

ประเทศไทย

**หนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เรื่องร่างพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ฉบับที่... พ.ศ....**

**AMNESTY
INTERNATIONAL
THAILAND**



แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย
พิมพ์ครั้งแรก ในปี พ.ศ.2565 โดย
แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย
139/21 ซอยลาดพร้าว 5
แขวงจอมพล เขตจตุจักร
กรุงเทพฯ 10900
www.amnesty.or.th

© สิ่งพิมพ์ของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย 2565

ภาษาต้นฉบับ: ภาษาไทย
จัดพิมพ์โดย แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

สงวนสิทธิ์ทุกประการในสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ยกเว้นการทำซ้ำโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับงานที่มีวัตถุประสงค์ด้านการสนับสนุน การรณรงค์ และการสอน แต่มีใช้เพื่อการค้ากำไร ทั้งนี้ เจ้าของลิขสิทธิ์ขอให้มีการลงทะเบียนเพื่อประโยชน์ด้านการประเมินผล ในกรณีที่ต้องการคัดลอกเนื่องในโอกาสใด ๆ ก็ตาม หรือเพื่อใช้ซ้ำในสิ่งพิมพ์อื่นใดหรือเพื่อการแปลหรือการปรับใช้ใด ๆ จักต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของเสียก่อนและอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ กรุณาติดต่อ media@amnesty.or.th เพื่อขออนุญาตหรือสอบถามประเด็นอื่นๆ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เป็นขบวนการเคลื่อนไหวระดับโลกที่มีสมาชิกผู้สนับสนุนและนักกิจกรรมมากกว่า 10 ล้านคนในกว่า 150 ประเทศและเขตการปกครอง ซึ่งร่วมรณรงค์เพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง

วิสัยทัศน์ของเราคือให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงสิทธิทุกประการตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้รับรองไว้

เราเป็นอิสระจากรัฐบาล อุดมการณ์ทางการเมือง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือศาสนา และได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากค่าสมาชิกและการบริจาคจากสาธารณะ

AMNESTY
INTERNATIONAL
T H A I L A N D



บทนำ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) เป็นขบวนการเคลื่อนไหวของคนมากกว่าสิบล้านคนทั่วโลกที่รณรงค์เพื่อเคารพ กลุ่มครองและเติมเต็มสิทธิมนุษยชน ขบวนการเคลื่อนไหวของเรามีสมาชิกและผู้สนับสนุนกว่า 150 ประเทศและเขตการปกครอง เราเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับรัฐบาล อุดมการณ์ทางการเมือง ไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือศาสนา เราทำงานบนพื้นฐานจากข้อมูลงานวิจัย การลงพื้นที่โดยยึดหลักกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ บทวิเคราะห์ในเอกสารฉบับนี้ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย (แอมเนสตี้ ประเทศไทย) ได้มีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐบาลไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการในหลายกรณี รวมถึงสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

แอมเนสตี้ ประเทศไทย ยินดีที่หน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องในประเด็นเรื่องเสรีภาพในการสมาคมเปิดโอกาสให้สาธารณะได้ปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับที่... พ.ศ.... (ร่างพระราชบัญญัติ) ดังนั้น ทางองค์กรจึงขอส่งความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพร้อมบทวิเคราะห์จากกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในเสรีภาพการสมาคม โดยเปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะและพัฒนาจากร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2564 ถึง 31 มกราคม พ.ศ.2565

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคมและสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อย่างเกินควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลกระทบต่อความสามารถขององค์กรต่อการส่งเสริม กลุ่มครองและรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในประเทศไทย พร้อมทั้งกระทบต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางขององค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สิทธิในเสรีภาพการสมาคมได้รับการรับรองไว้ในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนหลักต่าง ๆ รวมถึงข้อ 22 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี¹ โดยระบุว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน” สิทธิในเสรีภาพการสมาคมยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว การแสดงออก การชุมนุมและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะซึ่งถูกรับรองไว้ในข้อ 17, 19, 21 และ 25 แห่ง ICCPR

ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิของบุคคลในการจัดตั้ง เข้าร่วมและมีส่วนร่วมในองค์กรภาคประชาสังคม สมาคมหรือกลุ่ม เพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชน² ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในเสรีภาพการสมาคม นอกจากนี้ ยังระบุถึงความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมที่สามารถใช้สิทธิในการสมาคมและการแสดงออกได้อย่างเสรี รวมถึงการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแสวงหา ได้รับ และการเผยแพร่ความคิดและข้อมูลใด ๆ การรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ การเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และส่งข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับนานาชาติ³

¹ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของ ICCPR โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

² ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล กลุ่ม และหน่วยงานของสังคมในการสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองสากล (จากนี้เรียกว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน) ค.ศ. 1998, ข้อ 5, รับรองวาระโดยมติสมัชชาสหประชาชาติ A/RES/53/144, ข้อ 13

