

รายงานข้อเสนอแนะ  
ต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพ  
เพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี  
โดย  
สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

จัดพิมพ์โดย  
สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ มูลนิธิผสานวัฒนธรรม

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (สนส.) Human Rights Lawyers Association (HRLA) เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 จากการรวมตัวกันของกลุ่มนักกฎหมาย ทนายความและคนทำงานด้านสิทธิมนุษยชนที่มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมในสังคม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยทำงานทั้งในทางวิชาการและการใช้มาตรฐานทางกฎหมาย โดยเฉพาะการดำเนินคดียุทธศาสตร์เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย และนโยบาย สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้จดทะเบียนเป็นองค์กรตามกฎหมายเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2556 ปัจจุบัน มีสมาชิกกว่า 133 คน

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (สนส.)  
109 ซอยสิทธิชน ถนนสุทธิสารวินิจฉัย แขวงสามเสนนอก  
เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10310  
โทรศัพท์/ แฟกซ์: 02-275-3954

อีเมล: [hrla2008@gmail.com](mailto:hrla2008@gmail.com)  
Website: <http://www.naksit.net>  
Facebook: [www.facebook.com/naksit.org](http://www.facebook.com/naksit.org)  
Twitter: @HRLAThai



## สารบัญ

|   |    |
|---|----|
| บทนำ  | 4  |
| <b>บทที่ 1</b> บททั่วไป นิยามและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับ SLAPPs                                      | 8  |
| <b>บทที่ 2</b> สถานการณ์ SLAPPs ในประเทศไทย   | 12 |
| <b>บทที่ 3</b> หลักการและแนวทางในการจัดการกับคดี SLAPPs<br>และกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง | 28 |
| <b>บทที่ 4</b> กลไกทางกฎหมายในการป้องกันการฟ้องคดี SLAPPs<br>ในประเทศไทย                          | 39 |
| <b>บทที่ 5</b> สรุปและข้อเสนอแนะ  | 43 |
| <b>ภาคผนวก</b>  | 52 |

## บทนำ

การมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) ถือเป็นหลักการและแนวปฏิบัติทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้รับรองสิทธิเสรีภาพประการต่างๆ เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะได้ อาทิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการสมาคม สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ สิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะ มักจะถูกคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้งการทำลายชื่อเสียง การใส่ร้ายป้ายสี การเยี่ยมบ้าน การทำร้ายร่างกาย การใช้กองทัพหรือตำรวจปราบปราม การลอบสังหาร การบังคับให้สูญหาย เป็นต้น และอีกรูปแบบหนึ่งที่พบมากในปัจจุบันคือ **“การคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม”**

การคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในลักษณะการฟ้องคดีต่อบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนั้น มักถูกเรียกว่า “การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ” (Strategic Lawsuits Against Public Participation หรือ SLAPPs) บางครั้งอาจเรียกว่า “การฟ้องปิดปาก” ทั้งนี้ ตลอดรายงานชิ้นนี้จะใช้คำว่า SLAPPs

SLAPPs มักถูกนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่บริษัทเอกชนและรัฐฟ้องคดีต่อประชาชนที่ออกมาใช้เสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็นการร้องเรียน การชุมนุมหรือการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ที่กระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของบริษัทเอกชน การดำเนินนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการสร้างอุปสรรคลดทอนทรัพยากร สร้างบรรยากาศแห่งความกลัวและยับยั้งประชาชนจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการร้องเรียนต่อรัฐบาลและพูดถึงประเด็นสาธารณะ

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำงานเพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และความเป็นธรรมทางสังคม เห็นว่าปัญหาเรื่องการฟ้องคดี SLAPPs ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการคุกคามประชาชนที่ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมสาธารณะนั้น เป็นเรื่องที่ควรมีการผลักดันให้เกิดการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงได้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานขึ้น ด้วยคาดหวังว่าจะนำไปสู่การถกเถียงเพื่อแก้ไขปัญหานี้เป็นระบบต่อไป

## แนวทางการจัดทำรายงาน

งานศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจภาพรวมสถานการณ์ ปัญหาการฟ้องคดี SLAPPs และในประเทศและต่างประเทศที่ใช้จัดการกับการฟ้องคดี SLAPPs แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอในการป้องกันการฟ้องคดี SLAPPs ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในส่วนของการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์นั้น รายงานชิ้นนี้จะรวบรวมข้อมูลคดีที่เกิดขึ้นหลังจาก พ.ศ. 2540 จนถึง พฤษภาคม 2562 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก่อให้เกิดและรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมหลายประการ โดยเฉพาะสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เป็นต้น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้กระแสการมีส่วนร่วมสาธารณะขยายออกไปในระดับต่าง ๆ

สำหรับเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดบ้างจะเข้าข่ายเป็นคดี SLAPPs นั้น จะพิจารณาจากนิยามว่ากรณีนั้นเป็น **“การฟ้องคดีเพื่อคุกคามการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ”** ดังนั้น SLAPPs ในรายงานฉบับนี้จะไม่รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

1. การใช้กฎหมายจำกัดเสรีภาพที่ไม่ใช่การฟ้องร้องดำเนินคดี
2. คดีที่ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องจริงหรือไม่ เช่น กรณีการดำเนินคดีผิดตัว เป็นต้น
3. การฟ้องคดีในบางข้อหาและความผิดตามกฎหมายบางฉบับ ด้วยเหตุ 2 ประการ ประการแรกคือข้อจำกัดในการจำแนกข้อมูล คดีบางประเภทมีข้อจำกัดในการเข้าถึงรายละเอียดของคดี ทำให้ยากแก่การจำแนกว่าเข้าข่ายเป็น SLAPPs หรือไม่ โดยเฉพาะคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งหลายกรณีมีการปกปิดเนื้อหาคดีโดยกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความคาดเคลื่อนเชิงสถิติ แต่จะนำบางกรณีที่ชัดเจนว่าเข้าข่าย SLAPPs มาอ้างอิงประกอบการเขียนรายงานบางส่วนแทน
4. คดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง (พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2547 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551) เนื่องจากเป็นสถานการณ์พิเศษและบางสถานการณ์มีคดีที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ยากแก่การจำแนก

ทั้งนี้ แหล่งข้อมูลในการจัดทำรายงาน ได้แก่ 1) องค์กรสิทธิมนุษยชนที่ทำงานเกี่ยวกับคดีลักษณะ SLAPPs อาทิ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ โดยโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน เป็นต้น 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทนายความ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นต้น 3) การจัดเวทีสัมมนาและการจัดประชุมกลุ่มย่อย ได้แก่ การเสวนาวิชาการ เรื่องการพัฒนากฎหมายและกลไกป้องกันการ “ฟ้องคดีปิดปาก” เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ วันที่ 30 พฤษภาคม 2561 ณ สมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เวทีเสวนา “การฟ้องคดีปิดปาก กรณีโรงไฟฟ้าและทางออก” วันเสาร์ที่ 30 มิถุนายน 2561 ณ หอศิลป์วัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร จัดโดยมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน EIA/EHIA Watch Thailand และกรีนพีซ และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการพัฒนากฎหมายต่อต้านการฟ้องคดีปิดปาก (SLAPPs) ในประเทศไทย วันที่ 30 มกราคม 2562 ณ อาคารมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม จัดโดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ตลอดจนข้อมูลจากสื่อมวลชนที่น่าเชื่อถือ

ทั้งนี้ ข้อมูลเชิงสถิติที่ระบุในรายงานฉบับนี้ อยู่ภายใต้ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้นับว่าเพียงพอที่จะสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ และลักษณะของคดี SLAPPs ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และเป็นประโยชน์ต่อการนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมได้

## บทที่ 1 นิยามและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับ SLAPPs

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation) หรือ SLAPPs เป็นรูปแบบหนึ่งของการคุกคามโดยการใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ (Judicial Harassment) โดยมุ่งคุกคามเฉพาะเจาะจงไปที่การมีส่วนร่วมสาธารณะหรือการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชน มุ่งก่อให้เกิดความเสียหายหรือคุกคามต่อเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น หรือการถกเถียงอย่างสร้างสรรค์ โดยเป้าหมายคือผู้ที่สื่อสารความคิดเห็น (communication) ที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของรัฐบาล (government proceeding) ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือประเด็นที่มีนัยสำคัญทางสังคม<sup>1</sup>

Penelope Canan ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยา และ George Pring ศาสตราจารย์ทางกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยเดนเวอร์ สหรัฐอเมริกา ผู้ทำการศึกษาเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ ได้อธิบายในหนังสือเรื่อง SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1996 ว่า การฟ้องคดีลักษณะ SLAPPs ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการข่มขู่ มุ่งตอบโต้ หรือฟ้องเพื่อหยุดพฤติกรรมเฉพาะ ลงโทษการพูด หรือต่อต้านกิจกรรมทางการเมือง และคดีจำนวนมากมีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ ไม่ใช่เพียงแค่ยุทธวิธี<sup>2</sup>

1 Multinational Monitor, SLAPPING back for democracy, May98, Vol. 19, Issue 5

2 George W. Pring and Penelope Canan, SLAPPs. Getting sued for speaking out, page 8



การฟ้องคดี SLAPPs จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงใน 3 เรื่องสำคัญ คือ<sup>3</sup>

**1. การแปลงข้อพิพาท (Dispute Transformation)** จากข้อโต้แย้งทางการเมืองไปสู่ข้อโต้แย้งทางกฎหมาย โดยทำให้การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องกลายเป็นเรื่องการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การทำให้การแสดงความคิดเห็นกลายเป็นการหมิ่นประมาท การทำให้การชุมนุมกลายเป็นการบุกรุกหรือก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง เป็นต้น

**2. การแปลงเวทีการต่อสู้ (Forum Transformation)** จากเวทีสาธารณะ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาด้วยการตัดสินใจทางการเมือง ไปสู่เวทีของกระบวนการยุติธรรมหรือศาลที่ใช้เทคนิคทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา

**3. การแปลงประเด็น (Issue Transformation)** จากเป็นความเสียหายที่กระทบต่อสาธารณะไปเป็นความเสียหายต่อส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี

คดี SLAPPs จึงมีลักษณะแตกต่างจากคดีสามัญทั่วไป เพราะมีลักษณะเป็นคดีทางการเมืองโดยทั่วไปแล้ว โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ต้องการแสวงหาความยุติธรรม ไม่ได้คาดหวังถึงผลของคดีว่าจะชนะคดีหรือไม่ แต่มีเป้าหมายเพียงเพื่อข่มขู่ ปิดปาก หรือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามด้วยการดูดทรัพย์ากร บังคับให้ฝ่ายตรงข้ามใช้จ่ายเงินเพื่อต่อสู้คดีที่ไม่มีมูล ลดทอนประสิทธิภาพในการทำงาน การทำกิจกรรม เวลาและกำลังใจ สร้างความกดดันทางอารมณ์แก่ฝ่ายตรงข้ามจนฝ่ายตรงข้ามอ่อนแรงและหยุดวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านไป ซึ่งคดี SLAPPs ไม่เพียงแต่หยุดยั้งการมีส่วนร่วมสาธารณะที่กำลังดำเนินอยู่นั้น แต่ยังสร้างความกลัว (chilling effect) ความท้อใจที่จะทำกิจกรรมหรือการมีส่วนร่วมสาธารณะในอนาคต<sup>4</sup> และขยายความหวาดกลัวและส่งข้อความแห่งการข่มขู่ต่อสังคมโดยรวมด้วย<sup>5</sup> ซึ่งในระยะยาวย่อมส่งผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตย

สำหรับสภาพแวดล้อมที่จะที่เอื้อให้เกิด SLAPPs มากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ค่าใช้จ่ายทางกฎหมายที่มีราคาแพง ซึ่งรวมถึงกลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีอยู่ ความยืดหยุ่นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการพูดหรือการแสดงออก (โดยเฉพาะการหมิ่นประมาท) และมาตรการการป้องกันที่มีอยู่ (เช่นกฎเกณฑ์ต่อต้าน SLAPPs หรือการกำหนดความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่อการใช้กระบวนการที่ไม่เหมาะสม)<sup>6</sup> เป็นต้น

3 George W. Pring and Penelope Canan, SLAPPs. Getting sued for speaking out, page 10, 11

4 George W. Pring, SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, 7 Pace Envtl. L. Rev. 3 (1989) Available at: <http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol7/iss1/11>, Page 8

5 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, UN Doc. A/HRC/25/55, 23 December 2013, para 59.

6 SLAPPs and FoAA rights, Info Note of the UN Special Rapporteur on the Rights to Freedom Assembly and of Association (Mr. Annalisa Ciampi), <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/InfoNoteSLAPPsFoAA.docx>

## เกณฑ์การพิจารณาคดีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs

เดิม Canan และ Pring ได้ใช้หลักเกณฑ์ 4 ประการ เพื่อคัดเลือกกรณีศึกษาที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs สำหรับงานวิจัยของพวกเขา ได้แก่<sup>7</sup>

1. เป็นการฟ้องคดีแพ่ง รวมถึงการฟ้องแย้ง หรือการร้องสอด (สำหรับค่าเสียหายเป็นเงิน และหรือคำสั่งห้าม)
2. ยื่นฟ้องต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกภาครัฐ (non-governmental individuals or groups)
3. เป็นการสื่อสารที่ทำให้เกิดอิทธิพลต่อการดำเนินการหรือผลลัพธ์ทางรัฐบาล (government action or outcome)
4. เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะหรือประเด็นที่มีความสำคัญทางสังคม (public interest/concern or social significance)

อย่างไรก็ดี เมื่อแนวคิดเรื่อง SLAPPs ถูกนำมาพัฒนาเป็นกฎหมาย Anti – SLAPPs ในหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกาเองหรือประเทศต่าง ๆ คดี “SLAPPs” ได้ขยายขอบเขตครอบคลุมลักษณะของคดีที่มีการฟ้องคดีประเภทอื่นนอกจากคดีแพ่งด้วย เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้คดี “SLAPPs” ครอบคลุมถึงการดำเนินคดีทางแพ่ง อาญา และปกครอง<sup>8</sup> เป็นต้น การกำหนดขอบเขตหรือนิยามว่าคดีใดเข้าข่ายเป็น SLAPPs หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ บางแห่งกำหนดขอบเขตไว้แคบ บางแห่งอิงตามแนวทางที่ Canan และ Pring ได้เสนอไว้ และบางแห่งกำหนดขอบเขตกว้างให้การคุ้มครองการดำเนินการที่เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะทั้งหมด ไม่จำกัดเฉพาะการสื่อสารต่อการดำเนินการ การตัดสินใจหรือผลลัพธ์ของรัฐบาลเท่านั้น<sup>9</sup> (ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายในบทที่ 3 )

ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกคดี SLAPPs เพื่อเป็นกรณีศึกษา ในรายงานชิ้นนี้จึงกำหนดนิยามของ SLAPPs ว่าคือ **การฟ้องคดีเพื่อคุกคามการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ**

7 George W. Pring and Penelope Canan, SLAPPs. Getting sued for speaking out, page 209 ; George W.Pring, SLAPPs : Strategic Lawsuits against Public Participation, 7 Pace Envtl. L. Rev. 3 (1989) Available at: <http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol7/iss1/11>, Page 8

8 A.M. No. 09-6-8-SC , Part I Rule 1 General provisions Section 4. Rules of Procedure for Environmental Cases (A.M. No. 09-6-8-SC) ฟิลิปปินส์ [https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am\\_09-6-8-sc\\_2010.html](https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am_09-6-8-sc_2010.html)

9 โปรดดูกฎหมายของมลรัฐ Rhode Island, California, WASHINGTON, D.C. , Vermont, Indiana, Connecticut, Illinois, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Oregon, Texas รายละเอียดโปรดค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ระบุในภาคผนวก

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไป ผู้ฟ้องคดี SLAPPs จะไม่ระบุอย่างตรงไปตรงมาว่าคดีที่ฟ้องนั้น เป็น SLAPPs หรือไม่ แต่จะอ้างพยานหลักฐานที่แท้จริงของคดีไว้ โดยนำเสนอว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคลและกฎหมายไม่ใช่เรื่องสาธารณะ ในคำฟ้องของโจทก์ มักจะใช้ความผิดทางกฎหมายฐานใดฐานหนึ่งเพื่ออ้างวัตถุประสงค์ที่แท้จริงไว้ เช่น หมิ่นประมาท ยุยงปลุกปั่น การละเมิดอำนาจศาล ลักทรัพย์ บุกรุก ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น

ดังนั้น การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างคดี SLAPPs กับคดีความที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต สามารถพิจารณาได้จากข้อแนะนำเบื้องต้น ซึ่งจะช่วยระบุว่า คดีนั้นเป็น SLAPPs หรือไม่ ได้แก่<sup>10</sup> การกระทำที่ถูกล่ามหนำนั้นเป็นการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องเป็นกลุ่มหรือประชาชนที่กระตือรือร้นทางการเมือง และการมีส่วนร่วมสาธารณะหรือไม่ มีความพยายามในการใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบทางเศรษฐกิจหรืออำนาจรัฐเพื่อกดดันผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีมีประวัติการดำเนินคดีเพื่อข่มขู่นักวิจารณ์หรือนักเคลื่อนไหวหรือไม่ มีการเรียกร้องค่าเสียหายในจำนวนที่สูงเกินจริง ไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายจริงที่เกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ฟ้องไม่ได้ให้หลักฐานที่แท้จริงเพื่อแสดงว่าผู้ถูกฟ้องมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือผู้ฟ้องคดีมีความพยายามประวิงคดีออกไปให้นานที่สุดเท่าที่เป็นไปได้หรือไม่?

