

## ประเทศไทย

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการดำเนิน  
กิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ....

(ร่างฯ เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2  
เพื่อพิจารณาในวันจันทร์ที่ 13 ธันวาคม 2564)

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL  
THAILAND



แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย  
พิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ.2565 โดย

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย  
139/21 ซอยลาดพร้าว 5 ถนนลาดพร้าว  
แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ  
10900  
[www.amnesty.or.th](http://www.amnesty.or.th)

© สิ่งพิมพ์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย 2565

ภาษาต้นฉบับ: ภาษาไทย  
จัดพิมพ์โดย แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

สงวนสิทธิทุกประการในสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ยกเว้นการทำซ้ำโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับงานที่มีวัตถุประสงค์ด้านการสนับสนุน การรณรงค์ และการสอน แต่มีใช้เพื่อการค้ากำไร ทั้งนี้ เจ้าของลิขสิทธิ์ขอให้มีการลงทะเบียนเพื่อประโยชน์ด้านการประเมินผล ในกรณีที่ต้องการคัดลอก ใช้ซ้ำในสิ่งพิมพ์อื่นๆ การแปลหรือเพื่อการปรับใช้ใดๆ จักต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของเสียก่อนและอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรุณาติดต่อ [media@amnesty.or.th](mailto:media@amnesty.or.th) เพื่อขออนุญาต หรือสอบถามประเด็นอื่นๆ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เป็นขบวนการระดับโลกที่มีผู้สนับสนุน สมาชิก และนักกิจกรรมกว่า 10 ล้านคนใน 150 ประเทศและเขตแดน มีการรณรงค์ระดับสากลเพื่อเรียกร้องให้มีการเคารพ คุ้มครองและเติมเต็มสิทธิมนุษยชนทุกประการ ตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ทำงานจากงานวิจัยและรณรงค์เพื่อป้องกันและยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงทั้งปวง แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ได้รับทุนสนับสนุนจากค่าสมาชิกและการบริจาคของสาธารณะ เราเป็นอิสระจากรัฐบาล อุดมการณ์ทางการเมือง ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจหรือศาสนา

## บทนำ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวระดับโลกที่มีผู้สนับสนุน สมาชิกและนักกิจกรรมมากกว่า 10 ล้านคนในกว่า 150 ประเทศและเขตแดน ซึ่งร่วมกันรณรงค์เพื่อเคารพ ค้ำครอง เติบโตสิทธิมนุษยชน และเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและที่ย่ำแย่ที่สุด แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ดำเนินงานอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระจากรัฐบาล อุดมการณ์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือศาสนาใดๆ วิสัยทัศน์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล คือการให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิทุกประการตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับรองไว้

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ดำเนินงานผ่านการเก็บข้อมูลภาคสนาม สื่อสารองค์กร การรณรงค์และหารือกับภาครัฐ รวมถึงวิเคราะห์กฎหมาย โดยยึดกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ บทวิเคราะห์ในเอกสารฉบับนี้ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อสื่อสารไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เคลื่อนไหวและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก อีกทั้งยังเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีสำนักงานในหลายภูมิภาคทั่วโลก รวมถึงสำนักงานเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ประเทศไทย ได้ติดตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ... (12 มีนาคม 2564) โดยปัจจุบันร่างฯ ดังกล่าว ได้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เพื่อพิจารณาในจันทร์ที่ 13 ธันวาคม 2564 ในชื่อร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.... (จากนี้เรียกว่าร่างพระราชบัญญัติ)

ทางองค์กรได้ส่งงานวิเคราะห์และข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ... และต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับที่...พ.ศ. ... ไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาวันที่ 31 มีนาคม 2564 และ 31 มกราคม 2565 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติที่จำกัด สิทธิในเสรีภาพการสมาคมและสิทธิมนุษยชนอื่นๆ โดยไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดสิทธิ นั้นส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริม ค้ำครองและรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทย พร้อมทั้งกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางขององค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สิทธิในเสรีภาพการสมาคมได้รับการรับรองไว้ในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนหลักต่างๆ ทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ข้อที่ 20 ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ”<sup>1</sup> และข้อที่ 22 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ระบุว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพการสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน”<sup>2</sup> ทั้งนี้ มาตรา 42 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังระบุอีกด้วยว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น”

