

การพัฒนาโมเดลข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเกษตร  
ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางแสง

Developing a Local Ordinance Model to Control Agricultural Activities  
that Cause Light Pollution

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ

Pitak Sasisuwan

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เชียงราย 57100

Faculty of Law, Chiang Rai Rajabhat University, Chiang Rai, Thailand 57100

\*Corresponding author: pitak.sas@crru.ac.th

Received: October 20, 2023

Revised: February 13, 2024

Accepted: April 10, 2024

Abstract

Environmental work was the challenging factors to the distribution of administration authority, which was the fundamental roots of nation. The enacting of legislation or policy making for environment such as light pollution from agricultural activities which affected the health of human and animals including ecosystem within the designated area. However, there was no law regarding the protection of environment in such matter. The related direct legislation covered only human part. The current legislative enactment still lacks legal sense in protecting new forms of pollution to accommodate future problems. Author suggests the to elevate the issues to the national level and define the “agricultural light pollution” with nominal standard of the lighting level which caused hazard based on each local area. There should be registration channel for complaints and remedy of the certain environmental issue in a promptly manner, including rules of penalty, fines and fees regarding the agricultural business which causes light pollution including the cost of environmental recovery in which the source needs to pay (Polluters Pay Principle: PPP).

**Keywords:** suggestive policy, agricultural activity, light pollution, local law

บทคัดย่อ

งานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นความท้าทายสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของชาติที่ระงับยับยั้งภัยอันเกิดจาก

สิ่งแวดล้อมระดับล่างสุด การตราข้อบัญญัติหรือการสร้างนโยบายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้แสงทางการเกษตร อาจก่อให้เกิดโทษภัยต่อสุขภาพของมนุษย์และสัตว์ รวมถึงระบบนิเวศในพื้นที่กิจกรรมดังกล่าว แต่กลับไม่มีข้อ

กฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสงโดยตรงมีเพียงกฎหมายที่คุ้มครองสุขภาพของมนุษย์เท่านั้น การตรากฎหมายในปัจจุบันยังขาดนิติสำนึกในการคุ้มครองมลพิษรูปแบบใหม่เพื่อรองรับปัญหาในอนาคต ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสงให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในอนาคตควรมีกฎหมายในระดับชาติให้นิยามคำว่า “มลพิษทางแสงจากการเกษตร” มีการกำหนดค่ามาตรฐานของแสงที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายจากการเกษตร ตามบริบทสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ควรมีช่องทางตามกฎหมายท้องถิ่นสำหรับขึ้นทะเบียน รวมกลุ่มประชาคมเกษตรกรที่ก่อมลพิษทางแสงเพื่อช่วยต่อการควบคุม ทั้งช่องทางสำหรับการร้องทุกข์ตลอดจนระบุวิธีการเยียวยาและวิถีทางในการบำบัดป้องกันมลพิษทางแสงจากการเกษตรเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเข้าไปดำเนินการระงับยับยั้งภัยอันตรายจากมลพิษทางแสงได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ ควรมีการระบุโทษค่าปรับ ค่าใช้จ่าย ตลอดจนค่าธรรมเนียมสำหรับธุรกิจการเกษตรที่มีการก่อมลพิษทางแสง รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมทางการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสง “โดยถือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluters Pay Principle: PPP)

**คำสำคัญ:** ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กิจกรรมการเกษตร มลพิษทางแสง ข้อบัญญัติท้องถิ่น

### คำนำ

บทความนี้เป็นบทความวิชาการมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเตือนให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีที่มาจากกิจกรรมทางการเกษตรก่อให้เกิดแสงเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานระดับฐานรากที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารจัดการปัญหา

เชิงพื้นที่ งานปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ผู้เขียนต้องการสื่อสารให้เห็นถึงความสำคัญในการนิตินโยบายระดับท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจสำคัญประการหนึ่งของชาติเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาประเทศ เริ่มจากระดับรากหญ้า คือ ระดับตำบลหรือเทศบาลที่ผู้บริหารระดับพื้นที่ได้รับอาณัติ (Mandate) จากประชาชนโดยตรง ในเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีทั้งการประกอบกิจการเกษตรครัวเรือนและธุรกิจการเกษตรในลักษณะอุตสาหกรรม การทำการเกษตรยุคใหม่มักก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะต่าง ๆ เมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่งประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่อประชาชนอันมีที่มาจากจากการทำการเกษตรดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นการป้องกัน ระงับยับยั้ง ตลอดจนบำบัด บรรเทาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษปนเปื้อนสู่ประชาชน และระบบนิเวศ (Ecosystem)

Ministry of Agriculture and Cooperatives (2021) ให้คำนิยามถึงการเป็น “เกษตรสร้างสรรค์” ว่าหมายถึงความถึงการเกษตรที่ให้ความสำคัญในการอนุรักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทำให้คนกับธรรมชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างลงตัว มีการแลกเปลี่ยนทดแทนคุณประโยชน์ระหว่างกันอย่างไม่สิ้นสุด การจะเป็นเกษตรสร้างสรรค์ได้มนุษย์จะต้องตระหนักถึงในเบื้องต้นก่อนการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติว่า กำหนดให้ภายใต้วิถีเกษตรยุคใหม่ต้องส่งเสริมให้เกษตรกรเคารพในวิถีธรรมชาติขับเคลื่อนด้วย “5 ยุทธศาสตร์เกษตร” ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์ตลาดนำการผลิต 2) ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีเกษตร 4.0 3) ยุทธศาสตร์ “3’s” (Safety-Security-Sustainability) เกษตรปลอดภัย เกษตรมั่นคง และเกษตรยั่งยืน 4) ยุทธศาสตร์การบริหารเชิงรุกแบบบูรณาการกับทุกภาคส่วนโดยเฉพาะโมเดล “เกษตร-พาณิชย์ทันสมัย” และ 5) ยุทธศาสตร์เกษตรกรรมยั่งยืนตามแนวทางศาสตร์พระราชา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงวิถีเกษตรที่กำลังดำเนินไปในสังคมไทยมักก่อให้เกิดมลพิษต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการเกษตรที่ไม่พึงประสงค์และไม่สร้างสรรค์ ซึ่งปฏิเสธมิได้ว่ามลพิษทางการเกษตรเกิดขึ้นในทุกวัน

