

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)



**International  
Commission  
of Jurists**

Asia Pacific Office  
Muban seefah  
9/4 Soi Phahonyothin 9  
Phahonyothin Rd, Samsennai  
Phayathai, Bangkok 10400  
Thailand  
**T:** +66 (0)2 619 8477/8478  
**F:** +66 (0)2 619 8479

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1034 ถนนกรุงเกษม แขวงมหานาค

เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย

กรุงเทพมหานคร 10100

ประเทศไทย

[npo.draft@gmail.com](mailto:npo.draft@gmail.com)

24 มีนาคม 2565

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**เรื่อง** ความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ...

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists หรือ ICJ) เขียนจดหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร พ.ศ... (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “ร่างพ.ร.บ.๑”) ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ ร่างพ.ร.บ.๑ดังกล่าวกำลังเปิดให้แสดงความคิดเห็นนับตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม และจะปิดให้แสดงความคิดเห็นในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2565

ในลำดับแรก เราขอเน้นย้ำข้อเสนอแนะที่เราได้เสนอไว้ในจดหมายสองฉบับซึ่งเราส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปีที่แล้ว ฉบับแรก ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 เรื่อง ความคิดเห็นต่อร่าง

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ....<sup>1</sup> ฉบับที่สอง ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 เรื่อง การเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>2</sup> ทั้งนี้ ในจดหมายสองฉบับ ICJ ได้เสนอความเห็นว่าร่างกฎหมายฯ รวมถึงหลักการที่ถูกเพิ่มเติม ซึ่งขณะนั้นกำลังถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังไม่เป็นไปตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อ 2 ข้อ 17 ข้อ 19 ข้อ 21 ข้อ 22 และข้อ 25 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

เรายินดีที่ข้อบกพร่องสำคัญบางประการที่ทาง ICJ และผู้เชี่ยวชาญอื่นได้แสดงความกังวลไว้ได้รับการแก้ไขในร่างพ.ร.บ. ฯ ร่างล่าสุด ซึ่งรวมถึงการตัดทอนบทบัญญัติที่บังคับให้มีการจดทะเบียน การตัดทอนโทษจำคุก และการแก้ไขบทนิยามของคำว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไร” ไม่ให้รวมถึงการรวมกลุ่มของคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรม “เป็นการเฉพาะคราว” หรือดำเนินกิจกรรม “เฉพาะเพื่อประโยชน์ของคณะบุคคลนั้น หรือพรรคการเมือง” อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อบกพร่องอีกหลายประการที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้ร่างพ.ร.บ. ฯ สอดคล้องกับพันธกรณีทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย

จากเหตุผลที่จะระบุต่อไปด้านล่างนี้ ICJ ขอแสดงความกังวลและเรียกร้องให้ท่านดำเนินการเพิกถอนหรือทำการแก้ไขบทบัญญัติแห่งร่างพ.ร.บ. ฯ นี้ในสาระสำคัญโดยทันที เนื่องจากบทบัญญัติเหล่านี้ขัดกับพันธกรณีทาง

---

<sup>1</sup> ICJ, ‘ความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ....’, 31 มีนาคม 2564, ดูได้ที่: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/03/Thailand-NPO-Submission-2021-THA.pdf>

<sup>2</sup> ICJ, ‘การเพิ่มเติมหลักการของ “ร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน’, 29 กรกฎาคม 2564, ดูได้ที่: [https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/07/FINAL\\_290721\\_THTrans\\_Letter-to-COS.pdf](https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/07/FINAL_290721_THTrans_Letter-to-COS.pdf)

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

กฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทยในการเคารพและคุ้มครองเสรีภาพการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยถ้าร่างพ.ร.บ.ฯ นี้ถูกบังคับใช้โดยไม่มีการแก้ไข จะส่งผลเป็นการขัดขวางการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมากและยังเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศในการประสานความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน

### พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มาตรา 22 (1) ของ ICCPR บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม...” บทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองสิทธิขององค์กรไม่แสวงหากำไรในการจะดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการโดยปราศจากการแทรกแซงโดยไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ มาตรา 21 ของ ICCPR ยังให้ความคุ้มครองต่อเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ<sup>3</sup> ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการทำงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำงานให้การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวเอื้อให้เกิดการสื่อสารประเด็นต่างๆต่อสาธารณะ<sup>4</sup> ทั้งนี้ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council)<sup>5</sup> และปฏิญญา

---

<sup>3</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 (2020) เรื่องสิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (มาตรา 21)’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/GC/37, 2020 (‘CCPR/C/GC/37’) โดยตามความในย่อหน้า 6 การชุมนุมที่ได้รับการคุ้มครองนั้นหมายรวมถึงการประท้วง (demonstrations) การต่อต้าน (protests) การประชุม (meetings) การเดินขบวน (processions) การรวมตัว (rallies) การนั่งประท้วง (sit-ins) การรวมตัวจุดเทียน (candlelit vigils) และแฟลชม็อบ (flash mobs) ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหนก็ตาม ไม่ว่าจะเป็กลางแจ้ง ในร่ม หรือในโลกออนไลน์ ในพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่เอกชน หรือเกิดในพื้นที่ตั้งที่ได้กล่าวมาหลายพื้นที่ร่วมกัน

<sup>4</sup> Maina Kiai, ผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม, ‘รายงานของผู้รายงานพิเศษประจำสหประชาชาติ ว่าด้วยสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/23/29, 2013, ย่อหน้า 44-45 (‘A/HRC/23/39’)

<sup>5</sup> ยกตัวอย่างเช่น, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘มติที่ 24/5. สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/RES/24/5, 8 ตุลาคม 2013, ดูได้ที่:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMy4Lu1TOebIM8c1X4GZjGF GHV9SBM9XOqV7F5z%2BPq5GlmL5ITjdvvdVU0tGVMSyUViLAYlYOWi2LDE8JUwqK%2F20i0Zmep1WZS1z2f>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

สหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน<sup>6</sup> ได้รับรองไว้โดยชัดเจนว่าเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคมของภาคประชาสังคมนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อภาคประชาสังคมในการทำให้สิทธิมนุษยชนบรรลุผล

สิทธิข้างต้นยังเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิในเสรีภาพการแสดงออกที่ถูกประกันไว้ในมาตรา 19 ของ ICCPR<sup>7</sup> และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจตามมาตรา 25 ของ ICCPR ซึ่งหมายรวมถึง “การจูงใจผ่านการอภิปรายสาธารณะ และการพูดคุยกับผู้แทนของตน หรือผ่านการเข้าร่วมกลุ่มกันตามความสามารถของตน”<sup>8</sup>

แม้ว่าสิทธิในเสรีภาพการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพการแสดงออก เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ และสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจจะมีใช้สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองอย่างเด็ดขาด แต่รัฐจะสามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวขององค์กรไม่แสวงหากำไรได้เฉพาะในกรณีจำเพาะภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดเท่านั้น เช่น ตามมาตรา 22(2) ของ ICCPR การจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมจำต้อง (ก) ได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวกฎหมายจะต้องมีลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอให้บุคคลและองค์กรต่าง ๆ สามารถกำหนดการกระทำของตน

---

[jpK5mEtIYLwT0XF5](https://www.refworld.org/docid/53bfa8564.html) ดูเพิ่ม: คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘มติที่ 22/6. การปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/RES/22/6, 12 April 2013, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/53bfa8564.html>

<sup>6</sup> ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคม ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล (‘ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน’) (เอกสารสหประชาชาติ A/RES/53/144 (1999)) ที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ได้รับรองโดยฉันทามติ รับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการชุมนุมโดยสงบ ในการก่อตั้ง เข้าร่วม และมีส่วนร่วมในองค์กรพัฒนาภาคเอกชน สมาคม กลุ่ม และ ในการสื่อสารกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนอื่น หรือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยชัดแจ้ง (มาตรา 5)

<sup>7</sup> ดูเพิ่ม: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 34: มาตรา 19 – เสรีภาพในการมี ความเห็นและการแสดงออก’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/GC/34, 2011 (‘CCPR/C/GC/34’)

<sup>8</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 25: มาตรา 25 (การมีส่วนร่วมในการบริหาร รัฐกิจและสิทธิในการเลือกตั้ง) - สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ, สิทธิในการเลือกตั้ง และ สิทธิในการเข้าถึง บริการสาธารณะโดยเสมอภาค’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996, ย่อหน้า 8

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ และต้องไม่ให้ “อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวาง” แก่บุคคลใดในการจำกัดสิทธิ<sup>9</sup> (ข) มีวัตถุประสงค์อันชอบธรรมซึ่งจำกัดเฉพาะเพื่อการคุ้มครอง “ความมั่นคงของชาติ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความสงบเรียบร้อย” “การสาธารณสุข” “ศีลธรรมของประชาชน” หรือ “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” และ (ค) เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนต่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิดังกล่าว<sup>10</sup> อนึ่ง ข้อยกเว้นดังกล่าวมายังบังคับใช้กับสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ซึ่งได้รับการคุ้มครองภายใต้ ICCPR ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 19) และการชุมนุมโดยสงบ (มาตรา 21)<sup>11</sup> นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะโดยวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ จะกระทำมิได้

## ความกังวลหลัก

### อำนาจกว้างขวางและถูกบัญญัติไว้อย่างคลุมเครือ

ร่างพ.ร.บ.ฯ ใช้ภาษาที่ตีความได้กว้างขวางและไม่ชัดเจน เป็นการเปิดช่องให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมิชอบหรือตามอำเภอใจได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักวัตถุประสงค์อันชอบธรรม ส่งผลเป็นการขัดต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICCPR

ยกตัวอย่างเช่น **มาตรา 20 ของร่างพ.ร.บ.ฯ** กำหนดว่า องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องไม่ดำเนินงานในลักษณะที่กระทบต่อ (1) “ความมั่นคงของรัฐ” รวมถึง “ความมั่นคงของรัฐด้านเศรษฐกิจ” หรือ “ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” (2) “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” หรือก่อให้เกิด “ความแตกแยกในสังคม” (3) “ประโยชน์สาธารณะ” รวมทั้ง “ความปลอดภัยสาธารณะ” (4) เป็น “การกระทำความผิด

<sup>9</sup> CCPR/C/GC/34, ย่อหน้า 25

<sup>10</sup> ดูเพิ่ม มาตรา 17 แห่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระบุว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้จะกระทำได้อย่างจำกัด “โดยสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และ... ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ให้เกิดการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และเพื่อบรรลุข้อเรียกร้องอันชอบธรรมเกี่ยวกับศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพแห่งรัฐในสังคมประชาธิปไตย”

<sup>11</sup> CCPR/C/GC/37, ย่อหน้า 36

ต่อกฎหมาย” (5) ละเมิด “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” หรือกระทบต่อ “ความเป็นอยู่โดยปกติสุขของบุคคลอื่น”

ร่างพ.ร.บ.ฯ ได้กล่าวอ้างถึง “ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ” “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” “ความแตกแยกในสังคม” “ประโยชน์สาธารณะ” “ความเป็นอยู่โดยปกติสุขของบุคคลอื่น” และ “การกระทำความผิดต่อกฎหมาย” เป็นเหตุในการจำกัดสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่มีได้ถูกกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์อันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิตาม ICCPR12 รวมถึงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย13 ทั้งนี้ วัตถุประสงค์อันชอบธรรมที่ถูกระบุไว้ใน ICCPR อันได้แก่ “ความมั่นคงของชาติ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความสงบเรียบร้อย” “การสาธารณสุข” “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” หรือ “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” เท่านั้นที่สามารถถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิได้

ในขณะเดียวกัน “ความมั่นคงของรัฐ” “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” “ความปลอดภัยสาธารณะ” และ “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” นั้นแม้จะเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์อันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิภายใต้ ICCPR และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เมื่อมิได้มีการบัญญัติคำจำกัดความ ขอบเขต และข้อจำกัดของถ้อยคำเหล่านี้ไว้ให้ชัดเจน เพียงแต่บรรจุถ้อยคำไว้ในร่างกฎหมายเช่นนี้ ก็อาจส่งผลให้บรรดาบุคคลหรือองค์กรที่จะถูกจำกัดสิทธิภายใต้ร่างพ.ร.บ.ฯ นี้มีจำนวนมากอย่างกว้างขวาง ไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักวัตถุประสงค์อันชอบธรรม ส่งผลเป็นการขัดต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICCPR การใช้ถ้อยคำที่ตีความได้กว้างขวางเช่นนี้ยังเปิดช่องให้เกิดการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมแก่กลุ่มที่รัฐบาลไม่

---

<sup>12</sup> ภายใต้ ICCPR เสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม เมื่อมีความจำเป็นสามารถถูกจำกัดได้ด้วยเหตุเพื่อ “ประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความสงบเรียบร้อย” “การสาธารณสุข” “ศีลธรรมของประชาชน” หรือ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

<sup>13</sup> ภายใต้มาตรา 34 42 และ 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม สามารถถูกจำกัดได้ด้วยเหตุเพื่อ “คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” “รักษาความมั่นคงของรัฐ” “คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” “รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” “ป้องกันสุขภาพของประชาชน” และ “การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

พอใจหรือสมาคมที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ขัดกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งกลุ่มเหล่านี้มีช่องทางอย่างจำกัดในการคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลเช่นว่า

อีกมาตราหนึ่งที่มีเนื้อความกำกวมและตีความได้กว้างขวางคือ **มาตรา 21 ของร่างพ.ร.บ.๗** ซึ่งห้ามองค์กรไม่แสวงหากำไรใช้เงินที่ได้รับจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศเพื่อดำเนินกิจกรรมในลักษณะ “การแสวงหาอำนาจรัฐ” หรือ “เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง” ซึ่งเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจในการคัดค้านไม่ให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทำงานในประเทศที่มีความสำคัญต่อสาธารณะได้ มาตรา này ยังอาจถูกใช้ในการทำให้กิจกรรมการปกป้องสิทธิมนุษยชนบางรูปแบบกลายเป็นกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากที่มาของเงินที่สนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับ ICCPR นอกจากนี้ แม้ว่าการออกกฎเพื่อประกันว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรจะไม่ไปเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองอาจจะทำได้โดยชอบ แต่องค์กรไม่แสวงหากำไรหลายองค์กรนั้นอาจจำเป็นและย่อมสามารถสนับสนุนจุดยืนและผลประโยชน์ที่อาจเหมือนกับพรรคการเมืองและผลประโยชน์ของพรรคการเมืองโดยบังเอิญได้โดยชอบ การปรับใช้มาตรา 21 อย่างไม่ถูกต้องจึงอาจทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรตกอยู่ภายใต้ข้อห้ามดังกล่าว ภาษาในมาตรานี้จึงจำเป็นที่จะต้องทำการแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงสถานการณ์เช่นว่า

การเลือกปฏิบัติต่อองค์กรซึ่งได้รับเงินทุนจากต่างประเทศ

ร่างพ.ร.บ. ๗ แสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงว่ามีการเลือกปฏิบัติหรืออคติต่อองค์กรซึ่งได้รับเงินทุนจากต่างประเทศอย่างชัดเจน

**มาตรา 21 ของร่างพ.ร.บ.๗** กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาคจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศมีภาระหน้าที่มากขึ้น ในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยกำหนดให้องค์กรเหล่านี้ต้องดำเนินการ ได้แก่ “แจ้งชื่อแหล่งเงินทุนต่างประเทศ บัญชีธนาคารที่จะรับเงิน จำนวนเงินที่จะได้รับ และวัตถุประสงค์ของการนำเงินไปใช้จ่ายต่อนายทะเบียน” **มาตรา 22 ของร่างพ.ร.บ.๗** ยังกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในแต่ละรอบปีปฏิทิน และเปิดเผยบัญชีรายรับรายจ่ายนั้นให้บุคคลทั่วไปเข้าถึงข้อมูลนั้นโดยง่าย

อนึ่ง ในประเทศที่เกี่ยวกับการเข้าถึงแหล่งทุนขององค์กรไม่แสวงหากำไรนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เคยให้ความเห็นในระหว่างการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการรับเงินทุนขององค์กรไม่แสวงหา

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ถ้าไรไว้ โดยยืนยันว่าการเข้าถึงแหล่งทุนเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม<sup>14</sup> ผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเด็นเรื่องสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคมและเรื่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้กล่าวว่าการเข้าถึงเงินทุนจากต่างประเทศได้อย่าง “เท่าเทียม” กับรัฐบาล<sup>15</sup> ผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเด็นเรื่องสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคมยังเน้นย้ำว่าการเข้าถึงทรัพยากรมีความสำคัญต่อองค์กรพัฒนาเอกชนไม่เพียงเฉพาะต่อการดำรงอยู่ขององค์กรดังกล่าว แต่ยังมีสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลซึ่งได้ประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเช่นว่า ด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิในการเข้าถึงแหล่งทุนอย่างไม่เหมาะสมจึงผลกระทบต่อสิทธิพลเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>16</sup>

นอกจากนี้ เรายังเข้าใจว่าข้อกำหนดที่ถูกระบุไว้ข้างต้นยังถูกมองโดยรัฐบาลไทยว่าเป็นหนึ่งในมาตรการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> ดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding Observations) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ: อียิปต์’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/CO/76/EGY, 2002, ย่อหน้า 21; และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ: เติโอบี’, เอกสารสหประชาชาติ CCPR/C/ETH/CO/1, 2011, ย่อหน้า 25 นอกจากนี้ มาตรา 13 ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังบัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิ “ไม่ว่าในฐานะปัจเจกบุคคลหรือร่วมกันกับบุคคลอื่นเป็นสมาคม” ในการที่จะ “แสวงหา รับ และใช้สอยทรัพยากร/ทุน” เพื่อการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยควรสังเกตว่าปฏิญญามีได้มีการแยกแยะระหว่างทุนจากแหล่งในประเทศหรือนอกประเทศ

<sup>15</sup> Margaret Sekagya, ผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ‘รายงานของผู้จตุรายนพิเศษประจำสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน’, เอกสารสหประชาชาติ A/67/292, 2012, ย่อหน้า 49; และ Maina Kiai, ผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม, ‘รายงานของผู้จตุรายนพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม’, เอกสารสหประชาชาติ A/HRC/20.27, 2012, ย่อหน้า 69

<sup>16</sup> A/HRC/23/29, ย่อหน้า 9

<sup>17</sup> ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการเพิ่มเติมหลักการในร่างพ.ร.บ. ฯ ตามที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเสนอ โดยให้เหตุผลว่าหลักการดังกล่าว “เป็นข้อกำหนดตามมาตรฐานสากล



(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีพันธกรณีในการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในส่วนของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะที่กว้างเกินสมควรและเป็นไปโดยอำเภอใจ (arbitrary) ในทางที่อาจสร้างความเสียหายกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้ การดำเนินการหรือปรับใช้มาตรฐานสำหรับการต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเช่น มาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (International Standards on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism and Proliferation of Weapons of Mass Destruction หรือ AML/CFT) และข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force หรือ FATF) จะไม่สามารถกระทำได้หากปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวในความเป็นจริง (*de facto*) ขัดหรือแย้งต่อบรรทัดฐานหรือกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงบทบัญญัติข้างต้นแห่ง ICCPR<sup>18</sup>

ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้ายอธิบายประเด็นดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “ประเทศที่เป็นสมาชิก FATF ยังคงผูกพันตามพันธกรณีของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ พันธกรณีดังกล่าวมีผลผูกพันทั้งกระบวนการขั้นตอนในการวางมาตรฐานและการประเมินของกลุ่มคณะทำงานเฉพาะกิจ และยังมีผลผูกพันไปถึงการนำมาตรฐานดังกล่าวไปปรับ

---

ด้าน AML/CFT จำนวน 8 ประเด็น” ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทย “จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย...ในส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล” และระบุว่าข้อกำหนดดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรไว้ ได้แก่ให้มีการเก็บรักษาข้อมูลวัตถุประสงค์ของกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ รายละเอียดแสดงตนของผู้บริจาค และรายละเอียดการให้ข้อมูลโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ ให้มีการจัดทำงบการเงินประจำปี เก็บรักษารายการธุรกรรม ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการใช้เงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

<sup>18</sup> ตัวอย่างเช่น อาณัติของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, ‘หนังสือสื่อสารที่: A SRB 3/2020’, 6 พฤศจิกายน 2563, หน้า 4-5, ดูได้ที่:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25652>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ใช้ภายในประเทศ”<sup>19</sup> แนวทางดังกล่าวยังถูกเน้นย้ำโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในข้อมติที่ 2642<sup>20</sup> และสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อให้การรับรองยุทธศาสตร์ว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายสากลของสหประชาชาติ (United Nations Global Counter Terrorism Strategy)<sup>21</sup> อีกทั้งยังสะท้อนอยู่ในบันทึกประกอบการตีความสำหรับข้อแนะนำของ FATF<sup>22</sup> หลักปฏิบัติระหว่างประเทศที่ดีของ FATF<sup>23</sup> และถูกบัญญัติใน

---

<sup>19</sup> ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย, ‘การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย’, UN Doc. A/74/335, 29 สิงหาคม 2562, ย่อหน้า 38, ดูได้ที่: <https://undocs.org/A/74/335>

<sup>20</sup> คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ, ‘มติที่ 2462 (2019)’, UN Doc. S/RES/2462 (2019), 28 มีนาคม 2562, ย่อหน้า 6, ดูได้ที่: [https://undocs.org/en/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2462(2019))

<sup>21</sup> สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly), ‘60/288. ยุทธศาสตร์สากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)’, UN Doc A/RES/60/288, 8 กันยายน 2549, หน้า 9, ดูได้ที่: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&referer=/english/&Lang=E](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&referer=/english/&Lang=E)

<sup>22</sup> FATF, ‘มาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง: ข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations)’, หน้า 58, ดูได้ที่: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> (‘ข้อแนะนำของ FATF’)

<sup>23</sup> FATF, ‘หลักปฏิบัติระหว่างประเทศที่ดีในการต่อต้านการใช้องค์กรไม่แสวงหากำไรไปในทางที่ผิด (Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations)’, มิถุนายน 2015, ย่อหน้า 22, ดูได้ที่: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf> (‘หลักปฏิบัติที่ดีของ FATF’)

ข้อ 21 แห่งอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)<sup>24</sup>

นอกจากนี้ มาตรการที่จะมาใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อคุ้มครององค์กรเหล่านี้จากการถูกใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach) FATF ได้เน้นย้ำว่าประเทศสมาชิกควรเลือกใช้ “มาตรการที่เฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วน” “โดยพิจารณาตามแนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach)” และ “ได้สัดส่วนกับความเสี่ยง [เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย] ที่พบ” เพื่อคุ้มครององค์กรไม่แสวงหากำไรจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>25</sup> มาตรการที่ปรับใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรในลักษณะเดียวกันทุกองค์กรตาม “หลักเกณฑ์เดียว (one size fits all)” โดยไม่พิจารณาและกำหนดระดับความเสี่ยงผ่านกระบวนการที่องค์กรไม่แสวงหากำไรมีส่วนร่วม จึงไม่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF<sup>26</sup>

สำหรับการใช้แนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach) FATF กำหนดให้ประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทย “กำหนดหรือระบุหน่วยย่อยขององค์กรตามนิยามขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่กำหนดโดย FATF และพิจารณาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน เพื่อระบุลักษณะหรือจำแนกประเภทขององค์กร

---

<sup>24</sup> ข้อ 21 กำหนดว่า “ไม่มีข้อความใดในอนุสัญญาที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐและบุคคลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะตามความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และอนุสัญญาอื่นที่มีความเกี่ยวข้อง”

<sup>25</sup> ข้อเสนอแนะของ FATF, หน้า 13 และ 58; หลักปฏิบัติที่ดีของ FATF, ย่อหน้า 21

<sup>26</sup> หลักปฏิบัติที่ดีของ FATF, ย่อหน้า 7(b) ทั้งนี้ ในข้อเสนอแนะที่ถูกระบุไว้ในรายงานการประเมินประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เผยแพร่เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ได้มีการอ้างถึง “แนวทางกำกับตามความเสี่ยง” อย่างชัดเจนเช่นกัน ดู กลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG), ‘รายงานการประเมินประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Mutual Evaluation Report on anti-money laundering and counter-terrorist financing measures)’, ธันวาคม 2560, หน้า 149 (ฉบับภาษาอังกฤษ), ดูได้ที่: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/APG-MER-Thailand-2017.pdf>

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ไม่แสวงหากำไรที่จากกิจกรรมหรือลักษณะขององค์กรแล้วมีแนวโน้มความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้ในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย” หลังจากนั้นให้ทำการทบทวนความเหมาะสมของมาตรการเพื่อที่จะดำเนินการแก้ไขความเสี่ยงที่พบได้อย่างได้สัดส่วนและมีประสิทธิภาพ<sup>27</sup>

ในประเทศไทยนั้น ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการรับเงินจากต่างชาติมักเป็นข้อกล่าวหาที่ใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้มาตรา 26 ของ ICCPR ในการประกันว่าการห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติจะต้องถูกบรรจุไว้ในกฎหมาย และประกันว่าบุคคลทุกคนจะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพจากการถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเพราะความเห็นทางด้านการเมืองหรือความเห็นใด ๆ ของพวกเขา

ภายใต้ร่างพ.ร.บ.ฯ นี้ บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวยังถูกร่างขึ้นโดยขัดกับผลการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในปีพ.ศ. 2562 ที่ชี้ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูงนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรที่ได้รับเงินทุนจากต่างประเทศ<sup>29</sup> แนวทาง

---

<sup>27</sup> FATF, ‘วิธีการ: การประเมินความสอดคล้องทางเทคนิคภายใต้ข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน และประสิทธิภาพของระบบ AML/CFT (Methodology: for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems)’, พฤศจิกายน 2563, หน้า 39, ดูได้ที่: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/fatf%20methodology%2022%20feb%202013.pdf>

<sup>28</sup> ในร่างพ.ร.บ.ฯ ฉบับก่อนหน้าที่ถูกเผยแพร่กับสาธารณชนในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 ได้ระบุไว้ว่าหนึ่งในเหตุผลในการร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพราะ “มี [องค์กรไม่แสวงหากำไร] จำนวนมากที่รับเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศเพื่อนบ้านหรือที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักรเอง”

<sup>29</sup> ดู สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ‘รายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร’, 2562. โดยผลจากการประเมินพบว่า องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินการในประเทศไทยในภาพรวมมีความเสี่ยงด้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายปานกลาง และเมื่อพิจารณาแต่ละประเภทพบว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านการศึกษา และด้านการบริการสังคมสงเคราะห์ มีความเสี่ยงปานกลางค่อนข้างสูง องค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านการ

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

ดังกล่าวภายใต้ร่างพ.ร.บ. ฯ ยังเป็นการปฏิเสธไม่ยอมรับการปฏิบัติงานโดยชอบของบรรดากลุ่มบุคคลซึ่งรวมกันเป็นสมาคม และการมีส่วนร่วมของพวกเขาต่อการพัฒนาประเทศ เพียงเพราะพวกเขาได้รับทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ อีกทั้งขัดแย้งกับ “แนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach)” ตามที่ FATF ระบุไว้ในแนวทางการปฏิบัติ

#### พันธกรณีด้านการเงินและการรายงานข้อมูล

ภายใต้ร่างพ.ร.บ. ฯ การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรมีพันธกรณีด้านการเงินและการรายงานข้อมูลที่ไม่จำเป็น ไม่ได้สัดส่วน และก่อให้เกิดภาระเช่นนี้ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลดพื้นที่การทำงานของภาคประชาสังคม และทำให้เสรีภาพในการแสดงออกซบเซงกัน นอกจากนี้ พันธกรณีดังกล่าวอาจถูกกำหนดไว้อย่างกว้างขวางไป เพราะจะถูกใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรทุกองค์กร ขัดกับหลัก “แนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach)” ตามที่ FATF ระบุไว้

แม้ว่าข้อกำหนดที่บังคับให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจดทะเบียนจะถูกตัดทอนออกไปแล้ว แต่ **มาตรา 19 ของร่างพ.ร.บ. ฯ** ยังกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทุกแห่งต้องมีหน้าที่ “เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับชื่อขององค์กร วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง วิธีดำเนินงาน แหล่งที่มาของเงินทุน รายชื่อผู้รับผิดชอบดำเนินงาน โดยให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลทั่วไปเข้าถึงข้อมูลนั้นโดยง่าย” เพื่อประโยชน์แห่ง “ความโปร่งใส”

ในประเด็นดังกล่าว ผู้จตุรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเด็นเรื่องสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคมได้เคยแสดงความกังวลไว้ว่า “ข้ออ้างด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบมักถูกใช้... เพื่อเข้ามาตรวจสอบเรื่องภายในของสมาคมอย่างใกล้ชิด ซึ่งถือเป็นหนึ่งในวิธีการในการข่มขู่และคุกคาม” และได้เตือนว่า “การกำหนดให้ต้องมีการรายงานข้อมูลบ่อยครั้งผ่านระบบราชการที่ยุ่งยากและเป็นภาระนั้น อาจส่งผลเป็นการขัดขวางการทำงานโดยชอบของสมาคมอย่างไม่เหมาะสม”<sup>30</sup>

---

ศาสนามีความเสี่ยงฯ ปานกลาง ขณะที่องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศและองค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านสุขภาพมีความเสี่ยงฯ ปานกลางค่อนข้างต่ำ

<sup>30</sup> A/HRC/23/39, ย่อหน้าที่ 38

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

การกำหนดให้ต้องมีการรายงานข้อมูลเช่นว่าเป็นการขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะองค์กรในระดับชุมชนที่อาจไม่มีศักยภาพด้านการเงินและการบริหาร รวมถึงทรัพยากร ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่องค์กรเหล่านี้มีความเสี่ยงด้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในระดับต่ำ หรือไม่มีเลย

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังนำเอาหลักเกณฑ์เดียว (one size fits all) มาใช้อีกครั้งกับการรายงานและเปิดเผยข้อมูลขององค์กรไม่แสวงหากำไรทุกองค์กร ขัดกับหลักแนวทางกำกับตามความเสี่ยง (risk-based approach) ตามที่ FATF กำหนด

### บทลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วน

การละเมิดบทบัญญัติเล็กน้อยหลายมาตราอาจนำไปสู่การสั่งให้องค์กรไม่แสวงหากำไรยุติการดำเนินงานได้ การกำหนดค่าปรับที่สูงและก่อให้เกิดภาระในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในร่างพ.ร.บ.ฯ ก็ก่อให้เกิดความกังวลด้านความได้สัดส่วน ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ ICCPR นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นอาจต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งนอกจากเรื่องค่าปรับที่ต้องชำระแล้วยังอาจส่งผลให้บุคคลดังกล่าวถูกตีตราเนื่องจากถูกมองว่าเป็นผู้กระทำผิดอาญา

จากร่างพ.ร.บ.ฯ องค์กรไม่แสวงหากำไรอาจถูกสั่งให้ยุติการดำเนินงานได้โดยนายทะเบียน ถ้าองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นไม่ทำการเปิดเผยข้อมูล หรือปกปิดข้อมูลที่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ หรือดำเนินงานเข้าลักษณะต้องห้ามไม่ให้กระทำ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 20 21 และ 22 ของร่างพ.ร.บ.ฯ

**มาตรา 25 และ 26 ของร่างพ.ร.บ.ฯ** ยังบัญญัติว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดไม่หยุดการดำเนินกิจกรรมตามคำสั่งของนายทะเบียนหลักจากไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 19 หรือมาตรา 22 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และถ้าองค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดไม่ยุติการดำเนินงานตามคำสั่งของนายทะเบียนหลังจากกระทำการอันเป็นการต้องห้ามหรือไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 20 หรือมาตรา 21 แล้ว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง **มาตรา 27 ของ**

**ร่างพ.ร.บ.๑** กำหนดให้ “ผู้รับผิดชอบดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร” ต้องรับโทษส่วนบุคคลด้วย โดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษเช่นเดียวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร

ในการนี้ ผู้จตุรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติในประเด็นเรื่องสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคมได้เคยเน้นย้ำว่า “ถ้าสมาคมล้มเหลวในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการรายงานข้อมูลความผิดเพียงเล็กน้อยเหล่านั้นไม่ควรนำไปสู่การยุติการดำเนินงานของสมาคม หรือการดำเนินคดีอาญาต่อผู้แทนของสมาคม แต่ควรใช้วิธีขอให้สมาคมดังกล่าวแก้ไขสถานการณ์ให้ถูกต้องโดยเร็ว”<sup>31</sup>

อนึ่ง แม้ว่าจะเป็นเรื่องน่ายินดีที่ร่างพ.ร.บ.๑ จะได้ตัดทอนโทษจำคุกไปแล้ว แต่บทลงโทษที่ถูกระบุไว้ในร่างพ.ร.บ.๑ นั้นยังคงไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่ชัดเจน และถูกตีความได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำบทบัญญัติไปใช้โดยมิชอบและตามอำเภอใจได้ นอกจากนี้โทษปรับตามมาตรา 26 และ 27 ของร่างพ.ร.บ.๑ ยังนับว่าเป็นจำนวนที่สูงแม้ว่ากับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีขนาดใหญ่และก่อตั้งขึ้นอย่างมั่นคงแล้วก็ตาม

จากร่างพ.ร.บ.๑ ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นอาจต้องรับโทษทางอาญาภายใต้บทบัญญัติเหล่านี้ การดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลดังกล่าวอาจส่งผลให้พวกเขาถูกตีตราว่าเป็นอาชญากรผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งอาจนำไปสู่การถูกเลือกปฏิบัติ ความเสื่อมเสีย และผลกระทบทางลบอื่น ๆ จากการถูกตีตราเช่นว่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

#### กระบวนการอุทธรณ์

**มาตรา 23 ร่างพ.ร.บ.๑** ระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ได้รับคำสั่งจากนายทะเบียนให้หยุดการดำเนินกิจกรรมขององค์กรตามมาตรา 19-22 อาจอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ภายในสามสิบวัน อย่างไรก็ตาม การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียน “ไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน” และหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรไม่แสวงหากำไรกำหนด

---

<sup>31</sup> A/HRC/23/39, ย่อหน้าที่ 38

(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

การกล่าวถึงกลไกการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะเป็นเรื่องที่น่ายินดี แต่ทว่า กระบวนการข้างต้นอาจใช้เวลานานในการหาข้อสรุปเป็นที่ยุติ และอันที่จริงแล้ว การพิจารณาล่าช้าเพียงเล็กน้อยก็สามารถส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงและร้ายแรงต่อองค์กรไม่แสวงหากำไรและงานขององค์กรเหล่านี้ได้ เมื่อปราศจากบทบัญญัติที่เลขาธิการปฏิบัติตามคำสั่ง ขั้นตอนการอุทธรณ์ที่ชัดเจน หรือกรอบเวลาในการสรุปผลการอุทธรณ์ บทบัญญัตินี้จะส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิในเสรีภาพการรวมกันเป็นสมาคมของบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้การดำเนินการที่กินระยะเวลานานและเคร่งเครียดเพียงเพราะใช้สิทธิของตน ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้มาตรา 2(3) ของ ICCPR ด้วยเหตุนี้ มาตรานี้จะควรถูกแก้ไขให้คำสั่งของนายทะเบียนนั้นต้องทุเลาการปฏิบัติตามจนกว่ากระบวนการอุทธรณ์จะเสร็จสิ้น

## สรุป

ร่างพ.ร.บ.๓ ฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีในการคุ้มครองเสรีภาพการรวมกันเป็นสมาคม เสรีภาพการแสดงออก เสรีภาพการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเพิ่มภาระอย่างไม่เหมาะสมต่อการดำเนินกิจกรรมโดยชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักบรรณาการ และทำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิ

ด้วยเหตุนี้ ICJ จึงขอเรียกร้องให้มีการทบทวนร่างพ.ร.บ.๓ โดยทันทีเพื่อประกันว่าร่างกฎหมายนี้จะมีเนื้อหาสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย ในความเห็นของเรา การทบทวนร่างพ.ร.บ.๓ นี้ควรนำไปสู่การเพิกถอนหรือการแก้ไขร่างพ.ร.บ.๓ ในสาระสำคัญ โดยให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติในมาตรา 19-23 และ 25-27 เป็นลำดับแรก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากท่านมีคำถามหรือต้องการข้อมูลเพิ่มเติมกรุณาติดต่อเราได้ทันที

ขอแสดงความนับถือ

(ลายมือชื่อ)

Saman Zia-Zarifi

เลขาธิการ คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล



(คำแปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ)

สำเนาถึง

นายอนุกุล ปัดแก้ว

อธิบดี

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นายเรืองศักดิ์ สุวารี

อธิบดี

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ

อธิบดี

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