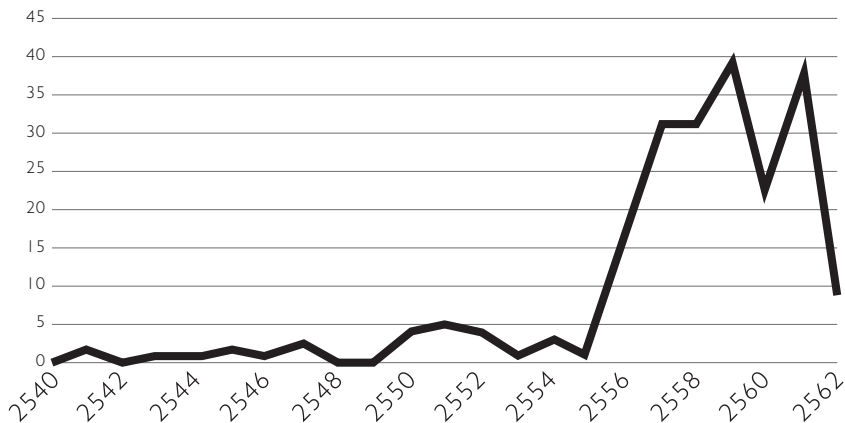
10 George W. Pring and Penelope Canan, SLAPPs. Getting sued for speaking out, page 150 – 151 และ Protect the Protest, <https://www.protecttheprotest.org/category/resource-categories/what-is-slapp/>

## บทที่ 2

### สถานการณ์ SLAPPs ในประเทศไทย

จากการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ถึง ปัจจุบัน (31 พฤษภาคม 2562) มีกรณีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs จำนวน 212 กรณี โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมาพบคดี SLAPPs มีจำนวนมากกว่าปีก่อนหน้านั้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากกรณีที่บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำฟ้องคดีต่อกลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านการประกอบกิจการหลายคดี หลังจากนั้นเมื่อปี พ.ศ.2557 เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐประหารได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปิดกั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ส่งผลให้ในช่วงปี พ.ศ.2557 เป็นต้นมา คดีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs มีมากขึ้นตามไปด้วย

คดี SLAPPs ระหว่างปี พ.ศ.2540 - 2562 (31 พฤษภาคม)



ที่มา: สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี แม้รายงานชิ้นนี้จะเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2540 แต่ไม่ได้หมายความว่า ก่อนหน้านั้นไม่มีคดี SLAPPs เกิดขึ้นเลย เพราะจากการค้นข้อมูลพบคดีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs มีขึ้นตั้งแต่มาแล้วเช่น คดีที่ตำรวจฟ้องบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ที่ลงข่าวเกี่ยวข้องกับการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยอ้างว่าทำให้ตำรวจเสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งคดีดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงรัชกาลที่ 6<sup>11</sup>

11 สายชล สัตยานุรักษ์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2558 หน้า 718

และยังพบว่า SLAPPs ก่อนหน้านั้นเกิดขึ้นจากการดำเนินการโดยรัฐ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลที่มีลักษณะอำนาจนิยม เช่น ในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการใช้กฎหมายต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นเครื่องมือในการจัดการนักการเมือง อดีตรัฐมนตรี นักหนังสือพิมพ์หรือนักเขียน ทนายความ ครูอาจารย์ นิสิตนักศึกษา ปัญญาชน รวมทั้งกรรมการสหภาพแรงงาน<sup>12</sup> มีข้อมูลระบุว่าหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 มีผู้ถูกจับด้วยข้อหาดังกล่าวจำนวน 190 คน<sup>13</sup> และช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ 2519 ก็มีการใช้กฎหมายดำเนินคดีกับนักศึกษาประชาชนจำนวนมาก มีผู้ถูกจับไม่น้อยกว่า 3,094 คน<sup>14</sup> มีผู้ถูกดำเนินคดีทั้งสิ้น 106 คน ภายใต้อาชีพต่างๆ เช่น การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กบฏ มั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มั่วสุมผสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเป็นช่องโหว่ เป็นต้น<sup>15</sup>

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้เปิดช่องให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น มีการรับรองสิทธิประการต่าง ๆ หลายประการ เมื่อประชาชนตื่นรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคมมากขึ้น ย่อมเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของบริษัทเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ ส่งผลให้เกิดการคุกคาม รวมถึงการดำเนินคดีกับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม มีคดีน่าสนใจที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2541 เป็นคดีที่สืบเนื่องจากเครือข่าย 30 องค์กรต่อต้านการทุจริตซึ่งทำงานด้านการต่อต้านการทุจริตยาในขณะนั้น ได้ใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ.2540 รวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการเคลื่อนไหวอีกหลายรูปแบบ อาทิ การยื่นจดหมายเปิดผนึกต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้แกนนำเครือข่ายถูกปลดกระทรวงสาธารณสุขฟ้องในข้อหาหมิ่นประมาท<sup>16</sup>

12 กฤษณะ โสภี, การปราบปรามคอมมิวนิสต์ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 2501-2506, ศิลปวัฒนธรรม [https://www.silpa-mag.com/club/art-and-culture/article\\_7717](https://www.silpa-mag.com/club/art-and-culture/article_7717) สืบค้น 10 กันยายน 2561

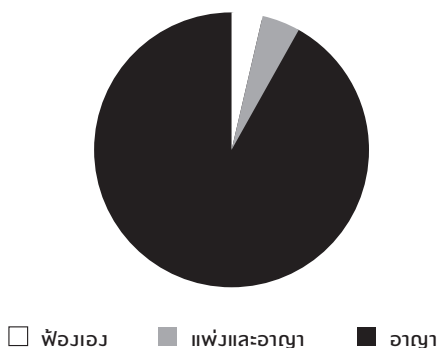
13 สายชล สัตยานุรักษ์, อ้างแล้ว หน้า 793 อ้างจาก Kasian Tejapira, Comodifying Marxism : The Formation of Modern Thai Radical Culture, 1927-1958, p.130

14 เว็บไซต์ บันทึก 6 ตุลา, [https://doct6.com/archives/2205#\\_ftn12](https://doct6.com/archives/2205#_ftn12) อ้างอิงจาก สุธาศัย ยิ้มประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ ประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2551, หน้า 165.

15 เว็บไซต์ บันทึก 6 ตุลา, <https://doct6.com/archives/2205>.

16 นวลน้อย ตริรัตน์ และชัยยศ จิรพฤกษ์ภิญโญ, ขบวนการทางสังคมกับการต่อต้านคอร์รัปชัน : ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข, หน้า 36 ในผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, ลูกชิ้นสู้ : ขบวนการประชาชนร่วมสมัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543

### ภาพรวมคดี SLAPPs ที่รวบรวมนับแต่ปี พ.ศ.2540 - 2562 (31 พฤษภาคม)



ในจำนวนกรณีที่รวบรวมไว้ 212 กรณี พบว่า เป็นการดำเนินคดีแพ่ง 9 กรณี คดีแพ่งและอาญา 7 กรณี และคดีอาญา 196 กรณี

### ผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ 2 ช่องทาง คือพนักงานอัยการ และผู้เสียหาย<sup>17</sup> จากข้อมูลพบว่าคดี SLAPPs ในประเทศไทย มีทั้งที่เป็นการดำเนินคดีผ่านพนักงานอัยการ และฟ้องคดีเองโดยผู้เสียหาย โดยในจำนวน 212 กรณีที่รวบรวมได้ พบว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเองจำนวน 59 กรณี และเป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน จำนวน 153 กรณี

### ภาพรวมคดี SLAPPs ที่รวบรวม นับแต่ปี พ.ศ.2540 - 2562 (31 พฤษภาคม พ.ศ.2562)



ในจำนวนที่ฟ้องคดีเองจำนวน 59 กรณีนั้น เป็นคดีแพ่ง จำนวน 9 กรณี ทั้งหมดยื่นฟ้องโดยบริษัทเอกชน เป็นคดีแพ่งและอาญาจำนวน 7 กรณี ส่วนใหญ่ยื่นฟ้องโดยบริษัทเอกชน มีกรณีเดียวที่ฟ้องโดยเจ้าหน้าที่รัฐ นอกนั้นเป็นคดีอาญา จำนวน 43 กรณี ส่วนใหญ่เป็นการยื่นฟ้องโดยบริษัทเอกชน รองลงมาเป็นบุคคลในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ ผู้บริหารหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ แพทย์ ฯลฯ เป็นการยื่นฟ้อง โดยหน่วยงานรัฐ 2 กรณี คือกรณีกระทรวงพลังงานฟ้องนักเคลื่อนไหวด้านปฏิรูปพลังงาน<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ( กสทช. ) ฟ้องนักวิชาการและสื่อมวลชน<sup>19</sup> และเป็นการยื่นฟ้องโดยรัฐวิสาหกิจ 2 กรณี คือบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ฟ้องนักเคลื่อนไหวด้านพลังงาน 2 คดี<sup>20</sup>

สำหรับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน จำนวน 153 กรณีนั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามรูปแบบของการดำเนินคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย โดยเฉพาะการกล่าวโทษโดยคสช. ในความผิดเกี่ยวกับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 และการกล่าวโทษโดยกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ปอท.) ในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้เป็นการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เช่น กองทัพเรือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น) จำนวน 14 กรณี สำหรับบริษัทเอกชน มีการร้องทุกข์ 11 กรณี บางกรณีร้องทุกข์ไว้ แต่สุดท้ายก็ใช้วิธีฟ้องเอง เช่น กรณีบริษัทเหมืองแร่ทองคำ<sup>21</sup> เป็นต้น

## ผู้ที่เสียหายต่อการตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องคดี

ผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องคดีมากที่สุดที่เว้นวรรคกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง (27.06%) ซึ่งส่วนใหญ่ถูกฟ้องในช่วงหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 รองลงมาคือกลุ่มชุมชนหรือประชาชนที่เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการพัฒนาที่ก่อผลกระทบต่อชุมชน (22.93%) ซึ่งผู้ถูกฟ้องมีทั้งแกนนำและสมาชิกของกลุ่มหรือชุมชน และบางกลุ่มหรือชุมชนถูกฟ้องซ้ำหลายคดี เช่น กลุ่มคนรักหมู่บ้านเกิด จังหวัดเลย ที่คัดค้านการทำเหมืองแร่

18 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/629> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

19 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/488> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

20 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/607> และ <https://mgroonline.com/online/section/detail/9580000137306> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

21 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/694> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

ทองคำ ถูกบริษัทเหมืองทองฟ้องร้องกว่า 20 คดี<sup>22</sup> กลุ่มนักสิทธิมนุษยชน/นักพัฒนาเอกชน (ด้านสิทธิสตรี แรงงาน การตรวจสอบทุจริต พลังงาน สิ่งแวดล้อม ชชาติพันธุ์) (15.59%) กลุ่มประชาชนที่สนใจการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนใจและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง แต่ไม่ถึงขั้นเป็นแกนนำ (11.92%) สื่อมวลชน (8.25%) กลุ่มอื่นๆ (โฆษกวัด ทนายความ แอดมินเพจ) (5.50%) กลุ่มผู้ถูกละเมิดหรือญาติที่เรียกร้องความเป็นธรรม (5.04%) และนักวิชาการ/อาจารย์มหาวิทยาลัย (3.66%) ตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องหลายคนอาจจะสังกัดหลายกลุ่ม แต่การจำแนกกลุ่มดังกล่าวข้างต้นถือตามกลุ่มที่สังกัดหรือบทบาทอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหลัก

### การกระทำที่เสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดี

การกระทำที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องมากที่สุดคือ การเผยแพร่ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ (25.47%) รองลงมาคือการชุมนุมสาธารณะ (15.09%) การจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ (กิจกรรมล้อเลียน ดนตรี ละคร ชูป้าย เดิน เป็นต้น) (12.73%) การทำหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงาน (8.01%) การให้สัมภาษณ์หรือเขียนบทความเผยแพร่ทางสื่อ (5.66%) การชุมนุมหรือจัดกิจกรรมในพื้นที่โครงการ (5.66%) การเผยแพร่ข่าวหรือบทความในสำนักข่าวออนไลน์ (3.77%) การแจกเอกสาร (3.77%) การแถลงข่าวหรือแถลงการณ์ (3.30%) การเข้าไปในพื้นที่ดำเนินโครงการเพื่อตรวจสอบ (3.30%) การสนับสนุนการจัดกิจกรรม (มอบดอกไม้ให้กำลังใจ ให้ที่พัก ช่วยเหลือทางกฎหมาย สังเกตการณ์การจัดกิจกรรม ฯลฯ) (2.83%) การทำหน้าที่สื่อมวลชน (2.35%) การดำเนินการอื่นๆ (การนำหลักหลักฐานมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่และสาธารณะ การไม่บรรจวาระประชุม) (1.88%) การพูดในเวทีสัมมนา (1.41%) และการเผยแพร่ผลการวิจัยหรือรายงานการละเมิดสิทธิ (0.94%) ตามลำดับ

### ประเด็นที่เสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดี

ประเด็นที่มีการฟ้องร้องมากที่สุดคือประเด็นเกี่ยวกับการปกครอง (ความชอบธรรมของรัฐบาล การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญและการออกกฎหมาย) (39.13 %) รองลงมาคือประเด็นสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (เหมืองแร่, โรงงานอุตสาหกรรม, โรงไฟฟ้า) (32.07 %) ประเด็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ กระบวนการยุติธรรมและการตัดสินใจของศาล (12.26%) ประเด็นการทุจริต (5.66%) ประเด็นแรงงาน (5.18%) ประเด็นสาธารณสุข และการแพทย์ (2.35%) ประเด็นพลังงาน (2.35%) และประเด็นอื่นๆ (0.94%)

22 ประมวลคดีเหมืองแร่เมืองเลย VS กลุ่มคนรักบ้านเกิด, นักข่าวพลเมือง <https://www.citizenthaipbs.net/node/5529>



## กฎหมายที่ถูกนำมาใช้ดำเนินคดี

เมื่อก้าวถึงคดี SLAPPs คนจำนวนมากมักจะนึกถึงคดีประเภทหมิ่นประมาท แต่ในความเป็นจริงมีการใช้ข้อหาตามกฎหมายอื่นอีกมากมายมาใช้ในการดำเนินคดี ซึ่งแน่นอนว่าส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จากข้อมูล 212 กรณีพบว่า มีการใช้ข้อหาตามกฎหมาย โดยแบ่งเป็นคดีอาญาตามกฎหมายปกติ คดีอาญาตามกฎหมายที่เกิดขึ้นเฉพาะกิจ และคดีแพ่งเรียงลำดับจากข้อหาที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดไปหาน้อย ได้ดังนี้

### 1. คดีอาญา (กฎหมายปกติ)

**1.1 ข้อหาหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ 328** ถูกนำมาใช้มากที่สุด (26.23%) ทั้งโดยเอกชนและหน่วยงานรัฐ ในจำนวนนี้มีทั้งการดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาทเพียงข้อหาเดียว การดำเนินคดีร่วมกับหมิ่นประมาททางแพ่ง และหลายกรณีเป็นการดำเนินคดีร่วมกับมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 โดยเดิมทีนั้น หากเป็นกรณี ที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือเผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทางออนไลน์ ข้อหาหมิ่นประมาทจะถูกใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (1) แต่หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขมาตรา 14 (1) แนวโน้มการใช้ข้อหาหมิ่นประมาทควบคู่กับมาตรา 14 (1) ก็ลดลง

**1.2 ข้อหาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (25.41%)** ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 โดยเฉพาะมาตรา 14<sup>23</sup> มักถูกนำมาใช้กับการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ และถูกใช้ควบคู่กับกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งพบอยู่ 2 มิติคือ มิติด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล มาตรา 14 (2) (3) จะถูกใช้ควบคู่กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 แต่อีกมิติหนึ่งคือกรณีที่กระทบชื่อเสียงส่วนตัว เช่น การวิพากษ์วิจารณ์หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือบริษัทเอกชน มาตรา 14 (1) จะถูกใช้ร่วมกับข้อหาหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 แต่ปัจจุบันการใช้มาตรา 14 (1) ควบคู่กับข้อหาหมิ่นประมาทลดลง เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้แก้ไขมาตรา 14 (1) ไม่ให้ใช้กับการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีมีแนวโน้มที่จะหันไปใช้มาตรา 14 (2)

23 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

กับผู้ที่ออกมาที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางออนไลน์มากขึ้น<sup>24</sup>

### 1.3 ข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน (15.57)

อาทิ ข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116, 215, 216 รวมถึงมาตรา 112

**ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116** หรือที่เรียกว่า “ความผิดฐานยุยงปลุกปั่น” ถูกนำมาใช้ดำเนินคดีกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หากเป็นการแสดงความคิดเห็นผ่านทางออนไลน์ ข้อหานี้จะถูกใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14 (2) (3)

ภายหลังการรัฐประหารของ คสช. การกล่าวหาและดำเนินคดีด้วยมาตรา 116 เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากข้อมูลที่รวบรวมโดยศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ (iLaw) (ข้อมูลถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2562) ระบุว่ามีคนถูกดำเนินคดีด้วยกฎหมายมาตรานี้ถึง 117 ราย<sup>25</sup> ขณะที่ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระบุว่าอย่างน้อย 14 กรณี เป็นคดีเกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์บุคคลในคณะรัฐบาล ทั้งประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตในกรณีโครงการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ เป็นต้น<sup>26</sup> และบุคคลที่ตกเป็นเป้าหมายส่วนใหญ่คือนักเคลื่อนไหว นักกิจกรรมทางการเมืองและนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับ คสช. และพบว่ามาตรานี้ยังถูกใช้กับกิจกรรมที่ไม่ใช่การชุมนุมขนาดใหญ่<sup>27</sup> รวมถึงการแสดงความคิดเห็นหรือการแสดงออกที่ไม่ได้ เป็นการชุมนุมด้วย โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลผ่านเฟซบุ๊ก<sup>28</sup> และการแสดงความคิดเห็นที่กระทบต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐ ก็อาจจะถูกดำเนินคดีตามมาตรา 116 ด้วยเช่นกัน<sup>29</sup>

**ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 (มั่วสุม ก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง)** ถือเป็นอีกหนึ่งข้อกล่าวหาที่ถูกนำมาใช้กับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาทิ กรณีชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือกรณีการชุมนุมของสหภาพแรงงานไทรอัมพ์ฯ เพื่อทวงถามความคืบหน้าในการ

24 โปรดดูกรณีแกนนำพรรคเพื่อไทย วิจารณ์ยุทธศาสตร์ชาติ, ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/805> รวมถึงกรณีประวิตร โรจนพฤกษ์ โพสต์เฟซบุ๊กตั้งคำถามต่อ พล.อ. ประยุทธ์ และวิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาล ; กรณีร้องโฆษกพรรคเพื่อไทยโพสต์เฟซบุ๊กวิจารณ์คสช. ; กรณีอาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ แชร์ภาพประกอบข้อความเกี่ยวกับกระเปาะของภรรยาหัวหน้า คสช., ประชาไท <https://prachatai.com/journal/2018/01/75203>; กรณีอนาคตใหม่โพสต์ปลุกใจวันศุกร์ให้ประชาชน พุดถึงการตุ ดส. เป็นต้น

25 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/node/209> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

26 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=11636>

27 โปรดดูคดีพลเมืองรุกเดิน, ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/662> และ <https://freedom.ilaw.or.th/case/692> เข้าถึง 4 พฤษภาคม 2562

28 โปรดดูคดีจาดวง แฉแสง ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/600> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

29 โปรดดูกรณีพระวัดพระธรรมกาย ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/780> แล <https://freedom.ilaw.or.th/case/771> เข้าถึง 7 พฤษภาคม 2562

แก้ไขปัญหาการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม<sup>30</sup>

**ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112** หรือความผิดฐานดูหมิ่น หมิ่นประมาท แสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น เป็นกฎหมายที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือปิดปากฝ่ายตรงข้าม หรือนักกิจกรรมที่เคลื่อนไหวเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้มีอำนาจรัฐ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงวิชาการเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ อาทิ กรณีจตุภัทรหรือไฟ่ ดาวดิน แชร่บทความเกี่ยวกับพระราชประวัติในหลวง รัชกาลที่ 10 จากสำนักข่าวบีบีซีไทย<sup>31</sup> กรณีสุลักษณ์ ศิวรักษ์ อภิปรายประวัติศาสตร์ในสมัยสมเด็จพระนเรศวร<sup>32</sup> กรณีสมศักดิ์ เจียมธีรสกุล เขียนจดหมายเปิดผนึกลงเฟซบุ๊กวิพากษ์วิจารณ์กรณีให้สัมภาษณ์ออกโทรทัศน์ของบุคคลในพระราชวงศ์<sup>33</sup> เป็นต้น

**1.4 ความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 (9.43%)** เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังการรัฐประหารของ คสช. หลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2558 เป็นต้นมา มีประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในเรื่องต่างๆ ทั้งสิ่งแวดลอม วิธีชีวิต การเมือง ฯลฯ ถูกดำเนินคดีในข้อหาต่างๆ ตามกฎหมายนี้แล้วไม่น้อยกว่า 218 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561)<sup>34</sup>

กรณีการใช้เสรีภาพในการชุมนุม นอกจากผู้ชุมนุมมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว ยังเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาอื่น ๆ อีก เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 309 (ข่มขืนใจ) ซึ่งพบเห็นมากขึ้นในระยะหลังๆ<sup>35</sup> ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 (มั่วสุมก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138, 140 (ต่อสู้อัดขวางเจ้าพนักงาน) พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ตัวอย่างเช่น กรณีการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย ปี พ.ศ. 2545<sup>36</sup> และกรณีเดินเทใจให้เทพาเพื่อยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี ปี 2560<sup>37</sup>

30 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/376> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

31 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/756> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

32 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/th/case/806> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

33 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/141> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

34 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://ilaw.or.th/node/5030> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

35 โปรดดูกรณีการชุมนุมของกลุ่มคนรักบ้านเกิด จังหวัดเลย ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/797> ; นักข่าวพลเมือง TPBS <https://www.citizenthaipbs.net/node/9806> ; ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.thr2014.com/?p=6877> และกรณีการชุมนุมของกลุ่มรักบ้านเกิด จังหวัดสกลนคร สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, <http://thai-anti-slapp.com/article/article/> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

36 มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม [https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/decision\\_appealcourt\\_chumnum1.pdf](https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/decision_appealcourt_chumnum1.pdf) เข้าถึง 7 มกราคม 2562, ประชาไท <https://prachatai.com/journal/2015/10/62065> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

37 สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน <http://naksit.net/2018/08/article-4/> เข้าถึง 7 มกราคม 2562 และนักข่าวพลเมือง ไทยพีบีเอส

ในช่วงที่มีการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ก็ถูกใช้ควบคู่กับคำสั่งดังกล่าวด้วย

**1.5 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (7.37%)** ประกอบด้วย ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334, 335 (ลักทรัพย์) มาตรา 352 (ขโมยออกทรัพย์) มาตรา 358, 360 (ทำให้เสียทรัพย์สิน) และมาตรา 362, 364, 365 (บุกรุก) ซึ่งข้อหาบุกรุกเป็นข้อหาที่พบมากที่สุด และมักจะมาพร้อมกับความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์สิน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการชุมนุมหรือทำกิจกรรมที่ต้องเข้าไปในสถานที่ของคู่พิพาท สถานที่ดำเนินโครงการของเอกชน<sup>38</sup> รวมทั้งสถานที่ของหน่วยงานราชการ<sup>39</sup>

**1.6 ข้อหาเกี่ยวกับการปกครองและกระบวนการยุติธรรม (5.73%)** ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 (แจ้งความเท็จ), มาตรา 172, 173 (แจ้งความเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญา) ประมวลกฎหมายมาตรา 198 (ดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษา) และความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ซึ่งถูกระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 และ 31

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 (แจ้งความเท็จ), มาตรา 172, 173 (แจ้งความเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญา) พบในกรณีการใช้สิทธิในการร้องเรียนต่อหน่วยงาน อาทิกกรณีแรงงานข้ามชาติ 14 คน ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่ามีการละเมิดสิทธิแรงงานโดยบริษัทเอกชนผู้จ้าง เป็นเหตุให้บริษัทฟ้องแรงงานดังกล่าวด้วยข้อหาหมิ่นประมาทและแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ต่อมาศาลมีคำสั่งพิพากษาให้ยกฟ้องโดยศาลเห็นว่าจำเลยมีความชอบธรรมที่จะร้องเรียน<sup>40</sup>

**ความผิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม** ประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 198 (ดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษา) และความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ซึ่งถูกระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 และ 31 ทั้งข้อหาดูหมิ่นศาลและละเมิดอำนาจศาล ถูกนำมาใช้ต่อผู้แสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นท่ามกลางบริบทที่องค์กรตุลาการถูกตั้งคำถามจากการทำหน้าที่ โดยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 ข้อหาดูหมิ่นศาลถูกนำมาใช้กล่าวหาดำเนินคดีกับนักการเมืองและนักกิจกรรมที่แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของตุลาการ อาทิ คดีของอานนท์ นำภา ทนายความสิทธิมนุษยชน ที่ถูกดำเนินคดีจากการ

<https://www.citizensthaijps.net/node/25194> เข้าถึง 7 มกราคม 2561

38 โปรดดูกรณีเหมืองแร่เมืองเลย, นักข่าวพลเมือง ไทยพีบีเอส <https://www.citizensthaijps.net/node/5529> เข้าถึง 7 มกราคม 2562 และ ไทยพับลิก้า <https://thaipublica.org/2014/02/phu-thap-fah-hit-cyanide-6/> และ <https://thaipublica.org/2014/01/phu-thap-fah-hit-cyanide-5/>

39 โปรดดูกรณีการชุมนุมเป็นรัฐสภา, อ่างแล้ว

40 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/821> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

โพสต์เฟซบุ๊กวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดขอนแก่น รวมถึงกรณีล่าสุดคือการดำเนินคดีกับนายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ จากการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งทางการเมือง<sup>41</sup>

ส่วนข้อหาละเมิดอำนาจศาลนั้น ถูกนำมาใช้กล่าวหาและดำเนินคดีนักกิจกรรมหรือนักวิชาการที่แสดงออกในเชิงตั้งคำถามต่อบทบาทของศาลในการพิจารณาคดีในยุค คสช. เช่น กรณีนักกิจกรรมและนักศึกษา 7 คนถูกดำเนินคดีจากการทำกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์นอกศาล<sup>42</sup> เป็นต้น

**1.7 ข้อหาความผิดเกี่ยวกับร่างกายและเสรีภาพ (2.45%)** มักถูกนำมาใช้กับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน กรณีที่มีการใช้ข้อหาความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295, 296 เช่น กรณีชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างไทย-มาเลเซีย ซึ่งศาลพิพากษายกฟ้อง ทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เพราะเห็นว่าชาวบ้านชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับกรณีเดินเทใจให้เทพา ที่ศาลพิพากษายกฟ้องเช่นกัน ส่วนข้อหาความผิดต่อเสรีภาพ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 309, 310 (ข่มขืนใจ) เป็นข้อหาที่นำมาใช้กับการชุมนุม ซึ่งพบมากขึ้นในระยะหลังดังที่กล่าวไปแล้ว

## 2. คดีอาญา (กฎหมายเฉพาะกิจ)

เป็นความผิดตามกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นในบางช่วงเวลา เช่น ประกาศ คสช. ฉบับที่ 7/2557 และ คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่ออกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกของประชาชน ประกาศและคำสั่งเหล่านี้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อสร้างภาระและข่มขู่ผู้ที่เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลและ คสช. หรือเคลื่อนไหวกระทบต่อนโยบายของ คสช. คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 มีกลไกในการบีบบังคับให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาต้องจำยอมที่เข้าอบรมและยอมรับเงื่อนไขหยุดการเคลื่อนไหวเพื่อแลกกับการปลดเปลื้องภาระที่ต้องแบกรับจากการถูกดำเนินคดี โดยเฉพาะการต้องเดินทางไปศาลทหาร ซึ่งบางพื้นที่ไม่ได้อยู่ใกล้กับภูมิลำเนาของผู้ถูกดำเนินคดี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีคดีศูนย์ปราบโกงประชามติ มีการใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ดำเนินคดีกับชาวบ้านในหลายจังหวัด ผู้ถูกดำเนินคดีส่วนหนึ่งยอมรับสารภาพและรับเงื่อนไขเข้ารับการอบรม พร้อมทั้งเซ็นต์ข้อตกลงไม่เคลื่อนไหวทางการเมืองอีก เพื่อแลกกับการยุติคดี เพราะกรณีชาวบ้านต้องเดินทางไปศาล

41 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=11904> เข้าถึง 20 มกราคม 2562

42 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=10427> เข้าถึง 20 มกราคม 2562

ทหารที่อยู่ไกลจากภูมิลำเนา ทำให้มีภาระค่าจ่ายมากขึ้น และกระทบต่อการทำมาหากิน<sup>43</sup>

### 3. คดีแพ่ง

จาก 212 กรณีที่รวบรวมได้ พบว่ามีคดีแพ่งเพียง 16 กรณี หรือคิดเป็น 7.54 % ของคดีทั้งหมด โดยแบ่งเป็นหมิ่นประมาททางแพ่ง 9 กรณี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423) และการละเมิดทางแพ่ง 7 กรณี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420)

การหมิ่นประมาททางแพ่งถูกระบุในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423 เป็นฐานทางกฎหมายในการฟ้องคดีแพ่งกับชาวบ้านและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน มีบางคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายสูงสุดถึง 300 ล้านบาท เช่น กรณีบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการพลังงาน ฟ้องนักเคลื่อนไหวด้านพลังงานทางเลือกและสื่อมวลชน จากการจัดรายการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายพลังงานและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพลังงาน<sup>44</sup> และกรณีบริษัทเอกชนฟ้องอานดี ฮอลล์ นักวิจัยและนักสิทธิมนุษยชนที่จัดทำและเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานของบริษัทดังกล่าว<sup>45</sup> และยังมีกรณีของชาวบ้านกลุ่มคนรักบ้านเกิด จังหวัดเลย ที่เคลื่อนไหวคัดค้านเหมืองแร่ทองคำ ถูกบริษัทผู้ประกอบการเหมืองแร่ฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง 4 คดี รวมค่าเสียหาย 320 ล้านบาท<sup>46</sup>

### รูปแบบวงจรการสร้างภาระ

คดี SLAPPs สร้างภาระและความยุ่งยากให้ผู้ถูกฟ้องคดี โดยเฉพาะหากเป็นการฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ผู้ถูกฟ้องจะได้รับความกดดันและเกิดความกลัว อีกทั้งในคดีอาญามีความเข้มงวดและขั้นตอนยุ่งยาก ผู้ต้องหาต้องมีการเดินทางมาพบพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามนัด ซึ่งโดยทั่วไปพนักงานอัยการจะนัดรายงานตัวเดือนละครั้ง หากมีการเลื่อนการส่งคดีไปเรื่อยๆ จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ชาวบ้านที่ถูกดำเนินคดีอย่างมาก โดยเฉพาะหากสำนักงานอัยการกับที่อยู่ของผู้ถูกดำเนินคดีอยู่ห่างไกลกัน

คดี SLAPPs มักจะเกิดขึ้นภายใต้ความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจและทรัพยากรระหว่างโจทก์ กับจำเลย โจทก์ที่เป็นบริษัทเอกชน มีทรัพยากรที่มากสำหรับใช้ดำเนินคดี โจทก์ที่เป็นรัฐ มีอำนาจ มีกลไกต่างๆ และทรัพยากรของรัฐคอยสนับสนุน แต่จำเลยส่วนใหญ่เป็นนักกิจกรรมที่ไม่ได้ร่ำรวย เป็นชาวบ้านในชนบท ขาดทรัพยากรในการสนับสนุนต่อสู้คดี หลาย

43 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=3642> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

44 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/15> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

45 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/469> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

46 นักข่าวพลเมือง TPBS <https://www.citizenthaipbs.net/node/5529> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

กรณีต้องอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือด้านคดีโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ แม้จะได้รับการช่วยเหลือด้านคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังมีภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนอื่นๆ อยู่ เช่น กรณีคดีเดินเทใจให้เทพา ผู้ถูกฟ้องส่วนใหญ่เป็นชาวบ้าน ที่ประกอบอาชีพประมง ต้องออกเรือหาปลาเพื่อนำมาขายเลี้ยงชีพ เมื่อถูกดำเนินคดี พวกเขาต้องมาศาลบ่อยครั้ง ทำให้ขาดรายได้ บางคนต้องออกจากงาน กลายเป็นคนตกงานระหว่างถูกดำเนินคดี อีกทั้งการมาศาลก็มีภาระค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหาร<sup>47</sup>

ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินคดี SLAPPs โดยเฉพาะที่เป็นคดีอาญา ผู้ถูกดำเนินคดีจะตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและได้รับความกดดัน ทำให้บางครั้งต้องจ่ายอมรับสารภาพเพื่อให้คดีจบและปลดเปลื้องภาระ จากข้อมูลพบว่ามีหลายกรณีที่ถูกดำเนินคดียอมรับสารภาพเพื่อลดภาระ ซึ่งศาลจะรอลงอาญา และมักจะมีเงื่อนไขคุมประพฤติ อย่างน้อยระหว่างนั้นกลุ่มที่ถูกดำเนินคดี จะไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ หรือถ้าจะเคลื่อนไหวก็ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ เช่น กรณีชาวบ้านกลุ่มคัดค้านเหมืองทองพิจิตร<sup>48</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้ คดีแพ่งก็ถือว่ามีความกดดันไม่แตกต่างจากคดีอาญา เพราะการต้องเผชิญความเสี่ยงกับการชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนหลายล้าน ย่อมสร้างความกลัวได้ไม่แพ้คดีอาญา เช่น กรณีเยาวชนในอำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนครรายหนึ่ง ซึ่งถูกบริษัทสำรวจเหมืองแร่โปแตสฟ้องหมิ่นประมาททางแพ่ง เรียกค่าเสียหาย 20 ล้านบาท สุดท้ายเยาวชนรายดังกล่าวยอมเจรจาเพื่อให้คดีจบ ยอมรับเงื่อนไขในการขอโทษ และยอมเงยบในที่สุด<sup>49</sup>

47 สัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ผู้ถูกดำเนินคดี 9 ราย เมื่อวันที่ 31 กันยายน 2561 ณ ศาลจังหวัดสงขลา

48 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/782> เข้าถึง 7 มกราคม 2562 และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.thr2014.com/?p=5152> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

49 สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน <http://thai-anti-slapp.com/article/article/> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

จากกรณีศึกษาทั้งหมด พบว่า การฟ้องคดี SLAPPs ได้สร้างภาระด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### 1. การใช้วิธีร้องทุกข์หรือฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลที่ไกลจากภูมิลำเนาของจำเลย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 กำหนดให้ดำเนินคดีในศาลที่ความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาล หรือในเขตอำนาจศาลที่จำเลยมีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่หนึ่งหรือเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่งนอกเขตของศาลดังกล่าวแล้ว จะชำระที่ศาลซึ่งท้องที่นั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจก็ได้ ปัญหาที่ตามมาคือ กรณีการหมิ่นประมาทในทางออนไลน์หรือสื่อทีวี มีการตีความว่าการกระทำเกิดขึ้นได้ทุกที่ที่ข้อความนั้น ๆ ปรากฏ หากพบว่าข้อความหมิ่นประมาทเกิดที่ใด ก็สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องที่นั่นได้ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปรากฏการณ์ที่มีการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีในข้อหาหมิ่นประมาทในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาของจำเลย เช่น คดีบริษัทเหมืองแร่ทองคำฟ้องแกนนำกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิด จังหวัดเลยต่อศาลจังหวัดภูเก็ต<sup>50</sup> และศาลจังหวัดแม่สอด หรือแจ้งความเยาวชนกลุ่มคนรักษ์บ้านเกิด จังหวัดเลย ที่กรุงเทพมหานคร<sup>51</sup> หรือกรณีสำนักงานศาลยุติธรรมแจ้งความดำเนินคดีกับชาวเชียงใหม่ 2 คนที่สถานีตำรวจนครบาลพลโยธิน ซึ่งทั้ง 3 กรณีสถานที่ฟ้องคดีหรือร้องทุกข์อยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องทั้งสิ้น ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ถูกฟ้อง โดยเฉพาะในคดีอาญา ซึ่งมีความเข้มงวดและขั้นตอนมากกว่าคดีแพ่ง ผู้ต้องหาต้องเดินทางมาพบพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามนัด ซึ่งปกติพนักงานอัยการจะนัดเดือนละหนึ่งครั้ง ดังนั้น หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ห่างไกลจากท้องที่ที่มีการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีไว้ ก็ย่อมเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มมากขึ้น

### 2. เหตุการณ์เดียวกัน แต่มีการฟ้องเป็นหลายคดี

กรณีเดินเทใจให้เทพา ที่ชาวบ้านเครือข่ายคนสงขลา-ปัตตานีไม่เอาโรงไฟฟ้าถ่านหินทำกิจกรรมเดินเท้าเพื่อยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี แต่ถูกเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุมและดำเนินคดีกับชาวบ้าน 17 คนในหลายข้อหา คดีแรกนี้ได้มีการดำเนินคดีและสืบพยานไปจนเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ระหว่างรอฟังคำพิพากษา แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่กลับแจ้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีแก่ชาวบ้าน 5 คนเพิ่มอีกหนึ่งคดี จากเหตุการณ์เดียวกันกับคดีแรก ซึ่งชาวบ้าน 3 ใน 5 คนเคยถูกดำเนินคดีไปแล้วในคดีแรกด้วย

อีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจคือ ในช่วงหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 กระแสพรรคอนาคตใหม่ที่แสดงจุดยืนชัดเจนในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ได้มีการนำ

50 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw<https://freedom.law.or.th/case/631> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

51 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw<https://freedom.law.or.th/case/706> เข้าถึง 7 มกราคม 2562



เหตุการณ์การชุมนุมของขบวนการประชาธิปไตยใหม่ต่อต้านคณะรัฐประหาร คสช. เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 มาใช้เป็นเหตุดำเนินคดีกับนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ รวมทั้งนักศึกษาและอดีตนักกิจกรรมขบวนการประชาธิปไตยใหม่ จำนวน 15 คน ในข้อหา “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116<sup>52</sup>

**3. การกระจายความกลัวโดยการไล่ฟ้องผู้สนับสนุนด้วยข้อหาร้ายแรง** มีหลายกรณีที่มีการฟ้องบุคคลที่ไม่ได้ร่วมทำกิจกรรมด้วย อาทิ กรณีขบวนการประชาธิปไตยใหม่ มีการดำเนินคดีแบบเหมารวมไปถึงผู้ดูแลสถานที่สถานที่ที่นักกิจกรรมเข้าไปพักอาศัยและจัดกิจกรรม รวมถึงทนายความที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ในข้อกล่าวหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 ด้วย<sup>53</sup> หรือกรณีพลเมืองรุกเดินของกลุ่มพลเมืองโต้กลับ เพื่อเรียกร้องไม่ให้พลเรือนต้องถูกพิจารณาคดีที่ศาลทหาร เมื่อปี พ.ศ. 2558 มีการดำเนินคดีด้วยมาตรา 116 กับผู้ที่มาอบดอกไม้อีกกำลังใจ<sup>54</sup> หรือกรณีจัดงานเสวนา “พูดเพื่อเสรีภาพ ร่างรัฐธรรมนูญกับคนอื่นสาน” ฟ้องคดีผู้สังเกตุการณ์จัดเวทีเสวนาจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน<sup>55</sup>

**4. การฟ้องปริมาณมากไว้ก่อน** หลายกรณีมีการฟ้องให้ได้จำนวนเยอะที่สุด เพื่อให้เกิดความกลัว โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในระยะหลัง ๆ จะพบว่านอกจากจะมีการฟ้องแกนนำแล้ว ยังมีการฟ้องประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก ดังเช่นกรณี “กลุ่มคนอยากเลือกตั้ง” ซึ่งจัดชุมนุมขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดหลายแห่งในช่วงปี พ.ศ. 2561 เช่น การชุมนุมที่หน้าหอศิลป์กรุงเทพฯ<sup>56</sup> การชุมนุมบริเวณถนนราชดำเนิน<sup>57</sup> การชุมนุมบริเวณหน้ากองบัญชาการกองทัพบก<sup>58</sup> และการชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้าองค์การสหประชาชาติ<sup>59</sup> ซึ่งกรณีเหล่านี้มีการดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ย่อมก่อ

52 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=12429> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

53 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/685> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

54 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/662> และ <https://freedom.ilaw.or.th/case/692> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

55 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย ไอลอร์ <https://freedom.ilaw.or.th/case/738> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

56 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/817> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 , <https://freedom.ilaw.or.th/case/815> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=9412> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

57 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/822> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=8945> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

58 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/828> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 และ <https://freedom.ilaw.or.th/case/830> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <https://www.tlhr2014.com/?p=9944> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

59 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/829> เข้าถึง 4 มกราคม 2562 และศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน <http://www.tlhr2014.com/th/?p=8519> เข้าถึง 4 มกราคม 2562, <https://www.tlhr2014.com/?p=9352> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

ให้เกิดความกลัวแก่ประชาชนในการออกไปใช้สิทธิและเสรีภาพ

## 5. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาซ้ำเติมผู้ถูกดำเนินคดี

**5.1 การเข้าถึงการปล่อยชั่วคราว** การเรียกหลักประกันการปล่อยชั่วคราว จะถูกกำหนดในจำนวนที่สูงตามข้อหาที่ถูกกล่าวหา หากมีการใช้ข้อหาหนัก ๆ เช่น ข้อหาตามมาตรา 116 อาจจะมีการกำหนดหลักประกันที่จำนวนหลักแสนขึ้นไป เช่น กรณี บก.ลายจุด โพสต์ข้อความด้านรัฐประหารขัดคำสั่ง คสช. ศาลอนุญาตให้ประกัน โดยกำหนดวงเงินประกันประกัน 600,000 บาท<sup>60</sup> หรือกรณีคนมอบดอกไม้ให้กลุ่มพลเมืองรุกเดินถูกดำเนินคดีมาตรา 116 และฝ่าฝืนประกาศ คสช. ฉบับที่ 7/2557 ศาลทหารกรุงเทพอนุญาตให้ประกันตัวโดยกำหนดวงเงินประกัน 150,000 บาท<sup>61</sup> เป็นต้น

กรณีอื่นๆ นอกจากคดีเคลื่อนไหวการเมือง เช่น คดีหมิ่นประมาท หากเป็นกรณีเอกชนฟ้อง มักจะไม่มี การเรียกหลักประกันการปล่อยชั่วคราว แต่หากเป็นหมิ่นประมาทควบคู่กับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ มาตรา 14 ก็อาจจะมีการปล่อยชั่วคราวโดยมีหลักประกัน เช่น กรณีอานตี ฮอลล์ ถูกฟ้องคดีจากเผยแพร่รายงานละเมิดสิทธิแรงงาน ศาลให้ประกันด้วยวงเงินจำนวน 300,000 บาท<sup>62</sup> กรณีนักกิจกรรมชาติพันธุ์ลาหู่ เผยแพร่คลิปหมิ่นประมาททหาร ปล่อยตัวชั่วคราวโดยวางหลักทรัพย์เป็นเงินสด 50,000 บาท<sup>63</sup> กรณีบริษัทเหมืองแร่ทองคำในจังหวัดพิจิตรฟ้องนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม ให้ประกันตัวคดีละ 100,000 บาท<sup>64</sup> หรือกรณีแพทยสภาฟ้องปริยพันธ์ ล้อเสริมวัฒนา มีการขอประกันตัวด้วยหลักทรัพย์ 150,000 บาท<sup>65</sup> เป็นต้น

การเรียกหลักประกันถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผู้ถูกดำเนินคดีที่ไม่มีฐานะมักจะประสบกับความยากลำบากในการหาหลักทรัพย์มาประกันตัว กรณีเดินเทใจให้เทพา ศาลตีราคาหลักทรัพย์ประกันตัวคนละ 90,000 บาท รวม 15 คน เป็นเงิน 1,350,000 บาท ชาวบ้านไม่สามารถรวบรวมหลักทรัพย์ได้ทัน จึงถูกส่งตัวไปที่เรือนจำกลางสงขลาหนึ่งคืน ต่อมาทนายความยื่นคำร้องขอปล่อยตัวชั่วคราวอีกครั้ง โดยใช้ข้าราชการของนักวิชาการมหาวิทยาลัยเป็นหลักทรัพย์แทนเงินประกันตัว<sup>66</sup>

60 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย োলোর্ <https://freedom.ilaw.or.th/case/604> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

61 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย োলোর্ <https://freedom.ilaw.or.th/case/692> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

62 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/469> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

63 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/669> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

64 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย োলোর্ <https://freedom.ilaw.or.th/case/744> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

65 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย োলোর্ <https://freedom.ilaw.or.th/case/804> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

66 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทนายความเครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนภาคใต้ วันที่ 31 กันยายน 2561

**5.2 อุปสรรคในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรม** กองทุนยุติธรรมจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เช่น กรณีฎีกีเกิดหวาน คณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม มีมติไม่อนุมัติเงินเพื่อใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการขอลปล่อยชั่วคราวแก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพราะเห็นว่าพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องต่อศาล และผู้ถูกฟ้องประกอบอาชีพเป็นสื่อมวลชนเผยแพร่ข้อมูลอันเป็นเหตุให้กองทัพเรือได้รับความเสียหาย ถือว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมฯ หรือกรณีแกนนำชาวบ้านสมัชชาคนจนกรณีเขื่อนปากมูลรายหนึ่งถูกผู้ว่าราชการจังหวัดฟ้องหมิ่นประมาทจากการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ กรณีการเปิดปิด เขื่อนปากมูล ได้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากกองทุนยุติธรรมหลายครั้ง แต่คณะอนุกรรมการให้ความช่วยเหลือระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีมติไม่อนุมัติให้การช่วยเหลือ<sup>67</sup>

67 ข้อมูลจากการสอบข้อเท็จจริงโดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

### บทที่ 3

## หลักการและแนวทางในการจัดการกับคดี SLAPPs และกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

การฟ้องคดี SLAPPs เป็นการคุกคามต่อสิทธิในเสรีภาพการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบและการสมาคม อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองภายใต้กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)<sup>68</sup> ข้อ 19, 21 และ 22 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34, 44 และ 42 รวมถึงสิทธิในการร้องเรียนและสิทธิชุมชนที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 และ 43 ด้วย

เสรีภาพในการแสดงออกถือเป็นหลักการที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อวางรากฐานสังคมที่มีเสรีภาพ และเป็นประชาธิปไตย และเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตระหนักถึงหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่ส่งผลสำคัญ ยิงต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>69</sup>

แม้การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกสามารถทำได้ แต่ต้องไม่ใช่โดยอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจอรัฐ และจะต้องถูกพิจารณาเป็นวิถีทางสุดท้ายภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเป็นแก่การเคารพในสิทธิ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรม ซึ่งกฎหมายที่จะถูกนำมาจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกนั้น จะต้อง “บัญญัติเนื้อหาที่มีความละเอียดมากเพียงพอเพื่อให้พลเมืองสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้” ต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเป็นและชอบธรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิ และต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นมาตรการซึ่งจำกัดสิทธิน้อยที่สุด และได้สัดส่วนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และจะต้องไม่มีผลร้ายถึงขนาดไม่ให้เกิดความคิดเห็น อีกทั้งต้องเป็นไปตามหลักแห่งความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน<sup>70</sup>

68 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540

69 Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No.34, 12 September 2011, para.2

70 Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No.34, 12 September 2011, para. 30-36

ส่วนเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม แม้จะสามารถจำกัดได้ แต่การจำกัดต้องกระทำเท่าที่กำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิเหล่านี้ ก็ไม่สามารถถูกใช้สำหรับการกำหนดข้อจำกัดที่คลุมเครือหรือโดยอำเภอใจ และอาจถูกยกขึ้นอ้างเฉพาะเมื่อมีการวางมาตรการป้องกันที่เพียงพอ และมีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่ใช้อำนาจที่มีชอบ<sup>71</sup>

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากลรับรองว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังหรือโดยร่วมมือกับผู้อื่นในการเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาล และการดำเนินงานสาธารณะ รวมถึงสิทธิในการยื่นข้อวิจารณ์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานสาธารณะ รวมทั้งการชี้ให้เห็นถึงเรื่องใดก็ตามของการดำเนินการที่อาจขัดขวางหรือหยุดยั้งการส่งเสริมคุ้มครอง และการบรรลุถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และบุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่นที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมโดยสันติเพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และรัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันให้มีการคุ้มครองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก่บุคคลทุกคน จากความรุนแรง การข่มขู่ การตอบโต้ การเลือกปฏิบัติที่เป็นการปฏิบัติโดยพฤตินัยหรือนิตินัย การกีดกันหรือการปฏิบัติโดยพลการอื่นใดที่เป็นผลจากการที่บุคคลนั้นได้ใช้สิทธิอย่างชอบธรรม<sup>72</sup>

