



บทนำ

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พิจารณาศึกษาปัญหา เอกสิทธิของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่า (๑) เอกสิทธิมีขอบเขตเพียงใดในกรณีนี้ประการหนึ่ง ซึ่งเป็นการศึกษาโดยทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจงว่าจะเป็นการถ่ายทอดการประชุมของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ (๒) กับศึกษาถึงปัญหาตามรัฐธรรมนูญไทย ในกรณีของการให้ความคุ้มครองทาง เอกสิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาผู้กล่าวอภิปรายในระหว่างการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ประการหนึ่งซึ่งประการหลังนี้นับเป็นปัญหาทางข้อเท็จจริงที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อให้เหมาะสมกับสภากรรมการในประ เทศไทยปัจจุบันและสภาพสังคมที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

ในปัญหาประการแรกขอบเขตของ เอกสิทธิมีเพียงใด ในกรณีการถ่ายทอดเสียงและภาพการประชุมนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่เราจะต้องเข้าใจถึงขอบเขตผลบังคับใช้โดยทั่วไปอันเป็นสากลของ เอกสิทธิว่าโดยปกตินั้น สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองตาม เอกสิทธิก็ต่อเมื่ออยู่ในที่ประชุมรัฐสภาหรือที่รัฐสภากำหนดให้เป็น ที่ประชุม และกระทำการใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภา (proceeding in Parliament) จึงจะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งการใดจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภานั้นก็ต้องดูถึงภาระหน้าที่สำคัญ ๓ ประการของสถาบันนิติบัญญัติคือ นิติบัญญัติ ควบคุมฝ่ายบริหาร และอนุมัติงบประมาณ^๑ ซึ่งภาระหน้าที่สำคัญทั้ง ๓ ประการนี้ ผู้ที่จะปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ก็คือ ตัวสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการดำเนินการภาระกิจดังกล่าว ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาผู้กระทำการอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภาซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติเพื่อภาระหน้าที่ ๓ ประการ จึงต้องได้รับ เอกสิทธิแต่ขอบเขตของ เอกสิทธิดังกล่าวมิได้มีอยู่แต่เฉพาะสมาชิกรัฐสภา

^๑Courtney Ilbert, Parliament; Its History; Constitution, And Practice. (London : oxford University Press, 1953), P. 68.

แต่กลุ่มเดียว หากแต่ยังแผ่ขยายความคุ้มครองออกไปถึงบุคคลบางประเภทด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีโอกาสได้รับผลประโยชน์แห่งเอกสิทธิ์อันเป็นพิเศษนี้ เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา เพราะเข้ามากระทำการอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภา (proceeding in Parliament) เช่นคนภายนอกที่เข้ามาเป็นพยานให้การต่อที่ประชุมรัฐสภา คนภายนอกที่เข้ามายื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อสภา, ผู้เชี่ยวชาญชำนาญการที่ถูกเชิญมาชี้แจงต่อที่ประชุม, เจ้าหน้าที่รัฐสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งระเบียบข้อบังคับของรัฐสภา เป็นต้น^๖ บุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐสภาซึ่งก็คือกระบวนการปฏิบัติในรัฐสภาทั้งสิ้นสำหรับในกรณีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้นจะมีลักษณะพิเศษที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ เอกสิทธิ์ในความหมายข้างต้นนั้นโดยทั่วไปจะมีผลบังคับใช้ก็แต่ในบริเวณของรัฐสภา แต่กรณีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นี้ นับเป็นปัญหาทางเทคโนโลยี คือการใช้อุปกรณ์เครื่องส่งวิทยุแพร่กระจายเสียงไปสู่เครื่องรับวิทยุหรือการแพร่กระจายภาพและเสียงโดยอุปกรณ์เครื่องส่งวิทยุโทรทัศน์ซึ่งจะมีผลทำให้การประชุมเผยแพร่ออกไปสู่ภายนอกอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ที่ทุก ๆ แห่งประชาชนทั่วไปอาจรับรู้ได้โดยไม่จำกัดอย่างไรก็ตามในกรณีนี้ยังคงถือว่าสมาชิกรัฐสภาที่เป็นผู้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาตามความหมายของมาตรา ๘ ใน The Bill of Right ที่ว่า "The freedom of speech, and debates or proceeding in Parliament" ทุกประการและโดยทั่วไปจึงไม่มีผลต่อเอกสิทธิ์ที่ให้กับสมาชิกรัฐสภาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาแต่อย่างใด กล่าวคือโดยธรรมดาทั่วไปสมาชิกรัฐสภายังคงได้รับความคุ้มครองตามเอกสิทธิ์อยู่ปัญหาประการที่สองเป็นปัญหารัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะคือแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางประวัติศาสตร์จะพบว่าลำดับการให้

^๖Eskine May, The Law Privileges, Proceedings And Usage of Parliament (London : Butterworths, 1976), p. 84.

ความคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ในรัฐธรรมนูญไทยมีวิวัฒนาการที่อาจจัดลำดับได้เป็น ๓ ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๑ ถือเป็นยุคแรกเริ่มที่บัญญัติให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาและคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา และรวมถึงบุคคลภายนอกที่สภาเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น

ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๒๑ เป็นยุคที่เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการเผยแพร่การประชุมโดยสื่อมวลชน (mass media) ในรูปของวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จึงมีความพยายามที่จะให้ผู้ทำการถ่ายทอดได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเช่นเดียวกับผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา เพียงแต่ยังมีปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญว่าจะขยายความคุ้มครองไปถึงได้หรือไม่ รวมทั้งการคัดค้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติถ่ายทอดการประชุมหลายฉบับที่มีข้อคัดค้านว่าเป็นการขยายเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๑-ปัจจุบัน มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองเอกสิทธิ์แก่ผู้ทำการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไว้โดยตรง แต่แนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้น คือ การไม่ให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในการกล่าวอภิปรายในระหว่างที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา^๗ เพราะเกรงผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก

ซึ่งปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาเริ่มคลี่คลายตัวให้เห็นชัดเจนขึ้นถึงปัญหาทางพัฒนาการของอุปกรณ์เครื่องมือกระจายข่าวสารในปัจจุบันที่แพร่กระจายเสียง

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔.

มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า

"... เอกสิทธิ์ ตามวรรคหนึ่งไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น"

การประชุมสภาออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั่วประเทศเข้าถึงมวลชน (mass) โดยตรงก่อให้เกิดผลทั้งแง่ดีและแง่เสียควบคู่กันไป ในแง่ดีก็คือเป็นการใช้สื่อมวลชนที่มีประสิทธิภาพสูงในการเผยแพร่การประชุมรัฐสภาให้ประชาชนรับรู้โดยตรงและถูกต้องเป็นจริงมากกว่าสื่อสารชนิดใด ๆ แต่ในแง่เสียก็คือจะก่อให้เกิดผลกระทบลึทธิบุคคลภายนอกได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง ลัทธิบุคคลภายนอกในที่นี้ คือ ลัทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในแง่สิทธิในชื่อเสียงอันดีของประชาชนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศจะต้องบัญญัติรองรับไว้

จุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็คือ ศึกษาหาแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย ที่จะต้องสอดคล้องสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ในยุคที่สื่อมวลชน (mass media) เข้าไปมีอิทธิพลต่อความนึกคิดของประชาชนอันจะก่อให้เกิดมติสาธารณะ (public opinion) ขึ้นในเรื่องใด ๆ และส่งผลกระทบอย่างไพศาลในสังคมกับความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยอิสระและมีศักดิ์ศรีแห่งตัวแทนของประชาชนในสถาบันนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

๒. สมมุติฐาน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีสมมุติฐานว่าการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้นสมาชิกรัฐสภาควรได้รับ เอกสิทธิ์จากการกล่าวอภิปรายในระหว่างที่มีการถ่ายทอดการประชุมด้วย แต่ไม่คุ้มครองไปถึงความผิดฐานหมิ่นประมาท

๓. วัตถุประสงค์

เพื่อมุ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเอกสิทธิ์ที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและความสัมพันธ์กับการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา ทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ว่าขอบเขตของเอกสิทธิ์มีเพียงใดในกรณีนี้ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลตามมาคือ แนวคิดที่จะเป็นพื้นฐานต่อการศึกษาและพิจารณาปัญหา เอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญไทย เพื่อพัฒนาแก้ไขให้รับกับสภาพสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๔. ขอบเขต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พิจารณาเฉพาะปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยพิจารณาเฉพาะปัญหาการถ่ายทอดการประชุม สภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

๕. วิธีการศึกษาวิจัย

วิจัยในทางทฤษฎีของระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยและศึกษา ในทางประวัติศาสตร์อันเป็นพื้นฐานที่มาของเอกสิทธิ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาอันเป็นลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ

๖. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

แนวคิดที่ว่าด้วยเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการถ่ายทอดการประชุม สภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กับสาระัตถะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งนี้เพื่อนำมาพิจารณาศึกษาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ สภาทางปัญหาข้อเท็จจริงที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันได้

ดังนั้น เพื่อมุ่งแสดงให้เห็นถึงการศึกษและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่ เหมาะสมในการบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงได้ศึกษา ปัญหาเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในกรณีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุและโทรทัศน์ โดยแบ่งการพิจารณาศึกษาออกเป็น ๕ บท (ไม่นับรวมบทนำซึ่งเป็นบทที่ ๑) ดังนี้คือ

บทที่ ๒ ศึกษาทฤษฎีพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรการการคุ้มครองทางเอกสิทธิ์ แก่สมาชิกรัฐสภาที่มีต่อหลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการพูด (freedom of speech) อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ของความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์และหลักการขั้นพื้นฐานของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานี้ มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และการกำเนิด รัฐสภาในความหมายปัจจุบันที่วิวัฒนาการมาพร้อมกันและไม่อาจแยกจากกันได้

บทที่ ๓ ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ เอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษพร้อมกับการกำเนิดรัฐสภาในความหมายปัจจุบัน ซึ่งเริ่มนับแต่ศตวรรษที่ ๑๓ และ ๑๔ จนถึงการกำเนิด The Bill of Right ใน ค.ศ. ๑๖๘๘ อันเป็นต้นกำเนิดของหลักการเอกสิทธิ์ในปัจจุบันพร้อมทั้งเทียบ เปรียบให้เห็นถึงการก่อกำเนิดหลักการเอกสิทธิ์ในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึง

ปัจจุบัน เพื่อทำความเข้าใจในหลักการของเอกสิทธิ์ในประเทศไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และเพื่อแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการบัญญัติหลักเอกสิทธิ์ไว้และมีผู้อ้างสิทธิโดยสมาชิกรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงมีผลทำให้เกิดปัญหาของการมีผลบังคับใช้เอกสิทธิ์ตามมา

บทที่ ๔ ปัญหาเอกสิทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากที่มีผู้ได้รับเอกสิทธิ์อันเป็นผลให้มีการกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้โดยง่ายนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหา การซึ่งนำหน้าบางส่วนได้เสียระหว่างเสรีภาพในการพูดของประชาชนทั่วไปและรวมถึงสมาชิกรัฐสภาด้วยกับสิทธิของพลเมืองโดยเฉพาะสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงของคนที่ถูกกระทบจากการกล่าวถ้อยคำของสมาชิกรัฐสภาที่ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน และปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาของการพัฒนาการทางความก้าวหน้าในการพัฒนาอุปกรณ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ก่อให้เกิดปัญหาขอบเขตของความคุ้มครองในทางเอกสิทธิ์ในกรณีของการถ่ายทอดเสียงหรือภาพการประชุมออกไปภายนอกที่ประชุมสภา

บทที่ ๕ ปัญหาการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย ที่การกล่าวถ้อยคำใดในที่ประชุมสภาของสมาชิกรัฐสภาและมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกได้ก่อให้เกิดความเสียหายตลอดมาโดยที่สมาชิกรัฐสภาได้รับเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญทุกประการ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการในการให้ความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีมีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ โดยได้บัญญัติไม่ให้ความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพราะต้องการปรามมิให้สมาชิกรัฐสภากล่าวถ้อยคำรุนแรงจนเกินไปเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่บุคคลภายนอกซึ่งในบทนี้ได้พิจารณาและวิเคราะห์หาความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์แก่สมาชิกรัฐสภาในกรณีที่กล่าวถ้อยคำในระหว่างการถ่ายทอดการประชุมสภา และหากเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกผู้ถูกกล่าวหาตักเตือนถึงก็จะมีวิธีการเพื่อบรรเทาความเสียหายของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ต่อไป

บทที่ ๖ เป็นบทสรุปถึงความคิดเห็นในการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอนาคตหรือฉบับต่อไปจากฉบับปัจจุบันว่าควรให้ความคุ้มครองทางเอกสิทธิ์แก่สมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์พร้อมทั้งเสนอวิธีบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายอันหากจะเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการกล่าวหาผิดไปถึงอันเป็นหมิ่นประมาทในทางอาญาหรือละเมิดในทางแพ่ง