



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔
วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแขวงคดีต่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติควบคุม
การขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษ
ฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงคดี) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคดี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงคดีในคดีอาญา
หมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕ ฐานความผิดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตตามฟ้อง
กล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์
คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต
อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ในวันเวลาเกิดเหตุ
เจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้ นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวน จำเลยให้การปฏิเสธ

ระหว่างสอบสวน จำเลยไม่ถูกควบคุมตัว เนื่องจากได้รับการประกันตัวและโจทก์ได้ขอให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การต่อศาลแขวงคดีปฏิบัติพิเศษตามฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงคดีเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๘ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่ และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพ รับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ และการที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้ำของเก่า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัด

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต พิเคราะห์คำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องและความเห็นของศาลเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลแขวงดุสิตจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บังคับแก่คดี และศาลได้ส่งความเห็นเช่นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำร้องจากกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกระทรวงมหาดไทยได้ตอบชี้แจงตามหนังสือที่ มท ๐๓๐๗.๓/๒๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ สรุปได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเก่าซึ่งมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้า

ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น” โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดประเภทการค้าของเก่าเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม เพิ่งจะเริ่มแบ่งประเภทการค้าของเก่า เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๑๓ โดยแบ่งประเภทการค้าของเก่าออกเป็นประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และประเภทอื่น ๆ สำหรับกิจการประเภทอื่น ๆ มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎกระทรวง การพิจารณาว่า ผู้ประกอบกิจการรายใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประกอบกิจการว่า อยู่ในความหมายของคำว่า “ของเก่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ เท่านั้น ปัจจุบันกิจการ “ประเภทอื่น ๆ” ที่ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้ว เช่น (๑) โทรศัพท์เคลื่อนที่ (๒) กระดาษ เศษเหล็ก ขวด (๓) สเตนเลส (๔) คอมพิวเตอร์ (๕) กลองถ่ายรูป (๖) เครื่องดนตรี (๗) เครื่องเสียง (๘) เครื่องใช้ไฟฟ้า (๙) ไม้เรือนเก่า (๑๐) เครื่องใช้สำนักงาน (๑๑) นาฬิกา (๑๒) ชิ้นส่วนอะไหล่ (รถยนต์, รถจักรยานยนต์) (๑๓) รถจักรยานยนต์ (๑๔) ยางรถยนต์ (๑๕) กระทะล้อรถยนต์ (ล้อแมกนีเซียม, อลูมิเนียม) (๑๖) แสตมป์ (๑๗) เหรียญ (๑๘) ธนบัตร (๑๙) เฟอร์นิเจอร์ (๒๐) ถังโลหะ (๒๑) กระสอบ (๒๒) เครื่องหนัง (๒๓) ของหลุดจํานํ้า (๒๔) เครื่องจักรเก่า (๒๕) จักรเย็บผ้า (๒๖) พระเครื่อง (๒๗) พลาสติก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบ และประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า ในส่วนของการกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยนั้น แม้ว่ารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแขวงดุสิต ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลแขวงดุสิตระบุว่า

จะต้องใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ฯ บังคับแก่คดี โดยมีได้กล่าวถึงมาตรา ๔ แต่อย่างไร แต่เนื่องจากมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลประกอบอาชีพ ค้ำของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติความผิด และโทษสำหรับผู้ประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามคำร้องว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาวินิจฉัยทั้งมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ และเมื่อพิจารณาคำร้องฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ร้องได้อ้างมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ทั้งมาตรา แต่รายละเอียดที่ได้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องโต้แย้งเพียงเฉพาะกรณี การค้ำของเก่าตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง และมาตรา ๑๒ วรรคสอง ผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร หรือเพราะเหตุใด และไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้ง ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุนความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๓) และ (๔) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ในส่วนที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งไว้

ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอบริโภค แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย

ฯลฯ”

“มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

“มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทำให้ประชาชนมีหลักประกันที่จะเลือกประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้อย่างเสรี โดยที่ไม่มีใครมาบังคับ ไม่ถูกกีดกันไม่ให้มีโอกาสในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการรายอื่น ทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สุวีถีภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจะจำกัดได้เท่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) โดยมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาต

ถือเป็นความผิดและต้องระวางโทษ และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่าไว้ในมาตรา ๖ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมดวงตรา ความผิดฐานลักทรัพย์ วิวาททรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ ฉ้อโกง ความผิดฐานรับของโจร เป็นต้น นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๘ กำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแสดงใบอนุญาตทำการค้า การจัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้าและจรรยาบรรณข้อสำคัญทั้งปวงแห่งการค้าลงไว้ทุกราย การจัดทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชีและการกำหนดให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์ที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ นั้นเป็นทรัพย์ที่ได้มาโดยทางทุจริต บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพค้าของเก่ามิให้เป็นกิจการที่สนับสนุนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์อันเป็นสมบัติที่สำคัญของชาติ คือ โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อีกทั้งเป็นกฎหมายเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้าของเก่าให้ดีขึ้น และเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจได้รับผลกระทบจากการซื้อทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นความผิดและต้องระวางโทษแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขอใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมเป็นความผิดและระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการในการควบคุมตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

กฎหมาย คือ เพื่อการควบคุมการประกอบอาชีพค้าของเก่ามิให้เป็นกิจการที่สนับสนุนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้าของเก่าให้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพการค้าของเก่าที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้แล้ว แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าแต่ก็เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ยังเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่รับรองไว้ว่า ให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้การรับรองไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนพดล เสงเจริญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมาณิษฐ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภัย จันทนจุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวกลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวกลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิตในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ฐานความผิดประกอบอาช็พค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามฟ้องกล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เวลากลางคืนหลังเที่ยง จำเลยได้บังอาจประกอบอาช็พค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ในวันเวลาเกิดเหตุเจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้ นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวนจำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างสอบสวน จำเลยไม่ถูกควบคุมตัว เนื่องจากได้รับการประกันตัว และโจทก์ได้ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธตามฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า

พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือคำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือคำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมชาติบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สิน ของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและ จำหน่ายต่อไป จึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง นั้น ก็เป็นการกำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่น ที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลคำของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลคำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และ มาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิต ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต พิจารณาคำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและ คำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่ง คำร้องและความเห็นของศาลเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำร้องจากกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงตามหนังสือที่ มท ๐๓๐๗.๗/๒๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ สรุปได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นกฎหมายเก่า มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้ดีขึ้น” พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดประเภทการค้าของเก่าเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม เพิ่งจะเริ่มแบ่งประเภทการค้าของเก่า เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๗ โดยแบ่งประเภทการค้าของเก่าออกเป็นประเภท โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และประเภทอื่น ๆ สำหรับกิจการประเภทอื่น ๆ มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎกระทรวง การพิจารณาว่าผู้ประกอบกิจการรายใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประกอบกิจการว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “ของเก่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เท่านั้น ปัจจุบันกิจการ “ประเภทอื่น ๆ” ที่ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้ว เช่น (๑) โทรศัพท์เคลื่อนที่ (๒) กระจาย เศษเหล็ก ขวด (๓) สแตนเลส (๔) คอมพิวเตอร์ (๕) กล้องถ่ายรูป (๖) เครื่องดนตรี (๗) เครื่องเสียง (๘) เครื่องใช้ไฟฟ้า (๙) ไม้เรือนเก่า (๑๐) เครื่องใช้สำนักงาน (๑๑) นาฬิกา (๑๒) ชิ้นส่วน อะไหล่ (รถยนต์, รถจักรยานยนต์) (๑๓)

