

วิทยาลัยบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2556
ฉบับที่ ๔ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณา กรณีศึกษา
การควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2556
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

LEGAL PROBLEM CONCERNING THE CONTROL OF BILLBOARD

BY
MS.CHATCHANEE KONGMUANG



**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
GRADUATE SCHOOL OF LAW
ASSUMPTION UNIVERSITY**

NOVEMBER 2013

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณา กรณีศึกษา
การควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร
(LEGAL PROBLEM CONCERNING THE CONTROL OF
BILLBOARD)

ชื่อผู้เขียน : นางสาวชัชณี คงเมือง

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์ ธีรพงศ์ โปษะบุตร ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวลำรวจ กรรมการ
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์ กรรมการ

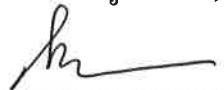
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


..... ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธีรพงศ์ โปษะบุตร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธีรพงศ์ โปษะบุตร)


..... กรรมการ
(ดร. ธีรพล กาญจนากาศ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธีรพงศ์ โปษะบุตร)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวลำรวจ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์)

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณา กรณีศึกษาการควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร

ชื่อผู้เขียน : นางสาวชัชณี คงเมือง

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

ปีการศึกษา : 2556

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

- | | |
|--|---------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ฌ็องพงศ์ โปษะบุตร | ประธานกรรมการ |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง | กรรมการ |
| 3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ | กรรมการ |

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร เพื่อหาแนวทางที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงระบบควบคุมในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากการติดตั้งป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากเกินไปทำให้เกิดมลภาวะทางสายตาบดบัง ความสวยงามของบ้านเมือง บดบังภูมิทัศน์ และทัศนียภาพ เนื้อหาของป้ายบางแห่งมีความไม่เหมาะสมและ ป้ายโฆษณาบางแห่งหัก พัง โคล่นส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การติดตั้งป้ายโฆษณาถือเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา แม้รัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพแต่ก็มีความจำเป็นที่ต้องจำกัดเสรีภาพโดยการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา ทั้งนี้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น ตลอดจนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความมั่นคงแข็งแรงของป้ายโฆษณาซึ่งติดตั้งอยู่บนตัวอาคาร และสิ่งปลูกสร้างต่างๆ แต่บทบัญญัติของกฎหมายยังขาดความครอบคลุมในการควบคุมป้ายโฆษณาในเรื่องการจำกัดจำนวนป้ายโฆษณา การติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่ต้องห้ามหรือพื้นที่ควบคุม การควบคุมเนื้อหาป้ายโฆษณาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อจำกัดจำนวนประมาณป้ายโฆษณา ควบคุมเนื้อหาของป้ายและการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่ต้องห้ามเพื่อความสวยงามของเมือง
2. ควรมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษสำหรับควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งข้างทางด่วน ทางยกระดับ ทางพิเศษ และกำหนดหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแล
3. ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษทางอาญากับเจ้าของป้ายหรือ ผู้ก่อสร้างป้ายโฆษณา เพื่อป้องกันปัญหาอันตรายอันเกิดจากป้ายพังทลายประชาชน
4. ควรใช้บังคับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ควบคู่ไปกับการกำหนดพื้นที่ในการตั้งป้าย (zoning) โดยการอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาจะต้องพิจารณาควบคู่กับกฎหมายดังกล่าวด้วย



Thesis Title	:	Legal Problem Concerning the Control of Billboard	
Author Name	:	Ms.Chatchanee Kongmuang	
Degree	:	Master of Laws	
Academic Year	:	2013	
Advisory Committee	:		
		1. Assoc.Prof.Nattapong Posakabutra	Chairperson
		2. Assoc.Prof.Dr.Phoonsakdi Vaisamruat	Member
		3. Asst.Prof.Dr.Poom Moolsilpa	Member

ABSTRACT

This thesis is aim to study the legal problems in the control of the business signs in Bangkok Metropolitan. The background of the problems are the numerous signs with no limitation, those signs are vioual pollution and the danger of the collapsed signs many cause damage to life, body and properties of the other people.

It is found that the setting up of business signs is the freedom that affirmed by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 Section 45 "...A person shall enjoy the liberty to express his or her opinion, make speeches, write, print, publicize, and make expression by other means. The restriction on the liberty under paragraph one shall not be imposed except by virtue of the provisions of the law specifically enacted for the purpose of maintaining the security of the State, safeguarding the rights, liberties, dignity, reputation, family or privacy rights of other persons, maintaining public order or good morals or preventing the deterioration of the mind or health of the public..." However, the Building Control Act B.E.2522 which control the building of business signs is not coverage and not clearly enough to control business signs. There are no provisions limiting the numerous of business signs, to control of business signs in restricted area and to control the content of business signs which is against public order or good morals or preventing the deterioration of the mind or health of the public.

The suggestions of this study are;

1. To amend the Building Control Act B.E. 2522 in order to make it clear and certain to limit the numerous and prohibit the building of business signs in the restricted area.

2. To legislate the specific organization and regulations to control the building of business signs in Bangkok Metropolitan area , on highway and motorway.

3. The criminal punishment in the law controlling the building of business signs should be increased and impose to the owner or the builder of the signs in order to prevent the danger of the business signs collapses

4. To apply the Building Control Act B.E. 2522 together with which mean that the permission to build the business signs must be comply with the Zoning prescribed in the Law



กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ซึ่งอันดับแรก ที่ผู้เขียนต้องการกล่าวถึงคือ พล.ต.ต ชัช คงเมือง (คุณป้าข้าพเจ้า) นางยุพิน คงเมือง (คุณย่าข้าพเจ้า) และ ท่านผู้พิพากษา ภูมิิต คงเมือง และ นางคำหล้า อินมาพันธ์ (บิดา มารดา) ที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและให้กำลังใจตลอดมา

รวมถึงคณาบดีคณะนิติศาสตร์รองศาสตราจารย์ พรชัย สุนทรพันธุ์ และผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษาภาคปริญญาโท รองศาสตราจารย์ ฉัฐพงศ์ โปษกะบุตร อีกทั้งอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มุลศิลป์ ที่คอยให้คำปรึกษาในข้อมูลต่างๆ รวมถึงการให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ที่เป็นประโยชน์ในแง่ของกฎหมายโดยเริ่มตั้งแต่การเริ่มทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และบุคคลสำคัญอีก 3 ท่าน ที่ท่านให้ความกรุณาในการให้ข้อมูล ช่วยเหลือในการออกความเห็น และ ปรับข้อแก้ไขต่างๆ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าเสร็จสมบูรณ์ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวงษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลาวัณย์ ฤกษ์ศิลป์กุล ดร.ธีรพล กาญจนากาศ และอีกท่านที่สำคัญในการแนะแนว และให้คำปรึกษาในการวางแผนการทำวิทยานิพนธ์อย่างเป็นระบบ คือ รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอขอบคุณนักวิชาการทุกท่านทั้งของประเทศไทย และ ต่างประเทศที่มีนามปรากฏในการอ้างอิงท้ายวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่บรรณารักษ์ประจำห้องสมุด มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ และ มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ ที่ให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการใช้เอกสารสำคัญตลอดจนทุกความช่วยเหลือในทุกๆด้านจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการเขียนวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ แต่ยังมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ชัชณี คงเมือง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 สมมติฐานการศึกษา	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา	8
2.1 เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา	8
2.1.1 ลักษณะพื้นฐานของเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ	8
2.1.2 ประเภทของเสรีภาพ	10
2.1.3 ลักษณะของเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา	13
2.2 การจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้าย	15
2.2.1 ที่มาของอำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้าย	15
2.2.2 ขอบเขตในการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา	18
2.3 การติดตั้งและการควบคุมป้ายโฆษณา	24
2.3.1 ความเป็นมาของการติดตั้งป้าย	24
2.3.2 ลักษณะของป้าย	25
2.3.3 ประเภทของป้าย	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.4 สถานที่ติดตั้งป้าย.....	30
2.3.5 การควบคุมการติดตั้งป้าย.....	32
2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้ายโฆษณา.....	34
2.4.1 กฎหมายการควบคุมเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศไทย.....	34
2.4.2 กฎหมายการควบคุมการติดตั้งป้ายในกรุงเทพมหานคร.....	40
บทที่ 3 การควบคุมป้ายโฆษณาในต่างประเทศ.....	47
3.1 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศอังกฤษ.....	47
3.2 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	48
3.2.1 ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณา.....	48
3.2.2 การรับรองเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา.....	49
3.2.3 โครงสร้างบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ.....	50
3.3 กฎหมายบางมลรัฐที่ควบคุมป้ายโฆษณา.....	53
3.3.1 มลรัฐแมสซาชูเซตส์.....	53
3.3.2 มลรัฐไวโอมิง.....	56
3.3.3 มลรัฐยูทา.....	56
3.3.4 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย.....	58
3.3.5 Highway Beautification Act of 1965.....	59
3.4 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศสิงคโปร์.....	61
3.4.1 ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณาภายใต้กฎหมายผังเมือง Urban Redevelopment Authority (URA).....	61
3.4.2 ประมวลกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจโฆษณา (Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008).....	62
3.4.3 กฎเกณฑ์ควบคุมการโฆษณานอกอาคาร (Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007).....	63

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร	66
4.1 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณา	66
4.1.1 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง	67
4.1.2 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	69
4.1.3 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น	70
4.2 ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา	71
4.2.1 ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาตามหลักแห่งรัฐธรรมนูญ	71
4.2.2 การควบคุมตัวป้ายและสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณา	72
4.2.3 การควบคุมเนื้อหาของป้ายโฆษณา	76
4.2.4 ข้อจำกัดในการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา	77
4.2.5 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณา	79
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	82
5.1 บทสรุป	82
5.2 ข้อเสนอแนะ	86
บรรณานุกรม	91
ภาคผนวก	11
ประวัติผู้เขียน	100

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยยุคปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าสื่อในการโฆษณานั้นมีความสำคัญมากในการประกอบธุรกิจและหนึ่งในสื่อที่เรามักจะพบเห็นบ่อยๆไม่ว่าจะเป็นตามท้องถนน หรือ บนตึกรามบ้านช่องคือแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ป้ายโฆษณาที่เราพบเห็นกันทั่วไป ซึ่งป้ายเหล่านั้นติดระกระระกะในเมืองและตามถนนหลวงทั้งไปนอกจากจะมีสีแปลกๆ และมีการจัดเรียงที่ไม่มีความเป็นระเบียบแล้วก็ยังมีการวางภาพที่ถือว่าอาจเป็นภัยต่อสาธารณะได้และสิ่งเหล่านี้เรามักจะพบเห็นมากบริเวณเมืองใหญ่และที่ใกล้ๆ เมืองทั่วไป ซึ่งย่อมส่งผลกระทบมากมายทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีต่อผู้พบเห็น นักท่องเที่ยวหรืออีกปัญหาหนึ่งที่เกิดจากป้ายเหล่านี้สำคัญมากไปกว่าที่ควรตระหนักและมุ่งแก้ใ้ไขนั้นก็คือ ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งตามท้องถนน หล่น ลงมาทับคน หรือ ตึกอาคาร จนได้รับความเสียหายกลายเป็นภัยใกล้ตัวอย่างไม่คาดคิด

ป้ายดังกล่าวยังเป็นปัญหาในเรื่อง มลภาวะทางสายตา (visual pollution) ที่เป็นปัญหาใหญ่พอๆกันทำให้บ้านเมืองสวยงามน้อยลง หากนำมาคิดไว้ที่ตึกสูงๆอาจทำให้คุณค่าด้านสถาปัตยกรรมที่เป็น land mark หรือความงามของตึกที่สวยงามนั้นน้อยลง เช่นกรณีของตึกใบหยก 2 ซึ่งในขณะนี้เป็นตึกที่มีความสูงที่สุดในประเทศไทยและการที่นำป้ายโฆษณาต่างๆ ไปติดเอาไว้ทำให้สวยงามของตึกลดน้อยลงทำให้ตึกที่เคยดูสวยงามมีความโดดเด่น ค่อยค่าลงจากการถูกบดบังด้วยป้ายโฆษณา จุดที่ตั้งบางแห่งบดบังทัศนียภาพและความสวยงามของบ้านเมืองโดยติดป้ายไปบังภูมิทัศน์ ทิวทัศน์ และทัศนียภาพอันเป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทุกคนนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแล้วยังทำให้เกิดปัญหามลพิษ ทัศนียภาพที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เรื่องความสะอาด และยังไปกว่านั้นคือ เรื่องความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และนอกจากนี้บางป้ายก็ยังมีข้อความที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาทัศนียภาพและอาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาด้วย

ในการอนุญาตให้ติดตั้งป้าย การควบคุมและการดูแลเกี่ยวกับป้ายมีหลายๆ หน่วยงานมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลรับผิดชอบป้ายโฆษณาที่แตกต่างกันในระดับชาติ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในเรื่องความปลอดภัย ติดตั้งป้ายและโครงของป้าย ในระดับท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้นในการจัดการควบคุมป้ายของกรุงเทพมหานครพบว่ากรุงเทพมหานครมีจำนวนป้ายใหญ่ 985 ป้าย ซึ่งเป็นป้ายที่ถูกกฎหมายเท่ากับ 841 ป้าย และป้ายที่ผิดกฎหมายไม่มี

¹ Lalane, คิดเห็นอย่างไรกับการติดป้ายโฆษณาบนตึกใบหยก 2, ใน <http://webcache.googleusercontent.com>, (last visited 10 June 2013).

ใบอนุญาตหรือมีการก่อสร้างผิดแบบ 148 ป้าย ในจำนวนทั้งหมดเป็นป้ายบนดิน 697 ป้าย บนอาคาร 292 ป้ายโดยป้ายทั้งหมดนั้นมีเจ้าของเป็นสมาชิกป้ายประมาณ 50% ส่วนที่เหลือนั้นเป็นเอกชนรายอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมป้ายโฆษณา² ป้ายที่สร้างผิดแบบหรือก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตมีจำนวน 148 ป้ายและพบว่าอยู่ในเขตลาดกระบังมากที่สุดถึง 22 ป้ายมีการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตบนดินเท่ากับ 17 ป้ายและมีการก่อสร้างที่ผิดแบบบนดิน 5 ป้าย รองลงมาคือ เขตบางกะปิจำนวน 14 ป้ายโดยมีการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต บนอาคาร 11 ป้าย บนดิน 3 ป้าย และเขตประเวศจำนวน 14 ป้ายคือสร้างผิดแบบ 7 ป้าย ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตบนดิน 3 ป้ายและบนอาคารเท่ากับ 4 ป้าย ป้ายเหล่านี้กระจายอยู่ในหลาย ๆ เขต ทั้งบริเวณวิภาวดี รังสิต เขตพื้นที่ลาดกระบัง เขตบึงกุ่มและเขตบางเขน³ โดยเฉพาะฤดูที่มีฝนตกหนักในช่วงเดือนพฤษภาคมของทุกปี โดยสรุปแล้วปัญหาป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานครที่พบมากที่สุดคือ

1. การติดตั้งป้ายไม่เป็นระเบียบ ทำให้บดบังทัศนวิสัย ภูมิทัศน์ และทัศนียภาพที่สวยงาม และบดบังทัศนวิสัยในการจราจรกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย ไม่มีการกำหนดระยะห่าง และความหนาแน่นของป้ายในแต่ละพื้นที่ ทำให้มีการติดตั้งป้ายจำนวนมากโดยไม่เป็นระเบียบ บดบังทัศนวิสัย ภูมิทัศน์ และทัศนียภาพที่สวยงาม และบดบังทัศนวิสัยในการจราจร เช่น มีการติดตั้งป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ในบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นความสวยงาม และความสง่างามของแหล่งโบราณสถานดังกล่าว เป็นการลดคุณค่าและความสำคัญของแหล่งโบราณสถานนั้นๆ รวมทั้ง ยังเป็นการทำลายทัศนียภาพของโบราณสถานและโบราณวัตถุเหล่านั้นด้วย ในเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ เช่น ในบริเวณถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญเชื่อมจากท่าอากาศยานกรุงเทพเข้ามาสู่ศูนย์กลางของกรุงเทพมหานคร พบว่า มีป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ในเส้นทางดังกล่าวถึง 248 ป้าย โดยเป็นป้ายที่อยู่ในเขตจตุจักรมากที่สุดถึง 130 ป้าย เขตดินแดง 44 ป้าย เขตดอนเมือง 41 ป้าย และเขตบางเขน 33 ป้าย ทำให้ไม่เป็นระเบียบ และเกิดปัญหาหมอกควัน และมีการติดป้าย เพื่อสร้างความสนใจด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ป้ายโฆษณาฯ สาระผมที่ติดอยู่บริเวณทางด่วน สร้างความสนใจด้วยการ โฆษณาที่ต้องติดตามดูป้ายโฆษณาหลายป้าย เพื่อดึงดูดความสนใจของคนดูให้ติดตามดูป้ายต่อไปอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้นอกจากนี้ ยังมีการติดตั้งป้ายที่กีดขวางสัญญาณจราจร ทำให้เกิดอุบัติเหตุ สร้างความสูญเสีย และความเสียหายให้แก่ประชาชน

2. มีป้ายที่ฝ่าฝืนกฎหมายการติดตั้งป้ายในปัจจุบัน พบว่า มีป้ายโฆษณาที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร เช่น ป้ายมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ป้ายที่ติดบังทางหนีไฟ หรือช่องระบายอากาศ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาป้ายโฆษณา กรณีป้ายโฆษณาบดบัง

² เกลินวิส, ระวังพายุฤดูร้อนถล่มป้ายโฆษณาถ้าประมาณ, ใน <http://www.dailynews.co.th>, (last visited 10 June 2012).

³ Cover story, โอ้!กรุงเทพเมืองฟ้าอมรนครของป้ายโฆษณา, ใน <http://www.ohmmag.com>, (last visited 10 June 2012).

ทัศนียภาพอันสวยงามของเมือง ใช้ภาพหรือข้อความโฆษณาที่ไม่เหมาะสม ก่อสร้างป้ายฝ่าฝืนกฎหมาย ควบคุมอาคาร และป้ายขาดความมั่นคงแข็งแรงในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งป้ายที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้เข้าข่ายดังนี้

3. ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) กำหนดให้ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งไว้ระยะห่างจากที่ สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในแนวราบ แล้วระยะจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดความกว้างเกิน 50 ซม. หรือยาวเกิน 1 เมตร หรือมีเนื้อที่ของป้ายเกิน 5000 ตร.ซม. หรือมีน้ำหนักของป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับ หรือ สำหรับติดตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ ทั้งสองอย่าง รวมกันแล้วเกิน 10 กิโลกรัม เป็นอาคารตาม มาตรา 4

4. ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 มีหลายข้อที่กล่าวถึง เรื่องการติดตั้งป้ายโฆษณาเช่น ข้อที่36 ป้ายที่ติดตั้งไว้บนพื้นดินโดยตรงต้องมีความสูงนั้นไม่เกิน ระยะ ที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้ายไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะ(และสูงไม่เกิน30เมตร) มีความยาวต้องไม่เกิน 32 เมตร และต้องห่างจากที่ดินเจ้าของไม่น้อยกว่า 4 เมตร และ ข้อ 37 สิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้ง ป้ายต้องทำด้วยวัสดุที่ทนไฟทั้งหมด สำหรับป้ายบนอาคารจะต้องมีความสูงไม่เกิน 2 เท่าของระยะวัด จากจุดนั้นไปตั้งฉากกับแนวถนนด้านตรงข้ามกับสาธารณะที่อยู่ใกล้อาคารนั้นที่สุด พื้นที่ห้ามก่อสร้าง ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งในเรื่องดังกล่าวถึงจะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ส่วนใหญ่แล้วเมื่อกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนแก้ไข ทางเจ้าของป้ายก็อาจมีการยื่น อุทธรณ์แต่ในระหว่างนั้น กรุงเทพมหานครก็จะขอความร่วมมือจากเจ้าของป้ายให้คำนึงถึงความ ปลอดภัยเป็นหลักโดยอาจมีการขอให้ร่วมมือตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของป้ายเพื่อสร้างความ มั่นใจ

5. ป้ายไม่มั่นคงแข็งแรง และขาดความปลอดภัย ซึ่งเป็นป้ายที่มีโครงสร้างไม่มั่นคงแข็งแรง โดยเป็นการสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตในการก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือป้ายได้รับผลกระทบจากลมและฝนที่รุนแรง ทำให้เกิดการพังทลายสร้างความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ในวันที่ 3 มิถุนายน 2555 เป็นกรณีป้ายโฆษณาล้มลงมาทับทางยกระดับ ก่อนที่จะถึงสนามบินสุวรรณภูมิเนื่องจากได้รับผลกระทบจากลมที่พัดแรง

6. ป้ายโฆษณามีปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้าย พ.ศ. 2510 และ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ป้ายตามกฎหมายนี้เป็นป้ายที่กำหนดคุณลักษณะ เนื้อหา ของข้อความที่เขียนลงบนป้าย ตามมาตรา 6 กล่าวว่า “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือ เครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือ กิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่ เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น มีตัวอย่างของปัญหาป้าย คือ กรณีป้ายโฆษณาที่ไม่ เหมาะสม และไม่ควรปรากฏในประเทศไทย เช่น การตั้งป้ายโฆษณากลางตลาดเมืองเชียงใหม่ เป็นรูป นางแบบผู้หญิง นุ่งบิกินีบางๆ จนทำให้เห็นภาพที่ไม่สมควร ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีประชาชนในชุมชน

ร้องเรียนว่ามีป้ายขนาดใหญ่ตั้งอยู่ริมทางเดินเป็นการโฆษณาชวนเชื่อ แต่มีการโชว์รูปร่างที่ใส่แค่บิกินีของนางแบบ เป็นที่อุจาดตาของผู้พบเห็น โดยในวันที่ 17 ตุลาคม 2554 ผู้สื่อข่าวได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านย่านหลังซอยฟ้าธานี ถนนสิริมงคลจารย์ซึ่งเป็นกรณีไม่สมควรอย่างยิ่งเพราะจุดที่ตั้งป้ายนั้นเป็นสถานที่ ๆ มีผู้คนผ่านไปมามากมาย ที่สำคัญเป็นบริเวณใกล้กับสถานศึกษา โรงเรียนพณิชยการศรีธนา ซึ่งบริเวณดังกล่าวย่อมมีเด็กนักเรียน นักศึกษาเดินทางผ่านไปมาเป็นจำนวนมากแน่นอน ประกอบกับจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากติดอันดับต้นๆ ของประเทศไทย เมื่อมีการตั้งป้ายดังกล่าวไว้ในที่สาธารณะเช่นนั้น ย่อมทำให้บ้านเมืองดูวิพากษ์วิจารณ์จากผู้พบเห็น ภาพดังกล่าวไม่เพียงแต่บดบังทัศนียภาพ ยังกีดขวางทางเท้า ยังทำให้ภาพลักษณ์ของชาวพื้นเมืองดูเสื่อมด้วยเหตุนี้เราถือว่า เป็นภัยที่เกิดจากป้ายโฆษณาโดยตรง ปัญหาของป้ายประเภทนี้คือใช้ภาพหรือข้อความที่ขัดและไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ความมั่นคง ศิลธรรม และวัฒนธรรมอันดีของประเทศ ใช้ภาพหรือข้อความที่สื่อความหมายที่ไม่เหมาะสม มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคน อาจทำให้มีแนวโน้มไปในทางก้าวร้าว หรือต่อไปในทางที่ขัดวัฒนธรรม ประเพณี หรือศีลธรรมอันดีของไทย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสังคมในอนาคตได้

แม้ว่าป้ายโฆษณาจะมีปัญหามากมายและหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับ ควบคุมดูแลป้ายโฆษณาแต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐจะเข้าไปกำกับ ควบคุมดูแลป้ายโฆษณาอย่างเข้มงวดมากจนเกินไปไม่ได้ เพราะการติดป้ายโฆษณาก็เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับรองให้บุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาได้อย่างเสรี รัฐบาลจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ หรือหากจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรัฐเองก็ต้องพึงระวังไม่ให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็มีข้อจำกัดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพซึ่งได้แก่⁴(1) การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหลักการทั่วไป ที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตหรือกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะแต่ละบุคคลก็ย่อมมีขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของตน และอาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁴ (2) การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องไม่ใช่ไปในทางเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือต้องไม่ใช่ไปเพื่อล้มล้างตัวรัฐธรรมนูญ หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่มิได้หมายความว่า จะใช้ไปในทางแก้ไข

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

ปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องขึ้นหรือดีขึ้นตามเจตนารมณ์หรือตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้ (3) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพของตนภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมอันดีของประชาชน คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายจึงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยบังคับใช้กฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาให้อยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย กล่าวคือประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในการติดตั้งป้ายโฆษณา ขณะเดียวกันก็บังคับใช้กฎหมายให้การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิกิริยาต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในกรณีการควบคุมป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานครถือว่ามีความพิเศษต่างจากการควบคุมป้ายในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการท้องถิ่นพิเศษที่สามารถปกครองตนเองได้ สามารถบัญญัติกฎหมายประกาศ ระเบียบคำสั่งของตนเองเพื่อใช้ควบคุมป้ายโฆษณาได้เองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจกรุงเทพมหานครออกประกาศควบคุมป้ายโฆษณาได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลก การพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาของป้ายจึงเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นมีป้ายโฆษณาหลากหลายรูปแบบเกิดขึ้นมากมายจากป้ายโฆษณาที่ใช้ไม้ ใช้ผ้าธรรมดากลายมาเป็นป้ายโฆษณาที่ทันสมัยมากขึ้น มีการนำจอแสดงผล LCD มาใช้ทำเป็นป้ายโฆษณาอย่างแพร่หลาย กฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และด้วยความซับซ้อนของปัญหาเรื่องป้ายนี้ทำให้การแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายใดเพียงกฎหมายเดียวได้ จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาไปพร้อม ๆ กันเพื่อการแก้ปัญหาได้ถูกจุด ตรงประเด็น และบูรณาการงานทั้งหลายของกรุงเทพมหานครเข้าไว้ด้วยกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและศึกษาในเรื่องระบบกฎหมายและการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา
2. เพื่อศึกษาถึงวิเคราะห์และหารูปแบบในการแก้ไขและวิธีการควบคุมที่มีให้เป็นปัญหาต่อสาธารณะ
3. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการติดตั้งป้ายในประเทศนั้นๆ
4. เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะในทางวิชาการที่จะใช้ในการปรับปรุงระบบควบคุมในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตศึกษาสภาพปัญหาและข้อบกพร่องของป้ายโฆษณาที่มีอยู่ในปัจจุบัน และศึกษากฎหมายที่กำกับควบคุมป้ายโฆษณาโดยพิจารณาทั้งสองด้านได้แก่ สิทธิ และเสรีภาพของการติดตั้งป้ายโฆษณาตามหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และหลักแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาโดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และหลักแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการห้ามติดตั้งป้ายโฆษณา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในการติดตั้งป้ายโฆษณา

1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

การติดตั้งป้ายโฆษณาถือเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับรองให้บุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็มีหลักการจำกัดซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ครอบงำที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็น ปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับป้าย โฆษณามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเนื้อหาของป้ายที่ขัดต่อศีลธรรม หรือแม้กระทั่งปัญหาเรื่องโครงสร้าง ที่ไม่สมบูรณ์ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐอย่างกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้ กฎหมาย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่3) พ.ศ. 2535 ในการดูแลป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมาข้างต้นในสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องนั้นประกอบด้วยตำราทางวิชาการ วารสาร บทความ ข่าว หนังสือพิมพ์ เอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งของในประเทศและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลทั้งหมดมานำเสนอในลักษณะพรรณนาและวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียและนำ แนวทางต่างๆ ที่วิเคราะห์ได้มากำหนดหาวิธีการแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระบบกฎหมายและการควบคุมวิธีการตั้งป้ายโฆษณาโดยเคร่งครัด
2. ทำให้ทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหาและวิธีการควบคุมในเรื่องการตั้งป้ายโฆษณา
3. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและข้อกำหนดของต่างประเทศและบทลงโทษในเรื่องการตั้งป้ายโฆษณาของต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง การออกกฎหมายเพื่อควบคุมในเรื่องการตั้งป้ายโฆษณาโดยเฉพาะ



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ การจำกัดเสรีภาพในตั้งป้ายโฆษณา และการควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร

การโฆษณาสินค้าและบริการมีมากมายหลายรูปแบบทั้งสื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ ไปสเตอร์ และสื่อโฆษณาประเภทที่มีบทบาทสำคัญมากต่อคนในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร สื่อหนึ่งคือ ป้ายโฆษณา สื่อป้ายโฆษณาไม่ใช่สื่อใหม่ในวงการโฆษณาแต่อย่างใด แต่เป็นสื่อดั้งเดิมที่มีมาก่อน โดยป้ายลักษณะนี้เริ่มมาจากการปักป้ายบอกสถานที่ และบอกทิศทางต่างๆ แล้วจึงกลายเป็นลักษณะการให้บริการต่างๆ ต่อผู้บริโภค และพัฒนารูปแบบมาตลอด ตามยุคสมัย จากการโฆษณาภาพยนตร์ตามหน้าโรงภาพยนตร์ต่างๆ หรือติดตามสถานที่ชุมชนต่างๆ พัฒนาเป็นสื่อป้ายโฆษณาหรือบิลบอร์ดที่ให้บริการในการโฆษณาสินค้าต่างๆ ในยุคที่สินค้าอุปโภคบริโภค มีการแข่งขันอย่างรุนแรงทางด้านการตลาด นอกจากนี้ ยังถูกนำมาใช้เป็นหนึ่งในสื่อหนึ่งที่มีบทบาทในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกยุคทุกสมัยตลอดมา⁵

2.1 เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา

2.1.1 ลักษณะพื้นฐานของเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน แต่ละส่วนมีเจตนารมณ์สรุปได้ดังนี้⁶

1. การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยจากการใช้อำนาจใดๆ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร⁷
2. ความเสมอภาค มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันว่ายอมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน⁸

⁵ สมจิตร เตชะบัญญัติ, การวิเคราะห์ว่าทศวรรษของป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 2.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 และมาตรา 38.

3. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มีเจตนารมณ์เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายในเคหสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว การสื่อสารของบุคคล การนับถือศาสนา การป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน⁹

4. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความ รับผิดทางอาญามีให้ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่กระทำความผิด คุ้มครองความเสมอภาค และการเข้าถึงได้โดยง่ายในกระบวนการยุติธรรมการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา¹⁰

5. สิทธิในทรัพย์สิน มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน ประกันสิทธิของผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม¹¹

6. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของ คนทำงาน

7. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน มีเจตนารมณ์เพื่อ คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การ โฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวของ บุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความ เสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองและจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชนมี ส่วนร่วม และป้องกันการครอบงำ การครองสิทธิข้ามสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร ที่หลากหลาย จึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการ หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมรวมถึงการแทรกแซงทั้งทางตรงและ ทางอ้อม

8. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาคในการ ได้รับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ เทียบเท่า ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเหมาะสมกับผู้เรียนคุ้มครอง เสรีภาพทาง วิชาการที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹²

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 48-49.

9. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ การดำรงชีพของผู้สูงอายุ¹³

10. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง และเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ¹⁴

11. เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองประชาชนให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ คุ้มครองการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น คุ้มครองการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสืบสานเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา¹⁵

12. สิทธิชุมชน มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ¹⁶

13. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิถีทางที่มิชอบ¹⁷

2.1.2 ประเภทของเสรีภาพ

1. เสรีภาพสัมบูรณ์: เสรีภาพที่ไม่อาจจำกัดได้

การเกิดขึ้นของสิทธิและเสรีภาพสัมบูรณ์: เสรีภาพที่ไม่อาจจำกัดได้ มาจากแนวความคิดด้านหลักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์มีอยู่แล้ว¹⁸ ในธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้คือ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 50-54.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 55-61.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 63.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65, มาตรา 66.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67, มาตรา 68.

¹⁸ Jean Rivero, *Libertes publiques paris Presse universitaire de frence*, 1973 อ้างถึงในวีระ โลจายะ, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 467.

1. เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ (Inherent) คือ เมื่อคนเกิดมาก็มีสิทธิมนุษยชนติดตัวมาด้วย เพราะมีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นสิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิที่ติดตัวแต่ละคนมา ไม่มีการให้หรือซื้อ หรือสืบทอดมา

19745 92.2

2. เป็นสิทธิที่เป็นสากล (Universal) คือ เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ เพศ หรือนับถือศาสนาใด ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มาจากพื้นฐานทางสังคมหรือการเมืองอย่างไร มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระเสรี มีความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ

3. เป็นสิทธิที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้ (Inalienable) คือ ไม่มีใครจะมาแย่งชิงเอาสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายของประเทศจะไม่ยอมรับรับรองสิทธิมนุษยชน หรือแม้ว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม ประชาชนของประเทศนั้นก็ยังมีสิทธิมนุษยชนอยู่ ตัวอย่างเช่นในสมัยข้าพาส ทาสทุกคนมีสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าสิทธิเหล่านั้นจะถูกละเมิดก็ตาม

4. เป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน (Indivisible) คือ เพื่อที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพ มีความมั่นคงและมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม กับการเป็นมนุษย์ ดังนั้นสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์จะต้องไม่ถูกแยกออกจากกัน

สิทธิและเสรีภาพสัมบูรณ์ปรากฏตามหลักการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพถูกบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ขององค์การสหประชาชาติคือการประกาศเจตนารมณ์ในการร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ให้การรับรองตามข้อมติที่ 217 A (III) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 โดยประเทศไทยได้ร่วมออกเสียงสนับสนุนด้วย¹⁹ สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้างๆ 2 ประเภท คือ

(1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนโดยตรงหรือโดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี

(2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

¹⁹ Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR title 217 A (III).

