

Palais des Nations 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

อาณัติของผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการสมาคม และผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

อ้างอิง:

OL THA 5/2021

16 กันยายน 2564

เรียนท่านที่เคารพ

พวกเรารู้สึกเป็นเกียรติที่ได้เขียนหาท่านในฐานะผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการสมาคม และผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตามมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 40/16 43/4 41/12 และ 43/16

ในการนี้ พวกเราขอแสดงความสนใจท่านมายังข้อมูลของรัฐบาลของท่านที่เราได้รับเกี่ยวกับมติรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2564 ที่กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาบรรจหลักการแปดข้อว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะขัดกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย พวกเราเป็นกังวลว่า หากปราศจากการทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว การบรรจหลักการทั้งแปดข้อดังกล่าวอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ อันรวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ซึ่งรัฐบาลของท่านได้ทำการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และ 5 กันยายน 2542 ตามลำดับ

ดังที่ท่านอาจจะทราบ กลไกตามกระบวนการพิเศษ (Special Procedures) เคยส่งข้อกังวลไปแล้วก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2564 (OL THA 2/2021) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่

แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน และร่างพ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งร่างขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อกำกับดูแลการทำงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในประเทศไทย ณ เวลานั้น ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการสมาคม ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็น และผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้เตือนว่าร่างพ.ร.บ. อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยหลังจากนั้น พวกเราได้รับทราบถึงการตัดสินใจของรัฐบาลของท่านในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานรัฐบางองค์กรและการดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายเพื่อรับประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

พวกเราขอเน้นย้ำด้วยความเคารพถึงความสำคัญในการรักษาและสนับสนุนการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องในกระบวนการร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันของรัฐบาลของท่าน พวกเราขอเน้นย้ำว่าการเคารพกฎหมาย สนธิสัญญา และบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นเป็นเป้าหมายที่ช่วยส่งเสริมและเกื้อหนุนความพยายามด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว พวกเราจึงขอให้ท่านพิจารณาข้อกังวลดังที่จะกล่าวต่อไปด้านล่างนี้อย่างถี่ถ้วนเพื่อประกันว่าการบรรจุหลักการแปดข้อว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายลงไปในร่างพ.ร.บ. นั้นเป็นไปด้วยความจำเป็นและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศอย่างแท้จริง

มาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่นำไปปรับใช้ได้

ด้วยความเคารพ พวกเราขอแสดงความสนใจของรัฐบาลของท่านมายังบทบัญญัติของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งบรรจุอยู่ใน ICCPR โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในข้อ 19 ของ ICCPR ซึ่งรับประกันสิทธิของบุคคลทุกคนในการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ข้อ 21 และ 22 ของ ICCPR ซึ่งรับประกันสิทธิของบุคคลทุกคนในการชุมนุมโดยสันติและการมีเสรีภาพในการสมาคม ข้อ 25 ของ ICCPR ซึ่งรับประกันสิทธิของพลเมืองทุกคนในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ข้อ 17 ของ ICCPR ซึ่งให้ความคุ้มครองต่อการแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ชื่อเสียง และที่อยู่อาศัยของบุคคลโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อ 3 และ 6 ของ ICESCR ซึ่งรับประกันสิทธิอันเท่าเทียมของผู้หญิงในการมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสิทธิในการทำงาน นอกจากนี้ ตามข้อ 2 ของ ICCPR และ ICESCR ยังกำหนดให้รัฐบาลของท่านมีหน้าที่ในการดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เป็นรูปธรรม และเฉพาะเจาะจงเพื่อบรรลุพันธกรณีตามกติกาต่าง ๆ ทั้งผ่านการปรับใช้กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายตามความจำเป็นเพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ในกติกา ฯ เกิดผลทางด้านกฎหมายในระดับประเทศ และเพื่อประกันว่าระบบกฎหมายในประเทศจะมีความสอดคล้องกับสนธิสัญญานั้น ๆ

นอกจากนี้ พวกเรายังขออ้างถึงหลักการพื้นฐานที่ระบุในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกชน กลุ่มคน และองค์กรทางสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับในทางสากล (Declaration on Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms) หรือที่เรารู้จักกันในชื่อของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (UN Declaration on Human Rights Defender) ทั้งนี้ ปฏิญญาได้ยืนยันความรับผิดชอบและหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง ส่งเสริม และนำหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทุกข้อไปปฏิบัติ โดยรวมถึงสิทธิของทุกบุคคลทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและร่วมกับผู้อื่น “ในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ [...] ในการจัดตั้ง เข้าร่วม และมีส่วนร่วมกับองค์กร สมาคม และกลุ่มพัฒนาเอกชน (non-governmental)” และ “ในการเรียกร้อง รับ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อเป้าหมายที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานผ่านวิธีที่สันติ” (A/RES/53/155, ข้อ 5)

