

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน นอกจากผู้ประกอบการจะต้องพยายามพัฒนาสินค้าและบริการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกค้าและผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นแล้ว ผู้ประกอบการยังต้องแสวงหาช่องทางในการเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภค เพื่อให้สินค้าหรือบริการของตนนั้นเป็นที่จดจำ ท่ามกลางสินค้าและบริการของกลุ่มแข่งขันที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ทำให้ทางเลือกของผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าและบริการนั้นมีจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย ทางเลือกและช่องทางใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมากเพราะเมื่อตลาดหรือช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคได้เปลี่ยนไปจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่าง ๆ ของบริโภคตามไปด้วย ฉะนั้นการที่ผู้ประกอบการจะเลือกใช้เม็ดเงินลงทุนเพื่อให้สื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการสามารถตอบโจทย์ของลูกค้า จึงส่งผลโดยมีนัยสำคัญต่อรายได้และกำไรในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ เพราะสื่อโฆษณาที่สามารถเจาะกลุ่มลูกค้าได้ตรงตามเป้าหมายในปริมาณที่มาก และเป็นที่ยอมรับ ตลอดจนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและเข้าถึงได้ทุกที่ ทุกเวลา จะกระตุ้นความต้องการของลูกค้าให้ใช้สินค้าและบริการของผู้ประกอบการ ดังนั้นธุรกิจใดที่หยุดนิ่งหรือไม่ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการเข้าถึงลูกค้าตามสถานะของตลาดแล้ว อาจจะไม่สามารถอยู่รอดได้ในระยะยาว

สำหรับการโฆษณาผ่านสื่อโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) ก็เช่นเดียวกันในอดีตจนถึงปัจจุบันสื่อโฆษณากลางแจ้งก็เป็นเครื่องมือสื่อสารทางการตลาดอีกทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการในการประกาศข้อมูลข่าวสารภายนอกสถานที่อยู่อาศัยของผู้บริโภค โดยการแสดงโฆษณาไว้ยังสถานที่ที่สามารถพบเห็นได้โดยง่าย เพื่อให้สินค้าและบริการของตนเป็นที่รับทราบและจดจำของผู้บริโภค รวมถึงสามารถตอกย้ำแบรนด์ (Brand) หรือตราของสินค้า (Trademark) ได้ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภครู้สึกถึงคุณค่าและความแตกต่างของสินค้าและบริการแต่ละชนิด อันจะก่อให้เกิดพฤติกรรมการซื้อสินค้าหรือใช้บริการนั้น ๆ การใช้สื่อโฆษณากลางแจ้งทำได้ทั้งการติดประกาศ การจัดกิจกรรม (Event) การประชาสัมพันธ์โดยใช้ตัวบุคคล รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์โดยใช้ป้ายโฆษณาที่ถูกติดตั้งตามที่ต่าง ๆ ที่สามารถถูกพบเห็นได้โดยง่าย ทั้งนี้

ในยุคแรกของการเริ่มต้นของการใช้สื่อโฆษณากลางแจ้งซึ่งเป็นป้ายโฆษณา จะเป็นการใช้ป้ายกลางแจ้ง (The Painted Bulletins) ซึ่งเป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่วาดหรือพิมพ์ลงวัสดุจำพวกไวนิล สติกเกอร์ ฝ้าใบ แล้วนำไปติดตั้งบนโครงสร้างที่แข็งแรงในย่านชุมชนหรือที่ที่มีการจราจรหนาแน่น โดยในแต่ละป้ายจะแตกต่างกันที่ขนาดและความคงทน บางครั้งเรียกว่า บิลบอร์ด (Billboard) แต่หากเป็นป้ายโฆษณาภาพยนตร์จะเรียกว่า คัทเอาต์ (Cutout) ต่อมาได้พัฒนากลายเป็นป้ายไตรวิชัน (Trivision) ซึ่งเป็นแผ่นป้าย 3 ป้าย ใช้แกนสามเหลี่ยมหลาย ๆ อันประกอบกัน โดยป้ายจะแสดงตัวอักษรหรือภาพโดยการพลิกสลับไปมาภายในป้ายเดียวกัน โดยอาศัยเครื่องจักรกลและระบบในการควบคุม จนกระทั่งในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาสื่อโฆษณากลางแจ้งรูปแบบใหม่ปรากฏขึ้นในสังคมไทย นั่นคือการโฆษณาโดยผ่านทางป้ายระบบดิจิทัล (Digital Signage) ซึ่งเป็นป้ายที่ใช้ระบบค่าตัวเลข โดยเฉพาะเลขฐานสอง สำหรับการส่งผ่านประมวลผล จัดเก็บหรือแสดงผลของข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์หรืออิเล็กทรอนิกส์ในสื่อต่าง ๆ เช่น จอแสดงผลแอลอีดี (LED) หรือแอลซีดี พลาสมา (LCD Plasma) โดยมีลักษณะเด่นคือ มีขนาดเล็กกว่าป้ายบิลบอร์ด แต่สามารถนำเสนอเนื้อหาการโฆษณาเป็นข้อความและภาพเคลื่อนไหวโดยผู้ใช้หรือผู้ควบคุมสื่อ สามารถตั้งเวลาเปิดปิดและปรับเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่นำเสนอได้โดยง่ายผ่านทางศูนย์กลางของสำนักงาน

เนื่องด้วยวัตถุประสงค์หลักของการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการ คือ การดึงดูดและชักจูงผู้บริโภคให้หันมาให้ความสนใจในสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการให้มากที่สุด เจ้าของธุรกิจหรือกิจการหรือบริษัทที่รับทำโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้กับสินค้าหรือบริการเหล่านั้น จึงต้องพยายามหาวิธีการในการที่จะดึงดูดความสนใจของผู้บริโภคให้ได้จำนวนมาก และเป็นระยะเวลาที่นานที่สุด ไม่ว่าจะโดยการสร้างเนื้อหาหรือรูปแบบของป้ายโฆษณาให้มีความน่าสนใจ หรือการเพิ่มขนาดป้ายโฆษณาให้มีขนาดใหญ่ขึ้นนี้ ยังต้องพยายามแสดงให้เห็นถึงจุดที่น่าสนใจหรือต้องหาลิขิ่งใหม่ ๆ ที่มีความทันสมัยเพื่อดึงดูดสายตาและความสนใจต่อผู้พบเห็นอยู่เสมอ และเมื่อปัจจุบันเทคโนโลยีด้านการแสดงภาพและเสียงได้ถูกพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องป้ายดิจิทัลจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการที่จะนำมาสร้างเป็นกลยุทธ์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้เป็นวงกว้างและคุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากป้ายดิจิทัลจำนวนมากเหล่านี้มีข้อได้เปรียบทางการค้าและการโฆษณาอยู่หลายประการ ซึ่งมักจะถูกติดตั้งในสถานที่ที่มีประชาชนทั่วไปสัญจรคับคั่ง บวกกับพฤติกรรมที่เปิดรับสื่อโฆษณาอิเล็กทรอนิกส์ของผู้บริโภค

ที่เปิดรับป้ายโฆษณาประเภทนี้มากยิ่งขึ้น¹ เราจึงจะเห็นได้ว่า เราสามารถพบเห็นป้ายดิจิทัล นี้ได้ตามสถานที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นตามแนวถนนหรือบนอาคารฟ้า หรือข้างอาคาร รวมไปถึงการใช้รถบรรทุกป้ายดิจิทัลไปจอดตามข้างถนนหรือพื้นที่ของเอกชน เพื่อมุ่งให้การโฆษณาส่งตรงไปยังกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย ซึ่งป้ายโฆษณาดิจิทัลนี้ ใช้เทคโนโลยีทางด้านคอมพิวเตอร์ มาพัฒนาเข้ากับป้าย ทำให้ป้ายสามารถแสดงเนื้อหาได้มากและเปลี่ยนแปลงเนื้อหาได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ผ่านระบบเครือข่ายหรือการถ่ายโอนข้อมูลจากคอมพิวเตอร์เครื่องหลักในระบบเครือข่าย (Server) โดยตรง มีความยืดหยุ่นในการใช้งานสูงและสามารถแก้ไขรูปแบบของหน้าจอแสดงผลได้โดยเนื้อหาที่สามารถแสดงบนจอภาพได้นั้นมีทั้ง ภาพนิ่ง วิดีโอ เสียง ข้อความต่าง ๆ ด้วยระบบถ่ายทอดสด (Real Time) เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถรับรู้ถึงข้อมูลของผลิตภัณฑ์ ซึ่งอยู่ในรูปของสินค้าหรือบริการได้อย่างรวดเร็วและให้ได้มากที่สุด

เราจะเห็นได้ว่าสื่อโฆษณานอกบ้านที่กล่าวมานี้ได้รับความสนใจในการซื้อพื้นที่สื่อมากขึ้น² และยังมีปัจจัยเกื้อหนุนในแต่ละกลุ่มธุรกิจหลักที่มีการใช้บิลบอร์ดโฆษณาสูง การเลือกใช้สื่อโฆษณาของผู้ประกอบการจึงต้องเป็นสื่อโฆษณาที่สามารถเข้าถึงผู้ชมได้ในวงกว้าง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถสร้างประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการได้อย่างใกล้ชิด และสอดคล้องโฆษณาไปกับการใช้ชีวิตประจำวันของลูกค้ากลุ่มเป้าหมายได้อย่างกลมกลืน โดยเมื่อพิจารณาพฤติกรรมของผู้คนในสังคมควบคู่กันไป ก็จะพบว่ามียุคแบบการใช้ชีวิตนอกบ้าน ทั้งวันทำงานและวันหยุด นิยมท่องเที่ยวและใช้จ่ายใช้สอยตามที่สาธารณะต่าง ๆ รวมไปถึงมีความจำเป็นต้องใช้เวลาบนท้องถนนยาวนานเนื่องจากการจราจรที่ติดขัด ตลอดจนมีการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทางโดยใช้บริการรถโดยสารสาธารณะมากขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงโอกาสของสื่อโฆษณานอกบ้านในฐานะสื่อโฆษณาที่สามารถตอบโจทย์ข้อจำกัดด้านงบประมาณของผู้ผลิตสินค้าและบริการ และในขณะเดียวกันก็ยังคงมีความสอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้สื่อโฆษณานอกบ้านเป็นหนึ่งในสื่อทางเลือกที่น่าจับตามองในยุคนี้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมไทย ที่กำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการต้องหันมาปรับการโฆษณาให้สอดคล้องตามกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย ไม่เพียงแต่เฉพาะการเลือกนำเสนอเนื้อหาโฆษณาให้มีความน่าสนใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึง

¹ จาก ความต้องการเปิดรับสื่อป้ายโฆษณาอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนในเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 4-5), โดย เกศศิริ ลอยละว้า, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

² ข้อมูลของศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ประมาณการตลาดสื่อโฆษณานอกบ้านในปี 2556 ว่ามีมูลค่ารวมถึง 10,711 ล้านบาท.

การเลือกใช้สื่อโฆษณาให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองในประเทศไทย ในท้องที่ที่มีประชากรหนาแน่น โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จะปรากฏป้ายโฆษณาที่ผู้ประกอบการป้ายโฆษณาเหล่านี้สร้างขึ้น ไม่ว่าจะเป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ หรือป้ายดิจิทัลจำนวนมากมาทุกชนิดทุกขนาด ทั้งประเภทป้ายที่ตั้งบนพื้นดิน ตั้งบนอาคารหรือผนังด้านข้างของตัวอาคาร รวมถึงสถานที่สาธารณะอื่น ๆ ที่ประชาชนสัญจรไปมาจำนวนมาก ทั้งนี้ไม่ว่าการติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวจะกระทำบนที่ดินหรืออาคารของตนหรือไม่ก็ตาม หากป้ายโฆษณาเหล่านี้ขาดการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นระเบียบและมีความมั่นคงแข็งแรง โดยมุ่งคุ้มครองสาธารณะเป็นหลัก ป้ายโฆษณาดังกล่าวอาจมีโครงสร้างที่ไม่แข็งแรง และขาดการดูแลรักษา จนป้ายโฆษณาเหล่านี้เสื่อมสภาพตามกาลเวลาและอาจพังลงมาล้มทับพื้นที่ข้างเคียง เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนได้ นอกจากนี้ลักษณะของป้ายโฆษณาที่ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยยังอาจก่อให้เกิดเป็น “ขยะกลางอากาศ” หรือ “ทัศนอุจาด” ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องแสง สี เสียง ที่ปราศจากมาตรการในการควบคุมจนอาจส่งผลกระทบต่อทัศนวิสัยของผู้ขับขี่รถบนท้องถนนอีกด้วย

ฉะนั้น การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาให้ทันสมัยอยู่เสมอ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวสามารถใช้บังคับและควบคุมป้ายโฆษณาได้อย่างแท้จริง เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทั้งประชาชน ผู้ประกอบการ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเมื่อเราพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณาในปัจจุบัน จะพบว่ามียุหลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกันออกไป อย่างเช่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีบทบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการโฆษณา³

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้วิจัยจะศึกษาในลักษณะทรัพย์⁴ ว่าป้ายโฆษณาถือเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และศึกษาในลักษณะละเมิด⁵ ว่าผู้ครอบครองหรือเจ้าของป้ายโฆษณาในปัจจุบันได้กระทำละเมิดจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นอย่างไรบ้าง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.

3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักสำหรับควบคุมป้ายโฆษณา เนื่องจากได้ให้คำนิยามของคำว่า “อาคาร” หมายความว่า ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาด น้ำหนัก หรือระยะห่างจากที่สาธารณะ ตรงตามเงื่อนไขของกฎหมาย ทำให้การติดตั้ง คัดแปลง รื้อถอน หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับป้ายโฆษณาดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

4. กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558⁴ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับล่าสุดที่ถูกรวบรวมขึ้นเพื่อบังคับใช้กับป้ายโฆษณาเป็นการเฉพาะ โดยมุ่งหวังให้สอดคล้องกับลักษณะของป้ายโฆษณาในสถานการณ์ปัจจุบัน

5. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่า ป้ายที่ติดตั้งอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่ได้รับการยินยอมจากเจ้าหน้าที่ทั้งแขวน แปะ หรือปิดป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่บดบังอาคารหรือที่สาธารณะ เจ้าของป้ายจะถูกปรับและป้ายจะถูกรื้อถอนทันที

6. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้การคิดอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีอัตราภาษีสูงสุดที่ป้ายประเภท 3 คือ ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้ หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ หรือไม่มีอักษรไทย คิด 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตรและป้ายใดเมื่อคำนวณแล้วจำนวนเงินต่ำกว่า 200 ให้เสีย 200 บาท

7. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาไว้ว่า เมื่อมีความจำเป็นจะต้องควบคุมทางเข้าออกทางหลวงเพื่อให้การจราจรบนทางหลวงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยในการจราจรบนทางหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะไม่เกินสิบห้าเมตรจากเขตทางหลวงในที่ดินริมเขตทางหลวงทั้งสายหรือบางส่วน⁷

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์, มาตรา 137-148.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, มาตรา 420-452.

⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ออกโดยอาศัยอำนาจตาม “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522” ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม “โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558.

⁷ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 49.

8. พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมุ่งหวังที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินกิจการในอันที่จะให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรได้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้ทางพิเศษ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณา คือ ห้ามมิให้ผู้ใดคิดหรือตั้งป้ายในระยะห้าสิบลเมตรจากเขตทางพิเศษ ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความไปลดภัยแก่ทางพิเศษหรือการจราจรในเขตทางพิเศษเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย⁸

9. ประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ว่าด้วยการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดขนาดและมาตรการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อไม่ให้บดบังทัศนียภาพและมีมาตรการด้านความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ ชลบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พังงา

10. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมุ่งควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษ โดยการส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

11. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเนื้อหาในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา⁹ ซึ่งได้แก่ ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค การใช้ข้อความโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม การใช้ข้อความโฆษณาที่ผิดตามกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนดแนวทาง และการปฏิบัติไว้ รวมถึงการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภค

12. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งมุ่งหวังให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

⁸ พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 38, 70.

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 22, 23.

ถึงแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้ายโฆษณาในปัจจุบันจะมีอยู่หลายฉบับ และบางฉบับมีการแก้ไขให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันให้มากขึ้น ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาอีกหลายประการ อาทิเช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของป้ายโฆษณา

การพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้รูปแบบของป้ายโฆษณาที่ใช้ในทางธุรกิจ ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างของป้ายโฆษณารูปแบบใหม่ เช่น สื่อโฆษณาติดกระจกต่าง ๆ บนอาคารสูง (Building Wrap) บอลดุนลอยฟ้า ป้ายโฆษณาดิจิทัล (Digital Billboard) ยานพาหนะที่ ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่ (Vehicle LED Advertising) และอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบ ทำให้เกิดปัญหา ในการกำหนดคำนิยามและลักษณะของป้ายโฆษณาที่ควรถูกควบคุมตามกฎหมาย

2. ปัญหาด้านเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้าย

กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ มุ่งหวังที่จะควบคุมลักษณะโครงสร้างของป้าย โดยการกำหนดขนาด ความสูง ระยะห่าง และระยะร่นจากถนน ซึ่งป้ายโฆษณาที่อยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายนี้ คือ ป้ายที่มีขนาดใหญ่ เพื่อป้องกันโครงสร้างและลักษณะของป้ายที่อาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อประชาชน หรือเจ้าของที่ดินข้างเคียง แต่กลับพบว่าเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการ ควบคุมความสว่างของป้ายยังไม่มีค่ามาตรฐานเพื่อกำหนดค่าความสว่างที่สามารถใช้บังคับได้ ชัดเจนแน่นอน อันรับฟังได้เป็นที่ยุติและไม่สามารถโต้แย้งได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ถือเป็น ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าป้ายใด ๆ มีแสงสว่างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ต่อบริเวณข้างเคียง ตลอดจนรบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจน อาจเกิดอันตรายหรือไม่¹⁰ ซึ่งถือว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ในขณะที่ป้ายขนาดเล็ก ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพ ได้แก่ ความสูง ความยาว ขนาดและระยะร่นไม่เข้าเงื่อนไขของ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายและโฆษณา ยังไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อควบคุมกฎหมาย ป้ายโฆษณาขนาดเล็กดังกล่าวโดยตรง แต่จะมีกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ซึ่งมุ่งควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในพื้นที่ที่สามารถมองเห็นได้ จากที่สาธารณะ พระราชบัญญัติทางหลวงฯ และพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ

¹⁰ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ข้อ 17 การจัดให้มีระบบไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือป้ายที่ใช้ระบบไฟฟ้าและ มีแสงสว่างในตัวเอง แสงสว่างที่ออกจากป้ายจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย ของการควบคุมหรือขับขี่ ยานพาหนะ.

ซึ่งมุ่งควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานราชการแต่ไม่สามารถควบคุมป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในพื้นที่ของเอกชนได้

นอกจากนี้เนื้อหาของกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ มีความไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ เช่น การติดตั้งป้ายโฆษณาต้องติดตั้งให้ห่างจากแนวเขตที่ดินของตนไม่น้อยกว่า 6 เมตร ไม่ว่าจะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือไม่ และต้องติดตั้งป้ายให้ห่างจากป้ายอื่นไม่น้อยกว่า ความสูงของป้าย ไม่ว่าป้ายอื่นนั้นจะเป็นป้ายของตนเองหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีการบัญญัติไว้เพื่อให้ ความคุ้มครองสิทธิในการที่จะให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการ โฆษณา อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมที่ล่าช้าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง รวมถึงหลักเกณฑ์การจัดให้มีหนังสือรับรองการตรวจสอบ โครงสร้างของป้าย แต่กลับไม่มี ข้อกำหนดให้แสดงค่าตัวเลขความสว่างของป้ายไว้เพื่อตรวจสอบ ในขณะที่พระราชบัญญัติ

3. ปัญหาด้านการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ป้ายโฆษณาใด ๆ ไม่มั่นคงแข็งแรงอันอาจเป็น ภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ กฎกระทรวงว่าด้วย การควบคุมป้ายฯ ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ป้ายดำเนินการแก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ภายในระยะเวลาที่กำหนด และในกรณีมีเหตุ อันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้¹¹ ซึ่งในทางปฏิบัติเราจะ พบว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ดุลยพินิจในการขยายระยะเวลาให้ผู้ประกอบการตามอำเภอใจ ผลที่ตามมาจึงทำให้กฎหมายไม่สามารถควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในส่วนของการให้สัมปทานป้ายโฆษณา โดยอาศัยสัญญาระหว่างหน่วยงาน ราชการกับเอกชน ในบางครั้งก็เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยรวม เกิดการให้อภิสิทธิ์ แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ นำมาซึ่งการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบไม่สามารถเอาผิดกับผู้ประกอบการได้ เนื่องจากเห็นว่าได้มีการ ทำสัญญาสัมปทานป้ายโฆษณากับหน่วยงานอื่นไว้แล้ว ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันเป็นการใช้ ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม

¹¹ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, มาตรา 28.

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบโครงสร้างป้ายโฆษณา รวมถึงประเมินอัตราภาษี คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ป้ายโฆษณานั้น ๆ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ซึ่งมักจะพบปัญหาในทางปฏิบัติคือการขาดกำลังคนในการปฏิบัติการตรวจสอบอย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง รวมไปถึงขาดงบประมาณที่จะใช้จ่ายในการตรวจสอบ วิธีการแก้ปัญหาเบื้องต้นที่ใช้ในปัจจุบันคือการให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของป้ายโฆษณามีหน้าที่แจ้งรายละเอียดป้ายที่ตนครอบครอง โดยรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ซึ่งเป็นช่องโหว่ให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของป้ายหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ขาดการตรวจสอบดูแลอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

4. ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

หลักการกำหนดโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษสูงกว่าอัตราโทษตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐมุ่งที่จะใช้อัตราโทษที่รุนแรงขึ้น เป็นเครื่องยับยั้งหรือการปราบปรามการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายให้ได้ผลดียิ่งขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณา พบว่ายังคงใช้บทกำหนดโทษตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹² ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีโทษส่วนเพิ่มในกรณีที่ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของป้ายฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าว จนในที่สุดป้ายที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทั้งทางด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

5. ปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค

ปัญหาในส่วนของ การโฆษณาโดยป้ายโฆษณาที่มีแสงสว่างบนตัวป้าย และมีรูปภาพหรือข้อความในลักษณะของการกระพริบ วูบวาบ รวมไปถึงเสียงประกอบป้ายโฆษณาซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายหรือจิตใจของผู้บริโภค แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้การโฆษณาต้องไม่มีลักษณะที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญต่อผู้บริโภค แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกรออกหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด

6. ปัญหาด้านการคิดอัตราภาษีป้าย

สำหรับป้ายที่มีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพที่สามารถเปลี่ยนเป็นข้อความเครื่องหมายหรือภาพอื่นได้โดยเครื่องจักรกล หรือวิธีใด ๆ โดยเฉพาะป้ายประเภทไตรวิชันหรือป้ายดิจิทัลที่สามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ข้อความ หรือรูปภาพได้ ในปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวง

¹² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 9 บทกำหนดโทษ, มาตรา 65 ถึง 74.

ในการจัดเก็บภาษีป้ายกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราภาษีป้ายในปัจจุบันยังพิจารณาแต่เพียงว่าป้ายนั้น ๆ มีอักษรภาษาต่างประเทศอยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าอักษรภาษาไทยหรือไม่ แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความล้าหลัง และไม่สนับสนุนการลงทุนของต่างชาติเพื่อผลักดันเศรษฐกิจของประเทศไทย

7. ปัญหาด้านการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการควบคุมการติดตั้งป้ายที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้านมลภาวะทางสายตาจากการที่ป้ายบดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ได้มีประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พังงา สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ และลำพูน ซึ่งกฎหมายครอบคลุมแต่เพียงบางพื้นที่เท่านั้น แต่ไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยที่มีแหล่งธรรมชาติที่สวยงามอีกจำนวนมาก กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹³ ก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงมลพิษทางน้ำและมลพิษอื่นและของเสียอันตราย ซึ่งไม่มีเนื้อหาในการควบคุมมลพิษทางแสงไม่ให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ กฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมด มุ่งหวังที่จะควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางกายภาพและทางด้านความรู้สึกและอารมณ์ แต่กลับไม่พบกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองระบบนิเวศน์และธรรมชาติอย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่ลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณา อาทิ ป้ายที่บดบังทิศทางลมและแสงแดด หรือป้ายที่มีแสงสว่างอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วงจรชีวิตสัตว์หรือลักษณะตามธรรมชาติที่มีอยู่ก่อนแล้ว¹⁴ หากปล่อยให้ปัญหาทางธรรมชาตินี้ถูกเพิกเฉย อาจส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 4, มาตรา 64 – 79.

¹⁴ จาก การพัฒนาและติดตั้งไฟส่องสว่างสาธารณะ: ความท้าทายและมาตรการควบคุมมลภาวะทางแสง, โดย ปิติเทพ อยู่ยืนยง, 2555.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณา วัตถุประสงค์และความสำคัญของสื่อโฆษณา ประเภทของสื่อโฆษณาต่าง ๆ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา

2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของประเทศไทย และของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาของป้ายโฆษณาในปัจจุบัน ทั้งทางด้านเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ในการควบคุมป้ายโฆษณา

4. เพื่อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่เป็นปัญหา รวมถึงสามารถเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับป้ายโฆษณาในปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับกับกรณีของป้ายเป็นการเฉพาะและต้องการรวบรวมและปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องป้ายให้เหมาะสม สมสอดคล้องกับลักษณะของป้ายในสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ข้อกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุม กำกับดูแล การติดตั้งป้ายโฆษณาบางประเภทเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดตามมาได้อย่างเหมาะสม รวมถึงยังมีปัญหาทั้งทางด้านเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ในการควบคุมป้ายโฆษณา ดังนั้นจึงสมควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม และทันกับเทคโนโลยีของป้ายโฆษณาที่มีในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นทุก ๆ ด้าน และเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสูงสุด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงความหมาย ลักษณะ ประเภทของป้ายโฆษณา ของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่าก่อให้เกิดปัญหาในด้านใดบ้าง รวมถึงศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลป้ายโฆษณา ว่ามาตรการทางกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถแก้ปัญหาได้ดีหรือไม่เพียงใด ตลอดจนศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีสถิติการติดตั้งป้ายโฆษณาในจำนวนที่สูง เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหา และนำมาปรับปรุง แก้ไข มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย โดยมุ่งหวังให้กฎหมายสามารถคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งสามารถคุ้มครองระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ จากการติดตั้งป้ายโฆษณาได้ และเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากเอกสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของตำรากฎหมาย ข่าว บทความวารสารทางวิชาการ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งประกาศที่เกี่ยวข้อง รายงานการวิจัยจากห้องสมุดหรือสถาบันต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลในเว็บไซต์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาว่าจะสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับ ดูแลป้ายโฆษณาได้อย่างไรบ้าง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณา วัตถุประสงค์และความสำคัญของสื่อโฆษณา ประเภทของสื่อโฆษณา แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาของป้ายโฆษณาในปัจจุบัน ทั้งทางด้านเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ในการควบคุมป้ายโฆษณา
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่เป็นปัญหา รวมถึงสามารถเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

จอแอลซีดี (LCD) หรือ Liquid Crystal เรียกอีกอย่างว่า “จอภาพผลึกเหลว” ภายในจะประกอบไปด้วยผลึกเหลวเรียงตัวกันอยู่ภายใน โดยมีลักษณะกึ่งแข็งกึ่งเหลวและมีความโปร่งใสในตัว มีแหล่งกำเนิดแสงจากหลอดที่อยู่ด้านหลังจอ เรียกว่า “หลอด CCFL (Cold-Cathode Fluorescent Lamps)” ซึ่งเป็นแสงสีขาว โดยแสงนี้จะผ่านแผ่น Diffuser ทำหน้าที่กระจายแสงให้เท่ากันทั้งหน้าจอผ่าน Polarizer เพื่อกรองแสงเฉพาะคลื่นแสงแนวนอน และในส่วนชั้นผลึกเหลวจะถูกกระตุ้นจากกระแสไฟฟ้าและเกิดการบิดตัวขึ้น และแสงจะส่องผ่านผลึกเหลวและเกิดการหักเหแสง ส่องผ่านฟิลเตอร์สามสี คือ แดง เขียว น้ำเงิน จากนั้นจะผ่านตัว Polarizer ชั้นนอกอีกชั้น ซึ่งจะกรองเฉพาะคลื่นแสงแนวตั้ง ในอดีตจอแอลซีดีจะถูกใช้กับเครื่องคิดเลขและนาฬิกาโดยเฉพาะ¹⁵

จอแอลอีดี (LED) หรือ Light Emitting Diode หมายถึง หน้าจอไดโอดที่สามารถเปล่งแสงออกมาได้ โดยแสงที่เปล่งออกมาประกอบด้วยคลื่นความถี่เดียวและเฟสต่อเนื่องกัน ซึ่งต่างกับแสงธรรมชาติที่ตาคนมองเห็น โดยหลอด LED สามารถเปล่งแสงได้เมื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และประสิทธิภาพในการให้แสงสว่างสูงกว่าหลอดไฟขนาดเล็กทั่ว ๆ ไป

LED มีหลักการทำงานเหมือนไดโอดทั่ว ๆ ไปที่ประกอบด้วยสารกึ่งตัวนำชนิด P และ N ประกอบกันมีผิวข้างหนึ่งเรียบเป็นมันคล้ายกระจก เมื่อไดโอดตกไบแอสตรงจะทำให้อิเล็กตรอนที่สารกึ่งตัวนำชนิด N มีพลังงานสูงขึ้นจนสามารถวิ่งข้ามรอยต่อไปรวมกับโฮลใน P ต่อให้เกิดพลังงานในรูปของประจุโฟตอน ซึ่งจะส่งแสงออกมา ทั้งนี้ปัจจุบันจากความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีเซมิคอนดักเตอร์ ทำให้เทคโนโลยีของ LED ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วตามไปด้วยได้มีการนำ LED มาใช้ประโยชน์แพร่หลายมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ในเครื่องคิดเลข สัญญาณจราจร ไฟท้ายรถยนต์ ป้ายสัญญาณต่าง ๆ ไฟฉาย ไฟให้สัญญาณของประชากร จอภาพขนาดใหญ่อื่นๆ¹⁶

ไตรวิชัน (Trivision) หมายถึง สื่อโฆษณาที่สามารถแสดงภาพได้ 3 ภาพ ในหนึ่งพื้นที่โฆษณา ด้วยการพลิกเปลี่ยนภาพของแท่งสามเหลี่ยมทรงกระบอก (Prism) ทั้งนี้อาศัยการส่งกำลังขับเคลื่อนจากมอเตอร์ไฟฟ้า ผ่านเพลาส่งกำลังพร้อมเฟือง (Gear Transmission) ส่วนประกอบของ

¹⁵ บริษัท ฟิลเทค อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล (2002) จำกัด. *จอ LCD คืออะไร ทำงานอย่างไร*. สืบค้นจาก <http://www.spyderthai.com/articles/42144991/>

¹⁶ บริษัท ดี.อาร์. แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด. *บทความความรู้ไฟ LED คืออะไร*. สืบค้นจาก <http://www.dr-ads.com/article-knowledge-page.html>

ไทรวิชั่น (Trivision) เป็นสื่อที่ทำงานด้วยระบบเครื่องกล (Mechanisms) ควบคุมด้วยระบบไฟฟ้า (Electronic)¹⁷

มลพิษเสมือน (Virtual Pollution) หรือ มลพิษทางสายตา หรือทัศนอุจาด หมายถึง การมองเห็น สิ่งที่น่าเกลียด เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองที่เหมือนกับปัญหาน้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดัง การจราจรคับคั่ง เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยจากการรับรู้ได้โดยการ สูดกลิ่น การได้ยิน ในขณะที่การรับรู้ทางด้านมลพิษเสมือนจะรับรู้ได้โดยการมอง (Visual Perception) ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อร่างกาย แต่จะทำให้ภูมิทัศน์เมือง (Urban Landscape) ไม่มีความสวยงาม ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์ประกอบของเมือง ได้แก่ อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ระบบสาธารณูปโภค ซึ่งบริการและอำนวยความสะดวกต่อชุมชน รวมทั้งเฟอร์นิเจอร์บนถนน (Street Furniture) ป้ายโฆษณาและประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารต่าง ๆ¹⁸ ซึ่งป้ายที่มีขนาดใหญ่มีลักษณะ บดบังทัศนียภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณโดยรอบ ติดตั้งอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม ฝ่าฝืนข้อกำหนด เงื่อนไขในกฎหมายต่าง ๆ มีลักษณะในการติดตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่นั่นคงปลอดภัย ตั้งขึ้นในลักษณะมีการบดบังแสงแดด ขวางทางระบายน้ำ ระบายอากาศ หรือติดตั้งใกล้บริเวณ ทางหลวงมากเกินไป ซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพของป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ก่อให้เกิดปัญหาด้าน มลพิษเสมือน¹⁹

ระบบดิจิทัล (Digital Signage) หมายถึง รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาการโฆษณาและ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อป้ายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเนื้อหาของข้อความ และภาพเคลื่อนไหว จะถูก นำเสนอผ่านจออิเล็กทรอนิกส์ เช่น จอ LCD Plasma หรือ จอ LED โดยหลักสำคัญของการใช้ Digital Signage คือ ผู้ใช้ หรือผู้ควบคุมสื่อ สามารถเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารให้เหมาะสมกับแผน ทางการตลาดไปยังกลุ่มเป้าหมายได้โดยง่าย โดยจะควบคุมผ่านทางเครือข่าย LAN เพื่อเปลี่ยนแปลง ข้อความ ภาพ และภาพเคลื่อนไหวให้เป็นไปตามความต้องการด้วยโปรแกรม Browser ที่อยู่ใน ศูนย์กลางของสำนักงาน²⁰

¹⁷ บริษัท ไฮ-แอด ซายน์ เซ็นเตอร์ จำกัด. TRIVISION. สืบค้นจาก

<http://www.hiadsigncenter.com/trivisionsign.html>

¹⁸ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. มลพิษเสมือน. สืบค้นจาก <http://www.eric.chula.ac.th/eric/envinfo/ep/cep1.html>

¹⁹ จาก การจัดการมลพิษจากป้ายขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองนครเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต), โดย ศิชน สุขสมบูรณ์, 2550, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

²⁰ TCM Consulting Group Co, Ltd.

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณา

วัตถุประสงค์และความสำคัญของสื่อโฆษณา ประเภทของสื่อโฆษณาต่าง ๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา

ในปัจจุบัน การโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างยอดขาย สร้างส่วนแบ่งในตลาด สร้างภาพลักษณ์ให้ตราสินค้า ช่วยสร้างความรู้จักและช่วยสร้างคุณค่าตราสินค้า (Bran Value) ตลอดจนการช่วยขยายฐานลูกค้าใหม่และรักษาฐานลูกค้าเก่า โดยคำนึงถึงความสำคัญด้านความเจริญเติบโตของตลาดและการใช้จ่ายเงินในการโฆษณาสูง เพื่อให้ได้ส่วนแบ่งตลาดและยอดขาย จำนวนสินค้าและจำนวนคู่แข่งในตลาด ในกรณีที่กลุ่มผลิตภัณฑ์เดียวกันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้แนวโน้มของการใช้จ่ายเงินในการโฆษณาสูงขึ้น จึงต้องมีการสร้างความถี่ในการซื้อสินค้าและยึดวงจรการซื้อขายให้ยาวนานออกไปการใช้การโฆษณาในสัดส่วนที่สูงขึ้นจะช่วยสร้างความรู้จัก และสร้างคุณค่าตราสินค้าในแต่ละชั้นของวงจรชีวิตสินค้าทำให้เกิดการรับรู้คุณภาพของตราสินค้าในกลุ่มผลิตภัณฑ์เดียวกัน ทำให้ต้องมีการใช้จ่ายเงินในการโฆษณาสูงขึ้น เพื่อรักษาฐานของลูกค้าเก่าและเพิ่มลูกค้าใหม่ การโฆษณาประชาสัมพันธ์จึงถือเป็นต้นทุนทางการค้าอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าจ้างโฆษณาหรือผู้อุปถัมภ์โฆษณาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการใช้สื่อแต่ละประเภทนั้น ๆ ให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้รับจ้างโฆษณา ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในการทำให้สินค้าหรือบริการของตนให้เป็นที่ยอมรับและสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนได้มากที่สุด จึงส่งผลต่อการเลือกใช้บริการธุรกิจโฆษณาต่าง ๆ จนเกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการโฆษณาทั้งประเภทเดียวกันและต่างประเภทกัน เช่น สื่อโฆษณาโทรทัศน์ สื่อโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงสื่อโฆษณากลางแจ้งประเภทป้ายโฆษณาก็เป็นอีกธุรกิจหนึ่งที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในปัจจุบัน เนื่องจากผู้ประกอบการป้ายโฆษณาแต่ละรายต่างพยายามหาทางดึงดูดเม็ดเงินค่าโฆษณาจากผู้ให้บริการโฆษณา ซึ่งงบประมาณของผู้ให้บริการโฆษณานี้จะมีขนาดเท่าใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ ความเข้มข้นของการแข่งขัน ขนาดพื้นที่ของกลุ่มเป้าหมายอาศัยอยู่ ประเภทของสินค้าหรือบริการ ตำแหน่งทางการตลาดของบริษัทลูกค้า กลยุทธ์ของบริษัทลูกค้า วงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ นโยบายการส่งเสริมการขายของบริษัท โดยมีความยืดหยุ่นพอที่จะปรับการโฆษณาให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ก็อาจต้อง

มีการใช้จ่ายเงินมากขึ้น หรือน้อยลง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการแข่งขัน เศรษฐกิจ ความต้องการที่เปลี่ยนไปนั่นเอง ผู้ประกอบกิจการป้ายโฆษณาจึงต้องพยายามสร้างสื่อป้ายโฆษณารูปแบบต่าง ๆ ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดเล็ก มีการหาทำเลจุดติดตั้งใหม่ ๆ ที่มีประชาชนพบเห็นหนาแน่นสามารถรองรับสายตาผู้บริโภคที่จ้องมองป้ายโฆษณาต่อวันในปริมาณที่สูง มาเก็บรวบรวมไว้ในมือให้มากที่สุดเพื่อให้ผู้ว่าจ้างโฆษณาได้เลือกใช้บริการตามแผนงานของบริษัทและสร้างความได้เปรียบทางธุรกิจ รวมถึงต้องมีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับธุรกิจป้ายโฆษณาให้สามารถสร้างสรรค์สื่อป้ายโฆษณาที่สามารถดึงดูดสายตาประชาชนและสามารถตอบโจทก์ลูกค้าผู้ใช้บริการโฆษณาได้ เพื่อดึงดูดให้บริษัทผู้ประกอบธุรกิจสินค้าและบริการต่าง ๆ หันมาใช้สื่อป้ายโฆษณาให้มากที่สุดนั่นเอง การศึกษาในบทนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความหมายและประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณา เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ในการติดตั้งป้ายโฆษณา ศึกษาถึงประเภทของป้ายโฆษณาเพื่อให้ทราบชนิดของป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ รวมถึงศึกษาแนวคิดและหลักทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับไปดังนี้

2.1 ความหมายและประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณา

การศึกษถึงความหมายของป้ายโฆษณาจะทำให้เข้าใจลักษณะทางกายภาพและเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของป้ายโฆษณาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบของป้ายโฆษณา และสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายในปัจจุบันได้บัญญัติความหมายของป้ายโฆษณาไว้ได้ครอบคลุมเพียงใดหรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

2.1.1 ความหมายของป้ายโฆษณา

ป้าย (Sign) ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง แผ่นหนังสือหรือแผ่นเครื่องหมายที่บอกให้รู้ เช่น ป้ายชื่อ ห้างร้าน ป้ายจราจร (กฎ) วัตถุที่แสดงหรือโฆษณาด้วยตัวอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น เพื่อแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้

สำหรับความหมายตามพระราชบัญญัติป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “ป้าย” หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดง

หรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น²¹

จากการที่ประเทศไทยมีจำนวนการติดตั้งป้ายตามที่ตั้งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นป้ายของเอกชนหรือของหน่วยงานราชการ รัฐจึงได้เห็นความสำคัญและได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายเพื่อนำมาควบคุมจัดการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วนในท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 โดยผู้วิจัยจะได้นำมาอธิบายในบทต่อ ๆ ไป

ส่วนคำว่า “โฆษณา (Advertising)” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง เผยแพร่ข้อความออกไปยังสาธารณชน ป่าวร้อง ป่าวประกาศ เช่น โฆษณาสินค้า (กฎ) กระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ทางการค้า (ส.; ป. โฆษณา)

สำหรับความหมายของการโฆษณาจากต่างประเทศ “การโฆษณา” หมายถึง การติดต่อสื่อสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ โดยมีองค์กรธุรกิจหรือองค์กรที่หวังผลประโยชน์และหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้จ่ายเงินเพื่อแจ้งข่าวสารการขาย ประกาศ ชักชวน บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะการโฆษณา คือ การสื่อสารที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคที่มีผลให้เกิดการกระทำทันที หรือเก็บไว้สำหรับอ้างอิงเพื่อนำไปเป็นประโยชน์ต่อไปได้²² สมาคมการตลาดแห่งสหรัฐอเมริกา (AMA: American Marketing Association) ให้ความหมายของการโฆษณาว่าหมายถึง การจ่ายเงิน ในรูปแบบต่าง ๆ ของผู้อุปถัมภ์ (Sponsor) เพื่อส่งเสริมการขายสินค้าบริการหรือสนับสนุนแนวความคิด โดยไม่ใช่ บุคคลไปเสนอโดยตรง²³ สำหรับนักวิชาการของไทยหลายท่าน ได้ให้ความหมายของ “สื่อโฆษณา” ที่ใช้ในการโฆษณาไว้ว่า สื่อโฆษณามีความหมายถึง พาหนะที่นำข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของผู้โฆษณาไปยังกลุ่มผู้บริโภค²⁴ และ

²¹ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 6.

²² From *Marketing management cases: planning and executing marketing strategy* (p. 16), by William M. Weilbacher, 1970, New York; USA.

²³ American Marketing Association (AMA). *Advertising*. Retrieved from <https://www.ama.org/resources/Pages/>

²⁴ จาก *หลักการโฆษณาและประชาสัมพันธ์*, โดย เสรี วงษ์มณฑา และ สุมน อยู่สิน, 2551, กรุงเทพฯ.

เป็นช่องทางการสื่อสารที่ผู้โฆษณาเลือกใช้เพื่อนำข่าวสารการโฆษณาซึ่งอยู่ในรูปของสิ่งโฆษณา ส่งไปยังผู้รับสารที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย²⁵

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้ความหมายของคำว่า “โฆษณา” หมายถึง กระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ ในทางการค้า²⁶ โดยการโฆษณานี้ต้องอยู่ภายใต้ของบังคับของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค คือ ต้องไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ห้ามใช้ข้อความโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมหรือใช้ข้อความโฆษณาที่ผิดตามกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณากำหนดแนวทางและการปฏิบัติไว้ รวมถึงห้ามการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภค ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวอธิบาย ในบทที่สามต่อไป

ดังนั้น ป้ายโฆษณาจึงหมายถึง ป้ายประเภทหนึ่งที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวสินค้า หรือบริการ ผ่านการนำเสนอโดยรูปภาพ หรือถ้อยคำที่สั้น กระชับ โดดเด่น ไว้สำหรับเผยแพร่ในที่ สาธารณะ สามารถเข้าถึงประชาชนทั่วไปได้มาก โดยมีวัตถุประสงค์คือใช้เป็นเครื่องมือสื่อสาร ทางการตลาดเพื่อใช้ในการประกาศสินค้าหรือบริการให้ประชาชน โดยทั่วไปทราบผ่านสื่อป้าย โฆษณา โดยบอกกล่าวให้ผู้บริโภครู้สึกถึงคุณค่าและความแตกต่างระหว่างสินค้าประเภทเดียวกัน หรือในกลุ่มเดียวกัน รวมถึงเพื่อจูงใจหรือโน้มน้าวใจให้กลุ่มผู้บริโภคเป้าหมาย มีพฤติกรรม คล้อยตามเนื้อหาสาระที่ได้โฆษณานั้น อันเนื่องมาจากให้มีการซื้อหรือใช้สินค้าและบริการ ตลอดจน ชักนำให้ปฏิบัติตามแนวความคิดต่าง ๆ ของผู้ประกอบการได้ ทั้งนี้ รูปแบบ ลักษณะ เงื่อนไข ของป้ายโฆษณา จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

2.1.2 ประวัติความเป็นมาของการโฆษณาโดยป้ายโฆษณา

การโฆษณา มีประวัติมายาวนาน ตั้งแต่การโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ จนไปถึงการ โฆษณาตามบ้าน และการโฆษณากลางแจ้ง เช่น การปิดประกาศและการติดตั้งป้ายโฆษณาขึ้น จุดเริ่มต้นของการโฆษณา โดยป้ายโฆษณาทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย มีดังนี้

2.1.2.1 จุดเริ่มต้นของการโฆษณาโดยป้ายโฆษณาในต่างประเทศ

ในศตวรรษที่ 19 เศรษฐกิจที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลให้ธุรกิจโฆษณาเติบโต เป็นอย่างมาก ในสหรัฐอเมริกา ความสำเร็จของการโฆษณานำไปสู่การส่งแคตตาล็อกไปตามบ้าน แล้วให้ผู้รับสามารถสั่งของ ทางจดหมายได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1841 บริษัทตัวแทนโฆษณาแรกของ

²⁵ จาก *สื่อสารมวลชนเพื่อการพัฒนา*, โดย ชัชมน ศรีแก่นจันทร์, 2544, กรุงเทพฯ.

²⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 3.

โลกได้ถือกำเนิดขึ้นโดยการก่อตั้งของ Volney Palmer ในเมืองบอสตัน ในระยะแรกบริษัทนี้เป็นนายหน้าขายพื้นที่โฆษณาในหนังสือพิมพ์ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1875 นาย N.W. Ayer ได้เปิดบริษัท N. W. Ayer & Son ในฟิลาเดลเฟีย ซึ่งถือเป็นบริษัทแรกที่ทำให้บริการโฆษณาอย่างครบวงจร กล่าวคือ เป็นนายหน้าโฆษณาและรับจัดทำโฆษณาให้ด้วย โฆษณาเป็นหนึ่งในไม่กี่อาชีพที่ผู้หญิงสามารถทำได้ในยุคนี้ โฆษณาและนายหน้าทั้งหลายต่างพุ่งเป้าหมายไปที่ผู้หญิงเพราะผู้หญิงเป็นผู้จัดหาซื้อของเข้าบ้าน โฆษณาชิ้นแรกที่มีการใช้การ ปลุกเร้าทางเพศจัดทำโดยผู้หญิง เป็นโฆษณาเกี่ยวกับสบู่ที่ใช้สามิภรรยาคนหนึ่งและขึ้นข้อความว่า “ผิวที่คุณรัก ที่จะสัมผัส” แม้ว่าจะดูเป็นเรื่องธรรมดาในสมัยนี้แล้วก็ตาม

เมื่อสถานีวิทยุเริ่มกระจายเสียงเป็นครั้งแรกในต้นทศวรรษที่ 1920 รายการวิทยุต่าง ๆ ก็ผุดขึ้นราวกับดอกเห็ด ทั้งนี้เป็นเพราะสถานีวิทยุในยุคแรก ๆ ก่อตั้งโดยผู้ผลิตวิทยุที่ต้องการให้มีรายการมาก ๆ เพื่อจะได้ขายวิทยุได้เยอะ ๆ เมื่อเวลาผ่านไป องค์กรไม่หวังผลกำไรต่าง ๆ ได้ตั้งสถานีวิทยุของตนขึ้นมา รายการวิทยุส่วนมากจะมีสปอนเซอร์ สนับสนุนรายการซึ่งมักจะเป็นสปอนเซอร์เจ้า เดียวโดยผู้จัดรายการจะต้องกล่าวถึงสปอนเซอร์ก่อนและหลังรายการ เป็นเวลาสั้น ๆ ต่อมา เจ้าของสถานีวิทยุเห็นว่าหากขายช่วงเวลาโฆษณาให้กับหลาย ๆ บริษัทจะทำเงินได้มากกว่า มีสปอนเซอร์เจ้าเดียว วิธีนี้ถูกนำไปใช้กับการโฆษณาใน โทรทัศน์ในช่วงปลายทศวรรษ 1940 และต้นทศวรรษ 1950 ด้วย มีการต่อสู้อย่างดุเดือดระหว่างผู้ที่ต้องการให้วิทยุเป็นธุรกิจกับผู้ที่ต้องการให้คลื่นวิทยุเป็นสมบัติ สาธารณะและต้องใช้โดยไม่หวังผลกำไร

ในทศวรรษ 1960 วงการโฆษณาได้ก้าวเข้าสู่การโฆษณายุคใหม่ที่เริ่มใช้ข้อความที่แปลกตาเพื่อดึงดูด ความสนใจของผู้คน บริษัท Volkswagen สร้างโฆษณาที่ใช้หัวข้อว่า “คิดเล็ก ๆ” และ “มะนาว” (สัญลักษณ์อธิบายรูปร่างของรถในสมัยนั้น) นับเป็นผู้บุกเบิกการโฆษณาโดยใช้จุดเด่นของผลิตภัณฑ์เพื่อสร้าง ความประทับใจตราตรึงแก่ผู้อ่าน วงการโฆษณาของอเมริกายุคนี้ถูกเรียกว่าเป็นยุคปฏิบัติความคิดสร้างสรรค์ นักโฆษณาที่โดดเด่นได้แก่ Bill Bernbach ผู้ที่ช่วยสร้างโฆษณาของ Volkswagen และอื่น ๆ อีกมากมาย²⁷

จนกระทั่งอินเทอร์เน็ตได้เปิดพรมแดนใหม่แห่งการ โฆษณาและทำให้เกิดยุค “ดอตคอม” เพียงพู่ในทศวรรษที่ 1990 บริษัทต่าง ๆ อาศัยเงินจากการโฆษณาเพียงอย่างเดียวโดยเสนอทุกอย่างตั้งแต่คู่มือไปจนถึงบริการอินเทอร์เน็ต ในช่วงก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 กูเกิลและบริษัทอีกจำนวนหนึ่งได้นำเสนอกลยุทธ์การ โฆษณาที่มีความเกี่ยวข้องกับเนื้อหา แทนที่จะโฆษณา

²⁷ A.T.DESIGN. (ม.ป.ป.). *ประวัติป้ายโฆษณาและป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ*. สืบค้นจาก <http://www.at-ads.com/>

ทุกอย่างโดยไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ทำให้เกิดกระแสการสร้างโฆษณาแบบอินเทอร์แอกทีฟอย่างมากมาย ในที่สุดนวัตกรรมโฆษณาเมื่อไม่นานมานี้ได้แก่การโฆษณาแบบกระจายไปทั่ว กล่าวคือ การโฆษณาตามที่สาธารณะ เช่น การโฆษณาตามรถ ป้ายโฆษณาตามที่สาธารณะต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นสื่อโฆษณากลางแจ้ง²⁸ ทั้งนี้ สื่อโฆษณากลางแจ้งจึงเป็นสื่อชนิดเดียวที่สามารถแสดงรูปเครื่องหมายการค้า ผลิตภัณฑ์ หรือคำขวัญขนาดใหญ่ และสามารถเรียกร้องความสนใจของผู้พบเห็นได้เป็นอย่างดี เหมาะสำหรับสินค้าที่มีข้อความโฆษณาสั้น ต้องการเน้นตัวผลิตภัณฑ์ และสามารถจัดทำได้หลายแบบ ได้แก่ ป้ายโปสเตอร์ ป้ายประกาศ ป้ายจัดทำเป็นพิเศษ²⁹

2.1.2.2 จุดเริ่มต้นของการโฆษณาโดยป้ายโฆษณาในประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาของการโฆษณาในประเทศไทย ไม่ได้ระบุไว้แน่ชัดว่าการโฆษณาเกิดขึ้นเมื่อไร แต่เข้าใจว่าการโฆษณาของไทยนั้น คงมีมาแต่ครั้งโบราณกาล นับตั้งแต่คนไทยเริ่มมีสินค้า มีคนขายและคนซื้อ การโฆษณาสินค้าของคนไทยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คือ การร้องขายสินค้าของบรรดาพ่อค้าแม่ค้าทั้งหลาย โดยอาศัยการบอกกล่าวขายสินค้าของตนไปยังลูกค้าโดยตรง ซึ่งรูปแบบของการโฆษณาสินค้าในลักษณะนี้ ยังคงสืบทอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากบรรดาหาบเร่ รถเข็น และพัฒนารูปแบบ มาเป็นรถบรรทุกเล็ก ที่วิ่งขายสินค้าไปตามแหล่งชุมชน และที่อยู่อาศัยเพื่อขายสินค้าทั่วไป³⁰ ย้อนหลังไปประมาณเกือบ 200 ปี การโฆษณานั้นเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้น และพัฒนามาจากประเทศกลุ่มตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ได้แพร่ขยายเข้าสู่ประเทศไทยครั้งแรกพร้อม ๆ กับการพัฒนาของสื่อมวลชนชนิดแรก คือ หนังสือพิมพ์ โดยวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2387 นายแพทย์ Dan Beach Bradley ได้ออกหนังสือพิมพ์ภาษาไทยชื่อ หนังสือจดหมายเหตุฯ หรือ The Bangkok Recorder โดยออกเป็นรายปักษ์ความหนาจำนวน 8 หน้า ด้วยยอดพิมพ์ 300ฉบับ และพร้อมกำเนิดของหนังสือพิมพ์ฉบับแรกนี้โฆษณาชิ้นแรกของไทยก็ได้ปรากฏขึ้นด้วย นั่นคือ โฆษณาของอู่ต่อเรือบางกอกค็อก และนับจากนั้นมาเมื่อมีนิตยสารอื่น ๆ เกิดขึ้น ก็จะมีสินค้าลงโฆษณาในนิตยสารเหล่านั้นด้วยแทบทุกฉบับ จนต่อมารากฐานของการจัดทำโฆษณาอย่างเต็มรูปแบบ ถูกวางพื้นฐานขึ้น เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ได้ทรงตั้งแผนกโฆษณากรมรถไฟ พร้อมทั้งการวางแผนและหลักปฏิบัติงานโฆษณาไว้ให้อย่างดี โดยทรงนำเอาตัวอย่าง แผนการโฆษณากิจการรถไฟในประเทศอังกฤษ มาใช้ในเมืองไทยเป็นครั้งแรก ต่อมาได้ทรงวางแผนและทรงรณรงค์โฆษณา

²⁸ up2youdesign. (ม.ป.ป.). *ประวัติป้ายโฆษณา*. สืบค้นจาก <http://www.up2youdesign.com/>

²⁹ Bovee, Thill, Dovel, & Wood. (1995). pp. 445-446.

