



การแก้ปัญหา **SLAPPs**: การระบุและ
แก้ปัญหาช่องว่างของกรอบป้องกันการฟ้องคดีปี
ดปากของประเทศไทย

กันยายน 2024

คำนำ



สำหรับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกต่อการใช้กฎหมายเพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนถูกใช้เป็นอาวุธเพื่อ
อปิดปากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักกิจกรรม เจ้าหน้าที่ ซึ่งประเทศไทยก็ไม่รับยกเว้น
การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit Against Public
Participation (SLAPPs) หรือการฟ้องปิดปาก)ปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวางในประเทศไทย SLAPPs
เป็นการฟ้องคดีที่ใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ไม่ถูกต้องหรือข่มขู่ว่าจะดำเนินคดีทางกฎหมายหรือมีผลกระทบ
ในการบ่อนทำลายการมีส่วนร่วมของสาธารณะต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ในประเทศไทย
SLAPPs

ส่วนใหญ่อยู่ในรูปการฟ้องคดีความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเพื่อระงับคำวิพากษ์
วิจารณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป็นที่สังเกตว่าการใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อสิทธิมนุษยชน
หลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย

เนื่องด้วยมีการเปลี่ยนแปลงกรอบการถกเถียงต่อประเด็นสาธารณะไปสู่ประเด็นข้อแย้งส่วนตัว

การตระหนักถึงอันตรายของ SLAPPs ที่มีต่อระบบการเมืองและกฎหมายของประเทศไทย
นำมาสู่ความพยายามมุ่งมั่นต่อการจัดการกับการฟ้องคดี SLAPPs
ได้แก่การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2562
อย่างไรก็ตามความพยายามในการปรับใช้บทบัญญัติที่แก้ไขแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดการคดี
SLAPPs อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องด้วยกฎหมายอาญฐานหมิ่นประมาทยังคงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือฟ้องSLAPPs

จากข้อมูลในรายงานระบุว่าคดีหมิ่นประมาททางอาญาที่เข้าข่ายการฟ้อง SLAPPs มีจำนวนทั้งสิ้น 36 คดี
แต่ไม่มีแม้คดีเดียวที่ถูกคัดกรองออกจากกระบวนการยุติธรรมโดยการใช้อำนาจการป้องกันการฟ้อง SLAPPs
ที่มีผลบังคับใช้อยู่ ณ ปัจจุบัน

ทั้งนี้แม้ว่าคดีที่นำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวจะปรากฏต่อมาว่าศาลมีคำพิพากษาไม่ลงโทษจำเลย
แต่ผลของการใช้ SLAPPs ก่อให้เกิดความเสียเวลา เสียเงินและสูญเสียพลังงานในการต่อสู้คดี
จากปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ล้มเหลวต่อการป้องกันกระบวนการยุติธรรมจากกา
รกระทำที่ขัดต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม

อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังอยู่บนทางแยกระหว่างการสร้างความเข้มแข็งต่อจุดยืนเพื่อต่อต้านการฟ้องSLAP Ps หรืออนุญาตให้เอกชนแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว

รายงานฉบับนี้ได้กำหนดแผนงานเพื่อเสนอต่อกระทรวงยุติธรรม

พร้อมทั้งมีเจตนาที่จะช่วยหนุนเสริมการทำงานของกระทรวงยุติธรรมเนื่องด้วยกระทรวงยุติธรรมภายใต้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกำลังพัฒนาและยกระดับกฎหมายต่อต้านการฟ้องปิดปากรูปแบบใหม่

ทั้งนี้ขอค้นพบในรายงานฉบับนี้ใช้ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาอย่างละเอียดเพื่อสะท้อนถึงปัญหาการใช้กฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาของภาคเอกชนเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องโดยไม่มีบทลงโทษ

จากข้อมูลในรายงานสะท้อนว่าเอกชนไม่เพียงแต่จะพยายามหลีกเลี่ยงการนำใช้มาตรการป้องกันการฟ้องคดี

SLAPPs ที่มีอยู่โดยการยื่นคำฟ้องผ่านทางพนักงานอัยการแทน

แต่ทั้งผู้พิพากษาและพนักงานอัยการก็ล้มเหลวต่อการกั้นกรองคดี SLAPPs ออกจากกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการร่างบทบัญญัติป้องกันการฟ้องคดี

