

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยวรรคหนึ่งบัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรและวรรคสองบัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นอันจะใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุนและจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนและเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินหกคน เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนกำกับดูแลในเรื่อง

หลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และรวมถึงการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้ และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกหลักทรัพย์ของบริษัท การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน บทบัญญัติเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ว่าด้วยการจัดซื้อและการออกใบอนุญาต การกำกับและการควบคุม การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การค้าหลักทรัพย์ การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การจัดการกองทุนรวม การจัดการกองทุนส่วนบุคคลและการเพิกถอนใบอนุญาตและการเลิกบริษัท บทบัญญัติเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ การดำเนินงานหลักทรัพย์จดทะเบียน การซื้อขายหลักทรัพย์เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ บทบัญญัติเกี่ยวกับศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์และศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้า บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ เช่น มีข้อห้ามการบอกกล่าวข้อความอันเป็นเท็จหรือทำให้ผู้อื่นสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงานหรือราคาซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทหรือนิติบุคคลที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ ข้อห้ามการแพร่ข่าวว่าหลักทรัพย์จะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงหรือแพร่ข่าวอันเป็นความเท็จให้เลื่องลือจนอาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าหลักทรัพย์ใดจะมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงและข้อห้ามการซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายใน เปรียบเทียบกับบุคคลภายนอกโดยอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชนและบุคคลผู้รู้ข้อมูลภายในนั้นได้ล่วงรู้มาในตำแหน่งหรือฐานะเช่นนั้นและมีบทกำหนดโทษ กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีฉ้อโกงประชาชน หรือกระทำผิดหน้าที่โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของนิติบุคคล หรือยกยอกทรัพย์โดยทุจริตหรือกระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือกระทำหรือยินยอมให้กระทำความผิดเกี่ยวกับบัญชีหรือเอกสาร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีลักษณะ

อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน และสำนักงานมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กระทำความผิด จะยกย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน ให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคล นั้นได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็น ไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีก ตามคำขอของสำนักงานก็ได้ แต่จะขยายเวลาอีกเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอก ราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวันจนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสองแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะตลาดหลักทรัพย์เป็นแหล่งระดมทุนของธุรกิจประเภทต่าง ๆ และประชาชนที่ต้องการลงทุน ในธุรกิจที่มีความมั่นคงหรือประเภทธุรกิจตามที่คาดหมายจะได้อาศัยข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการตัดสินใจลงทุนด้วยการซื้อตราสารประเภทต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินการของบริษัทหลักทรัพย์หรือ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จึงมีความสำคัญและต้องได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน การกระทำใด ๆ ที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จึงย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและอาจกระทบกระเทือน ต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวางได้ การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ กรณีปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชนและมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอก ราชอาณาจักรและเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน) ร้องขอต่อศาลอาญา กฎหมายบัญญัติให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักร ไว้ก่อนได้ แต่ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่ง ห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่า

ศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ซึ่งหมายถึงคนจำนวนมากในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะหากบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นหลบหนี ออกนอกราชอาณาจักรย่อมไม่อาจที่จะดำเนินคดีกับบุคคลนั้นได้หรือเป็นการยากที่จะแสวงหาหลักฐานใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อมิให้ บุคคลนั้นหลบหนีออกนอกประเทศจึงเป็นกรณีที่เป็น แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง ของบุคคลนั้นอยู่บ้างแต่ก็เป็นกรณีที่จำเป็นเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนจำนวนมากจะได้รับ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ก็อยู่ภายใต้การตรวจสอบ ขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ สำนักงานจะต้องเสนอพยานหลักฐานต่อศาลอาญาเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดของบุคคลดังกล่าวที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชนและมีเหตุ อันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร ศาลอาญาจะมีคำสั่งดังกล่าวได้ต่อเมื่อ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สำหรับกรณีที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็เฉพาะ กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเท่านั้น กล่าวคือ เป็นกรณีที่สำนักงานไม่อาจจะร้องขอต่อศาลอาญา ได้ทันและบุคคลที่กระทำความผิดนั้นกำลังจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร หากเนิ่นช้าไปก็จะ ไม่สามารถป้องกันมิให้บุคคลนั้นหลบหนีออกนอกราชอาณาจักรได้ จึงให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ล.ต. สั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน กฎหมาย บัญญัติคำว่าเป็นการชั่วคราว ซึ่งหมายความว่า หากมีเหตุที่จะสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักร เป็นระยะเวลามากกว่านั้น สำนักงานจะต้องเสนอพยานหลักฐานต่อศาลอาญาเพื่อให้มีคำสั่ง กรณีจึงเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลแต่เป็นกรณีที่จำเป็นเพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนและมีหลักประกันการได้รับการตรวจสอบโดยศาลอยู่แล้ว ส่วนกรณีที่บทบัญญัติ แห่งกฎหมายไม่กำหนดเวลาที่ชัดเจนว่าการจำกัดเสรีภาพนั้นมีระยะเวลาสิ้นสุดเมื่อใดนั้น เห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกระบวนการก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว หากศาล รับฟ้องบุคคลผู้นั้นย่อมตกเป็นจำเลยต่อศาลอาจถูกควบคุมหรือได้รับการปล่อยชั่วคราว ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเรื่องระยะเวลาสิ้นสุดในการสั่งห้ามบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