อย่างไรก็ดี เพื่อรักษาความสมดุลในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ฟ้องคดีโดยสุจริตเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ในแง่ของหลักการสิทธิมนุษยชนที่จะนำมาพิจารณาในประเด็นการต่อต้าน SLAPPs จะต้องพิจารณาทั้งในแง่มุมมองของฝ่ายผู้ถูกฟ้อง ซึ่งได้รับการคุ้มครองบนพื้นฐานของสิทธิทางการเมืองดังที่กล่าวไปแล้ว ทั้งนี้ในแง่มุมมองของฝ่ายผู้ฟ้อง ซึ่งได้รับการคุ้มครองบนพื้นฐานของสิทธิการเข้าถึงสิทธิในการร้องทุกข์ ร้องเรียนในทำนองเดียวกัน

71 United Nations, Economic and Social Council, Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc.E/CN.4/1985/4,Annex (1985), Article I (B)

72 Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms Article 8, 12 Adopted by General Assembly resolution 53/144 of 9 December 1998

รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงศาล<sup>73</sup> และสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือสิทธิในทรัพย์สิน<sup>74</sup> ซึ่งล้วนได้รับการรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกัน

## กฎหมาย Anti - SLAPPs ในต่างประเทศ

กฎหมาย Anti SLAPPs หรือมักเรียกว่ากฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมสาธารณะ (The Citizens Participation Act หรือ The Public speech protection act หรือ Protection of Public Participation Act) ถูกพัฒนาขึ้นในสหรัฐอเมริกา แคนาดาและออสเตรเลีย ซึ่งจำนวนมากเกิดจากบริบทด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่ในยุโรป SLAPPs ยังคงไม่ได้รับการยอมรับ มีนักวิชาการบางคนให้ความเห็นว่าข้อแตกต่างนี้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาถึงเสรีภาพในการแสดงออกในระบบรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในขณะที่เสรีภาพในการพูดได้รับการคุ้มครองในฐานะเกือบเป็นสิทธิเด็ดขาดโดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แต่ฝั่งยุโรปต้องการรักษาความสมดุล ที่จำเป็นระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานนี้กับผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น สิทธิในชื่อเสียง ซึ่งถูกรับรองไว้ในระบบกฎหมายภายในประเทศและภูมิภาคยุโรป<sup>75</sup> ดังนั้น ข้อท้าทายในการร่างกฎหมาย Anti SLAPPs คือการสร้างสมดุลระหว่างการปกป้องสิทธิทางการเมือง ด้วยปฏิเสธการฟ้องคดีที่ไม่ชอบ กับการรักษาสิทธิในการแสวงหา การเยียวยาหรือความยุติธรรมจากศาล และสิทธิในชื่อเสียง

ในปี ค.ศ. 1989 ปีเดียวกันกับที่ Pring และ Canan ได้ตีพิมพ์งานวิจัยออกมา รัฐวอชิงตันกลายเป็นรัฐแรกที่ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า “Anti-SLAPPs” ตั้งแต่นั้นมา รัฐอื่น ๆ ก็ได้ออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะจัดการกับคดี SLAPPs ปัจจุบันมี 32 มลรัฐของสหรัฐอเมริกา และ WASHINGTON, D.C. (the District of Columbia) ที่มีการบัญญัติกฎหมายต่อต้าน SLAPPs และมี 2 รัฐที่เป็น Case Law คือ Colorado และ West Virginia<sup>76</sup>

73 ข้อบทที่ 2 (3) และ 14 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

74 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 และได้รับการคุ้มครองภายใต้ข้อบทที่ 17 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

75 Columbia Global Freedom of Expression, <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ways-back-ground-strategic-lawsuits-public-participation/> เข้าถึง 5 ธันวาคม 2561

76 32 มลรัฐที่มีกฎหมาย Anti SLAPPs ได้แก่ Nevada, California, Oregon, WASHINGTON D.C., Texas, Oklahoma, Rhode Island, Indiana, Louisiana, Vermont, Illinois, Kansas, Georgia, Connecticut, Massachusetts, Florida, Hawaii, Missouri, Arkansas, Arizona, Virginia, Delaware, Nebraska, Minnesota, Maine, Tennessee, Pennsylvania, New Mexico, Utah, Maryland, New York, Washington, ข้อมูลจาก Public Participation Project, <https://anti-slapp.org/your-states-free-speech-protection/> เข้าถึง 5 ธันวาคม 2561 (โปรดดูรายชื่อกฎหมายเพื่อการสืบค้นต่อที่ภาคผนวก)

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของแต่ละมลรัฐมีรายละเอียดบางอย่างที่แตกต่างกัน กฎหมายของบางมลรัฐมีขอบเขตกว้าง บางรัฐขอบเขตแคบ แต่จุดประสงค์ของกฎหมายต่อต้านกฎหมาย SLAPPs โดยทั่วไป คือการทำลายและยุติคดีที่ไร้สาระหรือไม่มีมูล ซึ่งถูกใช้เพื่อคุกคามหรือลงโทษผู้ใช้สิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ ก่อนที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจะเพิ่มขึ้นและปกป้องจำเลยจากการต่อสู้อันจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องรักษาความสมดุลในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องคดีโดยสุจริตเพื่อเยียวยาความเสียหายด้วย<sup>77</sup>

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

### 1) การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมาย

กฎหมายของแต่ละแห่งให้การคุ้มครองกิจกรรมการมีส่วนร่วมสาธารณะแตกต่างกัน บางแห่งได้ประกาศใช้มาตรการคุ้มครองเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบุคคลเฉพาะเท่านั้น แต่บางแห่งได้ให้การคุ้มครองครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพในการพูดเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะทั้งหมด ซึ่งในการกำหนดขอบเขต จะมีอยู่ 3 รูปแบบหลัก คือ ขอบเขตแคบ ปานกลาง และกว้าง

ขอบเขต “แคบ” จะคุ้มครองเฉพาะในบางกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น<sup>78</sup> ซึ่งการกำหนดขอบเขตให้แคบ อาจใช้วิธีการกำหนดขอบเขตโดยพิจารณาจากกิจกรรม เช่น คุ้มครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการพูดและการร้องเรียน หรือกำหนดจากขอบเขตประเด็นสาธารณะ หรือกำหนดจากช่วงเวลาของการกระทำ เช่น คุ้มครองการพูดเฉพาะที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการไต่สวนหรือการประชุมเท่านั้น เป็นต้น

ขอบเขต “ปานกลาง” จะคุ้มครองการมีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐบาลหรือเพื่อการสื่อสารโดยเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ต่อการกระทำของรัฐบาล การตัดสินใจหรือผลลัพธ์ของรัฐบาล ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และบริหาร<sup>79</sup> หลายมลรัฐอาจรวมถึงการดำเนินการของฝ่ายตุลาการ (judicial proceeding) ด้วย<sup>80</sup>

77 George W. Pring and Penelope Canan, “SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out” (1996), page 201 – 205 และโปรดดู Illinois, Nebraska, Texas, Kansas และฟิลาดีเฟีย

78 รัฐที่กำหนดขอบเขตที่แคบมีประมาณ 12 รัฐในอเมริกา ได้แก่ Delaware, Florida, Hawaii, Missouri, Nebraska, New Mexico, New York, Oklahoma, Pennsylvania, Tennessee, Utah, and Washington

79 โปรดดูกฎหมายของมลรัฐ Arizona โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

80 โปรดดูกฎหมายของ Arkansas, Massachusetts โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

ขอบเขต “กว้าง” เป็นการคุ้มครองการดำเนินการที่เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะทั้งหมด และคุ้มครองการดำเนินการในทุกเวทีไม่จำกัดเฉพาะการสื่อสารโดยเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ต่อการกระทำของรัฐบาล การตัดสินใจหรือผลลัพธ์ของรัฐบาลเท่านั้น<sup>81</sup>

สำหรับประเด็นที่ว่าอะไรคือ “การดำเนินการหรือผลลัพธ์ของรัฐบาล” บ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละแห่งว่าจะกำหนดขอบเขตแค่ไหน แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะหมายความรวมไปถึงทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง<sup>82</sup> บางแห่งรวมถึงการดำเนินการของฝ่ายตุลาการด้วย<sup>83</sup>

**2) การอนุญาตให้จำเลยมีช่องทางเฉพาะในการยื่นคำร้องเพื่อให้ยกฟ้องตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการดำเนินคดี** กฎหมายของแต่ละแห่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs สามารถยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีโดยรวดเร็วได้ (อาจจะเรียกว่า Motion to strike/a special motion to strike/motion to dismiss/a special motion to dismiss) เพราะถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมาย Anti SLAPPs

กฎหมายของรัฐควิเบก (Quebec) แคนาดา มีการกำหนดให้ศาลสามารถเริ่มกระบวนการได้ด้วยตนเองด้วย<sup>84</sup>

ทั้งนี้ กฎหมายของแต่ละแห่งกำหนดกรอบเวลาในการยื่นคำร้องไว้แตกต่างกัน มีทั้งกำหนดให้ยื่นภายใน 30 วัน<sup>85</sup> 45 วัน<sup>86</sup> 60 วัน<sup>87</sup> หรือ 90 วัน นับแต่วันที่ฟ้อง<sup>88</sup> อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายได้ หากคู่กรณีที่จะยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ดี<sup>89</sup> หรือตามดุลพินิจของศาลในเวลาใดๆ ตามเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร<sup>90</sup>

81 โปรดดูกฎหมาย Rhode Island, California, WASHINGTON, D.C. , Vermont, Indiana, Connecticut, Illinois, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Oregon, Texas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

82 โปรดดูกฎหมาย Utah, Arizona โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

83 โปรดดูกฎหมาย Arkansas, Maine, Massachusetts, Rhode Island โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

84 Bill 9 : An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate (2009) <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-39-1.html>

85 โปรดดูกฎหมาย Connecticut โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

86 โปรดดูกฎหมาย WASHINGTON, D.C โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

87 โปรดดูกฎหมาย California, Nevada โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

88 โปรดดูกฎหมาย Louisiana, Arizona โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

89 โปรดดูกฎหมาย Oklahoma, Texas, Nevada, Connecticut, Vermont โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

90 โปรดดูกฎหมาย Kansas, Maine, Massachusetts, Oregon, California โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก



### 3) กำหนดให้ต้องมีการไต่สวนคำร้องอย่างเร่งด่วนควบคู่ไปกับการพักหรือจำกัดการพิจารณาจนกระทั่งการไต่สวนเสร็จสิ้น

โดยทั่วไปคำร้องขอให้ยุติคดีควรถูกดำเนินการไต่สวนอย่างเร่งด่วนเท่าที่เป็นไป<sup>91</sup> มีบางมลรัฐกำหนดกรอบเวลาในการไต่สวนคำร้องไว้ชัดเจน เช่น ภายใน 30 วัน<sup>92</sup> 60 วัน<sup>93</sup> 90 วัน<sup>94</sup> หรือไม่เกิน 180 วัน นับแต่ยื่นคำร้อง<sup>95</sup> เว้นแต่กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวนภายหลังเมื่อได้แสดงเหตุผลที่ดี หรือโดยการยอมรับของคู่กรณี<sup>96</sup> หรือมีเหตุอันควรในการขยายเวลา<sup>97</sup>

สำหรับการพิจารณาคดี คำร้อง หรือการไต่สวนอื่น ๆ จะถูกพักไว้ก่อนเมื่อมีการยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว การพักการพิจารณาจะยังคงมีผลต่อไปจนกว่าจะมีคำสั่งคำร้องขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามหากมีคำร้องและมีการแสดงเหตุผลที่ดี ศาลอาจสั่งให้ดำเนินการพิจารณาโดยเฉพาะเจาะจง หรือดำเนินการไต่สวนคำร้องหรืออื่น ๆ ที่ค้างพิจารณาต่อไป<sup>98</sup>

หากศาลปฏิเสธคำร้อง หรือล้มเหลวในการพิจารณาคำร้องอย่างเร่งด่วนหรือไม่ได้วินิจฉัยคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนด คำร้องนั้นจะถูกปฏิเสธโดยผลของกฎหมาย คู่กรณีที่ยื่นคำร้องมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้<sup>99</sup> หรือบางมลรัฐกำหนดให้ยื่นคำร้องขอให้ออกหมายบังคับของศาลให้ปฏิบัติตามหน้าที่ (writ of mandamus)<sup>100</sup> โดยทั่วไปผู้มีสิทธิอุทธรณ์คือคู่กรณีฝ่ายที่ยื่นคำร้อง แต่มีบางมลรัฐที่กำหนดให้คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิอุทธรณ์<sup>101</sup>

ทั้งนี้ ศาลอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์หรือคำสั่งอื่น ๆ ของศาลชั้นต้นเกี่ยวกับคำร้องขอให้ยุติคดี หรือความล้มเหลวของศาลชั้นต้นในการวินิจฉัยคำร้องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยเร่งด่วน<sup>102</sup> และบางมลรัฐกำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจเร่งรัดศาลชั้นต้นที่ปฏิเสธ

91 โปรดดูกฎหมาย Massachusetts, Maine, Utah, Washington โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

92 โปรดดูกฎหมาย Arkansas, California, Georgia, Oregon, Louisiana, Arkansas, Texas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

93 โปรดดูกฎหมาย Oklahoma, Connecticut โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

94 โปรดดูกฎหมาย Illinois โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

95 โปรดดูกฎหมาย Indiana โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

96 โปรดดูกฎหมาย Arkansas, California, Georgia, Oregon, Louisiana, Arkansas, Texas, Oklahoma, Connecticut โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

97 โปรดดูกฎหมาย Vermont โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

98 โปรดดูกฎหมาย Georgia, Arkansas, California, Connecticut, Louisiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Missouri, Oregon, Rhode, Island, Washington, Indiana, Pennsylvania, Hawaii, Utah, WASHINGTON, D.C., Illinois, Oklahoma, Texas, Nevada, Vermont, Kansas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

99 โปรดดูกฎหมาย Pennsylvania, Utah, Oklahoma, Indiana, California โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

100 โปรดดูกฎหมาย Missouri, New Mexico, Hawaii, Kansas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

101 โปรดดูกฎหมาย Washington โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

102 โปรดดูกฎหมาย Texas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

หรือไม่ลงมติในคำร้องดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่สามารถตัดสินได้<sup>103</sup>

#### 4) กำหนดภาระการพิสูจน์และหลักเกณฑ์การพิสูจน์ของฝ่ายจำเลยผู้ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดี และฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีหลัก

**ภาระการพิสูจน์ของฝ่ายที่ยื่นคำร้อง (จำเลยในคดีหลัก)** กฎหมายจะกำหนดให้คู่กรณีที่ยื่นคำร้อง มีภาระการพิสูจน์ก่อนด้วยพยานหลักฐานที่เพียงพอ (the initial burden of making a prima facie) หรือแสดงพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักยิ่งกว่า (preponderance of the evidence)<sup>104</sup> ว่าคดีอันเป็นที่มาของการยื่นคำร้องนี้เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดอันเป็นการมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ถ้าคู่กรณีที่ยื่นคำร้องพิสูจน์ได้ ภาระการพิสูจน์จะย้ายไปยังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งคือโจทก์ในคดีหลัก

กฎหมายของบางรัฐมีการกำหนดให้พิสูจน์ให้เห็นถึงการฟ้องคดีมี **“วัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม”** (improper purpose) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ศาลจะพิจารณายกฟ้อง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสมนั้นก็คือการฟ้องร้องนำไปสู่การแทรกแซง ยับยั้งหรือป้องกันไม่ให้คู่กรณีที่ยื่นคำร้องใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะ รวมถึงการเป็นการคุกคาม ลงโทษหรือทำให้จำเลยเสียหายจากการเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือทำให้เกิดความล่าช้าที่ไม่จำเป็น หรือหันเหทรัพยากรของจำเลยออกไปจากการมีส่วนร่วมสาธารณะ หรือการเพิ่มต้นทุนในการดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น<sup>105</sup> ซึ่งเป็นเป้าหมายของการฟ้องคดี SLAPPs นั้นเอง

**ภาระการพิสูจน์ของฝ่ายที่ต้องตอบโต้คำร้อง (โจทก์ในคดีหลัก)** เมื่อภาระการพิสูจน์ย้ายมาที่โจทก์ในคดีหลัก โจทก์ต้องพิสูจน์ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี โดยนำเสนอพยานหลักฐานอันมีสาระสำคัญ เพื่อสนับสนุนว่าคดีมีมูล (by presenting substantial evidence to support a prima facie case)<sup>106</sup> หรือบางมลรัฐกำหนดให้ต้องพิสูจน์ว่าการใช้สิทธิของผู้ยื่นคำร้องปราศจากการสนับสนุนข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งทางกฎหมายพื้นฐานที่เหมาะสม และการกระทำของคู่กรณีที่ยื่นคำร้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นจริงต่อผู้ฟ้องคดี<sup>107</sup> หรือบางมลรัฐกำหนดให้ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามูลเหตุของการฟ้องคดีเป็นสาระสำคัญในกฎหมาย (a substantial basis in law) หรือได้รับการสนับสนุนจากข้อโต้แย้งที่เป็นสาระสำคัญสำหรับ