³⁰ จาก *Advertising Media: วิชาสื่อโฆษณา*, โดย สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตเพาะช่าง, 2546,

ให้กับการคลังออมสินจนประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง การโฆษณาครั้งนั้นได้กลายเป็นรูปแบบปฏิบัติของการพัฒนามาตราบเท่าทุกวันนี้

เมื่อธุรกิจการค้าขายตัว การสื่อสารเพื่อแจ้งข่าวสารต่อมวลชนจึงทวีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 6 การโฆษณาเจริญมาก เพราะเป็นหนังสือพิมพ์และนิตยสารได้เปลี่ยนมือผู้บริหาร จากการเป็นของเจ้านายมาสู่สามัญชน และต้องดำเนินการในรูปธุรกิจเพื่อเลี้ยงตัวในรอด การโฆษณาจึงได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุดของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนประเภทอื่น ๆ ในเวลาเดียวกัน การโฆษณาก็ได้กลายมาเป็นเครื่องมือทางการตลาดกิจการค้าอีกด้วย โดยในปี พ.ศ. 2467 มีเหตุการณ์สำคัญอีกอย่างหนึ่งของวงการโฆษณาเกิดขึ้น นั่นคือได้มีบริษัทที่รับจ้างทำงานโฆษณา เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ดำเนินงานในลักษณะของบริษัท โฆษณาท้องถิ่นชื่อ บริษัท สยามแอดเวอร์ไทซิง จำกัด จากการก่อตั้งของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และผู้เล็งเห็นประโยชน์อย่างค้ำค่า ของการใช้บริการจากบริษัทโฆษณารายแรกคือ ห้างนายเลิศ ซึ่งเป็นบริษัทที่มีสินค้าหลายประเภท นอกจากนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ยังได้ทรงถ่ายทำภาพยนตร์สารคดี เกี่ยวกับอุตสาหกรรมของเมืองไทย เช่น โรงงานสบู่ของบริษัท สยามอินดัสตรี จำกัด ผู้ผลิตสบู่ซัน ไลต์ เป็นต้น³¹

ฉะนั้นการเกิดของ บริษัท สยามแอดเวอร์ไทซิง จำกัด ย่อมแสดงให้เห็นว่า การโฆษณาในสมัยนั้นเจริญรุ่งเรือง จนกระทั่งมีผู้คิดทำธุรกิจเกี่ยวกับการโฆษณาขึ้น ในรูปของบริษัทการค้า ซึ่งถือว่าเป็นต้นกำเนิดของธุรกิจโฆษณาในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยเปลี่ยนจากผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายสินค้า ติดต่อกับเจ้าของสื่อโฆษณา มาเป็นตัวกลางรับจัดทำโฆษณา และติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ให้ ซึ่งเป็นลักษณะของธุรกิจการโฆษณาในปัจจุบัน การที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเป็นผู้บุกเบิก และนำเอากิจการโฆษณาแบบตะวันตก เข้ามาใช้ในกิจการหลายแห่ง และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเป็นอย่างดี หลักการปฏิบัติก็ยังคงทันสมัยอยู่เสมอ จึงทำให้พระองค์ทรงได้รับการยกย่องว่าทรงเป็น “พระบิดาแห่งวงการโฆษณาไทย”

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 ได้มีการเปิดสถานีวิทยุกระจายเสียงถาวรแห่งแรกของประเทศไทยขึ้น คือ สถานีวิทยุกรุงเทพฯที่พญาไท จึงนับเป็นสื่อหนึ่ง ที่ผลักดันให้ธุรกิจโฆษณาได้ขยายขอบข่ายให้กว้างไกลออกไป การโฆษณาทั้งปวงก็หยุดบทบาทลง เมื่อภาวะของสงครามเกิดขึ้น ธุรกิจแทบทุกชนิดหยุดชะงัก เศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลกระทบกระเทือนไปทั่วทุกวงการ จนเมื่อในปี พ.ศ. 2489 เมื่อสงครามสงบ ภาวะเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ตลาดการค้าขายตัวมากขึ้น ธุรกิจหลายแขนงเริ่มมีการแข่งขันครั้งใหม่ สินค้าบางประเภทก็มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่

³¹ แหล่งเดิม.

หาวิธีให้ผู้บริโภคใช้จ่ายขึ้น สะดวกขึ้น มีสินค้าใหม่ ๆ จากต่างประเทศทยอยเข้ามาเปิดดำเนินการ มีการแย่งส่วนแบ่งของตลาดระหว่างสินค้าใหม่และสินค้าเก่า ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้การโฆษณา ก้าวกลับมาสู่ความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง และเป็นพลังผลักดันให้เกิดบริษัทโฆษณาขึ้นอีก 3 บริษัท คือ บริษัท โกรีกแอดเวอร์ไทซิง จำกัด ของ นายเจฟฟี โกรีก ซึ่งเป็นบริษัทโฆษณาท้องถิ่นแห่งแรกที่เปิดประเดิมขึ้นมาในยุคหลัง แล้วในปี พ.ศ. 2496 บริษัทโฆษณาสากลแห่งแรกที่เข้ามาในเมืองไทย คือ บริษัท แกรีนท์ แอนด์ อี แอดเวอร์ไทซิง จำกัด และตามติดมาด้วย บริษัท คาเธ่ย์แอดเวอร์ไทซิง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทโฆษณาจากฮ่องกงในปี พ.ศ. 2497 พร้อมกับการก้าวกระโดดไปสู่ความเป็นสากลของการโฆษณา สื่อมวลชนเองก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะการโฆษณามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กับระบบของสื่อสารมวลชนตั้งแต่ยุคแรก ๆ และมีวิวัฒนาการที่เกื้อกูลต่อความเจริญก้าวหน้าของกันและกันตลอดมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 โครงการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีการแพร่ภาพออกอากาศครั้งแรกในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2498 ใช้ชื่อสถานีว่า สถานีไทยโทรทัศน์ ช่อง 4 บางขุนพรหม นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การแพร่ภาพทางโทรทัศน์ ของประเทศไทย ที่มีการดำเนินงานในรูปของบริษัทจำกัด คือ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด จึงนับได้ว่าสื่อหลักของการโฆษณาได้เกิดขึ้นอย่างครบถ้วนแล้ว ในระยะนี้เองบริษัทโฆษณาใหญ่ ๆ จากต่างประเทศก็เริ่มเข้ามาเปิดกิจการรับจ้างทำโฆษณา ให้กับบริษัทห้างร้านในประเทศไทย ที่ต้องการโฆษณาสินค้าหรือบริการของตน นับเป็นยุคเริ่มต้นของการทำธุรกิจโฆษณาอย่างจริงจังและเป็นยุคที่สื่อโฆษณาที่สำคัญ ๆ ทุกชนิดเกิดขึ้น ดังนั้น การโฆษณาจึงได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนรูปแบบของการโฆษณาเองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา

ในช่วงปี พ.ศ. 2500 การโฆษณาได้พัฒนาตัวเองเข้าสู่รูปแบบของการเป็นอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง บริษัทการค้าใหญ่ ๆ ก็มีแผนกโฆษณาของตนเอง ในช่วงนี้ยังไม่มี การควบคุมจากรัฐบาล อัตราค่าโฆษณาของสื่อมวลชนทุกสื่อ ยังไม่มีการกำหนดตายตัว สามารถต่อรองกันได้ ไม่มีการจัดทำวิจัยสื่อ ต่อมาการโฆษณาเริ่มเจริญ และเป็นปีกแผ่นมั่นคงขึ้น ประกอบกับเป็นยุคของการปฏิวัติตลาด เกิดภาวะวิกฤตการณ์ของน้ำมัน การขาดดุลการค้าและอื่น ๆ รัฐจึงต้องมีการออกกฎหมายควบคุมจำกัดการนำเข้า พร้อมทั้งส่งเสริมการผลิตในประเทศ ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ธุรกิจโฆษณาพัฒนาตามไปด้วย แรงผลักดันทางการเมือง ก่อให้เกิดการจำกัดอาชีพและสิทธิของคนต่างด้าว ทำให้บริษัทโฆษณาต่างชาติต้องเปลี่ยนรูปแบบ ให้คนไทยมีหุ้นและ

มีสิทธิในการบริหารมากขึ้น จึงเกิดบริษัทโฆษณาของคนไทยขึ้นหลายแห่ง และแผนกโฆษณาของหลายบริษัทก็พากันแยกตัวออกมาเป็นบริษัทโฆษณาอิสระ³²

ในเวลาต่อมา บริษัทโฆษณามีแนวโน้มจะรวมตัวกับบริษัทโฆษณาขนาดใหญ่จากต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มของวงการโฆษณาที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก ปัจจัยสำคัญคือ ตลาดอาเซียนกำลังจะกลายเป็นตลาดที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก จึงทำให้บริษัทการค้าใหญ่ ๆ ต้องการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันเป็นเหตุให้บริษัทโฆษณาซึ่งทำโฆษณาให้สินค้าเหล่านั้น ต้องตามเข้ามาเพื่อรักษาลูกค้าของตนไว้ และเมื่อเข้ามาก็ต้องดำเนินการในลักษณะของการร่วมทุนกับบริษัทโฆษณาของไทยดังกล่าวแล้ว ดังนั้นการเลือกใช้สื่อโฆษณาจึงมีความจำเป็นในแง่ของการติดต่อสื่อสารอย่างหนึ่ง que เข้าถึงคนจำนวนมากโดยผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน ในธุรกิจการโฆษณาต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นต้องมีการวางแผนโฆษณาโดยเลือกใช้สื่อประเภทต่าง ๆ ที่จะนำข่าวสารไปยังผู้บริโภคให้ได้จำนวนมากที่สุด รวดเร็วที่สุด เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและจงใจให้ได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ สื่อโฆษณากลางแจ้งจึงเริ่มมีบทบาทสำคัญเนื่องจากเป็นสื่อโฆษณาที่นำไปติดตั้งไว้ในที่ที่มีผู้คนสัญจรไปมาเป็นจำนวนมาก ให้มองเห็นได้ในระยะไกลและสามารถจดจำได้ เช่น ตามสี่แยก ถนนที่มีการจราจรคับคั่ง ย่านศูนย์การค้า ริมทางด่วน บนอาคารสูง เป็นต้น การโฆษณากลางแจ้งสามารถแสดงภาพสินค้า ชื่อสินค้า เครื่องหมายการค้า คำขวัญ รวมทั้งแสง สี และการเคลื่อนไหว ด้วยภาพที่มีขนาดใหญ่ จึงสามารถสะดุดความสนใจจากประชาชน ที่ผ่านไปมาได้อย่างดี³³

ด้วยเหตุนี้ การโฆษณาโดยป้ายโฆษณาจึงกลายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการเข้าถึงผู้บริโภคจำนวนมากในสถานที่สาธารณะ เมื่อครั้งแรกเริ่มการทำป้ายโฆษณาจะอาศัยความสามารถของศิลปินในการสร้างสรรค์สื่อโฆษณารูปแบบนี้ออกมา ซึ่งมีจำนวนน้อยมากที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาบริษัทใหญ่ ๆ จึงทำให้มีเพียงบริษัทที่มีเงินทุนสูงเท่านั้นที่สามารถทำสื่อโฆษณาในรูปแบบป้ายตั้งโชว์ตามสถานที่ต่าง ๆ ได้ แต่ในปัจจุบันเนื่องด้วยความสามารถของมนุษย์ที่รู้จักพัฒนาการผลิตให้ง่ายขึ้นและดูทันสมัยและสร้างสรรค์ ทำให้ปัจจุบัน ไม่ว่าจะบริษัทเล็กบริษัทใหญ่หรือแม้แต่ร้านค้าขนาดย่อม หรือ SME ในประเทศไทยก็สามารถทำป้ายโฆษณาหรือป้ายประชาสัมพันธ์สินค้าและธุรกิจของตนเองได้ด้วยความสะดวก ง่ายและรวดเร็วในการผลิตในปัจจุบัน รวมทั้งราคาที่ถูกลงมาก ทำให้ปัจจุบันเราจะเห็นป้ายโฆษณาตามถนนหนทาง หน้าร้าน หน้าอาคาร หรือแม้กระทั่งภายในโรงงานผลิตร้านขายของ ก็จะเห็นป้ายโฆษณาติดกันอย่างดาษดื่น

³² แหล่งเดิม.

³³ จาก การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาด, โดย ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2540, กรุงเทพฯ.

2.2 ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของสื่อโฆษณา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่โลกเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม สื่อโฆษณาได้ถูกพัฒนาจนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประชาคมโลกมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ก็เพราะสื่อโฆษณามีความสำคัญในด้านของการเผยแพร่ข่าวสาร เร่งเร้าการขายสินค้า และผลักดันยอดขายสินค้า และบริการให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความพึงพอใจให้ตรงกับเป้าหมายทางการตลาดของบริษัทเจ้าของสินค้าหรือบริการ เนื่องจากสื่อโฆษณาที่ถูกเผยแพร่เป็นประจำสม่ำเสมอจะช่วยย้ำเตือนความจำของผู้บริโภค ทำให้เกิดการจดจำสินค้าและบริการนั้น ๆ และเลือกซื้อและใช้บริการมากกว่าสินค้าหรือบริการที่ตนเองไม่รู้จักรั อันจะนำมาซึ่งยอดขายสินค้าและบริการของผู้ประกอบการนั่นเอง

2.2.1 ความสำคัญของการโฆษณา

ในตลอดปี พ.ศ. 2557 มีข้อมูลการใช้เม็ดเงินจำนวนมากมายมหาศาลเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าสื่อโฆษณา³⁴ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการโฆษณาที่ถูกใช้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังนี้

1) ความสำคัญทางการตลาด (Marketing Function) กล่าวคือ เป็นหนึ่งในส่วนประสมทางการตลาดซึ่งประกอบด้วยผลิตภัณฑ์ ราคา การจัดจำหน่ายและการส่งเสริมการตลาด ทั้งสี่เครื่องมือนี้ ใช้ร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการ และสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้า อันจะนำไปสู่การสร้างยอดขายและกำไรในที่สุด

2) ความสำคัญด้านการติดต่อสื่อสาร (Communication Function) การโฆษณานี้ถือเป็นการติดต่อข่าวสาร เพื่อจูงใจให้เกิดความต้องการ หรือเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีให้เกิดกับกลุ่มเป้าหมาย

3) ความสำคัญด้านให้ความรู้ (Education Function) การโฆษณาถือเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้ผลิตภัณฑ์ และทำให้ทราบว่าคุณสมบัติทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น

4) ความสำคัญด้านเศรษฐกิจ (Economic Function) จากการที่บุคคลรู้จักผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่องมาจากการโฆษณาซึ่งทำให้เกิดการซื้อผลิตภัณฑ์ เท่ากับการโฆษณาเป็นตัวสร้างยอดขายและกำไรให้กับธุรกิจดำเนินไปด้วยดี ทำให้เกิดการขยายตัวด้านการลงทุน เป็นผลทำให้เกิดการสร้างงาน อันเป็นผลทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น

³⁴ สมาคมมีเดียเอเจนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทย หรือ MAAT ได้คาดการณ์แนวโน้มภาพรวมบิลลิ่งของมีเดียเอเจนซีปี 2557 มีมูลค่ารวม 1.46 แสนล้านบาท เติบโต 5% โดยคาดว่าผลมาจากเศรษฐกิจน่าจะฟื้นตัวในช่วงครึ่งปีหลัง และการขึ้นราคาของสื่อ และงบโฆษณาเพื่อสนับสนุนการขายเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในขณะที่ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประมาณการว่า ในปี 2558 นี้ เม็ดเงินโฆษณาจะเติบโตไปสู่ 131,300-134,800 ล้านบาท จากในปี 2557 ที่มีเม็ดเงิน 118,348 ล้านบาท หรือเติบโตอยู่ในกรอบร้อยละ 11-14.

5) ความสำคัญด้านสังคม (Social Function) การโฆษณาเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน ในประเทศใดประเทศหนึ่งและทั่วโลก การเผยแพร่ข่าวสารการโฆษณาจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรม การโฆษณาไม่ใช่มุ่งแต่ขายสินค้าเท่านั้น แต่มีโฆษณาอีกมากที่ต้องคำนึงถึงภาระความรับผิดชอบของธุรกิจที่มีต่อสังคมและมวลมนุษย

โดยสรุปแล้วจากบทบาทของการโฆษณาที่มีต่อระบบต่าง ๆ ทั้งด้านการตลาด การติดต่อสื่อสาร การให้ความรู้ การผลักดันเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสื่อโฆษณามีความสำคัญด้านสื่อสารมวลชน ในการกำหนดค่านิยมของคนในสังคมร่วมกัน ซึ่งจะช่วยในการกำหนดทิศทางการผลิตสินค้าหรือบริการให้เป็นไปตามอุปสงค์ของผู้บริโภคและอุปทานของผู้ผลิต เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรี และทำให้ระบบเศรษฐกิจตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีขึ้น และยังเป็นช่องทางหนึ่งในการยับยั้งป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดในทางธุรกิจอีกด้วย เนื่องจากการโฆษณาที่ต่างกันจะทำให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการที่ต่างกัน มาตรฐานของการโฆษณาก็จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ สินค้าและบริการก็จะมีคุณภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ อันส่งผลดีต่อผู้บริโภคและสังคมโดยรวม

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการโฆษณา

การโฆษณาเป็นการเผยแพร่ข้อมูลของสินค้าและบริการไปยังกลุ่มผู้บริโภค เพื่อให้ความรู้ให้ข่าวสารและจงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าและบริการนั้น ๆ ให้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อแนะนำสินค้าหรือบริการใหม่ให้กลุ่มลูกค้าได้รู้จักและยอมรับคุณภาพของสินค้า กระตุ้นให้เกิดการทดลองใช้สินค้าและตอบย้ำความทรงจำของลูกค้าทำให้เกิดการซื้อสินค้านั้นซ้ำอีก รวมถึงเป็นการช่วยเพิ่มยอดขายให้กับตัวแทนขาย และเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีของกิจการในความรู้สึกของลูกค้าทั่วไป โดยวัตถุประสงค์ของการโฆษณาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการโฆษณาได้เป็นอย่างดี ได้แก่

2.2.2.1 การโฆษณาเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจ (Comprehensive Advertising)

การให้ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับสินค้าและบริการ สามารถทำได้ดังต่อไปนี้³⁵ คือ

1) การโฆษณาให้ความรู้ เกี่ยวกับประเภทของสินค้าและบริการ เช่น สินค้าเกษตรกรรม
สินค้าอุตสาหกรรม

2) การโฆษณาให้ความรู้ เกี่ยวกับความสำคัญของสินค้าและบริการ โดยเฉพาะสินค้าที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต ของมนุษย์ เช่น อาหาร ยา วัคซีนโรค

³⁵ จาก *โฆษณาไทย*, โดย เอนก นาวิกมูล, 2543, กรุงเทพฯ.

3) การโฆษณาให้ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ของสินค้าและบริการ เช่น การโฆษณาคุณสมบัติของยารักษาโรค

4) การโฆษณาให้ความเข้าใจ เกี่ยวกับแนวคิดใหม่ของการโฆษณาเกี่ยวกับสินค้าและบริการ โดยการใช้ชื่อโฆษณาแบบใหม่ การใช้ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนการทำให้ผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในการโฆษณา

5) การโฆษณาให้ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกระบวนการผลิตสินค้า นับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเป็นสินค้าสำเร็จรูป

ความรู้ความเข้าใจที่กล่าวมานี้จะเป็นส่วนสำคัญในการให้รายละเอียดสินค้าและบริการ ทำให้ผู้บริโภครู้จักสินค้าและบริการนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น เข้าใจว่าสินค้าผลิตมาเพื่ออะไร ใช้บริการได้อย่างไร อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสินค้าและบริการชนิดอื่น ๆ อีกด้วย

2.2.2.2 การโฆษณาเพื่อให้ข่าวสาร (Informative Advertising)

ข่าวสารของการโฆษณาที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคมีหลายประเภท คือ

1) ข่าวสารการตลาด เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเหตุการณ์ของการตลาด
2) ข่าวสารการลงทุน เป็นการให้ข้อมูลทางการลงทุนเพื่อให้เกิดความมั่นใจในสินค้าและบริการ

3) ข่าวสารสินค้าและบริการใหม่ เป็นการบอกกล่าวและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าใหม่หรือบริการใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคมีโอกาสพิจารณาเลือกซื้อ

4) ข่าวสารราคาสินค้าและบริการ เป็นการให้ข้อมูลด้านราคาเพื่อให้เกิดความสนใจ และนำไปสู่การซื้อสินค้าและบริการ

5) ข่าวสารการส่งเสริมการขาย เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขาย เช่น การตลาด การแจกการแถม ของกำนัล เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การโฆษณาเพื่อให้ข่าวสารนี้เป็นการตอกย้ำข้อมูลเดิม หรือให้ข้อมูลใหม่เพื่อให้ทราบถึงสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งข้อมูลด้านราคา สินค้า บริการ และโปรโมชั่นอื่น ๆ อันจะทำให้ผู้บริโภคมีโอกาสพิจารณาเลือกซื้อสินค้าและบริการได้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคเอง

2.2.2.3 การโฆษณาเพื่อชักจูงใจ (Persuasive Advertising)

การโฆษณาเพื่อชักจูงใจนั้นจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดกับผู้บริโภค ทำให้เกิดการคล้อยตามที่จะซื้อสินค้าและบริการ สามารถใช้หลักการดังนี้³⁶ คือ

1) จูงใจให้เกิดความสนใจที่จะซื้อสินค้าและบริการ โดยการโฆษณานี้ ต้องชี้แนะให้ผู้บริโภคเกิดความประสงค์ในการใช้สินค้าและบริการ เมื่อผู้บริโภคใช้สินค้าและบริการแล้ว จะมีความสะดวกสบาย

2) จูงใจให้เกิดความประทับใจในสินค้าและบริการ ซึ่งการโฆษณาต้องสร้างความประทับใจกับผู้บริโภค โดยใช้ศิลปะของการสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคเกิดความอยากรู้อยากเห็น เร้าอารมณ์ ก่อให้เกิดความรู้สึกคล้อยตาม และเกิดความประทับใจในคุณภาพและบริการ

3) จูงใจให้เกิดความพึงพอใจในสินค้าและบริการ โดยการโฆษณานี้ต้องสร้างภาพพจน์ของสินค้าและบริการ ให้สอดคล้องกับความพึงพอใจของผู้บริโภค โดยเอาจุดเด่นของสินค้าและบริการมาสร้างสรรค์งานโฆษณา

4) จูงใจให้เกิดความภูมิใจในสินค้าและบริการ ซึ่งการโฆษณาในลักษณะนี้มักนำเอาบุคคลสำคัญ และเป็นที่ยอมรับมาเป็นแบบในโฆษณา เพื่อให้ผู้บริโภคทั่วไปเห็นว่า บุคคลสำคัญยังใช้สินค้าและบริการชนิดเดียวกับตน จึงเกิดความภาคภูมิใจเมื่อใช้สินค้าและบริการนั้น

กล่าวโดยสรุป การโฆษณาโดยจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าและบริการนี้ เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคมีพฤติกรรมต่าง ๆ ในทางบวกซึ่งเป็นผลดีกับสินค้าและบริการ ทั้งในเรื่องของความประทับใจ ความพึงพอใจ และภูมิใจในการใช้สินค้าและบริการ เพื่อชักจูงให้ผู้บริโภคใช้สินค้าและบริการนั้น ๆ ให้มากและนานที่สุดนั่นเอง

2.3 ประเภทของสื่อโฆษณา

การที่โฆษณาชิ้นหนึ่งชิ้นใดจะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งกลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องมีโอกาสได้พบเห็น อ่าน ฟัง หรือดูโฆษณาชิ้นนั้น ไม่ว่าจะจากสื่อการโฆษณาประเภทใดก็ตาม ผู้โฆษณามักวางแผนโดยใช้สื่อโฆษณาเพียงประเภทเดียวหรือหลาย ๆ ประเภท ร่วมกันก็ได้ การใช้สื่อการโฆษณาหลาย ๆ ประเภทร่วมกันนั้นโดยทั่วไปแล้ว จะเลือกใช้สื่อประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นสื่อหลักและสื่อประเภทอื่นเป็นสื่อสนับสนุน งบประมาณสำหรับการโฆษณา ก็จะทุ่มให้กับสื่อหลักมากเป็นพิเศษ สำหรับในประเทศไทยนิยมใช้โทรทัศน์เป็นสื่อหลักโดยมีหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ

³⁶ การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาด. เล่มเดิม.

โรงภาพยนตร์ ป้ายโฆษณาเป็นสื่อสนับสนุน โดยมีปัจจัยสำคัญในการพิจารณาเลือกสื่อการโฆษณาประเภทต่าง ๆ เช่น กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ต้องรู้ว่ากลุ่มเป้าหมายของเราคือใคร อยู่ที่ไหนมีมากน้อยแค่ไหน จะซื้อสินค้าเมื่อใด มีรายละเอียดเฉพาะบุคคล (Demographic) พิจารณาว่ากลุ่มเป้าหมายมีความเคยชินกับสื่อประเภทใดเป็นประจำ หรือมีทัศนคติอย่างไรกับสื่อประเภทนั้น ๆ เพื่อว่าจะได้จับคู่ (Match) กลุ่มเป้าหมายกับสื่อต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของสื่อการโฆษณา ในการเสนอข่าวสารและเรื่องราวของสินค้า ที่มักจะพิจารณาประสิทธิภาพทั้งในด้านปริมาณ (Quantitative) และด้านคุณภาพ (Qualitative) กล่าวคือสื่อที่ค่านั้นจะต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุดในราคาค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดและคุ้มค่าที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสื่ออื่น ๆ (ในด้านปริมาณ) และสื่อที่ค่านั้นจะต้องสามารถแสดงแนวความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนเนื้อความครบตามที่ต้องการได้อย่างชัดเจนที่สุด และสามารถถ่ายทอดความรู้สึกความเข้าใจที่ซึ้งงานที่ซึ้งงานนั้นต้องการส่งผ่านไปยังกลุ่มเป้าหมาย (ในด้านคุณภาพ) โดยคำนึงถึงงบประมาณและอัตราค่าโฆษณาของสื่อต่าง ๆ เพราะการเลือกสื่อการโฆษณาจะขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณการโฆษณาด้วย สื่อบางประเภทอาจมีอัตราค่าโฆษณาแพงเกินไปสำหรับงบประมาณอย่างจำกัด

กล่าวโดยสรุป การที่ผู้ประกอบการจะพิจารณาเลือกสื่อการโฆษณา มักจะยึดหลักว่าต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้ได้มากที่สุดโดยประหยัดเงินให้มากที่สุดด้วย สื่อโฆษณาจึงมีหลายประเภท และเราสามารถแบ่งประเภทของการโฆษณาโดยพิจารณาตามกฎเกณฑ์ที่คำนึงถึงเป็นหลัก แต่ในที่นี้จะขอแบ่งการโฆษณาโดยแยกเป็นสื่อโฆษณาประเภทต่าง ๆ และสื่อโฆษณากลางแจ้งซึ่งเกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาโดยตรงซึ่งจะศึกษาเป็นกรณีเฉพาะแบบเจาะลึก จึงแบ่งได้ดังต่อไปนี้

2.3.1 สื่อโฆษณาประเภทต่าง ๆ

สื่อโฆษณาคือเครื่องมือทางการตลาดชิ้นหนึ่ง ที่มีหน้าที่นำพาข่าวสารที่ผู้โฆษณาต้องการให้ผู้บริโภคได้รับรู้ และเกิดความต้องการในสินค้า การที่ผู้โฆษณาจะประสบความสำเร็จทางการสื่อสาร ดังนั้นผู้โฆษณาจะต้องรู้จักลักษณะของสื่อโฆษณาแต่ละชนิด เพื่อให้เกิดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สื่อโฆษณาที่นิยมใช้โดยทั่วไปได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ โทรทัศน์ สื่อดังกล่าวเป็นสื่อหลักที่ใช้กันเป็นส่วนมากในงานโฆษณา เนื่องจากเป็นสื่อมวลชนที่เข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคจำนวนมาก ดังนั้นในการวางแผนการใช้สื่องบประมาณด้านสื่อส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่สื่อเหล่านี้เป็นอันดับแรก สำหรับสื่อ ณ จุดซื้อ แผ่นพับ ใบปลิว สื่อนอกสถานที่ เช่น แผ่นป้ายต่าง ๆ จะมีความสำคัญในฐานะเป็นสื่อสนับสนุน ซึ่งทำหน้าที่ในการเตือนความจำผู้บริโภคที่มีต่อสินค้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือตัวข่าวสารโฆษณาจากสื่อหลักซึ่งได้โฆษณาไปแล้วนั่นเอง ทั้งนี้สื่อโฆษณาจึงมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันดังนี้

2.3.1.1 สื่อสิ่งพิมพ์

สื่อโฆษณาส่งพิมพ์เป็นสื่อที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร โดยอาศัยภาพและข้อความที่ผ่านกระบวนการพิมพ์บนวัสดุต่าง ๆ เพื่อแพร่ ข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็นที่เป็นความรู้ ความบันเทิง รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการจากผู้โฆษณาไปยังกลุ่มเป้าหมาย มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร รวมทั้งสิ่งพิมพ์อื่น ๆ นับเป็นสื่อโฆษณาชนิดแรกและได้รับความนิยมนสูงสุด ดังนั้นซึ่งได้แก่ หนังสือพิมพ์ (Newspaper) ซึ่งเป็นสื่อที่มีความสำคัญได้รับความสนใจและมีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของผู้บริโภคอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในชีวิตประจำวันของคนเมืองที่มีความเจริญแล้ว ยิ่งจะได้รับความสนใจในการอ่านกันอย่างแพร่หลาย การเลือกใช้สื่อโฆษณาทางหนังสือพิมพ์เพื่อนำข่าวสารโฆษณาไปสู่กลุ่มเป้าหมาย เราจึงต้องมีความเข้าใจลักษณะของตัวสื่อหนังสือพิมพ์ นั่นก็จะทำให้การโฆษณาของเรามีประสิทธิภาพ รวมถึงนิตยสาร (Magazine) เป็นสิ่งพิมพ์ที่ออกจำหน่ายตามกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น รายสัปดาห์ รายปักษ์ รายเดือน มีเนื้อหาสาระหลายด้าน ทั้งด้านความรู้ ความบันเทิงและข่าวสารต่าง ๆ เพื่อดึงดูดผู้อ่านเฉพาะกลุ่ม การพิมพ์มีความประณีต มีการใช้สีสันทัน ใช้กระดาษที่มีคุณภาพดี³⁷

หนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่มีความสำคัญ ได้รับความสนใจและมีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของผู้บริโภคอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในชีวิตประจำวันของคนเมืองที่มีความเจริญแล้ว ยิ่งจะได้รับความสนใจในการอ่านกันอย่างแพร่หลาย การเลือกใช้สื่อโฆษณาทางหนังสือพิมพ์เพื่อนำข่าวสารโฆษณาไปสู่กลุ่มเป้าหมาย เราจึงต้องมีความเข้าใจลักษณะของตัวสื่อหนังสือพิมพ์ นั่นก็จะทำให้การโฆษณาของเรามีประสิทธิภาพ ส่วนการโฆษณาในนิตยสาร โดยทั่วไปจะไม่มีแตกต่างจากการโฆษณาในหนังสือพิมพ์มากนัก นอกเหนือจากนิตยสารบางฉบับที่มีจำหน่ายทั่วโลกในการตีพิมพ์ครั้งเดียวกัน อาจมีโฆษณาที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคและจากการที่นิตยสารสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม ทำให้สามารถ เลือกโฆษณาสินค้าหรือบริการได้ตามประเภทของนิตยสารโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกใช้สื่อ นิตยสาร³⁸ คือ เนื้อหาสาระของนิตยสารที่สอดคล้องกับสินค้าหรือบริการและขอจำหน่ายของนิตยสาร รวมถึงภาพลักษณ์ของนิตยสารในสายตาของผู้บริโภคและการเลือกใช้นิตยสารของกลุ่มแข่งขันซึ่งจะเป็นตัวกำหนดงบประมาณการใช้สื่อ เนื่องจากการซื้อขายเนื้อที่โฆษณาจะขายแบบเต็มหน้า ครึ่งหน้าหรือหนึ่งในสี่ของหน้า โดยมีทั้งหน้าสีและขาวดำ ส่วนราคาจะต่างกันตามตำแหน่ง เช่น ปกหลังมีราคาสูงสุด

³⁷ From *In The Encyclopedia Americana International edition*, by Britt, S.H. Advertising, Vol.1, Danbury, CT: Grolier, 1995, pp. 195 – 206.

³⁸ จาก *การบริหารการค้าปลีก*, โดย ไพโรจน์ ทิพมาตร์, 2544, กรุงเทพฯ: แม็ค.

ปกด้านในหน้าที่ 3 และปกหลังด้านใน มีราคารองลงมาตามลำดับ หน้าที่อยู่ด้านขวาจะมีราคาสูงกว่าด้านซ้ายเพราะผู้อ่านมีโอกาสเห็นมากกว่า

การใช้สื่อหนังสือพิมพ์มีข้อดีคือ สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างกว้างขวางและเลือกกลุ่มเป้าหมายทางภูมิศาสตร์ได้ โดยมีความรวดเร็วทันสมัย ทันเวลา และมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวถูกกว่าสื่อชนิดอื่น ๆ (ในประเภทสื่อสิ่งพิมพ์) อีกทั้งยังเป็นสื่อที่มีความน่าเชื่อถือจากคนทั่วไป แต่ก็มีข้อเสียคือ ไม่สามารถเจาะจงกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะกลุ่มได้ รวมทั้งยังมีรูปภพสีตัน และคุณภาพกระดาษค่อนข้างต่ำ รวมไปถึงอายุของหนังสือพิมพ์จะสั้น ทำให้ผ่านตาผู้บริโภคได้น้อยครั้ง ซึ่งแตกต่างจากการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีข้อดี คือ ผู้โฆษณาสามารถเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้โฆษณาไปถึงได้ และสามารถแสดงสีตันเกี่ยวกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์เพื่อดึงดูดความสนใจได้อย่างดี รวมถึงสามารถใช้รูปและแบบตอบรับในการโฆษณาได้อย่างดี เนื่องจากผู้อ่านมีเวลาได้นานกว่าหนังสือพิมพ์และละเอียดกว่า ระยะเวลาการอ่านนิตยสารยาวนานกว่าการอ่านหนังสือพิมพ์ และผู้อ่านสามารถอ่านได้หลายครั้งเนื่องจากการจัดรูปเล่มสวยงามกะทัดรัด และเรื่องราวที่น่าอ่านในนิตยสารมีมากและหลายสาขา ซึ่งการอ่านนิตยสารมักจะอ่านในเวลาที่ย่าง ทำให้โอกาสของการอ่านโฆษณามีมากรวมถึง การลงโฆษณาในนิตยสารบางเล่มเป็นการเพิ่มภาพลักษณ์ของสินค้าให้มีความทันสมัย แต่ก็มีข้อเสียเปรียบเมื่อเทียบกับหนังสือพิมพ์เนื่องจากนิตยสารสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้เฉพาะกลุ่มเท่านั้น และไม่สามารถปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงข้อความโฆษณาหรือทำการโฆษณาได้จนถึงวันก่อนพิมพ์ออกจำหน่ายเนื่องจากจะ กำหนดวันเวลาที่ต้องส่งข้อความ โฆษณาให้ไว้แต่เนิ่น ๆ (4-6 อาทิตย์ก่อนออกจำหน่าย) รวมไปถึงการที่งานศิลป์เกี่ยวกับการผลิตงานโฆษณาสำหรับนิตยสารมีราคาสูงและภาพต่าง ๆ ไม่มีการเคลื่อนไหวเมื่อเทียบกับสื่ออื่น ๆ อีกด้วย

2.3.1.2 สื่อโฆษณากระจายภาพและเสียง

สื่อโฆษณากระจายภาพและเสียง (Broadcast Media Advertising) เป็นสื่อที่สามารถให้ข้อมูลภาพหรือเสียง ไปยังผู้บริโภค เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลสินค้าและบริการ และประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนชักจูงให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าและใช้บริการ รวมถึงส่งเสริมภาพลักษณ์ของสินค้านั้น ๆ สื่อบางประเภทจะกระจายเสียงได้เพียงอย่างเดียว นั่นคือ สื่อวิทยุ (Radio) ซึ่งสามารถครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว สามารถสร้างการรับรู้ในตราสินค้าได้ง่ายและรวดเร็วในระดับหนึ่งโดยที่ผู้รับฟังข่าวสารสามารถปฏิบัติภารกิจอย่างอื่นไปด้วยได้ ทั้งนี้ สื่อวิทยุที่ดีจะต้องมีคำพูดที่ดึงดูด มีดนตรีและเสียงประกอบที่น่าสนใจเพียงพอให้ผู้รับฟังข่าวสารได้ทราบข้อมูลและรายละเอียดสินค้าได้ครบถ้วนด้วย เนื่องจากสื่อวิทยุนี้ไม่สามารถถ่ายทอดลักษณะสินค้าออกมาเป็นภาพได้

สื่อโฆษณาบางชนิดสามารถกระจายได้ทั้งภาพและเสียง เช่น สื่อโทรทัศน์ (Television) นับว่าเป็นสื่อโฆษณาที่มีคุณภาพที่ดีที่สุด เพราะเป็นสื่อที่มีลักษณะเด่นที่เหนือกว่าสื่ออื่น ๆ คือสามารถนำเสนอได้ทั้งตัวอักษร ภาพเคลื่อนไหวและเสียงในเวลาเดียวกัน สื่อโทรทัศน์จึงเป็นสื่อที่มีอิทธิพลสูงสุดในบรรดาสื่อทั้งหลายทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงสินค้าได้ง่ายและกว้างขวาง เมื่อเทียบอัตราค่าโฆษณาต่อหัวก่อนข้างต่ำ โดยกลุ่มเป้าหมายมีสมาธิในการรับฟังข่าวสารคดี และเจ้าของสินค้าหรือบริการสามารถสาธิตสินค้าได้ในทุกแง่มุมและสร้างความทรงจำได้ดี อีกทั้งมีความเพลิดเพลินมากกว่าสื่อชนิดอื่น แต่ก็ยังมีข้อเสียบางประการ เช่น มีค่าใช้จ่ายสูงมากทั้งค่าการผลิต และค่าซื้อสื่อซึ่งมีอายุสั้นมาก หากสร้างเนื้อหาของโฆษณาให้โดดเด่นเกินไปผู้บริโภคอาจสนใจในความแปลกของโฆษณามากกว่าสนใจเนื้อหาสินค้า ในบางครั้งผู้บริโภคไม่ต้องการรับข่าวสารโฆษณาก็อาจเปลี่ยนช่องโทรทัศน์ได้ง่าย ทำให้ผู้ชมหลีกเลี่ยงการชมโฆษณา การโฆษณาโดยโทรทัศน์จึงต้องใช้เวลาวางแผนและเตรียมงานนาน

สื่อโฆษณากระจายภาพและเสียง อีกประเภทหนึ่งที่ใกล้เคียงกับโทรทัศน์ คือ สื่อภาพยนตร์ ซึ่งจะโฆษณาก่อนที่ภาพยนตร์จะเริ่มฉาย จึงมีข้อดี คือ กลุ่มเป้าหมายมีสมาธิในการรับข่าวสารดีมาก เนื่องจากไม่มีสิ่งภายนอกรบกวน และเป็นสื่อที่มีผลพลอยได้มาจากสื่อโทรทัศน์ คือนำโฆษณาโทรทัศน์มาใช้ในโรงภาพยนตร์ทำให้ไม่เสียค่าผลิตโฆษณา อีกทั้งยังมีข้อได้เปรียบคือสื่อมีความน่าสนใจสูง เนื่องจากภาพยนตร์โฆษณามีขนาดใหญ่กว่ามาก แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง คือ การรับชมสื่อต้องทำในสถานที่เฉพาะคือ โรงภาพยนตร์เท่านั้น และผู้เข้าชมสื่อมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะปานกลางขึ้นไป เนื่องจากจะต้องใช้เงินเพื่อซื้อบัตรชมภาพยนตร์เข้ามาชมด้วย

ในบรรดาสื่อโฆษณากระจายภาพและเสียงที่ได้รับความนิยม จนได้รับการยอมรับว่าสามารถตอบโจทก์และเข้าถึงไลฟ์สไตล์ของผู้บริโภคยุคใหม่ได้อย่างดีที่สุด คือ สื่ออินเทอร์เน็ต (Internet) ซึ่งเป็นการนำภาพโฆษณาลงในเว็บไซต์ของคนอื่นที่มีชื่อเสียง หรือมีผู้นิยมเปิดเข้าไปเล่นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากระบบอินเทอร์เน็ตได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมากขึ้นทุกวันเพราะสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างกว้างขวางทั่วโลก และเป็นกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงสามารถเป็นแหล่งรับหรือส่งสารได้หลายรูปแบบ อีกทั้งยังเป็นแหล่งให้ความบันเทิง เช่น เพลง ภาพยนตร์ ข่าวหรือภาพ จึงเป็นช่องทางสำหรับทำธุรกิจที่มีความสะดวกทั้งผู้ซื้อและผู้ขายเนื่องจากใช้งบประมาณต่ำรวมไปถึงสามารถติดต่อสื่อสารได้โดยสะดวก เช่น การส่งอีเมล (E-mail) เฟสบุ๊ก (Facebook) หรือส่งข้อความทางไลน์ (Line) ทำให้ประหยัดเวลาในการค้นหาข้อมูล และสามารถให้ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดได้มากตามที่ต้องการ และด้วยระบบที่ทันสมัยนี้ ทำให้สามารถวัดผลตอบกลับการสื่อสารได้ในทันทีด้วยตัวเอง

2.3.2 สื่อโฆษณากลางแจ้ง

การโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) หมายถึง สื่อโฆษณาที่นำไปติดตั้งไว้ในที่ที่มีผู้คนสัญจรไปมาเป็นจำนวนมาก ให้มองเห็นได้ในระยะไกลและสามารถจดจำได้ มีทั้งประเภทที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ เช่น ป้ายโฆษณาตามสี่แยก ถนนที่มีการจราจรคับคั่ง ยานศูนย์การค้าริมทางด่วน บนอาคารสูง และมีทั้งสื่อประเภทที่สามารถเคลื่อนที่ได้ เช่น สื่อโฆษณาบนยานพาหนะต่าง ๆ เป็นต้น การโฆษณากลางแจ้งดังกล่าวนี้สามารถแสดงภาพสินค้า ชื่อสินค้า เครื่องหมายการค้า คำขวัญ รวมทั้งแสง สีและการเคลื่อนไหว ด้วยภาพที่มีขนาดใหญ่จึงสามารถสะดุดความสนใจจากประชาชน ที่ผ่านไปมาได้เป็นอย่างดี³⁹ มักใช้กับสินค้าหรือบริการที่เป็นที่รู้จักกันดีของประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว และสามารถติดตั้งสื่อแบบผสมผสานเป็นเรื่องราว (Series) ได้จำนวนหลายป้าย เพื่อต่อยอดภาพลักษณ์สินค้าให้เป็นที่จดจำแก่ผู้บริโภคได้

สำหรับสื่อโฆษณากลางแจ้งที่สามารถเคลื่อนที่ได้นี้ เรียกว่า สื่อยานพาหนะ (Transit Advertising) ซึ่งสามารถเลือกเส้นทางการเคลื่อนที่เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ได้ โดยผู้โฆษณาสามารถเลือกกลุ่มเป้าหมายได้จากการเลือกสายยานพาหนะสาธารณะต่าง ๆ เช่น รถประจำทาง (Bus) หรือรถไฟฟ้า (BTS) โดยให้ยานพาหนะนั้นผ่านทั้งที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคกลุ่มนั้น ๆ รวมไปถึงสามารถมองเห็นได้จากยานพาหนะคันอื่นด้วย สื่อยานพาหนะจึงเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายรับรู้ข่าวสารได้ดี เนื่องจากขณะโดยสารกลุ่มเป้าหมายไม่มีกิจกรรมอื่นทำ ทำให้โฆษณาที่อยู่ในสายตาถูกอ่านอย่างละเอียด และสามารถเลือกกลุ่มเป้าหมายได้ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ และประชากรศาสตร์ รวมถึงมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ เนื่องจากสื่อมีขนาดเล็กกว่าป้ายโฆษณากลางแจ้ง

สื่อโฆษณากลางแจ้งอีกประเภทหนึ่ง คือ ป้ายโฆษณาถือเป็นสื่อโฆษณากลางแจ้งและเป็นสื่อโฆษณานอกสถานที่ (Out of home advertising media) ลักษณะของป้ายโฆษณามักจะเน้นป้ายขนาดใหญ่ และตัวป้ายต้องมีความทนทานเป็นอย่างมาก วัสดุจะต้องมีความคงทน ทนต่อแสงแดด ทนต่อน้ำและฝน เนื่องจากตัวป้ายต้องสัมผัสกับสภาพอากาศ และสภาพแวดล้อมภายนอกตลอดเวลา ป้ายภายนอกนี้จะนิยมใช้โฆษณาโปรโมชันหรือประชาสัมพันธ์ที่ใช้ข้อความสั้น ๆ กระชับ เข้าใจง่าย⁴⁰ ป้ายโฆษณาที่พบเห็นในปัจจุบันจึงมีอยู่หลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทต่างก็มีทั้งความเหมือนและความต่างจากประเภทอื่น ๆ เนื่องมาจากป้ายโฆษณาได้ถูกปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นเราจึงสามารถพบเห็นป้ายโฆษณาได้หลายลักษณะ

³⁹ การโฆษณาและการส่งเสริมการตลาด. เล่มเดิม.

