

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ¹

นวนุณ เสนสาย²

การโฆษณาด้วยป้ายหรือการโฆษณาการแจ้ง (Outdoor Advertising) เป็นลักษณะของการใช้ป้ายโฆษณาในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น นำไปติดตั้งอยู่ตามตัวอาคาร หลังคาตึก มุมถนน ข้างทาง ดันไม้ริมทาง หรือบริเวณที่มีผู้สัญจรผ่านไปมา ซึ่งในปัจจุบันการโฆษณาด้วยป้ายเป็นที่นิยมของผู้ประกอบการเนื่องจากเป็นวิธีการประชาสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งที่มีผลต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก เพราะป้ายโฆษณาเป็นสื่อที่กว้างขวางเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้หลากหลายและชัดเจน โดยเฉพาะป้ายโฆษณา Street Cutouts หรือที่เรียกว่า “ป้ายกองโจร” คือ ป้ายโฆษณาชั่วคราวที่ติดตามริมถนน ข้างทาง แหล่งชุมชน หรือพื้นที่ที่มีคนสัญจรพลุกพล่าน มีส่วนประกอบหลักของป้ายคือโครงไม้ ผ้าไวนิล และที่สำคัญมีราคาถูกเมื่อเทียบกับสื่อโฆษณาอื่น ๆ ซึ่งทำให้เป็นการลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ อีกทั้งยังมีความถี่ในการมองเห็นบ่อย เพราะจุดติดตั้งส่วนใหญ่เป็นเส้นทาง หรือบริเวณที่ต้องเดินทางผ่านไปมาเสมอ ด้วยเหตุที่ป้ายโฆษณาสามารถเลือกติดตั้งเฉพาะพื้นที่ได้ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการทำให้ธุรกิจนั้นได้ผลกำไรสูงสุด

ปัจจุบันตามถนนหนทางหรือที่สาธารณะของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในเขตเมือง หรือเขตชนบท มักพบเห็นการติดตั้งป้ายโฆษณาตลอดริมสองฝั่งข้างทาง ซึ่งตามกฎหมายแล้ว การวางป้ายโฆษณา หรือขอติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่สาธารณะ จะพบว่า มี พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 บัญญัติห้ามไม่ให้ติดตั้งป้ายโฆษณาทุกประเภทในบริเวณที่หรือทางสาธารณะหากไม่ได้รับอนุญาต เพื่อป้องกันให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกีดขวางหรือลักษณะประการใดที่อาจอันตรายแก่ยานพาหนะหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่ทางหลวงและการจราจร แต่ก็ยังพบว่าการลักลอบติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต

ป้ายโฆษณาที่พบเห็นนั้น นอกจากจะทำให้บ้านเมืองดูไม่สะอาดและขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว ยังบดบังทัศนียภาพตามสถานที่สำคัญหรือแหล่งท่องเที่ยวตามจุดชมวิวต่าง ๆ และยังสามารถส่งผลทำให้ประชาชนที่สัญจรไปมาได้รับอันตรายจากการที่ป้ายโฆษณาบดบังทัศนวิสัย รอบนอกรถทำให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดสุโขทัย) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ขับขี่รถประสบอุบัติเหตุ หรือโครงสร้างของป้ายโฆษณาขาดความมั่นคงแข็งแรงไม่ได้มาตรฐาน เกิดพังถล่มลงมาสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การติดตั้งป้ายโฆษณาบริเวณที่หรือทางสาธารณะจึงมีปัญหาที่สำคัญสมควรนำมาศึกษาดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตติดป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ ตามมาตรา 10 แห่ง

