

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

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

สรุปข้อเท็จจริง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบ
มาตรา ๒๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษ
ฝ่ายคดีศาลแขวง ๒ (แขวงดุสิต) ได้ฟ้องนายรัชชัย บัวคลี เป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิตในคดีอาญา
หมายเลขคำที่ ๑๕๗๗/๒๕๕๕ ฐานความผิดประกอบอาช็พค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามฟ้อง
กล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เวลากลางคืนหลังเที่ยง จำเลยได้บังอาจประกอบอาช็พ
ค้าคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ใช้แล้ว อันเป็นการค้าของเก่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน
ผู้ออกใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกิดที่แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร
ในวันเวลาเกิดเหตุเจ้าพนักงานจับกุมจำเลยได้ นำส่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้ว ชั้นสอบสวน
จำเลยให้การปฏิเสธ ระหว่างสอบสวน จำเลยไม่ถูกควบคุมตัว เนื่องจากได้รับการประกันตัว และโจทก์
ได้ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า
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 ๒๕๕๕ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า

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 เพราะตามธรรมดาบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง 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 ๒๔๙๔ 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 ๒๔๙๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ประกอบกิจการว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “ของเก่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ 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) กระดาษลอร์รถยนต์ (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 เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ของเก่า” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เสนอขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยประการอื่น อย่างทรัพย์สินที่ใช้แล้ว 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 แม้รายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแขวงคดี ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ ศาลระบุว่า ศาลจะต้องใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ บังคับแก่คดี โดยมีได้กล่าวถึงมาตรา ๔ แต่อย่างไร แต่เนื่องจากมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลประกอบอาชีพค้าของเก่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติว่าผู้ที่ประกอบอาชีพค้าของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตมีความผิดและกำหนดโทษไว้ ดังนั้น ตามคำร้อง การพิจารณาทบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ 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 ๒๙ 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 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์ที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้ผู้นั้นเป็นทรัพย์ ที่ได้มาโดยทางทุจริต ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาต ในการประกอบอาชีพการค้าของเก่า เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้าของเก่ามิให้เป็นช่องทาง

ในการกระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยป้องกันมิให้บุคคลที่เคียดแค้นโทษจำคุกในความผิดที่เกี่ยวกับการปลอมแปลง หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมีสิทธิขอใบอนุญาตประกอบอาชีพค้าของเก่า และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งน่าจะมีผลให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินลดน้อยลง เพราะผู้กระทำความผิดไม่มีช่องทาง หรือมีช่องทางน้อยลงในการถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่กฎหมายห้าม โดยมีเงื่อนไขเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามมิให้กระทำ เว้นแต่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 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 และค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพค้ำของเก่า โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้ใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพการค้ำของเก่า เพราะกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพค้ำของเก่าต้องขอใบอนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะประกอบอาชีพได้ หากผู้ใดประกอบอาชีพค้ำของเก่าโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมเป็นความผิด และมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพการค้ำของเก่ามิให้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดโดยเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนั้นแม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้ำของเก่า แต่ก็เป็นการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ให้อำนาจกระทำได้ และบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การกำหนดให้ต้องขออนุญาตก็เพียงเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้ำของเก่าเท่าที่จำเป็น และเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบอาชีพค้ำของเก่า นับเป็นการจัดหารายได้เข้ารัฐ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพค้ำของเก่า ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพค้าของเก่า และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