⁴⁰ A.T.DESIGN. (ม.ป.ป.). ประวัติป้ายโฆษณาและป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ. สืบค้นจาก

ทั้งป้ายบนอาคาร ฟ้าอาคาร ป้ายข้างอาคาร ป้ายบนดิน ติดอย่างถาวรหรือชั่วคราว เคลื่อนย้าย โดยสะดวก รวมถึงการที่ป้ายมีขนาดที่ต่างกันทำให้เงื่อนไขการบังคับใช้ภายใต้บทบัญญัติของ กฎหมายก็จะแตกต่างกันอีกด้วย ในขณะที่บางประเภทจะแสดงเฉพาะภาพนิ่ง แต่บางประเภท ก็สามารถแสดงภาพเคลื่อนไหวทั้งลักษณะของการพลิกป้ายวนไปมา หรือการแสดงผลผ่านจอ ดิจิทัล ดังนั้น เพื่อให้สามารถจัดหมวดหมู่ประเภทของป้ายที่พบในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงแบ่งประเภท ของป้ายโดยใช้เกณฑ์ลักษณะการติดตั้ง และเกณฑ์การแสดงผลของป้าย ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 แบ่งตามลักษณะการติดตั้ง

ป้ายโฆษณาที่พบในปัจจุบันมีลักษณะการติดตั้งหลายรูปแบบ แต่ละแบบก็มีโครงสร้าง และความมั่นคงแข็งแรงที่แตกต่างกันตามหลักวิศวกรรม มีทั้งแบบป้ายโครงถัก ซึ่งมีส่วนประกอบ หลักคือ โครงเหล็กเชื่อมต่อกันเป็นแผงขนาดใหญ่ มีความยืดหยุ่นสูง และโดยการนำเหล็กมาทำเป็น โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างความแข็งแรงให้ตัวป้ายจึงสามารถสร้างสื่อโฆษณาได้หลายประเภท เช่น สื่อโฆษณากลางแจ้ง สื่อโฆษณาตามถนน หรือแม้กระทั่งอาคารศูนย์การค้าต่าง ๆ ล้วนนำเหล็กมา รองรับตัวป้ายด้วยเช่นกัน ปัจจุบันการทำป้ายโครงเหล็กเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจาก ความคงทน และมีความปลอดภัยสูง ส่วนใหญ่จะติดตั้งป้ายโครงเหล็กหน้าอาคาร หุ้มตึก หน้าบริษัทหรืออาคารพาณิชย์ต่าง ๆ โดยป้ายชนิดนี้นิยมนำมาติดตั้งร่วมกับไวเนลหรือผ้าใบ เนื่องจากการติดตั้งและการจัดเก็บง่าย อีกทั้งไวเนลมีราคาไม่แพง เหมาะสำหรับสินค้าที่มีการเปลี่ยน โปรมือชันบ่อย ๆ ส่งผลให้ขนาดและน้ำหนักของป้ายที่สามารถติดตั้งได้อย่างปลอดภัยจึงมีความ แตกต่างกันด้วย ในขณะที่ป้ายโฆษณาอีกแบบจะใช้โครงสร้างแบบป้ายเสากลม ซึ่งมีโครงสร้าง เหล็กขนาดใหญ่และจะใช้เหล็กที่มีความแข็งแรงทนทาน สามารถทนต่อสภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ พายุ ได้เป็นอย่างดี การก่อสร้างต้องให้วิศวกรควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นลักษณะ การติดตั้งที่ต้องมีการวางเสาเข็ม เหมือนการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ นั่นเอง ตัวโครงป้ายจะเป็นการนำ เหล็กมาประกอบเข้ากันจนเป็นแผ่นเรียบขนาดใหญ่ และรองพื้นด้วยแผ่นโลหะอีกชั้นหนึ่ง ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 ป้ายโครงถัก (1)



ภาพที่ 2.2 ป้ายโครงถัก (2)



ภาพที่ 2.3 ป้ายเสากลม (1)



ภาพที่ 2.4 ป้ายเสากลม (2)

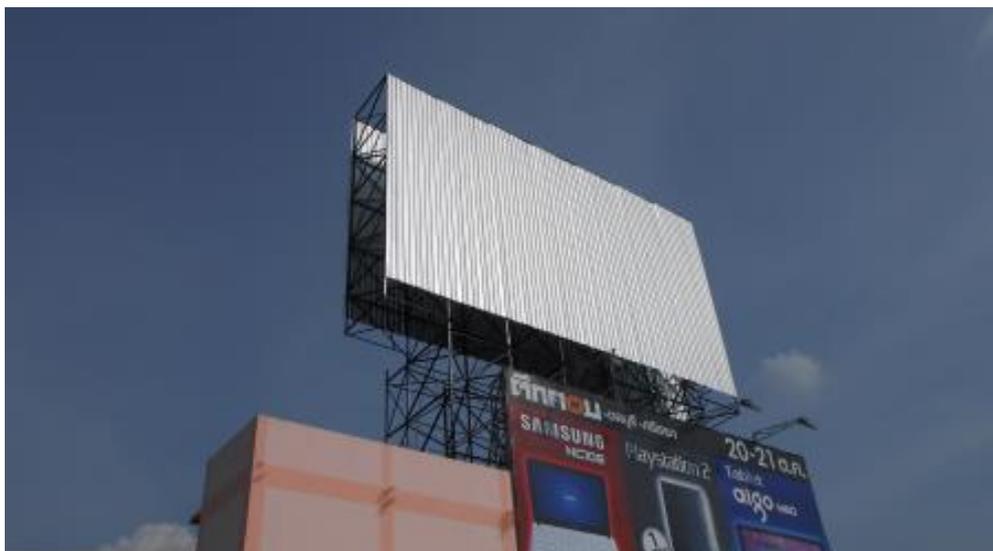
ทั้งนี้ไม่ว่าการติดตั้งป้ายโฆษณาจะเป็นป้ายประเภทโครงเหล็กถัก หรือป้ายเสาเดี่ยว เราก็สามารถแบ่งลักษณะการติดตั้งป้ายโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาในการแบ่งได้ ดังนี้

ก. ป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร

ป้ายบนดาดฟ้าอาคารมีลักษณะเป็นป้ายขนาดใหญ่ที่ติดตั้งบริเวณเหนือหลังคาหรือดาดฟ้าตึกและอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลและชื่อสินค้าหรือผลิตภัณฑ์แก่ประชาชน โดยใช้วัสดุโลหะและอะโลหะ เช่น แผ่นอลูมิเนียม แผ่นสังกะสีและแผ่นผ้าหรือไม้ โดยได้มีการคำนวณน้ำหนักและการต้านแรงลมจากวิศวกร ส่วนฐานรากต้องมั่นคงตามแบบแปลนที่วิศวกรไว้เพื่อให้เหมาะสมกับการรับน้ำหนักและความปลอดภัย เป็นโฆษณาที่เน้นให้เห็นในระยะใกล้ไกล เพื่ออำนวยความสะดวกของสินค้านั้น ดังภาพตัวอย่างนี้



ภาพที่ 2.5 ป้ายโครงถัก (1)



ภาพที่ 2.6 ป้ายโครงถัก (2)

ข. ป้ายข้างผนังอาคาร

ป้ายข้างผนังอาคารมีลักษณะเป็นป้ายขนาดใหญ่ที่ติดตั้งบริเวณด้านหน้าหรือด้านข้างตึกและอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เพื่อโปรโมตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ ให้ลูกค้าทั่วไปได้รับทราบข้อมูลเมื่อมีการจัด โปรโมชันต่าง ๆ โดยส่วนมากนิยมทำป้ายไว้นิลหน้าอาคาร ไวนิลหุ้มอาคาร หรือไว้นิลชิงโครงเหล็กเนื่องจากราคาไม่แพง แต่บางครั้งธุรกิจที่มีกำลังทุนค่อนข้างสูง นิยมทำป้ายแผงตัวชีหรืออลูมิเนียมคอมโพสิต ประกอบกับตัวอักษรโลหะ เพื่อให้ภาพลักษณ์ของสินค้าหรือร้านค้าของตัวเองดูดีและดึงดูดความสนใจว่าคู่แข่งหรือร้านค้าใกล้เคียง แต่ถ้าเป็นร้านอาหาร ประเภทผับ บาร์หรือร้านกาแฟ นิยมทำกล่องไฟติดตั้งด้านหน้าอาคารมากกว่า เนื่องจากบางครั้งกลุ่มลูกค้าเป้าหมายจะมาใช้บริการช่วงเย็นเป็นหลักนั่นเอง



ภาพที่ 2.7 ป้ายข้างผนังอาคาร (1)



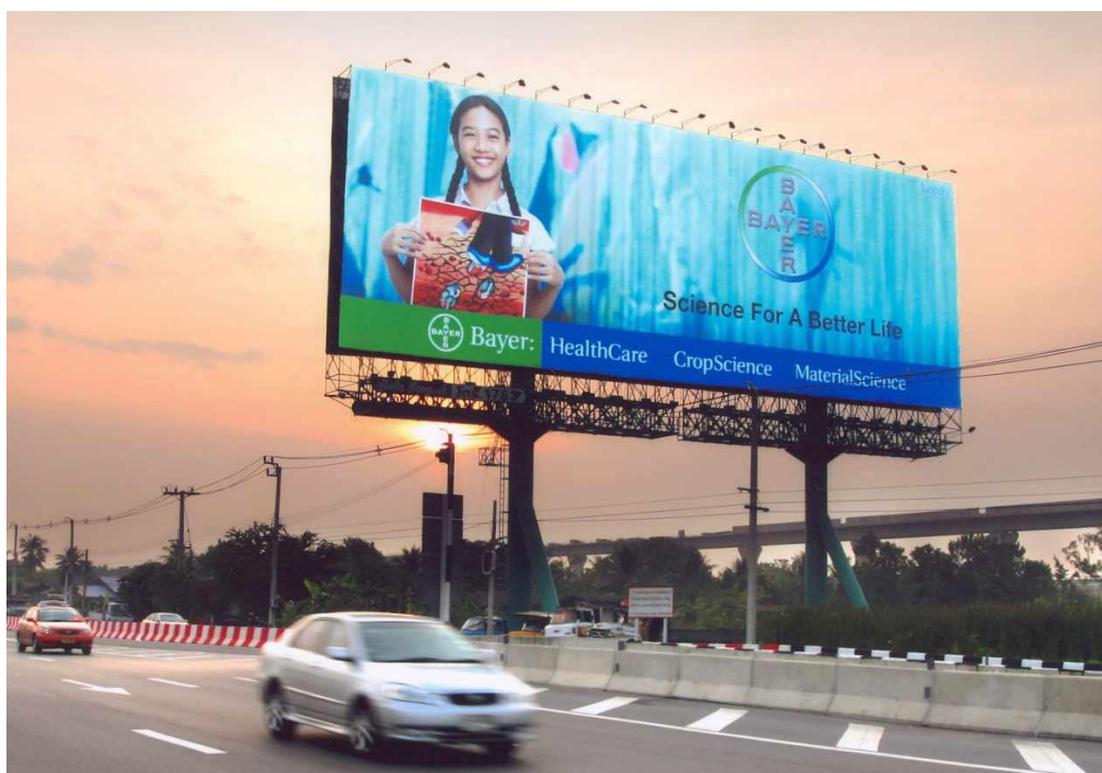
ภาพที่ 2.8 ป้ายข้างผนังอาคาร (2)

ค. ป้ายบนดิน

ป้ายบนดินมีหลายขนาดทั้งขนาดใหญ่ที่เรียกว่า ป้ายบิลบอร์ด (Billboard) และป้ายโฆษณาบนดินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับป้ายบิลบอร์ด แต่มีขนาดเล็กกว่า คือ ป้ายทาวเวอร์ (Tower Sign) สำหรับป้ายบิลบอร์ดเป็นป้ายที่มีลักษณะเป็นป้ายแผ่นสี่เหลี่ยมผืนผ้า และถือเป็นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่สุดรูปแบบหนึ่ง ส่วนใหญ่จะนิยมทำเป็นป้ายโฆษณากลางแจ้ง ที่ติดตามถนนสายหลัก ริมทางด่วน หรือติดตามจุดสำคัญ ๆ เช่น ลีแยก ตลาด หรือจุดที่มียานพาหนะสัญจรหรือคนพลุกพล่าน เหมาะสำหรับการทำเป็นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นอย่างยิ่ง เพราะเนื่องด้วยความเป็นป้ายขนาดใหญ่ สามารถมองเห็นได้ระยะไกล และคู่อลังการตระการตา สามารถดึงดูดความสนใจได้เป็นอย่างดี ส่วนประกอบที่สำคัญของป้ายบิลบอร์ดคือ โครงสร้างเหล็กขนาดใหญ่ ซึ่งการก่อสร้างป้ายนี้จะใช้เหล็กที่มีความแข็งแรงทนทาน สามารถทนต่อสภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ พายุ ได้เป็นอย่างดี การก่อสร้างต้องให้วิศวกรควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นลักษณะการติดตั้งที่ต้องมีการวางเสาเข็ม เหมือนการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ นั่นเอง ตัวโครงป้ายจะเป็นการนำเหล็กมาประกอบเข้ากันจนเป็นแผ่นเรียบขนาดใหญ่ และรองพื้นด้วยแผ่นโลหะอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้สามารถขึ้นตัวชิ้นงานโฆษณาได้ โดยทั่วไปจะนิยมใช้ ไวนิลหรือผ้าใบเนื่องจากความง่ายและสะดวกในการติดตั้งและจัดเก็บ อีกทั้งทำให้ป้ายมีความสวยงามอีกด้วย ไวนิลที่ใช้จะเป็นไวนิลทึบแสง (Vinyl Backlit) พิมพ์ด้วยหมึกที่สามารถทนทานต่อสภาพดินฟ้าอากาศได้ จากนั้นจะเสริมด้วยไฟสปอรัต์ไลท์ (Spotlight) เป็นไฟส่องป้ายสำหรับกลางคืน เนื่องด้วยเป็นป้ายขนาดใหญ่และนิยมนำไปติดตั้งในพื้นที่ ๆ มีการสัญจรคับคั่ง ทำให้สื่อโฆษณานี้สามารถทำให้ทั้งกลางวันและกลางคืน ยิ่งในตอนกลางคืนด้วยแล้ว ป้ายโฆษณาประเภทนี้จะมีความสวยงามมากยิ่งขึ้นไปอีก ดังนั้นไฟสปอรัต์ไลท์จึงมีความจำเป็นสำหรับสื่อโฆษณานี้มาก การติดตั้งไฟส่วนใหญ่จะนิยมนำระบบเซ็นเซอร์หรือ Timing เข้ามาใช้ด้วย ตัวอย่างภาพป้ายบิลบอร์ดมีดังนี้



ภาพที่ 2.9 ป้ายบิลบอร์ด (1)



ภาพที่ 2.10 ป้ายบิลบอร์ด (2)



ภาพที่ 2.11 ป้ายบิลบอร์ดเวลากลางคืน

ป้ายโฆษณาบนดินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับป้ายบิลบอร์ด แต่มีขนาดเล็กกว่า คือ ป้ายทาวเวอร์ (Tower Sign) มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า Pylon Sign มีลักษณะเป็นป้ายตั้งเสาสูงเด่นและมีโครงสร้างเหล็กขนาดใหญ่รองรับตัวป้าย หรือมีลักษณะเป็นป้ายขนาดใหญ่ที่ตั้งตระหง่านอยู่ด้านหน้าอาคาร หน้าบริษัทต่าง ๆ ด้วยจุดเด่นที่มีลักษณะสูงใหญ่นี้เอง ทำให้บรรดา ศูนย์บริการ โชว์รูมรถ ศูนย์การค้า ปั้มน้ำมัน ร้านอาหาร หรือแม้กระทั่งสถานบันเทิงต่าง ๆ จึงนิยมทำป้ายทาวเวอร์ไว้ด้านหน้าสถานประกอบการของตนเอง เพื่อแสดงชื่อของสถานประกอบการให้ผู้บริโภคมองเห็นได้ในระยะไกลเพื่อดึงดูดให้ผู้บริโภคเข้ามาใช้บริการ เพราะนอกจากจะมีความโดดเด่นสวยงามแล้ว ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกค้าได้เป็นอย่างดี วัสดุที่นำมาใช้เป็นชิ้นการประกอบกับป้ายชนิดนี้ ส่วนใหญ่จะทำเป็นป้ายตัวอักษร หรือโลโก้ขนาดใหญ่ หรือไม่ก็นิยมทำเป็นกล่องไฟขนาดใหญ่ และนิยมนำอลูมิเนียมคอมโพสิท (Aluminium Composite Panels) มาประกอบกับโครงป้ายเพื่อเพิ่มความหรูหราให้กับตัวป้าย การผลิตป้ายทาวเวอร์นี้ต้องควบคุมด้วยวิศวกรที่มีความรู้ เช่นเดียวกับป้ายบิลบอร์ด เนื่องจากเป็นป้ายขนาดใหญ่ จึงต้องมีฐานราก การตอกเสาเข็ม เพื่อความปลอดภัยและความทนทานของโครงสร้างป้าย ดังภาพประกอบนี้



ภาพที่ 2.12 ป้ายทาวเวอร์ (1)



ภาพที่ 2.13 ป้ายทาวเวอร์ (2)

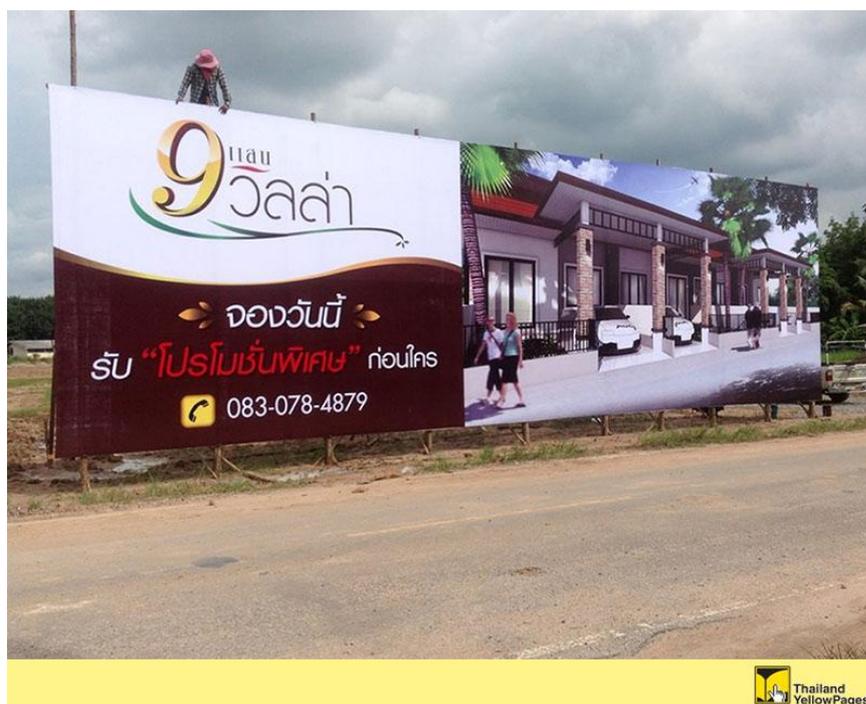
ป้ายบนดินอีกประเภทซึ่งมีขนาดเล็กคือ ป้ายคัทเอาท์ (Cutout Signage) ซึ่งเป็นสื่อโฆษณากลางแจ้งที่บรรดาเจ้าของกิจการและเจ้าของสินค้านิยมใช้กันมาก และเนื่องจากเป็นงานภายนอกอาคาร ลักษณะของป้ายจึงต้องทนแดด ทนฝน สภาพดินฟ้าอากาศ พายุ ป้ายคัทเอาท์ส่วนใหญ่นิยมทำด้วยโครงไม้ จึงเหมาะสำหรับโฆษณาตามข้างทาง ทางหลวงโดยจะติดตั้งตามถนนสายหลักต่าง ๆ และบริเวณที่มีคนพลุกพล่าน ที่สามารถดึงดูดสายตาของผู้พบเห็นเวลาสัญจรผ่านไปมา หรือบริเวณที่มียานพาหนะสัญจรไปมาอย่างหนาแน่น ซึ่งถ้าเป็นป้ายคัทเอาท์ขนาด 120 x 240 cm จะเรียกว่า ป้ายกองโจร (Street Cutout) ซึ่งชื่อป้ายมีที่มาจากการติดเป็นกลุ่มริมทางเท้า อาจจะมีคนประจำอยู่ที่ป้ายเพื่อถือป้ายไว้หรือไม่ก็ได้ ใช้ลักษณะการติดแบบชั่วคราว ซึ่งป้ายคัทเอาท์ที่เราพบเห็นบ่อย ๆ ตามถนนสายหลักก็เช่น ป้ายหาเสียงเลือกตั้ง ป้ายโปรโมชันของบรรดาห้างร้านต่าง ๆ รวมทั้งป้ายโครงการหมู่บ้านและคอนโดมิเนียมต่าง ๆ วัสดุหลักของป้ายส่วนมากจะพิมพ์ไว้นิลด้วยหมึกคุณภาพสูง จึงบนโครงไม้ แล้วนำไปติดตั้งตามจุดที่กำหนด เช่น

ริมถนน ริมฟุตบาท ป้ายกองโจรมีลักษณะและวัตถุประสงค์การนำไปใช้งานคล้ายกับป้ายคัทเอาท์ แต่มีขนาดต่างกันเท่านั้น



ภาพที่ 2.14 ป้ายคัทเอาท์ขนาดเล็ก⁴¹

⁴¹ ในภาพเป็นป้ายขนาดเล็ก 120x240 cm มักจะเรียกว่าป้ายกองโจร.



ภาพที่ 2.15 ป้ายคัทเอาท์ขนาดใหญ่

ลักษณะการติดตั้งป้ายอีกประเภทที่พบในปัจจุบัน คือ สื่อโฆษณายานพาหนะ (Transport) ซึ่งเป็นการติดตั้งภาพโฆษณาภายนอกตัวรถได้แก่ ด้านข้างตัวรถ ด้านนอกตัวรถ รอบตัวรถ ด้านหลังรถ ด้านหน้ารถ บนหลังการรถแท็กซี่ ท้ายรถสามล้อ เป็นต้น สามารถดึงความสนใจได้ดี วัสดุที่ใช้อาจเป็นพลาสติก สติกเกอร์ พี.วี.ซี.บอร์ด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของยานพาหนะ เช่น รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้า เป็นต้น



ภาพที่ 2.16 สื่อโฆษณาภาพยนตร์ (รถโดยสารประจำทาง)



ภาพที่ 2.17 สื่อโฆษณาภาพยนตร์ (รถไฟฟ้า)

2.3.2.2 แบ่งตามลักษณะการแสดงผล

ป้ายแต่ละประเภทมีการเลือกใช้วัสดุในการทำป้ายให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของเจ้าของป้ายแตกต่างกัน ส่งผลให้ลักษณะของการแสดงผลของป้ายแต่ละประเภทจึงแตกต่างกันด้วย สำหรับลักษณะการแสดงผลของป้ายโฆษณาที่พบในปัจจุบัน ได้แก่ ป้ายไว้นิล ป้ายสติ๊กเกอร์ ป้ายไทรวิชัน ป้ายดิจิทัล รวมถึงป้ายประเภทอื่น ๆ แบบผสมผสานซึ่งเกิดจากเทคโนโลยีที่ถูกพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้รูปแบบของป้ายโฆษณาจำนวนมากมาอยู่ได้ถูกปรับปรุงพัฒนาตามไปด้วย ดังนี้

ก. แผ่นภาพโฆษณา (Poster)

ซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าหรือบริการ ตลอดจนชักจูง ให้ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง มีลักษณะเป็น แผ่นเดียว พิมพ์ด้วยกระดาษขนาดต่าง ๆ ได้แก่ 31 x 43 นิ้ว หรือ 24 X 35 นิ้ว ติดตั้งไว้ใน ที่สาธารณะซึ่งมีผู้คนจำนวนมาก เช่น หน้าร้าน ศูนย์การค้า โรงภาพยนตร์ โปสเตอร์จะต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องเป็นแผ่นโดด ๆ ที่สามารถปลงบนพื้นผิวใดก็ได้ และจะต้องปิดแสดงไว้ในสาธารณะต่าง ๆ เนื่องจากมีการผลิตขึ้นเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันนี้ได้มีการสร้างสิ่งโฆษณาแปลก ๆ ใหม่ ๆ ขึ้นมาอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น โปสเตอร์ที่เราเห็นอยู่ทุกวันนี้ จึงมีลักษณะที่แปลกไปจากเดิมคือ แผ่นภาพโฆษณาที่ทำออกมาเป็น ชุดคิดเรียงเป็นเนื้อหาติดต่อกันหรือติดต่างสถานที่กัน แต่เป็นชุดเดียวกันเรียกว่า โปสเตอร์ชุด (Campaign Poster)⁴²

⁴² สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *ประเภทของสิ่งพิมพ์โฆษณา*. สืบค้นจาก <http://etcserver.pnru.ac.th/pcc/Newnat/Ad3.html>



ภาพที่ 2.18 แผ่นภาพโฆษณาโปสเตอร์

ข. ป้ายไวนิล

ป้ายไวนิล ผลิตจากไวนิลซึ่งเป็นพลาสติกชนิดพิเศษมีส่วนผสมระหว่างพลาสติกคุณภาพสูงรวมกับสารเพิ่มประสิทธิภาพต่าง ๆ เช่นสารเพิ่มความทนทานต่อแสงแดด สารเพิ่มความแข็งแรงทนทานต่อแรงกระแทก สารเพิ่มความทนทานต่อสภาวะอากาศ และสารเพิ่มความทนทานความร้อน ไวนิลนอกจากจะทนทานต่อแสงแดดรังสียูวีและสภาวะอากาศที่เปลี่ยนแปลงแล้วยังเป็นวัสดุที่ไม่มีปัญหาเรื่องปลวกหรือแมลงกัดเจาะ การผุกร่อนหรือบิดงอ การเกิดสนิม การรั่วซึมของน้ำฝน ไม่ติดไฟ และยังช่วยลดการสิ้นเปลืองพลังงานอีกด้วย จึงนิยมนำมาใช้ผลิตอุปกรณ์ใช้งานกลางแจ้ง⁴³

⁴³ แหล่งเดิม.



ภาพที่ 2.19 ป้ายโฆษณาไวนิล

ค. ป้ายสติ๊กเกอร์

เป็นการนำสติ๊กเกอร์มาใช้ติดกับป้ายโฆษณา หรืออาจเรียกได้ว่า Wrap นั้น เป็นสติ๊กเกอร์ที่ใช้ในการทำป้ายโฆษณาที่ทำมาจาก PVC Film คุณภาพสูง ทำให้ทนความร้อน และสามารถป้องกันน้ำฝน และยังไม่เป็นคราบขาว เมื่อลอกออก โดยมีทั้ง PVC Sticker หรือ See through sticker และยังมีเจดสี รวมถึงลวดลายจำนวนมาก ทำให้ได้รับความนิยมนำมาใช้ สำหรับการติดสื่อโฆษณาบนพื้นผิวเรียบ เช่น กระจกบนอาคาร หรือผนังอาคารที่มีพื้นผิวเรียบ เป็นต้น



ภาพที่ 2.20 ภาพสติ๊กเกอร์ติดกระจกอาคารขนาดใหญ่

ง. ป้ายไตรวิชั่น

ป้ายไตรวิชั่น (Trivision) คือ สื่อโฆษณาที่สามารถแสดงภาพได้ 3 ภาพ ในหนึ่งพื้นที่ โฆษณาด้วยการพลิกเปลี่ยนภาพของแท่งสามเหลี่ยมทรงกระบอก (Prism) ทั้งนี้อาศัยการส่งกำลัง ขั้วหมุนจากมอเตอร์ไฟฟ้า ผ่านเพลาส่งกำลังพร้อมเฟือง (Gear Transmission) ระบบส่งกำลังเกียร์ หรือเพลาขับเฟือง (Gear Transmission System) ด้วยการพลิกเปลี่ยนภาพแบบคลื่น (Wave Motion) ทั้งจากซ้ายไปขวา ขวาไปซ้าย และจากกึ่งกลางสู่ทั้งสองด้าน



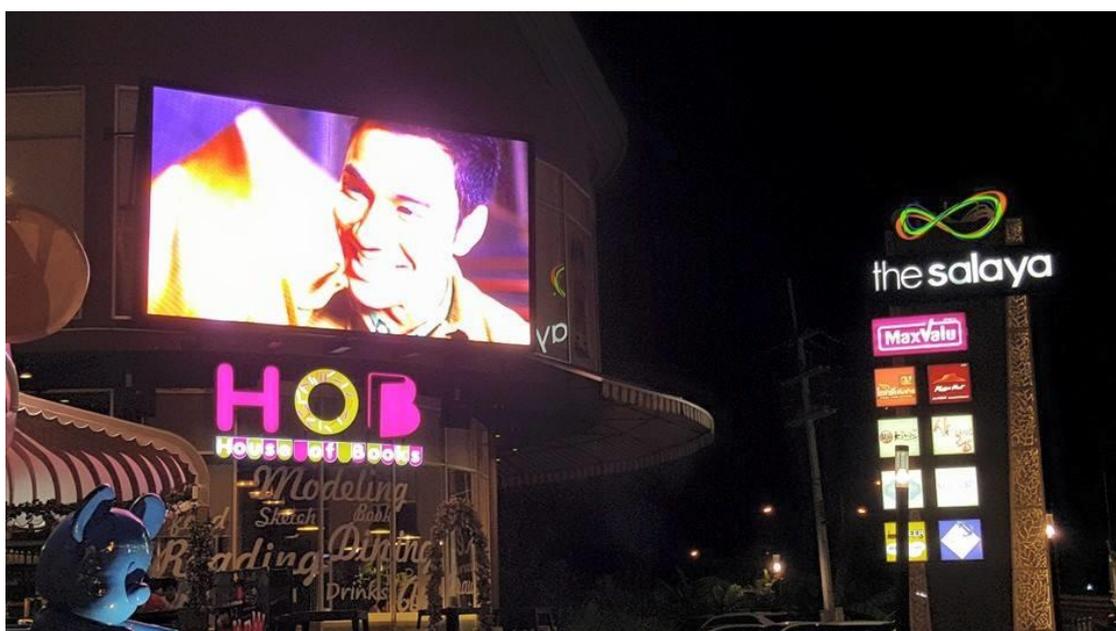
ภาพที่ 2.21 ป้ายโฆษณาไตรวิชั่น

จ. ป้ายดิจิทัล

ป้ายดิจิทัล คือ ป้ายระบบดิจิทัล (Digital Signage) ที่มีรูปแบบการนำเสนอเนื้อหาการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อป้ายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีเนื้อหาของข้อความ และภาพเคลื่อนไหว จะถูกนำเสนอผ่านจออิเล็กทรอนิกส์ เช่น จอ LCD Plasma หรือ จอ LED โดยมีหลักสำคัญของการใช้ Digital Signage คือ ผู้ใช้ หรือผู้ควบคุมสื่อ สามารถเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารให้เหมาะสมกับแผนทางการตลาดไปยังกลุ่มเป้าหมายได้โดยง่าย



ภาพที่ 2.22 ป้ายดิจิทัล (1)



ภาพที่ 2.23 ป้ายดิจิทัล (2)

จ. ป้ายแบบผสมผสาน

ป้าย โฆษณาเป็นสื่อที่ต้องใช้จินตนาการและความคิดสร้างสรรค์อย่างมาก เพราะป้ายโฆษณานั้น เป็นสื่อที่ไม่เคลื่อนไหวดังที่ปรากฏบนโทรทัศน์หรืออินเทอร์เน็ต จึงต้องขบคิดให้ดี เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าที่หลากหลาย แทนที่จะเจาะจงเฉพาะกลุ่มอย่างในนิตยสารที่จะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับคนที่ เลือกชื่อนิตยสารนั้น ๆ เพราะป้ายโฆษณากลางแจ้งเป็นสิ่งที่ปรากฏสู่สายตาผู้คนอย่างเปิดเผยและไม่มีทางเลือกกลุ่มผู้ดู การที่จะออกแบบให้คนดู ไม่ว่าจะกลุ่มใด ๆ ให้เข้าใจถึงสิ่งที่จะสื่อหรือเกิดความอยากจะทำหรือใช้สินค้าหรือบริการตามที่โฆษณานั้น เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย ในบรรดาป้ายโฆษณาจำนวนมากมายในโลกลนั้น มีอยู่มากทีเดียวที่สามารถใช้พื้นที่ที่จำกัดของป้ายจนสามารถบรรลุเป้าหมาย ของการโฆษณาได้อย่างน่าอัศจรรย์ โดยใช้วิธีการโฆษณาแบบผสมผสาน และเลือกใช้สื่อวัสดุอย่างอื่นมาประกอบร่วมด้วย

การผสมผสานป้ายโฆษณากับวัสดุอื่น ๆ จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการสร้างความโดดเด่นให้แก่ป้ายโฆษณา เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความสนใจในความแปลกใหม่ของป้าย และเพื่อชักจูงให้ผู้บริโภคสนใจใช้สินค้าหรือบริการ รวมทั้งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ผลิตภัณฑ์อีกด้วย



ภาพที่ 2.24 ป้ายโฆษณาผสมผสาน (1)

ใช้ลูกโป่งห้อยด้านหลังป้าย ให้ความรู้สึกเหมือนฟองอากาศที่ถูกเป่าตามภาพโฆษณา



ภาพที่ 2.25 ป้ายโฆษณาผสมผสาน(2)⁴⁴



ภาพที่ 2.26 ป้ายโฆษณาผสมผสาน(3)⁴⁵

⁴⁴ บิลบอร์ด (Billboard) ของ iPod ภายใต้ concept “1000 Songs.”

⁴⁵ บิลบอร์ด (Billboard) ของ รถมินิ ที่มีไอเดีย “The 4 door, 5 seat mini countryman. Search “Mini big things” Creative Director: Dave Johnson Advertising Agency: WCRS&Co, London, UK.

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา

ในอดีตการก่อสร้างและติดตั้งป้ายโฆษณาในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณามาใช้บังคับ ดังนั้น การก่อสร้างและติดตั้งป้ายโฆษณาจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของป้ายโฆษณาที่จะดำเนินการก่อสร้างได้อย่างอิสระ ส่งผลให้ป้ายโฆษณาที่ถูกรื้อถอนและติดตั้งขึ้นขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ เป็นเหตุให้ป้ายโฆษณาที่สร้างขึ้นโดยไม่มีกฎหมายควบคุมนั้นส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงสร้างความเสียหายด้านอื่น ๆ ให้แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

จุดเริ่มต้นของการควบคุมป้ายโฆษณา มาจากการควบคุมอาคาร เนื่องจากกฎหมายให้ถือว่าป้ายที่มีขนาดตามที่กฎหมายกำหนด ให้ถือเป็นอาคารประเภทหนึ่งด้วย การใช้ประโยชน์ในอาคารจึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะหนึ่งที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of Neighbor) กล่าวคือ ทุกคนมีเจตนาารมณ์อยู่ร่วมกันในชุมชนเพื่อให้มีเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันพอที่จะพบกันหรือสังสรรค์กันได้เมื่อต้องการ แต่ในการอยู่อาศัยนั้นจะต้องมีระยะที่ห่างกันพอที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำบางอย่าง เพื่อให้มีความปลอดภัยจากอาคาร จากอค์กัภัยที่เกิดขึ้นจากอาคาร มีสุขภาพอนามัยที่ดีไม่แออัด มีความเป็นระเบียบ สวยงาม รักษาสภาพแวดล้อม และเพื่อให้พ้นจากความเดือดร้อนรำคาญ⁴⁶ ทั้งนี้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งรักษาประโยชน์ ความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่ และสังคม โดยเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การปลูกสร้างอาคาร และข้อปฏิบัติของเจ้าของอาคาร การขออนุญาต การใช้งานอาคาร เจ้าพนักงาน อำนาจหน้าที่ คำสั่ง โทษ บทลงโทษ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ กฎหมายอาคารปัจจุบัน⁴⁷ ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และฉบับอื่น ๆ ที่ออกภายหลังเพื่อเพิ่มเติมแก้ไขแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งออกโดยเจ้าพนักงาน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องแก่การก่อสร้างหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร นอกจากนั้นยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่ การออกแบบ ก่อสร้างและใช้งานอาคาร เช่นกฎ หรือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย กฎหมายที่ออกโดยองค์กรหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติหรือประกาศกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติหรือประกาศของเทศบาลนคร เทศบาล และเมืองพัทยา เป็นต้น ภายใต้พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายประกอบอื่น ๆ ทั้งปวง จะกล่าวถึง

⁴⁶ จาก *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล* (น. 31-32), โดย อนุพงษ์ โปรัมย์ประภา, 2540, กรุงเทพฯ.

⁴⁷ จาก *เอกสารเผยแพร่ในคราวประชุมใหญ่ทางวิศวกรรม*, โดย อนุกรรมการ เฉพาะกิจ พัฒนาคูณภาพชีวิตและสังคม วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, 2545 (23 มิถุนายน).

นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับอาคารและคำอธิบาย ได้แก่ อาคารประเภทต่าง ๆ องค์ประกอบของแบบ (แผนผัง แบบแผน รูปด้าน รูปตัด มาตรฐานส่วน) องค์ประกอบของอาคารและวัสดุ (ฐานราก ผนัง พื้น เสาเข็ม และอื่น ๆ) สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับงานอาคาร (ทาง และทางระบายน้ำสาธารณะ) การปลูกสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้ ชั้นตอนขออนุญาตปลูกสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้อาคาร อาทิเช่น รายการเอกสารและหลักฐาน สถานที่ยื่นขอ และเจ้าพนักงาน ค่าธรรมเนียมชั้นตอนและเวลาพิจารณา ผลพิจารณาและคำสั่ง (อนุญาต คำสั่งแก้ไขฯ) การใช้ใบอนุญาต อายุ และการต่ออายุใบอนุญาต สถาปัตยกรรม ระบบและ สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับงานอาคาร ได้แก่ ระบายน้ำ ที่ว่าง ทางสาธารณะ สุขภัณฑ์ น้ำทิ้ง และระบบ ระบายน้ำ ระบบป้องกันหรือเตือนภัยเพลิงไหม้ การกำจัดสิ่งปฏิกูล อื่น ๆ การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ขออนุญาต หรือผิดแยกจากใบอนุญาต คำสั่งเจ้า พนักงาน ได้แก่ คำสั่งระงับก่อสร้างหรือใช้งานอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร การละเมิดคำสั่ง โทษและอื่น ๆ กฎหมายสำคัญเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณออกแบบ ก่อสร้าง ใช้หรือคัดแปลง อาคาร เป็นอย่างยิ่ง มีดังนี้

1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (พ.ศ. 2522) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับอาคาร ทั้งเรื่องนิยาม คำจำกัดความ เจ้าพนักงาน การบังคับใช้ กฎหมาย คณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การอุทธรณ์ นายช่างและ นายตรวจ และผู้ตรวจสอบ เขตเพลิงไหม้ เบ็ดเตล็ด บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล อัตรา ค่าธรรมเนียมและอื่น ๆ กล่าวโดยสังเขป พระราชบัญญัตินี้ ครอบคลุมทั้งงานสถาปัตยกรรมและ งานวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาคาร โดยกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์กว้าง ๆ รายละเอียดปลีกย่อย กล่าวไว้ในกฎหมายย่อย ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายหลักนี้

2) กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับต่าง ๆ เช่นกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 23 พ.ศ. 2533 เรื่องกำหนดให้อาคารหมายรวมถึงป้าย หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่ติดหรือตั้งไว้ใน ระยะห่างจากที่สาธารณะในทางราบน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน กฎกระทรวง มหาดไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 เรื่องอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 49 พ.ศ. 2540 เรื่องการออกแบบด้านแผ่นดินไหว และกฎกระทรวงฉบับล่าสุด คือ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558

3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้าง ว่าด้วยนั่งร้าน พ.ศ. 2525 เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับปั้นจั่น พ.ศ. 2530 เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับการตอกเสาเข็ม พ.ศ. 2531

4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดระยะระหว่างป้ายกับที่สาธารณะที่กำหนดไว้

5) ประกาศกรุงเทพมหานคร เช่น ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องคำแนะนำเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชั้นฐานรากก่อนได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2531 ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องข้อกำหนดลักษณะแบบของบันไดหนีไฟและทางหนีไฟทางอากาศ พ.ศ. 2532 ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร พ.ศ. 2534

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายอาคาร มีเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากกฎหมายหลักหรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ หรือความตามกฎหมายดังกล่าวและยังมีกฎหมายพิเศษที่ออกโดยหน่วยงาน หรือเจ้าพนักงานต่าง ๆ กัน บางเรื่อง ปลีกย่อย และไม่คุ้นเคย อีกทั้งกฎหมายเหล่านี้มักเปลี่ยนแปลงแก้ไขเสมอให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไป ดังนั้นหากเจ้าของอาคารหรือผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องจะทำการใด ๆ จึงต้องศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าว หรือสอบถามจากผู้รู้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดเสียหายอันอาจเกิดขึ้น อีกทั้ง เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กำหนด เพื่อประโยชน์แก่เจ้าของอาคาร หรือผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง ในการที่เกี่ยวข้องอาคาร เช่นปลูกสร้าง ต่อเติม เพิ่ม ลด ขยาย แก้ไข ดัดแปลง ซ่อมแซม เคลื่อนย้าย รื้อถอนหรืออื่น ๆ รวมทั้งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม และเมื่อกฎหมายได้กำหนดให้ป้ายโฆษณาถือเป็นอาคารอย่างหนึ่งแล้ว ผู้ประกอบการเกี่ยวกับป้ายโฆษณาก็มีหน้าที่ต้องดำเนินธุรกิจภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาถึงป้ายโฆษณาจำนวนมากที่พบเห็นในปัจจุบันนี้ มีทั้งป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ติดตั้งไว้ตามทางด่วน ริมถนน ทั้งพื้นที่เอกชนและราชการ รวมทั้งมีการติดตั้งไว้ตามอาคารสถานที่ต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งมักจะมี ความสวยงามแปลกใหม่ และสามารถที่จะดึงดูดสายตาและความสนใจของผู้พบเห็นได้เป็นอย่างดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการโฆษณาให้กับสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดของสินค้าและบริการนั้น ๆ หรืออย่างน้อยที่สุด ก็เป็นการประชาสัมพันธ์และสร้างภาพลักษณ์ให้กับยี่ห้อหรือตราสัญลักษณ์ของสินค้าและบริการ

เพื่อให้เป็นที่รู้จักของผู้บริโภค ตลอดจนเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ขายสินค้ารายย่อยในการกระจายสินค้าให้ถึงมือผู้บริโภคต่อไป การติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวนี้ หากว่ามีการก่อสร้างหรือติดตั้งอย่างไม่เหมาะสมและขาดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบดูแลให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงปลอดภัยที่ตีพอสมควร หรือปราศจากการควบคุมด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อความสวยงามแก่พื้นที่ส่วนรวมแล้ว ล้วนแต่มีโอกาสดำเนินการให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเป็นอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนได้ทั้งสิ้น เนื่องจากการติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวมีผลต่อทัศนียภาพและผังเมืองอีกด้วย

บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายรับรองไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลหรือสิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิที่สำคัญในประการหนึ่งก็คือ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในด้านความปลอดภัย ทั้งในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนอย่างหนึ่ง และความปลอดภัยในทางศีลธรรมของประชาชนอีกอย่างหนึ่ง แม้การติดตั้งป้ายโฆษณาจะเป็นการใช้สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการโฆษณาและเป็นสิทธิในทรัพย์สินอย่างหนึ่ง แต่การใช้สิทธิดังกล่าวนี้ จะต้องเคารพสิทธิของกันและกันโดยไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วย⁴⁸ ทำให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน⁴⁹ ดังนั้นแล้วแนวคิดในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาจึงได้เกิดขึ้นมาและสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมความแข็งแรงด้านโครงสร้าง

แนวคิดในการควบคุมความแข็งแรงด้านโครงสร้างของป้ายโฆษณา มุ่งหวังที่จะขจัดปัญหาจากการที่ป้ายโฆษณามีโครงสร้างไม่แข็งแรง ขาดการซ่อมบำรุงและดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ไม่สามารถต้านทานแรงลมในช่วงฤดูฝนที่มีลมมรสุม โชนกแรงได้และได้สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ดังภาพตัวอย่างความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 28.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 81.



ภาพที่ 2.27 ป้ายโฆษณาล้ม (1)⁵⁰

⁵⁰ ป้ายโฆษณาแห่งหนึ่งก่อสร้างอยู่บนอาคารพาณิชย์ 3 ชั้น โดนลมพัดพังลงมา เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2547 ในขณะที่ฝนตกหนัก ซึ่งโชคดีที่ไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต.



ภาพที่ 2.28 ป้ายโฆษณาล้ม (2)⁵¹

เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2555 ร้านขายเฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและเสื้อผ้าของเอกชนแห่งหนึ่งได้ ถูกป้ายโฆษณายักษ์ขนาด 20 เมตร ยาว 30 เมตร หัก โคนลงมาทับได้รับความเสียหาย เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เจ้าของบ้านและครอบครัวติดอยู่ภายในบ้าน เจ้าหน้าที่ต้องใช้เครื่องตัดถ่างมาช่วยขจัดออกมาได้และในจำนวนคนที่ติดอยู่ในบ้านมีประชาชนได้รับบาดเจ็บ ภายหลังการตรวจสอบทำให้ทราบว่าป้ายดังกล่าวเป็นของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ซึ่งอยู่ระหว่างถูกทางเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร สั่งให้ทำการรื้อถอนเนื่องจากได้ทำการก่อสร้างผิดแบบ⁵²

⁵¹ เมื่อประมาณเดือน ตุลาคม 2546 ป้ายโฆษณาอันหนึ่ง โคนลมพัดล้มทับเสาไฟฟ้าทำให้เกิดไฟฟ้ดับ เป็นบริเวณกว้าง ซึ่งตัวป้ายตั้งอยู่ใกล้กับถนนใหญ่มาก โชคดีที่ไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต.

⁵² สปริงนิวส์. (2555, 13 สิงหาคม). พายุฝนซัดป้ายโฆษณาถล่มทับคนเจ็บ 1 พบสร้างผิดแบบ. สืบค้นจาก <http://www.springnews.co.th/newsupdate/33274>



ภาพที่ 2.29 ป้ายโฆษณาล้ม (3)

เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2555 เกิดเหตุป้ายโฆษณาความสูงประมาณ 50 เมตรได้ล้มลงมาทับหลังคาลานจอดรถของประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการ ทำให้โครงหลังคาลานจอดรถที่มีความยาวประมาณ 80 เมตรล้มถล่มลงมาทั้งหมด มีรถยนต์ของประชาชนจอดอยู่กว่า 10 คัน ถูกทับได้รับความเสียหายเกือบทั้งหมด⁵³

⁵³ คมชัดลึก ออนไลน์ ข่าวอาชญากรรม. (2555, 31 มีนาคม). พายุกระหน่ำพัดป้ายโฆษณา-เสาไฟล้ม
อื้อ!. สืบค้นจาก <http://www.komchadluek.net/news/crime/126851>



ภาพที่ 2.30 ป้ายโฆษณาล้ม (4)

วันที่ 11 สิงหาคม 2556 เวลา 16.45 น. ได้เกิดเหตุป้ายโฆษณาขนาด 8 x 20 เมตร ล้มทับ ป้อมยามหน้าอาคาร โมเดิร์นฟอรัม ถ.ศรีนครินทร์ เนื่องจากขณะนั้นเกิดฝนตกหนักและมีลมกระโชกแรง ส่งผลให้มีประชาชนเสียชีวิตทันทีในที่เกิดเหตุ 1 ราย⁵⁴



ภาพที่ 2.31 ป้ายโฆษณาล้ม (5)

⁵⁴ สปริงนิวส์. (2556, 11 สิงหาคม). *ภัยร้าย! บิลบอร์ดยักษ์ล้มทับ รปภ.ดับคาที่*. สืบค้นจาก <http://www.springnews.co.th/crime/62337>



ภาพที่ 2.32 ป้ายโฆษณาล้ม (6)



ภาพที่ 2.33 ป้ายโฆษณาล้ม (7)

หลังจากเกิดปัญหาป้ายโฆษณากลางแจ้งขนาดใหญ่ถูกพายุฝนพัดหักโค่น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและอาคารบ้านเรือนได้รับความเสียหายในช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2550 ทำให้เกิดแนวคิดการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาโดยภาครัฐ โดยเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้ประกาศนโยบายควบคุมป้ายโฆษณาทั่วกรุงเทพฯ ห้ามตั้งป้ายขนาดใหญ่เพิ่ม และดำเนินการเร่งออกกฎกระทรวงใหม่ เตรียมประกาศใช้ในอนาคต พร้อมประสานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกพื้นที่เพื่อรื้อถอนป้ายผิดกฎหมายทันที ด้านสภาวิศวกรรมสถานได้มีคำแนะนำให้ออกเทศบัญญัติคุมโครงสร้างให้รับแรงลมได้มากขึ้นถึง 180 ก.ม./ชั่วโมงและสำหรับผู้ประกอบการป้ายโฆษณาเอกชนได้แนะนำให้ผู้ใช้บริการป้ายโฆษณาเลือกใช้บริการเฉพาะป้ายโฆษณาที่สมาคมป้ายโฆษณาแห่งประเทศไทยรับรองแล้วเท่านั้น ในการดำเนินการดังกล่าวมีการระดมความเห็นเรียกประชุมคณะผู้บริหาร กรุงเทพมหานครและเชิญผู้แทนจากสมาคมผู้ผลิตป้ายโฆษณาแห่งประเทศไทย สมาคมธุรกิจโฆษณาแห่งประเทศไทย วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ผู้ประกอบการป้ายโฆษณา และผู้ประกอบการสินค้ามาซีแจ้งมาตรการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน⁵⁵

ปัญหาโครงสร้างป้ายโฆษณาดังกล่าวเกิดจาก จากเดิมที่เราใช้ทั้งกฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาใช้เพื่อควบคุม แต่ก็ยังมีปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ได้ข้อสรุปว่าจะต้องร่างและออกกฎกระทรวงเพิ่มเติม ซึ่งจะรวมกับข้อกำหนดตามเทศบัญญัติ ห้ามก่อสร้างหรือตัดแปลง ป้ายขนาดใหญ่ใน 5 เขตพื้นที่ เช่น ตลอดแนวริมทางด่วน ตลอด 2 ข้างทางรถไฟ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อหวังผลทั้งในเรื่องของความปลอดภัย และสร้างความเป็นระเบียบ เพื่อให้เกิดภูมิทัศน์ที่สวยงามของเมืองในระยะยาวด้วย เนื่องจากในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 กรุงเทพมหานคร ได้สำรวจพบว่ามีป้าย 1,410 ป้าย ขออนุญาต 1,028 ป้าย ไม่ขออนุญาต 382 ป้าย จึงได้มีการสั่งรื้อถอนไป 28 ป้าย ซึ่งรื้อถอนแล้ว 1 ป้าย เหลือระหว่างรื้อถอนอีก 27 ป้าย สร้างคิดแบบ 212 ป้าย แม้ว่าที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครจะได้ออกกฎหมายบังคับใช้กับการติดตั้งป้ายแล้ว คือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้น สำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดจุดห้ามติดตั้งป้ายแล้วจำนวน 5 จุด เช่น ริมทางด่วน ริมทางรถไฟ ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ริมถนนสายหลักทั้ง 106 สาย และรอบอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย 200 เมตร นอกจากนี้มีกฎหมายประกันภัย

⁵⁵ จาก ป้ายผิดระเบียบเกลื่อนกรุง กทม.สนีกมหาดไทยออกกฎเหล็กคุมปลายปีนี้, โดย ประชาชาติธุรกิจ, 2550 (12 กรกฎาคม), 31 (3913 (3113)).

