



# สถานการณ์การป้องกันปิดปาก ในประเทศไทย:

---

มีกลไกกลั่นกรองแล้วแต่ทำไมแนวโน้มคดียังสูงขึ้นต่อเนื่อง

โดย สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

# สารบัญ



สถานการณ์ฟ้องปิดปาก  
ในประเทศไทยปัจจุบัน



กลไกกลั่นกรองคดีฟ้องปิดปาก  
ในประเทศไทยกับปัญหากฎหมาย  
นโยบายและแนวปฏิบัติ



ข้อเสนอแนะ



# บทนำ

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Strategic Lawsuits Against Public Participation) หรือ การฟ้องคดีปิดปาก (SLAPPs) คือการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีต่อบุคคล เพื่อปิดกั้น จำกัด ทำให้หยุดพูดหรือหยุดเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะที่กำลังโต้แย้งกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง การตรวจสอบการทุจริต การตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

การดำเนินคดีดังกล่าว เจตนาภายในลึก ๆ แล้ว ผู้ดำเนินคดีอาจไม่ได้หวังผลชนะในทางคดี หรือรู้อยู่แล้วว่าไม่อาจชนะคดีได้ แต่ก็ฟ้องไปเพื่อการสร้างภาระ ทั้งด้านเวลา ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและสร้างความกลัวทั้งต่อตัวผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมและประชาชนคนอื่นในสังคมที่อาจเข้ามาเป็นแนวร่วมสนับสนุน เพื่อให้พวกเขาถอยห่างออกไปหรือหยุดเข้าไปมีส่วนร่วมหรือพูดถึงประเด็นนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้ประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันอยู่นั้นไม่ถูกกล่าวถึงและไม่ถูกตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส

การฟ้องคดีต่อบุคคลที่นำเสนอประเด็นสาธารณะ ถือเป็น การขัดขวางเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมืองตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และไม่เป็นผลดีต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการของรัฐ

สถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากในปัจจุบันยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน ที่รัฐเองเป็นผู้เล่นสำคัญในการดำเนินคดีกับประชาชน แม้นับตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1<sup>1</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ศาลสามารถพิจารณาคำฟ้องและยกฟ้องได้เลย หากเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต หรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลย หรือฟ้องคดีโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้ตามปกติธรรมดา ซึ่งมีการอธิบายจากผู้เสนอกฎหมายว่า กฎหมายมาตราดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการฟ้องคดีปิดปากด้วย<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ถูกนำมาใช้ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีช่องว่างของการนำมาใช้ กล่าวคือ ไม่สามารถนำมาใช้จัดการกับคดีที่ฟ้องโดยพนักงานอัยการได้

ซึ่งจากการติดตามสถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากของสมาคม นักกฎหมายสิทธิมนุษยชน พบว่า การฟ้องคดีปิดปากที่เกิดจากการรัฐ พิธีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ในปัจจุบัน ที่รัฐเองเป็นผู้เล่นสำคัญในการดำเนินคดีกับประชาชนที่ออกมา เคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นทางการเมือง ซึ่งกลไกประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 ไม่สามารถจัดการกับ สถานการณ์ดังกล่าวได้ เพราะเป็นคดีที่อัยการเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายดังกล่าวที่จะเข้าไปจัดการ



1. เพิ่มโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2562
2. มติชน. ศาลเสนอเพิ่มเติม ป.วิอาญา 161/1ให้อำนาจศาลตรวจคำฟ้อง ป้องกันกลิ่นแก๊ส ฟ้องเป็นคดีความ. [ออนไลน์]. [https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_95191](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_95191).





# สถานการณ์ การฟ้องคดีปิดปาก ในประเทศไทยปัจจุบัน



สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ได้ติดตามและรวบรวมข้อมูลคดีฟ้องปิดปากในประเทศไทย (SLAPP DATABASE CENTER) ตั้งแต่เดือนมกราคม 2563 ถึงเดือนธันวาคม 2563 พบว่า สถานการณ์การฟ้องคดีต่อผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น และการชุมนุมในประเทศไทยยังคงอยู่ในสถานะที่น่ากังวล การฟ้องคดีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน ซึ่งรัฐได้เข้ามาเป็นผู้เล่นหลักในการดำเนินคดีกับประชาชนในขณะนี้ จึงขอเสนอสถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ คดีที่เริ่มต้นดำเนินคดีโดยเอกชน และคดีที่เริ่มต้นดำเนินคดีโดยรัฐ/ความผิดต่อรัฐ ดังนี้

## 1. การดำเนินคดีโดยเอกชน

จากการติดตามของ สนส. ในปี 2563 พบว่า คดีที่เข้าข่ายฟ้องปิดปากซึ่งเกิดจากการแจ้งความร้องทุกข์หรือฟ้องร้องโดยเอกชน (บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล รวมรัฐวิสาหกิจด้วย) เกิดขึ้นไม่มากนัก และขอหาหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และมาตรา 328 และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (1) และ (2) ยังคงถูกนำมาใช้ในการกล่าวหาและฟ้องร้องคดี สำหรับคดีที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในปี 2563 ได้แก่

คดีที่มูลนิธิอนุรักษ์ปารอยต่อ 5 จังหวัด แจ้งความนายรังสิมันต์ โรมต์ ส.ส. พรรคก้าวไกล ในข้อหาหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี นอกสภา เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 เกี่ยวกับการใช้มูลนิธิอนุรักษ์ปารอยต่อ 5 จังหวัด เพื่อประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายทางการเมือง

คดีที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แจ้งความศิลปินรายหนึ่ง ในข้อหานำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (2) จากการโพสต์ข้อความในเฟซบุ๊กส่วนตัวเกี่ยวกับมาตรการคัดกรองเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่บกพร่องของสนามบินสุวรรณภูมิ



ส่วนอีกกรณีเป็นกรณีที่บริษัทธรรมเกษตร จำกัด ผู้ประกอบการฟาร์มไก่ในจังหวัดลพบุรี ฟ้องคดีหมีนประมาท ธนภรณ์ สาลิผล อดีตเจ้าหน้าที่องค์กรสิทธิมนุษยชนฟอร์ตี้ไฟว์ไรท์ (Fortify Rights) จากการทวิตข้อความในทวิตเตอร์ที่มีเนื้อหาสนับสนุนและให้กำลังใจอังคณา นีละไพจิตร และพุทธิณี ทางกัน นักสิทธิมนุษยชนที่ถูกบริษัทธรรมเกษตรฟ้องร้องก่อนหน้านี ซึ่งธนภรณ์ ถือว่าเป็นผู้ถูกดำเนินคดีจากบริษัทดังกล่าวรายที่ 22 โดยนับตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นมาที่บริษัทได้ฟ้องลูกจ้าง ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ อันเนื่องมาจากที่ลูกจ้างเหล่านั้นได้ร้องเรียนการละเมิดสิทธิแรงงาน และมีนักสิทธิมนุษยชน นักวิจัย นักวิชาการ และสื่อมวลชน เข้าไปเกี่ยวข้องกับการนำเสนอประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งบริษัทก็ได้ดำเนินคดีกับบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องเหล่านั้นด้วยรวมแล้วกว่า 22 คน (รวมธนภรณ์) ในข้อหาหมีนประมาท ทั้งทางอาญา (ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 และมาตรา 328) และทางแพ่งกว่า 35 คดี ซึ่งแทบทุกคดีศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

## 2. การดำเนินคดีโดยรัฐ/หรือคดีที่ริเริ่มจากรัฐ —

**การดำเนินคดีกับประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง** ในปี 2563 คดีที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มดำเนินคดีโดยรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้น โดยนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2563 จนถึงเดือนธันวาคม 2563 มีกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางการเมืองใหญ่ๆน้อยเกิดขึ้นทั่วประเทศ

ไม่น้อยกว่า 898 กิจกรรม<sup>3</sup> ซึ่งแต่ละกลุ่มแม้จะมีประเด็นข้อเรียกร้องแตกต่างกันไปตามความสนใจ แต่ประเด็นร่วมของการเคลื่อนไหวคือการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก แก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ และปฏิรูปสถาบันกษัตริย์ ซึ่งก็ปรากฏว่ารัฐได้มีการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเข้ามาจัดการกับผู้เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางเมืองดังกล่าวอย่างกว้างขวาง

ข้อมูลจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระบุว่า ตั้งแต่ต้นปี 2563 มีบุคคลอย่างน้อย 173 คนถูกเจ้าหน้าที่จับกุมและกล่าวหาเกี่ยวกับกิจกรรมการชุมนุม<sup>4</sup> บางรายถูกดำเนินคดีหลายคดี โดยมีการนำกฎหมายที่มีโทษทางอาญาต่าง ๆ ตั้งแต่ข้อหาที่มีอัตราโทษเล็กน้อยปรับไม่กี่บาท เช่น ข้อหาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ไปจนถึงข้อหาที่มีอัตราโทษสูง โดยเฉพาะข้อหาที่เรียกว่า “ยุยงปลุกปั่น” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 ที่มักถูกนำมาใช้ดำเนินคดีกับประชาชนที่ถูกระบุว่า เป็นแกนนำหรือผู้ปราศรัย การนำข้อหาหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรืออาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 3-15 ปี กลับมาบังคับใช้อีกครั้ง หลังจากไม่ปรากฏการใช้ข้อหานี้มาเป็นเวลากว่า 2 ปี การนำข้อหาร้ายแรงอย่างการประทุษร้ายต่อเสรีภาพพระราชินี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 110 มาใช้ดำเนินคดีกับประชาชนอย่างน้อย 3 รายในเหตุการณ์ที่เรียกว่า “ขบวนเสด็จ” ในระหว่างการชุมนุมใหญ่ของกลุ่มผู้ชุมนุมที่เรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2563 รวมถึงการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

(พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) ซึ่งถูกประกาศใช้โดยอ้างเหตุผลในการควบคุมการระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 มาใช้ดำเนินคดีกับประชาชนในหลายเหตุการณ์อีกด้วย ซึ่งหลายกรณีพบว่า เป็นการตั้งข้อกล่าวหาที่ร้ายแรงเกินกว่าพฤติการณ์ของการชุมนุมโดยสงบ เช่น ข้อหายุยงปลุกปั่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 หรือแม้แต่ประทุษร้ายต่อเสรีภาพพระราชินี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 110 หรือข้อหาหมิ่นประมาทดูหมิ่น หรืออาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

### **การนำข้อหาดูหมิ่น หมิ่นประมาท หรืออาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 กลับมาบังคับใช้**

หลังจากงดการบังคับใช้ไปกว่า 2 ปี มาตรา 112 ก็ถูกนำมาใช้อีกครั้งท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์เข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน ระบุว่า นับตั้งแต่การประกาศรายชื่อผู้ถูกดำเนินคดีมาตรา 112 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2563 จนถึงช่วงสิ้นปี มีผู้ถูกดำเนินคดีในข้อหามาตรา 112 แล้วทั้งสิ้น 37 รายใน 23 คดี<sup>5</sup> โดยแกนนำสำคัญ

3 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2563: ปีแห่งการชุมนุม ทลายเพดาน และคดีความทางการเมือง. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/archives/24608>.