รถจักรยานยนต์ (๑๔) ยางรถยนต์ (๑๕) กระดาษลือรถยนต์ (ล้อแมกนิเซียม, อลูมิเนียม) (๑๖) แสตมป์ (๑๗) เหรียญ (๑๘) ธนบัตร (๑๙) เฟอ์นิเจอร์ (๒๐) ถังโลหะ (๒๑) กระสอบ (๒๒) เครื่องหนัง (๒๓) ของหลุดจำนำ (๒๔) เครื่องจักรเก่า (๒๕) จักรเย็บผ้า (๒๖) พระเครื่อง (๒๗) พลาสติก

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย”

“มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีตั้งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควรรัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

“มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประเด็นการวินิจฉัย

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบ และประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า แม้รายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแขวงคูคิต ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลระบุว่า ศาลจะต้องใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ บังคับแก่คดี โดยมีได้กล่าวถึงมาตรา ๔ แต่อย่างไร แต่เนื่องจากมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลประกอบอาชีพค้าของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติว่าผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตมีความผิดและกำหนดโทษไว้ ดังนั้น ตามคำร้อง การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาวินิจฉัยทั้งมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ และเมื่อพิจารณาคำร้องฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ร้องยกมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขึ้นอ้างทั้งมาตรา แต่รายละเอียดที่ยกขึ้นกล่าวอ้างและได้แย้งว่า

บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องยกขึ้นกล่าวอ้างเพียงกรณีการค้าของเก่าตามมาตรา ๔
วรรคหนึ่ง (๒) และตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง
และมาตรา ๑๒ วรรคสอง ผู้ร้องไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างหรือโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด
หรือเพราะเหตุใด และไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือ
พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผล
สนับสนุนโดยชัดแจ้ง จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๓) และ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งไว้

ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

เสรีภาพในการประกอบอาชีพได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เกือบทุกฉบับ นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การรับรอง
เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการรับรองเสรีภาพไว้อย่างสัมพัทธ์
(Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นในภายหลังได้
การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นการรับรองเสรีภาพไว้อย่างสัมพัทธ์ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มี ๒ ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง เป็นการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
ซึ่งหมายความว่า ให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพได้เสมอ การรับรองเสรีภาพในลักษณะ
ดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยระยะแรก ๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ลักษณะที่สอง เป็นการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมาย
จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐสภา
เพราะกำหนดเงื่อนไขให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะกฎหมายบางประเภทหรือบางกรณี
เท่านั้น การรับรองเสรีภาพในลักษณะดังกล่าว ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ

พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นต้นมา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรมทำให้มีหลักประกันว่าประชาชนสามารถเลือกที่จะประกอบกิจการหรืออาชีพใดอาชีพหนึ่ง ได้อย่างเสรี และเมื่อมีความพร้อมและสามารถประกอบกิจการและอาชีพ โดยที่ไม่มีใครมาบังคับได้ ไม่ถูกกีดกันไม่ให้มีโอกาสได้ประกอบกิจการหรืออาชีพแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นไม่ว่าจะโดยทางหนึ่ง ทางใด หรือไม่ถูกกีดกันแกล้ง หรือถูกบีบบังคับให้มีโอกาสที่จะขยายกิจการ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรี อย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ มหาชนในกรณีต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จะจำกัดได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๗๔ เป็นกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) การที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดังจะเห็นได้จากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพการค้าของเก่า ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลง เงินตรา ปลอมหนังสือ ความผิดฐานกระทำทุจริตในทางค้าขาย และความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์ เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชก น้อโกง และรับของโจร เป็นต้น หรือการกำหนดให้ ผู้ค้าของเก่าต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการแสดงใบอนุญาตทำการค้า การจัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้าของเก่า การทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชี และการกำหนดให้แจ้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์ที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้นั้นเป็นทรัพย์ ที่ได้มาโดยทางทุจริต ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาต ในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทาง

ในการกระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยป้องกันมิให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลง หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่า และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งน่าจะมีผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดน้อยลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทาง หรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายเททรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่กฎหมายห้าม โดยมีเงื่อนไขเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามมิให้กระทำ เว้นแต่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด มิใช่เป็นความผิดในตัวเองเหมือนเช่นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา บางลักษณะ เช่น ความผิดต่อชีวิต เป็นต้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติไว้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้บุคคลค้าของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า การฝ่าฝืนมาตรา ๔ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้มีการประกอบอาชีพค้าของเก่า โดยฝ่าฝืนกฎหมาย และเพื่อให้การค้าของเก่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว เห็นว่าการค้าของเก่าเป็นการประกอบอาชีพของประชาชนอาชีพหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ต่อผู้ขายเพียงพอที่จะดำรงชีพอยู่ใน ส่วนของผู้ซื้อก็สามารถเลือกซื้อสินค้าที่มีผู้ใช้แล้วได้ในราคาต่ำ โดยมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่า ถ้าหากซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นใหม่หรือเป็นของใหม่ ก็จะต้องซื้อด้วยราคาที่สูงขึ้น แต่ถ้าเลือกซื้อสินค้าที่ใช้แล้วหรือเป็นของเก่า ก็ซื้อในราคาที่ต่ำกว่าการค้าของเก่าจึงเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เมื่อมีเหตุอันสมควร หรือในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่วรรคสองบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

ในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่า โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขอใบอนุญาต และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมเป็นความผิด และมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดโดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนั้นแม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า แต่ก็เป็นจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้ และบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การกำหนดให้ต้องขออนุญาตก็เพียงเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าเท่าที่จำเป็น และเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่า นับเป็นการจัดหารายได้เข้ารัฐ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีปัญหาว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่)

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ฟ้อง นายรัชชัย บัวคลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต โดยขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ปรากฏตามคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๔

จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิตโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการซื้อขาย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนเองให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขาย และจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้

อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ย่อมไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิตเห็นว่าคำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้และจำหน่ายคดีชั่วคราวเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๕๘ และให้ส่งคำร้องของจำเลยและความเห็นของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาตามความประสงค์ของศาลแขวงดุสิต

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย”

“มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย หรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคม หรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเจ้าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควรรัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเจ้าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

“มาตรา ๖ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ร้องขอตามความในมาตรา ๕ เว้นแต่ผู้นั้นจะมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ดังต่อไปนี้

(๑) มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(๒) มีความรู้หนังสือไทยพออ่านออกเขียนได้

(๓) เป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญา ภาค ๒ ส่วนที่ ๕ หมวดที่ ๕ หมวดที่ ๖ หมวดที่ ๗ หมวดที่ ๘ และส่วนที่ ๙ หมวดที่ ๑ หมวดที่ ๒ หมวดที่ ๓ หมวดที่ ๔ หมวดที่ ๕ และหมวดที่ ๖”