SLAPPs ที่ชัดเจนและบังคับใช้ได้จริง

โดยจัดให้มีเครื่องมือและคำแนะนำในขั้นตอนการดำเนินงานแก่ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการต่อการยุติคดี

SLAPPs อย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาคดี

ข้อเสนอแนะเหล่านี้อ้างอิงตามแนวปฏิบัติที่ดีในทางระหว่างประเทศ

รวมทั้งมุ่งเน้นเสริมศักยภาพของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนรวมทั้งป้องกันไม่ให้มีการใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ผิด

มูลนิธิคลูนีย์เพื่อความยุติธรรม ยังคงมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรวม

พร้อมทั้งสนับสนุนการแปลคำแนะนำเหล่านี้เพื่อนำไปสู่ทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม



บทนำ

ผู้สื่อข่าว นักกิจกรรม นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และนักการเมืองฝ่ายค้านที่ใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมักตกเป็นเป้าของการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP) หรือการฟ้องปิดปาก) SLAPPs คือการฟ้องคดีที่ใช้กระบวนการยุติธรรมในทางที่ไม่ถูกต้องหรือข่มขู่ว่าจะดำเนินคดีทางกฎหมายหรือมีผลกระทบในการบ่อนทำลายการมีส่วนร่วมของสาธารณะต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ การฟ้องคดีที่ใช้ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาถือเป็นหนึ่งในรูปแบบ SLAPPs ที่พบได้บ่อยที่สุดในบริบทประเทศไทย¹ มาตรา 326 ของประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณา ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท² นอกจากนี้เอกชนผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งอีกคดีในระหว่างการดำเนินคดีอาญาอีกด้วย สำหรับประเทศไทยเอกชน/บุคคลอาจยื่นคำร้องทุกข์แจ้งความดำเนินคดีต่อพนักงานสอบสวนหรืออาจยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลเนื่องด้วยกฎหมายให้อำนาจแก่เอกชนต่อการริเริ่มดำเนินคดีทางอาญาต่อผู้ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นอันเกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อหาหมิ่นประมาททางอาญามีข้อยกเว้นและข้อแก้ต่างที่จำกัดในเบื้องต้น มาตรา 329 ประมวลกฎหมายอาญาระบุว่า“การแสดงความคิดเห็น ตีชมด้วยความชอบธรรม:ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ” ซึ่งกระทำโดยสุจริตผู้ยื่นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ในขณะที่มาตรา 330 ประมวลกฎหมายอาญากำหนดการโต้แย้งความจริงหากคำให้การเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

¹ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย “ รายงานการศึกษาเรื่องกฎหมายและมาตรการป้องกันการค้าดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ” พ.ศ. 2566 หน้า 28 และ 43 ความผิดข้อหาฐานหมิ่นประมาททางอาญาเป็นข้อหาที่บริษัทใช้ฟ้องคดี SLAPP ต่อกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด

² ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย มาตรา 328

มาตรการป้องกันดังกล่าวมีขอบเขตปรับใช้อย่างจำกัดและซ้ำเกินไปที่จะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดกับจำเลยใน ระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี

ด้วยตระหนักถึงความแพร่หลายของการฟ้องคดี SLAPPs

รวมทั้งผลกระทบอย่างร้ายแรงของการฟ้องคดีรูปแบบดังกล่าว

รัฐบาลไทยจึงให้คำมั่นสัญญาอย่างชัดเจนที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวดังที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plans on Business and Human Rights : NAP)³ นอกจากนี้ ใน พ.ศ.

