

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๙๖



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๑๖๐/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
คอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วยเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้
ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) และ
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) รายงาน
ผลการพิจารณาดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

โดยที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗
ในส่วนของ การสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการส่งเสริม
ภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศอย่างจริงจัง เพื่อให้ทุกภาคเศรษฐกิจ
มีความก้าวหน้าและสามารถแข่งขันในโลกสมัยใหม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานและกำหนดกรอบ
อำนาจหน้าที่เพื่อให้รองรับนโยบายดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ
หลักการของร่างกฎหมายที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอ จำนวน ๑๐ ฉบับ ซึ่งรวมถึง
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขณะที่จัดทำรายงานนี้
อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว
มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลายมิติ ทั้งด้านเสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
ของบุคคลและสื่อมวลชน และสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ซึ่งได้รับการรับรอง
ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
อาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงหยิบยกกรณีดังกล่าวขึ้นพิจารณา ศึกษา รวบรวมข้อเท็จจริงและวิเคราะห์
เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดการส่งเสริม
และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

/๒. เหตุผล ...

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรายงานนี้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สารสำคัญของเรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดความผิดและโทษสำหรับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ ทั้งในแง่การใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด และในแง่การลงมือกระทำความผิดต่อตัวระบบหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์เอง และมีบทบัญญัติบางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะเสรีภาพในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของบุคคลและสื่อมวลชน รวมถึงสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ จึงมีข้อพิจารณาต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๔.๑ การกำหนดฐานความผิดและองค์ประกอบฐานความผิด

๔.๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ (๑) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้การทุจริต หรือหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอม ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นความผิด เห็นว่า เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดองค์ประกอบฐานความผิดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนา "โดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง" ซึ่งคำว่า โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า "เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น" ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำที่มุ่งต่อประโยชน์ในทางทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและประชาชนส่วนใหญ่ตีความและปรับใช้การกระทำความผิดที่เป็นกรนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมหรือเป็นเท็จ ตามมาตรา ๑๔ (๑) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ควบคู่ไปกับการหมิ่นประมาทบุคคลอื่นบนระบบคอมพิวเตอร์หรือเป็นการหมิ่นประมาทโดยโฆษณา ซึ่งผู้กล่าวหามักมุ่งเอาผิดกับการใช้ "ข้อมูลเท็จ" เพื่อใส่ความหรือกล่าวหาทางอินเทอร์เน็ต หรือการนำภาพหรือเรื่องส่วนตัวมาเผยแพร่จนเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง

ดังนั้น มาตรา ๑๔ (๑) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ จึงยังคงเปิดช่องให้เกิดการตีความนำไปใช้กับการหมิ่นประมาทได้ โดยอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและตีความไปได้ว่า การนำข้อมูลเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์หรือบนอินเทอร์เน็ตที่ไม่เป็นความจริงและทำให้ประชาชนทั่วไปสับสนเป็นเจตนา

"โดยหลอกลวง" และอ้างมาตรา ๑๔ (๑) มาใช้ดำเนินคดีกับการแสดงความคิดเห็นต่อไปอีก ซึ่งการตีความลักษณะนี้อาจเป็นการขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งไม่สอดคล้องตามหลักการในมาตรา ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ของสภาแห่งยุโรป ที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์นั้น มุ่งเน้นเฉพาะความผิดเกี่ยวกับ "ข้อมูลปลอม" โดยไม่ได้มีแนวคิดเรื่อง "ข้อมูลเท็จ" แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักการนี้ไม่ได้ต้องการให้ใช้กับข้อเท็จจริงเชิงเนื้อหาเกี่ยวกับการแสดงออกใดๆ แต่ต้องการปราบปรามการกระทำในลักษณะเป็นการหลอกลวงเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น เช่น การส่งอีเมลล์หลอกลวงผู้อื่นว่ามาจากธนาคารหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง (Phishing) หรือสร้างเว็บปลอม (Farming) ขึ้นมาหลอกให้ผู้ใช้งานกรอกข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่น ซึ่งเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายอาญาที่ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร ยังไม่รวมการปลอมแปลงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยเจตนารมณ์ลักษณะนี้มีความใกล้เคียงกับ มาตรา ๘ ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๙๑๙/๒๕๕๘) ซึ่งกำหนดชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดที่มุ่งประโยชน์ต่อทรัพย์สิน

๔.๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ (๒) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดความผิดสำหรับการนำเข้าสู่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ สี่ลักษณะ คือ ๑) น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศ ๒) น่าจะเกิดความเสียหายต่อความปลอดภัยสาธารณะ ๓) น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และ ๔) น่าจะก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการตีความที่เกินเลยและใช้อำนาจแทรกแซงการแสดงความคิดเห็นและโอกาสในการรับทราบข้อมูลข่าวสารในระบบคอมพิวเตอร์เกินความจำเป็น

เมื่อพิจารณาจากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ ๑๙ และความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๐ และความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๓๔ ว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR จะเห็นได้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการแสวงหาและได้รับข้อมูลโดยปราศจากการปิดกั้น อย่างไรก็ตาม การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นดังกล่าว จะต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและหน้าที่ในการเคารพในสิทธิของบุคคลอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ใน ICCPR ข้อ ๑๙ ข้อย่อย ๓ แม้สิทธิในเสรีภาพดังกล่าวไม่เป็นสิทธิสมบูรณ์ที่รัฐอาจจะกำหนดข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นได้ (non-derogable right) แต่การกำหนดข้อจำกัดนั้นจะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายเท่าที่จำเป็นและอย่างจำกัด เพื่อรักษาชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี และคำนึงถึงหลักแห่งความจำเป็นและหลักสัดส่วน รวมทั้งจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตรงเท่านั้น ทั้งนี้ คำว่า "กฎหมาย" นั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักการที่ว่ากฎหมายจะต้องใช้เพื่อควบคุมการกระทำของปัจเจกชนเป็นการทั่วไป ไม่ใช่การควบคุมความคิดหรือการห้ามอย่างไร้เหตุผลตามอำเภอใจของผู้ตรากฎหมาย รวมถึงกฎหมายนั้นจะต้องกำหนดมาตรฐานในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น มีความชัดเจนและสามารถเข้าใจโดยทั่วไปได้โดยง่าย ว่าการฝ่าฝืนกรณีใดบ้างจะขัดกับกฎหมายและถูกฟ้องร้องดำเนินคดี จึงเห็นว่า การที่ถ้อยคำทั้งสี่ลักษณะข้างต้นเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน ไม่มีกรอบหรือหลักเกณฑ์ชัดเจนในการพิจารณาว่าการกระทำลักษณะใดที่อาจขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและถือว่าเป็นความผิด อาจก่อให้เกิดการตีความที่เกินเลยและใช้อำนาจแทรกแซงการแสดงความคิดเห็นและโอกาสในการรับทราบข้อมูลข่าวสารในระบบคอมพิวเตอร์

เกินความจำเป็น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการของ ICCPR ข้อ ๑๙ และหลักการในรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธินั้น

๔.๒ กระบวนการและหลักเกณฑ์การระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสารด้วยระบบคอมพิวเตอร์เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือสำคัญของสังคมประชาธิปไตยที่ประกันความโปร่งใสและความสำเร็จของการทำงานของใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม โดยนัยตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้รัฐมีอำนาจกำหนดข้อจำกัดบางประการเพื่อกำกับควบคุมการใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ ด้วยการระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายอื่น แต่ข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นมีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงออกและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยตรง

เสรีภาพในการแสดงออกและการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้รับการรับรองตาม ICCPR ข้อ ๑๙ ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการแสวงหาและได้รับข้อมูลโดยปราศจากการแทรกแซง แต่รัฐอาจจะกำหนดข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นได้ แต่จะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายเท่าที่จำเป็นและอย่างจำกัดเพื่อรักษาชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดี และคำนึงถึงหลักแห่งความจำเป็นและหลักสัดส่วน ตลอดจนจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตรงเท่านั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาจาก ICCPR ข้อ ๑๐ ที่ให้การรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ประกอบกับความเห็นทั่วไปฉบับที่ ๑๖ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติกา ICCPR จะเห็นได้ว่า สิทธิดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติตามสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกและการรับทราบข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะในทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบคอมพิวเตอร์ การแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสมต่อความเป็นส่วนตัวของบุคคล อาจนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกหรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลที่สามารถกระทำได้นั้น ควรพิจารณาว่าจะต้องไม่เป็นการกระทำโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ ICCPR และต้องคำนึงมิให้เป็นการ “แทรกแซงโดยพลการ” แม้จะมีการบัญญัติให้เป็นกฎหมายแล้วก็ตาม

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจดังกล่าว รัฐต้องประกันด้วยการแทรกแซงใดๆ ต่อความเป็นส่วนตัวหรือการติดต่อสื่อสาร ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายซึ่งมีข้อควรพิจารณาได้แก่ ๑) การเข้าถึงที่เปิดเผยและเป็นการทั่วไป ๒) การมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีหลักประกันการเข้าถึงข้อมูลการติดต่อสื่อสารที่เป็นไปตามเป้าหมายที่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน และ ๓) การมีเนื้อหาหรือรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากพอสำหรับการแทรกแซงกรณีใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ซึ่งต้องผ่าน