2. เสรีภาพสัมพัทธ์: เสรีภาพที่อาจตรากฎหมายมาจำกัดได้

เสรีภาพสัมพัทธ์: เสรีภาพที่อาจตรากฎหมายมาจำกัดได้เกิดจากแนวความคิดตามหลักทฤษฎีกฎหมายบ้านเมืองที่สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นโดยกฎหมายของบ้านเมืองบัญญัติรับรองไว้ แนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากนักปรัชญาชาวตะวันตกซึ่งมีอิทธิพลแห่งความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีรากฐานมาจากการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อประกาศอิสรภาพให้กับประชาชนผู้ถูกปกครอง และแนวความคิดนี้ได้แผ่กระจายไปทั่วโลกในเวลาต่อมา²⁰ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ความคิดเรื่องกฎแห่งธรรมชาติได้พัฒนาไปเป็นการยอมรับว่า สิทธิ โดยธรรมชาติเป็นสิทธิทางกฎหมาย และสิทธิดังกล่าวนี้ ต่อมาได้มีการรวบรวมและร่างขึ้นเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของชาติในยุโรปและอเมริกาเหนือ ซึ่งสะท้อนถึงความผูกพันระหว่างรัฐและบุคคลภายในรัฐ ซึ่งเน้นว่าอำนาจของรัฐมาจากบรรดาเสรีชน ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง (Declaration of the Rights of Man and of the Citizen) ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ซึ่งร่างขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1789 และกฎหมายรัฐธรรมนูญของอเมริกา (Bill of Rights) ซึ่งร่างขึ้นใน ค.ศ. 1791 ซึ่งวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพโดย ก) กรณีเป็นสิทธิที่สำคัญจะกำหนดให้เป็นสิทธิโดยเด็ดขาด (สมบูรณ์) การจำกัดสิทธินี้จะทำไม่ได้ ส่วนกรณี ข) กรณีเป็นสิทธิไม่สำคัญ มีการจำกัดสิทธิได้แต่จะระบุรายละเอียดหรือเงื่อนไขในการจัดทำสิทธิไว้ด้วย²¹ สิทธิเสรีภาพหากพิจารณาจากที่มาหรือการเกิดของสิทธิเสรีภาพพิจารณาได้ 2 ประเภท คือ

- ก) สิทธิที่มีมาแต่กำเนิด (Basic right) หรือสิทธิขั้นมูลฐาน (Fundamental right) และ
- ข) สิทธิที่เกิดขึ้นเพราะคนมารวมกันเป็นรัฐหรือสิทธิพลเมือง

นอกจากนี้ ยังได้จัดเรียงลำดับความสำคัญของสิทธิเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการตีความเมื่อสิทธิเสรีภาพขัดกันวางบทบัญญัติหมวดสิทธิเสรีภาพให้สามารถพัฒนาสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ด้วยเหตุที่กฎบัตรสหประชาชาติ เป็นสนธิสัญญาที่บรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติร่วมลงนาม จึงถือว่ามิใช่ข้อผูกพันทางกฎหมายที่บรรดาสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม รวมถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการร่วมมือกับสหประชาชาติตลอดจนนานาประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตร อย่างไรก็ตาม กฎบัตรสหประชาชาติมิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง หรือกลไกที่จะช่วยให้ประเทศสมาชิกปกป้องสิทธิมนุษยชน ครั้นปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Committee on Human Rights) ขึ้น มีหน้าที่ร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงเกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948

²⁰ สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 3.

²¹ ประกาศสิทธิพลเมืองแต่ละคนของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789.

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ 2 ลักษณะด้วยกันคือบางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แต่บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นในภายหลังได้ เฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมหรือในทางความคิดเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรอย่างสมบูรณ์ส่วนสิทธิและเสรีภาพในการกระทำนั้นรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์เสมอ การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย แต่ละคนจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตนกระทำการใดๆ มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์มหาชนไม่ได้เช่นแต่ละคนจะใช้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เดินเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นหรือเข้าไปตั้งบ้านเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่อนุญาตไม่ได้ แต่ละคนจะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา กล่าวถ้อยคำ เขียน พิมพ์ หรือโฆษณาข้อความใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการกลบเกลี่ยหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือทำลายความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนไม่ได้ เป็นต้น ความจริงข้อนี้ทำให้ต้องยอมรับว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐมีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำของราษฎรแต่ละคน โดยการบังคับให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างหรือการห้ามมิให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและ/หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ปัญหาคงมีแต่เพียงว่า ทำอย่างไรราษฎรจึงจะมั่นใจได้ว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐจะไม่ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการกระทำของตนตามอำเภอใจ

2.1.3 ลักษณะของเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา

1. เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนเองให้ผู้อื่นได้รับทราบ การแสดงความคิดเห็นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงสิ่งต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45²² "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน"

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45.

มาตรา 56 "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ...เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐตั้งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองและจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และป้องกันการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย จึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม รวมถึงการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

" มาตรา 57²³ "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ...และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว..." รวมถึงขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภทโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก"

2. เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นเสรีภาพประเภทสัมพัทธ์

ป้ายโฆษณาเป็นเสรีภาพประเภทสัมพัทธ์มักพบเห็นได้จากการชุมนุมเรียกร้องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นเสรีภาพประเภทสัมพัทธ์ซึ่งเป็น เสรีภาพทางปัญญา ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา โดยผ่านทางสื่อมวลชนรวมถึงผู้สอนหนังสือ ซึ่งเป็นเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการประชุม เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการประท้วง สำหรับเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น อธิบายได้ว่า เป็น เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรมหรือเสรีภาพทางความคิดสมองของมนุษย์เป็นผลิตผลทางธรรมชาติที่เป็นอวัยวะที่สำคัญเหนือความคาดเดาได้ว่ามนุษย์จะใช้สมองคิดไปทางใด คิดอย่างไร มนุษย์สามารถแสดงสิ่งที่ตนเองคิด สิ่งที่ตนเองเชื่อและแสดงออกสิ่งที่ตนเองคิดได้ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางความเชื่อ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการรวมตัวเป็นกลุ่มบุคคล เป็นต้น เสรีภาพประเภทสัมพัทธ์เป็นเสรีภาพในการแสดง

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 57.

คิดเห็น (Freedom of Expression) เป็นคำกลางๆ ครอบคลุมถึงการถ่ายทอดความคิดเห็นทุกรูปแบบหรือทุกวิธีการที่มนุษย์จะคิดค้นได้ซึ่งมีประวัติวิวัฒนาการมาอย่างน่าสนใจ ในชั้นเดิมเสรีภาพนี้คงกินความถึงเสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) แต่อย่างเดียวย่อมก็ขยายไปถึงเสรีภาพในการเขียน (Freedom of Writing) และเสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Press) ด้วย²⁴

2.2 การจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้าย

2.2.1 ที่มาของอำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้าย

การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการติดตั้งป้ายโฆษณาจาก เหตุผลอันชอบด้วยกฎหมาย ในการออกข้อจำกัด (Legitimate Grounds for Restriction) อันที่จริงเหตุผลอันชอบธรรมที่สนับสนุนให้รัฐออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้มีบัญญัติไว้พร้อมมูลแล้วในรัฐธรรมนูญและ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) ซึ่งประเทศไทยได้รับรองเป็นภาคีของทั้งสองฉบับ โดยเข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศฯ เมื่อ 29 ตุลาคม 2539 จึงมีผลผูกพันประเทศไทย สำหรับปฏิญญาสากลฯ นั้น ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย กฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ รับรองเสรีภาพในการแสดงออกไว้ในบทบัญญัติข้อเดียวกันคือข้อ 19 โดย ข้อ 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนบัญญัติไว้ว่า “...บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็น โดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน...” ส่วนข้อ 19 ของกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีสามวรรค โดยรับรองเสรีภาพในการแสดงออกไว้ในสองวรรคแรกดังนี้

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะถือความเห็นใดก็ได้โดยปราศจากการแทรกสอด
2. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และกระจายข่าวและความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษร หรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ประสงค์

อย่างไรก็ตาม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมิได้มองว่าเสรีภาพในการแสดงออกเป็นสิทธิโดยสัมบูรณ์ แต่อาจถูกจำกัดได้ ทั้งนี้การจำกัดสิทธิต้องอยู่ในวงแคบและมีเงื่อนไขซึ่งที่บัญญัติไว้ในวรรคสามของข้อ 19

3. การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรคสองของข้อนี้ต้องเป็นไปโดยมีหน้าที่พิเศษและความรับผิดชอบ จึงตกอยู่ใต้ข้อจำกัดต่อนบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นแก่

²⁴ วิษณุ เครืองาม, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น,” วารสารนิติศาสตร์ 11, 4 (กรกฎาคม 2524): 570.

- 1) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
- 2) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรม

จากข้อบัญญัติในวรรคสามนี้ จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกได้นั้น จะต้องกระทำโดยมีเงื่อนไขสามประการคือ หนึ่งต้องออกเป็นกฎหมาย สองต้องเป็นไปเพื่อเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และสามต้องเป็นไปเพื่อการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรม

การรับรองเสรีภาพในการแสดงออกในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อจำกัดสิทธิในวรรคสามของข้อ 19 ของกติการะหว่างประเทศฯ สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและเสรีภาพของสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของไทย ซึ่งการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและเสรีภาพของสื่อมวลชน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับรองไว้ในมาตรา 45 ถึงมาตรา 48 โดยมาตรา 45 เป็นมาตราหลักซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างครอบคลุมมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติหลักการทั่วไปไว้ในวรรคแรกว่า “...บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” และวรรคสองบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิต้องออกเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...” ซึ่งจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับข้อจำกัดสิทธิตามข้อ 19 ของกติการะหว่างประเทศฯ

การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สามารถแสดงออกได้หลายหลายวิธีการแตกต่างกันออกไปหรืออาจแสดงออกได้โดยใช้การบูรณาการแต่ละวิธีการเข้าไว้ด้วยกัน เช่น การเขียนและการพิมพ์ หรือการพูด แล้วนำมาเขียน และนำมาพิมพ์ เป็นต้น กล่าวคือเมื่อบุคคลต้องการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยการเขียนและการพิมพ์ เมื่อบุคคลเขียนและต้องการพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบสิ่งพิมพ์ ผู้เผยแพร่หรือผู้โฆษณาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีข้อกำหนดเงื่อนไขว่าข้ออนุญาตจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการพิมพ์ การโฆษณาดังกล่าวมีข้อจำกัดตาม มาตรา 10²⁵ แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ความว่า “...ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกคำสั่งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่น ประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือจะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยจะกำหนดเวลาห้ามไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้ การ

²⁵ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

ออกคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้นำข้อความที่มีลักษณะที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือข้อความที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมาแสดงไว้ด้วย สิ่งพิมพ์ที่เป็นการฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจจับและทำลาย...”

หากผู้เผยแพร่หรือผู้โฆษณาต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยผ่านป้ายโฆษณา การปฏิบัติตามกฎหมายก็จะต่างออกไปจากการพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบสื่อสิ่งพิมพ์ กล่าวคือผู้เผยแพร่หรือผู้โฆษณาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยขออนุญาตติดตั้งป้ายจากกรุงเทพมหานคร ส่วนการควบคุมตัวป้าย เช่น ขนาดและน้ำหนัก และสถานที่ติดตั้งป้ายก็จะเป็นไปตามระเบียบ และคำสั่งกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปแบบสื่อสิ่งพิมพ์จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแสดงออกผ่านป้ายโฆษณาได้นั้น ผู้เผยแพร่หรือผู้โฆษณาจะต้องนำข้อความจากสื่อสิ่งพิมพ์มาขออนุญาตเพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากการแสดงออกในรูปแบบที่แตกต่างกันและมีกฎหมายกำกับควบคุมแตกต่างกัน กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือกฎหมายอื่นที่รับรองหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนย่อมมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญแต่กฎหมายเหล่านี้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ก็โดยได้รับอำนาจจากกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญนั่นเอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกฎหมายเหล่านี้ย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้นั่นเอง นั่นก็เท่ากับว่านอกจากรัฐธรรมนูญจะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนแล้วยังรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมด้วยโดยให้ประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมาก่อนหรือสำคัญกว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้²⁶

- 1) ทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) ทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่แสวงหา รับ หรือกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยการพูด การเขียน หรือการพิมพ์ ในรูปแบบของศิลปะ หรือโดยสื่อประการอื่นตามประสงค์
- 3) การใช้สิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 จะต้องกระทำด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษ การจำกัดเสรีภาพกระทำได้เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความ

²⁶ พิสิฐ ขวาลาวัช, กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดับเบิลยูเอ็น, 2545), หน้า 45.

จำเป็นต่อ (1) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น (2) เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสุขภาพของประชาชน หรือศีลธรรมอันดี

รัฐมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนหลัก “ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ” ได้รับการบัญญัติไว้ในหลักการสิราคูซ่า (The Siracusa Principles on Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights, 1985) ซึ่งยินยอมให้นำเหตุผลเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของชาติมาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะได้โดยชอบธรรมหลักการสิราคูซ่าว่าด้วยการจำกัดและการห้ามใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองบัญญัติว่า²⁷

“ข้อ 29. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติอาจถูกยกขึ้นเพื่อสนับสนุนมาตรการในการจำกัดสิทธิบางประการได้ก็แต่เฉพาะเพื่อการปกป้องการดำรงอยู่ของชาติหรือบูรณภาพแห่งดินแดนหรืออิสรภาพทางการเมืองของรัฐจากกองกำลังหรือการคุกคามด้วยกำลัง

ข้อ 30. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไม่อาจถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพียงเพื่อป้องกันภัยคุกคามการรักษากฎหมายอันเกิดจากกลุ่มย่อย ๆ ในท้องถิ่น

ข้อ 31. ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไม่อาจถูกยกขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยอำเภอใจได้ และจะนำมาใช้ได้เฉพาะเมื่อมีการวางมาตรการป้องกันที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่ใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต

2.2.2 ขอบเขตในการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา

การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับการคุ้มครอง และในการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิด หรือกระทบซึ่งสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 17 ซึ่งบัญญัติว่า²⁸ 1) บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เหน็ดสถานหรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยมิได้ และจะถูกหลบหลู่เกียรติและชื่อเสียงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ 2) บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมิให้ถูกแทรกแซงหรือหลบหลู่เช่นนั้น

²⁷ จันทรจิรา เอี่ยมมยุรา, เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555. <http://www.enlightened-jurists.com/directory/94/>, (last visited 10 June 2012).

²⁸ กุลพล พลวัน, 2529. “เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศในการแสวงหาข่าวสาร,” วารสารอักษร 9, 10 (ตุลาคม 2529) หน้า 43.

รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์คุ้มครอง แก่น (core) ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละชนิด ซึ่งการคุ้มครองนี้เป็นการคุ้มครองโดยสมบูรณ์ ไม่มุ่งประสงค์ให้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราว ไป ขอบเขตการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาพิจารณาจากองค์กรณีบัญญัติ ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ องค์กรณีบัญญัติต้องดำเนินการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ดังต่อไปนี้²⁹

1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” “การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักในเรื่องความจำเป็นไว้นี้แสดงให้เห็นถึงร่องรอยของหลักนิติรัฐและการยอมรับหลักพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ ถือเป็นหลักธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากันกับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญ องค์กรณีบัญญัติแม้ว่าโดยสภาพไม่ใช่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แต่องค์กรณีบัญญัติก็อาจใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อองค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักความสมควรแก่เหตุ

2. หลักการคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นองค์กรณีบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ใช่เป็นการประกาศเจตจำนงที่ไร้สาระหรือฟุ่มเฟือย แต่เป็นบทบัญญัติที่เรียกร้ององค์กรณีบัญญัติให้ต้องปฏิบัติและมีค่าบังคับในทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ การคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพเป็นการคุ้มครองโดยเด็ดขาดหรือไม่ และอย่างไรเรียกว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

²⁹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตรการ” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (มิถุนายน 2543): 185-194.

3. หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง บทบัญญัติมาตรานี้มีด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เหตุผลในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในการป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น ก็เนื่องจากการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย เพราะเหตุผลว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หากพิจารณากระบวนการกระทำของรัฐแล้ว จะพบว่ากฎหมายและคำสั่งทางปกครองมีจุดที่เหมือนกัน คือ เป็นการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนในรัฐ กฎหมายและคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองในสาระสำคัญ คือ กฎหมายนั้นมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่งและกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี กล่าวโดยสรุปกฎหมายเป็นเรื่องที่ใช้บังคับทั่วไป มีลักษณะเป็นนามธรรม ในขณะที่คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่ใช้บังคับเฉพาะรายมีลักษณะเป็นรูปธรรม ในกรณีที่มีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับกลุ่มคนที่ไม่สามารถระบุจำนวนให้ชัดเจนแน่นอนไปได้ แต่เป็นกลุ่มบุคคล

นอกจากหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณีจะมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติล่วงล้ำเข้ามาในเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารแล้ว หลักการดังกล่าวยังช่วยคุ้มครองปัจเจกชนมิให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับด้วย กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน

4. หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย เพื่อเตือนให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักว่าตนกำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้นและเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย

การคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการคุ้มครองโดยเด็ดขาดหรือไม่นั้น อาจมีข้อพิจารณาได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติกล่าวไว้ ก็ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ แต่มุ่งคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์มากกว่า ดังนั้นการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจะมีผลทำให้สาระสำคัญของสิทธิได้รับความกระทบกระเทือนหรือไม่จึงต้องดูข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป พิจารณาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนแล้ว จึงจะตอบได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถึงแม้ว่าองค์การของรัฐจะตรากฎหมายอันมีผลกระทบกระเทือนแก่นของสิทธิก็ตามแต่ถ้าการกระทบกระเทือนแก่นของสิทธินั้นยังสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุอยู่และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐธรรมนูญเองหรือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเองหรือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้ในบางอย่าง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 32, 33, 34, 41, 42, 43, 45, 56, 63 นั้นเองต่างก็บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่า ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพบางอย่างได้ดังจะกล่าวในตัวอย่างดังต่อไปนี้³⁰

1) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ (มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) กรณีนี้มีข้อยกเว้นในมาตรา 45 วรรคสอง ให้จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นหากมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เช่น การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ หรือการโฆษณาในกรณีที่มีข้อความนั้นเป็นหมิ่นประมาทตามนัยประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 และไม่เข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์หรือการโฆษณา ในกรณีที่มีข้อความเป็นความผิดฐานเป็นกบฏ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 113 หากมีการใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

³⁰ วิรุฬห์ ฉันทรัตนันท์, ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย (ตราด: สำนักงานอัยการจังหวัดตราด, 2553), หน้า 6-8.

หรือล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหาร (รัฐบาล) อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ หรือการโฆษณา ในกรณีที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 หรือกรณีอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 85, 115, 116, 117 เป็นต้น อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

2) กรณีสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองเป็นการคุ้มครองกรณีป้ายโฆษณาพั้ง ล้มทำให้ทรัพย์สินบุคคลอื่นเสียหาย (มาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) ในกรณีนี้มีข้อยกเว้นในมาตรา 41 วรรคแรก บัญญัติว่าขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ให้ทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติในเรื่องของการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินของตนเองโดยห้ามบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

3) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถานและได้รับความคุ้มครองในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นในเคหสถานหรือในที่โหล่นจะกระทำมิได้ (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) ในกรณีนี้มีข้อยกเว้นในมาตรา 33 วรรคสาม ให้เข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือตรวจค้นเคหสถานได้ หากมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

4) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ (มาตรา 34 วรรคแรกและวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) ในกรณีนี้มีข้อยกเว้นในมาตรา 34 วรรคสอง ให้มีการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางหรือเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ได้ โดยให้มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้อีกชั้นหนึ่งตามที่มาตรา 34 วรรคสอง ให้อำนาจไว้เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ เช่น พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 11, 62 ที่จำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไว้ว่าบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมืองเขตท่าสถานีหรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ในเรื่องการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยห้ามบุคคลบุกรุกเข้าไปในป่าหรือป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 54, 72 ตี และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14, 31 อันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

5) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ (มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) กรณีนี้มีข้อยกเว้นในมาตรา 43 วรรคสองให้จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการได้โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

6) กรณีบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) มีข้อยกเว้นในมาตรา 56 ด้วยว่า สิทธิเช่นนี้อาจถูกจำกัดหากการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กรณีดังต่อไปนี้ การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการที่จะรับทราบข้อมูลในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หากข้อมูลนั้นต้องห้ามตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 14, 15, 24 เช่น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้ หรือ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

7) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ (มาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550) เสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

8) กรณีบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนหรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ เช่น การจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะดังกล่าวในกรณีที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานเป็นกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 หากมีการใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารอันเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

2.3 การติดตั้งและการควบคุมป้ายโฆษณา

2.3.1 ความเป็นมาของการติดตั้งป้าย

ป้ายโฆษณาถือเป็นส่วนหนึ่งในประวัติของการโฆษณาในประเทศไทย เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ โดยพ่อค้าจะใช้การร้องขายสินค้าเพื่อสื่อกับลูกค้าโดยตรง ซึ่งปัจจุบันนี้ ก็ยังมีให้เห็นกับอยู่ทั่วไป แต่หากย้อนหลังไปเมื่อ 200 ปีก่อน ประเทศตะวันตกจะเป็นเจ้าของแนวคิดของการโฆษณา โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยได้ใช้หนังสือพิมพ์ เป็นสื่อมวลชนชนิดแรก โดยนายแพทย์แคน บิช บรัดเลย์ (หมอบรัดเลย์) ได้ออกหนังสือพิมพ์ภาษาไทย ชื่อ หนังสือจดหมายเหตุฯ หรือ The Bangkok Recorder พร้อมทั้งมีการโฆษณาขึ้นแรก ลงในหนังสือพิมพ์ คือ การโฆษณาอุดต่อเรือบางกอกค็อก เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2408 และนับจากนั้นมา รูปแบบของการโฆษณาเริ่มสมบูรณ์ขึ้นเมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาบำเพ็ญเพชรธรรมาธิราช ได้จัดตั้งแผนกโฆษณากรมรถไฟ และวางรากฐาน การทำงานด้านโฆษณา ด้วยการนำตัวอย่าง มาจากแผนกโฆษณากิจการรถไฟในประเทศไทย อังกฤษ มาใช้ในเมืองไทย ต่อมาได้ทรงวางแผน และทรงรณรงค์โฆษณา ให้กับการคลังออมสิน จนประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีเมื่อการค้าขายขยายตัวมากขึ้น การสื่อสารจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งการโฆษณารุ่งเรืองมาก เนื่องจากหนังสือพิมพ์และนิตยสาร เริ่มต้นดำเนินการในรูปแบบธุรกิจมากขึ้น การโฆษณาจึงได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุดของหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนประเภทอื่นๆ เช่นการตั้งป้ายโฆษณาในเวลาเดียวกัน การโฆษณาก็ได้กลายมาเป็นเครื่องมือ ทางการตลาดการค้าอีกด้วย ต่อมาในปี 2467 เกิดบริษัทรับจ้างทำงานโฆษณาครั้งแรก ชื่อ

บริษัทสยามเอดเวอร์ไทซิง จำกัด ภายใต้การก่อตั้ง ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และมีผู้จ้างบริษัทโฆษณาแรก คือ ห้างนายเลิศ และกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ยังทรงถ่ายทำ ภาพยนตร์สารคดี เกี่ยวกับอุตสาหกรรมของเมืองไทย เช่น โรงงานสบู่ของบริษัท สยามอินดัสตรี จำกัด ผู้ผลิตสบู่ซันไลต์ เป็นต้น จึงทำให้พระองค์ได้รับการยกย่องว่าเป็น “พระบิดาแห่งวงการโฆษณาไทย”

2.3.2 ลักษณะของป้าย

“ป้าย” ในวงการการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) คือสื่อการโฆษณาประเภทหนึ่งที่น่าไปติดตั้งไว้ในที่ที่มีผู้คนสัญจรไปมาเป็นจำนวนมากให้มองเห็นได้ในระยะไกลและสามารถจดจำได้ เช่น ตามสี่แยก ถนนที่มีการจราจรคับคั่ง ย่านศูนย์การค้าริมทางด่วน บนอาคารสูง เป็นต้น การโฆษณากลางแจ้งสามารถแสดงภาพสินค้า ชื่อสินค้า เครื่องหมายการค้า คำขวัญ รวมทั้งแสง สี และการเคลื่อนไหว ด้วยภาพที่มีขนาดใหญ่ จึงสามารถดึงดูดความสนใจจากประชาชนที่ผ่านไปมาได้เป็นอย่างดี³¹ นิยามของคำว่า “ป้าย” ตามความหมายในวงการการโฆษณากลางแจ้งไม่ได้แตกต่างจากความหมายของคำว่าป้ายตามกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งกฎหมายให้หมาย ป้าย หมายถึง ตัวป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดตั้ง หรือตั้งป้าย³² ที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือสื่อความหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น³³ การติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานครมักจะเป็นป้ายโฆษณาที่สืบเนื่องจากการโฆษณาจากสื่ออื่นๆ มาก่อน เช่น การโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง และหนังสือพิมพ์ซึ่งในสมัยแรกเริ่มนั้นเรียกว่า “ใบปิด” หรือ โปสเตอร์ (poster)³⁴ ซึ่งหมายถึงภาพขนาดใหญ่พิมพ์บนกระดาษออกแบบเพื่อใช้ติดหรือแขวนบนผนังหรือกำแพง ใบปิดอาจจะเป็นภาพพิมพ์และภาพเขียน หรืออาจจะเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ จุดประสงค์ก็เพื่อให้เตะตาผู้ดูและสื่อสารข้อมูล ใบปิดอาจใช้สอยได้หลายประการแต่ส่วนใหญ่มักใช้ในการเผยแพร่เพื่อการประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะการโฆษณางานแสดงศิลปะ, งานดนตรี หรือภาพยนตร์; การโฆษณาชวนเชื่อ; หรือในการสื่อสารของผู้ประท้วงที่ต้องการสื่อสารความเชื่อต่อคนกลุ่มใหญ่ประโยชน์ของใบปิดอาจมีหลายจุดประสงค์ โดยส่วนมากจะเป็นเครื่องมือในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ไม่ว่าจะเป็นงานต่างๆ

³¹ ศิริวรรณ เสรีรัตน์, การบริหารการตลาดยุคใหม่ (กรุงเทพมหานคร: เอส เอ็ม เซอคัส เพรส, 2538), หน้า 41-42.

³² ป้ายตามความหมายในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

³³ ป้ายตามความหมายในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510.

³⁴ สำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, กระดานข่าว (Bulletin board), ใน http://stk.or.th/knowledge_bank/28_library_science/2619_bulletin_board.htm, (last visited 24 September 2012).

งานดนตรี ภาพยนตร์ และในบางครั้งก็ผลิตมาเพื่อใช้ในการศึกษา หรือเป็นสื่อการสอนต่างๆ ซึ่งจุดประสงค์หลักของการใบปิดโฆษณาคือ

1. เพื่อแนะนำสินค้าหรือบริการให้เข้าถึงกลุ่มลูกค้า
2. เพื่อสนับสนุน แนะนำทางให้กับพนักงานเดินตลาด ให้สามารถทำงานได้ง่ายขึ้น เพราะกลุ่มลูกค้าจะรู้จักสินค้ามาก่อน จากการโฆษณา
3. เพื่อให้ลูกค้ายอมรับคุณภาพของสินค้า
4. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้สินค้า
5. เพื่อย้ำความทรงจำของลูกค้า ให้เกิดความต้องการทางการซื้อซ้ำอีก
6. เพื่อช่วยเพิ่มยอดขาย
7. เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีขององค์กร ในความรู้สึกลูกค้า

2.3.3 ประเภทของป้าย

ประเภทของป้ายสามารถแบ่งได้ตามลักษณะของการติดตั้ง ตามขนาดของป้าย ดังนี้

1. ป้ายตามลักษณะความคงทนของการติดตั้ง ป้ายแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1) ป้ายถาวร หมายถึง ป้ายที่มีการติดตั้ง และใช้วัสดุที่คงทนถาวร แบ่งเป็น

(1) ป้ายที่เคลื่อนที่ไม่ได้ หมายถึง ป้ายทุกขนาด ทุกประเภทที่ติดบนพื้นดิน ที่ติดกับอาคาร หรือพื้นผิวอาคารและที่ติดบนอาคารเช่น ป้ายขนาดใหญ่ ป้ายชื่อร้าน ป้ายบอกทางของทางราชการ

(2) ป้ายที่เคลื่อนที่ได้ หมายถึงป้ายที่ติดกับพาหนะ เช่น รถ เรือ และรถไฟ

2) ป้ายชั่วคราว หมายถึง ป้ายที่ติดตั้ง และใช้วัสดุที่ไม่คงทนถาวร เช่น ป้ายที่เป็นแผ่นใบปลิว ป้ายผ้าใบบังหน้าร้านค้า และป้ายโฆษณางานวัด เป็นต้น ป้ายชั่วคราวมีทั้งป้ายที่เคลื่อนที่ไม่ได้ และป้ายที่เคลื่อนที่ได้ เช่น แผ่นปลิว ป้ายผ้าใบที่โฆษณาสินค้าที่ติดหน้าร้านค้าและสามารถบังแดดได้ ป้ายโฆษณางานวัด

ทั้งนี้ ให้ยกเว้นป้ายที่เกี่ยวกับการจราจรและป้ายที่แจ้งข่าวสารทางราชการที่ไม่มีการโฆษณา ชื่อ ยี่ห้อและภาพของสินค้าหรือร้านค้า

2. ป้ายตามลักษณะตามขนาดของป้าย

ป้ายขนาดใหญ่ หมายถึง

1) ป้ายที่ตั้งบนดิน ที่มีความสูงตั้งแต่ 15 เมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่ของป้ายตั้งแต่ 50 ตารางเมตร ขึ้นไป

2) ป้ายบนอาคาร หรือหลังคาของอาคาร ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตร ขึ้นไป

ป้ายขนาดเล็ก หมายถึง

- 1) ป้ายที่ตั้งบนดิน ที่มีความสูงน้อยกว่า 15 เมตร หรือมีพื้นที่ของป้าย น้อยกว่า 50 ตารางเมตร

ตารางเมตร

- 2) ป้ายบนอาคาร หรือหลังคาของอาคาร ที่มีพื้นที่น้อยกว่า 25 ตารางเมตร
- 3) จำแนกตามลักษณะการใช้งาน เป็น 6 ประเภท คือ
 - (1) ป้ายที่บอกชื่อ สถานที่ ร้านค้า อาคาร
 - (2) ป้ายโฆษณา ได้แก่ ป้ายโฆษณาสินค้า และสถานประกอบการ
 - (3) ป้ายตามกฎหมาย เช่น ป้ายที่แจ้งข่าวสารทางราชการ ป้ายจราจร และป้าย

บอกทาง เป็นต้น

- (4) ป้ายพระราชพิธี ป้ายต้อนรับอาคันตุกะ
- (5) ป้ายเลือกตั้ง
- (6) ป้ายสื่อความหมายอื่นๆ เช่น ป้ายขอบคุณ
- 4) จำแนกตามลักษณะของอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตป้าย เป็นป้ายคัดเอาท์ ป้ายอักษร

ตัววิ่ง ป้ายเคลื่อนที่ ป้ายผ้า ป้ายผ้าใบ ป้ายกระดาษ เป็นต้น

- 3) จำแนกตามลักษณะการติดตั้งป้าย เป็น
 - (1) ป้ายที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ได้แก่ ป้ายที่ติดหน้าร้าน ป้ายที่ติดบนอาคาร ป้ายที่ติด

ยื่นล้ำบนทางสาธารณะ และป้ายที่ติดบนทางสาธารณะ เป็นต้น

- (2) ป้ายที่เคลื่อนที่ได้ เช่น ป้ายที่ติดบนรถ เรือ รถไฟ

- 4) จำแนกตามแหล่งที่มาของป้าย เช่น ป้ายของราชการ และป้ายของเอกชน

3. ประเภทของป้ายตามลักษณะของป้าย

1) ป้ายบิลบอร์ด (Billboard) หมายถึง กระดานป้ายหรือกระดานปิดประกาศ บิลบอร์ดเป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ เหมาะอย่างยิ่งสำหรับนักการตลาดในการวางแผน โฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้า เพราะป้ายบิลบอร์ดสามารถเจาะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง ชัดเจน เนื่องจากขนาดของป้ายบิลบอร์ดจะมีขนาดใหญ่ ดูเด่นชัด มองเห็นได้จากระยะไกล ดึงดูดความน่าสนใจ ป้ายบิลบอร์ดจะมีอยู่ 3 องค์ประกอบหลัก คือ³⁵

(1) โครงสร้างเหล็ก เนื่องจากป้ายบิลบอร์ดจะมีขนาดใหญ่ การก่อสร้างโครง ป้ายจะต้องใช้วัสดุหลัก คือ เหล็ก เป็นหลัก เพื่อให้ป้ายมีความมั่นคง ทนทาน แข็งแรง สามารถต้านทาน แดด ลม ฝน พายุ หรือ ถึงการเกิดแผ่นดินไหวด้วย จะต้องมีการออกแบบ ควบคุมดูแลงาน รวมไปถึง ทีมช่างที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการก่อสร้างป้ายบิลบอร์ดด้วย ในการก่อสร้างฐานของ

³⁵ OKK Printing, ป้ายบิลบอร์ด (Billboard), ใน <http://www.billboardconstructor.com/page/6.htm>, (last visited 24 September 2012).