2562 สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ “การป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (anti- SLAPPs)”

โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบทบัญญัตินี้ให้ศาลมีอำนาจในการยกฟ้องคดี

SLAPPs ตั้งแต่ในระยะแรกของกระบวนการดำเนินคดีด้วยเหตุสองประการ (ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 161/1 และ 165/2)⁴

³ กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 พ.ศ.2559-2560 หน้า 21 102 และ 119 โปรดดู <https://www.undp.org/thailand/publications/thailands-1st-national-action-plan-business-and-human-rights> และดูเพิ่มเติม กระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2566-2567” (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ) 2566 หน้า 51

“คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล เรื่องข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพื่อป้องกัน “การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (การฟ้อง SLAPPs) เดือนมีนาคม พ.ศ.2563 หน้า4 (มาตรา 161/1 ระบุว่า

“ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือ คำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย”

มาตรา165/2 ระบุว่า “ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในศาลแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่ จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามศาลแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์ และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล”

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติข้างต้นถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงขอบเขตการใช้ที่จำกัดรวมถึงขาดแนวทางให้ศาลปรับใช้⁵ ทั้งนี้ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมกำลังพัฒนาร่างกฎหมายป้องกันการฟ้องคดีปิดปาก (anti-SLAPP law)

ข้อมูลที่ได้จากรายงานวิจัยพบว่าไม่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ anti-SLAPP
ไม่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่กระบวนการคัดกรองคดีเพื่อสกัดกั้นการฟ้องคดี SLAPPs
ที่อยู่ไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

ดังนั้นรายงานฉบับนี้จึงพยายามก้าวข้ามคำถามเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพของมาตรการ anti-SLAPPs ที่มีอยู่
ในทางกลับกันรายงานฉบับนี้ได้วิเคราะห์ไปยังสาเหตุว่าเหตุใดกลไกที่มีอยู่จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้

ข้อมูลที่รวบรวมได้แสดงให้เห็นว่า ไม่เพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย anti-SLAPPs
จะไม่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่กระบวนการกลั่นกรองอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมก็ไม่สามารถกลั่นกรองหรือลดจำนวนคดี
SLAPPs ลงได้

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการกลั่นกรองคดีล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการไปจนถึงการขึ้นกระบวนการพิจารณาคดี
ด้วยเหตุนี้รายงานฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย anti-SLAPP

หากแต่จะตรวจสอบกรอบการทำงานของกฎหมาย anti-SLAPPs ทั้งหมด
รวมถึงวิเคราะห์ต่อสาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆที่มีอยู่

สรุปผลการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้อิงตามข้อมูลคดีความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาซึ่งเข้าข่ายคดี SLAPPs จำนวน 36 คดี
โดยทั้ง 36 กรณีศึกษาที่ถูกหยิบยกมานั้นมีลักษณะเด่นชัดของความเป็นคดี SLAPPs เช่น
คดีที่มุ่งเป้าเกี่ยวกับกิจกรรมที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
หรือผู้ฟ้องคดีมีประวัติการฟ้องคดีแบบไม่มีมูลในลักษณะเดียวกันมาก่อน เช่น
(คดีถูกถอนฟ้องหรือคดีที่จำเลยได้รับการยกฟ้อง)

ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องจำเลยในเขตอำนาจศาลหลายแห่งจากมูลเหตุคำพูดเดียวกันหรือผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีในเขตอำนาจ
ศาลที่ไม่เหมาะสมหรือข้อหาอันไม่มีมูลตามกฎหมาย ข้อกล่าวหาไม่มีหลักฐานยืนยันข้อเท็จจริง
ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องที่ไม่สมส่วน

หรือแม้กระทั่งผู้ฟ้องคดีใช้กลยุทธ์ข่มขู่และหรือมีความไม่สมดุลของอำนาจฟ้องระหว่างคู่กรณีอย่างมีนัยสำคัญ

⁵ อ่างแล้ว

แม้ว่าบทบัญญัติ

anti-SLAPPs

ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจศาลสามารถยกฟ้องคดีของเอกชนที่มีเจตนาฟ้องคดีโดยไม่สุจริต (มาตรา 161/1) และจากข้อมูลตามรายงานพบว่าบทบัญญัติมาตรา 161/1 ได้ถูกนำมาปรับใช้ร้อยละ 32 ของคดีที่เข้าข่าย SLAPPs อย่างไรก็ตามไม่มีแม้แต่คดีเดียวที่ศาลยกฟ้องตามมาตรา 161/1 ในความเป็นจริงนั้นศาลไม่เพียงแต่ไม่อนุญาตตามคำขอ แต่ศาลยังไม่ตอบสนองต่อคำขอปรับใช้มาตรา 161/1 เป็นจำนวน 100 % ของคดีรายวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการรายงานดังแสดงรายละเอียดด้านล่าง เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้มาตรา 161/1 ไม่มีประสิทธิภาพ คือมาตราดังกล่าวขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนหรือขั้นตอนเฉพาะที่ให้ศาลสามารถยกฟ้องคดีได้ การไม่มีแนวปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ศาลมีแนวโน้มจะนำคดีเข้าสู่ขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องแทนที่จะยกฟ้องตั้งแต่ขั้นต้น

