ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๗ **เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๗**

วันที่ ๑๐ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ศาลแพ่ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พัฒนาการความเป็นมาของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากในอดีตเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้มีบริษัทต่างประเทศเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย โดยเป็นคนกลางในการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะของ Broker - Dealer Market เช่น บริษัท Houseman & Co., Limited เป็นต้น ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๐๕ มีนักลงทุนได้รวมตัวจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ขึ้นเรียกว่าตลาดหุ้นกรุงเทพ (Bangkok Stock Exchange) เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางซื้อขายแลกเปลี่ยนหุ้นและได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดตั้งตลาดหุ้น” โดยมีรูปแบบให้เอกชนเป็นผู้บริหารและภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแล ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยตลาดหลักทรัพย์มีสภาพเป็นนิติบุคคลและเป็นสถาบันเอกชน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗ จนในที่สุดปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตราสารการเงินให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการระดมเงินทุน มีมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ จัดระบบการกำกับดูแลสถาบันและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และการระดมเงินในตลาดการเงินเสียใหม่ให้มีความชัดเจนและมีเอกภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี

ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๔๓ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในตามมาตรา ๒๔๒

(๑) กรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์

(๒) พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือสายงานที่รับผิดชอบข้อมูลภายในหรือที่สามารถเข้าถึงข้อมูลภายใน

(๓) บุคคลซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลภายในอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงิน ที่ปรึกษากฎหมาย ผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่นใดที่ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายใน และให้รวมถึงพนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ร่วมงานของบุคคลดังกล่าว ที่อยู่ในตำแหน่งหรือสายงานที่มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายในนั้น

(๔) กรรมการ อนุกรรมการ ผู้แทนนิติบุคคล ตัวแทน ลูกจ้าง พนักงาน ที่ปรึกษา หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ สำนักงาน ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะที่สามารถรู้ข้อมูลภายในอันได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) นิติบุคคลซึ่งบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) มีอำนาจควบคุมกิจการ

มาตรา ๒๔๔ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลดังต่อไปนี้ ซึ่งมีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่ผิดไปจากปกติวิสัยของตน เป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในตามมาตรา ๒๔๒

(๑) ผู้ถือหลักทรัพย์เกินร้อยละห้าของหลักทรัพย์ที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ โดยให้นับรวมหลักทรัพย์ที่ถือโดยคู่สมรสหรือผู้ที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ถือหลักทรัพย์

(๒) กรรมการ ผู้บริหาร ผู้มีอำนาจควบคุมกิจการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกิจการในกลุ่มของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือสายงานที่รับผิดชอบข้อมูลภายในหรือที่สามารถเข้าถึงข้อมูลภายในได้

(๓) บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้รับบุตรบุญธรรม หรือบุตรบุญธรรมของบุคคลตามมาตรา ๒๔๓

(๔) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของบุคคลตามมาตรา ๒๔๓

(๕) คู่สมรสหรือผู้ที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาของบุคคลตามมาตรา ๒๔๓ หรือบุคคลตาม (๓) หรือ (๔)

กิจการในกลุ่มของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ตาม (๒) หมายความว่า บริษัทใหญ่ บริษัทย่อย หรือบริษัทร่วมของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

มาตรา ๓๑๗/๑๓ ให้นำอายุความฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับแก่การฟ้องคดีเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งสำหรับการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งได้ตามมาตรา ๓๑๗/๑

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตราสารการเงินให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการระดมเงินทุน มีมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในหลักทรัพย์ จัดระบบการกำกับดูแลสถาบันและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และระดมเงินในตลาดการเงินเสียใหม่ให้มีความชัดเจนและมีเอกภาพมากขึ้น ทั้งนี้ตลาดหลักทรัพย์ที่ดีต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ๓ ประการ คือ การซื้อขายต้องมีสภาพคล่อง การขึ้นลงของราคาต้องมีระเบียบเป็นไปตามกลไกของตลาด และต้องมีความเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อและผู้ขายทุกคน ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของตลาดทุน

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ เป็นการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในอันเป็นข้อเท็จจริงที่องค์ประกอบความผิดในส่วนของผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๒ เท่านั้น โดยจำเลยยังสามารถนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานได้ว่าตนมิได้เป็นบุคคลซึ่งรู้หรือครอบครองข้อมูลภายในดังกล่าว ภาระการพิสูจน์ยังคงเป็นหน้าที่ของโจทก์ว่าจำเลยเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งหรือสถานะตามมาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) และมีพฤติกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่ผิดไปจากปกติวิสัยของตน หรือมีตำแหน่งหรือสถานะตามมาตรา ๒๔๓ (๑) ถึง (๕) ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่ขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยไม่มีความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๓๑๗/๑๓ เป็นบทบัญญัติที่มีการเพิ่มโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นมาตรการลงโทษทางแพ่ง โดยนำอายุความฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับแก่การฟ้องคดี เนื่องจากคดีหลักทรัพย์เป็นคดีที่ซับซ้อน โดยผู้กระทำความผิดมีความเชี่ยวชาญในการซ่อนเร้น ปิดบังอำพรางการกระทำความผิด เพื่อป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์โดยการสร้างข่าวหรือข้อมูลไม่ถูกต้อง การใช้ข้อมูลวงในและการสร้างราคาหลักทรัพย์ จึงได้นำอายุความการฟ้องคดีอาญามาใช้บังคับแก่การฟ้องคดีเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งตามมาตรา ๓๑๗/๑๓ ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑๓ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๑๗/๑๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