ป้ายจะต้องมีการวางแผนเพื่อรองรับน้ำหนักของป้ายโครงสร้างเหล็กที่มีขนาดใหญ่ให้ได้มาตรฐานตามแบบวิศวกรรม ส่วนโครงป้ายที่เป็นพื้นที่สำหรับป้ายโฆษณา จะมีการทำแผ่นรองหลังเพื่อช่วยต่อการติดป้ายโฆษณา

(2) งาน Artwork แผ่นป้ายโฆษณาที่มีการออกแบบมาอย่างสวยงามจากนักออกแบบ เพื่อประชาสัมพันธ์หรือนำเสนอสินค้า ส่วนใหญ่จะพิมพ์ลงในวัสดุผ้าใบไวนิลทึบแสง (Vinyl Backlit) พิมพ์ด้วยเครื่องพิมพ์ระบบ Inkjet สำหรับงานกลางแจ้ง เนื่องจากสามารถ พับหรือม้วนเก็บได้ มีความทนทาน และง่ายต่อการติดตั้ง อีกด้วย

(3) ไฟ Spotlight ในยามค่ำคืน ไฟส่องสว่างมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อป้ายโฆษณา เพราะถ้ามีแสงน้อยหรือป้ายโฆษณามีดสนิท ก็ไม่สามารถมองเห็นป้ายโฆษณาได้ จึงต้องมีการติดตั้งไฟ Spotlight เพื่อให้แสงสว่างแก่ป้ายบิลบอร์ด อีกทั้งไฟ Spotlight ยังให้แสงสวยงามยามค่ำคืนอีกด้วย ในปัจจุบัน ในการติดตั้งไฟ Spotlight ได้มีการใช้เทคโนโลยีระบบเซ็นเซอร์มาใช้อีกด้วย เช่น เมื่อแสงสว่างในตอนกลางวันมีน้อย วันที่มีฝนตกหนัก ไฟ Spotlight ก็เปิดเองอัตโนมัติ หรือ มีการติดตั้งระบบเปิด-ปิด อัตโนมัติ ในเวลาที่กำหนด เป็นต้น

2) Bulletin board หมายถึง กระดานข่าว กระดานข่าวมีไว้สำหรับติดประกาศ ข้อความต่างๆ เช่น เพื่อโฆษณารายการที่ต้องการหรือเพื่อประกาศหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องราวหรือเหตุการณ์ต่างๆ กระดานข่าวมักจะทำจากวัสดุเช่น ไม้ก๊อกเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดประกาศ ข้อความเพิ่มเติมหรือเอาข้อความออกได้ง่าย ในปัจจุบันใช้กระดานข่าวแม่เหล็กแทนกระดานไม้ก๊อกกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากไม่ต้องมีปัญหาเสื่อมสภาพจากการปึกหมุดและการถอนหมุดตลอดเวลา³⁶

3) Driveway entry sign หมายถึงป้ายบอกทางหรือป้ายโฆษณาธุรกิจสำหรับคนขับรถมักจะอยู่ถนนด้านเดียวกับคนขับมีความสูงประมาณ 90 เซนติเมตรโดยเฉลี่ย

3) Ground-sign หมายถึง ป้ายที่ตั้งยึดติดกับพื้นมีความสูงประมาณ 90 เซนติเมตรโดยเฉลี่ย

4) On-sit-sign หมายถึง ป้ายที่บอกข้อความเกี่ยวกับสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับป้ายหรืออธิบายผลิตภัณฑ์ หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นใกล้เคียงกับบริเวณที่ติดป้าย

5) Pole sign หมายถึง ป้ายที่ใช้เสาเป็นตัวยึดยกให้สูงเหนือพื้นดินเพื่อให้เห็นชัดโดยไม่ขัดขวางการมองเห็นของคนใช้ยานพาหนะหรือคนเดินเท้า

6) ป้ายกล่องไฟ หรือ ป้ายตู้ไฟ (Light box) หมายถึง ป้ายที่มีป้ายที่ใช้วัสดุอลูมิเนียม น้ำหนักเบา เหมาะสำหรับการติดตั้งบนอาคารหน้าบริษัทหรือห้างร้าน นอกจากนี้กรอบกล่องไฟยังสามารถใช้วัสดุอื่นๆ ได้เช่นกัน เช่น โลหะทำสี หรือ สแตนเลส เพื่อไม่ให้กล่องไฟเกิดสนิม แต่จะมี

³⁶ สำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, กระดานข่าว (Bulletin board), ใน <http://stks.or.th/th/knowledge-bank/28-library-science/2619-bulletin-board.html>, (last visited 10 June 2012).

น้ำหนักค่อนข้างมาก เหมาะสำหรับติดตั้งหน้าบริษัทหรือหน้าร้าน เพื่อไม่ให้ล้มลงง่ายหากมีการถูกชน กระแทก หรือ ลมพัดแรงๆ เป็นต้น

7) Neon Light หมายถึง แสงนีออนหรือหลอดแสงนีออนที่ทำป้ายโฆษณา, แสงไฟที่ได้จากแก๊สนีออน เป็นป้ายไฟที่ได้รับความนิยมอย่างยาวนานจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ ลักษณะของป้ายนีออนไลท์ คือ ป้ายไฟ ที่นำหลอดไฟนีออนมาติดเป็นตัวอักษร หรือ ลวดลายต่างๆ เพื่อให้เกิดความสวยงาม ข้ามคำคั้น เป็นที่สะดุดตา ดึงดูดความสนใจ การใช้หลอดไฟ อาจจะเป็นไฟที่มีการกระพริบ หรือ ไม่มีการกระพริบก็ได้ และมีการเล่นสีต่างๆ ของไฟนีออน เราสามารถเห็นตัวอย่างป้ายนีออนไลท์ได้ทั่วไป เช่น สถานบันเทิง ห้างสรรพสินค้า โรงแรม ฯลฯ เป็นต้น

8) Tower Sign หมายถึง ป้ายตั้งเสา หรือป้ายหน้าบริษัท เหมาะสำหรับธุรกิจร้านค้าที่ต้องการสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้าหรือผู้ที่พบเห็นทั่วไป ป้ายทาวเวอร์ หรือป้ายตั้งเสานี้จะทำให้ป้ายโฆษณานั้นมีลักษณะโดดเด่น สวยงาม สามารถมองเห็นได้จากระยะไกล การตั้งป้ายทาวเวอร์ จะมีการยกสูงมักจะตั้งอยู่ใกล้กับริมถนน ตัวอย่างที่เห็นทั่วไป เช่น โชว์รูมรถ ห้างสรรพสินค้า โรงงาน โรงพยาบาล เป็นต้น

9) ป้ายโฆษณายานพาหนะ (Transport) เป็นการติดตั้งภาพโฆษณาภายนอกตัวรถ ได้แก่ ด้านข้างตัวรถ ด้านนอกตัวรถรอบตัวรถ ด้านหลังรถ ด้านหน้ารถ บนหลังการดัดแก้ไขท้ายรถสามล้อ เป็นต้น สามารถดึงดูดความสนใจได้วัสดุที่ใช้อาจเป็นพลาสติก สติกเกอร์ พี.วี.ซี.บอร์ดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของยานพาหนะ

ก. ป้ายติดรถโดยสารประจำทาง เป็นสื่อโฆษณาที่สามารถครอบคลุมพื้นที่ในการโฆษณาได้อย่างกว้างขวาง การติดตั้งป้ายโฆษณาสามารถทำได้ทั้งภายในและภายนอกตัวรถ ได้แก่

ก) ป้ายที่ติดด้านข้างตัวรถ (Bus Side) ติดอยู่ทั้งด้านซ้ายและด้านขวาของรถโดยสารธรรมดา มีขนาดประมาณ 240X50 เซนติเมตร

ข) ป้ายที่ติดด้านหลังตัวรถ (Bus Back) ติดอยู่ด้านหลังของรถโดยสารธรรมดา มีขนาดประมาณ 45X180 เซนติเมตร

ค) ป้ายที่ติดรอบตัวรถ (Bus Body) ทำจากสติกเกอร์ติดอยู่รอบตัวรถโดยสารปรับอากาศ

ง) ป้ายที่ติดบนตัวรถทั้งคัน (Bus Vision) ทำจากสติกเกอร์ที่มีความโปร่งแสง ติดอยู่บนตัวรถโดยสารปรับอากาศรวมทั้งบริเวณกระจกหน้าต่าง

ป้ายที่ติดอยู่ภายในรถ (Inside card) ติดอยู่บริเวณเหนือขอบหน้าต่างทั้ง 2 ข้าง มีขนาดประมาณ 30X50 เซนติเมตร

จ) ป้ายที่ติดหน้ารถ (Bus Face) เป็นสติกเกอร์ติดอยู่บนกระจกหน้ารถโดยสาร

ข. ป้ายตามสถานี ขานลาและโปสเตอร์ปลายทาง (Station, Platform and Terminal Poster) เป็นป้ายโฆษณาที่ติดตั้งอยู่ตามสถานที่ต่างๆ ได้แก่ สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ที่พักคนโดยสาร

รถประจำทาง เป็นต้น อาจใช้บอร์ดอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งใช้ระบบคอมพิวเตอร์หรือกล่องไฟ (Illuminated Sign Box) เพื่อความน่าสนใจ

2.3.4 สถานที่ติดตั้งป้าย

สถานที่ติดตั้งป้ายถูกกำหนดขึ้นจากหลักการทางกฎหมายที่ควบคุมป้าย คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดสถานที่ติดตั้งป้ายไว้ดังนี้

1. สถานที่ติดตั้งป้ายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายถึง สถานที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (3) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายมีลักษณะ คือ (ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม (ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง ป้ายลักษณะนี้มักเป็นป้ายที่ขีดหรือติดกับตัวอาคารซึ่งเกิดจาก“คัดแปลง”เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยาย ซึ่งลักษณะ ขอบเขต แบบรูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ ของโครงสร้างของอาคาร หรือส่วนต่างๆ ของอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิมและมีใช้การซ่อมแซมหรือการคัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. สถานที่ติดตั้งป้ายจากการที่กำหนดโดยกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร การกำหนดสถานที่ตั้งป้ายให้ปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา พ.ศ. 2522 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 โดยเคร่งครัด ดังนี้

1) ป้ายที่ติดตั้งในที่สาธารณะ ต้องไม่มีลักษณะเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2) ป้ายการกุศลจะต้องดำเนินการดังนี้

(1) ให้ติดตั้งล่วงหน้าไม่เกิน 1 เดือน และเมื่อครบกำหนดแล้วให้จัดเก็บในวันรุ่งขึ้น

(2) เนื้อที่การประชาสัมพันธ์ของผู้สนับสนุนป้าย ต้องไม่เกิน 1 ใน 7 ของเนื้อที่ป้าย

(3) ต้องติดรอบส่วนที่ทำการประชาสัมพันธ์ของผู้สนับสนุนทำป้ายให้ชัดเจน เพื่อคำนวณภาษีป้ายได้ถูกต้อง

3) ป้ายสนับสนุนปีการท่องเที่ยว ให้พิจารณาอนุญาตติดตั้งป้ายได้เฉพาะที่ติดต่อโดยตรงจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเท่านั้น

4) กรุงเทพมหานครไม่อนุญาตให้ติดป้ายโฆษณาทุกชนิดโดยการติดคร่อมถนนหรือทาง สาธารณะ บริเวณวงเวียน อนุสาวรีย์ สะพาน สะพานลอย สะพานลอยคนเดินข้าม เกาะกลางถนน สวนหย่อม สวนสาธารณะ บนทางเท้า ต้นไม้และเสาไฟฟ้าซึ่งอยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่การติดตั้ง

เพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธี การต้อนรับราชอาคันตุกะหรือแขกเมืองของรัฐบาล หรือในกรณีกรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นสมควร

5) ป้ายโฆษณาตามชั่วคราวอนุญาตให้ติดตั้งได้เฉพาะการติดแนบกับรั้วหรือผนังของอาคารเท่านั้น ขนาดความสูงของป้ายต้องไม่สูงกว่าตัวอาคารหรือรั้วที่ขออนุญาตติดตั้ง

6) ข้อความหรือภาพที่จะโฆษณาต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีงาม

7) การติดตั้งป้ายบนพื้นดินในที่เอกชน อนุญาตให้ติดตั้งสูงได้ไม่เกิน 15.00 เมตร ถ้าโครงสร้างเป็นไม้ต้องมีรั้วค้ำที่สาธารณะเท่ากับความสูงของป้ายที่ติดตั้งทุกด้าน ถ้าโครงสร้างเป็นเหล็กหรือวัสดุถาวรที่มีคุณภาพเทียบเท่า อนุญาตให้ติดตั้งชิดเขตสาธารณะได้ขอบล่างของป้ายที่ไม่มีมีแสงไฟต้องสูงไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร ถ้ามีแสงไฟ ความสูงดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

8) ป้ายโฆษณาที่เป็นอาคาร ต้องติดตั้งโดยไม่บังช่องลม หน้าต่าง หรือประตู และต้องติดตั้งด้วยวัสดุอันถาวรและมั่นคงแข็งแรง

9) ป้ายหรือโครงป้ายที่ติดตั้งบนอาคาร ต้องห่างจากเขตทางหรือที่สาธารณะไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร และอนุญาตให้ติดตั้งได้เฉพาะบนหลังคาหรือคาเฟ่ที่เป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก เท่านั้น

10) ป้ายหรือโครงป้ายที่ติดตั้งที่ผนังของอาคาร ห้ามติดตั้งสูงกว่าตัวอาคารและห้ามยื่นล้ำออกไปเหนือ หรือในเขตทางสาธารณะ

11) ห้ามติดตั้งป้ายหรือโครงป้ายได้กั้นสายตาชั้นล่างของอาคาร เว้นแต่ป้ายแจ้งชื่อร้านที่ติดตั้งแนบผนังด้านหน้าของอาคาร โดยยื่นจากผนังอาคารได้ไม่เกิน 0.10 เมตร

12) การติดตั้งป้ายโฆษณาที่อาคารและสูงเกินกว่า 3.25 เมตร แต่ไม่เกิน 5.00 เมตร ตัวป้ายโฆษณาต้องสูงไม่เกิน 1.50 เมตร และต้องห่างจากผนังอาคารไม่น้อยกว่า 0.50 เมตร ส่วนยื่นของตัวป้ายต้องหลบจากปลายกันสาดไม่น้อยกว่า 0.25 เมตร

ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งขนานกับแนวกันสาด จะต้องหลบจากปลายกันสาดไม่น้อยกว่า 0.25 เมตร 14. การติดตั้งป้ายโฆษณาที่อาคารและสูงเกินกว่า 5.00 เมตร ตัวป้ายให้ยื่นจากผนังอาคารได้ไม่เกินส่วนยื่นของกันสาด

13) ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งใกล้สายไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของการไฟฟ้านครหลวง

14) เมื่อครบกำหนดการอนุญาตแล้ว จะต้องรื้อถอนหรือปลดออกให้เรียบร้อยภายในเวลาที่กำหนด

15) ผู้ที่ได้รับอนุญาตต้องเขียนเลขที่และวันที่ของหนังสืออนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แสดงไว้ที่ป้ายที่ได้รับอนุญาต

16) ห้ามโฆษณาที่ผ้าบังแดด ยกเว้นคำขวัญของทางราชการ และส่วนต่ำสุดของผ้าบังแดดต้องสูงไม่ น้อยกว่า 2.00 เมตร

17) ต้องรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดระยะเวลาที่ป้ายซึ่งได้รับอนุญาตติดตั้งอยู่

2.3.5 การควบคุมการติดตั้งป้าย

ความเป็นมากฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศไทยเริ่มใน พ.ศ. 2476 ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ขึ้น และนับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างในประเทศไทยฉบับแรกต่อมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2479 ได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการควบคุมอาคารโดยตรงฉบับแรก เพื่อประโยชน์ทางด้านความมั่นคงแข็งแรง การอนามัยการสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัยและการผังเมืองขึ้นจนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยได้เริ่มเห็นความสำคัญต่อการก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างมากขึ้น จึงได้พิจารณาให้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมอาคารเกิดขึ้น คือ “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522” เพื่อปรับปรุง “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476” และ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479” ที่มีอยู่เดิมและได้ทำการยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวลงในปี พ.ศ. 2522

ประเทศไทยมีการใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นพระราชบัญญัติหลักในการกำหนดและควบคุมการก่อสร้าง จนกระทั่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร 3 ครั้งด้วยกันคือ ในปี พ.ศ. 2535, ปี พ.ศ. 2543 และ ปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ เหตุการณ์เป็นเรื่องสำคัญของบ้านเมือง โดยการแก้ไขส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นเฉพาะในส่วนที่เป็นการเพิ่มเติม หรือมิใช่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ไม่จำเป็นต้อง “ยกเลิก” พระราชบัญญัติฉบับเดิม แต่ใช้การ “แก้ไข” บางส่วนของกฎหมายเท่านั้น ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ทั้งหมด 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับกระจัดกระจายกันออกไปตามหน่วยงานราชการที่กำกับดูแลเรื่องป้าย การบริหารจัดการป้ายในพื้นที่เมืองและในพื้นที่ชนบทอยู่ภายใต้การควบคุมและการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการ และเอกชน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง สำนักการโยธา และสำนักเทศกิจ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานและการบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้าย

1. กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวิธีการและขั้นตอนในการขออนุญาตติดตั้งป้าย โดยออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายหลายฉบับ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กล่าวถึง ลักษณะป้ายที่กำหนดในกฎหมายเป็นอาคารประเภทหนึ่ง วิธีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารจึงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน

2) กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของป้ายตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3) กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กล่าวถึงรายละเอียดของ พื้นที่ ขนาด ความสูงของป้าย ในแต่ละพื้นที่ที่อนุญาตให้ติดตั้งป้าย วัสดุของป้าย แนวอาคารและระยะต่างๆ ของอาคาร

4) พระราชบัญญัติภาษีป้าย มี 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กล่าวถึง ความหมายของป้ายวิธีการเสียภาษี ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี วิธีการขึ้นแบบแสดงรายการภาษีป้าย และวิธีการประเมินภาษีป้ายและการชำระภาษีป้าย

5) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

2. กระทรวงคมนาคม โดยกรมทางหลวง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวิธีการและขั้นตอนในการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามมาตรา 47 ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535³⁷ กรมขนส่งทางน้ำ และพาณิชย์นาวี เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับการขนส่งทางน้ำ กรมการขนส่งทางบก ออกกฎหมายเกี่ยวกับป้าย 2 ฉบับ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตราที่นำมาใช้ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระเบียบป้าย มี 2 มาตรา คือ มาตรา 4 บทนิยาม เกี่ยวกับ ทางร่วมทางแยก วงเวียน ทางโค้ง และที่คับขัน และมาตรา 130 ห้ามมิให้ผู้ใดเผา หรือกระทำความผิดประการใดๆ ภายในระยะ 500 เมตร จากทางเดินรถ เป็นเหตุให้เกิดควัน หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะที่อาจทำให้ไม่ปลอดภัยแก่การจราจรในทางเดินรถนั้น³⁸

2) ประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการให้ความเห็นชอบตัวอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายเพื่อการโฆษณาที่ตัวถังรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารประจำทางและไม่ประจำทางกล่าวถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขออนุญาตโฆษณาที่ตัวถังรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารประจำทางและไม่ประจำทาง ประกาศ ณ วันที่ 9 มีนาคม 2548

³⁷ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 47.

³⁸ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522.

2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้ายโฆษณา

2.4.1 กฎหมายการควบคุมเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศไทย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ผู้ปกครองจะต้องปกครองภายใต้กฎหมาย ประชาชนมีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองมีความเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกันทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเป็นของตนเอง เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการอยู่อาศัยสิทธิในร่างกายและทรัพย์สิน เป็นต้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวนั้นหากให้ใช้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดก็จะทำให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือทำให้เกิดความไม่สงบสุขและเกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง อันเป็นการใช้ชีวิตที่ขาดระเบียบของสังคม ทำให้สังคมนั้นอยู่ไม่ได้เกิดความขัดแย้งกัน ในที่สุดเพราะต่างคนต่างอยู่โดยถือและอ้างสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงจึงมีแนวคิดเพื่อความสะดวกให้บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเป็นของตนเองในขณะเดียวกันก็ให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างร่มเย็นเป็นสุขทุกคนจะต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพบางประการของตนเพื่อไม่ให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของคนอื่นและให้เกิดความสงบสุขภายในบ้านเมือง และเกิดความมั่นคงภายในสังคมของตนโดยยินยอมมอบอำนาจให้ผู้ปกครองซึ่งมาจากผู้แทนของประชาชนกำหนดกติกาหรือกฎหมายในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น การควบคุมป้ายโฆษณาในระดับมหภาคเป็นการกล่าวถึงหลักกฎหมายพื้นฐานของประชาชนว่าด้วยการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นกฎหมายดังกล่าวได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 45⁹ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “...บุคคลย่อมมีเสรีภาพ

⁹ มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพ ตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็น ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้น้ำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาใน หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

ในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น...” การแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง ถือเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐบาลของตนตามระบอบประชาธิปไตย การติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยบุคคลแต่ละคน (individual) มาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบกลุ่ม (collective) เป็นวิวัฒนาการสำคัญของวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองรัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยจึงไม่อาจลิดรอนจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ประทับหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการทำลายพื้นที่ที่ประชาชนจะใช้เป็นเวทีสะท้อนความทุกข์ร้อน และความต้องการของตนไปยังรัฐบาลและสังคมโดยตรง รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคหนึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในบ้าน หรือในสิ่งพิมพ์ แต่หมายถึงการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะด้วย ตราบเท่าที่การแสดงความคิดเห็นนั้นไม่ไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น

ตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 45 วรรคสอง รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสองมีเนื้อความว่า “...การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

คำว่า “ ศีลธรรมอันดีของประชาชน ” นี้ เป็นทัศนะในด้านจริยธรรมของมหาชนในสังคมซึ่งอาจมีความหมายแตกต่างกันสำหรับแต่ละสังคมและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย และย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันของบุคคลในสังคมหนึ่งๆ ต่อเรื่องนั้น โดยทั่วไป มักเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางเพศระหว่างหญิงชาย กิจการเกี่ยวกับศาสนา ความเชื่อถือหรือวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละสังคม การกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่า ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขของสังคมโดยรวม การใช้สิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องลามกอนาจารหรือเรื่องทางเพศอันไม่ใช่อะไรในทางวิชาการ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้สังคมเห็นด้วยกับการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่มและไม่ต้องคำนึงถึงคู่สามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้.

เช่นนี้ย่อมเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะพฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่มนั้นไม่สอดคล้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของจารีตประเพณีของสังคมไทย การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน⁴⁰

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 45 สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงการประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ.2550 หนังสือพิมพ์ย่อมมีหน้าที่แสดงความคิดเห็นที่เป็นทั้งข่าวสารและการโฆษณาเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาของประชาชนเป็นเสรีภาพพื้นฐานในประเทศที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 45 ได้บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น แต่สิทธิและเสรีภาพในการแสดง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาของประชาชนนั้นอันที่จริงก็ไม่ใช่เป็นเสรีภาพโดยเด็ดขาดที่ไม่มีข้อจำกัด ถ้าเมื่อใดการแสดงความคิดเห็นนั้นไปกระทบสิทธิของผู้อื่น เช่น การพิมพ์หรือการโฆษณาโดยการติดตั้งป้ายที่ไปคูหมื่น หรือหมื่นประมาทบุคคลอื่นก็อาจเป็นความผิดได้ ซึ่งการพิมพ์ การโฆษณาดังกล่าวมีข้อจำกัดตาม มาตรา 10⁴¹ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ความว่า “...ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกคำสั่งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่น ประมาท คูหมื่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือจะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยจะกำหนดเวลาห้ามไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้ การออกคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้นำข้อความที่มีลักษณะที่เป็นการหมิ่น ประมาท คูหมื่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือข้อความที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมาแสดงไว้ด้วย สิ่งพิมพ์ที่เป็นการฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจจับและ ทำลาย...”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 45 เป็นหลักพื้นฐานที่รองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งให้การรับรองคุ้มครองไว้ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ เพราะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสะท้อนถึงธรรมาภิบาลและความเป็นประชาธิปไตยของประเทศหรือองค์กรนั้น ๆ เพราะผู้ปกครองที่เปิดใจกว้างยอมรับฟังความ

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2540), หน้า 59.

⁴¹ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

คิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน หรือคนในองค์กรทั้งด้านบวกและด้านลบแล้ว ย่อมเป็นโอกาสในการนำไปปรับปรุงประเทศ องค์กรและตนเองให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญในอดีตกำหนดให้เป็นหลักทั่วไปว่าสิทธิและเสรีภาพของเอกชนแต่ละคนไม่ว่าเป็นสิทธิต่างๆเช่นสิทธิในทางทรัพย์สิน ร่างกาย การชุมนุม การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ล้วนได้รับการคุ้มครองแต่ในขณะเดียวกันในกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้เองก็บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวบางอย่างอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนี้เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างเช่นเดียวกันดังนั้นคำกล่าวที่ว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลสามารถทำอะไรก็ได้หากรัฐธรรมนูญรับรอง แม้จะกระทบสิทธิของผู้อื่นหรือทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง และหากเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้ใช้สิทธิเสรีภาพ การบังคับใช้กฎหมายของรัฐย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญคำกล่าวเช่นนี้ไม่ถูกต้องเสมอไป โดยเหตุผลจากแนวคิดในทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ที่มีมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ออกโดยกฎหมายก็ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันเพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางอย่าง กฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หากกฎหมายนั้นกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 29 บรรทัดแรกเหตุที่รัฐธรรมนูญให้ออกกฎหมายยกเว้นไว้โดยให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการก็เพื่อรับรองหรือคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เป็นการยืนยันว่าประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมย่อมมาก่อนหรือสำคัญกว่าสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคนเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีความมั่นคง หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 29⁴² บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม.

กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทำได้เท่าที่จำเป็นด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ทำได้เพื่อเป็นป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหลักการทั่วไป ที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตหรือกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะแต่ละบุคคลก็ย่อมมีขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของตน และอาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ครบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 63 รับรอง “เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” การชุมนุมโดยสงบนั้นหมายถึง การชุมนุมที่ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย หรือต้องไม่เป็นการยุยงก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม ดังนั้น หากมีการชุมนุมเกิดขึ้นและมีลักษณะเป็นการก่อความวุ่นวายขึ้นในสังคมย่อมไม่ใช่เป็นการชุมนุมโดยสงบตามที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่อย่างใด เช่น มีการชุมนุมเรียกร้องโดยมีการปิดถนนสาธารณะเป็นเหตุให้บุคคลอื่นไม่สามารถใช้เป็นถนนสายนั้นเป็นเส้นทางเพื่อจะเดินทางได้ หรือมีการใช้เครื่องขยายเสียงรบกวนประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ เพราะมีการปิดถนนสาธารณะ เป็นการก่อให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากประชาชนทั่วไปไม่สามารถที่จะใช้เส้นทางนั้นได้ และยังเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่นด้วย ซึ่งเสรีภาพในการเดินทางก็เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นกัน ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุม จึงไม่ได้เหนือกว่าเสรีภาพด้านอื่นๆ เลย หรือแม้กระทั่งการใช้เครื่องขยายเสียงที่มีเสียงดังรบกวนบุคคลอื่นที่พักอาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ก็เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นการรบกวนการอยู่อาศัย และครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข⁴³และเป็นการรบกวนความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นด้วยซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁴⁴

2. การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่าปฏิปักษ์นั้น หมายถึง ฝ่ายตรงกันข้าม, ขัด, ศัตรู เพราะฉะนั้นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจึง หมายถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นฝ่ายตรงข้าม หรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายในอันที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลใช้บังคับ หรือเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องไม่ใช่ไปในทางเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

⁴³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 33.

⁴⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

ประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือต้องไม่ใช้ไปเพื่อล้มล้างตัวรัฐธรรมนูญ หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่มิได้หมายความว่า จะใช้ไปในทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องขึ้นหรือดีขึ้นตามเจตนารมณ์หรือตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 ต้องกระทำโดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 29 ต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาคซึ่งครอบคลุมเนื้อหาและหลักกว่าที่ว่ามนุษย์มีความเท่าเทียมกันและความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งความเสมอภาคดังกล่าวตามหลักกฎหมายหมายถึง หมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรม ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน เป็นสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย⁴⁵ เช่น ผู้กระทำผิดกฎหมายต้องได้รับโทษที่เหมือนกัน จะพิจารณาว่าเพราะบุคคลหนึ่งมีเพศชาติกำเนิด การศึกษา รายได้ หรือ อื่นๆ ต่างจากอีกบุคคลหนึ่งจึงมีบทลงโทษที่แตกต่างกัน มิได้ เพราะสาระสำคัญอยู่ที่การฝ่าฝืนกฎหมายเหมือนกัน ย่อมต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ความไม่เท่าเทียมกันแต่เดิมของผู้กระทำผิดทั้งสองคนไม่ถือเป็นเงื่อนไขหรือสาระในการส่งเสริมให้เกิดการห้ามลงโทษ หรือการลงโทษมากน้อยแตกต่างกัน เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาที่จะอนุญาตให้เฉพาะคนร่างกายปกติเข้าศึกษาย่อมมิได้ เพราะย่อมสร้างความไม่เท่าเทียมกัน และ เป็นการเลือกปฏิบัติ สาระสำคัญคือสิทธิในการได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมของมนุษย์ เงื่อนไขอื่นใดจะทำให้เกิดการไม่ได้รับการศึกษาย่อมไม่ได้ หากบุคคลที่นำมาเปรียบเทียบ มีลักษณะไม่เหมือนกันก็จะปฏิบัติต่างกัน เช่น การเปรียบเทียบผู้พิการกับผู้ร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงและตัดสินใจว่ารัฐซึ่งจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการ เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมย่อมไม่ได้ เหตุเพราะผู้พิการและผู้สมบูรณ์แข็งแรงมีร่างกายที่แตกต่างกันอันเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน แต่กลับเป็นตรงข้ามว่าการจัดช่องทางพิเศษสำหรับผู้พิการนั้นเท่ากับส่งเสริมความเสมอภาคและเท่าเทียมทางโอกาส สำหรับผู้พิการในการใช้บริการสาธารณะ กรณีนี้อธิบายได้เช่นเดียวกับการจัดที่เฉพาะสำหรับเด็ก สตรีมีครรภ์ และคนชรา ของรถโดยสารประจำทางที่ช่วยส่งเสริมโอกาสในการได้รับบริการที่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย

⁴⁵ ศรัณยู หมั่นทรัพย์, ความเสมอภาค, ใน http://www.kpi.ac.th/ppd/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44, (last visited 10 June 2012).

2.4.2 กฎหมายการควบคุมการติดตั้งป้ายในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีที่มาแห่งอำนาจรัฐในการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 252 สืบเนื่องจากเงื่อนไขการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทยตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁶ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามกฎหมายในมอบหมายงานและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร⁴⁷ ในกรณีการควบคุมป้ายโฆษณา กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเนื้อหาควบคุมพื้นที่ ขนาด ความสูงของป้าย ในแต่ละพื้นที่ที่อนุญาตให้ติดตั้งป้าย วัสดุของป้าย แนวอาคาร และขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเนื้อหาควบคุมความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของป้ายที่ขออนุญาตติดตั้ง ดังนั้น บรรดากฎหมายของกรุงเทพมหานครทั้งหลายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาจะบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 อันเป็นอำนาจที่กรุงเทพมหานครได้รับการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกรุงเทพมหานคร ได้ออกข้อบัญญัติเพื่อควบคุมป้ายโฆษณา ดังนี้

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร 2544

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองของประเทศและเป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินและศูนย์กลางเศรษฐกิจเป็นศูนย์กลางการค้าที่มีป้ายโฆษณาเป็นส่วนประกอบมากมาย ส่งผลให้มีความเป็นมาของการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานครซึ่งเกิดจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กำหนดเงื่อนไขของป้ายโฆษณาที่จะติดตั้งในกรุงเทพมหานครต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

ข้อ 34 ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่อาคารให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาคาร และต้องไม่บังช่องระบายอากาศ หน้าต่าง ประตู หรือทางหนีไฟ

ข้อ 35 ป้ายที่ติดผนังอาคารที่อยู่ริมทางสาธารณะ ให้ยื่นได้โดยต้องไม่ล้ำที่สาธารณะ ส่วนต่ำสุดของป้ายต้องไม่น้อยกว่า 3.25 เมตร จากระดับทางเท้าและสูงไม่เกินความสูงของอาคาร

⁴⁶ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 5.

⁴⁷ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49.

