



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของ
สาธารณชน

ชื่อผู้แต่ง: ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ

การอ้างอิงที่แนะนำ: ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ, 'โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายป้องกันการ
การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน' (2568) 54(4) วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 905.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm



**Baker
McKenzie.**

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม

CSBC
LAW OFFICES
www.csbc-law.com



WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายป้องกันการดำเนินคดี
เชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน*
Project of study and draft legislation on
Anti-Strategic Lawsuit Against Public Participation
(Anti-SLAPP Law)

ปกป้อง ศรีสนธิ

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Pokpong Srisanit

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

ตามพงศ์ ขอบอิสระ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Tarmphong Chobisara

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 25 เมษายน 2568; วันแก้ไขบทความ 29 กันยายน 2568; วันตอบรับบทความ 14 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit against Public Participation หรือ SLAPP) เป็นการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาที่ไม่ต้องการหาความยุติธรรมอย่างแท้จริง แต่กระทำเพื่อปิดปากหรือยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม

* บทความนี้เรียบเรียงจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน”, โดย ปกป้อง ศรีสนธิ และตามพงศ์ ขอบอิสระ, กรกฎาคม 2567, ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยผ่านสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หากปล่อยให้มีการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการลดทอนประโยชน์สาธารณะในภาพรวม ประเทศไทยจึงควรออกกฎหมายป้องกัน SLAPP (Anti-SLAPP Law) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวควรถูกบัญญัติขึ้นบนแนวคิดของการสร้างสมดุลระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล และประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดให้จำเลยทั้งคดีแพ่งหรือคดีทางอาญาที่ถูกโจทก์ฟ้องคดีที่มีลักษณะของ SLAPP สามารถยื่นคำร้องขอยุติคดีได้ และให้ศาลสามารถยุติคดีให้กับจำเลยอย่างรวดเร็ว หากศาลเห็นว่าจำเลยถูกฟ้องเพราะจำเลยใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการแสดงออกซึ่งความคิด การใช้สิทธิร้องเรียน และการชุมนุมโดยสงบในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในทางตรงกันข้าม ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไปได้ หากโจทก์พิสูจน์ได้ว่าคดีของโจทก์มีมูล จำเลยไม่มีข้อต่อสู้ใด และโจทก์ได้รับความเสียหายอย่างมากจนประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีต่อมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะในการยุติคดีให้กับจำเลย นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนที่มีลักษณะของ SLAPP กฎหมายควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการยุติคดีในชั้นสอบสวนหรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป การออกกฎหมายป้องกัน SLAPP ควรออกในรูปพระราชบัญญัติฉบับเดียวที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้มาตรการป้องกัน SLAPP กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

คำสำคัญ : การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน การฟ้องปิดปาก เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน สิทธิในการชุมนุม ประโยชน์สาธารณะ คำขอยุติคดี

Abstract

A Strategic Lawsuit against Public Participation (SLAPP) is a civil or criminal proceeding in which the plaintiff is not genuinely seeking justice but rather seeks to deter the defendant's public participation in a matter of public interest. Given that SLAPPs undermine the public interest, it is crucial for Thailand to enact legislation to prevent such lawsuits. This law should strike a balance among constitutional rights, the right to reputation, and public interest. Specifically, such a law should allow the defendant, whether in a civil or criminal case, to file a special motion to dismiss a SLAPP case. Consequently, the Court should dismiss the case if the Court finds that the proceeding arises from the defendant's exercise of the freedom of expression, the right to petition, or the right to assemble in relation to a matter of public interest. In contrast, the court may allow the proceeding to continue if the plaintiff satisfies the court that (1) the proceeding has substantial merit, (2) the defendant has no valid defense in the

proceeding and (3) the harm suffered by the plaintiff is sufficiently serious that the public interest in permitting the proceeding to continue outweighs the public interest in protecting that defendant's right. Moreover, in cases where a criminal investigation is initiated by SLAPP, the law should authorize the public prosecutor decide whether to dismiss or continue the investigation, similar to the court's role. Finally, Thailand's anti-SLAPP legislation should be enacted as a single comprehensive law that amends the Criminal Code, Criminal Procedure Code, Civil Code, and Civil Procedure Code, thereby integrating anti-SLAPP measures to be unified into the Thai justice system.

Keywords: Strategic Lawsuit Against Public Participation, SLAPP, freedom of expression, right to petition, right to assemble, public interest, motion to dismiss or strike.

1. ความนำ

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit against Public Participation หรือ “SLAPP”¹) หมายถึงการดำเนินคดีที่ไม่ต้องการหาความยุติธรรมอย่างแท้จริง แต่เป็นการดำเนินคดีเพ่งหรือคดีอาญาเพื่อปิดปากหรือยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง ที่อาจส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ของประชาชน หรือที่ประชาชนเห็นว่ามีสำคัญ² การดำเนินคดีดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินคดีเพื่อข่มขู่และต้องการให้ผู้ติดตามตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะเกิดความท้อใจ ยกลึก หรือยุติการติดตามตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หากปล่อยให้มีการใช้เทคนิคการดำเนินคดีดังกล่าวต่อไปอย่างกว้าง อาจส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบในลักษณะของการลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ³ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 63 ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทุจริต และเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้การสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทุจริตยังสอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทุจริต ข้อ 13.1(d)⁴ อีกด้วย

¹ ต่อไปในบทความนี้ คำว่า SLAPP หมายถึง การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Strategic Lawsuit against Public Participation).

² ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ, ‘โครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน’ (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม 2567) 1; หนังสือเล่มแรกที่ใช้กล่าวถึง SLAPPs คือ George W Pring and Penelope Canan, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out* (Temple University Press, 1996).

³ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2568 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 มีผลใช้บังคับ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของ ป.ป.ช. ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการสอบสวนคดีทุจริตที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากบุคคลผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวถูกดำเนินคดี SLAPP ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย กฎหมาย ป.ป.ช. ที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะมีมาตรการช่วยเหลือ เช่น ยุติคดี (ในบางกรณี) ให้ข้อมูลกับหน่วยงานอื่นที่กำลังดำเนินคดี หรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น ช่วยเหลือด้านการต่อสู้คดีและช่วยเหลือการประกันตัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับดังกล่าว แม้จะเป็นกฎหมายต่อต้านการ SLAPP แต่ก็ยังใช้ได้ในช่วงจำกัด กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวใช้กับผู้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีทุจริตเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมการต่อต้านการ SLAPP ในภาคส่วนอื่น เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านคุ้มครองผู้บริโภค และยังไม่ครอบคลุมการตรวจสอบการทุจริตที่ผู้ให้ข้อมูลกับสาธารณชนที่ไม่ได้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช..

⁴ United Nations Convention against Corruption (UNCAC) art 13 (Participation of society): Each State Party shall take appropriate measures, ... (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:

(i) For respect of the rights or reputations of others;

(ii) For the protection of national security or *ordre public* or of public health or morals.

อย่างไรก็ดี ในบางครั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น การนำเสนอเหตุการณ์ ร้องเรียน หรือร้องทุกข์เกี่ยวกับการทุจริต การละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำลายสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม ฯลฯ อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมและดำเนินคดีเพื่อรักษาชื่อเสียงเกียรติยศของตน ดังนั้น การรักษาสสมดุลระหว่าง 2 สิ่ง ได้แก่ การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการติดตามตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ที่ถูกติดตามตรวจสอบ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการออกแบบกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา⁵ ประเทศแคนาดา⁶ ประเทศออสเตรเลีย⁷ ฯลฯ มีการใช้การดำเนินคดีแพ่งในลักษณะของ SLAPP เพราะการหมิ่นประมาทในประเทศเหล่านี้มีเพียงความรับผิดทางแพ่ง กฎหมายป้องกัน SLAPP (anti-SLAPP law) จึงเป็นกฎหมายที่ใช้กับการดำเนินคดีแพ่งเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ กฎหมายเหล่านี้นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ SLAPP แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในการรักษาสสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการป้องกัน SLAPP กับการคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ถูกพาดพิงด้วย

ในประเทศไทย การหมิ่นประมาทก่อให้เกิดความรับผิดทั้งทางแพ่ง⁸ และทางอาญา⁹ และมีการใช้การดำเนินคดีอาญาในลักษณะของ SLAPP มากกว่า¹⁰ เพราะการดำเนินคดีอาญามีประสิทธิภาพในการสร้างความน่าหวาดกลัวให้กับผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าการดำเนินคดีแพ่ง หากปล่อยให้มีการใช้การฟ้องคดีอาญาในลักษณะนี้อ่างกว้างขวาง ย่อมทำให้ประโยชน์สาธารณะถูกลดทอนลงอย่างมาก โดยในปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2565 มีคดี SLAPP ในประเทศไทยจำนวน 109 คดี ซึ่งมีผู้ถูกดำเนินคดีมากกว่า 400 คน¹¹

แม้ในปี พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และมาตรา 165/2 เพื่อบรรเทาการฟ้องคดีอาญาในลักษณะของ SLAPP ได้บางส่วน แต่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมการใช้ SLAPP ด้วยวิธีการร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการใช้การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมาเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ครอบคลุมถึงการใช้การดำเนินคดีแพ่งในลักษณะของ SLAPP ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาถึงแนวคิดหลักการ กฎหมายต่างประเทศ และวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ของ SLAPP เพื่อยกร่างกฎหมายป้องกัน SLAPP ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

⁵ ดู ข้อ 3.1 และ 3.2.

⁶ ดู ข้อ 3.4.

⁷ ดู ข้อ 3.5.

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423.

⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326.

¹⁰ UNDP, Laws and Measures Addressing Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in the Context of Business and Human Rights 2023 29.

¹¹ เพิ่งอ้าง 19.