ในปัจจุบันอาชีพทางการเกษตรของเกษตรกรและอุตสาหกรรมทางการเกษตรมักก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตามมา อาทิ มลพิษทางดินทำให้ดินเสียขาดความอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนเกิดความเป็นพิษในดินไม่สามารถเพาะปลูกสิ่งใดได้ รวมถึงมลพิษที่ตกค้างในผลผลิตทางการเกษตร มลพิษทางน้ำทั้งน้ำผิวดินและใต้ดิน ที่ได้รับผลกระทบจากการทำการเกษตรที่ไม่คำนึงถึงการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้แหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือแหล่งน้ำใช้สอยของมนุษย์เกิดเป็นพิษใช้การไม่ได้ มลพิษทางอากาศการก่อกมลพิษในรูปแบบนี้มักเกิดจากการเผาไหม้วัชพืชหรือสิ่งเหลือใช้ทางการเกษตร อาทิเช่น ตอซังข้าวหรือข้าวโพดก่อให้เกิดควันพิษหมอกควันมลพิษที่เป็นภัยต่อมนุษย์และสัตว์ (Sasisuwan, 2020) มลพิษทางแสงเป็นการปล่อยหรือเปล่งแสงออกมาจากการประกอบการเกษตรซึ่งการเกษตรบางประเภท ก่อให้เกิดแสง อาทิ การใช้แสงในการเกษตรการปลูกพืช ใช้แสงในการเลี้ยงสัตว์ใช้แสง ตลอดจนการเผาไหม้ที่มีลักษณะก่อแสงจ้าเกิดความร้อนและแสงที่เป็นอันตรายต่อดวงตาของคนในชุมชนและสัตว์ในธรรมชาติโดยเฉพาะสัตว์ป่า ทั้งทำให้ระบบนิเวศโดยเฉพาะที่อยู่พื้นที่ใกล้เคียงป่าเสียหาย

สำหรับด้านการเกษตร การที่ยังไม่มีการบังคับมาตรการทางกฎหมายระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการมลพิษทางแสงเป็นการเฉพาะ ย่อมทำให้เมื่อพิจารณารายละเอียดการปฏิบัติกิจกรรมการเกษตรในแต่ละท้องถิ่น เกิดสภาพต่างคนต่างทำในการปฏิบัติการเพื่อควบคุมมลภาวะทางแสง (Fragment of the practical approaches) อันอาจทำให้ขาดการบูรณาการหรือบรรดนโยบายและการปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อป้องกันมลภาวะทางแสง (Youyuenyong, 2014) หากกล่าวโดยเฉพาะการคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ที่อยู่ในธรรมชาติในประเด็นอันตรายจากมลพิษทางแสงยังมีผู้ให้ความสนใจน้อย

ในบทความนี้ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อมาตรการทางด้านนิติศาสตร์ที่เข้ามาช่วยควบคุมกิจกรรม

ทางการเกษตรให้มีความรัดกุม ปลอดภัย และสามารถส่งเสริมสร้างสรรค์อาชีพเกษตรกรไทย การมีกฎหมายที่ระบุกว้างขวาง และมีได้กำหนดชัดเจนวิธีการระงับยับยั้งปัญหา แสดงให้เห็นถึงการมองเรื่องดังกล่าวว่าไม่เป็นปัญหาที่พึงแก้ไข โดยเฉพาะในพื้นที่ท้องถิ่นอันห่างไกลควรมีการวางกฎหมาย ระเบียบ หรือกติกาชุมชนให้สามารถสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้ โดยเป็นมิตรต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นศึกษาถึงนโยบายอันเหมาะสมสำหรับการสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

### แนวคิดเกี่ยวกับมลพิษอันมีที่มาจากแสง

นักวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางแสง Youyuenyong (2013) ได้ให้คำอธิบายมลภาวะหรือมลพิษทางแสงว่า ได้แก่ การใช้งานแสงสว่างที่มีความส่องสว่าง (Illuminance) ที่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานในพื้นที่นั้น หรือไม่เหมาะสมกับประเภทการใช้งานของแสงในแต่ละสถานที่ และการใช้งานแสงสว่างที่มีลักษณะไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Non-eco friendly lighting) โดยรอบสถานที่ที่มีการใช้งานแสงสว่างนั้น ๆ การใช้งานแสงสว่างที่ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองพลังงานโดยใช้เหตุอีกด้วย มลภาวะทางแสงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมนุษย์ย่อมมีสาเหตุมาจากการออกแบบ (Design) หรือติดตั้ง (Fixture) หลอดไฟฟ้าหรือโคมไฟที่ไม่ได้มาตรฐานการใช้งาน หรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้งานไฟส่องสว่างในแต่ละพื้นที่ มลภาวะหรือมลพิษทางแสงจึงถือเป็นภัยอันตรายต่อทั้งคน สัตว์ และสิ่งแวดล้อมนิเวศต่าง ๆ อาทิ การออกหากินของสัตว์ไม่เป็นไปตามปกติ การเจริญเติบโตของพืชไม่เป็นไปตามธรรมชาติเนื่องจากได้รับผลกระทบจากแสงที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ (กลางวัน-กลางคืน)

ส่วนในวิถีเกษตรที่มีการใช้ไฟฟ้าในระบบปลูกพืชในรูปแบบใช้แสงไฟฟ้าเพื่อส่องสว่างพื้นที่ปลูกพืชหรือเพื่อสร้างแสงเพิ่มเติมในสภาพแวดล้อมที่มีแสงน้อยหรือไม่เพียงพอสำหรับการเจริญเติบโตของพืช ระบบนี้ใช้ไฟฟ้า

เพื่อเปิดหรือปิดไฟที่ติดอยู่บนโคมไฟหรือระบบส่องสว่างอื่น ๆ เพื่อสร้างแสงส่องให้พืชได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การใช้ไฟฟ้าในการปลูกพืชในระบบดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ เนื่องจากการใช้แสงไฟฟ้ในระยะเวลาอาจส่งผลให้เกิดมลพิษทางแสงที่อาจมีผลกระทบต่อสัตว์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมเหล่านั้น อีกทั้งการใช้ไฟฟ้าในวิถีเกษตรดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของภูมิประเทศและระบบนิเวศ อาจมีผลกระทบต่อความสมดุลของอินทรีย์วัตถุในดินและระบบน้ำ รวมถึงคุณภาพและปริมาณน้ำในพื้นที่ใกล้เคียง ส่วนการเพาะเลี้ยงสัตว์ที่มีการใช้ระบบไฟส่องเพื่อสร้างแสงให้สัตว์ได้รับประโยชน์ ในระยะเวลาอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางแสงเมื่อมีการดูแลรักษาสัตว์ดังกล่าวด้วยแสงตลอดเวลา ในระยะเวลาอาจเพิ่มการปล่อยมลพิษทางแสงเข้าสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสัตว์ที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมนั้น อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการเจริญเติบโตและกิจกรรมของสัตว์ ผลกระทบดังกล่าว อาทิ อาจมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมของสัตว์ อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สามารถส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางพันธุกรรมของสายพันธุ์นั้น ๆ อาจส่งผลให้เกิดความเครียดและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของสัตว์ เนื่องจากระบบไฟส่องทางอาจสร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบการนอนหลับและตื่นการออกหากินของสัตว์กลางคืน (Darksky, 2010) เป็นต้น

