



มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็น
สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก้มลิงฟอง

โดย

นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็น
สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก้มือง

โดย

นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL MEASURES FOR PROTECTING PUBLIC PARTICIPATION
IN MATTERS RELEVANT TO ENVIRONMENTAL CASES :
A CASE STUDY OF STRATEGIC LAWSUIT AGAINST
PUBLIC PARTICIPATION

BY

MR. NUT JINTAPITAKKUL

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2017
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ
ที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก่งฝาย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. นพดล เดชสมบูรณ์รัตน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วม ของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ คดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก่งฟอง
ชื่อผู้เขียน	นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	อาจารย์ ดร. นพดล เดชสมบุญรัตน์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมปรากฏทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการร่วมกันอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้ง ยังรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยเร็ว รวมไปถึงให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย หากว่าได้ปล่อยปละละเลยหรือละเว้นหน้าที่ในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้บัญญัติถึงสิทธิเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติเรื่องสิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ หากพบว่าบุคคลใดได้กระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กรณีดังกล่าวข้างต้นย่อมมีผลเป็นการตรวจสอบในเรื่องที่เป็นสาธารณะ เช่น การตรวจสอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ การส่งหนังสือร้องเรียน การชุมนุมเรียกร้อง การพูดในเวทีสาธารณะ รวมถึงการพูดในฐานะตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหว อีกทั้ง เป็นการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (public Interest) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to healthy environment) สิทธิในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

(right to environmental justice) และเพื่อให้การพัฒนาของประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน (sustainable development)

อย่างไรก็ดี หากการแสดงความคิดเห็น หรือการติดตามตรวจสอบ การประกอบกิจการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการร้องเรียนไปยังหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้อง ลูกจ้างหรือกระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน ผู้ที่ถูกตรวจสอบ ก็มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกันในการที่จะฟ้องคดีต่อประชาชนที่ได้ใช้สิทธิเสรีภาพ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติบัญญัติรับรองไว้ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เช่น การฟ้องคดีในความผิดฐานละเมิดและความผิดฐานกล่าวหาผู้อื่นว่าประพฤติผิด ตามมาตรา 420 ประกอบมาตรา 423 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องคดีในความผิดฐาน หมิ่นประมาท ตามมาตรา 326 ประมวลกฎหมายอาญา

จากการศึกษาพบว่า การฟ้องคดีในหลายๆ กรณี อาทิ คดีเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย ในคดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 ของศาลจังหวัดเลย คดีเหมืองหินเขาควหา จังหวัดสงขลา ในคดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 ของศาลจังหวัดสงขลา คดีบริษัทเหมืองแร่ฟองหินประมาท นายแพทย์ ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.2073/2558 ของศาลอาญากรุงเทพใต้ คดีบริษัทเหมืองแร่ฟอง แกนนำชาวบ้าน ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.1430/2558 ของศาลจังหวัดแม่สอด คดีบริษัทเหมืองแร่ไทย ในเมียนมาร์ฟองหินประมาทผู้สื่อข่าว ในคดีหมายเลขแดงที่ 2986/2560 ของศาลจังหวัดนครปฐม ผู้ฟ้องคดีหาได้มีเจตนาในการแสวงหาความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาลอย่างแท้จริง แต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเพื่อข่มขู่การใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นของพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งการฟ้องคดีในลักษณะนี้เรียกว่าการแกล้งฟ้อง (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation) หมายถึง การดำเนินคดี เชิงยุทธศาสตร์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้าน ขัดขวางการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะ มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเพื่อข่มขู่หรือเพื่อให้หยุด การแสดงออกในบางเรื่อง ซึ่งการฟ้องหรือดำเนินคดีดังกล่าวจะมีประสิทธิผลเป็นการทำลายแรงจูงใจ ของผู้ที่ตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะโดยใช้คดีอาญาหรือคดีแพ่ง เพื่อให้ผู้แสดงความคิดเห็นเกิดความลังเลหรือตัดสินใจเลิกติดตามหรือยุติการตรวจสอบ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมจากการแกล้งฟ้อง โดยการนำเสนอถึงสภาพปัญหา แนวความคิดพื้นฐาน พัฒนาการของหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาล ในเรื่องการแกล้งฟ้อง รวมถึงวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแกล้งฟ้อง

ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คือ การบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่ครอบคลุมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

คำสำคัญ: การแกล้งฟ้อง, การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วมของประชาชน, เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น



Thesis Title	LEGAL MEASURES FOR PROTECTING PUBLIC PARTICIPATION IN MATTERS RELEVANT TO ENVIRONMENTAL CASES : A CASE STUDY OF STRATEGIC LAWSUIT AGAINST PUBLIC PARTICIPATION
Author	Mr. Nut Jintapitakkul
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources and Environment Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Noppadon Detsomboonrut, Ph.D.
Academic Years	2017

ABSTRACT

People's Public participation in environmental issues in Thai legal system is mainly protected by both Constitutional law and Promotion and Conservative of National Environmental Quality Act. Not only does the Constitution of Thailand recognized the rights of people and the local community to manage and use natural resources and environment in a balanced and sustainable manner but it also imposes obligations on people and the government to conserve and protect natural resources and the environment. Also, the Constitution guarantees the right of access to the environment justice allowing people to submit a complaint to the public authority, urging them to promptly take necessary measures to cope with environmental issues. Further, people can initiate judicial processes against the relevant public authority if such authority restrains from fulfilling his duties. Additionally, Promotion and Conservative of National Environmental Quality Act entitles people to submit a petition to relevant public authority in case he or she witnesses the violation of environment law.

Such rights and duties result People's public participation and the exercise of freedom of expression/ freedom of speech by people regarding public issues, especially environmental issues such as a mechanism to submit a petition, peaceful assembly, public speaking and other social movements serve as a tool to scrutinize the exercise of power and decision-making processes of the government. Further, public participation in environmental cases helps to protect public interest with respect to the protection and preservation of environment and strengthen rights to healthy, rights to environmental justice and sustainable development. However, public participation and the exercise of freedom of expression/ freedom of speech by people unavoidably, to some extent, created negative effects on the reputations of relevant defendants or alleged offenders in the environmental disputes/cases, allowing them legitimately initiate both civil proceeding and criminal prosecution, for redress of grievances, against persons who speak their opinion or engage in public participation, for instance, a tort of defamation under section 420 and 423 of Civil and Commercial Code of Thailand and an offence of defamation under section 326 of Criminal Code of Thailand. This reflects conflicts between the freedom of expression and the right to reputation.

Although, without doubts the right to reputation is to be respected and protected, in many case, the violators of environment law exploit the judicial process to discourage public participation and to threaten people to stop expressing their opinions. For example, in the gold mining in Loei province (the case of Loei Provincial Court number 261/2559) or the Kowkuha quarry in Songkhla province (the case of Songkhla Provincial Court number 922/2556), the courts found that the plaintiffs did not intend to seek justice through due process of law, but they initiated the judicial process to suppress the public participation or to intimidate people or to bar people from exercising their freedom of expression. The lawsuits done in such a manner in those cases are called SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation. SLAPP is a strategic lawsuit, which aims to oppose or deter persons from engaging public participation. It is used to intimidate persons into refraining from expressing their opinions by abusively triggering civil proceeding or

criminal prosecution. This can effectively discourage people from speaking out on issues of public importance, making them hesitate or decide not to exercise their very own rights/freedoms.

This thesis aims on studying on legal measures for protecting public participation in matters relevant to environmental cases from SLAPP by exploring the problems happening in the reality, the relevant concepts, the development of the court procedural rules which address the issues of SLAPP in both Thai jurisprudence and other jurisprudences, in order to propose an appropriate and effective approach to amend laws and to encourage as well as protect the public participation and the freedom of expression in environmental matters. It is argued by article that the proper solution for Thailand is to enact special legislation on public participation protection with a comprehensive mechanism to systematically protect people from SLAPP.

Keywords: SLAPP – Strategic Lawsuit Against Public Participation, SLAPP in environmental cases, Public participation, Freedom of expression

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. นพดล เดชสมบุญรัตน์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียนด้วยความเมตตาและความเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดเสมอมา

ในโอกาสนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต ในฐานะประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท และท่านอาจารย์ ดร.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ในฐานะคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ทุกท่านได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้เขียนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้จนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณมูลนิธิธรรมาสังวาลย์ (EnLawThai Foundation) ที่ช่วยรวบรวมคดีแก๊งฟิชชิ่งในประเทศไทยและเอื้อเฟื้อหนังสือทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงคำแนะนำและกำลังใจตั้งแต่ผู้เขียนได้เริ่มศึกษาค้นคว้าเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนขอขอบคุณ อานันท์ รัตนเจียรเจริญ (หยุ) กัลยาณมิตรของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้จุดประกายและให้คำชี้แนะถึงสภาพปัญหาเรื่องการแก๊งฟิชชิ่งในคดีสังวาลย์ ทำให้ผู้เขียนเข้าใจถึงปัญหาและความสำคัญของปัญหาอย่างรอบด้านมากขึ้น และขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่ช่วยให้คำแนะนำ ดิชม และให้ความช่วยเหลือด้วยไมตรีจิต

และเหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอขอบพระคุณครอบครัวของผู้เขียน ทั้งบิดา มารดา น้องสาว คุณตาและคุณยายที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ จนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ และขอบคุณความมุ่งมั่น ความพยายามและความตั้งใจของตัวผู้เขียนที่อยู่เคียงข้างผู้เขียนตลอดมาจนผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้

สุดท้ายนี้ คุณประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบคุณความดีเหล่านี้ให้แก่ครอบครัวของผู้เขียน บุรพจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีต่อผู้เขียน ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดด้วยประการใดๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออภัยรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) และ การกลั่นฟ้อง strategic lawsuit against public participation - SLAPP	7
2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)	7
2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน	7
2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม	9
2.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเรื่องประโยชน์สาธารณะ	10
2.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)	11
2.1.5 การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม ภายใต้กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย	13
2.1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	13

2.1.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	15
2.1.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)	18
2.1.5.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564	19
2.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)	21
2.2.1 คำจำกัดความของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น	21
2.2.2 ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	22
2.2.3 แนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน	23
2.2.3.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับความผิดฐานหมิ่นประมาท	24
2.2.3.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับความผิดฐานหมิ่นประมาท	25
2.3 การแกล้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation-SLAPP)	28
2.3.1 นิยามของการแกล้งฟ้อง	28
2.3.2 ลักษณะทั่วไปของการแกล้งฟ้อง	29
2.3.2.1 การแกล้งฟ้องกับความผิดฐานหมิ่นประมาท	33
2.3.2.2 การแกล้งฟ้องในประเทศไทย	34
2.3.3 การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม	36
2.3.3.1 ความหมาย ลักษณะ และขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อม	36
2.3.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้อง	42
2.3.4.1 แนวคิด วิวัฒนาการ และการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้อง	42
2.3.5 ความสำคัญและผลกระทบของการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม	46
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องตามกฎหมายต่างประเทศ	57
3.1 การคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในเรื่องทั่วไป	57
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	57
3.1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแกล้งฟ้อง	61
(1) กฎหมายของรัฐบาลกลาง	61
(2) กฎหมายของมลรัฐ	64

	(10)
3.1.2 ประเทศอังกฤษ	76
3.1.3 ประเทศออสเตรเลีย	83
3.2 การคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในเรื่องสิ่งแวดล้อม	89
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการถูกแกล้งฟ้องตามกฎหมายไทย	100
4.1 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง	100
4.1.1 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหา (substantive environmental justice)	100
4.1.2 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการ (procedural environmental justice)	101
4.2 มาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง	102
4.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 423	102
4.2.2 การหมิ่นประมาทที่ไม่เป็นความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329	104
4.2.3 เหตุยกเว้นโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 330	108
4.2.4 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	108
4.2.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักสุจริตกับบทกฎหมายอื่นๆ	109
4.2.4.2 ประเภทและแนวทางการปรับใช้หลักสุจริต	110
4.2.5 การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน ตามมาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ	112
บทที่ 5 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย	115
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย	115
5.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม	115

5.1.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง	119
5.1.2.1 ความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อ ความจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 กับ เรื่องประโยชน์สาธารณะ	120
5.1.2.2 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม	121
5.1.2.3 ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 กับเรื่องประโยชน์สาธารณะ	122
5.1.2.4 การสั่งไม่ฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ	124
5.1.3 ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์	125
5.1.3.1 บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 423 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	125
5.1.3.2 บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 329 และบทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา	126
5.1.3.3 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	128
5.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย	129
5.1.4.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ความคุ้มครอง บุคคลจากการแกล้งฟ้อง	129
5.1.4.2 การบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ความคุ้มครอง บุคคลจากการแกล้งฟ้อง	132
(1) บัญญัติบทบัญญัติเฉพาะซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้อง ที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง	132
(2) บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ที่ครอบคลุมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ	133
5.1.4.3 การพิจารณาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของแนวทางการแก้ไข โดยการปรับปรุงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่และการบัญญัติบทบัญญัติ เฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะ	134

	(12)
5.1.4.4 บทวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของกฎหมายต่างประเทศในการให้ ความคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก่งัดฟ้อง	138
(1) กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา	139
(2) กฎหมายประเทศอังกฤษ	145
(3) ประเทศออสเตรเลีย	147
(4) ประเทศฟิลิปปินส์	148
5.1.4.5 แนวทางการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองการมีส่วนร่วม ของประชาชนจากการแก่งัดฟ้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม	150
(1) บทนิยาม	150
(2) ขอบเขตความคุ้มครอง	153
(3) มาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับการพิจารณาคดีแก่งัดฟ้อง	155
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก่งัดฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย	163
6.1 บทสรุป	164
6.2 ข้อเสนอแนะ	169
6.2.1 บทนิยาม	169
6.2.2 ขอบเขตความคุ้มครอง	169
6.2.3 มาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับคดีแก่งัดฟ้อง	170
6.2.3.1 อำนาจเฉพาะของพนักงานอัยการ	170
6.2.3.2 คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี	170
6.2.3.3 การฟ้องกลับ	172
บรรณานุกรม	173
ประวัติผู้เขียน	180

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมเสรีนิยมประชาธิปไตย การคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)¹ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)² เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนซึ่งได้มีการรับรองไว้ในตราสารระหว่างประเทศและในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหลักการพื้นฐานซึ่งได้มีการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ³

การมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นให้ผลดีทั้งในระดับจุลภาคและในระดับมหภาค ในระดับจุลภาคประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งในเรื่องความพึงพอใจส่วนตัวที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาและรู้สึกว่าได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่มีเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ตนพึงมีพึงได้ ในระดับมหภาค การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ (public issue) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น การตรวจสอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ ทั้งการส่งหนังสือร้องเรียน การชุมนุมเรียกร้อง การพูดในเวทีสาธารณะ รวมถึงการพูดในฐานะตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม⁴ ย่อมเป็นการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (public Interest) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to healthy environment) สิทธิในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (right to environmental justice) และเพื่อให้การพัฒนาของประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน (sustainable development) ดังนั้น หากมีการส่งเสริม สนับสนุนการใช้สิทธิ

¹ ปฎิญญาวิโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ข้อ 10

² ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 19 และ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 19

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 34 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 50 และมาตรา 57

⁴ The Anti-SLAPP Resource Center, “GUARDING AGAINST THE CHILL: A SURVIVAL GUIDE FOR SLAPP VICTIMS,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2559, จาก <http://www.Thefirstamendment.org/antislappresourcecenter.html#What%20are%20slapps>

ในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น พร้อมทั้งมีการคุ้มครองประชาชน เพื่อไม่ให้ต้องรับผิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ย่อมเป็นแนวทางที่ดีเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการปลูกฝังความรู้สึกรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ รู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของและพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ

การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมในเรื่องหนึ่งๆ นั้น โดยธรรมชาติแล้วย่อมเป็นการตรวจสอบในเรื่องที่เป็นสาธารณะอยู่แล้ว ซึ่งในมุมมองของผู้ที่ถูกตรวจสอบหรือผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ผู้ที่ถูกตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะใช้กระบวนการทางศาลเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่งและทางอาญา เช่น ฟ้องคดีในความผิดฐานละเมิดเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 หรือฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายมาตรา 326 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิ่งแวดล้อมในบางครั้ง ผู้ถูกตรวจสอบไม่ได้มีเจตนาที่จะฟ้องคดีเพื่อแสวงหาความยุติธรรมหรือเรียกร้องความเป็นธรรมอย่างแท้จริง แต่ผู้ถูกตรวจสอบเพียงต้องการที่จะใช้การดำเนินคดีในศาลเพื่อที่จะยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อข่มขู่การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อยับยั้งหรือข่มขู่ในลักษณะเช่นนี้ในต่างประเทศเรียกว่า SLAPP-Strategic Lawsuit Against Public Participation หรือการแก้งฟ้อง หมายถึง การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้าน ขัดขวางการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะ โดยมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเพื่อข่มขู่หรือเพื่อทำให้หยุดการแสดงออกในบางเรื่อง⁵ ซึ่งการฟ้องหรือดำเนินคดีดังกล่าวจะมีประสิทธิผลเป็นการทำลายแรงจูงใจของผู้ที่ตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะโดยใช้คดีอาญาหรือคดีแพ่งเพื่อให้ผู้แสดงความคิดเห็นเกิดความลังเลหรือตัดสินใจเลิกติดตามหรือยุติการตรวจสอบ⁶

ประเด็นปัญหาเรื่องการแก้งฟ้อง ในต่างประเทศมีกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นใหม่และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมให้คุ้มครอง

⁵ George W. Pring and Penelope Canan, *SLAPPs getting sued for speaking out*, (Philadelphia : Temple University Press,1996), p.8.

⁶ ปกป้อง ศรีสนธิ, “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ,” ในโครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย, โดย ThaiLawWatch, 2557 : น.1-2.

การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะมากขึ้น (anti-SLAPP law) รวมถึงมีมาตรการพิเศษในการพิจารณาคดีของศาลในประเด็นเรื่องการแก้งล้างฟ้องโดยเฉพาะ และมีมาตรการลงโทษคู่ความฝ่ายที่นำคดีมาฟ้องโดยมีเจตนาไม่สุจริตเพื่อยับยั้งหรือข่มขู่ด้วยเช่น สหรัฐอเมริกา⁷ อังกฤษ⁸ ออสเตรเลีย⁹ ฟิลิปปินส์¹⁰ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย เมื่อได้พิจารณาทฤษฎีกฎหมายและแนวปฏิบัติของศาลในต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลในหลายๆ กรณีนั้นเข้าองค์ประกอบของการแก้งล้างฟ้อง เช่น คดีเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย ในคดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 ของศาลจังหวัดเลย¹¹ หรือคดีเหมืองหินเขาคูหา จังหวัดสงขลา ในคดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 ของศาลจังหวัดสงขลา¹² เป็นต้น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการมีกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมในการแก้ไขปัญหาคดีฟ้องซึ่งมีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนนั้นไม่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากประเทศไทยยังปล่อยให้มีการนำคดีมาฟ้องได้โดยง่ายในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยปราศจากมาตรการทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งล้างฟ้อง รวมถึงไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ต่อไปในอนาคตการตรวจสอบในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนอันเป็นกลไกสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะหายไป เนื่องจากประชาชนเกิดความหวาดกลัวที่จะถูกฟ้องดำเนินคดีและถูกเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก อันเป็นการเพิ่มต้นทุนแก่ประชาชนในการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อปกป้อง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

⁷ Code of Civil Procedure-Section 425.16 (California's Anti-SLAPP Law)

⁸ UK Defamation Act 2013

⁹ Protection of Public Participation Act 2008

¹⁰ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC

¹¹ คดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 อ้างถึงใน คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, “คดีความที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย,” ในเอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องกระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนกับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน, จัดโดยองค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ณ ห้องประชุมบุญชู โรจนเสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร, 2559 : น.19.

¹² คดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 อ้างถึงใน ThaiPBS, “(คดี) ปิดปาก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=uTBGsOiSH90>

และสิ่งแวดลอม ซึ่งจะกระทบต่อการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอมของประเทศในภาพรวม และยิ่งจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดลอมของไทยนั้นย่ำแย่ลงในระยะยาว

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก้งฟอง โดยการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการแก้งฟองและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมและเพื่อศึกษาถึงลักษณะของการแก้งฟอง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลในต่างประเทศ รวมถึงแนวความคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการของการแก้งฟอง

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้งฟอง กระบวนการพิจารณาคดีและมาตรการพิเศษที่ใช้โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการแก้งฟองของศาลในต่างประเทศและศาลในประเทศไทย รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่นำมาใช้บังคับกับคดีที่มีลักษณะเป็นการแก้งฟอง

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย โดยอาศัยกฎหมายเรื่องการแก้งฟองของต่างประเทศเป็นต้นแบบ พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟองรวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่นำบังคับใช้กับคดีที่มีลักษณะเป็นการแก้งฟองในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งหากประเทศไทยยังปล่อยให้มีการนำคดีมาฟ้องได้โดยง่ายในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคตการตรวจสอบในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมก็จะหายไป เพราะประชาชนเกิดความหวาดกลัวที่จะถูกฟ้องดำเนินคดีและถูกเรียกค่าเสียหายจำนวน

มากันเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพของพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและการขาดกลไกการตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยยิ่งย่ำแย่ลง

การที่ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟุ้งจะทำให้การแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการมีมาตรการพิเศษในการพิจารณาคดีของศาลและมาตรการลงโทษคู่ความที่แก้งฟุ้งเช่นเดียวกับในต่างประเทศจะทำให้ปัญหาการแก้งฟุ้งลดลง ทั้งการมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟุ้งและคุ้มครองประชาชนผู้ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นเพื่อไม่ให้ต้องรับผิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว จะส่งผลให้ประชาชนมีความกล้าและเต็มใจที่จะร่วมมือกับภาครัฐในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมถึงวิเคราะห์แนวความคิดพื้นฐาน วิวัฒนาการ เกณฑ์การพิจารณาของศาลในเรื่องการแก้งฟุ้งและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้งฟุ้ง

1.5 วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ ได้ใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี ประกอบด้วย

1.5.1 ใช้การศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยทำการศึกษานวนความคิดพื้นฐาน และทฤษฎีกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือ วารสาร บทความ คำพิพากษาของศาล ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (website) ที่เกี่ยวข้องกับการแก้งฟุ้ง

1.5.2 ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยภาคสนาม (field research) เป็นการศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยการสัมภาษณ์ทั้งผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่จากองค์กรเอกชน (NGOs) และประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแก้งฟุ้ง เพื่อให้งานวิจัยชิ้นนี้มีความเป็นกลางและเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงแนวความคิดพื้นฐาน วิวัฒนาการ เกณฑ์การพิจารณาของศาล ลักษณะของการแก้งฟ้อง รวมถึงความสำคัญและจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

1.6.2 ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดีที่มีลักษณะเป็นการแก้งฟ้อง ปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการป้องกันการแก้งฟ้อง รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้อง

1.6.3 ได้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้อง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2

หลักการพื้นฐานและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) และ การแกล้งฟ้อง strategic lawsuit against public participation - SLAPP

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญซึ่งเกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญเพื่อพัฒนาการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย

ในทางวิชาการมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสารการให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น”¹

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : เอ.พี.กราฟิกดีไซน์และการพิมพ์, 2554), น.18.

และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน”²

เฉลิม พลวิเศษ ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการวางแผนโดยใช้วิธีการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาหรือลดความขัดแย้ง หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้”³

ถวิลวดี บุรีกุล ให้ความหมายว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน แสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรม ต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำเอาความคิดเห็นดังกล่าวไป ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสีย เวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ในกรณีที่เกิดความรุนแรง ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบ ความกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณะชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน”⁴

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับข้อมูลข่าวสาร การให้ความ คิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมนั้น⁵

² คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพลส, 2545)

³ เฉลิม พลวิเศษ, “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัย การยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม, 2551), น.10-11.

⁴ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), น.17.

⁵ เพิ่งอ้าง, น.18.

2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองในตราสารระหว่างประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (right to environmental justice) ปรากฏในมาตรา 10 แห่งปฏิญญาริโอ ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการแห่งสิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “การจัดการประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขาและจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย”⁶ และการรับรองหลักการด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นสิทธิถือได้ว่าเป็นการยืนยันหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจึงมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการทางสิ่งแวดล้อมของภาครัฐจะต้องมีในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (access to information) ซึ่งประชาชนผู้เกี่ยวข้องจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของทางรัฐ และจะต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมจัดให้มีการเข้าถึงได้ง่าย

ประการที่สาม สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อาทิ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) เป็นมาตรการที่จะส่งเสริมสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการทางสิ่งแวดล้อม

ประการที่สี่ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิในความยุติธรรม ครอบคลุมถึงการที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนหรือฟ้องร้อง ซึ่งรัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ กรณีนี้ยังอาจหมายความรวมถึงการรับรองบทบาท

⁶ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “หลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 44, น.463-464, (มิถุนายน 2558).

ขององค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ NGOs ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ (stakeholders) ในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของรัฐแทนประชาชน

ประการสุดท้าย เป็นสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากภาครัฐ กรณีการดำเนินกิจกรรมของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายหรือเกิดอันตรายจากการแพร่กระจายมลพิษ และสิทธิได้รับการเยียวยาของผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่รัฐมักนิยมนำมาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายมักปรากฏในรูปแบบของความรับผิดทางแพ่ง (civil liability)⁷

ในทางวิชาการมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ”⁸

2.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเรื่องประโยชน์สาธารณะ

การพิจารณาถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนกับเรื่องประโยชน์สาธารณะในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรที่จะทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะเสียก่อน เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตของประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับความคุ้มครอง

Henry C. Black ให้นิยามของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (public Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” หรือ “ประโยชน์ส่วนรวม” นั้นหมายถึง ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองโดยทั่วไปในกิจการของชุมชน รัฐหรือรัฐบาลแห่งชาติ ไม่ใช่เพียงประโยชน์แห่งที่ได้รับผลกระทบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น⁹

⁷ เฟิงอ้าง,

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.52.

⁹ Henry C. Black, Black's Law Dictionary sixth edition, 2nd reprinted (Minn : West Publishing Co.,1990), p.1229. อ้างถึงใน ไพ เสนาไชย, “การฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.9.

“ประโยชน์สาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งและไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของผู้ที่ได้ดำเนินการนั่นเอง” ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นหม่มากหรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่ก็นับถือเป็นประโยชน์สาธารณะและมีความแตกต่างจากประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน ทั้งมีขอบเขตของประโยชน์สาธารณะที่ขยายเพิ่มขึ้น เช่น การผังเมือง การคุ้มครองแรงงาน รวมถึงเรื่องการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากแต่เดิมที่มีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะอย่างจำกัด เฉพาะกิจกรรมที่เอกชนไม่อาจจัดทำได้ หรือมีขณะนั้นก็เป็นกิจกรรมที่เอกชนไม่ทำ เช่น กิจกรรมด้านการป้องกันประเทศ กิจกรรมด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศกิจกรรมสาธารณะสุข เป็นต้น¹⁰

ดังนั้น เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างยุติธรรมในเชิงกระบวนการ (procedural environmental justice) การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงถือว่าเป็นขั้นตอนในเชิงกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในสังคมเสรีประชาธิปไตยที่จะไม่ยอมให้ตัวแทนตามระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเข้าไปดำเนินการต่างๆ ทุกเรื่อง หากแต่ต้องสงวนเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบมากให้ประชาชนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการที่จะช่วยทำให้การตัดสินใจของรัฐในเรื่องสำคัญได้รับการคิดร่วมจากทุกส่วนในสังคม อีกทั้ง ยังเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมในเชิงเนื้อหา¹¹

2.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) มีวิวัฒนาการควบคู่มากับการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยปรากฏเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1972 ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nation Conference on

¹⁰ Vera Ranger, Public Interest in civil Law, and Common Law System : the Role of the Public Prosecutor, *The American Journal of Comparative Law*, vol 36. อ้างถึงใน ณรงค์ วิทย์ไพศาล, “บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์,” *วารสารอัยการ*, ฉบับที่ 169, ปีที่15, น.34, (มีนาคม 2535).

¹¹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของไทย : เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน,” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10, จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร, 2551 : น.319-325.

Human Environment : UNCHE) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ก่อให้เกิดตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on the Human Environment) หรือปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกและต่อมาก็ได้มีการเผยแพร่รายงานวิจัยชิ้นสำคัญเรื่อง Our Common Future ของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาโลก (World commission on Environment and Development : WCED) ในปี ค.ศ. 1987¹²

รายงานวิจัยดังกล่าวได้ให้คำนิยามของแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้เป็นครั้งแรกว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หมายถึง “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบกระเทือนต่อความสามารถของคนรุ่นหลังที่จะพัฒนาตนเองตามความต้องการ”¹³ และได้รับการรับรองว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1992 ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development : UNCED) อันเป็นการผสมผสานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ให้มีความสอดคล้องและมีความสมดุลกัน ผลของการประชุมก่อให้เกิดเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญขึ้น คือ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Declaration on Environment and development) หรือปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) ซึ่งได้ยืนยันหลักการเดิมของปฏิญญาสต็อกโฮล์มเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสนับสนุนให้ประชาคมโลกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ มิให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

¹² David Hunter, James Salzman, and Durwood Zaelke, International Environmental Law and Policy, (Washington D.C. : Foundation Press, 2002), p.151. อ้างถึงใน ปวรวิศร เลิศธรรมเทวี, “หลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 44, น.449, (มิถุนายน 2558).

¹³ “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” in Report of the World Commission on Environment and Development, GA Res. 42/187 UN GAOR, 96th plenary meeting, UN Doc./A/RES/42/187 (1987). อ้างถึงใน ปวรวิศร เลิศธรรมเทวี, “หลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมาย ระหว่างประเทศ,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 44, น.450, (มิถุนายน 2558).

หรือให้กระทบน้อยที่สุด และปฏิญญาโรฮิงได้สนับสนุนให้รัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴

2.1.5 การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมภายใต้ กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย

2.1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

(1) สิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงการกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐให้อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์ อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ¹⁵ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ และเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมให้ทั่วทุกระดับชั้นในสังคม

(2) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to healthy) โดยมาตรา 58 วรรคแรก ให้การรับรองว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจ มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือ ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการ ให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนและชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” สอดคล้องกับ หลักการของปฏิญญาตอกโฮล์ม ที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพ ความเสมอภาคในสิ่งแวดล้อมที่ดีในชีวิต และมีความรับผิดชอบที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นต่อไป”¹⁶

¹⁴ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, “การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย,” ตุลพาท, เล่มที่ 3, ปีที่ 61, น.16, (กันยายน - ธันวาคม 2557).

¹⁵ โปรดดู มาตรา 43 (2) และมาตรา 50 (8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

¹⁶ Principle 1 of the Stockholm Declaration

และปฏิญญาริโอ ที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ”¹⁷

(3) สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม แบ่งได้เป็นสิทธิในการร้องทุกข์ ตามมาตรา 41 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิให้ประชาชนที่จะร้องทุกข์ต่อรัฐได้ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ ภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียทางสิ่งแวดล้อมของเอกชน และสิทธิดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปถึงสิทธิที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะฟ้องคดีต่อเอกชนหรือได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนทั้งจากรัฐหรือกรณีเอกชนที่เป็นผู้ก่อความเดือดร้อนรำคาญได้ด้วย และสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม¹⁸ ตามมาตรา 41 (3) บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะฟ้องหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะได้รับการเยียวยาหรือค่าเสียหายชดเชยในการกระทำผิดของรัฐ การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการเรียกร้องเอากับรัฐเอง ซึ่งแม้มิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงแต่ยังคงอาจต้องรับผิดชอบในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย อาทิ ปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ภัยอันตรายต่อประชาชนหรือรับผิดในฐานะเป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการซึ่งก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษหรือเป็นผลในเชิงลบกับสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยของประชาชน ฉะนั้น ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถยกสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ฟ้องและเรียกค่าเสียหายจากรัฐในฐานะเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้

(4) แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่งและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการตรากฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

¹⁷ Principle 1 of the Rio Declaration on Environment and Development

¹⁸ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น.20-21.

ทั้งนี้ การจะนำประเทศไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมตามยุทธศาสตร์ จำเป็นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการพัฒนาในทุกระดับอย่างสมดุลมีเสถียรภาพและสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมการปรับปรุงระบบ โครงสร้าง องค์กร กลไกกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ¹⁹ หลักการดังกล่าว ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ว่า “การจัดทำ การกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายและสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย”²⁰

2.1.5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ในอดีตนั้นเราอาจคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างเหลือเฟือและเพียงพอ กับความต้องการของมนุษย์ แต่ต่อมาไม่นานมนุษยชาติก็ทราบถึงความจำกัดของทรัพยากรต่างๆ บนโลก เห็นได้จากปัญหาของการลดปริมาณของทรัพยากรประมงในมหาสมุทร การสูญเสียพื้นที่ป่า และการสูญพันธุ์ของสัตว์หลายชนิด และปัญหามลพิษต่างๆ บนผิวโลกที่สภาพแวดล้อมไม่สามารถบำบัดฟื้นฟูด้วยตนเองได้อีกต่อไป แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจเกิดใหม่ทดแทนส่วนที่สูญเสียไปได้ แต่เมื่อใดที่อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดนั้นสูงกว่าอัตราการเกิดใหม่แล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาตินั้นขึ้นมา ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรในลักษณะดังกล่าว ทำให้ต้องมีการสงวนรักษาทรัพยากรต่างๆและมีการใช้ทรัพยากรต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องมีการร่วมกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย²¹

สำหรับประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการ

¹⁹ ลดาวัลย์ คำภา, “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี Sustainable Development Goals และแผนฯ 12 ของประเทศ,” ในเวทีสาธารณะเรื่อง สกว. ครั้งที่ 7, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โรงแรมเอทิส ลุมพินี กรุงเทพมหานคร, 2559 : น.2, 26 และ 39.

²⁰ โปรตตุ มาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557), น.41-43.

คุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และเพื่อเป็นการส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²²

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียดในการพิจารณา ดังนี้

1) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร ปรากฏในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับ เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับควบคุมครองตามกฎหมาย²³”

(2)

.....

ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการที่ประชาชนจะเข้ามาช่วยภาครัฐในการสอดส่องว่ามีผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หรือการให้ประชาชนเข้ามาช่วยตรวจสอบโครงการต่างๆ ของรัฐหรือของเอกชนว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ประเด็นสำคัญ คือ ประชาชนได้ทราบหรือเข้าใจรายละเอียดข้อเท็จจริงของโครงการหรือสิ่งที่ต้องการตรวจสอบเพียงใด เพื่อให้การตรวจสอบในเรื่องต่างๆ โดยประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 6 กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ซึ่งหากปรากฏว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องใดไว้บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่าตนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น²⁴

²² เฟิงอ้าง,

²³ โปรดดู มาตรา 6 (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

²⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น.489-495.

2.) สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ ปรากฏในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

.....

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน”²⁵ ในกรณีที่ประชาชนได้พบเห็นว่ามีกรกระทำใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐปล่อยปละละเลยปัญหา ซึ่งการรับรองสิทธิเช่นนี้จะเป็นการป้องปรามการกระทำผิดโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสอดส่อง ทั้งยังเป็นการป้องกันและลดการทุจริตหรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

3) สิทธิในการรวมกลุ่ม ปรากฏในมาตรา 7 และมาตรา 8 เป็นบทบัญญัติที่มีบทบาทอย่างมากที่จะผลักดันให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ เพราะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของประชาชนที่ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือใกล้ชิดกับปัญหา และมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เมื่อองค์กรเอกชนได้รับการจดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว ผลของการจดทะเบียนจะเป็นไปตามมาตรา 8 ซึ่งได้รับรองการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเอกชนนั้น²⁶ อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนที่รวมกลุ่มกันเป็นองค์กรเอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินกิจกรรมในทางสิ่งแวดล้อมได้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และมีสิทธิในการที่จะเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น หรือเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม และรัฐพึงสนับสนุนให้มีการดำเนินการเช่นว่านั้น โดยอาจอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงานขององค์กรเอกชน และดูแลมิให้มีการขัดขวางการทำงานขององค์กรเอกชน²⁷

4) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็นหรือข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นได้จากโครงการหรือกิจการ

²⁵ โปรดดู มาตรา 6 (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

²⁶ โปรดดู มาตรา 7 และมาตรา 8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

²⁷ อังพร จารุจินดา, “บทบาทของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” ฉบับที่ 12, รัฐสภาสาร, น.31-39 (2536).

ซึ่งจะมีวัตถุประสงค์และขอบเขตที่แคบกว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าโครงการหรือกิจการที่ได้รับการเสนอนั้นควรจะมีการจัดทำหรือไม่ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งหากเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็กำหนดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียโดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการหรือหน่วยงานที่อนุมัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนี้²⁸

2.1.5.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์ของชาติ” ทั้งเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศและการจัดทำแผนต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับหลักการในแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน ทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผน²⁹

ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้ในการพัฒนาจำนวนมากและเกิดความเสื่อมโทรมลงมากอย่างต่อเนื่อง มีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ทั้งระหว่างรัฐและประชาชนและระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ กันเอง ปัญหามลพิษและปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จึงมีหลักการสำคัญในเรื่องของการให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการสร้างจิตสำนึกและปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและชุมชน รวมถึงการสร้างคนให้ใช้ประโยชน์และอยู่กับสิ่งแวดล้อมอย่างเกื้อกูล อนุรักษ์ ฟื้นฟู

²⁸ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 14*, น.193-194.

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2560, จาก http://www.nesdb.go.th/article_attach/article_file_20160922162840.pdf

ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม³⁰

2.1.5.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564

แผนจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นแผนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับประเทศเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลา 5 ปีข้างหน้า โดยได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อให้การจัดการและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อบทบาทและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ที่มุ่งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อให้สังคมไทยยืนหยัดได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ประกอบไปด้วยหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 10 หลักการที่สำคัญ³¹ ดังนี้

(1) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศอย่างมีคุณภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องเกื้อกูลและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อกัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีการพัฒนาอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ ต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องสงวน และรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน โดยมีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพสูงสุด และไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(2) การบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (ecosystem approach) เป็นหลักการที่คำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบหรือองค์รวม (holistic approach) เพื่อการดำรงอยู่ของระบบนิเวศอย่างสมดุล และตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีการบูรณาการด้านการจัดการที่ดิน น้ำ และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ให้เกิดความสมดุล ทั้งการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

³⁰ เพ็งอ่าง,

³¹ โปรตตุ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560-2564 , น.51-54.

(3) การระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และคำนึงถึงกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม

(4) ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) เป็นหลักการของการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม

(5) ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle: BPP) เป็นหลักการการส่งเสริมความรับผิดชอบ โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ให้บริการด้านระบบนิเวศทั้งที่อยู่ต้นทาง และปลายทาง รวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ร่วมกัน

(6) ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ - เอกชน (Public - Private Partnership: PPP) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบและควมร่นามาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งเป็นหลักการการดำเนินโครงการแบบการบริการสาธารณะให้เกิดความสำเร็จ รวมถึงเกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ

(7) ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นหลักการการบริหารจัดการที่ดีที่ทุกหน่วยงานควรมานำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน ทั้งด้านศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เพื่อส่งผลให้องค์กรมีความสร้างสรรค์ มีศักยภาพและประสิทธิภาพ และทำให้บุคคลภายนอกศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กร โดยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

(8) การขยายความรับผิดชอบแก่ผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นหลักการเพิ่มขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้ครอบคลุมในแต่ละช่วงของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ผู้ผลิตมีการปรับปรุงกระบวนการผลิตและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ตั้งแต่การรับคืน การรีไซเคิล และกำจัดซากผลิตภัณฑ์ รวมทั้งมุ่งเน้นให้ผู้ผลิตมีการปรับปรุงและพัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์และระบบการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานยาวนานขึ้นและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(9) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (resource decoupling / resource efficiency) เป็นหลักการลดอัตราการใช้ทรัพยากรต่อหน่วยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเป็นการลดการใช้ปริมาณทรัพยากรในส่วนของวัสดุ พลังงาน น้ำ และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในระดับปกติ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มผลผลิตภาพการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดปริมาณการเกิดมลพิษโดยรวมจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว

(10) สิทธิมนุษยชน (human rights) เป็นหลักการที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ มีความเสมอภาค เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะแตกต่างกัน หรือมีความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมมากนักยั้งใดก็ตาม หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สิทธิในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และสิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ปีข้างหน้า เป็นไปตามแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในสิทธิ หน้าที่และบทบาทสำคัญต่อการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง มีความเข้มแข็งในการดูแลรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติของพลเมืองและชุมชนให้ยั่งยืน ส่งเสริมให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยง่ายและสะดวก เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกในการร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)

2.2.1 คำจำกัดความของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ภายใต้รูปแบบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและเป็นรากฐานสำคัญสำหรับสังคมเสรีประชาธิปไตยในทุกๆที่ กล่าวคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนและการพัฒนาความคิดของบุคคลให้ดียิ่งขึ้นไป ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการผลักดันให้หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (principles of transparency and accountability)

เป็นจริงขึ้นมาได้ ซึ่งจะมีผลเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านอื่นๆ ในท้ายที่สุดด้วย เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม การรวมตัวกัน และการเข้าสมาคม³² ดังนั้น การตัดสินใจใดๆ ในทางการเมืองจะไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหากประชาชนไม่มีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและย่อมไม่สามารถนำเสนอความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรี

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จะไม่มีประชาธิปไตยหากปราศจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณา รวมถึงการกระทำโดยวิธีอื่นที่แสดงให้เห็นถึงความคิดของบุคคลนั้นๆ ด้วย³³

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดในข้างต้นจะเห็นได้ว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น คือ เสรีภาพในการเห็นด้วยกับความคิดหรือความเห็นใด รวมทั้งเลือกสิ่งที่คุณคิดว่า เป็นสิ่งที่ถูกต้อง และสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นนั้นให้ปรากฏแก่ผู้อื่นโดยอิสระ และการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวพึงกระทำได้เท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น³⁴

2.2.2 ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองและรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 34 ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน....”

³² เอื้ออังกูร สันติตรงยุทธ, “ระบบกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาไทยในสายตาของมาตรฐานสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศ,” *หนังสือวันพีซี* 2558, น.251-253.

³³ วนิตา แสงสารพันธ์, “ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย,” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ฉบับที่ 2, ปีที่ 6, น.21-22 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556).

³⁴ คนไท ก้วนหิน, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลในระบบกฎหมายไทย,” (*วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2554), น.32.

จากบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการโฆษณา หรือเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันด้วยวิธีการอื่นใด อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ไม่ใช่เสรีภาพที่รับรองโดยสมบูรณ์ หากแต่ได้กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้เมื่อมีกฎหมาย โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁵ กล่าวคือ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือ ความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายนั้นก็จะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไม่ได้ ทั้งต้องระบุเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายเพื่อล่วงล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁶

2.2.3 แนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

แนวคิดที่ขัดแย้งกันระหว่าง “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” (freedom of expression) กับ “สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง” (right to reputation) อธิบายได้ว่า บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิด ตราบเท่าที่ไม่ไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งสิทธิในที่นี้คือ “สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง” ของบุคคลอื่นที่ถูกพาดพิง เช่น แสดงความคิดเห็นอย่างเสรีทำได้ภายใต้เสรีภาพ แต่ต้องไม่ใช่เป็นการพูดถึงเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่นซึ่งทำให้เขาเสียหาย นอกจากนี้การแสดงออกซึ่งความคิดยังต้องไม่เป็นการกระทบต่อ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (public order) เช่น แสดงความคิดเห็นอย่างเสรีทำได้ภายใต้เสรีภาพ แต่การพูดปลุกกระดมให้เกิดความแตกแยกในสังคมถูกห้ามโดยกฎหมายหลายประเทศ³⁷

กรณีทั่วไปบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยได้รับการรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันทุกคนก็มีสิทธิในการรักษาชื่อเสียงเกียรติยศของตนเอง และรัฐก็มีสิทธิรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่เมื่อใดก็ตามการแสดงความคิดเห็นล้ำเส้นไปใน

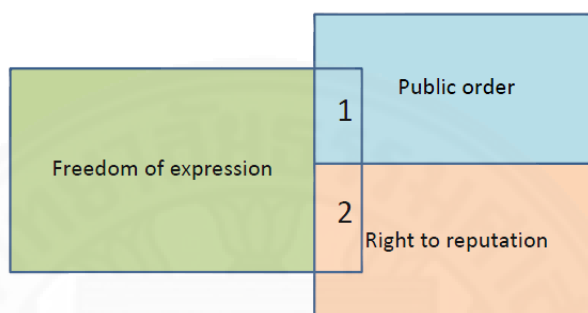
³⁵ โปรตดู มาตรา 26 และมาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

³⁶ วนิตา แสงสารพันธ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น.33-34.

³⁷ ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาขั้นสูง*. (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2559), น.25-27.

สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้อื่น หรือไปกระทบความสงบเรียบร้อยของประชาชน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวก็หมดไป ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอีก นอกจากนี้ยังต้องมีความรับผิดทางแพ่ง (ละเมิด) หรือทางอาญา (หมิ่นประมาท) หรือทั้งสองประการแล้วแต่บริบทของสังคม

แผนภาพการแสดงออกซึ่งความคิดที่ไปรุกรานอาณาเขตของสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน³⁸



เมื่อการแสดงความคิดเห็นได้รุกรานเข้าไปในดินแดนของความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกรอบหมายเลข 1 การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกันกับการแสดงความคิดเห็นที่รุกรานเข้าไปในดินแดนของสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงของผู้อื่น ตามกรอบหมายเลข 2 การแสดงความคิดเห็นนั้นก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน³⁹

2.2.3.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับความผิดฐานหมิ่นประมาท

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ไปล่วงล้ำดินแดนแห่งสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศเป็นประเด็นสำคัญ หากการใช้เสรีภาพนั้นไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม เป็นความพึงพอใจส่วนตัวของผู้ใช้เสรีภาพ ในกรณีดังกล่าวคงเป็นเรื่องที่ผู้ใช้เสรีภาพที่ละเมิดสิทธิผู้อื่นต้องมีความรับผิดทางแพ่งฐานกล่าวหาหรือใส่ข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงและความผิดฐานฐานหมิ่นประมาทในทางอาญา แต่หากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นการกระทำเพื่อติดตามตรวจสอบ การทำหน้าที่ของนักการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเรื่องประโยชน์สาธารณะอื่นๆ การใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมมีผลดีต่อสังคม และแม้ว่า

³⁸ เพ็งอ้าง, น.28.

³⁹ เพ็งอ้าง, น.28.

การวิพากษ์วิจารณ์ติดตามตรวจสอบจะไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบางคน ก็ไม่ควรกำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท⁴⁰

เพื่อคุ้มครองผู้แสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ หากบุคคลใดใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง บุคคลนั้นจะได้รับผลประโยชน์ส่วนตน (personal benefit) จากการใช้เสรีภาพดังกล่าว อย่างน้อยที่สุด คือ ความพึงพอใจที่ตนสามารถพูดหรือแสดงออกได้อย่างเสรี และหากการกระทำเช่นนั้นไปพาดพิงเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่น บุคคลอื่นก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวในการรักษาชื่อเสียงเกียรติยศของตนไว้เช่นกัน ในกรณีนี้พิจารณาได้ว่าปัจเจกชนทั้งหลายย่อมมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลจะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างไรก็ได้ แต่ต้องไม่ไปรุกรานสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้อื่น แต่หากบุคคลใดใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะจะเกิดประโยชน์สองอย่างขึ้นในมุมมองของผู้แสดงความคิดเห็น กล่าวคือ ประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลนั้นที่ได้แสดงออกอย่างเสรีและประโยชน์ส่วนรวมของสังคมที่จะนำไปสู่การป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตและทำให้การทำงานของภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ในขณะที่บุคคลที่ถูกติดตามตรวจสอบก็มีเพียงประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียวคือ ชื่อเสียงเกียรติยศของตน ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของสังคมจึงเป็นสิ่งที่สังคมปรารถนา (socially desirable) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องร่วมกันออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ด้วยการถือว่าบุคคลนั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 เรื่องข้อยกเว้นที่ไม่เป็นหมิ่นประมาท นอกจากนี้ในเรื่องการพิสูจน์ความจริงเพื่อไม่ต้องรับโทษฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 330 อธิบายได้ว่า หากผู้หมิ่นประมาทพิสูจน์ความจริงได้ ก็ได้รับการยกเว้นโทษ ถ้าการหมิ่นประมาทเป็นเรื่องส่วนตัวและไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ก็ห้ามมิให้มีการพิสูจน์ความจริง แต่ถ้าเรื่องที่หมิ่นประมาทนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ก็สามารถที่จะพิสูจน์ความจริงได้ ซึ่งหากกรณีที่ประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวแล้วก็ไม่ควรที่จะเป็นความผิดเลยเพราะจะได้ไม่มีภาระเรื่องการถูกตั้งข้อหาและถูกดำเนินคดีอาญา⁴¹

2.2.3.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับความผิดฐานหมิ่นประมาท

ปัจจุบันมีการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ทั้งกับประชาชนและองค์กรเอกชน เนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดง

⁴⁰ เฝิงอ๋าง, น.29.

⁴¹ เฝิงอ๋าง, น.29-30.