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงานของสังคมในการสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองสากล ค.ศ. 1998 (จากนี้เรียกว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน) ข้อที่ 5(2) ระบุว่า “ด้วยจุดประสงค์ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่นในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการก่อตั้ง ร่วม หรือมีส่วนร่วมในองค์กรเอกชน สมาคมหรือกลุ่มทั้งหลาย”<sup>3</sup> ได้รับการรับรองสิทธิของบุคคลในการจัดตั้ง เข้าร่วม และมีส่วนร่วมในองค์กรภาคประชาสังคม สมาคมหรือกลุ่ม เพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในเสรีภาพการสมาคม นอกจากนี้ยังระบุถึงความสำคัญที่องค์กรภาคประชาสังคมสามารถใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคมและการแสดงออกได้อย่างเสรี รวมถึงผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การแสวงหา ได้รับ และการเผยแพร่ความคิดและข้อมูลใดๆ การรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและการดำเนินกิจการสาธารณะ การเข้าถึงและการสื่อสารกับองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และส่งข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ<sup>4</sup>

ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม ได้เน้นย้ำในทำนองเดียวกันว่าสมาคมต่างๆ ควรมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เผยแพร่ข้อมูล มีส่วนร่วมกับสาธารณะ รณรงค์กับรัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีจุดประสงค์เพื่อการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่นๆ<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 217 a(3) วันที่ 10 ธันวาคม 2491

<sup>2</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของ ICCPR โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539

<sup>3</sup> รับรองวาระโดยมติสมัชชาสหประชาชาติ A/RES/53/144 ข้อที่ 13

<sup>4</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อที่ 6 7 และ 8

<sup>5</sup> รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 พฤษภาคม 2012, ย่อหน้า 12 13 และ 64

## ภาพรวมข้อกังวลต่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ต่างมีเนื้อหาข้อมูลที่น่ากังวลต่อเสรีภาพในการสมาคม แสดงออก และการรวมตัว ในรายงานฉบับนี้วิเคราะห์ถึงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่มี (1) เหตุผลอันไม่ชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการสมาคม (2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ (3) การบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อน (4) อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (5) การลิดรอนสิทธิในการเข้าถึงเงินทุนและสิทธิความเป็นส่วนตัวในการสมาคม

เนื้อหาในพระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์และเจตนารมณ์ในการควบคุมการดำเนินงานของภาคประชาสังคมและกลุ่มบุคคลที่ขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องประกันว่าข้อจำกัดใดๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการรวมกลุ่มและการจัดตั้ง ต้องบัญญัติโดยกฎหมายอย่างเพียงพอตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงความจำเป็นในการสร้างข้อจำกัดนั้น และต้องได้สัดส่วนกับจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อ 22(2) แห่ง ICCPR ระบุว่า “การจำกัดการใช้สิทธิ (ในการสมาคม) จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” หลักการของความมั่นคงควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงและเพื่อป้องกันการใช้อย่างพร่ำเพอและอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภาคประชาสังคมและการพัฒนา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตั้งข้อสังเกตว่า “การมีอยู่ของวัตถุประสงค์ในเชิงภววิสัย<sup>6</sup> และที่สมเหตุสมผล ไม่เพียงพอต่อการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม รัฐภาคีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการห้ามสมาคมเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการหลีกเลี่ยงอันตรายที่มีอยู่จริงไม่ใช่เพียงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือระเบียบประชาธิปไตยเท่านั้น พร้อมทั้งต้องแสดงให้เห็นว่ามาตรการที่จำกัดสิทธิมีน้อยกว่านั้น ไม่เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้”<sup>7</sup>

ภายหลังการพิเคราะห์มาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างละเอียดแล้ว แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมาย และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการพิจารณาโดย

<sup>6</sup> ภววิสัย ในที่นี้หมายถึง เจื่อนใจที่เป็นความจริง

<sup>7</sup> คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *Lee v. South Korea*, การสื่อสารเลขที่1119/2002, ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2005, ย่อหน้า

รัฐสภาและประกาศใช้จริง ประเทศไทยจะละเมิดพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิในเสรีภาพการ แสดงออก รวมตัว และการสมาคม

## ข้อกังวลต่อร่างพระราชบัญญัติรายมาตรา

### เหตุผลอันไม่ชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการสมาคม

รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น การเพิ่มความโปร่งใสในการรับเงินทุนขององค์กร โดยเหตุผลในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคมถูกบัญญัติไว้ว่า

*“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 37 และมาตรา 42 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*

*เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในราชอาณาจักรเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”*