บุคคลที่ 3 ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่มีผลบังคับใช้แล้วเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายจะต้องถูกบังคับอย่างเด็ดขาดและเข้มงวดต่อไป ขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครและกรมโยธาธิการได้ร่วมกันจัดทำร่างกฎกระทรวง เพิ่มเติมเรื่องการ ออกแบบโครงสร้างป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ให้เพิ่มแรงต้านลมอีก 3 เท่า โดยป้ายโฆษณาสูงไม่เกิน 10 เมตร ต้องออกแบบให้รองรับแรงลมได้เป็น 150 กิโลกรัมแรง/ตารางเมตร และป้ายโฆษณาสูงเกิน 10 เมตร ต้องออกแบบให้รองรับแรงลมเป็น 180 กิโลกรัมแรง/ตารางเมตร

ภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว ดร.การุญ จันทรางศุ นายกวีวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ว.ส.ท.) ได้เสนอความเห็นให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดการออกแบบ โครงสร้างความแข็งแรงและการตรวจสอบสภาพป้ายโฆษณา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงแข็งแรงของป้ายโฆษณา เห็นว่าควรเพิ่มค่าการรับแรงลมของป้ายโฆษณามากขึ้น รวมถึงเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงของป้ายโฆษณา เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่กรุงเทพฯ มีความถี่และระดับความรุนแรงในการเกิดพายุเพิ่มสูงขึ้น

ในการแก้ปัญหาดังกล่าว นายนพดล ตันศลารักษ์ นายกสมาคมป้ายและโฆษณา ในขณะนั้น ได้กล่าวว่าผู้ประกอบการป้ายมี 3 ประเภท คือ 1. ผู้ประกอบการที่มีอาชีพทำป้ายโฆษณาโดยตรง 2. เจ้าของโครงการทำเอง และ 3. ป้ายที่เจ้าของอาคารหรือเจ้าของที่ดินทำกันเอง ซึ่งป้ายที่เป็นปัญหานั้นเกือบ 100% อยู่ในประเภท 2 และ 3 กล่าวคือ เป็นกลุ่มที่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอาคารทำเอง ซึ่งมีผู้ประกอบการอยู่ประมาณ 20% ของตลาด คิดเป็นจำนวนป้ายประมาณ 200 ถึง 300 ป้าย จากจำนวนป้ายทั้งหมดทั่วกรุงเทพฯกว่า 1,000 ป้าย ที่สำคัญผู้ประกอบการทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวนี้ไม่ได้สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสมาคม ทำให้สมาคมไม่สามารถดำเนินการหรือจัดการกับผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ได้ โดยเฉพาะในแง่ของการแจ้งให้ผู้ประกอบการทำการดูแลรักษาสภาพป้ายโฆษณาให้อยู่มีความมั่นคง แข็งแรง โดยให้วิศวกรทำการตรวจสอบและเซ็นรับรองว่าป้ายนั้น ๆ มีความมั่นคง แข็งแรงทุกปีตามระเบียบของสมาคมและกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เจ้าของสินค้าซื้อโฆษณาป้ายที่มีตราหรือโลโก้สมาคมเพื่อสนับสนุนกลุ่มผู้ประกอบการป้ายที่เป็นสมาชิกของสมาคมและผู้ประกอบการป้ายที่มีความมั่นคง แข็งแรง ที่ผ่านมาทางสมาคมได้ออกมาตรฐานคุณภาพ โดยให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถยื่นขอโลโก้สมาคม (ASPA) ไปติดตั้งเพื่อเป็นการันตีถึงความมั่นคง แข็งแรงของป้ายแล้ว ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการจัดระเบียบป้ายโฆษณาที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ได้ดูแลรักษาให้มีความแข็งแรงหมดไปโดยปริยาย

กล่าวโดยสรุป ภายใต้แนวความคิดด้านการควบคุมดูแลป้ายโฆษณาด้านความแข็งแรงของโครงสร้าง ทำให้เกิดการควบคุมป้ายโฆษณาด้านโครงสร้าง ผ่านทางการตรวจสอบและการขออนุญาตจากหน่วยงานราชการ โดยเจ้าของป้ายโฆษณาจะต้องดูแลและซ่อมบำรุงป้ายโฆษณาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ซึ่งไม่ใช่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มองเห็นถึงปัญหาและมุ่งที่จะจัดปัญหานี้ ยังมีหน่วยงานเอกชนซึ่งมีชื่อว่า สมาคมป้ายและโฆษณา ที่ได้ร่วมหามาตรการสร้างความปลอดภัย ด้วยการให้เจ้าของป้ายโฆษณามีการตรวจเช็คป้าย โดยการตรวจสอบจากวิศวกรที่มีชื่อขึ้นทะเบียนกับทางสำนักโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นทางสมาคมป้ายและโฆษณา จะทำการออก “ป้ายรับรองความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย” ให้กับเจ้าของโครงป้ายโฆษณาที่ผ่านการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน⁵⁶ โครงการดังกล่าวได้รับการตอบรับที่ดีจากผู้ประกอบการป้ายโฆษณาในการเข้าร่วมโครงการตรวจสอบดูแลและซ่อมบำรุงป้ายโฆษณาดังกล่าว

ในที่สุด ความร่วมมือด้านการจัดการและควบคุม โครงสร้างป้ายโฆษณาก็สัมฤทธิ์ผล เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 ได้มีกฎหมายควบคุมอาคารได้กำหนดให้ ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ถือเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย แต่เนื่องจากป้ายมีความแตกต่างจากอาคารทั่วไป ซึ่งข้อกำหนดหรือกฎกระทรวงที่ใช้บังคับกับอาคารทั่วไปอาจใช้บังคับกับกรณีของป้ายไม่ได้อย่างเหมาะสม รัฐมนตรีมหาดไทยจึงออก “กฎกระทรวง ว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558” เพื่อรวบรวมและปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องป้ายให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของป้ายในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) มีความสูงจากระดับฐานหรือระดับพื้นดินที่ก่อสร้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป (2) ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน 2.50 เมตร และมีพื้นที่ของป้ายเกิน 1 ตารางเมตรหรือมีน้ำหนักรวมทั้ง โครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม (3) ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้าย และมีความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตร หรือมีความยาวเกิน 1 เมตร หรือมีพื้นที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเกิน 10 กิโลกรัม

⁵⁶ นิตยสาร โฟชันนิง. (2550, 9 สิงหาคม). *สมาคมป้ายและโฆษณา การันตีความปลอดภัยด้วยป้ายรับรอง*. สืบค้นจาก www.positioningmag.com

เนื่องจากป้ายมีข้อกำหนดในหลาย ๆ เรื่องเช่นเดียวกับอาคารทั่วไป ในส่วนที่ให้ขึ้นไปตามข้อกำหนดตามกฎกระทรวงฉบับอื่น กฎกระทรวงฉบับนี้จะเพียงอ้างไปถึงข้อในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนเรื่องที่แตกต่างกันหรือมีข้อกำหนดเฉพาะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ และสำหรับข้อกำหนดในเรื่อง ลักษณะ ขนาด ระยะ ความสูง และแนวกว้าง ซึ่งมีอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ข้อ 7-13 ถูกนำมาปรับปรุงและเขียนใหม่อยู่ใน หมวด 4 ของกฎกระทรวงฉบับใหม่

ในส่วนเนื้อหาของการออกแบบ โครงสร้างก็ยังคงให้ใช้ค่าหน่วยแรง วิธีการ และเกณฑ์การออกแบบตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) เว้นแต่ค่าหน่วยแรงลม ค่าหน่วยแรง วิธีการ และเกณฑ์การออกแบบ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการคำนวณแรงลมและการตอบสนองของอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมอาคารรับรอง

2.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมด้านการแสดงผล

ในอดีตป้ายโฆษณามีการแสดงผลผ่านไวเนล หรือวัสดุที่มีค่าการแสดงผลคงที่ในการใช้ทำป้ายโฆษณา ทำให้การแสดงผลของป้ายมีลักษณะทั่วไปและไม่โดดเด่นไปกว่ากัน ต่อมาได้มีการนำเทคโนโลยีป้ายแบบไตรวิชั่น (Trivision) เข้ามาใช้กับป้ายโฆษณา ส่งผลให้ป้ายโฆษณาสามารถหมุนพลิกภาพได้ 3 ด้าน จนกระทั่งล่าสุด เทคโนโลยีหน้าจอ LED และการใช้ระบบดิจิทัล (Digital Signage) ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับป้ายโฆษณา ซึ่งเรียกว่าป้ายโฆษณาดิจิทัล ซึ่งมีลักษณะเด่นคือมีค่าความสว่างสูง มีสีสันทันดูชัด สามารถแสดงผลเป็นภาพหรือข้อความที่มีการเคลื่อนไหว มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดการดึงดูดสายตาประชาชนที่อยู่บริเวณจุดติดตั้งป้าย ด้วยลักษณะดังกล่าวของป้ายดิจิทัลได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านการแสดงผลของป้ายโฆษณาที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเกินสมควร จนเกิดการร้องเรียนปัญหาความสว่างของป้ายโฆษณาต่าง ๆ ตามมามากมาย มีรายงานข่าว⁵⁷ แจ้งว่าสำหรับการติดตั้งป้ายบนป้อมตำรวจที่ไม่มีการควบคุมความสว่างของแสงบนป้ายทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้รถใช้ถนนซึ่งมีการร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง กรุงเทพมหานครได้พยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถควบคุมค่าแสงสว่างของป้ายโฆษณาได้

ปัญหาเรื่องร้องเรียนป้ายโฆษณา LED บนอาคารสูงและตามถนนสายต่าง ๆ ที่มีแสงสว่างจ้ามากส่งผลกับการมองเห็นของผู้ขับขี่และอุปสรรคในการสัญจรซึ่งเป็นอันตรายอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ มีรายงานแจ้งว่า กรุงเทพมหานครได้รับการร้องเรียนในเรื่องนี้แต่ในขณะดังกล่าวกฎหมายควบคุมอาคารไม่ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องลักษณะรูปแบบของป้าย ยังไม่มีกฎหมายควบคุม

⁵⁷ เติลินิวส์. (2558, 24 มีนาคม). *จัดการป้ายสว่างเกินส่องไม่ถูกต้องสั่งกทม.ตรวจสอบ*. สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th/bangkok/309678>

ในเรื่องของแสงสว่างของป้าย มีเพียงการขออนุญาตติดตั้งป้ายบนอาคารที่ควบคุมในเรื่องของขนาด และการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของป้ายและตัวอาคารเท่านั้น จึงยังไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้พิจารณาร่างระเบียบเพิ่มเติม เพื่อควบคุมไปถึงลักษณะ รูปแบบของป้าย เมื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ ท้องถิ่นทั่วประเทศก็จะนำไปบังคับใช้ต่อไป⁵⁸

ล่าสุดเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 กฎหมายควบคุมอาคารได้กำหนดให้ ป้ายหรือสิ่ง ที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ถือเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย แต่เนื่องจากป้ายมีความแตกต่างจากอาคารทั่วไป ซึ่งข้อกำหนดหรือกฎกระทรวงที่ใช้บังคับกับอาคารทั่วไปอาจใช้ บังคับกับกรณีของป้ายไม่ได้เหมาะสม รัฐมนตรีมหาดไทยจึงออก “กฎกระทรวง ว่าด้วยการ ควบคุมป้ายหรือสิ่ง ที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558” เพื่อรวบรวมและปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องป้ายให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของ ป้ายในสภาวะการณปัจจุบัน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมค่าความสว่างของป้ายโฆษณาไว้ใน ข้อที่ 17 ในเรื่องของการจัดให้มีระบบไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือป้ายที่ใช้ระบบไฟฟ้าและ มีแสงสว่างในตัวเอง แสงสว่างที่ออกจากป้ายนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อ บริเวณข้างเคียง และจะต้องไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจ ส่งผลต่อการควบคุมหรือขับขี่ยานพาหนะ หากในกรณีที่ป้ายโฆษณาได้มีแสงสว่างที่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนรำคาญ กฎกระทรวงฯ ข้อที่ 24 ก็ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายดำเนินการแก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง ในกรณีมีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงถือเป็นก้าวแรก ของการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการแสดงผล โดยเฉพาะค่าความสว่างของป้ายโฆษณา

⁵⁸ จาก รอรกรมโยธาฯออกกฎหมายควบคุม ดัดนิสัยเอกชนมักง่ายทำป้าย LED จ้าเกิน, โดย แนวหน้า, 2557 (อังคารที่ 21 มกราคม).



ภาพที่ 2.34 ป้ายโฆษณาดิจิทัลที่ส่องสว่างเวลากลางคืน ซึ่งมีจอแสดงผลของป้ายโฆษณาดิจิทัลที่มีความสว่างจนสร้างความเคืองร้อนแก่ประชาชน จนอาจส่งผลกระทบต่ออาการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะ



ภาพที่ 2.35 ป้ายโฆษณาดิจิทัล เปรียบเทียบแสงสว่างเวลากลางวันและเวลากลางคืน

2.4.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมโดยใช้มาตรการทางภาษี

ในการบริหารประเทศ รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เมื่อรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงิน รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีรายรับ รายรับส่วนใหญ่จะได้อาจจากการเก็บภาษีอากร ดังนั้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการเก็บภาษีอากรก็คือ เพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการของรัฐ อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีอากรนั้น ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการอย่างอื่นอีก คือ เพื่อควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เป็นธรรม หรือเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ได้⁵⁹

ในการเก็บภาษีเพื่อควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภค การผลิต หรือวิธีดำเนินการธุรกิจบางชนิดเพื่อมิให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมได้ ดังนั้น เมื่อรัฐต้องการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ก่อให้เกิดผลเสียหายโดยรวมจากป้ายที่เป็นมลทัศน์และความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผู้เป็นผู้ก่อมลภาวะจึงต้องรับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการกระทำให้เกิดมลพิษนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการมีการนำต้นทุนภายนอก ซึ่งได้แก่สิ่งแวดล้อมมาใช้ จึงเป็นมลภาวะที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนี้โดยการส่งผลกระทบต่อผู้อื่น

ภาษีจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่รัฐสามารถใช้ในการควบคุม โดยการออกนโยบายต่าง ๆ มารองรับ จึงควรใช้มาตรการทางภาษีป้ายเป็นเครื่องมือในการควบคุม วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีก็เพื่อควบคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมในอนาคต กล่าวคือ เก็บภาษีเพื่อเป็นต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งมีค่าสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ หากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางลบต่อสังคม⁶⁰ หากไม่มีการคำนึงถึงผลกระทบในทางลบแล้วก็จะทำให้มีการติดตั้งป้ายที่มีผลกระทบต่อมลทัศน์และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในปริมาณที่มากเกินไป ซึ่งมาตรการทางภาษีนี้นี้ก็เพื่อให้ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจได้นำต้นทุนทางสังคมคือ ต้นทุนที่เกิดจากผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมนั้น มาคิดเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตด้วย จึงควรมีการใช้หลักเกณฑ์อัตราค่าภาษีป้าย เพื่อการควบคุมปริมาณการติดตั้งป้ายโฆษณาและลักษณะของป้ายโฆษณาที่ก่อให้เกิดมลทัศน์และความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้มีปริมาณที่น้อยลง โดยเชื่อมโยงกับหลักนโยบายสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายมากขึ้น จากการที่ผู้ก่อมลพิษได้นำต้นทุนที่ได้ก่อกองไว้ให้กับสังคมกลับเข้ามาเป็นต้นทุนภายในของผู้ที่ก่อมลพิษนั้น ๆ จึงต้องรับผิดชอบโดยการเสียภาษีที่สูงขึ้นเพื่อเก็บไว้เป็นต้นทุน

⁵⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายภาษีอากร เล่ม 1, โดย ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, กรุงเทพฯ.

⁶⁰ จาก “ภาษีสิ่งแวดล้อมและการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น” ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังและการสร้างเครื่องมือใหม่เพื่อสิ่งแวดล้อม, โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548, กรุงเทพฯ.

ของรัฐในการบริหารจัดการเก็บภาษี และค่าชดเชยต่อผลเสียหายต่อสังคมโดยรวม ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

2.4.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปัญหาด้านมลพิษ

ในการสร้างภูมิทัศน์ที่ดีสำหรับชุมชนเมืองซึ่งอยู่อาศัยร่วมกับธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะเขตนั้น ๆ ทั้งการปลูกต้นไม้ ตกแต่งเมืองด้วยดอกไม้ต่าง ๆ การมีสถาปัตยกรรมที่สวยงาม และการทำความสะอาดเมืองย่อมตกเป็นอันไร้ประโยชน์ ถ้าสิ่งเหล่านี้ถูกบดบังด้วยป้ายโฆษณามากมายที่พบเห็นแทบจะทุกมุมของเมือง ไม่ว่าจะภาพโฆษณาครีมนำร่องผิวขาวใส หรือป้ายโฆษณารถยนต์รุ่นใหม่ ๆ ที่ผุดขึ้นเต็มสองข้างทางจราจร สิ่งเหล่านั้นล้วนทำให้ประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาด้านมลพิษจากเดิมที่ประชาชนสามารถขับรถและเดินทางพร้อมกับชื่นชมความงามของท้องฟ้าสีครามผ่านวิวทิวทัศน์ซึ่งเป็นแหล่งใกล้ชิดกับธรรมชาติ ในอนาคตอันใกล้นี้ประชาชนอาจจะเห็นแต่เพียงป้ายขนาดใหญ่เรียงรายรถลูกหลูกตา

ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น อันประกอบไปด้วยป่าไม้ ต้นไม้ ทุ่งหญ้า อากาศ แม่น้ำ น้ำ รวมไปถึง โบราณสถาน ชุมชน แหล่งวัฒนธรรม ภาพ หรือทิวทัศน์ ตามธรรมชาติ เป็นทรัพยากรของชาติที่เป็นทรัพย์สินสาธารณะ (Common Property) และประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น โดยที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นอย่างเท่าเทียมกัน⁶¹

จากแนวคิดดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสามารถนำแนวคิดนี้ มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การติดตั้งป้ายโฆษณา และในปัจจุบัน พบว่ามีการติดตั้งป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ และขนาดเล็กจำนวนมาก กระจายอย่างไม่เป็นระเบียบอยู่ทั่วไป ทั้งในพื้นที่เมือง หรือตามแนวถนนหลวง ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมที่เป็นเส้นทางเศรษฐกิจของกรุงเทพและเมืองใหญ่ และอนาคตอาจแพร่ขยายไปยังชนบทโดยใช้เส้นทางคมนาคมสายหลักระหว่างตัวเมือง กับชนบท ซึ่งอาจรวมถึงพื้นที่ระหว่าง เขตอนุรักษ์ เขตสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ แหล่งมรดกโลก และแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ การติดตั้งป้ายโฆษณาที่บดบังภูมิทัศน์ ทิวทัศน์ และทัศนียภาพอันเป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทุกคนนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิด

⁶¹ จาก ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระเบียบป้าย, “การประชุมระดมความคิดเห็นต่อ (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดระเบียบป้าย (เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2548),” โดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนแล้วยังทำให้เกิดปัญหาหมกหมิ่นจากความเป็นระเบียบเรียบร้อย อีกด้วย

ในการอนุญาตให้ติดตั้งป้าย การควบคุม และดูแลเกี่ยวกับป้าย เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล รับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน การที่แต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ทำให้การแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ทันต่อสถานการณ์ เพราะป้ายเป็นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตามกระแสการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ปัญหาของป้ายจึงเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน⁶²

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดด้านการควบคุมป้ายโฆษณา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การก่อสร้างและติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนให้มากที่สุด ทั้งความเสียหายจากโครงสร้างป้ายโฆษณาที่ขาดความมั่นคงแข็งแรง และขาดการบำรุงรักษาจนก่อให้เกิดความเสียหายจากกรณีป้ายล้มทับ ความเสียหายจากการแสดงผลอันเป็นลักษณะเฉพาะของป้ายบางประเภทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรืออาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการจ้องมองป้ายโฆษณา แนวความคิดในการควบคุมป้ายโฆษณานี้ยังรวมไปถึงการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาในแต่ละประเภท ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอีกด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนี้ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาและกล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

⁶² แหล่งเดิม.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวคิดในการจัดปัญหาการก่อสร้างและติดตั้งป้ายโฆษณาที่ส่งผลกระทบต่อและสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชน พบว่าป้ายโฆษณามากมายหลายขนาดและหลากหลายรูปแบบได้สร้างความเสียหายต่อประชาชนหลายด้าน ทั้งจากการที่ป้ายโฆษณา มีโครงสร้างที่ไม่มั่นคงแข็งแรงและขาดการบำรุงรักษาจนโครงป้ายเสื่อมสภาพจากสายลม น้ำฝน แสงแดด จนไม่สามารถต้านทานลมพายุในเหตุการณ์ที่มีลมกรรโชกแรงได้ ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่จึงล้มทับบ้านเรือนและทรัพย์สินของประชาชนทำให้เกิดความเสียหายต่อทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ในขณะที่ป้ายโฆษณาบางชนิดแม้จะมีโครงสร้างที่แข็งแรงและไม่มีความเสี่ยงจากปัญหาด้านโครงสร้าง แต่กลับมีค่าความสว่างและลักษณะการแสดงผลที่รบกวนทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะ ก่อให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนตามมา นอกจากนี้ป้ายดังกล่าวยังมีการแสดงผลอันเป็นลักษณะเฉพาะของป้ายบางประเภทที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หรืออาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการจ้องมองป้ายโฆษณา ทำให้ต้องมีการบัญญัติด้วยบทกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งด้านการขออนุญาต การบังคับให้มีใบรับรองการตรวจสอบ การกำหนดคสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าของป้ายโฆษณา รวมไปถึงบทกำหนดโทษในกรณีฝ่าฝืน การใช้กฎหมายเพื่อจัดการและควบคุมป้ายโฆษณานี้ยังรวมไปถึงการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาในแต่ละประเภทอีกด้วย และจากการศึกษาพบว่ากฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณามีอยู่หลายฉบับ ทั้งกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและรวบรวมไว้เพื่อเปรียบเทียบในลำดับถัดไป ดังนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาในประเทศไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะเป็นแม่บทของกฎหมายทุกฉบับ และเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มีความสำคัญต่อประชาชนคือ รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิเสรีภาพมากน้อยอย่างไร รัฐธรรมนูญจะ

กำหนดไว้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังจะมีบทบัญญัติออกมาเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคน มิให้ใครคนอื่นมาละเมิดสิทธิที่มีอยู่นั้น รวมไปถึงการป้องกันผลประโยชน์อันจะเกิดแก่ประชาชนด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการโฆษณาไว้ใน มาตรา 45 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้ป้ายโฆษณาทุกฉบับของประเทศไทยจึงต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายไว้ในลำดับต่อ ๆ ไป

3.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้วิจัยจะศึกษาในลักษณะทรัพย์สินว่าป้ายโฆษณาประเภทใดบ้างถือเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และศึกษาในลักษณะละเมิดว่าผู้ครอบครองหรือเจ้าของป้ายโฆษณาในปัจจุบันได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นอย่างไรบ้าง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” เมื่อพิจารณาตามตัวบทแล้ว อสังหาริมทรัพย์จะมีความหมายถึงถึง

1) ที่ดิน คือ เนื้อที่หรือพื้นที่เป็นแปลง เป็นไร้ ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ใช่เนื้อที่หรือพื้นที่ก็จะไม่ใช่ที่ดิน เช่นขุดดินจากที่ดินไปเพื่อจะนำไปขาย ดินที่ถูกขุดขึ้นมาจะไม่ใช่ที่ดินไม่ใช่ อสังหาริมทรัพย์อีกต่อไป ความหมายตามมาตรา 139 นี้ ที่ดินจะหมายความเฉพาะพื้นดินที่เราเหยียบย่ำและอาศัยอยู่เท่านั้น (แต่ถ้าเป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินจะหมายความรวมถึง ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ และทะเลสาบด้วย ซึ่งจะกว้างกว่าความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ที่ดินโดยสภาพแล้วไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ดังนั้นในทางอาญา

การลักทรัพย์ที่เป็นที่ดินจึงไม่อาจทำได้ แต่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองสามารถในที่ดินเข้าแข่งได้ จึงไปเข้าความผิดฐานบุกรุกแทน

2) ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวร ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นมีทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่มนุษย์นำมาคิดไว้ ซึ่งจะต้องเป็นการติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวร คือ ไม่หลุดหรือแยกออกจากที่ดินได้โดยง่าย เช่น ต้นไม้ (ไม่รวมถึงต้นไม้ในกระถาง ต้นไม้จะต้องมีรากชอนไชลงในพื้นดิน) อาคารบ้านเรือน ฯลฯ ในส่วนของต้นไม้ นั้น มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้นไม้ที่จะเป็นอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นไม้ยืนต้น (ตามกฎหมายคือต้นไม้ที่มีอายุเกิน 3 ปี) ถ้าเป็นไม้ล้มลุกจะไม่ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น พืชผักต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริโภค

3) ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน คือทรัพย์ที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของที่ดินตามธรรมชาติ เช่น ดิน กรวด ทราย ก้อนหิน ภูเขาหิน ทางน้ำไหล แร่โลหะต่าง ๆ ตามธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและประกอบรวมกันเกิดเป็นที่ดินขึ้นมา ไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์สร้างหรือนำมาคิดไว้ แต่ก็มีบางกรณีเช่นกันที่เกิดจากมนุษย์ เช่น ซ้อดินซ้อหิน มาถมที่ ดินหินที่ถมลงไปก็จะกลายเป็นส่วนประกอบของที่ดินนั้นไป สังเกตว่าทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ถ้านำหรือเคลื่อนย้ายออกจากที่ดินก็จะไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์อีกต่อไป

4) ทรัพย์สิทธิต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น (ทรัพย์สิทธิมีอธิบายคร่าว ๆ ในบทความเรื่องสิทธิตามกฎหมายเอกชน) ทรัพย์สิทธิเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ไม่มีรูปร่างและจะต้องสัมผัสไม่ได้ แต่มีราคาซื้อขายถือเป็นเจ้าของได้ และต้องมีผู้ทรงสิทธิ เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ความเป็นเจ้าของที่ดิน) สิทธิครอบครอง (สิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์) สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิอาศัย ฯลฯ เหล่านี้คือทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน ส่วนทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินก็คือสิทธิอาศัย (สิทธิที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน) ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

กรณีของโครงข่ายโฆษณา เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ โดยชัดแจ้งว่าป้ายโฆษณา ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ แต่เราสามารถวินิจฉัยปรับกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดย แยกตามประเภทได้ดังนี้

กรณีที่เป็นป้ายขนาดใหญ่เช่น ป้ายโฆษณาบิลบอร์ด ติดตั้งบนดิน ซึ่งมีการตอกเสาเข็มเพื่อยึดตัวป้ายกับที่ดิน ถือเป็นทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินที่มีลักษณะเป็นการถาวร คือ ไม่หลุดหรือแยกออกจากที่ดินได้โดยง่าย นอกจากนี้ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ยังถือว่าเป็นอาคาร ตามพ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงถือได้ว่า ป้ายโฆษณาบิลบอร์ดเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมาย

หากเป็นป้ายที่ติดตั้งริมถนน หากเป็นป้ายขนาดเล็กสามารถถอดออกจากที่ติดตั้งได้โดยง่ายจึงไม่ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ แต่หากมีลักษณะการติดตั้งแบบเจาะ อี้ออก เชื่อมกับจุดติดตั้ง

จนเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินหรืออาคาร โดยไม่สามารถถอดออกได้โดยง่าย ถือได้ว่า ป้ายดังกล่าว เป็นอสังหาริมทรัพย์ และหากเป็นกรณีของสื่อที่ติดตั้งบนยานพาหนะ เมื่อสามารถเคลื่อนที่ไปตาม ยานพาหนะได้ ไม่มีลักษณะตราตรึงกับที่ดินเป็นการถาวร จึงไม่ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์

ในการกำหนดว่าป้ายเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ มีประโยชน์ในเรื่อง ของการกำหนดความเป็นเจ้าของในตัวป้าย เพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา ต่อไป อย่างไรก็ตาม ป้ายดังกล่าวมาทั้งหมดสามารถเปลี่ยนจากอสังหาริมทรัพย์กลายเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ หากเป็นกรณีที่รื้อออกจากที่ดินหรือจุดติดตั้งเรียบร้อยแล้ว

สำหรับความเสียหายที่เกิดจากป้ายโฆษณาในกรณีละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขา เสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

และหากกรณีป้ายโฆษณาซึ่งถือเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งได้ก่อความเสียหาย ตามมาตรา 434 “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ ชำรุดบกพร่องก็ดีหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดีท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายจะนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนั้น ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงความบกพร่องในการ ปลูกหรือคำจูนต้นไม้หรือหรือกอไผ่ด้วย

ในกรณีดังกล่าวมาในสองวรรคข้างต้นนั้น ถ้ายังมีผู้อื่นอีกที่ต้องรับผิดชอบในการ ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วยไซ้ ท่านว่าผู้ครองหรือเจ้าของจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่ผู้นั้นก็ได้”

และมาตรา 435 “บุคคลใดจะประสบความเสียหายอันพึงเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูก สร้างอย่างอื่นของผู้อื่น บุคคลผู้นั้นชอบที่จะเรียกให้จัดการตามที่จำเป็นเพื่อบำบัดป้องกันอันตราย นั้นเสียได้”

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะเกิดความเสียหายจากป้ายขึ้น แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น อาจมีข้อเท็จจริงที่เมื่อความเสียหายจากป้ายเกิดขึ้นแล้วแต่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากว่าเป็น ข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้แก่ ข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามมาตรา 420 ข้อยกเว้นความรับ รับผิดชอบข้อสันนิษฐานกฎหมาย กรณีเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติ ข้อยกเว้นความรับผิดชอบตาม ข้อสันนิษฐานกฎหมายกรณีเกิดจากทรัพย์สินอันตราย มาตรา 437 และข้อยกเว้นความรับผิดชอบตาม มาตรา 423 วรรคสอง และกรณีดังกล่าวข้างต้นที่ป้ายไม่ใช่สิ่งปลูกสร้างถาวรที่ทำจากโครงเหล็ก

(เป็นป้ายผ้า ป้ายพลาสติก ป้ายไม้) ติดไว้ที่อาคารซึ่งมิได้ใช้สำหรับอยู่อาศัย หากป้ายตกลงมาโดยไม่ทราบสาเหตุ และไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำทำให้ป้ายตก แล้วทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย กรณีนี้เป็นปัญหาที่ผู้เสียหายไม่สามารถหาข้อกฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงเพื่อหาบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบได้ กับมาตราใดได้ อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้กับผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยา⁶³

3.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักสำหรับควบคุมป้ายโฆษณาไม่ได้ให้ความหมายของ “ป้าย” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “อาคาร” ว่า หมายความว่า ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาด น้ำหนักหรือระยะห่างจากที่สาธารณะ ตรงตามเงื่อนไขของกฎหมาย ทำให้การติดตั้ง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับป้ายโฆษณาดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

เนื้อหาของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเงื่อนไขของ “อาคาร” ว่าให้หมายความรวมถึง ป้าย หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁶⁴

1) ที่ติดหรือตั้งป้ายไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตรหรือน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือ

2) ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาดพื้นที่หรือน้ำหนัก 4 ลักษณะ คือ

(2.1) ขนาดความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตร หรือ

(2.2) ยาวเกินหนึ่งเมตร หรือ

(2.3) เนื้อที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือ

(2.4) มีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ

ทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม

กรณีที่ป้ายที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นอาคาร การก่อสร้างป้ายโฆษณา จึงต้องขออนุญาตกับพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนดำเนินการก่อสร้าง⁶⁵ ทั้งนี้ในการก่อสร้างป้ายหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อติด

⁶³ จาก ปัญหาความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากป้าย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 204), โดย กรกมล วัฒนเสริมกิจ, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (3).

⁶⁵ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 31.

หรือตั่งป้าย กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ได้กำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั่งป้ายที่อาคารให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาคาร และต้องไม่บังช่องระบายอากาศ หน้าต่าง ประตู หรือทางหนีไฟ⁶⁶

2) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั่งป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร ต้องไม่ล้ำออกนอกแนวผนังรอบนอกของอาคาร และส่วนบนสุดของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั่งต้องสูงไม่เกิน 6 เมตร จากส่วนสูงสุดของอาคารหรือดาดฟ้าของอาคารที่ติดตั่งป้ายนั้น⁶⁷

3) ป้ายที่ติดตั่งอยู่บนพื้นดินโดยตรง ต้องมีความสูงไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั่งป้ายไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะที่อยู่ใกล้ป้ายนั้นมากที่สุด และมีความยาวของป้ายไม่เกิน 32 เมตร⁶⁸

4) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั่งป้ายหรือคลังสินค้า ที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ⁶⁹

(4.1) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร

(4.2) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนนสาธารณะ

(4.3) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน 20 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 2 เมตร

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย จากกรณีที่ป้ายล้มทับพื้นที่สาธารณะ รวมถึงการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่จราจร โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวดังต่อไปนี้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 777/2556) ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารได้ทำสัญญาให้นาย ส. เช่าพื้นที่ชั้นดาดฟ้าเพื่อติดตั้งโครงเหล็กป้ายโฆษณา โดยนาย ส. ได้ติดตั้งโครงเหล็กป้ายโฆษณาขนาดประมาณ 2 x 12 เมตร สูง 14 เมตร และมีน้ำหนัก 1 ตัน โดยไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคารและเป็นการสร้างยื่นล้ำออกนอกแนวผนังอาคารรอบนอกของ

⁶⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543), ข้อ 7.

⁶⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543), ข้อ 8.

⁶⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543), ข้อ 13.

⁶⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543), ข้อ 41.

อาคาร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขต) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างตัดแปลงอาคาร และให้แก้ไขโดยรื้อถอน โครงเหล็กส่วนที่ยื่นล้ำออกนอกแนวผนังอาคารรอบนอกของอาคารและส่วนที่สูงเกิน 6 เมตร จากคาดฟ้าและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง โครงเหล็กป้ายโฆษณาภายในเวลาที่กำหนด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะตามสัญญาเช่าระบุว่า โครงเหล็กและป้ายโฆษณาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่า เมื่อครบสัญญาเช่าผู้เช่ามีสิทธิรื้อถอน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิในพื้นที่ที่เช่า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งต่อนาย ส. โดยตรงหลังจากอุทธรณ์และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในคดีนี้ก็คือ อาคารและโครงเหล็กพิพาทอยู่ใกล้กับทางหลวงหมายเลข 351 ซึ่งเป็นที่สาธารณะและอาคารและโครงเหล็กพิพาทมีความสูงมากกว่าระยะห่างระหว่างอาคารและโครงเหล็กพิพาทกับที่สาธารณะ นอกจากนี้ โครงเหล็กพิพาทนี้ ผู้เช่าเป็นผู้ก่อสร้างและเป็นการดำเนินการภายหลังก่อสร้างอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้ว 6 ปี โดยสร้างติดตึกรับกับอาคารที่มีอยู่เดิมบนชั้นคาดฟ้าโดยความยินยอมของผู้ฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแรกเกี่ยวกับโครงเหล็กป้ายโฆษณาพิพาทเป็น “อาคาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ให้ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดความกว้างของป้ายเกินห้าสิบเซนติเมตร หรือยาวเกินหนึ่งเมตรหรือเนื้อที่ของป้ายเกินห้าพันตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม เป็นอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โครงเหล็กป้ายโฆษณาพิพาทติดตั้งไว้บนอาคารที่มีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายและมีขนาดเนื้อที่ และน้ำหนักเกินกว่าที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนด จึงเป็น “อาคาร” ตามมาตรา 4 (3)(ข) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกรณีเป็นการตัดแปลงอาคารมิใช่เป็นการก่อสร้างขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการต่อเติมหรือเพิ่มซึ่งลักษณะของรูปทรงหรือน้ำหนักของชั้นคาดฟ้าซึ่งเป็น โครงสร้างของอาคาร และเป็นการเพิ่มน้ำหนักเกินกว่าร้อยละสิบให้แก่ชั้นคาดฟ้าซึ่งเป็นโครงสร้างอาคารเดิมเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยอีกว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารมีหน้าที่ยื่นขออนุญาตหรือแจ้งการตัดแปลงอาคารเดิมพร้อม โครงเหล็กป้ายพิพาทตามมาตรา 21 แห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับข้อ 6 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 และกรณีเป็นการตัดแปลงอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างตัดแปลงอาคารและให้มีการแก้ไขอาคารพร้อมกับยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารได้ตามมาตรา 40(1) และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 148/2552) ได้กำหนดแนวทาง การก่อสร้างตัดแปลงป้ายโฆษณา หากมีการตัดแปลงเพิ่มเติมโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้รื้อถอนได้ โดยปรากฏรายละเอียดคำพิพากษาดังนี้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบธุรกิจในการให้เช่าพื้นที่โฆษณา ได้เช่าป้ายโฆษณาโครงเหล็กจำนวน 1 ป้าย ซึ่งติดตั้งอยู่บนชั้นดาดฟ้าของอาคารเพื่อใช้ดำเนินการของตน โดยมีการชำระภาษีป้ายขนาด 8 เมตร ยาว 16 เมตร ในนามของผู้ฟ้องคดีตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาได้มีประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับป้ายโฆษณาดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ผู้อำนวยการเขตที่รับผิดชอบ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและพบว่าป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดีมีการตัดแปลงขยายโครงเหล็กเป็นขนาดประมาณ 3 x 17 x 20 เมตร โดยมีได้มีการขอใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างภายใน 30 วัน แต่เมื่อครบกำหนด 30 วันแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กดังกล่าวออกทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ข้างต้นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีติดตั้งป้ายโฆษณาโครงเหล็กเช่นเดิมต่อไป ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ป้ายโฆษณาโครงเหล็กพิพาทมีลักษณะเป็นอาคารตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การตัดแปลงป้ายโฆษณาโครงเหล็กดังกล่าว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เมื่อปรากฏว่าป้ายโฆษณา

โครงเหล็กที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองนั้น ตามหลักฐานในการชำระภาษีป้ายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบันมีขนาด 8 x 16 เมตร แต่จากหลักฐานหนังสือรับรองความปลอดภัยของโครงสร้างป้ายโฆษณาและแบบหลักฐานของโครงสร้างป้ายดังกล่าวที่วิศวกรของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบรับรองปรากฏว่า มีขนาด 12 x 20 เมตร ซึ่งมีขนาดเนื้อที่ของป้ายเพิ่มขึ้นจากเดิมตามที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยแจ้งชำระภาษีไว้ กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการตัดแปลงขยายโครงเหล็กป้ายโฆษณาดังกล่าวให้มีขนาดใหญ่กว่าเดิม และเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับโครงสร้างของอาคารเดิม โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการตัดแปลงที่ไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ 1(3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดว่า การเปลี่ยนแปลงการต่อเติม การเพิ่มการลดหรือการขยาย ซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของส่วนต่าง ๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเดิม ส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบไม่ถือว่าเป็นการตัดแปลงอาคาร และในกรณีนี้จากหลักฐานการชำระภาษีป้ายที่ปรากฏก็เพียงพอแล้วที่จะให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีการตัดแปลงป้ายดังกล่าวจริงแม้จะไม่มีพยานบุคคลหรือหลักฐานภาพถ่ายขณะที่มีการตัดแปลงมายืนยัน อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจที่จะดำเนินการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างภายใน 30 วันได้ตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ แต่โดยที่การก่อสร้างในกรณีนี้สามารถรื้อถอนได้ เฉพาะส่วนที่ตัดแปลงเพิ่มเติม ประกอบกับส่วนที่ตัดแปลงนั้นเป็นโครงสร้างที่ไม่มีความยุ่งยาก ทั้งยังเป็นการลดน้ำหนักและแรงที่กระทำต่ออาคารที่ติดตั้ง จึงไม่มีผลทำให้ป้ายโฆษณาโครงเหล็กเดิมต้องอยู่ในสภาพที่มีความเสี่ยงต่อการพังทลายของโครงเหล็กและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินแก่ผู้อยู่อาศัยโดยรอบและบุคคลทั่วไป ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้รื้อถอนป้ายโฆษณาออกทั้งหมดรวมทั้งของเดิมซึ่งเป็นส่วนที่มีได้ตัดแปลงต่อเติมด้วยโดยมิได้ยกเว้นไว้ให้ชัดเจน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เฉพาะส่วนที่สั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ไม่ได้ตัดแปลงและเพิกถอน

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การก่อสร้างตัดแปลงป้ายโฆษณาโครงเหล็กที่เข้าลักษณะตามคำนิยามเป็นอาคารนั้น ย่อมต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์

ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งให้รื้อถอนป้ายโฆษณาเฉพาะในส่วนที่ดำเนินการโดยไม่ชอบนั้นได้

3.1.4 กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558

กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ เป็นกฎหมายฉบับล่าสุดที่ถูกรวบรวมขึ้นเพื่อบังคับใช้กับป้ายโฆษณาเป็นการเฉพาะ โดยมุ่งหวังให้สอดคล้องกับลักษณะของป้ายโฆษณาในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากลักษณะโครงสร้างและการใช้สอยของป้ายแตกต่างจากอาคารทั่วไป ทำให้ข้อกำหนดหรือกฎกระทรวงที่ใช้บังคับกับอาคารไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีของป้ายได้อย่างเหมาะสม การออกกฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นการรวบรวมและปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องป้ายให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของป้ายในสถานการณ์ปัจจุบัน⁷⁰ ซึ่งได้มีการประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 โดยมีเนื้อหาดังนี้

1) ใช้บังคับกับป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้⁷¹

(1) ทีสร้างขึ้นโดยมีความสูงจากระดับฐานหรือระดับพื้นดินที่ก่อสร้างตั้งแต่ 10 เมตร ขึ้นไป

(2) ทีติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน 2.50 เมตร และมีพื้นที่ของป้ายเกิน 1 ตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม

(3) ทีติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตรหรือมีความยาวเกิน 1 เมตร หรือมีพื้นที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันเกิน 10 กิโลกรัม

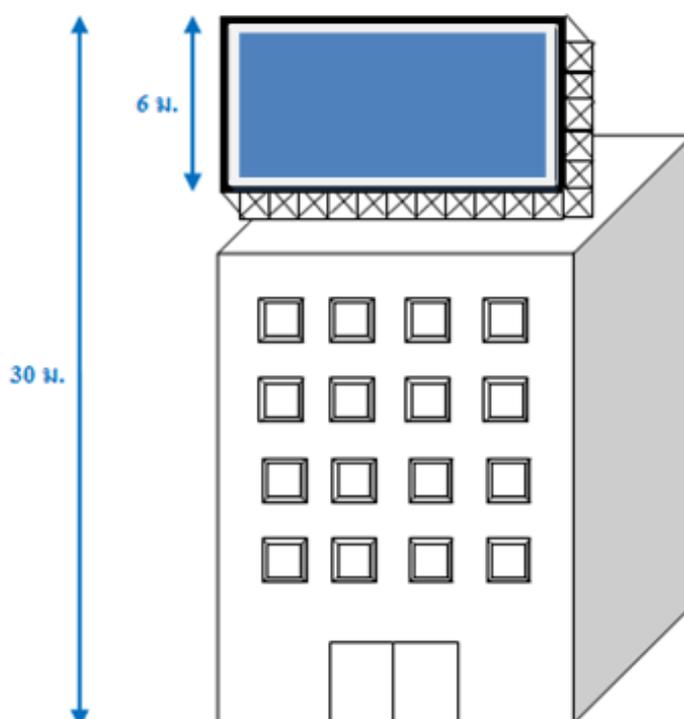
กฎหมายถือว่าป้ายที่มีลักษณะตามเงื่อนไขของกฎกระทรวงนี้ เป็นป้ายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม กฎหมายจึงต้องควบคุมจัดการเพื่อให้ป้ายมีสภาพมั่นคงแข็งแรง ไม่เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น

⁷⁰ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย พ.ศ. 2558.

⁷¹ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 3.

2) ป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร เว้นแต่ป้ายชื่ออาคารที่สูงไม่เกิน 3 เมตร ให้เป็นไปตามข้อกำหนด ดังนี้⁷²

- (1) ไม่ล้ำออกนอกแนวผนังรอบนอกของอาคาร
- (2) ความสูงของป้ายไม่เกิน 6 เมตร และมีความสูงของป้ายและอาคารรวมกันไม่เกิน 30 เมตร เมื่อวัดจากระดับพื้นดิน
- (3) มีพื้นที่ป้ายไม่เกิน 75 ตารางเมตร



ภาพที่ 3.1 การติดตั้งป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 9

ผลของการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารนี้ จะมีความสูงรวมอาคารได้ไม่เกิน 30 เมตร ซึ่งเท่ากับว่าหากอาคารสูงตั้งแต่ 30 เมตร ขึ้นไป จะไม่สามารถสร้างป้ายบนดาดฟ้าหรือหลังคาได้เลย

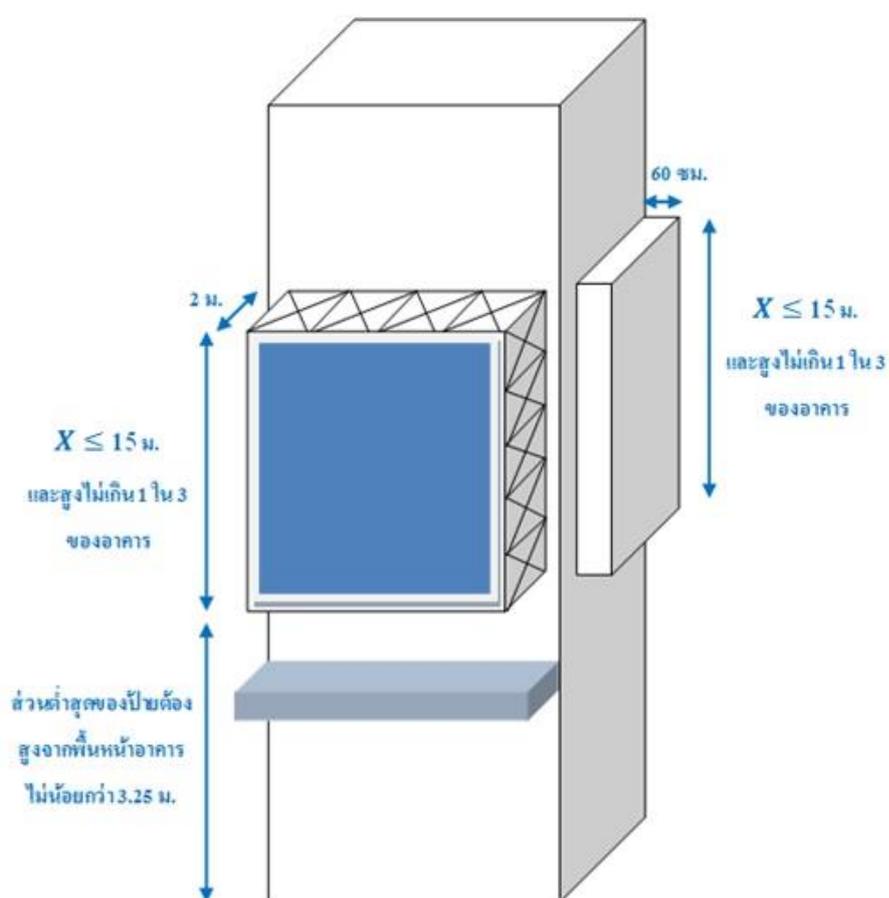
⁷² กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 9.

3) ป้ายที่ยื่นจากผนังอาคารให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังนี้⁷³

(1) อาคารที่ไม่มีกันสาด ให้ยื่นจากแนวอาคารได้ไม่เกิน 60 เซนติเมตร และส่วนต่ำสุดต้องสูงจากพื้นหน้าอาคารนั้นไม่น้อยกว่า 3.25 เมตร อาคารที่มีกันสาดให้ยื่นจากแนวอาคารเหนือกันสาดได้ไม่เกิน 2 เมตร หรือไม่เกินแนวกันสาดแล้วแต่ระยะใดจะน้อยกว่า

(2) ความสูงของป้ายต้องไม่เกิน 1 ใน 3 ส่วนของความสูงของอาคาร แต่ต้องไม่เกิน 15 เมตร

(3) ส่วนสูงสุดของป้ายต้องไม่เกินจุดสูงสุดของผนังอาคารด้านที่ติดตั้งป้ายนั้น



ภาพที่ 3.2 การติดตั้งป้ายที่ยื่นจากผนังอาคาร ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 10

⁷³ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 10.

เนื้อหาของเงื่อนไขการติดตั้งป้ายบนดินใหม่นี้ ก็เพื่อสร้างหลักประกันว่าหากป้ายโฆษณาไม่แข็งแรงจนล้มลงมาจะต้องไม่ทับเลยแนวเขตพื้นที่ที่ดินข้างเคียงและกรณีที่เจ้าของป้ายต้องการสร้างป้ายที่มีความสูงล้ำแนวเขตจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงเสียก่อน ซึ่งเป็นหลักของความยินยอมรับความเสี่ยงของเจ้าของที่ดินข้างเคียง และเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของป้ายและเจ้าของที่ดินข้างเคียงอีกด้วย

5) การจัดให้มีระบบไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือป้ายที่ใช้ระบบไฟฟ้าและมีแสงสว่างในตัวเอง แสงสว่างที่ออกจากป้ายจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือขับขี่ยานพาหนะ⁷⁵

ผลของบทบัญญัติในข้อนี้กำหนดว่าป้ายโฆษณาจะมีระบบไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือมีแสงสว่างในตัวเองหรือไม่ก็ได้ แต่หากมีแสงสว่าง ๆ นั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะ ทั้งนี้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวที่จะมีคำสั่งว่าป้ายนั้น ๆ สร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือรบกวนการมองเห็นสภาพจราจรหรือไม่

6) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ป้ายตั้งแต่ 50 ตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคา หรือคาถฟ้าของอาคารหรือบนส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป ก่อนเริ่มการก่อสร้างผู้ดำเนินการ ต้องติดป้ายขนาดกว้างไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร มีความยาวไม่น้อยกว่า 2.40 เมตร ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง และสามารถเห็นได้ง่ายตลอดเวลาที่ก่อสร้าง โดยแสดงข้อความดังต่อไปนี้⁷⁶

⁷⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 17.

⁷⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 20.

การก่อสร้างป้ายชนิด.....	จำนวน.....
ใบอนุญาต/ใบรับแจ้ง เลขที่.....	ลงวันที่..... กำหนดแล้วเสร็จในวันที่.....
เจ้าของป้าย.....	
ผู้ดำเนินการ.....	
วิศวกรผู้ออกแบบ.....	ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเลขทะเบียน.....
สถาปนิกผู้ออกแบบ.....	ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเลขทะเบียน.....
วิศวกรผู้ควบคุมงาน.....	ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเลขทะเบียน.....
สถาปนิกผู้ควบคุมงาน.....	ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเลขทะเบียน.....

