

อาณัติของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ; ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก; ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย

หมายเลขอ้างอิง: OL THA 7/2021

20 ธันวาคม 2564

เรียน ฯพณฯ

เรารู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้เขียนจดหมายฉบับนี้ถึงท่าน ในฐานะผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม (Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association), ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็น (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression), ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Special Rapporteur on the situation of human rights defenders) และผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้าย (Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) อันเนื่องมาจากมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 41/12, 43/4, 43/16 และ 40/6

ในการนี้ คณะผู้รายงานพิเศษขอเสนอข้อมูล อันเป็นข้อกังวลที่เราได้รับแจ้งเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขกฎหมายจำนวนสองฉบับโดยรัฐบาลของท่าน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย รวมถึงการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง และ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เพื่อป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เรามีความกังวลว่าการแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมเป็นสมาคม ที่ระบุไว้ในข้อ 19 และ ข้อ 22 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2539

อนึ่ง เราขอเรียนว่าการเปิดรับข้อคิดเห็นเหล่านี้ได้เป็นไปตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และแนวปฏิบัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม และคณะผู้รายงานพิเศษก็ได้เตรียมพร้อมที่จะพูดคุยและทำงานร่วมกับรัฐบาลไทยในประเด็นดังกล่าวต่อไป

หลังจากที่ประเทศไทยได้เข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism หรือ AML/CFT) ในเดือนธันวาคม ปี 2560 คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force หรือ FATF) ซึ่งเป็นผู้ประเมินได้สรุปว่าพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ต่อมาในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2564 คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลไทยได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฉบับแก้ไข ตามที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้เสนอ โดยรัฐบาลได้ชี้แจงว่าการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้เป็นไปเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF

ในวันที่ 21 กันยายน 2564 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อ แม้ว่าก่อนหน้านี้กระทรวงสาธารณสุขจะได้จัดการประชุมรับฟังความเห็นจากสาธารณะ และองค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ ก็ได้แสดงความกังวลต่อร่างกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากถ้อยคำที่กำกวมและข้อกำหนดที่สามารถตีความได้กว้างจนเกินไปจนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรของเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตามจนถึงตอนนี้ ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย ทั้งข้อสรุปและผลกระทบของร่างพ.ร.บ. ควบคุมโรคติดต่อฉบับแก้ไข ก็ยังไม่ถูกเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ร่างกฎหมายนี้ถูกคาดการณ์ว่าจะนำมาใช้แทนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำลังจะสิ้นสุดการต่ออายุในวันที่ 31 มกราคม 2565 หลังจากถูกประกาศใช้มาตั้งแต่เดือนมีนาคม ปี 2563 และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการควบคุมการแพร่กระจายของโรคระบาด ผ่านศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) มาโดยตลอด

เราขออ้างถึงการพูดคุยกับรัฐบาลของท่านในครั้งก่อนผ่านจดหมายฉบับวันที่ 26 มีนาคม 2564 (หมายเลขอ้างอิง OL THA 2/2021) ในครั้งนั้นคณะผู้รายงานพิเศษได้แสดงความกังวลถึงร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีสองฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม โดยเราได้ตั้งคำถามว่าการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลของท่านก็ได้ยืนยันกับเราว่าจะดำเนินการรับฟังความเห็นเพิ่มเติมจากการทำงานของรัฐบาล รวมถึงจะมีการทบทวนร่างกฎหมายเพื่อสร้างความมั่นใจว่าข้อกำหนดต่างๆ จะเป็นไปตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ต่อมาเราได้ส่งจดหมายอีกฉบับถึงรัฐบาลไทยในวันที่ 16 กันยายน 2564 เพื่อแสดงข้อกังวลเพิ่มเติมถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเพิ่มเติมหลักการ AML/CFT จำนวน 8 ประเด็น โดยผนวกรวมเข้ากับร่างพ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้ฯ ซึ่งคณะผู้รายงานพิเศษได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างระมัดระวัง และต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ ร่างพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการแก้ไขนั้นได้สร้างความกังวลในลักษณะเดียวกันกับร่างพ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหารายได้ฯ ที่อาจนำไปสู่การลดทอนเสรีภาพขั้นพื้นฐานและขัดขวางการสร้างพื้นที่การแสดงออกของภาคประชาสังคม

หลักกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

เราขออ้างอิงถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว นั่นคือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR ดังนี้ ข้อ 19 ว่าด้วยการยืนยันสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคนในการแสดงออกและแสดงความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง, ข้อ 21 และ ข้อ 22 ว่าด้วยการรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนในการชุมนุมโดยสงบและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม, ข้อ 25 ว่าด้วยการส่งเสริมสิทธิของประชาชนทุกคนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง และข้อ 17 ว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งความเป็นส่วนตัว ครอบครัว และเคหสถานของบุคคล รวมถึงการถูกลบหลู่เกียรติและชื่อเสียงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 2 ของ ICCPR ยังได้ระบุว่ารัฐบาลของท่านซึ่งเป็นรัฐภาคีแห่งดินานี้ มีหน้าที่รับผิดชอบให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้สิทธิทั้งหลายของประชาชนตามที่รับรองไว้ในกติกานี้เป็นผล โดยกระบวนการดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นรูปธรรม ซึ่งรวมถึงการปรับใช้กฎหมายและมาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็น เพื่อให้บทบัญญัติใน ICCPR มีผลในทางกฎหมายภายในประเทศ และเพื่อประกันว่าระบบกฎหมายภายในจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับกติกา

นอกจากนี้ เราขออ้างอิงถึงหลักการพื้นฐานในปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล กลุ่ม และหน่วยงานในสังคม เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล หรือที่เรียกกันว่า ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (UN Declaration on Human Rights Defenders) กล่าวอย่างเจาะจง ปฏิญญานี้เน้นย้ำถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครอง ส่งเสริม และนำสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการประกันสิทธิทุกคนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ทั้งโดยปัจเจก และโดยร่วมกับบุคคลอื่น “ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ [...] ในการก่อตั้ง ร่วม หรือมีส่วนร่วมในองค์การเอกชน สมาคม หรือกลุ่มทั้งหลาย” และ “สิทธิในการเสาะหา ได้รับข้อมูล และใช้ประโยชน์จากแหล่งข้อมูลด้วยจุดประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยวิธีการที่สันติ” (A/RES/53/144, ข้อ 5) ในกรณีที่รัฐบาลจะใช้อำนาจ

สอดคล้องและตรวจตราประชาชน เราขอเน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ครอบคลุม และอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชนและนิติรัฐ นอกจากนี้เราขอให้คำนึงถึงมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กล่าวไว้ว่า สิทธิในการเข้าถึงความเป็นส่วนตัวจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบที่แข็งแกร่งและเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำการใช้มาตรการเข้าถึงความเป็นส่วนตัวต่างๆ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของฝ่ายตุลาการ และการกำหนดมาตรการเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น (CCPR/C/IT/CO/6, วรรค 36)

เราขอเน้นย้ำว่าพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยังคงมีผลปฏิบัติในแง่ของการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงการบัญญัติกฎหมายที่ว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย การสนับสนุนทางการเงินแก่ขบวนการก่อการร้ายนั้นเป็นประเด็นที่รัฐต่าง ๆ ให้ความสำคัญมาเป็นเวลานาน ดังจะเห็นได้จากการจัดทำอนุสัญญาเพื่อปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) ในปี 2542 เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ฝ่ายก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2547 นับแต่นั้นเป็นต้นมา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council หรือ UNSC) ได้มีข้อมติเรียกร้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย นับเป็นความผิดทางอาญา ดังที่ปรากฏในข้อมติ UNSC ที่ 1373 และ ข้อมติ UNSC ที่ 2462 ซึ่งถือว่าเป็นข้อมติฉบับแรกที่กล่าวถึงการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้ายอย่างชัดเจน โดยข้อมติที่ 2462 ได้ระบุไว้ว่า “ขอให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อยับยั้งฝ่ายก่อการร้าย ซึ่งรวมถึงมาตรการด้านการเงิน [...] ทั้งนี้ ขอให้มาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างสอดคล้องกับพันธกรณีของแต่ละประเทศสมาชิกภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ, กฎหมายมนุษยชนระหว่างประเทศ และ กฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ” แม้ว่าเราจะตระหนักถึงความจำเป็นในการยับยั้งและป้องปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายและการกระทำใดๆ ก็ตามของฝ่ายก่อการร้าย ดังที่ได้เน้นย้ำไว้ในจดหมายถึงรัฐบาลของท่าน ฉบับวันที่ 16 กันยายน 2564 อย่างไรก็ตาม เราขอให้ท่านตระหนักด้วยว่าบ่อยครั้งโทษทางอาญามักถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อปิดปากองค์กรภาคประชาสังคมและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน จนอาจส่งกระทบเป็นวงกว้างต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก แสดงความเห็น การชุมนุมโดยสงบ และการรวมกันเป็นสมาคม (A/HRC/26/29, วรรค 60) รวมถึงอาจเป็นการขัดขวางประชาชนจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความชอบธรรมขององค์กรไม่แสวงหารายได้ (non-profit organisations หรือ NPOs)

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force หรือ FATF) ซึ่งเป็นกลไกระหว่างรัฐบาลที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานเพื่อรับมือและป้องกันปัญหาการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ได้ออกข้อเสนอแนะอันเป็นกรอบแนวทางสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการยับยั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยในข้อเสนอแนะที่ 8 FATF ได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรถูกใช้เพื่อการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ([ข้อเสนอแนะที่ 8](#)) ทั้งนี้ มาตรการเหล่านี้ต้องเป็นไป

