากการกำหนดห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ในทำนองเดียวกันกับข้อจำกัดในระบบกฎหมายอังกฤษ⁸⁶ ทั้งที่ลักษณะการเกิดขึ้นของข้อจำกัดดังกล่าวมีความแตกต่างที่ไม่อาจเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของไทยได้ เพราะประมุขของรัฐกับรัฐสภาไม่ถือว่าเป็นองค์กรเดียวกันเช่นรัฐสภาอังกฤษที่ถือว่าประมุขของรัฐกับรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวกันภายใต้หลักพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา (King in Parliament) ข้อจำกัดดังกล่าวในระบบกฎหมายอังกฤษจึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากระบบกฎหมายไทยเช่นกัน เพราะมิได้มุ่งลดทอนอำนาจของรัฐสภา แต่มุ่งในการรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุมสภาที่ต้องการมิให้สมาชิกรัฐสภากล่าวพาดพิงองค์กรหรือสมาชิกภายในสังกัดรัฐสภาด้วยกัน การพิจารณาสภาพปัญหาเรื่องนี้สามารถดำเนินการโดยเคารพต่อสถานะอันล่งละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ที่ปรากฏในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญไปพร้อมกันผ่านการแยกระหว่างพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์กรกับพระมหากษัตริย์ในแง่บุคคลออกจากกันจะพบว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีทั้งในส่วนของการร่างกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงอาจจะต้องเข้าไปเกี่ยวกับการออกแบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อจัดวางพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์กรในโอกาสต่าง ๆ ตามยุคสมัยได้ ดังนั้น การห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์กรทุกกรณีเลยย่อมจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างครบถ้วน ประกอบกับมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญได้เลือกใช้คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ซึ่งนัยยะดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึงพระมหากษัตริย์ในแง่บุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น การออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในทำนองเดียวกันนี้สามารถดำรงอยู่ในการรักษาสมดุลระหว่างการไม่ลดทอนสถานะของรัฐสภาและการเทิดทูนสถานะอันล่งละเมิดองค์พระมหากษัตริย์ด้วยการมุ่งเน้นไปที่การกำหนดข้อจำกัดที่มุ่งหมายมิให้มีการกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภา โดยการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำถึงพระมหากษัตริย์ในแง่บุคคลในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรก่อน พ.ศ. 2495 ด้วยข้อความที่มีลักษณะกระทบพระเกียรติยศ ตาหนิ และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แทนที่ใช้คำว่า “โดยไม่จำเป็น” ที่สั้นและเปิดให้ตีความได้กว้างมากำกับเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความข้อบังคับการประชุมของประธานสภามากขึ้น รวมถึงทำให้สมาชิกรัฐสภาคาดหมายได้ล่วงหน้า

⁸⁶ Paul Evan (เชิงอรรถ 3) 21.

ว่าการกระทำที่มีลักษณะล่วงเกินต่อองค์พระมหากษัตริย์มีลักษณะเช่นใดได้แน่ชัดจะสามารถกำหนดขอบเขตเสรีภาพของตนได้ชัดเจนเช่นเดียวกัน ในทำนองเดียวกันเกี่ยวกับกรณีการห้ามกล่าวถึงชื่อและสกุลของบุคคลก็สามารถแก้ปัญหาไปได้ในทำนองเดียวกันโดยเพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับห้ามกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภาควบคู่ไปด้วย

