

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง
ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493

**LEGAL PROBLEMS RELATING TO THE CONTROL OF
ADVERTISEMENT BY USING SOUND AMPLIFIERS UNDER
THE ACT ON CONTROL OF ADVERTISEMENT BY USING SOUND
AMPLIFIERS B.E. 2493***

ศิวพร เสาวคนธ์**

ป นทนันทน์ เรืองจันทร์***

1. บทนำ

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาในกิจการที่เป็นทำนองการค้าหรือไม่ใช่กิจการในทำนองการค้า โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เครื่องขยายเสียงจนเกินระดับเสียงที่ดังจนเกินไปอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน ซึ่งความหมายของการโฆษณาตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ว่า “โฆษณา” หมายความว่า การบอกกล่าวแจ้งความ ชี้แจง แนะนำ หรือแสดงความคิดเห็นแก่ประชาชน โดยขั้นตอนการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องโฆษณานั้น ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตจะมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต เช่น เวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียง โดยผู้รับอนุญาตซึ่งหมายความรวมถึง ผู้ใช้เสียงและผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงในการโฆษณาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว หากมีการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งให้ลดเสียงหรือสั่งให้หยุดโฆษณาได้ หากผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุม

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เครื่องขยายเสียงไม่ปฏิบัติตาม หรือทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าโดยไม่ได้ รับประทาน มีความผิดต้องระวางโทษ และพนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ มาตรการหรือขั้นตอนที่สำคัญคือ การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องโฆษณาเป็น ภาษาไทยเท่านั้น และให้หมายความรวมถึงภาษาพื้นเมืองบางแห่งในประเทศไทย เพื่อควบคุม ไม่ให้ใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อปลุกกระดมหรือก่อความไม่สงบในบ้านเมือง อันมีลักษณะเป็นภัย ต่อความมั่นคงของประเทศ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมการ โฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานโดยไม่เคยมีการแก้ไข ปรับปรุงทำให้บทบัญญัติส่วนใหญ่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศ และ ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการที่ประชาชนจะต้องเข้ามาขออนุญาตโฆษณาโดย ใช้เครื่องขยายเสียงอาจเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น รวมถึงสร้างภาระหน้าที่ ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลในกรณีที่มีเหตุปรากฏว่าเสียงที่ผู้ได้รับการอนุญาตให้ โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน ประกอบกับมีความซ้ำซ้อนกับเหตุเค็ดรื้อนรำคาญตาม ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีบทกำหนดโทษทางอาญาในเหตุเค็ดรื้อนรำคาญอย่างชัดเจนอยู่แล้ว การที่กฎหมายมีหลักการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงเช่นนี้จึงเป็นปัญหาและอุปสรรค ต่อทั้งหน่วยงานของรัฐและประชาชน จึงส่งผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้น ปัญหานี้จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายเพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ หลักการทางกฎหมาย และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบันต่อไป

2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

2.1.1 ความหมายของการโฆษณา

การโฆษณา (Advertising) เป็นการสื่อสารข้อมูลแบบหนึ่งที่ไม่ใช้ตัวบุคคลโดยตรง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งข่าวสารจริงใจหรือเตือนความจำเกี่ยวกับสินค้าและบริการ หรือความคิด ซึ่งสื่อ โฆษณาจะมีด้วยกันหลายรูปแบบประกอบด้วย สื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร สื่อแพร่ภาพ ต่างๆ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อกลางแจ้ง ได้แก่ ป้ายโฆษณาต่างๆ และ สื่ออินเทอร์เน็ต¹

¹เสรี วงศ์มณฑา. (2546). *หลักการโฆษณา*. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร. หน้า 22.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำว่า โฆษณา ไว้ว่า การเผยแพร่ข้อความออกไปยังสาธารณชน การป่าวร้อง ป่าวประกาศ เช่น โฆษณาสินค้า และหมายถึงกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า²

การโฆษณานี้จะเป็นเครื่องมือที่ผู้ทำการโฆษณาใช้เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่มุ่งหมายไว้ โดยความมุ่งหมายของการโฆษณาแต่ละอย่างนั้นย่อมมีความแตกต่างและหลากหลาย ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ยังใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น เพื่อบอกความแตกต่างในสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เป็นต้น³