อย่าง “เหมาะสมและได้สัดส่วน” และ “การยึดถือหลักเกณฑ์เดียวสำหรับทุกกรณี (One size fits all) ก็ไม่ใช่วิถีทางที่เหมาะสม” นอกจากนี้ FATF ยังได้ย้ำเพิ่มเติมด้วยว่า การนำข้อเสนอแนะที่ 8 ไปปฏิบัติใช้นั้น รัฐจะต้องใช้โดย “คำนึงถึงพันธกรณีตามกฎหมายของประเทศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” รวมทั้งต้องไม่ขัดแย้งกับพันธกรณีของแต่ละประเทศซึ่งส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนาและมีความเชื่อ และเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและการรวมกันเป็นสมาคม จะเห็นได้ว่าเป้าหมายของ FATF คือการสร้างกรอบแนวทางปฏิบัติเชิงนโยบาย เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถรับมือกับปัญหาการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายได้ มิใช่การพยายามควบคุมองค์กรไม่แสวงหารายได้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด ซึ่งจะกลายเป็นการบั่นทอนศักยภาพของหน่วยงานและขัดขวางเสรีภาพในการสมาคมและการแสดงออก

คณะผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการต่อต้านการก่อการร้ายยังได้เคยเข้าพบ FATF และคณะทำงานส่วนภูมิภาคของ FATF เพื่อเสนอให้มีการจัดทำแนวปฏิบัติของมาตรการด้านการเงินและการต่อต้านการก่อการร้ายที่เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนอย่างครอบคลุมและเฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการหรือปรับใช้มาตรฐานสำหรับการต่อต้านการก่อการร้าย อย่างเช่น ข้อเสนอแนะของ FATF ซึ่งนับเป็น “กฎที่ไม่มีสภาพบังคับ (soft law)” จึงไม่สามารถกระทำได้หากปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวในทางพฤตินัย (de facto) ขัดแย้งต่อบรรทัดฐานหรือกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

1. ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

a. จุดประสงค์ของร่างแก้ไขเพิ่มเติม

จากการเข้ารับการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (AML/CFT) ในเดือนธันวาคม 2560 FATF ได้สรุปผลการประเมินว่า พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องตามมาตรฐานที่ FATF แนะนำ

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) จึงอ้างอิงรายงานประเมินผลระดับชาติโดย FATF ประจำปี 2560 และเสนอให้มีการแก้ไขพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงมาตรการป้องกันการฟอกเงินให้สอดคล้องกับหลักการ AML/CFT และเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ FATF โดยในร่างพ.ร.บ. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ การแก้ไขมาตรการการยึดทรัพย์สิน, การเพิ่มบทบัญญัติความผิด, และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างขึ้น หากร่างกฎหมายนี้ถูกบังคับใช้จะมีอำนาจบังคับใช้ครอบคลุมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร สมาคม และมูลนิธิ ซึ่งจะถูกกำหนดให้มีหน้าที่ต้องจัดทำงบการเงินที่ระบุแหล่งที่มาของรายได้และต้องรายงานต่อสำนักงานปปง.

ที่ผ่านมา สำนักงานปปง. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ.ฯ โดยจัดโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นทั้งหมด 4 ครั้ง รวมทั้งเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์สำนักงาน ปปปง. (www.amlo.go.th) เพื่อรวบรวมและนำความคิดเห็นของสาธารณชนมาประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์ข้างต้น ตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี (19 พฤศจิกายน 2562) ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างเป็นทางการ และกระทรวงการต่างประเทศยังได้ให้ความเห็นว่าควรผนวกหลักการกำกับดูแลของร่างพ.ร.บ.ฯ นี้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับมาตรา 6 ของร่างพ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรฯ ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมติคณะรัฐมนตรี (29 มิถุนายน 2564) เพื่อไม่ให้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ทั้งนี้ มาตรา 6 ของร่างพ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรฯ ได้ระบุไว้ว่า:

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาและจำนวนของเงินหรือทรัพย์สินที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมในแต่ละปีต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องยื่นแบบรายการภาษีเงินได้ต่อกรมสรรพากรทุกปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันจะรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย แล้วแต่กรณีมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้เฉพาะกิจกรรมที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องรายงานผลการรับและใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวรวมทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการในแต่ละปี ต่อผู้รับจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้รับจดทะเบียนกำหนด

ให้ผู้รับจดทะเบียนมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สิน หรือการดำเนินกิจกรรมตามวรรคสอง รวมทั้งให้มีอำนาจตรวจสอบและทำสำเนาข้อมูลจรรยาบรรณทางอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันเพื่อนำมาตรวจสอบได้

ร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้มีการเสนอแก้ไข 33 ประเด็นในร่างฉบับแรกและฉบับที่สอง โดยมีประเด็นเสนอแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ดังนี้ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมการขนเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือข้ามแดนเพื่อป้องกันการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (2) กำหนดให้

สมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหากำไร มีหน้าที่รายงานการใช้จ่ายเงินและแหล่งที่มารายได้ รวมถึงกำหนดหน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานในการควบคุมและกำกับดูแลสมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหากำไร ดังกล่าว (3) กำหนดความผิดกรณีใช้ข้อมูล เอกสาร หรือหลักฐานของบุคคลอื่นหรือยอมให้บุคคลอื่นใช้ข้อมูล เอกสาร หรือหลักฐานของตน หรือเป็นตัวกลางในการจัดหาข้อมูล เอกสารหรือหลักฐานของบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ในการปกปิดตัวตนในการทำธุรกรรม

ด้วยเหตุนี้ เราจึงมีความกังวลว่าร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบเช่นเดียวกับกรณีของร่างพ.ร.บ. ว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร นั่นคือ หลักการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายอาจถูกนำมาใช้ในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งถูกรับรองไว้ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

b. ภาวะในข้อผูกมัดการจัดการจัดทำรายงานการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร

มาตรา 16 ของร่างแก้ไขพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดให้สมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งรวมถึงองค์กรทางศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ หนังสือ และการศึกษา หรือองค์กรอื่นใด (ที่เป็นที่เข้าใจว่าเป็น “ผู้ประกอบการอาชีพ”) มีหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้ (1) จัดเตรียมงบการเงินประจำปี ที่ระบุชัดเจนถึงรายได้ทั้งหมด แหล่งที่มาของรายได้นั้น และการใช้จ่ายทั้งปี; (2) บันทึกรายการธุรกรรมทั้งรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กร; (3) ให้ข้อมูลของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบริหารผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กร นอกจากนี้องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องเก็บรักษาข้อมูล เอกสาร และหลักฐานตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ (1), (2) และ (3) เป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่เริ่มบันทึกข้อมูล หรือตั้งแต่มีการทำธุรกรรม เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับรูปแบบเกณฑ์ และรายการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการเงินเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในระเบียบย่อยของพ.ร.บ.ฯ นอกจากนี้ มาตรา 16 ยังระบุไว้อีกด้วยว่าบทบัญญัตินี้ไม่บังคับใช้กับสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรไม่แสวงหารายได้ที่อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์

เราต้องการเน้นย้ำรัฐบาลของท่านว่า ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคมได้เรียกร้องให้รัฐบาล “สร้างความมั่นใจว่า กลุ่มและสมาคมทั้งที่ได้จัดและไม่ได้จดทะเบียน จะสามารถแสวงหา รับ และใช้งบประมาณ รวมถึงทรัพยากรทั้งจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ไม่ว่าจะจากในประเทศ ต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านการขออนุญาต หรือต้องไม่เผชิญอุปสรรคเกินจำเป็น ทั้งจากบุคคล สมาคม มูลนิธิ องค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ รัฐบาลต่างประเทศ และองค์กรให้ความช่วยเหลือภาคเอกชน องค์กรสหประชาชาติและหน่วยงานอื่น ๆ” (A/HRC/23/39, วรรค 82 (b))

เราแสดงความกังวลต่อข้อบังคับการรายงานทางการเงินดังกล่าวซึ่งอาจมีลักษณะกว้างเกินไป เนื่องจากเป็นข้อบังคับที่ใช้ต่อองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรทั้งหมด กรอบการบังคับใช้ที่กว้างนี้จึงรวมไปถึงองค์กรขนาดเล็กในชุมชน ซึ่งอาจไม่มีศักยภาพหรือทรัพยากรทางการบริหารและทางการเงินในการจัดทำรายงานดังกล่าว และอาจทำให้องค์กรเหล่านี้เสี่ยงต่อการเผชิญคดีจากการไม่ปฏิบัติตาม ไปจนถึงผลกระทบอย่าง

รุนแรงอื่น ๆ เช่น ค่าปรับจำนวนมาก หรือกระทั่งความเป็นไปได้ของการถูกจำคุก ดังนั้นร่างพ.ร.บ. ฉบับแก้ไข อาจถือว่าไม่ได้สัดส่วน และไม่สอดคล้องกับหลักการคำนึงถึงความเสี่ยงอันเป็นข้อกำหนดในข้อแนะนำที่ 8 ของ FATF โดยข้อแนะนำในส่วนหลังกล่าวว่า “รัฐควรระบุว่ากลุ่มขององค์กรใดจัดเป็นองค์กรไม่แสวงหา รายได้ตามคำนิยามของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน [โดยใช้] แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดระบุประเภทและคุณสมบัติขององค์กรซึ่งมีลักษณะและกิจกรรมสูงเสี่ยงอย่างแท้จริงต่อการสนับสนุนทางการเงินกับกลุ่มก่อการร้าย” นอกจากนี้ ข้อแนะนำที่ 8 ยังกำหนดกรอบมาตรการอย่างแคบเพื่อมุ่งเป้าไปยังองค์กรไม่แสวงหารายได้ที่สูงเสี่ยง และระบุว่า รัฐ “ควรทบทวนความเพียงพอของมาตรการ (...) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรไม่แสวงหาผลรายได้ที่สูงเสี่ยงต่อการสนับสนุนการก่อการร้าย เพื่อให้สามารถ ดำเนินการอย่างได้สัดส่วนและมีประสิทธิภาพต่อการจัดการกับความเสี่ยงดังกล่าว”

เรามีความกังวลว่า มาตรา 16 ของร่าง พ.ร.บ. ฉบับแก้ไข ยังไม่ชัดเจนมากพอในเรื่องข้อผูกมัดที่ สมาคม มูลนิธิและองค์กรไม่แสวงหารายได้ทั้งหมดจะต้องจัดทำรายงาน โดยร่างพ.ร.บ. ฉบับแก้ไขนี้จะให้ เจ้าหน้าที่รัฐมีพื้นที่ในการตีความอย่างกว้างขวาง และอาจเพิ่มข้อกำหนดในการรายงาน ระบุความถี่ของการ รายงาน ระดับของรายละเอียด รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะขององค์กร เราจึงเป็นกังวลต่อความคลุมเครือ ของข้อกำหนดในเชิงเนื้อหาของรายงานนี้

แม้รัฐจะมีผลประโยชน์อันชอบธรรมที่จะสร้างข้อกำหนดให้สมาคม มูลนิธิ และองค์กรไม่แสวงหา รายได้ต้องรายงานต่อรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ข้อกำหนดดังกล่าว “ไม่ควร ขัดขวางความเป็นอิสระในหน้าที่และการจัดการของสมาคม” (ข้อมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 22/6) ด้วย การสร้างภาระทางการเงินและเวลา ซึ่งข้อผูกมัดในการรายงานเช่นนั้นและข้อกำหนดทางการจัดการย่อม หมายถึงการเสียเวลาและทรัพยากรเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคมากเกินไปต่อกิจกรรมของหลาย ๆ องค์กร การต้องใช้เวลาจำนวนมากไปกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อ งบประมาณ ศักยภาพในการปฏิบัติตามพันธกิจและกิจกรรมขององค์กร อันรวมถึงกิจกรรมเชิงมนุษยธรรม อนึ่ง อาณัติของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติยังคงกล่าวด้วยว่า การใช้ “ข้อกำหนดของการรายงานที่เป็นภาระและเป็นทางการ” ในท้ายที่สุดอาจ “ขัดขวางการทำงานที่ชอบโดย กฎหมายขององค์กรได้” (A/HR023/39, วรรค 38)

c. การตรวจตราอย่างกว้างจากรัฐ

ตามมาตรา 16 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่ามูลนิธิ สมาคมหรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรใด มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการ ร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ให้องค์กรรัฐที่มีอำนาจ (1) ออกคำสั่งให้มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรม เพื่อจุดประสงค์ของการตรวจสอบ เหนือสิ่งอื่นใด (2) ออกคำสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่องค์กรของรัฐ กำหนด แต่ห้ามเกินกว่า 30 วัน (3) เจ้าพนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กร

ไม่แสวงหากำไรนั้นได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยไม่ต้องมีหมายค้น เมื่อมีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าหากเน้นย้ำว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน หรือทำลาย

เมื่อพิจารณาลักษณะการรुक้าของมาตรา 16 ของร่างพ.ร.บ. ฉบับแก้ไข ในประเด็นการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มก่อการร้าย เราขอแสดงความกังวลต่อการขาดกลไกป้องกันไม่ให้มาตรการดังกล่าวถูกใช้ในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ขยายขึ้นนี้อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อองค์กรไม่แสวงหารายได้ในพื้นที่ที่สุ่มเสี่ยงต่อการก่อการร้าย ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจกำหนดองค์กรเป้าหมายเพื่อค้นและยึดสิ่งต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งจากศาล เราเชื่อว่าหากปราศจากกลไกป้องกันการรुक้าแก่อำนาจของเจ้าหน้าที่แล้ว มาตรการดังกล่าวจะเป็นการตีตราภาคประชาสังคมเฉพาะกลุ่ม ซึ่งหมายความว่ารัฐไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่จะ “สร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เอื้อให้ภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำงานได้อย่างอิสระโดยปราศจากอุปสรรคและความไม่มั่นคง” (ข้อมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่ 27/31)