ประการที่สอง การกำหนดถ้อยคำทางกฎหมายในส่วนของการจำกัดที่มุ่งหมายให้รักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันมิให้กล่าวถ้อยคำที่เหมาะสมในที่ประชุมสภาในลักษณะที่สั้น พร้อมกับมีความหมายทับซ้อนกันหลายคำ โดยที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าลักษณะของถ้อยคำใดบ้างที่จะเข้าองค์ประกอบตามถ้อยคำทางกฎหมายดังกล่าวได้แน่ชัด จึงเปิดโอกาสให้ตีความความหมายของข้อบังคับการประชุมดังกล่าวได้กว้างและไร้ขอบเขตจนกระทั่งมากระทบให้การใช้เสรีภาพของสมาชิกรัฐสภาหมดแคบลงได้ เพราะองค์กรที่ตีความก็ตีความได้กว้างและคนที่ตกอยู่ภายใต้การตีความก็ไม่สามารถหยั่งรู้ขอบเขตเสรีภาพของตนเองได้แน่ชัด ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะระบุข้อจำกัดเหล่านี้โดยการอาศัยถ้อยคำและรูปประโยคทางกฎหมายที่มีความละเอียดเพียงพอที่จะกำหนดขอบเขตควบคุมการใช้ดุลพินิจในการตีความข้อบังคับการประชุมได้มากขึ้นและทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถหยั่งรู้ได้ว่าสามารถใช้เสรีภาพในการพูดได้ภายใต้ขอบเขตเพียงใดได้แน่ชัดยิ่งขึ้น

(3) ปัญหาการออกแบบข้อบังคับในส่วนของอำนาจการควบคุมกิจการของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาไม่เอื้อการเปิดพื้นที่เสรีในที่ประชุมและไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมสมาชิกรัฐสภา

ปัญหาในส่วนนี้จะสามารถแยกพิจารณาออกมาได้เป็นสองส่วน โดยในส่วนแรกคือการออกแบบข้อบังคับการควบคุมการใช้เสรีภาพในการพูดในลักษณะที่ก่อผลร้ายในทางปฏิบัติที่เอื้อให้เกิดการขอให้มีการตีความข้อบังคับการประชุมแบบฟุ่มเฟือยและขัดขวางความต่อเนื่องในการอภิปรายในสภาของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากระบบกฎหมายไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ข้อบังคับการประชุมได้มอบสิทธิในการประท้วงให้กับสมาชิกรัฐสภาเพื่อริเริ่มให้มีการวินิจฉัยว่าการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภากำลังอภิปรายในที่ประชุมมีลักษณะการใช้ถ้อยคำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมหรือไม่ ในหลายกรณีที่มีการเสนอกระทู้ ญัตติ การอภิปรายทั่วไปเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี กลไกทางด้านข้อบังคับการประชุมดังกล่าวมักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเทคนิคทางการเมืองในลักษณะที่มุ่งหมายเป็นการขัดจังหวะมิให้สมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายในประเด็นเนื้อหาที่ตระเตรียมได้ราบรื่นและมีประสิทธิภาพ รวมถึงลดทอนคุณภาพในการใช้เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ของสมาชิกรัฐสภาต่อฝ่ายบริหารหรือประเด็นทางการเมืองที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะลง ด้วยวิธีการประท้วงฟุ่มเฟือยและปราศจากเหตุผลอันหนักแน่นประกอบการใช้สิทธิประท้วงจนทำให้การดำเนินกิจการของรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยบางกรณีในระหว่างญัตติการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้มีการดำเนินการการประท้วงฟุ่มเฟือยที่มุ่งหมายขัดจังหวะต่อการอภิปรายของผู้อภิปรายท่านเดียวจำนวนมากถึง 16 ครั้งและทุกครั้งเมื่อประธานสภาอนุญาตให้ผู้ประท้วงมีการชี้แจงต่อว่าประท้วงผู้อภิปรายว่ากระทำความผิดข้อบังคับการประชุมข้อใดและด้วยเหตุใด ผู้ประท้วงก็จะไม่ดำเนินการชี้แจงตามประเด็นดังกล่าวแต่จะดำเนินการในลักษณะชี้แจงตอบคำถาม

