

ความเห็นของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งกัน

พ.ศ. ... และ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ...

(ฉบับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

โดยองค์กรโพเทชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล ที่ทำงานคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

การเสนอกฎหมายฉบับนี้ของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เชื่อได้ว่าเป็นความพยายามที่ต้องการควบคุมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีจุดยืนเห็นต่างจากรัฐบาล หรือที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังจะเห็นจาก[การให้ข่าวของนายจุติ ไกรฤกษ์](#) รมว.การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า องค์กรภาคประชาสังคมไปนำเสนอว่ามีการละเมิดสิทธิเสรีภาพในประเทศจนทำให้ประเทศเสียหาย เพื่อจะไปขอเงินจากต่างประเทศให้มาสนับสนุน ดังนั้นจำเป็นต้องมีการควบคุม ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ให้ข้อมูลกับที่ประชุมว่าเอ็นจีโอมีหลายองค์กร แต่มีบางองค์กรมาสร้างปัญหา เช่น ๑๓ องค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ ที่ก่อนหน้านี้ออกมาสนับสนุนการชุมนุมของมือบราซัวร์ และโจมตีรัฐบาลเรื่องสิทธิมนุษยชนบ่อยครั้ง

ที่สำคัญ จุดประสงค์และกระบวนการออกกฎหมายฉบับนี้ เป็นการขัดหลักรัฐธรรมนูญของไทยและหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในหลายหลักการ ดังนี้

๑. กระบวนการเสนอตัวร่าง พ.ร.บ.องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรฯ เป็นการเสนอที่**ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗** ซึ่งกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงถ่วงก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ที่ผ่านมานี้ ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้อย่างครบถ้วนแต่อย่างใด โดยเฉพาะจากองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลกระทบ ก่อนมีการอนุมัติหลักการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวในชั้นคณะรัฐมนตรี
๒. เนื้อหาของพ.ร.บ.องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรฯ **ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖** ซึ่งระบุว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

คำนิยามของคำว่า “องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน” ตามมาตรา ๔ ของร่าง พ.ร.บ. นั้นเป็นนิยามที่มีความกว้าง และหากเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น ทรัพยากร หรือสิทธิในด้านอื่นๆ เป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคุ้มครองและสนับสนุนในด้านต่างๆ และไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเข้ามาควบคุม แต่การรวมกลุ่มเช่นนั้นจะเป็นการเข้าเงื่อนไขขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือกำไรมาแบ่งปันกันหรือไม่ และสร้างความสับสนและคำถามว่าการรวมกลุ่มดังกล่าวจำเป็นต้องจดทะเบียนหรือไม่ ซึ่งอาจกลายเป็นภาระให้กับกลุ่มประชาชนในระดับชุมชนหรือรากหญ้าที่รวมกลุ่มกันในการต้องใช้ทรัพยากรและเวลาในการดำเนินการทางเอกสารอันซับซ้อนที่จะเกิดขึ้น

คำนิยามในตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็น “กิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน” กิจกรรมที่ “ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร” และหลักการและเหตุผลของตัวกฎหมายที่อ้างว่าเป็นไปเพื่อ “การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” สามารถตีความได้กว้างมาก และในการบังคับใช้กฎหมาย อาจถูกตีความไปในลักษณะที่จ้องใจจำกัดและละเมิดสิทธิในการดำเนินงานหรือกิจกรรมขององค์กร

ในประเด็นที่กำหนดว่า องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน จะรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลหรือนิติบุคคล ที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่ได้มีการจดทะเบียนตั้งในประเทศไทย มาใช้ในการดำเนินการกิจกรรมในราชอาณาจักรเฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด ตาม มาตรา ๖ ของ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ การระบุว่า สามารถ “ดำเนินการกิจกรรมในราชอาณาจักรเฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด” อาจเป็นการจำกัดการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรอาจถูกตีความว่า เป็นไปเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนด หรือขัดต่อหลักการและเหตุผลในตัวกฎหมายที่ระบุไว้ ซึ่งคำนิยามดังกล่าวสามารถตีความได้กว้างขวางเกินไป ทั้งนี้ การรับเงินจากบุคคลหรือนิติบุคคล ที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่ได้มีการจดทะเบียนตั้งในประเทศไทยนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนให้องค์กรไม่แสวงหากำไรสามารถที่จะดำเนินการโครงการต่างๆได้ในหลากหลายประเด็น เช่น สิทธิในที่จะมีทรัพยากรธรรมชาติที่ดี สิทธิเด็ก สิทธิของผู้หญิง หรือสิทธิในด้านต่างๆ ตามจุดประสงค์การให้เงินหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวได้ระบุไว้

ในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ให้อำนาจผู้รับจดทะเบียน (อธิบดีกรมการปกครอง) เข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการขององค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหากำไรมาแบ่งปันได้ เพื่อการตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่าย การดำเนินกิจกรรม รวมทั้งการทำสำเนาข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มาตรวจสอบ ตาม มาตรา ๖ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ซึ่งโดยปกติมูลนิธิ สมาคม หรือนิติบุคคลนั้นก็ต้องทำรายงานการเงินและกิจกรรมส่งให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว แต่การให้อำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบกิจการเพื่อเข้ามาเพื่อเก็บหรือบันทึกข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์โดยอ้างว่าเป็นการตรวจสอบ เป็นการให้อำนาจมากเกินไป เพราะการยื่นรายงานทางการเงินและรายงานกิจกรรมที่ต้องยื่นก็เพียงพอแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษของการไม่จดทะเบียนต่อผู้รับจดทะเบียน นั้นมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตาม มาตรา ๑๐ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ฯ ซึ่งเป็นอัตราโทษที่สูงกว่าอัตราโทษตาม พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดบริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๑ ผู้ใดดำเนินกิจการใดโดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกระทำได้กล่าวว่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