103 โปรดดูกฎหมาย Illinois โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

104 โปรดดูกฎหมาย Oklahoma โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

105 โปรดดูกฎหมาย Texas, Oklahoma, Arizona โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก และ Protection of Public Participation Act 2008 ของ Australian Capital Territory <https://www.legislation.act.gov.au/a/2008-48/>

106 George W. Pring and Penelope Canan, *ibid* และโปรดดู Arkansas, Georgia, Kansas, Oregon, Washington, Nevada, Texas, Oklahoma โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

107 โปรดดู Arizona, Maine และ Massachusetts, Vermont โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

การขยาย การปรับเปลี่ยน หรือการกลับหลักกฎหมายที่มีอยู่<sup>108</sup>

ถ้าศาลตัดสินว่าโจทก์พิสูจน์ถึงความเป็นไปได้ว่าตนจะชนะการฟ้องคดีดังกล่าว ข้อเท็จจริงที่ศาลใช้ในการตัดสินดังกล่าวและสาระของการตัดสิน อาจไม่ได้รับการยอมรับเป็นพยานหลักฐานแห่งคดีในภายหลังและการตัดสินไม่มีผลต่อภาระหรือมาตรฐานการพิสูจน์ในการพิจารณาคดี<sup>109</sup> อย่างไรก็ตาม บางมลรัฐกำหนดให้ข้อเท็จจริงใช้เป็นพยานหลักฐานในขั้นตอนใด ๆ ภายหลังของการดำเนินคดี<sup>110</sup>

**5) กำหนดบทลงโทษสำหรับคู่กรณี ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงบางรัฐกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ตามภาระของตนได้**

โดยทั่วไปกฎหมายของมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้<sup>111</sup>

**การชดเชยให้แก่ผู้ถูกฟ้อง/ผู้ยื่นคำร้องยุติคดี (Award)** ศาลจะให้ชดเชยค่าใช้จ่ายแก่ผู้ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีโดยเร็ว (ผู้ถูกฟ้องคดีหลัก) เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้องขอยุติคดีอย่างรวดเร็ว ดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่สมเหตุสมผล ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมการฟ้อง ค่าธรรมเนียมการจัดเตรียมและคัดลอกเอกสาร ค่าธรรมเนียมพยานผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ

(2) ค่าทนายความที่สมเหตุสมผล

(3) ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง บางรัฐกำหนดจำนวนที่แน่นอนไว้ด้วย เช่น ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หรือ 5,000 เหรียญ ขึ้นอยู่กับว่าจำนวนใดจะสูงกว่า<sup>112</sup>

(4) การลงโทษ (Sanctions) มีการกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษ และการลงโทษอื่น ๆ แก่คู่ความที่ถูกฟ้อง รวมถึงทนายความ และบริษัทกฎหมายของคู่ความที่ถูกฟ้อง ตามที่ศาลพิจารณาว่าจำเป็นพอแก่การยับยั้งผู้ฟ้องคดีจากการกระทำพฤติกรรมนี้ซ้ำ และเพียงพอแก่การยับยั้งการกระทำที่คล้ายคลึงกันโดยผู้อื่น

108 โปรดดู Nebraska, New York, Delaware โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

109 โปรดดู Connecticut, Nevada, Kansas, Oregon และ Washington โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

110 โปรดดู Vermont, Louisiana โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

111 โปรดดู California, WASHINGTON, D.C., Connecticut, Kansas, Illinois, Indiana, Missouri, New Mexico, Oregon, Vermont, Louisiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Texas, Oklahoma, Pennsylvania, Washington โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก รวมถึงกฎหมายของมลรัฐควิเบก แคนาดา Bill 9 : An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate (2009)

112 โปรดดู Hawaii โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

บางมลรัฐกำหนดให้ศาลอาจจะสั่งให้ใช้ค่าชดเชย (compensatory damages) และค่าเสียหายเชิงลงโทษ (punitive damages) ได้ต่อเมื่อคู่กรณีที่ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีโดยรวดเร็ว แสดงให้ศาลเห็นว่า คำฟ้อง คำฟ้องแย้งหรือคำร้องสอดของคู่กรณีอีกฝ่ายไม่เป็นสาระสำคัญ (frivolous) หรือการดำเนินคดีนั้นมีวัตถุประสงค์ในการละเมิด ช่มชู้ ลงโทษ หรือคุกคามอื่น ๆ โดยมีขอบเพื่อยับยั้งการใช้เสรีภาพในการพูด การร้องทุกข์หรือการชุมนุมภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>113</sup>

บางมลรัฐกำหนดให้หน่วยงานที่เข้าแทรกแซงและต่อสู้คดีแล้วชนะมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายและค่าทนายที่เหมาะสมที่เกิดจากการต่อสู้คดีด้วย แต่ถ้าหน่วยงานล้มเหลวในการต่อสู้คดี คู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับคืนค่าใช้จ่ายและค่าทนายความที่เหมาะสมที่เกิดขึ้นในการพิสูจน์ข้อต่อสู้คดีที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องจากหน่วยงานรัฐดังกล่าวได้<sup>114</sup>

กฎหมายของมลรัฐควิเบค แคนาดา กำหนดให้กรณีที่เป็นนิติบุคคลหรือผู้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นใช้กระบวนการไม่เหมาะสม ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเป็นผู้จัดการ อาจถูกลงโทษเป็นการส่วนตัวให้จ่ายเงินค่าเสียหายด้วย<sup>115</sup>

**การชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้อง/ผู้ถูกยื่นคำร้องยุติคดี (Alternative award)** หากศาลเห็นว่าคำขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็วไม่เหมาะสมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความล่าช้า ศาลมักจะตัดสินให้คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้อง ได้รับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในส่วนคำขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว

## 6) เรื่องอื่น ๆ

การกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือหน่วยงานรัฐเข้าแทรกแซงช่วยเหลือคดีแก่ผู้ถูกฟ้อง หลายมลรัฐกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรืออัยการสูงสุด หรืออัยการประจำเมือง ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำของคู่กรณีที่ยื่นคำร้อง อาจแทรกแซงเพื่อต่อสู้คดีหรือสนับสนุนอย่างอื่นในการดำเนินคดีให้แก่คู่กรณีที่ยื่นคำร้อง<sup>116</sup> เช่น ยื่นคำร้องขอเข้าแทรกแซงหรือมีส่วนร่วมในฐานะที่ปรึกษาของศาล/หรืออาสาสมัครให้การต่อศาล (amicus curiae)<sup>117</sup> บางมลรัฐกำหนดว่าถ้าอัยการสูงสุดหรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่กฎหมายมีส่วนได้เสียในคดี (conflict of interest) หรือขาดคุณสมบัติที่จะสนับสนุนการต่อสู้คดีหรือช่วยเหลือประการอื่นแก่บุคคลผู้ถูก

113 โปรดดู Rhode Island, Utah, Nebraska, New York, Delaware โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

114 โปรดดู Washington, Tennessee โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

115 Bill 9 : An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate (2009) <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-39-1.html>

116 โปรดดู Maine, Massachusetts, Rhode Island, Utah, Washington, Hawaii, Tennessee โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

117 โปรดดู Pennsylvania โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

ดำเนินคดีดังกล่าว อัยการสูงสุดหรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่กฎหมายสามารถจ้างทนายความ หรือที่ปรึกษาพิเศษ (special counsel) เพื่อช่วยต่อสู้คดีหรือสนับสนุนอย่างอื่นแก่บุคคลนั้นได้<sup>118</sup>

## การรายงาน (Reporting)

ในคดีที่ผู้ทำสัญญากับรัฐบาลยื่นฟ้อง หากศาลพบว่าเป็น SLAPPs ศาลจะดำเนินการส่งคำวินิจฉัยของศาลไปยังหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่ทำธุรกิจผู้ทำสัญญากับรัฐบาลนั้นด้วย<sup>119</sup>

ในคดีที่ฟ้องโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลตัดสินว่าเป็น SLAPPs หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องรายงานผลการตัดสิน และให้ส่งสำเนาคำสั่งของศาลต่ออัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่คำสั่งถึงที่สุด อัยการสูงสุดจะรายงานการฝ่าฝืนนี้ต่อคณะรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>120</sup>

## ตัวอย่างกฎหมาย Anti – SLAPPs ของเอเชีย

**Rules of Procedure for Environmental Cases (A.M. No. 09-6-8-SC) ของฟิลิปปินส์**<sup>121</sup> เป็นกฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีทางยุทธศาสตร์ต่อต้านการมีส่วนร่วมสาธารณะ (SLAPPs) ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการยืนยันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทั้งคดีแพ่ง อาญา หรือทางปกครอง แต่โดยกลไกและขั้นตอนของกฎหมายมีหลักการเดียวกับกฎหมาย Anti SLAPP ของมลรัฐของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือมีการกำหนดช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องสามารถทำให้คดียุติไปได้โดยเร็ว การกำหนดภาระการพิสูจน์ของคู่กรณี การกำหนดให้มีการไต่สวนโดยเร็ว และการกำหนดให้จ่ายค่าเสียหาย ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามความเหมาะสมแก่ผู้ถูกฟ้องในกรณีที่ศาลยกฟ้อง

นอกจากนี้ ในราว ๆ ปี 2009 ฟิลิปปินส์ได้มีความพยายามในการตรากฎหมาย Anti – SLAPPs ชื่อ An Act Defining Strategic Lawsuits Against Public Participation, Prohibiting The Filing Thereof, Providing Measures for Dismissal, And for Other Purposes หรือที่ย่อว่า Anti - Strategic Lawsuits Against Public Participation Act of 20 1 1 (Anti-SLAPP Act of 2011) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วม

118 โปรดดู Nevada โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

119 โปรดดู Kansas โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

120 โปรดดู Florida โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

121 โปรดดู Rules of Procedure for Environmental Cases (A.M. No. 09-6-8-SC) ฟิลิปปินส์ [https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am\\_09-6-8-sc\\_2010.html](https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am_09-6-8-sc_2010.html)

ของบุคคลในเรื่องความกังวลสาธารณะ ป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมโดยมิชอบใด ๆ ที่จะขัดขวางการมีส่วนร่วมดังกล่าว ห้ามการยื่นฟ้อง SLAPPs การใช้คำเสียหาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าทนายความ และการบรรเทาทุกข์อื่น ๆ แก่จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี เมื่อคดีสิ้นสุดด้วยการยกฟ้อง และจัดให้จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี มีสิทธิเรียกคืนค่าเสียหาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าทนายความหรือการบรรเทาทุกข์อย่างอื่นแยกต่างหาก โดยการยื่นฟ้องคดี SLAPPback ต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อคดีสิ้นสุดด้วยการยกฟ้องคดี SLAPPs

ร่างกฎหมายนี้ยังได้ขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมประเด็นสาธารณะอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เช่น แรงงาน ชาวนา ผู้นำชุมชน ชนเผ่าพื้นเมือง ฯลฯ นอกจากนี้จะมีกลไกการให้ยื่นคำร้องขอยุติคดี (Motion to Dismiss) แล้ว ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีการกำหนดหน้าที่ของศาล พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชน (public or private officer) แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ดำเนินการและชี้ขาดการแจ้งความหรือการฟ้องร้องทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี และจะต้องสั่งยุติคดีที่ถูกระบุว่าเป็น SLAPPs โดยทันที และความน่าสนใจอีกประการหนึ่งคือในกรณีคดีอาญา มีการกำหนดด้วยว่าถ้าพนักงานอัยการผู้สอบสวนไม่แน่ใจว่าการร้องทุกข์เป็น SLAPPs หรือไม่ แต่มีความเป็นไปได้ที่อาจจะเป็น SLAPPs เมื่อมีการแสดงผลอันสมควรในระหว่างกระบวนการสอบสวนโดยผู้ถูกจับ ให้พนักงานอัยการผู้สอบสวนสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม และปล่อยตัวผู้ถูกจับโดยทันที อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร และถูกเสนอต่อวุฒิสภาในปี 2010 ในสมัยประชุมที่ 15 แต่ปัจจุบันกฎหมายยังไม่ได้ผ่านออกมา<sup>122</sup>

122 [https://www.senate.gov.ph/lis/bill\\_res.aspx?congress=15&q=SBN-3080](https://www.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=15&q=SBN-3080)

## บทที่ 4

### กลไกทางกฎหมายในการป้องกันการฟ้องคดี SLAPPs ในประเทศไทย

กฎหมาย Anti – SLAPPs มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการรักษาความสมดุลในการส่งเสริมและปกป้องการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ ขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องคดีโดยสุจริตเพื่อเยียวยาความเสียหาย โดยแนวทางการต่อต้าน SLAPPs ตามกฎหมาย Anti SLAPPs มีหลักการสำคัญคือ 1) การต้องพิสูจน์และยกฟ้องคดีโดยรวดเร็ว และ 2) กำหนดบทลงโทษ เมื่อโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ตามภาระของตนได้

เมื่อนำแนวทางดังกล่าวมาพิจารณาเทียบเคียงกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายไทย พบว่า

#### คดีอาญา

##### 1. การต้องพิสูจน์และยกฟ้องคดีโดยรวดเร็ว

**ขั้นสอบสวน** ตามกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับความผิดที่มีกรกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา<sup>123</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบค้นหาความจริง (Examiner Principle) พนักงานสอบสวนจึงมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ทั้งความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และมีอำนาจในการทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องได้

##### ขั้นการสั่งคดี (พนักงานอัยการ)

ขั้นสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ซึ่งโดยทั่วไปพนักงานอัยการจะเริ่มดำเนินการหลังจากที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พนักงานอัยการแล้ว เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนและความเห็นมาจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำการตรวจสำนวน แล้วใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี ซึ่งจะแบ่งการสั่งคดีออกเป็น 3 กรณี คือ สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอในการสั่งไม่ฟ้อง จะแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1) **สั่งไม่ฟ้อง เพราะเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิด** เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมาย

123 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

**2) สิ่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพราะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะฯ** เมื่อพิจารณาจากจำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและการกระทำของผู้ต้องหาถือเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ก็สามารถเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง (กรณีฟ้องต่อศาลแล้ว) แล้วแต่กรณีได้<sup>124</sup>

แม้มาตรการสั่งฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ของสาธารณะฯ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกั้นคดีที่ไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาลออกไปจากกระบวนการยุติธรรม แต่ในส่วนของคดีลักษณะ SLAPPs อาจจะไม่ได้อำนาจกำหนดชัดเจนมากนักในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนดังกล่าว ทำให้อาจจะยากต่อการนำมาปรับใช้กับกรณีการฟ้องคดี SLAPPs หรือคดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏอยู่บางคดีที่ใช้เงื่อนไขตามระเบียบดังกล่าวสั่งไม่ฟ้อง เช่น กรณี We walk เดินมิตรภาพ มีการขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการจังหวัดชัยภูมิ ขอให้มีการสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติม และยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการสูงสุด ขอให้สั่งไม่ฟ้องคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ด้วยเหตุผลว่า เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

อย่างไรก็ดี การร้องขอความเป็นธรรมในหลายกรณีทำให้คดีล่าช้าออกไป ซึ่งสร้างภาระแก่ผู้ถูกดำเนินคดีในการที่จะต้องเดินทางมาพบพนักงานอัยการตามนัด

### **ชั้นประทับฟ้อง (ศาล)**

โดยทั่วไปคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น เกิดขึ้นได้ 2 ทาง คือโดยพนักงานอัยการ และผู้เสียหาย<sup>125</sup> และเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดขั้นตอนสำคัญไว้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

#### **1) ขั้นตอนการตรวจคำฟ้อง**

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 ที่เพิ่งแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ “ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดย

124 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ข้อ 5, 9 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 4

125 โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28



มุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย”

มาตรา 161/1 เป็นกลไกใหม่ที่ศาลยุติธรรมเสนอเอง โดยอ้างว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการฟ้องที่ไม่สุจริต หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง หรืออาจจะกลั่นแกล้งเอาเปรียบกับฝ่ายจำเลย หรือว่ามีการมุ่งหวังประโยชน์ในทางที่มีชอบ รวมถึงการฟ้องคดีปิดปากหรือ SLAPPs ด้วย ซึ่งปัจจุบันยังไม่เห็นประสิทธิผลของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่พึงมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคมพ.ศ. 2562

## 2) ขั้นตอนไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ศาลจะจัดการดังต่อไปนี้<sup>126</sup>

- ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลจะทำการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาล
- ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่สั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องเพราะถือว่ามีกรรณการโดยรัฐมาแล้ว

สำหรับกระบวนการไต่สวนมูลฟ้อง มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165/2 ซึ่งกำหนดให้ “ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล”