2.1.2 การควบคุมการโฆษณา

ด้วยเหตุที่สื่อมีมากมายหลายประเภท แต่ละประเภทยังแบ่งย่อยออกไปหลายชนิด ดังนั้น การเลือกสื่อโฆษณาที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ปัจจุบันประเภทของโฆษณาได้มีการแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งจะเห็นได้ว่า โฆษณาเป็นรูปแบบหนึ่งของการสื่อสารข้อมูลข่าวสารจากผู้ผลิตหรือผู้ขายไปยังผู้บริโภค แต่โฆษณาต่างจากรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารทั่วไปในแง่ที่ว่า โฆษณาส่วนใหญ่มักมีการออกแบบสาร (Message) ให้มีลักษณะการโน้มน้าวใจไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้น หากปล่อยให้มีการโฆษณาโดยเสรีมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภคได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมการโฆษณาสำหรับสินค้าหรือกิจการประเภทต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้ตกกระทบเป็นผลร้ายจากการโฆษณาที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

2.1.3 ความหมายของเครื่องขยายเสียง

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือพจนานุกรมฉบับใดให้คำนิยามหรือความหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ได้ปรากฏความหมายในคำภาษาอังกฤษว่า Amplifier หมายถึง อุปกรณ์ไฟฟ้าที่ทำให้เสียงดังขึ้น และคำว่า Loudspeaker หมายถึง อุปกรณ์ที่แปลงสัญญาณไฟฟ้าเป็นเสียงที่ใช้ในที่สาธารณะ เพื่อให้ผู้คนจำนวนมากสามารถได้ยินเสียงคนพูดหรือเสียงดนตรี โดยเครื่องขยายเสียงนี้จะมีหลักการทำงานโดยสรุปคือ ขยายสัญญาณเสียงจากขนาดเล็กให้มีขนาดสัญญาณเสียงที่สูงขึ้น⁴

² สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์. หน้า 273.

³ ชวลิต อธิระวีрянันท์. (2557). *อิทธิพลของสื่อโฆษณาที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อสิ่งของประเภทที่อยู่อาศัย*. สารนิพนธ์วิทยาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานวัตกรรมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5-6.

⁴ เมาลี กลิ่นหอม. (2556). *การใช้งานเครื่องขยายเสียง*. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. หน้า 6-7.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย

2.2.1 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA)

จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้มีการยกระดับคุณภาพของกฎหมายมาใช้กันอย่างแพร่หลายโดยอาศัยหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” หรือ Regulatory Impact Analysis หรือ RIA ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ในการพิจารณาดรากกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมายและจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น เดิมจะใช้เพียงเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนในลักษณะที่กฎหมายแต่ละฉบับได้สร้างขึ้นมา แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้มุ่งให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายทั้งก่อนและหลังด้วย กล่าวคือ นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นมาแล้ว ยังจะต้องเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลลัพธ์จากกฎหมายอีกด้วย จึงอาจสะท้อนให้เห็นได้ว่าการมีกฎหมายเป็นจำนวนมากนั้น ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายเหล่านั้นจะดีหรือไม่ดี แต่จำเป็นต้องมีการประเมินด้วยว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีความสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะด้วยหรือไม่

2.2.2 หลักเกณฑ์วิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

ในการตรากฎหมายที่จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะมีหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า Reference Checklist For Regulatory Decision Making ซึ่งมีลักษณะเป็นรายการคำถามที่กำหนดให้ผู้ร่างกฎหมายต้องตอบให้ครบถ้วนก่อนที่จะมีการดำเนินการร่างกฎหมายจริงต่อไป เพื่อเป็นการประเมินและตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายอันอาจเป็นเหตุให้รัฐเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแล โดยแต่ละรายการคำถามนั้นจะเป็นคำถามปลายเปิด (Open Questions) โดยหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA จะนำมาใช้กับกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้ง กฎเกณฑ์ต่างๆ นอกจากนี้กระบวนการในการทาง RIA ของประเทศในกลุ่ม OECD จะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่มี “ความโปร่งใส” เช่น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดเผย รายงานผลการประเมินอย่างแพร่หลายผ่านทางเว็บไซต์ เป็นต้น และกำหนดให้มี “หน่วยงานกลาง” เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงานและป้องกันไม่ให้ มีการบิดเบือนการเสนอกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ อาจจะนำเครื่องมืออื่นๆ มาใช้เป็นกลไกในการพัฒนากฎหมายเพื่อทดแทนหรือเพิ่มเติมนอกเหนือจากการทำ RIA ดังกล่าวด้วยก็ได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาติในกฎหมาย

เพลินตา ต้นรังสรรค์. (2560). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA). *มูลนิธิ, ปีที่ 14*. หน้า 35-39.

การนำระบบที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบอาชีพอยู่ 5 ระบบ ดังนี้

1) ระบบใบอนุญาต การอนุญาต และการอนุมัติ ก่อให้เกิดภาระให้แก่ประชาชนมากที่สุด เนื่องจากต้องมีการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต ส่วนการอนุญาตและการอนุมัติ เป็นการขอดำเนินการในแต่ละครั้ง

2) ระบบการจดทะเบียน เป็นระบบการอนุญาตประเภทหนึ่งที่เกิดตอนลงมาจากระบบอนุญาต กล่าวคือ เมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้วก็สามารถประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆ ได้ จนกว่าจะถูกเพิกถอน

3) ระบบการขึ้นทะเบียน เป็นระบบที่มีลักษณะคล้ายกันกับการจดทะเบียน แต่จะใช้เฉพาะกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพหรือการผลิตสินค้า

4) ระบบจดทะเบียน เป็นระบบการควบคุมการประกอบอาชีพที่มีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก กล่าวคือ เป็นกรณีการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐได้ทราบว่า ผู้ใดประกอบธุรกิจใด ที่ไหน อย่างไร เพื่อให้รัฐมีข้อมูลที่ได้จะนำไปใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

5) ระบบผสม โดยส่วนใหญ่ใช้บังคับกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพหรือสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชน

2.4 แนวคิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพ มีความหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ คำว่า สิทธิ จะเป็นอำนาจของบุคคลที่มีเพื่อเรียกร้องให้บุคคลใดๆ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่คำว่า เสรีภาพ จะเป็นลักษณะของอำนาจบุคคลที่มีในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำเภอใจของตน โดยปราศจากการกดขี่บังคับหรือโน้มน้าวให้กระทำการอย่างใดๆ นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้เปรียบเทียบความหมายของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ กับสิทธิตามความหมายทั่วไปว่า อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นสิทธิตามความหมายทั่วไป แต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดๆ ถือเป็น สิทธิตามกฎหมายมหาชน และรวมถึงการให้หลักประกันในทางหลักการ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพปกป้องและคุ้มครองเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ⁶

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 53.

2.4.1 สิทธิเสรีภาพแบบสัมบูรณ์⁷

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้รัฐธรรมนูญรับรองไว้เด็ดขาดไม่อนุญาติให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ เช่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็น การขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความ เชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น หรือการจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.4.2 สิทธิเสรีภาพแบบสัมพัทธ์⁸

สิทธิเสรีภาพประเภทนี้รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษ หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลัก แต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควรเช่น มาตรา 41 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า สิทธิ ของบุคคล ในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดก ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่การออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นแม้จะเป็นกรณี ที่รัฐธรรมนูญอนุญาติให้กระทำ ได้ตามที่เห็นสมควรก็ตามแต่องค์กรนิติบัญญัติก็ต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ตามมาตรา 29 ด้วย

2.4.3 ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพแล้ว แม้จะมีสิทธิเสรีภาพบางประเภทที่อาจเด็ดขาดหรือสมบูรณ์ไม่มีข้อจำกัด เช่น เสรีภาพในความเชื่อเสรีภาพในมโนธรรม เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น แต่ก็มีสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่มีข้อจำกัดกำกับอยู่ด้วย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด จึงกระทำได้ เท่าที่จำเป็น ตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งจะต้องประกอบด้วย หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบดังนี้ หลักความจำเป็นความเข้าใจต่อหลักความจำเป็น ในปัจจุบันนี้ได้รับการอธิบายใน

⁷ ชูติกาญจน์ สายอุตสาห์. (2561). *ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

พุทธศักราช 2560. มหาวิทยาลัยปทุมธานี. หน้า 53.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

จึงบอกได้ว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็น มาตรการที่จำเป็นส่วนการอธิบายในเชิงปฏิเสชนั้นอาจอธิบายว่าความจำเป็นของมาตรการใด มาตรการหนึ่งนั้น ไม่มีอยู่หากการบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่า สามารถจะ กระทำได้โดยวิธีการหรือมาตรการอื่นที่แทรกแซงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่า

2.5 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นหลักการทางกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี เป็นหลักการที่ถือว่าสิทธิมนุษยชนย่อมมาก่อนรัฐกำหนด รัฐกำหนดจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อ มีการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งตรงข้ามกับ Police State ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่ารัฐกำหนดมาก่อน สิทธิมนุษยชน⁹

2.5.1 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้มีหลักว่า มนุษย์เกิดมาอิสรเสรี สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นสิทธิที่มนุษย์ มีอยู่เดิมก่อน “รัฐ” หรือก่อน “อำนาจปกครองบังคับบัญชา”¹⁰ ซึ่งในเรื่องของหลักการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพเป็นพื้นฐานสำคัญ

2.5.2 หลักความชอบกฎหมายในทางเนื้อหา

ในอดีตเป็นที่เข้าใจกันว่า ไม่มีสิ่งใดจะขัดขวางหรือจำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่าย ปกครองได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ (Puisance Publique) อันเป็นอำนาจเหนือเอกชน ดังนั้น การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองก็ตามจึงมีความเป็นอำนาจสูงสุดและไม่มีข้อจำกัด แต่เมื่อมี การสร้างระบบรัฐธรรมนูญขึ้นให้เป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงสุดและได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ กฎหมายในลำดับชั้นต่ำกว่าไม่สามารถขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การดำเนินการของฝ่าย ปกครองจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่า ไม่ได้ ผลลัพธ์หลักดังกล่าวจึงเป็นการทำให้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นถูกจำกัดลงและปราศจาก อิสระในการดำเนินการตามอำเภอใจ

2.5.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายในนิติรัฐ

ประการแรก คือ การกระทำขององค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำของฝ่ายนิติ บัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการกระทำเหล่านั้นจะต้องชอบ ด้วยกฎหมาย ในที่นี้เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ ประการที่สอง

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ : ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 55*. หน้า 21.

¹⁰ กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 12

คือ หากองค์กรของรัฐมีการกระทำใดๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐจะต้องมีกลไกที่จะทำให้การกระทำนั้นสิ้นผล และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด รัฐจะต้องมีการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลผู้เสียหายด้วย ในที่นี้เรียกว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

2.6 ทฤษฎีบริการสาธารณะ¹¹

บริการสาธารณะ คือกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ทำโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ผูกพันกับบุคคลมหาชนและอยู่ภายใต้ระบบของกฎหมายเฉพาะ โดยหลักการของการบริการสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อรัฐเล็งเห็นถึงความจำเป็น รัฐจึงเข้าแทรกแซงจัดการหรือควบคุมดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีหลักการสำคัญของการบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักความเป็นกลาง หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน หลักความต่อเนื่อง และ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในประเทศไทยและในต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในประเทศไทย

3.1.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาล ได้แก่ ประธานกรรมการสุขาภิบาล และนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ได้แก่ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ประจําอำเภอ และให้มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 4 มาตรา 5 หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งตามความในมาตรา 6 หรือมาตรา 7 ส่วนกรณีพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันกำหนดให้ผู้อํานวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

3.1.2 ขั้นตอนการขออนุญาตโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

1) ผู้ขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการโฆษณาต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่ (แบบ ขมย.1) ซึ่งตนมีภูมิลำเนาหรือท้องที่ที่ตนประสงค์จะทำการโฆษณา

2) ผู้ยื่นคำขอนำคำขอตามข้อแรกพร้อมความเห็นของเจ้าพนักงานตำรวจ ไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ หรือผู้อํานวยการเขต แล้วแต่กรณี)

¹¹สุจิวรรณ รัตนประทีป. (2555). *ความรับผิดชอบของรัฐ : ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 36.