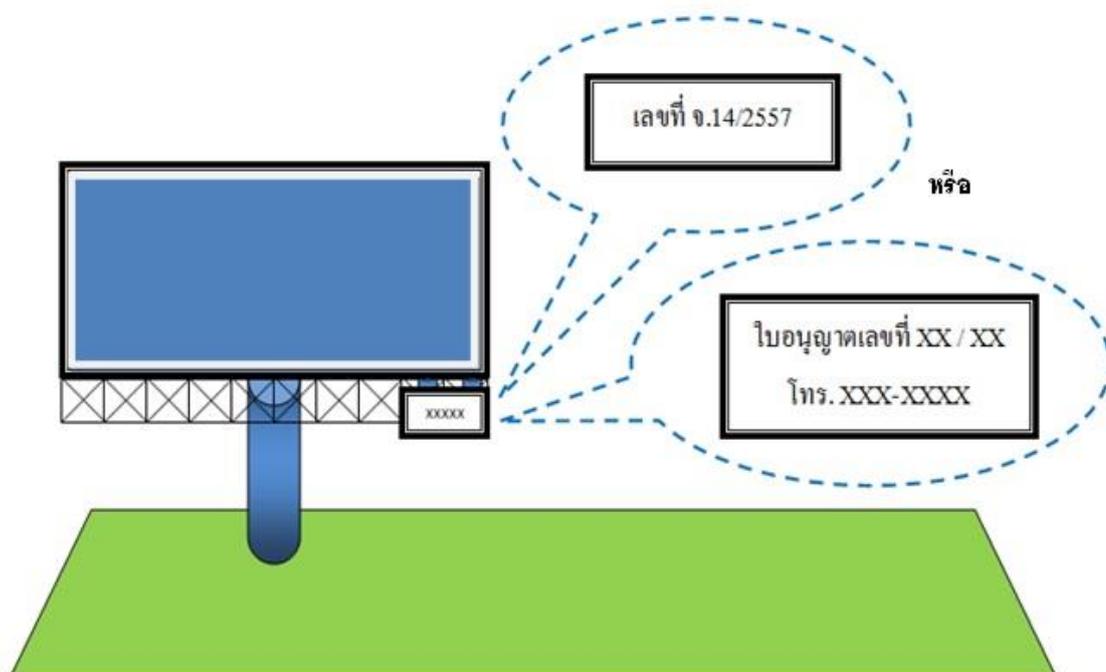
ภาพที่ 3.4 เนื้อหาของป้ายแสดงข้อความการดำเนินการก่อสร้างป้าย ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 20

7) เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่ป้ายตั้งแต่ 50 ตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดตั้งบนหลังคาหรือคานฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป ให้มีหน้าที่ดังนี้⁷⁷

(1) ต้องจัดให้มีตัวอักษรแสดงเลขที่ใบรับรองการตรวจสอบ ในกรณีที่ยังไม่มีใบรับรองการตรวจสอบป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายให้แสดงเลขที่ใบอนุญาตก่อสร้างแทนรวมทั้งหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้ และมีขนาดตัวอักษรไม่เล็กกว่า 20 เซนติเมตรแสดงไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ชัดเจนในบริเวณด้านหน้าป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(2) ต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548

⁷⁷ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 23.



ภาพที่ 3.5 การติดตั้งเลขที่รับรองการตรวจสอบบนป้ายโฆษณา

8) ให้ผู้ดำเนินการ ผู้ครอบครอง หรือเจ้าของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับใบแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือก่อสร้างดัดแปลงแล้วเสร็จไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขการจัดให้มีตัวเลขรับรองแสดงการตรวจสอบตามข้อ 23(1) ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ⁷⁸

กล่าวโดยสรุปเนื้อหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ พ.ศ. 2558 มุ่งหวังที่จะควบคุมด้านโครงสร้าง และระยะร่นจากถนนสาธารณะหรือที่ดินของบุคคลอื่น โดยความเข้มงวดในการควบคุมจะแปรผันกับขนาดและความสูงของป้ายเป็นหลัก กล่าวคือ ยิ่งป้ายมีขนาดและความสูงมาก ยิ่งต้องสร้างหรือติดตั้งให้ห่างจากถนนสาธารณะหรือที่ดินของบุคคลอื่นให้มาก การควบคุมด้านโครงสร้างและระยะร่นดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อป้ายขนาดใหญ่เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการขออนุญาตก่อสร้างและติดตั้งป้ายที่สร้างขึ้นใหม่ภายหลังที่กฎกระทรวงฉบับนี้

⁷⁸ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 27.

ถูกบังคับสามารถทำได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีเงื่อนไขกำหนดข้อห้ามในรายละเอียดแบ่งตามลักษณะของป้ายไว้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้บทกำหนดดังกล่าวให้ถือใช้บังคับทั่วประเทศแตกต่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งก่อสร้างสำหรับติดหรือตั้งป้ายในพื้นที่บางส่วน ในท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้บังคับเฉพาะท้องที่ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ทั้งนี้ป้ายที่ได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้คือ ป้ายขนาดเล็กที่ไม่ต้องขออนุญาต หรือป้ายขนาดกลางที่ต้องขออนุญาตแต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่ต้องตรวจสอบโครงสร้าง ข้อสังเกตประการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการควบคุมแสงสว่างยังเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เพราะยังไม่มีกฎหมายกำหนดค่าความสว่างในรายละเอียดเป็นตัวเลขมาตรฐานไว้โดยชัดเจน

3.1.5 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เนื้อหาของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามว่า “อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน เรือ แพ ตลาด คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอฒันท์ เช่น ประตูน้ำ อุโมงค์หรือป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย⁷⁹ และสำหรับในเนื้อหาหมวดที่ 4 ว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว การติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาตให้⁸⁰

2) ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ที่อาคาร ในลักษณะที่สกปรก รกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ⁸¹

⁷⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.

⁸⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 39.

⁸¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 40.

3) เจ้าของอาคารซึ่งตั้งอยู่ในระยะไม่เกินสี่สิบเมตรจากขอบทางเดินรถที่มีผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่าแปดเมตร และที่ผู้สัญจรไปมาอาจเห็นอาคารหรือบริเวณของอาคารได้จากถนนนั้น ต้องดูแลรักษาอาคารนั้นไม่ให้สกปรกกรงรัง⁸²

ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้อาคารประเภทป้ายที่ติดตั้งอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่ได้รับการยินยอมจากเจ้าหน้าที่ ทั้งแขวน แปะหรือปิดป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่บดบังอาคารหรือที่สาธารณะ เจ้าของป้ายจะถูกปรับและป้ายจะถูกรื้อถอนทันที โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองดังนี้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 656/2556) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องได้ติดตั้งป้ายร้านอาหารและโรงแรมบริเวณสี่แยกไฟแดงมีขนาด 1.20 x 2 เมตร และ 1.50 x 3 เมตร ติดตั้งบนเสาไม้เก้ายาว 2.40 เมตร บริเวณสี่แยกซึ่งเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ และไม่ได้ใช้เส้นทางสัญจรของประชาชน โดยไม่ได้รับอนุญาตต่อมา เทศบาลได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี (เจ้าของป้าย) รื้อถอนป้ายภายใน 15 วัน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีสิทธิติดตั้งป้ายโดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเนื่องจากมีลักษณะเป็นป้ายชั่วคราวรื้อถอนง่าย ตามมาตรา 4 และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีติดตั้งป้ายโฆษณา และให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการรื้อถอนป้ายของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นปัญหาของคดีนี้ก็คือ ประชาชนทั่วไปสามารถติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่ โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ที่สาธารณะ หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำ และคำว่า ถนน หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายจราจรทางบกและมาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติ ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินบริเวณสี่แยกไฟแดงได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

⁸² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 41.

เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินสายภาษี ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงเป็นเขตทางหลวงและมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่สาธารณะตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มิใช่ที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตติดตั้งป้าย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงชอบที่จะออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณดังกล่าวและรื้อถอนออกไปได้และเมื่อพิจารณาขนาดและลักษณะของป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะที่มั่นคงแข็งแรงและติดตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน แม้ว่าจะมีการรื้อถอนออกไปในบางช่วง แต่ก็ไม่ได้ถือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราวตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีมิให้ติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวในที่สาธารณะและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดี สำหรับผู้ประกอบการหรือเจ้าของสินค้า ที่จะติดป้ายโฆษณาในที่สาธารณะว่าแม้จะมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ แต่การใช้สิทธิดังกล่าวนอกจากจะต้องไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนแล้ว การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณาด้วย

3.1.6 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ภาษีป้ายโฆษณานั้นมีระบบจัดเก็บซึ่งใช้อยู่ทั่วประเทศ ซึ่งผู้เสียภาษีป้ายก็คือ เจ้าของภาพที่ขึ้นโฆษณานั้น หรือเจ้าของโครงป้ายโฆษณานั้น หรือเจ้าของสถานที่ ๆ ให้ขึ้นป้ายโฆษณา⁸³ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่เสียภาษีกับทางกรุงเทพมหานคร โดยชำระผ่านสำนักงานเขตที่ป้ายขึ้นอยู่ หรือถ้าเป็นต่างจังหวัดก็จะผ่านเทศบาล อำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ที่ป้ายขึ้นอยู่⁸⁴

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ได้ให้คำนิยามว่า “ป้าย” หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น⁸⁵ และได้กำหนดให้การคิดอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์

⁸³ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 18.

⁸⁴ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 15.

⁸⁵ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 6.

และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีอัตราภาษีอยู่ 3 ประเภท โดยมีอัตราการเสียภาษี ดังนี้⁸⁶

ป้ายประเภทที่ 1 หมายถึง ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายประเภทที่ 2 หมายถึง ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือปนกับภาพ และเครื่องหมายอื่น ให้คิดอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายประเภทที่ 3 หมายถึง (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมิภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ หรือ (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ ให้คิดอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตรเมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้วถ้ามีอัตราต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียค่าภาษีป้ายละ 200 บาท

ป้ายประเภทที่ 4 หมายถึง ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพหรือเครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้เสียภาษีแล้ว อันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น ให้คิดอัตราตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี และให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ป้ายทุกประเภทเมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท

ความหมายของภาษีป้ายประเภทที่ 1 คือ ภายในป้ายโฆษณาจะต้องมีเพียงข้อความภาษาไทยเท่านั้นที่ปรากฏอยู่ โดยไม่มีภาพหรือสัญลักษณ์ หรือภาษาต่างประเทศอยู่ในป้ายโฆษณานั้น โดยยกเว้นให้ตัวเลข อารบิกเป็นตัวเลขที่ไม่เข้าข่ายต่างประเทศ คือให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของภาษาไทยได้ เช่น เบอร์โทรศัพท์ เป็นต้น (เฉพาะกรณีมีภาษาไทยอยู่ในภาพ) โดยเสียอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ตารางเมตรละ 60 บาท)

ความหมายของภาษีประเภทที่ 2 คือ ภายในป้ายโฆษณานั้น มีภาพโฆษณา หรือสัญลักษณ์ อยู่ในป้าย หรือมีภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ ปะปนอยู่ในภาพโฆษณานั้น ๆ โดยจะต้องมีภาษาไทยอยู่เหนือภาษา ต่างประเทศเท่านั้น ห้ามไม่ให้มีอักษรไทยตัวใดตัวหนึ่งอยู่ต่ำกว่าภาษาต่างประเทศแม้แต่ตัวเดียวหรือหากทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศมาอยู่ในบรรทัดเดียวกัน ภาษาไทยจะต้องมีขนาดอักษรที่เท่ากันหรือใหญ่กว่าเท่านั้น โดยเสียอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ตารางเมตรละ 400 บาท)

ความหมายของภาษีประเภทที่ 3 คือ ภายในป้ายโฆษณานั้น จะมีภาพหรือไม่ก็ได้ ซึ่งมีภาษา ต่างประเทศปรากฏอยู่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีภาษาไทยอยู่ในภาพนั้นเลย เราเรียกว่า

⁸⁶ บัญชีอัตราภาษีป้าย แก้ไขโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

เป็นภาษีสระเภท 3 ก และหากภายในป้ายโฆษณา^{นั้น}มีภาพหรือข้อความที่มีภาษาไทยอยู่ต่ำกว่า ภาษาต่างประเทศจะเป็นทั้งประโยคหรือเพียงตัวอักษรบางตัวก็แล้วแต่ ถือว่าเป็นภาษีสระเภท 3 ข ทั้งนี้ หรือหากภาษาต่างประเทศอยู่ในบรรทัดเดียวกันกับภาษาไทย แต่ภาษาต่างประเทศมีขนาดใหญ่กว่า หนากว่า สูงกว่าภาษาไทย ก็จะจัดเก็บเป็นภาษีสระเภท 3 ข

สำหรับกรณีของป้ายไฟวิ่ง ป้ายอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหลาย ที่เราเห็นอยู่ตามห้างต่าง ๆ หรือตามถนน ซึ่งถือว่าเป็นภาษีสระเภทหนึ่งที่ต้องเสียภาษีสระเภทป้าย แต่ถือเป็นเครื่องจักรกล อิเล็กทรอนิกส์ โดยต้องเสียภาษีอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ตารางเมตรละ 800 บาท) หรือถือว่าเป็นภาษีสระเภท 3 อย่างหนึ่ง เหตุผลก็คือ ในแต่ละวันข้อความในป้ายประเภทนี้จะเปลี่ยนไปอยู่เรื่อย ๆ มีทั้งภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ รูปภาพ โลโก้ สัญลักษณ์ ซึ่งยากหากจะ ใฝ่คว้าเป็นอะไร ข้อความมีความยาวเท่าไร จึงสรุปเป็นประเภท 3

กรณีของภาษีสระเภทป้ายไตรวิชั่น การจัดเก็บก็จะเป็นลักษณะเฉพาะ เนื่องจากป้ายประเภทนี้เป็นป้ายที่เพิ่งมีมาไม่นานนักในระบบการจัดเก็บภาษีสระเภทป้าย และเนื่องจากป้ายมีการพลิกภาพได้ 3 ภาพ ได้มีข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสระเภทป้ายไตรวิชั่น มีรายละเอียดดังนี้

การที่ป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่นมีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เปลี่ยนเป็น ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้ โดยการพลิกสลับด้านแต่ละด้านไปมาโดยอาศัยเครื่องจักรกล เป็นกรณีตาม (4) แห่งบัญชีอัตราภาษีสระเภทป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีสระเภทป้ายฯ ซึ่งกำหนดให้คิดอัตราภาษี ตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือคิดตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือ ภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ออก กฎกระทรวง ให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีสระเภทป้ายนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎกระทรวงดังกล่าว การคิดอัตราภาษีสระเภทป้ายจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตรา ภาษีสระเภทป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีสระเภทป้าย พ.ศ. 2510 สำหรับการคำนวณพื้นที่ป้ายนั้น โดยที่ (6) ก แห่งบัญชีอัตราภาษีสระเภทป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีสระเภทป้ายฯ กำหนดให้คำนวณพื้นที่ของป้ายที่มีขอบเขต กำหนดได้ โดยเอาส่วนที่กว้างที่สุดคูณด้วยส่วนที่ยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร ดังนั้น พื้นที่ของป้ายโฆษณาไตรวิชั่นจึงได้แก่พื้นที่จากการคำนวณส่วนกว้างที่สุดของป้ายคูณด้วย ส่วนที่ยาวที่สุดของป้าย มิใช่คำนวณจากพื้นที่ทั้งสามด้านของป้าย แม้ป้ายจะแสดงข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่แตกต่างกันได้สามภาพ แต่ก็ปรากฏเพียงคราวละหนึ่งภาพโดยการ พลิกสลับด้านแต่ละด้านไปมา ประกอบกับเป็นป้ายที่ตั้งอยู่บน โครงป้ายเดียว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) จึงเห็นว่า การจัดเก็บภาษีสระเภทป้ายโฆษณาประเภท ไตรวิชั่นจึงต้อง

พิจารณาว่าด้านใดของป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุด และจัดเก็บภาษีป้ายโดยคิดอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียว⁸⁷

กล่าวโดยสรุป การเก็บภาษีป้ายไตรวิชั้น หากภาพโฆษณาดังกล่าวเป็นภาพโฆษณาสินค้าเดียวกันทั้ง 3 ภาพ ให้จัดเก็บภาษีป้ายเพียง 1 ป้าย ที่มีอัตราภาษีสูงสุดในภาพ 3 ภาพนั้น เช่น ภาพที่ 1 เป็นภาษีประเภทที่ 1 ภาพที่ 2 เป็นภาษีประเภทที่ 2 ส่วนภาพที่ 3 เป็นประเภทที่ 3 ก็ให้เสียภาษีป้ายนี้ในประเภทที่ 3 เพียงป้ายเดียว และหากทั้ง 3 ภาพ หรือ 2 ใน 1 ภาพ เป็นภาพที่โฆษณาสินค้าคนละสินค้า ก็ให้จัดเก็บเป็นแต่ละภาพ ๆ ไป ตามอัตราภาษีจริงในแต่ละภาพนั้น ๆ โดยให้ถือว่าเป็นป้ายคนละป้ายกัน

สำหรับป้ายดิจิทัลหรือจอภาพที่วิขนาดใหญ่ ให้คิดภาษีจากขนาดจอภาพ กว้างคูณยาว (เป็นประเภทที่ 3) ตารางเมตรละ 800 บาท โดยต้องไม่มีข้อความใด ๆ อยู่ในพื้นที่ที่เป็นพื้นหลังของจอภาพที่ใช้โฆษณา หากในพื้นที่ที่เป็นพื้นหลังมีตัวอักษรที่ไม่มีขอบเขตชัดเจน ก็ให้ถือว่าเป็นส่วนควบ ที่จะต้องเก็บภาษีเป็นประเภทที่ 3 ทั้งหมด เว้นแต่ข้อความนั้น ๆ จะแยกออกจากพื้นหลังอย่างชัดเจน ซึ่งจะกลายเป็นคนละส่วนกัน แต่ก็ถือว่าต้องเสียภาษีป้ายในส่วนนี้ด้วย ตามประเภทที่ปรากฏจริง

ในการจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บเป็นปีซึ่งแบ่งเป็น 4 ไตรมาส โดยเริ่มจัดเก็บตั้งแต่ 1 มกราคม ไปจนถึง 31 ธันวาคม ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าเราจะขึ้นโฆษณาจากวันใด ตั้งแต่ 1 มกราคม ทางสำนักงานเขตจะคิดภาษีจนถึง 31 ธันวาคม เป็นจำนวน 100 % ของอัตราหรือประเภทภาษีนั้น ๆ

3.1.7 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมป้ายโฆษณาไว้ว่า เมื่อมีความจำเป็นจะต้องควบคุมทางเข้าออกทางหลวงเพื่อให้การจราจรบนทางหลวงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยในการจราจรบนทางหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะไม่เกินสิบห้าเมตร⁸⁸ จากเขตทางหลวงในที่ดินริมเขตทางหลวง ทั้งสายหรือบางส่วน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับ

⁸⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.3/ว 353 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายไตรวิชั้น.

⁸⁸ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 49 (1).

มอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ อนึ่ง การกำหนดทางหลวงสายใด ทั้งสายหรือบางส่วนที่จะห้ามมิให้ติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁸⁹

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อควบคุมดูแลรักษาและสงวนเขตทางหลวง ให้มีความปลอดภัยจากการจราจร และอำนวยความสะดวกในการจราจรบนทางหลวง โดยมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา โดยสรุปดังนี้

1) ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ⁹⁰

2) ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แฉก วางหรือกองสิ่งใด ในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่ยานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ⁹¹

3) ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษา สิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจร⁹²

4) ผู้ใดมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือเสียก่อน⁹³

5) ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวงทั้งสายหรือบางส่วน โดยการสร้างหรือตัดแปลงต่อเติมอาคารตามประเภท ชนิด หรือลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือติดตั้งป้ายโฆษณา ภายในระยะไม่เกินสิบห้าเมตร จากเขตทางหลวง⁹⁴

⁸⁹ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 49 วรรค 3.

⁹⁰ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

⁹¹ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 38.

⁹² พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 47.

⁹³ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 48.

⁹⁴ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535, มาตรา 49.

3.1.8 พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 มุ่งหวังที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินกิจการในอันที่จะให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรได้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้ทางพิเศษ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณา ดังต่อไปนี้

1) ภายในระยะทางห้าสิบลเมตรจากเขตทางพิเศษ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้าง ดัดแปลง ติดหรือตั้งป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ทางพิเศษหรือการจราจรในเขตทางพิเศษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการทางพิเศษ⁹⁵

2) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ฝ่าฝืนมาตรา 38 มาดำเนินการขออนุญาตจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ถ้าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายดำเนินการรื้อถอนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งไม่อนุญาตหรือตามระยะเวลาที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำหนด⁹⁶

3.1.9 ประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

กฎหมายฉบับนี้ว่าด้วยการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดขนาด และมาตรการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อไม่ให้บดบังทัศนียภาพและมีมาตรการด้านความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพื้นที่บางส่วนในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ ชลบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พังงา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านทัศนียภาพอันสวยงามของธรรมชาติ ตลอดจนปกป้องคุ้มครองด้านความปลอดภัยต่อทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะบนทางหลวง อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งในพื้นที่ที่ประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติฯ นี้มีผลบังคับ จะถูกห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาในลักษณะดังต่อไปนี้⁹⁷

1) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเหนือที่เอกชนที่มีระยะห่างจากที่สาธารณะวัดเป็นมุมฉากในแนวราบบนพื้นดินและในอากาศน้อยกว่าสองเท่าของความสูงของป้ายและสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายนั้นในแนวดิ่ง

⁹⁵ พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 38.

⁹⁶ พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 70.

⁹⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553.

2) ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเหนือที่สาธารณะที่มีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม

3) ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามแนวทางหลวงหรือทางสาธารณะ ลักษณะบดบังหรืออาจจะบดบังทัศนวิสัย หรือทัศนียภาพอันสวยงาม หรือน่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และป้ายตามแนวทางหลวง ที่มีระยะห่างระหว่างป้ายน้อยกว่า 1,000 เมตร

4) ป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเหนือพื้นที่ที่มีระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางตั้งแต่ 40 เมตรขึ้นไป หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่าร้อยละ 35

กล่าวโดยสรุป ประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านทัศนียภาพอันสวยงามของธรรมชาติ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ต้องการแสวงหาทัศนียภาพอันสวยงามตามธรรมชาติ กฎหมายดังกล่าวจึงมุ่งที่จะคุ้มครองพื้นที่เฉพาะในบางจังหวัด และบางอำเภอ ที่ยังมีธรรมชาติอันสวยงาม และสมควรอนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ในทางระบบนิเวศน์และเพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสสัมผัสความงดงามของธรรมชาติดังกล่าว เฉกเช่นเดียวกับคนในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้การคุ้มครองดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อกำหนดระยะเวลาตามประกาศได้สิ้นสุดลง เงื่อนไขการคุ้มครองตามประกาศดังกล่าวก็จะถูกยกเลิกไปด้วย

3.1.10 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม และแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษ โดยการส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ รวมถึงกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

พระราชบัญญัตินี้ได้มีบทนิยามคำศัพท์ไว้ในมาตรา 4 ว่า

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากคำนิยามดังกล่าว มีผลให้หากป้ายโฆษณาใดมีขนาดหรือลักษณะตรงตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมถือเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และหากป้ายโฆษณานั้น ๆ มีวิธีการแสดงภาพโฆษณาที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ เช่น มีแสงที่สว่างจ้าจนเกินไป หรือก่อเหตุรำคาญอื่น ๆ จากป้ายโฆษณาที่ถือเป็นอาคารนั้นด้วย ป้ายโฆษณาดังกล่าวก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้

3.1.11 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแลและประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาดังต่อไปนี้⁹⁸

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

“โฆษณา” หมายความว่า ถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

“สื่อโฆษณา” หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ หรือป้าย

⁹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 3.

ฉะนั้นแล้ว การโฆษณาโดยแสดงข้อความบนป้ายโฆษณาซึ่งถือเป็นสื่อโฆษณาตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้เห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ ในทางการค้าของผู้ประกอบกิจการป้ายโฆษณา จึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ คຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย การให้ความคຸ້ມครองผู้บริโภคในกรณีดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

1) การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความ ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหาหรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือ เป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม⁹⁹

(1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(2) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการสถิติ หรือสิ่งใด ๆ อันไม่เป็นความจริงหรือ เกินความจริง หรือไม่ก็ตาม

(3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือ จิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁰⁰

กล่าวโดยสรุปการโฆษณาโดยป้ายโฆษณานี้จะต้องไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็น ธรรมกับผู้บริโภค ไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม และไม่ใช่ ข้อความโฆษณาที่ผิดตามกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนดแนวทางและ การปฏิบัติไว้ รวมถึงจะต้องไม่ทำการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภคตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงที่กำหนดลักษณะการโฆษณาต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติคຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23 แต่อย่างใด

⁹⁹ พระราชบัญญัติคຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 22.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติคຸ້ມครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 23.

3.1.12 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าการโฆษณาโดยป้ายโฆษณาจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาในส่วนของกรเรียกค่าเสียหายโดยการฟ้องเป็นคดีผู้บริโภคต่อศาล โดยได้ให้คำนิยามคำศัพท์ดังต่อไปนี้¹⁰¹

“คดีผู้บริโภค” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบการซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีตาม (1) หรือ (2)

(4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย

ในกรณีที่ป้ายโฆษณาได้ใช้ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคหรือมีข้อความโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม หรือมีข้อความโฆษณาที่ผิดตามกฎหมายกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนดแนวทางและการปฏิบัติไว้ หรือเป็นกรณีการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เช่น การก่อกมลทัศน์จากการแสดงแสง สี ซึ่งมีค่าความสว่างจากป้ายโฆษณาสูงเกินสมควร หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภคตามที่

¹⁰¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 3.

กำหนดในกฎกระทรวง ก็ได้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของป้ายโฆษณาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคแล้ว ผู้บริโภคย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 18 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงแต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด...”

หรือหากเป็นกรณีที่ผู้บริโภคจำนวนหลายรายต่างก็ได้รับความเสียหายจากการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ผู้บริโภคก็มีสิทธิรวมตัวกันเพื่อใช้กระบวนการวิธีพิจารณาแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งตามมาตรา 19 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม...”

กล่าวโดยสรุป บุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนผู้บริโภคนั้นได้แก่ “ตัวผู้บริโภค” และ “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค” ซึ่งหลักเกณฑ์การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหาย และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทั้งหมดจะอยู่ในกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่หากไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม¹⁰² ทั้งนี้โจทก์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่ม (Class) จะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานในการต่อสู้คดี โดยผู้เสียหายอื่นที่เป็นสมาชิกกลุ่มต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่มด้วย แม้ว่าสมาชิกกลุ่มเหล่านั้นจะไม่ได้มีฐานะเป็นคู่ความ เช่น การสนับสนุนด้านพยานหลักฐานต่าง ๆ เนื่องจากคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกกลุ่มทุกคน¹⁰³

¹⁰² มาตรา 6 ให้ประธานศาลฎีกาปรึกษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนด เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผู้บริโภคเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็วและเที่ยงธรรมแต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความลดน้อยลง

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้.

¹⁰³ จาก การนำแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีผู้บริโภค: ศึกษากรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 102-130), โดย สิทธิพันธ์ รัตนวงศ์, 2558, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของต่างประเทศ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่โลกเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม สื่อโฆษณาต่าง ๆ รวมทั้งป้ายโฆษณาได้ถูกพัฒนามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประชาคมโลกมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกัน นานาประเทศก็มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและเลือกมาใช้ประกอบการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐไวโอมิง) และ สหรัฐอเมริกา (เทศบาออลเร็นจ์) สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) โดยแต่ละประเทศก็มีเนื้อหาของกฎหมายและลักษณะการบังคับใช้ที่มีความเข้มงวดแตกต่างกันออกไป ซึ่งจะได้กล่าวถึงเป็นลำดับต่อไปดังนี้

3.2.1 สหรัฐอเมริกา (มลรัฐไวโอมิง)

กฎหมายที่มลรัฐไวโอมิงใช้ในการควบคุมป้ายโฆษณานั้นเป็นกฎหมายเฉพาะก็คือพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act) โดยได้บัญญัติอยู่ใน Chapter 10 ที่ว่าด้วยการ โฆษณากลางแจ้ง ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับป้ายโฆษณาไว้ใน Section 24-10-103¹⁰⁴ ซึ่งเป็นบทที่เกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของคำต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้กำหนดไว้ว่า “การโฆษณากลางแจ้ง” หมายความว่า ป้ายโฆษณากลางแจ้งใด ๆ สิ่งที่แสดงให้เห็น รวมถึงดวงไฟที่ให้ความสว่างแก่ป้าย เครื่องหมาย ภาพวาดระบายสี ภาพสเก็ตซ์ ถ้อยคำ แผ่นจารึกตัวหนังสือหรือภาพ ป้ายโปสเตอร์หรือสิ่งอื่น ๆ ที่ได้ถูกมุ่งหมาย หรือใช้ในการโฆษณาหรือการบอกกล่าวให้ทราบ และซึ่งจะมองเห็นได้จากสถานที่ใด ๆ บนเส้นทางที่ใช้ในการเดินทางที่สำคัญของระเบียบเกี่ยวกับเส้นทางที่ตัดผ่านระหว่างรัฐ หรือระบบขั้นต้น

ในการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของมลรัฐไวโอมิงมีดังต่อไปนี้

¹⁰⁴ Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-103. Definitions.

(iii) “Outdoor advertising” means any outdoor sign, display, light, device, figure, painting, 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;

3.2.1.1 การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์การควบคุมเกี่ยวกับป้ายโฆษณาจะมีลักษณะเป็นการควบคุมโดยอาศัยการอนุญาต และการควบคุมเกี่ยวกับลักษณะของป้าย รวมทั้งการติดตั้งป้าย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับขนาด การประดับด้วยดวงไฟที่ป้าย และการเว้นระยะห่างของแต่ละป้าย และยังสามารถมีบัญญัติถึงขั้นตอนในการดำเนินการแก้ไขความเสียหายที่เกี่ยวกับป้ายโฆษณาไว้อีกด้วย ดังนี้

1) การควบคุมเกี่ยวกับตำแหน่งที่ติดตั้งป้ายโฆษณา

การควบคุมโดยหลักก็คือห้ามการโฆษณากลางแจ้งที่ได้ก่อสร้างหรือได้รับการบำรุงรักษาที่จะมองเห็นได้จากทางสายหลักของทางหลวงที่ผ่านระหว่างรัฐหรือทางหลวงขั้นต้นในมลรัฐนี้¹⁰⁵ ยกเว้นป้ายที่อยู่ในประเทศตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ ที่จะทำการก่อสร้างหรือติดตั้งได้ซึ่งจะมี ดังต่อไปนี้

- 1) ป้ายเกี่ยวกับทิศทางและป้ายเป็นทางการอื่น ๆ รวมถึงป้ายแสดงการเตือนประเภทต่าง ๆ
- 2) ป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่เป็นการโฆษณาถึง การขายหรือให้เช่าที่ดินซึ่งป้ายนั้นได้ตั้งอยู่ในที่ดินนั้น
- 3) ป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่เป็นการโฆษณาถึง การดำเนินการที่ได้ถูกกระทำลงบนที่ดินที่ป้ายนั้นได้ตั้งอยู่

¹⁰⁵ Title 24 Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-104. Outdoor advertising visible from highways prohibited; exceptions.

(a) No outdoor advertising shall be erected or maintained which is visible from the main-traveled way of the interstate or primary highways in this state, except the following:

(i) Directional and other official signs and notices, which signs and notices shall include, but not be limited to, signs and notices pertaining to natural wonders, scenic and historic attractions, as authorized or required by law;

(ii) Signs, displays and devices advertising the sale or lease of property upon which they are located;

(iii) Signs, displays and devices advertising activities conducted on the property upon which they are located;

(iv) Signs, displays and devices located in areas which are zoned industrial or commercial within six hundred sixty (660) feet adjacent to the highway right-of-way, under authority of law;

(v) Signs, displays and devices located in unzoned commercial or industrial areas, within six hundred sixty (660) feet adjacent to the highway right-of-way, which areas shall be determined from actual land uses and defined by regulations to be promulgated by the commission.

4) ป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่แบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตทางการค้าภายใน 660 ฟุตติดกับทางหลวงที่ผ่านได้โดยตลอด

5) ป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้ถูกแบ่งเป็นเขตทางการค้าหรืออุตสาหกรรม ภายใน 660 ฟุต ติดกับทางหลวงที่ผ่านได้โดยตลอด ซึ่งพื้นที่นี้จะได้รับการกำหนดโดยการใช้ที่ดินตามความเป็นจริงและได้ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ควบคุมที่ได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยคณะกรรมการควบคุมการโฆษณา

นอกจากนี้ยังได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ด้วยว่าประเภทของป้ายโฆษณาที่ได้รับอนุญาตให้ทำการติดตั้งได้ดังกล่าวนี้ ซึ่งเป็นป้ายเกี่ยวกับทิศทางและป้ายเป็นทางการรวมทั้งป้ายข้อความเตือนต่าง ๆ ป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งได้ถูกแบ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตทางการค้าภายใน 660 ฟุตใกล้กับทางหลวงที่ผ่านได้โดยตลอด โดยป้ายในประเภทต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องติดตั้งให้สอดคล้องกับมาตรฐานต่าง ๆ ที่ได้มีอยู่และจะต้องได้รับการอนุญาตก่อน ตามกฎเกณฑ์ควบคุมซึ่งได้รับการประกาศใช้โดยคณะกรรมการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ส่วนป้ายโฆษณาในประเภทอื่น ๆ นอกจากนี้จะได้รับการยกเว้น และคณะกรรมการก็จะมีอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายในกฎหมายฉบับนี้ในการบัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการควบคุมป้ายได้อย่างชัดเจน

2) การควบคุมเกี่ยวกับลักษณะของป้ายโฆษณา

สำหรับการควบคุมเกี่ยวกับการทำการก่อสร้างป้ายต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ จะทำการควบคุมเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ รวมถึงส่วนประกอบอื่นที่เกี่ยวข้องกับป้ายนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับขนาดของป้าย การประดับด้วยดวงไฟที่ป้าย รวมถึงการเว้นระยะห่างระหว่างป้ายต่าง ๆ เพื่อที่ป้ายนั้นจะได้รับการก่อสร้างขึ้นได้ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ¹⁰⁶ ก็จะมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ขนาดของป้ายที่จะทำการก่อสร้างได้ต้องมีขนาดเท่าใดและมีลักษณะการติดตั้งอย่างไร มีระยะห่างเท่าใด รวมทั้งการพิจารณาถึงสถานที่ที่จะติดตั้งหรือก่อสร้างป้ายและพื้นที่โดยรอบของสถานที่ที่มีการติดตั้งป้ายนั้นอีกด้วย

3) การขออนุญาตทำการติดตั้งป้ายโฆษณา

การให้การอนุญาตในการทำการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายโฆษณาตามกฎหมายฉบับนี้ ยังได้วางหลักเกณฑ์ไว้ด้วยว่า ภายใน 90 วัน หลังจากวันที่มีผลบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ ห้ามการโฆษณากลางแจ้งที่จะได้รับการอนุญาตนอกจากในประเภทที่ถูกกำหนดไว้ ซึ่งก็คือป้ายเกี่ยวกับทิศทางและป้ายเป็นทางการ รวมถึงป้ายข้อความเตือนต่าง ๆ ดังนั้น โดยหลักแล้วป้ายโฆษณาต่าง ๆ ตามที่ได้ถูกติดตั้งอยู่ในเขตหรือนอกเขตทางการค้าหรืออุตสาหกรรมตามที่

¹⁰⁶ Title 24 Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-104. (a).

ได้กำหนดไว้ นั่นจะต้องได้รับอนุญาตให้มีการติดตั้งก่อน โดยจะต้องมีการยื่นขออนุญาตติดตั้งต่อ คณะกรรมการ ซึ่งจะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลที่เหมาะสมพอสมควร ตามที่คณะกรรมการจำเป็น จะต้องใช้ประกอบในการพิจารณา รวมถึงเอกสารที่แสดงถึงการให้ความยินยอมของเจ้าของสถานที่ หรือผู้ครอบครองสถานที่ที่จะขออนุญาตทำการติดตั้งป้ายโฆษณานั้น โดยเป็นการให้ความยินยอม ในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาป้ายโฆษณาในสถานที่นั้นได้ การได้รับอนุญาตนี้จะใช้สำหรับ โครงสร้างป้ายแต่ละ โครงสร้างเท่านั้น การได้รับอนุญาตนี้จะใช้ได้เป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่ได้รับการ อนุญาต โดยจะมีการแสดงถึงหมายเลขลำดับในการได้รับอนุญาตและจะต้องมีการขออนุญาตใหม่ เมื่อครบกำหนด โดยเพียงแต่เสียค่าธรรมเนียม ไม่ต้องยื่นคำร้องเข้ามาใหม่อีก คณะกรรมการ คมนาคมจะให้การอนุญาต โดยการออกเครื่องหมายแสดงการให้อุญาตเป็นป้ายเล็ก ๆ ที่มีการ แสดงถึงการให้อุญาตไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องนำมาติดไว้ที่ป้ายโฆษณาอย่างถาวร ในตำแหน่งที่ จะมองเห็นได้ง่ายจากถนนด้วย¹⁰⁷ การอนุญาตนี้จะต้องได้รับมาก่อนการเริ่มต้นทำการก่อสร้างหรือ ติดตั้งป้าย ส่วนป้ายโฆษณาใดที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ในเวลาที่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ ก็จะได้รับอนุญาตด้วย¹⁰⁸

4) การติดตั้งป้ายโฆษณาที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ในกรณีที่มีเหตุบกพร่องใด ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับป้ายที่ได้รับอนุญาตไปแล้วนั้น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่คณะกรรมการได้ตัดสินใจแล้วว่าการขออนุญาตนั้นเป็นการไม่ถูกต้องหรือเป็นการ หลอกลวง หรือในกรณีที่โครงสร้างป้ายที่ได้รับการอนุญาตแล้วนั้นเป็นการไม่ถูกต้องหรือเป็นการ หลอกลวง หรือในกรณีที่โครงสร้างป้ายที่ได้รับการอนุญาตแล้วนั้น มิได้มีการแจ้งที่เหมาะสมของ การที่จะทำการซ่อมแซมอันจะเป็นการไม่ปลอดภัย หรือในกรณีที่มีการซ่อมแซมที่ไม่ดีพอหรือ โดยประการอื่นที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการก็จะแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบ เป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือบริการส่วนบุคคล ได้ทราบถึงการฝ่าฝืนและ

¹⁰⁷ Title 24 Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-107 (c) The commission shall issue with each new permit a permanent identification tag not larger than six (6) square inches which shall be affixed to the sign in a position readily visible from the highway.

¹⁰⁸ Ibid, Section 24-10-107 (d) Notwithstanding the foregoing provisions of this section, the commission shall issue permits and identification tags, upon application and payment of the requisite fee for any structure lawfully in existence on the day prior to the effective date of this act, and the permits shall thereafter be renewed for such period of time as is prescribed herein, unless the structure is removed for improper maintenance. Permits shall be obtained prior to the beginning of construction of any sign. Signs lawfully in place on the effective date of this act shall have permits.

การกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขที่จะถูกดำเนินการภายใน 30 วัน หรือแจ้งให้ทราบถึงการอนุญาตที่ได้ถูกเพิกถอน รวมถึงแจ้งการดำเนินการปลดป้ายออกตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และการบังคับดังกล่าวนี้จะใช้กับป้ายโฆษณาทุกชนิดที่มีอยู่ก่อนวันที่มีผลใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย¹⁰⁹ ซึ่งการที่จะถือว่าการ โฆษณากลางแจ้งใดเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าถ้าหากป้ายที่ได้ถูกก่อสร้างหรือติดตั้งหลังจากวันที่บังคับใช้ตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หรือเมื่อการอนุญาตไม่ได้มาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ หรือเมื่อผู้ขออนุญาตไม่สามารถที่จะทำตามการแจ้งเตือนถึงการฝ่าฝืนตามที่ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 24-10-108 ดังกล่าวนี้ ซึ่งถ้าหากเป็นไปตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวนี้แล้ว ป้ายโฆษณานั้นจะถือว่าเป็นป้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะถูกระงับการปลดออกตามที่กฎหมายได้กำหนดถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินการปลดป้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้อย่างชัดเจน¹¹⁰ การปลดป้ายออกนี้ออกนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่สามารถจะเข้ายึดและปลดออก

¹⁰⁹ Ibid, Section 24-10-108 Revocation of permits and removal of signs.

When the commission determines that a false or misleading statement has been made in the application for a permit or that the structure for which a permit was issued is not in a reasonable state of repair, is unsafe or in poor repair or otherwise in violation of this act, the commission shall notify the holder of the permit in writing, either by certified mail or by personal service, of the violation and specify that remedial action shall be taken within thirty (30) days or the permit will be revoked and action for removal of the sign commenced as provided in W.S. 24-10-109. No notice is required prior to filing a complaint after the notice period has lapsed. The provisions of this section apply to all signs in existence prior to the effective date of this act.

¹¹⁰ Title 24 Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-109. What outdoor advertising deemed unlawful; procedure for removal.

(a) The following outdoor advertising is deemed unlawful:

- (i) When erected after the effective date of this act contrary to the provisions of this act; or
- (ii) When a permit is not obtained as prescribed in this act; or
- (iii) When a permittee fails to comply with a notice of violation as provided in W.S. 24-10-108.

(b) The commission shall give notice in writing, either by certified mail or by personal service, to the owner or occupant of the land on which such advertising is located and the owner of the advertising structure, if the latter is known, or if unknown, by posting notice in a conspicuous place on said structure of its intention to remove the advertising deemed unlawful. Within fifteen (15) days after notice, the owner of the land or the structure may make written request for a hearing. The commission shall set a date for a hearing thirty (30) days after notice thereof is received. The hearing shall be conducted pursuant to the Wyoming

ซึ่งป้ายโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยจะต้องมีการพิจารณาถึงค่าชดเชยอีกด้วย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ สำหรับในกรณีของความผิดและการลงโทษนั้น ตามกฎหมายฉบับนี้จะถือว่าบุคคลใดที่ได้ทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติใดในกฎหมายฉบับนี้ตั้งแต่ในหมวดที่ 24-10-101 จนถึง 24-10-115 จะมีความผิดอาญาประเภทเบา (Misdemeanor)¹¹¹

3.2.1.2 การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยองค์กร

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมป้ายโฆษณาในมลรัฐไวโอมิง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act) โดยเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายโฆษณาในมลรัฐนี้ จะมีอยู่ดังต่อไปนี้

(1) สภานิติบัญญัติของมลรัฐ (The Legislature)

โดยการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดเตรียมหลักเกณฑ์โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการควบคุมการโฆษณากลางแจ้ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการคุ้มครองการโฆษณากลางแจ้งและพื้นที่โดยรอบสถานที่ตั้งป้ายนั้น ที่ติดกับระบบทางหลวงที่ผ่านระหว่างรัฐ และระบบทางหลวงขึ้นต้น¹¹²

(3) คณะกรรมการคมนาคมมลรัฐไวโอมิง (The Transportation Commission of Wyoming)

ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ใช้คำว่า “คณะกรรมการ” (The Commission) มีอำนาจในการบัญญัติและประกาศใช้กฎเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างและการบำรุงรักษาป้าย โฆษณากลางแจ้งประเภทต่าง ๆ¹¹³ และยังมีอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาให้การอนุญาตในการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายโฆษณาต่าง ๆ¹¹⁴ และมีหน้าที่ในการเตือนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งการโฆษณากลางแจ้งนั้น ได้ตั้งอยู่รวมถึงการแจ้งให้เจ้าของโครงสร้างของป้าย ได้ทราบถึงการไม่ชอบด้วยกฎหมายของการโฆษณากลางแจ้งนั้น ๆ และแจ้งให้ทราบว่าจะมีการปลดป้ายนั้นออก ทั้งจะได้มี

Administrative Procedure Act governing contested cases. The commission shall keep a full and complete record of such hearing, make and enter its findings, conclusions and decisions in the matter and mail copies thereof by certified mail to the owner of the land and the structure.

(c) If a hearing before the commission is not requested, or if there is no appeal taken from the commission's decision at such hearing, or if the commission's decision is affirmed on appeal, the commission shall immediately remove the offending outdoor advertising at its own expense.

¹¹¹ Ibid. Section 24-10-115. Violations a misdemeanor.

Any person violating any provision of this act is guilty of a misdemeanor.

¹¹² Title 24 Chapter 10 Outdoor Advertising, Section 24-10-102.

¹¹³ Ibid. Section 24-10-105.

¹¹⁴ Ibid. Section 24-10-107 (a).

การพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการปลดป้ายนั้นด้วย¹¹⁵ และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะต้องมีการดำเนินการปลดป้ายนั้นออก ซึ่งคณะกรรมการก็จะมีอำนาจในการเข้าทำการยึดและปลดป้ายนั้นออกได้ ซึ่งก็จะได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการให้ค่าชดเชยประกอบไปด้วยตามกฎหมาย¹¹⁶

กล่าวโดยสรุป กฎหมายพระราชบัญญัติการโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising Act) ของมลรัฐไวโอมิง ได้มีบทบัญญัติในหมวดที่ 24-10-101 ถึง 24-10-115 รวมทั้งระเบียบและกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่ได้รับการประกาศใช้โดยคณะกรรมการควบคุมการโฆษณากลางแจ้ง เพื่อบังคับให้สอดคล้องกับการดำเนินการติดตั้งป้ายโฆษณาตามกฎหมายดังกล่าว โดยมุ่งหวังควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาทั้งทางด้านความหมาย เนื้อหา ลักษณะการติดตั้งป้าย รวมทั้งการขออนุญาตในการติดตั้งป้าย โดยรายละเอียดการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะถูกประกาศโดยคณะกรรมการฯ อีกครั้ง ซึ่งหากมีผู้ติดตั้งป้ายโฆษณาโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ได้ประกาศดังกล่าว คณะกรรมการฯ สามารถที่จะเข้ายึดป้ายและปลดออกได้ทันที และสามารถเรียกค่าชดเชยจากการนั้นอีกส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวยังมีโทษทางอาญาอีกด้วย¹¹⁷

3.2.2 สหรัฐอเมริกา (เทศบาลออเรนจ์)

เทศบาลนครออเรนจ์ได้มีการจัดเก็บภาษีในวัตถุประสงค์ซึ่งใช้โฆษณา โดยอาศัยอำนาจตามทีบัญญัติไว้ใน Orange CA Municipal Code¹¹⁸ ซึ่งกำหนดอัตราภาษีสำหรับการโฆษณาไว้ตามประเภทของการโฆษณา ซึ่งแยกได้เป็น 5 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) แผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) ที่สร้างเป็นการถาวร คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงแผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) หรือป้ายสัญลักษณ์ซึ่งใช้ในการโฆษณา (Advertising Sign Boards) เพื่อขายหรือให้เช่าสถานที่ที่แผ่นป้ายโฆษณาหรือป้ายสัญลักษณ์นั้นตั้งอยู่

2) การปิดประกาศเครื่องหมาย (Sign Posting) คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงการปิดประกาศ การติด หรือการตั้งเครื่องหมาย (Sign) ทางธุรกิจใด ๆ ของบุคคลใด ๆ บนสถานที่หรืออาคารซึ่งถูกครอบครองและใช้ในทางธุรกิจของบุคคลเช่นนั้นเพื่อโฆษณาสินค้าหรือธุรกิจของบุคคลเช่นนั้น

¹¹⁵ Ibid. Section 24-10-109 (b).

¹¹⁶ Ibid. Section 24-10-110.

¹¹⁷ จาก *มาตรการควบคุมป้ายโฆษณาทางธุรกิจ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 147-154), โดย วันเฉลิม เมตไตรพันธ์, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹¹⁸ Orange CA Municipal Code, Title 5 Business taxes and regulations, Chapter 5.14 Business tax rates.

3) ภาพเคลื่อนไหว (Moving Pictures) หรืออุปกรณ์ในลักษณะเดียวกัน คัดอัตราภาษี อุปกรณ์ละ 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมกรณีโรงมหรสพซึ่งมีใบรับรองภาษีการค้า

4) อุปกรณ์ซึ่งสามารถให้เสียงได้ (Sound Device) คัดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือ 25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก

5) ไฟฉาย (Searchlight) คัดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือ 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก

นอกจากนั้นเทศบาลออเรนจ์ (Orange Municipal) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามในการติดตั้งป้ายและการเคลื่อนย้ายป้ายซึ่งฝ่าฝืนไว้ด้วย¹¹⁹

กล่าวโดยสรุป เทศบาลออเรนจ์ ของสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดอัตราภาษีป้ายไว้หลากหลายรูปแบบตามแต่ชนิดของป้ายโฆษณาและการแสดงผล ซึ่งครอบคลุมป้ายโฆษณาหลายประเภท ซึ่งแตกต่างจากอัตราภาษีป้ายของประเทศไทยซึ่งใช้วิธีการพิจารณาเนื้อหาข้อความบนป้ายโฆษณา ว่ามีตัวอักษรของไทยหรืออักษรของต่างประเทศ และมีการจัดวางอยู่ในตำแหน่งเนื้อหาข้อความหรือต่ำกว่าข้อความเป็นหลัก นอกจากนี้ เทศบาลออเรนจ์ยังกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามไม่ให้ป้ายดังกล่าวเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นหลักการที่สำคัญในการติดตามเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาที่สามารถเคลื่อนที่ได้อีกด้วย

3.2.3 สาธารณรัฐสิงคโปร์

การแสดงป้ายโฆษณาในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์การรัฐ ตามกฎหมายบัญญัติว่าด้วยองค์การรัฐเพื่อการปลูกสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง “Building and Construction Authority Act”¹²⁰ โดยในการพิจารณาเพื่อให้อนุญาตแสดงป้ายนั้นหน่วยงานดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามประเภทของป้าย ได้แก่ ป้ายเครื่องหมายทั่วไป ป้ายผ้า และป้ายที่ใช้แสงไฟฟ้า โดยอาศัยกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม คือ Building Control Act (Chapter 29) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

¹¹⁹ Ibid, Chapter 5.62 signs and billboards.

¹²⁰ BUILDING AND CONSTRUCTION AUTHORITY ACT (CHAPTER 30A), 1st April 1999.

