

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ข้อเสนอแนะ ที่ ๖/๒๕๖๔

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มาแบ่งปันกัน พ.ศ.

ผู้ร้อง -

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ

ผู้ถูกร้อง -

๑. ความเป็นมา

๑.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ อนุมัติหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนางค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ให้มีกฎหมายกลางเพื่อกำกับการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในราชอาณาจักรเป็นไปอย่างถูกต้อง ทำนองคลองธรรม เปิดเผย โปร่งใส เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง ปราศจากโดยจิตแอบแฝงอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหลายประเทศได้กำหนดให้มีกฎหมายในลักษณะเดียวกัน

๒) กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบแจ้งองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน

/๓) กำหนด...

๓) กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจะดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้ต่อเมื่อได้จดทะเบียนต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และเมื่อได้รับจดทะเบียนแล้ว ให้องค์กรดังกล่าวมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับสมาคมและมูลนิธิที่จดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว และองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่จดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายอื่นแล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการจดทะเบียน

๔) กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากต้องดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันแต่ละแห่ง และตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เป็นการเฉพาะแล้ว ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๕) ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันต้องเปิดเผยแหล่งที่มาและจำนวนของเงินหรือทรัพย์สินที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมในแต่ละปีต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องยื่นแบบรายการภาษีเงินได้ต่อกรมสรรพากรทุกปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดเพื่อความโปร่งใส

๖) กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจะรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้เฉพาะกิจกรรมที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องรายงานผลการรับและใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวรวมทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการในแต่ละปีต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้รับจดทะเบียนกำหนด

๗) กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันต้องเสนอรายงานการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต่อผู้รับจดทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ผู้รับจดทะเบียนต้องเผยแพร่รายงานการสอบบัญชีดังกล่าวในระบบสารสนเทศของกรมการปกครอง

๘) กำหนดบทลงโทษอาญาแก่ผู้ดำเนินการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในราชอาณาจักรโดยมิได้จดทะเบียนต่อผู้รับจดทะเบียน

๙) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๑.๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ เพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ตามที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับหลักการไปประกอบการพิจารณาข้อมติร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่^๑

๑) การจดทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลการจดทะเบียน เนื่องจากปัจจุบันยังมีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน และการลงทะเบียนยังไม่เพียงพอเหมาะสม

๒) การเก็บรักษาข้อมูลวัตถุประสงค์ของกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร และชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจควบคุม และการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากไม่ชัดเจนว่ามีข้อมูลดังกล่าวและสาธารณชนเข้าถึงได้

๓) การจัดทำงบการเงินประจำปีที่ย่อยรายละเอียดย่อยของรายรับและรายจ่าย เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ

๔) การควบคุมการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจการตรวจสอบของนายทะเบียน รวมถึงการตรวจสอบบัญชีเป็นไปอย่างครบถ้วน และการใช้จ่ายเงินไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

๕) มาตรการยืนยันตัวตนผู้รับประโยชน์และการจัดเก็บเอกสารแสดงตนของ ผู้บริจาค เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว และไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนในการรับบริจาค จากต่างประเทศ

๖) การเก็บรักษารายการธุรกรรมอย่างน้อย ๕ ปี และการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว

๗) บทลงโทษที่มีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งการกระทำผิด เนื่องจาก การลงทะเบียนขาดความเพียงพอในด้านประสิทธิผล ความเหมาะสม และมีผลยับยั้งการกระทำผิดของ องค์กรไม่แสวงหากำไร

๘) การให้ข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเปิดเผยข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไรกับต่างประเทศ และไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ในการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรกับต่างประเทศ

/๑.๓ คณะกรรมการ...

^๑ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ เรื่อง การเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน สืบค้นจาก https://www.dep.go.th/images/uploads/files/thaigov_29_Jun_2021.pdf เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔

๑.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องที่ ๙๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เรื่อง เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม กรณีกล่าวอ้างว่าการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันไม่สอดคล้องกับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีเนื้อหาจำกัดเสรีภาพในการดำเนินงานขององค์กรเอกชน ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ จึงขอให้มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๓/๒๕๖๔ (๘) เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ จึงมีมติให้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

๒. การพิจารณาเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาประเด็นปัญหาการขอให้มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาจำกัดเสรีภาพในการดำเนินงานขององค์กรเอกชน โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. แล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัว และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๖ ตามลำดับ เห็นสมควรดำเนินการรวบรวมและศึกษาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์แล้วจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ศึกษาจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักการสิทธิมนุษยชน เอกสารที่เกี่ยวข้อง และรับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๓.๑ ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑.๑ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของสหประชาชาติ

เป้าหมายที่ ๑๗ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลายโดยการยกระดับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสนับสนุนและส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม^๒

๓.๑.๒ ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^๓

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกกระดับ และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ ในข้อ ๔.๓ การเสริมสร้างพลังทางสังคม ข้อย่อย ๔.๓.๑ และข้อย่อย ๔.๓.๓

ข้อย่อย ๔.๓.๑ สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้ง และมีคุณธรรม โดยสนับสนุนการรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการเชื่อมพลังของคนสามวัย คือ เยาวชน คนรุ่นใหม่ คนวัยทำงาน และผู้สูงอายุ ให้มาเป็นกำลังของการพัฒนาเพื่อส่วนรวม โดยการสร้างเวทีกลางเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อปรึกษาหารือปัญหาสาธารณะของพื้นที่ ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น อำเภอจนถึงระดับจังหวัด การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ การสนับสนุนกิจกรรมของเด็กและเยาวชนในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อฝึกทักษะให้เป็นผู้รุ่นใหม่ในอนาคต ตลอดจนสนับสนุนระบบวิสาหกิจเพื่อสังคม การดำเนินงานของภาคประชาสังคม การสร้างเครือข่ายในพื้นที่ รวมถึงการสร้างชุมชนเสมือนบนเครือข่ายสื่อ ให้เป็นเครือข่ายเรียนรู้ร่วมกันทางสังคมที่ร่วมทำสิ่งที่ดี สร้างสรรค์ และการยกย่องให้คุณค่ากับการทำประโยชน์ร่วมกันเพื่อส่วนรวม

ข้อย่อย ๔.๓.๓ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ ...

/๓.๑.๓ หลักการ...

^๒ สรุปลจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, เป้าหมายที่ 17, สำนักงานสภาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก <http://sdgs.nesdc.go.th/>เกี่ยวกับ-sdgs/เป้าหมายที่-17 เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

^๓ ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐, สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ ๒

๓.๑.๓ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ฉบับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

มีสาระสำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประกอบกับมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๒๕๗ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติเรื่องการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคม การเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน ประชาชน องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศร่วมกับภาครัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐ และภาคส่วนอื่นในการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมให้สามารถดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีธรรมาภิบาล ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีจิตสาธารณะและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอันจะนำไปสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน^๔

๓.๑.๔ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ฉบับประชาชน

มีสาระสำคัญคือ องค์กรภาคประชาสังคมเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่เป็นหมู่คณะหรือเป็นองค์กร มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชน การดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้การช่วยเหลือและคุ้มครองประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ ให้ได้รับโอกาส ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีและพัฒนาสังคมให้ยั่งยืน ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มทางสังคมและมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และพัฒนาความเข้มแข็งเพื่อให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเอง การปลูกฝังค่านิยมของความเป็นพลเมืองให้มีจิตสำนึกสาธารณะ มีความตระหนักในการแก้ไขปัญหาสังคม สามารถดำเนินการใช้สิทธิหรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของชุมชนในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ความคุ้มครองพิทักษ์ บังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์กร หรือหมู่คณะอื่น และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมให้กลุ่มของ

/ประชาชน...

^๔ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ., เว็บไซต์กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. สืบค้นจาก http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/20200226165530.pdf เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มทางสังคม ชุมชน องค์กร มีความเข้มแข็ง สามารถใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของชุมชน รวมทั้งการสนับสนุน ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นพลังทางสังคมที่มีส่วนร่วมและบทบาทการเป็นหุ้นส่วนในการทำงานเพื่อพัฒนาชุมชนและสังคม การสร้างความเป็นธรรมและการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และนำไปสู่การขับเคลื่อนประเทศ ตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ แต่ปัจจุบันยังขาดกฎหมายที่สนับสนุน ส่งเสริม และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาสังคม และขาดกลไกการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน ระหว่างองค์กรภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคส่วนอื่น เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาท ในการมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐและภาคส่วนอื่นในการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นกลไก ในการช่วยจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาความขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในสังคม บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน^๕

๓.๑.๕ หนังสือ “ประเทศไทย: หนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” โดยแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล

สรุปสาระสำคัญได้ว่า สิทธิเสรีภาพในการสมาคมได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในข้อ ๒๒ และสิทธิเสรีภาพในการสมาคมยังเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะซึ่งได้รับการรับรองไว้ในข้อ ๒๕ ของ ICCPR นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิของบุคคลในการจัดตั้ง เข้าร่วม และมีส่วนร่วม ในองค์กรภาคประชาสังคม สมาคม หรือกลุ่ม เพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบ สำคัญของสิทธิเสรีภาพในการสมาคม และยิ่งระบุถึงความสำคัญที่องค์กรภาคประชาสังคมสามารถใช้สิทธิ ในการสมาคมและการแสดงออกได้อย่างเสรีผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแสวงหา การได้รับ และการเผยแพร่ ความคิดและข้อมูลใด ๆ การรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและการดำเนิน กิจการสาธารณะ การเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และส่งข้อเสนอการปฏิรูป นโยบายและกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีข้อกังวลต่อ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวกับเหตุผลไม่ชอบธรรมในการจำกัดสิทธิในการสมาคมเนื่องจากไม่สอดคล้อง กับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ คลุมเครือ และกว้างขวางเกินไป การกำหนดข้อยกเว้น ที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน การจดทะเบียนที่กำหนดขั้นตอนการบังคับการจดทะเบียน และกำหนดข้อบังคับที่คลุมเครือและกว้างขวางให้ต้องปฏิบัติ ขาดความชัดเจนที่เพียงพอในการบังคับใช้ และไม่สามารถคาดเดาผลทางกฎหมายได้ รวมถึงการให้ดุลพินิจและอำนาจกว้างขวางแก่รัฐมนตรี

/ในการตัดสินใจ...

^๕ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/section77/manage/files/file_20210108143345_1_121.pdf เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ในการตัดสินใจ เงินทุนที่กำหนดข้อจำกัดไม่เหมาะสมเกี่ยวกับสิทธิของสมาคมในการแสวงหา รั้ง และใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะจากแหล่งที่มาระหว่างประเทศหรือต่างประเทศ การมีอำนาจบริหาร และดุลยพินิจกว้างขวางในการกำหนดกิจกรรมที่องค์กรภาคประชาสังคมที่รับเงินจากแหล่งที่มา ต่างประเทศหรือระหว่างประเทศได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ และยังไม่มีความชัดเจนว่ากิจกรรมใดที่องค์กร ภาคประชาสังคมได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ ความเป็นส่วนตัวของสมาคมซึ่งอาจถูกแทรกแซง โดยผลการและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับ ICCPR ข้อ ๑๗ และอาจละเมิดสิทธิที่มีความคิดเห็น โดยไม่ถูกแทรกแซงตาม ICCPR ข้อ ๑๙ การเพิกถอนทะเบียนและการกำหนดโทษทางอาญา เป็นการ ลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนเนื่องจากเป็นการกำหนดบทลงโทษทางอาญาเพียงเพราะบุคคลใช้สิทธิในการสมาคม ควรต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อให้บุคคลสามารถรู้ว่าการกระทำใดทำให้ต้องรับผิดทาง อาญา^๖

๓.๑.๖ บทวิเคราะห์กฎหมาย: ประเทศไทย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินงาน ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. โดยสถาบันระหว่างประเทศว่าด้วย กฎหมายเพื่อกิจการไม่แสวงหากำไร (The International Center for Not-for-Profit Law : ICNL)