3) เมื่อผู้ยื่นคำขอได้รับการอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตต้องนำใบอนุญาต (แบบ ข.บ.2) ไปแสดงต่อนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร

3.1.3 เงื่อนไขการโฆษณา

ห้ามใช้เสียงโฆษณาในระยะใกล้กว่า 100 เมตร จากบริเวณ โรงเรียนระหว่างทำการสอน ศาลในระหว่างเวลาพิจารณา โรงพยาบาล วัด หรือสถานที่บำเพ็ญศาสนกิจ และทางแยกที่มีการสัญจรไปมาคับคั่งอยู่เป็นปกติและให้ใช้ภาษาไทย หรือภาษาพื้นเมือง ในการโฆษณาเท่านั้น

3.1.4 บทกำหนดโทษ

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจสั่งให้หยุดการโฆษณากรณีที่มีการโฆษณาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ กระทำที่ผิดเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้หากปรากฏว่าผู้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงผู้ใดได้กระทำการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติดังกล่าว

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร ได้มีกำหนดควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงไว้ โดยกำหนดห้ามใช้เครื่องขยายเสียงในท้องถนนระหว่างเวลา 21.00 จนถึง 08.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น และในเวลาอื่นใดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการโฆษณา ความบันเทิง การค้า และการพาณิชย์ หากผู้ใดใช้หรืออนุญาตให้มีการใช้เครื่องขยายเสียงอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวย่อมถือเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ โดยไม่ได้จำกัดเรื่องการใช้ภาษาหรือกำหนดบทลงโทษในเรื่องการใช้ภาษาอื่นๆ เพื่อการโฆษณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ มาตรการห้ามใช้เครื่องขยายเสียงดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับแก่การใช้เครื่องขยายเสียงที่ได้รับการยินยอมจากหน่วยงานท้องถิ่น โดยบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานท้องถิ่นโดยระบุข้อมูลต่างๆ ตามที่หน่วยงานท้องถิ่นกำหนด เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นได้รับคำร้องขอแล้วจะต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือไปยังผู้ขอ ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยเงื่อนไขแห่งการอนุญาต และต้องประกาศการให้ความยินยอมและรายละเอียดในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า มาตรการควบคุมการห้ามใช้เครื่องขยายเสียง นั้น ไม่ใช้บังคับแก่การใช้เครื่องขยายเสียงบางประเภทซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

กิจการสาธารณะประโยชน์ หรือเหตุจำเป็นฉุกเฉิน

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา การควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงหรือลำโพงจะเป็นไปตามกฎหมายของมลรัฐ โดยการควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงหรือลำโพงเป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวซึ่งจะควบคุมในเรื่องระดับความดังของเสียงที่ออกมาจากเครื่องขยายเสียงหรือลำโพงโดยให้ใช้เสียงดังได้ไม่เกินระดับเดซิเบลที่กฎหมายกำหนดไว้ มีการกำหนดบริเวณที่ห้ามมิให้ใช้เสียงดัง เช่น เขตห้ามใช้เสียง บริเวณที่อยู่อาศัย โรงเรียน และ โรงพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดวันหรือช่วงเวลาที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้เครื่องขยายเสียงหรือลำโพง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดห้ามมิให้ใช้เครื่องขยายเสียงหรือลำโพงในเฉพาะแต่ช่วงเวลาระหว่าง 21.00 จนถึง 09.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการใช้เครื่องขยายเสียงหรือลำโพงแตกต่างกัน

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงในสาธารณรัฐอินเดีย (The Noise Pollution (Regulation and Control) Rules 2000)

สาธารณรัฐอินเดีย ได้กำหนดควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงไว้ว่า ห้ามมิให้ใช้เครื่องขยายเสียงหรือระบบการแพร่เสียงสู่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเฉพาะในเวลากลางคืนระหว่างเวลา 22.00 จนถึง 06.00 นาฬิกา เว้นแต่จะเป็นการกระทำเพื่อการสื่อสารในที่สาธารณะ เช่น โรงภาพยนตร์ ห้องประชุม ศาลากลาง และสถานที่จัดเลี้ยง โดยไม่ได้จำกัดเรื่องการใช้ภาษาหรือกำหนดบทลงโทษในเรื่องการใช้ภาษาอื่นๆ เพื่อการโฆษณาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อลดมลพิษทางเสียง รัฐอาจอนุญาตให้มีการใช้เครื่องขยายเสียงหรือระบบการแพร่เสียงสู่สาธารณะในช่วงเวลากลางคืนระหว่างเวลา 22.00 จนถึง 06.00 นาฬิกา หรือในช่วงที่มีการจัดงานเฉลิมฉลองทางวัฒนธรรมหรือทางศาสนาได้โดยช่วงเวลาทั้งหมดจะต้องไม่เกินกว่า 15 วัน