“มาตรา ๘ ผู้ค้าของเจ้า ต้อง

(ก) แสดงนามของตนและคำว่า ผู้ค้าของเจ้าไว้ ณ ที่ทำการค้าของตน พร้อมทั้งใบอนุญาตในที่อันเห็นได้แจ้ง

(ข) มีสมุดบัญชีสำหรับการค้าของตนและจรายการข้อสำคัญทั้งปวงแห่งการค้าลงไว้ทุกราย สมุดบัญชีตามที่กล่าวนี้ต้องทำตามแบบและนำมาให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตลงนามและประทับตรา ก่อนทุกเล่ม

(ค) แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ตนนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทางทุจริต

(ง) ทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชีเพื่อสะดวกในการสำรวจ”

“มาตรา ๑๑ ท่านว่าใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคมทุกปี”

“มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเจ้าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเจ้าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่า ประเภทโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิเคราะห์แล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติเป็นหลักว่า บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่ตามสภาพแห่งความเป็นจริงของสังคมโลก การประกอบอาชีพหรือกิจการบางอย่างเห็นได้ชัดว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ ประกอบกิจการค้าประเวณี การค้าอาวุธหรือการค้าสิ่งของที่ลักหรือรับของโจรมา เป็นอาทิ ด้วยเล็งเห็นถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งไว้ว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้การค้ำของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ก็เพื่อเป็นการป้องกันการโจรกรรมทรัพย์สินรวมทั้งของโบราณและพระพุทธรูปตามสถานที่ต่าง ๆ แล้วมาจัดจำหน่าย อันเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองบัญญัติไว้ อันเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งที่ให้กระทำได้ และเพื่อป้องกันผู้ค้ำของเก่าใช้การค้ำของเก่าเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ จึงได้วางมาตรการควบคุมการค้ำของเก่าไว้หลายประการ เช่น กำหนดคุณสมบัติผู้ค้ำของเก่าไว้ว่าต้องมีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป ต้องมีความรู้หนังสือไทย อ่านออกเขียนได้ และไม่เคต้องโทษจำคุกทางอาญาตามที่ระบุไว้ กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องความโปร่งใสในการค้ำของเก่าที่ผู้ค้ำของเก่าต้องปฏิบัติ ทั้งบัญญัติให้ใบอนุญาตการค้ำของเก่าเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวโอนกันไม่ได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมสมควร

แก่กรณีเท่าที่จำเป็นและไม่ถึงขนาดกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ทั้งให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา ๒๕

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการค้ำของเก่า เป็นบทกำหนดโทษที่สืบเนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา ๒๕ แล้ว ความในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งดังกล่าวก็ไม่ไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งประกอบด้วยมาตรา ๒๕ ด้วย

อาศัยเหตุอันได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบด้วยมาตรา ๒๕

นายจิระ พจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕)

ความเป็นมาของเรื่องประกอบด้วยข้อเท็จจริงตามคำร้อง ข้อกฎหมาย ข้ออ้างของทุกฝ่าย ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกัน โดยมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษ เมื่อมีการฝ่าฝืน มาตรา ๔ จึงต้องถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน และเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ก็ตาม แต่ตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ นั้นเอง ก็มีข้อยกเว้นให้รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ในกรณีของผู้ร้อง การที่รัฐออกกฎหมาย กำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการเสียก่อน ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ เพื่อให้คนทั่วไปได้ทราบว่าของที่นำมาเสนอขายนั้นเป็นของเก่าหรือของใหม่ อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย เพราะหากผู้บริโภคซื้อทรัพย์สินมาโดยสุจริตจากพ่อค้าซึ่งขายของชนิดนั้น (ผู้ค้าของเก่าที่มีใบอนุญาตถูกต้อง) ก็จะได้รับความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๒ โดยไม่ต้องคืนของที่ซื้อมาแก่เจ้าของแท้จริง เว้นแต่เจ้าของจะชดใช้ราคาที่ซื้อมา ดังนั้น

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นดังกล่าว ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร ทั้งใช้บังคับแก่ทุกคนที่ประกอบอาชีพค้ำของเก่าเป็นการทั่วไป จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ศาลแขวงดุสิตได้ส่งคำโต้แย้งของนายรัชชัย บัวคลี จำเลยในคดีอาญา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและ ค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้เป็นโจทก์ฟ้องนายรัชชัย บัวคลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต กรณีประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ใช้แล้ว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพ เพราะบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิ ที่จะมียทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่ และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สิน ที่บุคคลอื่นใช้แล้ว เพื่อขายและจำหน่ายต่อไป จึงเป็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่พึงกระทำได้ ไม่สามารถจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ได้

ศาลแขวงดุสิต พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และ
มาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด
ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่
มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว
และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับ
การวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา
ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติม
โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช
๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขาย
ทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบ
มาตรา ๒๕ โดยศาลแขวงดุสิตได้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย
กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และให้สอบถาม
ข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงมหาดไทย

ตามคำร้องนี้ กระทรวงมหาดไทยชี้แจงสรุปได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุม
การขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าของ
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร
ควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าให้ดีขึ้น” นอกจากนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๓)
แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ข้อ ๘ (๒) (ง) กำหนดค่าธรรมเนียม

ในการออกใบอนุญาตการค้าของเก่าประเภทอื่น ๆ ซึ่งคำว่า “ประเภทอื่น ๆ” มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประกอบกิจการว่า อยู่ในความหมายของคำว่า “ของเก่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ หรือไม่ เท่านั้น

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย หรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้ำของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ใช้ความนี้แทน

มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะต้องเป็นกรณีที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยชอบเขตเนื้อหาของกฎหมาย จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติใด ๆ ที่องค์นิติบัญญัติจะตราขึ้นอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผล และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยต้องคำนึงถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพซึ่งเป็นหลักเศรษฐกิจแบบตลาด หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนสามารถเลือกประกอบอาชีพได้ตรงตามความเหมาะสมและความถนัดของตนมากที่สุดเพื่อให้ผลผลิตมีคุณภาพ ประชาชนในฐานะผู้บริโภคย่อมได้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ ส่วนการรับรองเรื่องการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น หมายความว่า รัฐจะต้องไม่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในการแข่งขัน เช่น การให้การสนับสนุนผู้ประกอบการรายใดเป็นพิเศษ แตกต่างจากผู้ประกอบการประเภทเดียวกันอื่น ๆ อย่างไรก็ดี ในวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดแก่เอกชน และให้รัฐสามารถควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้มีการนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับทรัพย์สินมาขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่น โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ มิให้ถูกลักขโมยและนำมาจำหน่ายได้โดยง่าย พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว่ามีสาระสำคัญคือ ให้ผู้ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน นอกจากนี้ยังกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าทั้งคุณสมบัติเฉพาะและคุณสมบัติทั่วไป ซึ่งคุณสมบัติทั่วไปของผู้ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าต้องมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความรู้หนังสือไทยพออ่านออกเขียนได้และไม่เคยต้องโทษจำคุกในฐานความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมหนังสือ ความผิดฐานกระทำทุจริตในทางการค้า และความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์สิน รวมทั้งยังบัญญัติให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งขาดคุณสมบัติหรือต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดซึ่งกระทบถึงความซื่อสัตย์สุจริตและกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้กระทำภายหลังใบอนุญาตถูกเพิกถอนแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เว้นแต่การขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย หรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคม หรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือยกเว้นเฉพาะกรณี หรือการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ “การขายทอดตลาด” หมายถึง การขายโดยเปิดเผยแก่มหาชน ด้วยวิธีให้โอกาสแก่ผู้ประมูลราคา ผู้ใดให้ราคาสูงก็มีสิทธิซื้อทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๐๕ บัญญัติว่า “การขายทอดตลาดย่อมบริบูรณ์ เมื่อผู้ขายทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยเคาะไม้หรือด้วยกิริยาอื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังมีได้แสดงเช่นนั้นอยู่ตราบใด ท่านว่าผู้สู้ราคาจะถอนคำสู้ราคาของตนเสียก็ยังสามารถได้” สำหรับ “ของเก่า” พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๓ บัญญัติคำนิยาม “ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอบริโภค แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้ รวมถึงของโบราณด้วย” และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔)

ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๘ (๒) ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่า ดังต่อไปนี้ ก) ประเภทโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ข) ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ค) ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ได้แก่ รถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการ และรถยนต์ส่วนบุคคล ง) ประเภทอื่น ๆ ที่ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้ว เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ กระจาย เศษเหล็ก ขวด สเตนเลส คอมพิวเตอร์ กล้องถ่ายรูป เครื่องดนตรี เครื่องเสียง เครื่องใช้ไฟฟ้า ไม้เรือนเก่า เครื่องใช้สำนักงาน นาฬิกา ชิ้นส่วนอะไหล่ (รถยนต์/รถจักรยานยนต์) รถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์ กระจกล้อรถยนต์ (ล้อแมกนิเซียม/อลูมิเนียม) แสตมป์ เหรียญ ธนบัตร เฟอร์นิเจอร์ ถังโลหะ กระจสบ เครื่องหนัง ของหลุดจ่านำ เครื่องจักรเก่า จักรเย็บผ้า พระเครื่อง และพลาสติกสำหรับการค้าของเก่าบางประเภท หรือบางชนิดที่รัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นไม่ต้องรับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ได้แก่ การค้ากระจสบ ปานของเก่า การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตค้าของเก่าต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดโดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินและเพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมหนังสือ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน มีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบการอาชีพค้าของเก่า ตลอดจนเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งน่าจะมีผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดน้อยลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทาง หรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด จึงเป็นกรณีที่รัฐมุ่งจัดระเบียบ การประกอบอาชีพค้าของเก่า เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งการจัดหารายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต เข้ารัฐ ซึ่งแม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลผู้ประกอบการค้าของเก่าอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด

และค่าของเก่าๆ ที่บัญญัติให้ผู้ประกอบอาชีพการค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน ก็เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพค้าของเก่าที่มีผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้วก็สามารถประกอบอาชีพค้าของเก่าได้ มิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพค้าของเก่าอย่างเด็ดขาด และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองก็ได้ บัญญัติยกเว้นให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยอาศัยเป็นช่องทางในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยเฉพาะโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ นอกจากนี้ หากไม่มีบทกำหนดโทษ มาตรการเชิงบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าฯ มาตรา ๔ ก็จะไร้ผล เพราะประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้ว ไม่มีบทลงโทษ ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ แล้ว ดังนั้น ความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ด้วยเช่นเดียวกัน

ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าฯ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญนั้น เห็นว่า แม้การค้าของเก่าจะเป็นอาชีพของประชาชนที่ก่อให้เกิดรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองก็ให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกำหนดให้ต้องขออนุญาต

จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก็เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามซึ่งกระทบกระเทือน
เสรีภาพของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุ
เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งมุ่งคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ
แห่งเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่าแต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒)
และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง
แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายนพดล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องของจำเลย (นายรัชชัย บัวคดี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคดี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต ในคดีอาญา หมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕ ฐานประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จำเลยได้ประกอบอาชีพค้ำคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้ำของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ในวันเวลาเกิดเหตุ เจ้าพนักงาน จับกุมจำเลยได้ นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวน จำเลยให้การปฏิเสธ ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธตามฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า

(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ บัญญัติว่า ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่ และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพ รับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองบัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง นั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต เห็นว่า ศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องและความเห็นของศาลเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลแขวงดุสิตจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบังคับแก่คดี และศาลได้ส่งความเห็นเช่นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ตอบข้อหารือสรุปได้ว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเก่าซึ่งมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น” โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้บุคคลที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดประเภทการค้าของเก่าเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม เพิ่งจะเริ่มแบ่งประเภทการค้าของเก่า เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๑๓ โดยแบ่งประเภทการค้าของเก่าออกเป็นประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ประเภทรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และประเภทอื่น ๆ สำหรับกิจการประเภทอื่น ๆ มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎกระทรวง การพิจารณาว่า ผู้ประกอบกิจการรายใดหรือการประกอบกิจการใดจะต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประกอบกิจการว่า อยู่ในความหมายของคำว่า “ของเก่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ เท่านั้น ปัจจุบันกิจการ “ประเภทอื่น ๆ” ที่ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้วมีทั้งหมด ๒๗ รายการ เช่น (๑) โทรศัพท์เคลื่อนที่ (๒) กระดาษ เศษเหล็ก ขวด (๓) สเตนเลส (๔) คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบ และประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า ในส่วนของการกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยนั้น แม้ว่ารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแขวงดุสิต ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลแขวงดุสิตระบุว่า จะต้องใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๆ บังคับแก่คดี โดยมีได้กล่าวถึงมาตรา ๔ แต่อย่างไร แต่เนื่องจากมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลประกอบอาชีพ

คำของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติความคิด และโทษสำหรับผู้ประกอบอาชีพคำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น การพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามคำร้องว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาวินิจฉัยทั้งมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ และเมื่อพิจารณาคำร้องฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ร้องได้อ้างมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ทั้งมาตรา แต่รายละเอียดที่ได้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องได้แย้งเพียงเฉพาะกรณีการคำของเก่า ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ส่วนมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง และมาตรา ๑๒ วรรคสอง ผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หรือเพราะเหตุใด และไม่ได้บรรยายหรือระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวข้องและระบุความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการอย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุน โดยชัดเจน จึงไม่เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๓) และ (๔) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนที่ผู้ร้องมิได้โต้แย้งไว้

ดังนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม ทำให้ประชาชนมีหลักประกันที่จะเลือกประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้อย่างเสรี โดยที่ไม่มีใครมาบังคับ ไม่ถูกกีดกันไม่ให้มีโอกาสในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพแข่งขัน กับผู้ประกอบกิจการรายอื่น ทำให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมไม่ได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครอง ผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือ

เพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นทางการจะจำกัดได้เท่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) โดยมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ถือเป็นความผิดและต้องระวางโทษ และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่าไว้ในมาตรา ๖ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมดวงตรา ความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ ฉ้อโกง ความผิดฐานรับของโจร เป็นต้น นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๘ กำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแสดงใบอนุญาตทำการค้า การจัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้าและจรรยาบรรณซื้อขายที่สำคัญทั้งปวงแห่งการค้าลงไว้ทุกรายการจัดทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชีและการกำหนดให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์ที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้นั้นเป็นทรัพย์ที่ได้มาโดยทางทุจริต

