

**ความเห็นทางกฎหมาย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
ต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้
หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ.**

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยอ้างถึงข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อหาหลักการที่เหมาะสมมาใช้ในการยกร่างกฎหมายนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และปัจจุบันอยู่ในระหว่างการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน และเป็นองค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ.” เป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกระทบต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง จึงมีความเห็นคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 5 ที่กำหนดให้ องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งตามนิยามในร่างพระราชบัญญัตินี้มีความหมายครอบคลุมถึง คณะบุคคลหรือกลุ่มของประชาชนทุกประเภทที่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน มีหน้าที่ต้องจัดตั้งอธิบดีกรมการปกครองก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้ และหากดำเนินกิจการโดยไม่จัดตั้งถือว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 10 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 อย่างร้ายแรง และเป็นภาระอุปสรรคแก่ประชาชนจนเกินสมควร เนื่องจากบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มทำกิจกรรม

และแสดงออกในรูปแบบต่างๆ ได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนจัดตั้งหรือจัดแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐก่อน

ทั้งนี้ เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงออกดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญในสังคมประชาธิปไตยที่ได้รับการรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) มาตรา 19 และมาตรา 22 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธะที่ต้องให้การรับรองคุ้มครอง การสร้างเงื่อนไขข้อจำกัดตามร่างกฎหมายฉบับนี้ยังขัดต่อหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ที่รัฐพึงส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมสนับสนุนและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐด้วย

2. ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 6 วรรคสอง ที่กำหนดให้ องค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน จะรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือมิได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทยแล้วแต่กรณี มาใช้ดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้เฉพาะกิจกรรมที่รัฐมนตรีกำหนด เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐในการจำกัดและก้าล่วงการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงออกของประชาชนที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและ ICCPR ได้จนเกินสมควรแก่เหตุโดยปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม และจะเป็นการจำกัดศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากในการเข้าถึงทรัพยากร โดยประชาชนต้องมีเสรีภาพในการกำหนดแนวทางและตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงการแสวงหาและการระดมทุนเพื่อใช้ในการทำกิจกรรมได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและอยู่ภายใต้หลักความสุจริตโปร่งใส

3. ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 6 วรรคสาม ที่บัญญัติให้ผู้รับจดทะเบียนมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบการขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สิน หรือการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งให้มีอำนาจตรวจสอบและทำสำเนาข้อมูลจรรยาบรรณอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรได้ด้วย โดยมีได้กำหนดกรณีอันเป็นความผิดหรือขอบเขตวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดและละเมิดต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญ เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 36 อย่างร้ายแรงและไร้ขอบเขต และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจซึ่งขัดแย้งตามรัฐธรรมนูญที่รัฐอาจใช้อำนาจในการเข้าตรวจค้นเคหสถานหรือตรวจกักข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันได้ ต้องเป็นกรณีที่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

4. บทลงโทษตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 9 และมาตรา 10 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมการปกครองในฐานะผู้รับผิดชอบแจ้งทำการเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด อันจะมีผลทำให้กลุ่มหรือองค์กรที่ถูกเพิกถอนการจดทะเบียนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ และหากฝ่าฝืนดำเนินกิจกรรมโดยไม่จดทะเบียนหรือในระหว่างที่ถูกเพิกถอนการจดทะเบียนถือว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุและไม่ได้สัดส่วนต่อข้อหาความผิดซึ่งเป็นเรื่องการใช้เสรีภาพในการรวมตัวรวมกลุ่มที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง และร่างกฎหมายดังกล่าวยังเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 วรรคสาม ที่บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้นด้วย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม เห็นว่า “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ.” ที่ยกร่างโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐไทยเป็นภาคีอย่างชัดเจน และจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมสนับสนุนและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมจึงขอเรียกร้องให้รัฐบาลและคณะกรรมการกฤษฎีกายุติการเสนอและผลักดันร่างกฎหมายฉบับนี้โดยทันที

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)