ประเด็นต่าง ๆ แทนรัฐมนตรีที่กำลังถูกอภิปรายทุกครั้งไป⁸⁷ สำหรับสาเหตุที่เกิิดปัญหาเช่นนี้ในระบบกฎหมายไทย เพราะข้อบังคับการประชุมสภาในปัจจุบันมีแต่ข้อบังคับการประชุมในลักษณะที่จำกัดเพียงแต่เสรีภาพในการพูดเท่านั้น ไม่มีข้อบังคับที่ออกมาควบคุมการใช้สิทธิประทุ้งของสมาชิกรัฐสภาแต่อย่างใด โดยลักษณะของระบบกฎหมายไทยเช่นนี้มีความแตกต่างจากข้อบังคับการประชุมในระบบกฎหมายต่างประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์อย่างมากที่ทำให้การจำกัดอำนาจในการควบคุมการประชุมไว้ที่ประธานสภาแต่เพียงองค์เดียว⁸⁸ พร้อมกับกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาท่านใดกระทำการใดอันเป็นการขัดจังหวะมิให้สมาชิกรัฐสภาที่กำลังอภิปรายสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานสภา⁸⁹ ทั้งนี้เพื่่อมุ่งหมายให้การประชุมสภาเป็นไปโดยรูปแบบการปรึกษาหารือกันอย่างมีประสิทธิภาพมิให้ถูกขัดจังหวะและทำให้มีการโต้เถียงระหว่างกันยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น

ส่วนประเด็นที่สอง ปัจจุบัน เอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่อำนาจในการออกข้อบังคับและควบคุมสมาชิกในองค์กรของตนของระบบกฎหมายมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะของรัฐสภาที่ได้มีจุดเริ่มต้นมาจากการทำหน้าที่เป็นศาลในคราวแรกเริ่มเช่นเดียวกัน จึงทำให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาประกอบไปด้วยอำนาจในการควบคุมการประชุมและอำนาจในการลงโทษวินัยสมาชิกรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับเฉพาะการพัฒนาในส่วนอำนาจในการควบคุมการประชุมของประธานสภาเพื่อควบคุมการกระทำของสมาชิกรัฐสภา ณ ขณะประชุมเป็นสำคัญ ในขณะที่อำนาจในการลงโทษทางวินัยต่อสมาชิกรัฐสภาที่ใช้เสรีภาพโดยขัดต่อข้อบังคับการประชุมภายหลังการประชุมสภายังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่าที่ควร พิจารณาได้จากในปัจจุบันที่มีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อยู่สามประการในการกำกับให้การใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาอยู่ภายใต้กรอบข้อบังคับการประชุมอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ประการแรก บทลงโทษทางวินัยที่ปรากฏในประมวลจริยธรรมของสมาชิกแต่ละสภามีลักษณะทับซ้อนกับอำนาจในการออกคำสั่งของประธานเพื่อควบคุมการประชุม ประการที่สอง บทลงโทษทางวินัยที่ค่อนข้างเบาและเป็นการลงโทษในเชิงพิธี ไม่มีระดับโทษทางวินัยที่รุนแรงเพียงพอที่จะสามารถมุ่งหมายให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาได้โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษทางวินัยราชการอื่น ๆ และประการที่สาม บทลงโทษทางวินัยไม่มีความครอบคลุมเพียงพอโดยมุ่งแต่การมีบทลงโทษตรงต่อการบังคับพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ไม่มีการบัญญัติถึงบทลงโทษโดยอ้อมอื่น ๆ ในลักษณะที่ทำให้สมาชิกสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการมีสถานะเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือลักษณะทำให้สมาชิกรัฐสภามีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้ในเวลาหนึ่ง

⁸⁷ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 16 เล่มที่ 2 (31 สิงหาคม 2564-3 กันยายน 2564) 501-559.

⁸⁸ Standing order: public business 2023 no.44, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, rule 36.

⁸⁹ Règlement de l'Assemblée article 35.3.



เพื่อบังคับให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยปริยาย ซึ่งโทษทางวินัยสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ปรากฏเป็นปกติในระบบกฎหมายของต่างประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบังคับการประชุมของฝรั่งเศส⁹⁰

(4) ปัญหาการออกแบบข้อบังคับการประชุมโดยขัดต่อเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กร เนื่องจากเปิดช่องทางกฎหมายให้องค์กรภายนอกใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา

ในปัจจุบันข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทย ถูกสร้างขึ้นด้วยข้อจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการแบ่งแยกระหว่างฐานความผิดทางวินัยสมาชิกรัฐสภาออกเป็นฐานความผิดที่เป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงกับฐานความผิดที่เป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไม่ร้ายแรง โดยกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนวินัยและลงโทษทางวินัยแตกต่างกันออกไปแต่ละฐานความผิด โดยในขณะที่ฐานความผิดการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงอยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาพิพากษาขององค์กรภายนอกรัฐสภาอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกา ส่วนการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไม่ร้ายแรงเป็นคดีวินัยที่อยู่ในเขตอำนาจสอบสวนและลงโทษขององค์กรภายในรัฐสภา โดยคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา นอกจากนี้แล้วฐานความผิดทั้งสองคดียังมีการกำหนดบทลงโทษที่แตกต่างกันออกไปด้วย การกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงเป็นคดีวินัยที่ผู้ถูกวินิจัยว่ามีความผิดย่อมถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิในการเลือกตั้งได้ ในขณะที่ฐานความผิดการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไม่ร้ายแรงจะเป็นคดีวินัยที่ผู้ถูกวินิจัยว่ามีความผิดย่อมถูกลงโทษทางวินัยด้วยการตักเตือน ตำหนิ และสั่งให้ขอโทษ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้สร้างปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กรอย่างร้ายแรงจนเรียกได้ว่าเป็นการทำลายแนวคิดดังกล่าวนี้ให้สูญสลายจากระบบกฎหมายไทยไปทันที เพราะเอกสิทธิ์ดังกล่าวนี้ให้อำนาจรัฐสภาออกข้อบังคับขึ้นมาควบคุมการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาและมีอำนาจลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมได้ เนื่องจากต้องการประกันความเป็นอิสระของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจากการแทรกแซงหรือมีอิทธิพลเหนือกว่าโดยองค์กรของรัฐอื่น ๆ จึงให้รัฐสภาควบคุมสมาชิกในองค์กรของตนเอง การที่ระบบกฎหมายให้สร้างยกเว้นให้องค์กรอิสระและองค์กรศาลเข้ามาใช้ฐานความผิดการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงและโทษทางอาญาเข้าควบคุมลงโทษการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาได้จึงเป็นการทำลายความเป็นอิสระของรัฐสภาลงทันที นอกจากนี้แล้วเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่นำวิธีพิจารณาคดีทางอาญาและโทษที่รุนแรงไม่เหมาะสมกับสภาพเรื่องที่มีลักษณะเป็นเพียงคดีวินัยเท่านั้นอีกด้วย

⁹⁰ Règlement de l'Assemblée article 22.4 and 22.6.

5.2 ข้อเสนอปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย

(1) ข้อเสนอปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ประการแรก ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกเลิกข้อยกเว้นที่ปรากฏในวรรคที่สองที่บัญญัติว่า “...เอกสิทธิ์ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น...” เพื่อฟื้นคืนสถานะทางกฎหมายให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภามีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดที่บุคคลหรือองค์กรอื่นมีอำนาจถ้อยคำที่ลายลักษณ์อักษรและวาจาที่นำมากล่าวในที่ประชุมของสภาไปดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภาในทางแพ่ง ทางอาญา และทางรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าจะการประชุมที่มีการถ่ายทอดหรือไม่ถ่ายทอดก็ตาม

ประการที่สอง ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เปลี่ยนถ้อยคำที่มีสถานะเป็นขอบเขตด้านสถานที่ของการนำถ้อยคำไปกล่าวของสมาชิกรัฐสภาแล้วได้รับการคุ้มครองจากการยึดโยงจากสถานที่อย่าง “ที่ประชุม” และ “อาคารรัฐสภา” ไปสู่การกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นภารกิจและกระบวนการใช้อำนาจของรัฐสภาเพื่อให้ครอบคลุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอย่างเช่นคำว่า “กิจการของรัฐสภา” หรือ “กระบวนการรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่มีปัญหาในการตีความของศาลว่าอยู่ในการคุ้มครองหรือไม่ อย่างเช่นการเตรียมจัดทำเอกสารนำเสนอต่อสภาและการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา เป็นต้น