แม้ ICCPR ยอมรับว่ารัฐอาจกำหนดข้อจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม ทั้งนี้ข้อจำกัดดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสามประการ ประกอบด้วย 1) ต้องกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย 2) มีจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปเพื่อคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การคุ้มครองสุขภาพอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และ 3) เป็นไปเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ในแง่นี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลหลายประการในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคมที่เกินไปกว่าที่อนุญาตภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยในมาตรา 20(1) ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องไม่ดำเนินงานในลักษณะที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รวมถึงความมั่นคงของรัฐด้านเศรษฐกิจหรือด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ซึ่งไม่อาจถือเป็นเหตุอันสมควรในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม ในประเด็นนี้ ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมได้เน้นย้ำว่า รัฐไม่สามารถอ้างถึงเหตุผลเพื่อจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคมที่นอกเหนือจากที่ระบุไว้

ในข้อที่ 22 แห่ง ICCPR แม้มีการกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศ พร้อมทั้งไม่สามารถตีความพันธกรณีระหว่างประเทศในการจำกัดสิทธินี้อย่างหละหลวมได้<sup>8</sup>

ถึงแม้จะระบุเหตุผลอันชอบธรรมบางประการที่อาจจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับกำหนดในลักษณะที่คลุมเครือและกว้างขวางจนเกินไป อาทิ “ความสงบเรียบร้อย” หรือ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายที่ขบถด้วยกฎหมายในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม มาตรา 20(2) ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องไม่ดำเนินงานในลักษณะที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม” ทั้งนี้รัฐบาลต้องสามารถพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีภัยคุกคามที่มีอยู่จริง ไม่ใช่ภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น และต้องเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงถึงขั้นต้องกำหนดข้อจำกัดดังกล่าว และแม้ว่าการปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่แนวคิดเหล่านี้มักถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดและส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนชายขอบและผู้หญิงอย่างไม่ได้สัดส่วน ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมได้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกและจัดการกับความท้าทายให้กับกลุ่มคนชายขอบ อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย กลุ่มคนพิการ ผู้หญิงและเยาวชน ในการจัดตั้งสมาคม<sup>9</sup>

อีกทั้งการกำหนดให้มีข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ถือเป็น การขัด มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน” การทำงานของภาคประชาชน ประชาสังคมและนักปกป้องสิทธินี้มีความสำคัญต่อสังคมมากในการส่งเสริม พัฒนาด้านสิทธิต่างๆ สร้างความรู้ความเข้าใจและผลักดันการทำงานของบุคคลชายขอบ อีกทั้งยังส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและความรับผิดชอบของภาครัฐ และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาถึงสิทธิมนุษยชนที่เข้าถึงได้จริง ร่างพระราชบัญญัตินี้อาจส่งผลถึงการมองข้ามของการทำงานภาคประชาสังคมที่มีความรู้ ประสบการณ์ และเป็นตัวละครสำคัญในการช่วยเหลืออย่างรวดเร็วทั้งในภาวะวิกฤตการณ์พื้นที่ทับซ้อน เข้าถึงยาก และยังสามารถส่งผลซึ่งทำให้หน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและการส่งเสริมนี้ อาจถูกมองเป็นภัยคุกคามต่อสังคม ร่างนี้จึงขัดต่อหลักการที่จะ “สร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่

<sup>8</sup> รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน ค.ศ. 2013, ย่อหน้า 30

<sup>9</sup> รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 เมษายน ค.ศ. 2014, ย่อหน้า 56

ปลอดภัยและเอื้ออำนวยซึ่งภาคประชาสังคมและผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถดำเนินการได้จากอุปสรรคและความไม่มั่นคง<sup>10</sup>” และลดพื้นที่พลเมืองในสังคม

### การบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ

**มาตรา 3** “องค์กรไม่แสวงหากำไร” หมายความว่า คณะบุคคลภาคเอกชน ซึ่งรวมตัวกันจัดตั้งในรูปแบบใดๆ ที่มีบุคคลร่วมดำเนินงานเพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ ในสังคม โดยไม่มุ่งแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน แต่ไม่รวมถึงการรวมกลุ่มของคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นการเฉพาะคราว หรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะเพื่อประโยชน์ของคณะบุคคลนั้น หรือพรรคการเมือง

มาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ บังคับใช้เฉพาะคณะบุคคลภาคเอกชน ซึ่งรวมกลุ่มกันจัดตั้งในรูปแบบใดๆ ที่มีบุคคลร่วมดำเนินงานเพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ ในสังคม โดยไม่มุ่งแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน ถือเป็น การจำกัดความที่คลุมเครือและอาจตีความได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถใช้ได้กับกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มวิชาการ กลุ่มชุมชนท้องถิ่น หรือเครือข่ายระดับรากหญ้า สมาคมวิชาชีพและกีฬา หอศิลป์ กลุ่มกิจกรรมสันถนาการหรือกลุ่มความสนใจพิเศษอื่นๆ