4 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. สถิติผู้ถูกดำเนินคดีมาตรา 112 “หมิ่นประมาทกษัตริย์” ปี 2563-64. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/?p=23983>.

5 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2563: ปีแห่งการชุมนุม ทลายเพดาน และคดีความทางการเมือง. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/archives/24608>.

ถูกดำเนินคดีด้วยข้อหานี้มากกว่าหนึ่งคดี อาทิ พริษฐ์ ชิวารักษ์ 9 คดี อานนท์ นำภา 6 คดี ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล 4 คดี ภาณุพงศ์ จาดนอก 2 คดี เป็นต้น<sup>6</sup> นอกจากนี้ ยังพบว่า มีการดำเนินคดีในลักษณะหว่านแห กับผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ทราาย เจริญปุระ การดำเนินคดีกับผู้สวมชุดไทย เข้าร่วมงานเดินแฟชั่นในงาน "ศิลปะราษฎร" เมื่อวันที่ 29 ต.ค. หนึ่งในนั้น เป็นเยาวชนอายุ 17 ปี การดำเนินคดีกับผู้โพสต์ข้อความ #กล้ามาก #เก่งมาก #ขอบใจนะ อันเป็นข้อมูลที่รัชกาลที่ 10 ตรัสกับผู้เฝ้ารับเสด็จ และมีอย่างน้อย 8 คดีที่เกิดจากการกล่าวหาโดยประชาชนทั่วไป การนำ มาตรา 112 กลับมาใช้อีกครั้งและอย่างกว้างขวาง ท่ามกลางกระแส การเรียกร้องการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์เข้มข้นนั้น จึงถูกมองว่ามีเจตนา ที่จะนำมาใช้เพื่อสร้างความกลัวและปิดปากประชาชนไม่ให้เรียกร้อง ในประเด็นดังกล่าว

**การดำเนินคดีแบบหว่านแห** พบว่ารัฐมีการดำเนินคดีแบบ หว่านแหกับทุกกิจกรรมที่กระทบกับรัฐบาล โดยไม่สนใจว่ากิจกรรมนั้นจะมี ขนาดเล็กหรือใหญ่ และดำเนินคดีกับรายเล็กรายน้อยหรือผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง โดยตรง เพื่อขยายความกลัวไม่ให้คนออกมาชุมนุม ซึ่งการดำเนินคดี ลักษณะนี้พบในหลายกรณี อาทิ

---

6 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. สถิติผู้ถูกดำเนินคดีมาตรา 112 “หมิ่นประมาท กษัตริย์” ปี 2563-64. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/?p=23983>.

กรณีของการดำเนินคดีกับ 4 นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่จัดกิจกรรมผูกโบขาว ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย หน้ากระทรวงกลาโหม หน้ากองทัพบก และหน้ากองทัพภาคที่ 1 เพื่อเรียกร้องความยุติธรรม ให้นายวันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์ หรือ ต๋าน ผู้ลี้ภัยชาวไทย ที่ถูกอุ้มหาย ในประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ซึ่งก่อนหน้านี้เจ้าหน้าที่ได้แจ้งว่าทั้ง 4 มีความผิดตาม พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นการตั้งข้อหาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ พระราชบัญญัติจรรยาบรรณกบ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ โดยผู้ต้องหาทั้งหมด ถูกดำเนินคดีจากสถานีตำรวจทั้ง 4 ท้องที่

การดำเนินคดีกับแกนนำ “กลุ่มขอคืนไม่ใช่ขอทาน” ในข้อหากระทำการอันควรขายหน้าต่อหน้าธารกำนัล โดยเปลือยหรือเปิดเผยร่างกาย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 388 จากการจัดกิจกรรมแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เพื่อเรียกร้องสิทธิในการขอเบิกเงินออมของผู้ประกันตนที่สะสมไว้กับสำนักงานประกันสังคมเพื่อนำมาใช้ในช่วงสถานการณ์โควิด-19

นอกจากนี้ ยังพบว่าหลายเหตุการณ์ในการชุมนุมใหญ่ นอกจากรัฐจะดำเนินคดีกับกลุ่มที่ระบุว่าเป็นแกนนำการเคลื่อนไหวแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐยังพยายามดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องชุมนุมรายเล็กรายน้อย รวมถึงบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ผู้ชุมนุมโดยตรง เช่น คนรับจ้างเก็บเต็นท์ คนรับจ้างขนอุปกรณ์เครื่องเสียง ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นพยาบาลอาสา เป็นต้น

**การใช้ พ.ร.ก. จุกเงินฯ เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน** รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ) เพื่อควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ซึ่งเดิมมีการประกาศใช้เป็นเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ 26 มีนาคม 2563 และได้ออกข้อกำหนดตามกฎหมายดังกล่าว อาทิ ห้ามมิให้บุคคลออกนอกเคหสถาน (เคอร์ฟิว) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น ห้ามมิให้มีการชุมนุมมั่วสุมกัน หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามการเสนอข่าว หรือข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ขยายอายุการประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ เรื่อยมาจนปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2563) กว่า 8 ครั้ง ล่าสุดขยายไปจนถึงวันที่ 15 มกราคม 2564 ทั้งนี้ไม่มียอดผู้ติดเชื้อภายในประเทศมานานหลายเดือนแล้ว

วัตถุประสงค์ของการยังคง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ ไว้จึงไม่ใช่เพียงการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 อย่างที่กล่าวอ้าง แต่หลายกรณีกฎหมายดังกล่าวถูกนำมาใช้ควบคุมการเคลื่อนไหวของประชาชนที่กระทบต่อรัฐบาลด้วย อาทิ การดำเนินคดีกับประชาชน 2 คนที่จัดกิจกรรมดนตรีเปิดหมวกระดมทุนช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนเพราะโควิด-19 เนื่องในโอกาสครบรอบ 6 ปีรัฐประหาร ที่หอศิลป์วัฒนธรรม