ประการที่สาม ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกให้รอบด้านและสอดคล้องกับแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ปัจจุบัน ระบบกฎหมายไทยมีมาตรการเยียวยาความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลภายนอกที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเฉพาะการให้เข้าสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงผ่านพื้นที่สภาและการร้องเรียนว่าสมาชิกรัฐสภากระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมเท่านั้น โดยยังขาดการกล่าวถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐสภาต่อบุคคลจากกรณีที่เสียหายจากการอภิปรายต่อสมาชิกรัฐสภาในทำนองเดียวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานรัฐดังกล่าว การกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดต่อบุคคลในลักษณะที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในปัจจุบันถือว่าเป็นการออกแบบกฎเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบของรัฐในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่าการที่บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐและการกระทำใดที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐ โดยหากสร้างความเสียหายกับบุคคลภายนอก รัฐหรือองค์กรของรัฐดังกล่าวก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลดังกล่าวมิใช่บุคคลธรรมดาที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงควรปรับปรุงให้รัฐสภามีความรับผิดชอบที่จะต้องเยียวยาหรือมีสิทธิได้รับการร้องทุกข์ให้ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายจากบุคคลภายนอก หากความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา แทนการให้สมาชิกรัฐสภารับผิด เป็นการส่วนตัวเช่นในปัจจุบัน

ประการสุดท้าย ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอบเขตในแง่บุคคลและการกระทำที่มีลักษณะสนับสนุนกิจการของรัฐสภาหรือกระบวนการของรัฐสภา ที่เอกลิทธิและความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาขยายออกไปคุ้มครองให้กว้างมากขึ้น เพื่อสอดคล้องกับยุคสมัยใหม่ปัจจุบัน ด้วยการปรับปรุงจากคำว่า “ผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายการการประชุมตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี” ไปสู่คำว่า “การสนับสนุนจัดทำหรือเผยแพร่ถ้อยคำที่มีสมาชิกรัฐสภาได้กล่าวไว้ในกิจการของหรือกระบวนการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ” เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่มีลักษณะเผยแพร่ต่อทั้งในลักษณะด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรที่ถูกต้องครบถ้วนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งต่อสื่อมวลชน กิจกรรมสาธารณะและการอ้างอิงทางวิชาการ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการตระเตรียมเอกสารช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาด้วย นอกจากนี้ยังสมควรปรับปรุงให้ยกเลิกเฉพาะแต่การถ่ายทอดการประชุมสภาซึ่งได้รับอนุญาตจากประธานสภาเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครอง แล้วให้การถ่ายทอดการประชุมสภาทั้งหมดได้รับการคุ้มครองจากเอกลิทธินี้ด้วย

(2) ข้อเสนอปรับปรุงการบังคับใช้และข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและยุติการแทรกแซงเอกลิทธิของรัฐสภาโดยองค์กรอื่น

ข้อเสนอทางนโยบาย

เนื่องจากการวินิจฉัยว่าการอภิปรายโตของสมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา ในระบบกฎหมายไทยได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยดังกล่าวให้ผูกขาดไว้กับประธานสภาแต่ละสภา องค์การของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภา จึงคือประธานสภาเช่นเดียวกัน ดังนั้น การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับความเสื่อมถอยต่อเอกลิทธิและความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของประธานสภา สามารถดำเนินการทางนโยบายได้สองกรณี คือ ประการแรก ปรับปรุงนโยบายในการควบคุมกิจการสภาของประธานสภาให้มุ่งเน้นการตีความข้อจำกัดเสรีภาพในข้อบังคับการประชุมสภาโดยให้ความสำคัญกับหลักการการตีความกฎหมายที่สำคัญสามประการเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดพื้นที่เสรีภาพในการประชุม ในทางปฏิบัติขึ้นมา ได้แก่ การตีความข้อบังคับการประชุมโดยให้เคารพต่อภารกิจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ การตีความข้อบังคับโดยเคารพต่อสถานะความเป็นผู้แทนของประชาชนของสมาชิกรัฐสภา ที่ปฏิบัติหน้าที่นำความคิดความเชื่อของประชาชนที่เป็นเจ้าของอธิปไตยตามยุคสมัยเข้าสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ทางการเมืองของรัฐ และการตีความข้อบังคับโดยให้น้ำหนักต่อการสนับสนุนเสรีภาพมากกว่ามุ่งลิดรอนเสรีภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