พวกเราขอย้ำเตือนรัฐบาลของท่านว่าพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของท่านยังคงผูกพันท่านโดยสมบูรณ์ในบริบทการต่อต้านการก่อการร้ายและการออกมาตรการในการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รัฐต่าง ๆ แสดงความกังวลต่อการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมาเป็นเวลานาน อันเห็นอย่างเป็นประจักษ์ได้จากภาระและความตกลลงในอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายปี 2542 ซึ่งถูกร่างขึ้นเพื่อกำหนดความผิดแก่การกระทำความผิดเป็นการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2547 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติจำนวนหลายฉบับเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเอาผิดการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เช่น ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1373 และข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 2462 ซึ่งถือเป็นข้อมติที่มีความครอบคลุมฉบับแรกที่พูดถึงการป้องกันและการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อมติ ๑ ที่ 2462 ยัง “เรียกร้องให้รัฐสมาชิกประกันว่ามาตรการในการต่อต้านการก่อการร้ายทั้งหมดที่ถูกนำไปปฏิบัติ รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย [...] สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของตน รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ”¹

ในขณะเดียวกัน คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติและแนวทางระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในระดับโลก แม้ว่าข้อเสนอแนะของ FATF จะไม่มีผลผูกมัด แต่ก็ได้วางแนวทางระหว่างประเทศในการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่ได้รับการยอมรับ ข้อเสนอแนะที่ 8 ของ FATF ยังวางแนวทางด้านกฎหมายและ

¹ ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 2462 วรรค 6 ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1456 1624 2178 2242 2341 2354 2368 2370 2395 และ 2396 ข้อมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 35/34 และข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 49/60 51/210 72/123 72/180 และ 73/174 ยังได้กำหนดให้รัฐรับประกันว่ามาตรการต่อต้านการก่อการร้ายใด ๆ ที่ถูกนำไปปฏิบัติจะสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลายของตน

กฎระเบียบที่ควรนำไปปฏิบัติแก่รัฐเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและคุ้มครององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ถูกพิจารณาว่าอาจถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (ข้อเสนอแนะที่ 8) อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะต้อง “เฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วน” และ “การดำเนินการแบบ ‘ครอบจักรวาล’ กับทุกองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรนั้นไม่เหมาะสม” FATF ยังยืนยันว่าการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ 8 และข้อเสนอแนะของ FATF ข้ออื่น ๆ “ไม่ควรขัดกับพันธกรณีของประเทศตามกฎหมายตราสหประชาชาติและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในการส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการแสดงออก ทางศาสนา หรือความเชื่อ และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคม”

บริบทของมติคณะรัฐมนตรี

ตั้งแต่พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งของกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Group on Money Laundering: APG) ซึ่งเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่มีหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลเพื่อปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (AML/CFT) รวมทั้งข้อเสนอแนะของ FATF ทั้งนี้ APG ได้ทำการประเมินประเทศไทยในการประเมินรอบที่สามในเดือนธันวาคม 2559 และได้ออกรายงานการประเมินของประเทศไทยในเดือนธันวาคม 2560 (Thailand Mutual Evaluation Report, 2017) โดยรายงานได้ระบุว่าการประเมินความเสี่ยงของภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเพิ่มเติม “มีความจำเป็นเพื่อให้เกิดมาตรการและการกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระดับความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น” (รายงานฯ ย่อหน้าที่ 4) โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ก็ตอบรับโดยดำเนินการประเมินความเสี่ยงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หลังจากนั้น APG ได้อออกรายงานต่อเนื่องหลังจากรายงานการประเมินอีก 2 ฉบับ และพวกเราเข้าใจว่ารายงานการติดตามผลฉบับที่สามก็น่าจะถูกเผยแพร่ในเดือนกุมภาพันธ์ 2565 นี้ อย่างไรก็ตาม รายงานการติดตามผลฉบับที่สอง ลงวันที่เดือนกรกฎาคม 2564 ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลของท่านได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทบทวนร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรตามการประเมินความเสี่ยงโดยปปง. เพื่อทบทวนกรอบกฎหมายในประเทศเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุในรายงานการประเมิน และเพื่อประกันการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ FATF

เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2564 คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ผ่านมติ (“มติคณะรัฐมนตรี”) อนุมัติการบรรจุหลักการ AML/CFT แปรดข้อ (“หลักการ AML/CFT”) เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน (“ร่างพ.ร.บ. ฯ”) พวกเราเข้าใจว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามข้อเสนอแนะของปปง. โดยมีจุดประสงค์เพื่อสะท้อนมาตรฐาน AML/CFT และตอบสนองต่อผลการประเมินความเสี่ยงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มติคณะรัฐมนตรีได้ระบุถึงความจำเป็นในการบรรจุหลักการ AML/CFT ทั้ง 8 ข้อในกฎหมายในประเทศว่าเป็นไปเพื่อประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยในฐานะสมาชิกของ APG

มติคณะรัฐมนตรีข้อ 1.1 ระบุว่า หลักการ AML/CFT แปรข้อต่อไปนี้นำมาจาก “มาตรฐานสากลด้าน AML/CFT” และจะถูกบรรจุลงในร่างพรบ. ๓²

1. “การจดทะเบียน [องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร รวมถึงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่างชาติ] และการเปิดเผยข้อมูล การจดทะเบียน ... และการลงทะเบียนยังไม่เพียงพอเหมาะสม”
2. “การเก็บรักษาข้อมูลวัตถุประสงค์ของกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจควบคุม และการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากไม่ชัดเจนว่ามีข้อมูลดังกล่าวและสาธารณชนเข้าถึงได้”
3. “การจัดทำงบการเงินประจำปีที่ย่อยรายละเอียดของรายรับและรายจ่าย”
4. “การควบคุมการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์”
5. “มาตรการยืนยันตัวตนผู้รับประโยชน์และการจัดเก็บเอกสารแสดงตนของผู้บริจาค” รวมถึงเกี่ยวกับการรับบริจาคจากต่างประเทศ
6. “การเก็บรักษารายการธุรกรรมอย่างน้อย 5 ปีและการเปิดเผยข้อมูล”
7. “บทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งการกระทำความผิด” และ
8. “การให้ข้อมูลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ”

พวกเราเข้าใจว่าร่างพรบ.๓ กำลังอยู่ในขั้นตอนการทบทวนโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาขณะที่ 2 โดยกระบวนการทบทวนนี้คาดว่าจะสิ้นสุดภายในปี 2564 หลังจากนั้น ร่างกฎหมายก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยจุดประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาลของท่านและให้ความเห็นเฉพาะทางต่อกระบวนการทบทวนดังกล่าว

ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน

ข้อกังวลเกี่ยวกับกระบวนการ

จากข้อมูลที่เราได้รับ ภาคประชาสังคมและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้รับการเชิญชวนให้ส่งความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการบรรจุหลักการ AML/CFT แปรข้อ ผ่านช่องทางออนไลน์ระหว่าง 1 กรกฎาคม ถึง 1 สิงหาคม 2564 แต่จนถึงปัจจุบันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แต่เพียงดำเนินการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการเกี่ยวกับหลักการ AML/CFT กับหน่วยงานรัฐบาลบางองค์กรเท่านั้น โดยพวกเราเข้าใจว่าร่างพรบ. ๓ ที่บรรจุหลักการ AML/CFT นี้จะเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลัง ซึ่งวันและเวลา ยังไม่ได้ถูกประกาศออกมา ในการนี้ พวกเราขอย้ำถึงความสำคัญของการปรึกษาหารือกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และแม้ว่าเราจะชื่นชมกับการดำเนินการในเบื้องต้นเพื่อจัดให้มีการปรึกษาหารือกับ

² ต้นฉบับนั้นได้รับทราบข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีมาจากคำแปลเป็นภาษาอังกฤษอย่างไม่เป็นทางการของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ประชาชนดังที่กล่าวไป แต่เรายังคงมีข้อกังวลว่าข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์และเวลาบางประการ เช่น รูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่นอกเมืองหลวง และการกำหนดระยะเวลาไม่เพียงพอต่อการนำไปพิจารณาทบทวน อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (ข้อ 25 ICCPR) โดยสิทธิดังกล่าว “เป็นแก่นของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นชอบของประชาชนและความสอดคล้องกับหลักการของ [ICCPR]” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, ย่อหน้า 1)

พวกเรายังมีความกังวลว่าองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยเฉพาะที่อยู่นอกพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานครรวมถึงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจไม่รับทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีและช่วงเวลาที่เปิดให้ส่งความคิดเห็นระหว่าง 1 กรกฎาคม ถึง 1 สิงหาคม 2564 ผ่านช่องทางออนไลน์ดังกล่าว พวกเราขอเน้นย้ำถึงความสำคัญของการประกันว่าภาคประชาสังคมและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทุกกลุ่มต้องสามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของรัฐบาลของท่านอย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทนี้ พวกเราขอเน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายจำเป็นต้องมี “ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง [...] ที่ถูกเผยแพร่ในเชิงรุก และสื่อสารในลักษณะที่เหมาะสมต่อเงื่อนไขในพื้นที่และคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะตัวของปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่มีลักษณะเปราะบางหรือถูกเลือกปฏิบัติ” (A/HRC/32/28, ย่อหน้า 69)

พวกเรายังมีความกังวลว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องจะไม่มีเวลาเพียงพอในการทบทวน พวกเราขอท้าทายรัฐบาลของท่านว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะนั้นรวมถึงความสามารถในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการตัดสินใจ รวมถึง “ตั้งแต่ระยะต้นขณะที่ทางเลือกทุกทางยังคงเปิดกว้างอยู่” นั่นคือ ก่อน “จะเกิดการตัดสินใจที่เป็นทางการและไม่สามารถย้อนกลับได้” (A/HRC/39/28, ย่อหน้า 70) การพูดคุยอย่างต่อเนื่องและอย่างมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคมและภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบมีความจำเป็นในการบรรลุสิทธิดังกล่าว พวกเราจึงขอเรียกร้องให้ท่านทำงานกับภาคประชาสังคมและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อย่างเต็มที่ และยินยอมให้มีการแก้ไขผลการประเมินความเสี่ยงของปปง.ที่เป็นพื้นฐานในการพิจารณา หลักการ AML/CFT และร่างพรบ. ๓ เพิ่มเติมตามความเหมาะสม เพื่อตอบสนองต่อข้อกังวลทั้งหมดที่ผู้ได้รับผลกระทบเสนอและเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย พวกเราต้องการเน้นย้ำว่า ประชาชนควรจะสามารถเข้าถึงการร่างพรบ.๓ ฉบับแก้ไขที่บรรจุหลักการ AML/CFT ปิดข้อตันที่ที่แล้วเสร็จตามหลักการการเปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ควรจะมีการจัดสรรเวลาที่เพียงพอสำหรับการปรึกษาหารือในอนาคต และการให้ส่งความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรควรถูกดำเนินการควบคู่ไปกับการปรึกษาหารือที่เปิดให้มีการโต้ตอบ อาทิ การรับฟังความคิดเห็นกับสาธารณะและการเสวนา เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นและการแลกเปลี่ยนจากประชาชนที่มีความหมายมากขึ้น³

³ OL THA2/2021 หน้า 7; A/HRC/39/28 ย่อหน้า 74

ข้อกังวลเชิงเนื้อหา

พวกเราขอย้ำเตือนรัฐบาลของท่านว่าพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้สนธิสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกมัดและต้องได้รับการรับประกันเมื่อรัฐนำ “กฎหมายอ่อน (กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ หรือ soft law)” เช่น ข้อเสนอแนะของ FATF มาใช้ควบคู่ แท้จริงแล้ว FATF ได้ยอมรับว่ากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศจะยังมีผลบังคับในบริบทการต่อต้านการก่อการร้าย และมาตรการใด ๆ ที่รับมาใช้ตามข้อเสนอแนะที่ 8 จะต้อง “มีความเฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วน” และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการบนพื้นฐานของระดับความเสี่ยง (หรือ ความจำเป็น) (FATF Recommendation 8 Interpretative Note, ย่อหน้า 8)⁴ เอกสารตีความข้อเสนอแนะที่ 8 (Interpretative Note to Recommendation 8) ยังได้เน้นถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในการ “จัดการบริการที่จำเป็น ให้การปลอบประโลม และความหวังแก่ผู้ที่ต้องการทั่วโลก” และย้ำว่า มาตรการ CFT “ไม่ควรทำให้งิจกรรมการกุศลต้องหยุดชะงักหรือถูกขัดขวาง” ดังนั้น ดังที่ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้ายได้เน้นย้ำ กระบวนการประเมินความเสี่ยงตาม FATF จึงต้องไม่เพียงแค่จัดการกับปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่น้อยเกินไปเท่านั้น แต่จะต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่มากเกินไปด้วย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาคประชาสังคมทั่วโลก (A/HRC/40/52, ย่อหน้า 31)

พวกเรามีความกังวลว่าหลักการ AML/CFT บางข้ออาจไม่สามารถนำไปปฏิบัติในลักษณะที่ตั้งอยู่บนฐานของระดับความเสี่ยง โดยเฉพาะเจาะจง และได้สัดส่วนได้ และอาจทำให้กิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต้องหยุดชะงัก และถูกขัดขวางอย่างไม่เหมาะสมแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกเราเป็นกังวลว่า การบรรจุหลักการ AML/CFT ดังกล่าวลงไปในกฎหมายในประเทศอาจนำไปสู่ข้อกำหนดให้มีการจดทะเบียน การรายงาน และการเปิดเผยข้อมูลอย่างกว้างขวาง และซับซ้อนเกินไป ซึ่งจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติ และการสมาคม และความเป็นส่วนตัวที่ได้รับการคุ้มครองใน ICCPR พวกเรายืนยันว่าการจำกัดสิทธิเหล่านี้ด้วยเหตุผลการต่อต้านการก่อการร้ายจะต้องสอดคล้องกับเกณฑ์ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ความได้สัดส่วน (Proportionality) ความจำเป็น (Necessity) และการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงโดยการใช้วิธีการที่ส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิให้น้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายอันชอบธรรม (ICCPR, ข้อที่ 17, 19, 22; A/69/397, ย่อหน้า 30) โดยรัฐจะต้องไม่อ้างเหตุผลความมั่นคงแห่งรัฐในการสร้างความชอบธรรมแก่มาตรการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามหรือสร้างความชอบธรรมแก่การใช้แนวปฏิบัติที่เป็นการจำกัดสิทธิกับประชากรของตัวเอง (A/61/267, para. 20)

แม้ว่าคณะรัฐมนตรีของไทยจะยอมรับว่ามาตรการเฉพาะที่จะนำไปปรับใช้จะต้อง “ได้สัดส่วนกับความเสี่ยง” แต่พวกเราขอเตือนว่าหลักการ AML/CFT ที่มีเนื้อหากว้างขวางนี้อาจถูกบรรจุในร่างพรบ. ฯ ในลักษณะที่นำไปสู่การออกข้อ

⁴ หรือดู Human Rights Committee, General Comment 31, ย่อหน้า 6

กำหนดให้มีการจดทะเบียนและการรายงานข้อมูลแบบเหมารวมโดยไม่คำนึงถึงระดับของความเสี่ยงและหลักฐานเชิงประจักษ์ของผลการประเมินความเสี่ยง ยกตัวอย่างเช่น แม้ว่าการศึกษาของปปง.เองจะระบุว่าความเสี่ยงในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีหลายระดับขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่พิจารณา แต่หลักการที่นำไปบรรจุในร่างพ.ร.บ. ฯ กลับไม่ปรากฏว่าได้พิจารณาถึงความแตกต่างของระดับความเสี่ยงดังกล่าว นอกจากนั้น ยังไม่ปรากฏว่าหลักการข้างต้นได้สะท้อนความจำเป็นในการกำหนดมาตรการคุ้มครองและการกำกับดูแลเชิงกระบวนการที่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนั้น พวกเราจึงขอย้ำเตือนถึงโอกาสที่ร่างพ.ร.บ. ฯ ที่บรรจุหลักการ AML/CFT นี้จะถูกใช้กับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรตามอำเภอใจและไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะองค์กรที่มีจุดยืนที่หลากหลายหรือในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ตีความในความเห็นทั่วไป (General Comment) ฉบับที่ 34 (CCPR/C/GC/34) สิทธิในการหา รับ และแบ่งปันข้อมูลและความคิดทุกประเภทที่ถูกระบุไว้ในข้อ 19 ของ ICCPR หมายความว่ารวมถึง วาทกรรมทางการเมือง ความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมส่วนตัวและสาธารณะ การแสดงออกทางวัฒนธรรมและศิลปะ และการพูดคุยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (ย่อหน้า 11) ซึ่งรวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์และความไม่เห็นพ้องด้วย ดังนั้น ในบริบทที่กล่าวไปข้างต้นนั้น พวกเราขอย้ำเตือนรัฐบาลของท่านถึงพันธกรณีในการ “สร้างและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยซึ่งภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำงานได้โดยปราศจากอุปสรรคและความไม่ปลอดภัย” (A/HRC/RES/27/31)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนและการรายงานข้อมูลขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

พวกเราสังเกตว่ามติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรทุกองค์กร รวมทั้งองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่างชาติ ที่อยู่ภายใต้คำนิยามของ FATF (หลักการ AML/CFT ข้อที่ 1) ต้องจดทะเบียน เหตุผลของการจดทะเบียนที่ระบุไว้ คือ “ปัจจุบันยังมีองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน”⁵ พวกเรามีความกังวลว่าเกณฑ์การบังคับจดทะเบียนที่กว้างขวางเช่นนี้จะถูกบรรจุลงในกฎหมายในประเทศโดยไม่คำนึงถึงหลักการการได้สัดส่วนและความจำเป็นอย่างเพียงพอ พวกเราขอเน้นย้ำกับรัฐบาลของท่านถึงข้อค้นพบที่ออกมาซ้ำแล้วซ้ำเล่าทั้งโดยเราเองและโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ไม่เหมาะสมและเคร่งครัดเกินไปอาจขัดขวางกิจกรรมอันชอบธรรมของพวกเขามากเกินไป (A/61/267, ย่อหน้า 23) เช่นที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเคยเรียกร้องให้รัฐที่นำข้อกำหนดการจดทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรมาปฏิบัติจะต้องประกันว่าขั้นตอนดังกล่าว “มีความโปร่งใส เข้าถึงได้ ไม่เลือกปฏิบัติ รวดเร็ว และราคาไม่สูง ให้โอกาสในการอุทธรณ์และหลีกเลี่ยงการต้องต่ออายุจดทะเบียนใหม่ และสอดคล้องกับกฎหมายในประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” (HRC Resolution 22/6, ย่อหน้า 8) นอกจากนั้น เรายังขอเน้นย้ำถึงข้อสังเกตของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการสมาคมที่ว่า “สิทธิเสรีภาพในการสมาคมให้ความคุ้มครองสมาคมที่ไม่จดทะเบียนอย่างเท่าเทียม” และเตือนว่า “การจดทะเบียนแบบบังคับ โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานรัฐมีดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือปฏิเสธการจดทะเบียน เป็นการเอื้อโอกาสให้รัฐปฏิเสธหรือถ่วงเวลาการจดทะเบียนสำหรับ

⁵ มติคณะรัฐมนตรี ข้อ 1.1(1)

กลุ่มที่ไม่ได้สนับสนุนแนวคิดที่ ‘เอื้อประโยชน์’ ต่อตนเอง” (A/HRC/20/27, ย่อหน้า 96, A/HRC/26/29, ย่อหน้า 54) พวกเราขอเน้นว่ารัฐมีหน้าที่ในการปฏิบัติกับสมาคมต่าง ๆ อย่างเสมอภาคตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ภายใต้พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐ

พวกเราเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรียังกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรทุกองค์กรต้องเปิดเผยวัตถุประสงค์ของกิจกรรมขององค์กรและชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจควบคุมต่อสาธารณะ (หลักการ AML/CFT ข้อ 2) จัดทำงบการเงินประจำปีที่ย่อยรายละเอียดของรายรับและรายจ่าย (หลักการ AML/CFT ข้อ 3) จัดเก็บเอกสารแสดงตนของผู้รับประโยชน์และผู้บริจาค (หลักการ AML/CFT ข้อ 5) เก็บรักษารายการธุรกรรมอย่างน้อย 5 ปี (หลักการ AML/CFT ข้อ 6) และให้ข้อมูลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรให้กับหน่วยงานต่างประเทศ (หลักการ AML/CFT ข้อ 8) ทั้งนี้ พวกเรามีความกังวลว่าการบรรจุหลักการ AML/CFT เหล่านี้ลงในกฎหมายในประเทศจะนำไปสู่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นภาระและซับซ้อนเกินไป

พวกเราขอเตือนว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานที่กว้างขวางนี้อาจขัดกับข้อกำหนดทางกฎหมายด้านความได้สัดส่วนและความจำเป็น อาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณที่มีจำกัดอยู่แล้ว ลดความสามารถขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ถูกเพ่งเล็งในการดำเนินกิจกรรมอันชอบธรรม หรือกีดกันไม่ให้บุคคลมาเข้าร่วมหรือบริหารองค์กร ทั้งหมดที่กล่าวไปนั้นอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคมตามที่ได้รับการรับรองใน ICCPR เราเคยแสดงความกังวลก่อนหน้านี้แล้วว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลที่ยุ่งยากอาจส่งผลกระทบต่อองค์กรชุมชนขนาดเล็กเป็นพิเศษ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้อาจไม่มีศักยภาพหรือทรัพยากรด้านการเงินหรือการบริหารจัดการเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว รวมถึงการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตด้วย (OL THA 2/2021, หน้า 4.) องค์กรรากหญ้าที่นำโดยผู้หญิงอาจต้องแบกรับภาระเป็นพิเศษ ส่งผลเป็นการจำกัดความสามารถของพวกเขาในการทำงานและอาจเป็นการละเมิดสิทธิอันเท่าเทียมของผู้หญิงตามข้อ 3 ของ ICESCR (A/HRC/40/52, ย่อหน้า 42; A/HRC/46/36, ย่อหน้า 13)

พวกเราขอย้ำเตือนรัฐบาลของท่านว่า “สมาชิกของสมาคมควรมีอิสระในการกำหนดธรรมนูญ โครงสร้าง และกิจกรรมของตนเอง และทำการตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐ” (A/HRC/20/27, ย่อหน้า 64) เพื่อให้พวกเขาสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิเสรีภาพในการสมาคมไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดตั้งสมาคมเท่านั้น แต่ยังประกันสิทธิของสมาคมดังกล่าวในการดำเนินกิจกรรมอันชอบธรรมอย่างอิสระ และรวมถึงเสรีภาพ “ในการขอและรับการสนับสนุนทางการเงินหรือการสนับสนุนอื่น ๆ อย่างสมัครใจ” (A/HRC/RES 22/6) ทั้งนี้ ความสามารถในการขอและรับการสนับสนุนทางการเงินนี้มีความสำคัญต่อการทำงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร พวกเราจึงขอเน้นย้ำว่าข้อกำหนดในการรายงานข้อมูลใด ๆ ที่ถูกบรรจุในร่างบ.ฯ รวมถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกการรายจ่ายและ “กระบวนการ [...] ในการรับบริจาคจากต่างประเทศ”⁶ ไม่ควร

⁶ มติคณะรัฐมนตรี ข้อ 1.1

ขัดขวางความอิสระของสมาคมในการบริหารและดำเนินงาน พวกเราขอเตือนว่าข้อจำกัดเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินใด ๆ โดยเฉพาะการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศอาจถูกนำไปใช้กับสมาคมใดสมาคมหนึ่งที่มีจุดยืนที่หลากหลายและเชิงวิพากษ์วิจารณ์โดยเฉพาะเจาะจงในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่ได้สัดส่วน การจำกัดการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศอย่างไม่เหมาะสมยังอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อองค์กรผู้หญิง (A/HRC/40/52, ย่อหน้า 42)

นอกจากนั้น พวกเรายังขอเตือนว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยและการเก็บรักษาข้อมูลบางประการอาจเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคม พวกเราขอเตือนว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เช่น ข้อมูลการจดทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ตัวตนของผู้นำองค์กร ผู้บริจาค และผู้รับประโยชน์ขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร รวมถึงข้อมูลใด ๆ ที่เปิดเผยต่อองค์กรระหว่างประเทศ อาจเกี่ยวพันกับข้อมูลที่เป็นความลับและอ่อนไหวทางการเมือง และอาจเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นส่วนตัว (และกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง) โดยไม่เหมาะสม และอาจทำให้บุคคลตกอยู่ในความเสี่ยงร้ายแรงจากการถูกตอบโต้ พวกเราจึงขอเน้นย้ำว่าการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีความสำคัญต่อการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับภาคประชาสังคม นอกจากนี้ พวกเราขอย้ำเตือนว่า FATF ไม่แนะนำให้รัฐกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต้องระบุตัวตนและเปิดเผยข้อมูลของผู้รับประโยชน์ทุกราย อีกทั้ง ข้อกำหนดดังกล่าวนั้นอาจไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเสมอไป ทั้งอาจ “ขัดขวางความสามารถขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในการให้บริการที่จำเป็นอีกด้วย” (FATF Recommendation 8 Interpretative Note, ย่อหน้า 6(b)(v) n.30) พวกเรายังตระหนักถึงความสำคัญของการจำกัดการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับจุดประสงค์บางประการและการกำหนดมาตรการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของข้อมูลเพื่อคุ้มครองมิให้มีการค้นและใช้ข้อมูลนั้น ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต

ด้วยความเคารพ พวกเราขอเรียกร้องให้รัฐบาลของท่านรับประกันว่ากระบวนการในการกำกับกับการจดทะเบียนและการรายงานข้อมูลขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรใด ๆ ภายใต้งร่างพรบ.ฯ จะมีความโปร่งใส เข้าถึงได้ ไม่เลือกปฏิบัติ รวดเร็ว และราคาไม่สูง และให้โอกาสในการอุทธรณ์ ในแง่การอุทธรณ์ พวกเราขออ้างอิงข้อสังเกตของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการสมาคมที่ว่า “สมาคมที่ถูกปฏิเสธการยื่นข้อมูลหรือขอจดทะเบียนควรมีโอกาสในการทักท้วงการตัดสินใจดังกล่าวต่อหน้าศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง” (A/HRC/20/27, ย่อหน้า 61)

อำนาจในการตรวจสอบและการกำกับดูแลที่เป็นอิสระ

จากข้อมูลที่เราได้รับ หลักการที่มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบยังให้อำนาจรัฐบาลของท่านในการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (หลักการ AML/CFT ข้อ 4) เหตุผลที่มติคณะรัฐมนตรีระบุไว้สำหรับหลักการดัง

กล่าวคือ “เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจการตรวจสอบของนายทะเบียน รวมถึงการตรวจสอบบัญชีเป็นไปอย่างครบถ้วนและการใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่”⁷

พวกเราขอเตือนว่าอำนาจในการกำกับดูแลของรัฐบาลที่กว้างขวางและเด็ดขาดเช่นนี้อาจถูกใช้ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ดำเนินกิจกรรมอันกระทำโดยชอบธรรม หน่วยงานที่ติดตามและตรวจสอบการเงินและการสื่อสารขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรอาจไปขัดขวางกิจกรรมอันชอบธรรมขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และยังอาจละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัว ยกตัวอย่างเช่น ในจดหมายที่พวกเราเคยเขียนหาท่าน (OL THA 2/2021) ได้ระบุว่า การใช้ดุลยพินิจของกระทรวงในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการจดทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ปราศจากการถ่วงดุลอาจถูกนำไปใช้กับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเลือกปฏิบัติและไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะองค์กรที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลหรือทำงานในประเด็นอ่อนไหวทางการเมือง พวกเราขอย้ำเตือนแก่รัฐบาลของท่านว่าสิทธิในการชุมนุมโดยสันติและเข้าร่วมสมาคมโดยอิสระ ครอบคลุม “บุคคลที่มีความเห็นหรือความเชื่อที่เป็นส่วนน้อยหรือไม่เห็นด้วย นักปกป้องสิทธิมนุษยชน ... และบุคคลอื่น ๆ รวมถึงผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ที่พยายามใช้หรือส่งเสริมสิทธิดังกล่าว” (A/HRC/26/29, ย่อหน้า 22; A/HRC/RES/24/5)

พวกเราขอเน้นย้ำความสำคัญของการมีแนวทางในการใช้อำนาจในการติดตามและตรวจสอบที่ชัดเจน ครอบคลุม และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม และระลึกถึงหลักการที่วางไว้โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ว่าสิทธิในความเป็นส่วนตัวจำเป็นต้องมีระบบกำกับดูแลที่เข้มแข็งและเป็นอิสระในการกำกับกับการปฏิบัติมาตรการต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมโดยตุลาการและการจัดการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่เกิดการละเมิด (CCPR/C/IT/CO/6, ย่อหน้า 36)

การกำหนดความผิดทางอาญาและบทลงโทษ

พวกเราเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มี “การลงโทษที่เพียงพอและเหมาะสม” สำหรับการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียน (หลักการ AML/CFT ข้อ 1) และบทลงโทษที่ “มีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน” เพื่อ “ยับยั้งการกระทำผิด” (หลักการ AML/CFT ข้อ 7) เหตุผลที่ระบุไว้สำหรับบทลงโทษดังกล่าวคือ “เนื่องจากการลงโทษยังขาดความเพียงพอในด้านประสิทธิภาพ ความเหมาะสม และมีผลยับยั้งการกระทำผิดขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร”⁸

แม้ว่าพวกเราจะตระหนักถึงความจำเป็นในการป้องกันและยับยั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย แต่พวกเราก็อายากเน้นย้ำว่าบทลงโทษทางอาญามักถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการปิดปากบุคคลในภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และอาจละเมิดสิทธิเสรีภาพ

⁷ มติคณะรัฐมนตรี ข้อ 1.1

⁸ มติคณะรัฐมนตรี ข้อ 1.1

ในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคมอย่างไม่ได้สัดส่วน (A/HRC/26/29, ย่อหน้า 60) บทลงโทษทางอาญาอาจกีดกันไม่ให้ปัจเจกบุคคลมีส่วนร่วมแม้แต่ในกิจกรรมอันชอบธรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร นอกจากนี้ เมื่อบทลงโทษถูกนำไปทำโทษและตีตราปัจเจกบุคคลอย่างไม่ได้สัดส่วนและไม่จำเป็นแล้ว การตีตรานั้นอาจไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสิทธิในการแสดงออกและการสมาคมเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมที่ได้รับการคุ้มครองโดย ICESCR ด้วยเช่นกัน เช่น ความสามารถในการหางานและที่อยู่อาศัย

ดังนั้น พวกเราจึงขอย้ำความสำคัญในการประกันว่าบทลงโทษใด ๆ ที่ระบุในร่างพรบ.ฯ จะไม่เพียงแต่ได้สัดส่วนกับเป้าหมายอันชอบธรรมเท่านั้น แต่ยังต้องมีความจำเป็นอย่างแท้จริงด้วย พวกเราขอเน้นย้ำว่าปัจเจกบุคคลใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนไม่ควรต้องถูกลงโทษทางอาญาจากการไม่จดทะเบียนดังกล่าว นอกจากนี้ การระงับหรือการเลิกองค์กรโดยไม่สมัครใจนั้นเป็นรูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสมาคมขั้นรุนแรงที่สุด และจะนำมาใช้ได้เมื่อมีการตัดสินของศาลที่เป็นอิสระเท่านั้น (A/HRC/20/27, ย่อหน้า 75) ด้วยเหตุนี้ พวกเราจึงขอเรียกร้องให้รัฐบาลของท่านประกันการมีกลไกกำกับดูแลที่เป็นอิสระและการถ่วงดุลจากฝ่ายตุลาการเพื่อลดโอกาสการใช้บทลงโทษตามอำเภอใจและไม่เหมาะสม

เนื่องจากพวกเรามีความรับผิดชอบภายใต้อาณัติที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนมอบให้ในการพยายามสร้างความชัดเจนต่อประเด็นที่เราได้รับ พวกเราจึงขอให้ท่านพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

1. กรุณาให้ข้อมูลเพิ่มเติมและ/หรือความเห็นของท่านต่อข้อกังวลข้างต้น
2. กรุณาให้ข้อมูลว่า ปปง. ได้มีกระบวนการพิจารณาหลักการ AML/CFT แปรตัวอย่างไร พร้อมให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนประกอบ และอธิบายว่าการนำหลักการดังกล่าวไปใช้นั้นจะช่วยให้ท่านปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาตาม ICCPR เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคมอย่างไร
3. กรุณาให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนทางนิติบัญญัติที่เหลือของร่างพรบ.ฯ รวมถึงแผนของรัฐบาลของท่านในการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมและกลุ่มที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. กรุณาระบุมาตรการเยียวยาที่มีอยู่ในกรณีที่มาตราการ AML/CFT ถูกนำมาใช้โดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือขัดกับมาตรฐานตามกฎหมายในประเทศ รวมถึงมาตรการในการชดเชยความเสียหายทางการเงินหรือชื่อเสียงและการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนบุคคลของข้อมูล

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล)

จดหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นความเห็นต่อตัวบทกฎหมาย กฎระเบียบ หรือนโยบายที่กำลังอยู่ในกระบวนการร่างหรือเพิ่งออก รวมถึงคำตอบที่ได้รับจากรัฐบาลของท่านจะถูกเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์รายงานการสื่อสารของกลไกพิเศษหลังจาก 48 ชั่วโมง นอกจากนั้น ข้อมูลเหล่านี้ยังจะถูกเผยแพร่ในรายงานที่นำเสนอให้แก่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

พวกเราหวังว่า ความเห็นและการวิเคราะห์ข้างต้นจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการทบทวนร่างพรบ.ฯ และเรายินดีที่จะให้การสนับสนุนเชิงเทคนิคต่อหน่วยงานทุกหน่วยงานที่ร้องขอ

พวกเราขอแสดงความนับถืออย่างสูง

Fionnuala Ní Aoláin

ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ในการต่อต้านการก่อการร้าย

Irene Khan

ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก

Clement Nyaletsossi Voule

ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสันติและเสรีภาพในการสมาคม

Mary Lawlor

ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน