



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การนำมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปาก
มาใช้ในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยานในคดีทุจริต

จัดทำโดย

พลตำรวจตรี อรุณ อมรวิริยะกุล
รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางสมฤดี ชาญศิริ)

วันที่ ๑๓ ม.ค. ๒๕๖๘

การนำมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปาก มาใช้ในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยานในคดีทุจริต

พลตำรวจตรี อรุณ อมรวิริยะกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเฝ้าระวัง แจ้งข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริต เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย เพื่อระงับยับยั้งมิให้เกิด การทุจริตหรือช่วยให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ที่ผ่านมา มีการนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือโดยมิชอบเพื่อยับยั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์สาธารณะในการเฝ้าระวัง แจ้งข้อมูลเบาะแสหรือการให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริต ด้วยการร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญา การดำเนินคดีทางแพ่ง รวมทั้งการ ดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครองแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสหรือให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริต อันมีลักษณะเป็นการฟ้องปิดปาก (SLAPP) เพื่อขัดขวาง ช่มชู้ประชาชนไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์สาธารณะทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว ความไม่ปลอดภัยหรือเกิดความไม่เชื่อมั่น ในมาตรการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องนำเอามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการ ฟ้องปิดปากมาใช้สำหรับคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จนกระทั่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘ เป็นต้นไป ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลที่ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสในคดีทุจริต ที่ดำเนินการไปโดยสุจริต ทั้งในทางอาญา ทางแพ่งและทางวินัย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓

คำสำคัญ

การฟ้องปิดปาก , การมีส่วนร่วมของประชาชน , การปกป้องประโยชน์สาธารณะ และ การคุ้มครองและช่วยเหลือพยานในคดีทุจริต

บทนำ

แม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ จะบัญญัติให้ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตและประพฤติ มิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมใน

การรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็ตาม แต่ที่ผ่านมา พบว่ามีการนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือโดยมิชอบ (Judicial Harassment) เพื่อระงับยับยั้งประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในการเฝ้าระวังและชี้ช่องแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยวิธีการที่เรียกว่า “การฟ้องปิดปาก” (Strategic Lawsuit Against Public Participation : SLAPP) มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์ การกล่าวโทษหรือฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญา การดำเนินคดีทางแพ่ง การดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครอง จนเกิดเป็นคดีจำนวนมาก โดยผู้ฟ้องคดีมีได้มุ่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษหรือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายอย่างแท้จริง แต่กระทำเพื่อเป็นการขัดขวาง ช่มชู้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เกี่ยวกับการทุจริต เพื่อจะปกป้องประโยชน์สาธารณะ ทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความกลัว ความไม่ปลอดภัยหรือเกิดความไม่เชื่อมั่นในมาตรการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้ประชาชน ไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านหรือชี้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามบทบัญญัติตามมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงต้องสร้างกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่พยานผู้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกฟ้องคดี หรือถูกดำเนินการทางวินัยจากการดำเนินการดังกล่าว ด้วยการนำเอามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ มาใช้สำหรับคุ้มครองและช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการมุ่งคุ้มครองปกป้องประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ ด้วย

ในการจัดทำบทความนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยานผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริต และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐ จากการเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในฐานะพยานผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เกี่ยวกับการทุจริต โดยกำหนดขอบเขตของบทความเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำเอามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากมาใช้ในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยาน ผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริต เท่านั้น รวมทั้งเป็นการศึกษาจากเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากที่มีใช้อยู่ในต่างประเทศ ทั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คือ ประชาชนได้

รับทราบมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐในการเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฐานะพยานผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เกี่ยวกับการทุจริต อีกทั้งเพื่อให้ ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่ารัฐจะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือทางกฎหมายจากการเข้ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในฐานะพยานผู้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เกี่ยวกับการทุจริต

เนื้อหาของเรื่อง

๑. ความหมายและลักษณะของการฟ้องปิดปากในคดีทุจริต

การฟ้องปิดปาก (Strategic Lawsuit Against Public Participation : SLAPP) เป็นการนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือโดยมิชอบ (Judicial Harassment) เพื่อระงับยับยั้งประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในการเฝ้าระวังและชี้ช่องแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์ การกล่าวโทษหรือฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญา การดำเนินคดีทางแพ่ง การดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มุ่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษหรือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายอย่างแท้จริง แต่เป็นการกระทำเพื่อเป็นการขัดขวาง ช่มชู้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริต เพื่อจะปกป้องประโยชน์สาธารณะ ทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความกลัว ความไม่ปลอดภัยหรือเกิดความไม่เชื่อมั่นในมาตรการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้ประชาชน ไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านหรือชี้เบาะแสเกี่ยวกับการทุจริต

๒. หลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ (Public Participation) เป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญและเป็นหลักสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและยอมรับเป็นการทั่วไป ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงออกทางสาธารณะ ซึ่งถือเป็นหลักประกันพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล อันจะสะท้อนถึงคุณภาพของการรับประกันสิทธิเสรีภาพของรัฐ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์ของชาติ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้ก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังไม่ได้มีการคุ้มครองหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง โดยยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติจากการที่ภาครัฐและประชาชนยังขาดข้อมูล ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การที่ประเทศไทยขาดกฎหมายที่รองรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ ทำให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติทั้งภาคประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งภาคประชาชนอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐยังคงยึดแนวทางและหลักการตามกฎหมายซึ่งบังคับใช้โดยมุ่งปราบปรามการกระทำที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดให้ราบคาบ (Crime Control) ส่งผลให้ในบางกรณี สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดและมีเงื่อนไขที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการนำกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการระงับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น หรือการแจ้งข้อมูลเบาะแส การให้ถ้อยคำ การตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ นั้นเอง สะท้อนให้เห็นว่า การฟ้องปิดปาก ไม่เพียงแต่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา แต่ยังขัดหรือแย้งต่อหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้อีกด้วย

๓. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยานในคดีทุจริต

เป็นที่ทราบกันดีว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาเป็นเวลานาน ไม่เว้นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย จะมีความแตกต่างกันที่ระดับความรุนแรงของปัญหาว่าจะมีมากน้อยเพียงใด การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง “การทุจริตคอร์รัปชัน” ของประเทศไทย แต่เดิมใช้คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” เกิดขึ้นได้ในหลากหลายรูปแบบหลายลักษณะ มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีความสลับซับซ้อนและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ของประเทศไทย ซึ่งได้คะแนนเพียง ๓๔ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ ๑๐๗ จากจำนวน ๑๘๐ ประเทศทั่วโลกและอยู่ในอันดับที่ ๕ ของกลุ่มประเทศอาเซียน (๑๐ ประเทศ) ซึ่งได้คะแนนลดลงเมื่อเทียบกับคะแนน CPI ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๕ (๓๖ คะแนน) และ ๒๕๖๖ (๓๕ คะแนน) การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมิใช่หน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงาน หรือคนหนึ่งคนใด โดยเฉพาะ จำเป็นต้องเกิดจากความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเฝ้าระวัง แจ้งข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเพื่อระงับยับยั้งมิให้เกิดการทุจริตหรือปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดขึ้นจากการทุจริตและประพฤตินิষอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤตินิষอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่ที่ผ่านมา พบว่ามีการนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือโดยมิชอบ (Judicial Harassment) เพื่อระงับยับยั้งประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะในการเฝ้าระวังและชี้ช่องแจ้งเบาะแสการทุจริตหรือการให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริตแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยวิธีการที่เรียกว่า “การฟ้องปิดปาก” (Strategic Lawsuit Against Public Participation : SLAPP) มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์ การกล่าวโทษหรือฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีอาญาในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๗๒ หรือ หมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๖ - ๓๒๘ การดำเนินคดีทางแพ่งโดยการฟ้องคดีละเมิด เพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ การดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐ แก่ผู้ที่ให้ข้อมูล หรือแจ้งเบาะแส หรือให้ถ้อยคำเป็นพยานในคดีทุจริต จนเกิดเป็นคดีจำนวนมาก โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนามุ่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษหรือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางกฎหมายอย่างแท้จริง แต่กระทำเพื่อเป็นการขัดขวาง ช่มชู้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อมูล หรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริต เพื่อจะปกป้องประโยชน์สาธารณะ ทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความกลัว ความไม่ปลอดภัยหรือเกิดความไม่เชื่อมั่นในมาตรการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ส่งผลให้ประชาชน ไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านหรือชี้เบาะแสดังกล่าวเกี่ยวกับการทุจริต จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายป้องกันการฟ้องปิดปาก (Anti-SLAPP Law) ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศว่ามีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเรื่องนี้ไว้อย่างไร เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย เพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้น

จากการศึกษา พบว่า มีประเทศที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้หลายประเทศ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพียง ๓ ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฟิลิปปินส์ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นประเทศที่มีการศึกษาคดีฟ้องปิดปากและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จนมีการกำหนดมาตรการพิเศษให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีโดยเร็ว (Motion to Dismiss) และสิทธิในการฟ้องกลับของผู้ถูกฟ้องปิดปาก (SLAPP back) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสมดุลระหว่างผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

สำหรับประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชน สหรัฐอเมริกาได้รับการรับรองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (First Amendment) กล่าวคือ “รัฐสภาจะต้องไปตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบ และการใช้สิทธิร้องเรียนปัญหาต่อรัฐบาล” เรียกว่า หลัก Noerr-Pennington รวมถึง ข้อยกเว้นความคุ้มครอง (Sham Exception) หากว่าเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบด้วยกฎหมายและมี

เจตนาทุจริต กล่าวคือ ศาลจะพิจารณาถึงการกระทำของจำเลยว่า จำเลยควรจะได้รับความคุ้มครองจากการใช้สิทธิ ในการร้องเรียนหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากคดี City of Columbia v. Omni Outdoor Advertising, Inc. ศาลฎีกาในคดีนี้ เห็นว่า “หากการใช้สิทธิในการร้องเรียนของประชาชนเป็นไปเพื่อปกป้องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินของตนจากความเสียหายเนื่องมาจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องปิดปากในภายหลังเพราะการใช้สิทธิของจำเลยจะต้องถูกยกฟ้องในทันที เว้นแต่ โจทก์สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การใช้สิทธิของจำเลยเป็นไปโดยไร้เหตุผลหรือไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย” นอกจากนี้ ศาลยังได้บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติม โดยการกำหนดให้จำเลยในคดีก่อนซึ่งศาลมีคำวินิจฉัยแล้วว่า ฟ้องโจทก์เป็นการฟ้องปิดปาก โดยกำหนดให้จำเลยมีสิทธิฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาซึ่งค่าสินไหมทดแทนจากการถูกฟ้องปิดปาก เว้นแต่ การฟ้องกลับของจำเลยจะเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ (Abuse of Process)

ทั้งนี้ เรื่องการฟ้องปิดปากไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกา ศาลรัฐบาลกลางจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่า ฟ้องโจทก์เป็นการฟ้องปิดปากหรือไม่ แต่ศาลรัฐบาลกลางสามารถบังคับใช้และตีความทั้งกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐ หรือเฉพาะแต่กฎหมายของมลรัฐในบางกรณี และศาลมลรัฐก็สามารถบังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมายในลักษณะนี้ได้เช่นเดียวกัน ถ้าคดีถูกฟ้องในศาลมลรัฐ และจำเลยยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง ศาลมลรัฐก็จะใช้กฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการฟ้องปิดปาก แต่หากคดีถูกฟ้องที่ศาลรัฐบาลกลางและจำเลยต่อสู้คดีว่าฟ้องโจทก์เป็นการฟ้องปิดปาก ศาลจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑ (b)(๑) มาตรา ๑๒ (b)(๖) และมาตรา ๕๖ ประกอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาบังคับใช้แก่คดีว่า การฟ้องคดีของโจทก์เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้หรือไม่ และศาลรัฐบาลกลางอาจพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะของมลรัฐนั้นๆ ได้ กล่าวคือ หากว่ารัฐที่มูลคดีเกิดมีกฎหมายป้องกันการฟ้องปิดปากใช้บังคับอยู่ ก็ให้นำกฎหมายเฉพาะนั้นมาบังคับใช้แก่กรณี ด้วยเหตุนี้ แต่ละมลรัฐ จึงได้ตรากฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปาก โดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการฟ้องปิดปาก ใช้บังคับในมลรัฐต่าง ๆ แล้ว จำนวน ๓๒ รัฐ จึงขอยกกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมาพิจารณาเพียงแห่งเดียว

บทบัญญัติกฎหมายป้องกันการฟ้องปิดปากในมลรัฐแคลิฟอร์เนียไม่ได้ตัดอำนาจฟ้องโจทก์ที่จะฟ้องคดีเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรการพิเศษเพื่อคงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ โดยการเปิดช่องให้จำเลยสามารถยื่นคำร้องขอยุติการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการกำหนดภาระให้โจทก์ต้องชำระค่าทนายความและค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลย ซึ่งเรียกว่า คำขอพิเศษเพื่อยุติคดีโดยเร็ว (Special Motion to Strike)

คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code of Civil Procedure) มาตรา ๔๒๕.๑๖ บัญญัติถึงขั้นตอนในการพิจารณาคำฟ้องว่าเป็นการฟ้องปิดปากหรือไม่ โดยแบ่งได้เป็น ๒ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ศาลจะพิจารณาว่าการกระทำตามข้ออ้างที่ปรากฏในคำร้องของจำเลยเป็นไปโดยมีเจตนาเพื่อป้องกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะตามรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา ๔๒๕.๑๖ (b) หรือไม่ โดยจำเลยจะต้องแสดงให้เห็นว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ การกระทำของจำเลยนั้นเป็นการเขียนข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือคำพูดใด ๆ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการทางนิติบัญญัติหรือกระบวนการยุติธรรมหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การเขียนหรือการพูดใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่ภายใต้การพิจารณาหรือทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการหรือการดำเนินการอย่างเป็นทางการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการเขียนหรือการพูดใด ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะในประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะหรือเรื่องที่เป็นที่กังวลของสังคม

ขั้นตอนที่สอง หากจำเลยสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่กล่าวไว้ โจทก์จะมีการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าฟ้องของตนสามารถที่จะชนะคดีได้ ซึ่งหากว่าโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง ทั้งนี้ โจทก์และจำเลยสามารถอุทธรณ์คัดค้านคำตัดสินของศาลไปยังศาลอุทธรณ์ได้ เพื่อให้ตรวจสอบว่าศาลชั้นต้นสั่งตามคำร้องของจำเลย ชอบแล้วหรือไม่ และหากศาลพิพากษายกฟ้องตามคำร้องของจำเลย จำเลยย่อมมีสิทธิได้รับค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ต้องเสียไปในการต่อสู้คดี

การที่จำเลยจะได้รับความคุ้มครองตามคำขอพิเศษเพื่อยุติคดีนี้จะต้องแสดงให้เห็นในเบื้องต้นก่อนว่าฟ้องโจทก์มีมูลคดีมาจากการกระทำของจำเลยซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะในการพิจารณา ศาลจะมุ่งพิเคราะห์ถึงมูลเหตุโดยดูจากคำฟ้องและคำให้การของจำเลยประกอบกันว่า การกระทำของจำเลยที่เป็นเหตุให้ถูกฟ้องดำเนินคดีนั้น ได้รับความคุ้มครองภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรานี้หรือไม่

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๒ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา ๔๒๕.๑๖ จะเห็นได้ว่า ทั้งสองมาตรานี้ต่างบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีที่ปราศจากความชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการฟ้องปิดปากสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวอยู่ที่การบัญญัติให้มีการยื่นคำขอพิเศษเพื่อขอยุติคดี ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายสำหรับจำเลยเพื่อเลี่ยงความซับซ้อนเรื่องภาระการพิสูจน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาปกติและเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำจัดการฟ้องคดีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ตามมาตรา ๔๒๕.๑๖ ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียไม่ได้มีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้างหรือแตกต่างจากคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง มาตรา ๑๒ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากบทบัญญัติทั้งสองมาตรา บัญญัติขั้นตอนในการพิจารณาที่รวดเร็วว่าฟ้องโจทก์สืบเนื่องมาจากการกระทำอย่างใด ๆ ของจำเลยนั้นเป็นการฟ้องปิดปากหรือไม่ ประกอบกับ

บทบัญญัติทั้งสองมาตรา ใช้บังคับในลักษณะเดียวกัน คือ การพิจารณาถึงคำร้องและคำฟ้องว่าต่างมีเหตุผลเพียงพอที่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่ แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องภาระการพิสูจน์เนื่องจาก มาตรา ๑๒ เรื่องคำร้องเพื่อให้ศาลยกฟ้อง กำหนดให้จำเลยมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคดีไม่มีมูล ในขณะที่มาตรา ๔๒๕.๑๖ เรื่องคำร้องพิเศษเพื่อขอยุติคดี กำหนดให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าคำฟ้องมีมูลและชอบด้วยกฎหมาย

นอกเหนือจาก มาตรา ๔๒๕.๑๖ แล้ว ยังมีบทบัญญัติมาตรา ๔๒๕.๑๗ แก้ไขเพิ่มเติมข้อขัดข้องในการดำเนินการโดยบัญญัติถึงข้อกำหนดห้ามใช้กฎหมาย Anti-SLAPP Law กับกรณีที่มีการฟ้องคดีเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประเด็นเรื่องชนชั้น รวมทั้งการฟ้องคัดค้านการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และยังมีมาตรการสำคัญซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒๕.๑๘ ซึ่งเป็นเรื่องที่ให้สิทธิในการฟ้องกลับแก่ผู้ที่ถูกฟ้องปิดปากเพื่อลงโทษโจทก์ในคดีก่อนซึ่งศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้วโดยการฟ้องกลับเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมจากเงินค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามมาตรา ๔๒๕.๑๖ โดยอาศัยเหตุผลทางกฎหมายว่า การฟ้องปิดปากเป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และการฟ้องปิดปากเป็นการคุกคามต่อสิทธิของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง อีกทั้งการฟ้องปิดปากเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยมิชอบ และเป็นการใช้กระบวนการทางศาลโดยเจตนาทุจริต (Malicious Use of Process)

ข้อดีของการฟ้องกลับคือการรักษาสมดุลของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของจำเลยที่จะได้รับการเยียวยาเนื่องมาจากการที่ตนถูกฟ้องปิดปากและการฟ้องกลับยังเป็นการใช้กระบวนการทางศาลลงโทษผู้มุ่งร้ายต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ทั้งเป็นการป้องปรามผู้ที่คิดจะฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะแพ้คดี ดังจะเห็นได้จากคดี Shell Oil Co. v. Leonardini ที่ได้ให้เหตุผลว่า “การที่ประชาชนพยายามที่จะร้องเรียนไปยังรัฐบาลเพื่อให้มีการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือประเด็นที่เป็นที่กังวลของประชาชน เป็นการยืนยันว่าการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะไว้จะไม่มีเหตุผลใดที่จะทำให้ยับยั้งการสั่งฟ้องใด ๆ ที่จะส่งผลเสียต่อหลักการสำคัญดังกล่าว” และสรุปได้ว่า คำฟ้องของโจทก์ผิดกฎหมายเนื่องจากโจทก์ นำคดีมาสู่ศาลโดยเจตนาทุจริตเพื่อข่มขู่ยับยั้งการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของจำเลย แต่หากศาลเห็นว่าการยื่นคำขอพิเศษเพื่อยุติคดี ในกรณีที่มีการฟ้องกลับที่มีลักษณะเป็นการประวิงคดี ศาลอาจมีคำสั่งให้จำเลยจ่ายค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แก่โจทก์ได้ ซึ่งเป็นกลไกในการคุ้มครองฝ่ายที่เสนอคดีต่อศาลด้วย

๒. ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีแนวคิดเรื่องการให้ความคุ้มครองกันบุคคลจากการถูกฟ้องปิดปาก โดยมีแนวคิดว่า “การพูดและการติดต่อสื่อสารจะต้องได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” ก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการฟ้องปิดปาก สำคัญคือการบัญญัติถึงขั้นตอนการไต่สวนเบื้องต้นก่อนการพิจารณาคดีเพื่อพิจารณาถึงเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและการบัญญัติบทลงโทษในทางแพ่งกรณีที่มีการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการใช้สิทธิทางศาล

โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้โจทก์มีการระในการพิสูจน์ว่าฟ้องของตนมีโอกาสชนะคดี ซึ่งหากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้เช่นนั้นก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ค่าใช้จ่ายอื่นๆ และค่าฤชาธรรมเนียมแก่จำเลย ซึ่งแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายคุ้มครองบุคคลจากการกลั่นฟ้องที่มีประสิทธิภาพของออสเตรเลีย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชน ค.ศ. ๒๐๐๘ (Protection of Public Participation Act 2008) ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมและเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนในประเด็นสาธารณะ และได้กำหนดมาตรการทางแพ่งในเชิงลงโทษสำหรับผู้เริ่มคดีโดยปิดกั้นการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของจำเลย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครอง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (Public Participation) และเพื่อกำหนดมาตรการเชิงลงโทษในทางแพ่งสำหรับการใช้กฎหมายเพื่อแทรกแซงการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชน

การที่จะพิจารณาว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยมีเจตนาที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ อันมุ่งคุ้มครองการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชนหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าโจทก์มีเจตนา กีดกันจำเลยหรือบุคคลอื่นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือโจทก์มีเจตนาทำให้จำเลยเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือโจทก์มีเจตนาทำให้จำเลยเสียประโยชน์จากการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ โดยอาศัยจากพฤติการณ์และวิสัยของวิญญูชนที่พึงกระทำ

(๒) กฎหมายกำหนดคำนิยาม “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (Public Participation) ให้หมายถึง การกระทำอย่างใด ๆ ซึ่งวิญญูชนจะพึงกระทำ (ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด) โดยมีเจตนาเพื่อแสดงออกหรือมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการใด ๆ ของประชาชน บริษัท รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ

(๓) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกรณีที่เป็นการดำเนินคดีทางแพ่ง แต่จะไม่ใช้บังคับในกรณี ที่เหตุแห่งการกระทำเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของศาล

(๔) มาตรการเชิงลงโทษในทางแพ่งและดุลพินิจกำหนดให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายแก่จำเลยสำหรับกรณี ดังต่อไปนี้

(๔.๑) การเริ่มต้นคดีหรือการดำเนินการใด ๆ ของโจทก์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของจำเลยซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครอง

(๔.๒) การกระทำของจำเลยคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔.๓) การดำเนินคดีต่อจำเลยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการป้องกันการฟ้องปิดปากของประเทศออสเตรเลียมีแต่เฉพาะการดำเนินคดีโจทก์ซึ่งเป็นคดีแพ่งเท่านั้น โดยมีมาตรการสำคัญคือ การกำหนดนิยามของคำว่า การมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชน และมาตรการสำหรับการยุติคดีโดยเร็ว ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของศาลโดยการพิจารณาว่าฟ้องโจทก์เป็นการละเมิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วย

การคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะ ค.ศ. ๒๐๐๘ หรือไม่ ถ้าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติดังกล่าว ก็กำหนดบทลงโทษทางแพ่งและให้โจทก์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่จำเลย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหากเป็นการฟ้องคดีอาญาในความผิดฐาน หมิ่นประมาทจะไม่ใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญานั้นเข้มข้นกว่าคดีแพ่ง และการดำเนินคดีอาญาในประเทศออสเตรเลียนั้นมีการกลั่นกรองคดีมาอย่างดีแล้วในชั้นสอบสวน อีกทั้งไม่มีการกำหนดอำนาจฟ้องให้แก่ราษฎรเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น จึงไม่ถือว่าการฟ้องหมิ่นประมาทโดยรัฐจะเป็นการฟ้องปิดปากอันจะต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัตินี้

๓. ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีคดีฟ้องปิดปากมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างแพร่หลายมาเป็นระยะเวลายาวนาน เนื่องจากการฟ้องปิดปากเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งเสรีภาพในการมีส่วนร่วมหรือแสดงออกของประชาชนหรือสื่อมวลชน รวมถึงการร้องทุกข์ในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญแก่ประโยชน์สาธารณะ โดยกลุ่มคนที่นำคดีฟ้องปิดปากมาใช้อย่างแพร่หลายในประเทศฟิลิปปินส์นั้น มักเป็นบริษัทใหญ่ ๆ ข้าราชการ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล นายจ้าง ฟ้องคดีต่อประชาชนในชุมชน ชุมชนพื้นเมือง นักสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน ขาวนา คนงาน นักเรียน หรือแม้แต่ประชาชนทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้พวกเขาเหล่านั้นใช้สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมหรือแสดงออกได้อย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างคดีฟ้องปิดปากที่โดดเด่นคือ กรณีทหารฟ้องนักสิทธิมนุษยชน ว่ากลุ่มนักสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแสดงความคิดเห็นต่อการอพยพกลุ่มคนในชนเผ่า ลักพาตัวและใช้กำลังทางทหารเพื่อขับไล่ชนเผ่าพื้นเมืองและประชาชนที่เกี่ยวข้องออกจากพื้นที่โบสถ์ศักดิ์สิทธิ์ในเมืองดาเวา ต่อมาศาลได้พิพากษายกฟ้อง

การฟ้องปิดปากนั้นสร้างผลกระทบต่อสังคมและผู้ถูกฟ้องคดี แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะแพ้คดีก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็บรรลุเป้าหมายในการสร้างความลำบากในการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของประชาชนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นความลำบากในเรื่องค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ค่าเสียโอกาสและเสียเวลาในการต่อสู้คดี หรือแม้กระทั่ง การเปลี่ยนแปลงข้อพิพาททางสาธารณะมาเป็นข้อพิพาทในทางคดีเพื่อกลบเกลื่อนประเด็นทางสาธารณะ นอกจากนี้การฟ้องปิดปากยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางสังคม คนรวยใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือเพื่อยับยั้งการมีส่วนร่วมทางสาธารณะของประชาชน ประเทศฟิลิปปินส์จึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการพูด การแสดงออกของสื่อมวลชน สิทธิของประชาชนในการชุมนุมอย่างสันติ การร้องทุกข์ต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขความคับข้องใจ ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของบุคคลในเรื่องที่สาธารณชนให้ความสนใจ ป้องกันการใช้กระบวนการยุติธรรมไปในทางที่ผิดเพื่อยับยั้งการฟ้องปิดปาก รวมถึงให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ถูกร้องทุกข์ เรียกค่าเสียหาย ค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกิดจากการถูกโจทก์ฟ้องปิดปาก เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องคดีโดยเห็นว่าคดีนั้นโจทก์ฟ้องปิดปาก และกำหนดมาตรการฟ้องกลับต่อผู้ฟ้องคดีด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการฟ้องปิดปาก ค.ศ. ๒๐๑๑ (Anti-Strategic Lawsuit Against Public Participation Act ๒๐๑๑) มีสาระสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดนิยาม “การฟ้องปิดปาก” หมายถึง การดำเนินคดีใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน คดีปกครอง หรือคดีอื่น ๆ ไม่ว่าเป็นการฟ้อง ร้องทุกข์หรือร้องเรียน โดยมีจุดมุ่งหมายเป็นการต่อต้านผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงออก การมีส่วนร่วม สื่อ หรือการรวมกลุ่ม ชุมชนอย่างสงบในประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ ทั้งนี้ ผู้ดำเนินคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อวินาศพิบัติ สร้างความกดดันหรือลดทอนทรัพยากรต่อฝ่ายที่ถูกกล่าวหา ถูกฟ้องหรือถูกเรียกร้อง

(๒) ศาล พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชน แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ดำเนินการและวินิจฉัยข้อเรียกร้องทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี หากพบว่าการดำเนินคดีนั้น ๆ มีลักษณะเป็นการฟ้องปิดปากให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจในการยุติคดีในทันที

(๓) หน้าที่ของศาล เมื่อศาลได้รับคำฟ้อง คำให้การ คำร้อง การร้องเรียน หรือข้อมูลใด ๆ ว่าคดีนั้นมีลักษณะเป็นการฟ้องปิดปาก ศาลมีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาโดยพลันว่าเป็นคดีฟ้องปิดปากหรือไม่ หากศาลเห็นว่าเป็นคดีฟ้องปิดปาก ให้พิพากษายกฟ้อง โดยกำหนดให้โจทก์หรือจำเลยแล้วแต่กรณีชดเชยค่าเสียหาย ค่าทนายความ หรือค่าสินไหมทดแทนกรณีอื่น ๆ ทั้งนี้ ตามพฤติการณ์แห่งคดี

ภายใต้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง หากศาลวินิจฉัยว่าคดีไม่เป็นการฟ้องปิดปาก ห้ามยื่นคำร้องโดยอาศัยเหตุเดียวกันนั้นอีก ในทางกลับกัน หากศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเป็นการฟ้องปิดปาก ถ้ามีการดำเนินคดีอย่างเดียวกันในคดีอื่นให้ถือว่าทุกคดีระงับสิ้นไป และห้ามมิให้ดำเนินคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันนั้นอีก

(๔) หน้าที่ของพนักงานอัยการ หากพบว่าคดีที่ได้รับการร้องทุกข์นั้น เป็นการฟ้องปิดปาก ให้มีคำสั่งยุติคดี คำสั่งไม่ฟ้องหรือยุติการสอบสวน แล้วแต่กรณี หากไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าการดำเนินคดีนั้นเป็นการฟ้องปิดปากหรือไม่ แต่อาจมีความเป็นไปได้ว่าคดีอาจเป็นการฟ้องปิดปาก ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวระหว่างวินิจฉัยว่าคดีนั้นเป็นการฟ้องปิดปากหรือไม่

(๕) มาตรการยุติคดีโดยเร็วนั้น ไม่นำมาใช้ในการกรณีที่เป็นการดำเนินคดี การดำเนินการ การร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือการยื่นคำร้องขอยุติคดีโดยฝ่ายที่กล่าวอ้างนั้นได้ประโยชน์ฝ่ายเดียวและไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอันเป็นที่น่าสนใจแก่สาธารณชน

(๖) มาตรการฟ้องกลับ (SLAPP back)

หากมีการยุติคดีโดยเหตุเป็นการฟ้องปิดปากแล้ว ผู้ที่ถูกฟ้องปิดปากมีสิทธิในการฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติม นอกจากที่ศาลกำหนดให้ก็ได้ ถ้าหากมี หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายทุกรายการในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนในขณะยกฟ้อง แล้วแต่กรณี โดยการวินิจฉัยคดีเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น ให้ศาลถือข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยในการยกฟ้องปิดปาก หรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ยุติคดีกรณีเป็นการฟ้องปิดปาก

(๗) คำขอยุติคดีโดยเร็วในคดีฟ้องกลับ (Motion to Dismiss SLAPP back)

กรณีโจทก์ในคดีนี้นำคดีมาฟ้องอ้างว่าได้รับความเสียหายเนื่องจากจำเลยฟ้องปิดปากโจทก์ เช่นนี้จำเลยมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยในคดีว่า คดีเดิมยังไม่เป็นข้อยุติว่าคำฟ้องของโจทก์คดีก่อน (จำเลยคดีนี้) เป็นการฟ้องปิดปาก อนึ่ง การยื่นคำร้องดังกล่าวหากเป็นการประวิงคดี

ให้ชักช้าเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ในคดีนี้ ศาลมีอำนาจกำหนดให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติม แยกต่างหากจากที่โจทก์ฟ้องในคดีนี้ได้

(๘) ห้ามมิให้อุทธรณ์ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๘.๑) กรณีที่มีการปฏิเสธหรือยกคำร้องขอให้ยกฟ้องโดยอ้างเหตุว่าฟ้องหรือฟ้องแย้งเป็นการฟ้องปิดปาก หรือ

(๘.๒) กรณีที่มีการปฏิเสธคำร้องขอให้วินิจฉัยข้อร้องเรียนว่าเป็นการฟ้องปิดปาก หรือ

(๘.๓) กรณีที่มีการปฏิเสธหรือยกคำร้องขอให้ยกฟ้องในกรณีอ้างว่าการฟ้องกลับ นั้นยังไม่ยุติว่าคดีก่อนเป็นการฟ้องปิดปาก

๔. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการฟ้องปิดปาก (Anti-SLAPP Law) ในต่างประเทศนั้น มีลักษณะเป็นการวางหลักการในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกฟ้องคดีจากการใช้กระบวนการยุติธรรมมาเป็นเครื่องมือเพื่อการยับยั้งการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สาธารณะ โดยสุจริต หรือการเปิดโปงแจ้งข้อมูลเบาะแสโดยไม่ได้จำกัดเฉพาะการคุ้มครองการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระทำทุจริตเพียงอย่างเดียว ซึ่งบางส่วนยังไม่เหมาะสมกับบริบทการฟ้องคดีปิดปากของประเทศไทย เนื่องจากฐานความผิดที่นิยมใช้ในการฟ้องปิดปากส่วนใหญ่เป็นการฟ้องคดีหมิ่นประมาท ซึ่งในต่างประเทศเป็นความผิดทางแพ่งเท่านั้น มีเพียงกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้นที่สามารถนำมาเทียบเคียงเพื่อเป็นแนวทางหรือหลักคิดในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยได้ (รายละเอียดปรากฏตาม ภาคผนวก ก) สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้นำเอาหลักการ แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากในต่างประเทศที่ได้จากการศึกษา มาปรับใช้เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บางมาตรา เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและช่วยเหลือพยานในคดีทุจริต จนกระทั่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘ เป็นต้นไป โดยมีการแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒ มาตรา และมีการเพิ่มเติมอีกจำนวน ๓ มาตรา ได้แก่

๑. แก้ไขมาตรา ๑๓๒ ใหม่ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ผู้ใดที่ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐานหรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากได้กระทำโดยสุจริต ผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย เฉพาะส่วนความรับผิดที่เกิดจากการให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐานหรือแสดงความคิดเห็นดังกล่าว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ พนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามมาตรา ๖๒ หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ตามมาตรา ๖๔

แล้วแต่กรณีหากบุคคลดังกล่าวได้กระทำโดยสุจริต ให้ผู้ที่ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐานหรือแสดงความคิดเห็นแก่พนักงานสอบสวน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน และผู้มีอำนาจสอบสวนหรือดำเนินการทางวินัย ได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เฉพาะส่วนความรับผิดที่เกิดจากการให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐาน หรือแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกัน

๒. เพิ่มเติมมาตรา ๑๓๒/๑ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าโดยทางใด ๆ ว่า บุคคลตามมาตรา ๑๓๒ ที่ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐานหรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกฟ้องคดี หรือถูกดำเนินการทางวินัย อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามมาตรา ๑๓๒ ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพลัน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่าบุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิด ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไปโดยเร็ว

๓. เพิ่มเติมมาตรา ๑๓๒/๒ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ในการให้ความช่วยเหลือตามมาตรา ๑๓๒/๑ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. กระทำได้ตามความจำเป็น ซึ่งรวมถึงความช่วยเหลือดังต่อไปนี้ด้วย

๓.๑ ในกรณีถูกฟ้องคดีแพ่ง ได้แก่

(๑) การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน การจัดหาทนายความให้ หรือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ

(๒) การสนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี

๓.๒ ในกรณีถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกดำเนินคดี หรือถูกฟ้องคดีอาญา ได้แก่

(๑) กรณีอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ได้แก่ การส่งข้อมูลและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย ไปให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา โดยให้ถือว่าข้อมูลและมติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๒) กรณีถูกฟ้องคดีอาญาในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ได้แก่ การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน การจัดหาทนายความให้ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ หรือการขอให้พนักงานอัยการเข้าแตกต่างกัน

(๓) กรณีถูกฟ้องคดีอาญาและได้รับความช่วยเหลืออยู่ในอำนาจของศาล ได้แก่ การแจ้งมติ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง

ทางอาญา หรือทางวินัย ให้ศาลทราบ และให้รวมไว้ในสำนวนเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและในชั้นพิจารณาพิพากษา

(๔) การสนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี

(๕) การช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว

๓.๓ ในกรณีถูกดำเนินการทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.แจ้งมติที่วินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดตามมาตรา ๑๓๒ ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย ไปให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทราบ และให้ผู้มีอำนาจดังกล่าว ยุติการดำเนินการทางวินัยในเรื่องนั้นทันที เมื่อมีการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกันไปตาม ๓.๑ (๑) หรือ ๓.๒ (๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจแตกต่างกันศาลได้เช่นเดียวกับทนายความ

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรรับแตกต่างกันไปตาม ๓.๒ (๒) ให้พนักงานอัยการ มีอำนาจแตกต่างกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ การขอรับความช่วยเหลือ และการยกเลิกการให้ความช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด และกรณีที่ต้องมีการใช้จ่ายเงิน ให้จ่ายจากเงินกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๔. เพิ่มเติมมาตรา ๑๓๒/๓ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความช่วยเหลือตามมาตรา ๑๓๒/๑ ในการปล่อยชั่วคราวแก่บุคคลซึ่งถูกควบคุมอยู่ในชั้นสอบสวนให้สำนักงาน ป.ป.ช.แจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว ไปให้พนักงานสอบสวนทราบ และให้พนักงานสอบสวนส่งปล่อยชั่วคราวบุคคลนั้นไปโดยไม่ต้องมีประกัน

ถ้าบุคคลดังกล่าวอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการหรือศาล พนักงานอัยการหรือศาลจะส่งปล่อยชั่วคราวบุคคลนั้นโดยไม่มีประกันก็ได้ แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการหรือศาลเห็นสมควรจะให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน หรือมีประกันหลักประกัน ให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจประกันหรือวางหลักประกันดังกล่าวได้

๕. แก้ไขข้อความใน (๒) ของมาตรา ๑๖๒ เป็นดังนี้

“(๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓๑ การให้ความช่วยเหลือตามมาตรา ๑๓๒/๒ และเงินรางวัลตามมาตรา ๑๓๗” ซึ่งเป็นการกำหนดเพิ่มเติมให้กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลที่ถูกฟ้องคดีทางแพ่ง ถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกดำเนินคดี หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือถูกดำเนินการทางวินัย ด้วย

ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือดังกล่าว ให้มีผลใช้บังคับแก่การให้ความช่วยเหลือผู้แจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับด้วย (วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘) เว้นแต่คดีจะถึงที่สุด หรือมีการลงโทษทางวินัยไปแล้ว

นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือ การขอรับความช่วยเหลือและการยกเลิกการให้ความช่วยเหลือตามมาตรา

๑๓๒/๒ พ.ศ. ๒๕๖๘ และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๘ ซึ่งได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอรับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้เขียนขอสรุปสาระสำคัญ มีใจความ ดังนี้

๑. การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลตามมาตรา ๑๓๒ ตามระเบียบนี้ ถือเป็น การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.๑ มีบุคคลร้องขอรับความคุ้มครองและช่วยเหลือ

๑.๒ กรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าโดยทางใด ๆ ว่ามีกรณีที่ต้องให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกระทำความผิดหรือผู้ที่ได้รับการกันไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๔ หรือมาตรา ๑๓๕ ด้วย

๒. บุคคลผู้ประสงค์ขอรับความคุ้มครองและช่วยเหลือสามารถยื่นคำร้องขอ ต่อสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ไม่ว่าจะร้องขอ ด้วยวาจา ทำเป็นหนังสือหรือยื่นผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๖๑ มาตรา ๖๓ (พนักงานสอบสวน) หรือมาตรา ๖๒ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) หรือมาตรา ๖๔ (ผู้บังคับบัญชา) บุคคล ดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน หรือผู้มีอำนาจดำเนินการ ทางวินัย แล้วแต่กรณีก็ได้

๓. หากเป็นเรื่องกล่าวหาที่บุคคลได้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสหรือแสดง ความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อม ความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยพลัน ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน นับแต่ได้รับคำร้องขอ

หากเป็นเรื่องกล่าวหาที่บุคคลได้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสหรือแสดง ความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานขอทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงและ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการแทน ในเรื่องนั้น ๆ ด้วย แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมความเห็น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยพลัน ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากหน่วยงาน ดังกล่าว

๔. ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าจะให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือหรือไม่ ต้องคำนึงถึงเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

๔.๑ ต้องเป็นเรื่องที่บุคคลได้ถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ถูกฟ้องคดีต่อศาลหรือถูกดำเนินการทางวินัยจากผู้บังคับบัญชา โดยมีสาเหตุมาจากการที่บุคคลนั้นได้ให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ส่งพยานหลักฐานประกอบการให้ถ้อยคำ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส หรือแสดงความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการแทน

๔.๒ พฤติการณ์ของการถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกฟ้องคดีหรือถูกดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นผลจากการที่ได้มาให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแสหรือแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๔.๓ การให้ถ้อยคำ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส หรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต้องกระทำโดยสุจริต

๔.๔ ถ้อยคำ ข้อมูลเบาะแส พยานหลักฐานหรือความคิดเห็นที่บุคคลได้ให้ไว้ ต้องเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายดำเนินการแทน

หากไม่เข้าเงื่อนไขตาม ๔.๑-๔.๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาไม่ให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว

ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด หากบุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้ได้รับการกักไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีตามมาตรา ๑๓๕ อยู่ก่อนแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลผู้นั้นสมควรเป็นผู้ได้รับความคุ้มครอง

๕. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องขอแล้ว ให้พิจารณาภายใน ๑๕ วัน นับแต่ได้รับเรื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติเป็นประการใด ให้สำนักงาน ป.ป.ช.แจ้งให้บุคคลนั้นทราบด้วย

๖. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลตามมาตรา ๑๓๒ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย ให้สำนักงาน ป.ป.ช.ดำเนินการ ดังนี้

๖.๑ กรณีบุคคลถูกฟ้องคดีแพ่ง

- (๑) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน
- (๒) จัดหาทุนยืมค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ
- (๓) สนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี
- (๔) ให้ความช่วยเหลือกรณีอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น นอกเหนือจาก (๑) (๒) และ (๓)

๖.๒ กรณีบุคคลถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ หรือถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้สำนักงาน ป.ป.ช.ส่งข้อมูลและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ไปให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณาโดยให้ถือว่าข้อมูลและมติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้

พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงให้การสนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและการช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว (รายละเอียดปรากฏตาม ภาคผนวก ข)

๖.๓ ในคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องบุคคลและคดีอยู่ในอำนาจของศาล

- (๑) มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน
- (๒) จัดหาทนายความให้ หรือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ
- (๓) ขอให้พนักงานอัยการเข้าแตกต่างกัน
- (๔) สนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี
- (๕) ช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว

ในกรณีให้ความช่วยเหลือตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อแจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ให้ศาลทราบและขอให้ศาลรวมไว้ในสำนวนเพื่อประกอบการพิจารณาทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และในชั้นพิจารณาพิพากษา

กรณีที่ให้ความช่วยเหลือตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้สำนักงาน ป.ป.ช.แจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ไปยังทนายความที่จัดหาให้ หรือทนายความที่บุคคลนั้นแต่งตั้ง หรือพนักงานอัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อให้ยื่นคำร้องให้ศาลทราบต่อไป

๗. ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องบุคคลและคดีอยู่ในอำนาจของศาล ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ไปยังบุคคลผู้ถูกฟ้องคดีหรือทนายความที่บุคคลนั้นแต่งตั้ง เพื่อให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลต่อไป รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนค่าฤชาธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีและการช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว (รายละเอียดปรากฏตาม ภาคผนวก ข)

๘. การช่วยเหลือในการปล่อยชั่วคราว

๘.๑ กรณีบุคคลถูกควบคุมตัวในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวน ให้แจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ให้พนักงานสอบสวนทราบและให้พนักงานสอบสวนส่งปล่อยชั่วคราวโดยไม่ต้องมีประกัน

๘.๒ กรณีบุคคลถูกควบคุมตัวอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการหรือศาล ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ราษฎรหรือพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ให้สำนักงาน ป.ป.ช.แจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ไปยังพนักงานอัยการหรือศาล แล้วแต่กรณี โดยพนักงานอัยการหรือศาลจะส่งปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันก็ได้

ในกรณีที่พนักงานอัยการหรือศาล เห็นสมควรจะให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ให้สำนักงาน ป.ป.ช.ดำเนินการเกี่ยวกับการประกันหรือวางหลักประกันต่อพนักงานอัยการหรือศาลต่อไป

๙. กรณีบุคคลถูกดำเนินการทางวินัย

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.แจ้งมติที่วินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๒ ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยทราบ และให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวยุติการดำเนินการทางวินัยในเรื่องนั้นทันที

จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลที่ถูกดำเนินการทางวินัยมีผลที่ต่างจากการดำเนินการทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยต้องยุติการดำเนินการทางวินัยในเรื่องนั้นทันที ไม่ว่าจะดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด เว้นแต่จะได้มีการลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นไปก่อนแล้ว โดยมีผลผูกพันให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จำต้องปฏิบัติตามเมื่อได้รับข้อมูลและมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ซึ่งที่ผ่านมา มีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร้องเรียนกล่าวหาหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ และได้ถูกผู้บังคับบัญชาของตนกลั่นแกล้งด้วยการดำเนินการทางวินัย หรือถูกเลิกจ้าง หรือไม่ต่อสัญญาจ้าง เพื่อให้ยุติการร้องเรียน หรือถอนคำร้องทุกข์ หรือกลับคำให้การที่เคยให้ถ้อยคำไว้แล้วจำนวนหลายราย หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว จะไม่มีผู้ใดกล้าแจ้งข้อมูลเบาะแสการทุจริตอีกต่อไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

หากเป็นกรณีที่ ผู้ยื่นคำร้องขอรับความคุ้มครองและช่วยเหลือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๔.๑ - ๔.๔ และมีมติไม่ให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว จะถือว่า คำวินิจฉัยหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๘ ข้อ ๕ จะกำหนดให้การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลตามมาตรา ๑๓๒ ตามระเบียบดังกล่าว จะถือเป็นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ตาม แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วมีมติไม่ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลผู้ยื่นคำร้องขอรับความคุ้มครองและช่วยเหลือดังกล่าวที่จะได้รับสิทธิในการยุติการดำเนินการทางวินัยในเรื่องนั้นทันทีจากผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย คำวินิจฉัยหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว จึงอาจเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้ หากผู้ยื่นคำร้องขอรับการคุ้มครองและช่วยเหลือได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว แต่ไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าวสามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณีนี้มาก่อนเนื่องจากกฎหมายเพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๘ ที่ผ่านมา ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งคำวินิจฉัยหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว ยังไม่มีผลเป็นการให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ด้วยการถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากต้องอาศัยคำสั่ง

ของผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยในการมีผลใช้บังคับให้ต้องถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ คำวินิจฉัยหรือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ จึงมิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

๑๐. หากความปรากฏภายหลังการให้ความช่วยเหลือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณายกเลิกการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคล เมื่อปรากฏเหตุ ดังนี้

๑๐.๑ บุคคลมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอยกเลิกการให้ความช่วยเหลือ

๑๐.๒ เหตุแห่งการถูกร้องทุกข์ การถูกกล่าวโทษ การถูกฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งหรือการคุ้มครองและช่วยเหลือทางวินัย สิ้นสุดลง และมีกรณีที่ต้องยกเลิกการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ

๑๐.๓ เมื่อปรากฏเหตุหรือพฤติการณ์ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๔

๑๐.๔ กรณีบุคคลถึงแก่ความตาย เว้นแต่ในคดีแพ่งซึ่งทายาทหรือผู้รับมรดกความแจ้งความประสงค์ขอให้สำนักงานให้ความช่วยเหลือต่อไป

๑๐.๕ บุคคลที่ถูกส่งปล่อยชั่วคราวตามข้อ ๘ หลบหนีหรือผิดสัญญาประกัน

๑๐.๖ กรณีมีเหตุสมควรประการอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรยกเลิกการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติยกเลิกการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลแล้ว ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งความเห็นหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังบุคคลนั้นทราบโดยเร็วและแจ้งไปยังพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลหรือผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

กรณีบุคคลถึงแก่ความตายตาม ๑๐.๔ ให้แจ้งความเห็นหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังทายาทหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลนั้นโดยเร็ว

๑๑. ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายหรือไต่เบี่ยเอากับบุคคลในกรณีที่มีการยกเลิกการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ หากปรากฏพฤติการณ์ ดังต่อไปนี้

๑๑.๑ เมื่อความปรากฏในภายหลังว่า การให้ถ้อยคำ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสการส่งพยานหลักฐานประกอบการให้ถ้อยคำ แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส หรือการแสดงความคิดเห็นของบุคคล เป็นไปโดยไม่สุจริตและเกิดความเสียหายจากการกระทำนั้น

๑๑.๒ บุคคลที่ถูกส่งปล่อยชั่วคราวหลบหนี หรือผิดสัญญาประกัน และมีกรณีที่ต้องบังคับเอาหลักประกันหรือสัญญาประกัน

บทสรุป

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องปิดปากที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ ล้วนส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะทั้งสิ้น ทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความหวาดกลัว ความไม่ปลอดภัยจากการถูกร้องเรียน ถูกร้องทุกข์ ถูกกล่าวโทษ ถูกฟ้องในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง หรือถูกดำเนินการทางวินัย ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในมาตรการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศมีมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามบริบทของการเมือง การปกครอง สังคมและ

วัฒนธรรมประเพณี สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากตามที่ได้มีการตรากฎหมายมาใช้บังคับดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเป็นประโยชน์และส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และการสร้างการรับรู้ไปยังภาคประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและทราบถึงสิทธิของตนเองตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

บรรณานุกรม

Books

- Donson, F. J. L. Legal Intimidation a Slapp in the face of Democracy. London: Free Association Books, 2000.
- Kravchenko, S., and Bonine, J. E. Human Rights and the Environment Case, Law, and Policy. Durham, North Carolina Academic Press, 2008.
- Levy, P. A., and Cohn, C. Defendant's Memorandum in Support of Special Motion to Strike. Washington DC : Public Citizen Litigation Group, 2006.

Zeigler, D. R. The Basics of Slapp Suits. Kansas State University, 2005.

Journal Articles

Saner, K. E. Getting Slapp in Federal Court: Applying State Anti-Slapp Special Motion to Dismiss in Federal Court after Shady Grove. Duke law journal 63, 781 (2013).

Waldman, T. A. Slapp Suits: Weaknesses in First Amendment Law and in the Courts' Responses to Frivolous Litigation. UCLA law review 39, 979 (1992).

Well, J. A. Exporting Slapps: International Use of the U.S. Slapp to Suppress Dissent and Critical Speech. Temple International and Comparative Law Journal 12, 2 (1998).

Web Pages

Law, J. U. Shell Oil Co. V. Leonardini, Civ. S. 81-523 (Lkk) (U.S. Dist. Ct., E.D. Cal., Dismissed May 10, 1982) [Online]. Available from: <https://shorturl.asia/z0ciW> [2 August 2021]

News, M. Lawmaker Lauds Junking of Kidnap Raps Vs Lumad Supporters [Online]. Available from: <https://shorturl.asia/8A3xq> [24 August 2021]

หนังสือ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๖๘.

วิทยานิพนธ์

ณัฐ จินตพิทักษ์กุล. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการแก่งฟอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๖๐.

จตุพร โอวัฒนาพานิช. มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟ้องปิดปากในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๖๔.

ภาคผนวก ก