ตัวอย่างที่พอจะเทียบเคียงได้ถึงความคุ้มครองพันธุ์สัตว์จากการรบกวนต่าง ๆ ได้แก่ ในประเทศอเมริกามีข้อกำหนดกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสัตว์ป่าที่อยู่ในสถานการณ์เสี่ยง หรือที่อาจได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย (NOAA Fisheries, 1973) เป็นการป้องกันและคุ้มครองสัตว์จากกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินไปในเขตรักษาพันธุ์ของสัตว์ป่า รวมถึงมลพิษทางแสงที่เป็นผลพวงมาจากการสะสมแสง หรือการส่องแสงที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สัตว์ป่าอาศัยอยู่หรือพฤติกรรมดำเนินชีวิตของสัตว์ป่า

ส่วนในประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่พยายามควบคุมอันตรายจากมลพิษทางแสงที่เกิดขึ้นในชุมชนครอบคลุมกรณีการละเมิดจากการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากแสงในกฎหมาย โดยกฎหมายรักษาความสะอาดบริเวณพื้นที่ของเพื่อนบ้านและสิ่งแวดล้อม (Legislation.gov.uk., 2005) ที่นักวิชาการ Youyuenyong (2012) เห็นว่ากฎหมายของอังกฤษฉบับนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้ผู้ใช้มีส่วนได้เสีย หรืออาจได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากมลภาวะทางแสง เช่น รัฐบาลอังกฤษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ผลิตหลอดไฟฟ้าและโคมไฟ ผู้ค้าปลีกอุปกรณ์ไฟฟ้า และประชาชน เป็นต้น ควรมีส่วนร่วมในการผลักดันและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถจัดและป้องกันมลภาวะทางแสงประเภทต่าง ๆ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากมลภาวะทางแสงที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

แนวคิดหลักที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางแสงที่มีประสิทธิภาพ ได้มีสมาคมอนุรักษ์ท้องฟ้ามืดสากล (International Dark-Sky Association หรือ IDA) ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเริ่มต้นการแสวงหาการประสบความสำเร็จในการลดมลพิษทางแสง และส่งเสริมการอนุรักษ์แสงธรรมชาติในท้องฟ้ากลางคืน เป็นผู้ที่เริ่มค้นพบนำเสนอเพื่อชี้แจงปัญหา และผลกระทบของมลพิษทางแสง พร้อมกับแนะนำแนวทางแก้ไขในการลดมลพิษทางแสง เพื่อสนับสนุนงานวิจัยและการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับมลพิษทางแสง รวมถึงการสร้างตระหนักรู้ในประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากแสง การประเมินผลของมลพิษทางแสง คือ ควรเน้นความสำคัญของการประเมินผลของมลพิษทางแสงต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพและการตอบสนองของสัตว์น้ำและสัตว์ป่า จะถูกนำเสนอเพื่อให้มีการตัดสินใจที่มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่มีอยู่เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางแสง แล้วจึงวางกรอบกฎหมายและนโยบายในการควบคุมมลพิษทางแสง อันเป็นการเสนอกรอบกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการ

ควบคุมมลพิษทางแสง โดยรวมถึงการกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนและนโยบายการใช้แสงในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อลดปัญหามลพิษทางแสงที่เกิดขึ้น อันนำไปสู่การวางแผนทางและเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมมลพิษทางแสงในภาคสนาม เช่น การออกแบบและการติดตั้งระบบสนับสนุนการใช้แสงอย่างมีประสิทธิภาพ การออกแบบหลอดไฟที่มีคุณสมบัติสำหรับลดมลพิษทางแสง เป็นต้น

สำหรับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมักมีการเยียวยาผลร้ายอันเกิดจากผู้ก่อมลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle-PPP) เป็นหลักที่กำหนดว่าผู้ก่อมลพิษควรรับผิดชอบทางการเงินหรือการแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมโดยผลต่อกฎหมาย หลักนี้กำหนดว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของตน และต้องรับผิดชอบต่อในการกำจัดมลพิษหรือแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และรับผิดชอบต่อทางการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการชดเชยสำหรับประชากรที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้จึงมีความสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดความยุติธรรม ทั้งยังส่งเสริมให้ผู้ก่อมลพิษมีความตระหนักรู้และรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของตนเอง โดยหลักนี้สามารถนำมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม การคืนค่าใช้จ่ายหรือการชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และส่งเสริมให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมอย่างระมัดระวังและมีความรับผิดชอบต่อ (Munir, 2013)

### วิพากษ์สภาพปัญหาภารกิจส่วนท้องถิ่นในการตรากฎหมายเพื่อควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมจากการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสง

สำหรับการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสงในท้องถิ่น มีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วที่จังหวัดเชียงใหม่ นายรุ่ง หิรัญวงษ์ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ กรม

อุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กล่าวว่า “หลายพื้นที่บนดอยอินทนนท์ มีปัญหาเรื่องความสว่างที่มีมากและยาวนานเกินไป บางจุดสว่างตลอด 24 ชั่วโมง เพราะชาวบ้านที่ปลูกดอกเบญจมาศต้องใช้แสงแดดเข้าไปในตัวต้นเบญจมาศ เพราะแสงสว่างมีผลต่อความสมบูรณ์ของดอกเบญจมาศ หากกลางวันยาวก้านดอกเบญจมาศจะยาวพอดี แต่หากกลางวันสั้นหรือเป็นไปตามธรรมชาติกลางวันแค่ 12 ชั่วโมง ดอกเบญจมาศจะบานและก้านจะสั้นทำให้ขายไม่ได้ราคา จึงต้องเพิ่มแสงให้สว่างตลอด 24 ชั่วโมง การกระทำดังกล่าว ทำให้พื้นที่บางจุดบนดอยอินทนนท์ สว่างเจิดจ้าตลอดเวลา เช่น ที่บริเวณกัวแม่ปานนั้น แสงสว่างบนดอยเพียงจุดเดียวไม่เกิน 100 ไร่ มีมากเท่ากับ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งอำเภอโดยแสงส่วนใหญ่กระเจิงขึ้นบนฟ้า ซึ่งเป็นความสูญเสียทางพลังงานโดยใช่เหตุ นอกจากนี้พฤติกรรมของสัตว์หลายชนิดเปลี่ยนไป เช่น ค้างคาว เกิดความสับสน บินไปบินมา จนหมดแรงร่วงลงมากกลางอากาศ สัตว์ที่ต้องหากินตอนกลางคืน ไม่มีที่หลบภัย หรือไม่ออกมาหากินเพราะความสว่าง ดอกไม้กลางคืนหลายชนิดไม่บาน ไม่ส่งกลิ่นและไม่ยอมออกดอก เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย ๆ แต่ผมเชื่อว่าหากเราได้เก็บข้อมูลและทำวิจัยจริงจังก็จะเห็นถึงความเสียหายจากเรื่องนี้มากขึ้น” (Prachachat, 2018)

ปัญหาดังกล่าวมีการนำเสนอข่าว เกี่ยวกับการปลูกดอกเบญจมาศในพื้นที่ดอยอินทนนท์ ที่ต้องปลูกในโคมพลาสติก และต้องเปิดไฟตอนกลางคืนเพื่อใช้แสง “หลอก” ต้นไม้วางเป็นเวลากลางวันอยู่เพื่อให้ก้านดอกนั้นยาว และผลิดอกได้มากขึ้น มีผลผลิตที่ดีขึ้น การเปิดไฟของเกษตรกร คือ การนำหลอดฟลูออเรสเซนต์มาเปิดในลักษณะไม่มีโคมไฟบังแสงที่ขึ้นสู่ด้านบน ปัจจุบันมีโครงการปรับเปลี่ยนหลอดไฟให้กับเกษตรกรฟรี โดยได้ทดลองใช้หลอดไฟแอลอีดีที่มีกำลังวัตต์ต่ำกว่า 3 เท่า ติดตั้งให้แสงส่องลงเฉพาะแปลงไม่กระจายแสงขึ้นท้องฟ้า ซึ่งผลที่ได้ก็คือ ประสิทธิภาพการผลิตไม่แตกต่างไปจาก

ตลอดเต็มได้ผลผลิตดีดั้งเดิม แต่สามารถประหยัดพลังงานมากกว่า 3 เท่า และเป็นการลดปริมาณแสงที่ส่องขึ้นท้องฟ้าได้ประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ (Post Today, 2017)

ส่วนข้อกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางแสงในระดับชาตินั้น ยังไม่มีความชัดเจนถึงการป้องกันและยับยั้งการใช้แสงอย่างผิดวิธี ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าเนื่องจากผู้คนขาด “นิติสำนึก” (Legal consciousness) คนในประเทศยังมองไม่เห็นอันตรายที่มาถึงแสง จึงยังไม่ตระหนักถึงภัยของปัญหาจนถึงขั้นร่างบัญญัติเป็นกฎหมายที่จริงจังต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางแสง แนวทางการใช้กฎหมายนี้ยังรวมไปถึงการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในระดับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ในบางตำบล หรือบางเทศบาลมีการระบุถึงมลพิษทางแสงว่าเป็นภัยที่ต้องควบคุมจากการประกอบธุรกิจบางประเภทที่มีลักษณะคุ้มครองอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์เท่านั้น<sup>1</sup> แต่มีได้ระบุดังกล่าวไปว่ากิจกรรมการเกษตรที่ก่อภัยเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทั้งพืชและสัตว์ ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางแสงนั้นจะได้มีมาตรการลงโทษ ชดใช้ หรือเยียวยาในระดับท้องถิ่นอย่างไร

คำตอบของคำถามนี้ คือ ปัจจุบันหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่จัดทำข้อกำหนดหรือวางมาตรการสำหรับการเกษตรที่ใช้หรือก่อให้เกิดแสงสว่างโดยจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือแผนบริหารจัดการแสงอันเกิดจากการเกษตรให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรโดยเฉพาะ ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องริเริ่มจัดทำตั้งแต่ขั้นตอนการจำแนกประเภทพื้นที่ใช้งานแสงสว่างให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use) การจำแนกพื้นที่ในลักษณะเช่นว่านี้รัฐบาลหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่น ต้องจำแนกพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบทของวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

<sup>1</sup> อาทิเช่น เทศบัญญัติเทศบาลตำบลหนองหญ้าลาดว่าด้วยควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2565 ข้อ 4 “มลพิษทางแสง” หมายความว่า สภาวะของแสงอันเกิดจากการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการที่ทำให้มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เทศบัญญัติเทศบาลตำบลโคกเคียน เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2563 ข้อ 4 “มลพิษทางแสง” หมายความว่า สภาวะของแสงอันเกิดจากการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการที่ทำให้มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

เพื่อกิจกรรมการเกษตรซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น อาทิ บางท้องที่อยู่ติดป่า บางท้องที่อยู่ติดแม่น้ำบึงคลอง บางท้องที่เป็นเขตเมือง หรือบางท้องที่เป็นเรือสวนไร่นาบนพื้นที่ชนบทห่างไกล เป็นต้น โดยมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากภัยอันเกิดจากการใช้แสงอันเกินทางการเกษตรที่มีบริบทความแตกต่างเชิงพื้นที่

เหตุที่มีความจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวมานั้น เพราะหากมองในแง่วัตถุประสงค์ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเกษตรกรรม ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่สำคัญในงานด้านดูแลสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมที่อาจตกอยู่ในความเสียหายที่จะเสียหายจากธุรกิจทางการเกษตร ทั้งนี้ในภารกิจของแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันไปมีอัตลักษณ์ในการดำเนินงานแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องที่ ซึ่งอาจต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะแตกต่างกันไป บางท้องที่เป็นพื้นที่การเกษตรเป็นส่วนใหญ่ บางท้องที่งานท้องถิ่นมุ่งเน้นพัฒนางานด้านการท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม แต่ในบางท้องที่งานท้องถิ่นเป็นงานบริการ “คนเมือง” โดยเกี่ยวข้องกับวิถีทางการเกษตรเพียงเล็กน้อย และหากเป็นพื้นที่ที่ทำการเกษตรงานปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีภารกิจเชิงรุกในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ในวิถีทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วยังถือว่าปฏิบัติหน้าที่ “ในเชิงตั้งรับ” พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 มิได้บัญญัติถึงมลพิษทางแสงไว้ในนิยามเป็นการเฉพาะ ทำให้การตรากฎระเบียบระดับท้องถิ่นยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่งผลให้วิถีการปฏิบัติเมื่อมีการตรากฎระเบียบ เกี่ยวกับการป้องกันและ