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพค้าของเก่ามิให้เป็นกิจการที่สนับสนุนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์อันเป็นสมบัติที่สำคัญของชาติ คือ โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อีกทั้งเป็นกฎหมายเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้าของเก่าให้ดีขึ้น และเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจได้รับผลกระทบจากการซื้อทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ ผู้ใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิด และต้องระวางโทษแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้ำของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพค้ำของเก่าต้องขอใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ขออนุญาตย่อมเป็นความผิดและระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการในการควบคุมตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ เพื่อการควบคุมการประกอบอาชีพค้ำของเก่ามิให้เป็นกิจการที่สนับสนุนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพค้ำของเก่าให้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพการค้ำของเก่าที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้แล้ว แม้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าแต่ก็เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ยังเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยรัฐได้นำค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจากการประกอบอาชีพค้ำของเก่าเป็นรายได้เข้ารัฐเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้ำของเก่า ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้การรับรองไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายปรีชา เฉลิมวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๒๔๗๑ 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 ๒๔๗๑ 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

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย 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 กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และผลที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน กล่าวคือ ทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกันของบุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดดังกล่าว โดยอาศัยเป็นช่องทางในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด และการควบคุมดังกล่าวจะช่วยรักษาทรัพย์สินอันเป็นสมบัติที่สำคัญของชาติ คือ โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ มิให้ถูกลักขโมย และนำมาจำหน่ายได้โดยง่ายและการที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบกิจการค้าของเก่า จะมีผลช่วยสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ 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 และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพนั้น 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 สระฐาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี่) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี่) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดี ศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคลี่ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต ในฐานะความผิด ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามฟ้องกล่าวอ้างว่า จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพ ค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้วอันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ในวันเวลาเกิดเหตุ เจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้ นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวน จำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างสอบสวน จำเลยไม่ถูกควบคุมตัว เนื่องจากได้รับการประกันตัว โจทก์ ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธตามฟ้องของโจทก์ และ จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สิน เป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิ ที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้ว เพื่อขาย และจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้น กฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถ ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้ำของเก่า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาต และหากบุคคลค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิต ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลแขวงดุสิต พิเคราะห์คำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว ให้ส่งคำร้องและความเห็น ของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

การพิจารณาและคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ประชุม ปรีกษาหารือกันกำหนดประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติ

ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การห้ามบุคคลมิให้ประกอบอาชีพการค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเบื้องต้นเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือในการประกอบอาชีพ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการต่าง ๆ คือ การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขันไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีที่จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้มีความเป็นมาในการตราพระราชบัญญัติว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้า ฯ สั่งว่า โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้” การที่มีได้อ้างเหตุผลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ก็ดีด้วยเหตุที่เป็นกฎหมายเก่าที่ตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ก่อนมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาหาเหตุผลหรือประโยชน์ในการตราบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่ โดยไม่จำกัดแต่เพียงต้องผูกพันตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏเท่านั้น

พิจารณาต่อไปปรากฏในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ฯ มาตรา ๖ ว่า ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตแก่ผู้ร้องขอใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่า ที่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญา ในบทมาตราที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลง เงินตรา ดวงตราและหนังสือต่าง ๆ ความผิดฐานกระทำทุจริตในทางค้าขาย และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น การลักทรัพย์ กรรโชก หนีโจกและรับของโจร ซึ่งลักษณะต้องห้ามเหล่านี้แสดงว่ากฎหมาย ต้องการควบคุมมิให้บุคคลที่เคยต้องโทษในฐานความผิดเหล่านี้ประกอบอาชีพค้ำของเก่า เพราะการค้ำของเก่าอาจเป็นโอกาสให้บุคคลอาศัยเป็นช่องทางในการซื้อและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิด รวมทั้งโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วย นอกจากนี้เหตุผลที่อนุมานได้จาก บทบัญญัติดังกล่าวนี้แล้ว ยังเห็นได้อีกว่า ผู้ซื้อของเก่าไปใช้ในการอุปโภค ต้องเสี่ยงจากปัญหาทรัพย์สิน ที่ซื้อเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากเจ้าของเดิมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและยังเสี่ยงต่อการที่ทรัพย์สินนั้นไม่มี คุณภาพดีเท่าที่ควรเพราะการคัดแปลงหรือปกปิดสภาพที่แท้จริงด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วเห็นว่า การควบคุมการประกอบอาชีพค้ำของเก่ามีประโยชน์ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบในการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ประกอบกับข้อห้ามในการอนุญาตตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว กำหนดแต่เพียงว่าผู้ขอใบอนุญาตค้ำของเก่าต้องมีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความรู้หนังสือไทย พออ่านออกเขียนได้และไม่มีลักษณะต้องห้ามคือ เคยต้องโทษจำคุกในคดีความผิดดังกล่าวข้างต้น การกำหนดเงื่อนไขเพียงเท่าที่จำเป็น เช่น ให้ผู้ขอใบอนุญาตเป็นบุคคลอายุบรรลุนิติภาวะสามารถทำนิติกรรมได้ มีความรู้พออ่านออกเขียนได้จะจะสามารถจดบัญชีบันทึกการค้าได้ เช่นนี้ ถือได้ว่า เป็นการบังคับเท่าที่ จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ฯ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง นั้น บัญญัติว่า ผู้ใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งโทษจำคุกและโทษปรับนี้เป็นวิธีการลงโทษที่ใช้กระทำทั่วไปแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะเป็น การจำกัดเสรีภาพในร่างกายของบุคคล ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็น จำเลยผู้ร้องมิได้แสดงเหตุผลอธิบายว่า โทษจำคุกและโทษปรับขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ อย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๕

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิตโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชชัย บัวคลี่) ในคดีอาญา
หมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดี ศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต)
ได้ฟ้องนายรัชชชัย บัวคลี่ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕
ฐานความผิดประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้วอันเป็นการค้าของเก่า
โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และยื่นคำร้อง
ต่อศาลแขวงดุสิตโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔
มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพ
การขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต
และที่กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษ
จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามลำดับ นั้น เป็นบทบัญญัติ
ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ
จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องซึ่งเป็น
คำโต้แย้งดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต (๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย หรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี (๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิด ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา” และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่า โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม” มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง

ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สุวีถีภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พิเคราะห์แล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้น โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) มิได้กำหนดขอบเขตหรือประเภทของการค้าของเก่าที่ผู้ประกอบอาชีพจะต้องขออนุญาตไว้อย่างชัดเจนแต่การที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดโดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่กฎหมายห้าม โดยมีเงื่อนไขเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔ ที่ห้ามมิให้บุคคลค้าของเก่าเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติว่า การฝ่าฝืนมาตรา ๔ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ทั้งนี้เพื่อควบคุมมิให้มีการประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยฝ่าฝืนกฎหมายและเพื่อให้การค้าของเก่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายสำหรับรัฐธรรมนูญ นั้น มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมทำให้มีหลักประกันว่าประชาชนสามารถเลือกที่จะประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพใดอาชีพหนึ่งได้อย่างเสรีโดยไม่มีใครมาบังคับหรือกั้นกั้วได้ ส่วนวรรคสอง ก็เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนในกรณีต่าง ๆ แต่การจำกัดกระทำได้ที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ ทั้งกฎหมายที่ออกมาจำกัดต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปด้วยโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

