

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายใน
ราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเรียกว่า "สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ
ตลาดหลักทรัพย์" และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๙ ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ก.ล.ต.

(๒) กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำความผิด
ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๖๗ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ประชาชน และสำนักงานมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กระทำความผิดจะย้ายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้สำนักงานด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นของ บุคคลนั้นได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และในกรณีมีเหตุจำเป็น ไม่สามารถฟ้องคดีได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ศาลที่มีเขตอำนาจจะสั่งขยายระยะเวลาออกไปอีกตามคำขอ ของสำนักงานก็ได้ แต่จะขยายเวลาอีกเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันมิได้

ให้สำนักงานมีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตามวรรคหนึ่ง

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกร าชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ บทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้การรับรองเสรีภาพของบุคคลในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรได้ โดยอิสระ มาตรา ๓๔ วรรคสอง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ และ วรรคสาม บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย มิให้ถูกเนรเทศออกนอกร าชอาณาจักรไทย หรือมิให้ถูกห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทย

สำหรับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อให้การพัฒนาตลาดทุนของประเทศที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรอง ซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์เป็นหลัก แต่ยังคงขาดการพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ควบคู่กันไป ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้นและให้มีตราสารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้โดยที่การควบคุมดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยขึ้นมาในปี ๒๕๑๘ จนถึงปัจจุบัน โดยมีตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่เป็นตลาดรองหรือศูนย์กลางในการซื้อขายหลักทรัพย์ และมีบทบาทสำคัญในการออมทรัพย์ของผู้ลงทุน และการระดมทุนระยะยาวของภาครัฐและเอกชน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในฐานะหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน จึงมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดทุนให้เป็นไปอย่างยุติธรรม โปร่งใส และสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างแท้จริง พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖๗ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าว จะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานร้องขอให้ศาลอาญามีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้น ออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า การที่บัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายในการออกคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้บุคคลออกนอกราชอาณาจักร กรณีที่กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์จะป้องปรามการกระทำความผิด ในกรณี ที่ปรากฏหลักฐานว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ประโยชน์ประชาชน และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวจะหลบหนีออกนอกราชอาณาจักร ในกรณีปกติเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ร้องขอ ศาลอาญามีอำนาจ สั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนได้ และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว ได้เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน จนกว่าศาลอาญาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สามารถบรรลุภารกิจและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอันเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน พอสมควรตามความจำเป็นแก่กรณี แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามที่ได้รับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง อยู่บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง เฉพาะเพื่อความมั่นคง ของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐและเอกชน อีกทั้งเป็นกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด

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

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