เทศบัญญัติเทศบาลตำบลคลองสวน เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2561 ข้อ 3 “มลพิษทางแสง” หมายความว่า สภาวะของแสงอันเกิดจากการประกอบกิจการ ของสถานประกอบกิจการที่ทำให้มีผลกระทบ หรืออาจมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของสาธารณชน เทศบัญญัติเทศบาลตำบลหนองไผ่ เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2562 ข้อ 5 “มลพิษทางแสง” หมายความว่า สภาวะของแสงอันเกิดจากการประกอบกิจการของ สถานประกอบกิจการ ที่ทำให้มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น

รักษาสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นจึงยังไม่มีอัตลักษณ์ในการตรากฎหมายใช้บังคับกับ “สิ่งแวดล้อมเฉพาะถิ่น” เป็นของตนเอง อาทิ กฎระเบียบบางประการถูกตราในลักษณะ “เลียนแบบ” (Copy) กฎหมายของท้องถิ่นอื่น อาทิ ท้องที่ของตนเองมีอัตลักษณ์ในการทำการเกษตรในรูปแบบหนึ่ง แต่กลับนำต้นแบบของเทศบาลจากท้องถิ่นอื่นมาเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย การร่างกฎระเบียบในลักษณะนี้จึงมีลักษณะ “ผิดตัวผิดฝา” ขาดนิติสำนึกในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตน กล่าวคือ ผู้เขียนพบว่าเมื่อศึกษากฎระเบียบในการคุ้มครองระบบนิเวศในการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร กฎระเบียบในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องร่างเพื่อควบคุมมลพิษ และรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่กลับไม่ได้มีการร่างขึ้นมาใช้ แต่ในทางกลับกันกฎระเบียบที่ควบคุมมลพิษอันไม่เกี่ยวข้องกับบริบททางพื้นที่ของตนกลับมีการระบุไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ ข้อกฎหมาย หรือระเบียบที่สร้างขึ้น “ลือ” ต้นแบบท้องถิ่นอื่นตามกันมา โดยไม่มีอัตลักษณ์ของตน

สำหรับข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษทางแสงที่อาจก่ออันตรายต่อ “มนุษย์” ปัจจุบันมีการกำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสงสว่าง และเสียงโดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง (Ministry of Labour, 2016) ภายใต้พระราชบัญญัติ โดยสรุปข้อกำหนดในกฎกระทรวงนี้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้สถานประกอบการมีความเข้มของแสงสว่างไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่อธิบดีประกาศกำหนด และนายจ้างต้องใช้หรือจัดให้มีฉาก แผ่นฟิล์มกรองแสง หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม และเพียงพอเพื่อป้องกันมิให้แสงตรงหรือแสงสะท้อนจากแหล่งกำเนิดแสงหรือดวงอาทิตย์ที่มีแสงจ้าส่องเข้านัยน์ตาลูกจ้างโดยตรงในขณะที่ทำงาน ในกรณีที่ไมอาจป้องกันได้ ต้องจัดให้ลูกจ้างสวมใส่อุปกรณ์ คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลตามที่กำหนด คือ ให้สวมใส่

แว่นตาลดแสงหรือกระบังหน้าลดแสงตลอดเวลาที่ทำงาน ส่วนในมาตรการควบคุมแสงในการประกอบการ กฎกระทรวงได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการตรวจวัดและวิเคราะห์สภาวะการทำงานเกี่ยวกับระดับความร้อน แสงสว่าง หรือเสียงภายในสถานประกอบการตลอดจนให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพลูกจ้างที่ทำงานในสภาวะการทำงานที่อาจได้รับอันตรายจากความร้อน แสงสว่าง หรือเสียง และรายงานผล รวมทั้งดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสุขภาพของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น การคุ้มครองประชาชนในภาคแรงงานได้มีการกำหนดค่าของแสงที่เป็นอันตรายโดยเฉพาะกิจกรรมของ “แรงงาน” ด้านต่าง ๆ ในประเทศไทยมีการตราประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง มาตรฐานความเข้มของแสงสว่าง พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนด “ความเข้มของแสงสว่าง” หมายถึง ปริมาณแสงที่ตกกระทบต่อหนึ่งหน่วยตารางเมตร ซึ่งในประกาศนี้ใช้หน่วยความเข้มของแสงสว่างเป็นลักซ์ (lux) โดยนายจ้างต้องจัดให้สถานประกอบการมีความเข้มของแสงสว่างไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามประกาศนี้ (Department of Labour Protection and Welfare, 2018) อย่างไรก็ตามประกาศนี้เพียงกำหนดมาตรฐานที่เป็นอันตรายต่อการประกอบการธุรกิจอันมีลักษณะอุตสาหกรรม หรือเป็นงานในเมือง แต่มิได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงกิจกรรมทางการเกษตรแต่ประการใด

ในการดูแลสุขภาพอันมีที่มาจากเหตุเดือดร้อน รังสีและอันตรายจากกิจการที่เป็นอันตราย โดยเฉพาะมลพิษจากแสง กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีการระบุเฉพาะเหตุร้ายกาจที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเข้าระงับเหตุได้ (Department of Health, Ministry of Public Health, 1992) ท้ายที่สุดเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ได้รับการแต่งตั้งจาก

เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะใช้ปฏิบัติการและใช้อำนาจระงับเหตุรำคาญด้วยการออกคำสั่งให้นำให้แก้ไขเหตุรำคาญจากแสงประดิษฐ์ ซึ่งถ้าผู้ก่อเหตุรำคาญดังกล่าวไม่ยอมดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญดังกล่าว ก็ต้องออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้กับผู้ก่อเหตุรำคาญดังกล่าว หากผู้ก่อเหตุรำคาญจากแสงประดิษฐ์ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือยังไม่ได้ปรับแก้ไขแหล่งกำเนิดแสงในลักษณะที่ระงับยับยั้งการก่อเหตุรำคาญจากแสงประดิษฐ์ เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องอาจใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับและดำเนินคดีต่อไป ส่วนข้อกฎหมายเกี่ยวกับกิจการอันก่อให้เกิดมลพิษทางแสงมีการประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ซึ่งแม้จะมีการระบุถึงกิจการต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมีกิจกรรมการเกษตรบางประการที่ถูกระงับไว้ แต่ไม่ได้มีการระบุถึงกิจกรรมการเกษตรที่มีลักษณะก่อให้เกิดอันตรายจากแสง หรือก่อมลพิษทางแสงโดยตรง (Department of Health, Ministry of Public Health, 2015) ซึ่งก็ถือว่าเป็นการคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากกิจการที่ได้มีการประกาศไว้แล้วเท่านั้น กล่าวโดยสรุปในประเด็นนี้ผู้ร่างกฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์คุ้มครองสุขภาพมากเกินไปกว่าที่ได้ประกาศไว้ การประกาศประเภทกิจการที่เป็นอันตรายดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามจึงหมายถึงหากกิจการใดมิได้ถูกกล่าวถึงก็จะมีได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายข้างต้นหรือไม่? ทั้งความเสียหายที่เกิดต่อพืช สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อมก็มิได้ถูกคุ้มครองไว้โดยตรงเช่นกันในกฎหมายดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับมลพิษทางแสงแม้จะมีการบัญญัติคุ้มครองไว้ แต่ก็เป็นการคุ้มครองเฉพาะมนุษย์ และคุ้มครองมนุษย์เพียงบางกิจกรรม หรือในการทำงานในบางประเภทเท่านั้น หากได้คุ้มครองไปถึงสภาพแวดล้อมหรือระบบนิเวศไม่ ปัญหานี้จึงสามารถสรุปได้ว่านิติสำนักของผู้คนในชาติยังไม่ตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวต่อสิ่งแวดล้อมและการทำการเกษตรก่อแสงแม้ก่อมลพิษต่อระบบนิเวศ แต่ก็ยังไม่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญจนถึงขั้นบัญญัติกฎหมาย

หรือมีแนวนโยบายจริงจังสำหรับบริหารจัดการปัญหาในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาโมเดลข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเกษตรที่ก่อให้เกิดมลพิษทางแสงเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหามาประเทศไทยไม่มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการเหตุรำคาญจากการใช้งานแสงประดิษฐ์เอาไว้เป็นการเฉพาะหรืออาจเรียกว่าไม่มีการกำหนดบทบัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษในระบบกฎหมายไทยแต่ประการใด จึงควรมีบทบัญญัติของรัฐที่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทั้งต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ของประชาชน (Youyuenyong, 2019)

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางแสงจากกิจกรรมทางการเกษตรทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กว่าจะสำเร็จลุล่วงได้อาจมีกระบวนการยุ่งยากซับซ้อนใช้เวลานาน อาจไม่ทันต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระยะสั้น เมื่อพิจารณาถึงทิศทางออกของปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าชุมชนและท้องถิ่นสามารถใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 แก้ไขปัญหาไปพลางได้ โดยมาตรา 43 ความว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี อันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนหรืองดเว้นการดำเนินการใด อันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) รัฐจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนตาม (1) ถึง (4) หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการ ดังกล่าวได้ด้วย” (The Secretariat of The Senate, 2017)

การที่ผู้เขียนวิพากษ์ถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นการอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการออกแบบกติกาการดำเนินการทางการเกษตรสำหรับแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งในการบรรเทาสภาพปัญหาในระหว่างการพัฒนาโมเดลกฎหมายเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่กำลังดำเนินไป ควบคู่กับการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ซึ่งตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีนี้คือ การที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำประชาคมท้องถิ่นให้กับกลุ่มชาวบ้านเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ป่าชุมชน และอยู่ร่วมกับระบบนิเวศของป่าได้อย่างยั่งยืน พื้นที่ตำบลบ้านสาง อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา เนื่องจากเดิมเกิดสภาพปัญหาการบุกรุก และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชุมชนในลักษณะทำลายสิ่งแวดล้อมของชาวบ้านโดยยังไม่มียกติกายอมรับได้จากทุกฝ่าย ผู้เขียนจึงได้ทำการประชุมประชาคมผู้เกี่ยวข้อง อาทิ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านสาง สมาชิกสภาตำบลกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกป่าชุมชนบ้านสาง ตลอดจนชาวบ้านผู้เกี่ยวข้อง เพื่อระดมความคิดเห็นสู่การแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าชุมชนอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เสนอแนะวิถีประชาที่สามารถยอมรับร่วมกันได้เกี่ยวกับการใช้พื้นที่ป่าชุมชนโดยไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม ทั้งได้กำหนดบทลงโทษหากมีผู้ฝ่าฝืนสัญญาประชาคม ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เป็น “สัญญาของชาวบ้าน โดยชาวบ้านและเพื่อชาวบ้าน” การร่างสัญญาประชาคมในที่นี้ผู้เขียนใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิการรวมตัวกันของประชาคมเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ และดำเนินวิถีประชาภายใต้กรอบ

ของกฎหมาย ถือเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครองบูรณาการภาคประชาสังคมและภาครัฐในลักษณะ “รัฐสัญญาประชาคม” (Sasisuwan, 2023) ซึ่งอาจเป็นแบบอย่างสำหรับการแก้ไขปัญหามลพิษทางแสงจากการเกษตรในอนาคตได้

## บทสรุป

โดยสรุปสภาพปัญหาการเขียนกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสวัสดิภาพของชุมชนยังมีลักษณะการเขียนแบบ “แยกส่วน” หรือ “แยกเรื่อง” ในการเขียน กล่าวคือ ไม่มีความเป็นเอกภาพในการกล่าวถึงประเด็นที่ต้องการจะคุ้มครองกรณี จึงเป็นไปในการทำนอกรวมถึงเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาจึงเขียนกฎหมายขึ้นมาครั้งหนึ่ง แต่กลับไม่ได้มองภาพรวมหรือบูรณาการปัญหาตั้งแต่ต้นจนจบ อาทิ พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 คุ้มครองเฉพาะบุคคลผู้ได้รับอันตรายจากการทำงาน หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็เป็นการคุ้มครองประชาชนจากอันตรายจากเหตุอันตรายจากการประกอบกิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายเพียงกิจกรรมทั่วไปเท่านั้น เมื่อกกล่าวถึงการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการเหตุรำคาญจากการใช้งานแสงประดิษฐ์เป็นการเฉพาะ ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการเหตุรำคาญจากการใช้งานแสงประดิษฐ์เอาไว้เป็นการเฉพาะหรืออาจเรียกว่าไม่มีกำหนดบทบัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษในระบบกฎหมายไทยแต่ประการใด จึงควรมีบทบัญญัติของรัฐที่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทั้งต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ของประชาชน ทั้งประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามบทความนี้ก็มีได้มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองไปถึงสัตว์หรือระบบนิเวศ (Ecosystem) และสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะดังกล่าวแล้วข้างต้น

