



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

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

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ (นายสนทยา น้อยเจริญ) ในคดีอาญา
หมายเลขดำที่ ๒๕๕๒/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๒๕๕๒/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ร้อง กล่าวโทษ นายสุริยา
ลาภวิสุทธิสิน กับพวก รวมสิบสองคน ผู้ถูกกล่าวหา ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อขอให้สอบสวน
ดำเนินคดีในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๓๐๗ มาตรา ๓๐๘ มาตรา ๓๑๑ มาตรา ๓๑๓ มาตรา ๓๑๔ และมาตรา ๓๑๕ ประกอบ
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๖ ในระหว่างการสอบสวนของ
กรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลอาญาขอให้มีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหารวมแปดคน เดินทาง
ออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ และศาลอาญาได้มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกกล่าวหาทั้งแปดเดินทางออกนอก
ราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕

ยื่นคำร้องขอให้ศาลอาญาเพิกถอนคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ เดินทางออกนอกราชอาณาจักร ต่อมา วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ศาลอาญามีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องอุทธรณ์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ได้โต้แย้งว่า การที่ผู้ร้องกล่าวโทษและขอให้ศาลอาญามีคำสั่งห้ามผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนนั้น ศาลยังมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิด และจะปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคลในการเดินทางอันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ในฐานะประชาชนคนไทยจะต้องได้รับเสรีภาพในการเดินทางตามกฎหมายเช่นกัน การจำกัดสิทธิใด ๆ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขกำหนดเวลาที่ชัดเจน พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาคำสั่งห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไว้อย่างชัดเจนว่า การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้ระยะเวลาเพียงใด ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ อีกทั้งมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะยกย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการกระทำต่อทรัพย์สินตามมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง นั้น มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน แต่การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนหรือระยะเวลาสิ้นสุดลงเมื่อใด ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ จึงขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ จึงมีคำสั่งให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

วินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลอาญาส่งสำนวนคืนศาลอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ร้องต่อไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ ซึ่งศาลอุทธรณ์จะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ ๕ แล้วเห็นว่า เป็นการโต้แย้งเฉพาะพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ เท่านั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีเพียงว่าพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๙ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลเกี่ยวกับความผิดและโทษทางอาญา ส่วนการห้ามบุคคลมิให้ออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ มิใช่โทษทางอาญา และมีใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดทางอาญา แต่เป็นบทบัญญัติกำหนดมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เดินทางออกนอกราชอาณาจักร หรือมิให้มีการกระทำการย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนไปให้พ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้มีการเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือการห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงไม่มีกรณีที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๓๔ วรรคสาม

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรได้โดยอิสระ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้รัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่มิได้ ทั้งต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากการพัฒนาตลาดทุนของประเทศที่ผ่านมามุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรองซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์เป็นหลัก แต่ยังขาดการพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ควบคู่กันไปด้วย ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้น และให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้ โดยที่การควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาลในอันที่จะใช้มาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกลงโทษหลบหนีออกนอกราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๒๖๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยพนักงาน

เจ้าหน้าที่ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน และสำนักงานมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กระทำความผิดจะยกย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของบุคคลนั้นได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีกตามคำขอของสำนักงานก็ได้ แต่จะขยายเวลาอีกเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนี ออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลอาญาสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมาย เพราะหากผู้ถูกกล่าวหาได้หลบหนีหรือเดินทางออกนอกราชอาณาจักรแล้ว การจับกุมตัวบุคคลดังกล่าวมาดำเนินคดีย่อมกระทำได้ยาก มาตรการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีความมุ่งหมายที่จะป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดในตลาดทุนที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้การใช้อำนาจของสำนักงาน ก.ล.ต. และคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนได้ และบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนตามความจำเป็นแก่กรณี แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม

แต่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งของรัฐและเอกชน อีกทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แต่อย่างใด

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

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุณ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิตินนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