การค้าของเก่าเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้เพียงแต่รับรองให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย หรือให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้เฉพาะกฎหมายบางประเภทหรือในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เสรีภาพในการ

ประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงย่อมอาจถูกจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในกรณีต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ๑ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขอใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อน จึงจะประกอบอาชีพได้หากประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมเป็นความผิด และมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการออกกฎหมายเพื่อจำกัดดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองเปิดช่องให้กระทำได้ ทั้งมาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับก็เป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ทั้งเมื่อพิจารณาตามเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เพื่อควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้ดีขึ้นการกำหนดให้ต้องขออนุญาตก็เพียงเพื่อการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเท่านั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า และไม่ได้เป็นการมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 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 หรือเปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดมีสถานที่จำหน่ายทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด ขณะเดียวกันเป็นการคุ้มครองแก่ผู้บริโภคหรือผู้ที่นิยมสะสมของเก่า หรือมีความจำเป็นต้องใช้ของเก่าได้รับการคุ้มครอง ผลกระทบในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่าทำให้นักค้าถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ 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

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

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบได้ว่า

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๘ ฐานความผิดประกอบอาชีพ ค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามฟ้องกล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เวลากลางวัน หลังเที่ยง จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่ แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ในวันเวลาเกิดเหตุ เจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวน จำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างสอบสวน จำเลยไม่ถูกควบคุมตัว เนื่องจากได้รับการประกันตัว และโจทก์ได้ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธตามฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด

และค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด หรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ ที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติ รับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าจะ ทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดา ที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง นั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้ำของเก่า เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต พิจารณาคำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควร ได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิพากษาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ให้ส่งคำร้องและความเห็นของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕)

“มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเจ้าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเจ้าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

“มาตรา ๑๒ ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเจ้าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเจ้าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเจ้าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย

“พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเจ้า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเจ้า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเจ้า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่”

คำวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเจ้า พุทธศักราช ๒๔๙๔ ตราขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีเหตุผลจากคำปรารภในพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า

“โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเจ้าให้ดีขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้”

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้ผู้ที่มีอาชีพขายทอดตลาดและค้าของเจ้าอยู่ในวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ให้ยื่นขอใบอนุญาตภายในสามเดือน แสดงให้เห็นว่าก่อนหน้านี้อันผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาต เพื่อให้มีการควบคุมการประกอบอาชีพอย่างรัดกุมได้ผล

พระมหากษัตริย์จึงทรงตรากฎหมายนี้ออกใช้บังคับและพระราชบัญญัตินี้ก็ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัย รัศมุนขึ้นหลายครั้ง (๔ ครั้ง) ตามระยะเวลาที่เปลี่ยนไป

“ของเก่า” ซึ่งผู้ประกอบอาชีพค้าขายต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา ๓ ให้นิยามไว้ว่า “ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย โดยประการอื่นอย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย

การค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ จึงเป็นการขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของใช้แล้ว ซึ่งรวมถึงของโบราณด้วย ซึ่งต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดประเภทของการค้าของเก่าให้ชัดเจนขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บค่าธรรมเนียม โดยแบ่งประเภทการค้าของเก่าเป็นประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ประเภท เพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ประเภทรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และประเภทอื่น ๆ ปัจจุบันกิจการประเภทอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้ว เช่น (๑) โทรศัพท์เคลื่อนที่ (๒) กระจาย เศษเหล็ก ขวด (๓) สเตนเลส (๔) คอมพิวเตอร์ (๕) กล้องถ่ายรูป (๖) เครื่องดนตรี (๗) เครื่องเสียง (๘) เครื่องใช้ไฟฟ้า (๙) ไม้เรือนเก่า (๑๐) เครื่องใช้สำนักงาน (๑๑) นาฬิกา (๑๒) ชิ้นส่วน อะไหล่ (รถยนต์ รถจักรยานยนต์) (๑๓) รถจักรยานยนต์ (๑๔) ยางรถยนต์ (๑๕) กระทะล้อรถยนต์ (ล้อแมกนีเซียม อลูมิเนียม) (๑๖) แสตมป์ (๑๗) เหรียญ (๑๘) ธนบัตร (๑๙) เฟอร์นิเจอร์ (๒๐) ถังโลหะ (๒๑) กระสอบ (๒๒) เครื่องหนัง (๒๓) ของหตุคนำ (๒๔) เครื่องจักรเก่า (๒๕) จักรเย็บผ้า (๒๖) พระเครื่อง (๒๗) พลาสติก

การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดังจะเห็นได้จากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพการค้าของเก่า ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมหนังสือ ความผิดฐานกระทำทุจริตในทางค้าขาย และความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์สิน เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชก น้อโกง และรับของโจร เป็นต้น หรือการกำหนดให้ผู้ค้าของเก่าต้องปฏิบัติ เกี่ยวกับการแสดงใบอนุญาตทำการค้า การจัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้าของเก่า การทำเลขลำดับ เป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ช่องให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชี และการกำหนดให้แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ

หรือนายตรวจ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ นั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทางทุจริต ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า คือ เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่าให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยป้องกันมิให้บุคคลที่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลง หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่า และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งน่าจะมีผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดน้อยลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทาง หรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งเพื่อควบคุมรักษาศิลปวัตถุ และโบราณวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ควบคุมการขายของเก่าเป็นการค้าอันมีที่ทำการค้าดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๕) จึงมิได้มุ่งหมายให้ครอบคลุมไปถึงการหาบเร่เก็บซื้อของเก่าไปขายแก่ร้านค้าของเก่าแต่อย่างใด (ศาลฎีกามีแนวคำพิพากษานี้ไว้หลายคดี)

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งยังไม่มีประกาศยกเว้นแต่ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๖ แบ่งประเภทการค้าของเก่าเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมให้เหมาะสม เป็น ๔ ประเภท คือ ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี ประเภทรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และประเภทอื่น ๆ และที่เคยปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เคยประกาศยกเว้นการค้ากระสอบป่านของเก่า เพียงชนิดเดียวเมื่อ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ผู้ค้าไม่ต้องขอใบอนุญาต

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้าของเก่าโดยกำหนดให้

ผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องขอใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อน จึงประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมเป็นความผิด และมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำผิด โดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนั้นแม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า แต่ก็เป็น การจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นมาตรการเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำผิดต่อทรัพย์สิน สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน คุ้มครองโบราณวัตถุและศิลปวัตถุอันเป็นทรัพย์สินสมบัติอันล้ำค่าของแผ่นดิน เพราะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่าต้องมีคุณสมบัติที่ไม่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมาก่อน รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าพนักงานสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ง่ายอันเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ค้าของเก่า และตัดช่องทางการกระทำความผิดไว้ให้รัดกุม แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าบ้าง แต่เกิดผลดีในการรักษาประโยชน์ของชาติความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชน ไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้าของเก่า เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า ไม่มุ่งหมายบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง (สำหรับกรณีที่ต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอยู่ในข้อยกเว้นนำมาบังคับใช้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑)) ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ๗ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนการประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ห้ามไว้ เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ ด้วย