ประการที่สอง ส่วนราชการสังกัดของรัฐสภาต่าง ๆ ที่มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของรัฐสภาต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการบันทึกการประชุมของแต่ละสภาใหม่โดยกำหนดภารกิจให้มีการรวบรวมคำสั่งของประธานสภาที่มีผลเป็นการตีความข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในการประชุมแต่ละครั้งอย่างเป็นระบบเพื่อจัดทำเป็นคำอธิบาย

ข้อบังคับการประชุมกลางโดยอาศัยบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นจากคำสั่งของประธานสภาเพื่อมาเป็นแนวในการกำกับการใช้ดุลพินิจในการตีความข้อบังคับประธานสภาให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและไม่ดำเนินการไปอย่างอำเภอใจเฉกเช่นในอดีต ทั้งนี้ เพื่อให้ความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในข้อบังคับมีความมั่นคงที่สมาชิกรัฐสภาจะสามารถพิงคาคาหมายได้ว่าขอบเขตเสรีภาพในการพูดของตนภายใต้ข้อบังคับการประชุมสภามีเพียงใดและสามารถกล่าวถ้อยคำในลักษณะใดในที่ประชุมสภาซึ่งจะช่วยสร้างธรรมเนียมปฏิบัติที่ยกระดับเกียรติยศและประสิทธิภาพในการทำงานของสภาได้

ข้อเสนอทางกฎหมาย

ประการแรก ปรับปรุงข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทยให้เหลือเฉพาะประเภทข้อจำกัดที่มุ่งหมายในการรักษาความเรียบร้อยในการดำเนินกิจการของสภาและมุ่งหมายมิให้มีการกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภาเท่านั้น โดยสมควรตัดข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะมุ่งจำกัดอำนาจของรัฐสภามิให้ไปกระทบต่อองค์กรอื่นหรือบุคคลภายนอกออกไป

ประการที่สอง ปรับปรุงข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทยประเภทที่มุ่งหมายในการรักษาความเรียบร้อยในการดำเนินกิจการของสภาและมุ่งหมายมิให้มีการกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภาให้สอดคล้องกับคุณค่าของระบบรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยให้ความสำคัญกับสถานะและเกียรติยศของประธานสภาในการทำหน้าที่ควบคุมการประชุม การพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการเลือกถ้อยคำทางกฎหมายที่จะใช้ในการกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกจะต้องเลือกคำที่มีความกระชับชัดเจนและยาวเพียงพอที่วิญญูชนทั่วไปจะเข้าใจได้ รวมถึงไม่เลือกคำที่มีความทับซ้อนหรือกำกวมมาบรรจุไว้จนเปิดช่องให้ตีความได้หลากหลายจนคาดเดาขอบเขตเสรีภาพในการพูดมิได้เฉกเช่นในปัจจุบัน

ประการที่สาม ปรับปรุงข้อจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาตามที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทยโดยกำหนดให้อำนาจในการควบคุมการประชุมเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาแต่เพียงองค์กรเดียว ด้วยการยกเลิกสิทธิในการประท้วงของสมาชิกรัฐสภาต่อการอภิปรายของสมาชิกคนอื่นลงและกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาท่านใดดำเนินการขัดจังหวะหรือแทรกแซงการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา เพื่อให้การดำเนินกิจการของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นและการคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ประการที่สี่ ปรับปรุงอำนาจในการลงโทษทางวินัยของรัฐสภาต่อสมาชิกรัฐสภาที่ใช้เสรีภาพในการพูดโดยมีขอบเขตตามที่ปรากฏในข้อบังคับประมวลจริยธรรมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทยในลักษณะมีความชัดเจนและแยกขาดจากอำนาจในการควบคุมการประชุมของประธาน โดยมีกำหนดบทลงโทษทางวินัยที่ไม่ทับซ้อนกับอำนาจในการออกคำสั่งของประธานสภาเพื่อควบคุมการประชุม ด้วยการกำหนดโทษทางวินัยที่มีลักษณะเป็นการลงโทษเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยตรงอย่างเช่น การสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมการประชุมสภาตามระยะเวลาที่กำหนด หรือการสั่ง