การเพิ่มเติมมาตรา 165/2 จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องมีโอกาสนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ ซึ่งจะส่งผลให้จำเลยได้รับการคุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยทำให้คดี SLAPPs ยุติไปอย่างรวดเร็ว โดยมีกระบวนการที่จะช่วยรักษาคุณภาพของการปกป้องสิทธิทางการเมืองของจำเลยและสิทธิของโจทก์ แต่การไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ โดยเฉพาะในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการไต่สวนได้ แต่ในทางปฏิบัติศาล

มักไม่สั่งไต่สวนมูลฟ้อง ด้วยเหตุผลว่าเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับงานในชั้นสอบสวนและสั่งคดี ซึ่งมีการกลั่นกรองโดยพนักงานอัยการมาแล้ว นี่จะทำให้คดี SLAPPs ที่เข้ามาทางช่องทางของพนักงานอัยการไม่ได้ถูกทำให้ยุติได้ตั้งแต่เริ่มต้น

อีกทั้ง หากพิจารณาเทียบกับแนวทางของกฎหมาย Anti SLAPPs กฎหมายที่เพิ่มมาใหม่นี้ อาจจะยังไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการกับคดี SLAPPs เนื่องจากไม่มีการกำหนดการระงับการพิสูจน์และหลักเกณฑ์การพิสูจน์ของคู่กรณีที่ชัดเจน

## 2. กำหนดบทลงโทษ และการชดใช้ค่าเสียหาย การเยียวยา

คดีอาญาไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องสั่งจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าทนายความ ค่าเสียหาย รวมถึงมาตรการลงโทษอื่นแก่คู่กรณี

### คดีแพ่ง

#### 1. การต่อพิสูจน์และยกฟ้องคดีโดยรวดเร็ว

ไม่มีกลไกที่ชัดเจน

#### 2. กำหนดบทลงโทษ และการชดใช้ค่าเสียหาย การเยียวยา

ในคดีแพ่ง หากคู่ความฝ่ายใดแพ้คดี ศาลจะสั่งให้จ่ายค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความให้แก่ผู้ชนะคดี หากโจทก์ชนะคดี จำเลยต้องจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนโจทก์ หากจำเลยชนะคดี โจทก์จะต้องจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนจำเลย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ต้องเสียไปจากการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าขาดประโยชน์จากการถูกดำเนินคดี เป็นต้น ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีต้องการที่จะให้โจทก์ชดใช้ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็ต้องไปดำเนินคดีทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายต่างหาก ซึ่งก็เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกฟ้องเพิ่ม ในการที่จะต้องไปหาทนายความและค่าใช้จ่ายมาสำหรับการฟ้องคดีใหม่

## บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### สรุปและข้อสังเกตประการสำคัญ

1. **องค์กรหรือหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี SLAPPs** พบว่ามีหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครอง ทำการร้องทุกข์ กล่าวโทษ รวมถึงฟ้องร้องคดี SLAPPs หลายกรณี เช่น กรณีกองทัพเรือร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีหมิ่นประมาทและความผิดตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ กับสำนักข่าวภูเก็ตหวานที่เผยแพร่รายงานที่อ้างว่ากองทัพเรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ หรือกรณีที กอ.รมน. ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการซ้อมทรมานฯ หรือกรณีที่สำนักงานศาลยุติธรรมร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีข้อหาหมิ่นประมาทกับประชาชนที่เคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างบ้านพักของผู้พิพากษานบดอยสุเทพ หรือกรณีรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีหมิ่นประมาทกับนักเคลื่อนไหวที่คัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน หรือกรณีองค์กรวิชาชีพ เช่น แพทย์สภาฟ้องร้องดำเนินคดีหมิ่นประมาทกับประชาชนที่เคลื่อนไหวเรียกร้องความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการรักษาพยาบาล เป็นต้น การที่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีกับประชาชนนั้น ทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียงว่าหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีสิทธิและมีความชอบธรรมที่จะดำเนินคดีกับประชาชนหรือไม่ เพียงใด

2. **คดี SLAPPs ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นคดีอาญาและก่อให้เกิดภาระมากกว่าคดีแพ่ง** คดี SLAPPs ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นคดีอาญา ส่วนคดีแพ่งมีจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไทยที่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิทางการเมือง ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และสำหรับผู้ฟ้องคดีแล้ว การดำเนินคดีอาญามีต้นทุนน้อยกว่าการดำเนินคดีแพ่ง เพราะคดีอาญาใช้กลไกของรัฐในการทำงานเป็นหลัก ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล ต่างจากคดีแพ่งที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการเองแทบทั้งสิ้น และคดีอาญาผู้ฟ้องคดีไม่มีค่าขึ้นศาลมากมายเหมือนในคดีแพ่ง ดังนั้น ในคดีอาญาต้นทุนจึงตกอยู่ที่ผู้ถูกฟ้องเป็นหลัก ผู้ถูกฟ้องต้องแบกรับภาระและความกดดันต่างๆ เช่น ภาระที่ต้องเดินทางมาติดต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการบ่อยครั้งทำให้ต้องหยุดงาน ทำให้ขาดรายได้ รวมถึงการต้องเตรียมหาเงินมาประกันตัว อีกทั้งคดีอาญา เป็นคดีที่มีโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความกลัวที่จะติดคุก กลัวที่จะมีประวัติอาชญากรรม จึง

ทำให้การดำเนินคดีอาญามีผลในการสร้างความกลัว หรือบีบบังคับผู้ถูกฟ้อง และช่วยทำให้กับผู้ฟ้องมีอำนาจต่อรองเหนือผู้ถูกฟ้องในกรณีที่มีการเจรจาประนีประนอมยอมความ

**3. คดีส่วนใหญ่เข้ามาทางช่องทางของพนักงานอัยการ คดี SLAPPs** ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เข้ามาโดยการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ทำให้คดีส่วนใหญ่เข้าสู่ศาลผ่านช่องทางพนักงานอัยการ โดยข้อกล่าวหาที่ภูคนำมาใช้ดำเนินคดี จำนวนมากเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112, 116, 215, 216) กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหาย คดีเหล่านี้จึงต้องกล่าวโทษและดำเนินคดีโดยรัฐ เช่น คสช. หรือเจ้าหน้าที่ทหาร จะเข้ามาดำเนินการกล่าวโทษ หรือในกรณีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พบว่า กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ปอท.) จะมีบทบาทในการกล่าวโทษ เหล่านี้เป็นเหตุให้คดีเข้ามาในช่องทางของพนักงานอัยการเป็นจำนวนมาก

ในความผิดเกี่ยวกับหมิ่นประมาท หากกระทบต่อหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หลายกรณีพบว่า หน่วยงานเหล่านั้นใช้วิธีร้องทุกข์กล่าวโทษผ่านพนักงานสอบสวน อาทิ กองทัพเรือร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับสำนักข่าวภูเก็ตหวาน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคสี่ส่วนหน้า (กอ.รมน. 4 สน.) ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนักสิทธิมนุษยชนกรณีเผยแพร่รายงานการซ้อมทรมานในชายแดนใต้ สำนักงานศาลยุติธรรมร้องทุกข์ต่อประชาชนที่เคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างบ้านพักตุลาการบนดอยสุเทพ หรือกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนักเคลื่อนไหวและนักวิชาการที่คัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นต้น

กรณีการหมิ่นประมาทที่กระทบต่อบริษัทเอกชน บริษัทเหล่านั้นมักเลือกที่จะฟ้องคดีเองมากกว่าที่จะแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน มีเพียงบางกรณีที่บริษัทเอกชนเลือกที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เช่น บริษัท เนเชอรัล ฟรุต จำกัด ร้องทุกข์กรณีอานดี ฮอลล์ ให้สัมภาษณ์อัลจาซีรา<sup>127</sup> กรณีบริษัท ฟุงคำ จำกัด ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรแม่สอดกรณีสุรพันธุ์ถูกกล่าวหาโพสต์หนังสือเรียนของกลุ่มคนรักบ้านเกิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ลงในเพจเฟซบุ๊กชื่อ ‘เหมืองแร่เมืองเลย’ กรณีนี้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง สุดท้ายบริษัทก็ต้องฟ้องคดีเอง<sup>128</sup> เป็นต้น

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดี SLAPPs ผ่านช่องทางของพนักงานอัยการเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการพัฒนากฎหมายหรือกลไกการป้องกันการฟ้องคดี SLAPPs จึงต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวด้วย เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหอย่างครอบคลุม

127 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw<https://freedom.ilaw.or.th/case/623> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

128 ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw<https://freedom.ilaw.or.th/case/694> เข้าถึง 7 มกราคม 2562

## ข้อเสนอแนะ

สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบและการสมาคม เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ 19, 21 และ 22 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34, 44 และ 42

คดี SLAPPs เป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหยุดลงโทษ หรือการต่อต้านการใช้สิทธิทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการพูด การร้องเรียน เสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมโดยสงบ และการสมาคม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มุ่งเอาชนะ แต่มุ่งลดทอนทรัพยากร และข่มขู่ให้ผู้ถูกฟ้องยอมยุติบทบาท

แม้การฟ้องคดี SLAPPs จำเลยจะสามารถต่อสู้คดีและศาลจะยกฟ้องในท้ายที่สุด แต่ก่อนหน้านั้น จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเสียค่าใช้จ่าย เพชฌัญการคุกคาม กีดกันทางอารมณ์และอื่นๆ จนทำให้หยุดการมีส่วนร่วมสาธารณะไป นี่จึงเป็นเหตุผลว่าคดี SLAPPs ควรถูกทำให้ยุติโดยเร็วในแต่ขั้นแรก

เพื่อจัดการกับปัญหาของการฟ้องคดีลักษณะ SLAPPs ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน รายงานชิ้นนี้จึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

### ข้อเสนอแนะต่อแนวทางปฏิบัติ

1. รัฐหรือหน่วยงานรัฐ รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ควรยุติการดำเนินคดีกับประชาชนที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการมีส่วนร่วมสาธารณะ เนื่องจากพบว่ามีคดีจำนวนหนึ่งที่หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการฟ้องร้องประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์หรือตรวจสอบหน่วยงานเหล่านั้นหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะต่างๆนั้น โดยเฉพาะในความคิดข้อหาหมิ่นประมาท หน่วยงานรัฐเป็นบุคคลสมมติไม่อาจมีสิทธิในชื่อเสียงที่จะเสื่อมเสียได้ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่จัดให้มีการบริการสาธารณะ ต้องมีความโปร่งใสและเปิดให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน หน่วยงานรัฐควรใช้วิธีการโต้ตอบโดยการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงในประเด็นที่ถูกวิจารณ์หรือกล่าวหาแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีกับประชาชน หากเห็นว่าสิ่งที่ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ไปนั้นคาดเคลื่อนต่อความเป็นความจริง

2. การดำเนินคดี โดยเฉพาะในคดีอาญา บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบแต่ละขั้นตอน ควรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยตระหนักถึงภัยคุกคามของคดี SLAPPs

และพิจารณาดำเนินการกลั่นกรองให้คดียุติไปโดยเร็ว และกระบวนการยุติธรรมไม่ควรซ้ำเติมหรือเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็นให้แก่ผู้ถูกฟ้อง อาทิ การปล่อยชั่วคราวโดยกำหนดหลักประกันในอัตราที่สูงเกินควร เป็นต้น ทั้งนี้ ในแต่ละชั้นควรมีบทบาท ดังนี้

2.1 พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ควรร่วมกันตรวจสอบค้นหาความจริงและนำหลักการสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาพิจารณาประกอบกับกฎหมายและระเบียบภายในขององค์กร เพื่อกลั่นกรองและทำให้ยุติไปได้โดยเร็วตั้งแต่ชั้นต้น โดยเฉพาะพนักงานอัยการ ควรพิจารณานำพระราชบัญญัติต้องคุ้มครองอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 มาพิจารณาปรับใช้กับคดี SLAPPs ซึ่งที่ผ่านมามีบางคดีที่พนักงานอัยการใช้กลไกนี้ทำงานได้ดี

2.2 ในคดีอาญา ศาลมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และการไต่สวนมูลฟ้อง เป็นกลไกสำคัญในการใช้กลั่นกรองคดี SLAPPs ได้อยู่แล้ว แต่ด้วยกลไกเหล่านี้ยังมีข้อจำกัด โดยมาตรา 161/1 สามารถใช้ได้เฉพาะคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ไม่รวมคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ส่วนในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนั้น โดยทั่วไปศาลจะไม่ไต่สวนคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในรายงานชั้นนี้ จึงมีข้อเสนอแนะต่อศาลว่า หากจะทำให้การป้องกันกรฟ้องคดี SLAPPs มีประสิทธิภาพขึ้น ศาลควรใช้กลไกไต่สวนมูลฟ้องทั้งในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์และคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หากมีการร้องขอจากผู้ต้องหาว่าคดีนั้นเข้าข่ายเป็นคดี SLAPPs เพราะแม้คดีจะถูกกลั่นกรองมาจากพนักงานอัยการแล้ว แต่กระบวนการยุติธรรมย่อมมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ จึงสมควรที่ไต่สวนจากศาลอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้คดี SLAPPs สามารถยุติไปได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ ในรายงานชั้นนี้มีความกังวลต่อการบังคับใช้มาตรา 161/1 อยู่พอสมควร เนื่องจากกฎหมายไม่มีการกำหนดขั้นตอนวิธีการที่ชัดเจน ศาลจึงควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการใช้อำนาจตามมาตรา 161/1 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีทุกฝ่าย

3. ควรมีกฎไกสนับสนุนที่เพียงพอให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยกองทุนยุติธรรมควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับคดี SLAPPs เพราะคดีนี้ไม่เหมือนกับคดีทั่วไปและถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยกองทุนยุติธรรมควรกำหนดให้สามารถเลือกทนายที่มีความเข้าใจเรื่องนี้เข้ามาช่วยเหลือคดีได้ เพราะหากทนายความไม่เข้าใจและใช้วิธีการสู้คดีแบบ

คดีทั่วไป อาจเกิดผลกระทบทางลบแก่ผู้ถูกฟ้องและชุมชนของผู้ถูกฟ้องได้

## ข้อเสนอในเชิงนิติบัญญัติ

### 1. การแก้ไขกฎหมายหรือลดทอนความเป็นอาชญากรรมในความผิดบางเรื่อง

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า การดำเนินคดี SLAPPs ในประเทศไทย จำนวนมากเป็นคดีอาญา ซึ่งสร้างความกลัว ภาระและต้นทุนให้แก่ผู้ถูกดำเนินคดีมากกว่าคดีแพ่ง และยังสร้างต้นทุนให้แก่ภาครัฐในการเข้าไปจัดการด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการทบทวนกฎหมายบางเรื่องที่ถูกนำมาใช้ฟ้องคดี SLAPPs ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ความผิดตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ รวมถึงการทบทวนความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116, 215, 216 เป็นต้น

**ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา** มีเหตุผลมากมายทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์ และเชิงหลักการสิทธิมนุษยชนที่จะยกเลิกกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาให้เหลือเพียงหมิ่นประมาททางแพ่ง

ในเชิงเศรษฐศาสตร์จากการประมาณการของคณะวิจัยโครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws) ระบุว่าหากมีการยกเลิกความผิดทางอาญาสำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนของรัฐลดลงประมาณ 7,995 บาทต่อคดี<sup>129</sup>

ในเชิงสิทธิมนุษยชน มีข้อเสนอแนะมากมายที่สนับสนุนการยกเลิกความผิดทางอาญาสำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังเช่น ความเห็นทั่วไป ลำดับที่ 34 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ซึ่งเห็นว่า ผลประโยชน์ของสาธารณะควรจะเป็นเกราะป้องกันการขู่กล่าวหาหมิ่นประมาททั้งหลาย และในการกระทำเช่นนั้น การยืนยันว่าถ้อยคำที่เกี่ยวกับบุคคลสาธารณะซึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งสาธารณชน ควรจะได้รับการปกป้องในระดับสูงสุด กฎหมายการหมิ่นประมาทจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อยับยั้งซึ่งเสรีภาพในการแสดงออก อย่างน้อยในประเด็นที่เกี่ยวกับแสดงความคิดเห็นต่อบุคคลสาธารณะ ภาครัฐควรพิจารณาการไม่เอาโทษทางอาญาต่อกรณีหมิ่นประมาท<sup>130</sup>

129 สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 เรื่อง นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย (โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ Economic Analysis of Criminal Laws), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554

130 Human Rights Committee, General Comment No 34, Freedoms of Opinion and Expression (Article 19), CCPR/C/GC/34, 12 September 2011 para 47.