3.2.3.1 ป้ายเครื่องหมายทั่วไป

กรณีป้ายเครื่องหมายจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงป้าย
ดังนี้

1) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์
ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งติดบนระเบียบหรือ
เหนือทางเท้าจะต้องแสดงอยู่สูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตร จากระดับระเบียบหรือทางเท้า

2) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์
ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งยื่นเหนือที่ระบายน้ำ
จะต้องสูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตร เหนือที่ระบายน้ำ โดยวัดจากจุดสูงสุดของที่ระบายน้ำถึงขอบล่าง
ของป้าย

3) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้
ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์
ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารจะต้องยื่นออกเหนือถนนในระยะห่าง
ไม่เกิน 60 เซนติเมตร จากตัวอาคารและต้องมีความสูงจากระดับพื้นถนนอย่างน้อยที่สุดของ
3.75 เมตร แต่ไม่ถึง 5 เมตร

4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้
ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์
ของอาคาร หรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารสูงเหนือถนนมากกว่า 5 เมตร จะต้อง
ไม่ยื่นออกห่างจากตัวอาคารมากกว่า 1.5 เมตร ยกเว้นป้ายเหล่านั้นติดตั้งอยู่บนระเบียบหรือเพดาน

นอกจากนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังห้ามอนุญาตการติดตั้งป้ายเครื่องหมายดังต่อไปนี้ คือ

1) ป้ายเครื่องหมายที่สามารถมองเห็นได้จากถนนและใช้แสงไฟหรือแสงกระพริบ
วูบวาบ

2) ป้ายโฆษณาทางการค้าซึ่งแสดงบนส่วนสูงของหลังคาหรือบนยอดหอสูง

3) ป้ายเสาซึ่งแสดงการ โฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงภายในหรือบริเวณที่
ใกล้เคียงกับท่าอากาศยานหรือฐานทัพอากาศ

4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งอยู่ภายในบริเวณที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียม

5) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงตามทางพิเศษ สี่แยก สะพานข้ามถนน
สะพานแนวเส้นแบ่งกลางถนน เกาะกลางถนน วงเวียน เสาไฟ บนต้นไม้ยืนต้นหรือพุ่มไม้

6) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการตามถนนซึ่งขวางบริเวณพื้นที่รับน้ำฝนลานสาธารณะ
และป่าสงวน

3.2.3.2 ป้ายที่ใช้แสงไฟฟ้า

สำหรับกรณีป้ายซึ่งใช้แสงไฟหรือ แสงไฟกระพริบวูบวาบหรือไฟวิ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงดังนี้

1) ขนาดและที่ตั้ง โดยปกติป้ายเครื่องหมายจะต้องอยู่ห่างจากสัญญาณไฟจราจร 30 เมตรขึ้นไปโดยป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ระหว่าง 30-50 เมตรจากสัญญาณไฟจราจรนี้ จะต้องมีขอบล่างสุดของป้ายเครื่องหมายที่ห่างจากพื้นตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไปและขณะเดียวกัน ขอบบนสุดจะต้องไม่สูงจากพื้นมากกว่า 30 เมตร ส่วนป้ายเครื่องหมายซึ่งห่างจากสัญญาณไฟจราจรตั้งแต่ 50 เมตรขึ้นไป สามารถเปิดได้สูงสุด 30 เมตร

ป้ายเครื่องหมายซึ่งตั้งอยู่ตามถนนต้องมีระยะห่างอย่างน้อยที่สุด 3 เมตรจากไฟสำหรับคนข้ามถนนที่ใกล้ที่สุด และขอบล่างสุดต้องอยู่ห่างจากพื้น 5 เมตรขึ้นไป และถ้าป้ายเครื่องหมายนั้นมีระยะห่างจากไฟสำหรับคนข้ามถนนมากกว่า 50 เมตร ป้ายเครื่องหมายนั้นอาจเปิดได้สูงสุด 30 เมตร จากระดับพื้นป้ายเครื่องหมายซึ่งตั้งภายในที่ที่สงวนไว้สำหรับถนนและตามทางพิเศษ ต้องไม่แฉวนตามทางเดิน

2) การปิดป้ายที่ถูกต้อง ป้ายเครื่องหมายต้องปิดผนังด้านนอกอาคารและต้องไม่ยื่นพ้นอาคาร อย่างไรก็ตามป้ายเครื่องหมายอาจยื่นพ้นแนวหลังคาได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด ป้ายเครื่องหมายทั้งหมดจะต้องปิดให้ขนานกับทิศทางการสัญจรของยานพาหนะ ป้ายเครื่องหมายซึ่งแสดงโดยใช้เสาจะไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้ง

3) การออกแบบ สีและความสว่าง ป้ายเครื่องหมายต้องไม่คล้ายคลึงกับเครื่องหมายจราจร และต้องไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขับรถ ต้องหลีกเลี่ยงการใช้ไฟสีเขียว สีเหลือง สีแดง ในเครื่องหมายเดียวกัน ป้ายเครื่องหมายทั้งหมดต้องปรับความแรงของแสงไฟให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบข้าง ป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ส่วนหน้าของอาคารจะต้องไม่รบกวนต่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียง

4) ความถี่ของการกระพริบ จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้แสงไฟซึ่งกระพริบวูบวาบหรือวิ่งด้วยความถี่มากกว่า 3 รอบต่อวินาที และไม่อนุญาตให้แสดงหรือติดตั้งแสงไฟซึ่งก่อให้เกิดแสงวูบวาบอย่างฉับพลัน ซึ่งทำให้ไม่สามารถมองเห็นได้ชั่วขณะ อย่างไรก็ตามยังคงอนุญาตให้ใช้แสงไฟหรือวูบวาบด้วยความถี่สูงที่จะทำให้การโฆษณาปรากฏอยู่กับที่โดยมนุษย์มองไม่เห็นความแตกต่าง

5) ป้ายเครื่องหมายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตร จะต้องได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพเพื่อประกันว่า การติดตั้งหรือการยึดเหนี่ยวอยู่ในสภาพดี

สำหรับประเภทของใบอนุญาตนั้นมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท ตามระยะเวลาในการแสดงโฆษณา คือ

- 1) ประเภท A มีระยะเวลาการแสดง 1-3 ปี และ
 - 2) ประเภท B มีระยะเวลาการแสดงผล 12 เดือน หรือน้อยกว่านั้น
- ส่วนค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับใบอนุญาตทั้งประเภท A และ B นั้นเป็นดังนี้
- 1) ใบอนุญาตสำหรับป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า
 - (1) พื้นที่ที่เกิน 5 ตร.ม. ถึง 15 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 50 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต
 - (2) พื้นที่ส่วนที่เกิน 15 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อ ตร.ม.
 - 2) ใบอนุญาตสำหรับป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ
 - (1) พื้นที่ 0 ถึง 1 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 15 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต
 - (2) พื้นที่เกิน 1 ตร.ม. ถึง 10 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 140 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต
 - (3) พื้นที่ส่วนที่เกิน 10 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อ ตร.ม.
 - 3) ใบอนุญาตสำหรับแผ่นป้ายโฆษณาซึ่งประกอบด้วยภาพเคลื่อนไหวได้
 - (1) พื้นที่ 0 ถึง 10 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 225 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต
 - (2) พื้นที่ส่วนที่เกิน 10 ตร.ม. มีค่าธรรมเนียม 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อ ตร.ม.
 - 4) ใบอนุญาตสำหรับป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงหรือติดตั้งบนหลังคา หรือป้ายเครื่องหมายที่แสดงบนบอลูน หรือแขวนเหนืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ป้ายละ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตรหรือเศษของเมตร โดยการจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทั้งหมดนั้นจะต้องจ่ายในเวลาที่ยื่นขออนุญาต¹²¹

กล่าวโดยสรุป ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตติดตั้งป้ายที่คล้ายกับของประเทศไทย คือ อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารเช่นเดียวกัน โดยในกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อกำหนดเรื่องระยะห่างของการติดตั้งป้ายจากตำแหน่งต่าง ๆ โดยคำนึงถึงลักษณะการติดตั้งบนอาคารหรือพื้นดิน และการใช้แสงไฟของป้ายที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนวิสัยการมองเห็นของผู้ขับขี่ยานพาหนะบริเวณใกล้เคียงกับป้าย รวมทั้งได้มีข้อห้ามต่าง ๆ เกี่ยวกับการห้ามติดตั้งป้ายบริเวณตามทางพิเศษ สีแยก วงเวียน ไร่ด้วย ในส่วนของการคิดค่าธรรมเนียมในกฎหมายได้แบ่งประเภทของการคิดค่าธรรมเนียมไว้ตามวัตถุประสงค์ของการโฆษณาโดยคำนึงถึงลักษณะการทำงานของป้ายและใช้ขนาดของป้ายเป็นตัววัดความแตกต่าง เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็น

¹²¹ จาก *ปัญหาภาษีป้าย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 69), โดย หนู่ย คำเผ่า, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แต่ละกรณี ทำให้ป้ายโฆษณาที่เป็นภาพนิ่งเกี่ยวกับข้อมูลสถานที่หรือโรงเรียนจะเสียค่าธรรมเนียมการขออนุญาตในอัตราที่ต่ำที่สุด ในขณะที่ป้ายโฆษณาซึ่งประกอบด้วยภาพเคลื่อนไหวได้ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการขออนุญาตในอัตราที่สูงที่สุด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาลักษณะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมทั้งต่อผู้ประกอบการธุรกิจ และต่อประชาชนโดยส่วนรวม

3.2.4 สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) (São Paulo)

ในสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาชื่อ รัฐบัญญัติว่าด้วยเมืองสะอาด (The Clean City Act¹²²) ซึ่งมุ่งคุ้มครอง น่านฟ้า ภูมิทัศน์ชุมชนเมืองและสภาพของธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ น้ำ สัตว์ พืช อาคาร โครงสร้างต่าง ๆ ยานพาหนะ เพื่อรักษาความปลอดภัย และความสะอาดสบายของประชาชนในที่สาธารณะ รวมถึงสถานที่ต่าง ๆ ที่สามารถมองเห็นได้โดยทั่วไป¹²³

ในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเพื่อให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ ความต้องการความสะอาดสบายและการได้รับสิ่งแวดล้อมที่ดีของแต่ละบุคคล เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตในเมืองได้ รัฐบัญญัติว่าด้วยเมืองสะอาด (The Clean City Act) จึงถูกบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้¹²⁴

- 1) เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดี วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของประชากร
- 2) เพื่อความปลอดภัยของอาคารและประชากร
- 3) เพื่อสร้างธรรมชาติและสร้างสภาพแวดล้อมที่แข็งแรง
- 4) เพื่อความปลอดภัย ความสะอาดสบาย และความสิ้นเปลืองในการเดินทางโดยยานพาหนะและการเดินทางบนดินเท้า
- 5) เพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และองค์ประกอบอันเป็นลักษณะเฉพาะของภูมิทัศน์
- 6) เพื่อรักษาลักษณะทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์
- 7) เพื่อการเก็บรักษา การแสดงคุณสมบัติเฉพาะของสวนสาธารณะและอาคาร
- 8) เพื่อการเก็บรักษาและการแสดงผลขององค์ประกอบทางธรรมชาติในภาพรวมและในลักษณะสิ่งแวดล้อมพื้นเมืองท้องถิ่น
- 9) เพื่อให้สามารถเข้าถึงการบริการที่น่าสนใจโดยรวมในถนนและสวนสาธารณะ

¹²² The Clean City Act หรือ Law n^o 14.223 มีชื่อเป็นภาษาโปรตุเกสว่า Cidade Limpa.

¹²³ Ibid, Art. 2^o.

¹²⁴ Ibid, Art. 3^oI – XI.

10) เพื่อให้มีการเข้าถึงที่ง่ายและรวดเร็วในการบริการฉุกเฉิน เช่น รถดับเพลิง รถพยาบาลและตำรวจ

11) เพื่อรักษาสมดุลของผลประโยชน์ของตัวแทนที่ใช้งานต่าง ๆ ในเมืองเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมือง

ภายหลังจากรัฐบัญญัติว่าด้วยเมืองสะอาด (The Clean City Act) ได้ถูกประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2549 ได้มี Decree n^o 47.950 ซึ่งเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐบัญญัติฯ ดังกล่าวประกาศบังคับใช้ควบคู่กันไป เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2549 เพื่อประโยชน์ด้านการบริหารจัดการ และการควบคุมกำกับกำกับการดำเนินงานในรายละเอียดและทางปฏิบัติ

ผลของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้ภาคธุรกิจทั้งผู้ประกอบการป้ายโฆษณาและเจ้าของสถานที่ติดตั้งป้ายจะต้องปลดสื่อโฆษณาของตนเองลงนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ให้เสร็จสิ้นในวันที่ 1 เมษายน 2550 รวมเป็นระยะเวลา 90 วัน หากฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับ¹²⁵ สูงถึงวันละ 10,000 เรียลบราซิล¹²⁶ และกรณีที่มีป้ายดังกล่าวมีขนาดเกินกว่า 4 ตารางเมตร จะมีค่าปรับส่วนเพิ่มอีก 1,000 เรียลบราซิล¹²⁷ จนกว่าจะปลดป้ายโฆษณาดังกล่าวออกเสร็จสิ้น

สำหรับการติดตั้งป้ายโฆษณาใหม่ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวสามารถติดตั้งที่หน้าร้านโดยมีขนาดไม่เกิน 10 ตารางเมตร และมีระยะห่างกันไม่ต่ำกว่า 100 เมตร หากเป็นป้ายสัญลักษณ์ที่ติดตั้งข้างผนังอาคารจะต้องสูงเหนือทางเท้าไม่น้อยกว่า 2.2 เมตรนับจากพื้นดิน และจะต้องไม่ล้ำออกจากกำแพงเกิน 15 เซนติเมตร ป้ายสัญลักษณ์ดังกล่าวนี้อนุญาตให้ใช้เฉพาะ โลโก้หรือตราสัญลักษณ์ทางการค้าเท่านั้น นอกจากนี้ อุปกรณ์ตกแต่งอื่น ๆ เช่น ตุ๊กตา หรือวัตถุต่าง ๆ ที่ประกอบกับป้ายโฆษณา จะถูกนับพื้นที่รวมเป็นป้ายโฆษณาด้วย¹²⁸

นอกจากนี้ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังห้ามติดตั้งป้ายในบริเวณท้องถนน สวนสาธารณะ ลีแอก เสาไฟ หอคอย อุโมงค์ สะพานข้ามแยก รวมไปถึงคาดฟ้าหรือหลังคาอีกด้วย¹²⁹

¹²⁵ Ibid, Art. 40 - 43.

¹²⁶ ประมาณ 93,136.75 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2558. สืบค้นจาก

http://th.coinmill.com/BRL_THB.html

¹²⁷ ประมาณ 9,313.68 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2558. สืบค้นจาก

http://th.coinmill.com/BRL_THB.html

¹²⁸ Ibid, Art. 13.

¹²⁹ Ibid, Art. 13 §2-11.



Before the implementation of the Clean City Act



After the implementation of the Clean City Act

ภาพที่ 3.6 ภาพประกอบก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมาย The Clean City Act (1)¹³⁰



A storefront before implementation of the law



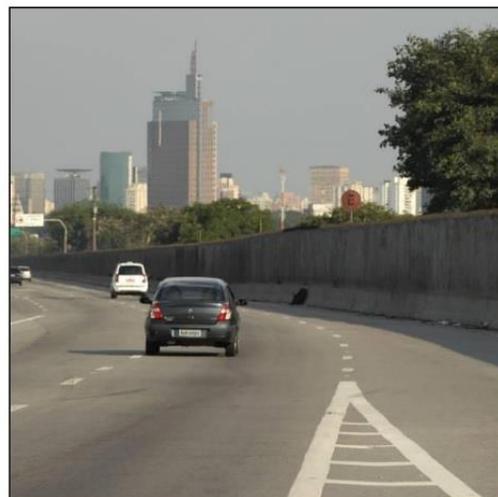
A storefront after implementation of the law

ภาพที่ 3.7 ภาพประกอบก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมาย The Clean City Act (2)

¹³⁰ NYC Global Partners' Innovation Exchange, Best Practice: Clean City Act, (APRIL 18, 2011).



The highway before



Open view of city buildings after the law was launched

ภาพที่ 3.8 ภาพประกอบก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมาย The Clean City Act (3)

กล่าวโดยสรุป รัฐบัญญัติว่าด้วยเมืองสะอาด (The Clean City Act) ของเมืองเซาเปาโล (São Paulo) สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ได้มีการกำหนดห้ามการติดตั้งป้ายโฆษณาอย่างเด็ดขาดในพื้นที่บริเวณ ท้องถนน สวนสาธารณะ สีแยก เสาไฟ หอคอย อุโมงค์ สะพานข้ามแยก รวมไปถึงคาเฟ่หรือหลังคาตึก ซึ่งป้ายโฆษณาที่อนุญาตให้ติดตั้งได้จะมีเพียงป้ายสัญลักษณ์ หรือโลโก้ของสถานประกอบการ ซึ่งต้องมีขนาดและระยะห่างจากป้ายอื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับในอัตราที่สูงมาก ซึ่งไม่คุ้มค่ากับรายได้จากการโฆษณาที่ผู้ประกอบการโฆษณาจะได้รับ ผลของการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างเข้มงวดและทั่วถึง ทำให้ Sao Paulo สามารถปลดป้ายโฆษณาผิดกฎหมายลงได้ถึง 536,714 ป้าย และได้รับเงินค่าปรับสูงถึง 37 ล้าน 3 แสนดอลลาร์สหรัฐ หรือเกือบ 1,119 ล้านบาท¹³¹

¹³¹ TNA, (4 พ.ศ. 2555).

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมาย ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา

ถึงแม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาในปัจจุบันจะมีอยู่หลายฉบับ และบางฉบับได้มีการปรับปรุง แก้ไข โดยมุ่งหวังให้กฎหมายมีความทันสมัย และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถควบคุม กำกับ ดูแล การติดตั้งป้ายโฆษณา ดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้วในบทที่สาม โดยมีเป้าประสงค์ในการคุ้มครองและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือก่อปัญหาใด ๆ แก่ประชาชนส่วนรวมแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว เราจะพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาอีกหลายประการในปัจจุบัน อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของป้ายโฆษณาเพื่อที่จะกำหนดชนิด และประเภทของป้ายโฆษณาที่ควรอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ ปัญหาด้านเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้ายเพื่อให้สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจ ภายใต้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ปัญหาด้านการกำหนดหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลป้ายโฆษณาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษเพื่อระงับยับยั้งการกระทำผิดและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่ประชาชน ปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากลักษณะการโฆษณาที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และยังเป็นการบังคับให้ผู้บริโภคต้องจ้องมองป้ายเหล่านี้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ซึ่งไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุม ปัญหาในการคิดอัตราภาษีป้ายซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงตามประเภทของป้ายโฆษณา ซึ่งมีอยู่หลายประเภทและไม่เป็นไปตามหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี รวมไปถึงปัญหาด้านการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะถูกละเลยและไม่ได้รับการให้ความสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเราจะพบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากป้ายโฆษณาที่ติดตั้งเป็นจำนวนมากนี้ คือ ประชาชนโดยรวม หากเราปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวทั้งหมดนี้ ยังคงดำเนินต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับป้ายโฆษณาอาจลุกลามใหญ่โตกลายเป็นภัยสาธารณะซึ่งยากต่อการแก้ปัญหาต่อไปได้ในอนาคต ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษาถึงปัญหาทั้งหมดในบทนี้อ้างอิงกับกฎหมายที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่สาม เพื่อนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป โดยมีลำดับดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของป้ายโฆษณา

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ต่างก็ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่าป้ายโฆษณาไว้โดยตรง แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จะกล่าวถึงป้ายโฆษณาในลักษณะที่ว่าให้ถือว่าป้ายโฆษณาอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรืออาจกล่าวได้ว่าป้ายโฆษณาถือเป็นอาคารประเภทหนึ่งซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเงื่อนไขของ “อาคาร” ว่าให้หมายความรวมถึง ป้าย หรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้¹³²

“1) ที่ติดหรือตั้งป้ายไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือ

2) ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาดพื้นที่หรือน้ำหนัก 4 ลักษณะ คือ

(1) ขนาดความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตร หรือ

(2) ยาวเกินหนึ่งเมตร หรือ

(3) เนื้อที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือ

(4) มีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม”

กรณีที่ป้ายโฆษณามีขนาด น้ำหนัก และระยะห่างจากที่สาธารณะเข้าเงื่อนไขให้เป็นอาคารตามพระราชบัญญัติคุ้มครองอาคารฯ กฎหมายได้ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ ดังนั้นการก่อสร้างป้ายโฆษณาจึงต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ก่อนดำเนินการก่อสร้างหรือติดตั้งป้าย¹³³

¹³² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (3).

¹³³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 31.

นอกจากนี้ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและออกโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป้าย หรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎกระทรวงดังกล่าวจึง กำหนดลักษณะของป้ายที่อยู่ภายใต้การควบคุม ซึ่งลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้¹³⁴

“(1) ที่สร้างขึ้นโดยมีความสูงจากระดับฐานหรือระดับพื้นดินที่ก่อสร้างตั้งแต่ 10 เมตร ขึ้นไป

(2) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน 2.50 เมตร และมีพื้นที่ ของป้ายเกิน 1 ตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม หรือ

(3) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจาก ที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตรหรือมีความยาวเกิน 1 เมตร หรือมีพื้นที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือ มีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันเกิน 10 กิโลกรัม”

แม้ว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ ฉบับนี้จะได้ประกาศใช้ไปเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558 แต่เมื่อเราได้ลองศึกษาและตรวจสอบลักษณะของป้ายโฆษณาที่พบในปัจจุบัน กลับพบว่ายังมี ป้ายโฆษณาอีกจำนวนมากที่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ไม่สามารถควบคุมและจัดการได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้รูปแบบของป้ายโฆษณาที่ใช้ในทาง ธุรกิจถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไป การกำหนดลักษณะของป้ายที่ถูกควบคุมตามกฎหมายโดยใช้ เกณฑ์ขนาด น้ำหนัก ระยะห่างจากที่สาธารณะ ไม่สามารถควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาอื่น ๆ ได้ครบถ้วน แม้ว่าป้ายโฆษณาอื่น ๆ นี้จะก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อนต่อประชาชน ส่วนรวมก็ตาม จนเกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้กฎหมายว่าป้ายโฆษณาใด ๆ สมควร ถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ หรือไม่ อาทิเช่น

4.1.1 บอลลูนโฆษณาลอยฟ้า ซึ่งแสดงเนื้อหาและภาพการโฆษณาบนผิวบอลลูน โดยมีการ อัดแก๊สข้างในบอลลูนเพื่อให้บอลลูนลอยได้และใช้เชือกผูกบอลลูนติดกับฐานยึดบนพื้น สามารถ ดึงดูสายตาของผู้พบเห็น เนื่องจากมีความโดดเด่น สะดุดตา และยังสามารถมองเห็น ได้ ทั้งระยะใกล้และไกล

¹³⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 3.



ภาพที่ 4.1 ภาพถ่ายโฆษณาบอลูนลอยฟ้า (1)



ภาพที่ 4.2 ภาพถ่ายโฆษณาบอลูนลอยฟ้า (2)

ลักษณะของบอลูนโฆษณาลอยฟ้านี้ แม้จะแสดงเนื้อหาการโฆษณา แต่ก็มีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากป้ายโฆษณาทั่วไป อาทิ ไม่สามารถวัดขนาดโดยอาศัยความกว้างคูณกับความยาวได้ ไม่สามารถวัดน้ำหนักของบอลูนได้เนื่องจากลอยอยู่ในอากาศ ทำให้ลักษณะของความเสียหายจากบอลูนโฆษณาไม่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนกว่าแก่สื่อบอลูนดังกล่าวจะหมดไปจนทำให้บอลูนตกลงมาใส่ประชาชน นอกจากนี้ในกรณีที่บอลูนหลุดออกจากเชือก หรือตัวยึดก็อาจหลุดลอยไปก่ออันตรายให้กับอากาศยานได้ตั้งแต่รบกวนสมาธินักบิน ไปจนถึงทำให้เครื่องยนต์ขัดข้อง จึงเป็นอันตรายต่อระบบการบินได้เช่นกัน

4.1.2 ป้ายโฆษณาที่ใช้ติดกระจกหรือผนังบนอาคารสูง (Building Wrap) มีลักษณะเป็นสติ๊กเกอร์ขนาดใหญ่ที่ติดแนบสนิทกับผนังอาคารซึ่งมีผิวเรียบ วัสดุที่ใช้มีทั้งประเภท PVC Sticker หรือ See through sticker รวมถึงวัสดุอื่น ๆ แล้วแต่พื้นผิวที่ติดตั้ง ทำให้ลักษณะของป้ายโฆษณาติดกระจกนี้มีความแตกต่างจากป้ายโฆษณาที่เป็นโครงเหล็กทั่วไป เนื่องจากมีน้ำหนักเบากว่า สามารถติดได้ยาวนานและคงทนกว่า หากที่จะหลุดออกมาด้วยตัวเอง เนื่องจากเมื่อติดแนบสนิทกับอาคารแล้วจำเป็นต้องใช้สารเคมีบางชนิดเพื่อทำให้แผ่นสติ๊กเกอร์หลุดออกมาได้



ภาพที่ 4.3 ภาพถ่ายโฆษณาติดผนังอาคาร (1)



ภาพที่ 4.4 ภาพถ่ายโฆษณาตึคนั่งอาคาร (2)



ภาพที่ 4.5 ภาพสื่อโฆษณาติดผนังอาคาร (3)

4.1.3 ป้ายโฆษณาดิจิทัล (Digital Billboard) เป็นป้ายที่มีวิธีการนำเสนอเนื้อหาการโฆษณา และประชาสัมพันธ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเนื้อหาของข้อความ และภาพเคลื่อนไหว จะถูกนำเสนอผ่านจออิเล็กทรอนิกส์ เช่น จอ LCD Plasma หรือจอ LED โดยผู้ใช้หรือผู้ควบคุมป้ายสามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหาข้อมูลข่าวสารที่จะแสดงออกมาให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายได้โดยง่าย



ภาพที่ 4.6 ภาพป้ายโฆษณาติดตั้ง (1) ติดผนังอาคาร



ภาพที่ 4.7 ภาพป้ายโฆษณาติดตั้ง (2) ติดตั้งบนดิน



ภาพที่ 4.8 ภาพป้ายโฆษณาดิจิทัล (3) ติดตั้งอยู่บนป้อมตำรวจจราจร

เนื่องจากป้ายโฆษณาดิจิทัลเป็นสื่อที่มีหลายขนาด และหากเป็นป้ายขนาดเล็กอาจจะไม่เข้าลักษณะของป้ายที่อยู่ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ เนื่องจากไม่ได้ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน 2.50 เมตร หรือในกรณีที่ตั้งเหนือพื้นที่เอกชนมีความสูงของป้ายเมื่อวัดจากฐานหรือพื้นดินแล้วไม่เกิน 10 เมตร หรือเมื่อได้วัดระยะห่างจากที่สาธารณะในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีมากกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน ดังนั้นการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาดิจิทัลให้เป็นไปตามกฎหมายจึงเป็นไปได้ด้วยความลำบาก เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องยื่นขอใบอนุญาตเพื่อติดตั้งป้าย และยังไม่มีกฎหมายที่จะควบคุมหรือจัดการเรื่องแสงสว่างจากตัวป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

4.1.4 ยานพาหนะที่ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่ ซึ่งมีลักษณะและขนาดแตกต่างกันออกไป เช่น รถโดยสารประจำทางที่ติดสตีกเกอร์โฆษณาขนาดใหญ่แนบสนิทกับผิวรถ (Wrap) เคลื่อนที่ไปตามท้องถนนและป้ายรถโดยสารประจำทางในสายของตัวเอง หรือรถบรรทุกติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่ของเอกชน ที่สามารถเคลื่อนที่เข้าไปหากลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งมีทั้งเป็นแบบไตรวิชั่น (Trivision) และแบบป้ายโฆษณาดิจิทัล (Digital Billboard) ซึ่งรถบรรทุกที่กล่าวมานี้มีลักษณะเด่นคือ สามารถเคลื่อนที่ไปยังจุดต่าง ๆ ได้ ทั้งบริเวณข้างถนนและพื้นที่ของเอกชน

โดยจะตั้งเสาโครงป้ายตั้งฉากกับตัวรถและปรับระดับความสูงของป้ายโฆษณาได้ โดยใช้ไฟฟ้าจากการต่อสายไฟเข้ากับแหล่งจ่ายไฟในพื้นที่บริเวณนั้น เพื่อทำการแสดงการโฆษณาทั้งแสงและเสียงไว้เป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ยังสามารถปรับเปลี่ยนเนื้อหาของโฆษณาได้อย่างรวดเร็วตามต้องการ โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการควบคุม เนื่องจากมีลักษณะเป็นป้ายโฆษณาดิจิทัลอีกด้วย



ภาพที่ 4.9 ยานพาหนะที่ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่แบบสติ๊กเกอร์หุ้มรถ (Wrap)



ภาพที่ 4.10 ยานพาหนะที่ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่แบบไตรวิชั่น (Trivision)



ภาพที่ 4.11 ยานพาหนะที่ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่แบบดิจิทัล (1)



ภาพที่ 4.12 ยานพาหนะที่ติดตั้งป้ายโฆษณาเคลื่อนที่แบบดิจิทัล (2)

ปัญหาจากป้ายโฆษณาเคลื่อนที่ที่ติดอยู่บนยานพาหนะเหล่านี้ มีกรณีศึกษามาแล้วเมื่อ พ.ศ. 2551 เมื่อปรากฏป้ายโฆษณาเคลื่อนที่รูปแบบใหม่ เป็นสื่อบนรถบรรทุก ที่สามารถทำประชาสัมพันธ์ได้ทั้งภาพและเสียงจำนวนหลายร้อยคันทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด สำหรับในเขตกรุงเทพฯ มีจุดติดตั้งทั่วกรุงเทพฯ มากกว่า 50 จุด มีทั้งติดตั้งอยู่บนพื้นที่ของเอกชน พื้นที่สาธารณะ และริมถนนสายต่าง ๆ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนว่ารถบรรทุกดังกล่าวจอดในพื้นที่ห้ามจอด และตามมาด้วยปัญหาอื่น ๆ อีกทั้งเรื่องการกีดขวางการจราจร และบดบังทัศนวิสัยในการขับขี่ของผู้ใช้รถใช้ถนนอื่น ๆ ตลอดจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนโดยส่วนรวมจนกลายเป็นประเด็นทางสังคมและมีการพูดถึงเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง¹³⁵ อีกทั้งลักษณะของยานพาหนะบรรทุกป้ายโฆษณาเหล่านี้ยังสามารถประยุกต์การวางตัวของป้ายได้หลายแบบ เช่น นำป้ายจำนวนหลายป้ายมาเรียงต่อกัน (Series) เพื่อย้ำเตือนสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภค หรือนำมาเรียงประสานกันเป็น

¹³⁵ ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, 30 มีนาคม 2551, Hello Bangkok เมื่อเรื่องเล็ก ๆ บานปลายกลายเป็นเรื่องใหญ่.

ป้ายขนาดใหญ่เพียงป้ายเดียวซึ่งเมื่อวัดขนาดพื้นที่ป้ายโฆษณาโดยรวมแล้วมีขนาดใหญ่เท่ากับป้ายบนดินที่เข้าเงื่อนไขบังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ อีกทั้งสามารถเคลื่อนที่เข้าและออกจุดติดตั้งได้อย่างง่ายดาย จึงสามารถส่งผลกระทบและก่อปัญหาต่อประชาชนได้ในวงกว้างและภายในระยะเวลาอันสั้น แม้ประชาชนจะได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบพื้นที่และจัดการกับยานพาหนะบรรทุกป้ายโฆษณาดังกล่าวแล้ว แต่ยานพาหนะดังกล่าวก็อาจพบบกป้ายโฆษณาลงได้ภายในระยะเวลาอันสั้นและเคลื่อนที่ไปติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่อื่น ๆ ได้อีก จึงถือได้ว่าลักษณะการก่อความเสียหายของป้ายดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลา ฉะนั้นหากกฎหมายไม่สามารถจัดการกับป้ายโฆษณารูปแบบดังกล่าวนี้ได้ อย่างเด็ดขาดและขาดโทษของการฝ่าฝืนที่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าเราจะไม่สามารถแก้ปัญหาการติดตั้งป้ายโฆษณาในลักษณะที่ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นนี้ได้เลย

กล่าวโดยสรุป ป้ายโฆษณารูปแบบใหม่ต่าง ๆ เหล่านี้ มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปจากป้ายโฆษณาในอดีต ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดค่านิยามและลักษณะของป้ายโฆษณาที่ควรถูกควบคุมตามกฎหมาย ทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมาย ในการนำมาบังคับใช้ให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง เนื่องจากป้ายบางชนิดไม่สามารถจัดให้อยู่ในความหมายของ “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองอาคารฯ ได้ ไม่ว่าจะเป็นชิ้นงานโฆษณาบนบอลูนลอยฟ้าที่ไม่สามารถหาขนาดพื้นที่ป้ายหรือน้ำหนักของป้ายได้โดยง่าย กรณีของป้ายดิจิทัลที่มีหน้าจอส่องสว่างจ้า แต่มีขนาดพื้นที่โดยรวมของป้ายน้อยกว่าขนาดที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ หรือกรณีของป้ายโฆษณาติดกระจกและผนังที่ติดแนบแทบจะเป็นเนื้อเดียวกับตัวอาคาร รวมถึงกรณีของป้ายบนยานพาหนะที่แม้จะมีขนาดใหญ่ แต่สามารถเคลื่อนที่ได้โดยอิสระ จึงไม่สามารถตีความให้เป็น “อาคาร” ตามกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วป้ายโฆษณาเหล่านี้ก็อาจก่อความเสียหาย และก่อความเดือดร้อนต่อประชาชนโดยส่วนรวมได้เช่นกัน ดังนั้นจึงควรพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้สามารถควบคุมป้ายโฆษณาที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ได้อย่างแท้จริง

4.2 ปัญหาด้านเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้าย

เนื้อหาของกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมป้ายโฆษณาของประเทศไทยในปัจจุบัน มุ่งหวังที่จะควบคุมลักษณะโครงสร้างของป้าย โดยการกำหนดขนาด ความสูง ระยะห่าง และระยะร่นจากถนน เพื่อป้องกันโครงสร้างและลักษณะของป้ายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือเจ้าของที่ดินข้างเคียง มีผลทำให้การประกอบธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริโภคทั่วไปได้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า ผลิตภัณฑ์หรือบริการต่าง ๆ ของตน โดยการโฆษณาผ่านทางสื่อป้ายโฆษณาจึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้

มีการขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อหน่วยงานราชการเพื่อควบคุมในเรื่องของขนาดและการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของป้ายและตัวอาคารอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ โดยใช้บังคับกับป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่เข้าเงื่อนไขของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และเพื่อให้ได้มีการดำเนินการไปตามกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับกับป้ายโฆษณาโดยเฉพาะและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่และลักษณะทางกายภาพของป้ายโฆษณา ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 และประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 แต่จากการศึกษาเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาในบทที่ 3 กลับพบปัญหาด้านเนื้อหาในบางประการดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาในการควบคุมค่าความสว่างของป้าย

กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ มุ่งหวังที่จะควบคุมลักษณะ โครงสร้างของป้าย โดยการกำหนดขนาด ความสูง ระยะห่าง และระยะร่นจากถนน เพื่อป้องกันโครงสร้างและลักษณะของป้ายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือเจ้าของที่ดินข้างเคียง และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมด้านแสงสว่างไว้ คือ¹³⁶

“ข้อ 17 การจัดให้มีระบบไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือป้ายที่ใช้ระบบไฟฟ้าและมีแสงสว่างในตัวเอง แสงสว่างที่ออกจากป้ายจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือขับขี่ยานพาหนะ”

และในกรณีที่ป้ายโฆษณามีแสงสว่างที่ออกจากป้ายจนก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือรบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรจนส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือขับขี่ยานพาหนะของผู้ขับขี่ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ดังนี้¹³⁷

“ข้อ 24 ในกรณีที่ป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายดำเนินการแก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง ในกรณีมีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้

¹³⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย, ข้อ 17.

¹³⁷ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย, ข้อ 24.

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายดำเนินการเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวได้ทันทีตามวิธีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดหรือสั่งห้ามมิให้ใช้ป้ายนั้นจนกว่าจะมีการแก้ไข “

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวกลับไม่พบเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมค่าความสว่างของป้ายที่เป็นตัวเลขมาตรฐาน เพื่อกำหนดค่าความสว่างที่สามารถใช้บังคับได้อย่างชัดเจนแน่นอน อันรับฟังได้เป็นที่ยุติและไม่สามารถโต้แย้งได้ เนื่องจากเนื้อหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ เกี่ยวกับค่าความสว่างดังกล่าวกำหนดให้ถือเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าป้ายใด ๆ มีแสงสว่างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง ตลอดจนรบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจเกิดอันตรายหรือไม่ ซึ่งลักษณะการประเมินค่าความสว่างดังกล่าวเป็นการใช้ตัวบุคคลในการประเมิน และต้องใช้เวลาในการเข้าตรวจสอบขณะที่ในทางปฏิบัติพบว่าค่าความสว่างของป้ายโฆษณาที่มีแสงส่องสว่างกระทบป้าย หรือที่มีแสงสว่างในตัวเองสามารถที่จะควบคุมให้เพิ่มหรือลดค่าความสว่างได้โดยง่าย ในบางกรณีการเข้าตรวจพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงอาจล่าช้า และไม่ทันการในการแก้ไข หรือแม้จะมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของป้ายทำการแก้ไขแล้ว ก็ยังมีโอกาสในการกลับมาปรับเปลี่ยนค่าความสว่างได้โดยง่ายอยู่ดี จึงต้องถือว่าการควบคุมกำกับดูแลความสว่างของป้ายโฆษณาโดยใช้กฎหมายที่มีในปัจจุบันค่อนข้างจะมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก

การควบคุมค่าความสว่างของป้ายโฆษณาของประเทศไทยนี้แตกต่างจากกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการกำหนดค่าความสว่างในการเริ่มติดตั้งป้ายไว้อย่างชัดเจน¹³⁸ โดยใช้มาตรวัดแสงที่ส่องสว่างติดตั้งไว้บริเวณใกล้เคียงกับป้ายเพื่อกำกับค่าความสว่างและใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการประมวลผล ไม่ให้ค่าความสว่างของป้ายก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน ห้ามการติดตั้งป้ายโฆษณาที่มีแสงกระพริบวูบวาบภายในบริเวณที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียมและป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ส่วนหน้าของอาคารจะต้องไม่รบกวนต่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ซึ่งป้ายเครื่องหมายทั้งหมดต้องปรับความแรงของแสงไฟให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบข้างและต้องมีการกำหนดความถี่ของการกระพริบ อีกทั้งกำหนดให้ป้ายเครื่องหมายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตร จะต้องได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพเพื่อประกันว่า การติดตั้งหรือการยึดเหนี่ยวอยู่ในสภาพดี รวมทั้งมีการกำหนดห้ามมิให้ติดตั้งป้ายที่มีแสงสว่างในตัวเอง บริเวณหัวโค้ง ทางร่วม ทางแยก ทางลงสะพาน วงเวียน เนื่องจากแสงสว่างจากป้ายอาจส่งผลกระทบต่อทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะ ทำให้ไม่สามารถมองเห็นแสงไฟหน้า

¹³⁸ Building and Construction Authority Act (Chapter 30A), 1st April 1999.

ไฟเขียว หรือไฟท้ายของยานพาหนะอื่น ๆ การออกแบบ สีและความสว่าง ป้ายเครื่องหมายต้องไม่คล้ายคลึงกับเครื่องหมายจราจร และต้องไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขับรถ ต้องหลีกเลี่ยงการใช้ไฟสีเขียว สีเหลือง สีแดงในเครื่องหมายเดียวกัน

ในปัจจุบันยังคงพบปัญหาความส่องสว่างของป้ายโฆษณาที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนทั่วไปอยู่ตามแยกต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร เช่น แยกถนนพระราม 9 ขาเข้าช่องอาร์ซีเอ สีแยกปทุมวัน ย่านพระราม 4 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ช่วงเพชรพระราม และด้านยมราชสามแยกหน้าสนามม้านางเลิ้ง ถนนรัชดาภิเษกห้วยขวางตลอดทั้งสายแยกประตูน้ำ ราชประสงค์ หน้าเซ็นทรัลเวิลด์ ย่านถนนอังรีดูนังต์ ติดกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ย่านบางยี่ขันช่วงสะพานพระปิ่นเกล้า ไปจนถึงถนนปิ่นเกล้าฯ-นครไชยศรี วงเวียนใหญ่ ย่านบุคคโล หรือแม้แต่แยกบางมด เป็นต้น¹³⁹ ซึ่งกำลังขยายวงไปยังป้ายในพื้นที่อื่น ๆ ด้วยเนื่องจากมีประชาชนได้รับผลกระทบจำนวนมากได้ทยอยร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลการร้องเรียนต่าง ๆ ที่พบจะเห็นว่านอกจากป้ายโฆษณาจอแอลอีดีบนป้ายจราจร ในส่วนที่ดำเนินการโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลเองแล้วยังมีของเอกชนที่ติดตามอาคารและพื้นที่ต่าง ๆ ทั่ว กรุงเทพมหานคร ด้วยที่เป็นตัวการก่อให้เกิดมลพิษทางสายตาแก่ผู้ขับขี่รวมถึงสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่ในที่พักอาศัยอีกด้วยไม่ว่าจะเป็นท้องที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล หรือตามเมืองที่มีประชากรหนาแน่นต่าง ๆ¹⁴⁰ แสงสว่างจากป้ายโฆษณาดังกล่าวได้ส่องทะลุเข้าไปยังที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยไม่ได้รับความยินยอม ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และไม่สามารถนอนหลับได้ในเวลากลางคืน แม้ว่าประชาชนจะพยายามแก้ปัญหาด้วยตัวเองคือใช้ผ้าม่านหรือติดฟิล์มทึบแต่ก็เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ปัญหานี้จึงเป็นเรื่องใกล้ตัวที่คนเมืองหลวงส่วนใหญ่พบเจอกับตัวเองมาเป็นเวลานาน แต่ไม่เคยมีหน่วยงานใดแก้ไขให้ นอกจากนี้ป้ายโฆษณาที่มีแสงสว่างในตัวเองสูงดังกล่าวนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมาก ทั้งเรื่องของลักษณะของป้ายที่ต้องใช้กำลังไฟสูงเพื่อทำให้ป้ายมีแสงสว่างและมีสีสันฉูดฉาด สามารถสั่งงานป้ายแบบทันที (Real Time) ผ่านเครื่องควบคุม (Server) หลัก ทำให้การติดตั้งและแสดงผลของป้ายดิจิทัลมีการใช้กำลังไฟที่สูง และต้องเสียเงินค่าไฟฟ้าสูงตามไปด้วย ซึ่งเมื่อประมาณต้นปีพ.ศ. 2558 ที่ผ่านมาก็ได้มีการตรวจพบว่าป้าย

¹³⁹ จาก “สุขุมพันธุ์” เสนอ มท.ลุยป้ายโฆษณา แฉขบวนการทุจริตกินได้กระทั่งค่าไฟฟ้า, โดย ผู้จัดการออนไลน์, 10 พฤศจิกายน 2557.

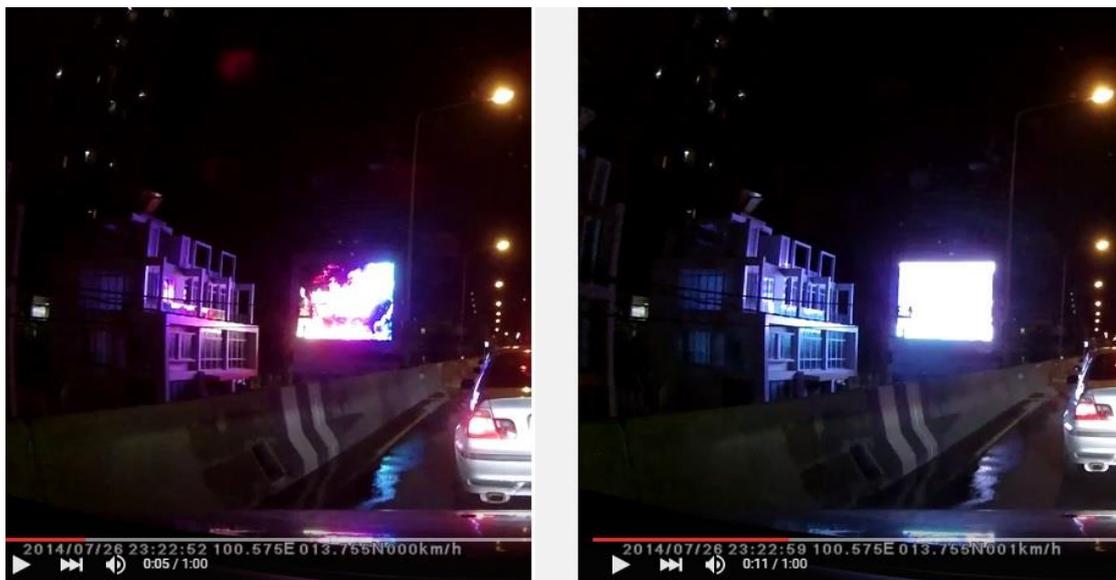
¹⁴⁰ ASTV ผู้จัดการออนไลน์ (ศูนย์ข่าวเชียงใหม่), 25 กรกฎาคม 2556, เทศบาลนครเชียงใหม่ขอเจ้าของจอ LED ปรับความสว่าง หลังชาวบ้านโวยแสงจ้าแสบตา.

โฆษณาดิจิทัลจำนวนมากหลายป้ายได้ลักลอบใช้ไฟฟ้าของราชการโดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁴¹ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ปีละหลายสิบล้านบาท



ภาพที่ 4.13 ป้ายดิจิทัลที่มีค่าความสว่างสูงตอนกลางคืน

¹⁴¹ จาก เช็กป้ายโฆษณา ลักไฟหลวง, โดย ไทยรัฐออนไลน์, 21 มกราคม 2558.



ภาพที่ 4.14 ป้ายดิจิทัลที่เปลี่ยนภาพโฆษณา จนเกิดแสงวูบวาบ



ภาพที่ 4.15 ป้ายดิจิทัลที่มีค่าสว่างสูงจนรบกวนการขับขี่ยานพาหนะ

สาเหตุที่ป้ายโฆษณาดิจิทัลสามารถเปล่งแสงออกมาได้สว่างเนื่องจากการใช้หลอดไฟ LED (Light Emitting Diode) ซึ่งเป็นหลอดไฟที่สามารถเปล่งแสงออกมาได้และมีความยาวคลื่นในช่วง 360-600 nm มีมากที่สุดที่ 450 nm ซึ่งเป็นคลื่นแสงสีน้ำเงิน โดยแสงที่เปล่งออกมาประกอบไปด้วยคลื่นความถี่เดียวเฟสเดียวต่อเนื่องซึ่งต่างจากแสงธรรมชาติที่ตามองเห็น หลอด LED

จึงสามารถเปล่งแสงได้เมื่อจ่ายกระแสไฟเข้าไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและมีประสิทธิภาพมากกว่าหลอดไฟทั่วไป จึงทำให้มีการนำหลอดไฟ LED มาใช้งานกับป้ายโฆษณาดิจิทัลอย่างแพร่หลาย

จากปัญหาดังกล่าว หากกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ ไม่มีการกำหนดค่าตัวเลขความสว่างที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถควบคุมป้ายโฆษณาดิจิทัลเหล่านี้ได้ แสงสว่างจากป้ายดิจิทัลที่มากเกินไปก่อให้เกิดมลพิษต่อสายตาที่คุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งด้านความเดือดร้อนรำคาญ และอุบัติเหตุบนท้องถนนที่เกิดจากการที่ผู้ขับขี่ยานพาหนะจ้องมองป้ายโฆษณา หรือถูกรบกวนจากแสงกระพริบของป้ายโฆษณาดิจิทัลจำนวนมากที่ติดตั้งอยู่บริเวณข้างถนนสาธารณะเหล่านี้

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียม

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการดำเนินการติดตั้งป้าย ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ ซึ่งอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาต การอนุญาต และการต่อใบอนุญาต โดยกำหนดให้อาคารประเภทป้ายที่มีขนาดและระยะรันตามที่กำหนดต้องยื่นขออนุญาตก่อนดำเนินการติดตั้งป้าย ซึ่งมีค่าธรรมเนียมดังนี้¹⁴²

“ อัตราค่าธรรมเนียม

- | | | | |
|--|--------|-----|-----|
| (1) ใบอนุญาตก่อสร้าง | ฉบับละ | 200 | บาท |
| (2) ใบอนุญาตดัดแปลง | ฉบับละ | 100 | บาท |
| (3) ใบอนุญาตรื้อถอน | ฉบับละ | 50 | บาท |
| (4) ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย | ฉบับละ | 50 | บาท |
| (5) ใบรับรองการตรวจสอบสภาพ | ฉบับละ | 100 | บาท |
| (6) ใบแทนใบอนุญาตหรือใบแทนใบรับรอง | ฉบับละ | 10 | บาท |
| (7) การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตาม (1) ถึง (4) | | | |

(8) การตรวจแบบแปลนก่อสร้าง หรือดัดแปลงป้าย ให้คิดค่าธรรมเนียมสำหรับการก่อสร้างหรือสำหรับส่วนที่มีการดัดแปลงตามพื้นที่ของป้ายโดยเอาส่วนที่กว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุด ตารางเมตรละ 4 บาท

¹⁴² อัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558.