ให้ยุติการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาชั่วคราว เป็นต้น กับการกำหนดโทษทางวินัยที่มีลักษณะเป็นการลงโทษเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยอ้อม เช่น การสั่งตัดเงินเดือนตามระยะเวลาที่กำหนด การสั่งยกเว้นมิให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาอื่น ๆ เป็นต้น เพื่อให้การควบคุมการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า ปรับปรุงอำนาจในการลงโทษทางวินัยของรัฐสภาต่อสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้เสรีภาพในการพูดโดยมิชอบตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับประมวลจริยธรรมของแต่ละสภาในระบบกฎหมายไทย ในลักษณะที่ตัดอำนาจสอบสวนและพิจารณาพิพากษาขององค์กรภายนอกวุฒิสภาอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกาในคดีวินัยประเภทกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงออกไปแล้วถ่ายโอนอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยคดีดังกล่าวมาอยู่กับองค์กรภายในวุฒิสภาย่างคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา พร้อมกับปรับปรุงโทษที่บุคคลจะได้รับจากคดีวินัยดังกล่าวจากโทษทางอาญามาสู่โทษทางวินัยเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเรื่องและรักษาความเป็นอิสระของรัฐสภาจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่น

ประการที่หก ปรับปรุงให้มีกลไกการตรวจสอบและทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาโดยสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันทางกฎหมายว่าการใช้อำนาจของประธานสภาจะอยู่ภายใต้กรอบของข้อบังคับการประชุมและไม่ปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการพูดของสมาชิกวุฒิสภาที่มากล้นจนไปกระทบพื้นที่เสรีในการประชุมสภา ด้วยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาได้และกำหนดผลในทางกฎหมายว่าหากสภาลงมติไม่ไว้วางใจประธานสภาจะส่งผลให้ประธานสภาพ้นจากตำแหน่งไป ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายให้กลไกทางกฎหมายนี้ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับไม่ให้ประธานสภาปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามข้อบังคับการประชุมจำกัดเสรีภาพในการพูดของสมาชิกวุฒิสภาย่างไม่เป็นภาวีสัยและไม่เคารพต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

จากข้อเสนอปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาของเสรีภาพในการพูดของสมาชิกวุฒิสภาในระบบกฎหมายไทยทั้งในทางนโยบายและทางกฎหมายข้างต้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุม และข้อบังคับประมวลจริยธรรมเป็นดังนี้

(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ...

หมวด 7 รัฐสภา

ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สองสภา

มาตรา 124 “เสรีภาพในการพูดของสมาชิกวุฒิสภาย่อมได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และข้อบังคับการประชุมที่สภาดำเนิน

ถ้อยคำที่มีการกล่าวด้วยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้กล่าวไว้หรือกระทำในที่ประชุมของสภาและคณะกรรมการธิการ หรือในการดำเนินกิจการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ไม่สามารถถูกนำไปกล่าวหาหรือดำเนินคดีในที่อื่นใดนอกจาก

รัฐสภาได้ โดยรัฐสภาใช้อำนาจตราข้อบังคับการประชุมกำหนดรายละเอียดของถ้อยคำและการลงมติที่ได้รับการคุ้มครองตามวรรคนี้ได้

เอกสิทธิดังกล่าวคุ้มครองไปถึงบุคคลที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานและให้ถ้อยคำต่อสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการในกิจการของรัฐสภาในวรรคสองตามคำสั่งของประธานสภาสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการแล้วแต่กรณี รวมถึงคุ้มครองบุคคลที่เผยแพร่ถ้อยคำ การลงมติ การประชุม เอกสารประกอบการประชุมและรายงานการประชุมตามวรรคสองด้วยเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาด้วย

บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา หากได้รับความเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของตนจากถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาตามวรรคสองและวรรคสามมีสิทธิได้โฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงและมีสิทธิเสนอคำร้องทุกข์ต่อรัฐสภาเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่การละเมิดนั้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมที่สภาตราขึ้น”

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมรัฐสภา, ร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