³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ข้อ 6, 7, 8

ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติทั้งสี่ด้าน ซึ่งประกอบด้วย ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็น ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย⁴ ได้แสดงความกังวลต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและส่งความเห็นถึงรัฐบาลไทยเพื่อขอให้รัฐบาลไทย “ตระหนักว่า บ่อยครั้งเจ้าหน้าที่รัฐมักใช้โทษทางอาญาในทางที่ผิด โดยเฉพาะการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อปิดปากองค์กรภาคประชาสังคมและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน จนอาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อสิทธิในเสรีภาพการแสดงออก แสดงความเห็น การชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม⁵ รวมถึงอาจเป็นการขัดขวางประชาชนจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความชอบธรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit organisations หรือ NPOs)... รัฐจะต้องใช้โทษทางอาญาโดยคำนึงถึงพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องไม่ขัดแย้งกับพันธกรณีของแต่ละประเทศที่ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁶”

ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมได้เน้นย้ำในทำนองเดียวกันว่าสมาคมต่าง ๆ ควรมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เผยแพร่ข้อมูล มีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ผนวกกับรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีจุดประสงค์เพื่อการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและอื่น ๆ⁷

เช่นเดียวกันนี้ สิทธิในเสรีภาพการสมาคมยังได้รับการรับรองในมาตรา 42 และ 4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

มาตรา 42 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

มาตรา 4 ระบุว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

⁴ อาณัติของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม; ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก; ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย, OL THA 7/2021, 20 ธันวาคม 2564

⁵ รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/26/29, 14 เมษายน 2557, วสศ 60

⁶ OL THA 7/2021

⁷ รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 พฤษภาคม 2555, วสศ 12, 13 และ 64

ภาพรวมข้อกังวลต่อร่างพระราชบัญญัติ

กฎหมายสิทธิมนุษยชนกำหนดให้รัฐต้องประกันว่าข้อจำกัดใด ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล ในการรวมกลุ่มและการจัดตั้ง ต้องบัญญัติโดยกฎหมายอย่างเพียงพอ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย รวมถึง ความจำเป็นในการสร้างข้อจำกัดนั้นอย่างได้สัดส่วนกับจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อ 22 แห่ง ICCPR รัฐอาจกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการสมาคมได้เฉพาะ “เพื่อผลประโยชน์ของความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดีของสังคม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น”⁸

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หน่วยงานซึ่งดูแลการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง ICCPR ตั้งข้อสังเกตว่า “การมีอยู่ของวัตถุประสงค์ในเชิงกาววิสัยและที่สมเหตุสมผลไม่เพียงพอต่อการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม รัฐภาคีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การห้ามสมาคมเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการหลีกเลี่ยงอันตรายที่มีอยู่จริง ไม่ใช่เพียงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือระเบียบประชาธิปไตยเท่านั้น พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่า มาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยกว่าไม่เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน”⁹

ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้เหตุผลที่เพียงพอในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม และอาจอิง เหตุผลเพื่อกำหนดข้อจำกัดที่มีเนื้อหากำกวมและการตีความที่กว้างขวางจนเกินไป ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจ เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่รัฐ และมาตรการเหล่านี้ไม่ได้เป็นไปตามหลักความเหมาะสมและความได้สัดส่วน เหตุผลประกอบร่างซึ่งระบุไว้ว่า “ให้มีประสิทธิภาพและเท่าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับ ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation) ตามข้อแนะนำของคณะทำงาน เฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force หรือ FATF)¹⁰” ต้องคำนึงถึง พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องไม่ขัดแย้ง กับพันธกรณีของแต่ละประเทศ ซึ่งส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เป้าหมายของ FATF คือการสร้างกรอบแนวทางปฏิบัติเชิงนโยบายเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถรับมือกับปัญหาการฟอกเงิน และการสนับสนุนเส้นทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายได้ มิใช่การพยายามควบคุมองค์กรไม่แสวงหารายได้กลุ่มใด กลุ่มหนึ่งผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด

การบังคับจดทะเบียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติทำให้องค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนกลายเป็นองค์กร ผิดกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กำหนดว่ากลุ่มที่จดทะเบียน และไม่ได้จดทะเบียนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพการสมาคมอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตียังกำหนดความผิดทางอาญาที่คลุมเครือและเกินขอบเขต มีทั้งโทษปรับที่สูง หากสมาคมไม่สามารถปฏิบัติตาม และโทษทั้งจำทั้งปรับที่สูง หากสมาคมที่ไม่ได้มาให้อัยคำ ไม่ส่งคำชี้แจง หรือหลักฐาน

⁸ ข้อ 22(2) แห่ง ICCPR

⁹ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *Lee v. South Korea*, การสื่อสารเลขที่ 1119/2002, ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2005, ย่อหน้า 7.2

¹⁰ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฉบับที่... พ.ศ. ... , เหตุผล, ร่างที่คณะรัฐมนตรีมีมติ อนุมัติหลักการ, หน้า 4

ภายหลังที่ได้พิจารณาตราต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดแล้ว แอมเนสตี้ ประเทศไทย มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยต่อกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หากร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับแก้ไขปัจจุบันผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาและนำมาบังคับใช้ ประเทศไทยจะละเมิดพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