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อการโฆษณา

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องขออนุญาตในการที่จะใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการโฆษณาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เสมอเพื่อเป็นการควบคุมความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งกรณีการขออนุญาตเพื่อใช้เสียงดังกล่าวนี้นี้เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนทั่วไปหรือผู้ประกอบการโดยสุจริตที่มีความจำเป็นต้องทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงดังกล่าวนั้นเกินกว่าความจำเป็น ทำให้ผู้ที่ต้องมาขออนุญาตดังกล่าวนั้นที่ต้องทำการ

โฆษณาอยู่เป็นประจำหรือที่ประกอบอาชีพเป็นไปตามธรรมดาการค้าอยู่แล้ว ต้องทำการขออนุญาต และต่ออายุใบอนุญาตอยู่บ่อยครั้ง หรืออาจเป็นการสร้างภาระให้แก่กิจการหรือกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่ได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยโดยตรง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง หรือการควบคุมการใช้เสียงในต่างประเทศ พบว่า มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงไว้ ส่วนใหญ่กำหนดเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้เสียงหรือมลพิษทางเสียง โดยอนุญาตให้โฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงได้อย่างเสรี เพียงจำกัดเฉพาะบางช่วงเวลาในการโฆษณาหรือการใช้เสียง โดยใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อป้องกันกรณีเหตุเดือดร้อนรำคาญในช่วงเวลาที่จำกัด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นระหว่างช่วงเวลากลางคืนจนถึงวันรุ่งขึ้น โดยมีมาตรการควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงหรือการใช้เสียงไว้โดยการระบุนเวลาห้ามใช้เครื่องขยายเสียงในท้องถิ่นรวมถึงในเวลาอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการโฆษณา ความบันเทิง การค้า และการพาณิชย์ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากหน่วยงานท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจอนุมัติเป็นเฉพาะกรณีนั้นๆ

เมื่อทำการวิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 จะมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แต่การบัญญัติการให้ประชาชนเข้ามาขออนุญาต โดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัดเป็นหลักการนั้น เสมือนเป็นการตัดสิทธิเด็ดขาดในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐต้องการที่จะควบคุมการดำเนินการดังกล่าวเข้ามาอยู่ในระบบที่รัฐสามารถควบคุม กำกับ หรือตรวจสอบได้นั้น รัฐสามารถออกข้อกำหนดในลักษณะอื่นที่ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดต้องทำการขออนุญาต และรัฐควรมีหน้าที่และอำนาจเพียงควบคุมการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของการโฆษณา

หากพิจารณาจากบทนิยามของคำว่าโฆษณา ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 ซึ่งหมายถึง การบอกกล่าว แจ้งความ ชี้แจง การแสดงความคิดเห็นของประชาชน จากบทนิยามนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงไว้เฉพาะการพูดเท่านั้น แต่ทว่าเมื่อความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีมากขึ้น ผู้คนก็สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวได้มากขึ้นเช่นกัน อีกทั้งปัจจุบันในสังคมไทยเครื่องขยายเสียงก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของงานประเพณีต่างๆ ไปแล้ว จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดค่านิยามไว้ว่ามีเครื่องมือประเภทอื่นที่รัฐต้องการมุ่งควบคุมการใช้เสียงที่ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย หรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นการทั่วไปหรือไม่อย่างไร จึงส่งผลกระทบว่า

กฎหมายฉบับนี้มุ่งควบคุมหรือมีผลกระทบต่อการใช้เสียงที่เป็นลักษณะการพูดหรือปราศรัยเท่านั้น ไม่ได้กินความรวมถึงการใช้เพื่อประโยชน์อื่นใด หรือโดยลักษณะอย่างใด ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วการใช้เสียงผ่านเครื่องขยายเสียงหรือเครื่องมืออื่นๆ ที่อาจทำให้เกิดขึ้นเสียงได้ในวงกว้าง หรือเป็นที่ได้ยินหรือรับรู้ของประชาชนจำนวนมากๆ ควรจะเป็นมาตรการที่กฎหมายฉบับนี้จะต้องมุ่งควบคุมการใช้เสียงทุกประเภทด้วยไม่ว่าจะใช้สื่อใดที่มีระดับการใช้เสียงที่ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นการทั่วไป

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดภาษาที่ใช้เพื่อการโฆษณา

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 มาตรา 7 ซึ่งกำหนดว่า การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องโฆษณาเป็นภาษาไทย โดยคำว่า “ภาษาไทย” นั้น ให้ความหมายรวมถึงภาษาพื้นเมืองบางแห่งในประเทศไทย เพื่อควบคุมไม่ให้ใช้ภาษาต่างประเทศเพื่อปลุกกระดมหรือก่อความไม่สงบในบ้านเมืองอันมีลักษณะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ปัญหาคือ ปัจจุบันด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าภาษาที่หลากหลายที่ใช้ในการสื่อสารนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในโลกปัจจุบัน จึงไม่อาจจำกัดไว้แต่เพียงภาษาไทยหรือภาษาพื้นเมืองหรือภาษาถิ่นในประเทศไทยดังกล่าวได้อีกต่อไป

เมื่อวิเคราะห์แล้ว จึงเห็นว่า กฎหมายนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจุบันประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นได้ โดยไม่ควรจำกัดเพียงภาษาที่ใช้และปัจจุบัน การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ในการประกอบอาชีพทำนองทางการค้าก็ได้มีการแพร่หลายมากขึ้นซึ่งรวมถึงสินค้าจากต่างประเทศที่มีความจำเป็นต้องใช้ภาษาต่างประเทศจนกลายเป็นเรื่องปกติ ซึ่งอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพแก่ประชาชนโดยไม่เป็นการสมควร และไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะต้องจำกัดการใช้ภาษาเพื่อการโฆษณาเพียงภาษาไทยหรือภาษาพื้นเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อการโฆษณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 จากการศึกษาพบว่า การบัญญัติการให้ประชาชนเข้ามาขออนุญาตโดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัดเป็นหลักการนั้น เสมือนเป็นการตัดสิทธิเด็ดขาดในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐต้องการที่จะควบคุมการดำเนินการดังกล่าวเข้ามาอยู่ในระบบที่รัฐสามารถควบคุม กำกับ หรือตรวจสอบได้นั้น รัฐสามารถออกข้อกำหนดในลักษณะอื่นที่ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดต้องทำการขออนุญาต และรัฐควรมีหน้าที่และอำนาจเพียงควบคุมการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูปกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งโดยปกติประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นได้ ยกเว้นการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ที่อาจมีผลกระทบต่อบางประการ กฎหมายก็อาจบัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพนั้นได้เท่าที่จำเป็น ซึ่งความมุ่งหมายของมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องการคุ้มครองประชาชนในการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ซึ่งรัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับแต่ละกรณีได้เองว่า การใช้เสียงกรณีใดสามารถกระทำได้ และการใช้เสียงกรณีใดต้องขออนุญาต หรือมาตรการบังคับอื่นใดให้กฎหมายมีผลบังคับได้

ประเด็นที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของการโฆษณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 จากการศึกษาพบว่า เมื่อความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีมีมากขึ้น ผู้คนก็สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวได้มากขึ้นเช่นกัน อีกทั้งปัจจุบันในสังคมไทยเครื่องขยายเสียงก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของงานประเพณีต่างๆ ไปแล้ว เช่น การประชาสัมพันธ์ภายในงาน งานพิธี งานบุญ งานรื่นเริง หรือการเฉลิมฉลองต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงหรือการควบคุมการใช้เสียงในต่างประเทศ พบว่า ในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐอินเดีย นั้น ได้กำหนดมาตรการและกำหนดความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงไว้ แต่ไม่ได้ระบุว่าการขยายเสียงเป็นประเภทหรือลักษณะเช่นใดเหมือนพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 ของประเทศไทย จึงทำให้ขอบเขตการควบคุมประเภทของเสียงเพื่อการโฆษณากว้างกว่าของประเทศไทย อีกทั้ง ไม่ได้กำหนดหรือจำกัดการโฆษณาเฉพาะการพูดหรือปราศรัยเท่านั้น เพราะสังคมในปัจจุบันไม่ได้ใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการพูดหรือปราศรัยเท่านั้น แต่อาจจะมีการเปิดดนตรีซึ่งก่อให้เกิดความรำคาญหรือรบกวนความสงบเรียบร้อยของสังคมแก่ผู้คนโดยรอบได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักรยังได้กำหนดนิยามของเครื่องขยายเสียงไว้ โดยให้หมายได้รวมถึงโทรโข่งและอุปกรณ์อื่นๆ ที่ใช้สำหรับการขยายเสียงได้อีกด้วย

