

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

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

ด้วยศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายรัชชัย บัวคลี) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ ๑๕๗๓/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและการค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ 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 ๒๔๗๔ มาตรา ๔ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๑ 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”

พิจารณาแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพว่าจะไม่ถูกจำกัดและต้องให้บุคคลเหล่านั้นสามารถแข่งขันในตลาดการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะประกอบประโยชน์ต่อผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและในราคาที่เป็นธรรม

การที่ประเทศไทยต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่รับรองเสรีภาพของประชาชน ก็เพราะประเทศไทยเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (Rule of Law) ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองและในประการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีบทบัญญัติถึงเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการทำสัญญา เสรีภาพในการประกอบอาชีพ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต้องด้วยความยินยอมของประชาชนให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเองตามกฎหมายแห่งนิติบัญญัติของประเทศนั้น

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 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง นั้นมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพหรือไม่ และหากเป็นการจำกัดเสรีภาพแล้วจะเป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ มาตรา ๓ และได้มีสภาพเป็นมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) ในปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติห้ามบุคคลใด ๆ ทำการค้าของเก่าโดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า

(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