แห่งกรุงเทพมหานคร และการดำเนินคดีต่อนักเคลื่อนไหวเยาวชนตะวันออก เพื่อประชาธิปไตย 2 คนจากการชูป้ายข้อความ ระหว่างที่ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและคณะลงพื้นที่จังหวัดระยอง หลังจากที่พบว่า มีการปล่อยให้มีทหารชาวอียิปต์ติดโควิดเข้ามาในพื้นที่ หรือกรณีการดำเนินคดีกับแกนนำนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จากกรณีการจัดชุมนุมที่บริเวณลานประตูท่าแพ เรียกร้องรัฐบาลให้ประกาศให้มีการยุบสภา หยุดคุกคามประชาชน และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

**กระบวนการยุติธรรมยังคงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของ รัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เห็นต่าง** หากไม่นับกระบวนการนอกกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้กับประชาชนที่เห็นต่างกับรัฐ เช่น การติดตามไปที่บ้าน การเชิญตัวไปสอบถามข้อมูลและจัดทำบันทึกข้อตกลง<sup>7</sup> การจับกุมโดยไม่มีหมายจับ การจับกุมในยามวิกาลโดยเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบ<sup>8</sup> แล้วยังพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐโดยตำรวจมักใช้อำนาจทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมมาจัดการกับประชาชน

7 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. ข้อสังเกตและคำแนะนำต่อกระบวนการนอกกฎหมาย บังคับให้ข้อมูล และทำบันทึกข้อตกลง. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/?p=14480>

8 เติลินิวส์. จับ 'มายด์ ภัสราวลี ธนกิจวิบูลย์ผล' แกนนำกลุ่มมหารนครเพื่อประชาธิปไตย ฝ่าฝืนพ.ร.ก.ฉุกเฉิน คุมตัวสอบ บก.ตชด.ภาค 1 เจ้าตัวยืนยันกำลังใจดี ชี้บุกจับกุมยามวิกาลไม่ชอบธรรม. [ออนไลน์]. <https://www.dailynews.co.th/politics/802508>

ที่ออกมาเคลื่อนไหว อาทิ การออกหมายจับเลย โดยไม่มีหมายเรียกก่อน  
ทั้งที่ผู้ที่เป็นเป้าหมายของการจับกุมไม่ได้มีพฤติกรรมหลบหนี<sup>9</sup> ซึ่งศาล  
ก็มักจะออกหมายจับให้ และเหมือนกับว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เมื่อจับ  
ผู้ต้องหามาแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องยื่นขอฝากขังผู้ต้องหาไว้ก่อน  
เสมอ โดยเฉพาะกับกลุ่มที่ถูกระบุว่า เป็นแกนนำ ซึ่งในระยะแรก ๆ พบว่า  
ศาลก็มักจะอนุญาตให้ฝากขังไว้ บางกรณีอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดย  
มีประกัน แต่บางกรณีก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เช่น กรณี  
การประชุมวันที่ 13-14 ตุลาคม ซึ่งมีผู้ชุมนุมถูกจับกุมรวมกันมากกว่า  
20 ราย แทบทั้งหมดถูกฝากขังและศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว  
ในครั้งแรก แต่อนุญาตให้ประกันตัวไปในภายหลังเมื่อผู้ต้องหาถูกฝากขัง  
ไปแล้วระยะหนึ่ง (ถูกปล่อยหลังฝากขังไปแล้ว 7 วัน ยกเว้นไม่ดาวดิน  
ที่ถูกขัง 11 วันก่อนได้รับการประกันตัว) นอกจากนี้ ในคดีอื่น ๆ ที่  
ผู้ที่ถูกมองว่าเป็นแกนนำสำคัญมักถูกขังไว้เป็นเวลานานกว่าผู้ชุมนุม  
รายอื่น เฉลี่ยจะถูกขังอยู่ที่ 16-19 วัน และกลุ่มเหล่านี้มักพบอุปสรรค  
ในการขอปล่อยชั่วคราว เช่น อานนท์ น้าภา<sup>10</sup> พิษณุ ชิวารักษ์ และ  
ปณัสยา สิทธิจิรวัฒนกุล<sup>11</sup> ภาณุพงศ์ จาดนอก<sup>12</sup> เป็นต้น และบางกรณี  
เมื่อมีการปล่อยตัวก็พบว่ามีการมาขออายัดตัวไว้ตามหมายจับอื่นอีก หรือ  
เลวร้ายกว่านั้นคือมีการนำหมายจับที่สิ้นผลไปแล้ว เพื่อมาขออายัดต่อ  
ผู้ต้องหาซ้ำอีก<sup>13</sup>



มีแนวโน้มที่ศาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของตำรวจอย่างเข้มงวดมากขึ้น ในระยะหลัง ๆ พบว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจขอให้ศาลออกหมายจับในข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 โดยไม่มีหมายเรียกก่อนนั้น ศาลไม่อนุญาตให้หมายจับตามที่พนักงานสอบสวนร้องขอ ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทของศาลที่ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ดีขึ้น