ข้อ 36 ป้ายที่ติดตั้งอยู่บนพื้นดินโดยตรง ต้องมีความสูงไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้ายไปจนถึงกึ่งกลางถนน สาธารณะ และสูงไม่เกิน 30 เมตร มีความยาวไม่เกิน 32 เมตร และต้องห่างจากที่ดินข้างเจ้าของไม่น้อยกว่า 4 เมตร

ข้อ 37 สิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายให้ทำด้วยวัสดุทนไฟทั้งหมด

ข้อ 50 อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตร มิให้มีส่วนของอาคารล้ำเข้ามาในแนวร่นดังกล่าว ยกเว้นรั้วหรือกำแพงกันแนวเขตที่สูงไม่เกิน 2 เมตร

อาคารที่สูงเกิน 2 ชั้นหรือเกิน 8 เมตร อาคารขนาดใหญ่ ห้างแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ โรงงานอาคารสาธารณะ คลังสินค้า ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ยกเว้นอาคารอยู่อาศัยสูงไม่เกิน 3 ชั้น หรือไม่เกิน 10 เมตร และพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ ต้องมีระยะร่นดังต่อไปนี้

- 1) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร
- 2) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนนสาธารณะ
- 3) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน 20 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 2 เมตร

กรุงเทพมหานครมีระเบียบกฎเกณฑ์ เงื่อนไขในการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ติดตั้งป้ายในสถานที่ดังนี้⁴⁸

1) กรุงเทพมหานครไม่อนุญาตให้ติดป้ายโฆษณาทุกชนิดโดยการติดคร่อมถนนหรือทาง สาธารณะ บริเวณวงเวียน อนุสาวรีย์ สะพาน สะพานลอย สะพานลอยคนเดินข้าม เกาะกลางถนน สวนหย่อม สวนสาธารณะ บนทางเท้า ต้นไม้และเสาไฟฟ้าซึ่งอยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่การติดตั้งเพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธี การต้อนรับราชอาคันตุกะหรือแขกเมืองของรัฐบาล หรือในกรณีที่กรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นสมควร

2) ป้ายโฆษณาชั่วคราวอนุญาตให้ติดตั้งได้เฉพาะการติดแนบกับรั้วหรือผนังของอาคารเท่านั้น ขนาดความสูงของป้ายต้องไม่สูงกว่าตัวอาคารหรือรั้วที่ขออนุญาตติดตั้ง นอกจากนี้ยังมีมาตรการการควบคุมป้ายโฆษณาในที่สาธารณะจึงต้องมีความเข้มงวดและละเอียดอ่อนมากโดยเจ้าของป้ายต้องปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ซึ่งลักษณะการควบคุมป้ายของกรุงเทพมหานครมีขั้นตอนดังนี้⁴⁹

⁴⁸ กรุงเทพมหานคร, “หนังสือด่วนมาก ที่ กท.0100/781 เรื่อง การอนุญาตติดตั้งป้ายในที่สาธารณะ,” 1 พฤษภาคม 2530.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

(1) ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา พ.ศ. 2522 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 โดยเคร่งครัด

(2) ป้ายที่ติดตั้งในที่สาธารณะ ต้องไม่มีลักษณะเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(3) ป้ายการกุศล ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2530 เป็นต้นไปจะต้องดำเนินการดังนี้

ก. ให้ติดตั้งล่วงหน้าไม่เกิน 1 เดือน และเมื่อครบกำหนดแล้วให้จัดเก็บในวันรุ่งขึ้น

ข. เนื้อที่การประชาสัมพันธ์ของผู้สนับสนุนป้าย ต้องไม่เกิน 1 ใน 7 ของเนื้อที่ป้าย

ค. ต้องติดรอบส่วนที่ทำการประชาสัมพันธ์ของผู้สนับสนุนทำป้ายให้ชัดเจน เพื่อคำนวณภาษีป้ายได้ถูกต้อง

(4) ป้ายสนับสนุนปีการท่องเที่ยว ให้พิจารณาอนุญาตติดตั้งป้ายได้เฉพาะที่ติดต่อดังกล่าวโดยตรงจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเท่านั้น

(5) ป้ายเกาะกลางถนน ให้ทุกสำนักงานเขตปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กองวิศวกรรมจราจรได้กำหนดไว้

(6) ข้อความหรือภาพที่จะโฆษณาต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีงาม

(7) การติดตั้งป้ายบนพื้นดินในที่เอกชน อนุญาตให้ติดตั้งสูงได้ไม่เกิน 15.00 เมตร ถ้าโครงสร้างเป็นไม้ต้องมีรั้วค้ำที่สาธารณะเท่ากับ ความสูงของป้ายที่ ติดตั้งทุกด้าน ถ้าโครงสร้างเป็นเหล็กหรือวัสดุถาวรที่มีคุณภาพเทียบเท่า อนุญาตให้ติดตั้งชิดเขตสาธารณะได้ขอบล่างของป้ายที่ไม่มีมีแสงไฟต้องสูงไม่ น้อยกว่า 2.00 เมตร ถ้ามีแสงไฟ ความสูงดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 5.00 เมตร

ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งขนานกับแนวกันสาด จะต้องหลบจากปลายกันสาดไม่น้อยกว่า 0.25 เมตร 14 การติดตั้งป้ายโฆษณาที่อาคารและสูงเกินกว่า 5.00 เมตร ตัวป้ายให้ยื่นจากผนังอาคารได้ไม่เกินส่วนยื่นของกันสาด

(8) ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งใกล้สายไฟฟ้าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของการไฟฟ้านครหลวง

(9) เมื่อครบกำหนดการอนุญาตแล้ว จะต้องรื้อถอนหรือปลดออกให้เรียบร้อยภายในเวลาที่กำหนด

(10) ผู้ที่ได้รับอนุญาตต้องเขียนเลขที่และวันที่ของหนังสืออนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แสดงไว้ที่ป้ายที่ได้รับอนุญาต

(11) ห้ามโฆษณาที่ผ้าบังแดด ยกเว้นคำขวัญของทางราชการ และส่วนต่ำสุดของผ้าบังแดดต้องสูงไม่ น้อยกว่า 2.00 เมตร

(12) ต้องรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดระยะเวลาที่ป้ายซึ่งได้รับอนุญาตติดตั้งอยู่

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ การเมือง สังคมต่างๆ อย่างของประเทศจึงทำให้มีหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

เป็นจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายต่างมีกฎหมายเฉพาะของตัวเองในการจัดการกิจการภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองรวมถึงการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่ตนเองด้วย หน่วยงานราชการเหล่านี้ได้แก่

ก. ป้ายในความควบคุมของกรมโยธาธิการและผังเมืองกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่กำกับดูแลป้ายทั้งหลายที่อยู่ในพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข. ป้ายในความควบคุมของกรมทางหลวง กรมขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่กำกับดูแลป้ายทั้งหลายที่อยู่ในพื้นที่ของกระทรวงคมนาคมตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ป้ายที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของกรมขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม ป้ายดังกล่าวกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าไปจัดการแก้ไขหากพบว่ามีปัญหา และหากเป็นป้ายที่ติดริมคลองหรือข้างแม่น้ำเจ้าพระยากรุงเทพมหานครก็ไม่มีอุปกรณ์ที่จะเข้าไปแก้ไขได้ กรุงเทพมหานครทำได้เพียงแจ้งไปยังหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น

ในกรณีที่ป้ายตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นป้ายบอกทิศทางจราจรทางบกตามมาตรา 4 บทนิยาม เกี่ยวกับ ทางร่วมทางแยก วงเวียน ทางโค้ง และที่คับขัน และเป็นป้ายเตือนหรือป้ายห้ามสำหรับการจราจรตามมาตรา 130 ห้ามมิให้ผู้ใดเผา หรือกระทำด้วยประการใดๆ จากทางเดินรถ เป็นเหตุให้เกิดควัน หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะที่อาจทำให้ไม่ปลอดภัยแก่การจราจรในทางเดินรถนั้น ป้ายดังกล่าวนี้หากติดตั้งไว้และต่อมากรุงเทพมหานครเห็นว่าไม่เหมาะสมด้านสถานที่ติดตั้ง กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจไปสั่งรื้อถอดหรือปลดป้ายดังกล่าวออกได้ ทำได้เพียงแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น

ค. ป้ายในความควบคุมของกระทรวงพาณิชย์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 หมวด 2 มาตรา 15 ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์ จัดให้มีป้ายชื่อที่ใช้ในการประกอบพาณิชย์กิจไว้ที่หน้าสำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขา โดยเปิดเผยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้จดทะเบียน

ง. ป้ายในความควบคุมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศมาตรการที่ไม่ให้มีการติดตั้งป้ายบดบังทัศนียภาพด้านสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีป้ายอื่น ๆ ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้า การประปา ป้ายการศึกษาของโรงเรียนที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งอยู่นอกอำนาจของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของกรุงเทพมหานครถือว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งในทางปฏิบัติโดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาว่าชำรุด พัก หัก โคน เพราะมักเกิดปัญหาเกี่ยวกับรับผิดชอบโดยเฉพาะป้ายที่ติดตั้งบนพื้นที่ที่แบ่งแยกกันไม่ชัดเจนคาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ของกรุงเทพมหานครกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

2. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ 2548

กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามมาตรา 89 (4) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 18 ประกอบกับมาตรา 16 (17) และ (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะตามประกาศกรุงเทพมหานครเรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ 2548 ห้ามมิให้ติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ เว้นแต่กรณีดังนี้

- 1) เป็นการติดตั้งในบริเวณหรือสถานที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดหรือจัดไว้ให้
- 2) การติดตั้งป้ายบอกทางและป้ายบอกสถานที่
- 3) การติดตั้งป้ายเพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธีหรือการต้อนรับราชอาคันตุกะหรือแขกเมืองของรัฐบาล
- 4) การติดตั้งป้ายสำหรับงานจัดสร้างหรือซ่อมถนน และงานสาธารณูปโภคของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ โดยให้รวมถึงการจัดสร้างหรือซ่อมที่ดำเนินการโดยผู้รับจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- 5) การติดตั้งป้ายแสดงชื่อหรือสัญลักษณ์ของผู้บริจาคเงินค่าก่อสร้างหรือปรับปรุง
- 6) การติดตั้งป้ายโฆษณาจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ดังนี้
 - (1) ต้องเป็นป้ายที่มีความมั่นคงแข็งแรงและไม่มีลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิด

อันตราย

- (2) ไม่ปิดหรือบังเครื่องหมายหรือสัญญาณที่เกี่ยวกับการจราจร
- (3) ต้องติดตั้งในที่ที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่การจราจร
- (4) ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากป้ายหรือจากการติดตั้งหรือจากการรื้อถอนป้ายนั้น

(5) ข้อความและภาพที่ใช้ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงาม

- 7) การติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณหรือสถานที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดหรือจัดไว้ให้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระยะเวลา และรูปแบบ ดังนี้

(1) ต้องเป็นป้ายที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ทางการค้า กรณีมีผู้สนับสนุนการจัดทำป้ายจะมีชื่อหรือสัญลักษณ์ของผู้สนับสนุนได้ไม่เกิน 1 ใน 10 ส่วนของป้าย

(2) มิให้ติดตั้งในบริเวณดังนี้ เกาะกลางบนถนน ดันไม้ สะพานลอยคนเดินข้าม และสะพานลอยรถข้าม รวมทั้งส่วนประกอบของสะพาน รั้วและแผงเหล็กกั้นถนน ป้ายจราจรและสัญญาณไฟจราจร ป้ายประกาศของทางราชการ รั้ว หรือกำแพง หรือผนังอาคารของทางราชการ ศาลาที่

พักผู้โดยสาร ถนนโดยรอบพระบรมมหาราชวัง ถนนโดยรอบพระราชวังสวนจิตรลดา ลานพระบรมรูปทรงม้า ถนนราชดำเนินนอก ถนนราชดำเนินกลางและถนนราชดำเนินใน

(3) ต้องทำหนังสือเพื่อขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 20 วัน อนุญาตให้ติดตั้งได้ไม่เกิน 20 วัน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตต้องจัดเก็บให้เสร็จสิ้นเรียบร้อยภายในเวลาไม่เกิน 3 วัน

(4) ต้องติดตั้งสูงจากพื้นทางเท้าไม่น้อยกว่า 2.1 เมตร โดยกรณีวัสดุเป็นโครงไม้หรือแผ่นฟิวเจอร์บอร์ดต้องมีขนาดป้ายกว้างไม่เกิน 0.8 เมตรและสูงไม่เกิน 1.2 เมตร กรณีวัสดุเป็นผ้าหรือรูปแบบธงต้องมีขนาดป้ายกว้างไม่เกิน 0.6 เมตรและสูงไม่เกิน 1.2 เมตร

(5) วิธีการติดตั้งจะต้องไม่กระทำโดยวิธีการทากาว หรือทาแปะเปียก หรือทาพ่น ระบายสี หรือตอกตะปูเป็นอันขาด ต้องไม่ติดลักษณะแขวนเป็นราว และต้องไม่กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นผิวทางเท้า

(6) การติดตั้งป้ายบอกทางและป้ายบอกสถานที่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อน โดยกรุงเทพมหานครจะอนุญาตให้เฉพาะป้ายบอกทางและป้ายบอกสถานที่สำหรับสถานที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ โรงพยาบาลสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถานอื่นเท่านั้น ป้ายที่ติดตั้งตามข้อนี้ต้องมีขนาดและรูปแบบตามที่กรุงเทพมหานครกำหนด

(7) การติดตั้งป้ายสำหรับงานจัดสร้างหรือซ่อมถนนหรืองานสาธารณูปโภคตามให้ติดตั้งได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครได้ตกลงไว้กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

(8) การติดตั้งป้ายแสดงชื่อหรือสัญลักษณ์ของผู้บริจาคเงินก่อสร้างหรือปรับปรุงให้ติดตั้งในบริเวณหรือสถานที่ที่ใช้เงินดังกล่าวก่อสร้างหรือปรับปรุง และต้องติดตั้งในบริเวณหรือที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดโดยมีขนาดและรูปแบบตามที่กรุงเทพมหานครกำหนด

การติดตั้งป้ายโฆษณาถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งที่ผ่านมานั้นประเทศไทยมีการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในหลากหลายเงื่อนไข และกฎหมายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมีกฎหมายอื่นๆ เทียบเคียงบังคับใช้เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร 2544 และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ 2548 ของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น การติดตั้งป้ายโฆษณาถือเป็นสิทธิและเสรีภาพของเอกชนเจ้าของป้ายที่จะแสดงออกได้ตามแนวทางประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน คือสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง หลักการห้ามการเลือกปฏิบัติ หลักการความเสมอภาค

ตามกฎหมาย หลักความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี หลักการ การรอนสิทธิในภาวะพิเศษหรือเหตุฉุกเฉิน และได้รับรองต่างๆที่เกี่ยวข้องความเป็นพลเมืองและการเมือง คือสิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิในเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจในการที่จะออกเสียงหรือได้รับการเลือกตั้ง และในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะ การคุ้มครองครอบครัว การคุ้มครองเด็กและเยาวชน สิทธิชนกลุ่มน้อย และการคุ้มครองคนต่างด้าวสิทธิในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในบ้าน หรือในสิ่งพิมพ์ แต่หมายถึงการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะด้วย トラบเท่าที่การแสดงความคิดเห็นนั้นไม่ไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น ปัจจุบันการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณากำลังเป็นปัญหาทางกฎหมายในประเทศไทยเนื่องจากผู้เป็นเจ้าของป้ายโฆษณาได้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองจนละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากป้ายโฆษณานั้นอันเนื่องจากป้ายหล่นลงมาทับบ้านเรือนเสียหายทำให้บุคคลทั่วไปได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต หรือป้ายโฆษณาบางประเภทมีเนื้อหาไม่เหมาะสมผิดศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศเพื่อนำมาปรับใช้ ซึ่งในบทความต่อไปจะศึกษาการควบคุมเรื่องการตั้งป้ายในต่างประเทศ



บทที่ 3

การควบคุมป้ายโฆษณา ในต่างประเทศ

ในต่างประเทศป้ายโฆษณามีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมเหมือนกับประเทศไทยกล่าวคือถูกผนวกไว้กับกฎหมายที่เกี่ยวกับอาคาร หรือ กฎหมายผังเมือง เช่น ประเทศอังกฤษกำหนดให้การควบคุมป้ายโฆษณาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ.1990 (The town and country planning Act, 1990) ประเทศสิงคโปร์มีกฎหมาย Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 และ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007 ในขณะที่สหรัฐอเมริกาที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งมลรัฐอำนาจการควบคุมป้ายโฆษณาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะออกกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาได้เอง ได้แก่ กฎหมายป้ายโฆษณามลรัฐแมสซาชูเซตส์ มลรัฐยูทา มลรัฐไวโอมิง และมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

3.1 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศอังกฤษ

ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของการโฆษณาที่มี ถ้อยคำ ตัวหนังสือ เครื่องหมายทั่วไป หรือเครื่องหมายที่แสดงในลักษณะของการโฆษณา การประกาศหรือการแจ้งให้ทราบ หรือในส่วนที่สองคือ ป้ายสัญลักษณ์ ป้ายประกาศ ป้ายกระดาน ป้ายข้อความเตือน หรือแบบโครงสร้างที่ได้ถูกใช้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเพื่อวัตถุประสงค์ในการโฆษณาการประกาศ หรือการแจ้งให้ทราบ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่น ค.ศ. 1990 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การโฆษณา” ไว้ว่าหมายถึงความถึง ถ้อยคำใดๆ ตัวหนังสือแบบโครงสร้าง ป้ายสัญลักษณ์ ป้ายประกาศ ป้ายกระดาน ป้ายแสดงข้อความเตือน (ไม่ว่าจะเป็นป้ายผ้าใบหรือป้ายกันสาด) เครื่องหมายทั่วไป หรือเครื่องหมายที่แสดงเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นได้รับการประดับด้วยดวงไฟหรือไม่และป้ายหรือเครื่องหมายต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการโฆษณา การประกาศ หรือการแจ้งให้ทราบ รวมทั้งป้ายโฆษณาใดๆ หรือโครงสร้างที่คล้ายกันที่ได้ถูกออกแบบหรือได้รับการดัดแปลงสำหรับใช้เพื่อการติดตั้งของป้ายโฆษณา

พระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่น ค.ศ. 1990 (The Town and Country Planning Act 1990) เป็นกฎหมายหลักและมีการบัญญัติกฎหมายในลำดับรองที่เป็นหลักเกณฑ์ควบคุมเกี่ยวกับป้ายโฆษณาไว้ โดยเฉพาะอีกด้วยคือ ระเบียบเกี่ยวกับผังเมืองและท้องถิ่น (ว่าด้วยการควบคุมการโฆษณา) ค.ศ. 1992 (The Town and Country Planning (Control of Advertisements) Regulation 1992) ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ แม้ว่าจะมิได้มีการให้คำจำกัดความของ “ป้ายโฆษณา” ไว้โดยตรง แต่ก็ได้มีการให้คำจำกัด

ความของคำว่า “การโฆษณา” ซึ่งก็จะรวมถึงป้ายโฆษณาไปด้วยในความหมายนั้น ในพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่นนั้น ตามที่บัญญัติไว้ใน Section 336⁵⁰

สำหรับความหมายของคำว่า “การโฆษณา” ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งของประเทศอังกฤษที่เป็นกฎหมายในลำดับรองที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุม ป้ายโฆษณา โดยตรง ก็คือระเบียบเกี่ยวกับการผังเมืองและท้องถิ่น (ว่าด้วยการควบคุมการโฆษณา) ค.ศ. 1992 นั้น มิได้กำหนดคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจนเหมือนในพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่นข้างต้น แต่ได้กำหนดขึ้นเพื่อที่จะใช้อธิบายถึงพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่นข้างต้นนี้ โดยใช้คำจำกัดความนี้ เพื่อที่จะแยกสองสิ่งที่ได้ถูกกล่าวถึงในระเบียบฉบับนี้ออกไปจากคำจำกัดความของป้ายโฆษณาตามพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่นเท่านั้นโดยได้บัญญัติไว้ใน Regulation 2⁵¹ ว่า “การโฆษณา” ไม่รวมถึงสิ่งใดๆ ที่ได้ถูกใช้ทั้งหมดในลักษณะที่เป็นป้ายเตือนความจำหรือในลักษณะป้ายทางรถไฟ เพียงแต่อธิบายเพิ่มเติมความหมายในพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่นเท่านั้น โดยควรที่จะเข้มงวดในการติดตั้ง กล่าวคือควรที่จะจะอยู่ภายในคำจำกัดความข้างต้นนี้ด้วย คือการโฆษณาจะไม่รวมถึงป้ายเตือนความจำและป้ายทางรถไฟด้วยนั่นเอง ซึ่งนอกจากนี้แล้วก็ได้มีการให้คำจำกัดความของการโฆษณาไว้ในประการอื่นอีกแต่อย่างใด

3.2 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณา

ประชาชนชาวอเมริกันรู้จักใช้วิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ มานานก่อนที่จะก่อตั้งเป็นประเทศ โดยส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในวงการธุรกิจการค้า เช่น การขายที่ดิน การขายทุน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะชาวอเมริกันในสมัยเริ่มแรกก่อตั้งประเทศผู้คนได้อพยพมาจากหลายประเทศด้วยกันซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าววิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ ใช้การติดตั้งป้ายกลางแจ้งเพื่อบอกข่าวสาร ซึ่งวัฒนธรรมการติดตั้งป้ายกลางแจ้งก็ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันลักษณะการติดตั้ง

⁵⁰ Section 336. Interpretation.

“advertisement” means any word, letter, model, sign, placard, board, notice, [awning, blind,] device or representation, whether illuminated or not, in the nature of, and employed wholly or partly for the purposes of, advertisement, announcement or direction, and (without prejudice to the previous of this definition), includes any hoarding or similar structure used [or designed], or adapted for use [and anything else used, or designed, or adapted principally for use], for the display of advertisement shall be construed accordingly.

⁵¹ Regulation 2. Interpretation “advertisement” does not include anything employed wholly as a memorial or as a railway signal.

ป้ายโฆษณาเป็นป้ายโฆษณากลางแจ้งและป้ายดิจิทัลที่มีมากมายทั่วมุมเมือง เป็นป้ายที่แสดงเครื่องหมาย ภาพวาดระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์สิ่งที่แสดงให้เห็นชัด รวมทั้งดวงไฟ เครื่องหมาย ภาพวาด ภาพวาดระบายสี ภาพวาดสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือป้ายโปสเตอร์ ป้ายกระดาน หรือสิ่งอื่นๆ ที่ได้รับการออกแบบ ที่ได้ถูกมุ่งหมายไว้ หรือถูกใช้ในการโฆษณา หรือในการแจ้งให้ทราบรวมทั้งส่วนใดๆ ของการโฆษณาหรือข้อความเนื้อหาสาระของป้ายนั้น ที่มองเห็นได้จากสถานที่ใดๆ หรือสิ่งอื่นๆ ที่ได้ถูกมุ่งหมาย หรือใช้ในการโฆษณา หรือการบอกกล่าวให้ทราบและซึ่งจะมองเห็นได้จากสถานที่ใดๆ บนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางที่สำคัญบนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางสายหลักของถนนที่ตัดผ่านระหว่างรัฐหรือระบบทางหลวงเบื้องต้น หรือการติดตั้งป้ายโฆษณาจะติดตั้งบนเส้นทางสาธารณะ หรือบนที่ดินส่วนบุคคลใดๆ ที่มองเห็นได้จากทางสาธารณะ สวนสาธารณะ หรือพื้นที่ที่มีการสงวนรักษาไว้

สายหลักของถนนที่ตัดผ่านระหว่างรัฐจะปรากฏเป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่หรือเรียกว่าป้ายบิลบอร์ด (Billboard) หมายถึง ป้ายโฆษณากลางแจ้งขนาดใหญ่ เหมาะอย่างยิ่งสำหรับนักการตลาดในการวางแผนโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้า เพราะป้ายบิลบอร์ดสามารถเจาะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง ชัดเจน เนื่องจากขนาดของป้ายบิลบอร์ดจะมีขนาดใหญ่ ดูเด่นชัด มองเห็นได้จากระยะไกล เนื่องจากป้ายบิลบอร์ดจะมีขนาดใหญ่ การก่อสร้างโครงป้ายจะต้องใช้วัสดุหลัก คือ เหล็กเป็นหลัก เพื่อให้ป้ายมีความมั่นคง ทนทาน แข็งแรง สามารถต้านทาน แดด ลม ฝน พายุ หรือ ถึงการเกิดแผ่นดินไหวด้วย จะต้องมีการออกแบบ ควบคุมดูแลงาน รวมไปถึงทีมงานที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการก่อสร้างป้ายบิลบอร์ดด้วย ในการก่อสร้างฐานของป้ายจะต้องมีการวางเสาเข็ม เพื่อรองรับน้ำหนักของป้าย โครงสร้างเหล็กที่มีขนาดใหญ่ให้ได้มาตรฐานตามแบบวิศวกรรม ส่วนโครงป้ายที่เป็นพื้นที่สำหรับป้ายโฆษณา จะมีการทำแผ่นรองหลังเพื่อย่อยต่อการติดป้ายโฆษณา

3.2.2 การรับรองเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ของความสำเสร็จ ในการอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายเชื้อชาติ แต่สหรัฐอเมริกาก็สามารถผสมผสานจุดเด่นของความหลากหลายเข้าด้วยกัน เป็นที่ยอมรับความก้าวหน้าทางทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มากที่สุดและมีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง สหรัฐอเมริกาเคยเป็นอาณานิคมของประเทศสหราชอาณาจักร และได้ประกาศเอกราชเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 1776 และได้พัฒนาจากระบบสมาพันธรัฐ (Confederation) มาเป็นระบบสหพันธรัฐ (Federation) และประกาศตนเป็นสาธารณรัฐ (Democracy) และเป็นต้นแบบ “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Power) โดยใช้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 1787 ได้รับการปรับปรุงและใช้มาจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่สหราชอาณาจักรใช้การปกครองประชาธิปไตยแบบ “การควบอำนาจ” (Fusion of Power) รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรที่ถือกันว่าเก่าแก่ที่สุดคือรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา การเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญอเมริกันใน ปี ค.ศ. 1787 (พ.ศ. 2330) สาเหตุแห่งการที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังยืน

ที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรทั้งหลายนั้น อาจเป็นเพราะบทบัญญัติมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวพอสมควรทำให้มีการแก้ไขได้เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จวบจนปัจจุบันรัฐธรรมนูญอเมริกันได้ผ่านบทแก้ไข (Amendment) มากกว่า 27 ครั้ง ซึ่งมีหลักการทางรัฐธรรมนูญดังนี้⁵²

3.2.3 โครงสร้างบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นการปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ และทันสมัยอยู่เสมอ ในเวลาสองร้อยกว่าปีที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกามีการแก้ไขรัฐธรรมนูญรวม 27 ครั้ง ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ครั้งที่ 1-10 เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับสิทธิต่างๆ หรือที่เรียกกันว่า “Bill of Rights” และได้รับสัตยาบันเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1791 ซึ่งมีการแก้ไขเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนปรากฏในการแก้ไขครั้งที่ 1 (First Amendment of the Constitution of the United States) เป็นบทบัญญัติในการให้เสรีภาพเกี่ยวกับศาสนา การพูด การพิมพ์ การโฆษณา และการชุมนุมร่วมกันโดยสงบของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติเพิ่มเติม (First Amendment) ว่า บุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นและวิจารณ์ได้อย่างเสรี รวมไปถึง การใช้รูปภาพ สัญลักษณ์ ป้ายต่างๆ ในการประท้วงมีทั้งการแสดงออกทางตัวอักษรและไม่ใช้ตัวอักษรเช่นภาษากายหรือสัญลักษณ์ ซึ่งรวมเรียกว่า Freedom of Expression อย่างไรก็ตาม First Amendment ก็มีข้อจำกัดไม่คุ้มครองการแสดงออกด้วยการพูด การพิมพ์ การโฆษณา และการชุมนุมร่วมกันโดยสงบของประชาชนที่เข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁵³

1. Defamation หมายถึง การหมิ่นประมาท: การหมิ่นประมาท ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ต่างกับการหมิ่นฯ ในประเทศไทย ซึ่งใช้คำว่า Lèse majesté (การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ) ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นถือเป็นคดีแพ่ง ในประเทศไทยถือเป็นกฎหมายอาญา
2. Causing Panic หมายถึง คำพูดที่สร้างความหวาดกลัวหรือก่อให้เกิดอันตราย
3. Fighting Words หมายถึง คำพูดที่ยุยงให้เกิดการทำร้ายร่างกายและจิตใจกันได้ เป็นคำพูด ที่เป็นสาเหตุของการก่อให้เกิด การบาดเจ็บสาหัสอย่างทุกขุทรมานหรือมีแนวโน้มที่จะกระตุ้นหรือทำลายความสงบสุข
4. Incitement to Crime หมายถึง การกระทำที่ไปกระตุ้นให้ไปก่ออาชญากรรม
5. Sedition หมายถึง การปลุกระดมมวลชนให้ต่อต้านรัฐบาล หรือ การปลุกระดมมวลชนให้ก่อความไม่สงบรวมไปถึงการก่อกบฏด้วย ซึ่งเรื่องนี้ไม่ครอบคลุมอยู่ในเสรีภาพทางรัฐธรรมนูญ

⁵² มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 1-5.

⁵³ สารานุกรมวิกิพีเดีย, First Amendment, at http://en.wikipedia.org/wiki/First_Amendment_to_the_United_States_Constitution, (last visited 2 September 2013).

6. Obscenity หรือ เรื่อง หยาบคาย, ลามก อนาจาร รวมไปถึง การใช้คำพูด, รูปภาพ หรือรูปเปลือยของผู้เยาว์ หรือ Child Pornography ด้วย

7. Perjury and Blackmail: Perjury หมายถึง การโกหก เมื่อได้สาบานก่อนให้คำให้การ แล้วจะกล่าวความจริงตามความสัตย์ คำ Blackmail เป็นเรื่องของการหักหลัง เพื่อผลประโยชน์ เรื่องนี้ ไม่ครอบคลุมไปใน Freedom of Speech

8. Offense หมายถึง การก้าวร้าว ช่มชู้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการปล่อยให้มีการแสดง ความคิดเห็นอย่างเสรี

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ผ่านการแก้ไข (Amendment) ฉบับปัจจุบันได้กล่าวถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 4 มาตรา 2 ความว่า “ให้พลเมืองของแต่ละมลรัฐมีเอกสิทธิ์และความ คู่กันของความเป็นประชาชนแห่งสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน”⁵⁴ ซึ่งมาตรานี้อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของการ ก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ว่า “...เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้น เรา ประชาชน แห่งสหรัฐอเมริกา สถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริม สวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์ แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา...”

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานหลังการแก้ไขเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนปรากฏในการ แก้ไขครั้งที่ 1 (First Amendment of the Constitution of the United States) ระบบกฎหมายของ สหรัฐอเมริกายังมีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันโดยเฉพาะเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญ แห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญมาก ในกรณีเรื่องของสิทธิและเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา การติดตั้งป้ายโฆษณาในสหรัฐอเมริกาเป็นได้ทั้งสิทธิเสรีภาพและข้อจำกัดซึ่งเป็นไปตามหลักการแห่ง First Amendment กล่าวคือในปี 2002 มีการฟ้องร้องกันระหว่างเอกชนเจ้าของป้ายและรัฐบาลท้องถิ่น นั่นคือ เทศบาลเมืองลอสแอนเจลิส

ปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อวงการธุรกิจเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นทำให้เกิดป้าย โฆษณามากขึ้นเป็นเงาตามตัว ขณะเดียวกันป้ายโฆษณาต่างได้พัฒนาจากป้ายข้อความธรรมดาเป็น ป้ายขนาดใหญ่ ป้ายดิจิตอลขนาดใหญ่ ความขัดแย้งทางกฎหมายเกิดขึ้นเมื่อในปี 2002 เทศบาลเมือง ลอสแอนเจลิสได้ออกกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาภายใต้ Los Angeles Building Code 2011ในพื้นที่ เมืองให้เป็นระเบียบบริเวณพื้นที่ฮอลลีวูด โดยเก็บค่าธรรมเนียมกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่และควบคุม การติดตั้งป้ายโฆษณา บริษัทเอกชนเจ้าของป้าย Clear Channel, Vista, Regency Outdoor, and CBS Outdoor ได้โต้แย้งการกระทำของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสโดยอ้างหลักการ First Amendment กล่าวหาว่าเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสกระทำผิดหลักการสิทธิเสรีภาพอันมีมาแต่ดั้งเดิมเมื่อมีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาครั้งแรก (First Amendment of the Constitution of the United

⁵⁴ Article. IV. Section. 2. The Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States.