**การหมิ่นประมาททางแพ่ง** ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกเว้นความรับผิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423 ในกรณีที่เป็นกรกระทำโดยสุจริตในกิจการสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับที่รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสันทิ เสนอไว้<sup>131</sup>

## 2. กฎหมายวิธีสบัญญัติ

เพื่อให้มีหลักประกันเชิงกลไกที่ชัดเจน จึงควรนำแนวทางของกฎหมาย Anti SLAPPs มาพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงหรือตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมสาธารณะจากการถูกดำเนินคดี SLAPPs

จากการศึกษากฎหมายและกลไกที่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการฟ้องคดี SLAPPs ตามกฎหมายไทยดังที่กล่าวไว้ในบทก่อนหน้า พบว่ากฎหมายและกลไกที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการป้องกัน SLAPPs และไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดี SLAPPs ที่มีอยู่ กล่าวคือในคดีอาญา แม้จะมีการเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และมาตรา 165/2 ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดด้านขอบเขตในการบังคับใช้โดยมาตรา 161/1 ไม่ใช้กับกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ทั้งที่ในข้อเท็จจริง คดี SLAPPs จำนวนมากถูกฟ้องโดยพนักงานอัยการ อีกทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ชัดเจน จึงไม่อาจประกันได้ว่าจะสามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมสาธารณะของคู่กรณีที่ถูกฟ้องกับสิทธิในชื่อเสียงและการเข้าถึงศาลของคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีได้ ส่วนในการไต่สวนมูลฟ้อง หากเป็นการฟ้องโดยพนักงานอัยการ กฎหมายก็กำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งที่ผ่านมาศาลไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ด้วยเหตุผลว่ามีการสอบสวนและกลับกรองคดีมาแล้ว ส่วนในคดีแพ่งนั้น ไม่มีกลไกที่ชัดเจนในการขอให้ยุติคดีโดยรวดเร็ว

นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องการเยียวยาและลงโทษคู่กรณีที่ฟ้องคดี SLAPPs ทำให้ผู้ถูกฟ้องต้องมาฟ้องคดีต่างหากเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ซึ่งก็เป็นการเพิ่มภาระอีกทั้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการลงโทษจากการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตและไม่มีต้นทุนใดที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็จะฟ้องคดีในลักษณะนี้เพื่อคุกคามอีกฝ่ายต่อไปเรื่อย ๆ ดังเช่น ที่บริษัทเอกชนหลายแห่งฟ้องคดีต่อฝ่ายตรงข้ามหรือผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์บริษัทจำนวนหลายคดี

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการต่อต้าน SLAPPs มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะโดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ หรือร่างกฎหมายใหม่ ไม่ว่าจะ

131 องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน ประเทศไทย <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/152/5/Anti-SLAPP%20Law> เข้าถึง 29 มกราคม 2561



คดีแพ่งหรืออาญาก็ตาม การพิจารณาแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ควรนำแนวทางของกฎหมาย Anti SLAPPs มาพิจารณาประกอบ โดยเนื้อหาของกฎหมายควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

### 1) การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมาย

ควรให้การคุ้มครองในขอบเขตที่กว้าง โดยกำหนดนิยามทางกฎหมายให้คุ้มครองรวมถึงการถูกดำเนินคดีจากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะทั้งหมด

2) การอนุญาตให้จำเลยมีช่องทางเฉพาะในการยื่นคำร้องเพื่อให้ยกฟ้องตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการดำเนินคดี กฎหมายไทยยังไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี SLAPPs สามารถยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีได้ จึงควรมีการกำหนดขั้นตอนนี้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง ทั้งนี้ ควรกำหนดกรอบเวลาในการยื่นคำร้องให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้คดีล่าช้า

3) การไต่สวนคำร้อง ควรมีการกำหนดให้มีการไต่สวนอย่างเร่งด่วน หรือกำหนดกรอบเวลาในการไต่สวนคำร้องไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความล่าช้าในการดำเนินการ

4) ภาระการพิสูจน์และหลักเกณฑ์การพิสูจน์ของคู่กรณี ควรมีการกำหนดภาระการพิสูจน์ของฝ่ายที่ยื่นคำร้อง (จำเลยในคดีหลัก) และภาระการพิสูจน์ของฝ่ายที่ต้องตอบโต้คำร้อง (โจทก์ในคดีหลัก) ให้ชัดเจน

5) บทลงโทษสำหรับคู่กรณี ควรมีการกำหนดการชดเชยให้แก่ผู้ถูกฟ้อง/ผู้ยื่นคำร้องยุติคดี เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้องขอยุติคดี โดยค่าใช้จ่ายที่ศาลจะสั่งชดเชยอาจมีดังนี้

5.1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่สมเหตุสมผล ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมการฟ้อง ค่าธรรมเนียมการจัดเตรียมและคัดลอกเอกสาร ค่าธรรมเนียมพยานผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ

5.2) ค่าทนายความที่สมเหตุสมผล

5.3) ค่าเสียหายและการลงโทษ (Sanctions) อื่น ๆ ศาลอาจจะมีการกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษ (punitive damages) และการลงโทษอื่น ๆ แก่คู่ความที่ถูกฟ้อง ตามที่ศาลพิจารณาว่าจำเป็นแก่การยับยั้งผู้ฟ้องคดีจากการกระทำพฤติกรรมนี้ซ้ำ และพอแก่การยับยั้งการกระทำที่คล้ายคลึงกันโดยผู้อื่น โดยในการสั่งให้ใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้อาจจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการดำเนินคดีของโจทก์ไม่เป็นสาระสำคัญ (frivolous) หรือมีวัตถุประสงค์ในการละเมิด ช่มชู้ ลงโทษ หรือคุกคามอื่น ๆ โดยมีขอบเพื่อยับยั้งการใช้เสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>132</sup>

132 โปรดดู Rhode Island, Utah, Nebraska, New York, Delaware โดยสามารถค้นจากรายชื่อกฎหมายที่ภาคผนวก

ทั้งนี้ กฎหมายอาจกำหนดให้ในกรณีที่นิติบุคคล เช่น บริษัทเอกชน ฟ้องคดี SLAPPs แล้ว ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องตามคำร้องให้ยุติคดี ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเป็นผู้จัดการ อาจถูกสั่งเป็นการส่วนตัวให้จ่ายเงินค่าเสียหายด้วย<sup>133</sup> ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการไม่ต้องรับผิดชอบของบริษัทหรือการยากแก่การติดตามกรณีของบริษัทล้มละลาย

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีดังที่กล่าวไปข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลัก ในกรณีที่ศาลปฏิเสธคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีและเห็นว่าคำขอยุติการดำเนินคดีนั้นไม่เหมาะสมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความล่าช้า

## 6) เรื่องอื่น ๆ

**การกำหนดกลไกช่วยเหลือ รวมถึงการให้พนักงานอัยการหรือหน่วยงานรัฐเข้าแทรกแซงช่วยเหลือคดีแก่ผู้ถูกฟ้อง**

ผู้ถูกฟ้องคดี SLAPPs คือผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ จึงมีเหตุผลอันสมควร ในการพิจารณากำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานอัยการเข้ามาแทรกแซงเพื่อต่อสู้คดีหรือสนับสนุนอย่างอื่นในการดำเนินคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

## การรายงาน

ควรมีการกำหนดให้ในคดีที่ผู้ยื่นฟ้องเป็นผู้ทำสัญญากับรัฐบาล หากพิสูจน์และศาลยกฟ้อง เพราะเป็นคดี SLAPPs แล้ว ควรกำหนดให้มีการส่งคำวินิจฉัยของศาลไปยังหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่ทำธุรกิจผู้ทำสัญญากับรัฐบาลนั้นด้วย

ในคดีที่ฟ้องโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลตัดสินว่าเป็น SLAPPs หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องรายงานผลการตัดสินต่อคณะรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร

## 7) ข้อเสนอเพิ่มเติมกรณีคดีอาญา

**การแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ**  
โดยควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและหรือพนักงานอัยการ เมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษใดๆ หรือในการดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีของบุคคลที่ถูกจับกุม พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการผู้ทำการสอบสวนมีหน้าที่พิจารณาโดยทันทีว่าการร้องทุกข์นั้นเป็น SLAPPs หรือไม่ หากพบว่ามีทำนองเดียวกับคดี SLAPPs ให้สั่งยุติคดี ทั้งนี้ ควรมี

133 Bill 9 : An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate (2009) <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-39-1.html>

การกำหนดสิทธิในการยื่นคำร้องให้ยุติคดีและชั้นตอนต่างๆในชั้นพนักงานอัยการให้ชัดเจนด้วย ประเด็นนี้ อาจจะนำตัวอย่างของร่างกฎหมาย Anti - SLAPPs (An Act Defining Strategic Lawsuits Against Public Participation, Prohibiting The Filing Thereof, Providing Measures for Dismissal, And for Other Purposes หรือชื่อย่อว่า Anti - Strategic Lawsuits Against Public Participation Act of 2011 (Anti-SLAPP Act of 2011)) ของประเทศฟิลิปปินส์มาเป็นแนวทาง<sup>134</sup>

---

134 [https://www.senate.gov.ph/lis/bill\\_res.aspx?congress=15&q=SBN-3080](https://www.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=15&q=SBN-3080)

### ภาคผนวก

รายชื่อกฎหมาย Anti SLAPPs ของที่ต่างๆ 32 มลรัฐของสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย Anti SLAPPs ได้แก่

#### กลุ่มดีเยี่ยม<sup>135</sup>

1. Nevada : Nevada Revised Statutes section 4 1.635, 4 1.637, 4 1.640, 4 1.650, 4 1.660, 4 1.665, 4 1.670 (Nev. Rev. Stat.) ตราเป็นกฎหมายในปี 1993 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2013
2. California : Code of Civil Procedure – Section 425.16 California’s Anti-SLAPP Law (Cal. Civ. Proc. Code 425.16) ตราเป็นกฎหมายในปี 2009
3. Oregon : Oregon Revised Statutes Vol. 1 Courts, Oregon Rules of Civil Procedure, Title 3 Remedies and special actions and proceedings, Chapter 31 Tort Actions, Section 31.150, 31.152, 31.155 (Or. Rev. Stat.) ตราเป็นกฎหมายในปี 2001
4. WASHINGTON, D.C. : D.C. Law Chapter 55. Strategic Lawsuits Against Public Participation. Section 16–5501. – 5505 (D.C. Law) ตราเป็นกฎหมายในปี 2010 มีผลบังคับใช้ 31 มีนาคม 2011.
5. Texas : Texas Civil Practice and Remedies Code (The Citizens Participation Act (Tex. Civ. Prac. & Rem. Code)) ตราเป็นกฎหมายในปี 2011
6. Oklahoma : the Oklahoma Citizens Participation Act (2014), Title 12. Civil Procedure §12-1430. - 12-1440 (2013 OK. HB 2366) ตราเป็นกฎหมายในปี 2014.

#### กลุ่มดี

1. Rhode Island : State of Rhode Island General Laws, TITLE 9 Courts and Civil Procedure – Procedure Generally, CHAPTER 9-33 § 9-33-1 - 9-33-4 (R.I. Gen. Laws) ตราขึ้นในปี 1995
2. Indiana : Indiana Code Title 34. Civil Law and Procedure § 34-7-7-1 to 34-

<sup>135</sup> องค์การที่ชื่อว่า The Public Participation Project (PPP) ได้มีการจัดระดับความเข้มแข็งของกฎหมายในแต่ละรัฐออกเป็น 4 ระดับ คือ A = ดีเยี่ยม B = ดี C = พอใช้ D = อ่อน

- 7-7-10 ตราขึ้นในปี 1998
3. Louisiana : Code of Civil Procedure, Art. 971 Special motion to strike ตราขึ้นในปี 1999
  4. Vermont : The Vermont Statutes, Title 12 : Court Procedure, Chapter 027 : Pleading And Practice, Subchapter 002 : Pleadings Generally § 1041 (12 V.S.A. § 1041) ตราเป็นกฎหมายในปี 2005
  5. Illinois : 735 Ill. Comp. Stat. CIVIL PROCEDURE or Citizen Participation Act. § 110/1, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 35, 99 ตราเป็นกฎหมายในปี 2007
  6. Kansas : the Public speech protection act (K. S. A. 60-5320). ตราขึ้นในปี 2016
  7. Georgia : GA. CODE ANN. § 9-11-11.1 (1996) ตราขึ้นในปี 1996 และถูกแก้ไขในปี 2016
  8. Connecticut : Public Act No. 17-71 ผ่านการเห็นชอบของวุฒิสภาในปี 2017 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเดือนมกราคม 2018

## กลุ่มพอใช้

1. Massachusetts : General Laws Part 3 Title 2 Chapter 231 section 59H ตราขึ้นในปี 1994
2. Florida : Fla. Stat. § 768.295 and § 720.304 ตราขึ้นในปี 2000
3. Hawaii : Haw. Rev. Stat. 634F-1 - 634F-4 ตราขึ้นในปี 2002
4. Missouri : Missouri Revised Statutes, TITLE XXXVI STATUTORY ACTIONS AND TORTS, Chapter 537 Torts and Actions for Damages, Section 537.528 ตราขึ้นในปี 2004
5. Arkansas : Arkansas Code Title 16 - Practice, Procedure and Courts, Subtitle 5 - Civil Procedure Generally Chapter 63 - Pleadings And Pretrial Proceedings Subchapter 5 - Citizen Participation in Government Act, § 16-63-501 – 508 ตราขึ้นในปี 2005
6. Arizona : Arizona Revised Statutes, Title 12 - Courts and Civil Proceedings § 12-751 Definitions and § 12-752 Strategic lawsuits against public participation; motion to dismiss ตราขึ้นในปี 2006

7. Virginia : 2017 Code of Virginia, Title 8.01 - Civil Remedies and Procedure, Chapter 3 – Actions § 8.01-223.2. Immunity of persons for statements made at public hearing or communicated to third party

## กลุ่มข้อ

1. Delaware : Del. Code. Ann. TITLE 10 Courts and Judicial Procedure Limitation of Actions, CHAPTER 81. PERSONAL ACTIONS § 8136 - 8138 ตราขึ้นในปี 1992
2. Nebraska : Nebraska Revised Statutes, Chapter 25. Courts; Civil Procedure, § 25-21,241. to 25-21,246 ตราขึ้นในปี 1994
3. Minnesota : Minnesota Statutes §§ 554.01 – 554.06 ตราขึ้นในปี 1994 และแก้ไขในปี 2015
4. Maine : Maine Revised Statutes Title 14: COURT PROCEDURE – CIVIL, Part 2: PROCEEDINGS BEFORE TRIAL, Chapter 203: PROCESS, Subchapter 1: GENERAL PROVISIONS, § 556 ตราขึ้นในปี 1995.
5. Tennessee : Tennessee Code, Title 4 State Government, Chapter 21 Human Rights, Part 10 Tennessee Anti-Slapp Act of 1997 § 4-21-1001 to 4-21-1004ตราเป็นกฎหมายในปี 1997
6. Pennsylvania : Pennsylvania Consolidated Statutes, TITLE 27 ENVIRONMENTAL RESOURCES, PART VI. SANCTIONS AND REMEDIES, SUBPART A. GENERAL PROVISIONS, Chapter 77 § 7707. Chapter 83 § 8301 - 8305ตราเป็นกฎหมายในปี 2000
7. New Mexico : New Mexico Statutes §§ 38-2-9.1– 38-2-9.2ตราเป็นกฎหมายในปี 2001
8. Utah : Utah Code, Title 78B Judicial Code, Chapter 6 Particular Proceedings, Part 14 Citizen Participation in Government Act (Citizen Participation in Government Act) Section 1401 – 1405 ตราขึ้นในปี 2001
9. Maryland : Maryland Code, COURTS AND JUDICIAL PROCEEDINGS, TITLE 5 - LIMITATIONS, PROHIBITED ACTIONS, AND IMMUNITIES, Subtitle 8 -

Immunities and Prohibited Actions – Miscellaneous, Section 5-807 ตราขึ้น  
ในปี 2004

10. New York : New York Consolidated Laws, Civil Rights Law § 70-a. - 76-a.  
ตราเป็นกฎหมายในปี 2008

11. Washington : Revised Code of Washington (RCW), Title 4 CIVIL PROCEDURE,  
Chapter 4.24 SPECIAL RIGHTS OF ACTION AND SPECIAL IMMUNITIES §  
4.24.500, 4.24.510, 4.24.520, 4.24.525 แก้ไขปี 2010

### **กฎหมาย Anti – SLAPPs ของประเทศอื่นๆ**

Protection of Public Participation Act 2008 ของ Australian Capital Territory  
ออสเตรเลีย (มีผลบังคับใช้ 24 สิงหาคม 2559) <https://www.legislation.act.gov.au/a/2008-48/>

Bill 9 : An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use  
of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public  
debate (2009) รัฐควิเบก (Quebec) แคนาดา (มีผลบังคับใช้ 4 มิถุนายน 2552) <http://www.assnat.qc.ca/en/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-39-1.html>

Rules of Procedure for Environmental Cases (A.M. No. 09-6-8-SC) ฟิลิปปีนส์  
[https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am\\_09-6-8-sc\\_2010.html](https://www.lawphil.net/courts/supreme/am/am_09-6-8-sc_2010.html)