ในการคิดค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลน เศษของตารางเมตรตั้งแต่กึ่งหนึ่งขึ้นไป ให้ถือเป็นหน่วยเต็ม ถ้าต่ำกว่ากึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง”

การกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวกลับทำให้พบปัญหาว่าป้ายโฆษณาบางประเภทไม่สามารถจัดให้เป็นอาคารตามเงื่อนไขของกฎหมายได้จึงไม่สามารถควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาเหล่านี้ได้ เนื่องจากป้ายโฆษณาบางประเภทแม้จะมีขนาดเข้าเงื่อนไขอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองอาคารฯ แต่ก็มีความเล็กกว่าที่กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ กำหนด อีกทั้งป้ายบางประเภทถูกติดตั้งไว้เป็นการชั่วคราว หรือบางประเภทสามารถถอดออก พับเก็บและเคลื่อนย้ายได้โดยสะดวก แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีความล้าหลัง ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่สามารถบังคับใช้กับป้ายโฆษณาทุกประเภทได้ กฎหมายจึงไม่เป็นธรรมและมีช่องว่างของกฎหมายให้เอกชนหลบเลี่ยง นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตติดตั้งป้ายนี้เป็นอัตราคงที่ และไม่แปรผันตามขนาดโครงป้ายโฆษณา กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างฉบับละ 200 บาท ใช้บังคับกับป้ายโฆษณาทุกขนาด ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วเราควรกำหนดค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาโดยคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ด้วย เช่น

1. ป้ายโฆษณาที่มีขนาดต่างกัน ส่งผลต่อการดึงดูดสายตาของประชาชนได้แตกต่างกัน การบังคับให้ประชาชนต้องมองป้ายโฆษณา ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนต้องจ้องมองสิ่งที่ไม่เป็นสาระ และไม่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนเอง

2. ป้ายโฆษณาที่มีขนาดต่างกัน ติดตั้งในสถานที่ต่างกัน จะมีการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอันเป็นของสาธารณะ เช่น พื้นที่ภายในอากาศ การบดบังทัศนียภาพ การบดบังทิศทางลมและแสงแดดในปริมาณที่ต่างกันด้วย

3. ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ มีพื้นที่และน้ำหนักมาก กรณีที่ป้ายล้มก็มีโอกาสก่อความเสียหายแก่ประชาชนได้มากเช่นกัน

4. ป้ายโฆษณาที่มีแสงสว่างในตัวเอง หรือป้ายโฆษณาดิจิทัล มีการใช้แสงสว่างและการกระพริบของแสงที่อาจรบกวนสิ่งมีชีวิตทั้งมนุษย์ พืชและสัตว์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ มากกว่าป้ายโฆษณาที่ไม่มีแสงสว่างในตัวเอง

ฉะนั้นป้ายโฆษณาที่กล่าวมานี้หากมีขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะพิเศษที่สามารถดึงดูดสายตาประชาชนได้มากกว่าก็เท่ากับว่าได้รับประโยชน์จากการโฆษณามาก ก็ควรจะต้องจ่ายเงินเพื่อขออนุญาตติดตั้งให้กับรัฐมากด้วยเช่นกัน

ฉะนั้น เพื่อให้การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาเป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผลตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการติดตั้งป้าย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดค่าธรรมเนียมการขออนุญาตติดตั้งป้าย

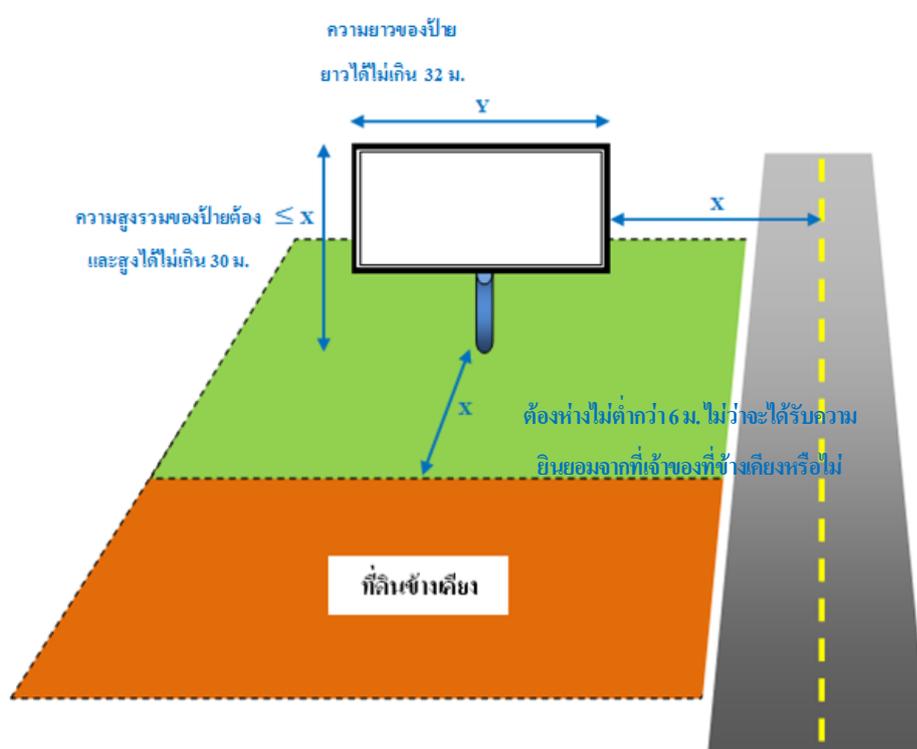
โดยคำนึงถึงผลกระทบและหลักการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่เป็นสาธารณะ ให้มีอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันตามขนาดของป้ายโฆษณาที่จะขออนุญาตก่อสร้างด้วย โดยใช้หลักเกณฑ์การวัดพื้นที่รวมของป้ายมาเป็นข้อพิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมการขออนุญาตติดตั้งป้าย รวมไปถึงควรกำหนดให้ป้ายโฆษณาทุกขนาดที่ได้ขออนุญาตไว้แล้วนี้มีกำหนดระยะเวลาการใช้ที่จำกัดและต้องทำการต่อใบอนุญาตเป็นประจำ ตามระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถกำกับดูแลและควบคุมป้ายโฆษณาภายหลังได้รับอนุญาตได้อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้หลักเกณฑ์การตรวจสอบโครงสร้างของป้ายโฆษณาตามกฎหมาย¹⁴³ ยังใช้บังคับกับป้ายโฆษณาที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ป้ายตั้งแต่ 50 ตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคา หรือดาดฟ้า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป ที่การก่อสร้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จมาแล้วเกินหนึ่งปีเท่านั้น และจะตรวจสอบเฉพาะด้านความมั่นคงแข็งแรงของป้าย โดยไม่พิจารณาถึงเนื้อหาการโฆษณาหรือวิธีการโฆษณาที่อาจสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับค่าความสว่างของป้าย จึงเห็นได้ว่ายังมีป้ายโฆษณาอีกจำนวนมาก ที่ไม่เข้าใจเงื่อนไขต้องถูกตรวจสอบตามกฎหมายดังกล่าว อาทิ ป้ายบอลลูนโฆษณา ป้ายขนาดเล็กที่มีแสงสว่างในตัวเอง ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งโดยยานพาหนะเคลื่อนที่ และอื่น ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาตามสภาพของป้ายโฆษณาที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เนื้อหาของกฎหมายในการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบป้ายโฆษณา จึงไม่ครอบคลุมเพียงพอ

นอกจากปัญหาเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมการขออนุญาตติดตั้งป้ายแล้ว เรายังพบปัญหาด้านการขออนุญาตอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ยื่นขออนุญาตต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ใช้วิธีติดตั้งป้ายบนป้ายมิดารวจโดยทำสัญญากับกองบัญชาการตำรวจนครบาลซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักของกฎหมาย รวมทั้งยังพบปัญหาเรื่องสายและทุจริตต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจนเป็นข่าวครึกโครมอีกด้วย¹⁴⁴ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับป้ายโฆษณาที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดความแน่นอน ชัดเจนและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงยังมีช่องโหว่ของกฎหมาย ทำให้เกิดการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาต่อประชาชนส่วนรวม ซึ่งไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมป้ายและโฆษณาที่มุ่งหวังควบคุมป้ายโฆษณาไม่ให้ก่อความเสียหาย หรือสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป

¹⁴³ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ข้อ 23, ข้อ 25, ข้อ 32ทวิ.

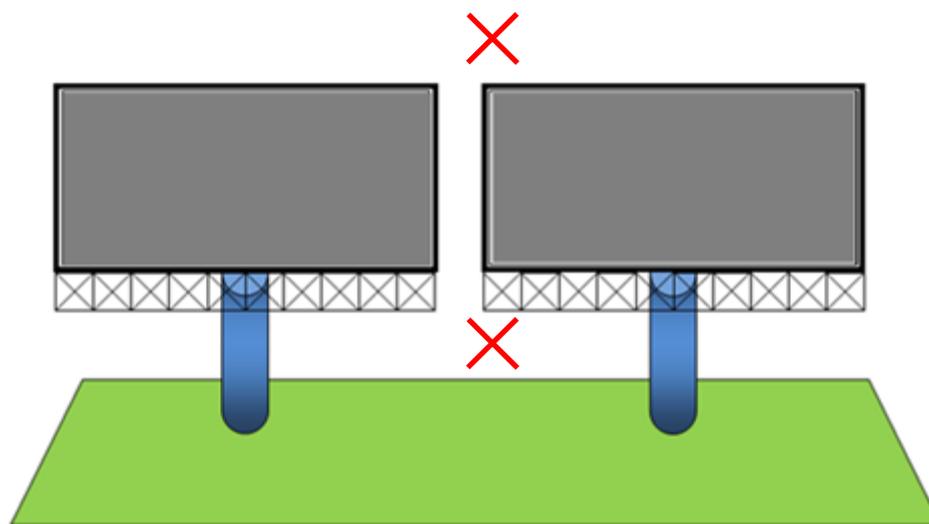
¹⁴⁴ จาก ป้ายโฆษณาป้ายมิดารวจ “ศรีวราห์” ลุยผูกปมใหม่!, โดย ผู้จัดการออนไลน์, 22 มกราคม 2558.

นอกจากปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ ยังพบปัญหาที่เกี่ยวกับเนื้อหาในบางข้อที่ไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ อันถือว่าการกระทบต่อการประกอบธุรกิจเกินสมควร เช่น การติดตั้งป้ายโฆษณาต้องติดตั้งให้ห่างจากแนวเขตที่ดินของตนไม่น้อยกว่า 6 เมตร ไม่ว่าจะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือไม่ และต้องติดตั้งป้ายให้ห่างจากป้ายอื่นไม่น้อยกว่าความสูงของป้าย ไม่ว่าป้ายอื่นนั้นจะเป็นป้ายของตนเองหรือไม่ก็ตาม¹⁴⁵



ภาพที่ 4.16 การติดตั้งป้ายบนพื้นดิน ต้องห่างจากที่ดินข้างเคียงไม่ต่ำกว่า 6 เมตร

¹⁴⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558, ข้อ 15.



ภาพที่ 4.17 ภาพแสดงการติดตั้งป้ายบนพื้นดิน โดยห้ามไม่ให้สร้างติดกันเกินระดับความสูงของป้าย

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีการบัญญัติไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิในการที่จะให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการโฆษณา เนื่องจากการติดตั้งป้ายโฆษณาบนพื้นที่ของตนเอง ซึ่งได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงแล้ว ไม่สมควรที่จะกำหนดระยะห่างระหว่างป้ายหนึ่งกับที่ดินข้างเคียงที่เจ้าของได้ให้ความยินยอมแล้วนั้นอีกต่อไป ซึ่งผลของการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมานี้ อาจทำให้สามารถตีความไปถึงได้ว่า ห้ามมิให้สร้างป้ายบนพื้นดินที่เมื่อวัดความสูงแล้วเกินระยะที่วัดในทางราบจากขอบป้ายไปจนถึงที่ดินข้างเคียงไม่ว่าจะได้รับความยินยอมหรือไม่เลยทีเดียว เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวนี้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะอนุญาตให้จำกัดสิทธิได้ แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิเกินสมควร และไม่พบว่าเป็นกรณีที่กฎหมายต้องการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเนื่องจากบุคคลอื่นที่วานี้ได้ให้ความยินยอมแล้ว และไม่ใช้กรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนแต่อย่างใด

4.3 ปัญหาด้านการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

4.3.1 ปัญหาด้านการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ดังนี้¹⁴⁶

“มาตรา 40 ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(3) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือมาตรา 42 แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (1)

มาตรา 41 ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 42 ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (11) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น.

มาตรา 43 ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้นเว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้”

กล่าวโดยสรุป อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้แก่การออกคำสั่งต่าง ๆ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง สามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองอีกด้วย

และสำหรับกรณีที่ป้ายโฆษณาใด ๆ ไม่มั่นคงแข็งแรงอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังนี้

“ข้อ 24 ในกรณีที่ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายดำเนินการแก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง ในกรณีมีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายดำเนินการเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวได้ทันทีตามวิธีการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดหรือสั่งห้ามมิให้ใช้ป้ายนั้นจนกว่าจะมีการแก้ไข”

ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อพบว่าป้ายโฆษณาใดมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เราจะพบว่าปัญหาเรื่องการตัดสินใจบนเจ้าพนักงานให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ยอมบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนใช้ดุลยพินิจในการขยายระยะเวลาให้ผู้ประกอบการป้ายโฆษณาตามอำเภอใจ จนเมื่อได้มีประชาชนเข้าร้องเรียนและติดตามเรื่องป้ายโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างใกล้ชิด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะเริ่มบังคับใช้กฎหมายอีกครั้ง โดยแจ้งไปยังผู้ประกอบการป้ายโฆษณาเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะขยายระยะเวลาให้ตามดุลยพินิจและตามอำเภอใจอีกครั้ง เมื่อประชาชนยังคงติดตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลและดำเนินการตามกฎหมายต่อไปอีกครั้ง ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่ล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เด็ดขาด และไม่ทั่วถึง

หากเราพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ คือ The Clean City Act ของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) จะพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2549 ในสมัยที่นาย Gilberto Kassab ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเมืองเซาเปาโล ในขณะนั้น Kassab ได้มองว่าแผ่นป้ายโฆษณาเหล่านี้คือ “มลพิษทางสายตา” ที่ทำให้เมืองนี้ไม่สวยงาม¹⁴⁷ จึงมีความจำเป็นต้องผ่าตัดทัศนียภาพของเมืองเซาเปาโลอย่างเร่งด่วนด้วยกฎหมายที่มีชื่อว่า Clean City Act ที่มีเนื้อหาว่าด้วยการจำกัดสื่อโฆษณา โดยกฎหมายฉบับนี้ผ่านการเห็นชอบจากสภาเมืองเซาเปาโลในเดือนกันยายน 2543 ด้วยเสียงโหวตที่เป็นเอกฉันท์ เห็นด้วย 45 เสียง ไม่เห็นด้วยเพียง 1 เสียง และมีผลบังคับใช้ว่าภาคธุรกิจจะต้องปลดสื่อโฆษณานับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2550 เป็นต้นไป หลังจากนั้นถ้าฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับสูงถึงวันละ 10,000 เรียลบราซิล¹⁴⁸ จนกว่าจะปลดป้ายออก

¹⁴⁷ ปิ่นตังคูดาว. (2552). เซาเปาโล... ในวันที่ไร้อาภรณ์โฆษณา และการปรับตัวของทุนนิยม. สืบค้นจาก <http://peentungdoodao.exteen.com/20090131/entry>

¹⁴⁸ ประมวล 93,136.75 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2558, สืบค้นจาก http://th.coinmill.com/BRL_THB.html

เสร็จสิ้น ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้เมืองเซาเปาโลต้องรื้อถอนสื่อโฆษณาจำนวนมากกว่า 15,000 แผ่น¹⁴⁹ แสดงให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เต็มขนาด และทั่วถึง

นอกจากกรณีของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว เรายังพบปัญหาจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน โดยไม่เหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน จัดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างสื่อโฆษณา และให้สัมปทานก่อสร้างป้ายโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยหลักเหตุและผล ปราศจากการทำประชาพิจารณ์และความเห็นชอบของประชาชนในท้องถิ่นที่เกิดช่องว่างในการทุจริตและเรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการป้ายโฆษณา โดยผลของการติดป้ายโฆษณานั้นอาจทำให้ประชาชนโดยรวมได้รับความเสียหาย การดำเนินการให้สัมปทานดังกล่าวยังมีผลทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาเกิดความเกรงใจ และไม่กล้าบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมและจัดการป้ายโฆษณากับหน่วยงานราชการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เนื่องจากเห็นว่าป้ายโฆษณาดังกล่าว ได้มีการลงนามทำสัญญากับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ไว้ก่อนแล้ว

¹⁴⁹ Kaushik, 20 July 2013, Sao Paulo: The City With No Outdoor Advertisements.



ภาพที่ 4.18 ภาพป้ายสัมปทาน (1)

ติดตั้งอยู่เหนือพื้นที่สาธารณะซึ่งอาจเบี่ยงเบนสายตาจากผู้ขับขี่ยานพาหนะ



ภาพที่ 4.19 ภาพป้ายสัมปทาน (2)

ติดตั้งอยู่เหนือพื้นที่สาธารณะซึ่งอาจเบี่ยงเบนสายตาจากผู้ขับขี่ยานพาหนะ



ภาพที่ 4.20 ภาพป้ายสัมปทาน (3)

ติดตั้งอยู่เหนือพื้นที่สาธารณะซึ่งกีดขวางทางเท้า



ภาพที่ 4.21 ภาพป้ายสัมปทาน (4)

ติดตั้งอยู่เหนือพื้นที่สาธารณะซึ่งกีดขวางทางเท้า

ในบางครั้งการให้สัมปทานโดยหน่วยงานของรัฐนี้ยังใช้วิธีการที่แบบเนียนโดยอ้างเอาผลประโยชน์ของรัฐหรือของส่วนรวมเข้ามาปิดบังผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจอีกด้วย ตัวอย่างวิธีการที่ว่านี่ก็เช่น การที่บริษัทเอกชนที่ประมูลสัมปทานป้ายโฆษณาบนพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ ได้เป็นระยะเวลา 3-9 ปี และเสนอที่จะประชาสัมพันธ์หรือสร้างภาพลักษณ์ให้แก่หน่วยงานราชการเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น เริ่มจากการติดตั้งป้ายถวายพระเกียรติหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคม เพราะจะไม่มีใครเรียกร้องใด ๆ เกิดขึ้นเมื่อเริ่มติดตั้งป้ายเหล่านี้ พอประชาชนเคยชินกับการเห็นป้ายเหล่านี้ในแต่ละที่ ป้ายโฆษณาใหม่ ๆ ก็จะถูกนำมาติดตั้งแทนที่อย่างแบบเนียน และป้ายเหล่านี้ก็ถูกใช้ในการขายสินค้าอื่น ๆ ต่อไป¹⁵⁰ ตัวอย่างเช่น

¹⁵⁰ Chiang Mai Sign City Issue 07. สืบค้นจาก <http://www.chiangmaicitylife.com/citylife-articles/chiang-mai-sign-city-thai/>



ภาพที่ 4.22 ภาพป้ายสัมปทาน (5)

ติดตั้งอยู่บริเวณผนังคานรองรับเสาสะพานข้ามแยก ผู้ประกอบการเริ่มโฆษณางาน

กิจกรรม Bike for Mom

ต่อมาเมื่อเสร็จสิ้นกิจกรรมประชาสัมพันธ์ จึงได้ขึ้นภาพโฆษณาสินค้าอื่น ๆ แทนที่ภาพเดิม



ภาพที่ 4.23 ภาพป้ายสัมปทาน (6)

ป้ายโฆษณาบนทางเท้า ผู้ประกอบการเริ่มโฆษณาค้าขวัญของกรุงเทพมหานคร

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยกับ สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) พบว่ากฎหมายของประเทศไทยยังขาดความเด็ดขาด และยังมีการเลือกปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของไทยไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการเลือกปฏิบัติ และเกิดช่องทางการเรียกรับสินบน ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) ที่ได้มีการกำหนดห้ามมิให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาอย่างเด็ดขาดในพื้นที่บริเวณ ท้องถนน สวนสาธารณะ สีแยก เสาไฟ หอคอย อุโมงค์ สะพานข้ามแยก รวมไปถึงศาลฟ้าหรือหลังคาตึก หากฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับในอัตราที่สูงมาก ซึ่งไม่คุ้มค่ากับรายได้จากการขายสื่อโฆษณาที่ผู้ประกอบการโฆษณาจะได้รับ และในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวพบว่ามีกรณีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและทั่วถึงโดยไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้เมืองเซาเปาโลสามารถปลดป้ายโฆษณาผิดกฎหมายลงได้เป็นจำนวนมากภายในระยะเวลาอันสั้น และได้รับค่าปรับจากผู้กระทำผิดมูลค่าหลายล้านบาท เพื่อนำมาใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมต่อไป

4.3.2 ปัญหาด้านหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹⁵¹ ภายในราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 15 ได้กำหนดไว้ดังนี้

“ให้เจ้าของป้ายหรือผู้ซึ่งเจ้าของป้ายมอบหมายยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งการจดทะเบียนยานพาหนะได้กระทำในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) สถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด โดยประกาศหรือโฆษณาให้ทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศหรือโฆษณา”

ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบโครงสร้างป้ายโฆษณา ให้เป็นไปตามแบบแปลนและเงื่อนไขของกฎหมาย ทั้งขนาดและระยะร่นจากถนนสาธารณะ รวมถึงประเมินอัตราภาษีของป้ายโฆษณาแต่ละป้ายในปัจจุบัน คือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ป้ายโฆษณานั้น ตั้งอยู่ภายในเขตพื้นที่

¹⁵¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น.

การกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะพบปัญหาในทางปฏิบัติคือ การขาดกำลังคนในการปฏิบัติการตรวจสอบอย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง รวมไปถึงขาดงบประมาณที่จะใช้จ่ายในการตรวจสอบ วิธีการแก้ปัญหาเบื้องต้นที่ใช้ในปัจจุบันคือการให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของป้ายโฆษณาที่มีหน้าที่แจ้งรายละเอียดป้ายที่ตนครอบครอง โดยรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ซึ่งเป็นช่องโหว่ให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของป้ายหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน ขาดการตรวจสอบดูแลอย่างใกล้ชิดอีกด้วย ปัญหาร้ายแรงอื่น ๆ ยังมีถึงภัยอันตรายที่พร้อมมากับข่าวสด เช่น ป้ายบิลบอร์ดยักษ์หล่นทับทรัพย์สินหรือผู้คนบางกรณีเกิดการเสียชีวิต นั่นก็เพราะเป็นป้ายที่ไม่ได้มาตรฐานและขาดการซ่อมบำรุง เรื่องนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างส่วนการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องเอาใจใส่ไม่ใช่เพียงการเก็บค่าภาษีป้ายเพียงเท่านั้น แต่ควรจะเข้ามาบริหารจัดการสัดส่วนที่เหมาะสมและความปลอดภัยของชีวิตทรัพย์สินของประชาชนในเมือง ไม่ใช่ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงถึงจะออกมาแก้ไขที

ในขณะที่ปัจจุบันสมาคมป้ายและโฆษณาได้มีมาตรการรณรงค์มาตรฐานความปลอดภัย เพราะในปัจจุบันมักจะมีปัญหาเมื่อเกิดพายุหวั่น โหมยขึ้น ไปจนน้อยยึดและเหล็กไปขาย ทำให้ป้ายในบางแห่งมีสภาพไม่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงมีการตรวจสอบมาตรฐานของป้ายโดยวิศวกรผู้เชี่ยวชาญ และบังคับให้เจ้าของผู้ให้เช่าพื้นที่ป้ายนั้นต้องทำประกันด้วย หากป้ายไหนมีมาตรฐานก็จะมอบเครื่องหมาย “Safety” ไว้ให้ โดยมีการรณรงค์สิ่งสำคัญที่สุดผู้ประกอบการป้ายจำเป็นต้องมีคือ ความรับผิดชอบต่อ ไม่ใช่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากค่าเช่าเพียงเท่านั้น รวมไปถึงประชาชนก็ต้องคำนึงของสิทธิของตัวเองด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงผู้เสพยาและตกเป็นเหยื่อเพียงเท่านั้น ควรจะต้องส่งเสียงเรียกร้องให้เกิดการจัดระเบียบด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ปัญหาของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาดังกล่าว จึงควรมีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้สัมฤทธิ์ผล และควรอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐและหน่วยงานเอกชนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างรัฐและเอกชน ทั้งนี้ต้องมีการร่างเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานที่อาศัยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน สามารถตรวจสอบโดยประชาชนทั่วไปได้

4.4 ปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้กำหนดมาตรการในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรเพื่อคุ้มครองประโยชน์แก่

ประชาชนทั่วไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายกรณีก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย อาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ได้รับการตรวจสอบแบบแปลน หรือก่อสร้างผิดแบบแปลนไว้ในหมวด 9 บทกำหนดโทษ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 65 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง”

และกรณีเจ้าของอาคารต้องไม่จัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณีทำการตรวจสอบสภาพอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ หรืออาคารตามที่ประกาศในกฎกระทรวงจะมีโทษดังนี้

“ มาตรา 65 ทวิ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง “

หากเป็นกรณีที่เจ้าของอาคารก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน อาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองอาคาร พ.ศ. 2522 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม จะมีโทษดังนี้

“ มาตรา 65 ทวิ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง “

และหากเป็นกรณีที่เจ้าของอาคารก่อสร้างผิดแบบ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ดำเนินการรื้อถอน จะมีโทษดังนี้

“มาตรา 66 ทวิ ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยมีใ้ได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

เนื่องจากหลักการกำหนดโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษสูงกว่าอัตราโทษตามปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐมุ่งที่จะใช้อัตราโทษที่รุนแรงขึ้น เป็นเครื่องยับยั้งหรือการปราบปรามการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายให้ได้ผลดียิ่งขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมป้ายโฆษณา พบว่ายังคงใช้บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งโทษส่วนใหญ่เป็นโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และโทษปรับครั้งแรกไม่เกิน 100,000 บาท และกำหนดอัตราโทษกรณียังคงฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินวันละ 10,000 บาท การกำหนดโทษดังกล่าวเป็นการกำหนดโทษขั้นสูงไว้ แต่ไม่มีโทษขั้นต่ำ ซึ่งหมายความว่าศาลจะมีคำพิพากษาปรับค่าปรับต่ำเพียงใดก็ได้ ทำให้ค่าปรับที่ผู้ประกอบการป้ายโฆษณาได้รับนั้นต่ำกว่าอัตราค่าโฆษณาที่ได้รับจากการขายป้ายโฆษณา ผู้ประกอบการหลายรายแม้จะได้รับโทษตามคำพิพากษาจนถึงที่สุดแล้ว ก็ยังคงไม่รื้อถอนป้ายโฆษณา เนื่องจากเห็นว่าการเสียค่าปรับรายวันยังคุ้มค่าเมื่อเทียบกับการขายป้ายโฆษณาให้แก่ลูกค้าของตนเอง จนในที่สุดป้ายที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายนี้ก็ไม่ได้ถูกรื้อถอนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทั้งทางด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) พบว่าได้กำหนดให้มีระยะเวลารื้อถอนป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมายรวมเป็นระยะเวลา 90 วัน หากฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับ¹⁵² ในอัตราเดียวโดยไม่มีขั้นต่ำหรือขั้นสูง วันละ 10,000 เรียลบราซิล¹⁵³ และกรณีที่ป้ายดังกล่าวมีขนาดเกินกว่า 4 ตารางเมตร จะมีค่าปรับส่วนเพิ่มอีก 1,000 เรียลบราซิล¹⁵⁴ จนกว่าจะปลดป้ายโฆษณาดังกล่าวออกเสร็จสิ้น

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล The Clean City Act คือ การจัดระเบียบโดยกฎหมายฉบับนี้มีผลย้อนหลังถึงป้ายโฆษณาที่สร้างและติดตั้งก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ด้วย และด้วยการบังคับกฎหมายที่เข้มงวด รวมทั้งอัตราโทษที่สูงนี้ ส่งผลทำให้การควบคุมและจำกัดป้ายโฆษณาของเมืองเซาเปาโล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากกฎหมายของไทยที่ศาลจะกำหนดค่าปรับรายวันมาน้อยเพียงใดก็ได้ ทำให้การควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

¹⁵² The Clean City Act, Art. 40 - 43.

¹⁵³ ประมาณ 93,136.75 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2558. สืบค้นจาก

http://th.coinmill.com/BRL_THB.html

¹⁵⁴ ประมาณ 9,313.68 บาท ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2558. สืบค้นจาก

http://th.coinmill.com/BRL_THB.html

4.5 ปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค

ป้ายโฆษณาจำนวนมากที่วางเรียงตัวตามท้องถนน ทั้งประเภทป้ายบนดิน ป้ายข้างอาคาร ป้ายบนดาดฟ้า มากมายหลายขนาด มีทั้งประเภทป้ายไว้นิล ป้ายดิจิทัล ซึ่งขึ้นภาพกันอย่างแออัดอย่างไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย จนบดบังทัศนียภาพอันสวยงามนี้คือ “มลภาวะทางสายตา” อย่างแท้จริง เมื่อประชาชนต้องพบเห็นกับข้อมูลจำนวนมากที่ไร้ประโยชน์ ทำให้เกิดความตระหนกและไม่สามารถมีสมาธิกับสิ่งรอบตัวได้นาน ซ้ำยังมีปัญหาทำให้ภูมิทัศน์ของเมืองนั้นเสียสมดุลและขาดความสวยงาม เนื่องจากเมืองทั้งเมืองต้องเต็มไปด้วยขยะทางอากาศ ซึ่งผู้บริโภคต้องถูกยัดเยียดให้ดูป้ายโฆษณาที่ตั้งอยู่อย่างเปิดเผยและสามารถมองเห็นได้จากที่สาธารณะอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ ไม่ว่าข้อมูลสินค้าในป้ายโฆษณาเหล่านั้นตนจะสนใจหรือไม่ก็ตาม หรืออีกประเภทที่กำลังมีปัญหาก็คือ ป้ายโฆษณาดิจิทัล ที่เป็นเสมือนจอโทรทัศน์ที่มีแสงสว่างสูงมาก และเป็นมลพิษทางสายตา อีกทั้งบางจุดมีขนาดใหญ่และมีความสว่างค่อนข้างมาก ซึ่งคิดในจุดติดตั้งที่เดียวระดับสายตา ทำให้ผู้ที่ขับขี่ที่สัญจรอาจตาพร่าจนเกิดอุบัติเหตุได้ เนื่องจากป้ายโฆษณาเหล่านี้ถูกตั้งค่าให้มีความสว่างมาก ๆ เพื่อที่จะได้เห็นชัดแม้ในวันที่แดดจ้า ทำให้ในเวลากลางวันยิ่งส่องสว่างมากขึ้นด้วย จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา ประชาสัมพันธ์บนป้ายโฆษณาและในบทที่ 3 ทำให้ทราบว่าลักษณะของการโฆษณาบนป้ายโฆษณาจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการโฆษณาอีกด้วย ทั้งนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้การโฆษณาต้องไม่มีลักษณะที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญต่อผู้บริโภค แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่ามีการออกหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด ฉะนั้นการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาบนป้ายโฆษณาจึงยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้อย่างครบถ้วนแท้จริง โดยผู้วิจัยขอแยกปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังต่อไปนี้

4.5.1 ปัญหาลักษณะของเนื้อหาบนป้ายโฆษณาที่ส่งผลต่อสุขภาพกายหรือจิตใจของผู้บริโภค

การโฆษณาโดยแสดงข้อความบนป้ายโฆษณาถือเป็นสื่อโฆษณาตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

1) การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม¹⁵⁵

(1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง
 (2) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการสถิติ หรือสิ่งใด ๆ อันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม

(3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁵⁶

เราสามารถพบป้ายโฆษณาบางประเภทสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายหรือจิตใจของผู้บริโภคได้ เช่น กรณีของป้ายที่มีแสงสว่างมากเกินไปจนเกินไปและมีรูปภาพหรือข้อความในลักษณะของการกระพริบ วูบวาบ ซึ่งกฎหมายเรื่องแสงสว่างบนตัวป้ายโฆษณาที่มีอยู่ในปัจจุบันใช้บังคับกับป้ายโฆษณาที่มีขนาดใหญ่ และเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถใช้บังคับโดยตรงกับป้ายโฆษณาที่มีขนาดเล็กบางประเภทได้ และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 22 และ 23 แล้ว พบว่าการโฆษณาโดยป้ายโฆษณานี้จะต้องไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม และไม่ใช่ข้อความโฆษณาที่ผิดตามกฎกระทรวงที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา กำหนดแนวทางและการปฏิบัติไว้ รวมถึงจะต้องไม่ทำการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภค ดังนั้นการกำหนดค่าความสว่างบนป้ายโฆษณาจึงเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการหรือผู้ผลิต ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่จากการศึกษารายงานที่พบในปัจจุบัน กลับพบว่ายังคงมีประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการเข้ามาอย่างต่อเนื่อง เกี่ยวกับปัญหาป้ายดิจิทัลที่มีค่าความสว่างจนก่อความเดือดร้อนรำคาญ ส่งผลกระทบต่อจิตประจำวัน และเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้บริโภคไม่ว่าจะอยู่ในที่สาธารณะหรือที่ร โหฐาน

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 22.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, มาตรา 23.



ภาพที่ 4.24 ป้ายดิจิทัลที่มีความสว่างสูงตอนกลางคืน จนก่อความเดือดร้อนต่อประชาชนทั่วไป

4.5.2 ปัญหาการขัดแย้งคั่นื้อหาบนป้ายโฆษณาให้แก่ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคไม่ยินยอม

การติดตั้งป้ายโฆษณาที่ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่สวยงาม ส่งผลให้เมืองทั้งเมืองต้องเต็มไปด้วยขยะทางอากาศ นับตั้งแต่ผู้บริโภคเดินทางออกจากที่พักอาศัยก็ต้องถูกขัดเยียดให้ดูป้ายโฆษณาที่ตั้งอยู่อย่างเปิดเผยและสามารถมองเห็นได้จากที่สาธารณะ โดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การโฆษณาโดยป้ายโฆษณาริมถนนสาธารณะโดยเฉพาะบริเวณสี่แยกไฟแดงหรือบริเวณที่มีจำนวนรถติดสูงและเคลื่อนตัวช้านี้แตกต่างจากสื่อโฆษณาประเภทอื่น เนื่องจากสื่อโฆษณาประเภทอื่น เช่น สื่อโฆษณาโทรทัศน์ กระจายใบปลิว หรือสื่อโฆษณาบนอินเทอร์เน็ต สื่อต่าง ๆ เหล่านี้ผู้บริโภคสามารถเลือกที่จะปฏิเสธไม่รับสื่อโฆษณาด้วยตัวเอง เช่น เปลี่ยนช่องโทรทัศน์ไปเป็นช่องอื่น หรือกดปฏิเสธข้อความโฆษณาบนสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ด้วยตัวของผู้บริโภคเอง ซึ่งแตกต่างจากกรณีของป้ายโฆษณาจำนวนมากมายที่ถูกติดตั้งและส่งต่อข้อมูลให้ผู้บริโภคทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าข้อมูลสินค้าในป้ายโฆษณาเหล่านั้นผู้บริโภคจะสนใจหรือไม่ก็ตาม ผู้บริโภคที่สัญจรผ่านบริเวณป้ายโฆษณานั้นก็ไม่สามารถปฏิเสธภาพสื่อโฆษณานั้น ๆ ไปเป็นภาพอื่นด้วยตัวเองได้ วิธีการโฆษณาโดยป้ายโฆษณาดังกล่าวจึงเป็นการกระทำต่อสาธารณะชนโดยรวม

เป็นการขัดเคียดเนื้อหาบนป้ายโฆษณาให้อยู่ในสายตาหรือความสนใจของผู้บริโภค และหากเป็นกรณีป้ายโฆษณาที่มีแสง สี สันดุจดาด และมีลักษณะภาพเคลื่อนไหววูบวาบแล้ว แม้ผู้บริโภคจะเบนสายตาไปยังที่อื่นแล้วก็ยังคงถูกรบกวนจากภาพโฆษณาอยู่ดี วิธีการโฆษณาโดยป้ายโฆษณาจึงควรถูกควบคุมจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรณีพิเศษด้วย

จากปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่กล่าวมา จึงถือว่าการกำหนดเนื้อหาตามวิธีการโฆษณาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความชัดเจนนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้การโฆษณาโดยป้ายโฆษณาดังกล่าวไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภค เพื่อเป็นการส่งเสริมให้กฎหมายที่ใช้ควบคุมป้ายโฆษณามีความครบถ้วน สมบูรณ์ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6 ปัญหาด้านการคิดอัตราภาษีป้าย

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีป้ายโฆษณานั้นมีระบบจัดเก็บซึ่งใช้อยู่ทั่วประเทศ ซึ่งผู้เสียภาษีป้ายก็คือ เจ้าของภาพที่ขึ้น โฆษณานั้น หรือเจ้าของโครงป้ายโฆษณานั้น หรือเจ้าของสถานที่ ๆ ให้ขึ้นป้ายโฆษณา¹⁵⁷ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่เสียภาษีกับทางกรุงเทพมหานคร โดยชำระผ่านสำนักงานเขตที่ป้ายขึ้นอยู่ หรือถ้าเป็นต่างจังหวัดก็จะผ่านเทศบาล อำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ที่ป้ายขึ้นอยู่¹⁵⁸

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การคิดอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีอัตราภาษีอยู่ 3 ประเภท โดยมีอัตราการเสียภาษีดังนี้¹⁵⁹

ป้ายประเภทที่ 1 หมายถึง ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

ป้ายประเภทที่ 2 หมายถึง ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือปนกับภาพและเครื่องหมายอื่น ให้คิดอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 18 ในกรณีที่ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีผู้ขึ้นแบบแสดงรายการสำหรับภาษีป้ายใด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายนั้นได้ ให้ถือว่าผู้ครอบครองป้ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายถ้าไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้นได้ ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ เป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายตามลำดับ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินภาษีป้ายเป็นหนังสือไปยังบุคคลดังกล่าว.

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 15.

¹⁵⁹ บัญชีอัตราภาษีป้าย แก้ไข โดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

ป้ายประเภทที่ 3 หมายถึง (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมิภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ หรือ (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ ให้คิดอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตรเมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้วถ้ามีอัตราต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียค่าภาษีป้ายละ 200 บาท

ป้ายประเภทที่ 4 หมายถึง ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพ หรือ เครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้เสียภาษีแล้ว อันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น ให้คิดอัตราตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี และให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ป้ายทุกประเภทเมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท

ความหมายของภาษีป้ายประเภทที่ 1 คือ ภายในป้ายโฆษณาจะต้องมีเพียงข้อความภาษาไทยเท่านั้นที่ปรากฏอยู่ โดยไม่มีภาพหรือสัญลักษณ์ หรือภาษาต่างประเทศอยู่ในป้ายโฆษณานั้น โดยยกเว้นให้ตัวเลข อารบิก เป็นตัวเลขที่ไม่เข้าข่ายต่างประเทศ คือ ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของภาษาไทยได้ เช่น เบอร์โทรศัพท์ เป็นต้น (เฉพาะกรณีมีภาษาไทยอยู่ในภาพ) โดยเสียอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ตารางเมตรละ 60 บาท)

ความหมายของภาษีประเภทที่ 2 คือ ภายในป้ายโฆษณานั้น มีภาพโฆษณา หรือ สัญลักษณ์ อยู่ในป้าย หรือมีภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ ปะปนอยู่ในภาพโฆษณานั้น ๆ โดยจะต้องมีภาษาไทยอยู่เหนือภาษา ต่างประเทศเท่านั้น ห้ามไม่ให้มีอักษรไทยตัวใดตัวหนึ่งอยู่ต่ำกว่าภาษาต่างประเทศแม้แต่ตัวเดียวหรือหากทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศมาอยู่ในบรรทัดเดียวกัน ภาษาไทยจะต้องมีขนาดอักษรที่เท่ากันหรือใหญ่กว่าเท่านั้น โดยเสียอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ตารางเมตรละ 400 บาท)

ความหมายของภาษีประเภทที่ 3 คือ ภายในป้ายโฆษณานั้น จะมีภาพหรือไม่มีก็ได้ ซึ่งมีภาษา ต่างประเทศปรากฏอยู่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีภาษาไทยอยู่ในภาพนั้นเลย เราเรียกว่าเป็นภาษีประเภท 3 ก และหากภายในป้ายโฆษณานั้นมีภาพหรือข้อความที่มีภาษาไทยอยู่ต่ำกว่าภาษาต่างประเทศจะเป็นทั้งประโยคหรือเพียงตัวอักษรบางตัวก็แล้วแต่ ถือว่าเป็นภาษีประเภท 3 ข ทั้งนี้ หรือหากภาษาต่างประเทศอยู่ในบรรทัดเดียวกันกับภาษาไทย แต่ภาษาต่างประเทศมีขนาดใหญ่กว่า หนากว่า สูงกว่าภาษาไทย ก็จะจัดเก็บเป็นภาษีประเภท 3 ข

ปัญหาด้านการคิดอัตราภาษีป้ายที่พบในปัจจุบันคือ ป้ายประเภทไตรวิชั่น (Trivission) และป้ายดิจิทัล (Digital Billboard) ดังนี้

สำหรับป้ายที่มีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่ หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้โดยเครื่องจักรกลหรือวิธีใด ๆ โดยเฉพาะป้ายประเภทไตรวิชั่น

(Trivission) ที่เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของป้ายได้ 3 ด้าน และป้ายดิจิทัลที่สามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหาข้อความ หรือรูปภาพได้โดยอิสระผ่านการรับข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ควบคุม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในการจัดเก็บภาษีป้ายกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีป้ายท้ายพระราชบัญญัติฯ ในอัตราที่สูงที่สุด ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับป้ายประเภทสามที่เป็นอัตราที่ต่ำและน่าจะไม่ต้องปฏิบัติตามความเป็นจริง

การเก็บภาษีป้ายไตรวิชั่น หากภาพโฆษณาดังกล่าวเป็นภาพโฆษณาสินค้าเดียวกันทั้ง 3 ภาพ ให้จัดเก็บภาษีป้ายเพียง 1 ป้าย ที่มีอัตรากาฬสูงที่สุดในภาพ 3 ภาพนั้น เช่น ภาพที่ 1 เป็นภาษีประเภทที่ 1 ภาพที่ 2 เป็นภาษีประเภทที่ 2 ส่วนภาพที่ 3 เป็นประเภทที่ 3 ก็ให้เสียภาษีป้ายนี้ในประเภทที่ 3 เพียงป้ายเดียว และหากทั้ง 3 ภาพ หรือ 2 ใน 1 ภาพ เป็นภาพที่โฆษณาสินค้าคนละสินค้า ก็ให้จัดเก็บเป็นแต่ละภาพ ๆ ไป ตามอัตรากาฬจริงในแต่ละภาพนั้น ๆ โดยให้ถือว่าเป็นป้ายคนละป้ายกัน

สำหรับป้ายดิจิทัล (Digital Billboard) หรือจอภาพที่วี่ยนขนาดใหญ่ ให้คิดกาฬจากขนาดจอภาพ กว้าง x ยาว (เป็นประเภทที่ 3) ตารางเมตรละ 800 บาท โดยต้องไม่มีข้อความใด ๆ อยู่ในพื้นที่ที่เป็นพื้นหลังของจอภาพที่ใช้โฆษณา หากในพื้นที่ที่เป็นพื้นหลังมีตัวอักษรที่ไม่มีขอบเขตชัดเจน ก็ให้ถือว่าเป็นส่วนควบ ที่จะต้องเก็บภาษีเป็นประเภทที่ 3 ทั้งหมด เว้นแต่ข้อความนั้น ๆ จะแยกออกจากพื้นหลังอย่างชัดเจน ซึ่งจะกลายเป็นคนละส่วนกัน แต่ก็ถือว่าจะต้องเสียภาษีป้ายในส่วนนี้ด้วย ตามประเภทที่ปรากฏจริง

กรณีของป้ายโฆษณาเคลื่อนที่ที่ติดอยู่บนยานพาหนะ เช่น รถบรรทุกป้ายโฆษณา ซึ่งบรรทุกป้ายโฆษณาไปติดตั้งริมถนนสาธารณะที่ต่าง ๆ และสามารถประยุกต์การวางตัวของป้ายได้หลายแบบ เช่น นำป้ายจำนวนหลายป้ายมาเรียงต่อกัน (Series) เพื่อย้าเตือนสินค้าและบริการแก่ผู้บริโภค หรือนำมาเรียงประสานกันเป็นป้ายขนาดใหญ่เพียงป้ายเดียวซึ่งเมื่อวัดขนาดพื้นที่ป้ายโฆษณาโดยรวมแล้วมีขนาดใหญ่เท่ากับป้ายบนดิน อีกทั้งสามารถเคลื่อนที่เข้าและออกจุดติดตั้งได้อย่างง่ายดาย การประเมินอัตรากาฬเพื่อจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาจากรถบรรทุกป้ายโฆษณาเหล่านี้จึงเป็นไปได้โดยยาก เนื่องจากป้ายโฆษณาไม่ได้ติดไว้ในตำแหน่งเดิมตลอดเวลา หรือบางครั้งติดตั้งตำแหน่งเดิม แต่ก็มีกาฬเปลี่ยนแปลงรูปภาพหรือปิดการฉายสื่อโฆษณาไปแล้ว

แต่เมื่อเราได้พิจารณาถึงกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (เทศบาลออเรนจ์) (Orange Municipal) พบว่าได้มีการกำหนดอัตรากาฬป้ายไว้หลากหลายรูปแบบแบ่งตามชนิดของป้ายโฆษณาและการแสดงผล ซึ่งครอบคลุมป้ายโฆษณาหลายประเภท ซึ่งแตกต่างจากอัตรากาฬป้ายของประเทศไทยซึ่งใช้วิธีการพิจารณาเนื้อหาข้อความบนป้ายโฆษณา ว่ามีตัวอักษรของไทยหรืออักษรของต่างประเทศ และมีการจัดวางอยู่ในตำแหน่งเหนือข้อความหรือต่ำกว่าข้อความเป็นหลัก

นอกจากนี้ เทศบาลอเรนจ์ยังกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามไม่ให้ป้ายดังกล่าวเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้ อนุญาต เป็นหลักการที่สำคัญในการติดตามเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาที่สามารถเคลื่อนที่ได้ อีก ด้วย หลักการดังกล่าวจึงสามารถนำมาเป็นแนวคิดในการกำหนดอัตราภาษีป้ายประเภทใหม่ ๆ ซึ่ง แตกต่างกันในปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการคิดอัตราภาษีป้ายของไทยได้ด้วย

4.7 ปัญหาด้านการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ป้ายโฆษณาที่พบในปัจจุบัน แม้บางป้ายจะมีโครงสร้างที่มั่นคงแข็งแรง แต่ก็ยังพบ ปัญหาการติดตั้งป้ายในสถานที่ที่ไม่สมควร หรือขัดต่อความรู้สึกของประชาชนโดยรวม เช่น การติดตั้งป้ายบริเวณที่ใกล้กับแหล่งศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ที่ควรค่าในการอนุรักษ์ไว้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน โดยประชาชนทุกคน ควรจะต้องได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เหล่านี้กันอย่างเท่าเทียมกัน และ หากไม่มีการควบคุมความสวยงามจากการมองทัศนียภาพภายนอกนั้นก็อาจหายไป รวมทั้งอาจ ส่งผลต่อรายได้จากการท่องเที่ยวที่จะลดลงตามไปด้วย เช่น



ภาพที่ 4.25 ป้ายโฆษณาบดบังทัศนียภาพ (1)



ภาพที่ 4.26 ป้ายโฆษณาบดบังทัศนียภาพ (2)



ภาพที่ 4.27 ป้ายโฆษณาบดบังทัศนียภาพ (3)

การควบคุมการติดตั้งป้ายที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้านมลภาวะทางสายตาจากการที่ป้ายบดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ได้มีประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในจังหวัด ภูเก็ต กระบี่ และชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พังงา สุราษฎร์ธานี ซึ่งกฎหมายครอบคลุมแต่เพียงบางพื้นที่เท่านั้น แต่ไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยที่มีแหล่งธรรมชาติที่สวยงามอีกจำนวนมาก กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อีกทั้งแม้ในพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้แล้วแต่ก็ยังคงพบปัญหาการติดตั้งป้ายที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว¹⁶⁰ แสดงให้เห็นว่าการกำหนดพื้นที่คุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละเขตพื้นที่นี้ ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพได้จริง

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้แสงที่ออกจากป้ายโฆษณาจากป้ายซึ่งถือเป็นอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น หากมีวิธีการแสดงภาพโฆษณาที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น มีแสงที่สว่างจ้าจนเกินไป หรือก่อเหตุรำคาญอื่น ๆ ป้ายโฆษณาดังกล่าวก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวกลับมีเนื้อหาควบคุมเฉพาะเรื่อง มลพิษทางอากาศและเสียง¹⁶¹ มลพิษทางน้ำ¹⁶² และมลพิษอื่นและของเสียอันตราย¹⁶³ ซึ่งไม่มีเนื้อหาในการควบคุมมลพิษทางแสง ฉะนั้นการจะใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อตรวจสอบ ควบคุมและจัดการแสงสว่างจากป้ายโฆษณาไม่ให้กระทบต่อธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่สมฤทธิ์ผลแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐไวโอมิง) ได้กำหนดให้การจะติดตั้งป้ายได้จะต้องได้รับอนุญาตให้มีการติดตั้งก่อน โดยจะต้องมีการยื่นขออนุญาตติดตั้งต่อคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลที่เหมาะสมพอสมควรตามที่คณะกรรมการจำเป็นจะต้องใช้ประกอบในการพิจารณา รวมถึงเอกสารที่แสดงถึงการให้ความยินยอมของเจ้าของสถานที่หรือผู้ครอบครองสถานที่ที่จะขออนุญาตทำการติดตั้งป้ายโฆษณานั้น โดยเป็นการให้ความยินยอมในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาป้ายโฆษณาในสถานที่นั้นได้ การได้รับ

¹⁶⁰ ชีรินญา ธรรมานวงษ์. (2557, 2 ธันวาคม). จังหวัดลำพูน กวดเข้มจัดระเบียบป้ายโฆษณาที่บดบังภูมิทัศน์และทัศนียภาพและก่อให้เกิดอุบัติเหตุ. สืบค้นจาก

http://thainews.prd.go.th/website_th/news/print_news/TNSOC5712020010206

¹⁶¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, ส่วนที่ 4 มาตรา 64 – 68.

¹⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, ส่วนที่ 5 มาตรา 69 – 77.

¹⁶³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, ส่วนที่ 6 มาตรา 78 – 79.