เรายังกังวลอีกด้วยว่าอำนาจที่ให้กับเจ้าหน้าที่ในการเข้าค้นสถานที่ดำเนินงานขององค์กรได้ หากมีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานตามสมควร โดยไม่ต้องมีหมายศาลนั้น อาจสร้างอุปสรรคเกินจำเป็นต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวขององค์กร แม้จุดประสงค์การป้องกันการสนับสนุนเงินทุนแก่กลุ่มก่อการร้ายจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่ขององค์กรตุลาการที่มีคุณสมบัติ เป็นอิสระ และเป็นกลาง สามารถเข้าถึงอีเมลขององค์กรที่ดำเนินงานในประเทศไทยและได้รับทุนจากต่างชาติ และย่อมนำมาสู่การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสังเกตการณ์และจับตาดูการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรได้ ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวที่บัญญัติคุ้มครองไว้ตามข้อ 17 ของ ICCPR

ขอบเขตอำนาจที่รुक้าดังกล่าวยังอาจนำไปสู่การละเมิดข้อแลกเปลี่ยนที่เป็นความลับระหว่างองค์กรบุคคล และผู้รับผลประโยชน์ขององค์กร ซึ่งอาจทำให้พวกเขาเผชิญกับความเสี่ยงต่อการล้างแค้นเอาคืน (reprisal) เราจึงกังวลเป็นอย่างยิ่งต่อการขาดกลไกป้องกันที่ทำให้มั่นใจว่าการตรวจค้นดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากองค์กรตุลาการที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เป็นอิสระ และเป็นกลาง

d. การไม่ปฏิบัติตามและบทลงโทษ

ตามมาตรา 27 ของร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจ สามารถ (1) เข้าไปสถานที่ดำเนินการของกิจการนั้น หรือสถานที่ของผู้ที่มีหน้าที่รายงาน หรือผู้ดำเนินการกับข้อมูลในคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์อื่น ๆ ของผู้ที่มีหน้าที่รายงาน ภายในเวลาทำการ เพื่อสืบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือเพื่อตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลอื่น ๆ ตามความจำเป็น (2) ยึดเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากมีหลักฐานให้เชื่อได้ว่ามีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว (3) ออกคำสั่งให้เจ้าของกิจการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่รับผิดชอบการบริหารองค์กรและมีหน้าที่ในการรายงาน ไปเป็นพยานหรือให้คำแถลงด้วยวาจา ส่งมอบสำเนา (ของเอกสาร) และเปิดเผยข้อมูล หรือออกคำสั่งให้บุคคลอื่นใดที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเก็บและจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก

ผู้มีหน้าที่รายงานผ่านคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์อื่น ๆ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือข้อเท็จจริงที่อยู่ใน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้ชี้แจง นำส่งสำเนาเอกสาร ข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบัน หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่จะกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา 27 ของร่าง พ.ร.บ. ยังกล่าวด้วยว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องแจ้งกับบุคคลข้างต้นล่วงหน้าภายใน ระยะเวลาที่เหมาะสม ก่อนจะเข้าสู่สถานที่ที่เกี่ยวข้องใน (1) ในกรณีที่ไม่เร่งด่วน

ตามมาตรา 51 ของร่าง พ.ร.บ. ฉบับแก้ไข ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จะต้องรายงานธุรกรรม ภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ หรือไม่สามารให้ข้อมูลเพิ่มเติมตามคำร้องขอตามมาตรา 16 ได้ จะต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 52 กำหนดว่าผู้ใดรายงานหรือให้ข้อมูลตามมาตรา 16 และผู้ใดแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือ ปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับตั้งแต่ห้าหมื่นถึงห้า แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

และสุดท้าย มาตรา 53 กำหนดว่าผู้ใดไม่ให้ข้อพิสูจน์ตามหมายเรียก ไม่ส่งหนังสือชี้แจง ไม่ส่งบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลอื่น ๆ หรือไม่ให้คำอธิบายเป็นลายลักษณ์ ตามมาตรา 16 โดยไม่มีเหตุหรือ ข้อจำกัดอันควร ไม่ให้ความยินยอม หรือขัดขวางคำสั่งที่ออกตามมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกหนึ่งปี ปรับ ไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรการที่กำหนดไว้อย่างกว้างในมาตรา 27 (1) และ (2) เกี่ยวกับการเข้าไปยังเคหสถานของผู้มี หน้าที่รายงานและการยึดเอกสารรวมถึงข้อมูลนั้น ยังไม่มีมาตรการป้องกันหรือการตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการ ที่เพียงพอให้มั่นใจได้ว่าการใช้มาตรการเหล่านี้จะเป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนในสังคม ประชาธิปไตย นอกจากนี้ในมาตรา 27 (3) ของร่าง พ.ร.บ. ฉบับแก้ไข ยังกำหนดโทษทางอาญาอย่างกว้าง และ มีบทลงโทษเฉพาะต่อแต่ละบุคคลซึ่งเป็นผู้จัดการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบส่วน บุคคลและโทษที่อาจเกิดกับบุคคลจำนวนมากอาจถือว่าไม่ได้สัดส่วน ดังนั้นมาตรการเหล่านี้อาจกระทบต่อ บุคคลซึ่งรับผิดชอบการเปิดบัญชีขององค์กรไม่แสวงหารายได้ขนาดเล็กหรือในระดับชุมชน และอาจขยาย ครอบคลุมไปถึงองค์กรใหญ่ซึ่งทำงานบริหารและส่งต่อเงินทุนมายังองค์กรเหล่านี้