ข้อที่ 2 แห่ง ICCPR ระบุว่า “รัฐภาคีและรัฐแห่งกติกานี้ รับผิดชอบและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ (ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในเสรีภาพการสมาคม) โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ทั้งเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติพันธุ์หรือสถานะทางสังคม ทรัพย์สินหรือสถานะอื่นๆ” ซึ่งข้อจำกัดใดที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการจัดตั้ง รวมกลุ่มและสมาคม ต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้อย่างเพียงพอในบทบัญญัติกฎหมาย ด้วยถ้อยคำที่เข้าใจได้และชัดเจนพอที่จะให้ผลของกฎหมายส่งผลต่อบุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจได้รับผลกระทบ

ตามที่มีผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม กล่าวไว้ว่า บทบัญญัติทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมอาจส่งผลกระทบเชิงลบอย่างไม่ได้สัดส่วนต่อคนบางกลุ่ม แม้ว่าจะมีการระบุไว้โดยทั่วไปหรือเป็นกลางก็ตาม กลุ่มคนชายขอบและผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติมักจะต้องเผชิญกับอุปสรรคที่ร้ายแรงกว่าในการใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคม เช่น ชนกลุ่มน้อย เด็กและเยาวชน ผู้หญิง กลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ คนพิการ ชาวต่างชาติ รวมถึงผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้อพยพเข้าเมือง

<sup>10</sup> มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน 27/3



อีกทั้งคุณสมบัติของคณะกรรมการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา 7 ระบุว่า

“กรรมการตามมาตรา 6(3): กรรมการผู้แทนองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และ 6(4): กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ในด้านสังคมศาสตร์ การบริหาร การเงิน การพัฒนา หรือการอื่นที่จะเป็น ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ จำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง) ต้องมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับแต่งตั้ง ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือ คนเสมือนไร้ความสามารถ...”

ซึ่งคุณสมบัติที่ระบุตามมาตรา 7(1) มีสัญชาติไทย ถือเป็น การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ เนื่องจากในประเทศไทยมีกลุ่มคนไร้สัญชาติ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง บางส่วนอาจเป็นคน ไทยแต่แต่ไม่มีเอกสารรับรอง ซึ่งพวกเขาพร้อมตัวกันจัดตั้งกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ตนเอง กลุ่มชาติพันธุ์หลายคนเข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ เนื่องจากไม่มีบัตรประชาชน และมีอีกหลายคนที่ยังไม่ได้รับ สัญชาติ ดังนั้นการกำหนดว่ากรรมการต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้นถือเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมของคนบางกลุ่ม อย่างเลือกปฏิบัติ

รวมถึงมาตรา 7(3) ที่ระบุว่า ต้องไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ถือได้ว่าเป็น การเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วยเหตุแห่งความพิการ ในประเทศไทยมีองค์กรไม่แสวงหากำไรอยู่มากมายที่ เคลื่อนไหวและขับเคลื่อนในประเด็นเรื่องความพิการ โดยบุคคลที่มีความพิการทางร่างกาย อาทิ ทางการ สื่อสาร ทางตา ทางหู หรือไม่มีอวัยวะทางร่างกาย โดยอาจเป็นมาตั้งแต่กำเนิดหรือโดยประสบอุบัติเหตุ เป็น สมาชิกหรือคณะทำงานขององค์กรดังกล่าวและมีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ แต่กลับ อาจถูกกีดกันเพียงเพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการที่ถือเป็นการ เลือกปฏิบัติ

มาตรา 17 ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 20 องค์กรไม่แสวงหากำไรมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนิน กิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง” ทั้งนี้มาตรา 20 ที่ ระบุถึงในมาตรา 17 ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องไม่ดำเนินงานในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รวมถึงความมั่นคงของรัฐด้านเศรษฐกิจหรือด้านความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ
- (2) กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความแตกแยกใน สังคม
- (3) กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งความปลอดภัยสาธารณะ
- (4) เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมาย

(5) เป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของบุคคลอื่น...”

ถึงแม้มาตรา 17 ระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์ของสาธารณะได้ แต่กลับจำกัดการดำเนินงานหรือการทำกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรตามมาตรา 20 ลักษณะหลายประการไม่มีความชัดเจน หรือสามารถพิสูจน์ได้ เช่น “กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ รวมถึงความมั่นคงของรัฐด้านเศรษฐกิจหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” และ “กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม” ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้เป็นการกำหนดที่คลุมเครือและกว้างขวางจนเกินไป อีกทั้งยังไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ชัดเจนว่าภัยคุกคามที่มีอยู่จะเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่ภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งขัดกับมาตรฐานระหว่างประเทศในการรับประกันสิทธิของสมาคมดังกล่าวโดยเสรีในการดำเนินกิจกรรมตามกฎหมาย<sup>11</sup>

### การบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อน

มาตรา 77(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง”

ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม เรียกร้องให้รัฐรับรองการจัดตั้งสมาคมให้มี “กระบวนการที่เรียบง่าย เข้าถึงได้ ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ยุ่งยากหรือไม่เสียค่าใช้จ่าย” ทั้งนี้มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยเฉพาะนอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะนั้นแล้ว ให้อยู่ในบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย” ซึ่งการที่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยเฉพาะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะและต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย จึงเป็นการออกกฎหมายที่เกินจำเป็นซ้ำซ้อนและสร้างภาระเกินควรแก่ประชาชน

<sup>11</sup> CCPR/C/88/D/1274/2004

## อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 6(3) ระบุการแต่งตั้งกรรมการว่า “กรรมการผู้แทนองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ต้องเปิดโอกาสให้องค์กรไม่แสวงหากำไรเสนอรายชื่อผู้แทนเพื่อให้รัฐมนตรีคัดเลือกและแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด” ถือเป็นกรให้อำนาจรัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกและการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนไม่แสวงหากำไร ถึงแม้มีการเสนอรายชื่อก็ตาม ทั้งนี้หลักเกณฑ์ที่หมายความถึงซึ่งระบุไว้ในมาตราดังกล่าวไม่มีความแน่ชัด ไม่ระบุคำจำกัดความ และกว้างขวางจนเกินไปในการตัดสินใจคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการ ดังนั้นอาจมีการปฏิเสธรายชื่อผู้แทนที่เสนอโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไรในการเป็นกรรมการตามที่ระบุในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในมาตรา 15 ระบุ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ประสานงานด้านเงินทุนกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน หรือแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร หลักเกณฑ์และวิธีการในการสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด เงินทุนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้เก็บรักษาและสั่งจ่ายเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

ข้อกำหนดในมาตรา 15 นั้นมีการจำกัดที่ไม่เหมาะสมในการแสวงหา รับ และใช้ทรัพยากร มาตรานี้รวมอำนาจการจัดการให้แก่คณะกรรมการในการบริหารการเงิน และให้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมทั้งยังให้อำนาจบริหารแก่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาและสั่งจ่ายเงินดุลพินิจทั้งหมดขององค์กรด้านประชาสังคม การจัดการด้านการเงินอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเลือกปฏิบัติ หรือปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรขององค์กรที่อาจจะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล

การจำกัดองค์กรไม่แสวงหากำไรในการแสวงหา การรับ และการใช้ทรัพยากรจึงต้องเป็นไปตามข้อที่ 22(2) แห่ง ICCPR<sup>12</sup> และเป็นไปเฉพาะเพื่อจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายที่ระบุไว้ ได้แก่ ความมั่นคงแห่งชาติ ความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ สุขภาพหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น แม้รัฐบาลจะแสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ ยังต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วน และที่สำคัญต้องสอดคล้องกับเป้าหมายนั้นด้วย อีกทั้งข้อที่ 13 แห่งปฏิญญาสากลว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชน ยังระบุอีกว่า “ทุกคนมีสิทธิ (ทั้งสิทธิรายบุคคลและสิทธิขณะรวมกลุ่มกับผู้อื่น) ในการร้องขอ

<sup>12</sup> อ้างแล้ว, ย่อหน้า 7

รับ และใช้ทรัพยากร เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างสงบ”