ข้อกังวลและข้อเสนอแนะรายมาตรา

ก. เหตุผลไม่ชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

รัฐบาลได้ให้เหตุผลในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความจำเป็นในการควบคุมและกำกับสมาคม มูลนิธิและองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงเหตุผลที่เกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน รูปแบบการฟอกเงินที่ซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทางผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม ได้เรียกร้องให้รัฐบาล “สร้างความมั่นใจว่ากลุ่มและสมาคมทั้งที่ได้จัดและไม่ได้จดทะเบียน จะสามารถแสวงหา รับ และใช้งบประมาณ รวมถึงทรัพยากรทั้งจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ไม่ว่าจากในประเทศ ต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านการขออนุญาต หรือต้องไม่เผชิญอุปสรรคเกินจำเป็น ทั้งจากบุคคล สมาคม มูลนิธิ องค์กรภาคประชาสังคม อื่น ๆ รัฐบาลต่างประเทศ และองค์กรให้ความช่วยเหลือ ภาคเอกชน องค์กรสหประชาชาติและหน่วยงานอื่น ๆ”¹¹

มาตรา 16 ในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ กำหนดให้สมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งรวมถึง องค์กรทางศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ และการศึกษา หรือองค์กรอื่นใดที่มีได้แสวงหาผลกำไรหรือรายได้ หรือมุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน มีหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้ (1) จัดเตรียมงบการเงินประจำปีที่จะขั้ดเจนถึงรายได้ทั้งหมด แหล่งที่มาของรายได้นั้น และการใช้จ่ายทั้งปี; (2) บันทึกรายการธุรกรรมทั้งรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กร; (3) ให้ข้อมูลของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กร นอกจากนื่องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องเก็บรักษาข้อมูล เอกสาร และหลักฐานตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ (1), (2) และ (3) เป็นเวลา 5 ปีนับตั้งแต่เริ่มบันทึกข้อมูล หรือตั้งแต่มีการทำธุรกรรม เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับรูปแบบ หลักเกณฑ์ และรายการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการเงินเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในระเบียบย่อยของร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้น มาตรา 16 ยังระบุไว้อีกด้วยว่า บทบัญญัตินี้ไม่บังคับใช้กับสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหารายได้ที่อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์

การรายงานทางการเงินดังกล่าวมีลักษณะที่กว้างเกินไป เนื่องจากเป็นข้อบังคับที่ใช้ต่อองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรทั้งหมด กรอบการบังคับใช้ที่กว้างนี้จึงรวมไปถึงองค์กรขนาดเล็กในชุมชน ซึ่งอาจไม่มีศักยภาพหรือทรัพยากรในการบริหารและการเงินสำหรับการจัดทำรายงานดังกล่าว และอาจทำให้องค์กรเหล่านี้เสี่ยงต่อการเผชิญคดีความจากการไม่ปฏิบัติตาม ไปจนถึงผลกระทบอย่างรุนแรงอื่น ๆ เช่น ค่าปรับที่สูงหรือความเป็นไปได้ในการถูกจำคุก ดังนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับแก้ไข อาจถือว่าไม่ได้สัดส่วนและไม่สอดคล้องกับหลักการคำนึงถึงความเสี่ยงอันเป็นข้อกำหนดในข้อแนะนำที่ 8 ของ FATF โดยข้อแนะนำดังกล่าวระบุว่า “รัฐควรระมัดระวังกลุ่มขององค์กรใดจัดเป็นองค์กรไม่แสวงหารายได้หรือผลกำไรตามคำนิยามของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน [โดยใช้] แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดระบุประเภทและคุณสมบัติขององค์กรซึ่งมีลักษณะและกิจกรรมเสี่ยงอย่างแท้จริงต่อการสนับสนุนทางการเงินกับกลุ่มก่อการร้าย” ซึ่งข้อแนะนำที่ 8 ยังกำหนดถึง

¹¹ รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน 2556, วรรค 82 (b)

กรอบมาตรการอย่างแคบเพื่อมุ่งเป้าไปยังองค์กรไม่แสวงหารายได้หรือผลกำไรที่สุ่มเสี่ยงและระบุว่ารัฐ “ควรทบทวนความเพียงพอของมาตรการ (...) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรไม่แสวงหารายได้หรือผลกำไร ที่สุ่มเสี่ยงต่อการสนับสนุนการก่อการร้าย เพื่อให้สามารถดำเนินการอย่างได้สัดส่วนและมีประสิทธิภาพต่อการจัดการกับความเสี่ยงดังกล่าว”