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ด้วยสภาพการณ์ปัจจุบันพบว่า ป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะส่วนใหญ่ติดตั้งโดยไม่ได้รับอนุญาต สาเหตุอาจเกิดจากการขออนุญาตเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโฆษณาบริเวณหรือบนทางสาธารณะ มีกฎหมายควบคุมอยู่หลายฉบับ ทำให้มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน กล่าวคือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 10 ได้บัญญัติว่า “การโฆษณาโดยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น...” ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตกระทำการโฆษณาตามมาตรา 10 ไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การโฆษณาเรื่องใดต้องได้รับอนุมัติข้อความหรือภาพที่ใช้ในการโฆษณา หรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด ต้องได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นแล้ว ทำให้ผู้ประสงค์ที่จะกระทำการโฆษณาจะต้องปฏิบัติหรือได้รับอนุมัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก่อน ด้วยลักษณะของการติดตั้งและสถานที่ติดตั้งป้ายโฆษณาพบว่ามักนิยมติดตั้งตามริมถนนสองข้างทาง เการะกลางถนน ทางเท้า ฟูตบาทหรือบาทวิถี หรือตามสถานที่พักริมทาง ที่พักคนโดยสาร โดยการตั้ง แวน ดิด หรือปิดป้ายโฆษณา รวมไปถึงยึดติดกับเสาไฟฟ้า หรือตามต้นไม้ และเมื่อได้พิจารณาถึงพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 38 ประกอบกับ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 114 จะเห็นว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามการกระทำที่เป็นการติดตั้ง แวน วาง กอง ยื่น ในลักษณะที่เป็น การกีดขวางหรืออาจจะเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะใน “เขตทางหลวง” หรือการกระทำใดๆ ในลักษณะที่เป็น การกีดขวาง “การจราจร” หากประสงค์จะกระทำต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ต้องการจะติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณพื้นที่ อาทิเช่น บนทางเดินเท้า ริมถนนทางหลวงสายหลัก ซึ่งเป็นสถานที่พบเห็นการติดตั้งป้ายโฆษณาอยู่บ่อยครั้ง จึงจำเป็นต้องได้รับอนุญาตตาม กฎหมายทั้ง สามฉบับดังกล่าว เนื่องจากบริเวณพื้นที่ดังกล่าวถือเป็น “ที่สาธารณะ” ตามนิยามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และถือเป็น ส่วนหนึ่งของ “ทางหลวง” คือ ทางหรือถนนซึ่งจัดทำไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 รวมทั้งยังเป็นการใช้ทางของ ผู้ขับขี่ คนเดินเท้า ตามความหมายของ “การจราจร” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ ผู้ที่ประสงค์จะติดตั้งป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะจะต้องทำการขออนุญาตตามกฎหมายถึงสามฉบับ กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหรือได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ก่อน จึงจะครบหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตการโฆษณาตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทำให้ขั้นตอนในการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาบริเวณหรือที่ทางสาธารณะมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีระยะเวลายาวนานเนื่องจากจะต้องรอใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อนำมาประกอบการยื่นคำร้องขออนุญาตโฆษณาในที่สาธารณะ และยังเป็นการสร้างภาระและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของประชาชนเกินสมควร ทั้งในเรื่องระยะเวลาในการขออนุญาต การเดินทางติดต่อกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ด้วยปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุทำให้ผู้ประสงค์ที่จะกระทำการโฆษณาหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต ส่งผลให้มาตรการขออนุญาตตามกฎหมายเพื่อควบคุมเกี่ยวกับการโฆษณาในที่สาธารณะให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ และขาดประสิทธิภาพ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณา ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า “การโฆษณาตามมาตรา 10 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาปลด รื้อ ถอน ขุด ลบหรือล้างข้อความหรือภาพนั้นภายในเวลาที่กำหนด. .” และยังกำหนดให้พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการรื้อถอนได้เองหากผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เนื่องด้วยลักษณะของป้ายและวิธีการติดตั้งป้ายโฆษณา เป็นการกระทำที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดควบคุมเป็นจำนวนถึง 3 ฉบับ เมื่อมีกรณีติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณถัดจากไหล่ทางของถนนทั้งสองข้างของถนนหลวง ที่พักริมทาง บาทวิถีหรือทางเท้า เกาะกลางถนน บริเวณทางร่วมทางแยก สะพานและทางข้ามสะพานลอย ผู้ที่ประสงค์จะติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน คือ ได้รับอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, ผู้อำนวยการทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และหัวหน้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงและหัวหน้าพนักงานจราจร มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต ปลด รื้อ ถอนป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาตได้ และมีอำนาจรื้อถอนได้เองในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เช่นเดียวกันกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ดังนั้น หากมีกรณีฝ่าฝืนติดป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาตในบริเวณดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พบเห็นการติดตั้งป้ายโฆษณาอยู่บ่อยครั้ง และยังเป็นพื้นที่ที่เจ้าพนักงานทั้งสามมีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในบริเวณเดียวกัน จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณา ส่งผลให้ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ลงไปให้ชัดเจนได้ว่า เจ้าพนักงานผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้การออกคำสั่งให้รื้อถอน หรือเป็นผู้ดำเนินการรื้อถอน ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรื้อถอนป้ายโฆษณา มีความทับซ้อนกัน ย่อมเป็นปัญหาในเรื่องของการตีความว่าแท้จริงแล้วเจ้าหน้าที่หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการออกคำสั่งรื้อถอน ซึ่งตามหลักการจัดการองค์กรแบบราชการนั้น ความถูกต้องและเหมาะสมของแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง โดยจะต้องมีการกำหนดระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อีกทั้งการปฏิบัติงานใด ๆ จะต้องมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร การปฏิบัติงานจะได้รับประสิทธิผลสูงสุดก็ต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ สภาพแวดล้อม และสังคม การที่ไม่มีความหมายหรือระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดการระต่อภาครัฐในการบังคับใช้ และความสับสนของตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณา เกิดปัญหาการเกี่ยงงาน ปัดความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน จึงก่อให้เกิดการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้พบเห็นป้ายโฆษณาที่ติดตั้งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แทบทุกพื้นที่ในประเทศไทย ทำให้มาตรการในการจัดเก็บ รื้อถอนป้ายโฆษณาที่ติดตั้งโดยฝ่าฝืนขาดประสิทธิภาพ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่เหมาะสมในกรณีฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 56 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท” โดยได้มีการประกาศใช้มาเป็นเวลากว่าเกือบ 30 ปี ได้มีการกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนติดป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต คือ ปรับไม่เกิน 5,000 บาท ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวนี้เบาเกินไป ขาดความรุนแรง เริ่มนำมาใช้ไม่ค่อยได้ผล หากเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพ เมื่อ 30 กว่าปีที่แล้ว โทษปรับไม่เกิน 5,000 บาทจะมีความรุนแรงมากกว่าในปัจจุบันหลายเท่า และเมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 58/1 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2560 จะพบว่าการกำหนดเพื่อเติมบทลงโทษสำหรับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นการกำหนดเพิ่มเติมโทษจำคุกเข้ามาในกฎหมายฉบับนี้เป็นครั้งแรก อีกทั้งยังเพิ่มโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อป้องกัน ช่มชู้ ยับยั้ง การกระทำผิดดังกล่าวอีกด้วย

ในขณะที่อัตราโทษปรับเกี่ยวกับการฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาตยังใช้อัตราโทษเดิม จากการศึกษาพบว่า การลงโทษที่จะทำให้มีผลในการข่มขู่ หรือข่มขู่ขู่ และยับยั้ง การลงโทษจะต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและทัดเทียมกับความผิด หากบทลงโทษ เบาเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัว และค้ำค่าที่จะเสี่ยงกระทำความผิด และการลงโทษจะต้องทำให้สาธารณชนตระหนักทราบถึงผลร้ายของการลงโทษ เมื่อได้พิจารณาถึงอัตราโทษปรับในกรณีฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาที่มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท จะพบว่าเป็นบทลงโทษที่ขาดความเหมาะสม เมื่อได้เทียบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำความผิด กล่าวคือ ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งตามที่สาธารณะ มีต้นทุนในการจัดทำในราคาที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับสื่อโฆษณาอื่น ๆ ซึ่งทำให้เป็นการลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการหรือผู้โฆษณาเป็นอย่างมาก และเมื่อนำไปติดตั้งในบริเวณแหล่งชุมชน หรือพื้นที่ที่มีคนสัญจรพลุกพล่าน ยิ่งเป็นการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ต่อเนื่องและชัดเจน ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้โฆษณาสร้างผลกำไรเป็นอย่างดี ส่งผลให้ผู้ประกอบการค้ำค่าที่จะเสี่ยงกระทำความผิด ทำให้ปัจจุบันมักพบเห็นการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยฝ่าฝืนไม่ได้รับอนุญาตอยู่แทบทุกพื้นที่ ประกอบกับสถิติผลการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ประจำปี พ.ศ. 2559 ของกรุงเทพมหานคร พบว่า มีการดำเนินการเปรียบเทียบปรับรวมเป็นจำนวนเงินสูงถึง 159,355,580 บาท รวมจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมด 297,883 ราย และยังพบว่ามีผู้กระทำความผิดในรอบเดือนไม่น้อยกว่า 20,000 ราย ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า แม้จะมีการดำเนินคดีลงโทษเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะลดจำนวนผู้กระทำความผิดลงได้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับ

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่า บทบัญญัติสำหรับกำหนดโทษในกรณี ฝ่าฝืนติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน มีอัตราโทษที่ขาดความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีอัตราโทษที่เบาเกินไป ไม่สามารถทำให้บุคคลอื่นในสังคมรวมถึงตัวผู้กระทำความผิดเกิดความกลัวเกรงต่อโทษที่จะได้รับ และไม่กลัวที่จะกระทำความผิดอีกทั้งยังไม่สามารถยับยั้ง ป้องกัน การกลับมากระทำความผิดซ้ำ ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษเพื่อป้องกัน ข่มขู่ และยับยั้ง ไม่สามารถบรรลุผลได้เนื่องจากมีอัตราโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนหรือลักลอบติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณหรือพื้นที่สาธารณะ ทำให้มาตรการที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมก่อนดำเนินการเกี่ยวกับการปิดประกาศป้ายโฆษณาในพื้นที่สาธารณะ เพื่อควบคุมพื้นที่บริเวณติดตั้งป้ายโฆษณาไม่บรรลุผลและขาดประสิทธิภาพ

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตติดป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ ควรแยกควบคุมระหว่างการติดตั้งป้ายโฆษณาบนเขตทางหลวงกับการติดตั้งป้ายโฆษณาในเขตเมือง และควรกำหนดเพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ครอบคลุมทั้งในเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการใช้รถใช้ถนนของผู้ที่สัญจรไปมาอันจะก่อให้เกิดการกีดขวางการจราจรและเป็นอันตรายต่อยานพาหนะ

โดยเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จากเดิมบัญญัติว่า “การโฆษณาด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย”

ขอเสนอแนะแก้ไขให้มีข้อความดังต่อไปนี้ “การโฆษณาด้วยการปิด ทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ แต่ไม่รวมถึงทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย”

และเห็นสมควรเพิ่มหลักเกณฑ์การพิจารณาในการอนุญาตกระทำการโฆษณาในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จากเดิมมีหลักเกณฑ์ 4 ข้อ โดยเห็นสมควรเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้เป็นหลักเกณฑ์ในข้อ 5

“(5) การกระทำการโฆษณาจะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก และในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณา ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนป้ายโฆษณาไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม โดยเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 จากเดิมบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหัวหน้าพนักงานจราจร แต่หัวหน้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากมีความผิดตามมาตรา 148 แล้ว หัวหน้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้หัวหน้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้”

ขอเสนอแนะแก้ไขให้มีข้อความดังนี้ “ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือกระทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากหัวหน้าพนักงานจราจร แต่หัวหน้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการโฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากมีความผิดตามมาตรา 148 แล้ว หัวหน้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ให้หัวหน้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่เหมาะสมในกรณีฝ่าฝืนติดป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ ควรแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนติดป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาตให้สูงขึ้น

โดยเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จากเดิมบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

ขอเสนอแนะแก้ไขให้มีข้อความดังนี้ “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นห้าพันบาท”

เอกสารอ้างอิง

ณัฐฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. “ทฤษฎีการลงโทษ.” ใน เอกสารประกอบการสอนชุดกฎหมายอาญาและอาชญา

วิทยาชั้นสูง. หน่วยที่ 6. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.

ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

ประเทือง ธนิยผล. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป..

ลดาวัล ขมจินดา และสุพรรณิ มังคะลี. หลักการโฆษณา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.

สุธินี รัตนวราห. กฎหมายอาญา 2. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประชาชน, 2535.

ณัฐสุดา ชัยโณม และคณะ. “ระบบการบริหารราชการไทย.” วารสารพุทธมณฑล ศูนย์วิจัยธรรมศึกษา สำนักเรียนวัดอาวุธวิกสิตาราม 6, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 244.

ธรรมนิศ์ สุ่มันตกุล. “การปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย.” วารสารการปกครอง 22, 3 (2548): 22-48.

กรกมล วัฒนเสริมกิจ. “ปัญหาความรับผิดชอบในความเสียหาย ที่เกิดจากป้าย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

นัฏศิริราช ลาภวิวงศ์. “ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559.

ข่าวไทยพีบีเอส. ป้ายโฆษณาผิดกฎหมาย ติดตั้งบนทางสาธารณะ [Online]. Available URL: <https://news.thaipbs.or.th/content/289775>, 2565 (กุมภาพันธ์, 27).

ข่าวไทยรัฐ. สงครามป้ายหาเสียง ยุทธภูมิป้ายกองโจร [Online]. Available URL: <https://www.thairath.co.th/news/politic/1492615>, 2565 (กุมภาพันธ์, 26).

ชินศักดิ์ ดัน ทิกุล. ป้ายโฆษณา: ความสวยงามหรือมลภาวะของเมืองกรุง [Online]. Available URL: <https://so04.tci-thaijo.org>, 2565 (มีนาคม, 12).

นัทธี จิตสว่าง. วัตถุประสงค์ในการลงโทษ [Online]. Available URL: <https://www.gotoknow.org/posts/454719>, 2565 (มีนาคม, 2).

ป้ายภายในอาคาร [Online]. Available URL: <https://xn--o3civ6db11za.mission100dollars.com>. ผู้แปล [Online]. Available URL: <http://law.justia.com/cfr>, 2565 (เมษายน, 3).

พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และนันท์ อัสวเลิศศักดิ์. หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน [Online]. Available URL: <https://www.stou.ac.th/schools/slwlupload/ex.40701-2.pdf>, 2565 (เมษายน, 2).

สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย. ประวัติธุรกิจโฆษณาเบื้องต้น [Online]. Available URL: http://www.adasso thai.com/index.php/main/about/milestone_detail/1, 2565 (มีนาคม, 2).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาบนทางสาธารณะ [Online]. Available URL: <http://www.moomon.go.th>, 2565 (มีนาคม, 2).