อีกทั้งในมาตรา 18 ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของบางองค์กรไม่มีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนมาตรา 20 อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการจำกัดความของการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนมาตรา 20 นั้นมีความไม่ชัดเจน มีความคลุมเครือและกว้างขวางเกินไปจนอาจนำไปสู่การทำความเข้าใจและการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ดังนั้นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ วินิจฉัยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ถือเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ขาดความโปร่งใส ไม่ได้สัดส่วนและขัดต่อหลักนิติธรรม และการที่คณะกรรมการมีอำนาจผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ขององค์กร ยังถือเป็นการใช้กฎหมายอย่างไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 27 วรรค 1 ที่ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา 24 ของร่างพระราชบัญญัติ ระบุว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดอาจกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นางงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ มีหนังสือคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้” การปฏิบัติเช่นการเรียกตัวมาชี้แจง การขอเอกสารมากกว่าความจำเป็น การยื้อเวลาในการดำเนินงานและการตัดสินใจหรือการไม่สื่อสารต่อผู้ถูกกล่าวหาต่อความคืบหน้านั้น อาจถูกใช้เป็นกลยุทธ์ในการสร้างภาระเกินควรต่อองค์กร ซึ่งมีผลกระทบเป็นอย่างมากโดยเฉพาะกับองค์กรหรือกลุ่มที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรจำกัด ซึ่งทำให้ยากต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การปฏิบัติเช่นนี้ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าสิทธิมนุษยชน ข้อที่ 7 ที่ระบุว่า “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และจากการยุ้งให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว” ซึ่งมาตรานี้ถือเป็นการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ วินิจฉัยการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน

## เงินทุนและสิทธิความเป็นส่วนตัวในการสมาคม

มาตรา 19 ของร่างพระราชบัญญัติระบุว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความโปร่งใสและให้ประชาชนได้รับรู้กิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร ให้องค์กรไม่แสวงหากำไรมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับชื่อขององค์กร วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง วิธีดำเนินงาน แหล่งที่มาของเงินทุน รายชื่อผู้รับผิดชอบดำเนินงาน โดยให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลทั่วไปเข้าถึงข้อมูลนั้นโดยง่าย” ซึ่งการกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไม่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิของ

สมาคมในการแสวงหา การรับและการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องแหล่งที่มาของเงินทุน อีกทั้งยังละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวโดยเฉพาะการเปิดเผยรายชื่อผู้รับผิดชอบดำเนินงาน

และในมาตรา 21 ยังระบุอีกว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาค จากแหล่งเงินทุนต่างประเทศให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) แจ้งชื่อแหล่งเงินทุนต่างประเทศ บัญชีธนาคารที่จะรับเงิน จำนวนเงินที่จะได้รับ และวัตถุประสงค์ของการนำเงินไปใช้จ่ายต่อนายทะเบียน
- (2) ต้องรับเงินผ่านบัญชีของธนาคารตามที่องค์กรไม่แสวงหากำไรแจ้งไว้ต่อนายทะเบียน
- (3) จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายแยกต่างหากจากบัญชีรายรับรายจ่ายอื่น และเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปได้ทราบ โดยต้องเก็บรักษาบัญชีรายรับรายจ่ายนั้นไว้ให้สามารถตรวจสอบได้เป็นเวลาสามปี
- (4) ต้องใช้เงินที่ได้รับจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนตาม (1)
- (5) ต้องไม่ใช้เงินที่ได้รับจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศเพื่อดำเนินกิจกรรมในลักษณะการแสวงหาอำนาจรัฐ หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการปกป้องความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมระดมทุนผ่านการเรียกร้องให้รัฐบาลไม่ลดความชอบธรรมต่อกิจกรรมการปกป้องสิทธิมนุษยชน ต้องไม่ขัดขวางความเป็นอิสระในการทำงานของพวกเขาและต้องไม่เป็นไปอย่างเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุน<sup>13</sup>

รายงานของผู้รายงานพิเศษระบุถึงความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรอื่นๆ จากในประเทศและต่างประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรนั้นมีความสำคัญในการใช้เสรีภาพในการสมาคมให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>14</sup> และแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศหรือระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานของหลายองค์กร โดยมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนมีการให้ความเห็นในการรับประกันสิทธิในการสมาคมอย่างเป็นอิสระในการจัดกิจกรรมที่ไปตามหลักของกฎหมาย (statutory activities) ซึ่งรวมไปถึงการระดมทุน<sup>15</sup> การกำหนดข้อจำกัดด้านเงินทุนดังกล่าวถือเป็นวิธีการควบคุมและปิดปากองค์กรที่ถูกละเมิดว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ซึ่งการออกกฎหมายแทรกแซงแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศอาจมีผลในการตีตราและบ่อนทำลายความชอบธรรมขององค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรว่าเป็นกลุ่ม “ตัวแทนต่างชาติ” หรือ “ศัตรูของรัฐ” หรือ “เป็นเครื่องมือของรัฐบาลต่างชาติในการเผยแพร่โฆษณาชวนเชื่อ (propaganda)” ซึ่งการจำกัดด้านเงินทุนถือเป็น

<sup>13</sup> UN Doc. A/HRC/RES/22/6, ย่อหน้า 9

<sup>14</sup> A/HRC/23/39 ย่อหน้า 20

<sup>15</sup> CCPR/C/88/D/1274/2004 มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

การขัดขวางความสามารถของสมาคมในการดำเนินกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย และถือเป็นการแทรกแซง ข้อที่ 22(3) แห่ง ICCPR ที่ระบุว่า “ความในข้อนี้ไม่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะมีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่จะกระทบต่อหลักประกันต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว” การแจ้งแหล่งทุนและข้อบังคับเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเมือง โดยเฉพาะกับฝั่งตรงข้ามกับรัฐที่มีความคิดต่าง หรือเพียงตั้งคำถามกับการทำงานของรัฐบาล การเลือกปฏิบัติในทางกฎหมายจากร่างพระราชบัญญัติจะสร้างความหวาดกลัวให้กับนักปกป้องสิทธิและคนทำงานด้านสิทธิ<sup>16</sup> รวมไปถึงบุคคลทั่วไปและนักกิจกรรมที่เป็นส่วนสำคัญในการสร้างพื้นที่ประชาสังคม อีกทั้งกระบวนการระยะเวลาที่คลุมเครือและขาดความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลทางการเงิน แหล่งที่มาของทุน วัตถุประสงค์ต่อนายทะเบียนนั้น อาจถูกใช้ให้เป็นหนึ่งในวิธีการจัดการอย่างเลือกปฏิบัติเพื่อลดหรือหยุดการดำเนินกิจกรรมขององค์กรที่เห็นต่าง

นอกจากนี้ข้อที่ 2 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ได้กำหนดให้รัฐบาลมีพันธกรณีที่ต้องมีส่วนร่วมในการให้ “ความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและทางเทคนิค” เพื่อบรรลุซึ่งสิทธิที่ได้รับ การคุ้มครองภายใต้กติกา ความช่วยเหลือและความร่วมมือดังกล่าว หมายรวมถึงการสนับสนุนทางการเงินต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อให้บรรลุซึ่งสิทธิเหล่านั้น<sup>17</sup>

อีกทั้งในมาตรา 21(2) ระบุว่าต้องรับเงินผ่านบัญชีของธนาคารตามที่องค์กรไม่แสวงหากำไรแจ้งไว้ต่อนายทะเบียน หมายความว่า การทำธุรกรรมทางการเงินจากต่างประเทศต้องทำผ่านธนาคารพาณิชย์ ซึ่งถูกควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเข้มงวด อาจส่งผลต่อการใช้อำนาจเกินสมควรและเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

แม้การเปิดเผยและการรายงานอาจได้รับอนุญาตตามขอบเขตข้อที่ 22 แห่ง ICCPR ทั้งนี้ข้อกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวิธีการดังกล่าวควรระบุไว้อย่างชัดเจนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อรับรองว่าองค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรจะไม่เผชิญกับมาตรการที่เข้มงวดเกินไปหรือมาตรการตามอำเภอใจ และต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งอาจละเมิดต่อพันธกรณีของรัฐในการปกป้องสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

ข้อ 17 แห่ง ICCPR ได้รับรองความเป็นส่วนตัว โดยระบุว่า “บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ และบุคคลทุกคนมีสิทธิที่

<sup>16</sup> A/HRC/RES/22/6 มติการปกป้องนักปกป้องสิทธิ 14 เมษายน 2556

<sup>17</sup> UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 69

จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซงหรือลบล้างเช่นว่านั้น” อีกทั้งผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบและการสมาคมได้เรียกร้องให้รัฐเคารพสิทธิความเป็นส่วนตัวของสมาคม นอกจากนั้น มาตรา 32 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังระบุอีกด้วยว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิ (ความเป็นส่วนตัว) ของบุคคล หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้ระบุในข้อที่ 12 ว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัยหรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบล้างเกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการลบล้างดังกล่าวนี้” แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับกำหนดข้อจำกัดให้องค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยข้อมูลโดยไม่มีเหตุจำเป็น เนื่องจากองค์กรส่วนใหญ่มีการรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมายโดยเฉพาะ (ในการจัดตั้งองค์กรหรือจดทะเบียนจัดตั้งองค์กร) และมีการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรเพื่อประชาสัมพันธ์ผลงานต่อสาธารณะ ซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายผ่านสื่อดังกล่าว ดังนั้นแม้หน่วยงานรัฐจะอ้างเรื่องความโปร่งใสของการมีข้อกำหนดดังกล่าว แต่มาตรการนั้นต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจและต้องเคารพหลักการไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงสิทธิความเป็นส่วนตัว เพราะอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสมาคมและความปลอดภัยของสมาชิกในสมาคม

### การกำหนดบทลงโทษทางอาญา

ร่างพระราชบัญญัติ บทสุดท้ายว่าด้วยเรื่องบทกำหนดโทษ ในมาตรา 25 ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดไม่หยุดการดำเนินกิจกรรมตามคำสั่งของนายทะเบียน...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทและปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 26 ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดไม่ยุติการดำเนินงานตามคำสั่งของนายทะเบียน...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 27 ระบุว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 (ว่าด้วยเรื่องการรับเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาคจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ) ต้องระวางโทษปรับสองเท่าของจำนวนเงินที่ได้รับจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ”

และมาตรา 28 ระบุว่า “ในกรณีที่ต้องคัดค้านไม่แสวงหากำไรแห่งใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้รับผิดชอบดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งนั้นต้องรับโทษเช่นเดียวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรด้วย”

ผู้รายงานพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ไม่ควรมีอำนาจในการสั่งระงับกิจกรรมของกลุ่มที่เคลื่อนไหวหรือทำงานในประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยพลการ ศาลเท่านั้นที่ควรมีสติสั่งให้ระงับกิจกรรมดังกล่าวได้ และเฉพาะในสถานการณ์ที่มีอันตรายอยู่จริงและใกล้เข้ามาถึง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร<sup>18</sup> ไม่ใช่เพียงอันตรายที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะบทลงโทษที่ระบุว่าผู้รับผิดชอบขององค์กรต้องรับโทษเช่นเดียวกับองค์กรแห่งนั้นด้วยในกรณีที่องค์กรกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือเป็น การลงโทษที่เกินกว่าเหตุ ไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ทั้งนี้รัฐต้องรับรองว่าจะไม่มีบุคคลใดจะต้องเผชิญการดำเนินคดีและโทษทางอาญา เพียงเพราะใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคมโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>19</sup> นอกจากนี้ รัฐต้องรับรองว่าจะไม่มีใครกลายเป็นอาชญากรเพียงเพราะใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคม หรือถูกข่มขู่ โจมตี คุกคาม ใส่ร้าย หมิ่นประมาท หรือถูกตอบโต้เพียงเพราะเข้าร่วมหรือจัดตั้งสมาคม

ข้อที่ 15 แห่ง ICCPR ระบุว่า “บุคคลย่อมไม่ต้องรับผิดทางอาญาเพราะกระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ซึ่งในขณะที่กระทำไม่เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ และจะลงโทษให้หนักกว่าโทษที่มีอยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดอาญาไม่ได้” อีกทั้ง มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ระบุว่า

“บุคคลต้องไม่รับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลง แก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ดังนั้น บทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษตามที่ระบุในร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างเกินขอบเขตและไม่จำเป็น ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติแล้ว แม้จะไม่มี การจำคุก แต่ก็ยังมีการปรับในคดีอาญาที่มีบทลงโทษที่มีอัตราโทษสูงเกินควรและรุนแรง

<sup>18</sup> รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน, U.N. Doc. A/59/401, 1 ตุลาคม ค.ศ. 2004, ย่อหน้า 82(r)

<sup>19</sup> UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 84(c)



เกินไป สร้างความเสียหายต่อการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในทุกรูปแบบ และผู้ทำงานหรือ  
รับผิดชอบที่ต้องตกอยู่ในความเสี่ยงตลอดเวลา ตลอดจนประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการทำกิจกรรมของ  
องค์กรเหล่านี้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรม กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงยัง  
ทำลายรากฐานของระบอบพื้นที่พลเมือง

### **ข้อเสนอแนะของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้**

- ถอนร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ.... เพื่อรับรอง และ  
คุ้มครองสิทธิในเสรีภาพการสมาคม และการทำงานของนักปกป้องสิทธิ
- เคารพสิทธิในเสรีภาพในความเป็นส่วนตัว การยุติการกระทำและร่างกฎหมายที่ลดทอนสิทธิความเป็น  
ส่วนตัว
- ยืนยันหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเปิด  
โอกาสให้บุคคลทุกคนสามารถรวมตัวกันและจัดตั้งสมาคมได้
- ประกันว่าสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร สิทธิในการดำเนินงาน ต้องปราศจากการแทรกแซงที่ไม่  
เหมาะสมของรัฐ เพื่อความเป็นอิสระและควมมีประสิทธิภาพในการสมาคม

**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**  
**T H A I L A N D**



[www.amnesty.or.th](http://www.amnesty.or.th)