

ประเทศไทย: ICJ ยินดีต่อคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีโดยไม่สุจริตในคดีอาญา แม้ยังมีช่องว่างสำคัญ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (*International Commission of Jurists* หรือ *ICJ*) ยินดีต่อการออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีโดยไม่สุจริตในคดีอาญา ซึ่งประกาศใน[ราชกิจจานุเบกษา](#) เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2569 คำแนะนำดังกล่าวมุ่งแก้ไขความคลุมเครือที่มีมาอย่างยาวนานของมาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหนึ่งในบทบัญญัติสำคัญของประเทศไทยที่ใช้ป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิด โดยมุ่งเป้าไปยังนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (*HRDs*) และบุคคลอื่นที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้มาตรา 161/1 ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางกฎหมายหลักในการจัดการกับการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ หรือที่เรียกว่า *SLAPPs*

“หลังจากหลายปีของการรณรงค์ผลักดันโดยองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึง [ICJ](#) และผู้เสียหายจาก *SLAPPs* เอง ในที่สุดศาลฎีกาไทยได้ออกคำแนะนำที่มุ่งทำให้มาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีความชัดเจนขึ้น เราหวังว่าสิ่งนี้จะช่วยบรรเทาต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเพียงเพราะการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และการแสดงความคิดเห็นในประเด็นอันเป็นประโยชน์สาธารณะ” มันทิรา ชาร์มา ผู้อำนวยการภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก *ICJ* กล่าว

มาตรา 161/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจศาลในการยกฟ้องคดีและห้ามมิให้ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก หากเป็นคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต หรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยโดยไม่เป็นธรรม หรือมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ แม้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2562 แต่มาตรา 161/1 แทบไม่ถูกนำมาใช้เพื่อยกฟ้องคดี *SLAPPs* เนื่องจากความคลุมเครือของคำว่า “ไม่สุจริต” ความไม่ชัดเจนของกระบวนการทางกฎหมายและผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ยุติคดี รวมถึงความไม่ชัดเจนว่าจำเป็นต้องมีการไต่สวนหรือเป็นดุลพินิจของศาล ตลอดจนการขาดกรอบเวลาที่ศาลต้องดำเนินการ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาดังกล่าวมุ่งแก้ไขข้อบกพร่องส่วนใหญ่เหล่านี้ โดยทำให้ความหมายของการฟ้องคดีโดย “โดยไม่สุจริต” มีความชัดเจนขึ้น และระบุพฤติการณ์เฉพาะที่เข้าข่ายมาตรา 161/1 ทั้งนี้ คำแนะนำนี้มีผลในทางปฏิบัติเป็นการให้อำนาจศาลยกฟ้องคดีประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา

“แม้พัฒนาการนี้เป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่ยังไม่เพียงพอ คำแนะนำดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะกับคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์เท่านั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดโดยธรรมชาติของมาตรา 161/1 และไม่ครอบคลุมถึงคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อคดีดำเนินเข้าสู่การพิจารณาของศาล จำเลยในคดีประเภท

## Press Release



ดังกล่าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิด ซึ่งกระบวนการนั้นเองอาจยืดเยื้อเป็นเวลากหลายปี” ชาร์มากกล่าว

แม้คำแนะนำของประธานศาลฎีกาจะถือเป็นก้าวที่มีความหมายสำคัญ แต่คำแนะนำดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้อย่างเด็ดขาดกับการฟ้องคดีทุกประเภท และยังคงปล่อยให้จำเลยจำนวนมากในคดี SLAPPs โดยเฉพาะคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และคดีแพ่ง ขาดความคุ้มครองที่เป็นรูปธรรม

คดี SLAPPs ในประเทศไทยจำนวนมากดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ ในกรณีที่พนักงานอัยการไม่สั่งฟ้อง หรือไม่ได้นำมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการมาใช้ ซึ่งให้อำนาจอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อเห็นว่าคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน คดีดังกล่าวจะดำเนินไปจนถึงการพิพากษาโดยครบกระบวนการ เนื่องจากโดยแนวปฏิบัติศาลไทยไม่มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีประเภทนี้

ในบรรดาคดีที่ ICJ ติดตามพบว่า แทบไม่มีกรณีใดเลยที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

ด้วยเหตุนี้และโดยสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ศาลฎีกาได้วางไว้ ICJ เรียกร้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจตามอำนาจดังกล่าวอย่างมีความหมาย และในขณะเดียวกัน ICJ เรียกร้องต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีอำนาจเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งฟ้องคดีให้เข้ามามีบทบาทเชิงรุกในการคัดกรองคดีที่มีการใช้กระบวนการยุติธรรมโดยมิชอบตั้งแต่ระยะเริ่มต้น รวมถึงให้จัดทำแนวปฏิบัติที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดการคดี SLAPP