หมวด การประชุมสภา

ส่วนที่ ... การอภิปราย

ข้อ ... “การอภิปรายของสมาชิกย่อมได้รับการคุ้มครองจากเอกสิทธิและความคุ้มกันเสรีภาพในการพูดสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การอภิปรายดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อบังคับฉบับนี้

สมาชิกรัฐสภาจะอภิปรายต่อที่ประชุมสภาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภาแล้วเท่านั้น โดยสมาชิกรัฐสภาต้องอภิปรายโดยกล่าวต่อประธานสภาและการอภิปรายดังกล่าวมีอาชญากรรมหรือจกักได้ เว้นแต่ประธานสภาใช้ในการอำนาจควบคุมการประชุมเมื่อเห็นว่าสมาชิกได้อภิปรายโดยฝ่าฝืนข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกได้อภิปรายเกินระยะเวลาตามที่ได้ตกลงร่วมกันในที่ประชุมสภาหรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

(2) สมาชิกได้อภิปรายออกนอกประเด็นที่สภากำลังปรึกษาหารือกันอยู่

(3) สมาชิกได้แสดงกิริยาหรืออภิปรายในลักษณะที่ไม่เคารพต่อการทำหน้าที่ของประธานสภาหรือมุ่งหมายรบกวนการอภิปรายของสมาชิกที่ประธานสภานุญาตให้อภิปรายในที่ประชุมดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น

(4) สมาชิกได้อภิปรายในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐสภา ด้วยถ้อยคำในลักษณะที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือก่อความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียงและชีวิตส่วนตัวของบุคคล ทั้งนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการอภิปรายถึงพระนามของพระมหากษัตริย์ด้วยประเด็นและถ้อยคำในลักษณะเดียวกันด้วย



การวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนข้อบังคับหรือไม่และออกคำสั่งเพื่อควบคุมการประชุมของประธานสภาดังกล่าวถือเป็นที่สุด การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาตามวรรคสองต้องคำนึงถึงความพอสมควรแก่เหตุ การดำเนินกิจการของรัฐสภาและการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปโดยเสรีและเสมอภาคประกอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยเลขาธิการมีหน้าที่บันทึกคำสั่งตามบทบัญญัตินี้และรวบรวมเผยแพร่ในเอกสารทางการของรัฐสภา

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าขัดหรือแย้งกับแนวทางที่กำหนดไว้ในวรรคสามจนกระทบต่อการวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างร้ายแรง สมาชิกมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานสภาต่อสภาได้ โดยญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและมีจำนวนสมาชิกผู้รับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน สำหรับการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมส่วนการเสนอญัตติอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานสภากำหนด

บทบัญญัติแห่งข้อบังคับนี้ให้อนุโลมถึงการประชุมของคณะกรรมการธิการของสภาด้วย”

หมายเหตุ : ข้อเสนอในข้อนี้ต้องดำเนินการไปพร้อมกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาให้มีการกำหนดเหตุแห่งสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งประธานสภาขึ้นมา พร้อมกับกำหนดหนึ่งในเหตุแห่งการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง คือ สภาลงมติไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ และร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการ

หมวด ...

การส่งเสริมและควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม

ส่วนที่ ...

การพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ข้อ ... “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ และที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือคณะกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในสถานดังต่อไปนี้ให้เหมาะสมและยุติธรรมแก่กรณี

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ประณามการกระทำสมาชิกต่อที่ประชุมสภา

(3) ตัดสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้รับในฐานะสมาชิก

(3) ตัดเงินเดือนตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 3 เดือน

(4) ห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่เข้าประชุมสภาและประชุมคณะกรรมการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลา 10 วัน

คำสั่งของคณะกรรมการตามข้อบังคับนี้ให้ถือเป็นที่สุดและรายงานต่อสภาเพื่อทราบ โดยเลขาธิการมีหน้าที่บันทึกคำสั่งตามบทบัญญัตินี้และรวบรวมเผยแพร่ในเอกสารทางการของรัฐสภา”

หมายเหตุ : ข้อเสนอในข้อนี้ต้องดำเนินการไปพร้อมกับการยกเลิกเขตอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกาต่อคดีที่กล่าวหาว่าสมาชิกรัฐสภา กระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วย