

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔
วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบ
มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแขวงคดีต่งคำร้องของจำเลย (นายวัชชัย บัวคลี่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช
๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง โดยสรุป พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ ฟ้องนายวัชชัย บัวคลี่ เป็นจำเลย
ต่อศาลแขวงคดี ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ฐานความผิดประกอบอาชีพค้าของเก่า
โดยไม่ได้รับอนุญาต ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

จำเลยปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่า
ของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล
ในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้เพราะ
บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขายไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่า
หรือเป็นของใหม่ และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพ
รับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขาย และจำหน่ายต่อไป จึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพ
ตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ของบุคคลได้ การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เนื่องจากผู้ร้องโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นการประกอบอาชีพค้าของเก่าตามคำจำกัดความในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ และเป็นการโต้แย้งเฉพาะมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ กรณีห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิด ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ กรณีผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(มาตรา ๔ นี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกมาตรา ๔ และให้ใช้ความที่แก้ไขใหม่แทน)

มาตรา ๑๒ “ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(มาตรา ๑๒ นี้ เดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๕ และต่อมาถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความที่แก้ไขใหม่แทน)

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ใน ๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ห้ามมิให้บุคคลประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับแก่ผู้ที่ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับใบอนุญาตแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องยกขึ้นต่อสู้ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติห้ามมิให้ประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ส่วนมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ ที่กำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ที่ประกอบอาชีพ

ค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นส่วนประกอบข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ คือ บัญญัติไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ ก่อน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากการประกอบอาชีพค้าของเก่าจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เช่น ลักทรัพย์ รับของโจร เป็นต้น หรือเปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดมีสถานที่จำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ขณะเดียวกันเป็นการคุ้มครองแก่ผู้บริโภคหรือผู้ที่นิยมสะสมของเก่า หรือมีความจำเป็นต้องใช้ของเก่าได้รับการคุ้มครอง ผลกระทบในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่าทำให้นักกลางถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้าของเก่าและคุ้มครองประชาชนในการค้าขายของเก่าแล้ว การตรากฎหมายควบคุมการค้าของเก่า ย่อมเกิดประโยชน์กับประชาชนทั่วไป และมีน้ำหนักมากกว่าการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพค้าของเก่าซึ่งการขออนุญาตก่อนประกอบอาชีพค้าของเก่ามิใช่การห้ามประกอบอาชีพค้าของเก่า แต่เป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้าของเก่า บทบัญญัติให้ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าขออนุญาตและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเท่าที่จำเป็นตามหลักความได้สัดส่วน และเมื่อสาระสำคัญของการห้ามประกอบอาชีพค้าของเก่าตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ แล้ว บทกำหนดโทษผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนประกอบของการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด

และค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