



**นายสมศักดิ์ เทพสุทิน**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

**นายเรืองศักดิ์ สุวารี**

อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

20 มีนาคม พ.ศ. 2563

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ

อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เรื่อง **ข้อกังวลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อป้องกัน “การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน” (Strategic Lawsuit Against Public Participation หรือ SLAPP)**

ตามที่คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) ได้เคยนำเสนอจดหมายเรื่องข้อเสนอแนะต่อร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (NAP)<sup>1</sup> ฉบับลงวันที่ 15 มีนาคม 2562 ถึงสำนักงานของท่าน เราเขียนจดหมายฉบับนี้ถึงท่านเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรา 161/1 และ 165/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งถูกร่างขึ้นเพื่อป้องกันการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการยุติธรรม

---

<sup>1</sup> ICJ, ‘คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลและสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชนแสดงความกังวลต่อความไม่เพียงพอของมาตรการของร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน’, 15 มีนาคม 2562, ดูได้ที่

<https://www.icj.org/thailand-icj-and-hrla-express-concern-about-inadequate-protections-for-human-rights-defenders-in-draft-national-action-plan-on-business-and-human-rights/>

อย่างที่ท่านทราบดี มาตรา 161/1<sup>2</sup> และ 165/2<sup>3</sup> ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562 และ 21 มีนาคม 2562 ตามลำดับ ได้ถูกระบุใน NAP ว่าถูกร่างขึ้นเพื่อลดคดี SLAPP หรือการการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบต่างๆต่อบุคคลทั่วไป รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup> NAP ยังระบุถึงอำนาจของพนักงานอัยการภายใต้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อป้องกันคดี SLAPP

เนื่องด้วย NAP กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ “ศึกษาแนวทางเพื่อพัฒนากฎหมาย ระเบียบ หรือ มาตรการเพื่อป้องกันคดี SLAPP”<sup>5</sup> ICJ จึงมีความประสงค์ที่จะแสดงมุมมองของเราโดยเราเห็นว่ามาตรการกฎหมายข้างต้น ตามบทบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังคงไม่เพียงพอต่อการป้องกันการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมต่อบุคคลใดๆที่พยายามเผยแพร่ประเด็นข้อห้วงกังวลทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยสุจริต ในจดหมายฉบับนี้ เรายังขอเสนอความคิดเห็นเพื่อพัฒนาบทบัญญัติและการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งขึ้น เหนืออื่นใด เราขอเสนอแนะให้กระทรวงยุติธรรมทำการร่างกฎหมายฉบับใหม่หรือดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา เพื่อให้ศาลสามารถยกฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการ SLAPP ได้ เพื่อยุติการใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อคุกคามผู้อื่น และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมในเวลาเดียวกัน

## ความเป็นมา

คดี SLAPP (Strategic lawsuit against public participation) คือคดีการฟ้องร้องที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อระงับหรือเพื่อขัดขวางการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องสาธารณะ หรือเพื่อขัดขวางกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์สำหรับผู้ฟ้องร้องคดี โดยผู้ได้รับผลกระทบจากคดี SLAPP มันจะเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการฟ้องคดี SLAPP มักก่อให้เกิด “ภาวะชะงักงัน” (chilling effect) ในการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่นๆที่ประเทศไทยผูกพันตามพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศ

พันธกรณีเหล่านี้หมายถึงพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยได้ทำการภาคยานุวัติในปี พ.ศ. 2539 โดยกติกาดังกล่าวกำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องประกันสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองต่างๆ รวมถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมถึงสิทธิที่จะ

<sup>2</sup> ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/533-6.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/533-6.pdf)

<sup>3</sup> ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/535-6.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/535-6.pdf)

<sup>4</sup> แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2562 - 2565) (NAP), ที่ 81-82, ดูได้ที่: <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/2012-06-20-06-19-42/2019-08-16-04-38-32/11434-1-2562-2565>