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน SLAPP

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง ลักษณะของ SLAPP รวมถึงหลักการสำคัญบางประการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน SLAPP ได้แก่ การใช้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression) สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน (right to petition) สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล (right to reputation) สิทธิในการชุมนุม (right to assemble) หลักสุจริต (good faith) และ ประโยชน์สาธารณะ (public interest)

2.1 ลักษณะของ SLAPP

การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนหรือ SLAPP เป็นการคุกคามด้วยการดำเนินคดีทางกฎหมาย (judicial harassment) ประเภทหนึ่ง ที่ผู้ดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ใช้กระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เหมาะสม เพื่อขัดขวางหรือยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน (public criticisms) ที่ชอบด้วยกฎหมายและที่เกี่ยวกับการตัดสินใจหรือกิจกรรมของผู้ที่มีอำนาจนั้น¹²

วัตถุประสงค์สำคัญของ SLAPP คือ การขัดขวางหรือยับยั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือหลบเลี่ยงความรับผิดชอบ (responsibility) หรือความรับผิดชอบ (accountability) สำหรับการดำเนินการของตนเองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ¹³ ผู้ใช้ SLAPP ใช้การดำเนินคดีเพื่อก่อให้เกิดผลกระทบที่น่าสะพรึงกลัว (chilling effect) เช่น ความกลัวว่าจะต้องเสียเงินจำนวนมากในการต่อสู้คดี หรือเสียเงินที่จะต้องจ่าย ความกลัวว่าจะได้รับโทษทางอาญาหากแพ้คดี ความกลัวว่าจะต้องเสียเวลาในการต่อสู้คดี ฯลฯ ผู้ใช้ SLAPP จึงมักพยายามทำให้คดีอยู่ในกระบวนการทางกฎหมายเป็นระยะเวลานาน เพื่อให้ผู้ถูกใช้ SLAPP ได้รับความเสียหายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จนหมดความแน่วแน่หรือความตั้งใจที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁴

ผู้ใช้ SLAPP อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ ลักษณะสำคัญของผู้ใช้ SLAPP คือ การมีทรัพยากรจำนวนมากแตกต่างจากผู้ถูกใช้ SLAPP หรือการมีอำนาจหรืออิทธิพลที่มากกว่าบุคคลหรือองค์กรทั่วไป จนสามารถทำให้การเรียกร้องเพื่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ หยุดชะงักหรือทำให้ตนเองสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือการเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากได้¹⁵

¹² United Nations Environment Programme, Environmental Rule of Law and Human Rights in Asia Pacific: Strategic Litigation against Public Participation (SLAPPs) (Summary for Decision Makers) 2023 7.

¹³ ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ (เชิงอรรถ 3) 5.

¹⁴ เพิ่งอ้าง 6.

¹⁵ United Nations Environment Programme (เชิงอรรถ 13) 6-7.

ผู้ถูกใช้ SLAPP อาจเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล หรือชุมชนก็ได้ โดยมักจะเป็นนักกิจกรรม (activists) ผู้ที่ใช้สิทธิทางการเมือง หรือผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงออกหรือในการนำเสนอข้อมูล เช่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม ตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มตัวแทนของชุมชน นักข่าวหรือเครือข่ายสื่ออิสระ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม ฯลฯ โดยบุคคลเหล่านี้ถูกดำเนินคดีเพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือการเขียนข้อความในสื่อสังคม (social media)¹⁶

การดำเนินการที่เป็น SLAPP มีลักษณะของการคุกคามด้วยการดำเนินคดีทางกฎหมายที่ผู้ดำเนินคดีมิได้ต้องการผลของการดำเนินคดีตามปกติเหมือนการดำเนินคดีทั่วไป กล่าวคือ ไม่ได้ต้องการชนะคดีหรือได้รับการเยียวยาทางกฎหมาย (legal remedy) อย่างแท้จริง แต่มุ่งประสงค์ที่จะทำให้กระบวนการทางกฎหมายมีระยะเวลานานมากกว่าปกติ และมีความซับซ้อนจนสร้างภาระให้กับผู้ถูกใช้ SLAPP ที่จะต้องต่อสู้คดี หรือมุ่งประสงค์เพื่อใช้อำนาจกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือในการข่มขู่หรือก่อให้เกิดความหวาดกลัว จนนำไปสู่การยุติการใช้สิทธิและเสรีภาพในการออกมาแสดงความเห็นหรือกระทำการใด ๆ เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การดำเนินการที่เป็น SLAPP จึงมักจะมีลักษณะของการกำหนดประเด็นทางกฎหมายแห่งคดีที่มากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งแฝงความตั้งใจที่จะใช้ระบบกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม (misuse) หรือแสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบ (exploit) โดยใช้ระบบกฎหมายหรือกระบวนการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ สำหรับคดีแพ่ง SLAPP อาจมีการเรียกร้องค่าเสียหายในจำนวนที่มากเกินไปจนความเหมาะสม (disproportionate) สำหรับการทำที่ถูกต้องหรือจำนวนมากเพียงพอที่จะสร้างผลกระทบทางการเงินอย่างมากแก่ผู้ถูกใช้ SLAPP¹⁷

ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกใช้ SLAPP จึงตกอยู่ในความเสี่ยงทางการเงิน ไม่ว่าผลของคดีเหล่านี้จะเป็นอย่างไร เพราะแม้ว่าผู้ถูกใช้ SLAPP จะชนะคดีและมีการยกฟ้องคดีของผู้ใช้ SLAPP แต่ผู้ถูกใช้ SLAPP ก็มักจะได้รับค่าชดเชยค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการทางกฎหมายคืนเพียงบางส่วน และท้ายที่สุดผู้ถูกใช้ SLAPP ก็จะได้เกิดความเสียหายทางการเงินอยู่นั่นเอง¹⁸

2.2 เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression)

การดำเนินการที่เป็น SLAPP ส่วนมากมักเป็นการดำเนินคดีที่กระทบกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression)¹⁹ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 หรือ ICCPR โดยเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดมีความสัมพันธ์อย่าง

¹⁶ เฟิ่งอ้าง 7-8.

¹⁷ ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ (เชิงอรธ 3) 7-8.

¹⁸ เฟิ่งอ้าง.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง.

ใกล้ชิดกับเสรีภาพในความเห็น (freedom of opinion) ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่มีข้อจำกัด²⁰ ดังนั้น การข่มขู่ จับกุม คุมขัง พิจารณาคดี หรือถูกจำคุก เพราะเหตุผลที่ว่าบุคคลมีความคิดเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นการละเมิดเสรีภาพในความเห็น²¹ เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดที่เป็นเสมือนยานพาหนะ (vehicle) สำหรับการแลกเปลี่ยนและการพัฒนาเสรีภาพในความเห็น²²

อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดดังเสรีภาพในความเห็น เพราะเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดมีข้อจำกัดอยู่บางประการ เช่น การใช้เสรีภาพนั้นต้องเคารพ สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของคนอื่น (rights of reputations of others) หรือเพื่อการคุ้มครองความมั่นคง ของประเทศ (national security) หรือความสงบเรียบร้อย (public order) หรือการสาธารณสุข (public health) หรือศีลธรรมของสาธารณะ (public moral)²³ แต่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดจะกระทำได้อิงเฉพาะการกำหนดโดยกฎหมาย (provided by law)²⁴ และต้องกระทำเท่าที่ จำเป็นและได้สัดส่วนเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย (necessary and proportionate for a legitimate purpose)²⁵

2.3 สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล (right to reputation)

สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 32 วรรคหนึ่ง และเป็นข้อจำกัดข้อหนึ่งของการใช้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด กล่าวคือ การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่ไปกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล²⁶ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 17 และ 19 ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดไปกระทบชื่อเสียงเกียรติยศของคนอื่นก็จะมีผลขัดแย้ง โดยกำหนดให้เป็นการหมิ่นประมาท ทั้งนี้สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลสาธารณะ (public figure) เช่น นักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีขอบเขตความคุ้มครองที่แคบกว่าประชาชนทั่วไป ประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้การหมิ่นประมาทก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่ง โดยเป็นความรับผิด รูปแบบหนึ่งตามกฎหมายละเมิด แต่ในประเทศไทยกำหนดให้การหมิ่นประมาทก่อให้เกิดความรับผิด ทั้งทางแพ่งและทางอาญา

²⁰ UN human Rights Committee, 'General Comment No.34, Article 19, Freedoms of opinion and expression' (12 September 2011) UN Doc CCPR/C/GC/34, para 9.

²¹ เพิ่งอ้าง.

²² เพิ่งอ้าง para 1.

²³ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) art 19.3(a)(b).

²⁴ UN Human Rights Committee (เชิงอรรถ 21) para 24.

²⁵ เพิ่งอ้าง para 33.

²⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) art 17, 19.

2.4 สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน (right to petition)

สิทธิที่จะยื่นข้อร้องเรียนต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องใจ เป็นสิทธิที่เก่าแก่ที่สุดเรื่องหนึ่งในประวัติศาสตร์ ซึ่งสามารถย้อนไปได้ตั้งแต่ 800 ปีก่อน ถึงในสมัยแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) และได้รับการคุ้มครองอย่างชัดเจนใน The English Bill of Rights ปี ค.ศ. 1689²⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ศาลฎีกาแห่งสหรัฐจะรับรองสิทธินี้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็รับรองในฐานะที่เป็นส่วนขยายของบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก (free speech)²⁸

สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 41(2) ที่รับรองว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ดังนั้น การใช้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนในบางครั้งอาจไปกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ถูกร้องเรียนและก่อให้เกิดความรับผิดทางกฎหมายได้ เช่น การที่ประชาชนไปร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน ผู้ถูกร้องเรียนอาจฟ้องผู้ร้องเรียนเป็นคดี SLAPP ฐานหมิ่นประมาทเพื่อเป็นการยับยั้งการใช้สิทธิร้องเรียนได้

2.5 สิทธิในการชุมนุม (right to assemble)

สิทธิในการชุมนุมได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 และถูกขยายไปถึงขั้นตอนของการเตรียมการก่อนการชุมนุม คือ สิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม (right to association) ซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 42 ด้วยเช่นกัน การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธถือเป็นสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรอง ดังนั้น หากมีการฟ้องผู้ชุมนุมโดยสงบเพื่อระงับการใช้สิทธิสิทธิดังกล่าว ถือว่าเป็นการดำเนินการที่เป็น SLAPP อย่างหนึ่งเช่นกัน

การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิด สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน หรือสิทธิในการชุมนุม อาจไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่น โดยเฉพาะไปกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลที่ถูกกล่าวหาหรือถูกพาดพิงได้ การสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งสองด้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยควรคำนึงถึงการใช้สิทธิโดยสุจริตและการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

2.6 หลักสุจริต (good faith)

หลักสุจริตเป็นหลักการสำคัญที่แฝงอยู่ในกฎหมายหลายเรื่อง แม้หลักสุจริตจะเป็นเรื่องเข้าใจง่ายเพราะเป็นมนต์สำนึกของวิญญาณในการกระทำหรือการใช้สิทธิอย่างสุจริต แต่ก็เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง

²⁷ John Inazu and Burt Neuborne, 'Right to Assemble and Petition' (National Constitution Center) <<https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-i/interpretations/267>> สืบค้นเมื่อ 8 กันยายน 2568.

