

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแขวงคดีสงฆ์คำโต้แย้งของนายรัชชัย บัวคลี่ จำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงคดี) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคลี่ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงคดี ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ฐานความผิดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ฟ้องบรรยายว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เวลากลางวันหลังเที่ยง จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้ำคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้วอันเป็นการค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

๒. จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงคดี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษ

จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขาย ทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขาย และจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้น กฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงคดี สังกัดได้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ศาลแขวงคดีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้ง ของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้าน สาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕)

มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแขวงคดีส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องที่ศาลแขวงคดีส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิส่งคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสองบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เฉพาะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงย่อมถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับการค้าของเก่าเป็นการประกอบอาชีพของประชาชนอาชีพหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ต่อผู้ขายเพียงพอที่จะดำรงชีพอยู่ได้ ในส่วนของผู้ซื้อก็สามารถเลือกซื้อสินค้าที่มีผู้ใช้แล้วได้ในราคาถูก โดยมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่า ถ้าหากซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นใหม่หรือเป็นของใหม่ ก็จะต้องซื้อด้วยราคาที่สูงขึ้น แต่ถ้าเลือกซื้อสินค้าที่ใช้แล้วหรือเป็นของเก่า ก็จะซื้อได้ในราคาที่ต่ำกว่า การค้าของเก่าจึงเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้เพียงแต่รับรองให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย หรือให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เฉพาะกฎหมายบางประเภท หรือในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และผลที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน กล่าวคือ ทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกันของบุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดดังกล่าว โดยอาศัยเป็นช่องทางในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด และการควบคุมดังกล่าวจะช่วยรักษาทรัพย์สินอันเป็นสมบัติที่สำคัญของชาติ คือ โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ มิให้ถูกลักขโมย และนำมาจำหน่ายได้โดยง่ายและการที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบกิจการค้าของเก่าจะมีผลช่วยสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งนำไปเป็นผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดน้อยลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทางหรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด นอกจากนี้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นการตอบแทนที่รัฐให้บริการแก่ประชาชน นับเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า กล่าวโดยสรุปคือ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิดและมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายมงคล สระภู

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