เราต้องการย้ำว่า โทษจำคุกและค่าปรับที่สูงสำหรับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่การรายงานเป็นประเด็นที่ ต้องพิจารณาบนหลักความได้สัดส่วน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โทษจะต้องเป็นไปตามหลักความได้ สัดส่วน (ดูเพิ่มเติม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ, Korneenko และอื่น ๆ กับ เบราลุส (ข้อ สู่สาร หมายเลข 1274/2004, 31 ตุลาคม 2549), วรรค 7.6-7.7) ดังนั้น เมื่อมีการตัดสินว่าจะใช้บทลงโทษ หรือไม่ เจ้าพนักงานจะต้องใช้มาตรการที่สร้างผลกระทบและละเมิดสิทธิในการสมาคมน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้ บทลงโทษสำหรับความล่าช้าในการส่งหรือการส่งรายงานที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงข้อหาโทษอื่น ๆ จึงไม่ควรมี บทลงโทษที่รุนแรงกว่าข้อกล่าวหาเดียวกันที่กระทำโดยหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรธุรกิจ นอกจากนี้ ยังควร

หลีกเลี่ยงการใช้บทลงโทษ โดยใช้การตักเตือนแทนและให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกต้องเป็นอย่างไร เพื่อให้สมาคม หรือองค์กรได้แก้ไขการฝ่าฝืนได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

2. ร่างพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

เราได้รับข้อมูลว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพ.ร.บ. โรคติดต่อ แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2564 โดยคาดการณ์ว่าร่าง พ.ร.บ. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้จะถูกนำมาใช้แทนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) ซึ่งจะสิ้นสุดการต่ออายุครั้งที่ 4 ในวันที่ 31 มกราคม 2565 ทั้งนี้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ได้ถูกประกาศใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคมปี 2563 และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลอย่างกว้างขวางในการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ผ่านศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.)

ระหว่างขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างฉบับแก้ไขก่อนหน้านี้ ที่จัดโดยกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างวันที่ 15 กันยายน 2563 ถึง 28 เมษายน 2564 ได้มีการพูดถึงข้อกังวลเกี่ยวกับอำนาจที่ให้กับรัฐบาล และคณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อมากเกินไปและไม่มีการตรวจสอบ รวมถึงมีการใช้มาตรการเพื่อ “ห้าม [ประชาชน] (...) มิให้มีการทำกิจกรรมใดที่อาจ (...) ทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง หรืออาจห้ามมิให้มีการรวมกลุ่ม การรวมตัวของบุคคลเกินที่กำหนด” เราจึงกังวลว่าร่างพ.ร.บ. โรคติดต่อฉบับแก้ไขนี้อาจมีการคงไว้ของมาตรการที่เคยใช้ในพ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ซึ่งมีการละเมิดสิทธิในการชุมนุมโดยสันติและการแสดงความคิดเห็นอย่างร้ายแรง

เราขอย้ำเตือนว่า ในขณะที่กฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตระหนักดีว่าในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุข เช่น โรคระบาดโควิด-19 นั้นอาจจำเป็นต้องมีมาตรการระงับสิทธิบางประการโดยชั่วคราว รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการเหล่านี้จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานกฎหมาย เป็นไปตามหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยไม่สามารถใช้มาตรการเหล่านี้ตามอำเภอใจหรือใช้ในลักษณะเลือกปฏิบัติได้ มาตรการเหล่านี้จะต้องบังคับใช้ภายในระยะเวลาที่จำกัดและจะต้องถูกทบทวน ดังนั้นข้อจำกัดในสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มโดยสันติที่กำหนดโดย พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ซึ่งมีลักษณะกำกวมและกว้างเกินเหตุ จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และร่าง พ.ร.บ. โรคติดต่อ ซึ่งสะท้อนข้อกำหนดบางส่วนจาก พ.ร.ก. ฉุกเฉิน จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นการไม่เคารพมาตรฐานระหว่างประเทศตามไปด้วย

