

สรุปรายงานผลการพิจารณาศึกษา
คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
เรื่อง “กฎหมายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการส่งเสริมภาคเศรษฐกิจดิจิทัลและวางรากฐานของเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศอย่างจริงจัง โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติหลักการผ่านความเห็นชอบ ร่างกฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ทั้ง ๑๐ ฉบับ ไปแล้วเมื่อประมาณเดือนมกราคม ๒๕๕๘ ให้มีการจัดตั้งกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้น และขณะนี้ร่างกฎหมายทั้ง ๑๐ ฉบับ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลและผู้ที่เกี่ยวข้องที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบเมื่อร่างกฎหมายมีผลบังคับใช้ ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปและแสดงความคิดเห็นข้อห่วงใยต่างๆผ่านสื่อมวลชนมาอย่างต่อเนื่องว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวอาจมีความไม่สอดคล้องต่อแนวทางการปฏิรูปสื่อที่คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปแห่งชาติ กำลังดำเนินการอยู่ คณะกรรมการฯ จึงได้ทำการศึกษาเพื่อ วิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสีย ของร่างกฎหมายทั้ง ๑๐ ฉบับ ในประเด็นดังนี้คือ

๑. ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการสื่อสารและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

๒. ผลกระทบต่อโครงสร้างสถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายพัฒนาประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลของรัฐบาลเป็นเรื่องดี แต่เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลทั้ง ๑๐ ฉบับดังกล่าวแล้วพบว่า มีแนวทางที่มุ่งเน้นปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมากกว่าความมั่นคงปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบไซเบอร์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมมากกว่าผลดี นอกจากนี้ยังอาจผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางในขณะที่ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆของสังคม และอาจถือเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ที่ขัดแย้งต่อหลักการของรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศได้ จึงอาจไม่สามารถสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและสังคมของประเทศไทยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามหลักการที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ สำหรับประเด็นเรื่องโครงสร้าง สถานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน องค์กรหรือหน่วยงานรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ก็ยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญและต้องระมัดระวัง กล่าวคือ ขาดความชัดเจนในเรื่องสถานะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานและหน่วยงาน ระบบการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งอย่างมีธรรมาภิบาล หลักการเคารพต่อวินัยทางการเงินและการคลัง การออกแบบกลไกและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ หลักประกันการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่

โปร่งใสเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. และกองทุน มีความชัดเจนว่าความเป็นองค์กรอิสระของ กสทช. จะถูกลดทอนและลดบทบาทลงจนเป็นองค์กรที่ขาดความเป็นอิสระ โดยคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นผู้เข้ามาบีบบังคับแทน อำนาจในการจัดสรรและกำกับดูแลคลื่นความถี่ถูกแทรกแซงทั้งจากกลุ่มอำนาจทางการเมืองและอำนาจทุนได้โดยง่าย มีความไม่ชัดเจนในภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการและกำกับดูแล ส่งผลให้พัฒนาการตามแนวทางการปฏิรูปสื่อย้อนกลับไปสู่อัตตาภิบาลที่รัฐถือครองคลื่นความถี่จำนวนมากโดยใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นข้ออ้าง การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) ไปรองรับประโยชน์โดยภาพรวมของเศรษฐกิจดิจิทัล และอาจส่งผลให้การพัฒนาด้านเนื้อหาในกิจการวิทยุและโทรทัศน์เกิดความชะงักหรือขาดหายไป อีกทั้งกองทุนเศรษฐกิจดิจิทัลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังขาดการออกแบบกลไกและระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพอันจะนำมาซึ่งปัญหาธรรมาภิบาลของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้ในอนาคตเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วกับ กสทช. นอกจากนี้โดยภาพรวมของกฎหมายดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ทั้ง ๑๐ ฉบับ ยังไม่มีมาตรการรองรับหรือกลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และอาจส่งผลกระทบต่อเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารของประชาชนเป็นอย่างมาก ยังขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างไร้ขอบเขตโดยปราศจากการกลั่นกรองจากศาลหรือตุลาการ ขาดมาตรการหรือกลไกปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขาดกรอบการทำงานที่ชัดเจน ไม่มีมาตรการป้องกันและ มาตรการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีการยกเว้นความรับผิดชอบให้หน่วยงานบางประการ ซึ่งอาจส่งผลเป็นการบั่นทอนมากกว่าส่งเสริมบรรยากาศในการลงทุน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งสื่อมวลชน ที่อาจถูกลดทอนลงไปตามความเป็นอิสระของ กสทช. มีการกำหนดให้มีการเปลี่ยนวิธีการประมวลไปเป็นการคัดเลือก การเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการชดเชยการคืนคลื่นความถี่ อีกทั้งยังเป็นการกำหนดแนวทางการบัญญัติกฎหมายที่สวนทางกับแนวทางการปฏิรูปด้านการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศที่คณะกรรมการการปฏิรูปสื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

คณะกรรมการการปฏิรูปสื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ ขอเสนอแนะโดยภาพรวมดังต่อไปนี้

๑. กลุ่มเนื้อหากฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัลว่าด้วยคณะกรรมการและกองทุน มีข้อเสนอแนะให้
 - ๑.๑ กำหนดบทบาทของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) โดยแยกผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ประกอบการ (Operator) ออกจากกันอย่างเด็ดขาดเพื่อป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานของ กสทช. ตามนโยบายของ ครม. ด้วยวิธีการ กำหนดให้ กสทช. ดำเนินการตามนโยบายของ ครม. ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพียงอย่างเดียว และให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้จัดทำแผนและนโยบายเสนอคณะรัฐมนตรี รวมถึงยกเลิกร่างอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเสนอต่อ ครม. เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่ง กสทช. ต้องนำไปปฏิบัติตาม

๑.๒ ให้คงไว้ซึ่งกองทุน กทปส. และต้องไม่มีการจัดสรรเงินจากกองทุนดังกล่าวไปยังกองทุนพัฒนา ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง แต่กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินจากรายได้แผ่นดินที่ได้รับจาก สำนักงาน กสทช. เข้าสู่กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแทนตามจำนวนที่รัฐบาลเห็นสมควร

๑.๓ แก้ไขวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไม่ให้มีวัตถุประสงค์หรือ การกิจซ้ำซ้อนกับกองทุนที่มีอยู่แล้ว เช่น กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และกองทุนและพัฒนา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

๑.๔ แก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ด้วยการ เพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบการดำเนินการ คุณสมบัติของคณะกรรมการทุกคณะและกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การใช้เงินจากกองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย, กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ, กฎหมายว่าด้วย การโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง เพิ่มบทบาท ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้สอบบัญชีให้เทียบเท่ากับหน่วยงานและกองทุนอื่น มีคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลกองทุน

๒. เกี่ยวกับพระราชบัญญัติ กสทช. มีข้อเสนอแนะว่า

๒.๑ ให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.....ตลอดจนการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ในประเด็นอื่นใดทั้งหมดออกไปก่อน จนกว่าจะมี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และแนวทางการปฏิรูปที่คณะกรรมการการ ปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ โดยขอให้คงหลักการความเป็น องค์กรอิสระของ กสทช. ตามที่เป็นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ และตามแนวทางที่กำลังยก ร่างอยู่

๒.๒ ให้คงหลักการการจัดสรรทรัพยากรสื่อสารของชาติที่ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และประโยชน์สูงสุด โดยกำหนดให้การจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการธุรกิจทุกประเภทกิจการ ต้องใช้วิธีการประมูล และต้องคงหลักการของการปฏิรูปการสื่อสารของชาติที่ต้องการให้รัฐถือคลื่นความถี่ให้ น้อยลงและเท่าที่จำเป็น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงคลื่นความถี่ได้มากขึ้น

๒.๓ กำหนดบทบาทหน้าที่ของ กสทช.ในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้มีความชัดเจนว่าตามความหมาย ที่ ITU กำหนดทั้ง ๓ ระดับ ได้แก่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การจัดแบ่งคลื่นความถี่ และการอนุญาตให้ใช้คลื่น ความถี่ และต้องไม่มีบทบัญญัติใดที่ส่งผลให้ กสทช. ไม่สามารถใช้อุดหนุนอย่างอิสระในการจัดสรรทรัพยากร สื่อสารของชาติได้

๓. กลุ่มเนื้อหากฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัลที่ว่าด้วยสำนักงานและธรรมาภิบาล มีข้อเสนอแนะดังนี้

๓.๑ สร้างความชัดเจนของสำนักงานและหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นว่าจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะ จัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน หรือองค์กรเอกชน อย่างไรอย่างหนึ่ง

๓.๒ แก้อำนาจพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดให้สำนักงานต่างๆ สามารถร่วมทุนโดยการถือหุ้น เข้าเป็นหุ้นส่วน หรือเข้าร่วมทุนกับเอกชนได้ โดยในกรณีที่ยังคงเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และยึดถือหลักวินัยการเงินการคลัง

๓.๓ แก้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ฯ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ โดยกำหนดให้รายได้ของสำนักงานต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

๓.๔ แก้อำนาจพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ โดยกำหนดให้รายได้ของสำนักงานหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

๓.๕ ยกเลิกข้อกำหนดการยกเว้นความรับผิดในร่างพระราชบัญญัติฯต่างๆ ให้ อย่างน้อย หน่วยงาน กรรมการ อนุกรรมการ ที่ปรึกษา และพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องมีภาระการพิสูจน์ความสุจริตของตนเอง หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องมีความรับผิดตามกฎหมาย

๓.๖ แก้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ฯ ในประเด็น อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลให้ต้องมีการกั้นกรองจากศาลหรือตุลาการฯ และได้แย้งคำสั่งที่เกี่ยวข้องได้ เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยตามหลักการความรับผิดเด็ดขาด เพิ่มมาตรการเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ และกำหนดกรอบการทำงานและประสานงานที่ชัดเจน

แก้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการกั้นกรองจากศาลหรือฝ่ายบริหารระดับรัฐมนตรีหรืออธิบดี และได้แย้งคำสั่งที่เกี่ยวข้องได้

แก้อำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ โดยเพิ่มหลักการให้ความยินยอม (consent) ของเจ้าของข้อมูลตามหลักสากลตามที่มีอยู่ในร่างเดิมฯ

แก้อำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ในการเข้าตรวจค้น ยึด และอายัดทรัพย์สินต้องมีการกั้นกรองจากศาล และได้แย้งคำสั่งที่เกี่ยวข้องได้ แยกภารกิจในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ ออกจากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ยกเลิกพระราชบัญญัติวิฤตวิเทศ พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายอื่นที่มา ก่อน พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพิ่มบทบัญญัติรับรองหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับนโยบาย การกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และการร้องเรียนต่างๆ ในกฎหมายทุกฉบับ

กล่าวสรุปโดยภาพรวม คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นโยบายการพัฒนาประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลเป็นเรื่องดีและควรได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในสังคม แต่รายละเอียดในร่างกฎหมายทั้ง ๑๐ ฉบับก็มีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในวงกว้าง เมื่อรัฐบาลมีนโยบายหลักต้นให้เกิดการบังคับใช้เป็นภาระเร่งด่วน ผู้ที่เกี่ยวข้องก็จำเป็นต้องใช้ความรอบรอบในการพิจารณาและระมัดระวังแก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่เสนอแนะมาให้ครบถ้วนก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติในอนาคตต่อไป