ตามเหตุผลดังกล่าวได้พิจารณามาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ 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 และขอให้ศาลแขวงคดีสงครำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ด้วยศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๓/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

นายรัชชัย บัวคลี ได้ประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้วโดยมิได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐใดๆ จึงถูกจับกุมในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เวลากลางคืนหลังเที่ยงที่แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยถูกกล่าวหาว่าทำการค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ใช้แล้วอันเป็นการค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าว และในชั้นสอบสวน นายรัชชัยฯ ให้การปฏิเสธ แต่พนักงานสอบสวนได้ทำสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี

หลังจากพิจารณาสำนวนของพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงคูสิต) ได้ฟ้องนายวัชรชัย ฯ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงคูสิต ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๕ ความผิดฐานประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตและขอให้ลงโทษจำเลย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

นายวัชรชัย ฯ จำเลยได้ให้การต่อศาลแขวงคูสิตปฏิเสธฟ้องของพนักงานอัยการโจทก์ และจำเลย ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงคูสิต เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ โดยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด ประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและ ค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็น สาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลย่อมมีสิทธิ ที่จะมียทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือของใหม่ และบุคคล ย่อมมีสิทธิจะขายทรัพย์สินของตนให้ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถืออาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่น ใช้นแล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติจำกัดเสรีภาพ ตามวรรคหนึ่งนั้นก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามบุคคล ค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มี

ใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงคดี ต่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงคดี เห็นว่าคำร้องของนายวิชชัย ฯ จำเลย มีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณา วินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องและ ความเห็นของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ตรวจคำร้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

มาตรา ๔ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓) บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีตั้งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้ำของเก่าประเภทหรือชนิด

ซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

มาตรา ๑๒ (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓) บัญญัติว่า

“ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพว่าจะไม่ถูกจำกัดและต้องให้บุคคลเหล่านั้นสามารถแข่งขันในตลาดการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและในราคาที่เป็นธรรม

การที่ประเทศไทยต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพของประชาชน ก็เพราะประเทศไทยเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (Rule of Law) ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองและในประการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีบทบัญญัติถึงเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการทำสัญญา เสรีภาพในการประกอบอาชีพ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็จะต้องด้วยความยินยอมของประชาชนให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเองตามกฎหมายแห่งนิติบัญญัติของประเทศนั้น

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เพราะจะมีการจัดสรรทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ จะมีความพยายามของผู้ผลิตสินค้าหรือบริการด้วยต้นทุนต่ำอันจะทำให้สามารถขายได้ในราคาที่ต่ำ แต่มีผลผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง มีคุณภาพดี ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาด และสามารถสนองความต้องการของสังคมได้ดีและทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านราคาและคุณภาพของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ

ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มีบทบัญญัติเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่รัฐประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าในเรื่องสินค้าหรือบริการใดในตลาดให้มากขึ้นจึงต้องมีการเปิดเสรีในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ต้องสอดคล้องต่อหลักการดังกล่าวนี้ หากไม่สอดคล้องก็ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามเสรีภาพต่าง ๆ รวมทั้งการจะอนุญาตให้มีการค้าอย่างเสรีนั้นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสามารถถูกจำกัดได้บางประการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในด้านต่าง ๆ เช่น เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็มีมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวโดยเป็นการยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนาการ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภคหรือประโยชน์สาธารณะอื่น ซึ่งก็ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่กำหนดเป็นหลักการไว้ว่าจะมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ เว้นแต่จะกระทำโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายเฉพาะดังกล่าวต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้จึงต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหา คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง นั้นมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพหรือไม่ และหากเป็นการจำกัดเสรีภาพแล้วจะเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ มาตรา ๓ และได้มีสภาพเป็นมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ในปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติห้ามบุคคลใด ๆ ทำการค้ำของเก่าโดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า

(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ ที่บัญญัติกำหนดการลงโทษบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าของเก่า โดยมีได้รับอนุญาต คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี เพราะผู้ประกอบการค้าของเก่าต้องขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หากบุคคลใดประกอบกิจการการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมถูกลงโทษทางอาญา

อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถทำได้ตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง คือ การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครอง ผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือ เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันหรือไม่ และต้องพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วย กล่าวคือ การออกกฎหมายดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพนั้น และกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง โดยระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้นด้วย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ นั้น มีความมุ่งหมาย เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินที่ใช่แล้วและของโบราณ เช่น ศิลปวัตถุ มิให้ถูกลักทรัพย์ หรือนำไปขายต่อซึ่งเป็นการรับของโจรสำหรับผู้รับซื้อทรัพย์สินเหล่านั้น และจัดระเบียบการค้าของเก่าซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ซื้อ ทรัพย์สินซึ่งเป็นผู้บริโภคให้ได้รับสินค้าที่มีคุณภาพและถูกต้องตามกฎหมายด้วย จึงได้มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เช่น ห้ามมิให้บุคคลทำการค้าของเก่าเว้นแต่ได้รับอนุญาต (มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒)) กำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพการค้าของเก่า เช่น มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความรู้อ่านออกเขียนได้ และไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมาย ลักษณะอาญา ในความผิดบางฐาน เช่น ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา ปลอมหนังสือ ทูจจริตในทาง ค้าขาย และความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน (มาตรา ๖) และผู้ค้าของเก่าต้องแสดงใบอนุญาตในที่อันเห็นได้

ชัดแจ้งและมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจเมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้คนนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทางทุจริต (มาตรา ๘)

ดังนั้น การห้ามการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางการ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษโดยบทบัญญัติมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง นั้น แม้เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่จะทำการค้าของเก่าแต่ก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากมิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเฉพาะเพื่อคุ้มครองโบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ และเป็นการจัดระเบียบผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่า ผู้ค้าของเก่าจึงต้องมีใบอนุญาต มิฉะนั้นจะถูกลงโทษ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมทรัพย์สินต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ค้าของเก่าว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นซึ่งไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของมหาชนเพราะจะเป็นการรักษาทรัพย์สินสมบัติของประเทศชาติ เช่น โบราณวัตถุ มิให้ถูกลักขโมยได้ง่าย และเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้ซื้อสินค้าจะได้ไม่ถูกหลอกลวงขายสินค้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกระทำเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าทุกคน ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเจาะจง

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของนายรัชชัย บัวคลี่ จำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๑๘๒๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอให้พิจารณาตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้อง นายรัชชัย บัวคลี่ เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต ในฐานะความผิดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เวลาหลังเที่ยงคืน จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยเจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้และนำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว จำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างสอบสวนจำเลยไม่ถูกควบคุมตัวเนื่องจากการประกันตัว ทั้งนี้โจทก์ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การต่อศาลแขวงดุสิตปฏิเสธตามฟ้องของโจทก์ และยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิต เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๕ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาด

หรือค้ำของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมชาติบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขายไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขาย และจำหน่ายต่อไปจึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่สามารถจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้น กฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้น การที่มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้ำของเก่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องรับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต พิจารณาคำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของจำเลยและความเห็นของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้
“ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่น
อย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย

ฯลฯ”

มาตรา ๔ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้
โดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจาก ...