การพิจารณาอนุมัติ

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นว่า ในการพิจารณาระงับหรือลบบการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลที่มีเนื้อหาไม่ผิดกฎหมายใด แต่ข้อมูลนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้เป็นการกำหนดกรอบอำนาจเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลในการติดต่อสื่อสาร รวมถึงการแสดงความคิดเห็นที่สามารถกระทำได้ก็ตาม แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน การใช้ถ้อยคำในบทบัญญัตินี้มีลักษณะกว้างขวางคลุมเครือและไม่ชัดเจนว่าเนื้อหาประเภทใดที่อาจถูกพิจารณาระงับหรือลบบการทำให้แพร่หลาย การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาให้มีคำสั่งของศาล ที่ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ของสาธารณะกับหลักพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดกรอบการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่สอดคล้องเพียงพอกับหลักการและวัตถุประสงค์ของ ICCPR ข้อ ๑๗ ข้อ ๑๙ และหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องประกันด้วยว่าการแทรกแซงใดๆ ต่อความเป็นส่วนตัวหรือการติดต่อสื่อสารต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายซึ่งมีลักษณะมีความชัดเจนสามารถเข้าใจได้โดยบุคคลทั่วไป เป็นไปตามหลักแห่งความจำเป็นและหลักสัดส่วนและจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตรงเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการกลั่นกรองข้อมูลคอมพิวเตอร์ซึ่งมีจำนวนห้าคน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี โดยสองในห้าคนต้องเป็นตัวแทนภาคเอกชนนั้น ขาดหลักประกันด้านที่มาและคุณสมบัติบุคคลที่ไม่ได้คำนึงถึงผู้ที่ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านกฎหมาย รวมทั้งด้านสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจมีผลต่อความโปร่งใสและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๔.๓ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรพิจารณามาตรการในการกำกับดูแลเนื้อหาหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ในระบบคอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตที่ได้ดลยภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตาม การใช้อำนาจหรือมาตรการใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต้องเป็นการชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจหรือมาตรการนั้นๆ ต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ และต้องมีความจำเป็นในการดำเนินการโดยใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๔.๓.๑ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๑) โดยใช้ข้อความตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องแล้วเสร็จที่ ๙๑๙/๒๕๕๘) มาตรา ๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิด

เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๑) ซึ่งมีใจความว่า “ผู้ใดโดยทุจริต นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ทำให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น หรือทำให้ผู้อื่นทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิต้องระวางโทษ...” ซึ่งจะเป็นการทำให้เกิดความชัดเจนว่า หมายถึงการกระทำความผิด เฉพาะเรื่องการนำข้อมูลปลอมเพื่อนำไปหลอกเอาทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลจากบุคคลอื่นเท่านั้น ทั้งนี้ ควรเปลี่ยนคำว่า “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” เป็น “ข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอม” เพื่อให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ตามมาตรา ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ของสภาแห่งยุโรป

๔.๓.๒ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๒) ให้สอดคล้องกับหลักการใน ICCPR และความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำ ICCPR และตามหลักการในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การตรากฎหมายใดๆ ที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารหรือการ แสดงออก โดยอาศัยเหตุผลด้านความมั่นคง หรือความปลอดภัยสาธารณะ แม้จะเป็นสิ่งที่รัฐสามารถทำได้ แต่จะต้องไม่อ้างความจำเป็นอย่างกว้างขวางครอบคลุมมากเกินไป ทั้งนี้ โดยการกำหนดขอบเขตเงื่อนไข การพิจารณาใช้อำนาจภายใต้ “ความมั่นคงของประเทศ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ” และ “ความตื่นตระหนกแก่ประชาชน” ที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เกินสมควร อันเป็นการทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกิดความชัดเจนและป้องกันไม่ให้อำนาจในการ ใช้ดุลพินิจอย่างไร้ขอบเขตซึ่งอาจเกิดการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น

๔.๓.๓ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ โดยเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ และตีความได้อย่างกว้าง หรือกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการตีความให้มีความชัดเจนขึ้น เช่นคำว่า “ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ทั้งนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการใช้อำนาจระงับการ เผยแพร่ หรือการลบเนื้อหาข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ให้มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อกำกับให้ พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องแสดงเนื้อหาที่เข้าข่ายขัดความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องการระงับการเผยแพร่หรือลบเนื้อหาส่วนนั้น พร้อมทั้งแสดงเหตุผลอันสมควรอย่างยิ่งต่อศาล ว่าเป็นความผิดอย่างร้ายแรงและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสังคมอย่างถึงขนาด เพื่อขอให้ ศาลมีคำสั่งระงับการเผยแพร่หรือลบเนื้อหาส่วนนั้น โดยวิธีการนี้จะช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลเนื้อหาในระบบคอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ต กับการประกันสิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของบุคคลและ สื่อมวลชน รวมถึงสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ซึ่งได้รับการรับรองตาม ICCPR และตามหลักการในรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นได้

๔.๓.๔ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐ วรรคสองซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกลั่นกรองข้อมูลคอมพิวเตอร์มีจำนวนห้าคนมาจากการแต่งตั้งของ รัฐมนตรี โดยสองในห้าคนต้องเป็นตัวแทนภาคเอกชนนั้น ยังขาดหลักประกันที่เหมาะสมด้านที่มาและ คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นกรรมการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง

ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ให้คำนึงถึงคุณสมบัติของการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านกฎหมาย รวมทั้งด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอฯ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิสต์ ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

สำเนาถูกต้อง



(นายศรัทธาวุฒิ จันจันท์)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