### ข้อเสนอสำหรับการพัฒนาโมเดลข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเกษตรที่ก่อให้เกิดมลพิษทางแสง

จากการวิพากษ์ถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าในอนาคตการบัญญัติข้อกฎหมายในระดับท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องเข้มงวดถึงการบริหารจัดการการใช้แสงในการเกษตร ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. เริ่มจากกฎหมายในระดับชาติควรมีการนิยามคำว่า “มลพิษทางแสงจากการเกษตร” (กำหนดลักษณะการใช้แสงที่พึงประสงค์) ใหม่ทั้งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และควรบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องต้องกัน ซึ่งต้องเปิดช่องทางมอบหมายอำนาจให้พนักงานฝ่ายท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตการใช้แสงในแต่ละท้องถิ่นที่ได้โดยบูรณาการศาสตร์ ทั้งนิติศาสตร์ นักวิชาการเกษตร และนักวิชาการด้านสุขภาพเข้ามาร่วมกันนิยามความหมาย ภัยหรือมลพิษทางแสง ของแต่ละท้องถิ่น เพื่อจำกัดนิยามและออกแบบกติการ่วมกันในการดำเนินการกับความรับผิดชอบธุรกิจการเกษตรที่มีแนวโน้มในการปล่อยมลพิษทางแสงในอนาคตว่าควรมีลักษณะอย่างไร และอย่างไรถือว่าเป็นมลพิษทางแสงอย่างไรจึงถือว่าไม่เป็นมลพิษทางแสง เป็นต้น

2. มีการร่วมจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงอันเกิดจากมลพิษทางแสงในแต่ละท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือกติกาที่จัดทำขึ้น และมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ในการตรากฎระเบียบควรตราในลักษณะกำหนดว่าการกระทำใดถือว่าเป็นอันตรายเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่อย่างไร เมื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานแล้ว จึงระบุข้อห้ามและการควบคุม ตลอดจนวิธีการเข้าตรวจสอบ ตักเตือน การจัดการปัญหาหรือวิกฤตเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ จะทำให้แก้ปัญหาล้างแ้วได้อย่างทันท่วงที

3. ควรมีการกำหนดค่ามาตรฐานของแสงที่ก่อให้เกิดภัยอันตราย โดยเฉพาะในธุรกิจการเกษตร หรือมีการจำแนกพื้นที่ทางการเกษตร ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีการกำหนดค่ามาตรฐานของแสงที่แตกต่างกันไปได้

เนื่องจากบริบทของท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นนั้นแตกต่างกัน บางท้องถิ่นอาจต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของคนเป็นสำคัญ บางท้องถิ่นอาจปลอดภัยแต่อาจต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของสัตว์ (สัตว์ป่า) หรือพันธุ์พืชป่าเป็นสำคัญ ดังนั้น ค่ามาตรฐานของแสงที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ควรแตกต่างกันหลายไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น และนักกฎหมายหรือนิติกรท้องถิ่นจะต้องได้รับการอบรมประเด็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีท้องถิ่นของตน มิใช่ตราโดยลอกเลียนแบบจากท้องถิ่นอื่นมา

4. ควรมีช่องทางตามกฎหมายท้องถิ่นสำหรับร้องทุกข์ ตลอดจนระบุวิธีการเยียวยาและวิถีทางในการบำบัดป้องกันมลพิษทางแสงจากการเกษตรเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเข้าไปดำเนินการระงับยับยั้งภัยอันเกิดจากมลพิษทางแสงได้อย่างทันท่วงที และมีประสิทธิภาพ

5. ควรมีการระบุโทษ ค่าปรับ ค่าใช้จ่าย ตลอดจนค่าธรรมเนียมสำหรับธุรกิจการเกษตรที่มีการก่อมลพิษทางแสง รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมทางการเกษตรที่ก่อมลพิษทางแสง โดยถือหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle - PPP) เพื่อสมทบให้ท้องถิ่นสามารถนำค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไปบูรณะซ่อมแซมแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อมลพิษทางแสงในการเกษตรในอนาคต

6. ควรมีการตรากฎระเบียบในลักษณะขึ้นทะเบียนเกษตรกรในท้องถิ่นที่มีลักษณะเสี่ยงที่จะก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชน เพื่อง่ายต่อการควบคุมและการบริหารจัดการในอนาคต

7. เพื่อเป็นการเสริมสร้างสิทธิชุมชน และเป็นการสร้างกติการ่วมกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้อำนาจประชาชนกำหนดวิถีชีวิตของตน นอกเหนือจากกฎหมายบ้านเมืองที่ท้องถิ่นจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มดังกล่าวมาแล้ว ควรมีการเริ่มจัดทำประชาคมเกษตรกรท้องถิ่นในพื้นที่ โดยการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ไว้ใช้

เป็นพื้นที่ในการเสนอแนะสภาพปัญหา ประชุมทำความเข้าใจ ออกแบบกติการ่วมกันประชาสัมพันธ์กฎระเบียบ ตลอดจนเป็นพื้นที่ทำความเข้าใจความตกลงระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการแบบครบวงจร ผู้เขียนเห็นว่าการทำประชาคมในลักษณะนี้จะมีประสิทธิภาพในการป้องกันและระงับยับยั้งภัยอันเกิดจากมลพิษทางการเกษตรได้

8. เมื่อมีการสร้างประชาคมตามสิทธิชุมชนในแต่ละท้องที่ตามข้อที่แล้ว ในการตรากฎระเบียบท้องถิ่นมักประสบปัญหา คือ ประชาชนเข้าไม่ถึงกฎหมาย ไม่เข้าใจสาระสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้บัญญัติขึ้น ดังนั้นนอกจากมีการประกาศ ณ เทศบาลหรือประกาศตามกฎหมายแล้ว จำเป็นที่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการเรียกประชุมประชาคม แกนนำ หรือเกษตรกรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจถึงกฎระเบียบที่ตราขึ้นเป็นการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ แน่ใจว่าโดยหลักแล้วประชาชนจะอ้างความไม่รู้กฎหมายเพื่อพ้นความรับผิดชอบไม่ได้ แต่ในโลกยุคใหม่การตรากฎระเบียบและการใช้กฎหมายจำเป็นที่จะต้องเชื่อมโยงกับสังคมตามแนวคิด “นิติศาสตร์เพื่อสังคม” ทั้งรัฐและภาคประชาสังคมไม่ควรแยกต่างหากจากกัน การสร้างกฎระเบียบต่าง ๆ ไม่ควรเป็นในทำนองสั่งการจากรัฐสู่ประชาชนแบบ “แนวตั้ง” แต่ควรเกิดจากพื้นฐานการทำประชาคม และการทำความเข้าใจยอมรับกฎระเบียบจากประชาคม จึงจะเป็นกฎระเบียบที่สร้างสรรค์และใช้บังคับได้จริง

9. ในอนาคตจำเป็นต้องมีการทำวิจัยเกี่ยวกับประเด็นนี้เพิ่มเติม เพื่อพัฒนาเครื่องมือในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะประเด็นมลพิษทางแสงจากการเกษตรให้มีความรัดกุมเข้มงวดสามารถเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ในการใช้กฎหมายเพื่อสังคมแน่อนอนว่านักนิติศาสตร์จะต้องคิดให้ล้าหน้าก้าวไกลสู่นาคต บางครั้งนักนิติศาสตร์จำเป็นต้องวิเคราะห์ทำนายปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความพยายามของผู้เขียนในบทความนี้ก็เช่นกัน ผู้เขียนพยายามสื่อสารไปถึงสังคมโดยเฉพาะ

สังคมผู้ประกอบการกิจการเกษตร และผู้บริหารท้องถิ่นให้ตระหนักถึงภัยปัญหาที่มากับภาวะการใช้แสงอย่างล้นเกินเป็นอันตรายต่อมนุษย์ และก้าวไกลไปถึงก่อให้เกิดมลพิษต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เป็นการกระตุ้นเตือนให้ภาคประชาสังคมหันมาสนใจปัญหาการก่อมลพิษทางแสงอย่างจริงจัง ทำให้ผู้อ่านเห็นซึ่งถึงปัญหาในลักษณะชี้ให้เห็นปัญหาที่กำลังจะเกิดในอนาคต และผู้เขียนได้เสนอแนะทางออกของปัญหา

### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความกรุณาข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติเทพ อยู่ยืนยง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิชาการผู้ทุ่มเทให้กับงานวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางแสงของประเทศไทย

### เอกสารอ้างอิง

- Darksky. 2010. **Light pollution harms wildlife and ecosystems.** [Online]. Available <https://www.darksky.org/light-pollution/wildlife/> (June 13, 2023).
- Department of Health, Ministry of Public Health 1992. **Act Public Health.** Bangkok: Department of Health, Ministry of Public Health. 33 p. [in Thai]
- Department of Labour Protection and Welfare. 2018. **Notification of the Department of Labour Protection and Welfare Re: Lighting Intensity Standard, 2018.** Bangkok: Department of Labour Protection and Welfare. 7 p. [in Thai]

- Department of Health, Ministry of Public Health. 2015. **Notification of the Ministry of Public Health on Hazardous to Health, 2015**. Bangkok: Department of Health, Ministry of Public Health. 8 p. [in Thai]
- Legislation.gov.uk. 2005. **Clean Neighborhoods and Environment Act, 2005**. [Online]. Available. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/16/contents> (June 19, 2023).
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. 2021. **Ministry of Agriculture and Cooperatives Propel "Creative Agriculture" Adds Value to Build Agricultural Products Brands**. [Online]. Available <https://www.moac.go.th/news-preview-431091792392>. (June 19, 2023). [in Thai]
- Ministry of Labour. 2016. **The Ministerial Regulation Sets Standards for the Administration, Management and Operation of Safety: Occupational Health and Working Environment on Heat, Lighting and Noise, 2016**. Bangkok: Ministry of Labour. 29 p. [in Thai]
- Munir, M. 2013. **History and evolution of the polluter pays principle: How an economic idea became a legal principle?**. [Online]. Available [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2322485](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2322485) (June 19, 2023).
- NOAA Fisheries. 1973. **Endangered Species Act, 1973**. [Online]. Available. <https://www.fisheries.noaa.gov/national/endangered-species-conservation/endangered-species-act> (June 19, 2023).
- Post Today. 2017. **Light pollution, a threat we never knew about**. [Online]. Available <https://www.posttoday.com/lifestyle/528675> (June 20, 2023). [in Thai]
- Pracha chat. 2018. **Light crisis...Doi Inthanon follows the needs of Fa Sawang 24 hours a day: the bat is dizzy and can't go anywhere!**. [Online]. Available <https://www.prachachat.net/general/news-118733> (October 10, 2023). [in Thai]
- Sasisuwan, P. 2020. Analysis of Law Enforcement to Breaking the Trouble of Air Pollution in Chiang Rai Province. pp. 49-60. *In Proceedings of the 2 Law CMU national Conference "Re – Imaging Thai Legal Landscape"*. Chiang Mai: Chiang Mai University. [in Thai]
- \_\_\_\_\_. 2023. The Transition of Experienced Socio-legal Services to Law for Environment. pp. 392-405. *In The 3rd National and 1st International Academic Conference*. Phrae: Maejo University Phare Campus. [in Thai]
- The Secretariat of The Senate. 2017. **Constitution, 2017**. Bangkok: The Secretariat of The Senate. 99 p. [in Thai]

Youyuenyong, P. 2012. Legal problems related to light pollution in England. **Journal of Environmental Management** 8(1): 79-94. [in Thai]

\_\_\_\_\_. 2013. Illumination technology and light pollution law. **Panyapiwat Journal** 5(1): 171. [in Thai]

\_\_\_\_\_. 2014. Light pollution control awareness in Japan. **Thammasat Journal of Japanese Studies** 31(2): 53. [in Thai]

\_\_\_\_\_. 2019. **Legal Measures for Controlling Light Pollution**. 118 p. *In* Research Report. Chiang Mai: Chiang Mai University. [in Thai]