ความคิดเห็นซึ่งอาศัยขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายบัญญัติหรือโดยอาศัยช่องทางอื่นๆ ที่แต่ละคน จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเพื่อตรวจสอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งการส่ง หนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง การชุมนุม การพูดในเวทีสาธารณะ รวมถึงการพูด ในฐานะตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁴²

ยกตัวอย่าง คดีหมายเลขแดงที่ อ.3680/2559⁴³ ของศาลอาญา กรุงเทพมหานคร เป็นคดีพิพาทระหว่างบริษัททุ่งคำ จำกัด กับนางสาววิรดา แซ่ลิ้ม ผู้ดำเนินรายการ ช่วงนักร้องพลเมือง องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (TPBS) และพวก รวม 4 คน ในข้อหาหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา จากกรณีการรายงานข่าวพลเมือง ตอน ค่ายเยาวชนฮักบ้านเจ้าของ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558 ทางโทรทัศน์และทางอินเทอร์เน็ต มีเนื้อหาพูดถึงผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านและสิ่งแวดล้อมบริเวณเหมืองซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการของบริษัทดังกล่าว เรียกค่าเสียหายรวม 50 ล้านบาท และขอให้ศาลสั่งห้าม ไทยพีบีเอสประกอบกิจการเป็นเวลา 5 ปี

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่า คำฟ้องของโจทก์ไม่มีมูล จำเลยทั้ง 5 ได้เสนอข่าวและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมตามที่มีการตรวจสอบ โดยหน่วยงานราชการ ไม่ได้เกิดจากการสร้างเรื่องขึ้นมาเอง และแม้ว่าการเสนอข่าวนั้นจะทำให้โจทก์ ได้รับผลกระทบ แต่การกระทำของจำเลยก็เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นการติชมด้วยความเป็นธรรม ไม่เกินขอบเขตวิสัยที่ประชาชนพึงกระทำได้ การกระทำของจำเลย ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

อย่างไรก็ดี โจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา และต่อมา ศาลอุทธรณ์ ได้มีคำสั่งประทับฟ้องโจทก์ในข้อหาหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาในคดีหมายเลขแดงที่ 887/2561 ของศาลอาญา⁴⁴

⁴² คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, “คดีความที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย,” ในเอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง กระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนกับนักต่อสู้ เพื่อสิทธิมนุษยชน, จัดโดยองค์การภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ณ ห้องประชุมบุญชู โรจนเสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร, 2559 : น.19.

⁴³ คดีหมายเลขแดงที่ อ.3680/2559 อ้างถึงใน เฟิงอ้วง, น.21.

⁴⁴ กองบรรณาธิการมูลนิธิบูรณะนิเวศ, “ยกฟ้องคดีทุ่งคำฟ้องไทยพีบีเอส เหมืองทองเลย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.earththailand.org/th/article/2404>

จากคดีดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลชั้นต้นได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินสอดคล้องกับหลักการตามที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 2.2.3.1 ว่า การเสนอข่าวเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนเนื่องมาจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมและเป็นไปเพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ดังนั้น จึงไม่สมควรที่จะให้บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบหมิ่นประมาทเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพดังกล่าว และแม้ว่าการเสนอข่าวจะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบกิจการหรือธุรกิจของเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจมีการก้าวล่วงไปยังดินแดนแห่งสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ อันจะทำให้ฝ่ายที่ถูกพาดพิงเสียหายและเกิดสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้ แต่เมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม⁴⁵ กฎหมายจึงมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลซึ่งถูกตรวจสอบ ด้วยการถือว่าบุคคลผู้แสดงความเห็นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 เรื่องข้อยกเว้นที่ไม่เป็นหมิ่นประมาท

และเพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะยกเลิกความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาเพื่อป้องกันการนำเอาข้อหาดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีเพื่อขัดขวางการใช้เสรีภาพดังกล่าวของประชาชน โดยที่ผู้ถูกตรวจสอบไม่ได้มีความตั้งใจที่จะใช้สิทธิทางแพ่งหรือทางอาญาเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมอย่างแท้จริง แต่ผู้ถูกตรวจสอบต้องการเพียงใช้การดำเนินคดีในศาลเป็นการข่มขู่ ยับยั้ง ผู้แสดงความเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมให้ยุติการแสดงความคิดเห็นหรือเพิกถอนข้อความที่ได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งการดำเนินคดีดังกล่าวเรียกว่า “การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ” หรือ “Strategic Lawsuit Against Public Participation” หรือ “SLAPP”⁴⁶ ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป

⁴⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ,” ในโครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย, โดย ThaiLawWatch, 2557 : น.13

⁴⁶ เฟิงอ้วง, น.2.

2.3 การแก้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation-SLAPP)

2.3.1 นิยามของการแก้งฟ้อง

Prof. George W. Pring, Ph.D. และ Dr. Penelope Canan นักทฤษฎีกฎหมายชาวอเมริกัน ซึ่งเป็นผู้ศึกษาวิจัยและคิดค้นคำนี้ขึ้น ได้ให้นิยามไว้ว่า SLAPP คือ การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านขัดขวางการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะโดยใช้วิธีการทางศาลและเพื่อปิดปากประชาชนไม่ให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสาธารณะในเรื่องหนึ่งๆ โดยมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเพื่อข่มขู่ หรือเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเป็นการฟ้องเพื่อหยุดวาทะกรรมหรือเพื่อให้หยุดการแสดงออกในบางเรื่อง เป็นการกีดกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ประชาชนที่ออกมาเรียกร้องในประเด็นสาธารณะนั้นเกิดภาระค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีหรือทำให้เกิดความกลัว จนในที่สุดประชาชนเหล่านั้นก็จะละทิ้งความตั้งใจที่จะออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น⁴⁷

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้นิยามเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนธิ กล่าวว่า “SLAPP หมายถึง การดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีโดยมีจุดหมายเพื่อต่อสู้กับบุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อปิดปากหรือข่มขู่การวิพากษ์วิจารณ์ โดยการบังคับให้คนที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะต้องใช้จ่ายเงินมหาศาลในการต่อสู้กับข้อกล่าวหา โดยผู้ดำเนินคดีไม่มีเจตนาที่จะฟ้องร้องอย่างยุติธรรม”⁴⁸

รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ กล่าวว่า “SLAPP หมายถึง การใช้คดีความหรือการฟ้องร้องเป็นกลยุทธ์คุกคามการมีส่วนร่วมสาธารณะ โดยกลยุทธ์ดังกล่าวจะใช้การเสียชื่อเสียง การหมิ่นประมาท หรือการนำเสนอข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จเป็นข้ออ้างในการฟ้อง แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ การเซ็นเซอร์ การคุกคาม การข่มขู่ หรือการทำให้เจ็บบ กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเกิดความกลัวในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะ”⁴⁹

⁴⁷ George W. Pring and Penelope Canan, *SLAPPs getting sued for speaking out*, (Philadelphia : Temple University Press,1996), p.8.

⁴⁸ ปกป้อง ศรีสนธิ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.2.

⁴⁹ วีระ สมบูรณ์ อ้างถึงใน นवलน้อย ตรีรัตน์ “ว่าด้วยSLAPPs,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2559, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1381491061

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า SLAPP คือ การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์โดยปราศจากความมุ่งหมายในการแสวงหาความยุติธรรม แต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อต่อสู้กับประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือยับยั้งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะ และการนำคดีในลักษณะดังกล่าวมาฟ้องมักจะเกิดจากบริษัทขนาดใหญ่หรือเอกชนที่มีฐานะร่ำรวย เพื่อข่มขู่หรือเพื่อปิดปากประชาชนเหล่านั้นโดยการทำให้พวกเขาเกิดภาระในการต่อสู้คดี⁵⁰

2.3.2 ลักษณะทั่วไปของการแกล้งฟ้อง

การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ สามารถพิจารณาได้โดยดูจากคำฟ้องหรือลักษณะของข้อกล่าวหา รวมถึงถึงเจตนา ทั้งพิจารณาถึงมูลเหตุหรือกิจกรรมหนึ่งๆ ที่ทำให้จำเลยถูกฟ้องต่อศาล ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) คำฟ้องหรือข้อกล่าวหา ปรากฏออกมาในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการฟ้องฐานหมิ่นประมาท ฐานบุกรุก ฐานก่อให้เกิดความรำคาญ ฐานฟ้องโดยมิชอบหรือใช้สิทธิโดยมิชอบฉ้อฉล ก่อให้เกิดความทุกข์ใจ หรือความผิดฐานก่อให้เกิดผลเสียหายแก่การทำธุรกิจ แต่รูปแบบที่มีการใช้กันโดยทั่วไปมากที่สุด คือ การฟ้องคดีแพ่งและเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนมากสำหรับความผิดฐานละเมิด โดยเป็นการฟ้องกลั่นแกล้งเพื่อปิดปากและข่มขู่การการวิพากษ์วิจารณ์เป็นการบังคับให้บุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะต้องจ่ายเงินจำนวนมากในการต่อสู้คดี โดยโจทก์มักจะอ้างว่า การพูดหรือเรียกร้องในเรื่องหนึ่งๆ อันเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นการหมิ่นประมาทต่อเขา ทำให้ภาระตกแก่จำเลยในการที่ต้องพิสูจน์ว่าเรื่องที่จำเลยพูดนั้นไม่ได้เป็นการหมิ่นประมาท และลักษณะทั่วไปของการแกล้งฟ้อง โจทก์จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลที่จะตัดสินคดีซึ่งจะส่งผลดีต่อการเรียกร้องของตน⁵¹ ทั้งนี้ เนื่องจากในต่างประเทศบางประเทศหรือในบางรัฐ ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนจากการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะหรือการแสดงความคิดเห็นจากการถูกแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ทำให้ศาลไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยฟ้องของโจทก์ว่าในกรณีนั้นๆ เป็นการแกล้งฟ้องหรือเป็นการใช้สิทธิฟ้องโดยไม่สุจริตหรือไม่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อโจทก์มากกว่าการที่นำคดีไปฟ้องต่อศาลที่มีกฎหมาย anti-SLAPP บังคับใช้แล้ว

⁵⁰ Chris Park, Michael Allaby, A dictionary of environment and conservation, (Oxford University Press, 2013),

⁵¹ Byron Sheldrick, Blocking Public Participation : The use of strategic litigation to silence political expression, (Wilfrid Laurier University Press, 2014), p.50.

โจทก์ในคดีแกล้งฟ้องมักจะเป็นบริษัทเอกชน เจ้าของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลอื่นๆ และมักจะไม่ประสบความสำเร็จหรือชนะคดีในศาล เนื่องจากโจทก์ไม่ได้คาดหวังถึงผลสำเร็จในศาลเป็นหลักอยู่แต่แรก โจทก์ไม่ได้มีเจตนาที่จะร้องขอความยุติธรรมต่อศาลแต่มีเจตนาเพียงเพื่อข่มขู่บุคคลที่มีความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เห็นด้วยกับตนหรือกิจการที่ตนได้ทำ โจทก์มักจะประสบความสำเร็จในเวทีสาธารณะหรือประสบความสำเร็จในทางสาธารณะ เนื่องจากในการต่อสู้คดีแกล้งฟ้องแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยจะไม่หวาดกลัวต่อการถูกฟ้องดำเนินคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินคดีในศาลใช้ระยะเวลาอันนานทำให้จำเลยต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเพื่อต่อสู้คดีจำนวนมาก ท้ายที่สุดจำเลยซึ่งถูกแกล้งฟ้องเพราะได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องสาธารณะหรือตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะมักจะล้มเลิกการแสดงความคิดเห็นหรือการตรวจสอบเช่นนั้น ประณีประนอมยอมความ ขอภัยหรือแก้ไขคำพูดที่ตนเองได้พูดไว้ ซึ่งการต่อสู้ในประเด็นสาธารณะเช่นนี้ ไม่ได้ส่งผลร้ายเฉพาะกับตัวจำเลยเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอื่นๆ ด้วย เนื่องจากทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะหรือไม่กล้าที่จะมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะ เนื่องจากกลัวถูกฟ้องคดี⁵²

2) กิจกรรมที่ตกเป็นเป้าหมายของการแกล้งฟ้องส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับ การแสดงออกทางความคิดซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย นั่นคือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น

- 2.1) การร้องเรียนหน่วยงานราชการ
- 2.2) การพูดในฐานะตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 2.3) การพูดในการประชุมสาธารณะ
- 2.4) การขึ้นป้ายหรือแสดงสัญลักษณ์
- 2.5) การส่งจดหมายร้องเรียนไปยังรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
- 2.6) การส่งเรื่องร้องเรียนหรือการรายงานการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่⁵³

นอกจากนี้ พบว่าได้มีการแบ่งเป็น 2 ประเด็น เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาว่ากรณีต่างๆ ที่โจทก์นำมาฟ้องนั้นเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่⁵⁴ ดังนี้

⁵² The Anti-SLAPP Resource Center, “GUARDING AGAINST THE CHILL : A SURVIVAL GUIDE FOR SLAPP VICTIMS,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2559, จาก <https://www.thefirstamendment.org/media/Guarding-Against-the-Chill.pdf>

⁵³ *Ibid*

1) ข้อกล่าวหาที่โจทก์มักใช้อ้างเพื่อฟ้องจำเลยในฐานะละเมิดหรือหมิ่นประมาท หรือความผิดอื่นเพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริง จำแนกได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้

1.1) หมิ่นประมาท รวมถึงการกล่าวหาว่า ใส่ร้าย กลั่นแกล้ง และทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

1.2) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจ เช่น รบกวณการประกอบธุรกิจหรือสัญญาส่งผลเสียต่อรายได้หรือผลตอบแทนที่ดีในทางธุรกิจ ทำให้ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากคู่สัญญา เป็นต้น

1.3) สมรู้ร่วมคิดกับบุคคลอื่นโดยมีเจตนามิชอบด้วยกฎหมาย

1.4) ใช้สิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่สุจริต

1.5) ละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

1.6) ละเมิดอื่นๆ เช่น การก่อให้เกิดความรำคาญ บุกรุก เป็นต้น

2. การกระทำของจำเลยเกิดจากการกระทำหนึ่งๆ ที่เป็นการอภิปรายข้อเท็จจริงในประเด็นสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจได้รับความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงปรากฏตามฟ้องโจทก์หรือตามที่โจทก์ได้กล่าวหา ร้องทุกข์ ร้องเรียน การกระทำต่างๆ นี้รวมถึงการติดต่อกับภาครัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐหรือนักการเมือง รวมถึงการร้องเรียนเป็นหนังสือ และรวมถึงการกระทำโดยองค์กรเอกชนด้วย ซึ่งหากครบองค์ประกอบทั้งข้อ 1 และ 2 แล้ว ก็มีความเป็นไปได้สูงว่าการฟ้องคดีของโจทก์ในคดีนั้นจะเป็นการกลั่นฟ้อง⁵⁴

ดังนั้น จึงสามารถสรุปลักษณะทั่วไปของการกลั่นฟ้องได้ ดังนี้

1) เป็นการร้องทุกข์ทางแพ่งหรือทางอาญา หรือเป็นการฟ้องกลับเพื่อเรียกค่าเสียหาย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) เป็นการฟ้องคดีเพื่อต่อสู้กับองค์กรเอกชน (NGOs) ชุมชน นักวิชาการ นักข่าว นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชนทั่วไป

⁵⁴ Svitlana Kravchenko and John E. Bonine, Human Rights and the Environment Case, Law, and Policy, (Durham, North Carolina : Carolina Academic Press), pp.508-509.

⁵⁵ *Ibid*

3) มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อติดต่อสื่อสาร ให้ข้อมูลหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

4) การใช้เสรีภาพดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือประเด็นซึ่งเป็นที่สนใจหรือกังวลของสังคม⁵⁶

การฟ้องคดีปกติกับการแกล้งฟ้องล้วนแต่มีเป้าหมายอย่างเดียวกัน คือ การยุติปัญหาโดยใช้กระบวนการทางศาล แต่การแกล้งฟ้องเป็นการฟ้องคดีโดยมีมูลเหตุจงใจซ่อนเร้นและเป็นการฟ้องคดีที่ปราศจากความมุ่งหมายที่จะชนะคดี ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้คือ เรื่องเจตนาเนื่องจากเจตนาของโจทก์ในการแกล้งฟ้อง คือ การใช้คดีแพ่งหรือคดีอาญาเพื่อเปลี่ยนการถกเถียงหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะให้กลายเป็นประเด็นพิพาทระหว่างเอกชน และเพื่อให้เกิดความหวาดกลัวในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะรวมทั้งเป็นการลดทอนทรัพยากรของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในการต่อสู้คดี เช่น บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ยื่นขอปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจะวางเตาเผาขยะในพื้นที่อยู่อาศัยต่อมา เมื่อชาวบ้านในท้องถิ่นคัดค้าน บริษัทฟ้องคดีต่อชาวบ้านที่ไม่เห็นด้วยในความผิดฐาน "แทรกแซงสัญญา" ศาลที่พิจารณาไม่สามารถวินิจฉัยประเด็นที่แท้จริงได้ว่าที่ตั้งเตาเผาขยะนั้นเหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลกลับต้องไปวินิจฉัยข้อกล่าวหาของโจทก์ (บริษัท) ที่อ้างว่าจำเลย (ชาวบ้าน) ได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบที่จะตามมาจากการคัดค้านการสร้างเตาเผาขยะ (ประเด็นที่โจทก์อ้างเพื่อแกล้งฟ้อง)⁵⁷

หรือ คดี *The Sierra Club v Butz*.⁵⁸ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1965 เป็นคดีแรกและเป็นคดีสำคัญที่มีการพูดถึงเรื่องการแกล้งฟ้อง เริ่มต้นจากการที่กรมป่าไม้ได้เปิดให้มีการประมูลสัญญาสัมปทานป่าไม้ จำนวน 3,500 เอเคอร์ สัมปทานดังกล่าวถูกประมูลได้โดยบริษัทขนาดใหญ่ชื่อ Humboldt Fir ต่อมา ในปี 1970 เซียร์ราคลับซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มคัดค้านเรื่องดังกล่าวไปยังกรมป่าไม้ โดยอ้างว่าการให้สัมปทานป่าไม้นั้นผิดกฎหมาย

⁵⁶ Jessie J. O’neill, “The citizen participation act of 2009 : federal legislation as an effective defense against SLAPPs,” *Boston College Environmental Affairs Law review*, 38 B.C.Envtl.Aff.L.REV.477, pp.6-8 (2011).

⁵⁷ The Anti-SLAPP Resource Center, *supra note 52*, p.2.

⁵⁸ George W. Pring and Penelope Canan, *Supra note 47*, pp.84-87.

และมีคำร้องขอให้เก็บพื้นที่ดังกล่าวให้อยู่คงเดิม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ปฏิเสธคำร้องของเซียร์าคลับ

ต่อมา ในปี 1972 เซียร์าคลับได้อุทธรณ์คดีต่อศาลรัฐบาลกลาง เพื่อให้มีการกลับคำวินิจฉัยของรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย 3 วันถัดจากที่เซียร์าคลับได้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐบาลกลาง เซียร์าคลับถูกบริษัท Humboldt ฟ้องแย้งดำเนินคดีในความผิดฐานละเมิดเรียกค่าเสียหาย 750,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเรียกเอาค่าเสียหายเชิงลงโทษอีก 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยบริษัทอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากการทำคำร้องอันเป็นการก่อกวนและแทรกแซงสัญญาของบริษัท เนื่องจากเซียร์าคลับได้ร้องเรียนด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรไปยังหน่วยงานของรัฐ รวมถึงแสดงความคิดเห็นว่ามีพฤติการณ์สมรู้ร่วมคิดกันระหว่างบริษัทและกรมป่าไม้เนื่องจากบริษัทได้รับรู้ล่วงหน้าก่อนแล้วว่าจะมีโครงการนี้เกิดขึ้น

ต่อมา ศาลรัฐบาลกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้องของบริษัท Humboldt โดยให้เหตุผลว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งทั้งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวล้วนเป็นสิ่งที่รัฐเสรีประชาธิปไตยจะขาดเสียมิได้ ถ้าหากรัฐบาลยังประสงค์ที่จะดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนศาลสูงกล่าวต่อไปอีกว่า “ความกลัวว่าจะต้องเสียค่าสินไหมทดแทนจำนวนมาก อาจจะมีผลยับยั้งการมีส่วนร่วมหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้มากกว่าความกลัวจากการถูกดำเนินคดีอาญา และคำพูดที่เกิดจากความเข้าใจผิดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในการถกเถียงหรือการอภิปรายสาธารณะ และเพื่อให้สิทธิเสรีภาพนั้นดำรงอยู่ต่อไปจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเช่นนั้น”

2.3.2.1 การแก่งกับกับความผิดฐานหมิ่นประมาท

ความผิดทางอาญฐานหมิ่นประมาท ในบางประเทศถูกกำหนดให้เป็นความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญาไทย มาตรา 326 ในขณะที่บางประเทศไม่ถือเป็นความผิดอาญาและกำหนดให้เป็นความรับผิดทางแพ่งเท่านั้นเพื่อคงไว้ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องประโยชน์สาธารณะ เช่น สหภาพยุโรปสนับสนุนให้ยกเลิกความผิดอาญฐานหมิ่นประมาท (decriminalization of defamation) ด้วยปรัชญาที่ว่า “ที่ใดไม่มีเสรีภาพในการแสดงออกที่แท้จริง ที่นั่นไม่มีประชาธิปไตยที่แท้จริง” (where there is no real freedom of expression, there can be no real democracy) เพื่อที่จะให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างเสรี เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยที่ผู้ที่ตรวจสอบไม่ต้องอยู่ภายใต้ความเกรงกลัวเรื่องการถูกฟ้องและการถูกลงโทษจำคุกทางอาญฐานหมิ่นประมาท และแม้ว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะไปพาดพิงบุคคลอื่นก็ควรกำหนดให้เป็นความรับผิดทางแพ่งในเรื่องค่าเสียหายแทน

ในประเทศอังกฤษ แม้ว่าจะกำหนดให้การหมิ่นประมาทเป็นความผิดอาญาและเป็นเรื่องฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง แต่การดำเนินคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทนั้นก็มีย่อยมากและไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากศาล ยกเว้นแต่การหมิ่นประมาทที่ทำให้สังคมแตกแยก (breach of peace) เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส การหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มคนโดยมีเหตุจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนา เพศ ความพิการของผู้เสียหายมีโทษทางอาญา ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้หมิ่นประมาทเป็นความผิดทางแพ่งเท่านั้น⁵⁹

อย่างไรก็ตาม สังคมไทยยังมีแนวคิดที่จะให้มีการลงโทษทางอาญาฐานหมิ่นประมาทอยู่มาก และผู้ดำเนินคดีก็มีความสะดวกเพื่อเรียกร้องประโยชน์ที่ตนต้องการ เพราะคดีอาญาไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และเหตุที่การดำเนินคดีอาญาให้ประโยชน์กับผู้ดำเนินคดีมากกว่าการดำเนินคดีทางแพ่งเพราะ โทษทางอาญาและประวัติว่าได้กระทำความผิดในทางอาญามีความรุนแรง น่ากลัว และอาจสร้างความเสียหายให้กับผู้กระทำความผิดอย่างมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการใช้การดำเนินคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ หรือการดำเนินคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทเพื่อแกล้งฟ้องมาเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ดำเนินคดี⁶⁰

ทั้งนี้ กฎหมายไทยได้กำหนดให้หมิ่นประมาทเป็นความผิดอาญา โดยกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ โดยบัญญัติเป็นความผิดหลักไว้ในมาตรา 326 ส่วนมาตรา 327 คือ ความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้ตาย และมาตรา 328 คือ ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา และกำหนดข้อยกเว้นที่การกระทำไม่เป็นความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทไว้ในมาตรา 329 ดังนี้ (1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม (2) ในฐานะที่ตนเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหน้าที่ (3) ดิชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ หรือ (4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรม เรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม กล่าวคือ หากเป็นการกระทำโดยสุจริตก็จะเข้าข้อยกเว้นไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท นอกจากนี้ยังได้กำหนดเหตุยกเว้นโทษของการหมิ่นประมาทไว้ในมาตรา 330 หากพิสูจน์ได้ว่า เรื่องที่หมิ่นประมาทเป็นเรื่องจริงและเรื่องนั้นไม่ใช่เรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์นั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

2.3.2.2 การแกล้งฟ้องในประเทศไทย

การแกล้งฟ้องในประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นเกิดได้กับทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเสนอข่าวของนักข่าว นักหนังสือพิมพ์ การแสดงความคิดเห็นในทางวิชาการ

⁵⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.25-27.

⁶⁰ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.4-7.

การดำเนินนโยบายทางการเมือง การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ การประกอบกิจการของเอกชน เรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน หรือประเด็นสาธารณะอื่นๆ ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการแก่งัดฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งในแต่ละปีจะมีองค์กรเอกชนหรือประชาชนถูกฟ้องร้อง เนื่องมาจากการติดตามตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ในกิจการต่างๆ ดังกล่าว ทำให้เกิดภาระในการดำเนินคดีและก่อให้เกิดความกังวลใจ ความหวาดระแวงแก่ผู้ถูกฟ้องและไม่กล้าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสังคม

สำหรับประเทศไทยการฟ้องคดีที่ปราศจากการแสวงหาความยุติธรรมหรือการแก่งัดฟ้อง ปรากฏทั้งในทางแพ่งและทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาถูกนำมาใช้มาก เพราะถูกและดีสำหรับผู้ฟ้องในแง่ที่ว่าไม่มีค่าขึ้นศาล และมีความรับผิดชอบทางอาญาที่ส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกฟ้อง ส่งผลให้คนเกิดความกลัวมากกว่าการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งฐานกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง⁶¹ และหากเป็นกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือการแสดงความคิดเห็นผ่านอินเทอร์เน็ต ผู้ฟ้องคดีมักจะอาศัยบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฐานนำเข้าข้อมูลปลอมหรือเท็จ ซึ่งมีโทษจำคุกและโทษปรับที่สูงกว่าความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยผู้ฟ้องมักจะอ้างไว้ก่อนว่าข้อมูลที่โพสต์บนอินเทอร์เน็ตเป็นข้อมูลเท็จทำให้ตนเสียหาย และฟ้องควบคู่ไปกับความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326⁶²

และเนื่องจากประเทศไทยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การแก่งัดฟ้องโดยการดำเนินคดีอาญาฐานแจ้งความเท็จจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่บุคคลซึ่งถูกพาดพิงหรือถูกตรวจสอบในประเด็นสาธารณะจะใช้กับผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น ในกรณีที่บุคคลใดต้องการติดตามตรวจสอบประเด็นสาธารณะและได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง

⁶¹ ปกป้อง ศรีสนิท, “กรอบแนวคิดการฟ้องคดีหมิ่นประมาท และ พ.ร.บ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550,” ในการเสวนาการฟ้องหมิ่นประมาท : จุดสมดุระหว่างประโยชน์ส่วนตัว และประโยชน์ส่วนรวม, จัดโดย ทีดีอาร์ไอ – สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมโรงแรมสวิสโซเทลเลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร, 2559

⁶² จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน, “กรอบแนวคิดการฟ้องคดีหมิ่นประมาท และ พ.ร.บ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550,” ในการเสวนาการฟ้องหมิ่นประมาท : จุดสมดุระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม, จัดโดยทีดีอาร์ไอ – สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมโรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร, 2559

เพื่อให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีมูลว่าปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เจ้าพนักงานซึ่งถูกแจ้งความก็จะใช้การฟ้องคดีอาญารัฐประหารความเท็จเพื่อเป็นการตอบโต้และเพื่อปกป้องผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นให้ยุติการติดตามตรวจสอบในประเด็นสาธารณะนั้นๆ

ดังนั้น การแกล้งฟ้องในประเทศไทยจึงมีประสิทธิภาพในการยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะโดยอาศัยความรับผิดชอบทางอาญามาเป็นเครื่องมือ โดยที่ผู้ดำเนินคดีอาญาหมิ่นประมาทไม่ได้ต้องการ “ผลประโยชน์หลักจากคดี” เช่น คำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและให้โฆษณาและจ่ายค่าเสียหาย แต่ผู้ดำเนินคดีกลับมุ่ง “ประโยชน์ที่เป็นผลพลอยได้” คือ การทำลายแรงจูงใจในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะ กล่าวคือ ผู้ที่แกล้งฟ้องจะได้ผลประโยชน์จากการข่มขู่ยับยั้งการติดตามในประเด็นสาธารณะ⁶³

2.3.3 การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม

2.3.3.1 ความหมาย ลักษณะ และขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อม

นิยามทางกฎหมายของคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” เป็นส่วนสำคัญในระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดถึงความเข้าใจในขอบเขตของการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ คำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น⁶⁴ ดังนั้น คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” จึงหมายถึง ข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ ที่เกี่ยวกับทุกสิ่งทุกอย่างอยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องนักเพราะเป็นการนิยามความหมายที่กว้างเกินไป คลอบคลุมไปในคดีทุกประเภท⁶⁵ ศาลฎีกาจึงให้ความหมายของคำว่า คดีสิ่งแวดล้อมไว้ในคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 ว่า หมายถึง คดีแพ่งและคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ นอกจากนี้ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมได้กำหนดความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อ 1. ว่า หมายถึง

⁶³ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 37*, น.28-30.

⁶⁴ โปรดดู มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

⁶⁵ วินัย เรื่องศรี, “คำบรรยาย เรื่อง ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม,” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, น.4.

1) คดีแพ่งที่การกระทำตามฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายสุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ⁶⁶

และเพื่อให้การนิยามคำว่าคดีสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องจำแนกความแตกต่างระหว่างคดีสิ่งแวดล้อมกับคดีละเมิดในคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน รวมถึงสิทธิหรือผลประโยชน์ของสาธารณะด้วย

2) มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก

3) ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย

4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

5) ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์⁶⁷

ทั้งนี้ ลักษณะทั่วไปของคดีสิ่งแวดล้อมมักจะเกี่ยวข้องกับ การทำลายหรือทำให้เสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งนำไปสู่การดำเนินคดีทางแพ่งทางอาญา หรือทางปกครอง

⁶⁶ คำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 เรื่องตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกาและกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา อ้างถึงใน วรานุช ภูวรักษ์, “ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น,” (การอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2555), น.4-6.

⁶⁷ เฟิงอ้าง, น.5-6.

ดังนั้น กระบวนการทางศาลจึงควรมีขึ้นเพื่อการคุ้มครอง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องเป็นกระบวนการพิจารณาเพื่อให้ศาล
รับรอง คุ้มครอง หรือเพื่อบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป “คดีสิ่งแวดล้อม” จึงหมายถึง คดีใดๆ ที่บุคคลกระทำ
หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดๆ โดยมีขอบข่ายกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหาย
แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกระทบต่อการใช้สอยหรือได้ประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการดำรงชีพได้อย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁶⁸

จากนิยามคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ทำให้เข้าใจได้ว่าการดำเนินกระบวนการ
พิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง เป็นการดำเนินกระบวนการ
พิจารณาเพื่อรับรอง คุ้มครองหรือเพื่อบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่
สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนสิทธิในการร้องเรียน สิทธิในการชุมนุม สิทธิในการดำรงชีพ
โดยปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่ดี และเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น ดังนั้น จึงถือได้ว่า
กระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคดีสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า การแกล้งฟ้อง (SLAPP) เป็นการดำเนินคดี
ซึ่งส่งผลอย่างร้ายแรงต่อสังคมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว เนื่องจากในคดี
สิ่งแวดล้อมผู้นำคดีมาสู่ศาลมักจะเป็นผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางการเงิน เช่น เป็นผู้รับสัมปทาน
จากรัฐ หรือเป็นบริษัทขนาดใหญ่ระดับประเทศ เป็นต้น มีความสามารถในการดำเนินคดี
แต่ฝ่ายผู้ถูกแกล้งฟ้องมักจะเป็นชาวบ้านในชุมชน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือประชาชนทั่วไป
ซึ่งไม่มีทุนทรัพย์มากเพียงพอที่จะต่อสู้คดีหรือเสียค่าขึ้นศาล รวมถึงค่าใช้จ่ายในคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
คดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษซึ่งมีต้นทุนทางคดีสูงมาก เนื่องจากปริมาณของพยานหลักฐาน
และมูลค่าในการพิสูจน์พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดภาระในการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อม
ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์
ข้อเท็จจริงนั้น” ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของฝ่ายที่ทำหน้าที่
ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ หรือเอกชน หรือการวิพากษ์วิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็น
ในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าข้อความที่ตนพูดนั้นเป็นความจริง
หรือพิสูจน์ว่าตนได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรมและเป็นการป้องกัน

⁶⁸ อุษณี แหลมสัก, “สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีแพ่งตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.44-46.

ตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตน หรือเป็นการติชมด้วยความเป็นธรรมตามวิสัยที่ประชาชนพึงกระทำอันเป็นการพิสูจน์ถึงข้อยกเว้นที่ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท⁶⁹

อย่างไรก็ดี หากโจทก์แกล้งฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาท ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนเสมอ และในชั้นไต่สวนมูลฟ้องประเด็นมีเพียงคำว่า “จำเลยได้ใส่ความโจทก์ต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชังหรือไม่” ซึ่งหากโจทก์นำสืบครบถ้วนในเบื้องต้น ศาลก็จะประทับฟ้องโจทก์และดำเนินคดีต่อไป และจำเลยอาจถูกควบคุมตัวระหว่างพิจารณา หรือต้องหาหลักประกันมาประกันตัวเองในระหว่างการพิจารณาคดี ทั้งนี้ ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนี้ยังไม่มีประเด็นให้ศาลต้องพิจารณาเรื่องข้อยกเว้นความผิดในกรณีที่เป็นการติชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนพึงกระทำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 (3) เพราะเป็นประเด็นที่จำเลยจะต้องยกเป็นข้อต่อสู้ในชั้นพิจารณา

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาในข้างต้น การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมจึงส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยใช้การดำเนินคดีอาญามาบีบคั้นและสร้างอำนาจเหนือให้กับผู้ดำเนินคดีในการต่อรองกับผู้ถูกฟ้องในกรณีที่มีการเจรจาประนีประนอมยอมความ และเป็นการสร้างแรงกดดันให้กับผู้ที่แสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมให้ยุติการกระทำดังกล่าว

จากการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยพบว่า มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างสมบูรณ์แล้วทั้งในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รวมถึงแนวนโยบายของรัฐและหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังขาดบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาการใช้คดีความหรือกระบวนการทางศาลมาเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่เรียกว่า การแกล้งฟ้องเพื่อยับยั้งการแสดงความคิดเห็นหรือการตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับนักกฎหมาย องค์กรเอกชน รวมทั้งชุมชนและชาวบ้านที่ออกมาเรียกร้องหรือปกป้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ เนื่องมาจาก

⁶⁹ วินัย เรื่องศรี, “คำบรรยาย เรื่อง ข้อสังเกตในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม,” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, น.3-4.

ได้รับผลกระทบทางด้านสุขภาพหรือสภาพแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหนึ่งๆ ของผู้ประกอบการ
กิจการ ทั้งโครงการของภาครัฐและโครงการของเอกชน⁷⁰

การแก่งัดฟ้องในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมของไทยมีทั้งที่ฟ้องเป็นคดีแพ่ง
และคดีอาญา แต่การฟ้องคดีจะเกิดขึ้นในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญามากกว่า ตามประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา 326 มาตรา 328 และฟ้องควบคู่ไปกับความผิดฐานหมิ่นประมาท
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เนื่องจากมีบทลงโทษที่กระทบ
ต่อสิทธิเสรีภาพที่รุนแรงและน่ากลัว ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความรู้สึกชาวบ้าน
หรือชุมชน อันเป็นจุดประสงค์ของผู้ฟ้องคดีโดยมุ่งให้ชาวบ้านหยุดพูดหรือแสดงความคิดเห็น
หรือการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ ส่วนในคดีแพ่ง โจทก์จะฟ้องคดี
ในความผิดฐานกล่าวหาว่าชกแพร์หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา 423 เพื่อเรียกเอาซึ่งค่าเสียหายจำนวนมาก รวมถึงความผิดฐานกล่าวหาว่าชก
แพร์หลายเกี่ยวกับอันตรายอันเกิดจากแหล่งมลพิษโดยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง
เกียรติยศหรือความไว้วางใจจากสาธารณชนจากการประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 101 ซึ่งมีโทษจำคุกและโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ
ในลักษณะเช่นเดียวกันกับคดีอาญา ทั้งนี้ จำเลยซึ่งมีเจตนาที่จะปกป้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม
โดยสุจริต มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการติชมด้วยความเป็นธรรม
ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ อันเป็นเหตุยกเว้นความผิด
ตามบทบัญญัติมาตรา 329 (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย
ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับกรณีการแก่งัดฟ้องโดยเฉพาะทำให้มีการนำคดี
สิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นจำนวนมาก⁷¹ เช่น คดีเหมืองแร่ จังหวัดเลย ในคดีหมายเลขแดงที่ 261/2559
ของศาลจังหวัดเลย เป็นคดีพิพาทระหว่างบริษัททุ่งคำ จำกัด ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ
ในอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ซึ่งได้ฟ้องชาวบ้านกลุ่มคนรักหมู่บ้านเกิด 7 คนเป็นคดีแพ่งในความผิด
ฐานกล่าวหาว่าชกแพร์หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ทำให้บริษัทเสื่อมเสียชื่อเสียง
ไม่ได้รับความไว้วางใจในการประกอบกิจการจากหน่วยงานรัฐ และมีผลกระทบต่อราคาหุ้นในตลาด
หุ้นของบริษัท เรียกค่าเสียหายรวม 50 ล้านบาท มูลเหตุเนื่องมาจากการที่ชาวบ้านได้สร้างป้าย
ที่ข่มประตูทางเข้าหมู่บ้านซึ่งมีข้อความว่า “ปิดเหมืองฟื้นฟู” เพราะชาวบ้านได้รับผลกระทบ
ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชนเสื่อมโทรมลงจากการประกอบกิจการของบริษัท

⁷⁰ สุรชัย ตรงงาม, กรรมการและเลขาธิการมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw), สัมภาษณ์,
มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 21 เมษายน 2559.

⁷¹ เฟิงอ้าง,

ต่อมา ศาลจังหวัดเลยมีคำสั่งยกฟ้องจำเลยทั้ง 7 คน โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของชาวบ้านดังกล่าวไม่มีกรณีปิดล้อมเหมือง หรือขัดขวางดำเนินกิจการโดยชอบของโจทก์ แต่กลับเป็นเพียงข้อเรียกร้องการแก้ไขปัญหา จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นและเสนอความเห็นไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหมู่บ้านของตน นับได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตน ตามคลองธรรม อันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต จึงไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และไม่เป็นการละเมิดโจทก์⁷²

จากการศึกษาคดีเหมืองแร่ จังหวัดเลยข้างต้นประกอบกับบทฤษฎีกฎหมายเรื่องลักษณะทั่วไปของการแกล้งฟ้องในหัวข้อที่ 2.3.2 สามารถสรุปได้ว่า คดีดังกล่าวเป็นเรื่องการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) คดีนี้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม เพราะว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ของบริษัท ทั้งการแกล้งฟ้องยังส่งผลต่อการปกป้อง คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของชาวบ้าน และเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพของชาวบ้านเพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่ดี

2) เป็นกรณีที่บริษัทเหมืองแร่ฟ้องคดีต่อชาวบ้าน

3) มูลเหตุในการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องมาจากการที่ชาวบ้านใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเขียนป้ายความว่า “ปิดเหมืองฟื้นฟู” เพื่อเป็นการร้องเรียน ติดต่อสื่อสาร หรือเพื่อให้ข้อมูลแก่รัฐว่า ชุมชนได้รับผลกระทบเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากการประกอบกิจการดังกล่าว และเพื่อให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการตรวจสอบ และ

4) ประเด็นที่ชาวบ้านร้องเรียน พุด หรือแสดงความคิดเห็น คือ เรื่องผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นกับชาวบ้าน และสิ่งแวดล้อมในชุมชนที่เสื่อมโทรมลง เนื่องมาจากการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

⁷² คดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 อ้างถึงใน ประชาไท, “ยกฟ้องคดีทุ้งคำฟ้องไทยพีบีเอสเหมืองทองเลย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.earththailand.org/th/article/2404>

2.3.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้อง

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation) มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับโดยอาศัยกลไกที่สำคัญ คือ การให้เหตุผลของศาลในการตัดสินคดีต่างๆ ทำให้เกิดหลักเกณฑ์ แนวคิดและวิธีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับรัฐในเรื่องประโยชน์สาธารณะ อธิบายได้ดังนี้

2.3.4.1 แนวคิด วิวัฒนาการ และการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้อง

(1) คดี Eastern Railroad President’s Conference v. Noerr Motor and Freight, Inc. 365 U.S. 127 (1961)⁷³ ประเทศสหรัฐอเมริกา

โจทก์ คือ ผู้ประกอบกิจการรถบรรทุก (Noerr Motor and Freight)

จำเลย คือ กลุ่มสหภาพการรถไฟ (Eastern Railroad President’s Conference) และพวก (Carl Byori & Associates, Inc)

โจทก์ฟ้องคดีต่อศาลมลรัฐเพนซิลเวเนีย กล่าวหาว่าจำเลยกับพวกสมรู้ร่วมคิดกันเพื่อการผูกขาดธุรกิจขนส่งสินค้าทางไกล อันเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (Sherman Act) เนื่องมาจากการที่จำเลยกับพวกได้ร่วมกันเผยแพร่ข้อความต่อต้านการประกอบกิจการของโจทก์ มีใจความว่า ธุรกิจของโจทก์นั้นไม่ดี มีการทุจริตและฉ้อโกง มีเจตนาเพื่อให้ธุรกิจโจทก์ได้รับความเสียหายและเป็นการกำจัดคู่แข่งทางธุรกิจ นอกจากนี้ จำเลยและพวกยังได้โน้มน้าวให้รัฐบาลของมลรัฐยับยั้งการออกกฎหมายซึ่งจะมีผลเป็นการอนุญาตให้รถบรรทุกสามารถขนส่งสินค้าได้หนักกว่าที่กฎหมายเดิมกำหนด

จำเลย (กลุ่มสหภาพการรถไฟ) ให้การยอมรับว่าได้เผยแพร่ข้อความจริงตามฟ้องโจทก์ ทั้งนี้ เพื่อให้มีผลต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมน้ำหนักรถบรรทุกแต่ปฏิเสธว่าไม่มีเจตนาที่จะทำลายคู่แข่งทางธุรกิจหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจโจทก์ และเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเลยในการร้องเรียน (right of petition) เพื่อให้ข้อมูลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐในเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งในกรณีนี้ คือ เรื่องความเสียหายของถนนที่เกิดจากการประกอบกิจการรถบรรทุกของโจทก์ รวมถึงความเสียหายที่อาจเกิดมากขึ้นหากรัฐอนุญาตให้รถบรรทุกบรรทุกของหนักเกินกว่าที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ และการเผยแพร่ข้อความของจำเลย ไม่ได้เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติเรื่องการผูกขาด

⁷³ 365 U.S. 127 (1961) อ้างถึงใน Thomas A. Waldman, “SLAPP suits : weaknesses in first amendment law and in the courts’ responses to frivolous litigation,” *UCLA law review*, Vol.39:979, pp.1003-1005, (1991-1992).

การประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากการกระทำของจำเลย ไม่ได้เป็นไปได้เพื่อกำจัดคู่แข่ง ยับยั้งหรือผูกขาดการประกอบธุรกิจของโจทก์

ศาลชั้นต้นของมลรัฐเพนซิลเวเนีย พิพากษาว่า จำเลย (กลุ่มสหภาพการรถไฟ) ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ มีความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากการกระทำของจำเลยเป็นการลดทอนความเท่าเทียมและศักยภาพในการแข่งขันของโจทก์ ในการประกอบธุรกิจขนส่งสินค้า

อย่างไรก็ตาม ศาลสูงได้กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยให้เหตุผลว่า “อย่างน้อยตราบเท่าที่การกระทำของกลุ่มสหภาพการรถไฟจำเลยเป็นการมุ่งประสงค์ไปที่ตัวของรัฐบาลเพื่อหวังให้กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งในกรณีนี้ คือ การระงับการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรถบรรทุก การกระทำเช่นนั้นของจำเลยก็ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า”

อีกนัยหนึ่ง “การกระทำอันเป็นการร้องเรียนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้นชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มกัน แม้ว่าผลของการกระทำนั้นจะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายอื่น”

ศาลยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “การกระทำของจำเลยในการเผยแพร่ข้อความแก่สาธารณะเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงฝ่ายตน ซึ่งส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลยับยั้งการออกกฎหมายที่จะอนุญาตให้รถบรรทุกของโจทก์สามารถบรรทุกของเกินกว่าที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ ไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการผูกขาดธุรกิจ และถึงแม้ว่าข้อความที่จำเลยได้ใช้นั้นจะเป็นข้อความที่จงใจหลอกลวงประชาชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ก็หาทำให้ความคุ้มกันของจำเลยตามรัฐธรรมนูญนั้นเสื่อมเสียไปไม่ เนื่องจากว่าข้อความดังกล่าวเกี่ยวโยงกับการร้องเรียนซึ่งชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว”

(2) คดี *United Mine Workers v. Pennington* 381 U.S. 657 (1965)⁷⁴ ประเทศสหรัฐอเมริกา

โจทก์ คือ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสวัสดิการและกองทุนเพื่อการเกษียณอายุของสหภาพแรงงานเหมืองแร่

จำเลย คือ บริษัทเหมืองถ่านหิน

โจทก์ฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นเรียกร้องให้จำเลยชำระเงินค่าภาคหลวงภายใต้ข้อตกลง *National Bituminous Coal Wage Agreement ค.ศ.1950 (NBCWA 1950)*

⁷⁴ คดี 381 U.S. 657 (1965) อ้างถึงใน *ibid.*, p.1005.

ซึ่งมีสาระสำคัญความว่า เพื่อขจัดปัญหาการผลิตสินค้าที่มากเกินไปกว่าความต้องการของตลาดอุตสาหกรรมถ่านหิน สหภาพแรงงานและบริษัทผู้ประกอบการเหมืองแร่ตกลงกันที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดให้ทุกบริษัทจะต้องจ่ายค่าภาคหลวงเพิ่มขึ้นแก่กองทุนสวัสดิการ ทั้งต้องปฏิเสธที่จะทำการซื้อขายหรือให้เช่าเหมืองแก่บริษัทที่ไม่ได้อยู่ในสหภาพและผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าจ้างแก่คนงานในอัตราขั้นต่ำสูงกว่ากิจการอื่นเพื่อเป็นมาตรการที่จะบีบให้บริษัทขนาดเล็กออกจากระบบ

จำเลยฟ้องกลับโจทก์เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กล่าวหาว่า คณะกรรมการบริหารของสหภาพแรงงานได้สมคบคิดกัน เพื่อยับยั้งและผูกขาดการประกอบธุรกิจเหมืองถ่านหิน อันเป็นการละเมิดต่อพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (Sherman Act) เนื่องมาจากการที่โจทก์ได้ร้องเรียนไปยังกระทรวงแรงงานเพื่อให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแก่ลูกจ้างโรงงานเหมืองให้สูงกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ และเรียกร้องให้ Tennessee Valley Authority (TVA) ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐไม่รับซื้อถ่านหินจากโรงงานของผู้ประกอบการที่ไม่จ่ายจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด ส่งผลให้การประกอบธุรกิจเหมืองถ่านหินของโจทก์ได้รับความเสียหาย

ศาลชั้นต้นโดยคณะลูกขุนพิจารณาชี้ขาดเห็นว่าโจทก์มีความผิดตามฟ้องของจำเลยที่ฟ้องกลับโจทก์ในข้อหาผูกขาดการประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าแต่ผู้พิพากษาพิพากษาว่า โจทก์ไม่มีความผิด

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำชี้ขาดของคณะลูกขุนว่าโจทก์มีความผิดตามฟ้องของจำเลยที่ฟ้องกลับโจทก์ เนื่องจากความตกลงที่สร้างขึ้นระหว่างสหภาพและบริษัทผู้ประกอบการเหมืองถ่านหินที่ต้องการจะควบคุมปริมาณสินค้ารวมถึงจำนวนผู้ประกอบการนั้นไม่ได้ถูกยกเว้นให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า และพิพากษายกฟ้องโจทก์ในคดีแรก

ศาลฎีกาพิพากษาว่า โจทก์ไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าตามที่จำเลยได้ฟ้องกลับโจทก์สำหรับการร้องเรียน โดยศาลถือว่า “การกระทำของโจทก์นั้นได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจากการใช้สิทธิในการร้องเรียน (right of petition) ซึ่งอาจเป็นการจูงใจแก่รัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และถึงแม้ว่าเจตนาของผู้ร้องเรียนนั้นจะเป็นไปเพื่อกำจัดคู่แข่งทางธุรกิจก็ตาม ความคุ้มครองนั้นก็หาได้เสื่อมเสียไปไม่” ทั้งบริษัทเหมืองถ่านหิน (Pennington) ก็ไม่ใช่ผู้เสียหายภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำใดๆ ของกระทรวงแรงงาน

จากการศึกษาคดี Noerr และ Pennington จะเห็นได้ว่าสิทธิในการร้องเรียน (right of petition) ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขตหรือข้อยกเว้น เห็นได้จากคำพิพากษาศาลในคดี Noerr ที่ว่า “การกระทำของจำเลยในการเผยแพร่

ข้อความแก่สาธารณะเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงฝ่ายตน ซึ่งส่งผลโดยตรงให้รัฐบาลยับยั้งการออกกฎหมายที่จะอนุญาตให้รถบรรทุกของโจทก์สามารถบรรทุกของเกินกว่าที่กฎหมายเดิมได้กำหนดไว้ ไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการผูกขาดธุรกิจ และถึงแม้ว่าข้อความที่จำเลยได้ใช้นั้น จะเป็นข้อความที่จงใจหลอกลวงประชาชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ก็หาทำให้ความคุ้มกันของจำเลย ตามรัฐธรรมนูญนั้นเสื่อมเสียไปไม่ เนื่องจากว่าข้อความดังกล่าวนั้นเกี่ยวโยงกับการร้องเรียน ซึ่งชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว”

และในคดี Pennington ที่ว่า “การกระทำของโจทก์นั้นได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญจากการใช้สิทธิร้องเรียน (right of petition) ซึ่งอาจเป็นการจงใจแก้แค้นหรือเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และถึงแม้ว่าเจตนาของผู้ร้องเรียนนั้นจะเป็นไปเพื่อ กำจัดคู่แข่งทางธุรกิจก็ตามความคุ้มกันนั้นก็หาได้เสื่อมเสียไปไม่”

จากคดี Noerr และ Pennington ศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้สร้างหลักความคุ้มกันจากการใช้สิทธิในการร้องเรียน เรียกว่า Noerr-Pennington doctrine และข้อยกเว้นความคุ้มกัน (sham exception) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลว่า การใช้สิทธิร้องเรียนของโจทก์ในเรื่องหนึ่งๆ ควรที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีรายละเอียดในการพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (abuse of process) เป็นการฟ้องคดีที่ปราศจากความตั้งใจหรือความมุ่งหมายในการแสวงหาความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการพิจารณาคดีทางศาลและการนำคดีมาฟ้องของโจทก์นั้นเห็นได้ชัดว่าไม่มีทางที่จะชนะได้ โจทก์เพียงต้องการใช้กระบวนการทางศาลในการจัดการกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือเพื่อถ่วงเวลา และ

2) การใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริต (malicious use of process) เป็นการฟ้องคดีเพื่อรบกวนการใช้สิทธิตามกฎหมายหรือเพื่อคุกคามคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง อันเป็นผลโดยตรงเนื่องมาจากการที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิการร้องเรียน (right of petition) ⁷⁵

ต่อมา ศาลได้ใช้หลัก Noerr-Pennington doctrine และข้อยกเว้นความคุ้มกัน (sham exception) ในการตัดสินคดี California Motor Transp. Co. v. Trucking Unlimited 404 U.S. 508 (1972) ⁷⁶ ดังนี้

⁷⁵ “Pennsylvania Anti-SLAPP Legislation,” Penn State Environmental Law review, Vol.12:1, pp.268-269, (2004).

⁷⁶ คดี 404 U.S. 508 (1972) อ้างถึงใน Thomas A. Waldman, *supra* note 73, pp.1005-1006.

บริษัท California Motor Transport เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งต่อบริษัท Trucking Unlimited กล่าวหาว่า จำเลยได้ละเมิดพระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาด (The Clayton Antitrust Act) เนื่องมาจากการที่จำเลยได้ยื่นเอกสารคัดค้านต่อรัฐกว่า 40 ครั้ง เพื่อให้ดำเนินการเพิกถอนคำขอของโจทก์ ในการได้รับหรือจดทะเบียนสิทธิในการดำเนินกิจการขนส่ง ส่งผลให้ธุรกิจโจทก์ได้รับความเสียหายทั้งเรื่องของศักยภาพในการแข่งขันและเป็นการผูกขาดธุรกิจการขนส่งสินค้าทั้งในรัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐอื่นๆ ด้วย

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโจทก์เนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความผิดของจำเลยได้ตามฟ้อง

ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับ โดยเห็นว่าการกระทำของจำเลย (Trucking Unlimited) ไม่ได้มีเจตนาที่จะมุ่งโดยตรงในการแสวงหาความยุติธรรม แต่เป็นไปเพื่อการขัดขวางหรือกีดกันการใช้สิทธิของโจทก์ซึ่งมีฐานะเป็นคู่แข่งทางธุรกิจ

ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ โดยศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยในการยื่นเอกสารคัดค้านการขอจดทะเบียนสิทธิในการประกอบธุรกิจของโจทก์นั้น เป็นการกระทำที่เข้าข่ายกเว้นความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ (sham exception) เนื่องจากการกระทำดังกล่าวของจำเลยเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียน (right of petition) โดยไม่สุจริตเพื่อกำจัดคู่แข่งทางธุรกิจโดยการทำให้โจทก์ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการในการให้ข้อมูลต่างๆ แก่รัฐได้ อีกทั้งยังส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐในการพิจารณาอนุญาตให้โจทก์ได้รับสิทธิในการประกอบธุรกิจขนส่งด้วย

กล่าวโดยสรุป การบ่งชี้ถึงเจตนาไม่สุจริตของผู้ฟ้องคดีมีความเป็นนามธรรมและยากที่จะพิสูจน์ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องการก่อกวนฟ้องโดยศาลจึงมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะซึ่งได้รับการพัฒนาโดยมีพื้นฐานมาจากหลักความคุ้มกันและก่อกวนความคุ้มกันในการใช้สิทธิร้องเรียน

2.3.5 ความสำคัญและผลกระทบของการก่อกวนฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม

การก่อกวนฟ้องแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจากการใช้คดีความเป็นยุทธศาสตร์เพื่อทำให้หมดกำลังใจ หรือเป็นการก่อกวนผู้ใช้สิทธิเสรีภาพในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.1 และ 2.2 แม้ว่าการก่อกวนฟ้องจะดูเหมือนการฟ้องคดีโดยทั่วไป แต่บ่อยครั้งการนำคดีมาฟ้องเป็นการดำเนินการโดยมีมูลเหตุจูงใจซ่อนเร้นและไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะชนะคดี แต่มีเจตนาที่จะ

เปลี่ยนการถกเถียงกันในประเด็นสาธารณะให้เป็นประเด็นพิพาทระหว่างคู่ความซึ่งเป็นเรื่องของปัจเจกชนโดยใช้กระบวนการทางศาล ก่อให้เกิดการผลาญทรัพยากรของฝ่ายจำเลย ไม่ว่าจะเป็นเงิน เวลา หรือทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรม และส่งผลอย่างร้ายแรงตามมานั้นคือ “chilling effect”⁷⁷ ซึ่งหมายถึง สถานการณ์ที่การวิพากษ์วิจารณ์ หรือการแสดงความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องของประโยชน์สาธารณะถูกระงับด้วยความกลัวจากการที่จะถูกฟ้องคดีในความผิดอาญา ฐานหมิ่นประมาท⁷⁸ การต่อสู้ในประเด็นที่โจทก์แกล้งฟ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีเป็นจำนวนมากแก่ชาวบ้าน หรือองค์กรเอกชนซึ่งมักจะเป็นฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า และด้วยเหตุดังกล่าวทำให้โจทก์ที่แกล้งฟ้องมุ่งหวังว่าการฟ้องคดีเช่นนี้จะก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชนและยอมถอยหรือล้มเลิกความตั้งใจในการตรวจสอบประเด็นสาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ เพื่อแลกกับการที่โจทก์จะถอนฟ้องหรือยินยอมประนีประนอมยอมความ และแม้ว่าโจทก์จะไม่ชนะคดีตามกระบวนการก็ตามแต่ก็ถือว่าโจทก์ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวังแล้ว อย่างที่โจทก์ในคดีหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ถึงแม้ว่าฉันจะแพ้คดี แต่ก็ถือว่าฉันชนะแล้วเพราะว่าฉันได้ทำให้เขา (จำเลย) ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมศาลและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในศาลจำนวนมาก”⁷⁹ หรือจากการที่จำเลยได้กล่าวไว้ว่า “การถูกแกล้งฟ้องเปรียบเสมือนว่าหายนะได้มาเยือนบุคคลนั้นหรือองค์กรเอกชนนั้นแล้ว ประชาชนหรือหน่วยงานต่างๆ จะหยุดให้เงินสนับสนุน และถอนตัวจากความเป็นสมาชิกขององค์กร เนื่องจากไม่อยากเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยการแกล้งฟ้องเป็นภัยคุกคามและเป็นเครื่องมือที่ทำลายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”⁸⁰

ทั้งนี้ การที่ศาลจะพิจารณาว่าการฟ้องคดีของโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะเพื่อให้ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณา ดังนั้น สำหรับประเทศที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองประชาชนจากการถูกแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) และปล่อยปละละเลยปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้อง ก็จะทำให้

⁷⁷ Jessie J. O’neill, *supra note 56*, pp.4-5.

⁷⁸ USlegal, “definition of chilling-effect,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559, จาก <http://definitions.uslegal.com/c/chilling-effect/>

⁷⁹ Jessie J. O’neill, *supra note 56*, p.4.

⁸⁰ Sharon Beder, *Global spin: The corporate assault on the environmentalism*, (Chelsea Green Publishing Company: Green Books Ltd), p.65.

คุณค่าในทางประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมและเรื่องการตรวจสอบหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถูกลดทอนลงและทำให้กลไกภาคประชาชนนี้หายไปในอนาคต⁸¹

ตัวอย่างเช่น คดี Protect Our Mountain Environment v. District Court (POME) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเรื่องการฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน การผลาญทรัพยากรในการต่อสู้คดี และเป็นตัวอย่างของสถานการณ์ที่การวิพากษ์วิจารณ์หรือการแสดงความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องประโยชน์สาธารณะถูกระงับด้วยความกลัวจากการที่จะถูกฟ้องคดี (chilling effect) ดังนี้

ในปี ค.ศ.1978 บริษัท Gayno มีคำขอไปยังคณะกรรมการจัดสรรที่ดินท้องถิ่น เพื่อให้มีการเวนคืนพื้นที่กว่า 500 เอเคอร์ สำหรับการดำเนินการวางแผนพัฒนาต่อไป

ต่อมา ในปี 1979 กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (POME) ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินท้องถิ่นและบริษัท Gayno กล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยมิชอบเนื่องจากใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้เวนคืนพื้นที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ในปี 1980 Gayno ฟ้องคดีต่อ POME กล่าวหาว่า POME ใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เรียกค่าสินไหมทดแทน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และอีก 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ

POME ยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้องโดยต่อสู้ว่าการกระทำของกลุ่มเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียน (right of petition) ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาลยกคำร้องดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า การฟ้องคดีของ POME เป็นกรณีที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจากการใช้สิทธิร้องเรียน (sham exception)⁸²

ต่อมา ในปี 1984 POME ร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งว่าการใช้สิทธิร้องเรียนของตน ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อให้ศาลใช้ในการพิจารณายกฟ้องโจทก์ (motion to dismiss) ซึ่งเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีและเป็นการกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดขึ้นของศาลในการพิจารณาคำฟ้องของโจทก์ กล่าวคือ ผู้ยื่นคำร้องจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการใช้สิทธิร้องเรียน หากโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า

- 1) จำเลยกล่าวหาโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงสนับสนุน หรือเป็นการกล่าวหาที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย
- 2) จำเลยมีเจตนาไม่สุจริต
- 3) การร้องเรียนของจำเลยส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางกฎหมายของโจทก์

⁸¹ สूरชัย ตรงงาม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 70*.

⁸² Jessie J. O'neill, *supra note 56*, p.4.

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น 1 ปี Gayno ได้ถอนฟ้องคดีความทั้งหมด⁸³

และแม้ว่าคดีนี้ POME จะชนะคดี แต่ชัยชนะดังกล่าวก็ต้องแลกมากับเงินจำนวนมากที่ใช้ไปในการต่อสู้คดีอันเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล เสียเวลา และอาชีพการงาน ผู้นำกลุ่ม POME ได้ยุติการทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชน สมาชิกหลายคนย้ายออกไปจากเมือง ผู้สนับสนุน POME และการช่วยเหลือด้านอื่นๆ ค่อยๆ หายไป จนสุดท้ายองค์กรก็ได้ปิดตัวลง⁸⁴

คดีดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของการแกล้งฟ้อง 4 ประการ คือ

1) Gayno ฟ้องคดีต่อ POME เนื่องมาจากการที่กลุ่มได้ฟ้อง Gayno และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินท้องถิ่นก่อนเพื่อยกเลิกการอนุมัติตามคำขอของ Gayno ซึ่งเป็นสร้างแรงกดดันแก่รัฐบาลและอาจส่งผลต่อการตัดสินใจเรื่องการเวนคืนที่ดินอันจะส่งผลกระทบต่อบริษัท

2) การฟ้องคดีของ Gayno เป็นการเปลี่ยนประเด็นจากเรื่องที่มีการร้องเรียนเพื่อประโยชน์สาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมในตอนแรกให้กลายเป็นการพิพาทกันในทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน

3) เป็นการฟ้องคดีต่อองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

4) ประเด็นข้อพิพาท คือ เรื่องการเวนคืนที่ดินอันเป็นประโยชน์หรือทรัพยากรของสาธารณะ

ดังนั้น ศาลจึงได้วางหลักการสำคัญเรื่องภาระการพิสูจน์ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์ว่า การใช้สิทธิร้องเรียนของจำเลยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นเช่นนั้นได้ ศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการยกฟ้อง ซึ่งเป็นการขยายหลักในการพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้องเพิ่มเติมจากข้อยกเว้นความคุ้มกันจากการใช้สิทธิร้องเรียน (sham exception) ตามหลัก Noerr-Pennington ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.3.4.1⁸⁵

นอกจากนี้ยังมีคดีแกล้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation) ในคดีสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนี้

⁸³ Marnie Stetson, "Reforming SLAPP reform : New York's anti-SLAPP statute," *New York University law review*, 70, pp.1350-1351 (December 1995).

⁸⁴ Jessie J. O'neill, *supra note 56*, pp.4-5.

⁸⁵ คดี 282 S.E.2d 28 (1981) อ้างถึงใน Marnie Stetson, *Supra note 83*, pp.1350-1351.

1) คดี Webb v. Fury, 282 S.E.2d 28 (1981) ประเทศสหรัฐอเมริกา

โจทก์ คือ Webb บริษัทเหมืองถ่านหิน

จำเลย คือ Rick Webb ประธานบริษัท และกลุ่มนักสิ่งแวดล้อม

โจทก์ฟ้องคดีต่อจำเลยในความฐานหมิ่นประมาทและเรียกค่าเสียหายจำนวน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ เนื่องมาจากการที่จำเลยร้องเรียนไปยังสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ว่า บริษัทเหมืองถ่านหินของโจทก์ลักลอบทิ้งกากแร่ ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เวสต์เวจเนีย และจากการร้องเรียนดังกล่าวทำให้บริษัทได้รับหนังสือแจ้งเตือนเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ส่งผลให้บริษัทเสื่อมเสียชื่อเสียง และไม่ได้รับการไว้วางใจในการประกอบกิจการจากรัฐ

ศาลชั้นต้นยกคำร้องของจำเลยที่ขอให้ยกฟ้องโจทก์ (motion to dismiss)

จำเลยอุทธรณ์ไปยังศาลสูงของมลรัฐเวสต์เวจเนีย ต่อมาศาลมีพิพากษายกฟ้องโจทก์โดยให้เหตุผลว่า การร้องเรียนไปยังสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจำเลยได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องซึ่งคุกคามสิทธิในการร้องเรียนของประชาชน⁸⁶ ศาลยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “หลายคดีที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้มีลักษณะที่เหมือนกัน คือ ผู้ฟ้องคดีมักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีต้นทุนทางการเงิน มีความสามารถในการต่อสู้คดี ส่วนผู้ถูกฟ้องก็มักจะเป็นนักสิ่งแวดล้อมหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีฐานะทางการเงินที่ต่ำกว่า และถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเนื่องมาจากการใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูด หรือแสดงความคิดเห็นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และด้วยความแตกต่างกันอย่างมากทางด้านทางการเงินหรือความสามารถในการดำเนินกระบวนการทางศาลจึงเป็นเหตุให้เกิด chilling effect หรือความกลัวที่จะมีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมเนื่องจากจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการทางกฎหมายในการจำแนกฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องหรือการฟ้องคดีที่ไม่สุจริตออกจากบทพิจารณาคดีของศาล”⁸⁷

⁸⁶ Danielle Rae Zeigler, “The basics of SLAPP suits,” Kansas State University, p.17, (2005).

⁸⁷ George W. Pring and Penelope Canan, *supra note 47*, p.1.

2) คดี McDonald's Corporation v Steel & Morris, EWHC QB 366 (1997) ประเทศอังกฤษ หรือคดี "the McLibel case"

โจทก์ คือ บริษัท McDonald's

จำเลย คือ Steel & Morris สมาชิกองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอังกฤษ (London Greenpeace)

โจทก์ฟ้องคดีต่อจำเลยในความผิดฐานหมิ่นประมาทและเรียกค่าสินไหมทดแทน 100,000 ปอนด์ เนื่องมาจากการที่จำเลยได้แจกใบปลิวซึ่งมีเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์การประกอบกิจการของบริษัทด้านต่างๆ เช่น โฆษณาของบริษัทมีเนื้อหาหลอกลวงผู้บริโภค อาหารไม่ได้คุณภาพและไม่มีคุณค่าทางโภชนาการตามที่บริษัทกล่าวอ้าง ทารุณกรรมสัตว์ และมีการบุกรุกพื้นที่ป่า เป็นต้น

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดจริงตามฟ้อง และต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์คนละ 60,000 ปอนด์

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความที่จำเลยกล่าวหาโจทก์นั้นมีส่วนที่เป็นความจริงอยู่หลายประการ ได้แก่ ประเด็นเรื่องโภชนาการทางอาหาร จากการศึกษาพบว่า ผู้รับประทานอาหารของ McDonald's มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคอ้วน โรคมะเร็ง โรคหัวใจ และมีปัญหาเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหาร นอกจากนี้ยังพบว่าเนื้อสัตว์ที่นำมาผลิตเป็นอาหาร McDonald's ไม่ได้คุณภาพ และทำให้น้ำหนักเพิ่มได้ ดังนั้น โฆษณาของ McDonald's ที่อ้างว่าดีต่อสุขภาพและมีคุณค่าทางโภชนาการจึงไม่เป็นความจริง ศาลอุทธรณ์จึงพิพากษาให้จำเลยที่ 1 (Steel) รับผิดชอบจำนวน 36,000 ปอนด์ และจำเลยที่ 2 (Morris) รับผิดชอบจำนวน 40,000 ปอนด์ และไม่อนุญาตให้ฎีกา⁸⁸

จากคดีดังกล่าวทำให้เห็นถึงองค์ประกอบของการแกล้งฟ้อง กล่าวคือ เป็นกรณีของบริษัทขนาดใหญ่ (McDonald's) ใช้การฟ้องคดีเพื่อให้จำเลยเกิดความเสียหายจำนวนมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต่อสมาชิกขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (London Greenpeace) เนื่องมาจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม⁸⁹

3) คดีบริษัท Chevron v. Ecuador indigenous (2013) ประเทศสหรัฐอเมริกา
เมื่อปี ค.ศ. 2013 บริษัท Chevron ถูกศาลสูงของประเทศเอกวาดอร์ตัดสินให้ต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเงินกว่า 9.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการฟื้นฟูสุขภาพของประชาชน

⁸⁸ คดี EWHC QB 366 (1997) อ้างถึงใน Fiona J.L. Donson, Legal Intimidation A SLAPP in the face of Democracy, (London : Free Association Books, 2000), pp.80-97.

⁸⁹ "Exporting SLAPPs : International use of the U.S. "SLAPP" to suppress dissent and critical speech," Temple Int'l & Comp .L.J., 12.2, pp.465-468 (1998).

กว่าหนึ่งหมื่นคนที่ได้รับผลกระทบจากการที่ Chevron แอบลักลอบทิ้งสารเคมีในเอกวาดอร์ และสำหรับการทำความสะอาดสารเคมีที่ปนเปื้อนอยู่ในพื้นที่ป่าเมซอน อย่างไรก็ตาม Chevron ไม่ได้จ่ายเงินตามคำพิพากษาและถอนทุนออกจากเอกวาดอร์ ดังนั้น ชาวบ้านจึงออกมาเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาตามกฎหมายโดยการจ้างบริษัทกฎหมายเพื่อให้ฟ้องคดีต่อ Chevron ในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ก็ถูก Chevron ฟ้องกลับเรียกค่าเสียหายกว่า 6 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ในข้อหาร่วมกันฉ้อฉลทำให้บริษัทได้รับความเสียหาย

ศาลชั้นต้นโดยผู้พิพากษา Lewis A. Kaplan รับฟังพยานหลักฐานโจทก์ที่อ้างว่า หน่วยงานและชาวบ้านฝ่ายจำเลยร่วมกันใส่ความโจทก์ แต่ปฏิเสธที่จะรับฟังพยานหลักฐานฝ่ายจำเลยที่แสดงว่า Chevron ได้ทำให้สิ่งแวดล้อมในเอกวาดอร์ปนเปื้อน และพิพากษาว่า Chevron ไม่ต้องจ่ายเงินจำนวน 9.5 พันล้านตามคำพิพากษาของศาลสูงประเทศเอกวาดอร์ เนื่องจากศาลเชื่อว่าคำพิพากษาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรับฟังพยานหลักฐานเท็จ อย่างไรก็ตาม Chevron ได้ขอลงฟ้องภายหลังจากที่จำเลยได้ร้องขอให้มีการพิจารณาโดยคณะลูกขุน⁹⁰

ต่อมา ในวันที่ 8 สิงหาคม 2016 ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

และในเดือนพฤษภาคม 2017 จำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลสูงของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้กลับคำพิพากษาของศาลล่างและสั่งให้ Chevron จ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาลสูงของประเทศเอกวาดอร์⁹¹

การฟ้องคดี Chevron เห็นได้ชัดว่า ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากแก่จำเลยในการต่อสู้คดีเนื่องมาจากการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย และเป็นการเรียกร้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเอกวาดอร์ จากการกระทำของ Chevron และการฟ้องคดีของ Chevron เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งหวังให้จำเลยตกใจกลัว (shock and awe) จากการถูกฟ้องเป็นคดีความและถูกเรียกค่าเสียหายจำนวนมากเพื่อให้จำเลยท้อใจและเลิกติดตามในประเด็นที่กระทบต่อชื่อเสียงและความมั่นคงของบริษัท ทั้งการใช้สิทธิฟ้องคดีเกิดขึ้นโดยมีเจตนาซ่อนเร้น เพราะหากชนะคดี Chevron ก็จะมีเงินที่สามารถนำไปชำระหนี้ตาม

⁹⁰ Nick Meynen, “Shock and Awe, The Chevron Way,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2560, จาก <https://www.commondreams.org/views/2016/05/24/shock-and-awe-chevron-way>

⁹¹ Business & Human Rights Resource Centre, “Chevron v. Ecuador indigenous (2013),” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2560, จาก <https://business-humanrights.org/en/texacochevron-lawsuits-re-ecuador>

คำพิพากษาพร้อมดอกเบี้ยของศาลสูงประเทศเอกวาดอร์ได้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการแก่งฟ้อง⁹²

4) คดี The Artificial Reef Society v. Claire Heffernan ประเทศแคนาดา

โจทก์ คือ สมาคมปะการังเทียม (The Artificial Reef Society)

จำเลย คือ นาง Claire Heffernan

โจทก์ฟ้องคดีต่อจำเลยในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการที่จำเลยได้เขียนหนังสือร้องเรียนไปยังนักรการเมืองท้องถิ่นเพื่อแสดงความคิดเห็นเรื่องโครงการของสมาคมปะการังเทียมที่มีแผนจะนำเรือรบเก่ามาทำเป็นปะการังเทียม ทั้งเขียนข้อโต้แย้งถึงโครงการดังกล่าวไว้ในรายงานเรื่องสิ่งแวดล้อมของรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา โดยให้เหตุผลว่า เรือดังกล่าวเต็มไปด้วยแร่ใยหินซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์ของปะการังรวมถึงสิ่งมีชีวิตอื่นในพื้นที่ และมีสิ่งอื่นอีกมากมายที่สามารถนำมาใช้เป็นปะการังเทียมได้ และสมาคมควรที่จะรับฟังข้อเสนอและข้อห่วงใยของเธอ หรือหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวอ้างของเธอมากกว่าที่จะนำคดีมาฟ้องเช่นนี้

คดีนี้เห็นได้ว่า The Artificial Reef Society ผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนประเด็นจากการถกเถียงในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าควรจมเรือที่มีแร่ใยหินลงสู่ทะเลเพื่อทำเป็นปะการังเทียมหรือไม่เป็นเรื่องพิพาทกันระหว่างเอกชนว่าการแสดงความคิดเห็นของจำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายหรือไม่ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการแก่งฟ้อง⁹³

5) คดี The British Petroleum Oil Company (BP) v. Greenpeace International ประเทศอังกฤษ

โจทก์ คือ The British Petroleum Oil Company (BP)

จำเลย คือ Greenpeace International

โจทก์ฟ้องคดีต่อจำเลยในข้อหาขัดขวางการประกอบธุรกิจ เรียกค่าเสียหายจำนวน 1.41 พันล้านปอนด์ เนื่องมาจากการที่กรีนพีซคัดค้านการคั่นหาน้ำมันในแถบแอตแลนติกเหนือ โดยให้เหตุผลว่า การขุดเจาะแผ่นน้ำแข็งมีความเสี่ยงสูงที่อาจทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันทั้งปริมาณน้ำมันที่มีอยู่ทั่วโลกตอนนี้ก็มากเพียงพอแล้ว ต่อมา บริษัทบีพีและกรีนพีซได้ประนีประนอมยอมความกันโดยมีข้อตกลงว่า บีพีจะถอนฟ้องแลกเปลี่ยนกับการที่กรีนพีซยอมออกจากพื้นที่ที่บีพีคั่นหาน้ำมัน ท้ายที่สุดกรีนพีซจำต้องยินยอมตามข้อตกลงดังกล่าว

⁹² Nick Meynen, *supra note 90*.

⁹³ Temple Int'l & Comp .L.J., *supra note 89*, pp.471-472

คดีนี้พิจารณาได้ว่าเป็นการการแก้งฟ้อง และแม้ว่าคดีจะจบลงด้วยการประนีประนอมยอมความกัน แต่นั่นก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าการแก้งฟ้องได้เกิดขึ้นจริงในประเทศอังกฤษ และถูกใช้เป็นเครื่องมือ สำคัญโดยฝ่ายที่มีอำนาจทางการเงินสูงกว่าในการจัดการกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่วิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงหรือความมั่นคงในการประกอบกิจการของตน⁹⁴

ส่วนการแก้งฟ้องในคดีสิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับคดีแก้งฟ้องที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งยังเกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินการอย่างใด ๆ ที่เกี่ยวข้องประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) คดีเหมืองหินเขาคุหา จังหวัดสงขลา (คดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 ของศาลจังหวัดสงขลา)

คดีก่อน (คดีหมายเลขแดงที่ 846/2555) บริษัท พีรพลมายนิ่ง จำกัด ผู้ประกอบการเหมืองหิน ฟ้องคดีต่อชาวบ้านตำบลคูหาใต้ อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา รวม 9 คน ในความผิดฐานละเมิด และทำให้เสียหาย เรียกค่าเสียหายกว่า 64 ล้านบาท เนื่องมาจากการคัดค้านการต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองหินเขาคุหา โดยอ้างว่า เพราะการคัดค้านของชาวบ้าน ทำให้บริษัทไม่ได้รับการต่ออายุประทานบัตร และเสียผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการประกอบกิจการ

ต่อมา ชาวบ้านได้ฟ้องกลับ บริษัท พีรพลมายนิ่ง จำกัด เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสงขลาในความผิด ฐานละเมิด และศาลจังหวัดสงขลาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 สรุปใจความสำคัญได้ว่า

“ถึงแม้ว่าโจทก์ (บริษัทพีรพลมายนิ่ง จำกัด) จะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้สิทธิทางศาล แต่การใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต ซึ่งการกระทำของโจทก์ที่ยื่นฟ้องจำเลยทั้ง 9 คนในคดีก่อน เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและจงใจให้จำเลยทั้ง 9 ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าการกระทำของโจทก์ในคดีก่อนนั้นเป็นการกระทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่จำเลย”⁹⁵

⁹⁴ *Ibid.*, pp.468-469.

⁹⁵ คดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 อ้างถึงใน ThaiPBS, “(คดี) ปิดปาก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=uTBGsOiSH90>

2) คดีบริษัทเหมืองแร่ฟองหินประมาทนายแพทย์ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.2073/2558 ของศาลอาญากรุงเทพใต้)

บริษัท ฟุงคำ จำกัด ฟ้องคดีต่อนายแพทย์วิพุธ พูลเจริญ นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนา นางสาวสมพร เฟ็งคำ และนางสาววัชรพร วัฒนขำ ในความผิดอาญารฐานหมิ่นประมาท ทำให้บริษัทเสื่อมเสียชื่อเสียง เนื่องมาจากการที่จำเลยทั้ง 4 คนได้ทำเอกสารเผยแพร่เรื่องผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ของบริษัท

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโจทก์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของจำเลยเป็นไปโดยชอบธรรมเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะอันเป็นวิสัยซึ่งประชาชนพึงกระทำ⁹⁶

3) คดีบริษัทเหมืองแร่ฟองฟองแกนนำชาวบ้าน (คดีหมายเลขแดงที่ อ.1430/2558 ของศาลจังหวัดแม่สอด)

บริษัท ฟุงคำ จำกัด ฟ้องคดีต่อนายสุรพันธ์ รุจิไชยวัฒน์ แกนนำชาวบ้าน ในความผิดอาญารฐานหมิ่นประมาท และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ อ้างว่า นายสุรพันธ์นำเข้าสู่ข้อมูลอันเป็นเท็จในระบบอินเทอร์เน็ตโดยการโพสต์หนังสือร้องเรียนของกลุ่มคนรักบ้านเกิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเพื่อให้มีการตรวจสอบสินแร่ของบริษัทฟุงคำ จำกัดลงในเพจเฟซบุ๊กชื่อเหมืองแร่เมืองเลย มีใจความว่า “บริษัทได้ประทานบัตร 6 แปลงเพื่อทำเหมืองแร่ทองคำและแร่พลอยบนภูทับฟ้าและภูซำป่าบอนโดยมิชอบ ทำให้ให้สินแร่ที่ได้จากการทำเหมืองแร่นั้นมิชอบด้วย” ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ลูกค้าของโจทก์เกิดความไม่แน่ใจทั้งในกิจการและสินค้าของบริษัท และอาจทำให้ประชาชนเข้าใจว่าบริษัทขาดความรับผิดชอบ ต่อสังคมและดำเนินกิจการอย่างผิดกฎหมาย

ต่อมา 10 มีนาคม 2559 ศาลจังหวัดแม่สอดนัดสืบพยานโจทก์และจำเลย ภายหลังการไกล่เกลี่ย ผู้รับมอบอำนาจโจทก์และทนายโจทก์แถลงว่า ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีนี้กับจำเลยอีกจึงขอถอนฟ้อง ศาลอนุญาตให้โจทก์ถอนฟ้องและสั่งจำหน่ายคดีออกสารบบความ

นอกจากนี้ บริษัทฟุงคำ ได้แจ้งความดำเนินคดีกับทางสถานีตำรวจภูธรแม่สอด ในข้อหาหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาต่อนายสุรพันธ์ แต่อัยการมีคำวินิจฉัยว่า หนังสือร้องเรียนของกลุ่มคนรักบ้านเกิดที่ได้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเพื่อให้มีการตรวจสอบสินแร่ของบริษัทเป็นหนังสือซึ่งแสดงถึงความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต

⁹⁶ คดีหมายเลขแดงที่ อ.2073/2558 อ้างถึงใน คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น.22.

เพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม เป็นการติชม ด้วยความเป็นธรรมตามวิสัยของประชาชนย่อมกระทำได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁹⁷

4) คดีบริษัทเหมืองแร่ไทยในเมียนมาร์ฟ้องหมิ่นประมาทผู้สื่อข่าว (คดีหมายเลขแดงที่ 2986/2560 ของศาลจังหวัดนครปฐม)

คดีนี้ บริษัทเมียนมาร์ ฟงษ์พิพัต (Myanmar Phongpipat Co. Ltd - MPC) ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ได้ฟ้องคดีต่อนายปรัชญ์ รุจิวนารมย์ ผู้สื่อข่าวของบริษัท เนชั่น นิวส์ เน็ตเวิร์ค จำกัด ในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ มาตรา 328 และความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ มาตรา 14 เนื่องมาจากการที่นายปรัชญ์ ได้รายงานข่าวการปล่อยหางแร่ออกจากเหมืองดีบุกและไหลลงสู่แม่น้ำ โดยตรงซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักสำหรับการอุปโภคของชาวบ้านในเมืองเพียว เขตตะนาวศรี ในบทความชื่อ “เหมืองแร่ไทยทำลายทรัพยากรน้ำในเมียนมาร์” โดยเป็นการอ้างข้อมูลจากชาวบ้านในชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ความว่า “ชาวบ้านไม่สามารถใช้น้ำในการอุปโภคได้เลย เพราะเป็นน้ำที่ไหลมาจากเหมืองแร่โดยตรง” ประกอบทั้งจากการศึกษาทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความเป็นพิษด้านสิ่งแวดล้อมของ ดร. ธนพล เพ็ญรัตน์นักวิจัยด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมจากมหาวิทยาลัยนเรศวร พบว่าตัวอย่างน้ำทั้ง 34 ตัวอย่างมีการปนเปื้อนของแมงกานีส สารหนูและตะกั่วจำนวนมากในระดับที่สูงกว่าค่ามาตรฐานที่ปลอดภัยถึง 53-600 เท่าในน้ำตัวอย่างที่ทำการทดสอบใกล้เหมืองซึ่งเป็นแหล่งน้ำหลักของชุมชน

การแจ้งความดำเนินคดีต่อนายปรัชญ์ มีมูลเหตุเนื่องมาจากการรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการของบริษัทเหมืองแร่ เป็นการฟ้องคดีทางอาญาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องเสรีภาพในการพูดหรือการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในการร้องเรียนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ข้อมูลที่ได้กล่าวในรายงานก็เป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบอันเกิดจากการประกอบกิจการของเหมืองโดยตรงและเป็นข้อมูลที่มีการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์แล้วหาใช่เป็นการกล่าวอ้างโดยปราศจากข้อเท็จจริงรองรับ หรือเป็นการกล่าวโดยเจตนาทุจริตเพื่อให้บริษัทเหมืองได้รับความเสียหายไม่

ต่อมา คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ⁹⁸

⁹⁷ คดีหมายเลขแดงที่ อ.1430/2558 อ้างถึงใน *เพ็ญอ้าง*, น.19

⁹⁸ คดีหมายเลขแดงที่ 2986/2560

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง ตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1 การคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในเรื่องทั่วไป

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการรับรองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (first amendment) ที่ว่า “รัฐสภาจะต้องไม่ตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการชุมนุมโดยสงบ และการใช้สิทธิในการร้องเรียนไปยังรัฐบาลเพื่อให้ได้รับการแก้ไขปัญหา” และได้รับความคุ้มครองจากการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวตามหลัก Noerr-Pennington รวมถึงข้อยกเว้นความคุ้มครอง (sham exception) หากว่าเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีเจตนาทุจริต¹

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการศึกษาเรื่องการแกล้งฟ้อง และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยการบ่งชี้ถึงเจตนาของผู้ฟ้องคดี การเสนอองค์ความรู้ใหม่โดยนักทฤษฎีกฎหมายและจากการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ทั้งยังมีการกำหนดมาตรการพิเศษที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีโดยเร็ว (special motion to strike) และสิทธิในการฟ้องกลับของผู้ถูกแกล้งฟ้อง (SLAPPback) เพื่อรักษาสมดุลระหว่างผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องและเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ² นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีแนวคิดในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง และคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการบัญญัติรูปแบบและวิธีการในการติดต่อสื่อสารกับรัฐอย่างครอบคลุม ทั้งการแถลงอย่างเปิดเผย การส่งจดหมายหรือรายงาน

¹ Fiona J.L. Donson, Legal Intimidation A SLAPP in the face of Democracy, (London : Free Association Books, 2000), pp.35-38.

² “Exporting SLAPPs : International use of the U.S. “SLAPP” to suppress dissent and critical speech,” Temple Int’l & Comp .L.J., 12.2, p.475 (1998).

การร้องเรียนหรือการชุมนุมอย่างสงบ และมีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ นักการเมือง และบัญญัติถึง แนวทางการคุ้มครองป้องกันโดยจะต้องตราขึ้นตอนพิเศษในการจัดการกับการแก่งปลิง เช่น การผลักดันการพิสูจน์ไปยังตัวผู้ฟ้องคดีและมีมาตรการลงโทษที่เป็นการป้องปรามผู้ฟ้องคดี ในลักษณะดังกล่าว³

ตัวอย่างการพิจารณาคดี POME ในหัวข้อที่ 2.3.5 ศาลสูงมลรัฐโคโลราโด ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับการพิจารณาคดีแก่งปลิงตามคำร้องของจำเลยเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) ซึ่งเกี่ยวเนื่องโดยตรงมาจากการใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 หลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) คำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้องจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว
- 2) โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าคำฟ้องของตนชอบด้วยกฎหมาย และ
- 3) โจทก์มีภาระการพิสูจน์ในประเด็นต่อไปนี้เพื่อให้คำร้องของจำเลยสิ้นผล

3.1) คำร้องของจำเลยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนหรือไม่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย

3.2) คำร้องของจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคามหรือมีวัตถุประสงค์โดยมิชอบประการอื่น

3.3) การกระทำของจำเลยตามฟ้องได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในทางกฎหมายของโจทก์

กล่าวโดยสรุป การจัดการเรื่องการแก่งปลิงตามกรณีของ POME ประกอบไปด้วย วิธีการและขั้นตอน สำหรับการวินิจฉัยของศาล การกำหนดภาระการพิสูจน์และประเด็นที่จะต้องพิสูจน์ ซึ่งเป็นการรักษาสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญและสิทธิในการฟ้องคดี นอกจากนี้ การตัดสินคดี POME ยังได้สร้างบรรทัดฐาน หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีและการจัดการ เรื่องการแก่งปลิงอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการกำจัดสถานการณ์ที่การวิพากษ์วิจารณ์หรือการแสดงความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องของประโยชน์สาธารณะถูกระงับด้วยความกลัวจากการที่จะถูกฟ้องคดีในความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาท (chilling effect) และต่อมา

³ George W. Pring and Penelope Canan, *SLAPPs getting sued for speaking out*, (Philadelphia : Temple University Press,1996), p.189.

ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายสำหรับการพิจารณาคดีเรื่องการแก้งฟอง โดยเฉพาะ⁴

ส่วนกรณีความคุ้มกันสิทธิในการร้องเรียนตามที่ศาลได้วางบรรทัดฐานไว้ตามหลัก Noerr-Pennington การพิจารณาคดีแก้งฟองที่เกิดขึ้นต่อมาภายหลัง ศาลก็ยึดถือตามหลักการดังกล่าวมาโดยตลอด กล่าวคือ ศาลจะพิจารณาถึงการกระทำของจำเลยว่าควรจะได้รับ ความคุ้มกันจากการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือไม่

ยกตัวอย่าง คดี City of Columbia v. Omni Outdoor Advertising, Inc. (499U.S.365) (1991) มีประเด็นแห่งคดีว่า บริษัท Omni Outdoor Advertising โจทก์ต้องการเข้ามาประกอบกิจการป้ายโฆษณาในเมืองโคลัมเบีย มลรัฐจอร์เจีย ต่อมาบริษัท Columbia Outdoor Advertising ซึ่งประกอบกิจการป้ายโฆษณาในเมืองนี้อยู่แต่เดิมได้โน้มน้าวให้สภาเมืองออกคำสั่งจำกัดพื้นที่สำหรับการก่อสร้างป้ายโฆษณา ซึ่งส่งผลเป็นกระทบต่อการประกอบกิจการของบริษัท Omni Outdoor Advertising บริษัทจึงฟ้อง Columbia Outdoor Advertising เป็นจำเลยที่ 1 และสมาชิกสภาเป็นจำเลยที่ 2 ว่าผูกขาดการประกอบธุรกิจป้ายโฆษณาอันเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (Sherman Act) และอ้างว่าการร้องเรียนของบริษัท Columbia Outdoor Advertising ไปยังสภาเมืองเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อขัดขวางการประกอบธุรกิจของตน ซึ่งเข้าข้อยกเว้นความคุ้มกัน (sham exception) ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บริษัท Columbia Outdoor Advertising จึงไม่ได้รับความคุ้มกันจากการใช้สิทธิร้องเรียนดังกล่าว

ศาลชั้นต้นมีพิพากษาว่า คำสั่งของเมืองเกี่ยวกับป้ายโฆษณาไม่เป็นการละเมิดต่อพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้กล่าวอ้างกับกรณีที่เป็นกรกระทำโดยรัฐบาล และข้อยกเว้นความคุ้มกันใช้บังคับระหว่างเอกชนที่ใช้กระบวนการของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์มิชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การฟ้องคดีต่อคู่แข่งทางธุรกิจเนื่องมาจากการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการกับรัฐโดยรู้อยู่แล้วว่าตนจะต้องแพ้คดี แต่หวังเพียงว่าการฟ้องคดีจะทำให้คู่แข่งทางธุรกิจต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการต่อสู้คดี ดังนั้น การใช้สิทธิร้องเรียนของบริษัท Columbia Outdoor Advertising จึงได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

⁴ George W. Pring, "SLAPPs: Strategic Lawsuits Against Public Participation," Pace Environmental Law review, Vol.7, pp.17-19, (1989).

ต่อมา โจทก์ได้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา และศาลฎีกาได้วินิจฉัยกลับคำพิพากษา ศาลชั้นต้นว่า ศาลเชื่อว่าการกระทำของจำเลยในการยื่นคำร้องต่อสภาเมืองเพื่อให้มีคำสั่งจำกัดพื้นที่สำหรับการก่อสร้างป้ายโฆษณาเป็น sham exception ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียนโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายทำให้จำเลยไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จำเลยจึงมีความผิดฐาน ผูกขาดการประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าตามฟ้องโจทก์

จากคำพิพากษาในคดีข้างต้นเห็นได้ว่า ศาลฎีกาได้ขยายขอบเขตของข้อยกเว้น ความคุ้มครองในการใช้สิทธิร้องเรียนไปถึงกรณีที่บุคคลได้ใช้กระบวนการของรัฐโดยไม่สุจริต เพื่อกลั่นแกล้งหรือเพื่อทำลายคู่แข่งทางธุรกิจ ดังนั้น การยกฟ้องในคดีแกล้งฟ้องจึงสมควร ที่จะนำมาใช้กับทุกกรณีที่โจทก์นำคดีมาสู่ศาลโดยมีเจตนาทุจริต

กล่าวโดยสรุป ศาลฎีกาในคดีนี้เห็นว่าตราบเท่าที่การใช้สิทธิในการร้องเรียน ของประชาชนเป็นไปเพื่อปกป้องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินของตนจากความเสียหาย เนื่องมาจากกระทำอย่างใด ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง ซึ่งเกิดขึ้นต่อมาในภายหลังเพราะการใช้สิทธิของจำเลยจะต้องถูกยกฟ้องในทันที เว้นแต่ โจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์หรือการคัดค้านของจำเลยเป็นไปโดยไร้เหตุผล หรือไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย⁵

นอกจากนี้ ศาลยังได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ปัญหาการแกล้งฟ้อง โดยการกำหนดให้จำเลยในคดีก่อนซึ่งศาลมีคำวินิจฉัยแล้วว่าฟ้องโจทก์ เป็นการแกล้งฟ้องมีสิทธิฟ้องกลับ (SLAPPback) เพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนจากการถูกแกล้ง ฟ้อง เว้นแต่ การฟ้องกลับของจำเลยจะเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (abuse of process)⁶

ยกตัวอย่างเช่น พนักงานโรงพยาบาลถูกบริษัทกำจัดขยะติดเชื้อฟ้องในความผิด ฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากวิพากษ์วิจารณ์ประสิทธิภาพในการทำงานของเตาเผาขยะ ซึ่งต่อมา ศาลได้มีคำพิพากษาว่า ฟ้องของบริษัทกำจัดขยะเป็นการแกล้งฟ้อง จำเลยจึงใช้สิทธิในการฟ้องกลับ และศาลได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เป็นจำนวน 86.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

⁵ Danielle Rae Zeigler, “The basics of SLAPP suits,” Kansas State University, pp.5-8, (2005).

⁶ Svitlana Kravchenko and John E. Bonine, Human Rights and the Environment Case, Law, and policy, (Durham, North Carolina : Carolina Academic Press), p.527.

หรือกรณีชาวไร่สามครอบครัวซึ่งถูกฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการเป็นแกนนำชาวบ้านสนับสนุนโครงการน้ำและกล่าวโจมตีบริษัท Boswell ซึ่งคัดค้าน การเกิดขึ้นของโครงการว่าต้องการที่จะผูกขาดการประกอบธุรกิจไร่น้ำซึ่งจำเป็นต้องใช้น้ำปริมาณ มาก และเหตุที่ Boswell คัดค้านโครงการก็เพราะว่าตนเองมีน้ำสำหรับใช้มากเพียงพอแล้ว และจากการฟ้องกลับของจำเลยซึ่งอ้างว่าฟ้องโจทก์เป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (abuse of process) และเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริต (malicious use of process) ทั้งเป็นการขัดขวางการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เป็นจำนวน 11.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁷

3.1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแกล้งฟ้อง

กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือกฎหมายของรัฐบาลกลาง และกฎหมายของมลรัฐ สามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) กฎหมายของรัฐบาลกลาง

1) พิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 (b) (1) ซึ่งบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเลยต้องเสียไป ในการต่อสู้คดี หากศาลเห็นว่าฟ้องของโจทก์เกิดขึ้นโดยมีเจตนาไม่สุจริต เช่น เพื่อคุกคาม ก่อความ ทำให้เกิดความล่าช้า และก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีของจำเลยอย่างไม่จำเป็น⁸

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่จำเลย ในการยื่นคำร้อง และให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้โจทก์ซึ่งแกล้งฟ้องจ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่าย อื่นๆ ที่จำเลยต้องเสียไปในการต่อสู้คดีในอัตราสูงสุดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยพิจารณาถึง เจตนาที่แท้จริงเป็นสำคัญ หากศาลพิจารณาคำฟ้องและเอกสารต่างๆ ของโจทก์แล้วเห็นว่า

1.1) คดีไม่มีมูล

1.2) เป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ เนื่องจากคำฟ้อง ของโจทก์ปราศจากความตั้งใจหรือความมุ่งหมายในการแสวงหาความยุติธรรมและฟ้องของโจทก์ นั้นเห็นได้ชัดว่าไม่มีทางที่จะชนะได้ และ

⁷ Marnie Stetson, “Reforming SLAPP reform : New York’s anti-SLAPP statute,” *New York University law review*, 70, pp.1351-1353 (December 1995).

⁸ Federal Rules of Civil Procedure 11 (b) (1)

1.3) เป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริตเพื่อคุกคามหรือทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมหรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น⁹

กล่าวโดยสรุป กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 (b) (1) บัญญัติขึ้นเพื่อลงโทษโจทก์ที่น่าคดีมาฟ้องโดยมีเจตนาทุจริตเพื่อก่อกวนและใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องต่างๆ โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าไม่ได้เกิดขึ้นโดยเจตนาทุจริตหรือมีวัตถุประสงค์มิชอบด้วยกฎหมายประการอื่น เช่น เพื่อคุกคาม ข่มขู่ หรือเพื่อทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี หรือเพื่อก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น ซึ่งหากศาลเห็นว่า ฟ้องโจทก์เข้ากรณีตามที่กล่าวข้างต้น ศาลก็มีอำนาจในการสั่งให้โจทก์จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเลยต้องเสียไปในการต่อสู้คดีได้ ในทางกลับกันหากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์มีมูลและการฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายศาลก็จะสั่งพิจารณาคดีต่อไป

2) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 12 (b) (6) บัญญัติถึงเรื่องมาตรการพิเศษที่ให้สิทธิแก่จำเลยในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) โดยกำหนดให้จำเลยมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า คำฟ้องของโจทก์ไม่มีความมุ่งหมายที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการทางศาล¹⁰ กล่าวคือ เป็นคำฟ้องที่ไม่มีมูลหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคาม ข่มขู่ผู้อื่น¹¹ ดังนั้น ในการสู้คดีและเพื่อป้องกันการก่อกวนฟ้องจำเลยจึงมีกยกคำร้องดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อให้ศาลยกฟ้อง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 8 (a) (2) ที่กำหนดให้คำฟ้องจะต้องกระชับ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เพียงพอเพื่อแสดงให้ศาลเห็นถึงความเป็นไปได้หรือความน่าเชื่อถือ และต้องมีคำขอท้ายฟ้องด้วย¹²

⁹ “Exporting SLAPPs : International use of the U.S. “SLAPP” to suppress dissent and critical speech,” *Temple Int’l & Comp .L.J.*, 12.2, p.478 (1998).

¹⁰ Federal Rules of Civil Procedure 12 (b) (6)

¹¹ *Temple Int’l & Comp .L.J.*, *supra note 9*, p.477.

¹² Jessie J. O’neill, “The citizen participation act of 2009 : federal legislation as an effective defense against SLAPPs,” *Boston College Environmental Affairs Law review*, 38 B.C.Env’tl.Aff.L.REV.477, pp.468-487 (2011).

3) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56¹³ เป็นบทบัญญัติ ที่ให้ความคุ้มครองจำเลยจากการแกล้งฟ้อง โดยกำหนดให้จำเลยสามารถยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเบื้องต้นได้ภายใน 30 วัน นับแต่โจทก์ยื่นฟ้อง ส่วนโจทก์มีภาระ ในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นข้อเท็จจริงและประเด็นแห่งคดี ซึ่งหากศาลเห็นว่าเอกสารและพยานหลักฐาน ที่เป็นลายลักษณ์อักษรโจทก์ไม่มีความจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญใดๆ ที่ควรได้รับการพิจารณา ตามกระบวนการของกฎหมาย ศาลมีอำนาจพิพากษายกฟ้อง¹⁴ ทั้งนี้ การที่ศาลมีอำนาจ ในการพิพากษายกฟ้องได้อย่างรวดเร็วถือเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อลงโทษผู้นำคดีมาสู่ศาล โดยเจตนาทุจริต กล่าวคือ กฎหมายจะต้องไม่ถูกนำมาใช้โดยมีเจตนาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฟ้องคดีเพื่อคุกคามหรือก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา ทำให้เกิดค่าใช้จ่าย ในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น ดังนั้น เมื่อศาลได้รับคำร้องจากจำเลยตามมาตรา 56 หรือศาลเห็นเองว่า คำฟ้องโจทก์ยื่นโดยเจตนาทุจริต กล่าวคือ เป็นการคุกคามสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือเป็นการคุกคามทางการเงิน ศาลสามารถกำหนดโทษหรือลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำซ้ำ หรือการกระทำคล้ายคลึงกันของบุคคลอื่น รวมถึงสั่งให้โจทก์ชำระเงินที่จำเลยพึงได้รับตามสมควร ได้แก่ ค่าทนายความ ค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น¹⁵

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทั้งในมาตรา 11 (b) (1) มาตรา 12 (b) (6) และมาตรา 56 ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง เนื่องจาก บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับเรื่องการแกล้งฟ้องโดยเฉพาะ จึงไม่มีการบัญญัติ ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจเพื่อยกฟ้องที่เป็นการแกล้งฟ้องโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rules of Civil Procedure) ใช้ในกระบวนการของศาล รัฐบาลกลางในการพิจารณาและตัดสินคดีแพ่ง กำหนดวิธีการดำเนินการของผู้พิพากษาและคู่ความ ในคดี และมีผลบังคับใช้เฉพาะในศาลรัฐบาลกลางซึ่งมีศาลสำหรับพิจารณาคดีของรัฐบาลกลางและ ศาลอุทธรณ์ครอบคลุมทั้ง 50 รัฐ ส่วนศาลของมลรัฐมีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของตนเอง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้อง ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐบาลกลาง ดังนั้น ศาลรัฐบาลกลางจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลกลาง สามารถบังคับใช้และตีความทั้งกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐ หรือเฉพาะแต่กฎหมาย

¹³ Federal Rules of Civil Procedure 56

¹⁴ Jessie J. O’neill, *supra* note 12, pp.487-488.

¹⁵ *Ibid.*, pp.487-488.

ของมลรัฐในบางกรณี และศาลมลรัฐก็สามารถบังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมายในลักษณะนี้ได้เช่นเดียวกัน ถ้าคดีถูกฟ้องในศาลมลรัฐและจำเลยยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to strike) เพราะเหตุว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง ศาลมลรัฐก็จะใช้กฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) และหรือใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐในการพิจารณาคดี แต่หากคดีถูกฟ้องที่ศาลรัฐบาลกลางและจำเลยต่อสู้คดีว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง ศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 11 (b) (1) มาตรา 12 (b) (6) และมาตรา 56 ประกอบกฎหมายรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้แก่คดีว่า การฟ้องคดีของโจทก์เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้หรือไม่ และศาลรัฐบาลกลางอาจพิจารณาถึงกฎหมาย anti-SLAPP ของมลรัฐนั้นๆ ได้ หากว่ารัฐที่มูลคดีเกิดมีกฎหมาย anti-SLAPP ใช้บังคับอยู่¹⁶

ดังนั้น แต่ละมลรัฐจึงได้ตรากฎหมายเพื่อป้องกันการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) โดยเฉพาะ ดังจะกล่าวต่อไป ดังนี้

(2) กฎหมายของมลรัฐ

การแกล้งฟ้องได้รับการยอมรับในหลายๆ รัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการตอบสนองต่อเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมโดยการตรากฎหมาย (anti-SLAPP law) เพื่อบังคับใช้โดยเฉพาะ และปฏิเสธที่จะบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของรัฐบาลกลางซึ่งมีข้อจำกัด เพราะหากแต่ละมลรัฐยังคงเพิกเฉยต่อปัญหานอกจากจะเป็นการจำกัดอำนาจของสภานิติบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวนี้ในศาลรัฐบาลกลางด้วย เพราะหากปราศจากมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการแกล้งฟ้องจะทำให้โจทก์มีแรงจูงใจในการฟ้องคดีหรือเปลี่ยนมาฟ้องคดีที่ศาลรัฐบาลกลาง¹⁷ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและป้องกันมิให้มีการนำเอากระบวนการยุติธรรมทางศาลมาใช้โดยเจตนาทุจริตเพื่อแกล้งฟ้อง การตรากฎหมายจึงจำเป็นที่จะต้องบัญญัติถึงกิจกรรมประเภทต่างๆ ที่ได้รับความคุ้มครอง และกระบวนการพิจารณาคดีพิเศษสำหรับเรื่องการแกล้งฟ้องโดยเฉพาะเพื่อให้จำเลยสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือการกำหนดให้ศาลมีอำนาจยกฟ้องโจทก์ได้ในกรณีที่ศาลพิจารณาว่าเป็นการแกล้งฟ้อง ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐนิวยอร์ก เป็นต้น

¹⁶ *Ibid.*, pp.496-497.

¹⁷ Eliza Krigman, “Yelp pushes for anti-SLAPP laws,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.politico.com/story/2013/01/yelp-pushes-for-federal-anti-slapp-laws-085737>

(ก) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

พิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 มีสาระสำคัญเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

มาตรา 425.16 บัญญัติว่า

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติพบว่ามีความวุ่นวายมากขึ้นจากการฟ้องคดี เพื่อระงับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ โดยที่การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ควรถูกระงับโดยการดำเนินคดีทางศาลแบบปิดเป็นอัน¹⁸

(2) ถูกฟ้องคดีเพราะสาเหตุจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike)¹⁹ เพื่อให้ศาลพิจารณา

หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์ที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของจำเลยตามรัฐธรรมนูญและไม่มีทางที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งยกฟ้องโจทก์และสั่งให้โจทก์จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่จำเลย แต่หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์มีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งดำเนินคดีต่อไปโดยที่คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลที่สั่งในเรื่องคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี

(3) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการที่จำเลยยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเป็นไปได้เพียงเพื่อถ่วงเวลาการพิจารณาคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าใช้จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เหมาะสมแก่โจทก์²⁰

(4) ไม่ให้ใช้บทบัญญัติเรื่องนี้กับกรณีการบังคับใช้กฎหมายโดยอัยการของรัฐหรือตัวแทนของรัฐ²¹

จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ว่า กฎหมาย Anti-SLAPP ของแคลิฟอร์เนียไม่ได้ตัดอำนาจฟ้องโจทก์ที่จะฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรการพิเศษเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

¹⁸ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (a)

¹⁹ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (b)

²⁰ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (c)

²¹ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (d)

โดยการเปิดช่องให้จำเลยสามารถยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการกำหนดภาระให้โจทก์ต้องจ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายให้กับจำเลย

คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) ตามมาตรา 425.16 บัญญัติถึงขั้นตอนในการพิจารณาคำฟ้องว่าเป็นการแก้งฟ้องหรือไม่ แบ่งได้เป็นสองระดับ ดังนี้

1) ศาลจะพิจารณาว่าคำร้องของจำเลยเป็นไปโดยมีเจตนาเพื่อปกป้องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะตามรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 425.16 (b) หรือไม่ โดยจำเลยจะต้องแสดงให้เห็นว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การเขียนข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือคำพูดใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการทางนิติบัญญัติ หรือกระบวนการยุติธรรมหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่ภายใต้การพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะหรือเรื่องที่เป็นที่กังวลของสังคม²²

2) หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โจทก์จึงมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าฟ้องของตนสามารถที่จะชนะคดีได้ ซึ่งหากว่าโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง²³ อย่างไรก็ตาม โจทก์และจำเลยสามารถอุทธรณ์คัดค้านคำตัดสินของศาลไปยังศาลอุทธรณ์ได้เพื่อให้ตรวจสอบว่าศาลชั้นต้นสั่งตามคำร้องของจำเลยชอบแล้วหรือไม่ และหากศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้อง จำเลยก็มีสิทธิได้รับค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ต้องเสียไปในการต่อสู้คดี²⁴

กล่าวโดยสรุป การที่จำเลยจะได้รับความคุ้มครองตามขอพิเศษเพื่อยุติคดีนี้จะต้องแสดงให้เห็นเบื้องต้นก่อนว่าฟ้องโจทก์มีมูลคดีมาจากการกระทำของจำเลย

²² Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (e)

²³ Paul Alan Levy and Cindy Cohn, “Defendant’s Memorandum in support of Special Motion to strike,” p.7, (2006).

²⁴ Ryan Metheny, “stages of a SLAPP Suit,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2560, จาก <https://www.casp.net/uncategorized/stages-of-a-slapp-suit/>

ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ในการพิจารณาศาลจะมุ่งพิเคราะห์ถึงมูลเหตุ โดยดูจากคำฟ้องและคำให้การของจำเลยประกอบกัน ว่าการกระทำของจำเลยที่เป็นเหตุให้ถูกฟ้องดำเนินคดีนั้นได้รับความคุ้มครองภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรานี้หรือไม่²⁵

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 12 และ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนียมาตรา 425.16 เห็นได้ว่า ต่างบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีที่ปราศจากความชอบด้วยกฎหมายหรือการแกล้งฟ้อง สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวอยู่ที่การบัญญัติให้มีการยื่นคำขอพิเศษเพื่อขอยุติคดี ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายสำหรับจำเลย เพื่อเลี่ยงความซับซ้อนเรื่องภาระการพิสูจน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาปกติและเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำจัดการฟ้องคดีที่กระทบถึงประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁶ ประการแรก กำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องโจทก์เกิดขึ้นเนื่องมาจากการกระทำหรือ กิจกรรมของจำเลยซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สองถ้าจำเลยสามารถ พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมชอบด้วยกฎหมายแล้ว ต่อมาภาระการพิสูจน์ก็จะตกแก่ โจทก์ที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าฟ้องของตนชอบด้วยกฎหมาย มีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะสามารถชนะคดีได้ หากโจทก์สามารถพิสูจน์ได้เช่นนั้น การพิจารณาคดีก็จะดำเนินต่อไป ตามปกติ ทั้งนี้ คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเบื้องต้น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 ก่อนจะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้²⁷

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) ตามมาตรา 425.16 ของแคลิฟอร์เนียไม่ได้มีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้างหรือแตกต่าง จากคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) ตามมาตรา 12 ของกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง เนื่องจากทั้งสองบัญญัติขึ้นตอนที่รวดเร็วในการพิจารณาว่าฟ้องโจทก์ที่เกี่ยวข้องมาจากการกระทำอย่างใด ๆ ของจำเลยนั้นเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่²⁸ ประกอบกับบทบัญญัติทั้งสอง

²⁵ Paul Alan Levy and Cindy Cohn, *supra* note 23, p.7.

²⁶ Katelyn E. Saner, “Getting SLAPP in Federal Court: Applying State Anti-SLAPP Special Motion to Dismiss in Federal Court After Shady Grove,” *Duke law journal*, Vol.63: 781, pp.791-792 (2013).

²⁷ *Ibid*, pp.793-794.

²⁸ *Ibid*, p.810.

ใช้บังคับในลักษณะเดียวกัน คือ การพิจารณาถึงคำร้องและคำฟ้องว่าต่างมีเหตุผลเพียงพอที่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทั้งสองก็มีความแตกต่างกันในเรื่องภาระการพิสูจน์ เนื่องจากมาตรา 12 เรื่องคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้องกำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคดีไม่มีมูล ในขณะที่มาตรา 425.16 เรื่องคำร้องพิเศษเพื่อขอยุติคดีกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าคำฟ้องมีมูลและชอบด้วยกฎหมาย²⁹

และ มาตรา 425.18 บัญญัติว่า

(1) ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การฟ้องกลับต่อโจทก์ในคดีเดิม (SLAPPback) เป็นการกระทำที่มีมูลเหตุมาจากการที่โจทก์ฟ้องคดีโดยมีเจตนาร้าย และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การฟ้องกลับเช่นนี้ควรได้รับการปฏิบัติที่ต่างออกไปจากการฟ้องคดีทั่วไป โดยให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรานี้ เนื่องจากการฟ้องกลับนี้เป็นการสมเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อปกป้องและเสริมสร้างความมั่นใจในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง³⁰

(2) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานี้ คำต่อไปนี้ให้มีความหมายดังนี้

1) SLAPPback หมายถึง การฟ้องคดีใดๆโดยมีมูลเหตุเนื่องมาจากการฟ้องคดีโดยมีเจตนาร้าย หรือเป็นการอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางศาลโดยมีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำนั้นได้ถูกศาลพิพากษายกฟ้องไปแล้วตามบทบัญญัติมาตรา 425.16

เมื่อพิจารณาเรื่องการแกล้งฟ้องและคำนิยามของการฟ้องกลับตามบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า ทั้งสองเรื่องมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การแกล้งฟ้องเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ในขณะที่การฟ้องกลับเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อลงโทษโจทก์ซึ่งแกล้งฟ้องโดยการเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทน

ประการต่อมา การแกล้งฟ้องเป็นการใช้ข้อกล่าวหาในความผิดต่อส่วนตัว เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาทเพื่อปกปิดเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่การฟ้องกลับเป็นการเรียกร้องเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนเพราะได้รับความเสียหายจากการแกล้งฟ้อง

²⁹ *Ibid*, p.811.

³⁰ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (a)

ประการสุดท้าย ฝ่ายที่แกล้งฟ้องมักจะแพ้คดีเสมอ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายฟ้องกลับมักจะชนะคดี³¹

ทั้งนี้ จากคำนิยามและความแตกต่างข้างต้นเห็นได้ว่า SLAPPback หรือการฟ้องกลับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิแก่จำเลยที่ถูกแกล้งฟ้องเพื่อลงโทษโจทก์ในคดีก่อนซึ่งศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้วโดยการฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมจากเงินค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามมาตรา 425.16 โดยอาศัยเหตุผลทางกฎหมาย 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การแกล้งฟ้องเป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

ประการที่สอง การแกล้งฟ้องเป็นการคุกคามต่อสิทธิของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง

ประการที่สาม การแกล้งฟ้องเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (abuse of process) และเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริต (malicious use of process)³²

ประกอบกับการฟ้องกลับก่อให้เกิดผลดีต่อการรักษาสมดุลของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาล 2 ประการ คือ

1. เป็นโอกาสของจำเลยที่จะได้รับการเยียวยาเนื่องมาจากการที่ตนถูกแกล้งฟ้อง
2. เป็นการใช้กระบวนการทางศาลลงโทษผู้มุ่งร้ายต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ทั้งเป็นการป้องปรามผู้ที่คิดจะฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะแพ้คดี³³

³¹ Danielle Rae Zeigler, *supra* note 5, p.9.

³² Dwight H. Merriam and Jeffrey A. Benson, "Identifying and beating a Strategic lawsuit Against Public Participation," *Duke Environmental law & Policy Forum*, pp.28-29 (1993).

³³ Thomas A. Waldman, "SLAPP suits: weaknesses in first amendment law and in the courts' responses to frivolous litigation," *UCLA law review*, Vol.39:979, pp.1037-1038, (1991-1992).

ยกตัวอย่าง คดี Shell Oil Co. v. Leonardini (Civ.S.81-523(LKK) (U.S. Dist.Ct., E.D.Cal., dismissed May 10, 1982)) ข้อเท็จจริงมีว่า บริษัท Shell เป็นโจทก์ฟ้องผู้บริโภคนและสภาพนายความเนื่องมาจากการส่งหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานสาธารณสุขของมลรัฐว่าผลิตภัณฑ์ของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับประปาในครัวเรือนมีสารก่อมะเร็ง Leonardini จำเลยยกประเด็นเรื่องการแก้ฟ้องขึ้นต่อสู้ ต่อมา อัยการพิจารณาแล้วเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากฟ้องโจทก์เป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น Leonardini จึงฟ้องกลับบริษัท Shell โดยอ้างว่าโจทก์ใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริต อันเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาให้ Shell แพ้คดีและต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน 175,000 ดอลลาร์สหรัฐ และค่าเสียหายเชิงลงโทษอีก 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยให้เหตุผลว่า “ประเด็นสำคัญในคดีนี้ คือ การที่ประชาชนพยายามที่จะร้องเรียนไปยังรัฐบาลเพื่อให้มีการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือประเด็นที่เป็นที่กังวลของประชาชน ซึ่งเป็นการยืนยันว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะไว้ จะไม่มีเหตุผลใดที่จะทำให้การฟ้องใดๆ ที่จะส่งผลเสียต่อหลักการสำคัญดังกล่าว” และสรุปได้ว่า คำฟ้องของบริษัท Shell ผิดกฎหมาย เนื่องจากโจทก์นำคดีมาสู่ศาลโดยเจตนาทุจริต (malicious use of process) เพื่อปิดปากจำเลยในคดีเดิมและขัดขวางการดำเนินการตามกระบวนการของรัฐ ต่อมา Shell ยื่นอุทธรณ์ แต่ทั้งศาลสูงมลรัฐแคลิฟอร์เนียและศาลสูงสหรัฐปฏิเสธ³⁴

1.2) “special motion to strike” หมายถึง คำร้องตามบทบัญญัติมาตรา 425.16³⁵

1.3) หากศาลพบว่าการยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) ในกรณีที่มีการฟ้องกลับ (SLAPPback) เป็นไปเพื่อถ่วงเวลาในการพิจารณาคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่โจทก์³⁶

³⁴ คดี Civ. S. 81-523 (LKK) (U.S. Dist. Ct., E.D. Cal., dismissed May 10, 1982 อ้างถึงใน George W. Pring and Penelope Canan, *supra note 3*, pp.168-172.

³⁵ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (b)

³⁶ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (f)

(ข) มลรัฐนิวยอร์ก

กฎหมาย anti-SLAPP ของนิวยอร์กเกิดจากการวิวัฒนาการผ่านคำพิพากษาซึ่งบรรทัดฐานในคดี *The New York Times v. Sullivan* ในปี 1964 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสาธารณะ โดยในคดีนี้ผู้บริหารของ Montgomery police Department ในรัฐอลาบามา ได้ฟ้องหนังสือพิมพ์ *The New York Times* ในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการเสนอข่าวเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อคนผิวสีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาลสูงพิจารณาว่า รัฐจำเป็นจะต้องให้ความคุ้มครองประชาชนซึ่งได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การห้ามสื่อสารมวลชนวิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงกระทำมิได้³⁷ และวางหลักเกณฑ์สำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีหมิ่นประมาทที่สำคัญไว้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้ และเจ้าหน้าที่รัฐจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการหมิ่นประมาทได้เฉพาะกรณีที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่³⁸

2) โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าข้อเท็จจริงที่จำเลยกล่าวอ้างเป็นเท็จ และจำเลยกระทำลงโดยมีเจตนาชั่วร้าย (actual malice) กล่าวคือ จำเลยมีเจตนาใส่ความให้เสียหาย ทั้งที่รู้ว่าข้อความนั้นเป็นเท็จ หรือความไม่รู้ของจำเลยเกิดขึ้นเพราะความประมาท ดังนั้น การกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์เรื่องความรู้หรือไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงของจำเลยจึงเป็นการสร้างมาตรฐานใหม่ที่เป็นคุณแก่ประชาชนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ³⁹ ทั้งการพิสูจน์ของโจทก์จะต้องผ่านมาตรฐานเรื่องความชัดเจนและความน่าเชื่อถือ (clear and convincing) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าการพิจารณาคดีแพ่งโดยทั่วไปว่าด้วยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและการปลดเปลื้องภาระการพิสูจน์

3) กรณีตามข้างต้น นอกจากมีผลใช้บังคับกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลธรรมดาที่แสดงตนเป็นบุคคลสาธารณะซึ่งมีสถานะ

³⁷ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, “สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น : ความแตกต่างในการวิพากษ์วิจารณ์ตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, เล่มที่ 2, ปีที่ 8, น.175-176, (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558).

³⁸ *เพ็งอั้ง*, น.175.

³⁹ Thomas A. Waldman, *supra note 33*, p.998.

ที่สำคัญ ไม่ว่าจะแสดงฐานะนั้นด้วยตนเองหรือการมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาหรือเสนอทางออกไปยังสาธารณะซึ่งประชาชนทั่วไปเชื่อถือหรือได้รับอิทธิพลนั้นได้⁴⁰

ต่อมา ศาลได้ตัดสินคดี Okun v. Superior Court ตามบรรทัดฐานของคดี The New York Times ซึ่งมีข้อเท็จจริง ดังนี้

Okun บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ฟ้องผู้ต่อต้านโครงการของบริษัทในเมือง Beverly Hill ในความผิดฐานร่วมกันหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการที่จำเลยได้ส่งจดหมายร้องเรียนไปยังบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นและนายกเทศมนตรี แจกใบปลิว และการปราศรัยรณรงค์เพื่อจะชนะคะแนนเสียงว่าคนในชุมชนไม่ยินยอมให้บริษัทโจทก์ก่อสร้างโครงการในพื้นที่

ศาลชั้นต้นปฏิเสธคำคัดค้านของจำเลยเรื่องข้อเท็จจริงตามฟ้องว่าเป็นการกลั่นฟ้อง ต่อมา จำเลยอุทธรณ์ไปยังศาลสูงของแคลิฟอร์เนีย ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าควรพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่จำเลยกล่าวอ้างเป็นเท็จและจำเลยกระทำลงโดยมีเจตนาชั่วร้ายตามมาตรฐานของคดี The New York Times และคำฟ้องโจทก์ข้อที่สองที่กล่าวหาว่า จดหมายจากจำเลยคนหนึ่งที่ถูกนำไปตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ The Los Angeles Times มีใจความว่า บริษัทสมรู้ร่วมคิดกับเจ้าหน้าที่ของเมืองในการทุจริตอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความดังกล่าวเป็นความคิดเห็นของจำเลยเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ใช้การใส่ความหรือการหมิ่นประมาท และแม้ว่าข้อความดังกล่าวจะมีเนื้อหาที่เสียดสีหรือเหน็บแนม ศาลก็เห็นว่า เป็นเพียงความคิดเห็นของจำเลยเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง

ส่วนคำฟ้องโจทก์ในข้อที่ห้าที่กล่าวหาว่า จำเลยสมรู้ร่วมคิดกันใส่ความโจทก์ว่าทุจริต โดยการส่งจดหมายและการแจกใบปลิวคัดค้านการดำเนินการของบริษัทแก่ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าใบปลิวของจำเลยไม่น่าที่จะได้รับการตีความจากผู้อ่านในลักษณะที่เป็นการใส่ร้ายซึ่งจะมีผลเป็นการหมิ่นประมาทโจทก์พิพากษายกฟ้อง

จากการตัดสินคดี Okun v. Superior Court แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีตามบรรทัดฐานของ The New York Times มีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าข้อเท็จจริงที่จำเลยกล่าวอ้างนั้นเป็นเท็จและจำเลยกระทำลงโดยมีเจตนาชั่วร้ายหรือไม่ ซึ่งการกำหนดภาระการพิสูจน์เช่นนี้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการคุ้มครองประชาชน

⁴⁰ ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.176.

จากการแก้งฟ้องในทำนองเดียวกันกับหลัก Noerr-Pennington doctrine⁴¹ ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.3.4 เรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการแก้งฟ้อง

นอกจากนี้ ในคดี Protect Our Mountain Environment ศาลได้พิพากษาโดยถือตามบรรทัดฐานและมาตรฐานของคดี The New York Times และ Noerr-Pennington doctrine ในการพิจารณา ดังนี้

Protect Our Mountain Environment (P.O.M.E) กลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ได้ฟ้องคดีต่อ Gayno บริษัทพัฒนาที่ดินซึ่งเข้าแผ้วถางป่าในมลรัฐโคโลราโด รายละเอียดตามหัวข้อที่ 2.3.5 ต่อมา P.O.M.E ถูก Gayno ฟ้องกลับและเรียกค่าเสียหายกว่า 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กล่าวหาว่า P.O.M.E ใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ แทรกแซงการประกอบธุรกิจและก่อให้เกิดความเสียหายต่อรายได้ของโจทก์ ศาลชั้นต้นและศาลสูงพิจารณาพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าการร้องเรียนหรือการฟ้องคดีของโจทก์เข้าข่ายยกเว้นความคุ้มกันจากการใช้สิทธิตามกฎหมาย (sham exception)⁴² โดยศาลสูงพิเคราะห์ถึงการใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์ตามหลัก Noerr-Pennington doctrine ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากเป็นการใช้สิทธิที่มีชอบก็จะได้ได้รับความคุ้มกันตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการร้องเรียนซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและสิทธิในการฟ้องคดี กฎหมายจึงกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนหรือไม่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย หรือมีเจตนาไม่สุจริต หรือส่งผลกระทบต่อโจทก์⁴³ ดังนั้น หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้น ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องเนื่องจากฟ้องโจทก์เป็นการแก้งฟ้อง⁴⁴

นอกจากนี้ยังมีคดีแก้งฟ้องอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในนิวยอร์กโดยกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

1) ปี 1987 บริษัท Terra Homes ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย 6.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในความผิดฐานหมิ่นประมาทและรบกวนการประกอบธุรกิจต่อชาวบ้านซึ่งคัดค้านโครงการและพยายามโน้มน้าวเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อต่อสู้ไม่ให้มีการดำเนินการสร้างโครงการดังกล่าว

⁴¹ Thomas A. Waldman, *supra* note 33, pp.1016-1018.

⁴² *Ibid*, pp.1018-1020.

⁴³ *Ibid*, p.1021.

⁴⁴ *Ibid*, p.1022.

2) ปี 1987 บริษัท Cymbidium Development ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อชาวบ้าน 25 คน กล่าวหาว่า ใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบและมีเจตนาทุจริต เนื่องมาจากการที่ชาวบ้านได้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของเมืองซึ่งอนุมัติให้บริษัท Cymbidium สร้างคอนโดมิเนียมในพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

3) ปี 1988 ในเมืองเวสต์เชสเตอร์เคาน์ตี Alvin Lukashok นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดีและเรียกค่าเสียหายกว่า 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อชาวบ้านจำนวน 43 คน เนื่องมาจากการส่งจดหมายคัดค้านและยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งห้ามมิให้ใช้พื้นที่บริเวณสะพาน Queensboro bridge สำหรับการสร้างห้างสรรพสินค้า⁴⁵

ต่อมา ในปีค.ศ. 1988 ฝ่ายนิติบัญญัติเล็งเห็นถึงความสำคัญของการแก่งัดฟ้อง จึงได้ตราบทบัญญัติเรื่องการแก่งัดฟ้องซึ่งบัญญัติถึงเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของบุคคลจากการใช้สิทธิในการร้องเรียน (right of petition) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ทั้งกำหนดให้ศาลต้องตีความอย่างแคบเพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างการใชสิทธิในการร้องเรียนและสิทธิในการฟ้องคดี⁴⁶ ไว้ในกฎหมายสิทธิพลเมือง (New York's civil rights laws) และในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติทางแพ่ง (the New York civil practice law and rules)⁴⁷ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยบัญญัติให้ การกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ทั้งการเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ การชุมนุมหรือการแสดงออกโดยวิธีการอื่น ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ และโจทก์ต้องมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างชัดเจน และมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือ (clear and convincing evidence) ว่าจำเลยได้ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือแสดงความคิดเห็นโดยมีเจตนาทุจริต (actual malice) กล่าวคือ รู้ว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นความเท็จหรือความไม่รู้นั้นเกิดขึ้นโดยความประมาท⁴⁸ และกำหนดให้จำเลยที่ถูกแก่งัดฟ้อง

⁴⁵ George W. Pring, *supra* note 3, pp.13-15.

⁴⁶ *Ibid.*, pp.15-16.

⁴⁷ N.Y. Civ.Rights Law Section 70-a, 76-a; N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3211, 3212

⁴⁸ New York Civil Rights Law Section 70-a, 76-a

มาตรา 76-a บัญญัติว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ เว้นแต่ โจทก์จะพิสูจน์ถึงความไม่สุจริตของจำเลย

สามารถฟ้องคดีต่อโจทก์เพื่อเรียกเอาค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ต้องเสียไปในการต่อสู้คดี ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเชิงลงโทษได้⁴⁹ นอกจากนี้ยังบัญญัติสิทธิแก่จำเลยในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) หรือยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด⁵⁰

1. เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรานี้ :

(a) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ได้แก่ การฟ้องคดี การฟ้องกลับหรือการฟ้องแย้งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากการรายงาน การแสดงความคิดเห็น การคัดค้านหรือการขออนุญาต

(b) ผู้ขออนุญาตหรือผู้มีอำนาจจัดการ หมายความว่า บุคคลที่ได้ยื่นขอหรือบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐ หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขออนุญาตดังกล่าว

(c) การติดต่อสื่อสาร หมายความว่า การกล่าวข้อความใดๆ การฟ้องคดี การกล่าวหา การตัดสินใจ การชุมนุม การเขียน การโต้เถียง หรือการแสดงออกโดยวิธีการอื่น

มาตรา 70-a บัญญัติว่า การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ; เรื่องการเยียวยาความเสียหาย

(1) จำเลยในคดีที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 76-a อาจฟ้องคดี ฟ้องกลับหรือฟ้องแย้งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ดังนี้

(a) ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการร้องเรียน หรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะโดยสุจริตอยู่บนพื้นฐานของความจริงและชอบด้วยกฎหมาย

(b) ค่าชดเชยอื่นๆ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าโจทก์มีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม ยับยั้ง หรือมีเจตนาทุจริตประการอื่นต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียน หรือสิทธิในการชุมนุม และ

(c) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะซึ่งโจทก์ฟ้องคดีโดยมีเจตนาเพื่อคุกคาม ช่มชู้ หรือฟ้องคดีโดยมีเจตนาทุจริตประการอื่นเพื่อยับยั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการชุมนุม

⁴⁹ New York Civil Rights Law Section 70-a (1) (a)-(c)

⁵⁰ N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3211, 3212

โดยกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ และจำเลยมีภาระการพิสูจน์เพียงว่าการกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิในร้องเรียนหรือเป็นการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเท่านั้น⁵¹

กล่าวโดยสรุป กฎหมาย anti-SLAPP ของนิวยอร์กให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ โดยการกำหนดมาตรการและขั้นตอนพิเศษเพื่อกำจัดการแก้งฟ้องออกจากพิจารณาของศาลอย่างรวดเร็ว ทั้งกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าคำฟ้องของตนชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป และให้สิทธิแก่จำเลยในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลยกฟ้องโจทก์ อย่างไรก็ดี ศาลต้องพิจารณาถึงเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีของโจทก์ด้วย เพื่อเป็นการรักษาสสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการร้องเรียนหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิในการฟ้องคดีและเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหาย อีกทั้ง ศาลยังมีหน้าที่ในการยับยั้งจำเลยที่ไม่สุจริตซึ่งมุ่งประสงค์จะใช้บทบัญญัติและกระบวนการพิจารณาเรื่องการแก้งฟ้องสำหรับกรณีพิพาทที่ไม่ใช่เรื่องประโยชน์สาธารณะ⁵²

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่มีการนำเอาความผิดฐานหมิ่นประมาทมาใช้ในการแก้งฟ้องเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกระบวนการพิจารณาในเรื่องหมิ่นประมาทเป็นคุณกับฝ่ายโจทก์มากกว่า ก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่โจทก์ในการแก้งฟ้องเสมือนหนึ่งว่าหากโจทก์ฟ้องคดี

มาตรา 3211 (g) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาลในการยกฟ้องโจทก์ตามคำร้องของจำเลยในกรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย หรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ และจำเลยมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76-a

มาตรา 3212 (h) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาลในกรณีจำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ และจำเลยมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ

⁵¹ Rule 3211 (g) of the Civil Practice Law and Rules

⁵² George W. Pring, *supra* note 3, p.15.

ในความผิดฐานหมิ่นประมาทโจทก์ก็จะชนะคดีอย่างแน่นอน ดังนั้น ความผิดฐานหมิ่นประมาท จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟ้องคดีเสมอ ดังเช่นในคดีที่ McDonald's ฟ้องคดีต่อนักสิ่งแวดล้อมในลอนดอน ตามที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 2.3.6 ซึ่งแม้ว่าคดีดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทกับผู้บริโภคและทางบริษัทจะได้รับค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่คาดหวังไว้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี บริษัทก็ชนะคดี⁵³

ปัญหาต่อมา คือ อังกฤษไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติรับรองเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการร้องเรียนโดยเฉพาะเจาะจงอย่างสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดี ในหลายๆ คดีที่เกิดขึ้นศาลได้มีคำพิพากษาโดยแสดงให้เห็นว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายอังกฤษที่ใช้บังคับอยู่ เนื่องจากการที่อังกฤษเป็นภาคีในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human Rights) ซึ่งมีผลบังคับให้ศาลต้องให้คุณค่ากับเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทเกิดขึ้นเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ วิวฒนาการในเรื่องดังกล่าวทำให้เกิดแนวโน้มในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องและทำให้การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนจากการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ หรือการแสดงความคิดเห็นจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) เป็นไปได้ง่ายมากขึ้น⁵⁴

แต่เดิมนั้นบทบัญญัติความผิดฐานหมิ่นประมาทของอังกฤษได้กำหนดให้จำเลย มีภาระการพิสูจน์ความจริงตามที่ถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาท โดยที่กฎหมายไม่ได้แบ่งแยกว่าโจทก์ เป็นบุคคลสาธารณะหรือเป็นประชาชนทั่วไป ทั้งไม่ได้แยกความต่างระหว่างการหมิ่นประมาท โดยเจตนากับการกล่าวโดยเชื่อโดยสุจริต ในขณะที่สหรัฐอเมริกากำหนดให้ภาระการพิสูจน์ ตกแก่โจทก์ที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าจำเลยได้กล่าวข้อความอันเป็นเท็จและมีมาตรฐานการพิสูจน์ ที่สูงกว่าปัจเจกชนทั่วไปหากว่าโจทก์นั้นเป็นบุคคลสาธารณะ⁵⁵ และด้วยเหตุที่อังกฤษกำหนดให้จำเลย มีภาระการพิสูจน์ทำให้เอื้อต่อการที่โจทก์จะใช้ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นเครื่องมือ เพื่อยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์ หรือเปลี่ยนประเด็นจากเรื่องสาธารณะให้เป็นการพิพาทกันระหว่าง เอกชนเพื่อลดความสนใจของสาธารณะชนในประเด็นดังกล่าว

ต่อมา ในปี ค.ศ.1994 กระบวนพิจารณาในความผิดฐานหมิ่นประมาท ได้เปลี่ยนไป โดยศาลสูงอังกฤษยินยอมให้จำเลยสามารถโต้เถียงในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้ว่าโจทก์

⁵³ Temple Int'l & Comp .L.J., *supra* note 9, p.496.

⁵⁴ *Ibid.*, p.496.

⁵⁵ *Ibid.*, p.497.

ไม่ได้รับความเสียหายจากข้อความที่จำเลยได้กล่าว ซึ่งหากศาลเห็นชอบตามข้ออ้างข้อเถียงของจำเลย ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง ผลที่ตามมาจากระบวนพิจารณาใหม่ คือ ฟ้องโจทก์จะต้องบรรยาย โดยเฉพาะเจาะจงมากขึ้นถึงความเป็นไปได้ของความผิดฐานหมิ่นประมาทอันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลย การเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนจะต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวไว้ในฟ้อง และต้องระบุถึงพฤติการณ์อย่างใด ๆ ของจำเลยที่ก่อให้เกิดความเสียหาย⁵⁶

กระบวนพิจารณาข้างต้น ก่อให้เกิดแนวคิดในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง โดยเห็นควรที่จะกำหนดให้โจทก์ต้องพิสูจน์ถึงคำพูดหรือการกระทำของจำเลยที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของความคุ้มกันตามกฎหมายและคำฟ้องมีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดีและหากเป็นคดีหมิ่นประมาท จำเลยก็ควรที่จะสามารถกล่าวอ้างได้ว่าข้อความที่ตนกล่าวอยู่ในขอบเขตของความคุ้มกันตามกฎหมาย ทั้งนี้ การพูดในลักษณะใดบ้างที่ควรได้รับความคุ้มกันอาจบัญญัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป นอกจากการปรับเปลี่ยนกระบวนพิจารณาเหล่านี้แล้วควรมีการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการดำเนินการขั้นไต่สวนมูลฟ้องในกรณีการละเมิดอื่นๆ ที่ไม่ใช่การหมิ่นประมาทด้วย⁵⁷ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 10 ของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปมีนัยยะสำคัญในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยกำหนดให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะถูกจำกัดก็เฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายกำหนดและกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเท่านั้น และกำหนดความแตกต่างระหว่างการหมิ่นประมาทบุคคลสาธารณะและบุคคลทั่วไปโดยบัญญัติให้ในกรณีที่โจทก์เป็นบุคคลสาธารณะมีภาระการพิสูจน์ที่สูงกว่าบุคคลทั่วไป เนื่องจากบุคคลสาธารณะ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจำเป็นต้องเปิดให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างเสรีในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะในลักษณะเดียวกันกับในประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี *New York Times Co. v. Sullivan* ซึ่งกำหนดให้บุคคลสาธารณะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กล่าวข้อความอันเป็นเท็จหรือความไม่รู้ของจำเลยเกิดขึ้นเพราะความประมาทเท่านั้น ทั้งนี้ ในการปรับปรุงกฎหมายอังกฤษในความผิดฐานหมิ่นประมาท ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งประสงค์ที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐกับเอกชนเพื่อให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว⁵⁸

ส่วนเรื่องค่าสินไหมทดแทน มาตรา 10 ของสนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ต้องมีความสมเหตุสมผล ได้สัดส่วนและเป็นค่าเสียหายที่แท้จริง ยกตัวอย่างคดี *Derbyshire*

⁵⁶ *Ibid.*, p.498.

⁵⁷ *Ibid.*, p.499.

⁵⁸ คดี 376 U.S. 254 (1964) อ้างถึงใน *Ibid.*, pp.499-500.

Country Council v. Times Newspaper Ltd, ในปี 1992 ซึ่งตัดสินตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปโดยไม่อนุญาตให้รัฐฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อหนังสือพิมพ์ โดยให้เหตุผลว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสาธารณะเป็นส่วนสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การดำเนินคดีทางแพ่งในความผิดฐานหมิ่นประมาทย่อมเกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵⁹

กล่าวโดยสรุป ประเทศอังกฤษอาศัยมาตรา 10 ของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและก่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยมุ่งพิเคราะห์ถึงเรื่องการกลั่นแกล้งฟ้องเป็นสำคัญ กล่าวคือ กฎหมายเรื่องหมิ่นประมาทเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนาน จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าล้าสมัย มีค่าใช้จ่ายสูงและถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการยับยั้งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน⁶⁰ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาททำให้การฟ้องคดีต่อศาลมีความละเอียดและยากมากขึ้น ทำให้การฟ้องคดี ที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีความสำคัญ ถูกกำจัดออกไปเพื่อไม่ให้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมทางศาลโดยการบัญญัติคำว่า “ความเสียหายร้ายแรง (serious harm)” ไว้เป็นคุณสมบัติที่สำคัญเพื่อยืนยันสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งพิจารณาได้ว่า คำว่าความเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นข้อกำหนดที่ระบุถึงภาระในการพิสูจน์ของโจทก์ที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของจำเลยเพื่อให้ศาลสั่งรับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาต่อไป ทั้งยังบัญญัติคำว่า “การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต (honest opinion)” มาใช้บังคับแทนคำว่า “การติชมด้วยความเป็นธรรม (fair comment)” โดยจะให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดหรือการแสดงความคิดเห็นนั้นจะมีพื้นฐานจากข้อเท็จจริงหรือไม่ กล่าวคือ ผู้พูดอาจแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมาไม่ครบหรือไม่ถูกต้องบางส่วน แต่หากว่าผู้พูดพูดไปโดยสุจริตว่าเป็นเช่นนั้น ผู้พูดก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง⁶¹

⁵⁹ คดี QBD ([1992] QB 770, [1991] 4 All ER 795) อ้างถึงใน *Ibid.*, p.500.

⁶⁰ Faizan Sadiq, “Defamation Act 2013 – What’s Changed?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559, จาก <http://thestudentlawyer.com/2013/08/19/defamation-act-2013-whats-changed/>

⁶¹ BBC, “Defamation Act 2013 aims to improve libel laws,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559, จาก <http://www.bbc.com/news/uk-25551640>

การปฏิรูปกฎหมายหมิ่นประมาทในครั้งนี้ทำให้บทบัญญัติและกระบวนการพิจารณา สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป และเป็น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการวิพากษ์วิจารณ์หรืออภิปรายในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ในขณะเดียวกัน ก็ให้ความคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงของปัจเจกชนด้วย⁶² ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เรื่องหมิ่นประมาทมีเจตนารมณ์เพื่อกำจัดการฟ้องคดีเพื่อปิดปากหรือเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วม ของประชาชนหรือการฟ้องคดีเพื่อให้ประชาชนเกิดความกลัว และเพื่อคุ้มครองนักหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ หรือบุคคลทั่วไปจากการถูกข่มขู่ด้วยการฟ้องคดีเนื่องมาจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็นที่พาดพิงถึงผู้ประกอบการ บริษัทหรือบุคคลทั่วไป และเพื่อรับรองรวมถึงหาจุด สมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับสิทธิในชื่อเสียงของปัจเจกชน และสร้างกฎหมาย ที่มีความยุติธรรม มีความชัดเจนและมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในประเด็นสาธารณะมากขึ้นกว่าเดิม⁶³

หลักการสำคัญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

1) เงื่อนไขในการฟ้องคดี (requirement of the serious harm) ความเสียหาย ร้ายแรงเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของโจทก์เพื่อตั้งประเด็นฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท อีกทั้ง เป็นภาระของโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายร้ายแรงดังกล่าวด้วย ดังนี้

มาตรา 1 (1) บัญญัติว่า ข้อความหรือถ้อยคำใดๆ ซึ่งเป็นแสดงความคิดเห็น นั้นไม่ให้ถือว่าเป็นการหมิ่นประมาท เว้นแต่ การเผยแพร่ข้อความหรือคำพูดนั้นเป็นเหตุให้ หรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชื่อเสียงของโจทก์⁶⁴

มาตรา 1 (2) บัญญัติว่า ตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติมาตรานี้ ความเสียหาย ต่อชื่อเสียงซึ่งมีผลกระทบต่อรายได้หรือกำไรขององค์กรหรือบริษัทนั้น ไม่ถือว่าเป็นความเสียหาย

⁶² Ministry of Justice, “Defamation Act reforms libel law,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559, จาก <http://www.gov.uk/government/news/defamation-act-reforms-libel-law>

⁶³ The guardian, “Libel reform ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559, จาก <https://www.theguardian.com/law/2013/dec/31/trivial-libel-claims-targeted-new-law>

⁶⁴ Defamation Act 2013 Section-1 (1)

ร้ายแรง เว้นแต่ ความเสียหายนั้นเป็นเหตุให้หรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นเหตุให้องค์กรหรือบริษัทต้องเสียหายทางการเงินอย่างร้ายแรง⁶⁵

2) เรื่องภาระการพิสูจน์ (burden of proof) จากบทบัญญัติในข้างต้นเห็นได้ว่า ประเด็นข้อพิพาท เรื่องความเสียหายอันเกิดจากการแสดงความคิดเห็น แต่เดิมกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่จำเลยซึ่งจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าวิญญูชนทั่วไปย่อมไม่ได้รับความเสียหายหรือความเสียหายไม่ได้ร้ายแรงถึงขนาดตามที่โจทก์กล่าวอ้างและตนนั้นได้แสดงความคิดเห็นด้วยความเป็นธรรม (fair comment) แต่ตามบทบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ภาระการพิสูจน์นั้นตกแก่โจทก์ที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นก่อนว่า โจทก์ได้รับความเสียหายร้ายแรงหรือมีแนวโน้มว่าจะได้รับความเสียหายร้ายแรงแก่ชื่อเสียงเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นของจำเลย

3) ข้อต่อสู้ใหม่ของจำเลย “การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต” ตามมาตรา 3 ซึ่งจำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าข้อความหรือคำพูดนั้นเป็นการแสดงความคิดเห็นที่สุจริต ดังนี้

3.1) ข้อความหรือคำพูดตามฟ้องเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะเจาะจงของจำเลย

3.2) การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น

ข้อต่อสู้ของจำเลยข้างต้นเรื่องการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตจะสิ้นสุดลงเมื่อโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าข้อความหรือคำพูดของจำเลยไม่ใช่การแสดงความคิดเห็นและในกรณีที่จำเลยแสดงความคิดเห็นโดยอ้างอิงคำพูดมาจากบุคคลอื่นซึ่งจำเลยได้รู้หรือควรรู้ว่าคำพูดของบุคคลนั้นไม่ใช่การแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 4 (b) หากข้อความหรือคำพูดนั้นเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ จำเลยจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรานี้⁶⁶

“ประโยชน์สาธารณะ” ในมาตรา 4 บัญญัติเรื่องการพูดในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ (publication on the matter of public interest) บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และคุ้มครองบุคคลในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐและคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ทั้งยังมีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อที่จะให้จำเลยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างชัดเจนโดยกำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นเพียงว่าเรื่องที่พูดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ดังนี้

⁶⁵ Defamation Act 2013 Section-1 (2)

⁶⁶ Defamation Act 2013 Section-3

มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า จำเลยมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยการแสดงให้ศาลเห็นว่า

(a) ข้อความหรือถ้อยคำตามที่โจทก์กล่าวหาทั้งหมดหรือบางส่วน นั้นเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ และ

(b) จำเลยเชื่อโดยสุจริตว่าเรื่องที่ตนพูดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ⁶⁷

มาตรา 4 (2) บัญญัติว่า ภายใต้ (3) และ (4) การพิจารณาว่าข้อความที่จำเลย ได้พูดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่ตาม (1) ศาลจะต้องพิจารณาพฤติการณ์โดยรวมทั้งหมด ของคดี⁶⁸

มาตรา 4 (3) บัญญัติว่า ถ้าข้อกล่าวหาตามฟ้องโจทก์เป็นจริงทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ศาลต้องพิจารณาว่าจำเลยได้พูดไปโดยเชื่อโดยสุจริตว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่อง ประโยชน์สาธารณะหรือไม่ โดยศาลจะต้องวางเฉยต่อการงดเว้นการกระทำของจำเลยเพื่อพิสูจน์ ความผิดตามฟ้องโจทก์⁶⁹

มาตรา 4 (4) บัญญัติว่า ในการพิจารณาว่าจำเลยได้พูดโดยเชื่อโดยสุจริต ว่าเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ศาลต้องกำหนดให้มีการแก้ไขคำพิพากษาภายหลัง ได้ตามสมควร⁷⁰

มาตรา 4 (6) บัญญัติว่า ยกเลิกข้อต่อสู้ของจำเลยที่รู้จักกันในชื่อ “The Reynolds defence”⁷¹ ทั้งนี้ Reynolds defence เป็นข้อต่อสู้ของจำเลยซึ่งทำหน้าที่ เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ในการที่จะกล่าวอ้างต่อศาลเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดฐานหมิ่นประมาท ข้อต่อสู้ดังกล่าว ให้คุ้มครองจำเลยแม้ว่าข้อความที่ตีพิมพ์จะมีการกล่าวพาดพิงบุคคลอื่นและที่สุดแล้วบุคคลนั้น ไม่มีความผิดตามที่ถูกล่ามคา โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์เพียงว่าเรื่องนั้นๆ เป็นเรื่องประโยชน์ สาธารณะและตนกระทำไปโดยปราศจากอคติ หรือความลำเอียง⁷²

⁶⁷ Defamation Act 2013 Section-4 (1)

⁶⁸ Defamation Act 2013 Section-4 (2)

⁶⁹ Defamation Act 2013 Section-4 (3)

⁷⁰ Defamation Act 2013 Section-4 (4)

⁷¹ Defamation Act 2013 Section-4 (6)

⁷² “What is the Reynolds Defence? ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559, จาก <http://hosbeg.com/what-is-the-reynolds-defence/>

กล่าวโดยสรุป กฎหมายเรื่องหมิ่นประมาท (Defamation Act 2013) มุ่งที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยบัญญัติถึงมาตรการและกลไกทางกฎหมาย ทั้งเงื่อนไขในการฟ้องคดี ภาระการพิสูจน์ และข้อต่อสู้ของจำเลยเรื่องประโยชน์สาธารณะ เพื่อการจัดการฟ้องคดีที่ไม่มีความจำเป็น หรือการฟ้องคดีโดยมีเจตนาโดยทุจริต และเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะมากกว่าการสนับสนุนการนำเอาความผิดฐานหมิ่นประมาทมาฟ้องต่อศาล เพื่อยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสาธารณะ

3.1.3 ประเทศออสเตรเลีย

การแกล้งฟ้องหรือ SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) เป็นที่รู้จักและก่อให้เกิดกฎหมายซึ่งส่งเสริมและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเทศออสเตรเลีย จากคดี *Gunns v. Marr & Ors* โดย *Gunns Ltd* บริษัททำไม้ขนาดใหญ่ ฟ้องนักสิ่งแวดล้อมกว่า 20 คน เรียกค่าเสียหายกว่า 6 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในความผิดฐาน ร่วมกันขัดขวางและแทรกแซงการประกอบธุรกิจ ทั้งกล่าวข้อความอันเป็นเท็จเรื่องการวิ่งเต้น กับธนาคารเพื่อกู้ยืมเงินต่อสำนักข่าวและคู่สัญญาของโจทก์ เนื่องมาจากการคัดค้านการทำไม้ บนเกาะแทสมาเนียซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ของสภาพแวดล้อม⁷³ หรือกรณีก่อนหน้านี้ที่ผู้ประกอบการฟ้องคดีต่อองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ท้องถิ่น (Helenburgh District Protection Society) ในความผิดฐานเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จ เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการเนื่องมาจากการที่ Helenburgh เป็นแกนนำชาวบ้านชุมนุมต่อต้าน และยื่นหนังสือคัดค้านโดยตรงต่อสภาเมืองเพื่อกดดันให้ยกเลิกการเวนคืนพื้นที่อนุรักษ์ โดยจำเลยต่อสู้ว่า พวกเขาได้ใช้สิทธิในการคัดค้านโดยชอบด้วยกฎหมายและพวกเขามีความกังวล เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมา โจทก์ได้ยุติการดำเนินคดี ทางกฎหมายต่อจำเลยและดำเนินโครงการต่อในพื้นที่อื่น ภายหลังจากที่รัฐได้ทำการศึกษาผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว กรณีดังกล่าวพิจารณาได้ว่า การฟ้องคดีของโจทก์มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง เช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ จำเลยเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กดดันให้สภาเมืองทบทวนการตัดสินใจอนุญาตให้เอกชนเข้าประกอบกิจการในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่การกระทำเช่นนั้นทำให้จำเลยถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล และทำให้ประเด็นซึ่งเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะถูกเปลี่ยนเป็นเรื่องพิพาทกันระหว่างเอกชน⁷⁴

⁷³ Svitlana Kravchenko and John E. Bonine, *supra note 6*, pp.540-541.

⁷⁴ Temple Int'l & Comp .L.J., *supra note 9*, p.473.

หรือคดี Binalong PTY LTD v. Conservation Council of South Australia, Inc., ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การก่อสร้างสะพานที่ว่างโดยสภาเมืองเอลเลียต โดยที่ชาวบ้าน นักสิ่งแวดล้อมและสหภาพแรงงานคัดค้านการก่อสร้างดังกล่าวโดยชุมนุมและพูดโจมตีหน้าเขตก่อสร้าง ทั้งยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังบริษัทเวสต์แพค (Westpac) ซึ่งเป็นธนาคารผู้อนุมัติเงินกู้ให้กับโครงการดังกล่าวเพื่อให้ยกเลิกความตกลงทางการเงิน เนื่องจากการก่อสร้างส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนและพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชนเผ่าอะบอริจิน ต่อมา ในปี ค.ศ. 1994 Binalong บริษัทรับเหมาก่อสร้างสะพานได้ฟ้องคดีต่อชาวบ้าน สหภาพแรงงานและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นในความผิดฐานแทรกแซงการประกอบธุรกิจ จูงใจให้มีการผิดสัญญาและแทรกแซงการปฏิบัติตามสัญญา เนื่องมาจากการวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นโดยชอบด้วยกฎหมายในประเด็นสาธารณะ ศาลแขวงกลางของรัฐเซาท์ออสเตรเลียเลื่อนการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสัญญาตามฟ้องและปฏิเสธคำร้องของโจทก์ที่ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยงดเว้นการกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย โดยกล่าวว่า “เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นเพียงการโน้มน้าวให้โจทก์พิจารณาถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมตามที่จำเลยได้แสดงความคิดเห็น ศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นสาธารณะของจำเลย และเป็นการไม่สมควรที่ศาลจะอนุญาตให้โจทก์ใช้การดำเนินคดีทางศาล โดยมีเจตนามิชอบด้วยกฎหมาย”⁷⁵

หรือคดี Council of the Shire of Ballina v. Ringland เมื่อสภาเมือง Ballina ฟ้องหมิ่นประมาทต่อ Ringland หัวหน้าองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น (Clean Seas Coalition) เนื่องมาจากการให้ข่าวต่อนักหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นว่าสภาเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงมหาสมุทร และอ้างว่าจำเลยกล่าวเท็จเกี่ยวกับข้อมูลสิ่งแวดล้อมและพยายามที่จะทำให้สาธารณะชนและหน่วยงานสิ่งแวดล้อมเข้าใจผิด ต่อมาศาลได้ยกฟ้องโจทก์ในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลโดยเจตนาทุจริต แต่ศาลก็สั่งให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายจากการกล่าวข้อความอันเป็นเท็จแทน สาระสำคัญในคดีนี้ คือ การที่โจทก์โต้แย้งต่อศาลว่าสภาเมืองมีสิทธิในชื่อเสียงในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและมีสถานะเสมือนหนึ่งว่าเป็นบริษัทฯ หนึ่งตามกฎหมายของออสเตรเลีย โดยศาลสูงได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างบริษัทเอกชนกับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐไว้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายในความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นต้องการที่จะปกป้องชื่อเสียงของเอกชน ส่วนชื่อเสียงของรัฐบาลหาได้อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ อีกทั้ง การวิพากษ์วิจารณ์หรือการร้องเรียนไปยังรัฐบาล

⁷⁵ *Ibid.*, pp.473-474.

ก็เป็นกลไกสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า รวมถึงความจริงแท้ของคำพูดจำเลย เพราะแม้ว่าศาลจะไม่อนุญาตให้ฟ้องจำเลยในความผิดฐานหมิ่นประมาท แต่ก็อนุญาตให้โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายทางเศรษฐกิจได้โดยโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่กล่าวเท็จและมีเจตนาร้าย

ต่อมา Ringland จำเลยได้ฟ้องกลับโจทก์ในคดีเดิมในความผิดฐานใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of process) ทำให้จำเลยได้รับความอับอายขัดขวางการทำหน้าที่หัวหน้าองค์กรเอกชนในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำต่างๆ ของสภาเมือง โดยมีเจตนาเพื่อต้องการยับยั้งและเปลี่ยนประเด็นสาธารณะเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชน โดยใช้กระบวนการทางศาล แต่ศาลยกฟ้องในประเด็นนี้รวมถึงฟ้องแย้งของจำเลยประเด็นอื่น เนื่องจากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ โดยกล่าวว่า “จำเลยในคดีเดิมซึ่งฟ้องแย้งมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเจตนาทุจริตของโจทก์” ดังนั้น จึงตีความได้ว่าในกรณีนี้หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าโจทก์นำคดีมาฟ้องโดยมีเจตนาทุจริต ศาลก็จะพิพากษาลงโทษโจทก์⁷⁷

แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียจะมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงออกไว้ในมาตรา 19 (3) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงความคุ้มครองในเรื่องเสรีภาพในการพูด จนกระทั่งช่วงปี ค.ศ. 1992 เสรีภาพในการพูดถูกพูดถึงเป็นครั้งแรกในคดี Nationwide News Pty. Ltd. v. Wills ซึ่งตัดสินโดยผู้พิพากษาดินส์และทูเฮย์ โดยคดีนี้ศาลได้ตีความบทบัญญัติในมาตรา 19 เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกให้ครอบคลุมถึงเรื่องเสรีภาพในการพูดด้วย โดยพิเคราะห์ว่า หลักการสำคัญ ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสาร ให้ข้อมูล รวมถึงแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีความผิดจากการกระทำเช่นนั้น และเสรีภาพในพูดแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ การพูดและการอภิปรายระหว่างรัฐบาลในฐานะผู้แทนประชาชนกับประชาชน และการพูดระหว่างประชาชนด้วยกัน คำพิพากษาดังกล่าวส่งผลให้เกิดการรับรองสิทธิในการร้องเรียน (right of petition) ในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และเป็นการขยายความคุ้มครองการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกชนในประเด็นทางการเมืองด้วย ดังนั้น บุคคลจึงยังถือว่าได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญจากการแกล้งฟ้อง แม้ว่าการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นนั้นจะเกิดขึ้นเฉพาะระหว่างเอกชนด้วยกันเท่านั้น โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์เพียงว่า เรื่องที่ตนพูดหรือได้แสดงความคิดเห็นนั้นเป็นเรื่องทางการเมือง

⁷⁶ *Ibid.*, pp.493-494.

⁷⁷ *Ibid.*, p.495.

อย่างไรก็ตาม หลักการข้างต้นไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการพูดถึงเรื่องทั่วไประหว่างเอกชนหรือการพูดในประเด็นสาธารณะซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับรัฐบาล⁷⁸

กล่าวโดยสรุป การตีความขยายขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงออกนำไปสู่การเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง โดยการพูดและการติดต่อสื่อสารจะต้องได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง สาระสำคัญ คือ การบัญญัติถึงขั้นตอนการโต้สวนเบื้องต้นก่อนการพิจารณาคดีเพื่อพิจารณาถึงเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและการบัญญัติสิทธิในการฟ้องกลับของจำเลยในกรณีที่มีการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการใช้สิทธิทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of process) โดยกำหนดให้โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ว่าฟ้องของตนมีโอกาสชนะคดี ซึ่งหากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้เช่นนั้นก็จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่ายต่างๆ และค่าฤชาธรรมเนียมแก่จำเลย ซึ่งแนวคิดในการการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องที่มีประสิทธิภาพของออสเตรเลีย

การแกล้งฟ้องตามที่ได้กล่าวในข้างต้นเห็นได้ว่าเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมีเจตนาเพื่อคุกคามเสรีภาพในการพูดและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เนื่องจากขณะนั้นออสเตรเลียไม่มีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงก่อให้เกิดแนวความคิดในการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะโดยมีการเสนอให้ขยายขอบเขตความคุ้มครองออกไปโดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะประเด็นการเมืองเท่านั้น แต่ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องอื่นๆ ด้วย ประกอบด้วยกลไก 3 ประการ ดังนี้

- 1) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) การวินิจฉัยชี้ขาดยกฟ้องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) การกล่าวถึงการใช้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างไม่เหมาะสมเพื่อ

แทรกแซงการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁷⁹

ยกตัวอย่าง หากบุคคลถูกข่มขู่ด้วยการดำเนินคดีทางกฎหมายซึ่งเชื่อว่าเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ บุคคลนั้นก็สามารถยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่า การกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม

⁷⁸ *Ibid.*, pp.490-493.

⁷⁹ Svitlana Kravchenko and John E. Bonine, *supra note 6*, pp.542-543.

ของประชาชนหรือไม่ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นว่าการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์เพียงว่าการกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีเหตุผลเพียงพอตามพหุติการณ์ ซึ่งหากเลยสามารถพิสูจน์ได้ เช่นนั้นศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง⁸⁰

และเนื่องจากการกำหนดให้จำเลยมีภาระในการพิสูจน์เรื่องการใช้สิทธิทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of process) เพื่อแสดงให้ศาลเห็นถึงเจตนาที่ไม่สุจริตของฟ้องโจทก์ ซึ่งวิญญูชนจักไม่พึงกระทำเช่นนั้นเป็นเรื่องยาก ดังนั้น การกำหนดนิยามของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการตรากฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การสื่อสารหรือการกระทำอย่างใดๆ ที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสาธารณชนหรือการส่งเสริมการดำเนินการของประชาชน องค์กรเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ แต่ไม่รวมถึง การหมิ่นประมาท การหมิ่นประมาท เรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือการก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว หรือเรื่องพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือการปลุกกระดมให้ประชาชนกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด⁸¹

ต่อมา ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมาย Protection of Public Participation Act 2008 ซึ่งมีผลเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งเป็นการรับรองเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ และมีบทลงโทษสำหรับผู้ใดซึ่งใช้กระบวนการทางศาลโดยทุจริตเพื่อกีดกัน ชัดขวาง หรือเพื่อลงโทษบุคคลอื่น มีรายละเอียด ดังนี้

1) กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนและกำจัดการดำเนินคดีทางแพ่งซึ่งวิญญูชนย่อมเห็นได้ว่าเป็นการแทรกแซงการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸² ส่วนการพิจารณาถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ศาลพิเคราะห์จากวิญญูชนว่าเป็นการฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้หรือไม่

⁸⁰ *Ibid.*, p.543.

⁸¹ Greg Ogle, "Anti-SLAPP Law Reform in Australia," *Reciel*, Vol.19 (1), pp.40-41, (2010).

⁸² Protection of Public Participation Act 2008-Section 5

- หรือ
- 1.1) เพื่อกีดกันจำเลยหรือบุคคลอื่นจากการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸³
 - 1.2) เพื่อให้จำเลยเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸⁴ หรือ
 - 1.3) เพื่อลงโทษหรือทำให้จำเลยเสียประโยชน์จากการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸⁵
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระทำอย่างใด ๆ ซึ่งวิญญูชนจะพึงกระทำ (ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด) โดยมีเจตนาเพื่อแสดงออกหรือมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชน หรือส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการอย่างใด ๆ ของประชาชน บริษัท รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ⁸⁶ แต่ไม่รวมถึงกรณี
- 2.1) การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือการหมิ่นศาล
 - 2.2) การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มาตรา 67A
 - 2.3) การกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 750 กล่าวคือ เป็นการกล่าวร้าย (serious vilification) โดยการปลุกกระดมให้เกิดความเกลียดชังในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น
 - 2.4) ก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดการบาดเจ็บต่อร่างกายหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน หรือ
 - 2.5) ที่ถือว่าเป็นการเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือ
 - 2.6) เป็นความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือ
 - 2.7) ถ้า
 - 2.7.1) การดำเนินการติดต่อสื่อสารระหว่างคู่กรณีในข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อดีตพนักงาน ผู้รับเหมาหรือตัวแทน และ
 - 2.7.2) การสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาทนั้น หรือ
 - 2.8) การโฆษณาสินค้าหรือบริการเพื่อการพาณิชย์ หรือ

⁸³ Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (a)

⁸⁴ Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (b)

⁸⁵ Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (c)

⁸⁶ Protection of Public Participation Act 2008-Section 7 (1)

2.9) การปลุกระดมให้ผู้อื่นกระทำการตาม (2.1) - (2.6)⁸⁷

3) การใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.1) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการดำเนินคดีทางแพ่งในศาลฎีกาหรือศาลของแต่ละรัฐซึ่งโจทก์อาจเรียกร้องค่าเสียหาย⁸⁸

แต่ไม่ใช้บังคับกับกรณีต่อไปนี้

3.1.1) เหตุแห่งการกระทำในความผิดฐานหมิ่นประมาท

3.1.2) การปฏิบัติตามคำสั่งศาล⁸⁹

4) บทลงโทษทางแพ่ง

4.1) มาตรฐานใช้บังคับกับ

4.1.1) การเริ่มต้นคดีหรือการดำเนินการใดๆ ของโจทก์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของจำเลยซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง⁹⁰ และ

4.1.2) ศาลเห็นว่า

(ก) การกระทำของจำเลย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน และ

(ข) การดำเนินคดีต่อจำเลยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹¹

หมายเหตุ หากศาลพบว่า การดำเนินคดีของโจทก์เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย (ดูระเบียบศาลปี ค.ศ. 2006)

3.2 การคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในเรื่องสิ่งแวดล้อม

ปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้อง (SLAPP) ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศในภูมิภาคอาเซียน แต่มีเพียงประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้นที่มีกฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ทั้งนี้ เนื่องจากการส่งเสริม สนับสนุนและการให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

⁸⁷ Protection of Public Participation Act 2008-Section 7 (2)

⁸⁸ Protection of Public Participation Act 2008-Section 8 (1)

⁸⁹ Protection of Public Participation Act 2008-Section 8 (2)

⁹⁰ Protection of Public Participation Act 2008-Section 9 (1) (a)

⁹¹ Protection of Public Participation Act 2008-Section 9 (1) (b)

ผ่านการพิจารณาพิพากษาคดี การตีความ การให้เหตุผลของศาล และจากการตรากฎหมายใหม่ เพื่อให้การใช้สิทธิเสรีภาพและการให้ความคุ้มครองปัจเจกชนมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาพิพากษาในคดี Juan Antonio Oposa v. The Honourable Fulgencio S. Factoran ในปี ค.ศ. 1993⁹² คดีนี้ผู้ร้องเป็นกลุ่มเยาวชนชาวฟิลิปปินส์ยื่นคำร้องต่อศาลในนามของตนเองและในฐานะตัวแทนของคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่เกิด ผู้ร้องมีคำขอให้ศาลสั่งให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยกเลิกสัมปทานการตัดต้นไม้ทั้งหมดที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและหยุดการรับพิจารณาหรืออนุมัติสัญญาสัมปทานที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคต ผู้ร้องอ้างว่า ป่าไม้ของประเทศกำลังถูกทำลายอย่างรุนแรง และตนเองมีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากธรรมชาติที่ยังมีความสมบูรณ์อยู่⁹³ ศาลชั้นต้นฎีกามีคำสั่งไม่รับคำร้อง อ้างว่าเหตุผลตามที่ผู้ร้องให้การไว้ไม่มีมูลเหตุที่จะฟ้องเป็นคดีได้ ต่อมาผู้ร้องจึงยื่นคำขอให้ศาลสูงหมายเรียกสำนวนจากศาลชั้นต้นตาม Rule 65 of the Revised Rules of Court เพื่อพิจารณาเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำร้องของศาลชั้นต้นดังกล่าว

คดีนี้ศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ยอมรับว่า การยื่นคำร้องของกลุ่มเยาวชนชาวฟิลิปปินส์เป็นการยกประเด็นเรื่องสิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ และแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อกันระหว่างรุ่น (inter-generational responsibility) ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่อมา ศาลสูงได้มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ร้องมีสิทธิที่จะร้องต่อศาลในนามของคนรุ่นถัดไปเพราะว่าคนทุกรุ่นมีความรับผิดชอบต่อกันรุ่นถัดไปจากตนในการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลและสมบูรณ์ (a balanced and healthful ecology) และคำร้องดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และสิทธินี้ยังหมายความรวมถึงการจัดการและการอนุรักษ์ป่าไม้ของประเทศ โดยผ่านการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ศาลสูงจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาของศาลชั้นต้น สำนวนคืนไปสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นอีกครั้ง⁹⁴

⁹² คดี G.R. No. 101083 อ้างถึงใน Antonio A. Oposa Jr., “Setting the course for environmental citizen suits in the Philippines,” *LawASIA Journal*, pp.52-54, (1998).

⁹³ สุชาติ วงศ์สินนาค, “คดี Oposa,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2560, จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-113.html>

⁹⁴ The case of Juan Antonio Oposa v. The Honourable Fulgencio S. Factoran (No. 101083, July 30, 1993) อ้างถึงใน สุชาติ วงศ์สินนาค, *เพ็ญอ้าง*, น.1-4.

คดี Oposa นอกจากจะทำให้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ยังเป็นการยืนยันถึงสิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ได้รับความสนใจมากขึ้น ทั้งในเรื่องการบริหารจัดการและการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ เรื่องการฟ้องคดี โดยประชาชน ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมีคำสั่งให้มีการศึกษาประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ในด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อไป⁹⁵

อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการบัญญัติสิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชน (citizen suit) ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา คือ เกิดการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้ง หรือที่เรียกว่าการแกล้งฟ้อง (SLAPP) ซึ่งเป็นการใช้คดีความและศาลเป็นเครื่องมือในการคุกคามปัจเจกชนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อก่อให้เกิดความรำคาญ หรือเกิดค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการต่อสู้คดีต่อประชาชนที่ใช้สิทธิในการร้องเรียน นักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ผู้สื่อข่าวหรือนักหนังสือพิมพ์ สืบเนื่องมาจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเผยแพร่หรือทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งๆ เป็นที่รับรู้ของสังคม⁹⁶ โดยมีปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการแกล้งฟ้อง แบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

- 1) เจตนาที่จะแก้แค้นให้กับคู่ความฝ่ายตนที่แพ้คดีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประโยชน์สาธารณะ
- 2) เจตนาที่จะปกป้องผลประโยชน์ที่คาดหมายได้ว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รับจากนโยบายสาธารณะ
- 3) เจตนาที่จะข่มขู่โดยมีลักษณะโดยทั่วไป คือ ก่อนฟ้องคดีจะมีการส่งหนังสือเตือนไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งว่าจะต้องได้รับโทษหรือมีความผิดตามกฎหมาย และเสนอให้บุคคลนั้นๆ ยุติการกระทำเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ตนจะยินยอมประนีประนอมยอมความ
- 4) เจตนาที่จะใช้ระบบศาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามแผนของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปสู่การชนะคดี หรือเพื่อก่อให้คู่ความอีกฝ่ายได้รับความเสียหายทางการเงินอย่างร้ายแรง⁹⁷

⁹⁵ Antonio A. Oposa Jr., *supra* note 92, pp.53-54.

⁹⁶ *Ibid.*, p.73.

⁹⁷ George W. Pring and Penelope Canan, *supra* note 3, p.8.

กล่าวโดยสรุป คดี Oposa เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ สิทธิในการฟ้องคดีโดยประชาชน และสิทธิในการร้องเรียน ยิ่งไปกว่านั้น การนำเอาประวัติศาสตร์และกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มาศึกษาเปรียบเทียบถือเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายที่ดีและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งมีผลเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมและให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก่งแย่ง⁹⁸

ผลสืบเนื่องจากคดี Oposa และเนื่องด้วยเหตุที่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติจากอดีตจนถึงปัจจุบันจึงมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาประเทศผ่านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมทำไม้ เป็นต้น และจากการมีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั่วประเทศจึงทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะสร้างกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีกระบวนการพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเพื่อจะนำมาซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและความยุติธรรมทางสังคม กล่าวคือ การแสวงหาความเสมอภาคและการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นทางการโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุเรื่องเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ หรือสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

หลักการสำคัญซึ่งเป็นหัวใจของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น มีพื้นฐานมาจากเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเรื่องการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ศาลมีพันธกิจในการสร้างเสริมระบบสำหรับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้ที่ได้รับความเสียหายและรักษาสมดุลในการใช้สิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ⁹⁹ นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความและคำศัพท์เฉพาะในทางสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพราะประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั่วประเทศ ทั้งมลพิษทางน้ำหรืออากาศ การลักลอบตัดต้นไม้และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะให้ตนได้รับการเยียวยา

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงก็คือ การคุ้มครองบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมโดยชอบด้วยกฎหมาย

⁹⁸ Antonio A. Oposa Jr., *supra* note 92, p.80.

⁹⁹ Philippines Judicial Academy (PHILJA), Access to environmental justice : A sourcebook on environmental rights and legal remedies, (Manila, 2011), p.1.

จากการแกล้งฟ้อง (SLAPP) ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้การสืบสวนสอบสวนคดีแกล้งฟ้องเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการในการตรวจสอบการเกิดขึ้นและมีอยู่ของคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมได้กำหนดนิยามของคำว่า การแกล้งฟ้องไว้ว่า คำฟ้องใดๆ ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองที่กระทำต่อบุคคล หรือสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่และพนักงานของตน โดยมีเจตนาเพื่อคุกคาม สร้างความกีดกันหรือเพื่อยับยั้งการใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายใดๆ ที่บุคคล สถาบัน หรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการหรือบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือยืนยันสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม¹⁰⁰ ทั้งนี้ พนักงานอัยการอาจจะระบุว่าคดีหนึ่งๆนั้นเป็นการแกล้งฟ้องได้ตั้งแต่นั้นขึ้นตรวจสอบพยานหลักฐานเบื้องต้นซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาคดีในเรื่องของการแกล้งฟ้องต่อไป หากว่าคดีมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) เหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อม และเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองหรือเพื่อยืนยันสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเคลื่อนไหวทางการเมือง และ

2) การเรียกร้องเอาซึ่งค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินที่มากเกินไปไม่สมเหตุสมผลกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

องค์ประกอบทั้ง 2 ประการข้างต้น เป็นข้อกำหนดที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติในการตรวจสอบการกระทำหรือกิจกรรมหนึ่งๆ ของจำเลยอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีของโจทก์ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าศาลจะพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองและปกป้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญของประชาชน¹⁰¹ ตามเจตนารมณ์ประการหนึ่งในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม คือ การปกป้องและพัฒนาสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อให้เกิดระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีการกำหนดถึงมาตรการในการเยียวยาพิเศษโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมโดยยึดถือตามมาตรฐานของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องเสรีภาพในการพูดและสิทธิในการร้องเรียนในประเด็นสาธารณะ และตามแนวคำพิพากษาในคดี Noerr-Pennington ที่วางหลักไว้ว่า “การใช้สิทธิในการร้องเรียนจะต้องเป็นไปโดยสุจริต” กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้สิทธิเพื่อให้ได้รับการแก้ไขปัญหา หากใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้บุคคลอื่นเสียหาย หรือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนโดยทุจริตเพื่อยับยั้งการใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.99.

¹⁰¹ *Ibid.*

ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และเป็นกรณีจำเป็นอย่างยิ่งที่การใช้สิทธิโดยเจตนาสุจริตเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อมหรือการยืนยันสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ¹⁰²

การบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองบุคคลจากการใช้สิทธิของประชาชนปรากฏขึ้นครั้งแรกในกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1987 มาตรา 4 หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิของประชาชน ซึ่งบัญญัติว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะใช้บังคับเพื่อจำกัดเสรีภาพในการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพสื่อ หรือสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ หรือการใช้สิทธิในการร้องเรียนเพื่อให้รัฐรับทราบถึงปัญหาและดำเนินการแก้ไข

ต่อมา เจตนารมณ์ดังกล่าวได้ปรากฏในพระราชบัญญัติอากาศบริสุทธิ์ (Clean Air Act) พระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอย (Solid Waste Management Act) และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม (Rules of Procedure for Environmental Cases) มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติอากาศบริสุทธิ์ บัญญัติว่า การดำเนินการทางกฎหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ กรณีที่มีการฟ้องร้องบุคคลซึ่งได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 41 หรือต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือศาลแล้วแต่กรณี ในการสืบสวนสอบสวนภายในกำหนดเวลา 30 วัน ทั้งนี้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีเพื่ออ้อมกวน ก่อให้เกิดความกีดกัน หรือเพื่อยับยั้งการใช้สิทธิตามกฎหมายของบุคคลในการร้องทุกข์หรือบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ศาลจะพิพากษายกฟ้อง และให้จ่ายค่าทนายความและค่าเสียหายแก่จำเลย¹⁰³

ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา 41 กำหนดถึงเรื่องการฟ้องคดีโดยพลเมือง (citizen suits) ไว้ดังนี้

เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการนั้น พลเมืองอาจยื่นฟ้องทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ หากว่า

(ก) บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือกฎและข้อบังคับ หรือ

¹⁰² *ibid.*, pp.150-151.

¹⁰³ Clean Air Act Section 43

(ข) กรมหรือหน่วยงานที่ดำเนินการอื่นๆ เกี่ยวกับคำสั่งหรือระเบียบและข้อบังคับที่ออกให้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัตินี้ และหรือ

(ค) เจ้าหน้าที่รัฐจงใจละเลยหรือละเลยการกระทำใดๆ ตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือในลักษณะใดก็ตามอย่างไม่เหมาะสมภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีจะไม่สามารถกระทำได้จนกว่าจะมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน

ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 30 วัน ศาลต้องมีคำตัดสินชี้ขาดว่าเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ หากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องโจทก์ไม่มีมูล ให้ศาลพิพากษายกฟ้องและให้โจทก์มีหน้าที่ชำระค่าทนายความและค่าเสียหายแก่จำเลย¹⁰⁴

นอกจากนี้ ในมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการจัดการขยะมูลฝอยก็ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในลักษณะเดียวกัน

ต่อมา ปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้องในประเทศฟิลิปปินส์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและก่อให้เกิดความเจ็บ (chilling effect) กล่าวคือ การทำให้บุคคลเกิดความหวาดกลัวในการแสดงออก หรือกลัวในการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่ซับซ้อน ทั้งเรื่องภาระการพิสูจน์ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ เป็นต้น หรือทำให้ประเด็นสาธารณะในเรื่องหนึ่งๆ ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อชื่อเสียงของโจทก์เจียบหายไปโดยใช้กระบวนการทางศาล¹⁰⁵ ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทั้งในด้านทุนทรัพย์ของคู่ความและปัญหาการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อยับยั้งการแกล้งฟ้องและเพื่อคุ้มครองบุคคลในการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2009 จึงได้มีการร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP act of 2009) โดยมีเจตนารมณ์ ดังนี้

1) กำหนดนิยามคำว่า การแกล้งฟ้อง (SLAPP) โดยให้หมายความรวมถึงการฟ้องคดีต่อประชาชน หรือต่อองค์กรเอกชนที่ได้ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ

¹⁰⁴ Clean Air Act Section 41

¹⁰⁵ Jirawat Suriyashotiyangkul, “National Human Rights,” Vol. 30 No. 2, TDRI Quarterly Review, 18-19, (June 2015)

และหมายรวมถึงการฟ้องคดีแพ่ง การฟ้องแย้ง การร้องสอด การแจ้งความร้องทุกข์ หรือการฟ้องคดีอาญา หรือการฟ้องคดีปกครอง

2) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมาย การใช้สิทธิร้องเรียนซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ

3) ส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นสาธารณะ

4) ป้องกันการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบเพื่อลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) ลงโทษโจทก์ซึ่งแกล้งฟ้อง

6) บัญญัติความรับผิดของผู้แกล้งฟ้อง และสร้างกลไกทางกฎหมายสำหรับ ยกฟ้องคดีที่เป็นการแกล้งฟ้องอย่างรวดเร็ว ทั้งกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่จำเลย ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ค่าทนายความ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาล หรือพนักงานอัยการ ในการตัดสินชี้ขาดค่าฟ้องทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองว่าเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ และในกรณีที่ศาลตัดสินว่าการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนั้นเป็นการแกล้งฟ้อง ค่าตัดสินดังกล่าว ก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาคดีในคดีหลังที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน อีกทั้งกำหนดให้ สิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) หรือคำร้องเพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัย ชี้ขาด (motion for determination) ไม่นำมาใช้บังคับกับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประโยชน์ สาธารณะ (public interest)

7) กำหนดค่าสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ค่าทนายความ เพื่อบรรเทาความเสียหายของจำเลยที่ถูกแกล้งฟ้อง หรือผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งต่อมาศาล ได้พิพากษายกฟ้อง และ

8) บัญญัติให้จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน อย่างอื่นนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ค่าทนายความ โดยการฟ้องกลับโจทก์ (SLAPPback) เมื่อคดีเดิมที่เป็นการแกล้งฟ้องศาลได้ยกฟ้องแล้ว¹⁰⁶

¹⁰⁶ House of Representatives of the Philippines, “House Bill No. 352 Explanatory note,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2560, จาก <http://www.bayanmuna.net/content/house-bill-352-anti-strategic-lawsuits-against-public-participation-anti-slapp-bill>

สำหรับการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม ในข้อบังคับที่ 6 มาตรา 1 ถึงมาตรา 4 และข้อบังคับที่ 19 มาตรา 1 ถึงมาตรา 3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมของฟิลิปปินส์ (The Rule of Procedure for Environmental Case of Philippines (A.M. No.09-6-8-SC)) บัญญัติถึงวิธีการในการตอบโต้การแกล้งฟ้องในคดีแพ่ง โดยกำหนดให้จำเลยต้องกล่าวอ้างประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้องไว้ในคำให้การ และในการไต่สวน จำเลยต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีว่าเป็นการคุกคาม ครอบงำ กีดกัน หรือเพื่อยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดที่บุคคลนั้นเรียกร้อง หรือบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อให้มีการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม

ส่วนในคดีอาญา ทันทียื่นคำให้การต่อศาลและก่อนศาลหมายเรียกให้มาให้การ จำเลยต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้องเพราะเหตุว่าคดีนี้เป็นการแกล้งฟ้อง และในการไต่สวน ผู้ถูกกล่าวหาต้องยื่นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีว่าเป็นการคุกคาม ครอบงำ กีดกัน หรือเพื่อยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดที่บุคคลนั้นเรียกร้องหรือบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในขณะที่โจทก์ต้องพิสูจน์ว่าคดีมีมูลและคำฟ้องของตนไม่เข้าลักษณะการแกล้งฟ้อง

ทั้งนี้ จำเลยสามารถเรียกร้องเอาซึ่งสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี และค่าทนายความได้ในกรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุว่าเป็นการแกล้งฟ้อง¹⁰⁷

จากการพิจารณาจะเห็นได้ว่า การให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องของฟิลิปปินส์มีลักษณะเด่น คือ การทำให้การพิจารณาคดีหลัก เช่น การกระทำของจำเลยเป็นการหมิ่นประมาทหรือไม่ หรือเป็นฟ้องเท็จหรือไม่ถูกเลื่อนออกไปก่อน ความสำคัญของการพิจารณาคดีจะอยู่ที่ว่ามีการแกล้งฟ้องหรือไม่ หากว่าประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้องถูกยกขึ้นมาในคำให้การสำหรับคดีแพ่ง หรือเขียนเป็นคำร้องมาสำหรับคดีอาญา ศาลมีหน้าที่ที่ต้องพิจารณาประเด็นนี้ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ซึ่งหากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง ศาลจะพิพากษายกฟ้อง กระบวนการดังกล่าวถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่ทำให้ฟ้องโจทก์ที่ไม่มีมูลหรือเป็นการแกล้งฟ้องนั้นเสร็จไปจากศาลอย่างรวดเร็ว มีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อบังคับที่ 6 การแกล้งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation)

กำหนดนิยาม การแกล้งฟ้อง (SLAPP) ไว้ว่า การแกล้งฟ้อง หมายถึง การกระทำในทางคดี ทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองต่อบุคคลใด หรือต่อหน่วยงานของรัฐ

¹⁰⁷ Philippines Judicial Academy (PHILJA), *supra note 99*, pp.150-155.

หรือรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม รบกวน กีดกัน หรือยับยั้งการกระทำทางกฎหมาย ใดๆ ที่บุคคลนั้นเรียกร้องหรือการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้อง สิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ ทั้งนี้ จำเลยซึ่งถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล เนื่องมาจากเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม หรือบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำ ใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจยื่นคำให้การโดยตั้งประเด็นว่า ฟ้องโจทก์นั้นมีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องและจำเลยมีข้อมูลหรือเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือพยานหลักฐานอื่นใดในการสนับสนุนคำให้การของตน และจำเลยสามารถฟ้องแย้งเพื่อเรียกเอา ค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีได้

ส่วนโจทก์ อาจยื่นคำคัดค้านได้โดยการแสดงพยานหลักฐานต่อศาลว่า ฟ้องโจทก์ไม่เข้าลักษณะการแกล้งฟ้อง ภายในกำหนดเวลา 5 วัน นับแต่วันที่จำเลยยื่นคำให้การ และจำเลยมีหน้าที่เตรียมตัวรับฟังคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลภายหลังสิ้นสุดกำหนดเวลายื่นคำคัดค้าน ไม่เกิน 15 วัน¹⁰⁹

ในส่วนของการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐาน คู่ความทั้งสองฝ่าย มีหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน โดยคู่ความฝ่ายจำเลย ที่ได้ยกประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้องขึ้นต่อสู้เพื่อให้ศาลยกฟ้อง ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า การกระทำ ของตนเป็นการเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม เป็นการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเป็นการกระทำใดๆ เพื่อปกป้อง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนคู่ความฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกกล่าวหาว่าแกล้งฟ้องต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า ฟ้องของตนมีมูล เป็นฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ใช่การแกล้งฟ้อง¹¹⁰

ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาประเด็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน ภายหลังจากวันสืบพยานหลักฐาน

หากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง ศาลจะพิพากษายกฟ้อง และศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์จ่ายค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี

¹⁰⁸ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 1

¹⁰⁹ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 2

¹¹⁰ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 3

แก่จำเลย แต่หากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์นั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช้การแก้ฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของจำเลยในประเด็นเรื่องการแก้ฟ้อง และพิจารณาคดีต่อไปตามปกติ อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานที่จำเลยได้นำสืบต่อศาลให้นำมาใช้ในชั้นพิจารณาได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นคุณแก่จำเลย¹¹¹ และ

ข้อบังคับที่ 19 การแก้ฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases)

กำหนดนิยาม คำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) ไว้ว่า คำร้องที่คู่ความยื่นต่อศาลก่อนวันพิจารณา โดยจำเลยอาจยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำให้การว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก้ฟ้อง¹¹² ทั้งนี้ ในการพิจารณา คู่ความจะต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดมานำสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงฝ่ายตนโดยฝ่ายจำเลยจะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่ากรกระทำของตนเป็นการเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกกล่าวหาว่าแก้ฟ้องต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าฟ้องของตนไม่ใช่การแก้ฟ้อง¹¹³

ส่วนการชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทเรื่องการแก้ฟ้อง ศาลจะยกฟ้องโจทก์ตามคำร้อง หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า คำฟ้องในคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อคุกคาม รบกวน กีดกัน หรือยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ที่บุคคลนั้นเรียกร้อง หรือการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม แต่หากศาลปฏิเสธคำร้อง ศาลจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อจำเลยทันที¹¹⁴

¹¹¹ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 4

¹¹² Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 1

¹¹³ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 2

¹¹⁴ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 3

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการถูกแก๊งฟ็องตามกฎหมายไทย

4.1 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองบุคคลจากการแก๊งฟ็อง

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ คือ เรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหา และความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการ ดังนี้

4.1.1 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหา (substantive environmental justice)

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สมดุล เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายคุ้มครองดินตราขึ้นเพื่อคุ้มครองดินให้มีสภาพธรรมชาติที่ดีไม่เป็นพิษ กฎหมายคุ้มครองน้ำก็มุ่งประสงค์ให้มีปริมาณน้ำสมบูรณ์เพียงพอและคุณภาพน้ำไม่สกปรก หรือกฎหมายคุ้มครองป่าก็หมายความว่า การใช้ป่าจะต้องใช้อย่างระมัดระวัง ไม่ใช่จนขาดสมดุลจนเกิดปัญหาในระบบนิเวศ หลักการนี้แสดงให้เห็นว่า หากมีการใช้ทรัพยากรโดยสมดุลถูกต้อง แม้ผู้เข้าใช้จะเป็นบุคคลทั่วไป หรือนิติบุคคล หรือในฐานะผู้ประกอบการที่เข้าใช้ในฐานะผู้เช่า ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ได้รับอนุญาต ในลักษณะต่างๆ จากรัฐ โดยหลักการแล้วก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น การเข้าดำเนินการกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ หากได้กระทำอย่างระมัดระวังโดยเคารพหลักความสมดุลของธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในเงื่อนไขที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการได้¹ อีกทั้ง การดำเนินการต่างๆ จะต้องคำนึงถึงหลักการเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อบุคคลกลุ่มต่างๆ ในความหมายที่แตกต่างกันไป เช่น ผลประโยชน์ ของนักธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม หรือผลประโยชน์ของชุมชนและชาวบ้าน และผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ทำให้เกิดความขัดแย้งกันได้โดยง่าย ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายาม

¹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของไทย: เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน,” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10, จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร, 2551 : น.321.

หาวิธีการจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งในขอบเขตที่กระทำได้โดยไม่กระทบต่อสภาพความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกนัยหนึ่งเรื่องนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเรื่องความยุติธรรมทางสังคมที่เชื่อมโยงกับเรื่องความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม

หลักการทั้งสองข้างต้น เป็นหลักการสำคัญที่รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด มิใช่การนำไปใช้ในเรื่องการอนุญาตให้บุคคลเข้าดำเนินการใดๆ เท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการนำไปใช้เป็นกรอบการใช้ดุลพินิจในการจัดการกับผู้กระทำละเมิดหลักการข้างต้นนี้ด้วย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงต้องใช้หลักการทั้งสองเป็นมาตรฐานในการดำเนินการ ซึ่งหากรัฐสามารถสร้างมาตรฐานในการจัดการที่เป็นขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายก็จะเป็นธรรมก่อให้เกิดความเสมอภาคในการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย²

4.1.2 ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการ (procedural environmental justice)

อิทธิพลของแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (participatory democracy) ส่งผลให้ความคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้รับพัฒนาโดยขยายความหมายไปถึงเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นหลักประกันในหลายๆ ด้าน เช่น การกำหนดองค์กรที่ดำเนินการหรือกำหนดเงื่อนไขขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรม และกระบวนการมีส่วนร่วมถือเป็นขั้นตอนในเชิงกระบวนการที่มีความสำคัญ และถือเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการที่จะช่วยทำให้การตัดสินใจของรัฐในเรื่องสำคัญได้รับการคิดร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งหากไม่มีหลักประกันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในทางเนื้อหาต้องเสียหาย เนื่องจากข้อมูลหรือความรู้ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว หรือการติดตามตรวจสอบประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจจะยังไม่เพียงพอ หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ³

กล่าวโดยสรุป ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั้งในทางเนื้อหา และในเชิงกระบวนการมีสาระสำคัญ คือ การรักษาสมดุลของธรรมชาติผ่านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) เช่น การตรวจสอบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ การส่งหนังสือร้องเรียน การชุมนุมเรียกร้อง การพูดในเวทีสาธารณะ รวมถึงการพูดในฐานะตัวแทน

² เห่งอ้าง, น.322.

³ เห่งอ้าง, น.323-324.

กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการพื้นฐานนี้ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน หรือการสื่อความหมายโดยวิธีการอื่น⁴ สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับการพิจารณาโดยเร็ว⁵ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ความเป็นธรรมทางสังคม และความเสมอภาคกันในการถูกดำเนินคดีอย่างแท้จริง รัฐจึงต้องให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความคุ้มครองบุคคลจากการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม ทั้งต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อกำจัดการฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือยับยั้งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะหรือการแกล้งฟ้อง (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation)

4.2 มาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง

ความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในทางแพ่ง และความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแกล้งฟ้อง (SLAPP) เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งการพูด การวิพากษ์วิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็นมักจะล่วงล้ำไปกระทบถึงสิทธิในชื่อเสียงของปัจเจกชน (right of reputation) ก่อให้เกิดอำนาจฟ้องแกล้งฟ้อง แต่โจทก์ก็หาได้ตั้งใจที่จะฟ้องคดีเพื่อแสวงหาความยุติธรรม หรือเรียกร้องความเป็นธรรมอย่างแท้จริงไม่ ซึ่งในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายคุ้มครองการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ เรื่องสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักประกันแก่บุคคลในการเรียกร้องสิทธิทางสิ่งแวดล้อม บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือกระทำการอย่างใดๆ อันเป็นการร่วมกันดูแคลัรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 423

บัญญัติว่า “ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขา

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 34

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 (2)

เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะได้

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่”

และผู้เสียหายในคดีหมิ่นประมาทจะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 ซึ่งบัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใด ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

การแก่งัดฟ้องในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในคดีสิ่งแวดล้อม โจทก์มักจะเรียกเอาซึ่งค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินในจำนวนที่สูงมาก⁶ ตัวอย่างเช่น ในคดีที่ บริษัททุ่งคำ จำกัด ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ฟ้องชาวบ้านกลุ่มคนรักบ้านเกิด 7 คน ในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 420 และ 423 เรียกค่าเสียหายรวม 50 ล้านบาท เนื่องมาจากการที่ชาวบ้านก่อสร้างป่าที่ชุ่มประตู่ทางเข้าหมู่บ้านมีข้อความว่า “ปิดเหมืองฟื้นฟู” เพราะชาวบ้านได้รับผลกระทบทั้งทางด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชนเสื่อมโทรมลงจากการประกอบกิจการของบริษัท

ต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้ง 7 คน เนื่องจากศาลเชื่อว่าชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของบริษัทจริง และการกระทำของชาวบ้านก็เป็นการกระทำโดยสุจริตและชอบธรรม ดังนั้น การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423⁷

⁶ สุรัชย์ ตรงงาม, กรรมการและเลขาธิการมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw), สัมภาษณ์, มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 21 เมษายน 2559.

⁷ คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, “คดีความที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย,” ในเอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง กระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนกับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน, จัดโดย องค์การภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ณ ห้องประชุมบุญชูโรจน์เสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร, 2559 : น.19.

หรือคดีเหมืองหินเขาควหา ที่บริษัทพีรพลมายนิ่ง จำกัด ผู้ประกอบการเหมืองหิน ฟ้องคดีต่อชาวบ้านตำบลควหาใต้ อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา รวม 9 คน ในความผิดฐานละเมิด โดยการกล่าวหาและทำให้เสียหาย เรียกว่าเสียหายกว่า 64 ล้านบาท เนื่องมาจากการที่ชาวบ้าน คัดค้านการต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองหินเขาควหา และจากการกระทำดังกล่าวทำให้บริษัท ไม่ได้รับการต่ออายุประทานบัตร รวมทั้งเสียผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการประกอบกิจการ ซึ่งต่อมาโจทก์ถอนฟ้อง และเมื่อชาวบ้านฟ้องกลับต่อบริษัทพีรพลมายนิ่ง จำกัด ในความผิดฐาน ละเมิดต่อศาลจังหวัดสงขลา ศาลก็ได้มีคำพิพากษาว่า การใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ในคดีก่อน เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จึงใจให้เกิดความเสียหายแก่จำเลย การกระทำของโจทก์เป็นละเมิด ต้องชดใช้ค่าเสียหาย⁸

4.2.2 การหมิ่นประมาทที่ไม่เป็นความผิดอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329

บัญญัติว่า ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต

(1) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตน ตามคลองธรรม

(2) ในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่

(3) ตีชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชน ย่อมกระทำ หรือ

(4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาล หรือในที่ประชุม

ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

อนึ่ง การกล่าวหาในคดีสิ่งแวดล้อมในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ของไทยมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีเพื่อตอบโต้การนำเสนอข้อมูล การติดตามตรวจสอบ หรือการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้ปรากฏ เป็นการฟ้องเพื่อรักษาภาพลักษณ์ ของผู้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ เป็นกลไกที่ใช้เพื่อห้ามปรามหรือเพื่อสร้างภาระให้กับจำเลย และการฟ้องคดี จะเกิดขึ้นในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญามากกว่าความผิดฐานกล่าวหาหรือใส่ร้ายหลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในทางแพ่ง เนื่องจากมีบทลงโทษที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ⁹

⁸ คดีหมายเลขแดงที่ 846/2555 ศาลจังหวัดสงขลา

⁹ สूरชัย ตรงงาม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 6*

ตัวอย่างเช่น คดีที่บริษัททุ่งคำ จำกัด ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ ฟ้องนางสาววิรดา แซ่ลิ้ม ผู้ดำเนินรายการช่วงนักข่าวพลเมือง และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ สาธารณะ แห่งประเทศไทย (TPBS) และพวกรวม 4 คน ในข้อหาหมิ่นประมาท เรียกค่าเสียหาย กว่า 50 ล้านบาท และขอให้ศาลสั่งห้ามไทยพีบีเอสประกอบกิจการเป็นเวลา 5 ปี เนื่องมาจากการรายงานข่าวพลเมือง ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนพูดถึงผลกระทบต่อด้านสุขภาพของชาวบ้าน และสิ่งแวดล้อมบริเวณเหมืองที่เกิดจากการประกอบกิจการของบริษัทโจทก์

ต่อมา ศาลพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากจำเลยทั้ง 5 ได้เสนอข่าวและข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมตามที่มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานราชการ ไม่ได้เกิดจากการสร้างเรื่องขึ้นมาเอง และแม้ว่าการเสนอข่าวนั้นจะทำให้โจทก์ได้รับผลกระทบ แต่การกระทำของจำเลยก็เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นการติชม ด้วยความเป็นธรรม ไม่เกินขอบเขตวิสัยที่ประชาชนพึงกระทำได้ ดังนั้น การกระทำของจำเลย ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท¹⁰ อย่างไรก็ตาม โจทก์ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา และต่อมา ศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งประทับฟ้องโจทก์ในข้อหาหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา

จากคำพิพากษาในคดีข้างต้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติเรื่องการหมิ่นประมาท ที่ไม่เป็นความผิดอาญาจะต้องได้ความในเบื้องต้นเสียก่อนว่ามีการกระทำครบองค์ประกอบความผิด ฐานหมิ่นประมาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 326 ซึ่งหากผู้กระทำสามารถนำสืบได้ความว่าการกระทำ ของตนเองนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ (1) - (4) ตามมาตรา 329 นี้แล้ว กฎหมายให้ถือว่า ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท¹¹

เหตุยกเว้นความผิดตามมาตรา 329 ต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก คือ ผู้แสดงความคิดเห็นหรือข้อความต้องกระทำโดยสุจริต ซึ่งคำว่าโดยสุจริต หมายถึง ปราศจากเจตนาชั่วร้าย มุ่งร้ายหรือไม่ระมัดระวังผลร้ายที่จะเกิดแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ ความสุจริต เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ และแม้ว่าผู้แสดงความคิดเห็น หรือข้อความจะเชื่อว่าเป็นความจริงและเป็นการเชื่อโดยสุจริต หากต่อมาภายหลังจะปรากฏว่า ไม่เป็นความจริงก็ตาม ก็ยังคงถือว่าสุจริต ประการที่สอง คือ การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความ โดยสุจริตต้องเป็นไปตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งในสี่อนุมาตราดังกล่าวข้างต้นด้วย หากขาดเงื่อนไข ประการใดแล้ว ผู้กระทำก็จะไม่ได้รับการยกเว้นความผิด กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในเบื้องต้นจะต้อง

¹⁰ คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 7*, น.19-22.

¹¹ สุพร อิศรเสนา, หม่อมหลวง, *การดำเนินคดีหมิ่นประมาท*, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2546), น.27-28.

ปรากฏก่อนว่าผู้แสดงความคิดเห็นหรือข้อความนั้นได้กระทำโดยสุจริต ถ้ากระทำโดยไม่สุจริตแล้วก็จะอ้างเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวเพื่อยกเว้นความผิดมิได้¹²

ทั้งนี้ สามารถแยกพิจารณาตามเงื่อนไขในแต่ละอนุมาตราซึ่งเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองประชาชนจากการแก่งปลิงในคดีสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

1) มาตรา 329 (1) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม

คำว่า “เพื่อความชอบธรรม” หมายความว่า “เพื่อความถูกต้อง” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้กระทำได้กระทำการนั้นโดยมีมูลเหตุจูงใจที่จะแสดงว่าผู้กระทำเป็นฝ่ายถูก เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลได้ชี้แจงหรือแสดงเหตุผลว่าเขาเป็นฝ่ายถูก

คำว่า “ป้องกันตนตามคลองธรรม” หมายความว่า “ป้องกันเกี่ยวกับชื่อเสียงหรือประโยชน์ของตนตามวิธีที่ชอบให้พ้นภัย อาจจะเป็นเรื่องใดๆ ก็ได้ที่จำต้องกระทำเพื่อป้องกันเกียรติยศชื่อเสียงของตนไม่ให้ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลอื่น”

คำว่า “ป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม” หมายความว่า การป้องกันไปถึงประโยชน์ส่วนได้เสียที่มีความสัมพันธ์กับตนให้พ้นภัยด้วย ซึ่งการจะพิจารณาถึงส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนนั้น เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากมีความหมายที่กว้าง เช่น ส่วนได้เสียเนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือส่วนได้เสียในกรณีอื่นๆ ที่ชอบด้วยศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น¹³ ทั้งนี้ การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตตามบทบัญญัติมาตรา 329 จะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียของตนตามคลองธรรม ซึ่งหมายถึงผู้กระทำต้องมีสิทธิหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้แสดงความคิดเห็นด้วย ดังนั้น การพิจารณาถึงความสุจริตของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา 329 ได้แก่ การกระทำลงไปโดยไม่ได้ประสงค์ร้ายหรือไม่ได้คิดหวังที่จะให้กระทบกระเทือนต่อผู้ใดและไม่มีอะไรแอบแฝงอยู่ในการกระทำนั้น โดยพิจารณาจาก

¹² พิสิษฐ์ วงศ์เชียรธนา, “ความรับผิดชอบทางอาญารัฐประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.32.

¹³ เพิ่งอ้าง, น.33.

ข้อเท็จจริงที่แสดงออกมา เพราะพฤติการณ์ต่างๆ ย่อมบ่งชี้ให้เห็นถึงเจตนาภายในว่าบุคคลนั้น ได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่¹⁴

2) มาตรา 329 (3) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตอันเป็นการติชม ด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ หมายถึง การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตต่อข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยจะต้องกล่าวถึง สิ่งที่ใช้สนับสนุนในการติชมมาประกอบกัน ไม่ใช่กล่าวแต่ข้อเท็จจริงแต่เพียงอย่างเดียวโดยปราศจาก ข้อมูลอ้างอิงใดๆ หรือเป็นการกล่าวติชมโดยไม่อ้างข้อเท็จจริง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะที่ทุกคนในสังคมสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นในเชิงติชม หรือวิพากษ์วิจารณ์ได้

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เรื่องใดที่อยู่ในวิสัยซึ่งประชาชนสามารถ ที่จะติชมได้ซึ่งจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานหมิ่นประมาทได้วางหลักไว้ว่า เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในกิจการสาธารณะต่างๆ รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นการดำเนินการโดยรัฐเองหรือที่อนุญาต ให้เอกชนดำเนินการ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เช่น การให้สัมปทานแก่เอกชนประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำหรือสัมปทานเหมืองหิน หรือ การออกใบอนุญาตแก่เอกชนประกอบกิจการกำจัดของเสียอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นอันตราย และไม่เป็นอันตราย เป็นต้น เรื่องดังกล่าวถือว่าประชาชนเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรง ดังนั้น การติชมหรือการแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์จึงเป็นเรื่องที่สมควร เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและประชาชนโดยตรง¹⁵

ดังเช่นในคดีหมายเลขแดงที่ อ.2073/2558 ของศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลได้พิพากษายกฟ้องโจทก์ในความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยให้เหตุผลว่า การกระทำของจำเลย ที่ได้ทำเอกสารเผยแพร่เรื่องผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ เป็นไปโดยชอบธรรมเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะอันเป็นวิสัยซึ่งประชาชนพึงกระทำ และศาลอุทธรณ์พิพากษายืน¹⁶

และคดีที่โจทก์ได้แจ้งความดำเนินคดีกับจำเลยข้อหาหมิ่นประมาท โดยการโฆษณา เนื่องมาจากการที่จำเลยได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

¹⁴ เฟิงอ้วง, น.34.

¹⁵ เฟิงอ้วง, น.35-36.

¹⁶ คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 7, น.22.

เพื่อให้มีการตรวจสอบสินแร่ของบริษัทโจทก์ และโพสตร์รูปหนังสือร้องเรียนดังกล่าวลงในเฟซบุ๊ก แต่ต่อมาอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยให้เหตุผลว่า “หนังสือร้องเรียนของจำเลยที่ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเพื่อให้มีการตรวจสอบสินแร่ของบริษัทโจทก์ เป็นหนังสือซึ่งแสดงถึงความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม และเป็นการติชมด้วยความเป็นธรรมตามวิสัยของประชาชนย่อมกระทำได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ตามมาตรา 329 (1) และ (3)¹⁷

4.2.3 เหตุยกเว้นโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 330

บัญญัติว่า “ในกรณีหมิ่นประมาท ถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่า ข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

แต่ห้ามให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน”

บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นเรื่องที่โจทก์ผู้กล่าวหาจำเลยว่ากระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทมีหน้าที่ที่จะต้องนำสืบให้ครบองค์ประกอบความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 แต่ถ้าหากโจทก์นำสืบไม่ได้ครบองค์ประกอบความผิดหรือพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบมา ยังไม่ได้ความว่าจำเลยได้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทก็ไม่จำเป็นต้องมาพิจารณาถึงเหตุยกเว้นโทษตามมาตรานี้

แต่ถ้าหากพยานหลักฐานโจทก์ฟังได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้ว จำเลยจะอ้างเหตุยกเว้นโทษตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตให้พิสูจน์ และจำเลยต้องพิสูจน์ให้ได้ความว่า เรื่องที่จำเลยหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง จำเลยจึงจะได้การยกเว้นโทษ ถ้าไม่ต้องด้วยข้อยกเว้น 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ถ้าข้อความที่หาว่าหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความเรื่องส่วนตัว และ

ประการที่สอง คือ การพิสูจน์ความจริงนั้น ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน¹⁸

4.2.4 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บัญญัติว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

¹⁷ เพ็งอ่าง, น.19.

¹⁸ สุพร อิศรเสนา, หม่อมหลวง, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น.50-51.

หลักสุจริตมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทำหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคม ไม่ให้มีการใช้สิทธิของตนไปโดยทุจริต อันเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น โดยที่การใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่จะต้องกระทำไปภายใต้มาตรฐานทางคุณค่าเดียวกัน คือ ด้วยความสุจริต ทั้งนี้ เพื่อนำมาซึ่งความถูกต้องและความเป็นธรรมต่อสังคม¹⁹

หลักสุจริตเป็นรากฐานของกฎหมายทุกแขนงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน หรือกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หรือแก่นความคิดของหลักการเหมือนกัน คือ ความยุติธรรม การไม่เอาเปรียบกัน อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า มาตรา 5 เป็นบทกฎหมายที่ถือว่าเป็นบทแห่งความยุติธรรม และขณะเดียวกันก็เป็นบทบังคับในฐานะที่เป็นสาระสำคัญของระบบกฎหมายซึ่งคู่กรณีไม่อาจตกลงยกเว้นได้เพราะเป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน²⁰

4.2.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักสุจริตกับบทกฎหมายอื่นๆ

1) หลักสุจริตในฐานะที่เป็นบทยุติธรรม (*ius aequum*)

ถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา 5 ที่ว่า “โดยสุจริต” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ยืดหยุ่น และเป็นนามธรรม มีความหมายเชิงคุณค่า เป็นบทกฎหมายที่เปิดช่องให้ผู้พิพากษาสามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีทั้งหลายโดยวางหลักเกณฑ์เสริมให้ต้องด้วยกรณีได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ที่เป็นการกำหนดภาระหรือให้คุณหรือความคุ้มครองแก่คู่กรณีตามเหตุผลของเรื่อง ทั้งนี้ หลักสุจริตไม่ใช่หลักทั่วไปว่าด้วยความยุติธรรมที่ใช้อ้างสำหรับวางหลักกฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นหลักที่ช่วยแสดงหลักกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีอยู่แล้วแต่เห็นได้ไม่ชัดให้เกิดมีผลบังคับขึ้น โดยเป็นหลักที่ใช้ในการขยายความ เสริม ประยุกต์ หรือแก้ไขข้อขาดตกบกพร่องของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้สมบูรณ์ขึ้น หรือทำให้การใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมีขอบเขตที่ชัดเจนขึ้น

2) หลักสุจริตในฐานะที่เป็นบททั่วไป (*ius generale*)

หลักสุจริตตามมาตรา 5 เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น จึงจะถูกนำมาปรับใช้แก่กรณีเป็นอันดับสุดท้าย เนื่องจากหากมีบทกฎหมายพิเศษที่ต้องด้วยกรณีนั้นๆ ก็ต้องบังคับใช้บทกฎหมายพิเศษแก่กรณีก่อน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิที่ดี การชำระหนี้หรือการปฏิบัติหน้าที่

¹⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2555), น.15-17.

²⁰ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “หลักสุจริตในระบบกฎหมาย,” *จตุรนิติ*, ฉบับที่ 6, ปีที่ 10, น. 43 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2556).

ตามกฎหมายจะต้องชอบด้วยหลักสุจริตด้วยจึงจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทกฎหมายพิเศษนั้นๆ ดังนั้น การใช้สิทธิ การชำระหนี้และการปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักสุจริตอยู่ดี และหากเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักสุจริตก็เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายด้วย²¹

กล่าวโดยสรุป หลักสุจริตถือเป็นบทครอบจักรวาลที่สามารถใช้ได้กับกฎหมายทุกแขนง อีกทั้งยังเป็นมาตรฐานวัดความประพฤติของบุคคลในสังคม และเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมหรือสกัดกั้นการใช้สิทธิในทางมิชอบหรือใช้ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (abuse of right) เช่น ห้ามใช้สิทธิตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลอันพึงควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยที่ผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตไม่อาจยกกฎหมายเป็นข้ออ้างเพื่อสนับสนุนการใช้สิทธิไม่สุจริตของตนได้²²

4.2.4.2 ประเภทและแนวทางการปรับใช้หลักสุจริต

หลักสุจริตของไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักสุจริตทั่วไป และหลักสุจริตเฉพาะเรื่อง ดังนี้

1) หลักสุจริตทั่วไป มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ใช้เป็นเครื่องวัดความประพฤติของมนุษย์ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “สุจริต” ตามหลักสุจริตทั่วไป จึงไม่มีความชัดเจนและกินความอย่างกว้าง ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจและพิจารณาญาณที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการกระทำกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เช่น มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องการใช้สิทธิในการชำระหนี้ หรือเรื่องบทสันนิษฐานว่าบุคคลทุกคนกระทำการโดยสุจริต ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

2) หลักสุจริตเฉพาะ ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งในทางแพ่งและทางอาญา โดยใช้ถ้อยคำทำนองว่า “ทั้งนี้ต้องกระทำไปโดยสุจริต” ตัวอย่างเช่น เรื่องการใช้สิทธิฟ้องคดีในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย และความผิดฐานละเมิด จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกล่าวไขข่าวแพร่หลายทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา เช่น มาตรา 423 ประกอบมาตรา 420 อย่างไรก็ตาม หลักสุจริตก็นำมาใช้กับกรณีละเมิดด้วย โจทก์จะต้องมีเจตนาในการฟ้องคดีเพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางศาล หากใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคามหรือมีเจตนาเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยเพราะจะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ ภายใต้บังคับตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น.75.

²² *เพ็ญอ้าว*, น.79.

ส่วนการใช้สิทธิในทางอาญา หากเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตย่อมไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กล่าวคือ หากจำเลยใช้เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นเรื่องประโยชน์และจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นของตนเป็นไปโดยสุจริต เช่น เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม หรือเป็นการติชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 329 ประมวลกฎหมายอาญา ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตและไม่ถือว่าการกระทำของจำเลยตามฟ้องโจทก์นั้นเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยที่การกระทำดังกล่าวจำเลยจะต้องกระทำไปโดยเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องสมควร หากให้การกล่าวเพ้อถ้อแก่งัด บิดเบือน หรือเสียดสีใดๆ²³

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น เห็นได้ว่าการแก่งัดฟ้อง หรือ SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) เป็นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีหรือสิทธิในการแสวงหาความยุติธรรมทางศาลโดยมีเจตนาไม่สุจริต กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคามหรือข่มขู่บุคคลอื่นจากการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งจากการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ยกตัวอย่าง คดีเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย ซึ่งท้ายที่สุดศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง โดยวินิจฉัยว่า “การกระทำของชาวบ้านเป็นเพียงการใช้สิทธิเรียกร้องและแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในชุมชนจากการประกอบกิจการของโจทก์ ถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม อันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต ไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและไม่เป็นการละเมิดโจทก์”²⁴

หรือคดีเหมืองหินเขาคูหา จังหวัดสงขลา ซึ่งต่อมาโจทก์ได้ขอถอนฟ้องและเมื่อชาวบ้านได้ฟ้องกลับ ศาลก็ได้วินิจฉัยว่า “การใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ในคดีก่อนเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จงใจให้เกิดความเสียหายแก่จำเลย การกระทำของโจทก์เป็นละเมิดและต้องชดเชยค่าเสียหาย”²⁵

²³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.46-47.

²⁴ คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.19.

²⁵ ThaiPBS, “(คดี) ปิดปาก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=uTBGsOiSH90>

ทั้งนี้ เนื่องจากโจทก์ยอมรู้อยู่แล้วว่าท้ายที่สุดจำเลยย่อมได้รับความคุ้มครองและจะชนะคดีเนื่องจากได้กระทำภายในกรอบของกฎหมาย แต่โจทก์ต้องการฟ้องคดีโดยจงใจกลั่นแกล้งเพื่อให้จำเลยได้รับความเสียหายซึ่งถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้สิทธิที่มุ่งแต่จะก่อให้เกิดความเสียหาย²⁶

4.2.5 การสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน ตามมาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ

ประเทศไทยยังคงมีแนวคิดที่จะให้มีการลงโทษทางอาญารัฐานหมิ่นประมาทแก่ผู้กระทำความผิดอยู่มาก²⁷ เนื่องจากมาตรการทางแพ่ง เช่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือการสั่งห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นสิ่งที่จำเลยซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายของสังคมไม่มีความเกรงกลัว เพราะว่ามีกระบวนการบังคับคดีอีกมากที่กว่าจะยึดทรัพย์ของจำเลยมาชดใช้ค่าเสียหาย และไม่ทำให้จำเลยรู้สึกถึงผลที่ตนจะได้รับในทันที ในขณะที่การใช้มาตรการทางอาญาจะให้ผลที่รวดเร็ว โดยกระบวนการบังคับตามคำพิพากษาก็มีเพียงการนำตัวจำเลยไปส่งยังเรือนจำเท่านั้น และผลของมาตรการลงโทษทางอาญาส่งผลโดยตรงต่อชีวิตและเสรีภาพของจำเลยทำให้จำเลยรู้สึกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายของตน²⁸

การแกล้งฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาทในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีมีทางเลือกมากมายเพื่อเรียกร้องเอาซึ่งประโยชน์ในสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศที่ตนต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีแพ่ง การฟ้องคดีอาญาและการร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ โจทก์มักจะใช้วิธีการฟ้องคดีอาญาเองหรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีมากกว่าการฟ้องคดีในความผิดฐานกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ทั้งนี้ เพราะโทษทางอาญาและประวัติว่าได้กระทำผิดในทางอาญามีความรุนแรง น่ากลัว ส่งผลได้อย่างชัดเจนต่อการยับยั้งการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมในเรื่องหนึ่งๆ ได้อย่างชัดเจน

²⁶ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 19*, น.103.

²⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท*, ในโครงการวิเคราะห์กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, น.59.

²⁸ *เพ็ญอ้าง*, น.6-7.

อีกทั้งโจทก์ยังสามารถใช้การดำเนินคดีอาญามาปิดหรือสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ตนเหนือจำเลยได้ในกรณีที่มีการตกลงประนีประนอมยอมความ²⁹

หากโจทก์เลือกดำเนินคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา โจทก์มีทางเลือก 2 ทาง คือ โจทก์ร้องทุกข์ต่อตำรวจและให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาล อีกทางหนึ่งคือ โจทก์ฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ³⁰ ในกรณีที่โจทก์เลือกร้องทุกข์ต่อตำรวจในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาย่อมทำให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนในความผิดดังกล่าวได้ และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็จะต้องทำความเห็นในสำนวนแล้วส่งไปยังพนักงานอัยการ

เมื่อสำนวนการสอบสวนมาถึงชั้นพนักงานอัยการ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในความผิดฐานหมิ่นประมาทในคดีแก๊งฟ็องที่มีมูลเหตุเนื่องมาจากเรื่องสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ที่บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ตามมาตรา 21 วรรค 2 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญา เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น และจะมอบให้พนักงานอัยการอื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเสนอความเห็นหรือทำคำสั่งในคดีดังกล่าว พนักงานอัยการคนหนึ่งคนใด หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณีจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องตามระเบียบ โดยให้พิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อม ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้ ดังนี้

- 1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
- 2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติของผู้ต้องหา
- 3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง

²⁹ เฟิงอ้าง, น.60-62.

³⁰ เฟิงอ้าง, น.62.

4) สำนักของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา³¹

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม (SLAPP) ได้แก่ เรื่องการหมิ่นประมาทที่ไม่เป็นความผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เหตุยกเว้นโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาหลักสุจริต และเรื่องการสังคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยที่ให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์อย่างละเอียดในบทต่อไป

³¹ สุริยา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญอนันต์, หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2559), น.138-139.

บทที่ 5

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการคุ้มครองบุคคล จากการแก่งัดฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

5.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของประชาชน และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ปรากฏทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนมีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการร่วมกันอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน¹ อีกทั้ง ยังรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยเร็ว รวมไปถึงให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย หากว่าได้ปล่อยปละละเลยหรือละเว้นหน้าที่ในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา² และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้บัญญัติถึงสิทธิเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติเรื่องสิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษ หากพบว่าบุคคลใดได้กระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม³

อย่างไรก็ตาม หากการแสดงความคิดเห็น หรือการติดตามตรวจสอบการประกอบกิจการอย่างใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ลูกค้านำหรือกระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน ผู้ที่ถูกตรวจสอบก็มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกันในการที่จะฟ้องคดีต่อประชาชนที่ได้ใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

¹ โปรตดู มาตรา 43 (2) และมาตรา 50 (8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

² โปรตดู มาตรา 41 (2), (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

³ มาตรา 6 (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

บัญญัติรับรองไว้ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เช่น การฟ้องคดีในความผิดฐานละเมิดและความผิดฐานกล่าวไขข่าวแพร่หลาย ตามมาตรา 420 ประกอบมาตรา 423 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 326 ประมวลกฎหมายอาญา

ประเด็นข้างต้นอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยขณะนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะโดยการรับรองสิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม การร้องเรียน เพื่อให้มีการติดตามตรวจสอบประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง กฎหมายก็ให้ความสำคัญกับสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชนในระดับที่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างสิทธิในการฟ้องคดีของโจทก์และเสรีภาพในการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของประชาชน⁴ การที่กฎหมายให้ความสำคัญทั้งเรื่องประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับที่เท่าเทียมกันกับประโยชน์ในชื่อเสียงของปัจเจกชนเช่นนี้ จึงเกิดกรณีการนำคดีมาฟ้องโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือการแกล้งฟ้อง (SLAPP- Strategic Lawsuit Against Public Participation) ทั้งทางแพ่งและทางอาญาเพื่อยับยั้งการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อปิดปาก หรือเพื่อคุกคามแทรกแซง หรือก่อให้เกิดความท้อใจ ส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญในระยะยาว เนื่องจากประชาชนเกิดความหวาดกลัวที่จะถูกดำเนินคดี เช่น ความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในทางแพ่ง หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานแจ้งความเท็จในทางอาญา หรือความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฐานนำเข้าข้อมูลอันเป็นเท็จ เป็นต้น และทำให้กลไกการตรวจสอบภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อมน้อยลงเนื่องจากขาดบทบัญญัติที่จะให้ความคุ้มกันพวกเขาจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

ดังนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในการแสดงความคิดเห็นหรือการร้องทุกข์ ร้องเรียนปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคมแม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์หรือการแสดงความคิดเห็นในบางครั้งอาจจะไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของบางคน แต่ก็ไม่สมควรที่จะกำหนดให้ต้องรับโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาทเพราะเหตุแห่งการนั้น ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิ่งที่สังคมปรารถนาและมีคุณค่ามากกว่าสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน

⁴ สุรัชย์ ตรงงาม, กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิธรรมาสิ่งแวดล้อม (EnLaw), สัมภาษณ์, มูลนิธิธรรมาสิ่งแวดล้อม, 21 เมษายน 2559.

แต่เพียงอย่างเดียว หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 330 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีหมิ่นประมาท ถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำผิด พิสูจน์ได้ว่า ข้อที่หาว่าหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความเรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน” กล่าวคือ ในเรื่องการพิสูจน์ความจริงเพื่อไม่ต้องรับโทษฐานหมิ่นประมาท หากผู้หมิ่นประมาทพิสูจน์ความจริงได้ ก็จะได้รับยกเว้นโทษ แต่ถ้าการหมิ่นประมาทนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวและ ไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ก็ต้องห้ามมิให้พิสูจน์ แต่หากเป็นกรณีการหมิ่นประมาทในเรื่อง ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนก็สามารถพิสูจน์เพื่อให้ได้รับยกเว้นโทษได้⁵

แผนภาพแสดงแนวทางการคุ้มครองบุคคลซึ่งความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ⁶



อีกทั้ง เมื่อได้ศึกษาเรื่องความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญากับประโยชน์สาธารณะ เห็นว่า จะนำเอาเรื่องความผิดฐานหมิ่นประมาทมาใช้บังคับแก่กรณีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะไม่ได้ เพราะประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องเปิดให้มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างอิสระ อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷ ดังนั้น การที่กฎหมายไทยเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาททั้งทางแพ่งและทางอาญาได้โดยง่าย แม้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะก็ตาม จึงทำให้ความผิดฐานหมิ่นประมาทถูกนำมาใช้ในทางที่ผิดและกลายเป็นเครื่องมือในการคุกคามและจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประชาชน กล่าวคือ เกิดการนำเอาความผิด

⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ,” ในโครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย, โดย ThaiLawWatch, 2557: น.13.

⁶ ปกป้อง ศรีสนิท, กฎหมายอาญาชั้นสูง, (กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2559), น.25-27.

⁷ เอื้ออังกูร สันติตรงยุทธ, “ระบบกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาไทยในสายตาของมาตรฐานสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศ,” หนังสือวันพี2558, น.262-265.

ฐานหมิ่นประมาทมาฟ้องเพื่อเป็นการตอบโต้การนำเสนอข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้ปรากฏ หรือเพื่อรักษาภาพลักษณ์ หรือสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ที่ถูกตรวจสอบ และเป็นการฟ้องคดีเชิงยุทธศาสตร์ที่โจทก์มักใช้ยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์หรือสร้างภาระแก่จำเลย

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยมีบัญญัติกฎหมายที่มุ่งให้การสนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมเพียงด้านเดียวเท่านั้น ทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ยังคงขาดบทบัญญัติในมิติด้านการให้ความคุ้มครองผู้ใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของบทกฎหมายในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดการแก่งแย่งฟ้อง ในคดีสิ่งแวดล้อม และส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การแก่งแย่งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา และความผิดฐานกล่าวหา หรือใส่ร้ายหลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในทางแพ่ง เป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญ หรือแก่นของเรื่อง จากประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสนใจหรือติดตามตรวจสอบเพื่อให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไข ให้กลายเป็นเรื่องพิพาทเรื่องสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ อันเป็นเรื่องประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกโดยแท้ ทำให้ประเด็นสาธารณะที่ว่า โจทก์หรือการประกอบกิจการของผู้ถูกตรวจสอบก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หรือได้กระทำการอย่างไร อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ถูกเปลี่ยนเป็นว่า จำเลยได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์หรือทำให้ธุรกิจของโจทก์เสียหายหรือไม่

ยกตัวอย่างเช่น คดีที่บริษัททุ่งคำ จำกัด ฟ้องชาวบ้านในความผิดฐานกล่าวหาหรือ ใส่ร้ายหลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เรียกค่าเสียหายจำนวนมาก จากการที่ชาวบ้าน ซึ่งได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำของโจทก์ได้ก่อสร้างป้าย ณ ทางเข้าหมู่บ้าน ความว่า “ปิดเหมืองฟื้นฟู” โจทก์อ้างว่า จากการกระทำดังกล่าวของจำเลย ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจในการประกอบกิจการจากภาครัฐและมีผลกระทบต่อราคาหุ้นของบริษัท⁸ กรณีดังกล่าวพิเคราะห์ได้ว่า ชาวบ้านถูกฟ้องคดีเนื่องมาจากการใช้สิทธิ โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการติดตามตรวจสอบการประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

⁸ คดีหมายเลขแดงที่ 261/2559 อ้างถึงใน ประชาไท, “ยกฟ้องคดีทุ่งคำฟ้องไทยพีบีเอส เหมืองทองเลย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.earththailand.org/th/article/2404>

และเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือเรื่องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

แต่ขณะเดียวกันการพูดหรือการแสดงความคิดเห็น หรือการใช้สิทธิร้องเรียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมข้างต้นของชาวบ้าน เมื่อไปกระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์ ซึ่งเป็นปัจเจกชน โจทก์ก็มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกันในการฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาทเพื่อรักษาสิทธิของตน ส่งผลให้ชาวบ้านต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลในฐานะจำเลยในคดี และต้องใช้บทบัญญัติในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญาในการต่อสู้คดีเพื่อให้ศาลเห็นถึงข้อยกเว้นความผิด หรือข้อยกเว้นโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาท ทั้งๆ ที่เรื่องที่ชาวบ้านหรือจำเลยในคดีได้กระทำเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีคุณค่ามากกว่าเรื่องชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์ เนื่องจากความผิดฐานหมิ่นประมาททั้งในทางแพ่งและทางอาญาเป็นเรื่องของประโยชน์ส่วนตัวโดยแท้ไม่ว่าบุคคลที่ถูกหมิ่นประมาทจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลธรรมดา จึงย่อมไม่ใช่เรื่องที่จะได้รับความชอบธรรมหรือเป็นการยุติธรรมโดยอ้างว่าเรื่องประโยชน์สาธารณะกระทบต่อประโยชน์ส่วนตน ทั้งเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ชาวบ้านในการที่จะต้องต่อสู้คดีเพื่อให้ได้รับการยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษเนื่องมาจากการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องสิ่งแวดล้อม

5.1.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ในคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดฐานหมิ่นประมาทอันเนื่องมาจากการการพูดหรือการแสดงความคิดเห็น หรือการติดตามตรวจสอบร้องเรียนในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และแม้ว่าคดีพิพาทที่เกิดขึ้นกรณีหนึ่งๆ จะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อประเทศไทยยังไม่มีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการพิจารณาคดีจึงจำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ เหมือนกับคดีอื่นๆ ทั่วไปโดยอนุโลม

อีกทั้ง การที่กฎหมายให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระดับที่เท่าเทียมกับประโยชน์ในสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 5.1.1 กล่าวคือ ทำให้บุคคลอาศัยเหตุนี้ในการนำคดีมาฟ้องเพื่อคุกคาม แทรกแซง หรือเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน (SLAPP) ในคดีสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ประกอบกับการฟ้องคดีของประเทศไทยในความผิดฐานหมิ่นประมาทได้บัญญัติไว้เป็นความผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา กล่าวคือ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 ที่ว่า “ผู้ใดกล่าวไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่น... ผู้นั้นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” และตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 ที่ว่า “ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่น เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท”

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเรื่องการไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเพื่อป้องกันการกล่าวฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องมีบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองบุคคลจากการกล่าวฟ้อง เนื่องจากบทกฎหมายที่บังคับใช้แก่กรณีซึ่งมีลักษณะเป็นการกล่าวฟ้องในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อม อธิบายได้ดังนี้

5.1.2.1 ความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 กับเรื่องประโยชน์สาธารณะ

โดยปกติเมื่อบุคคลหรือประชาชนได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม บุคคลนั้นอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ หากว่าสิ่งที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นสิ่งไม่จริง หรือผู้กระทำไม่รู้แต่สมควรที่จะรู้ได้ว่าเป็นสิ่งไม่จริง

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ แม้ว่าผู้กระทำจะรู้ว่า เป็นสิ่งไม่จริงและไม่ใช่พฤติการณ์ที่ผู้กระทำควรรู้ได้ว่าเป็นสิ่งไม่จริง ก็อาจถูกฟ้องได้ เนื่องจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องข้อยกเว้นความรับผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ตามมาตรา 423 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเอง หรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่า เพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่” ไม่ได้ให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะโดยสุจริต หรือเป็นการกล่าวข้อความจริงหรือเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นความจริง เพราะคำว่า “ส่งข่าวสาร” ตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว หมายความว่าเฉพาะเพียงการส่งข่าวสารระหว่างผู้ส่งข่าวสารกับผู้รับข่าวสารเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารระหว่างกันของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ มิใช่กล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายแก่บุคคลทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ศาลก็สามารถนำเอาหลักสุจริต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 มาบังคับใช้แก่กรณีการกล่าวฟ้องได้ โดยจำเลยจะต้องกล่าวอ้างมาในคำให้การว่า โจทก์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต เป็นการกล่าวฟ้องหรือกลั่นแกล้ง

เพื่อให้จำเลยได้รับความเสียหาย เห็นได้จากคำพิพากษาคดีเหมืองหินเขาคุหา ในคดีหมายเลขแดงที่ 922/2556 ของศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า “การใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ จะต้องกระทำโดยสุจริต การที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยทั้ง 9 คนในคดีก่อน (คดีหมายเลขแดงที่ 846/2555) โดยไม่สุจริต จึงทำให้จำเลยทั้ง 9 ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าการกระทำของโจทก์ในคดีก่อนเป็นการกระทำละเมิด”

5.1.2.2 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับ การแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าศาลจะสามารถนำเอาหลักสุจริต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 มาบังคับใช้กับกรณีการแกล้งฟ้องได้โดยอนุโลม ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว ในคดีเหมืองหินเขาคุหา ในหัวข้อ 5.1.2.1 ทั้งนี้เนื่องจาก การแกล้งฟ้อง (SLAPP) ในคดีสิ่งแวดล้อม คือ การใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต หรือโดยปราศจากความมุ่งหมายที่จะแสวงหาความยุติธรรม เป็นการฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดภาระในการต่อสู้คดีแก่จำเลย และเป็นการข่มขู่คุกคาม หรือยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะในลักษณะที่ฝ่ายโจทก์มักจะเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ส่วนจำเลยมักเป็นชาวบ้านหรือประชาชน⁹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการแกล้งฟ้อง คือ การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยไม่สุจริต ตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ตีในการชำระหนี้ก็ตีบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามมาตรา 5 มีความหมายกว้าง ไม่มีหลักเกณฑ์และกรอบในการใช้ดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะเจาะจงแก่กรณีว่า การใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ในกรณีหนึ่งๆ นั้นเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ ดังนั้น การอาศัยหลักสุจริตเพื่อต่อสู้คดีเช่นนี้ ก็ไม่มีความแน่นอนว่าจำเลยจะได้รับการยกฟ้องหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของศาลโดยแท้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรนำเอาหลักสุจริตมาบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่อง เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์ในกรณีหนึ่งๆ นั้นเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

⁹ Chris Park, Michael Allaby, *A dictionary of environment and conservation*, (Oxford University Press, 2013),

1) เป็นการร้องทุกข์ทางแพ่งหรือทางอาญา หรือเป็นการฟ้องกลับ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่ง และ

2) เป็นการฟ้องคดีเพื่อต่อสู้กับองค์กรเอกชน (NGOs) ชุมชน นักวิชาการ นักข่าว นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชนทั่วไป

3) มูลเหตุแห่งการฟ้องเกิดขึ้นเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม เพื่อติดต่อสื่อสาร ให้ข้อมูล หรือร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเนื่องมาจาก บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งหากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เข้าองค์ประกอบของการแกล้งฟ้อง ครอบคลุมหลักเกณฑ์ข้างต้น ศาลก็มีอำนาจพิพากษายกฟ้องได้ โดยที่จำเลยไม่ต้องกล่าวอ้าง หรือมีภาระในการพิสูจน์ ซึ่งจะเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนมากกว่าการกำหนดหลักสุจริตไว้ อย่างกว้างๆ อย่างเช่นในปัจจุบัน ซึ่งไม่มีความแน่นอนว่าศาลจะหยิบยกเอาประเด็นเรื่อง ความไม่สุจริตมาเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์หรือไม่ อีกทั้งจำเลยยังต้องกล่าวอ้างถึงความไม่สุจริต และมีภาระการพิสูจน์ถึงความจริงของข้อความที่ตนได้พูดหรือได้แสดงความคิดเห็น

5.1.2.3 ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 กับเรื่องประโยชน์สาธารณะ

ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของไทยไม่มีค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดี และโทษทางอาญา ทั้งการจำคุกและกักขังมีความรุนแรง น่ากลัว ส่งผลให้เกิด ความกลัวต่อชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพของจำเลย ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาจึงให้ประโยชน์กับโจทก์ มากกว่าคดีแพ่ง ทั้งนี้ ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการพูดหรือการแสดง ความคิดเห็นหรือการร้องเรียนในประเด็นสาธารณะต่างๆ รวมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งโดยธรรมชาติของการกระทำในลักษณะดังกล่าวก็มักจะไปกระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ ของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ ทำให้ครบองค์ประกอบความผิดฐานหมิ่นประมาท แม้ว่าการกระทำ ของชาวบ้านหรือประชาชนจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม โจทก์ก็สามารถนำเอา ความผิดฐานหมิ่นประมาทมาฟ้องร้องดำเนินคดีได้เสมอ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกระทำของจำเลยจะครบองค์ประกอบความผิด ฐานหมิ่นประมาท แต่ศาลก็สามารถใช้บทยกเว้นความผิด ตามมาตรา 329 และบทยกเว้นโทษ

ตามมาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาบังคับใช้เพื่อเป็นเหตุยกฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแก่งัดฟ้องได้ ดังนี้

1) มาตรา 329 (1) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา เรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท

เช่น คดีบริษัทเหมืองแร่ทองคำฟ้องฟ้องแกนนำชาวบ้านและพวก ในคดีหมายเลขแดงที่ 1430/2558 ของศาลจังหวัดแม่สอด ในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการที่จำเลยและพวกได้ส่งหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้มีการติดตามตรวจสอบการได้มาซึ่งประทานบัตรประกอบกิจการเหมืองแร่ในพื้นที่ชุมชน ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

แต่ต่อมาอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากว่า การกระทำของจำเลยและพวกที่ได้ส่งหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้มีการตรวจสอบการประกอบกิจการของโจทก์ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นการใช้เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น และเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนถึงความเดือดร้อนในเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งตนเองและชุมชนได้รับ ดังนั้น การกระทำของจำเลยจึงเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตเพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 (1)

หรือ คดีที่บริษัท ทุ่งคำ จำกัด เจ้าของสัมปทานเหมืองแร่ทองคำ เป็นโจทก์ฟ้อง นางสาววิรดา แซ่ลิ้ม ผู้ดำเนินรายการช่วงนักข่าวพลเมือง และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (TPBS) เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 3680/2559 ของศาลอาญากรุงเทพใต้ ในความผิดฐานหมิ่นประมาท เนื่องมาจากการที่จำเลยและพวกได้รายงานข่าวซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้านและสิ่งแวดล้อมในชุมชนจากการประกอบกิจการของโจทก์

ต่อมา ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุว่า จำเลยในฐานะสื่อมวลชนมีหน้าที่เสนอข่าวสารตามข้อมูลของหน่วยงานราชการและจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทั้งได้เสนอข่าวและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมตามที่มีการตรวจสอบไม่ได้เกิดจากการสร้างเรื่องขึ้นมาเอง แม้การเสนอข่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าโจทก์เกี่ยวข้องทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการใส่ความโจทก์ให้ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การกระทำของจำเลยก็เป็นการติชม วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต ด้วยความเป็นธรรมไม่เกินขอบเขตวิสัยที่ประชาชนย่อมกระทำได้ จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 (3)

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติเรื่องข้อยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท จะสามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องได้ตามตัวอย่างในข้างต้น แต่ก็มีปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์ต่อมาในเรื่องภาระการพิสูจน์ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

5.1.2.4 การสั่งไม่ฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ

มาตรา 21 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ เรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน บัญญัติว่า ถ้าพนักงานอัยการ เห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน... ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

บทบัญญัติดังกล่าว สามารถนำมาบังคับใช้กับการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมได้ในกรณีที่โจทก์ฟ้องคดีโดยเริ่มจากการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน ตำรวจและคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยอัยการและศาล¹⁰ กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถ พิจารณาถึงคำฟ้องโจทก์ประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีได้ ซึ่งหากพนักงาน อัยการเห็นว่า ความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศอันเป็นเหตุให้โจทก์นำคดีมาฟ้อง มีสาเหตุหรือ มูลเหตุจูงใจเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลยที่มีลักษณะเป็นการพูดหรือแสดงความคิดเห็น หรือ เนื่องมาจากการใช้สิทธิร้องเรียนในประเด็นสาธารณะ เรื่องสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้อง¹¹ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลหรือ ประชาชนจากการแกล้งฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาได้ระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 21 วรรค 2 นี้จะใช้บังคับเฉพาะ กับกรณีที่โจทก์เลือกที่จะร้องทุกข์ต่อตำรวจและสำนวนการสอบสวนได้เข้าสู่การพิจารณาของพนักงาน อัยการที่จะทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองคดีในลำดับถัดมา ซึ่งแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาด

¹⁰ จันทิมา ธนาสว่างกุล, อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด, สัมภาษณ์, ห้องประชุมบุญชู โรจนเสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร, 9 พฤษภาคม 2559.

¹¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็คและ กฎหมายหมิ่นประมาท, ในโครงการวิเคราะห์กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย เศรษฐศาสตร์, น. 103.

ไม่ฟ้อง โจทก์ก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีด้วยตนเองอยู่¹² ซึ่งหากเป็นกรณีที่โจทก์ใช้สิทธิทางศาล โดยการฟ้องคดีด้วยตนเองต่อศาลอาญา ก็จะไม่มีขั้นตอนชั้นพนักงานอัยการในการกลั่นกรองฟ้อง โจทก์อย่างไรในกรณีข้างต้น ดังนั้น คดีก็จะเข้าสู่ชั้นไต่สวนมูลฟ้องของศาลในความสัมพันธ์ประมาท ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการพิจารณาคดี เพราะไม่มีกฎหมาย เฉพาะเรื่องเพื่อป้องกันการแก่งฟ้อง ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 5.1.2 อีกทั้ง บทบัญญัติดังกล่าว ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการแก่งฟ้องในคดีแพ่งได้ด้วย เนื่องจากพนักงานอัยการมีบทบาท เฉพาะคดีอาญาเท่านั้น

5.1.3 ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 423 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 329 และบทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก่งฟ้อง อธิบายได้ดังนี้

5.1.3.1 บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 423 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมในความผิดฐานกล่าวหาหรือใส่ร้ายหลาย หรือที่เรียกว่า หมิ่นประมาททางแพ่ง¹³ อันเนื่องมาจากการพูดหรือแสดงความคิดเห็นของจำเลย ที่ไปกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์ ทำให้โจทก์เกิดอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ในประเด็นปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์ ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 423 เรื่องการกล่าวหาหรือใส่ร้ายหลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ไม่มีช่องทางให้จำเลยในคดี ซึ่งแสดงข้อความอันไม่จริงโดยสุจริต รวมถึงกรณีไม่รู้ว่าเป็นความไม่จริงโดยประมาทเลินเล่อ ในประเด็นสาระณะเรื่องสิ่งแวดล้อมที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเหตุยกเว้นโทษ หรือยกเว้นความผิดเลย กล่าวคือ ตามมาตรา 423 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมิทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสาร เช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่” เห็นได้ว่า บทบัญญัติข้างต้นมุ่งคุ้มครองเฉพาะ บุคคลที่แสดงข้อความจริง หรือแสดงข้อความโดยไม่รู้ว่าเป็นความไม่จริงและบุคคลนั้นมีส่วนได้เสีย ในการนั้นด้วย

¹² เพิ่งอ้าง, น.75.

¹³ วรานุช ภูวรักษ์, “ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น,” งานเอกสารวิชาการ ส่วนบุคคล สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, 2555, น.16.

อย่างไรก็ตาม ในหลายๆ กรณีจะเห็นได้ว่าประชาชน ชาวบ้าน หรือองค์กรเอกชนที่พูดหรือแสดงความคิดเห็น รวมถึงใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการ ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้นๆ โดยตรง แต่เป็นผู้ที่มีความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมและมุ่งรักษาสิทธิของตนเองหรือของผู้อื่นในการดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดี และต้องการมีส่วนร่วมกับรัฐในการคุ้มครอง ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงหาได้รับความคุ้มครองตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา 423 วรรค 2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่

5.1.3.2 บทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 329 และบทบัญญัติเรื่องเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในคดีอาญาสิ่งแวดล้อม การต่อสู้คดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 326 ประมวลกฎหมายอาญา อันมีมูลเหตุเนื่องมาจากการพูดหรือแสดงความคิดเห็น หรือการใช้สิทธิร้องเรียน อันจะก่อให้เกิดโจทก์เกิดอำนาจฟ้องในฐานะผู้เสียหาย เพราะถูกกระทบกระเทือนสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (4) ประกอบมาตรา 28 (2) มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าฝ่ายจำเลยซึ่งมักจะเป็นชาวบ้านหรือประชาชนที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนชาวบ้านในเรื่องสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ภาระการพิสูจน์เรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 หรือเหตุยกเว้นโทษ ตามมาตรา 330 ที่กฎหมายกำหนดให้จำเลยซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างมีภาระการพิสูจน์ในชั้นพิจารณาคดี ทำให้เกิดภาระแก่ประชาชนในการที่จะต้องแสดงหรือพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงข้อความจริงในประเด็นสาระณะเรื่องหนึ่งๆ¹⁴ ซึ่งแม้โจทก์จะทราบอยู่ก่อนแล้วว่าท้ายที่สุดจำเลยจะเป็นฝ่ายชนะคดี เพราะจำเลยได้ใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย แต่เมื่อเหตุยกเว้นความผิดหรือเหตุยกเว้นโทษนั้นจำเลยจะหยิบยกมาเป็นข้อต่อสู้ได้ก็ต่อเมื่อคดีเข้าสู่ชั้นพิจารณาแล้ว ดังนั้น จำเลยจึงยังคงต้องเผชิญกับการต่อสู้คดีเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เกิดความท้อใจ ความเครียด และเกิดความแตกแยกในชุมชน

ประเด็นที่ต้องพิจารณา มา คือ เมื่อโจทก์กล่าวฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อจำเลยซึ่งได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

¹⁴ วินัย เรืองศรี, “คำบรรยาย เรื่อง ข้อสังเกตในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม,” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, น.4.

ศาลอาญาก็จะต้องไต่สวนมูลฟ้องโจทก์ก่อนเสมอ¹⁵ ซึ่งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ที่จะนำพยานมาสืบให้เห็นถึงมูลความผิด และประเด็นในชั้นไต่สวนมูลฟ้องจะมีเพียงว่าจำเลยได้ใส่ความโจทก์ต่อบุคคลที่สามในประการที่น่าจะทำให้เสียหายต่อชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชังหรือไม่ ซึ่งหากโจทก์นำสืบให้ศาลเห็นครบถ้วนในเบื้องต้น ศาลก็จะประทับรับฟ้องโจทก์และเรียกหรือจับจำเลยมาดำเนินคดี ซึ่งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องนี้ ยังไม่มีประเด็นเรื่องการกระทำโดยสุจริตเพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับตน ตามมาตรา 329 (1) หรือเรื่องการตีชมด้วยความเป็นธรรม ตามมาตรา 329 (3) เพราะ ประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องที่จำเลยสามารถยกขึ้นต่อสู้ได้เมื่อคดีอยู่ในชั้นพิจารณาแล้วเท่านั้น

เช่นเดียวกันกับเรื่องเหตุยกเว้นโทษฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 330 เพราะแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้จำเลยในคดีหมิ่นประมาทสามารถพิสูจน์ความจริงอันเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องรับโทษได้ อย่างไรก็ตาม การจะพิสูจน์ว่าข้อความที่ได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นเป็นความจริงและเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ภาระย่อมตกแก่จำเลยทั้งๆ ที่การกระทำอันเป็นเหตุให้โจทก์ฟ้องนั้นเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ มีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวมมากกว่าสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์ ทั้งเป็นเรื่องที่จำเลยสามารถยกขึ้นต่อสู้ได้เมื่อคดีอยู่ในชั้นพิจารณาแล้วเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การไต่สวนมูลฟ้องและการประทับรับฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาทในคดีที่เป็นการแกล้งฟ้อง ย่อมส่งผลเสียต่อจำเลยผู้แสดงข้อความหรือแสดงความคิดเห็น หรือใช้สิทธิร้องเรียนโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจำเลยมีภาระในการพิสูจน์เพื่อแสดงในศาลเห็นถึงเหตุยกเว้นความผิด หรือยกเว้นโทษ และก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการต่อสู้คดี ทั้งค่าทนายความ ค่าหลักประกันเพื่อนำมาประกันตัวเอง ค่าเดินทางมาศาล เป็นต้น รวมถึงเวลาและสภาพจิตใจที่ต้องจ่ายไปกับการต่อสู้คดีแต่ละคราว อีกทั้งยังทำให้ชาวบ้านหรือประชาชนที่ตรวจสอบ หรือร้องเรียนปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยสุจริตต้องสูญเสียประเด็นที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เนื่องจากต้องมากังวลกับคดีอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ตนถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งเป็นผลที่โจทก์ในคดีแกล้งฟ้องประสงค์ให้เกิดขึ้นส่งผลกระทบโดยตรงและเป็นการลดทอนความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะอันเป็นแก่นสำคัญของสังคมเสรีประชาธิปไตย

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรค 3

5.1.3.3 หลักสุจริต ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แม้ว่าศาลจะสามารถนำเอาหลักสุจริต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 มาบังคับใช้กับกรณีการแก่งัดฟ้องได้โดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 5 เรื่องหลักสุจริตที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่ในเชิงรับ และยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองบุคคลจากการแก่งัดฟ้อง หรือสนับสนุนการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เสรีภาพในการพูด หรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากฝ่ายที่กล่าวอ้างว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งใช้สิทธิในการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตต้องมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่ตนได้กล่าวอ้าง ซึ่งในกรณีของการแก่งัดฟ้องนั้นเป็นการยากที่ชาวบ้านจะนำสืบให้ศาลเห็นว่าโจทก์นั้นไม่สุจริตอย่างไร

อีกทั้ง บทบัญญัติตามมาตรา 5 มีความหมายกว้าง ไม่มีหลักเกณฑ์และกรอบในการใช้ดุลพินิจของศาลโดยเฉพาะเจาะจงแก่กรณีว่า การใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ในกรณีหนึ่งๆ นั้นเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ กล่าวคือ ในชั้นรับฟ้องโจทก์ในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ตามมาตรา 423 ประกอบ มาตรา 420 ศาลจะพิจารณาแต่เพียงว่า การกระทำของจำเลย เป็นการโต้แย้งหรือกระทบต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดในทางแพ่งของโจทก์หรือไม่¹⁶ ซึ่งโดยลักษณะของการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ย่อมจะกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของโจทก์และทำให้โจทก์มีอำนาจฟ้องอยู่เสมอ ซึ่งในชั้นตอนนี้จะยังไม่มีการพิจารณาถึงกรณีความสุจริตหรือไม่ในการใช้สิทธิทางศาลของโจทก์ เนื่องจากศาลจะพิจารณาประเด็นเรื่องความสุจริตได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงเข้ามาโดยคำคู่ความ กล่าวคือ จำเลยได้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นมามากพอ เพราะประเด็นเรื่องการใช้สิทธิโดยสุจริตหรือไม่ ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่ศาลรู้เอง¹⁷ และในกรณีนี้แม้ว่าจำเลยจะไม่ได้ระบุนำโดยชัดแจ้งศาลก็สามารถยกเอาประเด็นดังกล่าวมาวินิจฉัยเองได้ เนื่องจากปัญหาเรื่องการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเป็นปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁸ เช่นเดียวกันกับการไต่สวนมูลฟ้องในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา เนื่องจากประเด็นในชั้นไต่สวนมูลฟ้องมีเพียงว่าฟ้องโจทก์มีมูลหรือไม่เท่านั้น¹⁹ ยังไม่มีประเด็นว่าจำเลยได้แสดงข้อความไปโดยสุจริตเพื่อป้องกันตน หรือเป็นการติชมด้วยความชอบธรรม

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 18 และ มาตรา 55

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 (1)

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5)

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (1) และ มาตรา 167

อันเป็นเหตุยกเว้นความผิด หรือจำเลยยังไม่สามารถที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจริงในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะอันเป็นเหตุยกเว้นโทษได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จำเลยซึ่งถูกกล่าวหาในความผิดฐานกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง หรือความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาจะสามารถอ้างหลักสุจริตเพื่อใช้เป็นข้อต่อสู้ของตนได้ก็ต่อเมื่อคดีอยู่ในชั้นพิจารณาและตนมีฐานะเป็นจำเลยแล้วเท่านั้น

5.1.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย

5.1.4.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง

1) กฎหมายแพ่ง เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 423 วรรค 3 เพื่อคุ้มครองผู้แสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นโดยสุจริตเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการแกล้งฟ้องในเชิงกฎหมายสารบัญญัติด้วย

ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423 จึงเป็นดังนี้ “ผู้ใดกล่าวข้อความ แสดงความคิดเห็น หรือไขข่าวแพร่หลายโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน” ทั้งนี้ เพื่อให้บทยกเว้นความผิดที่เกิดจากการพิจารณาถึงกฎหมายอาญามีความชัดเจนในตัวกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกล่าวไขข่าวแพร่หลายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เอง

ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติ หากมีการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายจากบุคคลผู้ซึ่งแสดงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ (SLAPP) ผู้ถูกดำเนินคดีจะต้องได้รับการพิจารณาเพื่อให้คดีเสร็จเด็ดขาดอย่างรวดเร็ว และผลกภาระในการดำเนินคดีให้กับผู้ฟ้องคดี โดยหากการพิจารณานั้นเป็นไปอย่างเนิ่นนาน ซึ่งจะส่งผลเสียกับผู้ที่ถูกฟ้องคดีทั้งทางทรัพย์สินและทางด้านจิตใจ ดังนั้น ทางออกเพื่อให้การดำเนินคดีเสร็จเด็ดขาดไปอย่างรวดเร็วจึงควรให้จำเลยนั้นสามารถร้องขอให้ศาลชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 24 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อคู่ความฝ่ายใดยกปัญหาข้อกฎหมายขึ้นอ้าง ซึ่งถ้าหากได้วินิจฉัยให้เป็นคุณแก่ฝ่ายนั้นแล้วจะไม่ต้องมีการพิจารณาคดีต่อไปอีก หรือไม่ต้องพิจารณาประเด็นสำคัญแห่งคดีบางข้อ หรือถึงแม้จะดำเนินการพิจารณาประเด็นข้อสำคัญแห่งคดีไปก็ไม่ได้ความชัดเจนอีกแล้ว เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ให้ศาลมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้มีผลว่าก่อนดำเนินการพิจารณาต่อไป ศาลจะได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเช่นว่านี้แล้ววินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหานั้น

ถ้าศาลเห็นว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดเช่นว่านี้จะทำให้คดีเสร็จไปได้ทั้งเรื่อง หรือเฉพาะแต่ประเด็นแห่งคดีบางข้อ ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่กล่าวแล้วและพิพากษาคดีเรื่องนั้น หรือเฉพาะแต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องไปโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งฉบับเดียวกันก็ได้

คำสั่งใดๆ ของศาลที่ได้ออกตามมาตรา นี้ ให้อุทธรณ์และฎีกาได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 227, 228 และ 247”

เมื่อผู้แสดงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะถูกฟ้องคดีแพ่งและตกเป็นจำเลย จำเลยสามารถทำคำขอให้ศาลชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเพื่อให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยไม่ต้องสืบพยานโดยยกข้อกฎหมายเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 วรรค 3 ที่ได้แก้ไขใหม่ว่า “เป็นการกล่าวข้อเท็จจริง หรือความจริง หรือความคิดเห็นโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ” ขึ้นเป็นกฎหมายเบื้องต้นให้ศาลชี้ขาด หากศาลเห็นว่าเป็นการกล่าวโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะจริง ศาลก็ชอบที่จะยกฟ้องโจทก์เพื่อให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปโดยไม่ต้องมีการพิจารณาคดีให้เนิ่นช้าออกไป

2) กฎหมายอาญา เสนอให้มีการออกกระเปียบภายในศาล ให้ศาลสามารถยกประเด็นเรื่องการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตเพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม หรือการหมิ่นประมาทดังกล่าวเป็นการติชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329 (1) และ (3) เพื่อพิจารณาเบื้องต้นและนำมาเป็นเหตุในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องประทับฟ้องและสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่แสดงข้อเท็จจริงหรือความเห็นโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ โดยจำเลยจะต้องแสดงหลักฐานเบื้องต้นให้ศาลเห็นว่าตนได้แสดงข้อความหรือความเห็นโดยสุจริต เช่นเดียวกับการแก้ล้างฟ้องในความผิดฐานแจ้งความเท็จ ในขณะที่ไต่สวนมูลฟ้องควรจะให้ศาลยกประเด็นเรื่องการใช้สิทธิโดยสุจริตเพื่อแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะขึ้นประเด็นในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้เช่นกัน²⁰

นอกจากนี้ ประเทศไทยสามารถออกกฎหมายโดยอาศัยความในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ซึ่งวางหลักว่า “หากเรื่องที่โจทก์ฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ก็ให้เสนอเรื่องต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้มีคำสั่งไม่ฟ้องได้”

²⁰ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 5*, น.13-18.

ดังนั้น จึงเป็นการสะดวกและรวดเร็วที่จะมีการออกกฎโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการดังกล่าวนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการแก่งัดฟ้องในเบื้องต้น²¹

3) แนวทางการปรับปรุงกฎหมายหมิ่นประมาท

3.1) เสนอให้มีการยกเลิกความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทในกรณีที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศก็สมควรที่จะได้รับการเยียวยาเพื่อความเป็นธรรมโดยการดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องเอาซึ่งค่าเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์ของธารณะชน และการยกเลิกความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทยังเป็นการประหยัดต้นทุนของรัฐ เมื่อพิจารณาในมุมมองของเศรษฐศาสตร์อีกด้วย เพราะ การดำเนินคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้เสียหายโดยแท้ ไม่ควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาที่ใช้ทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมจำนวนมากเพื่อใช้แก้ไขปัญหส่วนตัวของปัจเจกชน ทั้งๆ ที่วัตถุประสงค์ของปัจเจกชนที่ดำเนินคดีแพ่งในความผิดฐานกล่าวหาหรือใส่ร้ายหลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง และคดีอาญาฐานหมิ่นประมาท ล้วนแต่เป็นสิ่งเดียวกัน คือ การได้รับคำพิพากษาว่า ผู้กระทำได้กล่าวข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงหรือกระทำการหมิ่นประมาท การได้รับการแก้ไขชื่อเสียงกลับคืนมา และการได้รับค่าเสียหาย

3.2) เสนอให้มีการยกเลิกโทษจำคุกในความผิดฐานหมิ่นประมาท คงเหลือไว้แต่โทษปรับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) และการเปิดช่องให้มีการดำเนินคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทกับบุคคลหรือประชาชนที่ได้พูด หรือแสดงความคิดเห็น หรือแสดงข้อความจริงโดยวิธีการอื่นใดเพื่อเป็นการร้องเรียนหรือตรวจสอบประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมกรณีต่างๆ ย่อมเป็นการลดแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมมือกับรัฐที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทจึงควรมีอยู่เพียงแต่เฉพาะกับเรื่องการหมิ่นประมาทประเภทที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น ความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ทำให้เกิดความแตกแยกในสังคม (breach of peace) และความผิดฐานหมิ่นประมาทสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นจารีตประเพณีของสังคมไทย และเมื่อความผิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

²¹ จันทิมา ธนาสว่างกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 10*

3.3) เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการดำเนินคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาท

หากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องคงความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทไว้ แนวทางที่น่าจะนำมาใช้อีกวิธีหนึ่ง คือ การยกเลิกการร้องทุกข์ของผู้เสียหายในคดีหมิ่นประมาท และให้ผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาเองเท่านั้น เนื่องจากเป็นเรื่องส่วนตัวไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงไม่ควรถูกใช้ทรัพยากรตำรวจและพนักงานอัยการในการดำเนินคดีให้กับผู้เสียหาย²²

5.1.4.2 การบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะเพื่อความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง

(1) บัญญัติบทบัญญัติเฉพาะซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง

ประเด็นปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้อง (SLAPP) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การใช้สิทธิในการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตเพื่อคุกคาม หรือยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาในความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังนั้นในขณะนี้จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่.. พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราว และการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา) ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560²³ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาเรื่องการแกล้งฟ้อง กำหนดถึงเหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีสาระสำคัญความว่า “ปรากฏว่ามีการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยไม่สุจริตหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยในหลายกรณี หรือฟ้องคดีโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้ตามปกติธรรมดา เช่น การยื่นฟ้องต่อศาลในพื้นที่ห่างไกล เพื่อให้จำเลยได้รับความลำบากในการเดินทางไปต่อสู้อคดี หรือการฟ้องคดีต่อจำเลยในข้อหาที่หนักกว่าความเป็นจริงเพื่อให้จำเลยต้องยอมกระทำหรือไม่กระทำการใดอันเป็นการมิชอบ โดยเฉพาะการฟ้องเพื่อคุกคามการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของจำเลยในการป้องกันตนเอง หรือปกป้องประโยชน์

²² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น.82-84.

²³ โปรดดู ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่.. พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราว และการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา)

สาธารณะ”²⁴ และเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความ และเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริต หรือการแกล้งฟ้อง อันเป็นหลักประกันว่าการดำเนินคดีในศาลต้องเป็นไปโดยสุจริต และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อการพิจารณาคดีของศาลและกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม และเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีอาญามีความเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบัน และสามารถคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะโดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม จึงจำต้องตราพระราชบัญญัติ²⁵ ดังนี้

มาตรา 161/1 บัญญัติว่า ในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ก่อนนัดไต่สวนมูลฟ้อง หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาว่า โจทก์ใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าผลประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ศาลจะมีคำสั่งไม่ประทับฟ้องนั้นก็ไว้ และห้ามโจทก์ยื่นฟ้องคดีนั้นอีก²⁶

(2) บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่ครอบคลุมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

กำหนดเรื่องการแกล้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation-SLAPP) เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน มีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม อีกทั้งให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิดังกล่าว แบ่งความคุ้มครองออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 กฎหมายให้ความสำคัญกับเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้ความคุ้มครองบุคคลในการใช้สิทธิร้องเรียนอย่างเด็ดขาด ทั้งการแจ้งหรือการรายงานว่ามีกรณีละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม แนวคิดการให้ความคุ้มครองบุคคลในลักษณะนี้ เป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการติดตามตรวจสอบ การแบ่งปันข้อมูล และเป็นแนวทางในการกำกับดูแล

²⁴ เฟิงอ๋าง, น.4.

²⁵ เฟิงอ๋าง, น.20.

²⁶ เฟิงอ๋าง, น.7.

ในเรื่องนั้นๆ ของรัฐ นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง มีแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดสิทธิแก่จำเลยในการกำจัดฟ้องที่มีชอบด้วยกฎหมายอย่างรวดเร็วโดยการยื่นคำร้องต่อศาล และกำหนดให้จำเลยต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนโจทก์จะต้องแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงว่าคำฟ้องมีมูล หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้น ศาลก็จะพิพากษายกฟ้องและสั่งให้ชดใช้ค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี และค่าทนายความแก่จำเลย

ระดับที่ 2 กฎหมายกำหนดสิทธิแก่จำเลยซึ่งศาลได้ยกฟ้องแล้ว เพราะเหตุว่าเป็นการแกล้งฟ้องในการได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างอื่นที่เกิดขึ้นอันเป็นผลโดยตรงเนื่องมาจากการแกล้งฟ้องของโจทก์ เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากจำเลยถูกไล่ออกจากงานเพราะถูกโจทก์ฟ้อง หรือสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ หรือค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีแนวคิดในการคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องโดยกำหนดให้เงินที่จำเลยได้จากโจทก์ซึ่งคดีก่อนศาลได้พิพากษายกฟ้องเนื่องจากการแกล้งฟ้อง จำเลยไม่ต้องนำไปชำระ ในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องล้มละลาย ทำให้จำเลยมีหลักประกันในการต่อสู้คดีที่ลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง อีกทั้งยังเป็นการลดแรงจูงใจการแกล้งฟ้องของโจทก์ด้วย²⁷

5.1.4.3 การพิจารณาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของแนวทางการแก้ไข โดยการปรับปรุงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่และการบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะ หรือกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ที่ดีควรจะต้องรักษาสมดุลในเรื่องการเข้าถึงความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาล กล่าวคือ กฎหมายควรให้โจทก์มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของตนเองได้ในกรณีที่โจทก์เห็นว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของจำเลยกระทบถึงสิทธิตามกฎหมายของตน ส่วนการพิจารณาประเด็นเรื่องฟ้องโจทก์จะเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยทุจริตเพื่อคุกคาม แทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะหรือมุ่งหวังประโยชน์อย่างอื่นที่พึงได้ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กฎหมายก็ควรกำหนดมาตรการพิเศษให้แก่จำเลยในการต่อสู้คดี ในกรณีที่การกระทำของจำเลยมีมูลเหตุมาจากประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะและกำหนดเรื่องภาระการพิสูจน์แก่คู่ความ รวมถึงกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจแก่ศาล

²⁷ Samantha Brown and Mark Goldowitz, “The Public Participation Act: A comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public Participation in the USA,” *Reciel*, Vol.19 (1), pp.1-5, (2010).

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการกลั่นฟ้องในคดีแพ่งมีความเหมาะสมเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตามในคดีอาญานั้นยังคงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะเหตุผลดังนี้

1) กรณีของคดีแพ่งที่เสนอให้มีการบัญญัติ มาตรา 423 วรรค 3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “ผู้ใดกล่าวข้อความ แสดงความคิดเห็น หรือไขข่าวแพร่หลาย โดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหมิ่นประมาท” พิจารณาแล้วเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้มีผลเป็นการกำหนดเหตุยกเว้นความผิดฐานกล่าวไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในลักษณะเช่นเดียวกันกับเรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 329 (1) – (4) ประมวลกฎหมายอาญา

ดังนั้น หากมีการฟ้องคดีเกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะในเรื่องหนึ่งๆ จำเลยก็สามารถกล่าวอ้างได้ว่าการกระทำของตนได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้ ประกอบกับการยื่นคำร้องขอให้ศาลชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 24 เพื่อเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้อง นอกจากนี้ การบัญญัติมาตรา 423 วรรค 3 ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการให้ความคุ้มครองการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะยังสอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการกลั่นฟ้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเป็นการกลั่นฟ้องโดยเฉพาะ ดังจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้เพราะจำเลยสามารถกล่าวอ้างได้ว่าฟ้องโจทก์เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะและเป็นการกลั่นฟ้อง

ต่อมา ในการพิจารณาคดี ศาลจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของจำเลยเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และหากจำเลยได้กล่าวอ้างด้วยว่าฟ้องโจทก์เป็นการกลั่นฟ้อง ศาลก็ต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติเรื่องการกลั่นฟ้องตามบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่ไปด้วย ส่งผลให้การคุ้มครองบุคคลจากการกลั่นฟ้องในประเด็นสาธารณะในคดีแพ่งมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 423 วรรค 3 ดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ เรื่องขอบเขตความคุ้มครองบุคคลที่พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เป็นการให้ความคุ้มครองประเด็นสาธารณะอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองบุคคลซึ่งได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ทั้งที่เป็นข้อความจริงและข้อความไม่จริงแต่ผู้พูดเข้าใจโดยสุจริตว่าเป็นข้อความจริง รวมถึงกรณี

ข้อความไม่จริงแต่ผู้พูดเข้าใจว่าเป็นข้อความจริงโดยประมาทเลินเล่อด้วย การให้ความคุ้มครอง
 ในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลให้การแก่งัดฟ้องลดน้อยลงและทำให้การให้ความคุ้มครองบุคคล
 จากการแก่งัดฟ้องในคดีแพ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างรัดกุม
 โดยที่จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าความไม่จริงนั้นจะเกิดจากการประมาทเลินเล่อ
 อย่างไรก็ดี การให้ความคุ้มครองเช่นนี้ก็ส่งผลให้ความสำคัญของสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศลดน้อยลง
 และมีผลเสมือนเป็นการยอมรับว่าบุคคลไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าความเสียหายนั้น
 จะเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หากว่ามีมูลเหตุมาจากรื่องประเด็นสาธารณะ
 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่น่าจะถูกต้อนัก

แนวทางที่สอง เป็นการให้ความคุ้มครองอย่างสมดุลระหว่างสิทธิ
 ในการฟ้องคดีกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมาย
 ให้ความคุ้มครองผู้พูดหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นข้อความจริงและข้อความไม่จริงแต่ผู้พูดเข้าใจ
 โดยสุจริตว่าเป็นข้อความจริง แต่ไม่รวมถึงกรณีข้อความไม่จริงนั้นเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่อ
 ดังนั้น บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องมาจากการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็น
 สาธารณะอันเป็นข้อความไม่จริงหรือข้อความไม่จริงนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อจึงยังมีสิทธิ
 โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายในสิทธิในชื่อเสียง
 เกียรติยศที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้ความคุ้มครองในลักษณะนี้ก็ส่งผลให้โจทก์ยังสามารถนำคดี
 แก่งัดฟ้องมาสู่ศาลในคดีแพ่งได้โดยกล่าวอ้างว่าจำเลยกล่าวข้อความไม่จริงโดยประมาทเลินเล่อ

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก่งัดฟ้องในคดี
 แพ่งควรเป็นไปตามแนวทางที่สอง ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายไม่ควร
 จะเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิโจทก์ที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำ
 โดยมีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลทางกฎหมายรองรับ ดังนั้น การให้ความคุ้มครองการพูด
 หรือแสดงความคิดเห็นข้อความไม่จริงอันเกิดจากการประมาทจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่โจทก์
 และส่งผลร้ายต่อการรักษาความยุติธรรมเสียเอง

2) กรณีของคดีอาญาที่เสนอให้มีการออกกระเปียบภายในศาล
 ให้ศาลสามารถยกประเด็นเรื่องข้อยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา
 มาตรา 329 (1) และ (3) มาใช้ในการพิจารณาชั้นไต่สวนมูลฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องประทับรับฟ้อง
 ใดๆก็ตามระเปียบศาลหาได้มีฐานะเป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด
 ไม่ ดังนั้น ศาลจะนำเอาระเปียบศาลดังกล่าวมาใช้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ กรณีจึงไม่มีความแน่นอนว่า
 ผู้ที่ถูกฟ้องจะได้รับการพิจารณาถึงข้อยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่
 อีกทั้ง เมื่อกำหนดไว้เป็นเพียงระเปียบศาลก็ทำให้ประชาชนมีโอกาสน้อยที่จะได้รับรู้ถึงข้อกำหนดนี้

ดังนั้น การการออกระเบียบศาลจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการกำจัดความหวาดกลัวที่เกิดจากการถูกแก๊งฟ็อง

นอกจากนี้ การบังคับใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ เรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกับกรณีการแก๊งฟ็อง ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีของโจทก์ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนก็สามารถที่จะเสนอต่ออัยการสูงสุดได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในทางปฏิบัติเมื่อพนักงานอัยการตรวจสอบสำนวนจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแล้วเห็นว่าคดีมีมูลหรือการกระทำครบองค์ประกอบความผิดแล้ว อัยการก็จะสั่งฟ้องเสมอ ถึงแม้ว่ากรณีดังกล่าวจะเข้าบทยกเว้นความผิดตามกฎหมายก็ตาม และเรื่องบทยกเว้นความผิดรวมถึงภาระการพิสูจน์ของจำเลยก็เป็นคนละส่วนกับเรื่องภาระการกระทำของจำเลยซึ่งครบองค์ประกอบความผิดแล้ว ดังนั้น ศาลจึงเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ว่าหนักพยานหลักฐาน และจำเลยก็มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงข้อยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาท

อีกทั้ง การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 21 อาจนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่แก่ตัวพนักงานอัยการท่านนั้นเอง หากว่าต่อมาโจทก์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองต่อศาล และศาลเห็นว่าคดีมีมูลจึงรับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาต่อไป และบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวใช้บังคับได้เฉพาะกรณีที่คดีขึ้นสู่ศาลโดยโจทก์ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและคดีเข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการและศาลตามลำดับเท่านั้น หากโจทก์เลี่ยงการบังคับใช้มาตรา 21 เรื่องการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โจทก์ก็สามารถแก๊งฟ็องโดยการใช้อำนาจฟ้องคดีเองโดยตรงต่อศาลได้

ดังนั้น เพื่อให้คดีแก๊งฟ็องเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วก่อนถึงขั้นพิจารณาของศาล ผู้เขียนจึงเสนอให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแก๊งฟ็องโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญในการให้คุ้มครองบุคคลจากการแก๊งฟ็องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ รายละเอียดดังกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 6.2.3.1 เรื่องอำนาจเฉพาะของพนักงานอัยการ

ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแก๊งฟ็อง โดยเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 161/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับฟ้องได้เลยในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกว่า โจทก์ใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริต อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ยังไม่ครอบคลุมแก่กรณี กล่าวคือ กรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดี เพราะ โจทก์ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน บทบัญญัติในมาตรา 161/1

ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ประกอบกับปัญหาเรื่องการบังคับใช้มาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการเรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ทำให้โจทก์สามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายในใช้คดีความเพื่อแกล้งฟ้องจำเลยได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า ด้วยลักษณะการฟ้องคดีอาญาของไทย ที่ให้สิทธิโจทก์ในการเลือกฟ้องได้ทั้งสองทาง คือ การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและการใช้สิทธิฟ้องคดีเองต่อศาล อีกทั้ง กฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีในมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ และกฎหมายที่มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 161/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ยังคงไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ส่งผลให้การแกล้งฟ้องมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา และการบัญญัติบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง เป็นเพียงการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับใช้กับกรณีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องหรือเป็นการฟ้องคดีโดยมีเจตนาทุจริตมุ่งหวังผลประโยชน์อย่างอื่นนอกจากการได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยใช้กระบวนการศาลได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังคงขาดมาตรการพิเศษสำหรับจำเลยในการต่อสู้คดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง และวิธีพิจารณาคดีเฉพาะสำหรับคดีแกล้งฟ้องที่ต่างออกไปจากการพิจารณาคดีตามปกติ นอกจากนี้ กฎหมายแพ่งและอาญาล้วนแต่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของปัจเจกชน ส่วนบทบัญญัติมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ และมาตรา 161/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ และกฎหมายดังกล่าวก็หาได้มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและมุ่งคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในฐานะที่มีคุณค่าสูงกว่าสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แต่เดิมและการบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้อง

5.1.4.4 บทวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของกฎหมายต่างประเทศ ในการให้ความคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง

ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อส่งเสริมและให้ความคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

(1) กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบผ่านการทำคำพิพากษาของศาล โดยเริ่มต้นตั้งแต่คดี Eastern Railroad President's Conference v. Noerr Motor and Freight, Inc. ในปี ค.ศ. 1961 และคดี United Mine Workers v. Pennington ในปี ค.ศ. 1965 ก่อให้เกิดหลักความคุ้มกันในการใช้สิทธิร้องเรียน Noerr-Pennington doctrine รวมทั้งข้อยกเว้นความคุ้มกันจากการใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ (sham exception) ซึ่งมีสาระสำคัญสำหรับการพัฒนาความคุ้มกันสิทธิร้องเรียนหรือสิทธิในการฟ้องคดีในเรื่องหนึ่งๆ ว่าเป็นไปโดยสุจริต และสมควรที่จะได้รับความคุ้มกันตามกฎหมายหรือไม่ ต่อมาหลักความคุ้มกันและข้อยกเว้นความคุ้มกันดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลาง และกฎหมายของมลรัฐ แบ่งพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ดังนี้

1.1) กฎหมายของรัฐบาลกลาง

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้งฟ้อง บัญญัติไว้ในมาตรา 11 (b) (1) มาตรา 12 (b) (6) และมาตรา 56 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีสาระสำคัญอยู่ที่การให้อำนาจแก่ศาลในการพิจารณาพิพากษายกฟ้อง หากศาลเห็นว่าคดีตามฟ้องโจทก์ไม่มีมูลหรือเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบปราศจากความมุ่งหมายที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยใช้กระบวนการทางศาล หรือเป็นการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อคุกคาม ทำให้เกิดความล่าช้าหรือเกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีจำนวนมาก ทั้งกำหนดสิทธิแก่จำเลยในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) โดยกำหนดให้สิทธิจำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องโจทก์ปราศจากความมุ่งหมายที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยใช้กระบวนการทางศาล และในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือจำเลยร้องขอ ศาลก็มีอำนาจชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก้งฟ้องหรือไม่ โดยกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องของตนมีมูลและมีสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย

บทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า กฎหมายที่มีผลเป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้องของรัฐบาลกลางได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจชี้ขาดได้เองว่าฟ้องโจทก์ในคดีหนึ่งๆ เป็นการแก้งฟ้องหรือไม่ และมีอำนาจในการชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ หากกรณีเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งกำหนดสิทธิให้แก่จำเลยในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องและให้สิทธิแก่จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้น ในกรณีที่จำเลยเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก้งฟ้อง ทั้งนี้ การบัญญัติให้สิทธิ แก่ศาลและจำเลย ในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษายกฟ้องโจทก์

ที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องหรือเป็นการใช้สิทธิทางศาลโดยเจตนาทุจริตเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ และเป็นการกำหนดเครื่องมือในการต่อสู้คดีที่สำคัญแก่จำเลยซึ่งตกเป็นเป้าหมายของการแกล้งฟ้อง

นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้องของรัฐบาลกลาง ในกรณีที่จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้องก็ได้กำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องโจทก์ไม่มีมูลหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคาม ช่มชู้ ทั้งนี้ ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่ให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ศาลจะพิพากษายกฟ้องโจทก์ได้ก็ต่อเมื่อจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ตามข้อกล่าวอ้างของตนเองตามคำร้องขอ อันเป็นการรักษาสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญและสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 11 (b) (1) มาตรา 12 (b) (6) และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rules of Civil Procedure) ตามที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.1.1.1 เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือสามารถนำไปใช้กับคดีทั่วไปที่ไม่ใช่เรื่องการแกล้งฟ้องและใช้กับคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ ศาลของรัฐบาลกลางจะพิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจในการพิจารณาแต่เพียงว่า ฟ้องโจทก์ในกรณีหนึ่งๆ เป็นฟ้องที่คุกคามหรือแทรกแซงการใช้สิทธิในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือฟ้องโจทก์เป็นการใช้สิทธิซึ่งกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ ศาลไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐบาลกลางไม่มีบัญญัติเรื่องการแกล้งฟ้องไว้โดยเฉพาะ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติศาลของรัฐบาลกลางจะสามารถตีความและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ของมลรัฐที่มูลคดีเกิดเพื่อพิจารณาว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ แต่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกฎหมายซึ่งบัญญัติคุ้มครองอย่างชัดเจนถึงสิทธิและแนวทางการได้รับการเยียวยาไม่สมควรที่จะเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของศาลว่าจะปรับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบรัฐธรรมนูญ หรือใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบ anti-SLAPP law

ผู้เขียนยังเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 11 (b) 1 ที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจพิพากษายกฟ้องและกำหนดค่าเสียหายเป็นจำนวนสูงสุดไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐให้แก่จำเลยหากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนความเสียหายที่จำเลย

ซึ่งมักเป็นฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าได้รับกับค่าเสียหายที่โจทก์ต้องจ่ายแก่จำเลย เห็นได้ว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก ดังนั้น ค่าเสียหายที่ศาลกำหนดให้ในกรณีที่เห็นว่าฟ้องโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่กระทบถึงสถานะทางเศรษฐกิจของโจทก์ หรือมีผลเป็นการป้องปรามให้โจทก์เกิดความกลัวที่จะไม่นำคดีในลักษณะนี้มาฟ้องอีกในภายหลัง

1.2) กฎหมายของมลรัฐ

1.2.1) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้องที่สำคัญคือ การบัญญัติสิทธิในการยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 425.16 เพื่อเป็นเครื่องมือแก่จำเลยในการต่อสู้คดีในกรณีที่จำเลยเห็นว่าการฟ้องคดีของโจทก์ในคดีหนึ่งๆ เป็นการแก้งฟ้อง คำขอพิเศษดังกล่าวกำหนดให้จำเลยสามารถตั้งประเด็นเรื่องการแก้งฟ้องมาในคำให้การได้โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของตนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการพูดหรือการแสดงความคิดเห็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ หรือเป็นการกระทำในรูปแบบอื่นซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิร้องเรียนหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และกำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องของตนมีมูลและมีทางที่จะชนะคดีได้ ทั้งนี้ ศาลจะหยุดการพิจารณาประเด็นตามฟ้องโจทก์ไว้ก่อนชั่วคราวจนกว่าศาลจะได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามคำขอพิเศษของจำเลยเสียก่อน ซึ่งหากว่าโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้เช่นนั้น ศาลจะพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก้งฟ้องและสั่งให้จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่จำเลย แต่หากโจทก์พิสูจน์ได้ว่าฟ้องของตนมีมูลและมีทางชนะคดีได้ศาลก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาตามฟ้องเดิมของโจทก์ในข้อหาหมิ่นประมาทต่อไป

การบัญญัติมาตรการทางกฎหมายโดยกำหนดถึงสิทธิในการยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมีสิทธิตรวจสอบฟ้องเสียก่อนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงภาระการพิสูจน์และมาตรการพิสูจน์แล้วเห็นว่า มีความยากง่ายอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ หากจำเลยได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมสามารถแสดงให้ศาลเห็นได้ว่าการกระทำนั้นๆ ของตนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันหากโจทก์ฟ้องคดีโดยสุจริตและจำเป็นต้องแสวงหาความยุติธรรมทางศาลอย่างแท้จริง โจทก์ก็ย่อม พิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าฟ้องของตนมีมูล และสามารถชนะคดีได้

ต่อมา ผู้เขียนเห็นว่า คำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับจำเลยเพื่อหลีกเลี่ยงความซับซ้อนของเรื่องภาระการพิสูจน์และการต่อสู้คดีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาปกติในความผิดฐานหมิ่นประมาทซึ่งโจทก์นิยมนำมาใช้ในการแก้ล้างฟ้อง และเพื่อให้คดีเสร็จไปจากศาลอย่างรวดเร็วหากในกรณีนั้นเป็นการแก้ล้างฟ้อง มาตรการดังกล่าวส่งผลให้การแก้ล้างฟ้องมีความน่ากลัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เพราะจำเลยที่ได้ใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะตามกฎหมายหากถูกฟ้องเป็นคดีความสู่ศาลก็ไม่ต้องกังวลเนื่องจากจำเลยย่อมมีสิทธิยื่นคำขอพิเศษได้ก่อนที่คดีจะเข้าสู่ชั้นพิจารณาและมีหลักประกันอย่างชัดเจนว่าจำเลยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเสมอ และส่งผลให้ประเด็นสาธารณะในเรื่องหนึ่งๆ ที่จำเลยตรวจสอบหรือร้องเรียนอันเป็นมูลเหตุให้ถูกโจทก์ฟ้องก็ไม่หายไปจากความสนใจของสังคมเพราะต้องมาต่อสู้คดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทตามฟ้องโจทก์เป็นเวลานานในการพิจารณาคดีธรรมดา เนื่องจากจำเลยมีกลไกทางกฎหมายเพื่อยุติฟ้องโจทก์ที่เป็นการแก้ล้างฟ้องทำให้มีเวลาและมีทรัพยากรทั้งด้านการเงินและนักกฎหมายในการขับเคลื่อนการตรวจสอบในประเด็นสาธารณะต่อไป

ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าการใช้สิทธิยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเป็นไปโดยเจตนาทุจริตเพื่อถ่วงเวลา ศาลก็มีอำนาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่โจทก์ ผู้เขียนจึงเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในเรื่องคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีช่วยรักษาสมดุลในการเข้าถึงความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาลทั้งในส่วนอำนาจฟ้องคดีของโจทก์และการกำหนดกลไกของกฎหมายเพื่อให้จำเลยสามารถขอยุติคดีได้โดยเร็ว

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลจากการแก้ล้างฟ้องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดสิทธิให้จำเลยฟ้องกลับโจทก์ (SLAPPback) ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 425.18 ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว คือ หากโจทก์ในคดีเดิมศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุว่าเป็นการแก้ล้างฟ้อง และศาลเห็นว่าการฟ้องกลับของจำเลยต่อโจทก์ในคดีเดิมมีมูลเหตุมาจากการที่โจทก์ฟ้องคดีโดยเจตนาทุจริตหรือแก้ล้างฟ้อง โดยแสดงให้เห็นว่าฟ้องของโจทก์ในคดีเดิมเป็นการฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการแสวงหาความยุติธรรมทางศาล เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคามและ เป็นการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจเรียกเอาค่าเสียหาย ค่าเสียหายเชิงลงโทษ นอกจากค่าทนายความหรือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นเงินที่ศาลเดิมได้กำหนดให้ไว้แล้ว รวมถึงการกำหนดนิยามของคำว่าฟ้องกลับย่อมเป็นกรอบในการพิจารณาแก่ศาลว่าการฟ้องคดีใหม่ของจำเลยในคดีหนึ่งๆ เป็นการฟ้องกลับซึ่งสมควรที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีทั่วไปหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการฟ้องกลับย่อมส่งผลดีต่อการรักษาสมดุลในการเข้าถึงความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาล เพราะว่าตัวบทกฎหมายมิได้ตัดอำนาจฟ้องของโจทก์ตั้งแต่ในชั้นก่อนรับฟ้อง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคดีเดิมศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เพราะเป็นการแก้ฟ้องแล้ว จำเลยก็มีสิทธิที่ฟ้องกลับโจทก์เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้เช่นกัน นอกจากนี้ การฟ้องกลับยังเป็นการให้โอกาสแก่จำเลยที่จะได้รับการเยียวยาเนื่องมาจากการถูกแก้ฟ้อง อีกทั้ง ยังเป็นการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อลงโทษผู้ที่มีเจตนาทุจริตในการฟ้องคดีและมีเจตนาร้ายต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียน สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีผลเป็นการป้องปรามบุคคลที่แก้ฟ้องได้ในอนาคต และยังเป็นการยืนยันการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้บัญญัติคุ้มครองบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิเสรีภาพจากการแก้ฟ้องตามมาตรา 425.16 และเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนโดยศาลว่าการแก้ฟ้องเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (abuse of process) ปราศจากความตั้งใจในการแสวงหาความยุติธรรมหรือต้องการได้รับการบรรเทาความเสียหาย ฟ้องโจทก์ไม่มีทางที่จะชนะคดีได้และเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยทุจริต (malicious use of process) เนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะเรื่องหนึ่งๆ ของจำเลย และการกระทำเช่นนั้นจะไม่ได้รับความคุ้มครองและมีความผิดตามกฎหมาย

1.2.2) มลรัฐนิวยอร์ก

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้ฟ้อง (anti-SLAPP law) ของนิวยอร์ก มีลักษณะที่ต่างไปจากกฎหมาย anti-SLAPP ของกฎหมายรัฐบาลกลางหรือกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะในกฎหมายสิทธิพลเมือง (New York's civil rights laws) และกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติทางแพ่ง (the New York civil practice law and rules) ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากคดี *The New York Times v. Sullivan* ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับสิทธิในการฟ้องคดี รวมถึงเรื่องภาระการพิสูจน์ที่กำหนดให้โจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำที่มีเจตนาชั่วร้าย กล่าวคือ เจตนาใส่ความต่อโจทก์ทั้งที่รู้ว่าเป็นความไม่จริงหรือความไม่รู้ที่เกิดจากความประมาท

กฎหมาย anti-SLAPP ของนิวยอร์กมาตรา 76-a แห่งกฎหมายสิทธิพลเมืองให้ความคุ้มครองการกระทำอย่างใดๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ทั้งการพูด การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมหรือการแสดงออกโดยวิธีการอื่น และกำหนดให้โจทก์ซึ่งฟ้องคดีหมิ่นประมาทอันมีมูลเหตุมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างชัดเจนและมีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือสนับสนุนว่าการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างใดๆ

นั้นเป็นการกระทำที่มีเจตนาร้ายหรือโดยเจตนาทุจริต ซึ่งหากโจทก์ ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้นศาลก็จะพิพากษายกฟ้องเนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการแก่งัดฟ้อง และมาตรา 70-a ก็ยังกำหนดให้จำเลยที่ถูกแก่งัดฟ้องมีสิทธิในการฟ้องกลับหรือฟ้องแย้งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความ ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยจำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะและการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการคุกคามหรือแทรกแซงหรือมีเจตนาทุจริตประการอื่นเพื่อยับยั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการชุมนุม

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายความคุ้มครองการใช้สิทธิร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนและกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเนื่องมาจากการใช้สิทธิดังกล่าวมีภาระการพิสูจน์เพื่อหักล้างความคุ้มครองที่จำเลยได้รับตามกฎหมายและกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงกว่าการพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างในคดีแพ่งทั่วไป เป็นการกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจแก่ศาลว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์เป็นการแก่งัดฟ้องซึ่งเข้าข่ายยกเว้นความคุ้มครองตามกฎหมาย (sham exception) หรือไม่ กล่าวคือ การฟ้องคดีของโจทก์ในเรื่องหนึ่งๆ ที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นสาธารณะเป็นการฟ้องคดีที่ปราศจากความมุ่งหมายในการแสวงหาความยุติธรรมหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อรบกวนการใช้สิทธิตามกฎหมายหรือเพื่อคุกคามคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ มาตรา 3211 และมาตรา 3212 แห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติทางแพ่งยังกำหนดให้จำเลยมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) หรือยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ และโจทก์มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรักษาสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน โดยการใช้กระบวนการทางศาลกับการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ผู้เขียนยังเห็นว่า มาตรา 76-a และมาตรา 70-a เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิอย่างใด ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องหนึ่งๆ และให้อำนาจแก่ศาลในการพิจารณาฟ้องโจทก์ว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำของจำเลยในประเด็นสาธารณะหรือไม่ และกำหนดภาระการพิสูจน์แก่โจทก์เพื่อหักล้างความคุ้มครองตามกฎหมายของจำเลย อย่างไรก็ตาม หากศาลไม่ได้พิจารณาถึงมาตราดังกล่าวข้างต้น กฎหมายก็ยังคงกำหนดให้จำเลยมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้องหรือยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้ตามมาตรา 3211 และ

มาตรา 3212 ดังนั้น กฎหมาย anti-SLAPP ของนิวยอร์กจึงมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั้งในมิติด้านการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการรักษาสมดุลในการใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนตัวของโจทก์

(2) กฎหมายประเทศอังกฤษ

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ของอังกฤษได้รับการพัฒนามาจากการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการให้คุณค่าเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การฟ้องคดีหมิ่นประมาทมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ส่งผลให้ศาลจะต้องให้ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพดังกล่าวและมีหน้าที่ตรวจคำฟ้องโจทก์ว่ามีเจตนาเพื่อขัดขวางหรือคุกคามการใช้เสรีภาพของประชาชนในประเด็นเรื่องสาธารณะหรือไม่ หลักการดังกล่าวได้ปรากฏต่อมาอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการปฏิรูปกฎหมายหมิ่นประมาท (libel reform) และกระบวนการพิจารณาในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยกำหนดให้จำเลยมีสิทธิโต้เถียงในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้แล้วว่าโจทก์ไม่ได้รับความเสียหายตามที่ได้กล่าวอ้าง ดังนั้น การฟ้องคดีของโจทก์จึงต้องมีความแข็งชัดและแสดงให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยและค่าเสียหายจะต้องมีความสมเหตุสมผล

กฎหมายหมิ่นประมาท (Defamation Act 2013) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของอังกฤษมีการบัญญัติเรื่องที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องไว้ 2 ประการ คือ เรื่องการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีในมาตรา 1 และเรื่องข้อต่อสู้ของจำเลยในคดีหมิ่นประมาทในมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นประมาท ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าข้อความหรือถ้อยคำใดๆ ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นของจำเลยเป็นเหตุโจทก์ได้รับความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรโจทก์อย่างร้ายแรง (serious harm) ซึ่งหากโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้น ศาลก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็กำหนดให้จำเลยมีสิทธิยกข้อสู้ขึ้นกล่าวอ้างต่อโจทก์ได้ว่าการกระทำของตนเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต จำเลยมีภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่า คำพูดหรือข้อความของตนนั้นเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น และโจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าข้อความหรือคำพูดของจำเลยไม่ใช่การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตเพราะจำเลยได้รู้หรือควรรู้ว่าข้อความที่ได้รับการบอกกล่าวมาไม่ใช่ข้อความจริง อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองบุคคลซึ่งได้แสดงความคิดเห็นโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ กฎหมายก็ได้ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ กล่าวคือ จำเลยสามารถ

ยกข้อผู้ขึ้นกล่าวอ้างโจทก์ได้ว่าการแสดงความคิดเห็นนั้นไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นเรื่อง
ประโยชน์สาธารณะ

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติข้างต้นเป็นการรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพ
ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์สาธารณะกับสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิในชื่อเสียง
เกียรติยศในลักษณะที่ให้คุณค่ากับเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือคุณค่าของสังคมมากกว่าประโยชน์
ในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน เพราะหากมีการฟ้องคดีหมิ่นประมาทเนื่องมาจากการพูด
หรือแสดงความคิดเห็นของจำเลย จำเลยก็สามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนได้แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต
ในประเด็นสาธารณะเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายหมิ่นประมาทที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม
ใหม่ของอังกฤษยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ไขปัญหาการกลั่นแกล้งฟ้อง เพราะแม้ว่า
จะมีการกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีว่าโจทก์จะต้องได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
มาจากการแสดงความคิดเห็นของจำเลย แต่โจทก์ในคดีกลั่นแกล้งฟ้องซึ่งมักจะเป็นผู้ประกอบการ
ขนาดใหญ่ย่อมมีศักยภาพทั้งด้านการเงินในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลไว้ก่อนเสมอโดยอ้างว่า
ตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของจำเลย และมีศักยภาพในการว่าจ้างนักกฎหมาย
หรือบริษัทกฎหมายขนาดใหญ่เพื่อมาต่อสู้คดีและพิสูจน์ถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงของโจทก์
ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่โจทก์จะสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความร้ายแรงเช่นนั้น

ดังนั้น เมื่อโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายร้ายแรง
ศาลก็ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปตามปกติ ในกรณีนี้แม้ว่ากฎหมายหมิ่นประมาท
ที่แก้ไขใหม่จะได้บัญญัติถึงสิทธิของจำเลย ทั้งในเรื่องการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต
หรือการแสดงความคิดเห็นในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะแต่ก็เท่ากับว่าจำเลยได้ตกเป็นจำเลย
ในคดีแล้วอันมีมูลเหตุมาจากรื่องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ
และจำเลยจะกล่าวอ้างข้อต่อสู้ดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อคดีอยู่ในชั้นพิจารณาแล้ว

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า มีความคล้ายคลึงกันกับสภาพปัญหา
ของประเทศไทยในมาตรา 329 และมาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแม้ว่า
จะให้ความคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ก็เกิดปัญหาเรื่อง
การไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการกลั่นแกล้งฟ้องและปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์
ตามที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 5.1.2 และ 5.1.3

(3) ประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก่งัดฟ้องของประเทศออสเตรเลียได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีเพราะเหตุว่าประชาชนได้ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อต่อต้านคัดค้าน หรือเพื่อตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของโจทก์ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ เช่น คดี *Gunns v. Marr & Ors* คดี *Binalong PTY LTD v. Conservation Council of South Australia, Inc.*, คดี *Council of the Shire of Ballina v. Ringland* เป็นต้น ประกอบกับเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก การพูด การแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียนได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ต่อมา ในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน (Protection of Public Participation Act 2008) เพื่อให้การคุ้มครองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งมีผลเป็นการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก่งัดฟ้องอันมีมูลเหตุเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า ด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองและการกำจัดการฟ้องคดีที่มีเจตนาทุจริตเพื่อคุกคามหรือแทรกแซงการใช้สิทธิของประชาชน และมีลักษณะพิเศษ คือ ผสมผสานระหว่างการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก่งัดฟ้องเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง มีสาระสำคัญคือ บัญญัติถึงนิยามของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 7 เพื่อแสดงให้เห็นปรากฏอย่างแจ่มชัดว่าการกระทำใดบ้างที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองและหากมีการฟ้องคดีเกิดขึ้นเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามกฎหมาย จำเลยก็สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นได้ว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก่งัดฟ้องหรือไม่ โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่าการกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 7 (1) และเป็นการกระทำที่เหตุผลสนับสนุนเพียงพอตามพฤติการณ์ ซึ่งหากว่าจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้นศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาคดีซึ่งมีลักษณะ เป็นการแก่งัดฟ้องเพื่อแทรกแซงการใช้สิทธิมีส่วนร่วมของจำเลยในมาตรา 9 (1) (a) และมาตรา 9 (1) (b) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การบัญญัติขั้นตอนในการพิจารณาถึงเจตนาในการฟ้องคดีของโจทก์ว่าเป็นการแก่งัดฟ้องหรือไม่ ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา 6 (b) , (c) กำหนดให้ศาลพิเคราะห์ถึงเจตนาในการฟ้องคดีของโจทก์ว่ามีเจตนา

ที่จะขัดขวางการใช้สิทธิหรือเพื่อก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจำนวนมากในการต่อสู้คดีหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อลงโทษหรือทำให้จำเลยเสียประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง ศาลก็มีอำนาจสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหาย ค่าเสียหายเชิงลงโทษแก่จำเลยได้

กล่าวโดยสรุป กฎหมาย anti-SLAPP ของประเทศออสเตรเลียบัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทั้งด้านการส่งเสริม สนับสนุนการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบัญญัตินิยามคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชน และบัญญัติถึงสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยในการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีว่าเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ในกรณีที่มีการฟ้องเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องมาจากการใช้สิทธิตามกฎหมายในประเด็นสาธารณะ โดยกำหนดการพิจารณาพิสูจนไว้เพียงว่าการกระทำของจำเลยเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงมีบทลงโทษโจทก์ที่น่าคิดมาแกล้งฟ้องด้วย นอกจากนี้ การกำหนดสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดยังเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาว่าเป็นการแกล้งฟ้องหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาถึงบทนิยามของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนี้ประกอบกับการพิจารณาฟ้องโจทก์ว่าเป็นการคุกคาม หรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการต่อสู้คดี หรือเป็นการฟ้องคดีที่มีเจตนาทุจริตประการอื่นหรือไม่ ซึ่งหากโจทก์ฟ้องคดีโดยสุจริตก็ย่อมพิสูจนได้ว่าฟ้องของตนสามารถที่จะชนะคดีได้ และการกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของศาลยังส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความเป็นเอกภาพ หากใช้เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับอำเภอใจของผู้พิพากษาแต่ละคนในการพิจารณาคดีและเป็นการรักษาสมดุลระหว่างเรื่องประโยชน์สาธารณะและสิทธิในการฟ้องคดี

(4) ประเทศฟิลิปปินส์

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้องของประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบผ่านการพิจารณาพิพากษาคดี การตีความกฎหมาย การส่งเสริมสนับสนุนและการให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมถึงการตรากฎหมายใหม่เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องเนื่องมาจากการใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมโดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เพื่อส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นสาธารณะและป้องกันการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบเพื่อลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมในข้อบังคับที่ 6 ว่าด้วยเรื่องการแกล้งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation)

และในข้อบังคับที่ 19 ว่าด้วยเรื่องการแก้งฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases)

กฎหมาย anti-SLAPP ของประเทศฟิลิปปินส์มีสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้องโดยกำหนดนิยามของคำว่า การแก้งฟ้อง (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation) ไว้ในข้อบังคับที่ 6 มาตรา 1 เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของศาลในการพิจารณาฟ้องโจทก์ในคดีแพ่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีที่มีมูลเหตุมาจากการใช้สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมการคุ้มครองหรือยืนยันสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม และหรือเป็นการฟ้องคดีที่มีการเรียกเอาซึ่งค่าเสียหายเกินกว่าความเป็นจริงหรือไม่ และเป็นการยืนยันสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการใช้สิทธิมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะว่าทั้งพนักงานอัยการและศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองและปกป้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญของประชาชน นอกจากนี้ การกำหนดนิยามของการแก้งฟ้องยังเป็นการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์ ทั้งนี้ เพราะศาลจะไม่นำเอากระบวนการพิจารณาคดีว่าด้วยเรื่องการแก้งฟ้องมาบังคับใช้กับฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายของโจทก์อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการฟ้องคดีหรือทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดนิยามคำว่า คำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) ไว้ในข้อบังคับที่ 19 มาตรา 1 เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยอย่างชัดเจนและเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญของจำเลยในการต่อสู้คดีที่เป็นการแก้งฟ้องในคดีอาญา

ทั้งนี้ ในคดีแพ่งจำเลยอาจตั้งประเด็นการแก้งฟ้องไว้ในคำให้การก็ได้ โดยจำเลยมีภาระการพิสูจน์ว่า การกระทำของตนเป็นการใช้สิทธิทางสิ่งแวดล้อม เป็นการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือเป็นการกระทำอย่างใดๆเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม และโจทก์ก็สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นกันว่าฟ้องของตนไม่ใช่การแก้งฟ้อง โดยโจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าฟ้องของตนมีมูลเป็นคำฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ คำฟ้องของโจทก์ทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม ก่อวินาศภัย กีดกันหรือเพื่อยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ซึ่งจำเลยเรียกร้องหรือบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้การรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมหรือบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือการกระทำอย่างใดๆของจำเลยซึ่งเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในคดีอาญาจำเลยอาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้องโดยกฎหมายกำหนดให้โจทก์และจำเลยมีภาระการพิสูจน์เช่นเดียวกันกับในคดีแพ่ง ในกรณีนี้หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์มีมูล ศาลก็จะสั่งยกคำร้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาตามฟ้องโจทก์ต่อไป

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาประเด็นเรื่อง การแกล้งฟ้องของศาลว่าจะต้องดำเนินการไปแล้วเสร็จในเวลา 30 วัน ก็เป็นการกำหนดมาตรฐาน ในการพิจารณาคดีไม่ให้ความล่าช้าจนเกินไป และเป็นการเหมาะสมกับทั้งโจทก์และจำเลย ซึ่งจะได้รู้ผลแห่งคดีในประเด็นตามคำร้องในเวลาที่เหมาะสมเพื่อวางแผนในการดำเนินการต่อสู้คดีต่อไป อีกทั้ง เพื่อไม่ให้เกิดการใช้กลไกเยียวยา (motion to dismiss) เพื่อถ่วงเวลาหรือเพื่อขัดขวาง การใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์เพื่อรักษาสมดุลในการเข้าถึงความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาล

5.1.4.5 แนวทางการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองการมีส่วนร่วม ของประชาชนจากการแกล้งฟ้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ของประเทศไทย ควรมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ บทนิยาม ขอบเขตความคุ้มครอง และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับการพิจารณาคดีแกล้งฟ้อง ดังนี้

(1) บทนิยาม

บทนิยามเป็นส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการทำความเข้าใจ ความหมายของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการแกล้งฟ้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เนื่องจากเรื่องการแกล้งฟ้อง (SLAPP - Strategic Lawsuit Against Public Participation) เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย การบัญญัติบทนิยามเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการแกล้งฟ้อง อาทิ คำว่า การแกล้งฟ้อง การฟ้องกลับ คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น จะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจน มากขึ้นเกี่ยวกับสาระสำคัญของเรื่อง รวมถึงสิทธิในการต่อสู้คดีในกรณีที่เป็นการแกล้งฟ้อง กล่าวคือ ประชาชนจะได้ทราบถึงสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ หากว่าบุคคลนั้นเห็นว่าการที่ตนถูกฟ้องเป็นจำเลย มีมูลเหตุมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในประเด็นสาธารณะ อีกทั้ง การกำหนดคำนิยาม ยังเป็นการกำหนดกรอบการพิจารณาของศาลด้วยว่า ฟ้องโจทก์ในกรณีหนึ่งๆ นั้นเป็นการแกล้งฟ้อง หรือเป็นการใช้สิทธิทางศาลโดยทุจริตหรือไม่

ศาลจะพิจารณาบทนิยามประกอบการกระทำของจำเลยและคำขอพิเศษ เพื่อยุติคดี ว่าการกระทำของจำเลยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ พร้อมทั้งพิจารณาถึง คำฟ้องของโจทก์ด้วยว่าเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพของจำเลยซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้หรือไม่ หรือฟ้องโจทก์มีลักษณะคุกคาม แทรกแซง กีดกัน หรือก่อให้เกิดภาระอื่นใดอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของจำเลยในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือไม่

ทั้งนี้ เรื่องบทนิยาม ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้องของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.18 (Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s anti-SLAPP law))

1.1) มาตรา 425.18 (b) (1) บัญญัติว่า

การฟ้องกลับ (SLAPPback) หมายถึง การฟ้องคดีใดๆ โดยมีมูลเหตุเนื่องมาจากการฟ้องคดีโดยมีเจตนาร้าย หรือเป็นการอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งการกระทำนั้นได้ถูกศาลพิพากษายกฟ้องไปแล้วตามบทบัญญัติมาตรา 425.16²⁸

1.2) มาตรา 425.18 (b) (2) บัญญัติว่า

คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike) หมายถึง คำขอตามบทบัญญัติมาตรา 425.16²⁹ (กล่าวคือ คำขอที่จำเลยยื่นต่อศาล เนื่องจากตนถูกฟ้องคดีโดยมีมูลเหตุจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย)

2) พระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ค.ศ.2008 (Protection of Public Participation Act 2008) มาตรา 7 บัญญัติว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระทำอย่างใดๆ ซึ่งวิญญูชนจะพึงกระทำ (ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด) โดยมีเจตนาเพื่อแสดงออกหรือมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชน หรือส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการอย่างใดๆ ของประชาชน บริษัท หรือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ³⁰ แต่ไม่รวมถึงกรณี

2.1) การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือการหมิ่นศาล

2.2) การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มาตรา 67A

2.3) การกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 750 กล่าวคือ เป็นการกล่าวร้าย (serious vilification) โดยการปลุกกระดมให้เกิดความเกลียดชังในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

²⁸ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (b) (1)

²⁹ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (b) (2)

³⁰ Protection of Public Participation Act 2008-Section 7 (1)

2.4) ก่อให้เกิดหรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดการบาดเจ็บต่อร่างกายหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน หรือ

2.5) ที่ถือว่าเป็นการเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือ

2.6) เป็นความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือ

2.7) ถ้า

2.7.1) การดำเนินการติดต่อสื่อสารระหว่างคู่กรณีในข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง อดีตพนักงาน ผู้รับเหมาหรือตัวแทน และ

2.7.2) การสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาทนั้น หรือ

2.8) การโฆษณาสินค้าหรือบริการเพื่อการพาณิชย์ หรือ

2.9) การปลุกระดมให้ผู้อื่นกระทำการตาม (2.1) - (2.6)³¹

3) กฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมของประเทศของฟิลิปปินส์ (The Rule of Procedure for Environmental Case of Philippines (A.M. No.09-6-8-SC)) ข้อบังคับที่ 6 และ 19

3.1) ข้อบังคับที่ 6 การแก่งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation) บัญญัติว่า

การแก่งฟ้อง หมายถึง การกระทำในทางคดี ทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองต่อบุคคลใด หรือต่อหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม รบกวน กัดดัน หรือยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ที่บุคคลนั้นเรียกร้องหรือการบังคับตามกฎหมาย สิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม³²

3.2) ข้อบังคับที่ 19 การแก่งฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases) บัญญัติว่า

คำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) หมายถึง คำร้องที่คู่ความยื่นต่อศาลก่อนวันพิจารณา โดยจำเลยอาจยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำให้การว่า ฟ้องโจทก์เป็นการแก่งฟ้อง³³

³¹ Protection of Public Participation Act 2008-Section 7 (2)

³² Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 1

³³ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 1

(2) ขอบเขตความคุ้มครอง

การบัญญัติกฎหมายถึงเรื่องขอบเขตความคุ้มครองมีความสำคัญและจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะหรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นเป็นไปอย่างชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ เรื่องขอบเขตความคุ้มครอง ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก่งัดฟ้องของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rules of Civil Procedure) ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา มาตรา 11 (b) (1) มาตรา 12 (b) (6) และมาตรา 56 มีหลักในการพิจารณาว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก่งัดฟ้องหรือไม่ โดยพิจารณาถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักว่า ฟ้องโจทก์มีลักษณะคุกคามหรือแทรกแซงการใช้สิทธิในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการใช้สิทธิฟ้องคดีของโจทก์กระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ และพิเคราะห์ถึงคำพิพากษาซึ่งเป็นบรรทัดฐานเรื่องข้อยกเว้นความคุ้มครองในการใช้สิทธิร้องเรียน กล่าวคือเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ เนื่องจากคำฟ้องของโจทก์ปราศจากความตั้งใจหรือความมุ่งหมายในการแสวงหาความยุติธรรมและฟ้องของโจทก์นั้นเห็นได้ชัดว่าไม่มีทางที่จะชนะได้ และ เป็นการ ใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริตเพื่อคุกคามหรือทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมหรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น³⁴

2) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 (Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s anti-SLAPP law) บัญญัติว่า

.... การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 425.16 (b) ได้แก่ การเขียนข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือคำพูดใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการทางนิติบัญญัติหรือกระบวนการยุติธรรมหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่ภายใต้การพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ

³⁴ Federal Rules of Civil Procedure 11 (b) (1), 12 (b) (6), 56

รวมถึงการดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะหรือเรื่องที่เป็นที่กังวลของสังคม³⁵

3) กฎหมายสิทธิพลเมือง (New York's civil rights laws) มาตรา 76-a บัญญัติว่า

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้

เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรานี้:

3.1) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ได้แก่ การฟ้องคดี การฟ้องกลับหรือการฟ้องแย้งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากการรายงาน การแสดงความคิดเห็น การคัดค้านหรือการขออนุญาต

3.2) ผู้ขออนุญาตหรือผู้มีอำนาจจัดการ หมายความว่า บุคคลที่ได้ยื่นขอหรือบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐให้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน หรือผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขออนุญาตดังกล่าว

3.3) การติดต่อสื่อสาร หมายความว่า การกล่าวข้อความใดๆ การฟ้องคดี การกล่าวหา การตัดสินใจ การชุมนุม การเขียน การโต้เถียง หรือการแสดงออกโดยวิธีการอื่น³⁶

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ค.ศ.2008 (Protection of Public Participation Act 2008) มาตรา 9 บัญญัติว่า มาตรานี้ใช้บังคับกับการเริ่มต้นคดีหรือการดำเนินการใดๆ ของโจทก์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของจำเลยซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง³⁷ (หมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 7(1))

และ ศาลเห็นว่าการกระทำของจำเลย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการดำเนินคดีต่อจำเลยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁸

³⁵ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California's Anti-SLAPP Law) (e)

³⁶ New York Civil Rights Law Section 76-a

³⁷ Protection of Public Participation Act 2008-Section 9 (1) (a)

³⁸ Protection of Public Participation Act 2008-Section 9 (1) (b)

5) กฎหมายวิธีพิจารณาคความสิ่งแวดล้อมของประเทศของฟิลิปปินส์ (The Rule of Procedure for Environmental Case of Philippines (A.M. No.09-6-8-SC)) ข้อบังคับที่ 6 และ 19

5.1) ข้อบังคับที่ 6 การแก่งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation) บัญญัติว่า

.... การกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ที่บุคคลนั้นเรียกร้องหรือการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม³⁹

5.2) ข้อบังคับที่ 19 การแก่งฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases) บัญญัติว่า

.... จำเลยจะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า การกระทำของตนเป็นการเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกกล่าวหาว่าแก่งฟ้อง ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า ฟ้องของตนไม่ใช่การแก่งฟ้อง⁴⁰

(3) มาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับการพิจารณาคดีแก่งฟ้อง

(ก) คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike)

เป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของจำเลยสำหรับการต่อสู้คดีที่มีลักษณะเป็นการแก่งฟ้อง และเป็นกลไกทางกฎหมายซึ่งเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิตรวจสอบฟ้องเสียก่อนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างสิทธิในการฟ้องคดีและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม และเพื่อหลีกเลี่ยงความซับซ้อนของเรื่องภาระการพิสูจน์และการต่อสู้คดีตามกระบวนการพิจารณาปกติในความผิดฐานหมิ่นประมาท

คำขอดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญ คือ เมื่อมีการการฟ้องคดีเกิดขึ้น และจำเลยเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์มีมูลเหตุมาจากการใช้สิทธิมีส่วนร่วมของประชาชนสิทธิในการร้องเรียน หรือการใช้เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ

³⁹ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 1

⁴⁰ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 2

เรื่องสิ่งแวดล้อม จำเลยก็มีสิทธิยกประเด็นเรื่องการแก้งฟองไว้ในคำให้การของตน ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ต่อมา เมื่อคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ศาลก็มีอำนาจที่จะพิจารณาประเด็นเรื่องการแก้งฟองตามคำขอของจำเลยได้ โดยที่ศาลจะงดการพิจารณาคดีตามฟ้องของโจทก์ไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำขอ ทั้งนี้ ศาลจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของจำเลยตามฟ้องเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือ สิทธิในการร้องเรียน หรือเป็นการใช้เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองหรือไม่ หรือการกระทำของจำเลยเป็นการเรียกร้องสิทธิทางสิ่งแวดล้อม บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเป็นการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า คำฟ้องของตนมีมูลสามารถที่จะชนะคดีได้ และคำฟ้องของตนมิใช่เป็นการแก้งฟอง

ทั้งนี้ เรื่องคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้งฟองของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายวิธีพิจารณาคความแ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 (Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s anti-SLAPP law) บัญญัติว่า

1.1) ถูกฟ้องคดีเพราะสาเหตุจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือรัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี (special motion to strike)⁴¹ เพื่อให้ศาลพิจารณาหากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์ที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการพูดของจำเลยตามรัฐธรรมนูญและไม่มีทางที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งยกฟ้องโจทก์และสั่งให้โจทก์จ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่จำเลย แต่หากศาลเห็นว่าคำฟ้องของโจทก์มีความเป็นไปได้ที่จะชนะคดี ศาลจะสั่งดำเนินคดีต่อไปโดยที่คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลที่สั่งในเรื่องคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี

1.2) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการที่จำเลยยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี เป็นไปเพียงเพื่อถ่วงเวลาการพิจารณาคดี ศาลอาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าใช้จ่ายค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เหมาะสมแก่โจทก์⁴²

2) กฎหมายและระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติทางแพ่งของมลรัฐนิวยอร์ก (the New York civil practice law and rules) มาตรา 3211 และ มาตรา 3212

⁴¹ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (b)

⁴² Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s Anti-SLAPP Law) (c)

2.1) มาตรา 3211 (g) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาล ในการยกฟ้องโจทก์ตามคำร้องของจำเลยในกรณีที่มีการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการร้องเรียน หรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์...⁴³

2.2) มาตรา 3212 (h) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาล ในกรณีจำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์...⁴⁴

3) กฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ (The Rule of Procedure for Environmental Case of Philippines (A.M. No.09-6-8-SC)) ข้อบังคับที่ 6 และ 19

3.1) ข้อบังคับที่ 6 การแก่งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation) บัญญัติว่า

.... จำเลยซึ่งถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลเนื่องมาจากเรียกร้องสิทธิ ในทางสิ่งแวดล้อม หรือบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำใดๆ อันเป็นการปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจยื่นคำให้การโดยตั้งประเด็นว่า ฟ้องโจทก์นั้นมีลักษณะ เป็นการแก่งฟ้องและจำเลยมีข้อมูลหรือเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือพยานหลักฐานอื่นใด ในการสนับสนุนคำให้การของตน และจำเลยสามารถฟ้องแย้งเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีได้⁴⁵

3.2) ข้อบังคับที่ 19 การแก่งฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases) บัญญัติว่า

.... จำเลยอาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้องมาพร้อมกับคำให้การว่า ฟ้องโจทก์เป็นการแก่งฟ้อง⁴⁶

⁴³ N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3211 (g)

⁴⁴ N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3212 (h)

⁴⁵ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 2

⁴⁶ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 2

(ข) ภาระการพิสูจน์ (burden of proof)

กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้งฟ็องจะมีการบัญญัติถึงเรื่องภาระการพิสูจน์ที่แตกต่างออกไปจากเรื่องภาระการพิสูจน์ในกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไปตามหลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น” เนื่องจากการกำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อมว่า โจทก์ใช้สิทธิทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (malicious use of process) เป็นเรื่องยาก ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติถึงการกระทำต่างๆ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและใช้บังคับควบคู่ไปกับเรื่องคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี เมื่อจำเลยต่อสู้คดีโดยยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี จำเลยก็มีภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่าการกระทำของตนชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติรับรอง ส่วนโจทก์มีภาระการพิสูจน์เพื่อหักล้างความคุ้มครองตามกฎหมายของจำเลย กล่าวคือ โจทก์ต้องพิสูจน์ว่า การกระทำของจำเลยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะจำเลยกระทำโดยเจตนาทุจริต และฟ้องของตนมีมูลหรือมีข้อต่อสู้สำคัญที่ทำให้ชนะคดีได้ ทั้งนี้ ศาลจะงดการพิจารณาคดีตามฟ้องของโจทก์ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำขอว่าฟ้องโจทก์เป็นการแก้งฟ็องหรือไม่ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายไว้ในลักษณะดังกล่าวเป็นการผลัการภาระการพิสูจน์แก่โจทก์ในการที่จะแสดงให้เห็นถึงความเสียหายในสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศอันมีมูลเหตุมาจากประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ เรื่องภาระการพิสูจน์ ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแก้งฟ็องของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.16 (Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California’s anti-SLAPP law) บัญญัติว่า

การพิจารณาว่าคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีของจำเลยเป็นไปโดยมีเจตนาเพื่อปกป้องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะตามรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 425.16 (b) หรือไม่ จำเลยจะต้องแสดงให้เห็นว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การเขียนข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือคำพูดใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการทางนิติบัญญัติหรือกระบวนการยุติธรรมหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประเด็นที่อยู่ภายใต้การพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการเขียนหรือการพูดใดๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะรวมถึงการดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการมีส่วนร่วม

ของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะหรือเรื่องที่เป็นที่กังวลของสังคม⁴⁷

2) กฎหมายสิทธิพลเมือง (New York's civil rights laws) มาตรา 76-a ประกอบมาตรา 70-a บัญญัติว่า

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ เว้นแต่ โจทก์จะพิสูจน์ถึงความไม่สุจริตของจำเลย...⁴⁸

3) กฎหมายและระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติทางแพ่งของมลรัฐนิวยอร์ก (the New York civil practice law and rules) มาตรา 3211 (g) กรณีจำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลยกฟ้อง (motion to dismiss) และ มาตรา 3212 (h) กรณีจำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมาย

3.1) มาตรา 3211 (g) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาลในการยกฟ้องโจทก์ตามคำร้องของจำเลยในกรณีที่การกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ และจำเลยมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ากรกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76-a⁴⁹

3.2) มาตรา 3211 (h) บัญญัติว่า เกณฑ์การพิจารณาของศาลในกรณีจำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาด; โจทก์มีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือมีข้อโต้แย้งสำคัญที่จะทำให้ตนชนะคดีได้ และจำเลยมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ากรกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ⁵⁰

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ค.ศ.2008 (Protection of Public Participation Act 2008) มาตรา 6 บัญญัติว่า

⁴⁷ Code of Civil Procedure – Section 425.16 (California's Anti-SLAPP Law) (e)

⁴⁸ New York Civil Rights Law Section 76-a

⁴⁹ N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3211 (g)

⁵⁰ N.Y. Civ. Prac. L. & R. 3212 (h)

การพิจารณาถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ศาลพิเคราะห์จาก วิทยุชนว่าเป็นการฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้หรือไม่

4.1) เพื่อกีดกันจำเลยหรือบุคคลอื่นจากการมีส่วนร่วม ของประชาชน⁵¹ หรือ

4.2) เพื่อให้จำเลยเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการใช้สิทธิ ในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵² หรือ

4.3) เพื่อลวงโทษหรือทำให้จำเลยเสียประโยชน์จากการใช้สิทธิ ในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵³

5) กฎหมายวิธีพิจารณาคความสิ่งแวดล้อมของประเทศของฟิลิปปินส์ (The Rule of Procedure for Environmental Case of Philippines (A.M. No.09-6-8-SC)) ข้อบังคับที่ 6 และ 19

5.1) ข้อบังคับที่ 6 การแกล้งฟ้องในคดีแพ่ง (Rule 6 – Strategic Lawsuit Against Public Participation) บัญญัติว่า

การสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐาน คู่ความทั้งสองฝ่าย มีหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน โดยคู่ความฝ่ายจำเลย ที่ได้ยกประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้องขึ้นต่อสู้เพื่อให้ศาลยกฟ้อง ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า การกระทำ ของตนเป็นการเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม เป็นการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเป็นการกระทำอย่างใดๆ เพื่อปกป้อง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนคู่ความฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกกล่าวหาว่าแกล้งฟ้อง ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า ฟ้องของตนมีมูล เป็นฟ้องที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ใช่การแกล้งฟ้อง⁵⁴

และหากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการแกล้งฟ้อง ศาลจะพิพากษา ยกฟ้อง และศาลอาจมีคำสั่งให้โจทก์จ่ายค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความ และค่าใช้จ่าย ในการต่อสู้คดีแก่จำเลย แต่หากศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์นั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช่อการแกล้งฟ้องให้ ศาลมีคำสั่งยกคำร้องของจำเลยในประเด็นเรื่องการแกล้งฟ้อง และพิจารณาคดีต่อไปตามปกติ

⁵¹ Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (a)

⁵² Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (b)

⁵³ Protection of Public Participation Act 2008-Section 6 (c)

⁵⁴ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6

อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานที่จำเลยได้นำสืบต่อศาลให้นำมาใช้ในชั้นพิจารณาได้เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นครุณแก่จำเลย⁵⁵

5.2) ข้อบังคับที่ 19 การแก่งฟ้องในคดีอาญา (Rule 19 – Strategic Lawsuit Against Public Participation in Criminal Cases) บัญญัติว่า

ในการพิจารณา (คำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง) คู่ความจะต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดมานำสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงฝ่ายตน โดยฝ่ายจำเลยจะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการเรียกร้องสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนฝ่ายโจทก์ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกกล่าวหาว่าแก่งฟ้องต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าฟ้องของตนไม่ใช่การแก่งฟ้อง⁵⁶

ส่วนการชี้ขาดประเด็นข้อพิพาทเรื่องการแก่งฟ้อง ศาลจะยกฟ้องโจทก์ตามคำร้อง หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า คำฟ้องในคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม ครอบงำ กีดกัน หรือยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ที่บุคคลนั้นเรียกร้องหรือการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม แต่หากศาลปฏิเสธคำร้อง ศาลจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อจำเลยทันที⁵⁷

(ค) การฟ้องกลับ (SLAPPback)

การฟ้องกลับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาสมดุลในการเข้าถึงความยุติธรรมโดยใช้กระบวนการทางศาล เพราะกฎหมายมิได้ตัดอำนาจฟ้องของโจทก์ตั้งแต่ในชั้นรับฟ้อง อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีเดิมศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เพราะเป็นการแก่งฟ้องกฎหมายก็กำหนดสิทธิในการฟ้องกลับแก่จำเลยเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้เช่นกันอีกทั้ง เป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งของจำเลยในคดีแก่งฟ้องในการที่จะฟ้องกลับต่อโจทก์ในคดีเดิมเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทน ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการต่อสู้คดี ค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือค่าชดเชยอื่นๆ

⁵⁵ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 6 Section 4

⁵⁶ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 2

⁵⁷ Rules of Procedure for Environmental Cases AM. No.09-6-8-SC Rule 19 Section 3

การฟ้องกลับ เป็นการยืนยันสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรมของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ และเป็นการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อลงโทษโจทก์ในคดีเดิมซึ่งมีเจตนาร้ายต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะ และเป็นวิธีการเยียวยาจำเลยซึ่งได้รับผลกระทบจากการแกล้งฟ้อง นอกจากนี้ ยังมีผลเป็นการป้องปรามผู้ที่คิดจะใช้กระบวนการทางศาลโดยทุจริตเพื่อแกล้งฟ้องว่า การฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะแพ้คดี และมีความรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว

การฟ้องกลับ (SLAPPback) มีกระบวนการพิจารณา ดังนี้ คือ หากในคดีเดิม ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์เพราะเหตุว่าเป็นการแกล้งฟ้อง และศาลเห็นว่าการฟ้องกลับของจำเลยซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้มีมูลเหตุมาจากการที่โจทก์ในคดีเดิมฟ้องคดีโดยเจตนาทุจริตหรือแกล้งฟ้อง จำเลยเพียงแสดงให้ศาลเห็นว่า ฟ้องของโจทก์ในคดีเดิมเป็นการฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากการแสวงหาความยุติธรรมทางศาล เป็นการฟ้องคดีเพื่อคุกคามและเป็นการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจกำหนดให้ซึ่งค่าเสียหาย ค่าเสียหายเชิงลงโทษเพิ่มเติมจากค่าทนายความหรือค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นเงินที่ศาลในคดีเดิมได้กำหนดไว้แล้ว

ทั้งนี้ เรื่องการฟ้องกลับ ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้องของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแคลิฟอร์เนีย มาตรา 425.18 (Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s anti-SLAPP law) บัญญัติว่า

ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การฟ้องกลับต่อโจทก์ในคดีเดิม (SLAPPback) เป็นการกระทำที่มีมูลเหตุมาจากการที่โจทก์ฟ้องคดีโดยมีเจตนาร้าย และฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าการฟ้องกลับเช่นนี้ควรได้รับการปฏิบัติที่ต่างออกไปจากการฟ้องคดีทั่วไป โดยให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรานี้ เนื่องจากการฟ้องกลับนี้เป็นการสมเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อปกป้องและเสริมสร้างความมั่นใจในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง⁵⁸

2) กฎหมายสิทธิพลเมือง (New York’s civil rights laws) มาตรา 70-a บัญญัติว่า

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ; เรื่องการเยียวยาความเสียหาย

⁵⁸ Code of Civil Procedure – Section 425.18 (California’s Anti-SLAPP Law) (a)

2.1) จำเลยในคดีที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 76-a อาจฟ้องคดี ฟ้องกลับหรือฟ้องแย้งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน รวมถึงค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ดังนี้

2.1.1) ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่นๆ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ โดยสุจริตอยู่บนพื้นฐานของความจริงและชอบด้วยกฎหมาย

2.1.2) ค่าชดเชยอื่นๆ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ฟ้องโจทก์มีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม ยับยั้ง หรือมีเจตนาทุจริตประการอื่นต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียน หรือสิทธิในการชุมนุม

และ 2.1.3) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ; จำเลยจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของตนเป็นการร้องเรียนหรือการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ ซึ่งโจทก์ฟ้องคดีโดยมีเจตนาเพื่อคุกคาม ข่มขู่ หรือฟ้องคดีโดยมีเจตนาทุจริตประการอื่นเพื่อยับยั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการชุมนุม⁵⁹

⁵⁹ New York Civil Rights Law Section 70-a (1) (a)-(c)

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้งฟ็องในคดีลี้้งแวดล็อมของประเทศไทย

6.1 บทสรุป

จากตัวอย่างคดีแก้งฟ็อง (SLAPP) ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าการใช้กระบวนการทางศาลเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะเรื่องลี้้งแวดล็อมเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญสองประการคือ ทำให้ประเด็นที่เป็นเรื่องสาธารณะกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน และทำให้กระบวนการยุติธรรมทางศาลถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับฝ่ายที่คัดค้าน ต่อต้าน หรือติดตามตรวจสอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ ทั้งนี้ การต่อสู้ตามกระบวนการศาลไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะแต่ในเรื่องของเงินจำนวนมากที่ต้องนำมาใช้เพื่อต่อสู้คดีเท่านั้น แต่รวมถึงเวลาและสภาพจิตใจที่ต้องจ่ายไปกับการต่อสู้คดีแต่ละคราวด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางลี้้งแวดล็อม

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า กฎหมายของประเทศไทยมีเฉพาะแต่มิติด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางลี้้งแวดล็อมเท่านั้น ยังคงขาดมิติด้านการคุ้มครองบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิเสรีภาพโดยชอบด้วยกฎหมาย เหตุดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องว่างหรือจุดอ่อนของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ็องให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีกระบวนการพิจารณาโดยเฉพาะเพื่อให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม อันเป็นการรักษาสมดุลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลระหว่างสิทธิในการฟ้องคดีและเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายในสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเสรีภาพการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะเรื่องลี้้งแวดล็อม และหากประเทศไทยยังคงไม่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองประชาชนจากการแก้งฟ็องเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นสาธารณะเรื่องลี้้งแวดล็อม ผลกระทบร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นตามมาเช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ คือ สถานการณ์ที่การวิพากษ์วิจารณ์หรือการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องประโยชน์สาธารณะถูกระงับด้วยความกลัวจากการถูกฟ้องคดีในความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาท (chilling effect หรือ chilling speech)

และเมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อมซึ่งบังคับใช้ในขณะนี้ประกอบกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เห็นได้ว่ากฎหมายไทยยังเอื้อต่อการแก้งฟุ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา อันเป็นการเพิ่มต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือต้นทุนในการแสวงหาความยุติธรรมตามกฎหมาย ทำให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งได้ใช้สิทธิเสรีภาพในทางสิ่งแวดล้อมของไทยไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้สิทธิต่างๆ ที่เป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะซึ่งกฎหมายบัญญัติรับรองไว้เป็นอันไร้ประโยชน์ เพราะท้ายที่สุดก็คงไม่มีใครอยากออกมาพูดหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ไม่ใช่ประโยชน์ของตน ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบโดยประชาชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดูแล ปกป้อง รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหายไปตามสังคมไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟุ้งที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่ครอบคลุมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะต่างหากจากกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาซึ่งมีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลหาใช้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่

ส่วนประเด็นเรื่องสิทธิและการคุ้มครองการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรให้ความสำคัญต่อทั้งสองประเด็นนี้ในลักษณะเช่นเดียวกันกับต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องประโยชน์สาธารณะมากกว่าเรื่องสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชน กล่าวคือ หากประชาชนได้ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องประโยชน์สาธารณะ แม้การกระทำเช่นนั้นจะกระทบสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของปัจเจกชนไปบ้าง แต่เพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กฎหมายก็ยอมที่จะคุ้มครองบุคคลที่ได้พูดหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อไม่ต้องรับโทษหรือมีความผิดเพราะเหตุแห่งการนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้สิทธิการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังคำกล่าวที่ว่า “การมีส่วนร่วมและการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการริเริ่มแก้ไขหรือร้องเรียนเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้น เราต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวนี้นี้เหมือนกับที่เราให้ความสำคัญกับเรื่องอากาศบริสุทธิ์ เรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อที่เราจะได้อยู่อาศัยและดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข”

การนำเอากฎหมายต่างประเทศมาบังคับใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการแก้งฟุ้งในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนขอแบ่งประเด็นที่ต้องพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็น คือ เรื่องความเหมาะสมของรูปแบบในการนำกฎหมายมาบังคับใช้กับสังคมไทยปัจจุบัน กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิมหรือการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ และเรื่องความพร้อมขององค์ความรู้ มุมมอง

ความสำคัญและความจำเป็นต่อปัญหาเรื่องการแก้งฟ้อง รวมถึงทัศนคติของสังคม ศาล นักวิชาการ องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการแก้งฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.1.4 แบ่งแนวทางการแก้ไขไว้ 3 กรณี ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ การบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะ และการบัญญัติกฎหมายเฉพาะ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

กรณีแรก การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคล จากการแก้งฟ้องในคดีแพ่งนั้นมีความเหมาะสมเพียงพอแล้ว กล่าวคือ การบัญญัติมาตรา 423 วรรค 3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “ผู้ใดกล่าวข้อความ แสดงความคิดเห็น หรือไขข่าวแพร่หลายโดยสุจริตในประเด็นสาธารณะ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน” มีผลเป็นการกำหนดเหตุยกเว้นความผิดฐานกล่าวไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง ในลักษณะเช่นเดียวกันกับเรื่องเหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 329 (1) – (4) ประมวลกฎหมายอาญา และเมื่อมีการใช้บังคับควบคู่กับบทบัญญัติเรื่องคำร้องขอให้ศาล ชี้ขาดข้อกฎหมายเบื้องต้น ตามมาตรา 24 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็จะทำให้ การให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้องในคดีแพ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบัญญัติข้างต้นก็ยังคงไม่มีการบัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาโดยเฉพาะสำหรับคดีแก้งฟ้อง ที่แตกต่างไปจากการพิจารณาคดีทั่วไปเพื่อให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม

กรณีของคดีอาญาที่เสนอให้มีการออกกระเปียบศาล โดยกำหนดให้ศาลสามารถ ยกประเด็นเรื่องบทยกเว้นความผิดหรือบทยกเว้นโทษมาพิจารณาในเบื้องต้นและนำมาเป็นเหตุ ยกฟ้องได้ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ผู้เขียนเห็นว่า ระเบียบศาลหาได้มีสถานะเป็นกฎหมายซึ่งจะมีผลบังคับ ให้ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดไม่ อีกทั้ง การกำหนดเพียงระเบียบศาลทำให้ประชาชน มีโอกาสน้อยในการรับรู้ถึงสิทธิตามกฎหมาย

การออกกฎโดยอาศัยความตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและ พนักงานอัยการ เรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนกับกรณีการแก้งฟ้อง ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีของโจทก์ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนก็สามารถ ที่จะเสนอต่ออัยการสูงสุดได้ ผู้เขียนเห็นว่า การออกกฎดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพราะหากการกระทำของจำเลย ครอบงำประกอบความผิดตามกฎหมายแล้ว ย่อมเท่ากับว่าคดีมีมูล พนักงานอัยการก็ต้อง สั่งฟ้องเสมอ ส่วนประเด็นเรื่องบทยกเว้นความผิด หรือบทยกเว้นโทษเป็นกรณีที่จำเลย

จะต้องไปว่ากล่าวต่อไปในชั้นพิจารณา และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาในการใช้ดุลพินิจในการชี้แจงนำพยานหลักฐาน

นอกจากนี้ การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามบทบัญญัติมาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ เรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อาจนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความไม่สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และต่อมาผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีเองและศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา

กรณีที่สอง การบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้องที่มีลักษณะเป็นการแก้ล้างฟ้อง โดยเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 161/1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ศาลมีอำนาจไม่รับฟ้องได้ตั้งแต่ในชั้นก่อนไต่สวนมูลฟ้อง หากศาลเห็นว่าฟ้องของโจทก์ซึ่งเป็นราษฎรมีเจตนาทุจริต กลั่นแกล้งหรือมุ่งหวังผลอย่างอื่น ยิ่งกว่าผลประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติข้างต้นใช้คำว่า “ในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์” ไม่ใช่คำว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ดังนั้น ถึงแม้ว่าศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ล้างฟ้องของโจทก์โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 161/1 แต่โจทก์ก็ยังคงมีสิทธิในฐานะผู้เสียหายตามกฎหมายที่จะฟ้องคดีใหม่ได้ด้วยตนเอง โดยอาศัยขั้นตอนการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และคดีซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ล้างฟ้องก็กลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลโดยการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการอีกครั้งหนึ่ง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่เพื่อให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้ล้างฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา และการบัญญัติบทบัญญัติเฉพาะซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งไม่รับฟ้อง เป็นการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับใช้แก่กรณีที่มีลักษณะเป็นการแก้ล้างฟ้องได้เท่านั้น ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องการแก้ล้างฟ้องเป็นเรื่องใหม่ซึ่งมีซับซ้อนจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายและการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างออกไปจากการพิจารณาคดีทั่วไปเพื่อให้ความคุ้มครอง สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งต้องมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแก้ล้างฟ้องอันมีมูลเหตุมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนการใช้สิทธิร้องเรียน การใช้เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการแก้ล้างฟ้องโดยการบังคับใช้กฎหมายไทยที่มีอยู่แต่เดิม ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะเป็นการแก้ล้างฟ้อง และไม่มีมาตรการทางกฎหมายพิเศษหรือข้อต่อผู้สำหรับจำเลยที่จะนำมาใช้บังคับแก่กรณีเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อาทิ คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี หรือสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ศาลชี้ขาดคดีว่าเป็นการแก้ล้างฟ้องหรือไม่

รวมถึงการกำหนดภาระการพิสูจน์แก่คู่ความ และกำหนดสิทธิในการฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าเสียหาย ค่าเสียหายทางจิตใจ หรือค่าเสียหายเชิงลงโทษ เป็นต้น อีกทั้ง การบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 161/1 ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในแง่ของการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหายของไทย จึงทำให้ปัญหาการแกล้งฟ้องไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายและประวัติศาสตร์กฎหมายคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการแกล้งฟ้อง (anti-SLAPP law) ของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องในประเด็นสาธารณะเรื่องสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการตรากฎหมายเฉพาะ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน เหตุที่ไม่เสนอให้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม เพราะแท้จริงแล้วการแกล้งฟ้องตามที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา เป็นการฟ้องคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทในคดีอาญา และในความผิดฐานกล่าวหาใส่ร้ายหลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงในคดีแพ่ง ซึ่งเมื่อมีการฟ้องคดีเกิดขึ้น คดีก็จะเข้าสู่คดีการพิจารณาของศาลแพ่งหรือศาลอาญา ลักษณะของคดีหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่คดีสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงตามนิยามของคำว่าคดีสิ่งแวดล้อมที่จะนำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับแก่กรณี แต่เป็นการแกล้งฟ้องคดีซึ่งมีมูลเหตุเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องมาจากการใช้สิทธิเสรีภาพในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการแกล้งฟ้องที่มีประสิทธิภาพ คือ การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่ครอบคลุมถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการสนับสนุน ส่งเสริม และให้ความคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน และควรบัญญัติถึงเรื่องที่มีความสำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. บทนิยาม
2. ขอบเขตความคุ้มครอง และ
3. มาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับคดีแกล้งฟ้อง

6.2 ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวดที่... เรื่องการแก้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation-SLAPP) (ฉบับที่...) พ.ศ. ... จึงควรมีสาระสำคัญ ในเรื่องบทนิยาม ขอบเขตความคุ้มครอง และมาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับคดีแก้งฟ้อง ดังนี้

6.2.1 บทนิยาม

ในพระราชบัญญัตินี้

“คำฟ้อง” หมายความว่ารวมถึง คดีแพ่งและคดีอาญาใดๆ การร้องเรียน เหตุแห่งการฟ้องคดีการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทน การฟ้องแย้ง คำร้องหรือคำขออื่นๆ

“กฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้อง” หมายความว่ารวมถึง กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นใดซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการแก้งฟ้อง

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การกระทำใดๆ ซึ่งวิญญูชน จะพึงกระทำไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยมีเจตนาเพื่อแสดงออกหรือมีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ของประชาชน หรือส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการอย่างใดๆ ของประชาชน บริษัทหรือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ

“การแก้งฟ้อง (Strategic Lawsuit Against Public Participation-SLAPP)” หมายความว่า การกระทำในทางคดี ทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางปกครองต่อบุคคลใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุกคาม ครอบงำ กีดกัน หรือยับยั้งการกระทำทางกฎหมายอย่างใดๆ ซึ่งบุคคลนั้นเรียกร้อยหรือบังคับตามกฎหมาย หรือเพื่อการปกป้อง หรือเพื่อให้ได้รับการรับรองสิทธิ ตามกฎหมายในประเด็นสาธารณะ หรือที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับประเด็นสาธารณะ

“การฟ้องกลับ (SLAPPback)” คือ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิ แก่จำเลยที่ถูกแก้งฟ้องเพื่อลงโทษโจทก์ในคดีก่อนซึ่งศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้ว โดยการฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติม นอกเหนือจากเงินค่าทนายความ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเลยต้องเสียไปในการต่อสู้คดี

6.2.2 ขอบเขตความคุ้มครอง

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นสาธารณะ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่

(1) การใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดง ความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจา หรือเอกสารที่สร้างขึ้นหรือส่งก่อนที่จะมีการตรา

กฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ หรือการดำเนินการอื่นใดที่ได้อนุญาต ตามกฎหมาย

(2) การใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจา หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(3) การใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวาจา ซึ่งได้กระทำลงในที่สาธารณะเพื่อให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประโยชน์สาธารณะ

(4) การกระทำอื่นใดอันเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ การใช้สิทธิร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ

6.2.3 มาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับคดีแกล้งฟ้อง

6.2.3.1 อำนาจเฉพาะของพนักงานอัยการ

สืบเนื่องจากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ เรื่องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในหัวข้อที่ 5.1.2.4 และ 5.1.4.3 และเพื่อให้การคุ้มครองบุคคลจากการแกล้งฟ้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้องโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะจากการแกล้งฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนและเป็นการแกล้งฟ้อง พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้”

6.2.3.2 คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี

(ก) จำเลยอาจยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี เพื่อให้ศาลยกฟ้องโจทก์ที่เป็นการคุกคาม ยับยั้งหรือแทรกแซงการกระทำอย่างใด ๆ ของจำเลยซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ทราบถึงการฟ้องคดี

(ข) จำเลยที่ยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีตามกฎหมายนี้ มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าฟ้องโจทก์เป็นการคุกคามจำเลยซึ่งได้ใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูด

หรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ตามข้างต้น โจทก์จึงมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนชอบด้วยกฎหมายและมีพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การตัดสินคดีอย่างถูกต้องเป็นธรรม

หากจำเลยสามารถพิสูจน์ได้ว่า ฟ้องโจทก์เป็นการคุกคามจำเลย ซึ่งได้ใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคำฟ้องของตนชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะพิพากษายกฟ้อง

แต่หากจำเลยไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เช่นนั้น ศาลก็จะสั่งยกคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี

(ค) เมื่อจำเลยได้ยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีเพื่อให้ศาลยกฟ้องแล้ว ให้ศาลระงับการพิจารณาคดีตามฟ้องโจทก์ไว้ชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำขอของจำเลย

หากฟ้องโจทก์ชอบด้วยกฎหมาย และจำเลยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนคำขอของตน ศาลต้องสั่งยกคำขอของจำเลยและพิจารณาคดีตามฟ้องโจทก์ต่อไป

(ง) ในการพิจารณาเพื่อทำคำสั่งตามคำขอของจำเลย ศาลจะต้องพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบกับคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษร และข้อเท็จจริง ทั้งนี้ จำเลยจะแสดงพยานหลักฐานว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยมีแรงจูงใจที่จะคุกคาม ทำให้กลัว หรือแทรกแซงการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนหรือไม่ก็ได้

(จ) เมื่อมีการยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ห้ามมิให้ศาลอนุญาตให้คู่ความแก้ไขคำขอนั้น

(ฉ) ศาลจะต้องพิจารณาคำขอของจำเลยให้เสร็จเร็วที่สุด และห้ามเกินกว่า 45 วัน นับจากวันที่ยื่นคำขอ หากศาลมีคำสั่งยกคำขอ ศาลต้องเขียนเหตุผลไว้ในรายงานการพิจารณาด้วย

(ช) กรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอ จำเลยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลได้ทันที ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการนั่งพิจารณา หรือภายใน 75 วัน นับแต่วันที่ได้อื่นคำขอ

(ซ) ถ้าศาลวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์ชอบด้วยกฎหมาย และโจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นในเบื้องต้นได้ว่า ฟ้องของตนมีมูล จำเลยจะอ้างว่าไม่ยอมรับพยานหลักฐานนั้นไม่ได้

และจะไม่มีกำหนดการการพิสูจน์ หรือระดับของการพิสูจน์อื่นใดที่จะส่งผลกระทบต่อ การวินิจฉัยดังกล่าวในขั้นตอนที่จะเกิดขึ้นต่อมาภายหลัง

(ณ) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการกระทำของจำเลย หรืออัยการสูงสุดหรืออัยการเห็นสมควรที่จะเข้ามาแทรกแซงเพื่อปกป้องหรือให้การสนับสนุนฝ่าย จำเลย ในกรณีที่ฟ้องของโจทก์เกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในการร้องเรียน หรือเสรีภาพ ในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น

6.2.3.3 การฟ้องกลับ

(ก) เหตุแห่งการฟ้องคดี จำเลยซึ่งศาลพิพากษายกฟ้องตามคำขอพิเศษ เพื่อยุติคดีตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ อันมีมูลเหตุมาจากการกระทำที่เป็นการใช้สิทธิ ร้องเรียน หรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการถูกฟ้อง เป็นคดีหรือตกเป็นผู้ต้องหา อาจฟ้องกลับต่อโจทก์ที่แกล้งฟ้องเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนได้

(ข) การเยียวยา

(1) ค่าเสียหาย บุคคลซึ่งนำคดีที่มีลักษณะเป็นการแกล้งฟ้อง มาสู่ศาล มีหน้าที่เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และหมายรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย

(2) ความเสียหายร้ายแรง ถ้าเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นไปตาม (ก) ศาลจะสั่งให้จ่าย ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐาน ตามฟ้องซึ่งเป็นการแกล้งฟ้อง หรือเป็นการพยายามที่จะยับยั้งหรือคุกคามการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม ของประชาชนหรือเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น

(3) ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและค่าธรรมเนียม บุคคลซึ่งใช้สิทธิ ในการฟ้องกลับตามบทบัญญัติมาตรานี้ จะได้รับค่าสินไหมทดแทนในส่วนของค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ในการต่อสู้คดี และค่าทนายความ

(ค) ระยะเวลา ถ้าเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นไปตาม (ก) บุคคลมีสิทธิ ฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่มีการแกล้งฟ้องจนถึงวันที่คดีสิ้นสุดลง

(ง) บทบัญญัติมาตรานี้ ไม่เป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับการเยียวยา ความเสียหายที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอื่น หรือกฎ หรือข้อบังคับอื่น

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. หลักสุจริตและเหตุเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพลส, 2545.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : เอ.พี.กราฟิกดีไซน์และการพิมพ์, 2554.
- ปกป้อง ศรีสนิท. กฎหมายอาญาขั้นสูง. กรุงเทพมหานคร : เดือนตุลา, 2559.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สุพร อิศรเสนา, หม่อมหลวง. การดำเนินคดีหมิ่นประมาท. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2546.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญอนันต์. หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

วิทยานิพนธ์

คนไท ก้วนหัน. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

พิสิษฐ์ วงศ์เจริญธนา. “ความรับผิดชอบทางอาญาฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ไฟ เสนาไชย. “การฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อุษณี แหลมลัก. “สิทธิชุมชนในการฟ้องคดีแพ่งตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

บทความ

ณรงค์ วิทย์ไพศาล. “บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์.” วารสารอัยการ. ฉบับที่ 169. ปีที่ 15. (มีนาคม 2535) : 34.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี. “การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” ตุลพาห. เล่มที่ 3. ปีที่ 61. (กันยายน-ธันวาคม 2557) : 16.

_____. “หลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ.” วารสารนิติศาสตร์. เล่มที่ 2. ปีที่ 44. (มิถุนายน 2558) : 463-464.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “หลักสุจริตในระบบกฎหมาย.” จูนิตี. ฉบับที่ 6. ปีที่ 10. (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2556) : 43.

วนิดา แสงสารพันธ์. “ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย.” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ฉบับที่ 2. ปีที่ 6. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556) : 21-22.

ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. “สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น : ความแตกต่างในการวิพากษ์วิจารณ์ตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย.” วารสารนิติสังคมศาสตร์. เล่มที่ 2. ปีที่ 8. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558) : 175-176.

อัชพร จารุจินดา. “บทบาทของภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.” ฉบับที่ 12. รัฐสภาสาร. (2536) : 31-39.

เอื้ออังกูร สันติรงยุทธ. “ระบบกฎหมายหมิ่นประมาททางอาญาไทยในสายตาของมาตรฐานสากลตามกฎหมายระหว่างประเทศ.” หนังสือวันรพี 2558. : 251-253.

เอกสารอื่นๆ

คิม ไชยสุขประเสริฐ และ สุทธิเกียรติ คชโส. “คดีความที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ทองคำ จังหวัดเลย.” เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง กระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนกับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน จัดโดยองค์การภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ห้องประชุมบุญชู โรจนเสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร, 2559.

จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน. “กรอบแนวคิดการฟ้องคดีหมิ่นประมาท และ พ.ร.บ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550.” ในการเสวนาการฟ้องหมิ่นประมาท : จุดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จัดโดยทีดีอาร์ไอ – สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมโรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร, 2559.

ฉลิว พลวิเศษ. “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม, 2551.

ปกป้อง ศรีสนิท. “กฎหมายต่อต้านการดำเนินคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ.” โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย โดย ThaiLawWatch, 2557.

_____. “กรอบแนวคิดการฟ้องคดีหมิ่นประมาท และ พ.ร.บ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550.” ในการเสวนาการฟ้องหมิ่นประมาท : จุดสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนตัว และประโยชน์ส่วนรวม จัดโดย ทีดีอาร์ไอ – สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมโรงแรมสวิสโซเทลเลอ คองคอร์ด กรุงเทพมหานคร, 2559.

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่... พ.ศ. ... แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราว และการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา

ลดาวัลย์ คำภา. “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี Sustainable Development Goals และแผนฯ 12 ของประเทศ.” ในเวทีสาธารณะเรื่อง สกว. ครั้งที่ 7 จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ โรงแรมเอทัส ลุมพินี กรุงเทพมหานคร, 2559.

วรานุช ภูวรักษ์. “ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น.” การอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม , 2555.

วินัย เรืองศรี. “คำบรรยาย เรื่อง ข้อสังเกตในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม.” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

_____. “คำบรรยาย เรื่อง ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม.” เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, น.4.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท โครงการวิเคราะห์กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของไทย : เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน.” ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร, 2551.

สัมภาษณ์

จันทิมา ธนาสว่างกุล. อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด. สัมภาษณ์. ห้องประชุมบุญชู โรจนเสถียร อาคารอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพมหานคร. 9 พฤษภาคม 2559.

สุรัชย์ ตรงงาม. กรรมการและเลขาธิการมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw). สัมภาษณ์. มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. 21 เมษายน 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- “(คดี) ปิดปาก.” <https://www.youtube.com/watch?v=uTBGsOiSH90>, 18 พฤษภาคม 2559.
- “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.” http://www.nesdb.go.th/article_attach/
- “คดี Oposa.” <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-113.html>, 30 กันยายน 2560.
- “ยกฟ้องคดีหุงคำฟ้องไทยพีบีเอส เหมือนทองเลย.” <http://www.earththailand.org/th/article/2404>, 16 พฤศจิกายน 2559.
- “ยกฟ้องคดีหุงคำฟ้องไทยพีบีเอส เหมือนทองเลย.” <http://www.earththailand.org/th/article/>
- “ว่าด้วย SLAPPs.” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1381491061, 15 เมษายน 2559.

BOOKS

- Byron Sheldrick. Blocking Public Participation : The use of strategic litigation to silence political expression. Wilfrid Laurier University Press, 2014.
- Chris Park, Michael Allaby. A dictionary of environment and conservation. Oxford University Press, 2013.
- David Hunter, James Salzman, and Durwood Zaelke. International Environmental Law and Policy. Washington D.C. : Foundation Press, 2002.
- Fiona J.L. Donson. Legal Intimidation A SLAPP in the face of Democracy. London : Free Association Books, 2000.
- George W. Pring and Penelope Canan. SLAPPs getting sued for speaking out. Philadelphia : Temple University Press, 1996.
- Henry C. Black. Black’s Law Dictionary sixth edition, 2nd reprinted. Minn : West Publishing Co., 1990.
- Sharon Beder. Global spin : The corporate assault on the environmentalism. Chelsea Green Publishing Company : Green Books Ltd,
- Svitlana Kravchenko and John E. Bonine. Human Rights and the Environment Case, Law, and policy. Durham, North Carolina : Carolina Academic Press,

ARTICLES

- “Exporting SLAPPs: International use of the U.S. “SLAPP” to suppress dissent and critical speech.” Temple Int’l & Comp .L.J. 12.2. (1998) : 465-468.
- “Pennsylvania Anti-SLAPP Legislation.” Penn State Environmental Law review Vol.12:1. (2004) : 268-269.
- Antonio A. Oposa Jr. “Setting the course for environmental citizen suits in the Philippines.” LawASIA Journal. (1998) : 52-54.
- Danielle Rae Zeigler. “The basics of SLAPP suits.” Kansas State University (2005) : 17.
- Dwight H. Merriam and Jeffrey A. Benson. “Identifying and beating a Strategic lawsuit Against Public Participation.” Duke Environmental law & Policy Forum. (1993) : 28-29.
- George W. Pring. “SLAPPs : Strategic Lawsuits Against Public Participation.” Pace Environmental Law review Vol.7. (1989) : 17-19.
- Greg Ogle. “Anti-SLAPP Law Reform in Australia.” Reciel Vol.19 (1). (2010) : 40-41.
- Jessie J. O’neill. “The citizen participation act of 2009 : federal legislation as an effective defense against SLAPPs.” Boston College Environmental Affairs Law review 38 B.C.Envntl.Aff.L.REV.477. (2011) : 6-8.
- Jirawat Suriyashotiyangkul, “National Human Rights.” Vol. 30 No. 2, TDRI Quarterly Review. (2011) : 18-19.
- Katelyn E. Saner. “Getting SLAPP in Federal Court : Applying State Anti-SLAPP Special Motion to Dismiss in Federal Court After Shady Grove.” Duke law journal Vol.63: 781. pp.791-792 (2013).
- Marnie Stetson. “Reforming SLAPP reform : New York’s anti-SLAPP statute.” New York University law review 70. (December 1995) : 1350-1351.
- Philippines Judicial Academy (PHILJA). Access to environmental justice : A sourcebook on environmental rights and legal remedies. (2011) : 1.
- Samantha Brown and Mark Goldowitz. “The Public Participation Act : A comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public Participation in the USA.” Reciel Vol.19 (1). (2010) : 1-5.

Thomas A. Waldman. "SLAPP suits : weaknesses in first amendment law and in the courts' responses to frivolous litigation." UCLA law review Vol.39:979. (1991-1992) : 1003-1005.

Vera Ranger. Public Interest in civil Law, and Common Law System : the Role of the Public Prosecutor. The American Journal of Comparative Law vol 36.

ELECTRONIC MEDIAS

"Chevron v. Ecuador indigenous (2013)." <https://business-humanrights.org/en/texacochevron-lawsuits-re-ecuador>, 28 May 2017.

"Defamation Act 2013 – What's Changed?," <http://thestudentlawyer.com/2013/08/19/defamation-act-2013-whats-changed/>, 2 September 2016.

"definition of chilling-effect." <http://definitions.uslegal.com/c/chilling-effect/>, 15 May 2016.

"House Bill No. 352 Explanatory note." <http://www.bayanmuna.net/content/house-bill-352-anti-strategic-lawsuits-against-public-participation-anti-slapp-bill>, 25 September 2017.

"Shock and Awe, The Chevron Way." <https://www.commondreams.org/views/2016/05/24/shock-and-awe-chevron-way>, 28 May 2017.

"stages of a SLAPP Suit." <https://www.casp.net/uncategorized/stages-of-a-slapp-suit/>, 26 June 2017.

"Yelp pushes for anti-SLAPP laws." <http://www.politico.com/story/2013/01/yelp-pushes-for-federal-anti-slapp-laws-085737>, 26 June 2017.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายณัฐ จินตพิทักษ์กุล
วันเดือนปีเกิด	8 พฤษภาคม 2535
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2556 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ทุนการศึกษา	ปีการศึกษา 2560 : เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2558 – 2560 : ทุนผู้ช่วยอาจารย์ สำหรับนักศึกษา ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

ผลงานทางวิชาการ

ณัฐ จินตพิทักษ์กุล. “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็น
สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก่งฟอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
(กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2561.