States) จนกระทั่งเกิดการฟ้องร้องระหว่างเอกชนเจ้าของป้ายกับเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสในคดีระหว่าง Metro Lights, L.L.C. v. City of Los Angeles and World Wide Rush, LLC v. City of Los Angeles⁵⁵ บริษัทเอกชนเจ้าของป้ายฟ้องร้องว่าเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสกระทำการผิดหลักการของรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตามหลักการแห่ง First Amendment ซึ่งมีหลักการย่อยที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาถือหลักการ Commercial speech เนื่องจากเป็นการติดตั้งป้ายในส่วนบุคคล

ในเบื้องต้นฝ่ายเอกชนชนะคดีในศาลชั้นต้นทำให้เทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสยื่นอุทธรณ์ในปี 2009 ซึ่งระหว่างกำลังรอผลการอุทธรณ์ บริษัทเอกชนเจ้าของป้ายต่างกังวลในเงื่อนไขกฎระเบียบของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิส การต่อสู้คดีนี้ได้มีการนำหลักการ First Amendment มากล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพ โดยอ้างอิงย้อนไปในปี 1911 ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการบัญญัติกฎหมาย Highway Beautification Act in 1965 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาเอาไว้โดยศาลสูงสหรัฐที่ตั้งอยู่ที่รัฐมิสซูรีได้ตัดสินให้มลรัฐเซ็นหลุยส์ใช้นโยบายอย่างอะลุ่มอล่วยโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในปี 2010 ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้ปฏิเสธการอุทธรณ์ของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิส ซึ่งนั่นหมายความว่าศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้คำนึงถึง หลัก First Amendment หากพิจารณาแนวทางของการตัดสินคดีของศาลสูงสหรัฐอเมริกาก็จะพบว่าหลักการ First Amendment ยังคงมีศักดิ์สิทธิ์เหนือกว่ากฎหมายใดๆ ที่บัญญัติภายหลังซึ่งแนวโน้มจะให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพ

จากตัวอย่างข้างต้นจะพบว่าการโฆษณาทางธุรกิจในสหรัฐอเมริกาโดยการติดตั้งป้ายโฆษณาตามสอดคล้องกับหลักการ Commercial speech ที่ได้รับการคุ้มครองตาม First Amendment ซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยหลักการ Commercial speech หมายถึง การพูด การแสดงออกด้วยถ้อยคำ สัญลักษณ์ต่าง ๆ ในนามบริษัทเอกชนหรือบุคคลธรรมดาเพื่อหวังผลด้านกำไรจากการค้าหรือธุรกิจตรงเท่าที่การแสดงออกตามหลักการนี้ไม่ผิดกฎหมายหรือข้อห้ามตาม First Amendment ซึ่งข้อห้ามเหล่านั้นได้แก่ การหมิ่นประมาท, คำพูดที่สร้างความหวาดกลัวหรืออกสั่นขวัญหาย, คำพูดที่ยุยงให้เกิดการทำร้ายร่างกายและจิตใจกันได้ เป็นคำพูด ที่เป็นสาเหตุของการก่อให้เกิด การบาดเจ็บสาหัสอย่างทุกขุทรมานหรือมีแนวโน้มที่จะกระตุ้นหรือทำลายความสงบสุข , การกระทำที่ไปกระตุ้นให้ไปก่ออาชญากรรม , การปลุกระดมมวลชนให้ต่อต้านรัฐบาล หรือ การปลุกระดมมวลชน ให้ก่อความไม่สงบรวมไปถึงการก่อกบฏด้วย ซึ่งเรื่องนี้ไม่ครอบคลุมอยู่ในเสรีภาพทางรัฐธรรมนูญ , ความหยาบคาย, ลามก อนาจาร รวมไปถึง การใช้คำพูด, รูปภาพ หรือรูปเปลือยของผู้เยาว์ , การโกหก เมื่อได้สอบถามก่อนให้คำให้การแล้วจะกล่าวความจริงตามความสัตย์, การหลอกลวงเพื่อหลอกลวงเพื่อผลประโยชน์ , ข่มขู่ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นข้อห้ามซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการปล่อยให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีมากจนเกินไป ซึ่งศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการโฆษณาตามหลักการ Commercial speech ดังนี้

⁵⁵ Deciphering Los Angeles's Billboard Laws. Los Angeles Lawyer January 2011. pp10-13.

1) คำพิพากษาคดี *Bolger v. Youngs Drug Products Corporation*. โดยกำหนดขอบเขตของหลักการ Commercial speech ดังนี้⁵⁶ 1) มีเนื้อหาเพื่อการค้า การซื้อขายเท่านั้น 2) มีคุณลักษณะเป็นการโฆษณา 3) มีเป้าหมายโฆษณาสินค้าใดสินค้าหนึ่งเป็นการเฉพาะ และ 4) ผู้โฆษณาเล็งเห็นผลด้านธุรกิจต่อการเผยแพร่โฆษณานั้น

2) คำพิพากษาคดี *Valentine v. Chrestensen*⁵⁷ เป็นกรณีที่เทศบาลเมือง New York ออกกฎหมายห้ามการโฆษณาทางธุรกิจบนท้องถนน ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาว่าตามหลักการแห่ง Commercial speech แล้วเห็นว่าพื้นที่ถนนถือเป็นสถานที่ที่จะให้บุคคลได้แสดงออกซึ่งเสรีภาพ มลรัฐและเทศบาลอาจจะบัญญัติกฎระเบียบที่เหมาะสมต่อการแสดงออกนี้โดยไม่เป็นการสร้างภาระเกินควรหรือห้ามเสรีภาพนี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาก็มิได้บัญญัติให้รัฐบาลแห่งท้องถิ่นปิดกั้นการโฆษณาทางธุรกิจใดๆ บนท้องถนน

3) คำพิพากษาคดี *Ohralik v. Ohio State Bar Association*⁵⁸ คดีนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ Commercial speech ซึ่งเป็นหลักการของ First Amendment of the Constitution of the United States คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อทนายความเอกชนในรัฐ Ohio ใช้ภาพอุบัติเหตุและภาพผู้ได้รับอุบัติเหตุนำเสนอ ป่าวประกาศโฆษณาทางการค้าเพื่อชักชวนให้บุคคลทั่วไปได้รับรู้ว่าตนเองสามารถแก้ปัญหาด้านกฎหมายสำหรับผู้ประสบอุบัติเหตุได้ ซึ่งสภาทนายความแห่งรัฐ Ohio เห็นว่าเป็นการนำเรื่องที่ไมสมควรออกมามีโฆษณาข้อมูลเหล่านี้ควรจะเป็นความลับของบุคคล ในคดีนี้ ศาลสูงแห่งรัฐ Ohio ได้ตัดสินว่าทนายความเอกชนผู้นี้ได้กระทำการที่หมิ่นเหม่ต่อหลักการ First Amendment กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น มลรัฐ Ohio สามารถบังคับใช้กฎหมายของตนเองที่มีอยู่ในรัฐระงับยับยั้งการกระทำของทนายความเอกชนผู้นี้เสีย

3.3 กฎหมายบางมลรัฐที่ควบคุมป้ายโฆษณา

3.3.1 มลรัฐแมสซาชูเซตส์

ในมลรัฐแมสซาชูเซตส์ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาเซตส์ไว้โดยเฉพาะคือ กฎเกณฑ์ควบคุมและการจำกัดป้ายโฆษณาเซตส์ (711 CMR 3.00: Control and Restriction of Billboards, Signs and other Advertising Devices) แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีส่วนที่ได้มี

⁵⁶ *Bolger v. Youngs Drug Products Corporation*, at <http://aclu.procon.org/view.resource.php?resourceID=2643>, (last visited 10 June 2012).

⁵⁷ *Valentine v. Chrestensen*, at http://en.wikipedia.org/wiki/Valentine_v._Chrestensen, (last visited 10 June 2012).

⁵⁸ *Ohralik v. Ohio State Bar Association*, at <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/436/447/>, (last visited 10 June 2012).

การบัญญัติไว้ในกฎหมายทั่วไปของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (General Law of Massachusetts) ในส่วนที่ 1 การบริหารการปกครอง หัวข้อที่ 15 กฎเกณฑ์ควบคุมทางการค้า โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยผ่านทางสื่อป้ายโฆษณาไว้ใน CHAPTER 93 D⁵⁹ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) ที่ติดกับถนนที่ตัดผ่านระหว่างรัฐ และระบบทางหลวงเบื้องต้น ตั้งแต่ใน Section 1 ถึง Section 7

สำหรับความหมายของ “ป้ายโฆษณา” ที่จะได้พิจารณาในส่วนแรกนี้จะมีความหมายตามกฎหมายทั่วไปของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ใน Section 1⁶⁰ ซึ่งเป็นบทที่ให้คำจำกัดความถึงถ้อยคำต่างๆ ในกฎหมายฉบับนี้ตามกฎหมายฉบับนี้ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “Outdoor Advertising” ซึ่งก็คือป้ายโฆษณากลางแจ้งไว้ดังต่อไปนี้คือ “การโฆษณากลางแจ้ง” หมายถึงป้ายโฆษณากลางแจ้ง สิ่งที่แสดงให้เห็นชัด รวมทั้งดวงไฟ เครื่องหมาย ภาพวาด ภาพวาดระบายสี ภาพวาดสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือป้ายโปสเตอร์ ป้ายกระดาน หรือสิ่งอื่นๆ ที่ได้รับการออกแบบ ที่ได้ถูกมุ่งหมายไว้ หรือถูกใช้ในการโฆษณา หรือในการแจ้งให้ทราบรวมทั้งส่วนใดๆ ของการโฆษณาหรือข้อความเนื้อหาสาระของป้ายนั้น ที่มองเห็นได้จากสถานที่ใดๆ บนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางสายหลักของถนนที่ตัดผ่านระหว่างรัฐหรือระบบทางหลวงเบื้องต้น

จากการศึกษาถึงความหมายของคำว่า “ป้ายโฆษณา” ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ามีการให้คำจำกัดความของคำว่า “ป้ายโฆษณา” ไว้ในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของการโฆษณาออกสถานที่หรือการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) โดยได้รวมถึงสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่สิ่งที่ใช้เป็นสื่อกลางในการนำข้อมูลข่าวสารจากผู้ทำการโฆษณาไปยังผู้รับชมที่เป็นผู้บริโภคแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงอุปกรณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือประกอบไปกับการโฆษณาโดยผ่านทางป้ายโฆษณานั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นดวงไฟหรือโคมไฟที่ให้แสงสว่างกับป้าย และสำหรับความหมายของป้ายในฐานะที่เป็นสื่อกลางนำข้อมูลข่าวสารนี้ ตามคำจำกัดความนี้ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” ไว้อย่างกว้างขวางมาก โดยมีได้จำกัดแต่เฉพาะป้ายโฆษณาเท่านั้นที่จะถือว่าเป็น “การโฆษณากลางแจ้ง” แต่ยังสามารถไปถึง สิ่งที่ถูกกล่าวถึงกฎหมายนี้ด้วยซึ่งจะต้องมีลักษณะที่สำคัญก็คือ ได้ถูกออกแบบโดยมีเจตนาที่จะใช้หรือได้ใช้เพื่อการโฆษณาหรือการแจ้งให้ทราบ และยังรวมถึงส่วนใดๆ ของป้ายโฆษณาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องการจะสื่อสารไปยังผู้รับชม ซึ่งจากลักษณะต่างๆ ดังกล่าวมา

⁵⁹ Chapter 93 d. Control of Outdoor Advertising Adjacent to the Interstate and Primary Highway Systems.

⁶⁰ Chapter 93 D: Section 1. Definitions.

“Outdoor advertising”, any outdoor sign, display, light, device, figure, painting, drawing, message, plaque, billboard, or other thing which is designed, intended or used to advertise or inform, any part of the advertising or information contents of which is visible from any place on the main traveled way of interstate or primary systems.

ทั้งหมดนี้ จึงทำให้เห็นได้ว่าตามกฎหมายฉบับนี้ การโฆษณากลางแจ้งจะให้ความสำคัญต่อป้ายโฆษณาในฐานะที่เป็นสิ่งใดก็ตามที่ได้ถูกออกแบบหรือมีความมุ่งหมายที่จะใช้หรือได้ใช้สำหรับการโฆษณาหรือเผยแพร่ข้อมูลหรือเนื้อหาสาระที่ต้องการจะทำให้ผู้รับชมได้รับทราบข้อมูลนั้นๆ โดยที่จะต้องมองเห็น ได้จากเส้นทางใดๆ ที่ถูกใช้ในการเดินทางระหว่างรัฐหรือในระบบทางหลวงชั้นต้นเป็นสำคัญซึ่งเป็นการให้ความหมายของป้ายโฆษณาไว้ได้อย่างชัดเจนเป็นอย่างมาก

สำหรับในกฎหมายของรัฐเมสซาชูเซตส์อีกฉบับหนึ่งที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาโดยเฉพาะก็คือ กฎเกณฑ์ควบคุมและการจำกัดป้ายโฆษณา (711 CMR 3.00 : Control and Restriction of Billboard, Signs and Other Advertising Devices) โดยได้มีการกล่าวถึงความหมายของป้ายโฆษณาไว้ใน Section 3.01 “ซึ่งเป็นบทที่ให้คำจำกัดความของคำต่างๆ ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้มีการกล่าวถึงทั้งคำว่า “ป้าย” โดยตรง และคำว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” ไว้ด้วยดังนี้ ป้าย (Sign) หมายความว่า ป้าย สิ่งที่แสดงให้เห็น รวมถึงหลอดไฟที่ใช้ส่องป้าย ภาพวาดระบายสี ภาพวาดสเก็ตช์ ป้ายโปสเตอร์ วัตถุหรืออุปกรณ์ ที่ไม่ว่าจะถูกทำให้ติดแน่นหรือเคลื่อนที่ได้โดยเป็นการโฆษณา การส่งเสริมหรือเรียกร้องความสนใจถึงธุรกิจใดๆ หรือแจ้งให้ทราบสาระสำคัญ แนวความคิดหรือสิ่งอื่นใด หรือข้อคิดเห็น รวมทั้งส่วนที่รองรับโครงสร้างป้ายอีกด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการให้คำจำกัดความคำว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” ไว้ว่าเป็นการกระทำการก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาไว้ซึ่ง ป้ายใดๆ ซึ่งเป็นการส่งเสริม หรือการเรียกร้องความสนใจให้ธุรกิจใดๆ สินค้า โดยติดตั้งบนเส้นทางสาธารณะ หรือบนที่ดินส่วนบุคคลใดๆ ที่มองเห็นได้จากทางสาธารณะ สวนสาธารณะ หรือพื้นที่ที่มีการสงวนรักษาไว้

จากคำจำกัดความในกฎหมายฉบับนี้จะเห็นได้ว่า ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “ป้าย” ไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญของความหมายโดยสรุปคือ สิ่งต่างๆ ตามที่ถูกกำหนดไว้ในคำนิยามนี้ ซึ่งได้ใช้ในการโฆษณา ส่งเสริมหรือเรียกร้องความสนใจ ให้แก่ธุรกิจใดๆ สาระสำคัญของการโฆษณา รวมถึงสิ่งที่ใช้รองรับโครงสร้าง และเนื้อหาที่อยู่ในป้ายนั้น ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีได้จำกัดเฉพาะตัวป้ายอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงโครงสร้างของป้าย และเนื้อหาสาระของป้ายนั้นอีกด้วยนั่นเอง และสำหรับการให้คำจำกัดความของคำว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” นั้น เป็นการให้คำจำกัดความที่จะเกี่ยวข้องกับลักษณะของการควบคุมกล่าวคือการควบคุมการโฆษณากลางแจ้งตามกฎหมายฉบับนี้จะควบคุมตั้งแต่การทำการก่อสร้าง และการบำรุงรักษาป้ายโฆษณาส่วนประกอบต่างๆ ของป้ายนั้น โดยป้ายนั้นจะต้องเป็นป้ายที่ตั้งอยู่บนทางสาธารณะ หรือบนที่ดินส่วน

⁶¹ Section 3.01 : Definitions

Sign: any billboard, sign, display, light, figure, painting, drawing, poster, object or device, whether fixed movable, which advertise, promotes or calls attention to any business, article, substance, idea or any other thing or concept, including both the supporting structure and informative contents thereof; provided that each sign face or message shall be considered a separate sign for purposes of permits and renewal application, fees and permit numbers.

บุคคลใดๆที่สามารถที่จะมองเห็นได้จากเส้นทางหรือที่ดินเหล่านั้นซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดไว้เพื่อความชัดเจนสำหรับการควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้นั้นเอง

3.3.2 มลรัฐไวโอมิง

กฎหมายที่มลรัฐไวโอมิงใช้ในการควบคุมป้ายโฆษณานั้นเป็นกฎหมายเฉพาะก็คือพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act) โดยได้บัญญัติอยู่ใน Chapter 10 ที่ว่าด้วยการโฆษณากลางแจ้ง ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับป้ายไว้ใน Section 24-10-103⁶² ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของคำต่างๆ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้กำหนดไว้ว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” หมายความว่า ป้ายโฆษณากลางแจ้งใดๆ สิ่งที่แสดงให้เห็นรวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่างป้าย เครื่องหมาย ภาพวาดระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์ หรือสิ่งอื่นๆ ที่ได้ถูกมุ่งหมาย หรือใช้ในการโฆษณาหรือการบอกกล่าวให้ทราบและซึ่งจะมองเห็นได้จากสถานที่ใดๆ บนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางที่สำคัญของระเบียบเกี่ยวกับเส้นทางที่ตัดผ่านระหว่างรัฐหรือระบบขั้นต้น

จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าใกล้เคียงกับคำจำกัดความของ “การโฆษณากลางแจ้ง” (Outdoor Advertising) ตามที่กฎหมายทั่วไปของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ได้กำหนดไว้ โดยในกฎหมายของมลรัฐไวโอมิงนี้เพียงแต่ตัดถ้อยคำบางส่วนของคำจำกัดความนี้ออกไปเท่านั้น แต่สาระสำคัญโดยรวมยังเหมือนกัน กล่าวคือยังคงถือว่าป้ายโฆษณาจะรวมถึงสิ่งอื่นๆ นอกจากตัวป้าย ที่ได้รับการออกแบบและที่ได้กำหนดไว้ หรือใช้ในการโฆษณาหรือการบอกกล่าว ซึ่งก็รวมถึงส่วนใดๆ ของป้ายและเนื้อหาสาระของการโฆษณาบนป้ายที่มองเห็นได้จากเส้นทางหลวงที่ผ่านระหว่างรัฐหรือระบบทางหลวงขั้นต้นซึ่งก็เป็นการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนและเหมาะสมในทางปฏิบัติกันเอง

3.3.3 มลรัฐยูทา

การควบคุมป้ายโฆษณาในมลรัฐยูทา จะมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอยู่สองฉบับ โดยเป็นกฎหมายหลักฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้งของมลรัฐยูทา (Utah Outdoor Advertising Act) ซึ่งอยู่ในส่วนที่ 5 ของ หัวข้อที่ 72 กฎหมายการขนส่ง ตอนที่ 7 พระราชบัญญัติทางหลวง และกฎหมายรองคือระเบียบควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง (Rule R933-2. Control of Outdoor

⁶² Chapter 10 Outdoor Advertising. Section 24-10-103. Definitions.

(iii) “Outdoor Advertising” means any outdoor sign, display, light, device, figure ,paining drawing, message, plaque, poster, billboard, or other thing which is designed, intended or used to advertise or inform and which is visible from any place on the main-traveled way of the interstate or primary systems.

Advertising Signs) ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายที่เกี่ยวกับป้ายโฆษณาตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ ดังต่อไปนี้

ตามกฎหมายหลักก็คือ พระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้งได้มีการบัญญัติถึงคำว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” (Outdoor Advertising) ไว้ใน Section 72-7-502⁶³ ซึ่งเป็นบทที่ให้คำจำกัดความถึงคำต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ซึ่งได้กล่าวถึงการโฆษณากลางแจ้งไว้ว่า หมายความว่า โครงสร้างการโฆษณากลางแจ้งใดๆ หรือโครงสร้างป้ายที่ใช้ร่วมกันป้ายโฆษณากลางแจ้งหรือป้ายที่ตั้งอยู่นอกสถานที่ นอกจากนี้ยังได้มีกล่าวถึง “โครงสร้างการโฆษณากลางแจ้ง” ไว้ด้วย โดยใช้คำว่า “Outdoor Advertising Structure” หรือ “Outdoor Structure”⁶⁴ หมายความว่า โครงสร้างของป้ายใดๆ รวมถึงอุปกรณ์ที่จำเป็นใดๆ สิ่งที่ใช้รองรับ ส่วนประกอบ และดวงไฟที่เป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นส่วนประกอบของป้ายกลางแจ้ง

จากจำกัดความตามกฎหมายฉบับนี้ ก็เช่นเดียวกันกับคำจำกัดความตามกฎหมายของมลรัฐเมสซาชูเซตส์ ที่มีได้จำกัดเฉพาะตัวป้ายเท่านั้นที่จะถือว่าเป็นป้ายโฆษณาหรือการโฆษณากลางแจ้ง แต่ยังคงไปถึงอุปกรณ์ต่างๆ ที่ประกอบเข้ากันตามที่จำเป็น และสิ่งที่ใช้ในการรองรับตัวป้ายโฆษณา ก็ถือว่าเป็นป้ายโฆษณา ด้วยเช่นเดียวกันซึ่งจะส่งผลถึงขอบเขตในการบังคับใช้ของกฎหมายนั่นเอง

สำหรับในระเบียบควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง (Rule R933-2 Control of Outdoor Advertising Signs) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ควบคุมป้ายโฆษณาในมลรัฐยูทา ได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับป้ายโฆษณาไว้ โดยได้กล่าวถึง “การโฆษณา”⁶⁵ (Advertising) หมายความว่า ของสิ่งเหล่านี้ โดยมีการระบายสีหรือโดยประการอื่น โดยมีความมุ่งหมาย หรือที่ใช้ในการทำการโฆษณาหรือการแจ้งให้ทราบและข้อความนี้สามารถที่จะมองเห็นได้จากสถานที่ใดๆ บนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางสายหลักของระบบทางหลวงที่ตัดผ่านระหว่างรัฐหรือระบบทางหลวงที่สำคัญที่สุด

จากคำจำกัดความดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของการควบคุมป้ายโฆษณาตามกฎหมายฉบับนี้คือ ป้ายโฆษณาที่จะถูกควบคุมนี้จะเป็นป้ายที่จะต้องมองเห็นได้จากเส้นทางถนนหลวงที่ตัดผ่าน

⁶³ Part 5. Utah Outdoor Advertising Act Section 72-7-502 Definitions.

(17) “Outdoor Advertising” means any outdoor advertising structure or outdoor structure used in combination with an outdoor advertising sign or outdoor sign.

⁶⁴ (18) “Outdoor Advertising Structure” or “Outdoor Structure” means any sign structure, including any necessary devices, supports, appurtenances, and lighting that is part of or supports an outdoor sign.

⁶⁵ Rule R933-2. Control of Outdoor Advertising Signs .R933-2-3. Definitions.

(4) “Advertising” means any message, whether in words, symbols, pictures or any combination thereof, painted or otherwise applied to the face of an Outdoor Advertising Structure, which message is designed, intended, or used to advertise or inform, and which message is visible from any place on the main travel-way of the interstate or primary highway system.

ระหว่างรัฐ หรือถนนทางหลวงขั้นต้นในมลรัฐยูทาห์ ซึ่งก็เป็นการให้คำจำกัดความที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับป้ายโฆษณาพอสมควรเนื่องจากรวมถึงสิ่งต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมลรัฐยูทาห์ ซึ่งก็เป็นการให้คำจำกัดความที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับป้ายโฆษณาพอสมควรเนื่องจากรวมถึงสิ่งต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในคำจำกัดความนี้ที่ได้ถูกกำหนดหรือโดยมีความมุ่งหมายในการใช้หรือตามที่ได้ถูกใช้ในการทำการโฆษณาหรือการบอกกล่าว ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการให้ความหมายของสื่อป้ายโฆษณาได้ครอบคลุมการใช้งานในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

3.3.4 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

สืบเนื่องจากเมืองลอสแอนเจลิสเป็นเมืองศูนย์รวมธุรกิจมากมายมีการส่งเสริมการค้าการขายโดยผ่านป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก ในปี 2002 เทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสได้ออกกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาภายใต้ Los Angeles Building Code 2011 ในพื้นที่เมืองให้เป็นระเบียบ ยกเว้นพื้นที่ฮอลลีวูด โดยเก็บค่าธรรมเนียมกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่และควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา⁶⁶ ความพยายามของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสประสบปัญหาการต่อต้านจากเอกชนเจ้าของป้ายโดยเอกชนให้เหตุผลว่าการควบคุมป้ายที่เข้มงวดจะทำให้เกิดการชะงักงันทางเศรษฐกิจของเมือง⁶⁷ เนื่องจากป้ายขนาดใหญ่ของเมืองลอสแอนเจลิสมีธุรกิจอื่นๆ เกี่ยวข้องมากมายและมีการจ้างงานกว่า 170,000 ตำแหน่ง ในเมืองลอสแอนเจลิสไม่ได้มีเพียงป้ายขนาดใหญ่ที่เป็นป้ายธรรมดาเท่านั้น แต่ยังมีป้ายที่เป็นป้ายดิจิทัลมากมายทั่วมือง เจ้าของป้ายให้ความเห็นว่าป้ายเหล่านี้ไม่ได้รับกฏกติกาแต่สามารถสื่อสารและสร้างความบันเทิงให้กับประชาชนได้ในเวลาเดียวกัน ดังเหตุการณ์สะพาน I-35 พังถล่มป้ายดิจิทัลได้เปลี่ยนข้อความเพื่อสื่อสารเตือนภัยได้ในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามมุมมองของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสแตกต่างกับเจ้าของป้ายโดยเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสต้องการที่จะควบคุมจัดระเบียบป้ายขนาดใหญ่⁶⁸ ด้วยเหตุนี้ทำให้ Clear Channel, Vista, Regency Outdoor, และ CBS Outdoor บริษัทเจ้าของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ใช้สิทธิทางกฎหมายไม่เห็นด้วยและนำเรื่องเข้าสู่ศาล ระหว่างรอผลการตัดสินของศาลอุทธรณ์ เทศบาลเมืองลอสแอนเจลิส ประเด็นที่เป็นข้อสงสัยคือ มาตรการควบคุมชั่วคราวของเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสต่อป้ายคืออะไรจะติดตั้งป้ายที่ไหนได้บ้างและจะติดตั้งป้ายได้อย่างไร ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้แก่ 1) จะใช้ป้ายประเภทใดที่จะถูกต้องตามระเบียบเมือง 2) มีการยกหลักรัฐธรรมนูญมาใช้แต่เหตุใดศาล

⁶⁶ Los Angeles Building Code 2011.

⁶⁷ Sign of the Time, Los Angeles Billboard Ordinance Fact Sheet, at http://thesignofthetimes.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5:los-angeles-billboard-ordinance-fact-sheet&catid=1:bill-board-facts-a-myths&Itemid=2, (last visited 5 December 2012).

⁶⁸ Deciphering Los Angeles's Billboard Laws (Los Angeles Lawyer, January 2011), p.10-13.

อุทธรณ์ของท้องถิ่นไม่นำพามาศึกษา 3) อัยการของศาลเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสมีความตั้งใจอย่างมากที่จะปราบปรามป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายของเมือง

3.3.5 Highway Beautification Act of 1965

กฎหมาย Highway Beautification Act of 1965 เริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson ซึ่งกล่าวไว้ว่าต้องการให้ถนนในประเทศสหรัฐอเมริกาแลดูสวยงามสะอาดตา⁶⁹ โดยหลักการของกฎหมายนี้ต้องการควบคุมการโฆษณากลางแจ้งทุกชนิด และรื้อถอนวัตถุ สิ่งของ อาคารหรือสิ่งใดๆ ที่ทำให้ถนนทางหลวงหรือทางพิเศษในประเทศดูเกะกะและสกปรก⁷⁰ มีหลักการ คือ⁷¹ ควบคุมถนนระหว่างรัฐและถนนหลักๆ, กำหนดเขตควบคุมในระยะ 660 ฟุต หรือ 200 เมตร และต้องรับโทษเต็มที่ตามหลักเกณฑ์ทางหลวง การบังคับใช้กฎหมายมีสองแนวทางคือห้ามตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่หวงห้าม และรื้อถอนป้ายเดิมที่ผิดกฎหมายออกจากพื้นที่ ทั้งนี้รัฐบาลกลางให้งบประมาณสนับสนุนการรื้อถอนแก่รัฐบาลมลรัฐ

กฎหมาย Highway Beautification Act of 1965 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาทัศนียภาพของทางหลวง ถนนหลวงในและระหว่างรัฐซึ่งในที่สุดรัฐสภาก็ได้ บัญญัติกฎหมาย Highway Beautification Act in 1965 ซึ่งมีหลักการต้องการควบคุมป้ายโฆษณาต่างๆ ที่อยู่ข้างถนนในมลรัฐและระหว่างมลรัฐให้อยู่ในระเบียบมีความสวยงาม⁷² ทั้งนี้ยกเว้นพื้นที่เศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาได้หากเป็นพื้นที่ทั่วไปที่ไม่ได้รับยกเว้นจะต้องตั้งป้ายให้ห่างจากขอบถนนหรือทางหลวง 200 เมตร อย่างไรก็ตาม แม้ Highway Beautification Act in 1965 จะมีหลักการที่ดีที่ต้องการสร้างความสวยงามและความเป็นระเบียบของทางหลวงในประเทศ แต่กฎหมายทั้งหลายย่อมต้องการการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังนักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนี้หลังจากที่ประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson ลงนามกฎหมายนี้แล้ว สมาชิกสภาได้แปรบัญญัติเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายอีกหลายครั้ง ดังนี้

⁶⁹ President Lyndon B. Johnson's Remarks at the Signing of the Highway Beautification Act of 1965 October 22, 1965, at <http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/651022.asp>, (last visited 10 June 2012).

⁷⁰ US Department of Transportation Federal Highway, US Department of Transportation Federal Highway administration, at <http://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/beauty.cfm>, (last visited 10 June 2012).

⁷¹ Lyndon B. Johnson, Presidential, at http://en.wikipedia.org/wiki/Highway_Beautification_Act#Outdoor_Advertising_Control_Bill_-_S.2084, (last visited 10 June 2012).

⁷² Lyndon B. Johnson, How the Highway Beautification Act Became a Law, at <http://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/beauty.cfm>, (last visited 10 June 2012).

การแปรรูปนิติ	ผู้แปรรูปนิติ
ลดขอบเขตระยะการติดตั้งป้ายจาก 1000 ฟุต(300 เมตร) เหลือ 660 ฟุต (200 เมตร)	คณะวุฒิสมาชิก
ลดภาระโทษจากที่ต้องรับโทษ 100% เหลือ 10%	วุฒิสมาชิก Randolph
ขนาดของป้าย การใช้แสง การตั้งป้ายต้องทำการตกลงร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง	วุฒิสมาชิก Randolph
ใช้การพิจารณาคดีตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี	ส.ส.Tuten
ต้องจ่ายค่าชดเชย ค่าสินไหมในการรื้อถอน	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา : Highway Beautification Act in 1965, at http://en.wikipedia.org/wiki/Highway_Beautification_Act

ผลจากการแปรรูปนิติทำให้ผู้วิจัยพบว่ากฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาอย่าง Highway Beautification Act in 1965 เป็นกฎหมายที่ถูกต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์ที่ให้เหตุผลว่า Highway Beautification Act in 1965 กระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมอย่างมาก ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศรวมตัวกันเคลื่อนไหวผ่านนักการเมืองเพื่อแปรรูปกฎหมายนี้ เช่น ลดขอบเขตระยะการติดตั้งป้ายจาก 1000 ฟุต(300 เมตร) เหลือ 660 ฟุต (200 เมตร) หรือ ลดภาระโทษจากที่ต้องรับโทษ 100% เหลือ 10% อย่างไรก็ตาม Highway Beautification Act in 1965 ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีวิสัยทัศน์มากเพราะช่วงเวลาทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเติบโตมากเนื่องจากไม่ได้รับผลกระทบจากภัยสงครามโลกหากไม่มีกฎหมายนี้สหรัฐอเมริกาก็ต้องประสบปัญหาป้ายโฆษณาฉกฉวยเมือง หากจะเปรียบเทียบแล้ว Highway Beautification Act in 1965 มีความก้าวหน้ามากกว่ากฎหมายของประเทศไทยมากมีหลักการต้องการควบคุมป้ายโฆษณาต่างๆ ที่อยู่ข้างถนนในมลรัฐและระหว่างมลรัฐให้อยู่ในระเบียบมีความสวยงามเป็นการควบคุมพื้นที่ตั้งป้าย ขนาดป้าย และการปรับเงินผู้ทำผิดกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีในประเทศไทยปัจจุบันการควบคุมป้ายโฆษณาข้างทางหลวง ถนน ยังไม่มีกฎหมายที่เป็นรูปธรรมที่เป็นกฎหมายเฉพาะเท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันคือการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ มาบังคับใช้ เช่นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาข้างถนนอย่างเป็นรูปธรรม การที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่แต่ละมลรัฐสามารถบริหารจัดการกิจการต่างๆ ในรัฐของตนเองได้โดยรัฐบาลกลางไม่เข้าไปเกี่ยวข้องทำให้การจัดการกับป้ายโฆษณามีความยืดหยุ่นกันในแต่ละพื้นที่ที่ แต่ละมลรัฐจะแก้ปัญหาป้ายของตนเองภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญหากมีปัญหาทางกฎหมายระหว่างเจ้าของป้ายกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือ

ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง รัฐบาลท้องถิ่นก็จะแก้ปัญหาโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายในมลรัฐนั้นๆ ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการและสภาพแวดล้อมในพื้นที่แตกต่างกันซึ่งอาจทำให้ดูว่าเรื่องเดียวกันแต่กฎหมายในการควบคุมป้ายต่างกัน หากเปรียบเทียบกันประเทศไทยที่ใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศทำให้พบปัญหาความเหลื่อมล้ำของการบังคับใช้กฎหมายได้ชัดเจนกล่าวคือในพื้นที่กรุงเทพมหานครป้ายโฆษณาบางป้ายติดตั้งได้ แต่บางเขตติดตั้งไม่ได้เพราะผิดกฎหมายทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายควบคุมป้ายให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จุดเด่นที่ชัดเจนของการควบคุมป้ายโฆษณาของสหรัฐอเมริกาคือกระบวนการยุติธรรมที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการติดตั้งป้ายโฆษณา ขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของป้ายไปพร้อมๆ กันเมื่อเห็นว่าป้ายโฆษณาดังกล่าวได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เงื่อนไขทางกฎหมายชัดเจนและการบังคับใช้กฎหมายก็มีความชัดเจนเช่นเดียวกัน

3.4 การควบคุมป้ายโฆษณาในประเทศสิงคโปร์

3.4.1 ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณาภายใต้กฎหมายผังเมือง Urban Redevelopment Authority (URA)

สิงคโปร์มีการวางแผนการใช้ที่ดินเป็นระยะยาวใช้เวลาถึง 50 ปี ส่วนแผนในระยะกลาง สิงคโปร์มีแผนแม่บทที่กำหนดการใช้ที่ดินในระยะ 10-15 ปี และมีการปรับปรุงได้เป็นระยะๆ โดยมีองค์การปรับปรุงการพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority) เป็นผู้รับผิดชอบ มีการวางแผนกันทุกตารางเมตรในพื้นที่สิงคโปร์ว่าจะให้พัฒนาอะไรหรือไม่อย่างไร พร้อมจำกัดความสูงที่ชัดเจนเป็นระเบียบ สิงคโปร์เรียกตัวเองว่าเป็นเมืองในสวนหรือ Garden City ทั้งที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงถึง 7,300 คนต่อตารางกิโลเมตร หรือสูงกว่าไทยสองเท่าตัว ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสิงคโปร์เน้นการพัฒนาเป็นแนวผังแบบรวมศูนย์หลายศูนย์ และสงวนพื้นที่รอบนอกไว้เพื่อเป็นพื้นที่สีเขียว ผังแม่บทปี ค.ศ. 2008 ยังได้กำหนดกลยุทธ์การวางแผนสู่ความยั่งยืน (Planning for Sustainable) ไว้เพื่อให้การจัดการพื้นที่ 700 ตารางกิโลเมตรและประชากรประมาณ 4.6 ล้านคนสามารถเดินไปตามแนวทาง “Singapore Way” ที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการมีคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมที่ดีประกอบด้วย⁷³

1. การรักษาที่ดินไว้เพื่อการเติบโต การใช้ที่ดินต้องมีความประหยัดเพียงพอต่อการรองรับและสนับสนุนการเติบโตในอนาคต การใช้ที่ดินต้องคำนึงการสร้างคุณค่าและมูลค่าทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกิจกรรมการใช้ประโยชน์กับการสงวนรักษาที่ดินเพื่อการใช้ในอนาคต

⁷³ Urban Redevelopment Authority, Master Plan 2008, at http://www.ura.gov.sg/uramaps/?config=config_preopen.xml&preopen=Master%20Plan, (last visited 10 June 2012).

2. การสร้างความยืดหยุ่นระยะสั้น การวางแผนระยะสั้นอาจจะใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารได้ไม่เต็มที่ทั้งนี้เนื่องจากต้องการสร้างความยืดหยุ่นในการใช้ประโยชน์ ดังตัวอย่างการอนุรักษ์อาคารสำคัญของรัฐไว้ซึ่งอาจห้ามการใช้ประโยชน์ในช่วงแรก แต่อาจปรับเปลี่ยนให้ใช้ในระยะต่อไปตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายการบริหาร

3. การเตรียมสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับการอยู่อาศัย สร้างทางเลือกและรูปแบบที่อยู่อาศัยที่มีความหลากหลาย พร้อมๆ กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีและการลงทุนสาธารณูปการ เช่น ห้องสมุด สนามกีฬา โรงเรียน ศูนย์บริการชุมชน สนามเด็กเล่น และสวนสาธารณะ

4. การบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผังแม่บทได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐองค์กรเอกชนและประชาชนมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมของสิงคโปร์ให้มีความอุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดเวลา ดังเช่น ถนนทุกสายจะต้องมีสภาพความเขียวขจี มลภาวะที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาแก่แหล่งน้ำและอากาศหรือแม้แต่บริเวณที่อยู่อาศัยจะต้องถูกบริหารจัดการไม่ให้มีผลกระทบ

5. การบูรณาการแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการคมนาคมขนส่ง สร้างความสมดุลในการใช้ประโยชน์ที่ดินกับการคมนาคมขนส่งด้วยการบูรณาการแผนตามเป้าหมายการลดความจำเป็นในการเดินทาง การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันหรือใกล้แหล่งงาน หรือมีระบบโครงข่ายการขนส่งสาธารณะรองรับอยู่แล้ว ในการเชื่อมต่อระหว่างที่อยู่อาศัยกับแหล่งงาน ต้องให้ความสำคัญกับระบบการขนส่งสาธารณะ และประสิทธิภาพของระบบเป็นหลัก

ดังนั้น เมื่อสรุปมาถึงตรงนี้ป้ายโฆษณาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นป้ายเดี่ยวๆ หรือป้ายที่ติดอยู่กับอาคารจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของการวางแผนพัฒนาเมือง Urban Redevelopment Authority (URA) โดยไม่ล่วงล้ำพื้นที่สีเขียวของเมือง หรือพื้นที่ที่ถูกกำหนดว่าต้องมีทัศนียภาพของต้นไม้ โดยการวางแผนพัฒนาเมืองให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียว โดยพยายามคงพื้นที่สีเขียวไว้ในอัตรา 1:6 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยสร้างพื้นที่สีเขียวทดแทนส่วนที่ถูกทำลายจากการปรับปรุงพัฒนาบ้านเมือง รวมทั้งวางแผนให้พื้นที่สีเขียวต่าง ๆ เชื่อมโยงต่อเนื่องกันทั้งนี้ ตึกหรืออาคารใดๆ ที่มีการติดแผ่นป้ายโฆษณาหรือแผ่นป้ายลอยฟ้า เมื่อรวมกับความสูงของอาคารแล้วต้องอยู่ภายใต้การวางแผนพัฒนาเมือง Urban Redevelopment Authority (URA) ที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัย ทั้งเรื่องอัคคีภัย และภัยทางอากาศ ซึ่งกำหนดให้อาคารที่สร้างใหม่จะต้องไม่สูงเกิน 280 เมตร

3.4.2 ประมวลกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจโฆษณา (Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008) เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับเนื้อหาการโฆษณา โดยบัญญัติว่า⁷⁴

1. การโฆษณาหมายถึงการสื่อสารทางธุรกิจในทุกๆ รูปแบบเพื่อขายสินค้า บริการ โดยไม่คำนึงถึงสื่อที่ใช้ไม่ว่าจะเป็นป้ายบนกล่องวัสดุสินค้า ฉลากสินค้า และวัสดุต่างๆ สำหรับสื่อเพื่อการขาย

⁷⁴ Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 scope 2.5.

2. สินค้าคือสินค้าทุกอย่างในโลกไซเบอร์ การบริการ แนวคิด มูลค่า และของขวัญของ
ชาววัย
3. ผู้บริโภคคือคนทุกคนที่มีแนวโน้มที่จะเห็นโฆษณา

3.4.3 กฎเกณฑ์ควบคุมการโฆษณาอาคาร (Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007) เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่สาธารณะและบนตัวอาคาร โดยหลักพื้นฐานของกฎหมายบังคับให้การติดตั้งป้ายต้องขออนุญาตเสียก่อน และป้ายต้องมีเนื้อหาสาระและความหมายดังนี้⁷⁵

(a) "การโฆษณา" หมายถึง สัญลักษณ์หรือป้ายแจ้งให้ทราบ หรือป้ายแสดงความเป็นตัวแทนหรือเป็นการแสดงผลอื่นๆ ที่ส่งเสริมสินค้าใดๆ ผลิตภัณฑ์หรือบริการเหตุการณ์ เป็นสัญลักษณ์ป้ายแจ้งให้ทราบได้รับการฉายบนพื้นผิวใดๆ ภายนอกของอาคารหรือโครงสร้างอื่นใดของตัวอาคาร

(b) "โครงสร้างการโฆษณา" หมายถึง กรอบของวัตถุที่ออกแบบเพื่อ/สำหรับการแสดงผลของโฆษณา, ภาพเคลื่อนไหวป้าย, ป้ายทิศทาง หรือ ป้ายลอยฟ้า

(c) "ป้ายเคลื่อนไหว" หมายถึง การโฆษณาที่จะแสดงภาพเคลื่อนไหวที่สามารถเปลี่ยนภาพ เปลี่ยนสี เปลี่ยนแสงได้เนื่องจากการใช้พลังงานไฟฟ้าหรือพลังงานอื่นๆ

(d) "ป้ายบอลูน" หมายถึง การโฆษณาหรือป้ายที่ลอยสูงหรือแขวนอยู่เหนืออาคารสามารถมองเห็นได้ชัดเจนจากท้องฟ้า ถนน หรืออาคารด้านล่าง

(e) "แผ่นป้ายติดประกาศ" หมายถึง แผ่นป้ายที่ยึดติดกับที่รองรับการติดประกาศต่าง ๆ ที่บอกสถานที่ บอกทิศทาง อธิบายความ รายการของธุรกิจ และสัญลักษณ์ต่างๆ เช่น แผ่นป้ายติดประกาศจะต้องมีขนาด 5 ตารางเมตร, ป้ายบอกทิศทางมีขนาดไม่เกิน 2 ตารางเมตร, ป้ายบอกทิศทางที่เกี่ยวกับโฆษณารัฐกิจมีขนาดไม่เกิน 2 ตารางเมตร

(f) "แผ่นป้ายลอยฟ้า (sky sign)" การโฆษณาใดๆ ที่แสดงไว้บนที่สูงบนหลังคาอาคารมองเห็นได้อย่างเด่นชัดจากท้องฟ้า ถนน หรืออาคารด้านล่าง

(g) การขออนุญาตต้องขอต่ออธิบดีผู้ปฏิบัติหน้าที่ตาม Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007 ซึ่งต้องยึดความจำนงค์อธิบดีโดยกรอกรายละเอียดข้อความที่ต้องการโฆษณาและขนาดของป้ายในกรณีที่ต้องการใช้ป้ายขนาดใหญ่ หลังจากนั้นจึงรอการอนุมัติทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับกรอบการวางผังเมืองที่ควบคุมกำกับโดย Urban Redevelopment Authority (URA)

ประเทศสิงคโปร์มีลักษณะเป็นนครรัฐ (City State) ซึ่งมีข้อดีของการวางผังเมืองคือสามารถบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึงซึ่งอยู่ใต้แผน Urban Planning and Environment Management in Singapore ซึ่งอยู่ภายใต้หน่วยงานหลักในการวางแผนพัฒนาเมือง Urban Redevelopment Authority

⁷⁵ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007.

(URA) การวางผังเมืองในสิงคโปร์มีเป้าหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พื้นที่ของประเทศจากสภาพที่ขาดแคลนทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากสิงคโปร์เป็นประเทศเกาะมีพื้นที่น้อยการจัดสรรพื้นที่ใช้สอยจึงต้องดำเนินการอย่างละเอียดสำหรับประชากร 4.84 ล้านคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เพียง 682.7 ตารางกิโลเมตร การวางผังเมืองกลายเป็นความท้าทายอย่างมากขึ้นในสิงคโปร์ การวางแผนต้องคำนึงความต้องการการใช้ที่ดินของปัจจุบันและอนาคต ในส่วนการควบคุมความเป็นระเบียบของผังเมืองที่เกี่ยวข้องป้ายโฆษณาอยู่ภายใต้กฎหมาย Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 และ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007

ในต่างประเทศการควบคุมป้ายโฆษณามีความชัดเจนในตัวเองและมีความเข้มงวดด้านการบังคับใช้กฎหมายและมีความก้าวหน้ามากกว่าไทย ในประเทศอังกฤษสาเหตุจากการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมืองในพื้นที่มหานครลอนดอนและเมืองสำคัญอื่นๆ ในประเทศอังกฤษพร้อมๆ กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมและการเพิ่มจำนวนประชากรในชุมชนเมืองทำให้เกิดการแข่งขันกันทางธุรกิจที่ต้องใช้ป้ายโฆษณา แต่ข้อดีของอังกฤษที่เป็นประเทศที่ภูมิทัศน์เป็นเมืองเก่ามากคล้ายกับประเทศฝรั่งเศสพื้นที่เหล่านี้เป็นโบราณสถาน พระราชวัง และสถานที่เก่าแก่สำหรับการอนุรักษ์ พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่หวงห้ามเด็ดขาดไม่ให้มีสิ่งปลูกสร้างใดๆ หรือป้ายโฆษณาใดๆ ที่จะมาบดบังทัศนียภาพ กฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาของอังกฤษ ฝรั่งเศส ไทย และสิงคโปร์มีความคล้ายคลึงกันในการบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ กฎหมายผังเมืองของอังกฤษสามารถนำมาใช้ควบคุมป้ายโดยใช้ควบคู่กับกฎหมายอนุรักษ์ที่สี่เขียว Town and Country Planning Act 1990 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นให้สามารถดูแลและป้องกันการทำลายเพื่อการอนุรักษ์ต้นไม้ใหญ่ที่ขึ้นอยู่ในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมือง ตามกฎหมายนี้หากพื้นที่ใดถูกประกาศว่าเป็นพื้นที่สีเขียวที่ไม่ใช่สวนสาธารณะ พื้นที่นั้นจะได้รับการคุ้มครองไม่ให้มีการติดตั้งป้ายหรือสิ่งใดๆ ที่ทำลายทัศนียภาพของเมือง การติดป้ายใดๆ จะต้องกระทำนอกพื้นที่นี้ ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศไทยในเขตกรุงเทพมหานครที่พื้นที่สีเขียวที่มีต้นไม้ใหญ่มักจะมีป้ายโฆษณาตั้งไว้ และบางป้ายใช้วิธีการเจาะต้นไม้เพื่อติดตั้งป้าย ดังนั้น กฎหมายที่กรุงเทพมหานครยังไม่มีคือกฎหมายคุ้มครองพื้นที่สีเขียวที่ไม่ใช่สวนสาธารณะในเมืองเพื่อป้องกันไม่ให้มีการติดป้ายเกาะตามข้างถนนหรือติดไว้ตามต้นไม้ เมื่อวิเคราะห์มาถึงจุดนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากรณีกฎหมายการควบคุมป้ายโฆษณาของต่างประเทศที่น่าสนใจคือกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดให้การรักษาทัศนียภาพของเมืองอยู่ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเน้นพื้นที่สีเขียวในเมือง กฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับต้นไม้มากถือว่าเป็นวัตถุที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ห้ามตัด ห้ามโค่น และห้ามนำสิ่งใดไปปักหรือติดกับต้นไม้ โดยเฉพาะป้ายโฆษณา และห้ามสร้างสิ่งใดๆ บดบังต้นไม้หรือทำให้ต้นไม้เปลี่ยนรูปร่างไป นอกจากนี้ยังมีการเวนคืนที่ดินจากสิ่งปลูกสร้างเก่าๆ หมดอายุเพื่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง นอกเหนือจากการตัดหรือขยายถนน ทำให้เมืองมีสภาพที่น่าอยู่อาศัย จะสังเกตได้ว่าใจกลางกรุงปารีสมีการเวนคืนก่อสร้างสะพานมากถึง 24 สะพานในระยะทาง 14.3 กิโลเมตรของแม่น้ำแซนหรือมีสะพานทุกระยะ 600 เมตรโดยเฉลี่ย กิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวกับการโฆษณาอยู่ในแผนเพื่อการพัฒนาทางพาณิชย์ของ

องค์กรท้องถิ่นเช่นเทศบาลและจังหวัดซึ่งจะต้องขออนุญาตต่อรัฐเพื่อให้สอดคล้องกันระดับระหว่างเทศบาลหรือระดับระหว่างจังหวัด โดยสรุปแล้วในต่างประเทศที่มีการพัฒนาความเป็นเมืองมาก่อน ประเทศไทยได้บัญญัติให้มีกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาเอาไว้เป็นการเฉพาะหรือบางประเทศก็รวมไว้กับกฎหมายผังเมือง โดยภาพรวมเมื่อนำกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาของแต่ละประเทศมาเปรียบเทียบกัน สิ่งที่เหมือนกันเกี่ยวกับการควบคุมป้ายของอังกฤษ ฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกาจะพบว่าความหมายของการโฆษณาผ่านสื่อที่เป็น “ป้าย” จะมีความหมายที่ไม่แตกต่างกันเพราะป้ายโฆษณาถือเป็นการสื่อสารที่เป็นสากล ซึ่งแต่ละประเทศมีเหมือนๆ กัน แต่ความแตกต่างระหว่างกฎหมายควบคุมป้ายของอังกฤษ ฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกายู่ที่รูปแบบการปกครองของทั้งสองประเทศกล่าวคือประเทศอังกฤษมีการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวกฎหมายส่วนใหญ่จะออกมาจากรัฐบาลกลางและบังคับใช้กันทั้งประเทศการควบคุมป้ายจึงต้องอยู่ในกฎหมายแม่แบบฉบับเดียวกันทั้งประเทศนั่นคือพระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่น ค.ศ. 1990 การควบคุมป้ายไม่ได้มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะแต่ให้รวมเนื้อหาการควบคุมป้ายโฆษณาไว้กับกฎหมายผังเมืองซึ่งคล้ายกับประเทศไทยที่การควบคุมป้ายโฆษณากับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐที่มีมลรัฐต่างๆ มากมาย การควบคุมป้ายโฆษณาจึงเป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐที่จะออกกฎหมายควบคุมกันเองในแต่ละมลรัฐโดยมีเนื้อหากฎหมายที่ควบคุมป้ายโฆษณาเป็นการเฉพาะทาง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียมี Los Angeles’s Billboard Laws ,มลรัฐไวโอมิงมีพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act) มลรัฐยูทาห์มีพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้งของมลรัฐยูทาห์ (Utah Outdoor Advertising Act) มลรัฐแมสซาชูเซตส์กฎเกณฑ์ควบคุมและการจำกัดป้ายแมสซาชูเซตส์ (711 CMR 3.00 : Control and Restriction of Billboards, Signs and other Advertising Devices) ขณะที่ประเทศสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นนครรัฐ (City State) การควบคุมป้ายโฆษณาและการวางผังเมืองมีความใกล้ชิดกัน สิงคโปร์เป็นอีกนครหนึ่งที่มีการวางผังเมืองและแผนแผนการใช้ที่ดินตามแนวคิดการผังเมืองจริงๆ มีการวางแผนการใช้ที่ดินเป็นระยะถึง 50 ปี ส่วนในระยะกลางสิงคโปร์มีแผนแม่บทที่กำหนดการใช้ที่ดินในระยะ 10-15 ปี และมีการปรับปรุงได้เป็นระยะๆ โดยมีองค์การปรับปรุงการพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority) เป็นผู้รับผิดชอบ มีการวางแผนกันทุกตารางเมตรในพื้นที่สิงคโปร์มีหน้าที่จำกัดความสูงของตัวอาคารที่ชัดเจนเป็นระเบียบการใช้พื้นที่พื้นราบในส่วนที่เกี่ยวกับป้ายโฆษณามีกฎหมายควบคุมคือ Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 และ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007 และต้องอยู่ภายใต้การวางผังเมืองอย่างเคร่งครัดซึ่งกำกับดูแลโดยหน่วยงานคือ Urban Redevelopment Authority จากการศึกษาในบทที่ 3 นี้ทำให้ผู้วิจัยได้เห็นภาพรวมการควบคุมป้ายโฆษณาของต่างประเทศซึ่งในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์การจำกัดสิทธิของบุคคลในการติดตั้งป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร

บทที่ 4

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร

การติดตั้งป้ายโฆษณาลือเป็นเสรีภาพการแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างหนึ่งของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ 2550 บัญญัติไว้ ทำให้พบเห็นป้ายโฆษณาถูกติดตั้งเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นตามท้องถนน หรือ บนตึกกรามบ้านช่องคือแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ป้ายโฆษณาที่เราพบเห็นกันทั่วไป ซึ่งป้ายเหล่านั้นติดระเกะระกะในเมืองและตามถนนหลวงทั้งไปนอกจากจะมีสีแปลกๆ และมีการจัดเรียงที่ไม่มีความเป็นระเบียบแล้วก็มีภาพบางภาพที่ถือว่าอาจเป็นภัยต่อสาธารณะ ทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีต่อผู้พบเห็น นักท่องเที่ยว หรือ ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งตามท้องถนน หล่น ลงมาทับคน หรือ ตึกอาคาร จนได้รับความเสียหาย กลายเป็นภัยใกล้ตัวอย่างไม่คาดคิด ปัญหาดังกล่าวกรุงเทพมหานครสามารถจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานครด้วยเหตุผลทางความจำเป็นทางสังคม วัฒนธรรม หรือเพื่อความปลอดภัยแต่ก็ไม่ได้ห้ามจนเกินขอบเขตเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ กล่าวคือให้ติดตั้งป้ายโฆษณาได้แต่ต้องได้รับการควบคุมภายใต้กรอบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจทางกฎหมายของกรุงเทพมหานครก็ต้องพึงระวังเรื่องความสมดุลระหว่างเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพด้วยเช่นกัน

4.1 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพในการตั้งป้ายโฆษณาสืบเนื่องจากกรุงเทพมหานครมีป้ายโฆษณาติดตั้งอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งแยกเป็นป้ายใหญ่ 985 ป้าย ซึ่งเป็นป้ายที่ถูกกฎหมาย 841 ป้าย และป้ายที่ผิดกฎหมาย ไม่มีใบอนุญาตหรือมีการก่อสร้างผิดแบบ 148 ป้าย ในจำนวนทั้งหมดเป็นป้ายบนดิน 697 ป้าย บนอาคาร 292 ป้ายโดยป้ายทั้งหมดนั้นมีเจ้าของเป็นสมาชิกสมาคมป้ายโฆษณา 50% ส่วนที่เหลือนั้นเป็นเอกชนรายอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมป้ายโฆษณา ป้ายที่สร้างผิดแบบหรือก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตมีจำนวน 148 ป้ายและพบว่าอยู่ในเขตลาดกระบังมากที่สุดถึง 22 ป้ายมีการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตบนดินเท่ากับ 17 ป้ายและมีการก่อสร้างที่ผิดแบบบนดิน 5 ป้าย รองลงมาคือ เขตบางกะปิ จำนวน 14 ป้ายโดยมีการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต บนอาคาร 11 ป้าย บนดิน 3 ป้าย และเขตประเวศ จำนวน 14 ป้ายคือสร้างผิดแบบ 7 ป้าย ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตบนดิน 3 ป้ายและบนอาคารเท่ากับ 4 ป้าย ป้ายเหล่านี้กระจายอยู่ในหลายๆ เขต ทั้งบริเวณวิภาวดี รังสิต เขตพื้นที่ลาดกระบัง เขตบึงกุ่มและเขตบางเขน ผลจากการมีป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ป้ายเหล่านั้นกลายเป็นป้ายที่มีลักษณะทัศนอุจาดบดบังทัศนียภาพ และความสวยงามของบ้านเมือง ก่อให้เกิดมลภาวะทางสายตา แก่ผู้สัญจร ไปมาตามแนวเส้นทางจราจร และ มีปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยของป้ายที่ติดตั้งด้วย

ในการจำกัดเสรีภาพในการตั้งป้ายโฆษณา กรุงเทพมหานครต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความจำเป็นอย่างไรในการจำกัดเสรีภาพ เช่น การควบคุมและจำกัดเสรีภาพตามกฎหมายที่ควบคุมป้าย การควบคุมและจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และการควบคุมและจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการอธิบายความให้เจ้าของป้ายได้เข้าใจว่าการควบคุมและจำกัดเสรีภาพที่เกิดขึ้นเป็นการป้องกันไม่ให้เสรีภาพในการติดตั้งป้ายเกินเลยหรือล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

4.1.1 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ป้ายโฆษณามีอยู่เป็นจำนวนมากในกรุงเทพมหานครและบางส่วนมีเนื้อหาล่อแหลมต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังกรณี ป้ายโฆษณาของธุรกิจบริการซึ่งมีเนื้อหาของป้ายล่อแหลมต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเนื่องจากเป็นธุรกิจด้าน สถานเต้นรำ รำวง หรือรองเง็ง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและ เป็น สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือเป็นสถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว การควบคุมป้ายโฆษณาของสถานประกอบการจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายควบคู่กับกฎหมายของสถานประกอบการกล่าวคือ ใช้หลักการของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร และต้องขออนุญาตติดตั้งป้ายจากเจ้าพนักงานตามมาตรา 10 และที่สำคัญคือการควบคุมป้ายไม่ให้มีเนื้อหา ข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจารตามมาตรา 11 เนื่องจาก สถานบริการถือได้ว่าเป็นสถานที่ที่มีป้ายโฆษณามากที่สุดแห่งหนึ่งมีตั้งแต่ป้ายโฆษณาธรรมดาขนาดเล็กไล่ไปจนถึงป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ทั้งป้ายแบบปกติและป้ายแสดงจอภาพดิจิทัล (Digital) แบบ LCD เนื่องจากธรรมชาติของสถานบริการเป็นธุรกิจให้ความบันเทิงที่ต้องเปิดดำเนินกิจการ ในเวลาค่ำคืนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งป้ายโฆษณาเพื่อประกาศเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปได้รับรู้ ได้ทราบว่าสถานบริการเหล่านั้นได้เปิดทำการแล้วและใช้ป้ายเพื่อสื่อสารข้อความว่าในแต่ละช่วงเวลาต่างๆ สถานบริการเหล่านั้นมีการให้บริการอะไรบ้าง สถานบริการในที่นี้หมายถึงสถานบริการตาม พระราชบัญญัติ สถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ซึ่ง หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้าดังต่อไปนี้

- (1) สถานเต้นรำ รำวง หรือรองเง็ง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีผู้บริการ
- (2) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า
- (3) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เว้นแต่
 - (ก) สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ประเภทการนวดไทยตามกฎหมาย ว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือได้รับ

ยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทยประเภท การนวดไทยตามกฎหมายดังกล่าว หรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

(ข) สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของสถานที่ การบริการ หรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย ประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบ เพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นด้วยก็ได้ หรือ

(ค) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือ ปลอมแปลงละเลยให้พนักงาน นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ข) มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการ ขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปลอมแปลงละเลยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ค) มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบน เวทีหรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม

(ง) มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

(5) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

(6) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

จากความหมายของสถานบริการจะเห็นได้ว่าสถานบริการเป็นที่ประกอบกิจกรรมที่ ล่อแหลมต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งส่งผลต่อเนื้อหาที่น่าเสนอผ่านป้าย โฆษณาเพื่อประชาสัมพันธ์ธุรกิจด้วย ดังนั้น การขออนุญาตตั้งสถานบริการที่เกิดขึ้นมาใหม่จึงต้องถูก ควบคุมโดยเฉพาะการขออนุญาตเปิดสถานบริการในพื้นที่ซึ่งมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการหรือพื้นที่ Zoning พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะพิจารณาด้วยการ อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จะต้องไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญ แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของแต่ละท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ของจังหวัดและอำเภอ คือ มาตรา 14 (มาตรา 61/1 (1)) ประกอบมาตรา 8 (มาตรา 52/1 (2)) ซึ่งได้บัญญัติ ให้อำเภอ "มีอำนาจหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบ

เรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม”⁷⁶ กรุงเทพมหานครสามารถใช้หลักการนี้ควบคุมป้ายโฆษณาสถานประกอบการได้โดยให้เหตุผลว่าเป็นป้ายโฆษณาที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม ล่อแหลมต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

4.1.2 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

การจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาส่งผลดีด้านการจัดระเบียบความเรียบร้อยของเมืองตามหลักการของการวางผังเมืองซึ่งผู้วิจัยขอเทียบเคียงหลักการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นแนวทางในการควบคุม กำกับ ดูแลป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร กล่าวคือกฎหมายผังเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุความมุ่งหมายว่า⁷⁷ 1) รัฐจะต้องสร้างสร้างสุขลักษณะที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยของปวงชนโดยการแยกกิจกรรมประเภทที่อาจจะเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญออกจากย่านที่พักอาศัย 2) การสร้างความปลอดภัยของส่วนรวม โดยจัดให้รถพยาบาล รถดับเพลิง เข้าถึงทุกพื้นที่ได้อย่างสะดวกและการจัดสภาพแวดล้อมที่ดีให้เกิดมีในย่านที่อยู่อาศัย ย่านธุรกิจ และย่านอุตสาหกรรม 3) การสร้างสวัสดิภาพสังคมของส่วนรวมให้เกิดมีในชุมชน ให้ทุกคนได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกรบกวนทั้งทางร่างกายและชีวิตจิตใจ ให้ได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานอย่างพอเพียง ทั้งทางด้านการศึกษาเล่าเรียนการพักผ่อนหย่อนใจ และวัฒนธรรมประเพณี ความเป็นระเบียบงดงาม และ 4) การอำนวยความสะดวกสบายของเส้นทางสัญจรของส่วนรวมโดยการจัดระบบถนนและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการเดินทางและเคลื่อนที่ได้โดยรวดเร็วทั้งในและนอกชุมชน

กรณีป้ายโฆษณาเกาะเกาะ รกร้างผู้วิจัยมีความเห็นว่าต้องใช้ มาตรฐานในการควบคุมและจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะดวกและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บังคับใช้เพื่อควบคุมป้ายเก่าทั้งร้างไม่มีเจ้าของ หรือเป็นป้ายมีเจ้าของแต่ขาดการดูแลกลายเป็นป้ายเก่าสกปรก เกาะขวางทางทางจราจร กรุงเทพมหานครจะต้องเข้าจัดการกับป้ายเหล่านี้ ตามมาตรา 6 “...เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะดวกทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร...” และมาตรา 10 “...การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย...” และตามมาตรา 11 “...การโฆษณาตามมาตรา 10 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่

⁷⁶ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 14.

⁷⁷ เฉลิม แก้วกึ่งวาล, ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมืองประเทศพัฒนาแล้ว (อเมริกา) (กรุงเทพมหานคร: วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, 2553), หน้า 36-37.

กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาปลด รื้อ ถอน ขุด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นภายในเวลาที่กำหนด ถ้าการโฆษณาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งมีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขุด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้โฆษณาตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง....” ปัจจุบันมีป้ายโฆษณาที่ตั้งอยู่ตามสถานที่ต่างๆ โดยเฉพาะป้ายโฆษณาสินค้า และป้ายโฆษณาขายบ้านพร้อมที่ดินและอาคารชุด ที่มีขนาดใหญ่ ติดตั้งอยู่บนอาคารและสองข้างทางตามถนนในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และในส่วนภูมิภาค ที่ติดตั้งกันอย่างรกตา จนขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยทำให้เกิดปัญหามลทัศน์ คือ ภาพหรือทิวทัศน์ของสิ่งก่อสร้าง และ/หรือสภาพภูมิทัศน์ที่รกรุงรังตา หรือบดบังทิวทัศน์อันสวยงามก่อให้เกิดความไม่เจริญตา เจริญใจแก่ผู้พบเห็นนอกจากนี้ ป้ายบางป้ายมีการใช้ภาพหรือข้อความที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาทัศนยะจาก

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักการเหล่านี้หากนำมาใช้จำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาจะทำให้ป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายจะต้องถูกรื้อถอนออกจากร้านที่พักอาศัยและออกห่างจากเส้นทางสัญจรของส่วนรวมเพื่อป้องกันป้ายพังหรือ โคนล้มมาทับประชาชน และการควบคุมดังกล่าวยังเป็นการส่งเสริมความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามหลักการของ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ หากประเทศไทยสามารถนำหลักการที่ประสบความสำเร็จจากต่างประเทศมาใช้ควบคุมป้ายโฆษณาได้จะยิ่งส่งเสริมสภาพแวดล้อมสีเขียวในพื้นที่เมืองได้มากขึ้นเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้กฎหมายผังเมืองผนวกเข้ากับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาโดยให้ความสำคัญกับต้นไม้ ห้ามเคลื่อนย้าย ถอน โคน หรือนำป้ายโฆษณา หรือสร้างสิ่งปลูกสร้างใดๆ ที่ทำให้ต้นไม้เสียหายหรือหัก โคนทำให้พื้นที่สีเขียวเสียทัศนียภาพ

4.1.3 ปัญหาการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

ป้ายโฆษณาโดยเฉพาะป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ตามแหล่งชุมชนต่างๆ หรือป้ายโฆษณาที่ตั้งอยู่บนอาคารสูง ซึ่งมักจะมีปัญหาในเรื่องโครงสร้าง และการรับน้ำหนักของอาคารต่างๆ ซึ่งเมื่อเกิดฝนตกหนัก พายุใหญ่ อาจทำให้ป้ายโฆษณาพังลงมาได้ เกิดความเสียหายกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กรุงเทพมหานครจึงได้ดำเนินการสำรวจป้ายโฆษณาในพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1) ป้ายที่มีการขออนุญาตมีการตรวจสอบโครงสร้างอย่างถูกต้อง และไม่มีมีการคิดแปลงแก้ไข 2) ป้ายที่มีการขออนุญาตถูกต้อง แต่นำไปดัดแปลงแก้ไข ต่อเติมโครงสร้างที่ ไม่ได้มาตรฐาน 3) ป้ายที่ไม่มีการขออนุญาตเลย และเป็นอันตราย ซึ่งต้องรื้อถอน สำหรับวิธีการที่ใช้ควบคุมในปัจจุบันคือการตรวจจับโดยอาศัยกฎหมายเพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่สามารถทำได้เต็มที่ และส่วนมากไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของอาคาร ในการขอเข้าตรวจสอบหรือรายงานสภาพความแข็งแรงของป้ายโฆษณา การดัดแปลงอาคารที่อยู่อาศัยเป็นป้ายโฆษณาธุรกิจทำให้โครงสร้างอาคารเปลี่ยนแปลงไปเพราะต้องรับ

น้ำหนักของป้าย ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543) ซึ่งควบคุมป้ายที่ติดอยู่ตามอาคารซึ่งหมายถึง ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้⁷⁸ การควบคุมป้ายดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่ติดตั้งป้ายโฆษณาจากการก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลงตัวอาคาร⁷⁹ ป้ายโฆษณา ดังกล่าวส่วนใหญ่ติดอยู่กับอาคาร หรือเป็นส่วนหนึ่งของอาคาร หรือมีการดัดแปลงอาคารเพื่อทำเป็นป้ายโฆษณา เป็นป้ายบนคานาฟ้า หรือหลังคาของอาคาร ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ป้ายถือเป็นส่วนหนึ่งของอาคารการต่อเติม ดัดแปลงอาคารที่เกี่ยวกับป้าย หรือการติดตั้งป้ายต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดเงื่อนไขคุณลักษณะของป้ายตามกฎหมาย โดยมีกฎกระทรวงที่ใช้ควบคุมป้ายซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น กฎกระทรวง กำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคารต้องรับผิดชอบทางแพ่งต่อบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากชิ้นส่วนของอาคารหรือป้ายที่ตกลงลงมาจากอาคาร ในขณะที่พระราชบัญญัติป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กำหนดเงื่อนไขการควบคุมป้ายโฆษณาที่เนื้อหาของป้าย และควบคุมการเสียภาษีป้ายให้ถูกต้องตามการขออนุญาต นอกจากเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อป้ายโฆษณาของตนเองแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมอาคาร “ผู้ควบคุมงาน” “ผู้ตรวจสอบ” “นายตรวจ” และ “นายช่าง” จะต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคารหากป้ายโฆษณาตกหล่นสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนการติดตั้งป้ายโฆษณาในฐานะเป็นอาคารยังมีการประกาศเป็นกฎกระทรวงอีกหลายฉบับเพื่อควบคุมป้ายโฆษณา

4.2 ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา

4.2.1 ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาตามหลักแห่งรัฐธรรมนูญ

การจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นไปตามเงื่อนไขทางกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งข้อจำกัดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพซึ่งได้แก่ (1) การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหลักการทั่วไป ที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งจะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตหรือ

⁷⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

⁷⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 มาตรา 8.

กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะแต่ละบุคคลก็ย่อมมีขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของตน และอาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น⁸⁰ (2) การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำโดยไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องไม่ใช่ไปในทางเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือต้องไม่ใช่ไปเพื่อล้มล้างตัวรัฐธรรมนูญ หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่มิได้หมายความว่า จะใช้ไปในทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องขึ้นหรือดีขึ้นตามเจตนารมณ์หรือตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้ (3) การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพของตนภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมอันดีของประชาชน

4.2.2 การควบคุมตัวป้ายและสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณา

การควบคุมตัวป้ายและสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันซึ่งไม่สามารถพิจารณาแยกส่วนออกจากกันได้ การควบคุมตัวป้ายและสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานครมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติความคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และระเบียบของกรุงเทพมหานครที่ออกตามความในพระราชบัญญัติความคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อันได้แก่ ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา พ.ศ. 2522 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร 2544 และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ 2548

การควบคุมตัวป้ายโฆษณา

ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งตามอาคารสถานที่ต่าง ๆ มีลักษณะที่เหมือนกัน ดังนี้

1. ป้ายกลางแจ้ง (The Painted Bulletins) เป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่วาด หรือพิมพ์ลงวัสดุจำพวกไวท์บอร์ด สติกเกอร์ ผ้าใบ แล้วนำไปติดตั้ง บนโครงสร้างที่แข็งแรงในย่านชุมชนหรือที่ที่มีการจราจรหนาแน่นในป้ายโฆษณาจะมีภาพและ ข้อความเช่นเดียวกันกับแผ่นโฆษณาแตกต่างกันที่ขนาดและความคงทน บางครั้งเรียกว่า บิลบอร์ด (Billboard) หากเป็นป้ายโฆษณาภาพยนตร์เรียกว่า คัทเอาต์ (Cutout)

2. บิลบอร์ด (Billboard) ที่มีโครงสร้างเหล็ก เนื่องจากป้ายบิลบอร์ดจะมีขนาดใหญ่ การก่อสร้างโครงป้ายจะต้องใช้วัสดุหลัก คือ เหล็ก เป็นหลัก เพื่อให้ป้ายมีความมั่นคง ทนทาน แข็งแรง สามารถต้านทาน แดด ลม ฝน พายุ หรือ ถึงการเกิดแผ่นดินไหวด้วย จะต้องมีการออกแบบ

⁸⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

ควบคุมดูแลงาน รวมไปถึงทีมงานที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการก่อสร้างป้ายบิลบอร์ดด้วย ในการก่อสร้างฐานของป้ายจะต้องมีการวางเสาเข็ม เพื่อรองรับน้ำหนักของป้าย โครงสร้างเหล็กที่มีขนาดใหญ่ให้ได้มาตรฐานตามแบบวิศวกรรม ส่วนโครงป้ายที่เป็นพื้นที่สำหรับป้ายโฆษณา จะมีการทำแผ่นรองหลังเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดป้ายโฆษณา

กรณีที่ป้ายที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นอาคาร การก่อสร้างป้ายโฆษณา จึงต้องขออนุญาต กับ พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนดำเนินการก่อสร้าง ทั้งนี้ในการก่อสร้างป้ายหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อติดหรือตั้งป้าย ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายบนหลังคาหรือคาบฟ้าของอาคารต้องไม่ล้ำออกนอกแนวผนังรอบนอกของอาคาร และส่วนบนสุดของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งต้องสูงไม่เกิน 6 เมตร จากส่วนสูงสุดของอาคารหรือคาบฟ้าของอาคารที่ติดตั้งป้ายนั้น⁸¹
- 2) ป้ายที่ติดตั้งอยู่บนพื้นดินโดยตรง ต้องมีความสูงไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้าย ไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะที่อยู่ใกล้ป้ายนั้นมากที่สุด และมีความยาวของป้ายไม่เกิน 32 เมตร⁸²
- 3) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่อาคารให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาคาร และต้องไม่บังช่องระบายอากาศ หน้าต่าง ประตู หรือทางหนีไฟ⁸³
- 4) ป้ายที่ติดผนังอาคารที่อยู่ริมทางสาธารณะ ให้ยื่นได้โดยไม่ต้องล้าที่สาธารณะส่วนต่ำสุดของป้ายต้องไม่น้อยกว่า 3.25 เมตร จากระดับทางเท้าและสูงไม่เกินความสูงของอาคาร⁸⁴
- 5) ป้ายที่ติดตั้งอยู่บนที่ดินโดยตรง ต้องมีความสูงไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้าย ไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะ และสูงไม่เกิน 30 เมตร มีความยาวไม่เกิน 32 เมตรและต้องห่างจากที่ดินข้างเจ้าของไม่น้อยกว่า 4 เมตร⁸⁵
- 6) การติดตั้งป้ายโฆษณาในฐานะเป็นอาคารต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง กำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548 ว่าด้วยการกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรม หรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรมแล้วแต่กรณี เพื่อทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร และอุปกรณ์ประกอบต่างๆของอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัยในการใช้อาคารด้วย⁸⁶

สรุปความแล้วการควบคุมตัวป้ายโฆษณาคือการควบคุมป้าย ที่เกาเสื่อมโทรมตามสภาพหรือเป็นป้ายที่ไม่ได้มาตรฐาน ป้ายโฆษณาเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่

⁸¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543).

⁸² กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543).

⁸³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.2544.

⁸⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.2544.

⁸⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.2544.

⁸⁶ กฎกระทรวง กำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548.

เจ้าของป้ายมักปล่อยปละละเลยไม่ซ่อมแซม ดังกรณี คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2553 ที่สั่งให้เจ้าของป้ายโฆษณาต้องปฏิบัติตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ กท 4703/2633 ลงวันที่ 10 เมษายน 2551 แจ้งให้เจ้าของป้ายโฆษณาจัดหาผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา เข้าตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของป้ายโฆษณา หากพบว่าไม่มั่นคงแข็งแรงปลอดภัยให้รับดำเนินการแก้ไขให้มั่นคงแข็งแรง ขณะที่ทางกรุงเทพมหานครเห็นว่าอาคารดังกล่าวขัดกับข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (3) อาคารที่ก่อสร้าง (ป้ายโฆษณา) ขัดกับข้อ 4 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 (4) อาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายต้องมีระยะห่างจากเขตถนนไม่น้อยกว่า 50 เมตรจากเขตทางทั้งสองฟากของถนนในเขตกรุงเทพมหานครตามข้อ 45 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 และ (5) หากดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายโดยมีพื้นที่รวมกันไม่เกิน 5 ตารางเมตร มีความสูงไม่เกิน 12 เมตร แต่มิใช่ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายบนหลังคาหรือคาเฟ่ของอาคารตามข้อ 4 (2) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 และต้องไม่บังช่องระบายอากาศ หน้าต่าง ประตู หรือทางหนีไฟตามข้อ 34 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เข้าครอบครองโฉนดเลขที่ 7788 เลขที่ 602 หน้าสำรวจ 1066 ตำบลสามเสนใน (สามเสนในฝั่งเหนือ) อำเภอดุสิต (บางซื่อ) กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างอาคารเลขที่ 2/1 ถึง 2/6 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มาจากการประมูลที่กรมบังคับคดีเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2548 โดยบนอาคารดังกล่าวมีโครงสร้างป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ติดตั้งมาพร้อมด้วย สืบเนื่องเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปฏิเสธที่จะตรวจสอบแก้ไข ซ่อมแซมป้ายโฆษณาที่ติดอยู่บนอาคาร กรุงเทพมหานครจึงมีคำสั่ง ที่ กท 4703/405 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2551 ให้เจ้าของรถถอนป้ายโฆษณาพิพาทออกทั้งหมด ทำให้เจ้าของป้ายโฆษณานำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครองตลอดระยะเวลาการพิจารณาตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนถึงศาลปกครองสูงสุดท้ายที่สุดศาลปกครองจึงมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2553⁸⁷ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบและให้ปฏิบัติตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัยมีความเห็นต่อคดีนี้ว่าการซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีโครงสร้างป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ติดตั้งมาพร้อมนั้นเป็นหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่จะต้องตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารและป้ายโฆษณา การจะปิดภาระความรับผิดชอบว่าได้กรรมสิทธิ์จากการประมูลของกรมบังคับคดีและป้ายโฆษณาที่ติดมาด้วยนั้น ไม่สามารถหาเอกสารตรวจสอบได้นั้น และได้ทำสัญญาให้บุคคลอื่นเช่าป้าย

⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2553.

โฆษณาไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้อำนวยการเขตพญาไทขยายเวลาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงป้ายโฆษณา ดังกล่าวออกไปจนกว่าจะสิ้นสุดสัญญาเช่าป้ายโฆษณาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้เช่า ด้วยเหตุผลเพียงเท่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าฟังไม่ขึ้น เมื่อกรุงเทพมหานครเข้ามาตรวจสอบแล้วพบว่า โครงสร้างไม่แข็งแรง ผู้ฟ้องคดี ต้องดำเนินการแก้ไขก่อนที่จะทำสัญญาเช่ากับบุคคล และการที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องเข้าสู่ศาลปกครองทำให้ สรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหายจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การควบคุมสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณา

กรุงเทพมหานครต้องบังคับใช้กฎหมายและระเบียบของกรุงเทพมหานครควบคู่กับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อใช้ในการควบคุมสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาปัญหาการควบคุม สถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่พบมากที่สุดคือการก่อสร้างหรือดัดแปลงแก้ไขต่อ เติมโครงสร้างอาคารสำหรับติดตั้งป้ายที่ไม่ได้มาตรฐาน สืบเนื่องจากกรุงเทพมหานครโดยผู้อำนวยการ เขตปทุมวันได้มีคำสั่งให้บริษัทไทยประสิทธิ์ชาชน์เทค จำกัดระงับการก่อสร้างป้ายโครงเหล็ก ห้ามมิใช้ หรือเข้าไปในส่วนใดของป้ายโฆษณาโครงเหล็ก และยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารภายใน 30 วัน ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และคำสั่งที่ กท 9004/1920 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 ให้บริษัท ไทยประสิทธิ์ชาชน์เทค จำกัดรื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กออกทั้งหมด บริษัท ไทยประสิทธิ์ชาชน์เทค จำกัดร้องต่อศาลปกครองไม่เห็นด้วยต่อคำสั่งกรุงเทพมหานครท้ายที่สุด มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 148/2552⁸⁸ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ กท 9004/1920 ลงวันที่ 24 เมษายน 2546 เฉพาะส่วนที่สั่งให้รื้อถอนป้าย โฆษณาโครงเหล็กที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองในส่วนที่มีได้ดัดแปลงและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ 105/2546 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 เฉพาะส่วนที่ให้ยกอุทธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อ ถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองในส่วนที่มีได้ดัดแปลง

ในคดีพิพาทนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าป้ายโฆษณาดังกล่าวมีการแก้ไขดัดแปลงคาบเกี่ยวกับ กฎหมายใหม่ที่ออกมาควบคุมป้ายนั้นคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่กำลังพิพาทกันอยู่มีการครอบครอง สืบต่อกันมาและมีการชำระค่าภาษีป้ายครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2533 จึงเป็นกรณีที่ได้รับฟังได้ ว่าป้ายพิพาทได้มีการก่อสร้างมาก่อนวันที่ 4 ตุลาคม 2533 ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับ จึงไม่ต้องขออนุญาตในขณะ ก่อสร้างแต่อย่างใด แต่เมื่อกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว การดัดแปลงป้ายในภายหลังจึง ต้องอยู่ในบังคับตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยที่เอกชนเจ้าของป้ายตีความว่ากฎหมายไม่

⁸⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 148/2552.

ย้อนหลังเอาผิดเนื่องจากว่าป้ายโฆษณาโครงเหล็กมีการครอบครองสืบต่อกันมาโดยเปลี่ยนกรรมสิทธิ์มาหลายครั้งและมีการชำระค่าภาษีป้ายครั้งแรกตั้งแต่เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2533 ข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อ บริษัท ไทยประสิทธิ์ชาชนันท์เทค จำกัด ดัดแปลงป้ายโฆษณาเพิ่มเติมจากโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ซึ่งกรุงเทพมหานครเห็นว่าเป็นการดัดแปลงที่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมีคำสั่งให้รื้อป้ายทั้งหมดออกจากตัวอาคาร

4.2.3 การควบคุมเนื้อหาของป้ายโฆษณา

การแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันทำให้มีการใช้ป้ายโฆษณาต้องสร้างภาพสินค้าให้ทำหน้าที่ดึงดูดสายตาคนทำให้เจ้าของป้ายละเอียดหรือใจสร้างป้ายโฆษณาที่มีเนื้อหาหล่อแหลม ลามก อนาจารป้ายโฆษณาบางป้ายมีเนื้อหาขัดกับกับศีลธรรมอันดีของประชาชนมีการโฆษณาที่มีภาพการแต่งกายโป้และหล่อแหลมเกินความเหมาะสมโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างแรงดึงดูดใจกับผู้พบเห็น เช่น สวมกางเกงยีนส์เอวต่ำ สวมกระโปรงสั้นมาก สวมเสื้อรัดรูปเกินไป หรือเสื้อสายเดี่ยว/เกาะอก ทำให้เกิดการเลียนแบบในกลุ่มเยาวชนและหลงไปตามกระแสแฟชั่นที่คิดว่าเป็นสิ่งที่ดีจนนำมาซึ่งความเสื่อมเสียวัฒนธรรมอันดีงามของไทย

การควบคุมภาพป้ายโฆษณาหล่อแหลม ลามก อนาจารใช้หลักการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งเป็นหลักการด้านจริยธรรมของมหาชนในสังคมซึ่งอาจมีความหมายแตกต่างกันสำหรับแต่ละสังคมและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย และย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันของบุคคลในสังคมหนึ่งๆ ต่อเรื่องนั้น โดยทั่วไป มักเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางสังคมของประชาชน กิจกรรมเกี่ยวกับศาสนา ความเชื่อถือหรือวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละสังคม การกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่า ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขของสังคมโดยรวมการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การควบคุมเนื้อหาของป้ายที่หล่อแหลมดังกล่าวจึงตกเป็นหน้าที่ของศูนย์เฝ้าระวังทางวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรมในการแจ้งเตือนเอกชนเจ้าของป้ายให้ปรับเปลี่ยนเนื้อหาของป้ายโฆษณานั้นโดยนำบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 28⁸⁹ มาบังคับใช้

⁸⁹ มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและ

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าป้ายโฆษณาดังกล่าวสามารถติดตั้งได้แม้ในที่สาธารณะเพราะถือว่าเป็นสิทธิของเจ้าของป้าย แต่จะต้องออกแบบลักษณะของภาพไม่ให้สื่อออกไปในทางลามก อนาจารหรือจำกัดเฉพาะพื้นที่ในการติดตั้ง เนื่องจากสังคมไทยมีความอ่อนไหวและตื่นตัวต่อภาพป้ายโฆษณาที่ล่อแหลม ลามก อนาจาร ทำให้ป้ายโฆษณาที่ล่อแหลม ลามก อนาจารที่ติดตั้งตามพื้นที่สาธารณะไม่ปรากฏให้เห็น แต่ป้ายเหล่านี้กลับยังปรากฏให้เห็นตามสถานที่ธุรกิจบริการ ร้านอาหารที่เปิดบริการเวลากลางคืน

ป้ายโฆษณาที่ล่อแหลม ลามก อนาจารตามสถานที่ธุรกิจบริการหรือร้านอาหารที่เปิดบริการเวลากลางคืนมีปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้คือปัญหาการโฆษณาที่แฝงเครื่องคัมแอลกอฮอล์รวมอยู่ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป้ายไฟแสดงชื่อร้านที่แฝงไปด้วยเครื่องหมายการค้าเครื่องคัมแอลกอฮอล์ แก้วเหล้าแก้วเบียร์ที่มีรูปเครื่องหมายการค้าเครื่องคัมแอลกอฮอล์ หรือเป็นป้ายไวน์โฆษณาเหล้าเบียร์ตามหน้าร้านหรือข้างในร้าน การติดป้ายโฆษณาดังกล่าวขยายไปสู่ ไม่ว่าแสดงชื่อยี่ห้อเหล้าหรือเครื่องหมายการค้า ป้ายติดตามรถเข็นที่มีรูปเหล้าเบียร์ การส่งเสริมการขายสุราหรือเบียร์ ทั้งลด แลก แจก แถม เช่น ชื่อเหล้าแถมมิกเซอร์ ซึ่งเป็นการจูงใจให้คนมากินเหล้า หรือใช้คารา นักแสดงเป็นพรีเซ็นเตอร์ช่วยโฆษณาเครื่องคัมแอลกอฮอล์โดยติดป้ายขนาดเล็กไปถึงขนาดใหญ่ประชาสัมพันธ์ชื่อร้านหรือชื่อโรงเหล้า โรงเบียร์ตามตัวอาคาร หน้าสถานประกอบการป้ายโฆษณาที่ล่อแหลม ลามก อนาจารตามสถานที่ธุรกิจบริการหรือร้านอาหารที่เปิดบริการเวลากลางคืน ซึ่งถ้าพิจารณาบังคับใช้กฎหมายอย่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร 2522 และ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ยังไม่สามารถควบคุมป้ายเหล่านี้ได้จำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายควบคุมการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องคัมแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ควบคู่กันไปด้วย ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าการควบคุมป้ายในกรุงเทพมหานครจะเน้นที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร 2522 มากที่สุด ส่วนกฎหมายอื่นๆ จะมีบังคับใช้บ้างแต่ไม่มากนัก

4.2.4 ข้อจำกัดในการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา

แม้ว่าภาครัฐจะมีเหตุผลและกฎหมายสนับสนุนการจำกัดเสรีภาพการติดตั้งป้ายโฆษณา แต่ในทางปฏิบัติการจำกัดเสรีภาพที่มีมากเกินไปย่อมส่งผลกระทบและสร้างปัญหาต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศซึ่งผลกระทบดังกล่าวได้แก่

เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้.

1. ผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ป้ายโฆษณาถือเป็นดัชนีชี้วัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศการควบคุมป้ายโฆษณามากเกินไป การจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณานี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างในต่างประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและกฎหมายควบคุมป้ายมาก่อนหน้านั้นคือสหรัฐอเมริกา เมืองลอสแอนเจลิสเป็นเมืองศูนย์รวมธุรกิจมากมายมีการส่งเสริมการค้าการขายโดยผ่านป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ธุรกิจป้ายโฆษณา มีธุรกิจเกี่ยวเนื่องอื่นๆ เกี่ยวข้องมากมายและมีการจ้างงานมากกว่า 170,000 ตำแหน่ง ในเมืองลอสแอนเจลิสไม่ได้มีเพียงป้ายขนาดใหญ่ที่เป็นป้ายธรรมดาเท่านั้น แต่ยังมีป้ายที่เป็นป้ายดิจิทัลมากมายทั่วมุมเมือง ในปี 2002 สภามหาวิทยาลัยเมืองลอสแอนเจลิสได้ออกกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาภายใต้ Los Angeles Building Code 2011 ในพื้นที่เมืองให้เป็นระเบียบยกเว้นพื้นที่ฮอลลีวูด โดยเก็บค่าธรรมเนียมกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่และควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา⁹⁰ ความพยายามของสภาเทศบาลเมืองลอสแอนเจลิสประสบปัญหาการต่อต้านจากเอกชนเจ้าของป้ายโดยเอกชนให้เหตุผลว่าการควบคุมป้ายที่เข้มงวดจะทำให้เกิดการชะงักงันทางเศรษฐกิจของเมือง⁹¹ ส่งผลกระทบกับธุรกิจเกี่ยวเนื่องมากมาย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากนำกรณีนี้มาวิเคราะห์กับการควบคุม กำกับดูแลป้ายโฆษณาในประเทศไทยย่อมต้องเกิดผลกระทบเช่นเดียวกัน ปัจจุบันในปี 2556 เป็นปีที่ประเทศไทยต้องเตรียมการก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน(AEC) ธุรกิจโฆษณาจะมีมูลค่าตลาด 129,880 ล้านบาทเติบโตร้อยละ 10 จากปี 2555 ซึ่งมีมูลค่าตลาด 117,760 ล้านบาท⁹² การเปิดประชาคมอาเซียน (AEC) จะเป็นโอกาสสำคัญที่ผู้ประกอบการในธุรกิจโฆษณาไทยจะสามารถขยายฐานลูกค้าไปยังประเทศในกลุ่มอาเซียนได้มากขึ้น และขณะเดียวกันผู้ประกอบการจากประเทศอาเซียนก็สามารถเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้มากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการควบคุม กำกับ ดูแลป้ายโฆษณาที่มากเกินไปจะส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจการโฆษณาของประเทศ และขัดต่อหลักการการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย

2. ปัญหาการบูรณาการทางกฎหมายเพื่อควบคุมป้ายโฆษณา

ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลก การพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาของป้ายจึงเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น กฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน และด้วยความซับซ้อนของปัญหาเรื่องนี้ทำให้การแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายใดเพียงกฎหมายเดียวได้ จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาไปพร้อม ๆ กันเพื่อการแก้ปัญหาได้ถูกต้อง ตรงประเด็น

⁹⁰ Los Angeles Building Code 2011

⁹¹ Los Angeles Billboard Ordinance Fact Sheet. op,cit.

⁹² ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, “ปี’56 ธุรกิจโฆษณาโตขึ้น: จับตา การเติบโตของสื่อทางเลือก และ AEC ส่งผลให้ผู้เล่นหลักปรับกลยุทธ์,” กระแสรายวัน ฉบับที่ 2331 (5 มีนาคม 2013): 59-63.

และบูรณาการงานทั้งหลายของกรุงเทพมหานครเข้าไว้ด้วยกัน การบูรณาการทางกฎหมายเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาเป็นสิ่งที่ยุ่งยากมากในทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ กล่าวคือ ปัญหาทางทฤษฎี คือ การบูรณาการทางกฎหมายเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดความชัดเจนในตัวกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพเพราะการแยกหน่วยงานออกไปจะทำให้อำนาจของหน่วยงานเดิมลดลง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานมักจะไม่ค่อยยินยอมนักที่จะให้อำนาจการบริหารงานของตนถูกดึงไปสู่หน่วยงานใหม่ เมื่อการพิจารณากฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ก็จะเกิดการอภิปราย การแปรญัตติอีกหลายขั้นตอน รวมทั้งการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์จากธุรกิจป้ายที่จะเข้าแทรกแซงผ่านกระบวนการล็อบบี้ นักการเมืองเพื่อล้มร่างกฎหมายควบคุมป้ายดังกล่าว ตัวอย่างการแปรญัตติ Highway Beautification Act in 1965 ของสหรัฐอเมริกาที่ฝ่ายการเมืองขอปรับเปลี่ยนลดเงื่อนไขทางกฎหมายลงตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจป้าย ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าขั้นตอนดังกล่าวนี้ไม่มีใครจะรับประกันได้ว่ากฎหมายพิเศษที่ใช้ควบคุมป้ายจะผ่านรัฐสภาได้ทั้งสามวาระ ปัญหาในทางปฏิบัติคือการพิจารณากฎหมายของรัฐสภาจะใช้เวลานาน หากสมัยการประชุมใดที่ประชุมมีความเห็นว่ากฎหมายเพื่อควบคุมป้ายโฆษณายังไม่มีความจำเป็นที่ประชุมอาจจะเลื่อนวาระพิจารณาออกไปได้เรื่อยๆ โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายที่มีอยู่สามารถควบคุมป้ายโฆษณาได้อยู่แล้วและรัฐสภามีวาระพิจารณากฎหมายสำคัญอื่นๆ ที่จำเป็นเร่งด่วนมากกว่า

4.2.5 การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณา

ปัจจุบันการกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาเป็นงานที่มีหน่วยงานหลักสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาเพียงอย่างเดียว สำนักงานการโยธามีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาโครงข่ายถนน พร้อมโครงสร้างพื้นฐาน เริ่มตั้งแต่วางแผนงานโยธา ออกแบบถนนและสะพาน การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้าง การตรวจวิเคราะห์วัสดุ ก่อสร้าง การบำรุงรักษาถนนและสะพาน การควบคุมอาคาร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การสำรวจและแผนที่ที่ดิน ซึ่งภารกิจของสำนักงานโยธา ประกอบด้วยการก่อสร้างโครงการต่างๆ เช่น ถนน สะพาน ทางลอด ทางต่างระดับ ทางยกระดับ เป็นต้น การกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาจึงถือว่าเป็นงานเพียงส่วนหนึ่งของภารกิจทั้งหมดของสำนักงานโยธาเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาการกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาเคยปรากฏว่ามีการจัดตั้งมาแล้วในสมัยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยนายอภิรักษ์ โกษะโยธินได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบป้ายโฆษณา ประกอบด้วย สำนักงานโยธา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร สมาคมผู้ผลิตป้ายโฆษณา ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการที่ทำป้ายขนาดใหญ่ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาชีพที่ดูแล โครงสร้างด้านวิศวกรรม

สมาคมโฆษณาธุรกิจ คู่มือในเรื่องของธุรกิจการโฆษณา และบริษัทประกันภัยที่จะดูแลในเรื่องของการประกันภัยบุคคลที่ 3 คู่ครองผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุ⁹³ แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจ(Ad hoc)เฉพาะช่วงเวลาไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในสายการบังคับบัญชาของการบริหารจัดการในกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ดี องค์กรที่ถือว่ามีข้อมูลของผู้ประกอบการป้ายโฆษณามากที่สุดคือ สมาคมผู้ผลิตป้าย และโฆษณามีผู้ประกอบการที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมากโดยแบ่งสมาชิกสมาคมออกเป็น 4 กลุ่มตามลักษณะของการประกอบธุรกิจดังต่อไปนี้ 1) สมาชิกกลุ่มโครงป้ายโฆษณาให้เช่า 2) สมาชิกกลุ่มโครงป้ายโฆษณาให้เช่า และผลิตงานโฆษณา 3) สมาชิกกลุ่มผลิตงานโฆษณา และ 4) สมาชิกกลุ่มผู้ขายปัจจัยการผลิต ดังนั้นการกำหนดหน่วยงานเฉพาะเพื่อกำกับ ควบคุม ป้ายโฆษณาโดยผ่านสมาคมผู้ผลิตป้าย และโฆษณาน่าจะมีผลเป็นรูปธรรมมากที่สุดเพราะสามารถให้ตรวจสอบจากสมาชิกด้วยกันเองได้โดยมีเจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าร่วมไปกำกับดูแลในรูปแบบคณะกรรมการในการนี้ผู้วิจัยมีความเห็นการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจควบคุมป้ายนี้ต้องเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้

การให้เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพกับประชาชนในการแสดงความคิดเห็น แสดงออกทางการเมือง หรือเพื่อการค้าและธุรกิจ แต่การที่ประชาชนมีเสรีภาพมากจนเกินไปย่อมไปกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การกำกับ และควบคุมเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจการค้ามีป้ายโฆษณาเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นป้ายโฆษณาที่สร้างขึ้นมาเพื่อการโฆษณาโดยเฉพาะและการดัดแปลงอาคารเป็นป้ายโฆษณา จากผลการศึกษาที่ปรากฏพบว่าไม่ว่าจะเป็นป้ายโฆษณาที่สร้างขึ้นมาเพื่อการโฆษณาโดยเฉพาะและการดัดแปลงอาคารเป็นป้ายโฆษณาต่างมีปัญหาไม่แตกต่างกันกล่าวคือประชาชนเจ้าของป้ายโฆษณามักใช้สิทธิเสรีภาพเต็มที่ตามที่กฎหมายให้ไว้เป็นอย่างต่ำและหลายกรณีใช้เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณาเกินขอบเขต เช่น สร้างป้ายโฆษณาเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต หรือดัดแปลงอาคารเพื่อสร้างป้ายโฆษณาส่งผลให้เกิดป้ายโฆษณาผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากตั้งอยู่บนอาคารสูงในกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครออกกฎ ระเบียบ คำสั่งภายใต้พระราชบัญญัตินี้เพื่อควบคุมป้ายโฆษณาเพื่อป้องกันการใช้เสรีภาพมากจนเกินไป อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่ใช้อำนาจมากจนเกินไปและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกฎหมายของรัฐสามารถใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมผ่านองค์กรตุลาการ เช่น ศาลปกครองให้เป็นตัวกลางตัดสินไต่ถามปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาได้

⁹³ ผู้ว่าเอกรักษ์ สังครวสอบป้ายโฆษณา ควบคุมมาตรฐานความปลอดภัย, at <http://www.ryt9.com/s/prg/35002>, (last visited 1 March 2013).

จากผลการศึกษาจะพบว่าคำสั่งศาลปกครองต่างๆ มิได้เข้าข้างหรือให้คุณให้โทษฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยได้สร้างสมดุลระหว่างการจำกัดและการให้เสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา และยังผลให้แต่ละฝ่ายเคารพในสิทธิและเสรีภาพซึ่งกันและกันอีกด้วย



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้ายโฆษณา กรณีศึกษาการควบคุมป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบกฎหมายและการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าด้วยเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพในการติดตั้งป้ายโฆษณา การศึกษานี้สืบเนื่องจากการขยายตัวของ การโฆษณาที่มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของคนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนในเมืองซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้าประเภทต่างๆ อยู่เสมอ เพราะการโฆษณาเป็นสื่อที่สามารถทำให้คนทั่วไปรู้จักสินค้าและเกิดความต้องการซื้อสินค้าและบริการได้ การโฆษณาขายสินค้าประเภทต่างๆ จึงมีอยู่มากมายทั่วไปในเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีความเจริญและมีประชากรอยู่มากถึง 10 ล้านคนทั้งประชากรของกรุงเทพมหานครและประชากรแฝง การโฆษณาในเมืองมีมากมายหลายรูปแบบทั้งสื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุ ไปสเตอร์ และสื่อโฆษณาประเภทที่มีบทบาทสำคัญมากต่อคนในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครสื่อหนึ่งคือ ป้ายโฆษณา กรุงเทพมหานครเมืองใหญ่ได้พัฒนาขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นศูนย์กลางของธุรกิจต่างๆ และในขณะเดียวกัน ป้ายโฆษณาถือเป็นสื่อที่มีราคาสูงกว่าสื่ออื่นๆ หากเปรียบเทียบกับหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ จึงสังเกตได้ว่าความเจริญในการผลิตป้ายโฆษณา ก็ได้พัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ การเกิดของป้ายโฆษณาจึงเป็นดัชนีวัดความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจตามมา

การโฆษณานั้นมีความสำคัญมากในการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่สามารถสื่อความหมายทางการตลาดได้อย่างโดดเด่น ในกรุงเทพมหานครพบว่าแผ่นป้ายเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่เป็นระเบียบ และเกิดปัญหามลพิษ และมีการติดป้าย เพื่อสร้างความสนใจด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ป้ายโฆษณาสาธิตที่ติดอยู่บริเวณทางด่วน สร้างความสนใจด้วยการโฆษณาที่ต้องติดตามดูป้ายโฆษณาหลายป้าย เพื่อดึงดูดความสนใจของคนดู นอกจากนี้ ยังมีการติดตั้งป้ายที่กีดขวางสัญญาณจราจร ทำให้เกิดอุบัติเหตุ สร้างความสูญเสีย และความเสียหายให้แก่ประชาชน ป้ายโฆษณาทั่วไป ติดระเคระกะในเมืองและตามถนนหลวงทั่วไป มีสีแปลกๆ และมีการจัดเรียงที่ไม่มีความเป็นระเบียบภาพบางภาพที่ถือว่าอาจเป็นภัยต่อสาธารณะ ส่งผลเสียมากมายทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีต่อผู้พบเห็นนักท่องเที่ยวป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งตามท้องถนนหล่นลงมาทับคน หรือ ตึกอาคารจนได้รับความเสียหายกลายเป็นภัยใกล้ตัวอย่างไม่คาดคิด เป็นปัญหาในเรื่องมลภาวะทางสายตา ทำให้ตึกที่เคยดูสวยงามมีความโดดเด่นด้อยค่าลงจากการถูกบดบังด้วยป้ายโฆษณา จุดที่ตั้งบางแห่งบดบังทัศนียภาพและความสวยงามของบ้านเมืองโดยติดป้ายไปบังภูมิทัศน์ ทิวทัศน์ และทัศนียภาพอันเป็นสาธารณสมบัติของชาติ

ในจำนวนป้ายโฆษณาทั้งหมดนั้นพบว่าพบว่า มีป้ายโฆษณาที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่น ป้ายมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ป้ายที่ติดบังทางหนีไฟ หรือช่องระบายอากาศ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาป้ายโฆษณา กรณีป้ายโฆษณาบดบังทัศนียภาพอันสวยงามของเมือง ใช้ภาพหรือข้อความโฆษณาที่ไม่เหมาะสม ก่อสร้างป้ายฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร และป้ายขาดความมั่นคงแข็งแรง นอกจากนี้ป้ายโฆษณาที่ติดอยู่กับอาคารแล้วยังมีป้ายโฆษณาที่สร้างขึ้นมาจากแยกออกจากตัวอาคารซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) กำหนดให้ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งไว้ระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในแนวราบแล้วระยะจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดความกว้างเกิน 50 ซม. หรือยาวเกิน 1 เมตรหรือมีเนื้อที่ของป้ายเกิน 5000 ตร.ซม. หรือมีน้ำหนักของป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับ หรือสำหรับติดตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ ทั้งสองอย่าง รวมกันแล้วเกิน 10 กิโลกรัม เป็นอาคารตามมาตรา 4 ป้ายโฆษณาดังกล่าวฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ข้อที่ 36 ป้ายที่ติดตั้งไว้บนพื้นดินโดยตรงต้องมีความสูงนั้นไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้ายไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะ(และสูงไม่เกิน30เมตร) มีความยาวต้องไม่เกิน 32 เมตร และต้องห่างจากที่ดินเจ้าของไม่น้อยกว่า 4 เมตร และ ข้อ 37 สิ่งที่เกิดขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายต้องทำด้วยวัสดุที่ทนไฟทั้งหมด สำหรับป้ายบนอาคารจะต้องมีความสูงไม่เกิน 2 เท่าของระยะวัดจากจุดนั้นไปตั้งฉากกับแนวถนนด้านตรงข้ามกับสาธารณะที่อยู่ใกล้อาคารนั้นที่สุด

นอกจากฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้วป้ายโฆษณายังไม่มั่นคงแข็งแรง และขาดความปลอดภัย ซึ่งเป็นป้ายที่มีโครงสร้างไม่มั่นคงแข็งแรงโดยเป็นการสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตในการก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือป้ายได้รับผลกระทบจากลมและฝนที่รุนแรง ทำให้เกิดการพังทลายสร้างความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวถึงจะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ส่วนใหญ่แล้วเมื่อกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนแก้ไข ทางเจ้าของป้ายก็อาจมีการยื่นอุทธรณ์แต่ในระหว่างนั้น กรุงเทพมหานครก็จะขอความร่วมมือจากเจ้าของป้ายให้คำนึงถึงความปลอดภัยเป็นหลัก โดยอาจมีการขอให้ร่วมมือตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของป้ายเพื่อสร้างความมั่นใจ นอกจากนี้ป้ายโฆษณาของเอกชนแล้ว ปัจจุบันมีป้ายประกาศของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นๆ ในกำกับของรัฐเป็นจำนวนมากติดตั้งกระจายอยู่ตามมุมเมืองและบนอาคารสูง ซึ่งเนื้อหาข้อมูลในป้ายเป็นเกี่ยวกับประกาศ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารทางราชการ ซึ่งป้ายประกาศส่วนใหญ่จะติดตั้งอยู่ในพื้นที่หรืออาคารของทางราชการซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้อย่างชอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้ใด ป้ายประกาศของรัฐอาจสร้างปัญหากับประชาชนได้ หากป้ายนั้นมีมากเกินไปจนมีลักษณะจนกลายเป็นทัศนะอุจาด หรือป้ายกีดขวางทางจราจรทางบกซึ่งเป็นป้ายที่ติดภายใน

ระยะ 500 เมตร จากทางร่วมทางแยก วงเวียน ทางโค้ง และที่คับขันตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522²⁴

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ผู้ปกครองจะต้องปกครองภายใต้กฎหมาย ประชาชนมีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองแต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวนั้น หากให้ใช้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดก็จะทำให้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือทำให้เกิดความไม่สงบสุข หน่วยงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้รักษากฎหมายจึงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยบังคับใช้กฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาให้อยู่ในกรอบแห่งกฎหมายกล่าวคือประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในการติดตั้งป้ายโฆษณา ขณะเดียวกันก็บังคับใช้กฎหมายให้การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นไปในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ในกรณีการควบคุมป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานครถือว่ามีความสำคัญที่พิเศษต่างจากการควบคุมป้ายในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการท้องถิ่นพิเศษที่สามารถปกครองตนเองได้ สามารถบัญญัติกฎหมาย ประกาศ ระเบียบคำสั่งของตนเองเพื่อใช้ควบคุมป้ายโฆษณาได้เองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจกรุงเทพมหานครออกประกาศควบคุมป้ายโฆษณาได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับเจ้าของป้ายโฆษณากระบวนการทางกฎหมายก็มีวิธีการที่จะรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพการตั้งป้ายโฆษณาโดยใช้กระบวนการตุลาการทั้งศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2550 ในการพดุงไว้ซึ่งสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมีอำนาจกำกับไม่ให้องค์กรรัฐละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะที่ศาลปกครองมีอำนาจการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนโดยศาลปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เพื่อรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพการตั้งป้ายโฆษณาในกรุงเทพมหานครได้

²⁴ หากป้ายกีดขวางทางจราจรทางบกเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมมีอำนาจจัดการได้ในฐานะเป็นผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติ จราจรทางบก (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 114 ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา 148 แล้ว เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้.

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ.2550 กำหนดให้เป็นหลักทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพของเอกชนแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นสิทธิต่างๆ ล้วนได้รับการคุ้มครองแต่ในขณะเดียวกันในกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้เองก็บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวบางอย่างอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนี้เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่าง เช่นเดียวกัน การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ออกโดยกฎหมายก็ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางอย่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หากกฎหมายนั้นกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2550 มาตรา 29 วรรคแรก เหตุที่รัฐธรรมนูญให้ออกกฎหมายขกเว้นไว้โดยให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการ ก็เพื่อรับรองหรือคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เป็นการยืนยันว่าประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมย่อมมาก่อนหรือสำคัญกว่าสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคน เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีความมั่นคง หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน แม้ว่าป้าโยษณาจะมีปัญหามากมายและหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับ ควบคุมดูแลป้าโยษณาแต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐจะเข้าไปกำกับ ควบคุมดูแลป้าโยษณาอย่างเข้มงวดมากเกินไปไม่ได้ เพราะการติดป้าโยษณาถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับรองให้บุคคลสามารถแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาได้อย่างเสรี รัฐบาลจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ หรือหากจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรัฐเองก็ต้องพึงระวังไม่ให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น เสรีภาพในการติดตั้งป้าโยษณาในกรุงเทพมหานครมีมากมายจนพบว่าการใช้เสรีภาพนั้นเกินเลยและขาดการควบคุมและมีป้าโยษณาที่ทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นจำนวนมาก เช่น ป้ายมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ป้ายที่ติดบังทางหนีไฟ หรือช่องระบายอากาศ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหাপ้ายโยษณา กรณีป้าโยษณาคบบังทัศนียภาพอันสวยงามของเมืองใช้ภาพหรือข้อความโยษณาที่ไม่เหมาะสม ก่อสร้างป้าฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารและป้าขาดความมั่นคงแข็งแรง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อการบัญญัติกฎหมายพิเศษเฉพาะทางสำหรับควบคุมป้ายโฆษณา

1. การควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในเขตเมืองและชุมชน

ปัจจุบันการควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในเขตเมืองและชุมชนต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมป้ายโดยมีกฎหมายหลักๆ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งควบคุมตัวป้ายและอาคารติดตั้งป้าย ด้านความสะอาดและความเป็นระเบียบต้องอ้างอิงจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หากป้ายกีดขวางการจราจรก็จะอ้างอิงจากพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรบัญญัติกฎหมายพิเศษเฉพาะทางสำหรับควบคุมป้ายโฆษณาซึ่งมีการบูรณาการเนื้อหาสาระ ดังนี้ การควบคุมความแข็งแรงของตัวอาคารและโครงสร้างป้ายตามหลักวิศวกรรมศาสตร์ การควบคุมไม่ให้มีป้ายเกาะกะบดบังทัศนียภาพของเมือง การควบคุมสถานที่ติดตั้งป้าย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ สถานที่ต้องห้ามเด็ดขาดไม่ให้ติดตั้งป้าย สถานที่ที่อนุญาตให้ติดตั้งได้ การกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืน และควบคุมเนื้อหาของป้ายโฆษณาไปพร้อมกันด้วย

2. การควบคุมป้ายโฆษณาบนทางด่วน ทางพิเศษต่างๆ

ทางด่วน หรือทางพิเศษ หรือทางยกระดับที่ควรมีกฎหมายพิเศษเฉพาะทางกำกับและควบคุมป้ายโฆษณา ดังกรณีกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Highway Beautification Act in 1965 ซึ่งมีหลักการต้องการควบคุมป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่อยู่ข้างถนนในมลรัฐและระหว่างมลรัฐให้อยู่ห่างจากขอบทางในระยะ 200 ฟุต ยกเว้นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่อนุญาตให้อยู่ใกล้ขอบทางได้ การจำกัดดังกล่าวมีเพื่อรักษาความสวยงามเป็นการควบคุมพื้นที่ตั้งป้าย มีบทลงโทษผู้ทำผิดกฎหมายชัดเจน การควบคุมความแข็งแรงโครงสร้างป้าย การควบคุมไม่ให้มีป้ายเกาะกะบดมากเกินไป ควบคุมสถานที่ติดตั้งป้าย ควบคุมสถานที่ต้องห้ามเด็ดขาดไม่ให้ติดตั้งป้าย สถานที่ที่อนุญาตให้ติดตั้งได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการนำหลักการของกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Highway Beautification Act in 1965 มีความจำเป็นมากเพราะปัจจุบันแม้ว่าป้ายโฆษณาทั้งหลายจะตั้งนอกพื้นที่ทางด่วน หรือทางพิเศษแต่ป้ายดังกล่าวติดตั้งอย่างรกรุงรังมีมากมายจนเกินความพอดีพองาม การบัญญัติให้มีกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาบนทางด่วน ทางพิเศษต่างๆ ควรบัญญัติขยายพื้นที่ขอบทางสำหรับติดตั้งป้ายออกไปอีก กำหนดพื้นที่ต้องห้ามติดป้าย เช่น โรงพยาบาลหรือสถานศึกษา ส่วนระยะห่างจากขอบทางจะมากน้อยเพียงใด ภาครัฐจะต้องเข้าไปตรวจสอบข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. การควบคุมป้ายในพื้นที่ของส่วนราชการอื่นและพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกัน

การควบคุมป้ายในพื้นที่ของส่วนราชการอื่นถือว่ากรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมเพราะแต่ละส่วนราชการมีกฎหมายของตนเองกำกับดูแลเองอยู่แล้ว แต่หากเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกันแบ่งแยกกันไม่ชัดเจนว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ใด กรุงเทพมหานครและส่วนราชการนั้นจะต้องทำความตกลงร่วมกันในการแก้ปัญหาป้ายโฆษณา เพื่อป้องกันปัญหาการเกี่ยงหรือปิดความรับผิดชอบ

5.2.2 ข้อเสนอแนะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ร่วมกับพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

การควบคุมป้ายโฆษณาต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์การควบคุมป้ายโฆษณาจะบังคับใช้อย่างเคร่งครัด รัฐบาลให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียวโดยพยายามคงพื้นที่สีเขียวไว้ในอัตรา 1:6 ของพื้นที่ทั้งหมด เมื่อกฎหมายกำหนดให้พื้นที่ใดต้องเป็นสีเขียวจะไม่อนุญาตให้สร้างสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งรวมทั้งการติดตั้งป้ายโฆษณาด้วย กฎหมายนี้มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนคือ Urban Redevelopment Authority (URA) เป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนพัฒนาเมืองที่ควบคุมทั้งผังเมือง อาคารสิ่งปลูกสร้าง และป้ายโฆษณา

จากผลการวิจัยทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายควบคุมป้ายของไทยคือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บังคับใช้ในสุญญากาศไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายสิ่งแวดล้อมเลย ซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะควบคุมป้ายโฆษณาให้เป็นระเบียบ ไม่เกะกะจนกลายเป็นทัศนียภาพ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรบังคับใช้พระราชบัญญัติ การผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ควบคู่กันไปด้วยเนื่องจากพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ มีหลักการของบทบัญญัติที่ครอบคลุมในภาพรวมมีวัตถุประสงค์ควบคุมให้เมืองมีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ เป็นการวางแผนเพื่อทำ Zoning สิ่งปลูกสร้างในเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์หรือคุณค่าของเมือง การติดตั้งป้ายโฆษณาแม้ว่าจะเป็นไปตามเจตนาของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่เมื่อบังคับใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติ การผังเมืองฯ หากป้ายนั้นบดบังความสวยงามและความเป็นระเบียบของเมืองก็ไม่ควรอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าว

5.2.3 ข้อเสนอแนะต่อการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมป้ายโฆษณา

ปัจจุบันการกำกับดูแลป้ายโฆษณาเป็นหน้าที่ของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานครซึ่งการกำกับดูแลป้ายโฆษณาถือเป็นงานๆหนึ่งในหน้าที่หลายๆอย่างของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ทำให้การควบคุมไม่ทั่วถึงในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีหน่วยงานหรือองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยเป็นการควบคุมผ่านสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณา

ในปัจจุบันผู้ประกอบการป้ายโฆษณามีการควบคุมตนเองผ่านสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณา สมาคมนี้เป็นรวมกลุ่มของผู้ประกอบการเกี่ยวกับป้ายและโฆษณาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการแก้ไขการจัดระเบียบป้ายโฆษณา และตรวจสอบ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจป้ายโฆษณา ให้มีความชัดเจนเหมาะสม และผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาโดยตรง ผลักดันให้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณา ให้มีความเหมาะสม และเป็นธรรมกับผู้ประกอบการธุรกิจป้ายโฆษณามากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่ามีสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณาอยู่แล้วแต่ยังไม่มีความชัดเจนตามที่ตามกฎหมายมากมายนักเพราะการบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าควรให้อำนาจทางกฎหมายกับสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณาเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาโดยให้หน่วยงานของรัฐคือกรุงเทพมหานครเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในสมาคมด้วย เพื่อให้การควบคุมป้ายโฆษณาของสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณาจะมีส่วนช่วยให้ภาครัฐลดภาระการควบคุมป้ายโฆษณาลงไปได้มาก โดยกรุงเทพมหานครอาจใช้เวลาควบคุมป้ายโฆษณากำหนดอายุ หรือไม่มีเจ้าของ หรือป้ายที่ล้าสมัยติดตั้ง ส่วนป้ายโฆษณาของสมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณากรุงเทพมหานครอาจจะเข้าไปควบคุมในกรณีเฉพาะป้ายที่มีปัญหามากที่สุดและเป็นปัญหาที่สมาคมผู้ผลิตป้ายและโฆษณาไม่สามารถแก้ไขได้

5.2.4 ข้อเสนอแนะให้กระทรวงวัฒนธรรมกำกับดูแลเนื้อหาของป้ายโฆษณา

ในต่างประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาแม้ไม่มีเนื้อหากฎหมายโดยตรงในการควบคุมเนื้อหาของป้ายโฆษณาแต่อาศัยหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่าด้วยหลัก Freedom of Expression ซึ่งได้รับการแก้ไขครั้งแรก (First Amendment) ว่าการแสดงออกทางความคิดเห็นไม่ว่าจะผ่านสื่อใดๆ เช่น การใช้รูปภาพ สัญลักษณ์ ป้ายต่างๆ ในการประท้วงมีทั้งการแสดงออกทางตัวอักษรและไม่ใช่ตัวอักษรเช่นภาษาภาพ หรือสัญลักษณ์จะไม่คุ้มครองถ้าเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁹⁵ 1) การหมิ่นประมาท 2) คำพูดที่สร้างความหวาดกลัวหรือออกสั่นขวัญหาย 3) คำพูดที่ยุยงให้เกิดการทำร้ายร่างกายและจิตใจกันได้ เป็นคำพูด ที่เป็นสาเหตุของการก่อให้เกิด การบาดเจ็บสาหัสอย่างทุกซ์ทรมาณหรือมีแนวโน้มที่จะกระดุนหรือทำลายความสงบสุข 4) การกระทำที่ไปกระดุนให้ไปก่ออาชญากรรม 5) การปลุกระดมมวลชนให้ต่อต้านรัฐบาล หรือ การปลุกระดมมวลชน ให้ก่อความไม่สงบรวมไปถึงการก่อกบฏด้วย 6) เรื่อง หยาบคาย, ลามก อนาจาร รวมไปถึง การใช้คำพูด, รูปภาพ หรือรูปเปลือยของผู้เยาว์ 7) การโกหกเพื่อผลประโยชน์ 8) การก้าวร้าว ข่มขู่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการปล่อยให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี

⁹⁵ First Amendment, at http://en.wikipedia.org/wiki/First_Amendment_to_the_United_States_Constitution, (last visited 10 June 2012).

ในกรณีประเทศไทยปัญหาเนื้อหาของป้ายล่อแหลม ลามก อนาจารบางครั้งมักเกิดปัญหา การตีความว่าอย่างไรคือล่อแหลม ลามก อนาจารเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนและไม่มี หน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมเนื้อหา ของป้ายโฆษณา ที่ล่อแหลม ลามก อนาจาร โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เหมาะสมกำกับดูแล คือ กระทรวง วัฒนธรรม เนื่องจากกระทรวงวัฒนธรรมมีหน่วยงานเฉพาะทางที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบความไม่ เหมาะสมของเนื้อหาทั้งหลายที่เผยแพร่สู่สาธารณะนั้นคือ ศูนย์เฝ้าระวังทางวัฒนธรรมกระทรวง วัฒนธรรมซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของประเทศและท้องถิ่น

5.2.5 ข้อเสนอแนะต่อการควบคุมการก่อสร้างป้ายโฆษณา

การควบคุมการก่อสร้างป้ายโฆษณาถือเป็นการควบคุมที่ต้นทางของปัญหาป้ายโฆษณา ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. วิศวกรผู้ควบคุมการก่อสร้างต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อตรงภายใต้ข้อบังคับสภา วิศวกร ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิด จรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความ เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2543

2. ผู้ตรวจสอบ นายตรวจ และนายช่างผู้มีหน้าที่อำนาจหน้าที่ตรวจสอบอาคารหรือ สถานที่ก่อสร้างติดตั้งป้ายตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร 2522 ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ เกรงครัดตรงไปตรงมาหากเห็นว่าอาคารที่ติดตั้งป้ายไม่มีความเหมาะสมก็ไม่ควรอนุมัติให้ติดตั้งป้าย

5.2.6 ข้อเสนอแนะต่อการเพิ่มโทษทางอาญากับเจ้าของป้าย วิศวกร และเจ้าของสถานที่ติดตั้งป้าย

ควรเพิ่มโทษทางอาญากับเจ้าของป้าย วิศวกร และเจ้าของสถานที่ติดตั้งป้ายในกรณีที่ป้าย โฆษณาหัก พัก โกงนทำให้อุบัติภัยหรือเสียชีวิต เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ปล่อยปละละเลยทั้งที่จงใจ ก่อสร้างป้ายโฆษณาไม่ได้มาตรฐาน ละเลยการตรวจสอบความแข็งแรงของป้ายซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ว่าควรนำหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 มาบังคับใช้ด้วย โดยมาตรา 59 มีบัญญัติที่ สามารถเอาผิดผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาเว้นแต่ จะได้กระทำความผิดโดยประมาทในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา”

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ภาวิณี พนมวัน ณ อยุธยา. การศึกษาลักษณะภาษาโฆษณาที่ปรากฏในป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2550.
- โกสิน พลกุล. หลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2540.
- พิศิษฐ์ ขวาลาวัช. กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดับเบิลยูเอ็น, 2545.
- มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียง มาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- วันเฉลิม เมตไตรพันธ์. มาตรการควบคุมป้ายโฆษณาธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วิรุฬห์ ฉันทน์นนท์. ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย. ตราด: สำนักงานอัยการจังหวัดตราด, 2555.
- วีระ โลจายะ. เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2538.
- สกนธ์ ภู่งามดี. การออกแบบและผลิตงานโฆษณา. กรุงเทพมหานคร: แชนโพรฟรันติ้ง จำกัด, 2546.
- สมจิตร เตชะบุญยัติ. การวิเคราะห์วาทกรรมของป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์. คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

บทความในวารสาร

- กุลพล พลวัน. เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศในการแสวงหาข่าวสาร. วารสารอัยการ 9, 10 (ตุลาคม 2529): 43.

เฉลิม แก้วกังวาล. ปัจจัยที่ทำให้ผังเมืองไทยแตกต่างจากผังเมืองประเทศพัฒนาแล้ว (อเมริกา). วารสาร
กรมโยธาธิการและผังเมือง. ฉบับที่ 36 (มกราคม 2555): 36-37.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการ
ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30 ฉบับที่
2 (มิถุนายน 2543): 185-194.

วิษณุ เครืองาม. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. วารสารนิติศาสตร์ 11 (กรกฎาคม 2524): 14-15.

วิทยานิพนธ์

สุภากรณ์ คงใจ. “การเปรียบเทียบภาษาโฆษณาในนิตยสารดิฉันและนิตยสารจีเอ็ม,” สารนิพนธ์อักษรศาสตร
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2540.

ประกาศ ระเบียบ คำสั่งทางราชการ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 763/2551.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 587/2552.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2549.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2553.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 148/2552.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 476/2553.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5417/2552.

กรุงเทพมหานคร. “หนังสือด่วนมาก ที่ กท.0100/781 เรื่องการอนุญาตติดตั้งป้ายในที่สาธารณะ.”
1 พฤษภาคม 2530.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547.

เอกสารข้อมูลสารสนเทศในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ: หลักทั่วไปและข้อจำกัด. ใน [http://www.
enlightened-jurists.com/directory/94/](http://www.enlightened-jurists.com/directory/94/). (last visited 10 June 2012).

เดลินิวส์. ระวังพายุฤดูร้อนถล่มป้ายโฆษณาถ้าประมาณ. ใน <http://www.dailynews.co.th>. (last visited
10 June 2012).

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. เร่งตรวจสอบ 900 ป้ายโฆษณาทั่ว กทม. หลังปัญหาป้ายใหญ่หักโค่น. ใน
http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1344934532. (last visited 10 June 2012).

ผู้จัดการ. พายุถล่มภูเก็ตทำเต็นรพพังป้ายโฆษณาล้มทับบ้าน-น้ำท่วมถนน. ใน <http://www.manager.co.th>. (last visited 10 June 2012).

ศรัณยู หมั่นทรัพย์. ความเสมอภาค. ใน http://www.kpi.ac.th/ppd/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44. (last visited 10 June 2012).

Cover story. โอ้!กรุงเทพเมืองฟ้าอมรนครของป้ายโฆษณา. ใน <http://www.ohmmag.com>. (last visited 10 June 2012).

Lalane. คิดเห็นอย่างไรกับการติดป้ายโฆษณาบนตึกใบหยก 2. ใน <http://webcache.googleusercontent.com>. (last visited 10 June 2012).

Aamir Raza. Los Angeles Billboard Ordinance Fact Sheet. At http://thesignofthetimes.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5:los-angeles-billboard-ordinance-fact-sheet&catid=1:billboard-facts-a-myths&Itemid=2. (last visited 10 June 2012).

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2550.

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510.

พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.2544.

กฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533)ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 ประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 107 ตอนที่ 198 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2533.

กฎกระทรวง กำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548.

Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007.

Control of Outdoor Advertising Signs.

Highway Beautification Act in 1965.

Los Angeles Building Code 2011.

Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 scope 2.5.

The town and country planning Act, 1990.

Utah Outdoor Advertising Act.

Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR title 217 A (III).





ภาคผนวก

ตารางแสดงกฎหมายควบคุมป้ายของต่างประเทศ และ
ตารางเปรียบเทียบกฎหมายควบคุมป้ายของต่างประเทศ

ตารางที่ 1 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของประเทศอังกฤษ

กฎหมายที่ใช้ควบคุม	หน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
พระราชบัญญัติผังเมืองและท้องถิ่น ค.ศ. 1990 (The Town and Country Planning Act 1990)	รัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษ	จังหวัด และเมืองใหญ่(The Town and Country)	“การโฆษณา” ใ้ว่า หมายความว่าถึง ด้อยค่าใดๆ คิวหนังสือแบบโครงสร้าง ป้ายสัญลักษณ์ ป้ายประกาศ ป้ายกระดาน ป้ายแสดง ข้อความเตือน (ไม่ว่าจะเป็น ป้ายผ้าใบหรือป้ายกันสาด) เครื่องหมายทั่วไป หรือ เครื่องหมายที่แสดงเฉพาะ ไม่ว่าจะได้รับการประดับด้วย ดวงไฟหรือไม่และป้ายหรือ เครื่องหมายต่างๆ

ตารางที่ 2 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของมลรัฐแมสซาชูเซตส์

กฎหมายที่ใช้ควบคุม	หน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
กฎเกณฑ์ควบคุมและการจำกัดป้ายแมสซาชูเซตส์ (711 CMR 3.00 : Control and Restriction of Billboards, Signs and other Advertising Devices)	สภาท้องถิ่นมลรัฐแมสซาชูเซตส์	รัฐบาลท้องถิ่นมลรัฐแมสซาชูเซตส์	ป้าย (Sign) หมายความว่าถึง ป้าย สิ่งที่แสดงให้เห็น รวมถึงหลอดไฟที่ใช้ส่องป้าย ภาพวาดระบายสี ภาพวาดสเก็ตช์ ป้ายโปสเตอร์ วัตถุหรืออุปกรณ์ ที่ไม่ว่าจะถูกทำให้ติดแน่นหรือเคลื่อนที่ได้โดยเป็นการโฆษณา การส่งเสริมหรือเรียกร้องความสนใจถึงธุรกิจใดๆ หรือแจ้งให้ทราบสาระสำคัญ

ตารางที่ 3 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของมลรัฐไวโอมิง

กฎหมายที่ใช้ควบคุม	หน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
พระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act)	สภาท้องถิ่นมลรัฐไวโอมิง	รัฐบาลท้องถิ่นมลรัฐไวโอมิง	ป้ายโฆษณาที่แสดงให้เห็นรวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่าง ป้าย เครื่องหมาย ภาพวาด ระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์

ตารางที่ 4 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของมลรัฐยูทา

กฎหมายที่ใช้ควบคุม	หน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
ระเบียบควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง (Rule R933-2. Control of Outdoor Advertising Signs)	สภาท้องถิ่นมลรัฐยูทา	รัฐบาลท้องถิ่นมลรัฐยูทา	ป้ายโฆษณากลางแจ้งใดๆ สิ่งที่แสดงให้เห็นรวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่าง ป้าย เครื่องหมาย ภาพวาด ระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึก ตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์ หรือสิ่งอื่นๆ

ตารางที่ 5 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

กฎหมายที่ใช้ควบคุม	หน่วยงานที่บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
Los Angeles Building Code 2011	สภาแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย	รัฐบาลท้องถิ่นมลรัฐแคลิฟอร์เนีย	ป้ายโฆษณากลางแจ้งที่แสดงให้เห็นรวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่าง ป้าย เครื่องหมาย ภาพวาด ระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ ตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์ หรือสิ่งอื่นๆ

ตารางที่ 6 ลักษณะกฎหมายควบคุมป้ายของประเทศสิงคโปร์

กฎหมายที่ควบคุม	หน่วยงานที่ บัญญัติกฎหมาย	หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแล การปฏิบัติตามกฎหมาย	ความหมายของคำว่าป้าย
Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 และ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลกลาง	การโฆษณา หมายถึง สัญลักษณ์หรือป้ายแจ้งให้ทราบ หรือป้ายแสดงความเป็นตัวแทนหรือเป็นการแสดงผลอื่น ๆ ที่ส่งเสริมสินค้าใด ๆ ผลิตภัณฑ์หรือบริการ เหตุการณ์ เป็นสัญลักษณ์ ป้ายแจ้งให้ทราบได้รับการฉายบนพื้นผิวใด ๆ ภายนอกของอาคารหรือโครงสร้างอื่นใดของตัวอาคาร

ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบการควบคุมป้ายโฆษณาในต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมาย ที่ควบคุมป้าย	ลักษณะที่มา ของกฎหมาย	ความหมาย ของป้าย
อังกฤษ	พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ.1990 (The town and country planning Act, 1990)	กฎหมายออกโดยรัฐบาลใช้บังคับทั่วประเทศเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการผังเมือง	“การโฆษณา” ใ้ไว้ว่า หมายความว่าถึง ถ้อยคำใดๆ ตัวหนังสือแบบโครงสร้าง ป้ายสัญลักษณ์ ป้ายประกาศ ป้ายกระดาน ป้ายแสดงข้อความเตือน (ไม่ว่าจะเป็นป้ายผ้าใบหรือป้ายกันสาด) เครื่องหมายทั่วไป หรือเครื่องหมายที่แสดงเฉพาะ ไม่ว่าจะได้รับการประดับด้วยดวงไฟหรือไม่และป้ายหรือเครื่องหมายต่างๆ

ประเทศ	กฎหมาย ที่ควบคุมป้าย	ลักษณะที่มา ของกฎหมาย	ความหมาย ของป้าย
ประเทศ สิงคโปร์	Singapore Code of Advertising Practice (3rd Edition) February 2008 และ Building Control (Outdoor Advertising) Regulations 2007	กฎหมายออกโดยรัฐบาล กลางและควบคุมโดยรัฐบาล กลาง	การโฆษณา หมายถึง สัญลักษณ์หรือป้ายแจ้งให้ ทราบ หรือป้ายแสดงความ เป็นตัวแทนหรือเป็นการ แสดงผลอื่น ๆ ที่ส่งเสริม สินค้าใด ๆ ผลิตภัณฑ์หรือ บริการเหตุการณ์ เป็น สัญลักษณ์ป้ายแจ้งให้ทราบ ได้รับการฉายบนพื้นผิวใด ๆ ภายนอกของอาคารหรือ โครงสร้างอื่นใดของตัว อาคาร
สหรัฐอเมริกา มลรัฐ แมสซาชูเซตส์	กฎหมายควบคุมและการ จำกัดป้ายแมสซาชูเซตส์ (711 CMR 3.00 : Control and Restriction of Billboards, Single and other Advertising Devices)	เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา ใช้เฉพาะในมลรัฐแมสซาชู เซตส์	ป้าย (Sign) หมายความว่า ป้าย สิ่งที่แสดงให้เห็น รวมถึงหลอดไฟที่ใช้ส่องป้าย ภาพวาดระบายสี ภาพวาดส เก็ตช์ ป้ายโปสเตอร์ วัตถุหรือ อุปกรณ์ ที่ไม่ว่าจะถูกทำให้ ติดแน่นหรือเคลื่อนที่ได้โดย เป็นการโฆษณา การส่งเสริม หรือเรียกร้องความสนใจถึง ธุรกิจใดๆ หรือแจ้งให้ทราบ สาระสำคัญ
มลรัฐยูทา	พระราชบัญญัติการโฆษณา กลางแจ้งของมลรัฐยูทา (Utah Outdoor Advertising Act)	เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา ใช้เฉพาะในมลรัฐยูทา	ป้ายโฆษณากลางแจ้งใดๆ สิ่ง ที่แสดงให้เห็นรวมถึงดวงไฟ ที่ให้ความสว่างป้าย เครื่องหมาย ภาพวาดระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึก ตัวหนังสือหรือภาพ ป้าย โปสเตอร์ หรือสิ่งอื่นๆ

ประเทศ	กฎหมาย ที่ใช้ควบคุมป้าย	ลักษณะที่มา ของกฎหมาย	ความหมาย ของป้าย
มลรัฐไวโอมิง	พระราชบัญญัติการโฆษณา กลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act)	เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา ใช้เฉพาะในมลรัฐไวโอมิง	ป้ายโฆษณาที่แสดงให้เห็น รวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่าง ป้าย เครื่องหมาย ภาพวาด ระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์
มลรัฐแคลิฟอร์เนีย	Los Angeles Building Code 2011	เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา ใช้เฉพาะในมลรัฐแคลิฟอร์ เนีย	ป้ายโฆษณากลางแจ้งที่แสดง ให้เห็นรวมถึงดวงไฟที่ให้ ความสว่างป้าย เครื่องหมาย ภาพวาดระบายสี ภาพสเก็ตช์ ถ้อยคำ ตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์ หรือสิ่งอื่นๆ

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวชัชณี คงเมือง
- วัน เดือน ปีเกิด : 10 เมษายน 2526
- สถานที่เกิด : จังหวัดกรุงเทพมหานคร
- วุฒิการศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