คำแนะนำดังกล่าวระบุว่า ใน “การดำเนินการทางอาญาในส่วนอื่นนอกจากที่ระบุในคำแนะนำนี้” ซึ่งควรตีความให้ครอบคลุมอย่างน้อยถึงคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ศาลพึง “ยึดหลักการดำเนินคดีโดยสุจริตและหลักความได้สัดส่วนเป็นพื้นฐานในการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย” ถ้อยคำดังกล่าวดูเหมือนเปิดช่องให้หลักการตามคำแนะนำอาจนำไปใช้กับคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำดังกล่าวยังไม่ถึงขั้นเป็นหลักประกันอย่างชัดเจนว่าความคุ้มครองตามคำแนะนำจะขยายครอบคลุมไปถึงประเภทคดีที่ยังถูกยกเว้นอยู่ในปัจจุบัน

“SLAPPs จะไม่มีวันสิ้นสุดลงได้ หากไม่แก้ไขสาเหตุรากเหง้าของปัญหา กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสกัดกั้นการแสดงออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเทศไทยควรยกเลิกความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ซึ่งเป็นหนึ่งในบทบัญญัติที่ถูกใช้มากที่สุดในการดำเนินคดี SLAPP และควรปฏิรูป

กฎหมายอื่น ๆ เพื่อป้องกันมิให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ” ชาร์มาก้าว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงช่องว่างที่ระบุไว้ข้างต้นและสถานะทางกฎหมายที่จำกัดของคำแนะนำดังกล่าว ICJ ขอเรียกร้องให้ประเทศไทยเร่งรัดการผ่านกฎหมายป้องกัน SLAPP ที่มีความครอบคลุม และแก้ไขสาเหตุรากเหง้าที่ทำให้ SLAPPs ยังคงดำรงอยู่

### ความเป็นมา

คำแนะนำดังกล่าวนิยามการฟ้องคดีโดย “ไม่สุจริต” ว่ารวมถึงกรณีต่อไปนี้

- การฟ้องคดีที่มีลักษณะ ช่มชู้ คุกคาม หรือกดดัน อย่างไม่สมเหตุสมผลกับพฤติการณ์แห่งคดี
  - การใช้กระบวนการพิจารณาเพื่อบีบบังคับให้คู่ความเพื่อประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย และ
  - การอ้างข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือการปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญโดยรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว
- นอกจากนี้คำแนะนำดังกล่าวยังระบุพฤติการณ์เฉพาะที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 161/1 เช่น การฟ้องคดีในกรณีต่อไปนี้
- การฟ้องต่อศาลที่อยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำงานอันเป็นปกติของจำเลย โดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี
  - การฟ้องเพราะเหตุที่จำเลยมีส่วนในการรณรงค์ เรียกร้อง หรือการแสดงความคิดเห็นเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิของผู้บริโภค สิทธิแรงงาน หรือประโยชน์สาธารณะอื่น
  - การฟ้องเพื่อตอบโต้การเปิดเผยข้อมูลการทุจริตของจำเลย
  - การฟ้องหลายคดีจากมูลเหตุข้อเท็จจริงเดียวกัน เพื่อสร้างความยุ่งยากแก่คู่ความฝ่ายตรงข้าม และ
  - การฟ้องเนื่องจากจำเลยใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยคำฟ้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำเลยกระทำโดยไม่สุจริตหรือหรือประพฤติมิชอบโดยชัดแจ้ง

เมื่อศาลเห็นว่าพฤติการณ์เฉพาะที่เป็นปัญหาฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 161/1 ศาลอาจยกฟ้องคดีได้ในชั้นตรวจฟ้อง ควบคู่ไปกับการไต่สวนมูลฟ้อง หรือตั้งผู้แทนของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการงานธุรการและงานวิชาการของศาลไทย ได้ชี้แจงในงานสาธารณะที่จัดร่วมกันโดย ICJ ณ รัฐสภาไทย กล่าวคือในขั้นตอนใดก็ตามที่เกิดความสงสัยขึ้น

## Press Release



กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยอยู่ระหว่างการจัดทำกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกัน SLAPP ซึ่งจะให้อำนาจพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล สามารถการยกฟ้องทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง ในกรณีที่จำเลยใช้สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจศาลสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย เพื่อยับยั้งการฟ้องคดีซ้ำ กฎหมายฉบับนี้จะช่วยอุดช่องว่างที่คำแนะนำไม่อาจแก้ไขได้ กล่าวคือขอบเขตที่จำกัดเฉพาะคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์เท่านั้น และสถานะทางกฎหมายที่จำกัดของคำแนะนำ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน พ.ศ. 2568 ยังไม่มีการประกาศความคืบหน้าใด ๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายป้องกัน SLAPP โดยเฉพาะนี้อย่างเป็นทางการ

เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2568 รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ [การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต](#) เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำโดยสุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จากความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย

อย่างไรก็ดี ความคุ้มครองดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับ ป.ป.ช. และยังไม่ครอบคลุมการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิดในวงกว้างเพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง

คำแปลภาษาอังกฤษคำแนะนำของประธานศาลฎีกาอย่างไม่เป็นทางการ [ดูได้ที่นี้](#)