- 
- 9 ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 7 นศ.-ปชช.เข้าแสดงตัว ตร.แสดงหมายจับ 5 ข้อกล่าวหา คดีชุมนุม #เชียงใหม่จะไม่ทน. [ออนไลน์]. <https://tlhr2014.com/?p=22405>
  - 10 ศาลอุทธรณ์ภาค 5/ศาลจังหวัดเชียงใหม่ให้ประกันตัวคดีชุมนุมที่ประตู่ท่าแพเชียงใหม่ 9 ส.ค. 63 เมื่อ 26 ต.ค. 63 แล้วถูกอายัดตัวในคดีชุมนุม 19 กันยา ศาลอาญาไม่ให้ประกันตัว แต่ไม่ให้ฝากขังผิดที่ 2 รวมถูกคุมขัง 19 วัน
  - 11 ศาลอุทธรณ์ภาค 1/ศาลจังหวัดธนบุรีให้ประกันคดีการชุมนุมที่ธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต 10 ส.ค. 63 เมื่อ 20 ต.ค. 63 แล้วถูกอายัดตัวในคดีชุมนุม 19กันยา ศาลอุทธรณ์/ศาลอาญาไม่ให้ประกัน ก่อนศาลไม่อนุญาตฝากขังต่อผิดที่ 3 รวมถูกคุมขัง 16 วัน
  - 12 ถูกดำเนินคดี 4 คดี 4 คดี คือ คดีการชุมนุมที่ราชประสงค์ 15 ต.ค. คดีการชุมนุมที่แยกปทุมวัน 16 ต.ค. คดีการชุมนุมที่สนามหลวง 19 ก.ย. และคดีการฝั่งหมุด คณะราษฎรที่สนามหลวง 20 ก.ย. ศาลอุทธรณ์/ศาลอาญาไม่อนุญาตให้ประกันตัว ก่อนศาลไม่อนุญาตฝากขังต่อผิดที่ 3 เมื่อ 30 ต.ค. 63 รวมถูกคุมขัง 14 วัน
  - 13 [ออนไลน์]. <https://prachatai.com/journal/2020/10/90218>



# ปัญหาทางกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติ

การฟ้องปิดปากเป็นปัญหาที่ภาคประชาชนและประชาสังคมจำนวนหนึ่งได้เรียกร้องให้มีกฎหมายและกลไกขึ้นมาแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐไทยก็ตอบสนองโดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และ มาตรา 165/2 โดยอ้างว่าเป็นกลไกที่ใช้ในการคุ้มครองประชาชนที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องคดีปิดปาก อีกทั้งในชั้นอัยการก็มีกลไกตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งอัยการสามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อสั่งไม่ฟ้องได้ นอกจากนี้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ยังได้กำหนดศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการเพื่อป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Anti-SLAPP) ไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2562-2565) ด้วย

อย่างไรก็ดี จากกรณีตัวอย่างที่นำเสนอมาแล้วในส่วนที่ 2 จะเห็นได้ว่าปัญหาการฟ้องคดีปก ไม่ได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นนัก เพราะยังมีการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีกับประชาชนที่พูดในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะในบริบทความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นรัฐเป็นผู้เล่นหลักในการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมาสร้างภาระและทำให้ประชาชนหวาดกลัวที่จะออกมาใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง โดยมีตั้งแต่การใช้กฎหมายที่มีความผิดเล็กน้อยเพื่อขัดขวางการออกมาร่วมตัวของประชาชนตลอดจนการดำเนินคดีในข้อหาร้ายแรงกับประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมือง ส่วนคดีที่เอกชนฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกันที่มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีปิดปากนั้น ก็ดูเหมือนว่ากลไกที่มีอยู่ยังไม่ถูกใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพนัก ซึ่งจะขอนำเสนอเรียงลำดับตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

## 1. กลไกชั้นสอบสวน



จากสถานการณ์ที่กล่าวถึงในส่วนที่ 2 จะเห็นรัฐได้กลายเป็นผู้เล่นหลักในการดำเนินคดีกับประชาชน และตำรวจ ในฐานะเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายและรับผิดชอบในชั้นสอบสวน คือกลไกหนึ่งของรัฐที่สนับสนุนการดำเนินคดีปิดปากประชาชน ดังจะเห็นได้จากการตั้งข้อกล่าวหามากมายและร้ายแรงต่อผู้ที่ออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการใช้ข้อหาตามมาตรา 116 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อสามารถที่จะขอศาลออกหมายจับได้ และสามารถฝากขังได้เป็นเวลานาน

และหากจะขอลปล่อยตัวชั่วคราวก็อาจต้องวางหลักประกันที่สูง การขอลออกหมายจับเลย โดยไม่ออกหมายเรียกให้ผู้ต้องหามารับทราบข้อกล่าวหา ทั้งที่สามารถกระทำได้อีก การพยายามสร้างชั้นตอนที่ยุ่งยากให้กับผู้ต้องหา ดังจะแสดงให้เห็นจากการมักมีการยื่นขอฝากขังผู้ต้องหาไว้ก่อนเสมอ โดยเฉพาะผู้ที่ถูกระบุว่าเป็นแกนนำ และมีการคัดค้านการปล่อยตัวชั่วคราว โดยอ้างว่าผู้ต้องหาจะไปร่วมชุมนุมอีก ทั้ง ๆ ที่การชุมนุมเป็นสิทธิอันชอบที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญและศาลยังไม่เคยมีคำพิพากษาว่าการชุมนุมที่กล่าวหา นั้นละเมิดต่อกฎหมาย และในกรณีศาลจะไม่อนุญาตให้ฝากขังหรือมีคำสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวเจ้าหน้าที่ตำรวจก็อาจยึดตัวไว้ดำเนินคดีต่อไป ในลักษณะของการอายัดตัวซ้ำซาก ซึ่งสร้างอุปสรรคและความยากลำบากให้แก่ผู้ต้องหา พฤติการณ์ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐในชั้นสอบสวนคือกลไกที่ขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน

การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องหาไปไว้ที่กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 1 (บก.ตชด.ภาค 1) จังหวัดปทุมธานี ซึ่งไม่ใช่ที่ทำการปกติของพนักงานสอบสวน ก็ถือเป็นหนึ่งในตัวอย่างของพฤติกรรมการกลั่นแกล้ง เพราะได้ก่อให้เกิดอุปสรรคและความยากลำบากกับญาติและทนายความในการเยี่ยมผู้ต้องหาและให้คำปรึกษา การกำหนดให้ทนายความพบผู้ต้องหาได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ การจำกัดให้ผู้ต้องหา 1 คน สามารถมีทนายความได้ 1 คนเท่านั้น การไม่อนุญาตให้ผู้ช่วยทนายความร่วมในการพบและให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องหา รวมทั้งการจำกัดระยะเวลาในการพบทนายความและญาติหรือบุคคลที่

ผู้ต้องหาไว้วางใจโดยไม่สมควร ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ต้องหาในการที่จะพบและปรึกษาพยานและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว และสิทธิในการที่จะให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน<sup>14</sup> และยังเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ทนายความสามารถนำโทรศัพท์มือถือเข้าไปได้ ทำให้ทนายความไม่สามารถติดต่อบุคคลอื่นหรือรับหรือค้นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าว ทำให้ประชาชนบางส่วนมองว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติสองมาตรฐาน เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลมากกว่าเป็นกลไกของกฎหมายและความยุติธรรม ดังนั้น ในชั้นสอบสวนที่มีตำรวจทำหน้าที่รับผิดชอบหลัก จึงไม่มีกลไกที่ดีในการที่จะถ่วงดุลหรือจัดการกับคดีฟ้องปิดปากที่เกิดจากรัฐได้เลย

## 2. กลไกในชั้นพนักงานอัยการ

อัยการเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในกระบวนการยุติธรรม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการถ่วงดุลคดีให้ออกไปจากกระบวนการ

---

14 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1

ยุติธรรม หากพบว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ดังนั้น พนักงานอัยการจึงสามารถใช้อำนาจนี้เพื่อป้องกันการฟ้องร้องคดีที่ไม่สุจริตหรือคดีที่เข้าข่ายเป็นคดีฟ้องปิดปากหรือกลั่นแกล้งได้ ซึ่งพนักงานอัยการก็เคยสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในกรณีที่เข้าข่ายเป็นคดีฟ้องปิดปากอยู่บ้าง

อย่างก็ดี หากมองในภาพรวมประกอบคดีที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางจากการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินคดีกับประชาชนที่ออกมาใช้เสรีภาพภาพในการแสดงออกและการชุมนุมในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่พบว่า อัยการได้แสดงบทบาทในการกลั่นกรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะคดีส่วนใหญ่ยังอยู่ในชั้นสอบสวน มีเพียงบางคดีเท่านั้นที่ขึ้นไปสู่ชั้นอัยการ

นอกจากนี้ ในกรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 นั้น เมื่อพิจารณาจากระเบียบว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ ฉบับเดิมที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2554 ระบุให้อำนาจอัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อ

สาธารณะได้โดยตรง โดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบและให้คำนิยามถึง (3) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นต้น ดังนั้น โดยเงื่อนไขดังกล่าว อาจเป็นข้อจำกัดของพนักงานอัยการในการที่จะกลับกรองคดีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ได้

### 3. กลไกในชั้นศาล

หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และมาตรา 165/2 โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561

สาระของมาตรา 161/1 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย"

จากการติดตามการใช้กลไกตามมาตรา 161/1 พบว่า กลไกดังกล่าว ยังไม่เคยถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง และยังมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ กล่าวคือ

1. ความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาความ ที่ว่า “หากความปรากฏต่อศาลเอง” จึงอาจถูกตีความในเชิงที่ไม่อนุญาต ให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นหลักฐานเพื่อพิสูจน์เจตนาของตน โดยให้เป็น ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาค่าฟ้องแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งอาจเกิดความ ไม่ยุติธรรมในการพิจารณา ในประเด็นนี้ คู่ความทั้งสองฝ่ายจึงควรมีสิทธิ ในการยื่นพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนต่อศาล และ เพื่อเป็นแนวทางให้ศาลในการวินิจฉัยค่าฟ้องดังกล่าว

2. กฎหมายไม่ใช้กับกรณีที่อัยการเป็นโจทก์ จากข้อมูลในส่วนที่ 2 พบว่า คดีฟ้องปิดปาก ไม่ได้จำกัดแต่เพียงคดีอาญาซึ่งราษฎรเป็นโจทก์ เท่านั้น แต่ยังมีคดีที่เกิดจากรัฐและคดีที่เอกชนเป็นผู้ร้องทุกข์ ซึ่งจะถูกฟ้อง มาয়งศาลโดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ซึ่งมาตรา 161/1 จะไม่สามารถนำมา ปรับกับกรณีเช่นนี้ได้ จึงแสดงให้เห็นว่า มาตรา 161/1 นั้นไม่เพียงพอที่จะยุติ คดีปิดปากในประเทศไทย ซึ่งคดีจำนวนมากเป็นคดีที่ฟ้องปิดปากโดยรัฐ

3. กลไกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 ใช้ได้ยากในทางปฏิบัติเพราะไม่ชัดเจน จากการติดตามคดีฟ้อง ปิดปากที่ฟ้องคดีโดยเอกชน ยกตัวอย่างในคดีที่บริษัท ธรรมเกษตร ฟ้องนักสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นคดีที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1



มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งคดีเหล่านี้ถือเป็นคดีที่เป็นที่ได้รับความสนใจและมีการรณรงค์ว่าเป็นคดีฟ้องปิดปากหรือฟ้องโดยไม่สุจริต เพราะที่ผ่านมาบริษัทเดียวกันนี้ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลต่าง ๆ มาแล้วหลายคน และศาลล้วนยกฟ้อง คดีที่ฟ้องโดยบริษัทนี้จึงควรถูกตั้งข้อสงสัยแต่ต้นว่าเป็นคดีฟ้องปิดปากหรือฟ้องไม่สุจริต

ดังนั้น หากพิจารณาตามมาตรา 161/1 ศาลที่รับฟ้องคดีไว้ต้องใช้กลไกตามมาตรา 161/1 มาพิจารณาคำฟ้อง แต่ศาลไม่ได้ดำเนินการในคดีเหล่านี้และกลายเป็นภาระของทนายความฝ่ายจำเลยที่ต้องยื่นคำร้องให้ศาลใช้กลไกดังกล่าว ดังเช่นคดีที่บริษัทธรรมเกษตรฟ้องอดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทนายความได้ยื่นคำร้องให้ศาลพิจารณายกฟ้องตามมาตรา 161/1 โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อลดภาระของจำเลยในการมาต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น แต่ทนายความฝ่ายโจทก์ได้คัดค้าน โดยอ้างว่าการฟ้องคดีนี้เป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต ศาลจึงไม่ได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวแต่อย่างใดและกำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้องต่อไป<sup>15</sup> ส่วนคดีที่บริษัทธรรมเกษตรฟ้องอดีตอาจารย์ประจำสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา<sup>16</sup>

---

15 Human Rights Lawyers Association. ความคืบหน้าคดีธรรมเกษตรฟ้องหมิ่นประมาท อังคณา นีละไพจิตร. [ออนไลน์].<https://naksit.net/2020/08/angkhananeelapaijitslapp/>.

16 Human Rights Lawyers Association. ศาลอุทธรณ์พิพากษา ยกฟ้อง คดีบริษัทธรรมเกษตรฟ้องหมิ่นประมาท งามศุภร์ รัตนเสถียร อาจารย์ประจำสถาบันสิทธิฯ โดยมีประเด็นวินิจฉัยว่าพยานโจทก์ไม่สามารถนำสืบได้ว่างามศุภร์เป็นผู้แชร์โพสต์แถลงการณ์ขององค์กร Fortify Rights. <https://web.facebook.com/naksit.org/งามศุภร์>

และนักข่าว Voice TV<sup>17</sup> นายความก็ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลใช้กลไกมาตรา 161/1 เช่นเดียวกัน และผลก็ออกมาในทำนองเดียวกัน แต่ผลสุดท้ายในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ศาลก็มีคำพิพากษายกฟ้องทั้งสามคดี อย่างไรก็ตาม การถูกฟ้องคดีได้สร้างภาระทั้งทางทรัพย์สินและจิตใจให้แก่จำเลย และไม่มีกระบวนการเยียวยา หากจำเลยต้องการการเยียวยาก็ต้องไปฟ้องกลับเอาเอง ซึ่งก็เป็นภาระเช่นเดิม ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า กลไกตามมาตรา 161/1 ซึ่งรัฐอ้างว่าเป็นกลไกสำคัญในการใช้กลั่นกรองคดีฟ้องปิดปากกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

ส่วนมาตรา 165/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า “ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล” แม้จะเป็นเครื่องมือของฝ่ายจำเลยในการยื่นและพิสูจน์

---

17 Human Rights Lawyers Association. ศาลอุทธรณ์พิพากษา “ยกฟ้อง” คดีบริษัท ธรรมเกษตร ฟ้องหมิ่นประมาทนักข่าว Voice TV กรณีทวิตและเผยแพร่ข้อความต่อจากนักวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับคำพิพากษาคดีแรงงานข้ามชาติ 14 คน ซึ่งมีคำว่า “กรณีใช้แรงงานทาส” อยู่ในข้อความที่ทวิต.[ออนไลน์]. <https://web.facebook.com/naksit.org/posts/3395578767177264>.

พยานหลักฐานและช่วยเหลือศาลในการพิจารณากลับกรองคดีได้ดียิ่งขึ้น แต่บทบัญญัติมาตรานี้ยังมีข้อจำกัดและไม่เพียงพอที่จะจัดการกับการฟ้องคดีปิดปากได้ เนื่องจากมาตรา 165/2 เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งแม้โดยหลักการกฎหมายจะสามารถใช้ได้ทั้งคดีที่ราษฎรและอัยการเป็นโจทก์ แต่ในส่วนของคดีที่อัยการเป็นโจทก์นั้น กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง ในทางปฏิบัติจึงมักจะไม่มีการไต่สวนมูลฟ้อง ทำให้มาตรานี้ไม่อาจถูกนำมาใช้ในคดีฟ้องปิดปากที่เกิดจากรัฐซึ่งจะมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องร้อง อันเป็นคดีฟ้องปิดปากที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบัน



# ข้อเสนอแนะ ต่อการแก้ไขปัญห การฟ้องคดีปิดปาก



## หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

**1. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม** ในฐานะเป็นหน่วยงานหลักในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบงานด้านสิทธิมนุษยชน แม้ว่าจะมีการผลักดันแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (NAP) ผ่านสภาจนสำเร็จแล้วเมื่อเดือนตุลาคม 2562 แต่ปัจจุบันผ่านมา 1 ปี แผนดังกล่าวยังไม่สามารถนำมาปกป้องคุ้มครองนักปกป้องนักสิทธิมนุษยชนจากการถูกคุกคามในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการคุกคามโดยการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เพื่อให้แผนดังกล่าวสามารถนำมาปกป้องคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพจริง กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจำเป็นต้องให้ภาคประชาสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องคดีเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น และเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนสากลให้กับเจ้าหน้าที่รัฐทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

**2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)** ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทสำคัญในการติดตาม ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต้องมีเข้ามา มีบทบาทในการผลักดัน และกดดันให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาการใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมาเป็นเครื่องมือในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ในการทำรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ควรเป็นไปอย่างรอบครอบ และรอบด้าน เพราะปัญหาที่ผ่านมา รายงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ถูกนำมาใช้เป็นเอกสารสำคัญในการต่อสู้คดีในชั้นศาลด้วย

### 3. หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรและดูแลความปลอดภัยแก่ประชาชนเพื่อที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติต่อผู้ถูกจับกุมและผู้ต้องหาอย่างอย่างสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม อาทิ การจับกุมและควบคุมตัวต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ไม่จับกุมโดยพลการ ไม่ใช้กำลังเกินเหตุ และไม่จับกุมในยามวิกาล ควรเคารพสิทธิของผู้ต้องหาในการพบและปรึกษานายความและผู้ไว้วางใจเป็นการเฉพาะตัว ควรถือเป็นหลักว่าผู้ต้องหาต้องได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การควบคุมตัวไว้ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการสอบสวน มิใช่เพื่อป้องกันการไปใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ไม่ควรมีการอายัดตัวผู้ต้องหาซ้ำจากหมายจับคดีอื่น โดยไม่พยายามที่จะดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสอบสวนให้แล้วเสร็จระหว่างผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่

พนักงานสอบสวนในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นเจ้าพนักงาน  
ในกระบวนการยุติธรรม ควรปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นมืออาชีพ เป็นอิสระ และ  
ใช้กฎหมายเพื่อผดุงความยุติธรรมและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน  
โดยไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของบุคคลกลุ่มใดที่มุ่งใช้กระบวนการยุติธรรม  
เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งและปิดกั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

**องค์กรอัยการ** พนักงานอัยการควรให้ความสำคัญและแสดง  
บทบาทอย่างกล้าหาญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐและ  
กลั่นกรองคดีฟ้องปิดปากที่ละเมิดเสรีภาพของประชาชน โดยใช้เครื่องมือ  
มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ  
พ.ศ. 2553 ให้มากยิ่งขึ้น

**ศาลยุติธรรม** จากข้อจำกัดของกลไกมาตรา 161/1 และ 165/2  
แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งในด้านขอบเขตของ  
ตัวบทกฎหมายที่ไม่ถูกนำมาใช้ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และ  
ข้อจำกัดในการบังคับใช้ โดยเฉพาะมาตรา 161/1 นั้น แม้ที่ผ่านมาใน  
คดีที่เอกชนเป็นผู้ฟ้อง ฝ่ายจำเลยพยายามยื่นคำร้องขอให้ศาลใช้กลไกนี้  
แต่ศาลกลับไม่ตอบสนองต่อคำร้องนั้นและให้มีการดำเนินการไต่สวน  
มูลฟ้องต่อไป สะท้อนให้เห็นว่ามาตรา 161/1 ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญ  
ในการใช้กลั่นกรองคดีปิดปากไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้  
เกิดภาระต่อผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น หากจะทำให้กลไกการป้องกันการฟ้องคดี  
ปิดปากในประเทศไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ศาลควรพิจารณาคำร้องตั้ง  
กล่าวและวินิจฉัยอย่างเร่งด่วน เพื่อให้คดีปิดปากสามารถยุติไปได้โดยเร็ว

นอกจากนี้ เพื่อให้กลไกกลั่นกรองคดีในชั้นศาลเกิดประสิทธิภาพ ควรมีการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้

#### 4. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัญหาการฟ้องคดีปิดปากทำให้ผู้ถูกฟ้องมีภาระ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการสู้คดี ได้รับความกดดันทางจิตใจ และทำให้เกิดกิจกรรมหรือประเด็นที่เคลื่อนไหว หรือเรียกร้องต้องหยุดชะงักลง อีกทั้งการฟ้องคดีลักษณะนี้ยังถือเป็นการเบียดเบียนความสนใจของคนในสังคมให้ออกจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และยังบั่นทอนให้ผู้ติดตามประเด็นหรือสมาชิกที่เคลื่อนไหวเกิดความกลัวไม่กล้าลุกขึ้นมาใช้สิทธิเสรีภาพหรือพูดถึงประเด็นสาธารณะที่มีความสำคัญในทางสังคมการเมือง และกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ ดังนั้น เพื่อให้เกิดรูปธรรมในการจัดการกับปัญหาการฟ้องคดีปิดปาก ซึ่งแสดงให้เห็นแล้วว่ากลไกที่มีอยู่ไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพในการเข้าไปจัดการปัญหาได้ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะกลไกในการออกกฎหมายต้องเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อให้มีกฎหมายในการคุ้มครองประชาชนจากการถูกฟ้องคดีปิดปาก (Anti-SLAPPs Law) และช่วยสร้างกลไกกลั่นกรองคดีฟ้องปิดปากที่มีประสิทธิภาพ ทำให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไม่ตกเป็นเครื่องมือในการนำมาใช้เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะของประชาชน

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน Human Rights Lawyers Association

109 ซ.สีกรีชน ถนนสุกรีสารวินิจฉัย แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ  
โทร (Tel) / โทรสาร(Fax) : 02-6934939, 02-6930682  
E-mail: hrla2008 @ gmail.com www.naksit.org

109 Soi Sitthichon, Suthisarnwinichai Rd. Samsennok,  
Huaykwang, Bangkok Thailand 10310