

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสองหรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และวรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๓๔ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันที่จะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากการพัฒนาตลาดทุนของประเทศที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรอง ซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์เป็นหลัก แต่ยังขาดการพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ ออกใหม่ควบคู่กันไปด้วย ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้นและให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้โดยที่การควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน

ทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมาตรา ๔ ให้คำนิยามว่า เป็นผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการดำเนินการต่อบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีลักษณะอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน โดยมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่น่าปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน และสำนักงาน (ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามคำนิยามในมาตรา ๔) มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจะยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน ให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลนั้นได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีกตามคำขอของสำนักงานก็ได้ แต่จะขยายเวลาอีกเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันมิได้ และวรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๖๗ เป็นบทบัญญัติประกอบด้วยมาตรการ ๒ ลักษณะ ได้แก่ มาตรการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง โดยหากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กระทำความผิดจะยักย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้น

หรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลนั้นได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และมาตรการในการห้ามบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามวรรคสี่ โดยหากมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร ให้สำนักงานร้องขอต่อศาลอาญาเพื่อสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ หรือหากเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น บทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ จึงเป็นมาตรการจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และดูแลหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งเป็นตลาดทุนของประเทศรวมถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนและส่งผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของตลาดทุน อันก่อให้เกิดผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้านการระดมทุนให้เติบโตและเข้มแข็งซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ และการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้ลงทุนในตลาดทุนมิให้ได้รับผลเสียหายจากการลงทุนโดยสุจริต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อย่างไรก็ตาม มาตรการห้ามบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจและกำหนดการตรวจสอบและคานการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้ กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ ต้องมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร และให้ศาลอาญาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งห้ามบุคคลออกนอกราชอาณาจักรดังกล่าว อันเป็นหลักประกันอย่างเพียงพอแล้วว่าบุคคลจะได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางเท่าที่จำเป็นโดยกระทำได้เพียงชั่วคราว กล่าวคือ หากภายหลังต่อมาไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยตามที่กำหนดแก่บุคคลนั้นแล้ว คำสั่งห้ามดังกล่าวก็ถูกเพิกถอนได้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นผู้สั่งห้ามไว้ก่อน ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน และเป็นการชั่วคราวโดยไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นเพียงเครื่องมือที่จำเป็นในการทำให้กระบวนการควบคุม กำกับ และดูแลหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้บรรลุ ซึ่งก่อให้เกิด

ประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ให้เสรีภาพของบุคคลในการเดินทางอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ ย่อมหมายความว่า แม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๓๔ ก็ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ จึงเป็นบทบัญญัติเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้คือ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน และกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายบรรลุผล โดยซึ่งนำหน้าระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นผู้ลงทุนกับประโยชน์ของปัจเจกชน อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