

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

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

ศาลแขวงคดีต่งคำร้องของนายรัชชัย บัวคดี ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ในคดีอาญาหมายเลขคำที่
๑๕๗๗/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๔๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแขวงคดีฐานความผิดประกอบอาชีพค้าของเก่า
โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยฟ้องว่า จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์
ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืน
กฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การปฏิเสธและยื่นคำร้องต่อศาลแขวงคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขาย
ทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติควบคุม
การขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพ
การขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต
และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตรา

ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้เพราะตามธรรมชาติบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไป จึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้น กฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงคดีสงฆ์สงฆ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (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 ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนในกรณีต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จะจำกัดได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าให้ดีขึ้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งมาตรา ๓ ให้คำนิยาม คำว่า “ของเก่า” หมายถึง ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช่แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย การค้ำของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ๆ จึงเป็นการขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของใช้แล้ว ซึ่งรวมถึงของโบราณด้วย

การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุม หรือการกำหนดให้ผู้ค้ำของเก่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงใบอนุญาตทำการค้า การจัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้ำของเก่า การทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชี และการกำหนดให้แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้นั้นเป็นทรัพย์สิน

ที่ได้มาโดยทางทุจริต ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า เป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งน่าจะมีผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทาง หรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติ ห้ามมิให้บุคคลค้าของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติว่า การฝ่าฝืนมาตรา ๔ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้มีการประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และเพื่อให้การค้าของเก่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่วรรคสองบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงย่อมถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิดและมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ฯ
มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐
ประกอบมาตรา ๒๕

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