สรุปสาระสำคัญได้ว่า คำจำกัดความขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มาแบ่งปันกันควรแก้ไขให้แคบลง และอธิบายด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติและคำจำกัดความขององค์กร ที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันใช้กับมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยด้วยหรือไม่ ควรพิจารณา หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจากความเป็นอิสระ เป็นกลาง และมีความรู้เกี่ยวกับภาคประชาสังคม ควรแก้ไขไม่ให้มีการบังคับให้จดทะเบียน และกำหนดอนุญาตไว้ โดยชัดเจนให้กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนดำเนินกิจกรรมได้ หลักเกณฑ์การจดทะเบียนควรกำหนดไว้ อย่างชัดเจนและจำกัดรวมทั้งเหตุผลในการปฏิเสธ ควรแก้ไขถ้อยคำที่ให้ดุลยพินิจกว้างขวางแก่รัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ต้องปฏิบัติ ควรต้องมีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนความเป็นอิสระและเสรีภาพในการดำเนินการและดำเนิน กิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย ควรแก้ไขไม่ให้องค์กรต้องจัดทำสำเนารายงานประจำปี ข้อเสนอโครงการ และงบการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ ข้อจำกัดเกี่ยวกับการรายงานควรจะยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก หรืออย่างน้อยที่สุดควรทำให้การรายงานง่ายขึ้น หลักเกณฑ์และขอบเขตการตรวจสอบควรกำหนดไว้ อย่างชัดเจนและจำกัด ควรมีมาตรการป้องกันเพื่อควบคุมการใช้อำนาจในการตรวจสอบ รวมทั้งการกำหนด เหตุผลในการใช้อำนาจ การแจ้งให้ทราบอย่างเพียงพอ และการตรวจสอบในช่วงเวลาทำการที่เหมาะสม ควรตัดข้อจำกัดเกี่ยวกับการระดมทุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นความสามารถในการแสวงหาและได้มา ซึ่งทรัพยากร ควรแก้ไขให้มีสิทธิอุทธรณ์การกระทำของรัฐบาลรวมถึงการปฏิเสธหรือการเพิกถอน การจดทะเบียน ตลอดจนคำขอให้ตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลขององค์กรหรือข้อมูลที่เป็นความลับ /ควรแก้ไข...

^๖ จาก ประเทศไทย: หนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานของ องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, สืบค้นจาก <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ASA3939282021THAI.pdf> เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔

ควรแก้ไขโดยตัดโทษทางอาญาและค่าปรับออก และจำกัดเหตุในการเพิกถอนองค์กรไว้เมื่อมีการละเมิดที่ร้ายแรงโดยเฉพาะกรณี ๑) มีหลักฐานการพิจารณาดีว่าองค์กรมีส่วนร่วมในการกระทำทางอาชญากรรม โดยจะยึดถือคำตัดสินของศาลหลังจากกระบวนการอุทธรณ์เสร็จสิ้นลง ๒) คำตัดสินของศาลว่าการดำเนินงานขององค์กรเป็นธุรกิจที่แสวงหากำไรเป็นหลัก และ ๓) พิสูจน์ได้ว่าการจดทะเบียนได้มาด้วยข้อมูลที่ผิดพลาดหรือฉ้อฉลซึ่งได้ตรวจสอบแล้วด้วยวิธีการที่เป็นอิสระ และควรกำหนดให้มีระยะเวลาอย่างน้อย ๑๘๐ วัน หรือหนึ่งปีหรือมากกว่านั้นในการจดทะเบียน และกรอบเวลาดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคม^๗

๓.๑.๗ รายงานสรุปนโยบาย – ประเทศไทย เรื่อง แนวทางเพื่อการปรับใช้มาตรฐาน AML/CT และมาตรฐานคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) โดยเคารพเสรีภาพในการสมาคม โดยสถาบันระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายเพื่อกิจการไม่แสวงหากำไร (The International Center for Not-for-Profit Law : ICNL)^๘

สรุปสาระสำคัญได้ว่า หลายประเทศได้มีการดำเนินการกำกับดูแล AML/CT และภาคการเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่เป็นการคุกคามพื้นที่เคลื่อนไหวของพลเมืองหรือสร้างภาระต่อการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและภาคประชาสังคม ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาการสาธารณสุข และการสร้างสังคมที่มีความตื่นตัวและเป็นประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเยอรมนี ไม่ได้กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทั่วไปต้องจดทะเบียน ยกเว้นองค์กรที่ได้รับยกเว้นภาษีอากรหรือได้รับประโยชน์อื่น ๆ เฉพาะราย และไม่ได้บังคับให้องค์กรภาคประชาสังคมต้องทำรายงานหรือใช้ข้อกำหนดด้านการธนาคารที่มากเกินไป แต่ประเทศเหล่านี้ยังสามารถปฏิบัติสอดคล้องกับข้อกำหนดด้าน AML/CT เช่น ข้อกำหนดของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF)

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) กำหนดให้รัฐบาลใช้มาตรการที่มีความเจาะจงและพิจารณาจากฐานความเสี่ยงเป็นรายกรณีเมื่อต้องดำเนินการกับภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รัฐควรมีการเข้าหาเชิงรุกและปรึกษาหารือกับตัวแทนภาคประชาสังคมในวงกว้างในการพิจารณาว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอาจเสี่ยงต่อการจัดหาเงินทุนแก่ผู้ก่อการร้ายหรือไม่

/องค์กร...

^๗ จาก LEGAL ANALYSIS: THAILAND, Law on the Operation of Not-for-Profit Organizations, 2021, The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), ICNL เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคการวิจัยและการศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมตลอดจนระบบการกำกับดูแลของภาคประชาสังคมในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มากกว่า ๑๐๐ ประเทศ. สืบค้นจาก https://www.icnl.org/wp-content/uploads/ICNL-Full-Analysis-Thailand-NGO-Bill_March-2021.pdf เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔

^๘ จาก รายงานสรุปนโยบาย – ประเทศไทย เรื่อง แนวทางเพื่อการปรับใช้มาตรฐาน AML/CT และมาตรฐานคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) โดยเคารพเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔), The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้ว รวมถึงกฎหมาย อาญา ข้อบังคับภายใน ข้อกำหนดของผู้บริจาค และหลักจริยธรรมอื่น ๆ โดยทั่วไปจึงไม่มีความจำเป็นต้อง ใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้แน่ใจว่าได้ปฏิบัติตาม FATF หรือกฎหมายที่มีอยู่ แต่การปรึกษาหารือ และสื่อสารกับภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้น ย่อมจะเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ร่วมกันของรัฐบาลและภาคประชาสังคมในการจัดการจัดหาเงินทุนแก่ผู้ก่อการร้ายและส่งเสริม ความโปร่งใส

สถาบันระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายเพื่อกิจการไม่แสวงหากำไร (ICNL) มีข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย ดังนี้

(๑) ควรสานต่อความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคสำหรับภาคประชาสังคม และสนับสนุนให้มีการเจรจาและความร่วมมืออย่างต่อเนื่องระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และผู้ดำเนินการของรัฐบาล การปรึกษาหารือในวงกว้างอย่างต่อเนื่องกับภาคส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหา กำไร จะช่วยประเทศไทยในการปฏิบัติตามข้อแนะนำที่ ๘ ของ FATF และรายงานการประเมินร่วม ประจำปี ๒๕๖๐ (MER) ของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (APG)

(๒) กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรรวมถึงข้อกำหนดว่าด้วย การจดทะเบียน ควรมีการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางกับภาคประชาสังคมและผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก กฎหมายเหล่านี้มากที่สุด

(๓) ควรปรับใช้แนวการพิจารณาจากฐานความเสี่ยงของ FATF เพื่อบรรลุเป้าหมาย การปฏิบัติตามข้อแนะนำที่ ๘ อย่างสมบูรณ์ สำหรับบางกรณีการดำเนินการนี้อาจต้องใช้มาตรการ เฉพาะท้องถิ่นและกำหนดเป้าหมายเจาะจงเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแทนการใช้ กฎหมายระดับชาติ

(๔) ควรมีการทำงานร่วมกับธนาคารและภาคเอกชน เพื่อให้แน่ใจว่า ธนาคารจะไม่มี ส่วนร่วมในการจัดการกับความเสียหายเหล่านี้ และกระแสเงินทุนจากต่างประเทศที่ไปยังภาคประชาสังคม จะไม่ถูกกีดขวาง โดยเฉพาะช่วงการระบาดของโควิด - 19 ซึ่งการบริจาคเพื่อการกุศลและการบริการ บรรเทาทุกข์โดยไม่แสวงหากำไรเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

๓.๑.๘ รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมมนาออนไลน์ กฎหมายเกี่ยวกับภาคประชาสังคม: ทำทนายประชาธิปไตย กรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. โดยสถาบันพระปกเกล้า^๔

ประเด็นผลกระทบต่อองค์กรภาคประชาสังคม สรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นเฉพาะร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ว่าจะส่งผลกระทบต่อองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทย ทำให้ไม่อาจเป็นองค์กรที่เป็นหุ้นส่วนการทำงานกับภาครัฐได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลก ในภาพรวมแล้วกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน อีกทั้งยังมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้งแหล่งที่มาของรายได้ ทรัพย์สิน การทำกิจกรรม รายงานการเงิน รายงานการเสียภาษี เป็นต้น ซึ่งการให้อำนาจกับฝ่ายบริหารเช่นนี้ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจจึงไม่มีความชัดเจน และยังเป็น การสร้างภาระให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมโดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็ก การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีกลไกการตรวจสอบอยู่แล้ว เช่น องค์กรที่เป็นนิติบุคคล องค์กรที่จดทะเบียน มีรายงานประจำปี มีบัญชีทรัพย์สินอยู่แล้ว หรือองค์กรที่รับเงินจากต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันแหล่งทุนต่างประเทศมักจะให้มูลนิธิและสมาคมต้องถูกตรวจสอบเช่นกันผ่านรายงานงบดุลประจำปี ภาครัฐควรนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลการวิจัยหรือข้อเท็จจริงมารับให้ประชาชนได้ทราบถึงจำนวน องค์กรภาคประชาสังคมที่ขาดธรรมาภิบาล เข้ามาแอบแฝงซ่อนเร้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ดำเนินการ ที่เป็นการบั่นทอนต่อความมั่นคง บั่นทอนต่อความเชื่อถือ เข้ามาสร้างความปั่นป่วน สร้างความเดือดร้อน เสียหายต่อประชาชนหรือต่อสาธารณะ มีการฟอกเงิน หรือเข้ามาหลอกลวงฉ้อโกง ว่ามีจำนวนทั้งหมดเท่าใด ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. อาจจะขัดกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. ๒๕๐๑) โดยเฉพาะเรื่อง ความคิดเห็นทางการเมือง (Political Opinion) กฎหมายนี้ยังมีบทลงโทษเมื่อกระทำความผิดโดยไม่สามารถ อุทธรณ์ได้ซึ่งกลายเป็นการตัดสิทธิด้านกระบวนการยุติธรรม ละเมิดสิทธิพลเรือน สิทธิทางการเมือง ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และอาจส่งผลกระทบต่อการเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นได้ในอนาคต

/ประเด็น...

^๔ จาก รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมมนาออนไลน์ กฎหมายเกี่ยวกับภาคประชาสังคม: ทำทนายประชาธิปไตย กรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ., สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก <https://kpi.ac.th/uploads/pdf/mL1mvhzLYqSCxSgapyVUpR7Qa0MmNj2KXLiL6sek.pdf> เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔

ประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้ หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ในเรื่องเชิงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย ส่วนใหญ่สรุปว่า ควรเพิกถอนหรือยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีลักษณะควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กร ภาคประชาสังคมมากกว่าส่งเสริมการมีส่วนร่วม หากภาครัฐต้องการควบคุมองค์กรที่กระทำผิด อาทิ ประเด็นการฟอกเงินก็มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพ ทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙ อยู่แล้ว การตรากฎหมายจึงต้องหาความสมดุล เพื่อไม่ให้เป็นการ กระทบหรือความลำบากในการดำเนินการแก่ภาคประชาสังคมเกินความจำเป็น ควรให้องค์กรภาคประชาสังคม สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มีข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า ควรปรับแก้นิยามของ องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น พร้อมกับกำหนดหลักการที่ชัดเจนว่า กลุ่มใดเข้าข่ายตามร่างกฎหมายนี้ และต้องดำเนินการตามร่างกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากมีการกำหนดโทษ ทางอาญาซึ่งมีทั้งการจำคุกและการปรับ การกำหนดบทลงโทษไม่ควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาทั้งหมด ควรพิจารณาตามความร้ายแรงของการดำเนินการ ควรมีการปรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดแจ้ง โดยมีการขยายระยะเวลา เพราะระยะเวลา ๓๐ วัน เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป เพื่อที่จะให้องค์กรสามารถ ปรับตัวและดำเนินการได้มากขึ้น

สำหรับประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กร ภาคประชาสังคม พ.ศ. ผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อเสนอแนะให้นำร่างกฎหมายฉบับประชาชนมาประกอบ การพิจารณาร่วมกับฉบับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้วย เนื่องจากเป็น ร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตามรัฐธรรมนูญทุกประการ โดยภาคประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ฉบับนี้

๓.๑.๙ มาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง หรือ The FATF Recommendations ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน

ในข้อแนะนำที่ ๘ เกี่ยวกับมาตรการป้องกันการใช้อำนาจขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปในทาง ที่ผิด ได้กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องทบทวนความเพียงพอเหมาะสมของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ที่ใช้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งเห็นว่ามีโอกาสถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และใช้มาตรการอย่างเฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วนกับความเสี่ยงต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันมิให้ ถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งรวมถึง (๑) โดยองค์กรก่อการร้ายที่แอบแฝงในรูปของ องค์กรที่ถูกกฎหมาย (๒) โดยใช้หน่วยงานที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายเป็นช่องทางในการให้การสนับสนุน

ทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมทั้งเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการอายัดทรัพย์สิน และ (๓) โดยการปกปิดหรือซ่อนเร้นการนำเงินที่มีวัตถุประสงค์ในทางที่ชอบด้วยกฎหมายไปให้แก่องค์กรก่อการร้าย^{๑๐}

๓.๒ การรับฟังความเห็น

๓.๒.๑ หนังสือกระทรวงวัฒนธรรม ที่ วธ ๐๒๑๐.๓/๓๑๖๖ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๒ หนังสือสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ พม ๕๓๓๓/๒๒๔๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๓ หนังสือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ สสส.สน./๙/๒๑๒๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๔ หนังสือสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ที่ สวส ๐๐๑๑๐๓/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๕ หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๒๒.๕/๓๗๐๒ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๖ หนังสือมูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ ไม่ระบุวันที่ ถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๗ หนังสือมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ที่ นธส. ๐๓๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๘ หนังสือมูลนิธิเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเด็กและครอบครัว (ฟอร์เด็ก) ที่ SW.P.R 029.07/2564 ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๙ หนังสือสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ สสส.๐๒๕/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๑๐ หนังสือมูลนิธิอันดามัน ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๑๑ หนังสือมูลนิธิ วิชัย ศรีวัฒนประภา ที่ มวศ. ๐๑๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๒.๑๒ หนังสือสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย ที่ พรอ. ๒๕๖๔/๓๓๙ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

/จากการรับฟัง...

^{๑๐} จาก International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (The FATF Recommendations) updated June 2021, The Financial Action Task Force (FATF). สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf> เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔

จากการรับฟังความเห็นของหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคมต่อ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. สรุปได้ดังนี้^{๑๑}

๑) กรณีหน่วยงานของรัฐมีความเห็นแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ ๑ หน่วยงานของรัฐ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. และกลุ่มที่ ๒ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ คำนิยามขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน กว้างเกินไปซึ่งควรกำหนดคำนิยามให้ชัดเจน จัดหมวดหมู่หรือประเภทขององค์กรให้ชัดเจน มีข้อจำกัด ในการดำเนินงาน ไม่ครอบคลุมไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ เกิดการเลือกปฏิบัติหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ การกำหนดโทษอาญาไว้สูงเกินไป การกำหนดในลักษณะเพิ่มภาระและเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรม สาธารณประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เห็นว่าควรกำหนดเฉพาะองค์กรที่ยังไม่มี หน่วยงานใดกำกับดูแลหรือกำหนดข้อยกเว้นสำหรับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ควรติดตาม ควบคุมกำกับเป็นพิเศษเฉพาะองค์กรที่มีความเสี่ยงสูงต่อการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือกระทำผิดกฎหมาย เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ไม่ควรใช้วิธีควบคุมกำกับ องค์กรทั้งหมดแบบเหมารวมโดยไม่ชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย และควรสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม และพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ.

๒) กรณีองค์กรภาคประชาสังคมทุกองค์กรไม่เห็นด้วยกับการมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. เนื่องจากเห็นว่ากฎหมาย ฉบับนี้ละเมิดเสรีภาพในการรวมตัวกัน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เสรีภาพทางวิชาการ รวมถึงเสรีภาพของสื่อมวลชน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ และไม่สอดคล้อง กับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น การกำหนดนิยามคำว่า “องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” ไว้กว้างขวางและคลุมเครือ กฎหมายต้องมีความชัดเจนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ อย่างถูกต้องและหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจ มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง เป็นกฎหมายที่มีอคติ เลือกปฏิบัติ เกินความจำเป็น และเป็นภาระแก่ประชาชน และการดำเนินงานขององค์กรควรเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ จึงเห็นว่าควรยกเลิกกฎหมายนี้ และเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ทั้งสองฉบับที่เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์และโดยภาคประชาชน

/๓.๓ ข้อมูล...

^{๑๑} ดูข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก ข้อ ๑ และข้อ ๒

๓.๓ ข้อมูลการจดทะเบียนหรือจดทะเบียน รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐแก่องค์กรภาคประชาสังคม^{๑๒}

การรวมตัวกันของบุคคลในลักษณะที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่มีการจดทะเบียนหรือจดทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น

(๑) การจดทะเบียนเป็นสภาองค์กรชุมชน และกลุ่มที่มาจดทะเบียนกับสภาองค์กรชุมชนต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) การจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยเฉพาะวิสาหกิจเพื่อสังคมประเภทไม่ประสงค์จะแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้เป็นหุ้นส่วน ต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) การจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) การขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนชายฝั่งต่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) การจดทะเบียนเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำต่อสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

(๖) การจัดตั้งป่าชุมชนต่อกรมป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒

(๗) การจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนต่อกรมกิจการเด็กและเยาวชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๘) การขอจัดตั้งองค์กรด้านคนพิการต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๙) การขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีประเภทองค์กรสตรีต่อกรมการพัฒนาชุมชน ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี พ.ศ. ๒๕๕๙

/(๑๐) สำนักงาน...

^{๑๒} ดูข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก ข้อ ๓

(๑๐) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) แม้จะไม่ได้ดำเนินการรับจัดแจ้งหรือจดทะเบียนให้กับองค์กรภาคประชาสังคม แต่ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โครงการของภาคประชาสังคม ปีละประมาณ ๑,๔๐๐ โครงการ

(๑๑) สมาคมและมูลนิธิที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสมาคมเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๘ เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือหารายได้มาแบ่งปันกัน ส่วนมูลนิธิเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใด นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง และตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓.๔ หลักกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๓.๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๒๕๗ (๓)

๓.๔.๒ ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้อ ๑๗ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๕

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ข้อ ๘

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อเท็จจริง บทบัญญัติของกฎหมาย มาตรฐานสิทธิมนุษยชน เอกสาร และความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า การดำเนินมาตรการของรัฐต่อองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ควรเน้นที่ การส่งเสริมสนับสนุนและการพัฒนามากกว่าการควบคุมกำกับ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพ ในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น รวมทั้งสิทธิของบุคคล และชุมชนในการดำเนินการและการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓^{๓๓} และยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐ ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘^{๓๔} และมาตรา ๒๕๗ (๓)^{๓๕} อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพ ในการรวมกันเป็นสมาคม และสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ ตามกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๕ สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพ แรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานซึ่งเป็นการรวมกลุ่มประการหนึ่ง ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วย /สิทธิทางเศรษฐกิจ...

^{๓๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือลดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณา โดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

^{๓๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้ง การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

^{๓๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ ๘ นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ ๑๗ เกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสนับสนุนส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยเฉพาะในข้อ ๔.๓ การเสริมสร้างพลังทางสังคม ข้อย่อย ๔.๓.๑ และข้อย่อย ๔.๓.๓ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้ง และมีคุณธรรม โดยสนับสนุนการรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ให้มาเป็นกำลังของการพัฒนาเพื่อส่วนรวม โดยการสร้างเวทีกลางเป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อปรึกษาหารือปัญหาสาธารณะของพื้นที่ การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ การดำเนินงานของภาคประชาสังคม การสร้างเครือข่ายในพื้นที่ การยกย่องให้คุณค่ากับการทำประโยชน์ร่วมกันเพื่อส่วนรวม และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ

สำหรับการร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน มีความเห็นดังต่อไปนี้

๔.๑ กรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมกำกับการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ และกระทบต่อการร่วมมือกับรัฐในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติซ้ำซ้อนกับที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วตามกฎหมายอื่นอาจเป็นการมีกฎหมายเกินจำเป็นและเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน อีกทั้งบทบัญญัติในร่างกฎหมายยังกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังต่อไปนี้

๑) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

มาตรา ๔ กำหนดความหมายคำว่า “องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” ว่า หมายความว่ารวมถึงคณะบุคคลที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ แต่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันด้วย เห็นว่า มีความหมายกว้างเกินไปและคลุมเครือ จะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจหรือการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวหากมีผลใช้บังคับจะนำไปใช้กับการรวมตัวกันทุกกลุ่มทุกประเภทที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ไม่ว่าจะเป็น

/การรวมตัว...

การรวมตัวกันชั่วคราวหรือถาวร การรวมตัวแบบทางการหรือไม่ทางการ หรือการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ตามกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ หรือประเด็นที่จะให้ความช่วยเหลือหรือส่งเสริมพัฒนา โดยไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมและลักษณะขององค์กร ซึ่งกระทบต่อเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒^{๑๖} และไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๒ สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ ๘ สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ซึ่งสหภาพแรงงานเป็นองค์กรของลูกจ้างที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน^{๑๗} นอกจากนี้ ยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและการได้รับประโยชน์ของประชาชน และเป็นการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และเป็นภาระแก่ประชาชน และเป็นอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าวซึ่งอาจจะมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าไปควบคุมกำกับองค์กรที่มีการดำเนินงานเพื่อแสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันหรือมีเจตนาที่แอบแฝงซ่อนเร้นหรือมีการกระทำอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรขนาดเล็ก กลุ่มชุมชน กลุ่มเฉพาะกิจ หรือกลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว อาจประสบปัญหาการดำเนินการด้านเอกสารและการจัดทำรายงานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือประชาชนบางกลุ่มที่ความช่วยเหลือของรัฐเข้าไม่ถึงเนื่องจากติดขัดปัญหาบางประการ เช่น กฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐ งบประมาณ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการ

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน จะดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้ต่อเมื่อได้จัดแจ้งต่อผู้รับจัดแจ้ง อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้การรวมตัวกันเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งและจะถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาดเท่านั้น

/รวมทั้ง...

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

^{๑๗} พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สหภาพแรงงาน” หมายความว่า องค์กรของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๖ สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

รวมทั้งไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๒ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ ๘ ที่รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันอีกด้วย ดังนั้น ควรเปิดโอกาสให้มีการตัดสินใจโดยอิสระในการเลือกที่จะจัดแจ้งหรือจดทะเบียน เนื่องจากการรวมตัวกันเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและหลากหลายรูปแบบด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างหลากหลาย การกำหนดให้มีการจัดแจ้งหรือจดทะเบียนจึงอาจไม่เหมาะสมกับการรวมตัวกันในบางกรณี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการเข้าถึงโอกาสของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเปราะบาง

มาตรา ๕ วรรคสาม กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการขององค์กรแล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ และตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย หรือมาตรา ๘ กำหนดให้ต้องเสนอรายงานการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต่อผู้จัดแจ้งภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีนั้น องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน บางประเภท เช่น มูลนิธิจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๕ อยู่แล้ว โดยกฎกระทรวงฯ ข้อ ๑๓ กำหนดว่า ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้มูลนิธิรายงานผลการดำเนินการต่อนายทะเบียนพร้อมทั้งหลักฐานดังต่อไปนี้ (๑) รายงานการดำเนินกิจการของมูลนิธิในปีที่ผ่านมา (๒) บัญชีรายได้รายจ่ายและสำเนาบัญชีของมูลนิธิในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้รับรองความถูกต้องแล้ว (๓) สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการของมูลนิธิทุกครั้งในปีที่ผ่านมา จึงก่อให้เกิดภาระต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น ควรต้องคำนึงถึงความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีการบัญญัติไว้แล้ว เพราะจะเป็นการสร้างภาระและความสับสน เกิดความไม่สะดวกและล่าช้าในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันจนอาจจะไม่สามารถจะดำเนินกิจกรรมตามเจตนารมณ์เพื่อสาธารณประโยชน์ได้

๒) ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

มาตรา ๓ กำหนดไม่ให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยปราศจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจอย่างสมเหตุสมผลไว้ในกฎหมาย เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะส่งผลให้มีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบที่อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติได้

มาตรา ๖ วรรคสอง กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีโดยไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจที่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบหรืออำเภอใจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติ และไม่ควรเหมารวมว่าองค์กรที่รับ

เงินทุนจากต่างประเทศทุกองค์การจะดำเนินกิจกรรมที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยปราศจากข้อเท็จจริงและเหตุผลที่เพียงพอมาสนับสนุน

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในการพิจารณาอาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและเกิดการเลือกปฏิบัติซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗^{๑๘} ได้ นอกจากนี้ ในการตรากฎหมาย รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม^{๑๙}

๓) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน

มาตรา ๖ วรรคสาม การให้อำนาจผู้รับจดทะเบียนเข้าไปในสถานประกอบการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินกิจกรรม อาจกระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกฎหมายที่ให้อำนาจจะต้องตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒^{๒๐} สำหรับการให้ผู้รับจดทะเบียนมีอำนาจตรวจสอบและทำสำเนาข้อมูลจากรายละเอียดขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันเพื่อนำมาตรวจสอบ อาจกระทบต่อเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน ซึ่งจะต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุอย่างอื่นที่กฎหมายบัญญัติจึงจะดำเนินการดังกล่าวได้ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

/มาตรา ๓๖...

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๗ วรรคสาม รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๓๖^{๒๑} ทั้งนี้ ร่างกฎหมายมาตรานี้ไม่ได้กำหนดเหตุความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่จะต้องเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อตรวจสอบ หรือมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือเหตุผลอันสมควรประการใดที่จะต้องทำสำเนาข้อมูลจราจรทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๖ และไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๑๗ ที่บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัวหรือการติดต่อสื่อสารโดยผลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ ซึ่งรัฐจะต้องเคารพและปฏิบัติตามในฐานะรัฐภาคีของกติกาดังกล่าว

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรเข้าไปในสถานประกอบการของมูลนิธิตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๘ จะกำหนดให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบกิจการของมูลนิธิ โดยถ้าเป็นนายทะเบียนให้แสดงบัตรประจำตัวและถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้แสดงบัตรประจำตัวและหนังสือมอบหมายของนายทะเบียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ามีกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ในเรื่องของเวลาและการแสดงตน ซึ่งแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ไม่ได้กำหนดไว้ แสดงว่าผู้รับจัดแจ้งสามารถเข้าไปในสถานประกอบการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในเวลาใดก็ได้และไม่ต้องแสดงตนว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแต่อย่างใด จึงเป็นการก้าวล่วงสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกินสัดส่วนความจำเป็น

นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบหรือเข้าถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หลายฉบับพบว่า จะต้องมีการยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ เช่น

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔ จัตวา กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอนุมัติจากเลขาธิการเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อให้มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ส่งทางคอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ด้วย

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๖ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลแพ่ง เพื่อให้มีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าถึงข้อมูลบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสาร หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์

/-พระราชบัญญัติ...

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๕ กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ส่งทางคอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบเหตุผลและความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ด้วย

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๙ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๘ (๔) และ (๖) นั่นคือ การทำสำเนาข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์จากระบบคอมพิวเตอร์ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำความผิด ในกรณีที่ระบบคอมพิวเตอร์นั้นยังมิได้อยู่ในความครอบครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการตรวจสอบหรือเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์ อันเป็นหลักฐานหรืออาจใช้เป็นหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด และสั่งให้บุคคลนั้นส่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็นให้ด้วยก็ได้

๔) การกำหนดบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และหลักความได้สัดส่วน

มาตรา ๑๐ กำหนดให้ผู้ที่ดำเนินกิจการองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันในราชอาณาจักรโดยมิได้จดทะเบียนต่อผู้รับจดทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเฉพาะการกำหนดโทษจำคุกเป็นการกำหนดโทษทางอาญาที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาจึงควรมีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอและมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้กระทำสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำเช่นใดเป็นความผิดและจะมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือสังคมอย่างไร ลำพังการกระทำโดยไม่จดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนเพียงประการเดียวยังไม่เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะบัญญัติให้เป็นความผิดอันมีโทษทางอาญา โดยปราศจากองค์ประกอบของความผิดหรือเงื่อนไขประการอื่นที่แสดงถึงการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติใกล้เคียงกัน พบว่า

/มีการกำหนด...

มีการกำหนดองค์ประกอบของความผิดที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นไว้อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า ผู้ใดดำเนินกิจการใดโดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ การกำหนดอัตราโทษดังกล่าว เป็นการกำหนดอัตราโทษที่สูงเกินส่วน หากเปรียบเทียบกับการกระทำเพียงการไม่จัดแจ้งต่อผู้รับจัดแจ้ง เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด เนื่องจากยังสามารถใช้มาตรการอื่นที่เหมาะสมกว่าแทนได้ และมาตรการดังกล่าวยังกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับการควบคุมกำกับองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพราะจะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในการทำกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะได้รับ ซึ่งอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖^{๒๖} ที่กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗^{๒๗} ที่กำหนดให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

/ดังนั้น...

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ดังนั้น เห็นว่าไม่ควรนำเหตุแห่งการไม่จัดแจ้งรวมถึงการจดทะเบียนมากำหนดให้ต้องรับโทษทางอาญา โดยเฉพาะในปัจจุบันการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันมีรูปแบบหลากหลาย การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเพื่อให้มีการจัดแจ้งหรือจดทะเบียนจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นการตัดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มเปราะบาง ซึ่งยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในสังคม ในทางตรงกันข้ามการรวมตัวเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์กลับเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมและพัฒนาผู้ด้อยโอกาสในสังคม

๔.๒ กรณีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เสนอให้เพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน จำนวน ๘ ประเด็น ได้แก่ ๑) การจดทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลการจดทะเบียน ๒) การเก็บรักษาข้อมูลวัตถุประสงค์ของกิจกรรมและชื่อบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจควบคุม และการเปิดเผยข้อมูล ๓) การจัดทำงบการเงินประจำปีที่แยกรายละเอียดของรายรับและรายจ่าย ๔) การควบคุมการใช้เงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ๕) มาตรการยืนยันตัวตนผู้รับประโยชน์ และการจัดเก็บเอกสารแสดงตนของผู้บริจาค ๖) การเก็บรักษารายการธุรกรรมอย่างน้อย ๕ ปี และการเปิดเผยข้อมูล ๗) บทลงโทษที่มีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งการกระทำผิด และ ๘) การให้ข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ เห็นว่า ควรใช้วิธีการแก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายที่มีอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องร่างกฎหมายฉบับใหม่ ทั้งนี้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยควรพิจารณาประกอบกับข้อเสนอแนะของสถาบันระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายเพื่อกิจการไม่แสวงหากำไร (ICNL) ที่มีต่อประเทศไทยว่า ควรสนับสนุนให้มีการเจรจาและความร่วมมืออย่างต่อเนื่องระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและรัฐบาล ควรมีการปรึกษาหารือในวงกว้างอย่างต่อเนื่องกับภาคส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ควรปรับใช้แนวการพิจารณาจากฐานความเสี่ยงของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) และกำหนดเป้าหมายเจาะจงเพื่อลดความเสี่ยงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแทนการใช้กฎหมาย ควรมีการทำงานร่วมกับธนาคารและภาคเอกชน เพื่อให้แน่ใจว่า ธนาคารจะไม่มีส่วนร่วมในการจัดการกับความเสี่ยง และกระแสเงินทุนจากต่างประเทศที่ไปยังภาคประชาสังคมจะไม่ถูกกีดขวาง

๕. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มาแบ่งปันกัน พ.ศ. ดังนี้

๕.๑ ควรส่งเสริมสนับสนุนหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนที่มี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับโอกาส ความเสมอภาค ความเป็นธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาสังคมให้ยั่งยืน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความรู้ ความเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ส่งเสริมความเข้มแข็งให้องค์กรภาคประชาสังคม ส่งเสริม การมีส่วนร่วมและเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาประเทศกับภาครัฐเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน อันเป็น การสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ และมาตรา ๒๕๗ (๓) และเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติเป้าหมายที่ ๑๗ รวมทั้งดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น หรือการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับประโยชน์ของบุคคล และชุมชน

๕.๒ ควรทบทวนหลักการและเหตุผลที่มุ่งเน้นการควบคุมตรวจสอบและจำกัดเสรีภาพ ในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งกระทบต่อการตัดสินใจ โดยอิสระและการดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ ซึ่งจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันและขจัดการกีดกันและการผูกขาดเท่านั้น โดยยังไม่มีข้อเท็จจริงใด ปรากฏชัดเจนเกี่ยวกับการกระทำที่จำเป็นต้องออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ จะต้องให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มาแบ่งปันกันได้โดยไม่ต้องถูกบังคับให้จดทะเบียน การจดทะเบียนหรือจดทะเบียนจะต้องเกิดขึ้น โดยความสมัครใจ และการไม่จดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนจะต้องไม่นำมาเป็นเหตุของการเพิกถอนองค์กร หรือการดำเนินคดีอาญา แต่จะเป็นเพียงเหตุที่จะมีผลต่อการได้รับหรือไม่ได้รับการสนับสนุนเงินทุน จากรัฐตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งในการตรากฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวอย่างรอบด้าน และเป็นระบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗

/๕.๓ ควรกำหนด...

๕.๓ ควรกำหนดความหมายของคำว่า “องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายแก่องค์กรดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบต่อเสรีภาพในการรวมตัวกัน และไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรที่ไม่มุ่งแสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย

๕.๔ ควรพิจารณาตรวจสอบกฎหมายหรือระเบียบที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่สร้างภาระเกินจำเป็น เช่น กรณีมูลนิธิและสมาคม หรือองค์กรที่จัดแจ้งหรือจดทะเบียนตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานของรัฐอื่นไว้แล้ว รวมทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยไม่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗

๕.๕ ควรยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญากรณีการไม่จัดแจ้งหรือไม่จดทะเบียนที่อาศัยเพียงการกระทำไม่จัดแจ้งหรือไม่จดทะเบียนมาเป็นเหตุให้ต้องรับโทษทางอาญา ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายบัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ควรจะต้องบัญญัติให้เห็นถึงการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นประกอบด้วย และพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗

๕.๖ ควรควบคุมกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่มีความเสี่ยงที่จะสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือการกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเจาะจงไม่ใช้การเหมารวม และควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบต่อองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันองค์กรอื่นซึ่งมีเจตนาที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง โดยการพิจารณาบททวนจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล The FATF Recommendations ข้อที่ ๘ ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (The Financial Action Task Force : FATF) ซึ่งกำหนดให้ต้องทบทวนความเพียงพอเหมาะสมของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้กับองค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่มีโอกาสถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และควรใช้มาตรการอย่างเฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วนกับความเสี่ยงต่อองค์กรดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้ถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

๖. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๙/๒๕๖๔ (๒๔) เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามข้อ ๕ ของข้อเสนอแนะนี้ ไปยังคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ เพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