และหากมีการการประกาศ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ องค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งกันที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการจดทะเบียนภายในระยะเวลา ๓๐ วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่รวดเร็ว และไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพประชาสังคม พ.ศ. ... (ฉบับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) มีความชอบทับในการจัดการระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากการที่ผ่านมาจะขึ้นทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นนั้นก็มีความหมายที่รับรองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ แต่หากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้จดทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมแล้วนั้นจะทำให้องค์กรภาคประชาสังคมนั้นเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ส่วนการจดทะเบียนนั้น และองค์กรที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีการต้องมีการรายงานกิจกรรมและรายงานทางการเงินที่ต้องยื่นต่อกระทรวงมหาดไทย หากร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่าน อาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับองค์กรภาคประชาสังคม ที่จะต้องดำเนินการทั้งสองอย่างคือ ต้องยื่นทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓. เนื้อหาของพ.ร.บ.องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรฯ **ขัดกับปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลกลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากลแห่งสหประชาชาติ** ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรอง โดย ข้อ ๕ กำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่น ในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการ (ก) พบหรือชุมนุมกันอย่างสันติ (ข) ก่อตั้ง ร่วม หรือมีส่วนร่วมในองค์การเอกชน สมาคมหรือกลุ่มทั้งหลาย (ค) ติดต่อสื่อสารกับองค์การเอกชน หรือองค์การระหว่างประเทศ โดยรัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ต้องสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับปัจเจกบุคคลกลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมที่ต้องการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองและของชุมชน โดยไม่จำเป็นที่จะต้องจดทะเบียนตาม ร่าง พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้ **ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘** ที่รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

ด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวของประชาชนเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องสามารถทำได้ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีการจดทะเบียนองค์กร

๔. เนื้อหาของพ.ร.บ.องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร **ขัดแย้งกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ** ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน โดยข้อ ๒๒ ระบุว่า ๑.บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมรวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน ๒.การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยการสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ โดยกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นอุปสรรคและกีดกันสิทธิของประชาชนในการร่วมตัวกันของปัจเจกบุคคลกลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคม เนื่องจาก มีการตั้งกติกาว่าต้องมาจดทะเบียนเท่านั้น มีการบังคับว่าต้องมีการจดทะเบียนถ้าไม่ทำมีโทษอาญา

๕. เอกสารของสำนักงานกฤษฎีกามีการพูดถึงความเป็นมาในการเสนอร่างฉบับนี้ว่า เป็นข้อสั่งการของนายกฯ ให้สำนักงานกฤษฎีกายกร่างกฎหมายนี้ขึ้นมา โดยสำนักงานกฤษฎีกาได้ไปศึกษากฎหมายต่างประเทศมา คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย อิหร่าน เคนยา กัมพูชา รัสเซีย และอังกฤษ ญี่ปุ่น จะเห็นว่า ประเทศส่วนใหญ่เป็นประเทศเผด็จการหรือไม่ได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพและละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง สะท้อนให้เห็นว่า แทนที่จะมีการพยายามเอาตัวอย่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยส่งเสริมสิทธิของประชาชนมาใช้ในประเทศ แต่รัฐกลับไปเอากฎหมายของประเทศที่เป็นรัฐเผด็จการมาใช้ควบคุมประชาชนที่มีความเห็นต่างไปจากรัฐ

ในประเทศกัมพูชา มีการผ่านกฎหมายที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับสมาคมและองค์กรภาคประชาสังคม (Law on Associations and Non-Governmental Organizations - LANGO) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เนื่องจากรัฐบาลกัมพูชาใช้กฎหมายดังกล่าวไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพขององค์กรภาคประชาสังคมที่เห็นต่างจากรัฐบาลอย่างกว้างขวาง โดย [รายงานของ Human Rights Watch](#) ระบุว่า นับตั้งแต่มีการนำ LANGO มาใช้ในกลางปี ๒๕๕๘ องค์กรภาคประชาสังคมต่างประสบกับข้อจำกัดจากรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐมักอ่านและตีความกฎหมายผิด ๆ เป็นประจำเช่น บังคับให้องค์กรพัฒนาเอกชนขออนุญาตก่อนดำเนินกิจกรรม มีการรายงานว่าหน่วยงานในพื้นที่และตำรวจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประชุมและการฝึกอบรมขององค์กรภาคประชาสังคมบ่อยครั้ง

บางครั้งได้บังคับให้ยุติการทำกิจกรรม ในบางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าไปร่วมกิจกรรม ถ่ายรูปและขอรายชื่อการเข้าร่วมของผู้เข้าร่วมการประชุม

ภายใต้กฎหมาย LANGO เจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธการจดทะเบียนต่อกลุ่มอิสระในหลายครั้ง โดยอ้างกฎระเบียบหรือคำทำนายอย่างคลุมเครือ เช่น "ความเป็นกลางทางการเมือง" เจ้าหน้าที่ยังได้กำหนดข้อกำหนดในการทำและส่งรายงานการดำเนินงานซึ่งกลายเป็นภาระกับกลุ่มอิสระในระดับชุมชนหรือรากหญ้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลกัมพูชายกเลิกกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