แม้ ICCPR ยอมรับว่ารัฐอาจกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคม ทั้งนี้ข้อจำกัดดังกล่าว ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสามประการ ได้แก่ 1) ต้องกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย 2) มีจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปเพื่อคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน คุ้มครองสุขภาพอนามัยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และ 3) เป็นไปเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขนี้จะให้เจ้าหน้าที่รัฐมีพื้นที่ในการตีความอย่างกว้างขวาง และอาจเพิ่มข้อกำหนดในการรายงาน การระบุถึงความเสี่ยงของการรายงาน ระดับของรายละเอียด รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะขององค์กร เราจึงกังวลต่อความคลุมเครือของข้อกำหนดเชิงเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้รัฐจะมีผลประโยชน์อันชอบธรรมที่จะสร้างข้อกำหนดให้สมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหารายได้หรือผลกำไรต้องรายงานต่อรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ข้อกำหนดดังกล่าว “ไม่ควรขัดขวางความเป็นอิสระในหน้าที่และการจัดการของสมาคม”¹² ด้วยการสร้างภาระทางการเงินและเวลา อาณัติของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมยังคงกล่าวด้วยว่า การใช้ “ข้อกำหนดของการรายงานที่เป็นภาระและเป็นทางการ” ในท้ายที่สุดอาจ “ขัดขวางการทำงานที่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กร”¹³

แอมเนสตี้ ประเทศไทย เรียกร้องให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัติเพื่อรับรองการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

ข. การเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรา 16 วรรค 4 ระบุว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหารายได้ใดมีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ให้องค์กรรัฐที่มีอำนาจ (1) ออกคำสั่งให้สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหารายได้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบถามหรือส่งหลักฐานเพื่อตรวจสอบ (2) ออกคำสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เป็นเวลาตามที่องค์กรของรัฐกำหนดแต่ไม่เกินสามสิบวัน (3) เจ้าพนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของสมาคม มูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหารายได้นั้นได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยไม่ต้องมีหมายค้น เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพการสมาคมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ¹⁴ ข้อจำกัดใดต่อสิทธิของบุคคลในการจัดตั้ง รวมกลุ่ม จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้อย่างเพียงพอในบทบัญญัติทางกฎหมาย ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผลของกฎหมายชัดเจนต่อบุคคลหรือกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบ

¹² ข้อสังเกตต่อนอร์มสิทธิมนุษยชนที่ 22/6

¹³ รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคม, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 เมษายน 2556, วรรค 38

¹⁴ ข้อ 2 แห่ง ICCPR

อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ขยายขึ้นนี้อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อองค์กรไม่แสวงหารายได้ หรือผลกำไรในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการก่อการร้าย ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจกำหนดองค์กรเป้าหมายเพื่อค้นและยึดสิ่งของ ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งจากศาล เราเชื่อว่าหากปราศจากกลไกป้องกันการลุแก่อำนาจของเจ้าหน้าที่แล้ว มาตรการดังกล่าวจะเป็นการตีตราภาคประชาสังคมเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสมาคมที่วิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติงานของรัฐบาลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรงกว่าหรือไม่ถูกนับรวม หรือได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล หมายความว่ารัฐไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่จะ “สร้างและรักษาสภาพแวดล้อม ที่ปลอดภัย เอื้อให้ภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำงานได้อย่างอิสระโดยปราศจาก อุปสรรคและความไม่มั่นคง”¹⁵

นอกจากนี้ คำจำกัดความของสมาคมตามมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติยังคลุมเครือและกว้างขวาง ขาดความแน่นอนทางกฎหมายว่าองค์กรใดบ้างที่จะตกอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ความไม่แน่นอนนี้อาจส่งผลให้เกิดข้อจำกัดที่ไม่เป็นธรรม หรือกระทำการลงโทษทางอาญาสำหรับกลุ่มที่ปัจจุบันไม่อยู่ภายใต้ ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ หรือกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เข้มงวดดังกล่าวได้ ปัจจุบัน มาตรา 4 อาจตีความได้ว่า สามารถใช้ได้กับกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มวิชาการ กลุ่มชุมชนท้องถิ่น หรือเครือข่าย ระดับรากหญ้า สมาคมวิชาชีพและกอล์ฟ หอศิลป์ กลุ่มกิจกรรมสันติภาพหรือกลุ่มความสนใจพิเศษ และหน่วยเฉพาะกิจบรรเทาสาธารณภัย

ขอบเขตอำนาจที่รุกรานดังกล่าวยังอาจนำไปสู่การละเมิดข้อแลกเปลี่ยนที่เป็นความลับระหว่างองค์กร บุคคล และผู้รับผลประโยชน์ขององค์กร ซึ่งอาจทำให้พวกเขาเผชิญกับความเสี่ยงต่อการล้างแค้นเอาคืน (reprisal) เราจึงกังวลเป็นอย่างยิ่งต่อการขาดกลไกการป้องกันที่ทำให้มั่นใจว่าการตรวจค้นดังกล่าว จะได้รับอนุญาตจากองค์กรตุลาการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เป็นอิสระและเป็นกลาง

ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมได้อธิบายถึงข้อบังคับต่าง ๆ ที่อาจมี ผลกระทบจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการแยกแยะสมาคมอย่างไม่เป็นธรรม เช่น ข้อจำกัดด้านเงินทุน¹⁶ ดังนั้น ผู้รายงานพิเศษจึงเรียกร้องให้รัฐรับรองให้สมาคมสามารถดำเนินงานโดยมี “กระบวนการที่เรียบง่าย เข้าถึงได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ยุ่งยาก”¹⁷ ในทำนองเดียวกัน คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้เรียกร้องให้รัฐรับรองว่า ข้อจำกัดต่อสมาคมไม่ถูกกำหนดขึ้นโดยการเลือกปฏิบัติ รวมถึงบนพื้นฐาน ของเงินทุน¹⁸

แอมเนสตี้ ประเทศไทย เรียกร้องให้รัฐบาลไทยยืนยันหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนสามารถรวมตัวกันและจัดตั้งสมาคมได้ โดยไม่มีการแยกแยะ

ค. เงินทุน

แหล่งเงินทุนจากต่างประเทศและระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานของหลายองค์กร การควบคุมหรือจำกัดเงินทุนดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข ในมาตรา 16 (1) และ (2) อาจกลายเป็น วิธีการปิดปากองค์กรที่ถูกมองว่าวิพากษ์วิจารณ์หรือเป็นอิสระจากการควบคุมของหน่วยงานรัฐหรือ กลุ่มที่ถูกมองว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การออกกฎหมายแทรกแซงแหล่งเงินทุนต่างประเทศและเงินทุน

¹⁵ ข้อมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 27/31

¹⁶ UN Doc. A/HRC/26/29, ย่อหน้า 53-57

¹⁷ UN Doc. A/HRC/23/39, ย่อหน้า 17

¹⁸ มติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 22/6 เกี่ยวกับการปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ค.ศ. 2013, A/HRC/RES/22/6, ย่อหน้า 9

ระหว่างประเทศอาจมีผลในการตีตราและบ่อนทำลายความชอบธรรมขององค์กรภาคประชาสังคมที่ใช้เงินทุนดังกล่าว ผ่านการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเหล่านี้เป็น "ตัวแทนต่างชาติ" "ศัตรูของรัฐ" หรือ "เครื่องมือของรัฐบาลต่างประเทศในการเผยแพร่โฆษณาชวนเชื่อ"

ดังนั้นข้อจำกัดต่อองค์กรในการแสวงหา รับ และใช้ทรัพยากรจึงต้องเป็นไปตามข้อ 22 (2) แห่ง ICCPR และเป็นไปเฉพาะเพื่อจุดประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งระบุไว้ ได้แก่ ความมั่นคงแห่งชาติ ความปลอดภัยสาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยสาธารณะ สุขภาพหรือศีลธรรมอันดีของสาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น แม้รัฐบาลจะแสดงให้เห็นได้ว่าข้อจำกัดดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรการต่าง ๆ ยังต้องมีความจำเป็นและสอดคล้องกับเป้าหมายนั้น

ข้อ 13 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระบุว่า "ทุกคนมีสิทธิ ทั้งสิทธิรายบุคคลและสิทธิขณะรวมกลุ่มกับผู้อื่น ในการร้องขอ รับ และใช้ทรัพยากรเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยสันติวิธี"¹⁹ ข้อกำหนดนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างแหล่งเงินทุน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนจากในประเทศ ต่างประเทศหรือระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าไม่เพียงแต่สมาคมที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นที่ควรได้รับอนุญาตและได้รับการคุ้มครองในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน แต่ยังต้องรวมถึงสมาคมที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย เช่น สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน²⁰

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการปกป้องความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการระดมทุน ผ่านการเรียกร้องให้รัฐไม่ลดความชอบธรรมหรือไม่กำหนดความผิดทางอาญาต่อกิจกรรมการปกป้องสิทธิมนุษยชน อันเนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุน คณะมนตรีฯ ยังเรียกร้องให้รัฐรับรองว่า ข้อกำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมรายงานการดำเนินงานกิจกรรมต่อรัฐ ไม่ขัดขวางความเป็นอิสระในการทำงานของพวกเขาและไม่เป็นไปอย่างเลือกปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับแหล่งเงินทุน²¹

ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการปกป้องให้องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมการระดมทุน รวมถึงโต้แย้งว่าข้อจำกัดด้านเงินทุนที่ขัดขวางความสามารถของสมาคมในการดำเนินกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายถือเป็นการแทรกแซงตามข้อ 22 แห่ง ICCPR²² นอกจากนี้ ข้อ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ESCR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีพันธกรณีต่อการมีส่วนร่วมในการให้ "ความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและทางเทคนิค" เพื่อบรรลุซึ่งสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้ ESCR ความช่วยเหลือและความร่วมมือดังกล่าว รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อให้บรรลุซึ่งสิทธิเหล่านั้น²³

มาตรา 6 ยังระบุข้อกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรจัดทำรายงานทุกหนึ่งปี โดยมอบอำนาจการบริหารและดุลยพินิจแก่กระทรวงมหาดไทยในการออกแบบ "หลักเกณฑ์และเงื่อนไข" ในการรายงาน แม้ว่าการเปิดเผยและการรายงานอาจได้รับอนุญาตตามขอบเขตข้อ 22 แห่ง ICCPR แต่ข้อกำหนดดังกล่าวควร

