



ร่างกฎหมาย National Security ของสหราชอาณาจักร *

กรทศน์ สุขเฉลิม**

บทนำ

ร่างกฎหมาย National Security ได้รวบรวมมาตรการใหม่ที่สำคัญเพื่อปกป้องความมั่นคงของสหราชอาณาจักรซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่ล้าสมัย โดยมีการสร้างมาตรการในการบังคับใช้เพื่อให้อำนาจแก่งานของรัฐบาลที่บังคับใช้กฎหมายสามารถยับยั้ง ตรวจสอบ ภัยคุกคามจากประเทศที่เป็นศัตรูซึ่งพยายามจารกรรมข้อมูลเพื่อประโยชน์ทางการค้า หรือทำการแทรกแซง โดยการส่งสายลับเข้ามาในสหราชอาณาจักรอย่างลับ ๆ

เนื้อหาในร่างกฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานข่าวกรองมีเครื่องมือที่ทันสมัยมีอำนาจและการป้องกันเพื่อที่จะตอบโต้บุคคลที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของสหราชอาณาจักร มีการกำหนดบทลงโทษใหม่ กว้างขึ้น หนักขึ้น และมีความทันสมัย ในส่วนของอำนาจและความสามารถด้านการสืบสวนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการได้รวดเร็วขึ้น เพื่อที่จะทำให้บุคลากรที่อยู่แนวหน้าในการปกป้องเรื่องความมั่นคงของประเทศมีบทบาทมากขึ้นในการต่อต้านภัยคุกคามจากต่างชาติ ซึ่งร่างกฎหมาย National Security นั้นเป็นส่วนหนึ่งของวาระการประชุมที่สำคัญของรัฐบาลเพื่อที่จะทำให้ประเทศมีความมั่นคง และปลอดภัย ในด้านต่าง ๆ เช่น การค้า เศรษฐกิจ การทูต และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น^๒

ผลกระทบในเชิงบวกจากร่างกฎหมาย National Security

คำว่า “Espionage” ในแง่ของความหมาย คือ เป็นการสืบความลับหาข้อมูลโดยสายลับของต่างชาติ ในการสืบความลับหาข้อมูลเพื่อทำลายผลประโยชน์ของสหราชอาณาจักรนั้นยังคงมีอยู่ ซึ่งไม่ได้จบลงเมื่อมีการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๑ แต่อย่างไรก็ตาม และเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ในการ espionage เป็นกระบวนการเพื่อที่จะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูล ซึ่งตามปกติธรรมดาไม่สามารถค้นหาได้ในสาธารณะ เปรียบเสมือนการเข้าไปแฮกระบบข้อมูลที่เป็นความลับในระบบคอมพิวเตอร์ เมื่อข้อมูลเหล่านั้นได้ถูกเปิดเผย

* บทความประจำเดือนธันวาคม ๒๕๖๕

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ GOV.UK, “Collection The National Security Bill Information relating to the National Security Bill”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.gov.uk/government/collections/the-national-security-bill>



จะมีผลกระทบในเรื่องของเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงต้องปกป้องข้อมูลเหล่านั้นซึ่งเป็นที่ต้องการในการค้นหา และเปิดเผยของสายลับจากต่างประเทศ^๓

ร่างกฎหมาย National Security ได้เริ่มพิจารณาในชั้นของ the House of Commons เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ มีการพิจารณาครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๒๒ และในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ ได้มีการพิจารณาโดย Public Bill Committee จนกระทั่งมีการพิจารณาในส่วนของคุณขึ้นตอนที่เหลือเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๒

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการต่อต้านภัยคุกคามจากประเทศที่เป็นศัตรู เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบดำเนินงานในการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งได้สร้างไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ในการทบทวนเรื่องประสิทธิภาพของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับของรัฐบาลนั้นได้มีกฎหมาย Official Secrets Acts (OSAs) ที่เป็นกฎหมายที่ต่อต้านการ espionage สืบค้นในปี ค.ศ. ๑๙๑๑, ๑๙๒๐, ๑๙๓๙ และ ๑๙๘๙ ซึ่งล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งร่างกฎหมาย National Security ได้ออกแบบมาเพื่อแทนที่กฎหมายที่ล้าสมัยอย่าง OSAs ทั้งสี่ฉบับ ซึ่งฉบับแรกมีการบังคับใช้มาตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ต่อมาทาง law commissioner ได้พิจารณาปรึกษาหารือในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ และตีพิมพ์รายงานและคำแนะนำในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยขึ้น law commissioner จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อที่จะปกป้องข้อมูลที่เป็นของรัฐบาล ดังนี้

- ปรับปรุงภาษาที่ล้าสมัยของ OSAs รวมถึงแทนที่คำว่า “enemy” ด้วยคำว่า “foreign power” เพื่อให้ครอบคลุมถึงการก่อการร้ายโดยองค์กรหรือบริษัทที่ควบคุมโดยรัฐของต่างประเทศ
- ขยายบทลงโทษให้กว้างขึ้นในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการจารกรรมข้อมูล
- มีตัวบทกฎหมายที่ปกป้องประโยชน์สาธารณะ เพื่อที่จะปกป้องประชาชน ผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชนที่ถูกดำเนินคดีจากบทลงโทษในการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้ the OSA 1989
- เพิ่มอัตราโทษขั้นสูงในบทกำหนดโทษกรณีข้อมูลที่ถูกเปิดเผยมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ

^๓ Security Service m5, “Counter-Espionage”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก

<https://www.mi5.gov.uk/counter-espionage>



มาตรการตอบโต้ภัยคุกคามของรัฐ ในส่วน Parts 1 และ 2 ของร่างกฎหมายฉบับนี้

ในส่วน Parts 1 และ 2 ของร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการสร้างกรอบที่กว้างขึ้นในการตอบโต้ภัยคุกคามของรัฐ โดยมาจากกรอบของการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้กฎหมาย the Terrorism Act 2000 (TACT) และบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายหลายฉบับ ซึ่งประกอบด้วย

- บทกำหนดโทษใหม่ที่เกี่ยวข้องกับ การจารกรรมข้อมูล การก่อวินาศกรรม และการเข้าไปในสถานที่ต้องห้าม
- การเตรียมพร้อมที่จะดำเนินการเพื่อรับมือภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศ
- อำนาจในการจับกุมและกักขังผู้กระทำความผิดโดยปราศจากหมายของศาล โดยจาก clause 21 และ Schedule 3 ได้ให้อำนาจไว้เพื่อจับกุม และกักขังบุคคลที่สงสัยว่าเป็นสายลับของต่างชาติในการที่จะมา espionage ข้อมูลในสหราชอาณาจักร
- การกำหนดผู้ตรวจสอบอิสระในการรายงานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ^๔

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการคุกคามจากประเทศที่เป็นศัตรูกรณีที่มีการวางยาพิษ Sergei และ Yulia Skripal ที่เมือง Salisbury ประเทศอังกฤษ เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2018 โดยผู้ถูกวางยาพิษเป็นอดีตสายลับชาวรัสเซียทำงานเป็นสายลับสองหน้า ให้แก่ทางสหราชอาณาจักร และบุตรสาว ซึ่งทางรัฐบาลของอังกฤษเชื่อว่าทางการรัสเซียอยู่เบื้องหลังการวางยาพิษอดีตสายลับรัสเซีย และบุตรสาวทำให้เกิดความบาดหมางทางการทูตระหว่างรัสเซียกับชาติตะวันตก ซึ่งรัฐบาลของสหราชอาณาจักรได้ทำการตอบโต้โดยเนรเทศเจ้าหน้าที่ทางการทูตของรัสเซียออกจากประเทศ ต่อมาทางการรัสเซียได้ออกมาปฏิเสธการกระทำดังกล่าว และได้มีการขับเจ้าหน้าที่ทางการทูตของสหราชอาณาจักร และประเทศทางตะวันตกออกจากรัสเซียในจำนวนเท่ากันเพื่อเป็นการตอบโต้^๕

นาง Teresa May อดีตนายกรัฐมนตรีของอังกฤษได้กล่าวว่า ได้มีการสร้างตัวบทกฎหมายใหม่ในการที่จะสร้างการป้องกันที่เข้มงวดขึ้นในกิจกรรมของรัฐที่เป็นศัตรูทุกรูปแบบ เช่น อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยที่บริเวณแนวชายแดนเพื่อที่จะทำการยับยั้งการสืบหาข้อมูลของรัฐที่เป็นศัตรู หลังจากเหตุการณ์วางยาพิษดังกล่าวในปี ๒๐๑๘ รัฐบาลได้ผ่านกฎหมาย the Counter-Terrorism and Border Security Act 2019 ซึ่งได้ให้อำนาจในการที่จะหยุด ตั้งคำถาม ค้นหา และกักขังผู้ต้องสงสัย ที่ทำเรือหรือบริเวณแนวชายแดน

^๔ House of Common library, “National Security Bill 2022-2023”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก

file:///C:/Users/USER/Desktop/National%20Security%20Bill%202022-2023%20%E0%B9%83%E0%B8%99%20UK.pdf

^๕ BBC news, “Russian spy: What happened to Sergei and Yulia Skripal?”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.bbc.com/news/uk-43643025>



เพื่อตรวจสอบว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐที่เป็นศัตรูหรือไม่ ซึ่งเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้วโดยบังคับใช้สำหรับการก่อการร้ายภายใต้กฎหมาย the Terrorism Act 2000

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานการก่อการร้าย ในส่วน Part 3 ของร่างกฎหมายฉบับนี้

ในส่วน Part 3 ของร่างกฎหมายฉบับนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ได้ถูกตัดสินว่า กระทำความผิดฐานการก่อการร้าย หรือเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย กฎหมาย The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 (LASPO) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือบุคคลตามกฎหมาย ได้กล่าวถึง Exceptional Case Funding (ECF) โดยเป็นกรณีกเว้นต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลนั้น เพราะถ้าไม่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลภายใต้ the Human Rights Act 1998 ซึ่งใน clauses 62-64 ได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อที่จะจำกัดการให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายแก่บุคคลที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดฐานการก่อการร้ายซึ่งมีข้อยกเว้นแต่กรณีดังนี้ สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

- การตัดสินว่าได้กระทำความผิดฐานการก่อการร้าย หรือเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายได้ตัดสินก่อน วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๑
- ผู้กระทำความผิดอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีเมื่อได้ยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย
- มีการตัดสินว่ามีกระทำความผิดมากกว่า ๓๐ ปีก่อนยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย
- ผู้กระทำความผิดอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เมื่อถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิด
- การยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายได้กระทำขึ้นก่อน CLAUSE 62 ใช้บังคับ และก่อนที่มีคำพิพากษาศาลตัดสินว่ากระทำความผิด
- เมื่อมีกรณีกเว้นตามมาตรา ๑๐ ของ LASPO โดยตัวแทนที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถร้องขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ได้ยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การพิจารณาเทียบเคียงให้ร่างกฎหมาย National Security มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับ the European Convention on Human Rights (ECHR) ซึ่ง ECHR เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระดับสากลในเรื่องของสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๑๐ เรื่องเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด (the right to freedom of expression) ของ ECHR กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่แทรกแซงในการที่บุคคลจะใช้สิทธิดังกล่าว เว้นแต่จะเป็นการแทรกแซงบนพื้นฐานของกฎหมายที่มีความจำเป็นตามระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านความปลอดภัยสาธารณะ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อป้องกันอาชญากรรม



เพื่อปกป้องสุขภาพหรือศีลธรรม หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น^๖ ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย National Security นั้น ต้องมีการพิจารณาว่าส่วนใดในร่างกฎหมายที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ภายใต้ ECHR หรือไม่ ในประเด็นนี้ยังมีความเห็นที่หลากหลายว่า ร่างกฎหมาย National Security สอดคล้อง กับมาตรา ๑๐ ของ ECHR หรือไม่อย่างใด^๗

ผลกระทบในเชิงลบจากร่างกฎหมาย National Security

ได้มีการรวมตัวกันของกลุ่มองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นด้วย กับร่างกฎหมาย National Security ว่าไม่ยุติธรรมสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพราะในร่างกฎหมาย National Security ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจะต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาเพราะทำงาน ตามหน้าที่ของตนเองโดยเป็นการรายงานหรือทำข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในส่วนของร่างกฎหมายฉบับนี้ อาจจะขัดต่อหลักมาตรฐานสิทธิมนุษยชน การรวมตัวกันขององค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้มีการเรียกร้องให้มีการจัดประชุมเพื่อพบกับรัฐมนตรีในการปรึกษาหารือเรื่องร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้มีการขอให้มีการทบทวนพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้เพราะผลกระทบจากการออกร่างกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้ ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นไม่กล้าที่จะนำเสนอข่าวที่เป็นความจริงเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ^๘

ร่างกฎหมาย National Security ฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าจะมีบทลงโทษทางอาญาถ้ามีการรายงานข่าว ที่เป็นความลับของรัฐบาลเพื่อประโยชน์สาธารณะในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้กระทำลงไปเพราะได้รับ เงินสนับสนุนจากต่างชาติซึ่งรวมถึงชาติพันธมิตรกับสหราชอาณาจักร นักข่าวที่เปิดเผยหรือนำเสนอข้อมูล ของทางการซึ่งเป็นการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลจะต้องรับโทษจำคุก ดังนั้น ประเด็นการกำหนดโทษทางอาญา เมื่อพิจารณาจากร่างกฎหมาย National Security จะเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ประกอบ วิชาชีพสื่อมวลชนหรือไม่อย่างใดจึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการตีความตีความตามมาตรา ๑๐ ของ ECHR ว่าการคุ้มครองในเรื่องสิทธิในการแสดงออกทางความคิดเห็นนั้นได้คุ้มครองถึงสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชนในกรณีดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ อย่างไร^๙

^๖ Article 10: the European Convention on Human Rights

^๗ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓

^๘ INDEX ON CENSORSHIP, “Coalition of journalism organisations slams the National Security Bill”. สืบค้นเมื่อ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.indexoncensorship.org/2022/11/coalition-of-journalism-organisations-slam-the-national-security-bill/>

^๙ Open democracy, “National Security Bill: UK’s latest crackdown on journalists explained”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๕, จาก <https://www.opendemocracy.net/en/national-security-bill-priti-patel-journalists/>