(๒) การค้ำของเก่า นอกจากการค้ำของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศ
ยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศ
เพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้ำของเก่าประเภทหรือชนิด
ซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

มาตรา ๑๒ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕) บัญญัติว่า “ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่า โดยมิได้รับ
ใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต
ตามมาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้ำของเก่า
ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธ
ภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือ
ทั้งจำทั้งปรับ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การรับรองเสรีภาพของบุคคล
ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นหลักประกันว่า
ประชาชนสามารถเลือกที่จะประกอบกิจการหรืออาชีพใด ๆ ได้อย่างเสรี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

วรรคสอง เป็นบทบัญญัติให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมของบุคคลได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ สาธารณะ เช่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมกระทำหรือจำกัดได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ เป็นกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า โดยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ บุคคลที่จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๓ บัญญัตินิยาม คำว่า “ของเก่า” ให้หมายถึง ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่น อย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ทั้งนี้รวมถึงของโบราณด้วย การค้ำของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และค้ำของเก่าฯ จึงเป็นการขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่นซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของใช้แล้ว ซึ่งรวมถึงของโบราณด้วย โดยกระทรวงมหาดไทย ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๑๕ กำหนดประเภทของการค้ำของเก่าให้ชัดเจนขึ้น โดยแบ่งประเภทการค้ำของเก่าออกเป็น (ก) ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วย โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ข) ประเภทเพชร พลอย ทอง นาก เงิน หรืออัญมณี (ค) ประเภทรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ (ง) ประเภทอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบัน กิจการประเภทอื่น ๆ กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้วหลายประเภทรวมทั้งคอมพิวเตอร์ อันเป็นมรดกคดีตามคำร้องนี้ด้วย

การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ต้องมีการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ย่อมเป็นประโยชน์ในการควบคุม การค้ำของเก่าอันเป็นทรัพย์สินที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองของบุคคลและใช้ในชีวิตประจำวัน โดยทรัพย์สินส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารหลักฐานที่แสดงความเป็นเจ้าของปรากฏติดอยู่กับตัวทรัพย์สิน เพื่อควบคุม และป้องกันมิให้การประกอบอาชีพการค้ำของเก่าเป็นช่องทางในการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ๆ มาตรา ๖ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบอาชีพการค้ำของเก่า ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายลักษณะอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ปลอมหนังสือ ความผิดฐานกระทำทุจริตในทางค้าขาย และความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์ เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชก น้อโกง และรับของโจร เป็นต้น และมาตรา ๘ ได้กำหนดให้ผู้ค้ำของเก่าต้องแสดงใบอนุญาตทำการค้ำ จัดทำสมุดบัญชีสำหรับการค้ำของเก่าและจัดทำเลขลำดับเป็นเครื่องหมายปิดไว้ที่ของให้ตรงกับเลขลำดับในสมุดบัญชี รวมถึงต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์ที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ นั้นเป็นทรัพย์ที่ได้มาโดยทุจริตด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้ตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น การควบคุมการค้ำของเก่าโดยให้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานเสียก่อนเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ๆ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้ผู้ประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมเป็นความผิดและมีโทษ จึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และโดยที่มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ๆ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งที่กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และกำหนดความผิดและโทษนั้น สามารถบังคับใช้เพื่อการควบคุมและจัดระเบียบการประกอบอาชีพให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ได้ และเป็นมาตรการที่สำคัญในการป้องกันมิให้มีการละเมิดในทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้ ซึ่งแม้จะกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพค้ำของเก่าแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าทุกคน มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงประกอบกับการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้อง นายรัชชัย บัวคลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิตฐานความผิดประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยบรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เวลากลางคืนหลังเที่ยง จำเลยได้บังอาจประกอบอาชีพค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓

จำเลยให้การปฏิเสธ และจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงดุสิตโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปความว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ผู้ใดประกอบอาชีพการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบ

อาชีพในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองไว้ เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองโดยการซื้อขาย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเก่าหรือเป็นของใหม่ และบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะขายทรัพย์สินของตนให้แก่ผู้อื่น การที่บุคคลจะยึดถือเป็นอาชีพรับซื้อทรัพย์สินที่บุคคลอื่นใช้แล้วเพื่อขายและจำหน่ายต่อไป จึงเป็นสิทธิธรรมดาที่บุคคลทุกคนพึงกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งนั้น ก็เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า มีกฎหมายใดบ้างที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ฉะนั้นกฎหมายอื่นที่มีใช้กฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่สามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งได้ ฉะนั้นการที่บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ บัญญัติห้ามบุคคลค้าของเก่า เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และหากบุคคลค้าของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตต้องรับโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ และขอให้ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแขวงดุสิต พิจารณาคำร้องของจำเลยแล้ว เห็นว่า คำร้องของจำเลยมีสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลจะใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บังคับแก่คดี จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว ให้ส่งคำร้องและความเห็นของศาลไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย จึงได้ส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งคำสั่งสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลแขวงดุสิตทราบ

ระหว่างพิจารณาได้สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยตอบข้อหารือสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. เกี่ยวกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ ได้ตรวจสอบแล้วว่าเป็นกฎหมายเก่า มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าให้ดีขึ้น”

๒. เกี่ยวกับกฎกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

กฎกระทรวงมหาดไทย เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายตรวจแบบของคำร้องขอรับใบอนุญาต และสมุดบัญชีที่ผู้รับอนุญาตจะต้องทำขึ้นตามกฎหมายให้ เป็นไปตามแบบของเจ้าพนักงาน กำหนดให้ผู้รับอนุญาตซึ่งย้ายที่ทำการหรือร้านจากที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาต ต้องแจ้งให้นายตรวจทราบ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต่อรัฐมนตรี มีสิทธิจะประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี และกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ฯลฯ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้รับอนุญาตสำหรับกิจการนั้น ๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

(๑) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขาย หรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีตั้งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(๒) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิด ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา

ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควร รัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ ผู้ค้าของเก่าประเภทหรือชนิดซึ่งได้มีประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้ว จำต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตาม มาตรา ๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำเกี่ยวกับการขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า ประเภทโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ

พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ
ทั้งปรับ”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคล
ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันได้โดยเสรี ซึ่งหมายความว่า บุคคลสามารถ
ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมอันดีก็สามารถทำได้โดยไม่จำกัด
ซึ่งเป็นไปตามวรรคสองตอนต้นที่บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือ
เศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง
การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด
หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

สำหรับกรณีเกี่ยวกับการค้าของเก่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กำหนดให้บุคคล
ที่ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เหตุผล
ที่ต้องตราพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าก็เพื่อเป็นการควบคุมการขายทอดตลาด
และค้าของเก่าให้ดีขึ้น เพื่อประโยชน์ที่จะป้องกันการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย และสะดวกแก่การตรวจสอบ
ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัด
เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์
ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
การคุ้มครองผู้บริโภค สวัสดิภาพของประชาชน นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด
และค้าของเก่าฯ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ
แห่งเสรีภาพ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒)
และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและ
ค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