²⁸ เพิ่งอ้าง.



ในการกำหนดค่านิยมของหลักสุจริตให้ครอบคลุมทุกเรื่อง หลักสุจริตจึงเป็นมาตรฐานที่เปิดกว้าง (open norm) กล่าวคือ การอธิบายความหมายหรือเนื้อหาของหลักสุจริตในเชิงนามธรรมทำได้ยาก ดังนั้น การอธิบายหลักสุจริตจึงควรอธิบายด้วยการทำให้เป็นรูปธรรม (concretization) ผ่านทางตัวอย่างหรือคดีต่าง ๆ²⁹

แม้ว่าการกำหนดค่านิยมของหลักสุจริตจะเป็นสิ่งยาก แต่หลักสุจริตก็ถูกกำหนดเป็นหลักทั่วไปของกฎหมาย ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายในหลายประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศสวิตเซอร์แลนด์³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งของมลรัฐควิเบก (Quebec) ของประเทศแคนาดา³¹ ฯลฯ รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยดังที่ปรากฏในมาตรา 5

หลักสุจริตปรากฏอยู่ในกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาทเช่นเดียวกัน โดยเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการยกเว้นความรับผิดในการหมิ่นประมาท กล่าวคือ หากการหมิ่นประมาทเป็นการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต ก็จะทำให้ผู้หมิ่นประมาทไม่มีความรับผิดทางกฎหมาย แม้ว่าผู้หมิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงต่อบุคคลอื่นก็ตาม กรอบความคิดนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการยกเว้นความรับผิดทางกฎหมายสำหรับการหมิ่นประมาทที่ถูกนำไปอธิบายทั้งในเชิงวิชาการ³² และในการตัดสินคดี³³ โดยมีหลักการว่า หากเป็นการสื่อสารที่ทำโดยสุจริตและผู้สื่อสารมีส่วนได้เสียโดยชอบกับเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายก็จะอนุมานว่าผู้สื่อสารไม่มีความมุ่งร้าย³⁴ และไม่มีความรับผิดทางกฎหมาย

2.7 ประโยชน์สาธารณะ (public interest)

การให้ค่านิยมที่ครอบคลุมของประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ยากเช่นเดียวกับหลักสุจริต แต่บทบาทของประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญยิ่งในบริบทของกฎหมาย เพราะเป็นคุณค่าที่จำเป็นสำหรับการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจอรัฐ นอกจากนี้ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม มิได้ให้ประโยชน์กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมุ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือความเป็นอยู่ที่ดีให้กับสังคม แทนที่จะพิจารณาประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เฉพาะเจาะจง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รักษาความสงบสุขของสังคม หรือองค์กรของรัฐที่บริหารจัดการทรัพยากรของสาธารณะ ต้องแยกแยะและรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะอย่างเหมาะสม ฯลฯ

²⁹ Jean-Baptiste Racine and others, 'Chapter 5 : Good Faith' in Bénédicte Fauvarque-Cosson and Denis Mazeaud (eds) *European Contract Law: Materials for a Common Frame of Reference: Terminology, Guiding Principles, Model Rules* (Sellier European Law Publishers 2008) 157.

³⁰ Swiss Civil Code art 2 para 1: Every person must act in good faith in the exercise of his or her rights and in the performance of his or her obligations.

³¹ Civil Code of Québec art 6 : Every person is bound to exercise his civil rights in accordance with the requirements of good faith.

³² Arthur Underhill and Claude Charles Molyneux Plumptre, *Principles of the Law of Torts; Or, Wrongs Independent of Contract* (William Gould & Son 1881) 146-161.

³³ *Harrison v Bush* (1855) 119 Eng. Rep. 509.

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 วรรค 2; ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329.

การอธิบายประโยชน์สาธารณะอาจทำได้ด้วยการอธิบายผ่านตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เช่น ในการจอตกรบนถนนสาธารณะ ทุกคนมีสิทธิที่จะใช้และจอตกรถนนสาธารณะได้ แต่จะจอตกรกีดขวางทางจราจรจนทำให้คนอื่นไม่สามารถใช้ถนนสาธารณะนั้นไม่ได้เพราะจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น หากการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยสุจริตและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว แม้การกระทำดังกล่าวอาจกระทบสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกชนผู้ถูกพาดพิง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายควรให้การคุ้มครองผู้ที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กล่าวโดยเฉพาะในคดีหมิ่นประมาท การใช้สิทธิเสรีภาพแสดงออกโดยสุจริตเพื่อประโยชน์สาธารณะแม้อาจไปกระทบสิทธิในชื่อเสียงของปัจเจกชนผู้ถูกพาดพิง กฎหมายควรที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาสอดคล้องกับแนวทางการรักษาประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 406/2567 ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตในประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329(3) โดยศาลฎีกาเห็นว่า “ตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำในกระทรวงจึงนับว่าเป็นบุคคลสำคัญที่อยู่ในสายตาของสาธารณะ การวิพากษ์วิจารณ์ถึงความรู้ความสามารถ ตลอดจนจริยธรรมและคุณธรรม และการติดตามผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยสุจริตย่อมเป็นเรื่องปกติที่ประชาชนทั่วไปสามารถกระทำได้ เพราะการทำงานของบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะและผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ดังนั้นการที่จำเลยติดตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงภายในกระทรวง อ. หรือมีหนังสือร้องเรียนถึงผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของปลัดกระทรวง รวมทั้งการพิมพ์ข้อความวิพากษ์วิจารณ์การแต่งตั้งโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในเว็บไซต์เฟซบุ๊ก ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการแจ้งให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใช้ดุลพินิจตรวจสอบบุคคลสาธารณะ การกระทำของจำเลยเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตดีชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลอื่นเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ ตาม ป.อ. มาตรา 329 (3)”³⁵ ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลฎีกาได้แสดงบทบาทในการรักษาสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดกับสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี

3. กฎหมายป้องกัน SLAPP ในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในการป้องกัน SLAPP ในต่างประเทศ โดยเริ่มจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยเลือกศึกษา 2 มลรัฐ ได้แก่ กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) เพราะเป็นมลรัฐแรก ๆ ที่ตรากฎหมายป้องกัน SLAPP โดยเริ่มมีกฎหมายนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 และมลรัฐเท็กซัส (Texas) ซึ่งเป็นมลรัฐท้าย ๆ ที่มีกฎหมายป้องกัน SLAPP ต่อมาก็จะกล่าวถึงกฎหมายในเครือจักรภพ ได้แก่ กฎหมายของสหราชอาณาจักร กฎหมายของมลรัฐ

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 406/2567.

ออสเตรเลียแควินแลนด์ (Australian Capital Territory) ในประเทศออสเตรเลีย และกฎหมายของมลรัฐออนแทรีโอ (Ontario) ในประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นรูปแบบของกฎหมายป้องกัน SLAPP ในคดีแพ่ง ที่มีแนวทางการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนและน่าสนใจ และท้ายสุดคือร่างกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นตัวแทนภูมิภาคอาเซียน

3.1 กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา

มลรัฐแคลิฟอร์เนียถือเป็นมลรัฐแรก ๆ ที่ตรากฎหมายป้องกัน SLAPP โดยเริ่มมีกฎหมายนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 และได้ปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนกระทั่งปี ค.ศ. 2009 กฎหมายป้องกัน SLAPP ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 425.16 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในประเด็นสาธารณะ และอยู่บนแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมของสาธารณชนนี้ไม่ควรจะถูกข่มขู่โดยการใช้อำนาจการยุติธรรมที่บิดเบือน³⁶

หากประชาชนใช้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดหรือสิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแล้วต่อมาถูกดำเนินคดี ก็จะมีสิทธิยื่นคำร้องขอยุติคดี (special motion to strike) ภายใน 60 วันนับจากวันที่ถูกฟ้อง และศาลต้องเปิดการพิจารณาคำร้องนั้นภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการยื่นคำร้อง³⁷ โดยกระบวนการพิจารณาคดีจะถูกชะลอไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่งสำหรับคำร้องนั้น³⁸

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเรื่องการขอให้ยุติคดีข้างต้นไม่นำมาใช้ในกรณีที่พนักงานอัยการแห่งรัฐเป็นโจทก์ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย³⁹

หากศาลพิจารณาคำร้องและเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นเป็น SLAPP ศาลจะสั่งยุติคดีอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องกลับไปใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องถูกข่มขู่หรือไม่ต้องกังวลว่าจะถูกฟ้องคดีอีก

ในทางตรงกันข้าม หากศาลเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นไม่เป็น SLAPP กล่าวคือ ศาลพิจารณาจากคำร้อง เหตุผลของคำร้อง เอกสารที่สนับสนุนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในเรื่องความรับผิดชอบ และข้อต่อสู้ที่เป็นฐานแห่งคดีแล้ว ศาลเห็นว่าโจทก์มีโอกาสที่จะชนะคดี ศาลสามารถออกคำสั่งให้มีการดำเนินคดีต่อไปได้⁴⁰ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลมีการดำเนินคดีต่อไปแล้ว ห้ามมิให้นำคำชี้ขาดตามคำร้องขอให้ยุติคดี และข้อเท็จจริงแห่งคำชี้ขาดดังกล่าวมารับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีเดิมที่มีการฟ้อง และการชี้ขาดนี้จะไม่มีผลกระทบถึงภาระการพิสูจน์ในคดีเดิมที่มีการฟ้อง⁴¹

³⁶ California Code of Civil Procedure s 425.16(a).

³⁷ California Code of Civil Procedure s 425.16(f).

³⁸ California Code of Civil Procedure s 425.16(g).

³⁹ California Code of Civil Procedure s 425.16(d).

⁴⁰ California Code of Civil Procedure s 425.16(b)(2).

⁴¹ California Code of Civil Procedure s 425.16(b)(3).

