

ประเทศไทย: ประกาศการลบเนื้อหาภายใน 24 ชั่วโมงจะบ่อนทำลายหลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์

วันที่ 15 ธันวาคม 2565

องค์กร Access Now องค์กร ARTICLE 19 และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) ออกแถลงการณ์ร่วมเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐยกเลิกประกาศใหม่ที่ทำให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการและสื่อสังคมออนไลน์ระงับการทำให้แพร่หลายของเนื้อหาบางประเภทโดยไม่ต้องมีคำสั่งศาล

องค์กรของเรามีความกังวลอย่างยิ่งว่าบทบัญญัติในประกาศนี้ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 25 ธันวาคม 2565 และออกโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) จะส่งผลเป็นการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐบาลไทยอย่างไม่เหมาะสมในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์โดยปราศจากการทบทวนจากฝ่ายตุลาการที่เพียงพอ ประกาศใหม่ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งในการระงับเนื้อหาออนไลน์ออกโดยในบางกรณีจำต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเพียงแค่ 24 ชั่วโมงนั้นไม่สมเหตุสมผลและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีและกฎหมายระหว่างประเทศ

[แม้ว่ากรอบกฎหมายไทยที่มีอยู่เดิมจะเปิดช่องให้เกิดการแทรกแซงจากภาครัฐในด้านการเซ็นเซอร์เนื้อหาบนโลกออนไลน์มากจนเกินไปอยู่แล้ว](#) การให้อำนาจเพิ่มเติมแก่หน่วยงานรัฐภายใต้ประกาศใหม่นี้มีแนวโน้มที่จะส่งผลให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์ของประชาชนถูกจำกัดโดยพลการมากยิ่งขึ้น ขัดกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของไทยภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) นอกจากนี้ ประกาศดังกล่าวยังไม่เป็นไปตาม[หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง \(Manila Principles on Intermediary Liability\)](#) ซึ่งวางหลักไว้ว่าเนื้อหาไม่ควรถูกระงับหรือจำกัดโดยไม่มีคำสั่งศาล และคำขอเพื่อให้ระงับหรือจำกัดเนื้อหาต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป็นไปตามกระบวนการที่เหมาะสม

การขยายขอบเขตอำนาจฝ่ายบริหารเพื่อจำกัดหรือระงับเนื้อหา

ภายใต้ประกาศใหม่นี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจะมีอำนาจเพิ่มเติมในการออกคำสั่งโดยตรงแก่ผู้ให้บริการและสื่อสังคมออนไลน์ให้ระงับการแพร่หลายของเนื้อหาที่เจ้าหน้าที่ประเมินว่าเป็นการละเมิด[พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560](#) (พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์) ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อ 8 ของประกาศใหม่กำหนดให้เนื้อหาที่เจ้าหน้าที่ประเมินว่าเข้าข่าย “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อ “การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ... หรือก่อให้เกิด

ความตื่นตระหนกแก่ประชาชน” ตามมาตรา 14(2) ของพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ หรือเป็น “ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย” ตามมาตรา 14(3) ของพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ จะต้องถูกระงับการทำให้แพร่หลายภายใน 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ข้อมูลที่บิดเบือนหรือปลอมโดยประการที่น่าจะ “เกิดความเสียหายแก่ประชาชน” ตามมาตรา 14(1) ของพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ จะต้องถูกระงับการทำให้แพร่หลายภายในเจ็ดวัน

เราเสียใจอย่างยิ่งที่ประกาศดังกล่าวให้อำนาจแก่รัฐบาลไทยมากขึ้นในการจำกัดเนื้อหาตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ทั้งที่พ.ร.บ.ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยอยู่แล้ว ที่ผ่านมา องค์กรของเราได้ประณามการบังคับใช้มาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ซึ่งมีลักษณะคลุมเครือมากจนเกินไป จึงทำให้มาตราดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อลงโทษการแสดงออกอย่างเสรีของประชาชน และระงับความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์โดยมิชอบ ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แสดงความกังวลต่อการใช้มาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ มาเอาผิดกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยชอบในประเทศไทย บทบัญญัติเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักวัตถุประสงค์อันชอบธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความจำเป็นภายใต้มาตรา 19(3) ของ ICCPR

การทบทวนจากฝ่ายตุลาการที่ไม่เพียงพอ

ประกาศดังกล่าวให้อำนาจเพิ่มเติมแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี MDES – ซึ่งถือเป็นตัวแทนจากฝ่ายบริหารและไม่ใช่ผู้แทนฝ่ายตุลาการ - ในการหลีกเลี่ยงกระบวนการตรวจสอบของศาลและสามารถออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการทำให้แพร่หลายของเนื้อหาได้เอง อำนาจเหล่านี้จะบ่อนทำลายหลักนิติธรรม รวมถึงบทบาทของศาลในการป้องกันการล่วงเกินอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำหนดว่ารัฐควรจำกัดการแพร่หลายของเนื้อหาตามคำสั่งของหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางเท่านั้น

ประกาศดังกล่าวยังสร้างอุปสรรคเพิ่มเติมสำหรับผู้ใช้งานที่ได้รับผลกระทบและผู้ให้บริการในการใช้สิทธิการอุทธรณ์การระงับการทำให้แพร่หลายของเนื้อหา โดยข้อ 11 ของประกาศกำหนดให้ผู้ให้บริการ สื่อสังคมออนไลน์ และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อปลัดกระทรวง MDES หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายภายใน 30 วัน กระบวนการดังกล่าวถือเป็นกระบวนการตรวจสอบตนเองที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นการพิจารณาข้อร้องเรียนที่ตกอยู่ภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่งตั้งแต่นั้น ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักการที่กำหนดว่ากระบวนการอุทธรณ์จะต้องถูกพิจารณา “โดยหน่วยงานตุลาการที่มีอำนาจ”

แม้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งภายใต้กรอบของประกาศดังกล่าวจะไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การพิจารณาขององค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลาง แต่ในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบ ผู้ให้บริการ และสื่อสังคมออนไลน์อาจสามารถขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของ MDES ได้หากพวกเขาเห็นว่าผลการอุทธรณ์ตามข้อ 11 ไม่เป็นที่พอใจ

อย่างไรก็ตามข้อ 10 ของประกาศกลับระบุว่า การอุทธรณ์ใดๆ “ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง” ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวโดยศาลอาจใช้เวลาหลายปี ซึ่งจะส่งผลให้ผู้อุทธรณ์ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการทางศาลและทางปกครองซึ่งเป็นกระบวนการที่ยืดเยื้อและกดดันเพียงเพราะพวกเขาต้องการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกบนโลกออนไลน์ของตน นอกจากนี้ยังไม่มีข้อบังคับที่ชัดเจนเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาและเยียวยาผลกระทบของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้กฎระเบียบใหม่

กรอบเวลาสำหรับการระงับการแพร่หลายของเนื้อหาที่ไม่สมเหตุสมผล

กรอบเวลาเพียงหนึ่งวันสำหรับการระงับการแพร่หลายของเนื้อหานั้นเป็นข้อกำหนดที่มีความรุนแรงเป็นพิเศษเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบจากศาล การกำหนดกรอบเวลาสำหรับการปฏิบัติตามคำสั่งในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดแรงกดดันด้านเวลาที่ไม่สมเหตุสมผลต่อผู้ให้บริการ ซึ่งอาจสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการลบเนื้อหาการแสดงออกทางออนไลน์บางส่วนที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแทนที่จะคัดค้านคำสั่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษทางอาญา ก่อนหน้านี้องค์กรของเราได้ชี้ให้เห็นว่าระบบและข้อกำหนดเรื่องการลบเนื้อหาที่คล้ายกันใน [อินโดนีเซีย](#) และ [เวียดนาม](#) ผลักดันให้แพลตฟอร์มมีแนวโน้มที่จะ “ปฏิบัติตามก่อนประเมินในภายหลัง” ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงในการเซ็นเซอร์ออนไลน์

การไม่ปฏิบัติตามกรอบเวลานี้อาจส่งผลให้ผู้ให้บริการและสื่อสังคมออนไลน์ถูกลงโทษในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน ตัวอย่างเช่น ภายใต้ข้อ 9 ของประกาศ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายของเนื้อหาอาจนำไปสู่การสันนิษฐานว่าผู้ให้บริการนั้น “ร่วมมือ สนับสนุน หรือยินยอม” ให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ซึ่งอาจนำไปสู่โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ข้อ 16 ยังกำหนดว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอาจส่งผลให้ใบอนุญาตประกอบการของผู้ให้บริการถูกระงับโดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ การกำหนดโทษในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามประกาศ “มากเกินไป” โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมของคำสั่ง และเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงมากขึ้นจากฝ่ายบริหารภายใต้กรอบของพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความไม่ชัดเจนในด้านการกำหนดกรอบหรือนิยามลักษณะเนื้อหาออนไลน์ที่สามารถเผยแพร่ได้ ตามที่ได้เน้นย้ำไว้ข้างต้น

จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวทาง

เนื่องจากข้อกังวลข้างต้น องค์กรของเราเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐไทยยกเลิกหรือแก้ไขสาระสำคัญของประกาศฉบับใหม่นี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICCPR และหลักนิติธรรม โดยคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายของเนื้อหาจะต้องถูกออกแบบให้แคบลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับ ICCPR และเป็นไปตามหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องเป็นคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานตุลาการที่เป็น

อิสระ อีกทั้ง เราขอเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐไทยยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึง พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์

ความเป็นมา

ประกาศใหม่ให้อำนาจใหม่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี MDES ในการออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการและสื่อสังคมออนไลน์ระงับการแพร่หลายของเนื้อหาที่ถูกประเมินว่าละเมิดมาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมาตราดังกล่าวกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาโดยอ้างว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านข้อมูลเท็จออนไลน์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้:

- โดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง “นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือน หรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหาย แก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา” (มาตรา 14(1));
- การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่ง “ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ” โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ... หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน” (มาตรา 14(2))
- การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ “อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา” (มาตรา 14(3)) และ
- การนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่ “มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้” (มาตรา 14(4))

ความผิดเหล่านี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ได้ถูกนำมาใช้ควบคู่กับบทบัญญัติเกี่ยวกับการหมิ่นประมาททางอาญาเพื่อปราบปรามการแสดงออกทางออนไลน์ที่ได้รับการคุ้มครองหลายประเภท โดยอาศัยความคลุมเครือของบทบัญญัติเหล่านี้

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ศาลอาญาได้แจ้งเจ้าหน้าที่ของ MDES ว่าจะมีการออกแนวปฏิบัติใหม่ซึ่งจะกำหนดให้มีการเรียกบุคคลซึ่งตกเป็นเป้าหมายของการลบหรือการบล็อกเนื้อหาจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการไต่สวนก่อนที่ศาลจะออกคำสั่งจำกัดเนื้อหาออนไลน์ อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มว่าข้อกำหนดนี้จะไม่เป็นผล เนื่องจาก MDES จะสามารถออกคำสั่งให้ลบเนื้อหาได้ไม่ต้องผ่านศาล จึงทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องใช้กระบวนการไต่สวน

มาตรา 19 ของ ICCPR กำหนดให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเคารพและรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกแก่บุคคลทุกคนภายในเขตอำนาจของตน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ชี้แจงในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 34 ว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกควรขยายไปถึง “วาทกรรมทางการเมือง การแสดงความเห็น...เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ การอภิปรายเรื่องสิทธิมนุษยชน สื่อสารมวลชน...” รวมถึงการแสดงออกที่ไม่ใช่คำพูด และ “รูปแบบการแสดงออกทางอิเล็กทรอนิกส์และทางอินเทอร์เน็ต”

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ในบางกรณี รัฐอาจจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายของ ICCPR อย่างเคร่งครัด และต้องเป็นไปตามหลักการของความชอบด้วยกฎหมาย วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ

ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกได้ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐควรจำกัดเนื้อหาตามคำสั่งของหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางภายใต้หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรฐานที่เหมาะสมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย หลักความจำเป็น และความชอบธรรมเท่านั้น

นอกจากนี้ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และมาตรา 35 กำหนดให้บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