¹⁹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ข้อ 13

²⁰ UN Doc. A/HRC/23/39, ย่อหน้า 17

²¹ UN Doc. A/HRC/RES/22/6, ย่อหน้า 9

²² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และ Viktor Korneenko et al v. Belarus, (1274/2004) UN Doc CCPR/C/88/D/1274/2004, 2006, ย่อหน้า 7.2; UN Doc. A/HRC/23/39, ย่อหน้า 16

²³ UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 69

ระบุไว้อย่างชัดเจนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อรับรองว่าองค์กรภาคประชาสังคมต้องไม่เผชิญกับมาตรการที่เข้มงวดเกินไปหรือมาตรการตามอำเภอใจ ซึ่งอาจละเมิดต่อพันธกรณีของรัฐในการปกป้องสิทธิในเสรีภาพการสมาคม

ในประเด็นนี้ องค์กร หรือสมาคมต้องสามารถทำงานได้อย่างอิสระในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวย²⁴ ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพการชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมได้ตั้งข้อสังเกตไว้เป็นพิเศษว่า ความสามารถของสมาคมในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งของสิทธิในเสรีภาพการสมาคม²⁵ ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติยังเรียกร้องให้รัฐรับรองว่า สมาคมสามารถแสวงหา รับ และใช้เงินทุนโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนล่วงหน้าหรือมีข้อกำหนดใดที่ไม่เหมาะสม รวมถึงการรับเงินทุนจากบุคคล สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่น รัฐบาลต่างประเทศ และหน่วยงานช่วยเหลือภาคเอกชน องค์กรสหประชาชาติ และหน่วยงานอื่น²⁶

แอมเนสตี้ ประเทศไทย เรียกร้องให้ทางการไทยรับรองว่า สมาคมสามารถแสวงหาเงินทุนจากแหล่งใดก็ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนล่วงหน้า และไม่ต้องเผชิญกับข้อกำหนดตามอำเภอใจหรือที่เลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากแหล่งที่มาของเงินทุน

จ. ความเป็นส่วนตัวของสมาคม

มาตรา 16 วสสค 1

(2) บันทึกข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับธุรกรรมรายได้และรายจ่ายตาม (๑) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีอำนาจควบคุมหรือบริหารจัดการสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจากการทำกิจกรรม หรือดำเนินโครงการต่างๆ ของสมาคม มูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

มาตรา 35 (2/1)

ทำสำเนาข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจากรายทางคอมพิวเตอร์จากระบบคอมพิวเตอร์ ส่งให้บุคคลซึ่งครอบครองหรือควบคุมข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ ให้ส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ดังกล่าวเพื่อตรวจสอบ ถอดรหัสลับของข้อมูลคอมพิวเตอร์ของบุคคลใด หรือส่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารหัสลับของข้อมูลคอมพิวเตอร์ ทำการถอดรหัสลับ หรือให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในการถอดรหัสลับดังกล่าว รวมทั้งยึดหรืออายัดระบบคอมพิวเตอร์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา”

มาตรา 36 (3/7)

จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อบุคคลที่มีความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าหรือ

²⁴ อ้างแล้ว, ย่อหน้า 96

²⁵ อ้างแล้ว, ย่อหน้า 67

²⁶ U.N. Doc. A/HRC/23/39, ย่อหน้า 82(b) and (c)

เพื่อดำเนินการตามกฎหมายอื่น”

ตามที่ไดกล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับภาระในการเก็บข้อมูลที่จะเอ็ดและความดีของการเรียกข้อมูล ซึ่งยังไม่รวมถึงความกำกวมของข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่แล้ว การให้อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ในการค้น อาัยดี ทำสำเนาข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายค้น รวมถึงการกำระบบฐานข้อมูลนั้น เป็นการกำกับและควบคุมองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่เข้มงวดจนเกินไป ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว รวมถึงกฎหมายอาญา จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ มาตราการเพิ่มเติมเพื่อให้แน่ใจว่าได้ปฏิบัติตาม FATF หรือกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หากเป็นการปรึกษาและสื่อสาร กับภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้นที่จะทำให้แนวทางการปฏิบัตินั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ ของ FATF

การคุกคามพื้นที่เคลื่อนไหวของพลเมืองไม่เพียงแต่การออกแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวดและไม่ยืดหยุ่น แต่วิธีการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลนั้น ก็ไม่อยู่ในหลักความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งอาจส่งผลไปถึง การแทรกแซงการทำงานขององค์กรเหล่านั้นและมาตรฐานขั้นพื้นฐานของสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและการแสดงออก

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหา ผลกำไรใด ๆ มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือ การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ให้องค์กรรัฐที่มีอำนาจ (1) ออกคำสั่งให้สมาคม มูลนิธิ หรือ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบถาม หรือส่งหลักฐาน เพื่อตรวจสอบ (2) ออกคำสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่องค์กรของรัฐ กำหนดแต่ไม่เกินสามสิบวัน (3) เจ้าพนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของสมาคม มูลนิธิหรือองค์กร ไม่แสวงหาผลกำไรนั้นได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยไม่ต้องมีหมายค้น เมื่อมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าหากเน้นเข้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานจะถูกยึดย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือ เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

การเข้าค้นสถานที่ดำเนินงานขององค์กร หากมีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานตามสมควร โดยไม่ต้องมีหมายศาลนั้น อาจสร้างอุปสรรคเกินจำเป็นต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวขององค์กร แม้จุดประสงค์ การป้องกันการสนับสนุนเงินทุนแก่กลุ่มก่อการร้ายจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่ใช่องค์กรตุลาการที่มีคุณสมบัติเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถเข้าถึงอีเมลขององค์กรที่ดำเนินงาน ในประเทศไทยและได้รับทุนจากต่างชาติ และย่อมนำมาสู่การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสังเกตการณ์ และจับตาการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรได้ ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวที่บัญญัติ คู่คุ้มครองไว้ตามข้อ 17 ของ ICCPR²⁷

สมาคมได้รับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวตามข้อ 17 แห่ง ICCPR ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในเสรีภาพ การชุมนุมอย่างสงบและการสมาคมจึงเรียกร้องให้รัฐเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัวของสมาคมและรับรอง ไม่ให้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดประเภทกิจกรรมหรือสร้างเงื่อนไขที่กระทบต่อการตัดสินใจของสมาคม หรือเข้าไป ในสถานที่ของสมาคมโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า²⁸ แม้ว่าองค์กรอิสระจะมีอำนาจในการตรวจสอบบันทึก ของสมาคมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการรับผิดชอบ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจและ ต้องเคารพหลักการไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัว มิเช่นนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ

²⁷ ข้อ 17 แห่ง ICCPR

²⁸ UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 65

ของสมาคมและความปลอดภัยของสมาชิกในสมาคม²⁹

หากร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาและนำมาบังคับใช้จริง องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและสมาชิกจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัวโดยพลการและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวที่ถูกรับรองในข้อ 17 แห่ง ICCPR และอาจละเมิดสิทธิในความคิดเห็นโดยไม่ถูก “แทรกแซง” ตามที่ได้รับการประกันไว้ในข้อ 19 แห่ง ICCPR³⁰ รัฐบาลควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าขั้นตอนการบริหารในการลงทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและขั้นตอนทางการปกครองไม่ล่วงล้ำความเป็นส่วนตัวขององค์กรและสมาชิก (invade the privacy of organizations and their members.)

จ. การเพิกถอนทะเบียนและการกำหนดบทลงโทษทางอาญา

มาตรา 16/1 วรรค 4 ของร่างพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถเข้าไปสถานที่ดำเนินการในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อสืบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือเพื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐาน บุคคลหรือข้อมูลอื่น ๆ ตามความจำเป็น ยึดเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักฐานให้เชื่อได้ว่าการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว และสั่งระงับการทำธุรกรรมเป็นอันดับถัดไป

มาตรา 51 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข ระบุว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จะต้องรายงานธุรกรรมภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ หรือไม่สามารให้ข้อมูลเพิ่มเติมตามคำร้องขอตามมาตรา 16/1 วรรคหนึ่ง และสองได้ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 52 กำหนดว่าผู้ใดรายงานหรือให้ข้อมูลตามมาตรา 16/1 วรรคหนึ่ง (1)(2) วรรคสี่(1) โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้กับเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

และสุดท้าย มาตรา 53 กำหนดว่าผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งหนังสือชี้แจง ไม่ส่งบัญชีเอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลอื่น ๆ ตามมาตรา 16/1 วรรคสี่ (1) โดยไม่มีเหตุอันควร หรือขัดขืนไม่ยินยอม หรือขัดขวางคำสั่งที่ออกตามมาตรา 16/1 วรรคสี่ (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการที่กำหนดไว้อย่างกว้างในมาตรา 16/1 (1) และ (2) เกี่ยวกับการเข้าไปยังเคหสถานของผู้มีหน้าที่รายงานและการยึดเอกสารรวมถึงข้อมูลนั้น ยังไม่มีมาตรการป้องกันหรือการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการที่เพียงพอให้มั่นใจได้ว่าการใช้มาตรการเหล่านี้จะเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ในมาตรา 16/1 (3) ของร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขยังกำหนดโทษทางอาญาอย่างกว้าง และมีบทลงโทษเฉพาะแต่ละบุคคลซึ่งเป็นผู้จัดการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบส่วนบุคคลและโทษที่อาจเกิดกับบุคคลจำนวนมากอาจถือว่าไม่ได้สัดส่วน ดังนั้นมาตรการเหล่านี้อาจกระทบต่อบุคคลซึ่งรับผิดชอบการเปิดบัญชีขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรหรือผลกำไรขนาดเล็กหรือในระดับชุมชน และอาจขยายครอบคลุมไปถึงองค์กรใหญ่ซึ่งทำงานบริหารและส่งต่อเงินทุนมายังองค์กรเหล่านี้

²⁹ อ้างแล้ว

³⁰ ข้อ 17 และ 19 แห่ง ICCPR

โทษจำคุกและค่าปรับที่สูงสำหรับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่การรายงานเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาบนหลักความได้สัดส่วน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไทยจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน³¹ ดังนั้นเมื่อมีการตัดสินว่าจะใช้บทลงโทษหรือไม่ เจ้าพนักงานจะต้องใช้มาตรการที่สร้างผลกระทบและละเมิดสิทธิในการสมาคมน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้ บทลงโทษสำหรับความล่าช้าในการส่งรายงานหรือการส่งรายงานที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงข้อหาหลอกลวงอื่น ๆ จึงไม่ควรมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าข้อกล่าวหาเดียวกันที่กระทำโดยหน่วยงานอื่น เช่น องค์การธุรกิจ นอกจากนี้ ยังควรหลีกเลี่ยงการใช้บทลงโทษ โดยใช้การเตือนแทน และให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกต้องเป็นอย่างไร เพื่อให้สมาคม หรือองค์กรได้แก้ไขการฝ่าฝืนได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

การระงับการดำเนินการของสมาคมโดยไม่สมัครใจเป็นข้อจำกัดที่รุนแรงที่สุด และควรปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งจากศาลที่เป็นกลางและอิสระ และเฉพาะในกรณีที่มีอันตรายที่ชัดเจนและใกล้เข้ามาถึง ซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดกฎหมายภายในประเทศอย่างชัดเจน โดยต้องเป็นไปตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ³²

ผู้รายงานพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ไม่ควรมีอำนาจในการระงับกิจกรรมของกลุ่มสิทธิมนุษยชนโดยพลการ เมื่อรัฐสามารถแสดงให้เห็นว่าสมาคมสร้างภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสิทธิของผู้อื่น ศาลเท่านั้นควรมีสิทธิสั่งให้ระงับกิจกรรมดังกล่าวและเฉพาะในสถานการณ์ที่มีอันตรายที่ชัดเจนและใกล้เข้ามาถึง ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมดังกล่าว³³

รัฐต้องรับรองว่าไม่มีบุคคลใดเผชิญการดำเนินคดีและโทษทางอาญา เพียงเพราะใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคมที่ชอบด้วยกฎหมาย³⁴ นอกจากนี้ การดำเนินคดีกับบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าก่อตั้งหรือดำเนินการองค์กรที่ยังไม่ได้จดทะเบียน ถือว่าไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดในการใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคมอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้บุคคลสามารถรับรู้ว่าการกระทำใดทำให้พวกเขาต้องรับผิดชอบทางอาญา

แอมเนสตี้ ประเทศไทย เรียกร้องให้รัฐบาลรับรองว่าการระงับการดำเนินการหรือการยุบสมาคมทั้งหมด ต้องดำเนินการเมื่อมีคำสั่งที่ออกโดยศาลที่เป็นกลางและอิสระ และสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับรองว่าจะไม่มีใครกลายเป็นอาชญากรเพียงเพราะใช้สิทธิในเสรีภาพการสมาคม หรือถูกข่มขู่ โจมตี คุกคาม ใส่ร้าย หมิ่นประมาท หรือถูกตอบโต้เพียงเพราะเข้าร่วมหรือจัดตั้งสมาคม สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนต้องสามารถดำเนินกิจกรรมของพวกเขาในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวย สมาชิกของสมาคมไม่ควรเผชิญโทษทางอาญาเพียงเพราะสมาคมไม่ได้จดทะเบียน

³¹ ดูเพิ่มเติม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ, Korneenko และอื่น ๆ กับ เบลารุส (ข้อสื่อสาร หมายเลข 1274/2004, 31 ตุลาคม 2549), วรศ 7.6-7.7

³² UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 75

³³ รายงานของผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน, U.N. Doc. A/59/401, 1 ตุลาคม ค.ศ. 2004, ย่อหน้า 82(r)

³⁴ UN Doc. A/HRC/20/27, ย่อหน้า 84(c)

ข้อเสนอแนะ

แอมเนสตี้ ประเทศไทย พิจารณาว่าบทบัญญัติหลายประการของร่างพระราชบัญญัติจำกัดสิทธิในเสรีภาพการสมาคมและสิทธิมนุษยชนอื่นๆ หากร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับแก้ไขผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา และนำมาบังคับใช้ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและสมาชิกไม่เพียงต้องเผชิญกับมาตรการที่จำกัดเสรีภาพในการสมาคมที่เกินขอบเขตเท่านั้น แต่พวกเขายังต้องเผชิญกับการแทรกแซงสิทธิความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันมีขอบด้วยกฎหมายโดยรัฐบาล

จากข้อกังวลหลายประการที่ได้กล่าวมาข้างต้น แอมเนสตี้ ประเทศไทย พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้กฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนั้นทางองค์กรจึงเรียกร้องให้รัฐบาลไทยถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยทันทีและยืนยันพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในการปกป้อง ส่งเสริม และปฏิบัติตามสิทธิในการสมาคมและสิทธิอื่น

AMNESTY
INTERNATIONAL
T H A I L A N D