นอกจากนี้คดีเกินครึ่งจากข้อมูลที่รวบรวมได้จากการศึกษา พบว่า เอกชนไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มดำเนินคดี ในทางกลับกันคดีถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมผ่านทางพนักงานอัยการภายใต้คำสั่งของบุคคลผู้มีอำนาจ เช่น ภาคธุรกิจ นักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง นอกจากนี้เอกชนอาจยื่นคำร้องทุกข้อต่อไปยังพนักงานอัยการโดยเอกชนเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการภายหลัง ส่งผลให้มาตรา 161/1 สามารถหลบเลี่ยงการใช้งานได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้คดี SLAPPs ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยต่อการปรับใช้มาตรา 161/1 ทั้งนี้ขั้นตอนการกลั่นกรองคดีที่ใช้ เช่น การใช้อำนาจตรวจสอบโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

อำนาจทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา 141-143 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวนสามารถทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่ คดีนั้นไม่มีมูลและพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับ anti-SLAPP ที่ใช้กับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ จึงทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการประเมินและสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็น SLAPPs นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการรายงานระบุว่าพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการบางส่วนเกรงกลัวต่อการถูกฟ้องกลับเพื่อตอบโต้จากโจทก์ผู้ฟ้อง SLAPPs หากยุติการดำเนินคดี

จากสถานการณ์ข้างต้นส่งผลให้มีเพียงสี่คดีเท่านั้นที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี⁶
และไม่มีคดีใดเลยที่พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจไม่รับฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่าคดี SLAPPs
ส่วนใหญ่หลุดรอดจากกระบวนการกลั่นกรองเบื้องต้นไปสู่กระบวนการพิจารณาคดี

เมื่อนำข้อเท็จจริงมาพิจารณารวมกัน การที่ศาลปฏิเสธการปรับใช้คำร้องตามมาตรา 161/1
และการที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการขาดระบบการกลั่นกรอง ส่งผลให้คดี SLAPPs
ส่วนใหญ่เลื่อนผ่านกระบวนการคัดกรองเบื้องต้นและเข้าสู่การพิจารณาคดี

ภายใต้มาตรา 165/2 ทนายจำเลยสามารถนำเสนอหลักฐานและข้อโต้แย้งในชั้นการไต่สวนมูลฟ้องได้
โดยศาลจะพิจารณาคดีที่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินคดีหรือไม่ ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติเพิ่มเติม
มีเพียงฝ่ายโจทก์เท่านั้นที่สามารถนำเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง
(จำเลยไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาเสนอได้ เว้นแต่จะมีการซักถามพยานโจทก์)
อย่างไรก็ตามศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ฟ้องโดยราษฎรเท่านั้น
และสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ฟ้องโดยพนักงานอัยการหรือไม่
ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะไม่ค่อยใช้ดุลยพินิจนี้
เนื่องจากข้อสันนิษฐานว่าพนักงานอัยการได้ดำเนินการกลั่นกรองคดีอย่างเข้มงวดแล้ว
กล่าวได้ว่าข้อสันนิษฐานดังกล่าวอาจไม่ถูกต้องซึ่งเห็นได้จากกระบวนการกลั่นกรองคดีในปัจจุบันที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ช่องโหว่(รวมถึงการไม่สามารถปรับใช้มาตรา 161/1
ต่อคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์)ทำให้ออกชนหลีกเลี่ยงการปรับใช้กฎหมายanti-SLAPPs ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
ในขณะที่เดียวกันเอกชนสามารถเข้ามาควบคุมการดำเนินคดีโดยขอเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมในคดี
คดีเหล่านี้เป็นการก้าวข้ามขั้นตอนมาตรฐานที่สำคัญในการกลั่นกรองคดีไปสู่การพิจารณาคดี
ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อผู้ถูกฟ้องคดี SLAPPs เพราะไม่เพียงแต่ต้องต่อสู้กับฝ่ายเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงรัฐด้วย

ในการนำมาตรา 165/2 มาใช้นั้นไม่ได้เพิ่มโอกาสในการยกฟ้องคดีของจำเลย
ในทุกคดีที่จำเลยยื่นคำร้องตามมาตรา 165/2 ไม่มีคดีใดเลยที่ศาลตอบสนองต่อคำขอภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว
ทั้งนี้แม้เพียงคดีเดียวเท่านั้นที่ศาลยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง(แม้การยกฟ้องไม่ใช้มาตรา165/2)

⁶ จากคดีทั้งหมดสี่คดี อัยการมีคำสั่งไม่ดำเนินคดีสามคดี สำหรับกรณีของคุณชุตติมา สีดาเสถียร หลังจากทนายจำเลยยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร
เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าการดำเนินคดีเป็นกระบวนการไม่ปกติและไม่มีความจำเป็น ดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดด้านล่าง

ในภาพรวมดูเหมือนว่ากระบวนการโต้สวนมูลฟ้องไม่ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
มีเพียงสองคดีเท่านั้นที่ยกฟ้องในชั้นโต้สวนมูลฟ้อง⁷

แล้ว

คดีที่รวมอยู่ในฐานข้อมูลคดี SLAPPs โดยพิจารณาจากคำตัดสินของศาล พบว่าร้อยละ 40
ของคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาล ส่วนคดีอื่น ๆ ที่เหลือมีการถอนฟ้อง หรือมีการตกลงไกล่เกลี่ยนอกศาล
รวมทั้งยังมีคดีที่ยังค้างอยู่ชั้นพนักงานอัยการ หรือมีคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี
หรือศาลมีคำสั่งยกฟ้องหลังคดีการเข้าสู่การพิจารณาคดี

สำหรับคดีที่เข้าสู่การพิจารณาต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิด

ทั้งนี้ศาลมักให้เหตุผลว่าข้อกล่าวหาไม่ครบองค์ประกอบของความผิดฐานหมิ่นประมาท

(ทั้งที่ความจริงแล้วการพิจารณาดังกล่าวสามารถทำได้ตั้งแต่ก่อนคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี)

หรือจำเลยได้กระทำการโดยสุจริตเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ข้อยกเว้นสำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 329-330 ของประมวลกฎหมายอาญา⁸

(ซึ่งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลสามารถพิจารณาได้ตั้งแต่ชั้นการโต้สวนมูลฟ้อง)

ในหลายคดีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยในคดี

SLAPPs

ได้ให้เหตุผลที่คล้ายคลึงกับข้อโต้แย้งที่จำเลยได้ระบุไว้ในคำร้องขอไต่สวนคดีตามมาตรา 161/1 และมาตรา

165/2

จากชุดข้อมูลทั้งหมดในปีก่อนหน้าพบว่ามีไม่มีคดีใดที่ศาลตัดสินให้จำเลยมีความผิด⁹

อย่างไรก็ตามผู้ที่ตกเป็นเป้าของการฟ้อง SLAPPs ใช้เวลาเฉลี่ย 2 ปีในการต่อสู้กับการดำเนินคดีประเภท SLAPPs

ก่อนจะได้ข้อสรุป

ส่งผลให้ทรัพยากรและเวลาของบุคคลเหล่านั้นถูกนำไปใช้ในการต่อสู้คดี

ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางการเงินและความกดดันทางอารมณ์ รวมถึงสถานะชะงักงันในการแสดงความคิดเห็น

⁷ ทั้งสองคดี ศาลไม่ได้ปรับใช้มาตรา 161/1 เพื่อเป็นเหตุยกฟ้องคดี แม้ว่าทนายจำเลยจะยื่นคำขอ
นอกจากนี้ศาลไม่แม้แต่จะตอบสนองต่อคำขอที่ทนายจำเลยยื่นเข้ามาเพื่อให้ศาลพิจารณาคดี

⁸ ประมวลกฎหมายอาญาประเทศไทย มาตรา 326-333 เข้าถึงได้ที่ <https://library.siam-legal.com/thai-law/criminal-code-defamation-sections-326-333/>

⁹ มีคดีหนึ่งที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษจำเลย อย่างไรก็ตามอุทธรณ์กลับคำพิพากษา และศาลฎีกายืนยันคำพิพากษาให้พ้นผิด

ข้อเสนอแนะ

รายงานฉบับนี้อิงมาตรฐานระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคโดยมีข้อเสนอแนะอย่างชัดเจนให้ยกเลิกความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา¹⁰

และกำหนดว่าอย่างน้อยที่สุดไม่มีโทษจำคุกสำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา¹¹

ข้อเสนอแนะที่เสนอในรายงานฉบับนี้ได้รับการปรับให้เหมาะกับข้อค้นพบที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์คดีความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาจำนวนทั้งสิ้น 36 คดี

อย่างไรก็ตามเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

การตอบสนองที่เหมาะสมที่สุดก็คือให้ประเทศไทยยกเลิกความผิดฐานหมิ่นประมาทหรือเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาที่มีสาระสำคัญ เช่น ก)

ให้ข้อยกเว้นที่ชัดเจนและกำหนดไว้ชัดเจนสำหรับการคำพูดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ข) จัดให้มี

มาตรการป้องกันที่ชัดเจนและแยกความผิดสำหรับคำพูดเพื่อประโยชน์สาธารณะและความจริง และ/หรือ ค)

การไม่มีโทษจำคุก อย่างน้อยที่สุดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนร่วมในการพูดในประเด็นสาธารณประโยชน์

รายงานดังกล่าวยังได้ให้ข้อเสนอแนะในแง่ของทางปฏิบัติที่ดีในเขตอำนาจศาลที่หลากหลาย

ตลอดจนบันทึกช่องว่างและความท้าทายที่ประเทศไทยเผชิญต่อการปรับใช้กรอบ anti- SLAPP ที่มีอยู่

ทั้งนี้คำแนะนำเหล่านี้จัดทำขึ้นโดยหวังว่าจะหนุนเสริมการทำงานของกระทรวงยุติธรรมในขณะพัฒนาและยกระดับกฎหมาย anti-SLAPPs รูปแบบใหม่¹²

บทบัญญัติ anti- SLAPPs โดยทั่วไปและอย่างน้อยที่สุดควรต้องลักษณะดังนี้กล่าวคือ

ก. บทบัญญัติไม่ได้ปรับใช้เฉพาะกับคดีที่ริเริ่มเองโดยเอกชน แต่ควรรวมถึงคดีที่พนักงานอัยการส่งฟ้องศาลด้วย

¹⁰ โปรดดู เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ความเห็นทั่วไปที่ 34 เอกสารองค์การสหประชาชาติ CCPR/C/GC/34 (วันที่ 12 เดือนกันยายน ค.ศ.2011วรรค 47

¹¹ โปรดดู เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของแอฟริกาตะวันออก Lohé Issa Konaté v. The Republic of Burkina Faso, เอกสารหมายเลข004/2013 (วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2014 วรรค165

¹² ร่างกฎหมาย anti-SLAPP ในปัจจุบันมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข. ควรให้คำจำกัดความที่ชัดเจนของ “ประโยชน์สาธารณะ” “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “การดำเนินการที่ไม่เหมาะสม” (รายละเอียดเพิ่มเติมระบุไว้ในหัวข้อข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย)

ค. ควรให้อำนาจศาลในการยกฟ้องการดำเนินคดีที่ไม่เหมาะสมตั้งแต่ต้น โดยเร่งการพิจารณาคดีตามคำร้องของจำเลยหรือตามความคิดริเริ่มของศาลเอง

ง. มอบอำนาจให้ศาลสั่งให้อยู่ในการดำเนินการหลักในขณะที่มีการรับฟังคำร้องเพื่อยกฟ้อง

จ. กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการพิจารณาคดีเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่ยกฟ้องคดีภายในสามเดือน นับจากการยื่นฟ้อง เว้นแต่จะเห็นว่าจำเป็นต้องขยายเวลาออกไปอีก 30 วัน และสำหรับการยกฟ้องคดี กำหนดภายในระยะเวลาสูงสุดหกเดือนนับจากการยื่นฟ้อง เว้นแต่ระยะเวลาสามเดือนถือว่าจำเป็นต้องขยาย

ฉ. กำหนดภาระแก่ผู้ฟ้องเพื่อพิสูจน์ว่าคดีมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีและไม่ถือเป็นการพิจารณาคดีที่ไม่เหมาะสม (ตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย)

ช. กำหนดให้ศาลจัดให้มีคำตัดสินที่สมเหตุสมผลและเผยแพร่การคำตัดสินดังกล่าวเกี่ยวกับประเด็นยกฟ้อง และ

ฉ. จัดให้มีกลไกการเคลื่อนย้าย ต้นทุน ค่าใช้จ่าย รวมถึงความเสียหาย ต้นทุน และบทลงโทษ (รายละเอียดกำหนดไว้เพิ่มเติมในส่วนต้นทุนและความเสียหายด้านล่าง)

ข้อเสนอแนะเฉพาะสำหรับประเทศไทย เพื่อลดความสามารถของโจทก์ต่อการหลีกเลี่ยงการปรับใช้ anti-SLAPP และเสริมสร้างประสิทธิภาพของบทบัญญัติเหล่านี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาควรได้รับการแก้ไขเพื่อสร้างเกณฑ์การสอบสวนที่สอดคล้องกันระหว่าง พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล เพื่อระบุและยกฟ้องคดี SLAPPs ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นและโดยกระบวนการที่เร่งรัด

ประการที่สอง ศาลและพนักงานอัยการควรให้คำนิยามคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ การมีส่วนร่วมของสาธารณะ และการดำเนินคดีที่ไม่เหมาะสม รวมถึงตัวบ่งชี้ถึงลักษณะการละเมิดโดยสังเขป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์สาธารณะควรถูกกำหนดอย่างกว้างๆ เพื่อรวมเรื่องใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะจนถึงสาธารณชนอาจเข้ามามีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สาม

ภาระในการพิสูจน์ควรตกเป็นของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพอใจว่าการดำเนินคดีไม่ถือเป็นการพิจารณาคดีที่ไม่เหมาะสม

สม และมีแนวโน้มที่จะชนะในการพิจารณาคดี ตัวชี้วัดทั่วไปของการละเมิดในกรณี SLAPP ได้แก่ข้อเรียกร้องหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการเรียกร้องที่ไม่สมส่วน มากเกินไป หรือไม่สมเหตุผล รวมถึงการลงโทษที่มากเกินไป

การดำเนินคดีหลายครั้งที่ริเริ่มโดยผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะที่คล้ายคลึง เช่น การข่มขู่ การคุกคาม หรือการข่มขู่ก่อนหรือระหว่างการพิจารณาคดี

ตลอดจนการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันโดยผู้ฟ้องในกรณีที่คล้ายกันหรือเกิดขึ้นพร้อมกันและการใช้กลยุทธ์ขั้นตอนที่ไม่สุจริต เช่น การชะลอการดำเนินการ การเลือกศาลฟ้องคดี หรือการยุติคดีเนื่องด้วยการดำเนินคดีโดยไม่สุจริต

ประการที่สี่ บทบัญญัติใหม่ใด ๆ ควรวางขั้นตอนที่ชัดเจนพร้อมกำหนดเวลาเพื่อให้มั่นใจว่าคดี SLAPPs จะได้รับการจัดการอย่างรวดเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นกับเป้า SLAPPs ศาลควรมีระยะเวลาตัดสินคำร้องว่าเป็น SLAPPs หรือไม่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ท้ายที่สุด เนื่องจากคดี SLAPP โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างผู้ฟ้องคดีและจำเลย ศาลควรมีอำนาจให้แก้ไขความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นกับจำเลย และกำหนดบทลงโทษตามสัดส่วน SLAPPs ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของสาธารณะในวงกว้างอีกด้วย ด้วยเหตุผลที่ชัดเจนนี้ การปิดคดีให้ออกจากระบบโดยเร็วที่สุดจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการตอบโต้ SLAPP

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมเหล่านี้

รายงานยังรวมถึงข้อเสนอแนะที่รวบรวมโดยเฉพาะเพื่อจัดการปัญหาอันมีลักษณะเฉพาะและความท้าทายที่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลต้องเผชิญ ตลอดจนข้อเสนอสำหรับการแนะนำกลไกการป้องปราม