ประเด็นที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดภาษาที่ใช้เพื่อการโฆษณาตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 จากการศึกษาพบว่า กฎหมายนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจุบันประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ได้โดยไม่ควรจำกัดเพียงภาษาที่ใช้และปัจจุบันการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ในการประกอบอาชีพทำนองทางการค้าก็ได้มีการแพร่หลายมากขึ้นซึ่งรวมถึงสินค้าจากต่างประเทศที่มีความจำเป็นต้องใช้ภาษาต่างประเทศจนกลายเป็นเรื่องปกติ ซึ่งหากปรับบทกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะมีผลเท่ากับว่าประชาชนที่ใช้ภาษาอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษาไทยหรือภาษาพื้นเมืองได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 ซึ่งจะเป็นการจำกัดเสรีภาพแก่ประชาชนโดยไม่เป็นการสมควร อีกทั้งเจตนารมณ์ของการควบคุมการใช้ภาษาไทยในการโฆษณาพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493 มุ่งหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การควบคุมไม่ให้ใช้ภาษาต่างประเทศไม่ได้ทำให้กฎหมายบรรลุเจตนารมณ์โดยตรง และไม่มีเหตุผลใดๆ ที่จะต้องจำกัดการใช้ภาษาเพื่อการโฆษณาเพียงภาษาไทยหรือภาษาพื้นเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศนั้น รัฐมุ่งจะจำกัดหรือควบคุมไว้เป็นการเฉพาะเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งรัฐและประชาชน เพราะทำให้กฎหมายมีความชัดเจนว่ารัฐต้องการควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพในกิจการหรือสิ่งใด ง่ายต่อการนำไปใช้ ส่งผลให้การควบคุมการใช้เสียงในต่างประเทศเป็นไปได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐก็ยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอยู่ และประชาชนก็ยังคงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น โดยไม่ถูกจำกัดเสรีภาพในด้านภาษาที่ใช้โดยไร้ขอบเขต

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตเพื่อการโฆษณา เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขออนุญาตเสียใหม่ จากเดิมที่ขออนุญาตโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงทุกประเภทต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต ยกเว้นกิจการบางประเภทที่อาจจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ไปเป็นการโฆษณาหรือกิจการใดๆ โดยใช้เครื่องขยายเสียงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต โดยอาจพิจารณายกเว้นการโฆษณาหรือกิจการบางประเภทที่รัฐมุ่งหมายจะควบคุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อนเท่านั้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของการโฆษณา เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการขยายความหมายของเครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า ให้รวมถึงเครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายคลึงอื่นใด เพื่อใช้ในการควบคุมปัญหาการใช้เสียง ซึ่งกรณีนี้ควรจะมีกฎหมายควบคุมการใช้เสียงทุกประเภทไม่ว่าจะใช้สื่อ

ใดที่มีระดับการใช้เสียงที่ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นการทั่วไป เช่น การเล่นดนตรี การใช้อุปกรณ์หรือเทคโนโลยีอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดเสียงดังด้วย ทั้งนี้ ไม่ควรควบคุมเจาะจงเฉพาะการใช้เครื่องขยายเสียงเท่านั้น แต่ควรเป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมการใช้เสียงทุกประเภทไม่ว่าจะใช้เครื่องขยายเสียงหรือเครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายคลึงอื่นใดที่มีระดับการใช้เสียงที่ก่อให้เกิดความรำคาญ หรือกรณีการส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วย

3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดภาษาที่ใช้เพื่อการโฆษณา เนื่องด้วยด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าภาษาที่หลากหลายที่ใช้ในการสื่อสารนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารกับต่างชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว การใช้ภาษาเพื่อการโฆษณานั้นจึงไม่อาจจำกัดไว้แต่เพียงภาษาไทยหรือภาษาถิ่นในประเทศไทยดังกล่าวได้อีกต่อไป จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง โดยให้สามารถโฆษณาเป็นภาษาไทยและภาษาอื่นๆ ได้ โดยอาจจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในกรณีที่ขออนุญาตใช้ภาษาต่างประเทศ หรือให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน