

คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

เอกสารความเห็นของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ (UN Special Rapporteur)

ด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกลุ่ม ด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเสรีภาพ

ในความคิดเห็นและการแสดงออก และด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ.

ที่ส่งถึงรัฐบาลไทย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2564

คำแปลอย่างไม่เป็นทางการนี้จัดทำขึ้นเพื่อการเผยแพร่ต่อสาธารณะโดย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

สำหรับการอ้างอิงอย่างเป็นทางการ โปรดดูข้อความตามเอกสารต้นฉบับภาษาอังกฤษ

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=26320>

PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

ในอำนาจหน้าที่ของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกลุ่ม

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก

และผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

หมายเลขอ้างอิง: OL THA 2/2021

26 มีนาคม 2564

เรียน ฯพณฯ,

พวกเรา รู้สึกเป็นเกียรติที่ได้ส่งข้อความถึงท่าน ในอำนาจหน้าที่ของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกลุ่ม ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก และผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตามมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 41/12, 43/4 และ 43/16

โดยหนังสือฉบับนี้ เราประสงค์จะเรียนให้รัฐบาลของท่านทราบว่าเราได้รับข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายสองฉบับที่มุ่งให้อำนาจการกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2564 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการต่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจะใช้เป็นร่างกฎหมายหลักสำหรับการพิจารณาด้านนิติบัญญัติต่อไป และโดยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้ผ่านระบบออนไลน์ โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ 12-31 มีนาคม 2564

ในการนี้ เราต้องการที่จะเสนอความเห็นดังต่อไปนี้ต่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ต่อจากนี้เรียกว่า ‘ร่าง พ.ร.บ.’) ซึ่งดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีการแก้ไขเนื้อหา ย่อมจะทำให้ร่าง พ.ร.บ.นี้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อ 19 และ 22 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้ให้ภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 เราหวังว่าความเห็นและบทวิเคราะห์ที่ต่อข้อบทเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานเพื่อการอภิปรายเพิ่มเติม และเราพร้อมจะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคใด ๆ ต่อหน่วยงานต่าง ๆ หากมีการร้องขอมา

1. เป้าประสงค์ของพระราชบัญญัติ

มาตรา 1 (ที่ถูกตัดคือส่วนอารัมภบท - ผู้แปล) ของร่าง พ.ร.บ. กำหนดเป้าประสงค์ของกฎหมายไว้ดังนี้

“เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในราชอาณาจักรเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ปราศจากไทยจิตแอบแฝงอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

เราตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาสังคมในการส่งเสริมสิทธิพลเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การตอบสนองต่อวิกฤตด้านสาธารณสุข การบรรลุซึ่งสิทธิด้านการพัฒนา การสร้างความเข้มแข็งให้บุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชายขอบ การสนับสนุนการป้องกันอาชญากรรม การส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคมและความรับผิดชอบต่อผลการกระทำของบริษัท การแก้ปัญหา การค้ามนุษย์ การสร้างความเข้มแข็งให้ผู้หญิงและเยาวชน การสนับสนุนการบรรลุซึ่งสิทธิมนุษยชนทั้งปวง และการดำเนินงานตามวาระของการพัฒนาที่ยั่งยืนภายในปี 2573 และอื่น ๆ ด้วยเหตุดังกล่าวเราจึงเชื่อว่า

มาตรา 1 (ที่ถูกต้องคือส่วนอารัมภบท - ผู้แปล) ของร่าง พ.ร.บ.นี้ ไม่ได้เน้นย้ำอย่างเพียงพอถึงบทบาทในเชิงบวกขององค์กรไม่แสวงหากำไร ในการสนับสนุนการแก้ปัญหาและคลี่คลายความท้าทายและปัญหาที่สำคัญต่อสังคม

เราหวังกังวลโดยเฉพาะอย่างยิ่งว่า การเน้นว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรต้องดำเนินการ “*อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ปราศจากใฝ่จิตแอบแฝง*” อาจเป็นการสื่อให้เห็นว่าหน่วยงานราชการไม่ยอมรับอย่างเต็มที่ถึงความเชี่ยวชาญและการสนับสนุนจากองค์กรเหล่านี้ และถึงขั้นพิจารณาว่าพวกเขาอาจเป็นภัยคุกคามต่อสังคม เราเชื่อว่าบทบัญญัติเช่นนี้สร้างตราบาปให้ภาคประชาสังคม และไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐที่จะต้อง “สร้างและรักษาสิ่งแวดล้อมอันปลอดภัยและเกื้อหนุน เพื่อช่วยให้ภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สามารถดำเนินการได้อย่างเสรี โดยปราศจากอุปสรรคและความไม่มั่นคงปลอดภัย” (มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 27/31) เรากังวลอย่างยิ่งต่อถ้อยคำที่ว่า “*การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน*” อาจถูกปรับใช้ตามอำเภอใจเพื่อจำกัดการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานด้านการส่งเสริมหลักนิติธรรมและความรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเรียกร้องให้ประชาชนต้องแบ่ง การต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรงต่อผู้หญิงและผู้มีความหลากหลายทางเพศ และอื่น ๆ โดยหากพิจารณาข้อกังวลเหล่านี้ร่วมกัน เรากังวลอย่างยิ่งถึงผลกระทบโดยรวมของร่าง พ.ร.บ.นี้ ซึ่งดูเหมือนจะส่งผลในทางตรงกันข้ามอย่างชัดเจนต่อเป้าหมายที่ระบุไว้เพื่อให้การดำเนินกิจการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และน่าจะเป็นอันตรายต่อพื้นที่ภาคประชาชนในสังคมไทย

2. ขอบเขตของกฎหมายและอำนาจการกำกับดูแลที่กว้างขวางของรัฐมนตรี

มาตรา 4 ของร่าง พ.ร.บ. นิยาม “องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” ว่า

“หมายความรวมถึงคณะบุคคลที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะแต่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันด้วย”

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ของร่างพรบ. กำหนดว่า

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจะดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้ต่อเมื่อได้จัดแจ้งต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด¹

¹ หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 5 วรรคสอง (ที่ถูกต้องคือ วรรคสาม - ผู้แปล) กำหนดต่อไปว่า

นอกจากต้องดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหา
รายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันแต่ละแห่ง และที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นการเฉพาะแล้ว องค์กรที่
ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด
ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

นิยามของคำว่า องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ในร่าง พ.ร.บ.นี้ มีความหมายกว้างขวาง
ครอบคลุมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มชุมชน คณะกรรมการประชาชน สมาคมชมรมกีฬา การรวมกลุ่ม
ทางวัฒนธรรม องค์กรด้านศาสนา พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สหกรณ์ และแม้แต่กลุ่มที่รวมตัวทางออนไลน์
อย่างไม่เป็นทางการ ส่งผลให้มาตรการจำกัดสิทธิตามร่าง พ.ร.บ.นี้จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและ
การรวมกลุ่มของประชาชนหลายล้านคน เราขอเตือนให้คำนึงถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำหนด
ว่า “สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มคุ้มครองถึงการรวมกลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนด้วยอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลที่เข้าร่วม
ในการรวมกลุ่มที่ไม่มีการจดทะเบียนจึงควรมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ รวมทั้งมีสิทธิในการจัดและ
เข้าร่วมการประชุมโดยสงบ และไม่ควรถูกลงโทษทางอาญา” (A/HRC/20/27 วรรค 56)

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่ให้อำนาจรัฐมนตรี “กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียน” ยังไม่มี
ความชัดเจนที่ทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนว่าเป็นอย่างไร ส่งผลให้
ตกอยู่ภายใต้ดุลพินิจโดยเด็ดขาดของรัฐมนตรี เราขอให้ท่านคำนึงถึงมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่ง
สหประชาชาติ ที่ 22/6 ซึ่งเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ประกันว่า ขั้นตอนปฏิบัติในการจดทะเบียนขององค์กรภาคประชา
สังคม มีความโปร่งใส เข้าถึงได้ ไม่เลือกปฏิบัติ รวดเร็ว และไม่สิ้นเปลือง เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำสั่ง และ
หลีกเลี่ยงการจดทะเบียนซ้ำซ้อน และมีเนื้อหาสอดคล้องตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น เรากังวลกับมาตรา 5 วรรคสอง (ที่ถูกต้องคือ วรรคสาม - ผู้แปล) ของร่าง พ.ร.บ. ที่ระบุว่า
"องค์กรต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย" เนื่องจากไม่มี
การกำหนดนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข” เราจึงกังวลอย่างยิ่งว่าวลีนี้อาจถูกใช้
ตามอำเภอใจ เพื่อเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยสามารถจำกัดขอบเขตของกิจกรรมที่ดำเนินงานได้สำหรับ
ทุกองค์กร ซึ่งย่อมทำให้เกิดผลเสียอันตรายต่อความเป็นอิสระขององค์กรและความสามารถในการดำเนิน
กิจกรรมได้อย่างเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่อมทำให้เกิดความยากลำบากอย่างยิ่งในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หรือ
การทำงานในประเด็นทางการเมือง

3. พันธะหน้าที่ด้านการเงินและการรายงานที่สร้างภาระ

การเปิดเผยที่มาของรายได้ การรายงานข้อมูล และภาษี

มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ของร่าง พ.ร.บ. กำหนดว่า

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาและจำนวนของเงินหรือทรัพย์สินที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมในแต่ละปีต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องยื่นแบบรายการภาษีเงินได้ต่อกรมสรรพากรทุกปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

มาตรา 8 ของร่าง พ.ร.บ. กำหนดว่า

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันต้องเสนอรายงานการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต่อผู้รับจดทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีและให้ผู้รับจดทะเบียนเผยแพร่รายงานการสอบบัญชีดังกล่าวในระบบสารสนเทศของกรมการปกครอง

เราหวังกังวลว่า ข้อกำหนดเหล่านี้อาจสร้างภาระมากเกินไป โดยเฉพาะสำหรับองค์กรชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งอาจไม่มีศักยภาพหรือทรัพยากรด้านการเงินและการบริหารเพื่อจัดทำรายงาน ย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงที่หน่วยงานเหล่านี้อาจถูกลงโทษอย่างรุนแรงเมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ รวมทั้งอาจถูกสั่งปิดองค์กร ถูกปรับด้วยเงินจำนวนมาก และอาจถึงขั้นถูกจำคุก

แม้รัฐอาจมีวัตถุประสงค์อันชอบธรรมในการกำหนดให้มีระบบการจัดทำรายงานสำหรับการรวมกลุ่มที่ได้จดทะเบียนเพื่อประกันว่าได้มีการดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามกฎหมาย แต่ข้อกำหนดเหล่านี้ “ไม่ควรเป็นอุปสรรคต่ออิสรภาพในการตัดสินใจและการดำเนินงานของกลุ่มหรือองค์กร” (มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 22/6) โดยการสร้างภาระที่มีค่าใช้จ่ายและเป็นภาระในระยะยาว ความจำเป็นที่จะต้องทุ่มเทเวลาและทรัพยากรมากขึ้นเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการบริหารเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหลายองค์กร เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลาอย่างมาก และอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางการเงินของพวกเขา รวมทั้งศักยภาพในการดำเนินงานตามพันธกิจและกิจกรรมของตนซึ่งรวมถึงงานด้านมนุษยธรรม ในอำนาจหน้าที่ของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุมโดยสงบ เรายังมีข้อสังเกตต่อไปด้วยว่า การใช้ “ข้อกำหนดให้ต้องรายงานซึ่งสร้างภาระและมีขั้นตอนแบบราชการ” เช่นนี้สุดท้ายแล้วอาจ “ขัดขวางการดำเนินงานที่ชอบธรรมของกลุ่มหรือองค์กรได้” (A/HRC/23/39, วรรค 38) เราจึงระมัดระวังอย่างยิ่งเกี่ยวกับการบัญญัติให้มีข้อกำหนดด้านการจัดทำรายงานโดยการใช้ถ้อยคำที่กำกวมอย่างเช่น

“ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด” ซึ่งอาจถูกใช้เพื่อจัดการกับกลุ่มที่วิพากษ์วิจารณ์ความเห็นและการทำงานของรัฐบาลได้

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการรับทุนจากต่างชาติ

มาตรา 6 วรรคสอง ของร่าง พ.ร.บ. กำหนดว่า

“องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจะรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทยแล้วแต่กรณี มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้เฉพาะกิจกรรมที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องรายงานผลการรับและใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวรวมทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการในแต่ละปีต่อผู้รับจัดแจ้งตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้รับจัดแจ้งกำหนด” (เน้นโดยผู้เขียน)

เราหวังกังวลอย่างจริงจังว่า บทบัญญัติเหล่านี้อาจจำกัดศักยภาพขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน “ในการแสวงหา ได้รับ และใช้เงินทุนและทรัพยากรอื่น ซึ่งมาจากทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นในประเทศ ต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า หรือโดยไม่มีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมอื่นใด” (A/HRC/23/39) การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ในการอนุญาตหรือขัดขวางการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างชาติ ย่อมทำให้บทบัญญัตินี้ละเมิดข้อ 22 ของกติกา ICCPR ซึ่งกำหนดอย่างชัดเจนว่า “การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” เราประสงค์จะเน้นให้เห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และใช้แนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ย่อมได้รับประโยชน์จากความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงขอให้คำนึงว่า “สมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรควรมีเสรีภาพในการกำหนดข้อบังคับ โครงสร้าง และกิจกรรมขององค์กร และการตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ” (A/HRC/20/27 วรรค 64) ทั้งนี้เพื่อให้พวกเขาสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทเช่นนี้ เราจึงขอเน้นย้ำถึงความคุ้มครองตามข้อ 22 ว่าครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดของกลุ่มที่รวมตัวกัน ดังนั้นกิจกรรมระดมทุนย่อมได้รับการคุ้มครองตามข้อ 22 ของกติกา ICCPR ด้วย และข้อจำกัดด้านเงินทุนที่ขัดขวางศักยภาพของกลุ่มหรือองค์กรในการดำเนินงานตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์กร ย่อมถือเป็นการแทรกแซงตามข้อ 22

นอกจากนั้น ในกรณีที่เป็นองค์กรที่รับทุนจากต่างชาติ มาตรา 6 วรรคสาม ของร่าง พ.ร.บ. อนุญาตให้
ผู้รับจดทะเบียน

“มีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อ
ตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สิน หรือการดำเนินกิจกรรมตามวรรคสอง รวมทั้งให้มี
อำนาจตรวจสอบและทำสำเนาข้อมูลจากรางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร
มาแบ่งปันกันเพื่อนำมาตรวจสอบได้”

แม้เป้าหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตเป็นสิ่งที่ชอบธรรม แต่บทบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้รัฐบาล ซึ่งไม่ใช่
หน่วยงานศาลที่เป็นอิสระและปราศจากความลำเอียง มีอำนาจในการเข้าถึงอีเมลทั้งปวงของเอ็นจีโอซึ่งดำเนินงาน
ในประเทศ และได้รับทุนจากต่างชาติ เท่ากับอนุญาตให้สามารถติดตามและสอดแนมการแลกเปลี่ยนข้อมูลใด ๆ
ของเจ้าหน้าที่ขององค์กร และย่อมเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของพวกเขาที่ได้รับการคุ้มครองตามข้อ 17
ของกติกา ICCPR ทั้งยังอาจนำไปสู่การละเมิดข้อกำหนดเรื่องการเก็บรักษาความลับของข้อมูลการสื่อสารระหว่าง
องค์กรกับผู้เสียหาย และกลุ่มเป้าหมายที่พวกเขาทำงานด้วย ทั้งในทางกลับกัน ยังอาจทำให้ผู้เสียหายและ
กลุ่มเป้าหมายเสี่ยงจะถูกตอบโต้เอาคืน เราขอให้คำนึงถึงข้อ 17 ซึ่งอนุญาตให้มีการแทรกแซงต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว
ส่วนตัวเฉพาะเมื่อ “ได้รับอำนาจตามกฎหมายในประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เข้าถึงได้ มีเนื้อหาที่ชัดเจน และ
สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกติกานี้” ทั้งนี้โดยเป็นไปเพื่อ “เป้าหมายอันชอบธรรม” และ “สอดคล้องตามบท
ทดสอบว่าด้วยความจำเป็นและความได้สัดส่วน” (A/69/397, วรรค 30) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งสหประชาชาติได้นำหลักการนี้มาสู่ทางปฏิบัติ โดยในข้อสังเกตเชิงสรุปเมื่อปี 2560 เกี่ยวกับรายงานตามวาระ
ฉบับที่หกของอิตาลี ตามมติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (CCPR/C/ITA/CO/6,
วรรค 36) ซึ่งมีการวินิจฉัยว่า เพื่อการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว จำเป็นต้องมีระบบกำกับดูแลที่เข้มแข็งและ
เป็นอิสระสำหรับการสอดแนม การดักจับ และการเจาะข้อมูล รวมทั้งการประกันว่าหน่วยงานศาลได้เข้ามา
ทำหน้าที่ในการอนุมัติให้ใช้มาตรการเหล่านี้ในทุกกรณี รวมทั้งการกำหนดให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบต้องสามารถ
เข้าถึงการเยียวยาอย่างเป็นผลในกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมถึงถ้าหากเป็นไปได้ ต้องมีการแจ้งให้
บุคคลทราบย้อนหลังด้วยว่าได้ตกเป็นเป้าหมายของการสอดแนม หรือได้ถูกทำการเจาะข้อมูลแล้ว (โปรดดู
รายงานของผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพทางความคิดเห็นและการแสดงออก เรื่องการสอดแนมและสิทธิมนุษยชน,
A/HRC/41/35 วรรค 25))

มาตรา 7 กำหนดต่อไปว่า

การจัดตั้งสาขาขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่รับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย ต้องแจ้งให้ผู้รับจดทะเบียนทราบก่อน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

เรากังวลต่อไปว่า มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งได้รับทุนจากต่างชาติ และประสงค์ที่จะจัดตั้งสาขาขององค์กร มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้รับจดทะเบียนทราบตาม “หลักเกณฑ์และเงื่อนไข” ซึ่งไม่มีการนิยามอย่างชัดเจนและกลายเป็นอำนาจตามดุลพินิจ การไม่กำหนดนิยามที่เคร่งครัดเกี่ยวกับคำว่า “หลักเกณฑ์และเงื่อนไข” ทำให้เรากังวลอย่างยิ่งว่า บทบัญญัตินี้อาจถูกนำมาใช้โดยตามอำเภอใจเพื่อปฏิเสธการจดทะเบียนสาขาขององค์กร ซึ่งขัดแย้งกับมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งสนับสนุนขั้นตอนการประกาศจัดตั้งองค์กรและสาขาขององค์กร (A/HRC/20/27 วรรค 59)

การไม่ปฏิบัติตามและการลงโทษ

ตามมาตรา 11 ของร่าง พ.ร.บ.

ให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่ดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่เข้าลักษณะตามมาตรา 5 วรรคสอง ต้องมาจดทะเบียนต่อผู้รับจดทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เรามีข้อสังเกตด้วยความกังวลว่า การกำหนดช่วงเวลาที่ยาวนานให้ทุกองค์กรต้องจดทะเบียนภายใน 30 วัน ภายหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ เป็นกระบวนการจดทะเบียนที่สร้างภาระอย่างยิ่ง สิ่งนี้ดูไม่เป็นเหตุเป็นผลและอาจไม่สามารถปฏิบัติตามได้สำหรับหลายกลุ่มที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใหม่นี้ (หากผ่านออกมาโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม) ในการปฏิบัติตามขั้นตอนทางปกครองที่จำเป็นเพื่อให้สามารถจดทะเบียนได้ทันภายในเวลา 30 วัน นอกจากนั้น เราตระหนักว่า กฎหมายไทยหลายฉบับได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่ยาวนานกว่านี้มานับตั้งแต่การประกาศกฎหมายลงในราชกิจจานุเบกษาจนถึงการเริ่มต้นมีผลบังคับใช้

มาตรา 9 กำหนดต่อไปว่า

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันแห่งใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5 วรรคสาม มาตรา 6 มาตรา 7 หรือมาตรา 8 ให้ผู้รับจดทะเบียนเพิกถอนการจดทะเบียน

ดังที่ตั้งข้อสังเกตข้างต้น เรากังวลว่าหลายมาตราตามร่าง พ.ร.บ. นี้ มีเนื้อหาวางเกินไป และให้อำนาจอย่างกว้างขวางกับกระทรวงมหาดไทยในการใช้ดุลพินิจเพื่อตัดสินว่า การดำเนินงานใดสอดคล้องกับเงื่อนไข

ตามร่าง พ.ร.บ.นี้หรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงกังวลอย่างยิ่งว่า มาตรา 9 เป็นการอนุญาตให้กระทรวงเพิกถอน การจัดแจ้งได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนและเป็นอัตวิสัย ซึ่งถือว่าขัดกับ บรรทัดฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เรายังกังวลต่อไปว่าดูเหมือนจะไม่มี การให้สิทธิ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งบัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ.นี้เลย

เราขอย้ำว่า ข้อจำกัดใด ๆ ต่อสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มควรต้องมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ สมาชิกขององค์กรสามารถเข้าใจได้ว่าพฤติการณ์ใดเป็นสิ่งที่กระทำได้นอกจากนั้นเราขอให้คำนึงว่า การระงับการ ดำเนินงานและการสั่งยุบการรวมกลุ่มที่มีใช้ความสมัครใจ ถือเป็นรูปแบบการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มอย่าง รุนแรงที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว มาตราการเช่นนี้อาจนำมาใช้ได้เฉพาะเมื่อมีอันตรายอย่างชัดเจนและใกล้จะมาถึง อันเป็นผลมาจากการละเมิดกฎหมายระดับประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งต้องเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมาย สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้วย และการจำกัดเสรีภาพต้องได้สัดส่วนอย่างเคร่งครัดกับเป้าหมายที่ชอบธรรม และให้นำมาใช้เฉพาะเมื่อมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าใช้ไม่ได้ผล นอกจากนั้น มาตราการเช่นนี้ควรถูกใช้เฉพาะ โดยศาลที่เป็นอิสระเท่านั้น (A/HRC/20/27, วรรค 75) และควรเปิดโอกาสให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งของศาล ดังกล่าวได้ด้วย

ประการสุดท้าย มาตรา 10 กำหนดว่า

ผู้ใดดำเนินกิจการองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในราชอาณาจักรโดยมิได้จัดแจ้ง ต่อผู้รับจัดแจ้งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เราประสงค์จะชี้ให้เห็นว่า การกำหนดโทษจำคุกและค่าปรับเป็นเงินจำนวนมากเพื่อเป็นบทลงโทษ ถือเป็น เรื่องที่ทั้งไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนกับการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องการไม่จัดแจ้งองค์กร การไม่จัดแจ้งองค์กรไม่ควร ส่งผลให้มีการยุบองค์กรโดยอัตโนมัติ ทั้งไม่ควรส่งผลให้มีการเอาผิดทางอาญากับสมาชิกขององค์กร เรายืนยันว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มที่ไม่ได้จัดแจ้ง ไม่ควรถูกลงโทษทางอาญาเพียงเพราะไม่ได้จัดแจ้งการจัดตั้งกลุ่ม ของพวกเขา (A/HRC/20/27, วรรค 56)

เนื่องจากเป็นความรับผิดชอบของเรา ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับจาก คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติ เพื่อแสวงหาคำชี้แจงถึงกรณีต่าง ๆ ที่เข้ามาสู่การพิจารณาของเรา เราขอขอบคุณล่วงหน้า หากท่านจะสามารถให้ข้อมูลข้อสังเกตในประเด็นดังต่อไปนี้

1. กรุณาให้ข้อมูลและหรือความเห็นใด ๆ เพิ่มเติมที่ท่านอาจมีเกี่ยวกับบทวิเคราะห์ข้างต้น
2. กรุณาให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนที่เหลืออยู่ของกระบวนการทางนิติบัญญัติเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้
3. กรุณาให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนที่รัฐบาลประสงค์จะดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. ให้สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ข้างต้น และกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดยสรุป เราขอเรียกร้องให้รัฐบาลของท่านทบทวนแนวทางปฏิบัติต่อองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มาแบ่งปันกัน และให้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. นี้อย่างถี่ถ้วนด้วยความมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อห่วงกังวลตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เรายังขอกระตุ้นให้มีการเปิดเผยเนื้อหาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายใด ๆ ต่อสาธารณะ โดยให้เปิดเผยล่วงหน้าพอสมควรก่อนจะมีการปรึกษาหารือ ซึ่งย่อมช่วยให้ได้รับฟังความเห็นและมีการอภิปรายอย่างมีความหมายมากขึ้นจากสาธารณะ เราพร้อมจะให้ความสนับสนุนและคำปรึกษาใด ๆ ต่อรัฐบาลของท่านในการปฏิรูปกฎหมายในประเด็นนี้

เอกสารฉบับนี้ ซึ่งเป็นความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบหรือนโยบาย ทั้งที่อยู่ระหว่างพิจารณาหรือมีการประกาศใช้เมื่อเร็ว ๆ นี้ รวมทั้งคำตอบใด ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาลของท่าน จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะผ่านการรายงานใน [เว็บไซต์²](#) นี้ ภายหลังจากครบ 48 ชั่วโมง จากนั้นจะมีการนำมารวบรวมในการจัดทำรายงานตามวาระเพื่อเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูงสุด

Clement Nyaletsossi Voule

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิเสรีภาพในการการชุมนุมโดยสงบและการรวมกลุ่ม

Irene Khan

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก

Mary Lawlor

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

² <https://spcommreports.ohchr.org/>