นอกจากนี้ แนวทางของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ในวันที่ 27 เมษายน 2563 เรื่องการใช้มาตรการฉุกเฉินและโรคโควิด-19 ยังระบุว่า “ควรมีการสื่อสารและให้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการในสภาวะฉุกเฉิน อย่างรวดเร็ว ผ่านทุกภาษาราชการของรัฐ (...) และควรอยู่ในลักษณะที่เข้าถึงได้ เพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงภาวะเปราะบางใหม่และสามารถปฏิบัติตามได้” นอกจากนั้น ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและการสมาคม ยังเน้นย้ำในรายงาน

ว่า การเข้าถึงข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง “เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องให้ข้อมูลที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคนเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ และทำให้มั่นใจว่าสาธารณชนจะตระหนักถึงกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง [...] ข้อมูลดังกล่าวควรรวมไปถึงขั้นตอนซึ่งผู้ที่ต้องการใช้สิทธิเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตาม หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบ กฎหมายที่ใช้กับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น รวมถึงมาตรการเยียวยาการถูกละเมิดสิทธิ (ICCPR/C/GC, วรรค 28)” (A/HRC/47/24, วรรค 35) ดังนั้นการขาดความโปร่งใสและขาดช่องทางการเข้าถึงร่าง พ.ร.บ. ไรต์โตตโตโดยสาธารณะ จึงสร้างความกังวลให้กับเรา

จากข้อห่วงกังวลที่ได้กล่าวไปข้างต้นซึ่งควรจะถูกเน้นย้ำอีกครั้ง เราเป็นกังวลว่าผลกระทบโดยรวมของร่างพ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฉบับแก้ไข รวมถึง ร่าง พ.ร.บ. ไรต์โตตโตฉบับแก้ไข อาจเป็นภัยต่อพื้นที่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

ในฐานะผู้รับผิดชอบ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่จะการสร้างความกระจ่างในประเด็นที่เราให้ความสนใจ จะเป็นความกรุณาอย่างยิ่งหาก ฯพณฯ ปฏิบัติตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. โปรดให้ข้อมูลอื่นใดเพิ่มเติม และ/หรือ ข้อคิดเห็นที่ท่านมีต่อการวิเคราะห์ข้างต้น
2. โปรดให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนที่เหลือของการดำเนินการแก้ไขร่างพ.ร.บ. ทั้งสองฉบับ
3. โปรดให้ข้อมูลว่ามีการดำเนินการเพื่อประเมินภัยและความเปราะบางของภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหา รายได้ได้อย่างไร หากการประเมินนั้นดำเนินไปโดยสอดคล้องกับแนวทางของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อ ดำเนินมาตรการทางการเงิน ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมของภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหา รายได้ด้วย
4. โปรดให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนที่รัฐบาลของท่านวางแผนจะดำเนินการปรับเปลี่ยนร่างพ.ร.บ. ป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับข้อวิเคราะห์ข้างต้น รวมถึงกฎหมายและมาตรฐาน สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
5. โปรดให้กรอบเวลาที่รัฐบาลของท่านจะทำให้ร่างพ.ร.บ. ไรต์โตตโตเข้าถึงได้โดยสาธารณะ

โดยสรุป เราเรียกร้องให้รัฐบาลของ ฯพณฯ พิจารณาแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีกครั้ง และทบทวนร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขอย่างถี่ถ้วนให้สอดคล้องกับข้อห่วงกังวลข้างต้น และเราขอให้มีการเปิดเผยร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเหล่านี้ต่อสาธารณะล่วงหน้าก่อนจะมีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้มีการอภิปรายและได้รับความคิดเห็นที่มีนัยสำคัญจากประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ เราพร้อมที่จะสนับสนุนและให้คำแนะนำกับรัฐบาลของ ฯพณฯ เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายในประเด็นดังกล่าว

เราเรียกร้องให้รัฐบาลของ ฯพณฯ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติไรต์โตตโตเข้าถึงได้โดยสาธารณะ เพื่อเคารพหลักความโปร่งใสและปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล

ในฐานะข้อคิดเห็นต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบายซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการหรือเพิ่งได้รับมติเห็นชอบ การสื่อสารกับรัฐ รวมถึงการตอบกลับใดใดจากรัฐบาลของ ฯพณฯ จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ

ผ่านเว็บไซต์ ของการสื่อสารและการรายงานหลังจาก 48 ชั่วโมง การสื่อสารเหล่านี้จะถูกบันทึกไว้ในรายงาน
ทั่วไปซึ่งจะนำเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

ฯพณฯ โปตรับข้อพิจารณาจากเรา

Clément Nyaletsossi Voule

ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและการสมาคม

Irene Khan

ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็น

Mary Lawlor

ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

Fionnuala Ní Aoláin

ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ในการต่อต้านการก่อการร้าย