3.2 กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสในสหรัฐอเมริกา

มลรัฐเท็กซัสเป็นตัวแทนของกลุ่มมลรัฐที่ออกกฎหมายป้องกัน SLAPP ในยุคหลังของสหรัฐอเมริกา กฎหมายป้องกัน SLAPP ของมลรัฐเท็กซัสอยู่ใน Chapter 27 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและการเยียวยาทางแพ่ง (Civil Practice and Remedies Code) ซึ่งอยู่ในส่วนที่เรียกว่า “คำร้องเกี่ยวกับการใช้สิทธิบางประการตามรัฐธรรมนูญ” (Actions involving the Exercise of Certain Constitutional Rights)

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่ สิทธิในการยื่นคำขอสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิด และสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมอย่างอิสระเสรี รวมถึงเพื่อคุ้มครองการมีส่วนร่วมในกิจการรัฐบาลในกรณีอื่น และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีโดยสุจริตเพื่อเรียกร้องความเสียหายด้วย⁴²

กฎหมายนี้ให้การคุ้มครอง “เนื้อหาที่เป็นประเด็นสาธารณะ” (matter of public concern) หมายถึง คำพูดหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลสาธารณะ หรือบุคคลอื่นซึ่งดึงดูดความสนใจของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญอันเนื่องมาจากการกระทำตามหน้าที่ของรัฐของบุคคลนั้น หรือความมีชื่อเสียงของบุคคลนั้น

2) เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ด้านการเมือง ด้านสังคม หรือด้านอื่น

3) ประเด็นที่เป็นที่สนใจของประชาชน⁴³

ดังนั้น หากบุคคลใดถูกดำเนินคดีด้วยเหตุที่บุคคลนั้นใช้สิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิด (right of free speech) สิทธิในการยื่นคำร้อง (right of petition) หรือสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม (right of association) บุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อยุติการดำเนินคดีนั้นได้

กฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าจำเลยที่ยื่นคำร้องจะต้องมีไชองค์กรของรัฐบาล ตัวแทนของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างที่กระทำในนามของรัฐบาล⁴⁴ และจะต้องยื่นภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการฟ้องคดี เมื่อมีการยื่นคำร้องนี้แล้วให้ศาลยุติการพิจารณาคดีเดิมจนกว่าจะมีการส่งคำร้อง⁴⁵ และศาลจะต้องเริ่มการพิจารณาคำร้องขอยุติคดีดังกล่าว (hearing) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ยื่นคำร้อง เว้นแต่มีเหตุผลพิเศษ⁴⁶

เมื่อศาลพิจารณาคำร้องแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีหากจำเลยสามารถพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินคดีที่ตนถูกฟ้องมีเหตุมาจากหรือเป็นการดำเนินคดีเพื่อตอบโต้การใช้เสรีภาพ

⁴² Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.002 (PURPOSE): The purpose of this chapter is to encourage and safeguard the constitutional rights of persons to petition, speak freely, associate freely, and otherwise participate in government to the maximum extent permitted by law and, at the same time, protect the rights of a person to file meritorious lawsuits for demonstrable injury.

⁴³ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.001(7).

⁴⁴ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.003.

⁴⁵ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.003.

⁴⁶ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.004.

ในการแสดงออกซึ่งความคิด การใช้สิทธิในการยื่นคำร้อง หรือสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม⁴⁷ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีแล้ว ศาลอาจสั่งให้โจทก์ในคดีเดิมจ่ายค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ และค่าเสียหายที่เพียงพอสำหรับการยับยั้งมิให้โจทก์นำคดีมาฟ้องอีก⁴⁸ ในทางตรงข้าม ศาลอาจมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป หากโจทก์ในคดีเดิมพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานอย่างชัดเจนได้ถึงมูลคดีที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของคำฟ้องของตน⁴⁹ และหากศาลเห็นด้วยว่าจำเลยที่ยื่นคำร้องขอยุติคดีมีเจตนาที่จะประวิงคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความให้กับโจทก์ในคดีเดิมก็ได้⁵⁰

3.3 กฎหมายสหราชอาณาจักร

กฎหมายสหราชอาณาจักรยังไม่มีกฎหมายป้องกันการ SLAPP อย่างเฉพาะเจาะจง มีเพียงกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ชื่อ Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023 ที่ได้เปิดช่องให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับวิธีพิจารณาความแพ่ง (civil procedure rules) เพื่อให้ศาลมีอำนาจที่จะยุติคดีที่มีลักษณะของ SLAPP และสั่งให้จำเลยไม่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายของโจทก์ในการดำเนินคดี⁵¹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายสหราชอาณาจักรมีกฎเกณฑ์ที่สามารถนำมาใช้รับมือกับคดีที่มีลักษณะของ SLAPP ได้ในทางสารบัญญัติ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องหมิ่นประมาทมีข้อต่อสู้ตามกฎหมาย เช่น ข้อความที่สื่อสารเป็นความจริง ข้อความที่สื่อสารเป็นความคิดเห็นที่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประจักษ์ ข้อความที่สื่อสารเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (publication on matter of public interest) เป็นต้น⁵²

นอกจากนี้ แม้กฎหมายสหราชอาณาจักรจะไม่มีกฎเกณฑ์ที่ป้องกัน SLAPP โดยตรง แต่การดำเนินคดีหมิ่นประมาทที่มีลักษณะของ SLAPP อาจทำได้ยาก ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) โจทก์ผู้ฟ้องจะต้องพิสูจน์ถึงอันตรายอย่างร้ายแรง (serious harm) ที่เกิดจากการหมิ่นประมาท กล่าวคือ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบสำหรับการหมิ่นประมาท โจทก์ต้องพิสูจน์ว่าข้อความที่หมิ่นประมาทได้ก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรง หรือพิสูจน์ว่าผลกระทบในความเป็นจริง (actual impact) ของข้อความนั้นว่ามีความรุนแรงอย่างไร⁵³ กฎเกณฑ์ในลักษณะนี้ทำให้โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลพอใจว่าข้อความที่หมิ่นประมาทก่อให้เกิดอันตรายที่รุนแรงต่อชื่อเสียงของตนเอง ไม่ใช่เพียงอันตรายต่อชื่อเสียงในระดับทั่วไป ดังนั้น โจทก์จะการใช้การดำเนินคดีหมิ่นประมาทเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP ได้ยากขึ้น หรือโอกาสในการใช้การดำเนินคดีหมิ่นประมาทในลักษณะนี้ลดน้อยลง

⁴⁷ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.005.

⁴⁸ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.009.

⁴⁹ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.009.

⁵⁰ Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.009.

⁵¹ UK Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023 s 194.

⁵² UK Defamation Act 2013 ss 2, 3 และ 4.

⁵³ การพิสูจน์ผลกระทบในความเป็นจริงแตกต่างจากหลักกฎหมายในระบบ Common Law เดิมที่ความเสียหายต่อชื่อเสียงเป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย.

2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการหมิ่นประมาทตาม Defamation Act 2013 กำหนดว่า ในกรณีที่ข้อความที่สื่อสารเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้สื่อสารข้อความจะมีข้อต่อสู้ทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นเชื่ออย่างสมเหตุสมผลว่าการสื่อสารข้อความนั้นทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และข้อความนั้นอาจเป็นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงหรือเป็นการออกความคิดเห็นก็ได้⁵⁴

3) Defamation Act 2013 กำหนดด้วยว่า การดำเนินคดีหมิ่นประมาทกับผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อศาลเห็นว่าสหราชอาณาจักรเป็นเขตอำนาจที่เหมาะสมที่สุด หากไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว ศาลสามารถไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาได้⁵⁵ ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้ SLAPP ด้วยวิธีการฟ้องคดีในหลายประเทศเพื่อกลั่นแกล้งให้จำเลยมีภาระและเสียทรัพยากรในการต่อสู้คดีในหลายประเทศ

3.4 กฎหมายของมลรัฐออนแทรีโอในประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดา กฎหมายป้องกัน SLAPP ของมลรัฐออนแทรีโอถูกประเมินว่ามีความแข็งแกร่งมากที่สุด และเป็นแบบอย่างของกฎหมายในเรื่องนี้ของมลรัฐอื่นในแคนาดา⁵⁶ กฎหมายป้องกัน SLAPP ของมลรัฐออนแทรีโอมีชื่อว่า Protection of Public Participation Act 2015 ซึ่งเพิ่มกฎหมายในการป้องกัน SLAPP เข้าไปใน Courts of Justice Act ตั้งแต่ Section 137.1 ถึง 137.5 โดยมีรายละเอียดดังนี้

เมื่อจำเลยถูกดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP จำเลยสามารถยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีหากจำเลยพิสูจน์ได้ว่าการฟ้องคดีของโจทก์เป็นผลมาจากการแสดงออกในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะของจำเลย ศาลก็จะสั่งยุติคดี⁵⁷ และจำเลยก็จะมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีทางกฎหมายเต็มจำนวน⁵⁸ นอกจากนี้ หากศาลพบว่าโจทก์ดำเนินคดีด้วยเจตนาทุจริต (bad faith) หรือด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบธรรม (improper purpose) ศาลอาจสั่งให้จำเลยได้รับค่าเสียหายอีกส่วนหนึ่ง ในจำนวนที่ศาลเห็นว่าเหมาะสม นอกเหนือจากการชดเชยค่าใช้จ่ายเต็มจำนวน⁵⁹

ในทางตรงกันข้าม ศาลจะสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อหากโจทก์สามารถพิสูจน์ได้ว่า 1. การดำเนินคดีของโจทก์มีโอกาสสำเร็จอย่างมาก (substantial merit) 2. จำเลยไม่มีข้อต่อสู้ที่ฟังขึ้นเลย (no valid defence)⁶⁰ และ 3. อันตรายที่เกิดขึ้นหรือน่าจะเกิดขึ้นกับโจทก์จากการแสดงออกของจำเลย

⁵⁴ UK Defamation Act 2013 s 4.

⁵⁵ UK Defamation Act 2013 s 9.

⁵⁶ Evan Brander and James L Turk, 'Global Anti-SLAPP Ratings: Assessing the Strength of Anti-SLAPP Laws' (Submitted to Centre for Free Expression, Toronto Metropolitan University 2023).

⁵⁷ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(3).

⁵⁸ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(7).

⁵⁹ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(9).

⁶⁰ แม้จำเลยจะมีข้อต่อสู้ที่อาจฟังขึ้นได้เพียงข้อเดียว โจทก์ก็ไม่อาจป้องกันคดีตนจากการถูกยุติการดำเนินคดีได้.

ดู Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(4)(a).

มีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะในการอนุญาตให้คดีนี้ดำเนินต่อไปมีระดับที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองการแสดงออกของจำเลย⁶¹ ทั้งนี้ การชั่งน้ำหนักระหว่างอันตรายที่เกิดขึ้นกับโจทก์กับประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองการแสดงออกของจำเลยอาจพิจารณาได้จากหลายปัจจัย ได้แก่ ความสำคัญของการแสดงออก ประวัติการดำเนินคดีระหว่างคู่กรณี ผลกระทบที่น่าสะพรึงกลัวที่อาจเกิดขึ้นกับการแสดงออกในอนาคต ความไม่ได้สัดส่วนระหว่างทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินคดีและอันตรายที่เกิดขึ้นหรือค่าเสียหายที่อาจได้รับ เป็นต้น⁶² ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้คดีของโจทก์ดำเนินต่อไป จำเลยไม่ต้องชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องให้กับโจทก์ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁶³

3.5 กฎหมายออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายป้องกัน SLAPP ในมลรัฐออสเตรเลียแคปิตอลเทร์ริทอรี (Australian Capital Territory: “ACT”) เท่านั้น⁶⁴ โดยใช้ชื่อกฎหมายว่า Protection of Public Participation Act 2008 ซึ่งถูกร่างขึ้นเพื่อป้องกันการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์จ่ายค่าปรับ (financial penalty) ได้หากโจทก์ฟ้องจำเลยเกี่ยวกับการกระทำของจำเลยที่เป็นการมีส่วนร่วมของสาธารณชน และการฟ้องของโจทก์มีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม (improper purpose)⁶⁵ แต่มีข้อสังเกตว่ามาตรการนี้เป็นการจ่ายค่าปรับให้กับรัฐโดยไม่มีการชดเชยค่าเสียหายให้กับจำเลย และไม่นำไปใช้กับการดำเนินคดีหมิ่นประมาท⁶⁶ ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นมาตรการที่ไม่เพียงพอสำหรับการป้องกัน SLAPP⁶⁷

อย่างไรก็ตาม กฎหมายออสเตรเลียมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 2005 ได้ยกเลิกสิทธิของบริษัทในการดำเนินคดีกับการหมิ่นประมาท โดยห้ามบริษัทที่แสวงหากำไรขนาดใหญ่ดำเนินคดีกับการหมิ่นประมาท⁶⁸ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้บริษัทขนาดใหญ่ดำเนินคดีกับการหมิ่นประมาทก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้ การยกเลิกสิทธิของบริษัทข้างต้นจึงนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกัน SLAPP ได้ ทั้งนี้ ข้อห้ามดังกล่าวไม่ใช้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit corporations) และบริษัทการค้าขนาดเล็ก (small trading corporations) ที่ลูกจ้างน้อยกว่า 10 คนและไม่มีความเชื่อมโยงกับบริษัทอื่น⁶⁹

⁶¹ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(4)(b).

⁶² 1704604 Ontario Ltd. v. Pointes Protection Association [2020] 2 SCR 587, 592.

⁶³ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(8).

⁶⁴ Greg Ogle, ‘Anti-SLAPP Law Reform in Australia’ (2010) 19(1) Review of European Community and International Environmental Law 35, 40.

⁶⁵ ACT Protection of Public Participation Act 2008, s 9.

⁶⁶ ACT Protection of Public Participation Act 2008, s 8(2)(a).

⁶⁷ Greg Ogle (เชิงอรรถ 65) 40-42.

⁶⁸ ACT Civil Law (wrongs) Act 2002 s 121(1).

⁶⁹ ACT Civil Law (wrongs) Act 2002 s 121(2).

3.6 กฎหมายฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีร่างกฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายป้องกันการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ค.ศ. 2011 (Anti-Strategic Lawsuits against Public Participation Act 2011) โดยกฎหมายกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของศาล พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาในคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจตน ที่จะต้องออกคำสั่งยุติการดำเนินคดีโดยทันที หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน⁷⁰

ประเด็นที่น่าสนใจของกฎหมายฟิลิปปินส์ คือ การกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ยุติคดีอาญาที่มีลักษณะของ SLAPP ด้วย กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการสอบสวนคดีอาญาตามที่ได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษและเห็นว่าคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของสาธารณชน พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ยุติคดีได้ด้วยเหตุดังกล่าว และคำสั่งดังกล่าวจะยับยั้งไม่ให้มีการดำเนินคดีสำหรับการกระทำความผิดด้วยกันนั้นอีก⁷¹ ทั้งนี้ พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้มีการสอบสวนคดีนั้นต่อไปก็ได้ แต่ต้องมีการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาโดยทันทีในระหว่างการสอบสวน (release for further investigation)⁷²

เมื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า กฎหมายต่อต้านการ SLAPP มีต้นกำเนิดมาจากกลุ่มประเทศที่ใช้การฟ้องคดี SLAPP เป็นคดีแพ่ง เพื่อเรียกค่าเสียหาย โดยประเทศเหล่านี้ได้กำหนดกฎหมายเพื่อให้การฟ้องคดีที่เป็น SLAPP ได้รับการยุติคดีอย่างรวดเร็ว โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ในประเทศที่มีการใช้ SLAPP ดำเนินคดีทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง เช่นในประเทศฟิลิปปินส์ ร่างกฎหมายของฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในการยุติคดีอาญาที่เป็น SLAPP ตั้งแต่ขั้นสอบสวนคดีอาญา โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายต่างประเทศดังกล่าวน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการบัญญัติกฎหมายป้องกัน SLAPP ในประเทศไทย

4. แนวทางการบัญญัติกฎหมายป้องกัน SLAPP

การบัญญัติกฎหมายป้องกัน SLAPP อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนำไปปรับใช้ได้กับการดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่ง ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะมีการยกพระราชบัญญัติป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน พ.ศ. เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP ที่ยับยั้งการติดตามตรวจสอบการทุจริต การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการทำลายสิ่งแวดล้อม

⁷⁰ Philippines Anti-Strategic Lawsuits against Public Participation Act 2011 s 5.

⁷¹ Philippines Anti-Strategic Lawsuits against Public Participation Act 2011 s 7.

⁷² Philippines Anti-Strategic Lawsuits against Public Participation Act 2011 s 7.

4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ และประโยชน์สาธารณะ

คำถามแรก คือ การใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะใดควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในบางประเทศกำหนดไว้อย่างชัดเจน⁷³ ในขณะที่บางประเทศไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนแต่กำหนดเปิดกว้างไว้⁷⁴ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดขอบเขตของการกระทำหรือการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนจะเป็นผลดีกว่า เพราะการกำหนดในลักษณะนี้ทำให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนว่าการใช้สิทธิหรือการกระทำใดของตนอยู่ในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายป้องกัน SLAPP คือ เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression) สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน (right to petition) และสิทธิในการชุมนุม (right to assemble) ซึ่งสิทธิและเสรีภาพทั้งสามได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยเช่นกัน⁷⁵

อย่างไรก็ตาม นอกจากการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแล้ว หากจะได้ประโยชน์จากกลไกของกฎหมายป้องกัน SLAPP ต้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest) ด้วย ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยควรประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้ คือ เรื่องการติดตามตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม การอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิของประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะครอบคลุมถึงเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง ที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ของประชาชน หรือที่ประชาชนเห็นว่ามีสำคัญ

การกำหนดในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตัวอย่างที่ชัดเจนของเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ และยังเปิดให้เป็นปลายเปิด (open-ended) เพื่อเปิดช่องให้มีการตีความขยายความหมายของเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะในอนาคต⁷⁶

⁷³ กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสในสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดลักษณะการใช้สิทธิของประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองไว้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ 3 เรื่อง คือ เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression) สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน (right to petition) และสิทธิในการชุมนุม (right to assemble) กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียรับรองขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครอง 2 เรื่อง คือ เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด (freedom of expression) และสิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน (right to petition).

⁷⁴ กฎหมายของประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียไม่ได้กำหนดขอบเขตของการกระทำหรือการใช้สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดเรื่องการใช้สิทธิแบบกว้าง ๆ ไว้.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 วรรค 1 (เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด) มาตรา 41(2) (สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน) และมาตรา 44 (สิทธิในการชุมนุม).

⁷⁶ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ, ดู ปกป้อง ศรีสนิท และตามพงศ์ ขอบอิสระ (เชิงอรธ 3) ภาคผนวก 2 บันทึกการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน.

เมื่อประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการข้างต้นและเป็นการใช้ในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจกระทบชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ถูกพาดพิงได้ ก็ให้นำมาสู่การชั่งน้ำหนักระหว่างคุณค่าพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ถูกพาดพิง และประโยชน์สาธารณะ การชั่งน้ำหนักดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาเพื่อนำไปสู่การร่างกฎหมายป้องกัน SLAPP

ผู้เขียนเห็นว่า โดยหลักทั่วไปแล้ว การใช้สิทธิและเสรีภาพที่กระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ (right to reputation) ของบุคคลอื่นถือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนและเป็นการทำละเมิดทางแพ่งหรือเป็นความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทในบางประเทศและในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 19⁷⁷ อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่ใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ควรพิจารณาตามลำดับดังนี้

หากมีการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น ติดตามตรวจสอบการทุจริต เปิดเผยมการกระทำที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งมีการพาดพิงผู้หนึ่ง และต่อมาผู้ถูกพาดพิงซึ่งได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศจากการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ยื่นฟ้องผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นจำเลยในคดีหมิ่นประมาททั้งทางแพ่งและทางอาญา ในกรณีเช่นนี้ศาลควรสั่งให้ยุติคดี (dismiss) ก่อนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ให้ความเห็นว่า ในการบัญญัติความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นควรที่จะให้จำเลยมีข้อต่อสู้เรื่องการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อให้การกระทำไม่มีความผิด⁷⁸



ภาพแสดงการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับความคุ้มครองกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลควรจะสั่งให้มีการยุติคดีอย่างรวดเร็ว (dismiss)⁷⁹

⁷⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) art 19.

⁷⁸ “Defamation laws must be crafted with care to ensure that they comply with paragraph 3, and that they do not serve, in practice, to stifle freedom of expression. ... In any event, a public interest in the subject matter of the criticism should be recognized as a defence”. UN Human Rights Committee (เชิงอรรถ 21) para 47.

⁷⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, กฎหมายอาญาชั้นสูง (พิมพ์ครั้งที่ 4, วิญญูชน 2566) 39.

อย่างไรก็ตาม กฎหมายควรเปิดโอกาสให้โจทก์ที่กล่าวอ้างว่าตนได้รับความเสียหายจากการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิที่จะป้องกันไม่ให้คดีของตนถูกยุติได้ โดยโจทก์จะต้องพิสูจน์ว่าอันตรายที่เกิดจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของจำเลยมีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะในการอนุญาตให้คดีของโจทก์ดำเนินต่อไปมีระดับที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพจำเลย หากศาลเห็นพ้องกับสิ่งที่โจทก์พิสูจน์ ก็ควรอนุญาตให้คดีของโจทก์ดำเนินต่อไป เพราะในกรณีเช่นนี้ถือว่าประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์มีน้ำหนักมากกว่าการคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของจำเลย จนมาอยู่ในฝั่งของโจทก์ที่ได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ



ภาพแสดงการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับความคุ้มครองกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลควรจะต้องสั่งให้มีการดำเนินคดีต่อไป

จากแนวทางการพิจารณาข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ของกฎหมายป้องกัน SLAPP ควรจะมี 2 กลไกควบคู่กัน กล่าวคือ กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไม่ควรจะมีเพียงกลไกสำหรับการยุติคดีอย่างรวดเร็วเมื่อมีการดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP เท่านั้น แต่ควรจะมีกลไกที่เปิดโอกาสให้คดีที่ถูกกล่าวอ้างว่ามีลักษณะของ SLAPP ยังสามารถดำเนินต่อไปได้ด้วย เพื่อให้เกิดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างคุณค่าพื้นฐานทั้งสามประการข้างต้น

4.2 กฎหมายที่ป้องกัน SLAPP ในคดีอาญา

กฎหมายป้องกันการดำเนินคดีอาญาที่มีลักษณะของ SLAPP สามารถแยกพิจารณาเป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ดังนี้

4.2.1 การดำเนินการทางกฎหมายสารบัญญัติ

ด้วยเหตุที่การดำเนินคดีอาญาที่มีลักษณะของ SLAPP มักเป็นการฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 หรือ 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตราการหนึ่งในการป้องกัน SLAPP จึงควรกำหนดให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่เป็นความผิดตามบทบัญญัติเหล่านั้น เพื่อยับยั้งมิให้เกิดการใช้การดำเนินคดีอาญาในฐานะหมิ่นประมาทเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะนี้ได้รับการยกเว้นความรับผิดในฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่ม “ในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ” เป็นอนุมาตรา 5 ของมาตรานี้ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่แสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาทตามกฎหมายอาญา

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นด้วยว่ากฎหมายควรสนับสนุนให้ประชาชนพูดความจริงในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองโปร่งใส ถูกตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การกระทำทุจริตหรือมิชอบด้วยกฎหมายลดลง⁸⁰ นอกจากนี้การส่งเสริมให้โต้แย้งกันในประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะยังเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย⁸¹ ดังนั้น กฎหมายที่ป้องกัน SLAPP จึงควรกำหนดให้จำเลยในคดีหมิ่นประมาทที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเรื่องที่จำเลยพูดเป็นความจริงและไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของปัจเจกชนคนใด ไม่มีความผิดตามกฎหมายอาญาใดๆเกี่ยวกับการแสดงข้อความโดยสุจริตตามมาตรา 329 ที่ได้รับการยกเว้นความผิด โดยการแก้ไขให้มาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นเพียงเหตุยกเว้นโทษกลายเป็นเหตุยกเว้นความผิด

4.2.2 การดำเนินการทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

การดำเนินคดีทางอาญาในลักษณะของ SLAPP ในประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ 2 ช่องทาง ได้แก่ การฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองและการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการป้องกัน SLAPP ควรปรากฏอยู่ในการดำเนินการทั้งสองช่องทาง ดังนี้

1) การฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง

ในปัจจุบัน โจทก์ยังสามารถใช้การฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาทเพื่อเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP ได้ เพราะแม้ว่าในปี พ.ศ. 2562 จะมีการเพิ่มมาตรา 161/1 และมาตรา 165/2 ซึ่งสามารถป้องกัน SLAPP ได้บ้างในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่มาตราทั้งสองก็ยังมีข้อจำกัดและถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติไม่มากนัก กล่าวคือ สำหรับมาตรา 161/1 เพียงแค่คำฟ้องและคำให้การ รวมทั้งพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมา ก็อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้ศาลชี้ขาดตั้งแต่ชั้นรับคำฟ้องว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ สำหรับมาตรา 165/2 แม้ว่ามาตรานี้จะเปิดโอกาสให้จำเลยต่อสู้ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่การวินิจฉัยว่าคำฟ้องโจทก์มีลักษณะของ SLAPP หรือไม่นั้นเป็นคนละประเด็นกับการพิจารณามูลคดีของความผิด

⁸⁰ สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่เห็นว่า การวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะควรจะเป็นข้อต่อสู้ของจำเลยที่ทำให้ไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท. ดู UN (เชิงอรรถ 21) para 47; สอดคล้องกับความเห็นของรัฐสภายุโรปที่ว่า การกล่าวข้อความที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่ควรถูกลงโทษ. ดู Parliamentary Assembly of the Council of Europe, ‘Toward decriminalisation of defamation (Resolution 1577 (2007))’ (4 October 2007) <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2568.

⁸¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (เชิงอรรถ 81).

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรเพิ่มมาตรการป้องกัน SLAPP ด้วยการกำหนดให้จำเลยมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีอาญา (motion to dismiss) เมื่อเห็นว่าตนถูกฟ้องคดีที่มีลักษณะของ SLAPP โดยสามารถยื่นคำร้องนี้ได้ตั้งแต่ช่วงยื่นคำฟ้องไปจนถึงก่อนการไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อให้ศาลสามารถยุติคดีอาญาที่มีลักษณะของ SLAPP ได้อย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ศาลอาจมีคำสั่งยุติคดีที่โจทก์ฟ้องได้ หากศาลไต่สวนคำร้องเลยและเห็นว่าการฟ้องคดีเกิดจากการที่จำเลยใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น หรือใช้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และจำเลยได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในทางกลับกัน ศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไปได้ หากโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า 1. คดีของโจทก์มีมูล 2. จำเลยไม่มีข้อต่อสู้อื่นใดเลย และ 3. การดำเนินคดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสั่งยุติคดีให้กับจำเลย⁸²

เมื่อศาลเห็นว่าคดีที่โจทก์ฟ้องมีลักษณะของ SLAPP แล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าใช้จ่ายให้กับจำเลย ซึ่งได้แก่ค่าธรรมเนียมและค่าทนายความที่จำเลยได้ออกไป นอกจากนี้ หากศาลเห็นด้วยว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือเพียงเพื่อยับยั้งหรือขัดขวางการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของจำเลย คณะผู้วิจัยเห็นว่าศาลควรมีอำนาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายตามสมควรให้กับจำเลยนอกเหนือจากการชดใช้ค่าใช้จ่ายข้างต้น โดยการชดใช้ค่าเสียหายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้โจทก์นำคดีมาฟ้องจำเลยอีก ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากศาลมีคำสั่งให้คดีของโจทก์ดำเนินต่อไป จำเลยไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ในกรณีของคดีอาญา

2) การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

ผู้ที่ต้องการใช้คดีอาญาเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP อาจใช้การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ เช่น ร้องทุกข์ให้มีการดำเนินคดีอาญารฐานหมิ่นประมาท กล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญารฐานแจ้งความเท็จ เป็นต้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายควรเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่ถูกใช้ SLAPP สามารถขอให้มีการยุติคดีที่เกิดจากคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่มีลักษณะของ SLAPP ได้ตั้งแต่ชั้นก่อนฟ้องคดี โดยกำหนดว่าหากพนักงานสอบสวนเห็นเองหรือปรากฏตามคำขอของผู้ต้องหาว่าคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษมีลักษณะของ SLAPP ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและทำความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งยุติคดีโดยไม่ต้องฟ้องศาล หากมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ถูกใช้ SLAPP แล้ว กฎหมายก็ควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนสามารถปล่อยผู้ต้องหาชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน มาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เป็นประเด็นสาธารณะโดยไม่ต้องเกรงกลัวกับการถูกควบคุมตัวระหว่างการสอบสวน

ในขั้นตอนการพิจารณาของพนักงานอัยการ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้พนักงานอัยการสั่งให้มีการยุติคดีทันที โดยไม่ต้องสอบสวนว่าการกระทำของผู้ต้องหาที่มีมูลความผิด

⁸² แนวทางการพิสูจน์นี้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดให้ศาลสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปได้ตามกฎหมายป้องกัน SLAPP ของประเทศแคนาดา. ดู Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(4)(a).

หรือไม่ หากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้ถูกใช้ SLAPP กล่าวคือ ผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีอาญา อันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น หรือใช้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และผู้ต้องหาได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในทางตรงกันข้าม กฎหมายควรกำหนดให้พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีอาญาต่อไปได้ด้วย หากพนักงานอัยการเห็นว่า

1. พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อหาที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษมีมูลที่จะฟ้องคดี
2. ผู้ต้องหาไม่มีข้อต่อสู้อื่นใดเลย และ
3. การดำเนินคดีอาญาจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสั่งยุติคดีให้กับผู้ต้องหา⁸³

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้มีการสันนิษฐานว่าการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่มีพฤติการณ์บางอย่างเป็นการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษที่มีลักษณะของ SLAPP ได้แก่ การร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษในความผิดกรณีเดียวแต่ดำเนินการในหลายท้องที่ และการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับมูลคดีหรือภูมิสำเนาของผู้เสียหายหรือของผู้ต้องหา พฤติการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ามีการใช้การดำเนินคดีอาญาเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP เพราะมีการใช้สิทธิในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษอย่างไม่สุจริต โดยกลั่นแกล้งให้ผู้ต้องหาได้รับความเดือดร้อนเกินควรจากการต่อสู้คดีหลายครั้งและในหลายพื้นที่ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าพฤติการณ์เหล่านี้เป็นตัวอย่างของการใช้ SLAPP ที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อพนักงานสอบสวนสงสัยว่าการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษถูกใช้เป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP หรือไม่ พนักงานสอบสวนจะทำการส่งให้พนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการชี้ขาดในเรื่องนี้ หากเป็นเช่นนั้นจริง พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งยุติคดีอย่างรวดเร็ว แต่หากไม่ใช่เช่นนั้น พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป

จากกลไกข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นนี้ โดยมีหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะและตัดสินใจว่าประโยชน์สาธารณะจะอยู่ฝั่งผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรืออยู่ฝั่งผู้ต้องหา ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่โดยสุจริตควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายด้วย กฎหมายในเรื่องนี้จึงควรกำหนดให้การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นนี้ไม่ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ยุติคดีหรือให้มีการสอบสวนต่อไป เพื่อคุ้มครองพนักงานอัยการจากการถูกผู้ต้องหาหรือผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษฟ้องพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157⁸⁴

⁸³ เฟิงอ้าง.

⁸⁴ แท้จริงแล้วประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ลงโทษเฉพาะการปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีเจตนาพิเศษคือทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งผู้อื่นเท่านั้น ส่วนการสั่งคดีตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แม้มีบุคคลได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่มีเจตนาทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งผู้ใดแล้ว พนักงานอัยการไม่มีทางที่จะมีความผิดตามมาตรา 157. ดู ปกป้อง ศรีสนิท, 'ที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา' ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ) *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย : หนังสือในโอกาสอายุครบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

4.3 กฎหมายที่ป้องกัน SLAPP ในคดีแพ่ง

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการป้องกันมิให้มีการใช้การดำเนินคดีแพ่งเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP ควรปรากฏอยู่ในทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติเช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การดำเนินการทางกฎหมายสารบัญญัติ

ด้วยเหตุที่การดำเนินคดีแพ่งที่มีลักษณะของ SLAPP มักเป็นการฟ้องให้รับผิดชอบในการหมิ่นประมาทเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญตามมาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงควรกำหนดให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรานี้ เพื่อยังยั้งมิให้มีการใช้การดำเนินคดีแพ่งในการหมิ่นประมาทเป็นเครื่องมือของการใช้ SLAPP

ทั้งนี้ แม้ว่าความรับผิดชอบตามมาตรานี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกล่าวหาพิงผู้อื่นด้วยข้อความที่ฝ่าฝืนต่อความจริงเท่านั้น แต่การติดตามตรวจสอบเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะมักเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่เป็นความลับ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างครบถ้วนหรือไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ จึงมีความเป็นไปได้ที่ข้อความที่นำมาใช้ในการมีส่วนร่วมของสาธารณะจะไม่ตรงกับความเป็นจริงและถูกดำเนินคดีตามมาตรานี้ได้

เนื่องจากในปัจจุบัน แม้จะมีข้อยกเว้นความรับผิดชอบในการหมิ่นประมาทในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 423 วรรคสอง⁸⁵ แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้ในการป้องกัน SLAPP ได้ เพราะข้อยกเว้นความรับผิดชอบนี้ไม่ครอบคลุมถึงการหมิ่นประมาทในระหว่างการมีส่วนร่วมของสาธารณชนที่เป็นการสื่อสารกับประชาชนในวงกว้าง⁸⁶ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎหมายควรกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่งเพิ่มเป็นมาตรา 423 วรรคสาม โดยกำหนดให้ในกรณีที่ผู้กล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายตามวรรคหนึ่งที่มีได้รู้ว่าเป็นความไม่จริงและการกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้กล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายนั้นไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกำหนดนิยามของคำว่า “เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ” ไว้เป็นมาตรา 423 วรรคสี่

4.3.2 การดำเนินการทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายป้องกัน SLAPP ควรกำหนดกลไกที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกใช้ SLAPP ยื่นคำร้องให้ศาลยุติคดี⁸⁷ และเมื่อศาลรับคำร้องแล้วก็ควรส่งผลเป็นการชะลอการดำเนินคดีทั้งหมดโดยไม่จำกัดว่าการดำเนินคดีนั้นจะอยู่ในขั้นตอนใด นอกจากนี้ เพื่อช่วยให้ผู้ถูกใช้ SLAPP อยู่ในกระบวนการทางกฎหมายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กฎหมายป้องกัน SLAPP ควรกำหนด

⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 วรรค 2.

⁸⁶ นักวิชาการบางท่านตีความว่ามาตรา 423 วรรค 2 ใช้อยกเว้นความรับผิดชอบสำหรับการสื่อสารระหว่างบุคคลเท่านั้น. ดู ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 12, วิทยุชน 2566) 141; ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (พิมพ์ครั้งที่ 9, นิติบรรณการ 2556) 101-102.

⁸⁷ ดู ข้อ 3.1 และ 3.4.

กรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการพิจารณาคำร้องดังกล่าวด้วย ทั้งสำหรับการเริ่มพิจารณาคำร้องและการเริ่มพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของศาลสำหรับคำร้องนั้น พร้อมกำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างรวดเร็ว

สำหรับการนำสืบเพื่อยุติคดีของผู้ถูกใช้ SLAPP ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ศาลเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นมีลักษณะของ SLAPP และไม่สร้างภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ถูกใช้ SLAPP มากเกินไป กฎหมายป้องกัน SLAPP ควรกำหนดให้ผู้ถูกใช้ SLAPP พิสูจน์เพียงว่าตนได้ใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรอง และการดำเนินคดีนั้นเกิดจากการกระทำของตนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ⁸⁸ ในทางตรงกันข้าม ผู้เขียนเห็นว่า หากคดีไม่ได้มีลักษณะของ SLAPP จริง กฎหมายป้องกัน SLAPP ก็ควรเปิดโอกาสให้ผู้ดำเนินคดีสามารถนำสืบเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้คดีดำเนินต่อไปด้วย⁸⁹ โดยกฎหมายป้องกัน SLAPP ควรกำหนดให้ผู้ดำเนินคดีจะต้องพิสูจน์องค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ 1. การดำเนินคดีมีโอกาสที่จะสำเร็จสูง 2. ผู้ถูกดำเนินคดีไม่มีข้อต่อสู้ใดเลยที่เหมาะสม และ 3. โจทก์ได้รับอันตรายที่รุนแรงอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะในการอนุญาตให้คดีนั้นดำเนินต่อมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองการแสดงออกของจำเลย

มีข้อสังเกตว่า ข้อเสนอข้างต้นสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายมลรัฐออนแทรีโอในประเทศแคนาดา⁹⁰ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรมกับคู่ความทั้งสองฝ่าย เพราะเปิดโอกาสให้ศาลชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่อาจเกิดขึ้นจากการยุติคดีกับการให้ดำเนินคดีต่อ โดยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่ในการนำเสนอหลักฐานที่เป็นประโยชน์สำหรับการชั่งน้ำหนักของศาล

นอกจากนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุติคดีแล้ว กฎหมายป้องกัน SLAPP ควรกำหนดให้ศาลอาจสั่งให้ผู้ดำเนินคดีจ่ายค่าเสียหายเชิงลงโทษหรือค่าปรับด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP อีก⁹¹ และในทางตรงกันข้าม เมื่อศาลมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปแล้ว กฎหมาย

⁸⁸ หน้าที่ของจำเลยในการพิสูจน์เพื่อยุติคดีในแต่ละประเทศแตกต่างกัน เช่น กฎหมายของมลรัฐออนแทรีโอในประเทศแคนาดา กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสและของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา กำหนดให้จำเลยพิสูจน์เพียงว่า การดำเนินคดีเกิดขึ้นจากหรือมีความเชื่อมโยงกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของผู้ถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ. ดู Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(3); Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.003(a); California Code of Civil Procedure s 425.16(b)(1); ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้จำเลยพิสูจน์ว่าการกระทำของตนเป็นการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) และการดำเนินคดีนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม (improper purpose). ดู ACT Protection of Public Participation Act 2008 s 9; กฎหมายของมลรัฐแอริโซนาในสหรัฐอเมริกา กำหนดหน้าที่ของจำเลยในการพิสูจน์มากที่สุด โดยให้พิสูจน์ว่าการดำเนินคดีมีแรงจูงใจที่สำคัญจากความต้องการที่จะขัดขวางตอบโต้ หรือยับยั้งการใช้สิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ. ดู Arizona Revised Statutes Title 12 s 12-751(A).

⁸⁹ หน้าที่ของโจทก์ในการพิสูจน์เพื่อให้มีการดำเนินคดีต่อไปแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกาคำหนดเพียงว่าผู้ดำเนินคดีจะต้องพิสูจน์ถึงความเป็นไปได้ที่ตนจะชนะคดี. ดู California Code of Civil Procedure s 425.16(b); กฎหมายของมลรัฐแอริโซนาในสหรัฐอเมริกาคำหนดเพียงว่าผู้ดำเนินคดีในภาคเอกชนจะต้องพิสูจน์ว่าการดำเนินคดีของตนมีความเหมาะสม (justified) ตามกฎหมายที่มีอยู่ขณะนั้นหรือได้รับการสนับสนุนจากข้อโต้แย้งที่ทำให้มีการเพิ่มเติมหรือแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติอยู่. ดู Arizona Revised Statutes Title 12 s 12-751(B).

⁹⁰ Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(4).

⁹¹ เขตอำนาจที่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ คือ ประเทศแคนาดาและมลรัฐเท็กซัสของสหรัฐอเมริกา. ดู Ontario Protection of Public Participation Act 2015 s 137.1(9); Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.009(a)(2).

ป้องกัน SLAPP ควรกำหนดให้ศาลอาจสั่งให้ผู้ถูกดำเนินคดีจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ดำเนินคดีด้วย หากมีข้อเท็จจริงว่าการยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีของผู้ถูกดำเนินคดีเป็นไปเพื่อประวิงการพิจารณา⁹² เพื่อให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายผู้ดำเนินคดีด้วย

4.4 การยกเว้นกฎหมายป้องกัน SLAPP

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายป้องกัน SLAPP ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเสนอว่าควรยกเว้นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกัน SLAPP เป็นเอกเทศหรือแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายอื่น ๆ แต่พระราชบัญญัติที่ยกเว้นจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลทั้งสี่ฉบับข้างต้นพร้อมกัน ไม่แยกพระราชบัญญัติออกเป็นหลายฉบับเพื่อแก้ไขประมวลกฎหมายแต่ละฉบับ และพระราชบัญญัตินี้ควรใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน พ.ศ.”

การยกเว้นกฎหมายป้องกัน SLAPP ในลักษณะนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของไทยที่ศึกษาและใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ใช้กฎหมายที่คุ้นเคยกับกฎหมายที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล สามารถนำมาตรการป้องกัน SLAPP ไปบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและทำให้มาตรการป้องกัน SLAPP เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ ในมุมของการศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่ศึกษาประมวลกฎหมายทั้งสี่ฉบับเป็นหลัก การแก้ไขในลักษณะนี้ย่อมทำให้นักศึกษากฎหมายในรุ่นต่อ ๆ ไปมีโอกาสที่จะศึกษามาตรการป้องกัน SLAPP เปรียบประหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้ SLAPP หมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียน หรือสิทธิในการชุมนุม และการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ แต่บุคคลเหล่านี้กลับถูกยับยั้งหรือปิดปากด้วยการถูกดำเนินคดีทางกฎหมายจากการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะพวกเขา หากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น ย่อมเป็นการลดคุณค่าของการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งในแง่ของการลดความสำคัญของการใช้สิทธิและเสรีภาพประชาชน และการลดคุณค่าของการติดตามตรวจสอบการบริหารกิจการของประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายป้องกัน SLAPP ที่จะช่วยป้องกันไม่ให้

⁹² กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสและมลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผู้ถูกดำเนินคดีชดเชยค่าใช้จ่ายให้กับผู้ดำเนินคดี หากศาลเห็นว่ากรยื่นคำร้องของผู้ถูกดำเนินคดีเกิดขึ้นอย่างไม่จริงจัง (frivolous) หรือเกิดขึ้นเพียงเพื่อประวิงเวลา (solely intended to delay). ดู Texas Civil Practice and Remedies Code s 27.009(b); California Code of Civil Procedure s 425.16(c)(1).

สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น เพื่อรักษาคุณค่าของประโยชน์สาธารณะมิให้ถูกทำลายไปโดยเทคนิคการดำเนินคดีในลักษณะนี้

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวควรสร้างสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น การติดตามตรวจสอบการกระทำทุจริตในภาครัฐ การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภคในภาพรวม ฯลฯ กับการคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลที่ถูกพาดพิง โดยมีกลไก 2 ส่วน ส่วนแรกคือการเปิดโอกาสให้จำเลยที่ถูกดำเนินคดีที่มีลักษณะของ SLAPP ยื่นคำร้องเพื่อให้มีการยุติคดีอย่างรวดเร็ว เพื่อให้จำเลยได้รับผลกระทบจากการอยู่ในกระบวนการทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยไม่สุจริตให้น้อยที่สุด ส่วนที่สองคือการเปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีต่อไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของโจทก์ หากโจทก์สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าการดำเนินคดีของตนไม่มีลักษณะของ SLAPP หรือประโยชน์สาธารณะจากการดำเนินคดีต่อมีมากกว่าการยุติคดีให้กับจำเลย เช่น โจทก์เสียหายอย่างมาก จำเลยไม่มีข้อต่อสู้ใด ๆ ทางกฎหมาย ฯลฯ กลไกทั้งสองส่วนนี้จะช่วยสร้างสมดุลที่เหมาะสมอันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมและประเทศชาติต่อไป

ด้วยเหตุข้างต้น ผู้เขียนจึงเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน พ.ศ.” โดยมีเนื้อหาสาระดังที่ปรากฏท้ายบทความนี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติ

ป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๖๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑(๒) และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อใช้เป็นบทบัญญัติในการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

หมวด ๑

การป้องกันการดำเนินคดีอาญาเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

มาตรา ๓ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น (๑๙) ของมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และ (๒๓) ของมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า การติดตามตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม การอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของประชาชนในวงกว้าง หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง ที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ของประชาชน หรือที่ประชาชนเห็นว่ามีวามสำคัญ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น (๕) ของมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

“(๕) ในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๓๐ ในกรณีหมิ่นประมาท ถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่มีความผิด

แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓๓ ตี/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๑๓๓ ตี/๑ เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นเองหรือปรากฏตามคำขอของผู้ต้องหาว่า คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับมิให้ผู้ต้องหามีส่วนร่วมในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวและทำความเข้าใจเพื่อเสนอพนักงานอัยการ และหากมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พิจารณาปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาโดยไม่มีหลักประกัน

การร้องทุกข์หรือการกล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญาในความผิดกรณีเดียวโดยดำเนินการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในหลายท้องที่ หรือการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ไม่เกี่ยวข้องกับมูลคดีหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหายหรือของผู้ต้องหา ให้สันนิษฐานว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาเพื่อระงับมิให้ผู้ต้องหามีส่วนร่วมในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๑๔๓/๑ เมื่อพนักงานอัยการเห็นเองหรือปรากฏตามคำขอของผู้ต้องหาว่า คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับมิให้ผู้ต้องหามีส่วนร่วมในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ให้พนักงานอัยการพิจารณาประเด็นดังกล่าวก่อนพิจารณาสั่งคดีอาญา

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาถูกดำเนินคดีอาญาอันเนื่องมาจากการที่ผู้ต้องหาใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น หรือใช้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และผู้ต้องหาได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า

(๑) พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อหาที่มีมูลที่จะฟ้องคดี

(๒) ผู้ต้องหาไม่มีข้อต่อสู้อื่นใด และ

(๓) การดำเนินคดีอาญาจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสั่งยุติคดีให้กับผู้ต้องหา

ให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คำสั่งให้ยุติคดีหรือคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรานี้ หากได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครอง ไม่มีความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๖๕/๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๑๖๕/๓ นับแต่เวลายื่นคำฟ้องไปจนถึงเวลาก่อนการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบว่าจะจำเลยถูกโจทก์ฟ้องคดีเพื่อระงับมิให้จำเลยมีส่วนร่วมในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ



ให้ศาลพิจารณาประเด็นดังกล่าวก่อนไต่สวนมูลฟ้อง กรณีเช่นนี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือ วัตถุมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์และจำเลย อาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล

เมื่อศาลได้รับคำแถลงขอให้ยุติคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลเริ่มดำเนินการไต่สวนคำแถลงตาม วรรคหนึ่งภายในสามสิบวันนับจากวันที่ศาลรับคำแถลงของจำเลย หากมีการอุทธรณ์คำสั่งของศาล ให้ศาลเริ่มดำเนินการสอบสวนพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ศาลรับอุทธรณ์ และ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

หากศาลเห็นว่าจำเลยถูกฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการที่จำเลยใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น หรือใช้สิทธิเสนอเรื่องราว ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ที่ได้รับการ รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และจำเลยได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ให้ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ และศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ ที่ได้ออกไปให้กับจำเลย ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือเพียงเพื่อยับยั้งหรือขัดขวาง การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของจำเลย ศาลอาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายตามสมควรให้กับจำเลยได้ โดยศาลอาจคำนึงถึงการกำหนดค่าเสียหายเพื่อป้องกันมิให้โจทก์นำคดีมาฟ้องจำเลยใหม่

ในกรณีที่ศาลเห็นว่า

(๑) คดีของโจทก์มีมูล

(๒) จำเลยไม่มีข้อต่อสู้ข้ออื่นใด และ

(๓) การดำเนินคดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น จากการสั่งยุติคดีให้กับจำเลย

ให้ศาลดำเนินการตามมาตรา ๑๖๗”

หมวด ๒

การป้องกันการดำเนินคดีแพ่งเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

มาตรา ๙ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นวรรค ๓ และวรรค ๔ ของมาตรา ๔๒๓ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ถ้าผู้กล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายตามวรรคหนึ่งมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริงและการกล่าวหรือไข ข่าวแพร่หลายนั้นในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะตามวรรค ๓ หมายความว่า การติดตามตรวจสอบการทุจริต ในภาครัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม การอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือ สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของประชาชนในวงกว้าง หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชน

ในวงกว้าง ที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ของประชาชน หรือที่ประชาชนเห็นว่ามี ความสำคัญ”

มาตรา ๑๐ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น (๑๕) ของมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง

“เรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า การติดตามตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม การอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของประชาชนในวงกว้าง หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในวงกว้าง ที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือความเป็นอยู่ของประชาชน หรือที่ประชาชนเห็นว่ามี ความสำคัญ”

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง

“มาตรา ๒๔/๑ เมื่อจำเลยเห็นว่าโจทก์ฟ้องคดีใดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับมิให้จำเลย มีส่วนร่วมในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ จำเลยอาจยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีได้

คำร้องขอให้ยุติคดีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลภายในหกสิบวันนับจากวันที่จำเลยได้รับสำเนา คำฟ้อง โดยจำเลยจะยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีพร้อมกับการยื่นคำให้การ หรือจะยื่นคำร้องขอให้ยุติคดี แต่เพียงอย่างเดียวก็ได้

เมื่อศาลรับคำร้องขอให้ยุติคดีแล้ว ให้ชะลอบรรดากระบวนการพิจารณาคดีทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับ คำฟ้องของโจทก์ และให้ระยะเวลาและอายุความทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องของโจทก์สะดุดหยุดอยู่ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งในคำร้อง

เมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้ยุติคดี ให้ศาลเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ศาลรับคำร้องของจำเลย หากมีการอุทธรณ์คำสั่งของศาล ให้ศาลเริ่ม ดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ศาลรับอุทธรณ์ และดำเนินการพิจารณา อุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว”

มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๔/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง

“มาตรา ๒๔/๒ ในการพิจารณาคำร้องขอให้ยุติคดีตามมาตรา ๒๔/๑ หากศาลเห็นว่าจำเลย ผู้ยื่นคำร้องได้ถูกโจทก์ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการที่จำเลยใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น หรือใช้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้รับการรับรองไว้ตาม รัฐธรรมนูญ และจำเลยได้ใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ให้ศาลมีคำสั่งยุติคดี

เมื่อศาลมีคำสั่งยุติคดีแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ ที่ได้ออกไปให้กับจำเลย และหากศาลเห็นว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือเพียงเพื่อยับยั้งหรือขัดขวาง การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของจำเลยตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายตามสมควรให้กับ จำเลยได้ โดยศาลอาจคำนึงถึงการกำหนดค่าเสียหายเพื่อป้องกันมิให้โจทก์นำคดีมาฟ้องจำเลยใหม่”



มาตรา ๑๓ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๔/๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

“มาตรา ๒๔/๓ ในการพิจารณาคำร้องขอให้ยุติคดีตามมาตรา ๒๔/๑ หากศาลเห็นว่า

(๑) คดีของโจทก์มีมูลที่จะชนะคดี

(๒) จำเลยไม่มีข้อต่อสู้อื่นใด และ

(๓) การพิพากษาให้โจทก์ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่มากกว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสั่งยุติคดีให้กับจำเลย

ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไป และเริ่มกระบวนการพิจารณาที่ชะลอไว้และเริ่มนับระยะเวลาและอายุความต่อจากระยะเวลาและอายุความที่สะดุดหยุดอยู่ โดยผลของมาตรา ๒๔/๑ วรรคสาม

เมื่อศาลมีคำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไป และศาลเห็นว่าจำเลยยื่นคำร้องขอให้ยุติคดีเพื่อประวิงการพิจารณาคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยชำระค่าเสียหายตามสมควรให้กับโจทก์

ห้ามมิให้รับฟังข้อเท็จจริงและผลแห่งคำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไปเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีที่โจทก์ฟ้อง ทั้งนี้ คำสั่งให้โจทก์ดำเนินคดีต่อไปไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการพิสูจน์คดีที่โจทก์ฟ้อง”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี