



มาตรการควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารปลอมของสิงคโปร์*

ปิยะขวัญ ชมชื่น**

๑. บทนำ

ปัจจุบันสื่อออนไลน์มีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในสังคมทุกขณะ การขยายตัวของเทคโนโลยี และนวัตกรรมส่งผลให้พฤติกรรมการบริโภคสื่อออนไลน์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ช่องทางออนไลน์เป็นพื้นที่ที่ใช้สื่อสารระหว่างบุคคลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ปัญหาที่อาจเป็นผลกระทบสำคัญตามมาคือการเผยแพร่ข่าวสารปลอมหรือข้อความที่ไม่เป็นความจริง (Fake News) เพื่อสร้างความเข้าใจผิด มุ่งแสวงประโยชน์บางประการจนอาจเรียกได้ว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบหนึ่งที่สามารถส่งผลทั้งในระยะสั้น และอาจมีผลในระยะยาว อีกทั้งการพัฒนาของเทคโนโลยีด้านปัญญาประดิษฐ์ ทำให้เกิดการสร้างข่าวสาร หลอกหลวงโดยอาศัยเทคโนโลยีการเรียนรู้เชิงลึกเข้ามาร่วมพัฒนา ทำให้ข่าวสารปลอมมีลักษณะ แนบเนียน จับพินิจได้ยาก ง่ายต่อการหลงเชื่อ (Deepfake) เช่น การตัดต่อวิดีโอปลอม ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้หลายประเทศ ตระหนักถึงผลกระทบการแพร่กระจายข่าวสารปลอม เร่งสร้างกลไกการควบคุม ป้องกัน ทั้งรูปแบบของ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร หรือแม้แต่วิธีการป้องกันจากเอกชนผู้ให้บริการ สิงคโปร์เป็น ประเทศล่าสุดที่ผลักดันการแก้ปัญหาในรูปแบบมาตรการทางกฎหมาย โดยมีการเสนอร่างกฎหมายชื่อ The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.๒๕๖๒ หรือ ในที่นี้ขอเรียกว่ากฎหมายควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารปลอม และสภาสิงคโปร์มีมติเห็นชอบผ่านร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๒^๑ การผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวทำให้สิงคโปร์เผชิญกับกระแส วิพากษ์วิจารณ์ประเด็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และสื่อมวลชน (Freedom of Expression) รวมถึงเป็นข้อสงสัยว่ารัฐบาลอาจใช้บังคับเพื่อเปิดช่องให้อำนาจควบคุม/ระงับ ความเห็นต่างจากรัฐบาลได้

๒. มาตรการควบคุมการเผยแพร่ข่าวปลอมของสิงคโปร์

ที่ผ่านมาสิงคโปร์ถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และ สื่อมวลชนมาโดยตลอด องค์กรนักข่าวไร้พรมแดน (Reporters sans frontières - RSF) เปิดเผยดัชนีเสรีภาพ สื่อมวลชนโลก หรือ World Press Freedom Index จากทั้งหมด ๑๘๐ ประเทศ พบว่า พ.ศ. ๒๕๖๒ สิงคโปร์ อยู่ลำดับที่ ๑๖ เมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน โดยมีดัชนีฯ อยู่ลำดับที่ ๑๕๑ เท่ากับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ขณะที่มาเลเซียลำดับที่ ๑๒๓ เป็นลำดับแรกของอาเซียน อินโดนีเซีย ๑๒๔ ฟิลิปปินส์ ๑๓๔ ประเทศไทยดีขึ้น ๔ ลำดับจากปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นลำดับที่ ๑๓๖ เมียนมาลำดับที่ ๑๓๘ กัมพูชา ๑๔๓ บรูไน ๑๕๒ สปป.ลาว ๑๗๑ และเวียดนามลำดับที่ ๑๗๖ เป็นลำดับสุดท้ายของอาเซียน ดัชนีดังกล่าวสะท้อน

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๖๒

** นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ เว็บไซต์รัฐสภาสิงคโปร์ <https://www.parliament.gov.sg/parliamentary-business/bills-introduced> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒



ภาพรวมเสรีภาพของสื่อในประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อเทียบกับประเทศฝั่งตะวันตก ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ นอร์เวย์ ฟินแลนด์ สวีเดน มีดัชนีฯ อยู่ลำดับที่ ๑ ถึง ๓ ตามลำดับ^๒

อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่มีความหลากหลาย ทั้งทางเชื้อชาติศาสนา สังคมวัฒนธรรม รวมถึงระบอบการปกครอง สิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา โดยมีผู้นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ ๑๔.๖ ศาสนาพุทธ ร้อยละ ๔๒.๕ ศาสนาอิสลาม ร้อยละ ๑๔.๙ และศาสนาฮินดู ร้อยละ ๔^๓ ความหลากหลายดังกล่าวทำให้รัฐบาลสิงคโปร์จำเป็นต้องดำเนินมาตรการบริหารประเทศด้วยความระมัดระวัง การเผยแพร่ข่าวปลอมโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนหลงผิดจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความอ่อนไหวที่รัฐบาลเห็นว่าอาจเป็นภัยคุกคามสำคัญทั้งทางตรง และทางอ้อม ทำให้สิงคโปร์มีความพยายามแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ซึ่งก่อนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้บริหารทั้งระดับรัฐมนตรี และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษาวิจัยผลกระทบ และแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ข่าวปลอม โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาชื่อว่า REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON DELIBERATE ONLINE FALSEHOODS – CAUSES, CONSEQUENCES AND COUNTERMEASURES ซึ่งเนื้อหาของรายงานดังกล่าวมีข้อที่น่าสนใจหลายประการ ดังนี้

ประการแรก คณะกรรมการรายงานว่าสิงคโปร์เป็นเป้าหมายของการโจมตีทางไซเบอร์เพื่อเข้าถึงและได้ไปซึ่งข้อมูลอย่างผิดกฎหมายในลักษณะของ Cyberattack ทั้งข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่สำคัญ และสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับ Healthcare อาทิ ในปี ๒๐๑๘ มีรายงานว่า SingHealth เครือข่ายหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่ใหญ่ที่สุดในประเทศสิงคโปร์ ถูกเจาะระบบข้อมูลของผู้เข้ารับการรักษาไปถึง ๑.๕ ล้านคน^๔

ประการที่สอง การศึกษาวิจัยของคณะกรรมการแสดงข้อเปรียบเทียบผลกระทบจากการเผยแพร่ข่าวปลอมว่ามีลักษณะเหมือน Slow drip^๕ ที่ค่อย ๆ แทรกซึมผู้รับข่าวสารซึ่งอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในระยะยาว ฟังลึก และสายเกินแก้ไข

ประการที่สาม คณะกรรมการเสนอแนวทางมาตรการแก้ปัญหาข้อมูลข่าวสารปลอมทั้งระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศ อาทิ การเสริมสร้างให้สังคมได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์ สร้างสังคมที่เป็น

^๒ เว็บไซต์องค์กรนักข่าวไร้พรมแดน (Reporters sans frontières - RSF) <https://rsf.org/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

^๓ เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ ข้อมูลประเทศเอเชียตะวันออก: สาธารณรัฐสิงคโปร์ สถานะ ณ วันที่แก้ไขข้อมูลล่าสุด วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ [http://www.mfa.go.th/main/th/other/9240/99152-\(Singapore\).html](http://www.mfa.go.th/main/th/other/9240/99152-(Singapore).html) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

^๔ REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON DELIBERATE ONLINE FALSEHOODS – CAUSES, CONSEQUENCES AND COUNTERMEASURES, Presented to Parliament on ๑๙ September ๒๐๑๘, COMPOSITION OF THE SELECT COMMITTEE (as at ๑๑ September ๒๐๑๘) The Select Committee was appointed by resolution of Parliament passed on ๑๐ January ๒๐๑๘.

^๕ REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON DELIBERATE ONLINE FALSEHOODS – CAUSES, CONSEQUENCES AND COUNTERMEASURES, Presented to Parliament on ๑๙ September ๒๐๑๘.

^๖ REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON DELIBERATE ONLINE FALSEHOODS, Page ๓๔, ๔๖, ๕๑, ๕๒

^๗ (๒) Real risks of “slow drip” falsehoods causing long-term damage to society.

๒๒๐. Singapore’s diverse society provides fertile ground for insidious “slow drip” falsehoods to cause longer-term damage to society that may not always be visible, until too late. The dangers of “slow drip” falsehoods were elaborated on by various expert representatives. The Committee also received firsthand and expert evidence on how such falsehoods have manifested in Singapore.

๒๒๑. “Slow drip” falsehoods. Expert representatives repeatedly warned of the insidious “slow drip” effect of falsehoods on our society. In the words of Dr Mathews, a researcher who has examined issues related to social cohesion for over a decade, it is “in our everyday lives where deliberate online falsehoods could harm our social cohesion.” He explained that “low-level” falsehoods could raise tensions little by little; emotions may not be high initially, but falsehoods could make them stronger.



ปีกแผ่นเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน การเตรียมรับมือกับภัยคุกคามที่กระทบความมั่นคงปลอดภัย ทำลายข้อมูลที่ไม่ถูกต้องในระบบออนไลน์ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างกลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเข้มแข็งทั้งในประเทศ^{๔๕} และระดับภูมิภาค (cross-border fact-checking)^{๔๖} เช่น การที่รัฐบาลสิงคโปร์ดำเนินโครงการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนอย่างเข้มข้นโดยรณรงค์เผยแพร่แคมเปญ Just be S.U.R.E ให้ประชาชนตรวจสอบตนเอง และข้อมูลก่อนส่งต่อด้วยคำย่อ คือ S.U.R.E โดยที่ S = Source, U = Understand, R = Research และ E = Evaluate^{๔๗}

รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวสะท้อนสภาพปัญหา ผลกระทบ และมาตรการทางการบริหารในการแก้ปัญหา โดยภาพรวมข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหาที่มีลักษณะดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งภายหลัง รัฐสภาสิงคโปร์ได้มีมติผ่านร่างกฎหมายควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารปลอม (The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill ๒๐๑๙) เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยระบุดำเนินการใช้บังคับเพื่อป้องกันการเผยแพร่สื่อสารข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง ระบุแหล่งสนับสนุนเงินทุน/พื้นที่ออนไลน์ที่เผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงซ้ำ ๆ ตลอดจนใช้เป็นมาตรการควบคุมการใช้ระบบออนไลน์ในทางที่ผิดของผู้ใช้บัญชีออนไลน์ และบอต^{๔๘ ๔๙}

สาระสำคัญของกฎหมายมีโครงสร้างประกอบด้วย ๘ ส่วนมีเนื้อหากล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมาย ลักษณะของข้อมูลข่าวสารปลอมที่ต้องห้าม มาตรการการระงับการเผยแพร่ข่าวสารปลอม ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ใช้/ผู้ให้บริการออนไลน์ และตัวกลางข้อกำหนดในช่วงเลือกตั้ง รวมถึงการดำเนินการทางศาล^{๕๐}

^{๔๕} Specific Recommendations ๕๔๐. The Committee recommends measures to achieve the following objectives:

- Nurture an informed public;
- Reinforce social cohesion and trust;
- Promote fact-checking;
- Disrupt online falsehoods; and
- Deal with threats to national security and sovereignty

^{๔๖} REPORT OF THE SELECT COMMITTEE ON DELIBERATE ONLINE FALSEHOODS, ๓๔๑. Engage in cross-border fact-checking. Mr Nugroho and Ms Yang emphasised the importance of taking a regional approach towards fact-checking. Mr Nugroho shared about Mafindo's involvement in the Asia Pacific Fact Checker Network, which handles cross-border debunking of falsehoods. In Mr Nugroho's view, this is important given how falsehoods which begin in one country can spread easily to others. Ms Yang also proposed that there should be a regional fact-checking task force set up in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) to support the work of fact-checking bodies like Mafindo, similar to how the EU East StratCom Taskforce was established in 2015 to counter foreign disinformation operations.

^{๔๗} Singapore's fight against Fake News: What you can do เว็บไซต์รัฐบาลสิงคโปร์ <https://www.gov.sg/news/content/singapore-fight-against-fake-news> สืบค้นเมื่อ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๔๘} Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill Act ๒๐๑๙, Section ๕, The purpose of this Act is -
(a) to prevent the communication of false statements of fact in Singapore and to enable measures to be taken to counteract the effects of such communication;
(b) to suppress the financing, promotion and other support of online locations that repeatedly communicate false statements of fact in Singapore;
(c) to enable measures to be taken to detect, control and safeguard against coordinated inauthentic behaviour and other misuses of online accounts and bots; and
(d) to enable measures to be taken to enhance disclosure of information concerning paid content directed towards a political end.

^{๔๙} PART ๑ PRELIMINARY, "bot" means a computer program made or altered for the purpose of running automated tasks.

^{๕๐} The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Bill ๒๐๑๙



บทลงโทษที่เป็นประเด็นให้ประชาชนโดยเฉพาะนักสิทธิมนุษยชน และสื่อมวลชนเกิดความกังวล เนื่องจากค่อนข้างเข้มงวดประการหนึ่งคือกรณีมีการปลอมแปลงบัญชีออนไลน์ หรือบอต เพื่อแพร่กระจาย ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงในสิงคโปร์ อาจได้รับโทษสูงสุด คือ จำคุก ๑๐ ปี ปรับ ๑ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์^{๑๔} โดย Part ๒ ของกฎหมายกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลกระทำการใด ๆ เพื่อสื่อสารเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง ในสิงคโปร์ อันมีผลร้ายต่อความมั่นคงปลอดภัยของสิงคโปร์ สร้างอคติความประสงค์ร้าย ยั่วยุ ให้เกิดความเกลียดชังระหว่างบุคคลที่แตกต่าง หรือลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ ของรัฐบาล^{๑๕} อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัตินิยามคำจำกัดความข่าวสารที่ไม่เป็นความจริงไว้ เป็นการเฉพาะอย่างแน่ชัด^{๑๖} ทำให้เป็นประเด็นที่สงสัยแก่สาธารณชน คำสำคัญที่กฎหมายใช้คือการห้าม เผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริงที่จะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือ Public interest^{๑๗} จึงทำให้กฎหมาย ดังกล่าวถูกตีความในทางที่รัฐบาลมุ่งกวาดล้างข่าวสารด้านลบ เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยใช้เหตุผลด้าน ความมั่นคงของชาติ ซึ่งทางการสิงคโปร์ได้ออกมาลดกระแสต่อต้านโดยระบุว่า การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

^{๑๔} PART ๒ (๓) Where an inauthentic online account or a bot is used —

- (a) to communicate in Singapore the statement mentioned in subsection (๑); and
- (b) for the purpose of accelerating such communication, the person who is guilty of an offence under that subsection shall be liable on conviction —
- (c) in the case of an individual, to a fine not exceeding \$๑๐๐,๐๐๐ or to imprisonment for a term not exceeding ๑๐ years or to both; or
- (d) in any other case, to a fine not exceeding \$ ๑ million.

^{๑๕} PART ๒ PROHIBITION OF COMMUNICATION OF FALSE STATEMENTS OF FACT IN SINGAPORE, Communication of false statements of fact in Singapore, ๗.- (๑) A person must not do any act in or outside Singapore in order to communicate in Singapore a statement knowing or having reason to believe that —

- (a) it is a false statement of fact; and
- (b) the communication of the statement in Singapore is likely to —
 - (i) be prejudicial to the security of Singapore or any part of Singapore;
 - (ii) be prejudicial to public health, public safety, public tranquillity or public finances;
 - (iii) be prejudicial to the friendly relations of Singapore with other countries;
 - (iv) influence the outcome of an election to the office of President, a general election of Members of Parliament, a by-election of a Member of Parliament, or a referendum;
 - (v) incite feelings of enmity, hatred or ill-will between different groups of persons; or
 - (vi) diminish public confidence in the performance of any duty or function of, or in the exercise of any power by, the Government, an Organ of State, a statutory board, or a part of the Government, an Organ of State or a statutory board.

^{๑๖} (๒) In this Act — (a) a statement of fact is a statement which a reasonable person seeing, hearing or otherwise perceiving it would consider to be a representation of fact; and (b) a statement is false if it is false or misleading, whether wholly or in part, and whether on its own or in the context in which it appears.

^{๑๗} Meaning of “in the public interest” ๔. For the purposes of this Act and without limiting the generality of the expression, it is in the public interest to do anything if the doing of that thing is necessary or expedient —

- (a) in the interest of the security of Singapore or any part of Singapore;
- (b) to protect public health or public finances, or to secure public safety or public tranquillity;
- (c) in the interest of friendly relations of Singapore with other countries;
- (d) to prevent any influence of the outcome of an election to the office of President, a general election of Members of Parliament, a by-election of a Member of Parliament, or a referendum;
- (e) to prevent incitement of feelings of enmity, hatred or ill-will between different groups of persons; or
- (f) to prevent a diminution of public confidence in the performance of any duty or function of, or in the exercise of any power by, the Government, an Organ of State, a statutory board, or a part of the Government, an Organ of State or a statutory board.



จะใช้บังคับเฉพาะ ๒ กรณี คือ ประเภทดีร้ายแรง และกรณีที่สื่อออนไลน์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของทางการ
เท่านั้น^{๑๘}

๓. บทวิเคราะห์ และสรุป

เห็นได้ว่าสิงคโปร์มีความพยายามแก้ปัญหาการเผยแพร่ข่าวสารปลอมอย่างจริงจังให้เกิดผล
เชิงประจักษ์ โดยดำเนินงานควบคู่ระหว่างนโยบาย มาตรการทางบริหาร และมาตรการบังคับใช้กฎหมาย
รัฐบาลมีความพยายามสร้างความตระหนักรู้ การรับรู้ แยกแยะ ข่าวสารปลอมแก่ประชาชน เพื่อแก้ปัญหา
อย่างยั่งยืนในระยะยาว การดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเข้มงวดดังกล่าวจะมีผลในด้านดีคือปริมาณข้อมูล
ข่าวสารที่ไม่เป็นความจริงในระบบจะลดลง แต่นัยหนึ่งการเกิดขึ้นของกระแสวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายที่มี
ลักษณะจำกัดเสรีภาพ อาจปลุกกระแสคนบางกลุ่มทำให้สถานการณ์ในสิงคโปร์แย่ลง อนึ่ง สิงคโปร์เป็น
ประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมในอัตราสูง มีระบบโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน
และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง
ความเสี่ยงที่จะกระทบต่อการพัฒนาเทคโนโลยีเนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ใช้/ผู้ให้บริการ
พื้นที่ออนไลน์ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เป็นตัวแปรสำคัญสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรมของสิงคโปร์

^{๑๘} ข่าว ThaiPBS วิเคราะห์สถานการณ์ต่างประเทศ https://www.youtube.com/watch?v=YfG_6UkG31Q สืบค้นเมื่อ ๑๙
พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