<sup>5</sup> NAP, ที่ 85

แสวงหา ได้รับ และถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร (ข้อ 19) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (ข้อ 21) เสรีภาพในการสมาคม (ข้อ 22) และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (ข้อ 25)

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังมีพันธกรณีในการประกันว่าบุคคลทั้งหลายจะได้รับการปกป้องจากการกระทำใดๆโดยบุคคลหรือองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ส่งผลเป็นการบั่นทอนสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศ<sup>6</sup> ในการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานใดๆ ตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น<sup>7</sup> ภาระหน้าที่ในการปกป้อง (Protect) นี้ได้รับการรับรองเช่นกันภายใต้เสาที่หนึ่ง (1st Pillar) ของหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights หรือ UNGPs) ซึ่งกำหนดพันธกรณีของรัฐในการปกป้อง<sup>8</sup>

สิทธิในการแสดงออกโดยเสรี การชุมนุม การสมาคม และเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2017) เช่นกัน มาตรา 34 กล่าวถึงสิทธิ “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” มาตรา 36 ประกัน “เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าทางใดๆ” มาตรา 41 ประกันว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ..(ในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการ)...เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว” มาตรา 42 ประกันว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น” และ มาตรา 44 ประกันว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”

ประเทศไทยสามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการ เท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุในบทบัญญัติแห่ง ICCPR และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การจำกัดเช่นว่านั้นจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย จำต้องมีเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบธรรมตามบทบัญญัติใน ICCPR และต้องเป็นไปตาม

---

<sup>6</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 31: ธรรมชาติของพันธกรณีโดยทั่วไปของประเทศสมาชิกของกติการะหว่างประเทศ’, CCPR/C/21?Rev.1/Add/13, 2004, ย่อหน้า 3, ดูได้ที่:

<https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>. ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกติกาและประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระก่อตั้งโดย ICCPR ได้ระบุในความเห็นทั่วไปที่ 31 ว่า “ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิตามกติการะหว่างประเทศ โดยสิทธิดังกล่าวจะถูกคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐคุ้มครองบุคคลจากการละเมิดสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และจากการกระทำของเอกชนที่จะกระทบการใช้สิทธิตามกติการะหว่างประเทศด้วยการควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเท่าที่จะสามารถควบคุมได้”

<sup>7</sup> ดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไปที่ 34: ข้อ 19, เสรีภาพในการมีและแสดงความคิดเห็น’, 12 กันยายน 2554, CCPR/C/GC/34, ย่อหน้า 7 ดูได้ที่:

[https://bangkok.ohchr.org/programme/documents/general\\_comment\\_34\\_th.pdf](https://bangkok.ohchr.org/programme/documents/general_comment_34_th.pdf)

<sup>8</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (OHCHR), ‘หลักปฏิบัติของสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินธุรกิจและสิทธิมนุษยชน: การปฏิบัติตามกรอบ คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา (UNGPs)’, 2011, หน้า 3-13, ดูได้ที่: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf)

หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นั้นหมายถึงว่าการจำกัดสิทธิเหล่านี้ จำต้องผ่านหลักเกณฑ์<sup>9</sup> กล่าวคือ (ก) เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายจะต้องชัดเจนและทุกคนสามารถ เข้าถึงข้อมูลนั้นได้<sup>10</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายนั้นต้องเขียนด้วยข้อความที่ชัดเจนมากพอที่จะให้แต่ละบุคคล สามารถกำกับกรกระทำของตนตามนั้นได้<sup>11</sup> (ข) กระทำไปตามวัตถุประสงค์โดยชอบธรรมตามบทบัญญัติใน ICCPR และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ค) พิสูจน์ได้ว่ากระทำด้วยความจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์โดยชอบธรรมตาม กฎหมาย และ (ง) พิสูจน์ได้ว่าเป็นมาตรการซึ่งจำกัดสิทธิที่น้อยที่สุดและได้สัดส่วนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้<sup>12</sup>

ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศไทยเองก็มีรายงานว่ากฎหมายหมิ่นประมาทในทางอาญา (มาตรา 326 – 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย) มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ คอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 116 แห่งประมวลกฎหมายอาญาประเทศไทยซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่ ก่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ ถูกนำไปใช้เพื่อคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเนื่องจากการหยิบยกข้อห่วงกังวลและข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นทางด้าน สิทธิมนุษยชนมาสู่ความสนใจของสาธารณะ หลายหน่วยงานได้ความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ข้างต้นเช่นกัน ได้แก่ คณะกรรมาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) เมื่อครั้งที่ทำการทบทวนรายงาน ตามรอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยในเดือนเมษายน พ.ศ. 2560<sup>13</sup> เช่นเดียวกับคณะทำงาน

---

<sup>9</sup> ความเห็นทั่วไปที่ 34, ย่อหน้าที่ 21-36 ดูเพิ่มเติมที่ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ, ‘รายงานของผู้รายงาน พิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพด้านความเห็นและการแสดงออก, Frank La Rue’, 4 มิถุนายน 2555, A/HRC/20/17, ย่อหน้า 64 และ 81, ดูได้ที่: <http://www.refworld.org/docid/5008134b2.html>

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>11</sup> ความเห็นทั่วไปที่ 34, ย่อหน้าที่ 25

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>13</sup> คณะกรรมาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) เมื่อครั้งที่ทำการทบทวนรายงานตาม รอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทยได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับ “การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทในทางอาญาต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักกิจกรรม ผู้สื่อข่าว และบุคคลอื่น ๆ” เนื่องจากการที่เขหรือเธอใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและแนะนำว่าประเทศไทย “ควรจะใช้วิธีการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อประกันว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกในรูปแบบต่างๆ จะได้รับการคุ้มครองตามข้อ 19 ของกติกา” ดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตโดยสรุปต่อการพิจารณารายงานตามวาระที่ สองของประเทศไทย’, 25 เมษายน 2560, CCPR/C/THA/CO/2, ย่อหน้า 35-36, ดูได้ที่:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fTHA%2fCO%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fTHA%2fCO%2f2&Lang=en)

ของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (UN Working Group on Business and Human Rights) ในระหว่างเดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2561<sup>14</sup>

ICJ ได้เคยแสดงความกังวลต่อการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกโดยกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย (มาตรา 326 328 329 และ 330) และ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ว่าไม่เป็นไปตามพันธกิจทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยภายใต้ ICCPR ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะกำกวมและเปิดช่องให้ตีความได้กว้างขวางอันเป็นการยากที่วิญญูชนจะสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการรับโทษอาญาได้ อีกทั้งมีการกำหนดโทษที่รุนแรงซึ่งขัดต่อหลักการความจำเป็นและความได้สัดส่วน เช่นโทษจำคุก<sup>15</sup>

### มาตรา 161/1 และ 165/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามที่ระบุใน NAP เราเข้าใจว่า มาตรา 161/1 และ 165/2 มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติคดี SLAPP และการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบต่างๆต่อบุคคลทั่วไป รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อีกทั้งเพื่อประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกทุกรูปแบบ<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> ในระหว่างที่มีการเดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2561 คณะทำงานของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (U.N. Working Group on Business and Human Rights) ก็ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทย “ประกันว่าคดีหมิ่นประมาทจะไม่ถูกภาคธุรกิจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดทอนสิทธิและเสรีภาพอันชอบด้วยกฎหมายของผู้ทรงสิทธิผู้ได้รับผลกระทบ องค์กรภาคประชาสังคม และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” คณะทำงานได้เสนอให้มีการ “ออกกฎหมายต่อต้าน SLAPP เพื่อประกันว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะไม่ต้องรับโทษเพราะการดำเนินกิจกรรมของตน” ดู คณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน, ‘แถลงการณ์เมื่อจบการเยี่ยมประเทศไทยโดยคณะทำงานแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน’, 4 เมษายน 2561, ดูได้ที่:

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22915&LangID=E>

<sup>15</sup> เช่น ICJ, ‘ประเทศไทย: ICJ และ LRWC ได้ทำการส่งหนังสือเพื่อนศาล (Amicus Curiae Brief) ในคดีหมิ่นประมาททางอาญาต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นายนานวิน (Nan Win) และนางสาว สุธารี วรณศิริ,’ 25 มกราคม 2562, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/thailand-icj-and-lrwc-submit-amicus-in-criminal-defamation-proceedings-against-human-rights-defenders-nan-win-and-sutharee-wannasiri/>; ICJ, ‘ประเทศไทย: หนังสือเพื่อนศาล (Amicus Curiae Brief) ในคดีหมิ่นประมาททางอาญาต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นายอานดี้ ฮอลล์ (Andy Hall),’ 26 กรกฎาคม 2559, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/thailand-amicus-in-criminal-defamation-proceedings-against-human-rights-defender-andy-hall/>

<sup>16</sup> NAP, หน้า 105-106

เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 มาตรา 165/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีผลบังคับใช้หลังจากได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีเนื้อหา ดังนี้<sup>17</sup>

“ในการไต่สวนมูลฟ้อง<sup>18</sup> จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่ง ว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของ จำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อ ประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์ และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับ อนุญาตจากศาล”

เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2562 มาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีผลบังคับใช้ หลังจากได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

“ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาว่าโจทก์ฟ้องคดี โดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่ง กว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงกรณีที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของ ศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย”

ตามที่ระบุในคำปรารภของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2562 การเพิ่มเติมมาตรา 161/1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีอาญาโดยไม่สุจริตอัน เป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”<sup>20</sup> นอกจากนี้ เหตุผลและความจำเป็นในการเพิ่มเติมมาตรา 161/1 ได้ถูกระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขและเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาซึ่งเสนอโดยนายมหรรณพ เดชวิทักษ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ ซึ่งได้ระบุว่า “ปรากฏว่ามีการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยไม่สุจริตหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบ จำเลยในหลายกรณี หรือฟ้องคดีโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้ตามปกติธรรมดา เช่น การยื่นฟ้องต่อ ศาลในพื้นที่ห่างไกลเพื่อให้จำเลยได้รับความลำบากในการเดินทางไปต่อสู้คดี หรือการฟ้องจำเลยในข้อหาที่หนักกว่า ความเป็นจริงเพื่อให้จำเลยต้องยอมกระทำหรือไม่กระทำการอันเป็นการมิชอบโดยเฉพาะการฟ้องเพื่อคุกคามการใช้

<sup>17</sup> ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/535-6.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/535-6.pdf)

<sup>18</sup> ตามบทบัญญัติมาตรา 162 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีอาญา ถ้าผู้ฟ้องคดีคือราษฎร ให้ไต่สวนมูล ฟ้อง แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก็ได้

<sup>19</sup> ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/533-6.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/533-6.pdf)

<sup>20</sup> ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/533-6.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/533-6.pdf)

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของจำเลยในการป้องกันตนเองหรือปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือการฟ้องโดยผู้เสียหายไม่ยอมมาปรากฏตัวอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ถูกฟ้องร้องและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง”<sup>21</sup>

นายสุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์วัฒน์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประจำสำนักประธานศาลฎีกาได้กล่าวถึงตัวอย่างของคดีที่เข้าข่ายเป็นคดีตามมาตรา 161/1 ในการการบรรยายทางเฟซบุ๊ก (Facebook) ทางการของศาลยุติธรรม (สื่อศาล) ซึ่งหมายความรวมถึง “คดีหมิ่นประมาททางอาญาที่ฟ้องร้องในศาลที่อยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาของทั้งโจทก์และจำเลย” และ “คดี SLAPP ที่องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เปิดเผยแพร่ต่อสาธารณชน [เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ] แต่กลับถูกบริษัทฟ้องร้อง”<sup>22</sup>

NAP ยังอ้างอิงถึงมาตรา 161/1 และ 165/2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าเป็น “มาตรการเพื่อป้องกันนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกฟ้องคดีโดยมิชอบ” และ “เพื่อยุติการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งประชาชน ซึ่งรวมถึงการฟ้องร้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”<sup>23</sup>

### ข้อกังวลต่อมาตรา 165/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ICJ ยินดีอย่างยิ่งที่มีการตรามาตรา 165/2 ซึ่งส่งผลเป็นการปกป้องสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงสิทธิของจำเลยในการยื่นและพิสูจน์พยานหลักฐานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมในชั้นการไต่สวนมูลฟ้องซึ่งได้รับการประกันไว้ในข้อ 14 ของ ICCPR<sup>24</sup> โดยมาตรานี้จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยเหลือศาลในการพิจารณาคดีว่าไม่มีมูล

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรานี้ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันบุคคลใดๆและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกดำเนินคดี SLAPP เนื่องจากคดี SLAPP นั้นมิได้จำกัดแต่เพียงคดีอาญาซึ่งราษฎรเป็นโจทก์เท่านั้น แต่สามารถเกิดกับคดีแพ่งหรือคดีอาญาซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ แต่เนื่องจากมาตรา 165/2 ใช้บังคับกับการไต่สวนมูลฟ้อง แต่กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องเฉพาะในคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์เท่านั้น ทำให้มาตรา

<sup>21</sup> นายมรรณพ เดชวิทักษ์ และพวก, ‘หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา’, เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 22 มิถุนายน 2560, ดูได้ที่: [http://web.senate.go.th/bill/bk\\_data/429-1.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/429-1.pdf) ; ดู NAP, หน้า 105.

<sup>22</sup> ดูได้ที่: [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=315384529167952&id=121882511847085](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=315384529167952&id=121882511847085)

<sup>23</sup> NAP, หน้า 105-106.

<sup>24</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตโดยสรุปที่ 32: มาตรา 14 สิทธิ สิทธิที่จะได้รับการการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อหน้าศาลและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม’, CCPR/C/THA/CO/2, 23 สิงหาคม 2554, ย่อหน้า 13, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html>

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ดังกล่าวไม่ถูกนำมาใช้ในคดีรูปแบบอื่นๆ ทั้งนี้ มาตรา 165(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระบุว่า ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี เว้นแต่ศาลเห็นควรให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง

การประกันตามที่ระบุไว้ในมาตรา 165/2 ไม่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

#### ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากข้อกังวลที่กล่าวถึงข้างต้น ICJ จึงขอเสนอข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ เพื่อให้การป้องกันการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมและคดี SLAPP ครอบคลุมยิ่งขึ้น

1. สนับสนุนให้ศาลยุติธรรมประเมินความจำเป็นและใช้อำนาจตามมาตรา 162(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มากยิ่งขึ้น เพื่อดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในกรณีที่ศาลเห็นควร โดยระหว่างการไต่สวนมูลฟ้อง มาตรา 165/2 ควรถูกใช้บังคับเพื่อป้องกันคดีที่เป็นการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
2. กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องในลักษณะเดียวกันนี้ควรใช้กับคดีแพ่งเพื่อเปิดช่องให้ศาลยกฟ้องคดี SLAPP เพื่อเป็นการลดผลกระทบต่ोजำเลย สิทธิของคู่กรณีในลักษณะเดียวกันกับที่ระบุในมาตรา 165/2 ควรถูกรับรองเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเสนอหลักฐานต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนได้
3. ไม่ว่าในกรณีใด ศาลควรใช้ความพยายามอย่างสูงที่สุดในการที่จะไต่สวนมูลฟ้องและดำเนินการพิจารณาคดีโดยไม่ล่าช้าเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้ข้อ 14(3)(c) แห่ง ICCPR และเพื่อลดผลกระทบและภาระในการต่อสู้คดีของเหยื่อของคดี SLAPP

#### **ข้อกังวลต่อมาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**

ICJ ยินดีอย่างยิ่งที่มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องคดี SLAPP ด้วยการตรามาตรา 161/1

ปัจจุบัน ICJ ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการปรับใช้มาตรา 161/1 เพื่อยกฟ้องคดี SLAPP ทนายความฝ่ายจำเลยที่เราขอคำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องนี้กล่าวว่าในบางกรณีคำร้องที่จำเลยขอให้ศาลใช้อำนาจยกฟ้องตามมาตรา 161/1 นั้นกลับไม่ได้รับการพิจารณาโดยศาล

ยกตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ธรรมเกษตร จำกัด ลักษณะการฟ้องคดีของบริษัท ธรรมเกษตร จำกัด ซึ่งฟ้องคดีหลายคดีต่อบุคคล 21 คนซึ่งแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องหรือส่งต่อข้อมูลเกี่ยวกับ กรณีที่บริษัทถูก



กล่าวหาว่าได้กระทำการละเมิดสิทธิแรงงาน<sup>25</sup> ซึ่งได้รับการวินิจฉัยโดยผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติว่ามีลักษณะเป็นการฟ้องคดี SLAPP ในแถลงการณ์ลงวันที่ 12 มีนาคม 2563<sup>26</sup> ICJ ได้รับแจ้งจากทนายความของจำเลยในกรณีดังกล่าวว่าทนายความได้ทำการยื่นคำร้องขอให้ศาลใช้อำนาจตามมาตรา 161/1 ในอย่างน้อยสี่คดี โดยเป็นคดีที่บริษัทฟ้องร้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามคดี และอดีตลูกจ้างอีกหนึ่งคดี โดยในคดีที่มีอดีตลูกจ้างของบริษัทเป็นจำเลย หลังจากทนายความยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว นอกจากการตอบรับการยื่นคำร้องว่าศาลนำคำร้องไปรวมในสำนวนคดี ศาลไม่ได้อ้างอิงถึงคำร้องดังกล่าวอีกเลย ทั้งในคำสั่งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและในคำพิพากษาคดี<sup>27</sup> อนึ่งในคดีดังกล่าวนี้ในท้ายที่สุดศาลมีคำสั่งยกฟ้อง ในทางกลับกัน ในอีกสามคดีที่มีสามปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นผู้หญิงสามคนเป็นจำเลย ทนายความได้มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้องตามมาตรา 161/1 ศาลรับคำร้องและพิจารณาคำร้องดังกล่าว แต่พิจารณาว่าไม่มีเหตุให้ยกฟ้อง และให้มีการดำเนินการไต่สวนมูลฟ้อง<sup>28</sup>

นอกจากนี้ เราขอเน้นย้ำความกังวลของเราที่ได้ระบุไว้ในจดหมายลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2563 เกี่ยวกับประเด็นดังต่อไปนี้:

ประการแรก มาตรา 161/1 ใช้กับกรณีที่มีการฟ้องคดีโดย “ไม่สุจริต” หรือ “โดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลย” หรือ “โดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ” แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ไม่สุจริต” อีกทั้ง ไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ตามหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวซึ่งคือการคุ้มครองการใช้เสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไทยหรือตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของไทย ในกรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่คำว่า “ไม่สุจริต” ควรได้รับการจำกัดความเป็นพิเศษ อีกทั้งควรมีการระบุงการห้ามฟ้องคดีเพื่อคุกคามหรือข่มขู่บุคคลหรือนิติบุคคลใดเนื่องจากการใช้สิทธิเสรีภาพของพวกเขาให้ชัดเจน

---

<sup>25</sup> จากข้อมูลของสหพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล (International Federation for Human Rights – FIDH) พบว่าบริษัทธรรมเกษตรได้ทำการดำเนินคดีแพ่งและอาญา 35 กรณี ต่อจำเลย 21 คน รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน แรงงาน และนักข่าว โดยกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวกระทำการหมิ่นประมาท ดู สหพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล, ‘Thailand: Thammakaset Watch’, 13 กุมภาพันธ์ 2563, ดูได้ที่: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/thailand-thammakaset-watch#ancre1>

<sup>26</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (OHCHR), ‘ประเทศไทย: ผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติเผย มีการใช้ระบบยุติธรรมอย่างไม่ถูกต้องจากบริษัทเอกชนเพื่อปิดปากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน’, 12 มีนาคม 2563, ดูได้ที่: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25714&LangID=E>

<sup>27</sup> คดีระหว่างบริษัท ธรรมเกษตร และนางกะทะวะโซ และพวก ( คดีหมายเลขดำที่ อ. 667/2562)

<sup>28</sup> คดีระหว่างบริษัทธรรมเกษตร และนางพุดมณี กางกั้น ( คดีหมายเลขดำที่ อ. 2876/2562); คดีระหว่างบริษัทธรรมเกษตร และ นางอังคณา นิลไพจิตร ( คดีหมายเลขดำที่ อ.2492/2562; คดีระหว่างบริษัทธรรมเกษตร และ นางสาวงามสุข รัตนเสถียร ( คดีหมายเลขดำที่ อ.1133/2562)

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ประการที่สอง มาตรา 161/1 ให้การยกฟ้องโจทก์เป็นดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะโดยมีต้องพิจารณาข้อโต้แย้งของคู่ความ ในประเด็นนี้ เรามองว่าคู่ความทั้งสองควรมีสติโดยชัดแจ้งในการยื่นพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนต่อศาล และเพื่อเป็นแนวทางให้ศาลในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

ประการที่สาม คล้ายกับมาตรา 165/2 มาตรา 161/1 นั้นจำกัดแต่เพียงการฟ้องคดี SLAPP ที่เป็นคดีอาญาที่มีราษฎรเป็นโจทก์เท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้กับคดีแพ่งหรือคดีอาญาซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้

ประการที่สี่ แม้ว่าเราจะเห็นว่าสิทธิในการอุทธรณ์หรือการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับชั้นตอนนี้ได้ แต่เรามองว่าสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวควรถูกประกันไว้โดยชัดแจ้งภายใต้มาตรา 161/1 รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้มีการยกฟ้องตามอำนาจของมาตรา 161/1

ประการสุดท้าย ความตามมาตรา 161/1 วรรคสอง อาจส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม เนื่องจากห้ามมิให้ผู้ร้องทุกข์ที่จริงจังและไม่มีเหตุอันสมควรฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในคดีอื่นซึ่งถึงที่สุดฟ้องคดี สิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือในการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นสมควรได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีอื่นซึ่งได้มีผลในทางกฎหมายหรือผลใดๆต่อคดีที่เขาหรือเธอต้องการฟ้องร้อง นอกจากนี้ ความในวรรคนี้ยังคลุมเครือและไม่ชัดเจนว่าคำว่า “เหตุอันสมควร” ซึ่งทำให้ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้มีเหตุเช่นใดบ้าง

ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากข้อห่วงกังวลที่กล่าวถึงข้างต้น ICJ จึงขอเสนอข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ เพื่อให้การป้องกันการคุกคามผ่านกระบวนการยุติธรรมและคดี SLAPP ครอบคลุมยิ่งขึ้น

1. มาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันควรถูกใช้อย่างจำกัด โดยเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนอย่างเคร่งครัด โดยมีหลักประกันกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย มาตราดังกล่าวควรถูกใช้เพื่อยกฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นคดีไม่สำคัญหรือมีลักษณะเป็นการก่อกวนเท่านั้นซึ่งรวมถึงคดีที่มีการฟ้องในศาลที่ห่างไกลที่ก่อความลำบากให้แก่จำเลยในการต่อสู้คดี
2. เราเสนอให้มีการยกเลิกวรรคสองของมาตรา 161/1 เพื่อประกันสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับจากพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม
3. เพื่อประกันสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับจากพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ICJ ขอเสนอให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการร่างกฎหมายหรือแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญาเพื่อ

- 3.1 เปิดช่องให้มีการยกฟ้องคดี SLAPP ในโอกาสแรกที่กระทำได้ โดยเคารพสิทธิกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย
- 3.2 เปิดช่องให้มีการไต่สวนมูลฟ้องโดยไม่ล่าช้าทั้งในคดีแพ่งและอาญา รวมถึงคดีอาญาที่มีพนักงานอัยการเป็นโจทก์
- 3.3 ให้ใช้บังคับแก่กรณีต่างๆ รวมถึงคดี SLAPP เพื่อปกป้องบุคคลซึ่งใช้สิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพันธกรณีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ<sup>29</sup>
- 3.4 ประกันสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของศาลอย่างชัดเจน
- 3.5 จัดให้มีการเยียวยาให้แก่บุคคลที่ได้รับผลจากการดำเนินคดี SLAPP

#### มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

เราทราบว่า NAP ได้กล่าวถึง มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ในฐานะมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันคดี SLAPP โดยมาตราดังกล่าวมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

“ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล”

---

<sup>29</sup> เช่น มาตรา 425.16 (e.) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในตัวอย่างของกฎหมายป้องกันการ SLAPP กฎหมายดังกล่าวได้ให้ตัวอย่างการกระทำที่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ว่าคือ “การกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสิทธิการร้องเรียนของบุคคล หรือเสรีภาพในการพูด (Free Speech) ซึ่งถูกประกันไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นอันเป็นสาธารณะ” อันประกอบด้วย (1) ข้อความอันเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา หรือข้อความที่เขียนต่อกระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ หรือกระบวนการอันเป็นทางการอื่นๆซึ่งได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ (2) ข้อความอันเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจาหรือข้อความใดๆอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ หรือกระบวนการอันเป็นทางการอื่นๆซึ่งได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ (3) ข้อความอันเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวาจา หรือข้อความใดๆที่กระทำขึ้นในสถานที่แบบเปิดต่อสาธารณะหรือเวทีสาธารณะและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ (4) การกระทำใดๆอันเป็นเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิในการพูดตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นซึ่งเกี่ยวกับสาธารณะหรือประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

เนื่องด้วยการฟ้องคดี SLAPP เป็นการฟ้องคดีต่อบุคคลธรรมดาที่เพียงแค่อ้างสิทธิ์ขั้นพื้นฐานของตนเองเท่านั้น คดีเหล่านี้จึงควรถูกจัดว่าเป็นกรณีคดีที่ไม่มีมูลและพนักงานอัยการ รวมถึงพนักงานสืบสวน ควรใช้อำนาจของตนตามมาตรา 140 และ 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีและนำคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายไทยและพันธกรณีของไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น การยุติคดี SLAPP จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจตามมาตรา 21 เสมอไป

ทั้งนี้ พนักงานอัยการที่ ICJ ปรีกษาหรือได้อธิบายว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 21 ต้องสั่งโดยอัยการสูงสุดเท่านั้น ทำให้กระบวนการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นใช้เวลาพอสมควร ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันผลร้ายของคดี SLAPP

#### ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากข้อห่วงกังวลที่กล่าวถึงข้างต้น ICJ จึงขอเสนอให้มีการนำมาตรการต่างๆที่จำเป็นมาปรับใช้เพื่อประกันว่าพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวนสามารถใช้อำนาจทั่วไปของตนในการยุติคดี SLAPP ตั้งแต่เนิ่นๆ เพื่อจำกัดผลร้ายของคดี SLAPP

เรายินดีเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ข้อมูลหรือคำอธิบายเพิ่มเติมตามที่ท่านต้องการ

ขอแสดงความนับถือ

- ลงลายมือชื่อ -

(นายเฟรเดอริก ลอร์สกี)

ผู้อำนวยการภูมิภาคสำนักงานภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

สำเนาถึง

ประธานศาลฎีกา

ศาลฎีกา

เลขที่ 6 ถนนราชดำเนินใน

แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพมหานคร 10200

อัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุด

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210