อนุญาตนี้จะใช้สำหรับโครงสร้างป้ายแต่ละโครงสร้างเท่านั้น การได้รับอนุญาตนี้จะใช้ได้เป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่ได้รับการอนุญาต ซึ่งครบกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องขอต่อใบอนุญาตใหม่อีกครั้ง และสำหรับกฎหมายควบคุมการติดตั้งป้ายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้ระบุนำไม่ให้เกิดป้ายที่มีแสงสว่างจนเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมโดยรวม และป้ายประเภทต่าง ๆ ที่มีลักษณะจากป้ายโฆษณาทั่วไปเหล่านี้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต และเสียภาษีป้ายในอัตราที่แพงขึ้น แสดงให้เห็นว่าต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมเป็นสำคัญ ตลอดจนกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ประกอบการเป็นกรณีพิเศษอีกด้วย

และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) พบว่ากฎหมาย The Clean City Act ของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลได้มุ่งคุ้มครอง น้ำฟ้า ภูมิทัศน์ชุมชนเมืองและสภาพของธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ น้ำ สัตว์ พืช อาคาร โครงสร้างต่าง ๆ ยานพาหนะ เพื่อรักษาความปลอดภัยและความสะอาดสบายของประชาชนในที่สาธารณะ รวมถึงสถานที่ต่าง ๆ ที่สามารถมองเห็นได้โดยทั่วไปโดยบังคับใช้ในพื้นที่เมืองเซาเปาโล อย่างเด็ดขาดและไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อรักษาลักษณะทางภูมิศาสตร์และเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นดั้งเดิมไว้ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติดีขึ้น โดยรวม ดังนั้น ประเทศไทยเองก็ควรนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้กับท้องที่ที่ต้องการรักษาคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะเจาะจง

ดังนั้น การที่ผู้ประกอบการจะขออนุญาตติดตั้งป้ายในเขตพื้นที่ใด ควรจะต้องมีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมกำกับดูแลด้วย รวมถึงต้องมีคณะกรรมการที่คอยตรวจสอบและรับเรื่องดังกล่าว โดยได้รับความยินยอมจากประชาชนในท้องที่ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ประกอบการป้ายโฆษณาไปด้วยจึงควรมีการกำหนดพื้นที่ที่เป็นเขตติดตั้งป้าย (Zoning) ที่อนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายไว้ให้ชัดเจน โดยผ่านการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนแล้วว่าการติดตั้งป้ายโฆษณาในเขตท้องที่ เพื่อให้พื้นที่ที่มีสภาพเป็นชุมชนเมืองและได้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาให้เป็นพื้นที่แลนด์มาร์ค หรือแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและสร้างรายได้จากการโฆษณาเข้ามาเป็นรายได้ของเขตท้องที่นั้น ๆ โดยมีขั้นตอนดำเนินการร่วมกับการกำหนดแนวเขตท้องที่อื่น ๆ ที่ห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมด้วย

การควบคุมการติดตั้งป้ายที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้านมลภาวะทางสายตาจากการที่ป้ายบดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ได้มีประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในจังหวัด ภูเก็ต กระบี่ ชลบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ซึ่งกฎหมายครอบคลุมแต่เพียงบางพื้นที่เท่านั้น แต่ไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยที่มีแหล่งธรรมชาติที่สวยงามอีกจำนวนมาก

นอกจากนี้การคุ้มครองดังกล่าวจะมีกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อกำหนดระยะเวลาตามประกาศได้สิ้นสุดลง เงื่อนไขการคุ้มครองตามประกาศดังกล่าวก็จะถูกยกเลิกไปด้วย กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างต่อเนื่อง แม้แต่ในพื้นที่ที่มีการกำหนดเขตคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้แล้วแต่ก็ยังคงพบปัญหาการติดตั้งป้ายที่ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว¹⁶⁴ และหากจะพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กลับพบว่าการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ รวมทั้งได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน อีกทั้งยังกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่กลับไม่พบมาตรการควบคุมมลพิษทางแสงหรือมลพิษที่เกิดจากป้ายโฆษณาแต่อย่างใด

จากการศึกษาในบทที่ 4 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่พบในปัจจุบันมีอยู่มากและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอยู่หลายฉบับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทรวมถึงพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาโดยตรง และบางฉบับที่มีเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา สำหรับการศึกษาค้นคว้าและจัดทำข้อเสนอแนะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้วิจัยเห็นสมควรศึกษาโดยเจาะประเด็นสำคัญในรายละเอียด คือ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของป้ายโฆษณา ปัญหาด้านเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้าย ปัญหาด้านการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ปัญหาด้านวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค สำหรับปัญหาด้านการคิดอัตราภาษีป้าย และปัญหาด้านการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผู้วิจัยจะได้ศึกษาในภาพรวม และจัดทำเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

¹⁶⁴ ชีรณัฐา ธรรมานวงษ์. (2557, 2 ธันวาคม). จังหวัดลำพูน กวดเข้มจัดระเบียบป้าย โฆษณาที่บดบังภูมิทัศน์และทัศนียภาพและก่อให้เกิดอุบัติเหตุ. สืบค้นจาก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษามาแล้วในบทต่าง ๆ พบว่าการคิดตั้งป้ายโฆษณาถือเป็น “สิทธิ” อย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้การรองรับไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เห็นได้จากการที่ปัจจุบันป้ายโฆษณารูปแบบต่าง ๆ กำลังได้รับความนิยมในกลุ่มธุรกิจโฆษณา ทำให้มีการคิดตั้งป้ายโฆษณาทั้งภายนอกอาคารหรือบริเวณข้างถนนสาธารณะเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การดึงดูดสายตาและชักจูงผู้บริโภคให้หันมาให้ความสนใจในสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการธุรกิจให้มากและนานที่สุด ไม่ว่าจะโดยการสร้างเนื้อหาหรือรูปแบบของป้ายโฆษณาให้มีความน่าสนใจ หรือการเพิ่มขนาดป้ายโฆษณาให้มีขนาดใหญ่ขึ้นนี้ ยังต้องพยายามแสดงให้เห็นถึงจุดที่น่าสนใจหรือต้องการสิ่งใหม่ ๆ ที่มีความทันสมัยเพื่อดึงดูดสายตา และความสนใจต่อผู้พบเห็นอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น ป้ายโฆษณาไตรวิชั่น ป้ายโฆษณาแบบผสมผสาน หรือป้ายโฆษณาดิจิทัล รวมถึงป้ายโฆษณารูปแบบใหม่อื่น ๆ ที่มีความน่าสนใจเพื่อให้ผู้บริโภคจดจำภาพลักษณ์สินค้า อันจะนำไปสู่การเลือกอุปโภคและบริโภคสินค้าของผู้ประกอบการ สร้างรายได้กลับคืนมายังผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ได้ศึกษาในบทต่าง ๆ มาแล้วว่าป้ายโฆษณาเหล่านี้สามารถสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ สิทธิในการคิดตั้งป้ายโฆษณาจึงได้ถูกจำกัดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจกฎหมายเป็นกรณีเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณารูปแบบต่าง ๆ ที่พบในปัจจุบันเหล่านี้

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของป้ายโฆษณารูปแบบต่าง ๆ ที่พบในปัจจุบัน รวมถึงศึกษากฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา พบว่าป้ายโฆษณาในปัจจุบันนี้มีอยู่หลายประเภท และสามารถให้หลักเกณฑ์การแบ่งป้ายโฆษณาได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการ

แบ่งตามลักษณะการแสดงผล โดยอาศัยการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการประกอบเป็นป้าย รวมถึงเทคโนโลยีในการนำเสนอข้อมูลบนป้ายโฆษณาซึ่งจะถูกพัฒนาไปเรื่อย ๆ ทำให้มีป้ายโฆษณา รูปแบบใหม่อยู่เสมอ เช่น ป้ายไตรวิชั่น ป้ายดิจิทัล ป้ายแบบผสมผสาน หรือหากแบ่งตามลักษณะการติดตั้งป้ายโฆษณา ก็สามารถจำแนกป้ายโฆษณาได้อีกหลายประเภท ทั้งประเภทติดตั้งบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร ป้ายข้างผนังอาคาร และป้ายที่ติดตั้งบนพื้นดิน ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทของป้ายโดยใช้กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ซึ่งถือเป็นอาคาร เนื่องจากได้ให้นิยามว่าป้ายโฆษณาที่มีขนาด น้ำหนัก ตามที่กฎหมายกำหนดให้ถือเป็น “อาคาร” ตามกฎหมายควบคุมอาคาร และได้มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้สำหรับควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา หากป้ายโฆษณาดังกล่าวมีเงื่อนไขตรงตามกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าวอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ บำรุงดูแลรักษา ให้ป้ายโฆษณาที่มีขนาดใหญ่มีสภาพที่มั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ แต่หากเป็นกรณีที่ป้ายโฆษณาใดมีขนาด น้ำหนัก น้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ไม่ถือว่าเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และไม่เข้าเงื่อนไขตรงตามกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ทำให้ป้ายโฆษณานั้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่ก็อาจจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ได้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของประเทศไทย ยังมีอยู่อีกหลายฉบับ ซึ่งมุ่งหวังที่จะควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในเรื่องของการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีขนาดใหญ่ซึ่งถือเป็นอาคารตามกฎหมาย การควบคุมและจัดการด้านการแสดงผลของป้ายโฆษณา การควบคุมและจัดการโดยใช้มาตรการทางภาษี รวมไปถึงการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษ

สำหรับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาซึ่งมีโครงสร้างขนาดใหญ่ไม่ให้ก่อความเสียหายแก่ประชาชน จะถูกควบคุมและตรวจสอบผ่านการขออนุญาตจากหน่วยงานราชการท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่ผู้เป็นเจ้าของป้ายโฆษณามีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอาคารนั้นไม่ให้สกปรกกรุงรังซึ่งประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต่อมาเมื่อผู้เป็นเจ้าของป้ายได้ก่อสร้างและติดตั้งป้ายเสร็จเรียบร้อยแล้วผู้เป็นเจ้าของป้ายโฆษณาก็มีหน้าที่จะต้องดูแลและซ่อมบำรุงป้ายโฆษณาอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีเพื่อให้ป้ายโฆษณาที่มีความมั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดให้ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

ถือเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย แต่เนื่องจากป้ายมีความแตกต่างจากอาคารทั่วไป ซึ่งข้อกำหนดหรือกฎกระทรวงที่ใช้บังคับกับอาคารทั่วไปอาจใช้บังคับกับกรณีของป้ายไม่ได้เหมาะสม ต่อมาจึงได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 เพื่อรวบรวมและปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องป้าย ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของป้ายในสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) มีความสูงจากระดับฐานหรือระดับพื้นดินที่ก่อสร้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป (2) ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะสูงจากระดับพื้นดินเกิน 2.50 เมตร และมีพื้นที่ของป้ายเกิน 1 ตารางเมตรหรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม (3) ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้าย และมีความกว้างของป้ายเกิน 50 เซนติเมตร หรือมีความยาวเกิน 1 เมตร หรือมีพื้นที่ของป้ายเกิน 5,000 ตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายเกิน 10 กิโลกรัม โดยในส่วนเนื้อหาของการออกแบบโครงสร้างก็ยังคงให้ใช้ค่าน้อยแรง วิธีการและเกณฑ์การออกแบบตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ยกเว้นแต่ค่าน้อยแรงลม ค่าหน่วยแรงวิธีการ และเกณฑ์การออกแบบ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการคำนวณแรงลมและการตอบสนองของอาคาร ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือมาตรฐานที่คณะกรรมการควบคุมอาคารรับรอง นอกจากนี้หากผู้เป็นเจ้าของป้ายต้องการติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะไม่เกินสิบห้าเมตร จากเขตทางหลวงในที่ดินริมเขตทางหลวงทั้งสายหรือบางส่วนก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 หรือหากต้องการติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะทางห้าสิบเมตรจากเขตทางพิเศษ ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ทางพิเศษหรือการจราจรในเขตทางพิเศษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ก็ต้องขออนุญาตจากจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550 เช่นกัน อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่ป้ายโฆษณาซึ่งถือเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งไม่ว่าจะปลูกสร้างหรือติดตั้งอยู่บริเวณใด ๆ หากได้ก่อให้เกิดความเสียหาย อันเนื่องมาจากเหตุที่ป้ายโฆษณานั้นชำรุดบกพร่องหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ ผู้ครอบครองป้ายโฆษณาหรือเจ้าของป้ายโฆษณานั้น ๆ ตามแต่กรณีจำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดอีกด้วย

ในส่วนของการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาด้านการแสดงผลอันเนื่องมาจากป้ายโฆษณามีแสงสว่างจ้ามากจนส่งผลกระทบต่อกรมมองเห็นและสร้างอุปสรรคในการสัญจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะซึ่งเป็นอันตรายอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมค่าความสว่างของป้ายโฆษณาไว้ใน ข้อที่ 17 ในเรื่องของการจัดให้มีระบบ

ไฟฟ้าแสงสว่างส่องแผ่นป้ายหรือป้ายที่ใช้ระบบไฟฟ้าและมีแสงสว่างในตัวเอง แสงสว่างที่ออกจากป้ายนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และจะต้องไม่รบกวนการมองเห็นสภาพจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจส่งผลต่อการควบคุมหรือขับขี่ยานพาหนะ แต่หากปรากฏว่าป้ายโฆษณาใดได้มีแสงสว่างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือรบกวนการมองเห็นสภาพจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะ กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายฯ ข้อที่ 24 ก็ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายนั้นดำเนินการแก้ไขให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ต่อมาภายหลังหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายนั้นฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานกล่าวคือไม่ดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนด ก็จะมีผลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีทั้งโทษปรับและจำคุก นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23 ได้กำหนดให้การโฆษณาไม่ว่าจะโดยทางใดจะต้องไม่ทำการโฆษณาที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้บริโภคตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงที่กำหนดลักษณะการโฆษณาต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ยังไม่มีกฎหมายที่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจากอันตรายที่เกิดจากแสงสว่างของป้ายโฆษณาแต่อย่างใด

สำหรับการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาโดยใช้มาตรการทางภาษี จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 โดยกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของป้ายโฆษณาซึ่งเป็นผู้ก่อมลภาวะต้องรับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการกระทำให้เกิดมลพิษนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการมีการนำต้นทุนภายนอก ซึ่งได้แก่สิ่งแวดล้อมมาใช้ จึงเป็นมลภาวะที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรนี้โดยการส่งผลกระทบต่อผู้อื่น ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของป้ายโฆษณาจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้กับหน่วยงานท้องถิ่น โดยชำระผ่านสำนักงานเขตที่ป้ายขึ้นอยู่ หรือถ้าเป็นต่างจังหวัดก็จะผ่านเทศบาล อำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ที่ป้ายขึ้นอยู่ ทั้งนี้อัตราภาษีป้ายมีอยู่ 4 ประเภท ขึ้นอยู่กับลักษณะการจัดวางตัวอักษรภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมไปถึงรูปภาพประกอบหรือสัญลักษณ์ต่าง ๆ และให้เสียภาษีแบ่งเป็น 4 ไตรมาส ตั้งแต่วันที่ติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีเทียบกับจำนวน 100 % ของอัตราหรือประเภทภาษีนั้น ๆ

ในส่วนของกฎหมายที่มีเนื้อหาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาซึ่งเป็นปัญหาด้านมลพิษ ได้มีประกาศกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับขนาด และมาตรการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาเพื่อไม่ให้ป้ายนั้นบดบังทัศนียภาพ รวมถึงมีมาตรการด้านความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพื้นที่บางส่วนของในบางจังหวัด ซึ่งจะต้องอาศัยประกาศแต่ละฉบับเป็นการเฉพาะ ภายใต้อัตราส่วนหนึ่ง ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ในการควบคุมและจัดการปัญหาป้ายโฆษณาที่ก่อให้เกิดมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ป้ายโฆษณาใดมีขนาดหรือลักษณะตรงตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมถือเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และหากป้ายโฆษณานั้น ๆ มีวิธีการแสดงภาพโฆษณาที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ เช่น มีแสงที่สว่างจ้าจนเกินไป หรือก่อเหตุรำคาญอื่น ๆ จากป้ายโฆษณาที่ถือเป็นอาคารนั้นด้วย ป้ายโฆษณาดังกล่าวก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของประเทศไทยจะมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งบางฉบับได้กำหนดแนวทางในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาเกี่ยวกับโครงสร้างและความแข็งแรงของป้ายโฆษณาไปแล้ว แต่เนื่องจากป้ายโฆษณาในปัจจุบันมีอยู่หลายรูปแบบซึ่งถูกพัฒนาไปตามเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งรูปแบบใหม่ ๆ นี้ แม้จะมีโครงสร้างที่มั่นคงแข็งแรง แต่ก็ยังสามารถสร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ดังที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหามาแล้วในบทที่ 4 ซึ่งสามารถสรุปปัญหาได้โดยแบ่งเป็น การควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีขนาดหรือลักษณะที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายควบคุมอาคาร การควบคุมและจัดการด้านการแสดงผลของป้ายโฆษณา การควบคุมและจัดการโดยใช้มาตรการทางภาษี รวมไปถึงการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษ

ในส่วนของการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีขนาดหรือลักษณะที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับคิดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 เนื่องมาจากการที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้คำนิยามคำว่า “อาคาร” ว่าหมายถึงความรวมถึงป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับคิดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะ และมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือหากคิดในพื้นที่ของตนเองแต่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงจึงจะถือว่าป้ายนั้น ๆ เป็นอาคารตามกฎหมายที่ต้องถูกควบคุม เราจึงเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมป้ายโฆษณาที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ หรือมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้าย โดยมุ่งหวังที่จะป้องกันการก่อความเสียหายอันเนื่องมาจากสภาพหรือโครงสร้างของป้ายโฆษณานั้น ๆ มีที่ไม่มั่นคงแข็งแรง กฎหมายดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติในเรื่องของการตรวจสอบสภาพโครงป้ายตั้งแต่การขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่

แม้ภายหลังจะได้รับอนุญาตแล้วเจ้าของป่าก็ต้องทำการบำรุงรักษาให้ป่าดังกล่าวมีความมั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ต้องการควบคุมป่าโฆษณาขนาดเล็กที่ไม่เข้าลักษณะอาคารแต่อย่างใด ฉะนั้นแล้วกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป่าหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ก็ไม่สามารถใช้บังคับกับป่าโฆษณาได้ทุกกรณีเช่นกัน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของป่าโฆษณา ทั้ง ๆ ที่หากเราพิจารณาถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันจะพบว่ามีป่าโฆษณารูปแบบใหม่เกิดขึ้นอีกหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถจัดให้เป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ แต่ป่าต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก่อความเสียหายในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากเรื่องของโครงสร้างและความแข็งแรง เราจึงไม่สามารถควบคุมหรือจัดการป่าโฆษณารูปแบบใหม่ต่าง ๆ เหล่านี้ได้โดยอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากเราพิจารณาถึงเนื้อหาในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป่าหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ในส่วนของป่าโฆษณาขนาดใหญ่ทั้งหลายที่อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าว ยังคงมีปัญหาด้านเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป่าอีกหลายประการ ทั้งในเรื่องของหลักเกณฑ์การขออนุญาตและค่าธรรมเนียมซึ่งเท่ากันทุกป่าโฆษณา นอกจากนี้ยังพบปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม ตั้งแต่การขยายระยะเวลาหรือถอนป่าที่ผิดกฎหมายโดยอ้างเหตุตามสมควรทำให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม อีกทั้งยังพบการให้สัมปทานป่าโฆษณาโดยอาศัยกฎหมายอื่นบังคับใช้แทนกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนี้ยังพบว่ามีความล่าช้าในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐรวมไปถึงบทกำหนดโทษปรับตามกฎหมายที่น้อยกว่าค่าไถ่จากค่าโฆษณาที่ผู้ประกอบการได้รับ ซึ่งหากเราพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) จะพบว่าได้กำหนดให้มีระยะเวลาหรือถอนป่าโฆษณาที่ผิดกฎหมายรวมเป็นระยะเวลา 90 วัน หากฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับในอัตราเดียวโดยไม่มีขั้นต่ำหรือขั้นสูง คือ อัตราวันละ 10,000 เรียลบราซิลและกรณีที่ป่าดังกล่าวมีขนาดเกินกว่า 4 ตารางเมตรจะมีค่าปรับส่วนเพิ่มอีก 1,000 เรียลบราซิล จนกว่าจะปลดป่าโฆษณาดังกล่าวออกเสร็จสิ้น ซึ่งโทษปรับดังกล่าวมีมูลค่าที่สูงกว่าค่าโฆษณารายวันที่ผู้ประกอบการได้รับ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้การติดตั้งป่าโฆษณาจะต้องห้ามตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว แต่เราก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมและจัดการป่าโฆษณาที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นได้อย่างแท้จริงให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามกฎหมายที่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ซับซ้อนเหล่านี้ ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาได้โดยละเอียด จึงเกิดช่องโหว่ของกฎหมายในการควบคุมและจัดการป่าโฆษณา ทำให้

ผู้ประกอบการป้ายโฆษณาและเจ้าหน้าที่บางกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายเหล่านั้น

สำหรับปัญหาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาต่อมา คือ การที่บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคารไม่สามารถควบคุมและจัดการการแสดงผลของป้ายโฆษณาได้ เนื่องจากตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ไม่ได้มุ่งหวังที่จะควบคุมการแสดงผลของป้ายโฆษณา และแม้จะได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจเพื่อวินิจฉัยว่าป้ายใด ๆ มีแสงสว่างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง ตลอดจนรบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจเกิดอันตรายหรือไม่ แต่ก็ไม่พบว่ามีค่าความสว่างมาตรฐานรองรับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่นั้น ทำให้เกิดปัญหาว่าป้ายโฆษณาใด ๆ มีแสงสว่างที่ขัดต่อกฎหมายจริงหรือไม่ และแม้ว่าป้ายโฆษณานั้น ๆ จะมีแสงสว่างที่ขัดต่อกฎหมายจริงก็พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะตั้งแต่ต้นแต่อย่างใด จะมีก็แต่เพียงกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลยพินิจสั่งให้ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของป้ายโฆษณานั้นลดค่าความสว่างของป้ายลงแล้ว แต่ผู้ประกอบการยังฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรณีนี้ก็จะใช้บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นเรื่องของการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่เท่านั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายฯ จึงไม่สามารถควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีค่าความสว่างเกินสมควรนี้ได้ตั้งแต่ต้น ยิ่งตอกย้ำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมาก เช่น ความล่าช้าของการปฏิบัติตามกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการป้ายโฆษณาทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยรวม

ในกรณีปัญหาเรื่องแสงสว่างดังกล่าว หากเราจะพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องพอที่จะสามารถใช้ควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาได้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยใช้เงื่อนไขที่ว่าป้ายโฆษณาดังกล่าวมีวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค กล่าวคือ มีแสงสว่างบนตัวป้าย และมีรูปภาพหรือข้อความในลักษณะของการกระพริบ วูบวาบ รวมไปถึงเสียงประกอบป้ายโฆษณาซึ่งอาจส่งผลต่อสุขภาพกายหรือจิตใจของผู้บริโภค เราก็จะพบว่าแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้การโฆษณาต้องไม่มีลักษณะที่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญต่อผู้บริโภค แต่ปัจจุบันยังกลับไม่พบว่ามีกรออกหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้ในปัจจุบันเราไม่สามารถใช้เงื่อนไขตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวมาบังคับใช้เพื่อควบคุมและจัดการการแสดงผลของป้ายโฆษณาไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้

ปัญหาต่อมาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาโดยใช้มาตรการทางภาษี ดังที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 3 และ 4 ว่าป้ายโฆษณารูปแบบใหม่ ๆ เช่น ป้ายดิจิทัลสามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ข้อความ หรือรูปภาพ ได้ตลอดเวลาโดยรับข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ควบคุม ปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวง ในการจัดเก็บภาษีป้ายกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีป้ายท้ายพระราชบัญญัติฯ ในอัตราที่สูงที่สุด ซึ่งเป็นอัตราเดียวกับป้ายประเภทสามที่เป็นอัตราที่ต่ำและน่าจะ ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งหากเราพิจารณาถึงกฎหมายควบคุมการติดตั้งป้ายของสาธารณรัฐ ลิงคโปร จะพบว่าป้ายโฆษณาประเภทต่าง ๆ ที่มีลักษณะใช้แสงไฟหรือ แสงไฟกระพริบวูบวาบหรือ ไฟวิ่งอันแตกต่างจากป้ายโฆษณาทั่วไปจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการติดตั้ง และภาษีป้ายในอัตราที่ แพงขึ้นกว่าป้ายโฆษณาทั่วไป และหากเราพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (เทศบาลออเรนจ์) (Orange Municipal) จะพบว่าได้มีการกำหนดอัตราภาษีป้ายไว้หลากหลาย รูปแบบแบ่งตามชนิดของป้ายโฆษณาและการแสดงผล ซึ่งครอบคลุมป้ายโฆษณาหลายประเภท จึงมีความแตกต่างจากอัตราภาษีป้ายของประเทศไทยซึ่งใช้วิธีการพิจารณาเนื้อหาข้อความบนป้าย โฆษณา ว่ามีตัวอักษรของไทยหรืออักษรของต่างประเทศ และมีการจัดวางอยู่ในตำแหน่ง เนื้อข้อความหรือต่ำกว่าข้อความหลักอันเป็นการคิดอัตราภาษีเชิงอนุรักษนิยม ซึ่งไม่สอดคล้อง กับยุคสมัยปัจจุบันที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากลของโลก การกำหนดอัตราภาษีในรูปแบบเดิมนี้อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว เมื่อโลกได้ก้าวเข้าสู่ ยุคการค้าเสรีแล้ว นอกจากนี้ ปัญหาในการจัดเก็บภาษีป้ายอีกประการหนึ่งคือการที่ป้ายโฆษณาบน ยานพาหนะเคลื่อนที่อยู่ตลอดเวลา สำหรับเทศบาลออเรนจ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามไม่ให้ ป้ายดังกล่าวเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นหลักการที่สำคัญในการติดตามเก็บภาษีจาก ป้ายโฆษณาที่สามารถเคลื่อนที่ได้อีกด้วย หลักการดังกล่าวจึงสามารถนำมาเป็นแนวคิดในการ กำหนดอัตราภาษีป้ายประเภทใหม่ ๆ ซึ่งแตกต่างกันในปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาค่าคิด อัตราภาษีป้ายของไทยได้ด้วย

ปัญหาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาประการต่อมาที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและ วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 คือ ปัญหาด้านมลพิษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการคุ้มครองธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากการควบคุมการติดตั้งป้ายที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้านมลภาวะ ทางสายตาจากการที่ป้ายบดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ได้มีประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมใน บางพื้นที่เท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทยที่มีแหล่งธรรมชาติที่สวยงามอีกจำนวน มาก กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็มุ่งที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

และเสี่ยงมลพิษทางน้ำและมลพิษอื่นและของเสียอันตราย ซึ่งไม่มีเนื้อหาในการควบคุมมลพิษทางแสงไม่ให้กระทบต่อธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด หากเราพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา (มลรัฐไวโอมิง) ได้กำหนดให้การจะติดตั้งป้ายจะต้องได้รับอนุญาตให้มีการติดตั้งก่อน โดยการได้รับอนุญาตนี้จะใช้สำหรับโครงสร้างป้ายแต่ละโครงสร้างเท่านั้น การได้รับอนุญาตนี้จะใช้ได้เป็นระยะเวลาจำกัด คือ 3 ปี นับตั้งแต่ได้รับการอนุญาต หากครบกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องขอต่อใบอนุญาตใหม่อีกครั้ง ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐมีโอกาสตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติโดยรวมก่อนที่จะอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาใด ๆ และหากเราพิจารณาถึงกฎหมายควบคุมการติดตั้งป้ายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะพบว่าได้รับห้ามไม่ให้ติดตั้งป้ายที่มีแสงสว่างจนเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมโดยรวม และป้ายประเภทต่าง ๆ ที่มีลักษณะจากป้ายโฆษณาทั่วไปเหล่านี้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต และเสียภาษีป้ายในอัตราที่แพงขึ้น แสดงให้เห็นว่าต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการติดตั้งป้ายโฆษณาโดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมเป็นสำคัญ ตลอดจนกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ประกอบการเป็นกรณีพิเศษอีกด้วย และเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) พบว่ากฎหมาย The Clean City Act ของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิลได้มุ่งคุ้มครองน้ำฟ้า ภูมิทัศน์ชุมชนเมืองและสภาพของธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ น้ำ สัตว์ พืช อากาศ โครงสร้างต่าง ๆ ยานพาหนะ เพื่อรักษาความปลอดภัย และความสะอาดสบายของประชาชนในที่สาธารณะ รวมถึงสถานที่ต่าง ๆ ที่สามารถมองเห็นได้โดยทั่วไป โดยบังคับใช้ในพื้นที่เมืองเซาเปาโล อย่างเด็ดขาดและไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อรักษาลักษณะทางภูมิศาสตร์และเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นดั้งเดิมไว้ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติดีขึ้นโดยรวม ทำให้สามารถสรุปได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศที่ได้ศึกษามานี้มุ่งหวังที่จะควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณาที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางกายภาพและทางด้านความรู้สึกและอารมณ์ และมุ่งคุ้มครองระบบนิเวศน์และธรรมชาติอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย

5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การดำเนินการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่เป็นปัญหา รวมถึงสามารถแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับป้ายโฆษณาได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงแก้ไขในส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

5.2.1 หลักเกณฑ์ด้านความหมายและประเภทของป้ายโฆษณา

จากนิยาม ความหมาย ของป้ายโฆษณาซึ่งถือเป็นอาคารประเภทหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในปัจจุบัน ซึ่งให้ความหมายของ “อาคาร” ว่าหมายความรวมถึงป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือหากติดในพื้นที่ของตนเองแต่ติด หรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงจึงจะถือว่าป้ายนั้น ๆ เป็นอาคารตามกฎหมายที่ต้องถูกควบคุม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมควรเพิ่มเติมความหมายของป้ายโฆษณาไว้โดยละเอียด โดยกำหนดคำนิยามและความหมายของป้ายโฆษณาให้ชัดเจนและครอบคลุมมากขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่ไม่ถือว่าเป็นอาคารอีกอย่างหนึ่งด้วยโดยอาจนำคำนิยามของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาบัญญัติไว้เพิ่มเติมในคำนิยาม ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งจะทำให้ได้ความหมายของคำว่า “ป้าย” หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น ซึ่งจะทำให้ความหมายของป้ายมีความชัดเจน สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ส่งผลให้สามารถจัดการและควบคุมป้ายโฆษณาประเภทที่ไม่ใช่อาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารได้ด้วย ทำให้กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถบังคับใช้ได้กับป้ายโฆษณาทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นป้ายดังกล่าวจะเป็นอาคารหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาประเภทที่เป็นอาคารและประเภทที่ไม่ใช่อาคารนี้ ควรจะมีความแตกต่างด้านรายละเอียดตามระดับความเสียหายที่อาจก่อให้เกิดต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอแนะในหัวข้อต่อ ๆ ไป

5.2.2 เนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโฆษณา

ตามที่คุณวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะไปแล้วเพื่อแก้ปัญหา จากเดิมที่กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สูงขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันไม่สามารถควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารได้ และแม้จะอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ก็เป็นเรื่องของการติดหรือตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับการยินยอมจากเจ้าหน้าที่ ทั้งแขวน แปะหรือปิดป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่บดบัง

อาคารหรือที่สาธารณะ เจ้าของป้ายจะถูกปรับและป้ายจะถูกถอดถอนทันที ซึ่งเป็นเรื่องของการส่งเสริมความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคาร แต่ก็ไม่ใช่ว่าการจัดการและควบคุมป้ายโฆษณาที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มคำนิยามและความหมายของป้ายโฆษณา โดยนำคำนิยามของ “ป้าย” จากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาเพิ่มเติมทำให้เนื้อหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 มีคำนิยามของป้ายโฆษณาไว้เป็นกรณีเฉพาะ สามารถควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่ไม่ใช่อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ด้วย

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอให้ข้อเสนอแนะว่า วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาไม่ควรจำกัดเพียงแค่การควบคุมด้าน โครงสร้างให้มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงอย่างเดียว เนื่องจากตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วในบทก่อน ๆ ว่าป้ายโฆษณาในปัจจุบันสามารถสร้างความเสียหายกรณีอื่น ๆ ได้มากกว่าเรื่องโครงสร้างที่ไม่มั่นคงแข็งแรงแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งยังมีลักษณะของการแสดงผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไปอีกด้วย เช่น ป้ายโฆษณาที่มีความสว่างจนอาจก่อให้เกิดอันตราย หรือสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งแม้ว่าจะพิจารณาตามกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 จะพบว่าได้มีบทบัญญัติไว้ในข้อ 17 แล้ว เกี่ยวกับการควบคุมค่าความสว่างของป้ายโฆษณาแล้วคือ แสงสว่างจากป้ายจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อบริเวณข้างเคียง และไม่รบกวนการมองเห็นสภาพการจราจรของผู้ขับขี่ยานพาหนะจนอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือขับขี่ยานพาหนะ แต่ก็ไม่พบว่าได้มีการกำหนดค่าความสว่างไว้เป็นมาตรฐานแต่อย่างใด ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมามาก เช่น ความล่าช้าในการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงช่องโหว่ของกฎหมายให้ผู้ประกอบการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ฉะนั้นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะใช้เพื่อควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาจึงสมควรต้องพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหายที่อาจเกิดจากป้ายโฆษณาให้ครบถ้วนทุกด้าน

ผู้วิจัยเห็นควรเสนอแนะกำหนดข้อบัญญัติของกฎหมายเพื่อป้องกันการเกิดความเสียหายดังกล่าวให้ครอบคลุมครบถ้วน โดยพิจารณาถึงสภาพป้ายโฆษณาในปัจจุบันและอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปด้วย โดยการนำกฎหมายในการควบคุมป้ายที่มีแสงสว่างในตัวเองของของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ได้มีการกำหนดค่าความสว่างเมื่อเริ่มติดตั้งป้ายไว้มาบังคับใช้ และใช้มาตรวัดแสงที่ส่องสว่างติดตั้งไว้บริเวณใกล้เคียงกับป้ายเพื่อกำกับค่าความสว่างและใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการประมวลผลไม่ให้ค่าความสว่างของป้ายก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมทั้งควรกำหนดข้อห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาที่มีแสงกระพริบวูบวาบภายในบริเวณที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียมและ

ป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ส่วนหน้าของอาคารจะต้องไม่รบกวนต่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ซึ่งป้ายเครื่องหมายทั้งหมดต้องปรับความแรงของแสงไฟให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบข้าง และต้องมีการกำหนดความถี่ของการกระพริบ อีกทั้งกำหนดให้ป้ายเครื่องหมายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตรจะต้องได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพเพื่อประกันว่า การติดตั้งหรือการยึดเหนี่ยวอยู่ในสภาพดีไม่ส่งผลกระทบต่อทัศนวิสัยในการขับขี่ยานพาหนะ จนทำให้ไม่สามารถมองเห็นแสงไฟหน้า ไฟเลี้ยว หรือไฟท้ายของยานพาหนะอื่น ๆ หลักเกณฑ์ดังกล่าวของสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาของไทยได้ โดยหน่วยงานของรัฐควรจัดหาอุปกรณ์เพื่อใช้ในการตรวจวัดระดับความเข้มแสงที่มีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการแสดงผลของป้ายโฆษณาที่มีแสงสว่างในตัวเองในแต่ละช่วงเวลาให้เหมาะสมทั้งกลางวันและกลางคืนอีกด้วย

เมื่อเราได้ปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาให้มีความชัดเจนเพียงพอแล้ว ก็ควรจะมีการเพิ่มบทกำหนดโทษ กรณีที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจากตัวอย่างที่ได้ศึกษามาแล้วในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (เมืองเซาเปาโล) ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่แม้จะมีการลงโทษทั้งปรับและจำคุก แต่ก็ยังไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดของผู้ประกอบการได้ กล่าวคือไม่สามารถจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อการลงโทษได้ ในส่วนนี้ก็ควรจะต้องเพิ่มบทลงโทษที่มีสภาพบังคับที่มีลักษณะรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งการเพิ่มค่าปรับรายวันตามกฎหมายในอัตราที่มากกว่าผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากรายได้รายวันของการขายสื่อโฆษณาบนป้ายโฆษณานั้น โดยข้อมูลด้านรายได้จากป้ายโฆษณาดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยการรวบรวมเป็นสถิติจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลป้ายโฆษณา ซึ่งผู้วิจัยจะได้ให้ข้อเสนอแนะในหัวข้อต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มโทษหนักในกรณีที่ป้ายโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ซึ่งมีลักษณะเป็นเหมือนการเพิ่มโทษหนักในคดีอาญาโดยคำนึงถึงผลที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวน่าจะทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวต่อบทลงโทษ ทำให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของป้ายโฆษณาหมั่นดูแลและตรวจสอบป้ายโฆษณาของตนเองไม่ให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน อันเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดมากขึ้นนั่นเอง

5.2.3 การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลป้ายโฆษณา คือ ฝ่ายโยธาประจำสำนักงานเขตที่ป้ายโฆษณานั้น ๆ ติดตั้งอยู่ แต่ในขณะเดียวกันป้ายโฆษณาดังกล่าวอาจติดตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐอื่นสามารถให้สิทธิในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งผู้วิจัยได้พบปัญหาการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ ทั้งเรื่องของการให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การให้สัมปทานป้ายโฆษณาอันนำมาซึ่งการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบดูแลกลับไม่สามารถเอาผิดกับผู้ประกอบการได้ เนื่องจากเห็นว่าได้มีการทำสัญญาสัมปทานป้ายโฆษณากับหน่วยงานอื่นไว้แล้ว รวมถึงหน่วยงานราชการเองก็ได้รายได้จากการให้สัมปทานป้ายโฆษณาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติอันเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม รวมไปถึงการขยายระยะเวลาหรือถอนป้ายโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยหากเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบป้ายโฆษณาที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง โดยขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 ถึง 42 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของป้ายโฆษณาดำเนินการแก้ไขในกรณีที่แก้ไขได้ หรือให้รื้อถอนในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวแม้จะมุ่งหวังเพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของป้ายโฆษณาแต่ก็เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของป้ายโฆษณาหรือผู้ประกอบการเกินสมควร ซึ่งเกิดช่องว่างในลักษณะของการแบ่งผลประโยชน์ หรือค่าดำเนินการให้แก่เจ้าหน้าที่บางกลุ่ม ให้ขยายระยะเวลาของคำสั่งรื้อถอนป้ายโฆษณาออกไปอย่างไม่เป็นที่สิ้นสุด ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการด้วยหรือไม่ กลายเป็นปัญหาทุจริตในลักษณะที่ว่าเจ้าหน้าที่เพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเลือกรับสินบนเพื่อขยายเวลาให้นานที่สุดแทน ซึ่งปัญหาทุจริตดังกล่าวเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องนับได้ว่าอยู่กับสังคมไทยมาเป็นระยะเวลานาน หลายยุคหลายสมัย ดังนั้น การจะแก้ปัญหการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่โดยไม่ชอบ จึงจำเป็นต้องลดทอนอำนาจของเจ้าหน้าที่ลงบางส่วน โดยให้ปฏิบัติการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา ร่วมกับหน่วยงานเอกชน ซึ่งมีความรวดเร็วในการตรวจสอบ และมีความสุจริต โปร่งใส และให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์โดยรวม

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาได้ผลอย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานราชการ โดยในเบื้องต้นให้หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับหน่วยงานของเอกชนในการทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแลธุรกิจ

ป้ายโฆษณาด้วย โดยการดำเนินงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา ควรจะประกอบไปด้วย การจัดทำสถิติป้ายโฆษณาที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นอันดับแรก เนื่องจากมีจำนวนป้ายโฆษณาหนาแน่นที่สุดก่อน จากนั้นจึงจัดทำสถิติป้ายโฆษณาในปริมณฑล และจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป ข้อมูลที่เก็บรวบรวมนี้ควรจะประกอบไปด้วย ผู้ประกอบการป้ายโฆษณาที่มีใบอนุญาต อัตราค่าโฆษณาของป้ายโฆษณานั้น ๆ ต่อเดือน ลักษณะป้ายโฆษณาที่ถูกติดตั้งทั้งเรื่อง โครงสร้าง ระยะห่างจากที่สาธารณะ ลักษณะการแสดงผลของป้ายโฆษณา อัตราความส่องสว่าง วันและเวลาเริ่มก่อสร้างป้ายโฆษณา รวมถึงรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับป้ายโฆษณาทั้งหมดมีความครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด และภายหลังจากนั้นในอนาคต เนื่องจากปัญหาป้ายโฆษณาเป็นปัญหาที่กระทบกับประชาชนเป็นวงกว้าง อีกทั้งธุรกิจป้ายโฆษณาอาจพัฒนาต่อไปอย่างรวดเร็วจนบางครั้งหน่วยงานของรัฐตามไม่ทัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการศึกษาเพิ่มเติม ในการจัดตั้งสมาคมขึ้นตามกฎหมายให้เป็นเอกเทศ เพื่อควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สำหรับหน่วยงานเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีหน้าที่ในการควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาเท่าที่พบในปัจจุบัน คือ สมาคมป้ายและโฆษณาซึ่งได้มีมาตรการรณรงค์ด้านมาตรฐานความปลอดภัย โดยมีการตรวจสอบมาตรฐานของป้ายโดยวิศวกรผู้เชี่ยวชาญ และบังคับให้เจ้าของผู้ให้เช่าพื้นที่ป้ายนั้นต้องทำประกันภัยป้ายโฆษณาด้วย หากป้ายไหนมีมาตรฐานเพียงพอก็จะมอบเครื่องหมาย “Safety” ไว้ให้ ซึ่งเป็นเหมือนสัญลักษณ์ของป้ายโฆษณาที่มีความมั่นคงปลอดภัยและแข็งแรงเพียงพอ การที่จะสามารถผลักดันสมาคมป้ายและโฆษณาให้ควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาได้ดียิ่งขึ้นควรจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ด้วย และควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมกันมีหน้าที่ในการกำกับดูแลร่วมกัน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ของธุรกิจที่จะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตในการประกอบการเกี่ยวกับการรับทำ ติดตั้งหรือให้เช่าพื้นที่สื่อป้ายโฆษณาให้ชัดเจน มีการกำหนดขอบเขตในการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายโฆษณาด้วย เพื่อมิให้มีการฝ่าฝืนเพื่อให้สามารถควบคุมดูแลได้ดียิ่งขึ้น โดยใบอนุญาตนี้จะต้องมีการกำหนดให้มีระยะเวลาการใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้มีระเบียบข้อบังคับไว้ หากหมดช่วงระยะเวลาการใช้แล้วจะต้องส่งรายงานข้อมูลป้ายโฆษณาที่ผู้ประกอบการเป็นเจ้าของทั้งหมดมาให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้ตรวจสอบ หากพบว่าการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับใด ๆ จะมีบทลงโทษที่ธุรกิจเหล่านี้จะได้รับ ซึ่งอาจจะใช้วิธีการพักใบอนุญาตสำหรับธุรกิจป้ายโฆษณา เป็นระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น การควบคุมเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายโฆษณาโดยใช้ใบอนุญาตประกอบการนี้ จะเป็นการควบคุมการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายโฆษณาในเบื้องต้นได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถป้องกันเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย

อีกทั้งยังทำให้ง่ายต่อการจัดทำระบบข้อมูลสถิติป้ายโฆษณาที่ติดตั้งอยู่ในประเทศไทย และน่าจะทำให้ธุรกิจป้ายโฆษณานี้มีความน่าเชื่อถือและมีคุณสมบัติที่ดี เนื่องจากได้แสดงให้เห็นว่าธุรกิจเหล่านี้มีความโปร่งใส มีความปลอดภัยทั้งด้านโครงสร้างและการแสดงผล ได้รับการยอมรับและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นมิตรกับผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

หากสามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่ควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาได้แล้ว หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานดังกล่าวควรนำมาใช้เพื่อพิจารณาให้ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจป้ายโฆษณาแก่ผู้ประกอบการเพื่อให้สามารถจัดระเบียบป้ายโฆษณาได้อย่างครบถ้วน ก็ควรจะพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของผู้ประกอบการป้ายโฆษณาให้ชัดเจน ตั้งแต่ลักษณะป้ายโฆษณาที่ผู้ประกอบการให้บริการ ทุนจดทะเบียน การทำประกันภัยซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การแสดงข้อมูลป้ายโฆษณาที่ผู้ประกอบการเป็นเจ้าของทั้งหมด รวมถึงหลักฐานการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของผู้ประกอบการ โดยควรจะมีบทกำหนดโทษในกรณีฝ่าฝืนกฎหมายเพิ่มเติม เช่น การพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจป้ายโฆษณา หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานเฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งแล้วนี้มีอำนาจเพียงพอ สามารถที่จะตรวจสอบและควบคุมธุรกิจป้ายโฆษณาได้อย่างเต็มที่ และทำให้การควบคุมและจัดการป้ายโฆษณาที่มีอยู่ในปัจจุบันบรรลุผลสำเร็จได้อีกด้วย

5.2.4 การควบคุมวิธีการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค

จากการศึกษาพบว่าป้ายโฆษณาในปัจจุบัน จะประกอบไปด้วยการใช้ภาพ ลายเส้น สี สัน ขนาดของป้ายและภาษาที่ใช้ในการโฆษณาซึ่งดึงดูดสายตาของประชาชนทั่วไปให้จ้องมองมายังป้ายโฆษณา ในขณะที่ป้ายโฆษณาบางประเภท เช่น ป้ายโฆษณาดิจิทัลยังมีการแสดงผลโดยใช้ภาพเคลื่อนไหว มีข้อความในลักษณะของการกระพริบ วูบวาบ มีเสียงและแสงออกจากตัวป้ายทำให้เกิดความสว่างสูงซึ่งรบกวนการขับขี่ยานพาหนะในบริเวณนั้น ป้ายโฆษณาต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคซึ่งขับขี่ยานพาหนะและประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาการโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติด หรือตั้งป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้วิจัยเห็นสมควรให้มีกฎกระทรวงที่กำหนดลักษณะการโฆษณาต้องห้ามตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 23 มาบังคับใช้ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้มากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดที่สอดคล้องกับกรณีที่มีการโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ก็ควรมีเนื้อหาที่ชัดเจนว่าการโฆษณาลักษณะใดบ้างที่ถือว่าเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่

ผู้บริโภค ซึ่งต้องห้ามทำการโฆษณา และหากฝ่าฝืนจะต้องมีบทลงโทษ รวมถึงแนวทางในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะทำให้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับผู้บริโภค ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและประชาชนส่วนรวม และหากในกรณีที่ผู้บริโภครายใดได้รับความเสียหายจากป้ายโฆษณาที่ผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ก็ได้บัญญัติให้ ผู้บริโภคจำนวนหลายรายที่ต่างก็ได้รับความเสียหายจากการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มีสิทธิรวมตัวกันเพื่อใช้กระบวนการวิธีพิจารณาแบบกลุ่ม (Class Action) ตามมาตรา 19 ได้ต่อไป

5.2.5 การป้องกันปัญหาด้านอื่น ๆ

ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมและจัดการป้ายโฆษณา จากการที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้การคิดอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมีอัตราภาษีอยู่ 3 ประเภท แบ่งตามลักษณะการจัดวางตัวอักษรว่าอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าด้านสื่อสารและความจำเป็นในการใช้ภาษาต่างประเทศในยุคสมัยปัจจุบัน เพราะแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญต่อภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาสากลของโลก แสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมของการใช้ภาษาและการสื่อสารของคนในประเทศ ขัดต่อการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์นี้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการปรับปรุงอัตราภาษีป้ายเสียใหม่ โดยยกเลิกการใช้เกณฑ์ด้านภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แต่ให้พิจารณาถึงขนาดและลักษณะการแสดงผลของป้ายโฆษณาว่าผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากประชาชนผู้มองมายังป้ายโฆษณานั้นมากน้อยเพียงใดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละประเภท ซึ่งหากเราได้พิจารณาถึงกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (เทศบาลออเรนจ์) (Orange Municipal) พบว่าได้มีการกำหนดอัตราภาษีป้ายไว้หลากหลายรูปแบบแบ่งตามชนิดของป้ายโฆษณาและการแสดงผล ซึ่งครอบคลุมป้ายโฆษณาหลายประเภท ซึ่งแตกต่างจากอัตราภาษีป้ายของประเทศไทยซึ่งใช้วิธีการพิจารณาเนื้อหาข้อความบนป้ายโฆษณา ว่ามีตัวอักษรของไทยหรืออักษรของต่างประเทศ และมีการจัดวางอยู่ในตำแหน่งเหนือข้อความหรือต่ำกว่าข้อความเป็นหลัก นอกจากนี้ เทศบาลออเรนจ์ยังกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามไม่ให้ป้ายดังกล่าวเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นหลักการที่สำคัญในการติดตามเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาที่สามารถเคลื่อนที่ได้อีกด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหลักการดังกล่าวสามารถนำมาเป็นแนวคิดในการกำหนดอัตราภาษีป้ายประเภทใหม่ ๆ ซึ่งแตกต่างกันในปัจจุบัน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการคิดอัตราภาษีป้ายของไทยในปัจจุบัน และเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ว่าประเทศไทย

มีความพร้อมและความเจริญด้านการสื่อสาร อันจะเป็นการส่งเสริมการลงทุนและเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไปด้วย

ในส่วนของ การควบคุมและจัดการปัญหาด้านมลพิษนั้น ควรมีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจป้ายโฆษณา ตามที่ได้เสนอแนะมาแล้ว โดยควรจะให้ผู้มีทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารมวลชน รวมถึงสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป้ายโฆษณา เข้าร่วมในหน่วยงานตรวจสอบป้ายโฆษณาต่าง ๆ ในด้านรูปแบบ ขนาดและจำนวนของป้ายโฆษณา เพื่อที่จะทำให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบป้ายนั้น ได้มีแง่มุมในการพิจารณาหรือการดำเนินการควบคุมสิ่งเหล่านี้ให้มีความเหมาะสม เพื่อที่จะทำให้ป้ายโฆษณามีลักษณะที่ดี โดยสามารถจะใช้เป็นที่พักสายตาที่สามารถมองเห็นสิ่งที่เจริญหูเจริญตา ไม่ใช่สิ่งที่สร้างความรำคาญหรือให้ความรู้สึกสับสนเหมือนอย่างป้ายโฆษณาต่าง ๆ ที่มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะเป็นการได้ใช้ประโยชน์จากป้ายโฆษณาที่มีลักษณะดีและเหมาะสม โดยควรใช้วิธีการกำหนดพื้นที่ในการติดตั้งป้ายโฆษณา โดยคำนึงถึงเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงความต้องการป้ายโฆษณาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ควรจะมีการเพิ่มเติมสถานที่หรือบริเวณที่ต้องห้ามมิให้มีการติดตั้งป้ายโฆษณา โดยควรที่จะกำหนดให้มีหน่วยงานออกทำการตรวจสอบตำแหน่งและสภาพแวดล้อมโดยรอบบริเวณนั้นด้วย ก่อนที่จะมีการอนุญาต ซึ่งควรที่จะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและสถาปัตยกรรมของทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงความถูกต้องเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งที่ตั้ง มิให้เป็นการบังคับทัศนียภาพตามธรรมชาติและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยผลักดันให้ป้ายโฆษณาที่ถูกจัดระเบียบแล้วกลายเป็นเครื่องประดับของชุมชนเมืองที่สร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจและช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมถึงเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของชุมชนเมืองอีกด้วย

ดังนั้น การที่ผู้ประกอบการจะขออนุญาตติดตั้งป้ายในเขตพื้นที่ใด ควรจะต้องมีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมกำกับดูแลด้วย รวมถึงต้องมีคณะกรรมการที่คอยตรวจสอบและรับเรื่องดังกล่าว โดยได้รับความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ประกอบการป้ายโฆษณาไปด้วยจึงควรมีการกำหนดพื้นที่ที่เป็นเขตติดตั้งป้าย (Zoning) ที่อนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายไว้ให้ชัดเจน โดยผ่านการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนแล้วว่าการติดตั้งป้ายโฆษณาในเขตท้องที่ เพื่อให้พื้นที่ที่มีสภาพเป็นชุมชนเมืองและได้มีการติดตั้งป้ายโฆษณาให้เป็นพื้นที่แลนด์มาร์ค หรือแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและสร้างรายได้จากการโฆษณาเข้ามาเป็นรายได้ของเขตท้องที่นั้น ๆ โดยมีขั้นตอน

ดำเนินการร่วมกับการกำหนดแนวเขตท้องที่อื่น ๆ ที่ห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาในพื้นที่คุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมด้วย