

**ข้อเสนอแนะจากกระบวนการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
เกี่ยวกับนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทย
วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559**

ความเป็นมา

ประเทศไทยได้ส่งหนังสือถึงสหภาพยุโรป (EU) เพื่อขอเปิดการเจรจาข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement : VPA) อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 และได้รับการตอบรับกลับมาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 หลังจากนั้นกรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการไทย – อียู เฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office, TEFSO) ขึ้น เพื่อประสานงานและสนับสนุนการเจรจาทำข้อตกลง VPA กับทางอียู

นอกจากนี้ประเทศไทยได้จัดการประชุม Joint Expert Meeting (JEM) ครั้งแรกที่กรมป่าไม้ โดยเป็นการหารือระดับเทคนิคระหว่างผู้แทนฝ่ายไทยและอียูโดยได้พิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างการเจรจาของทั้งสองฝ่ายเมื่อวันที่ 13 – 15 พฤศจิกายน 2556 โดยการประชุมดังกล่าวทำให้เกิดคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย 3 ภาคส่วนหลักได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม เรียกว่า “คณะทำงานจัดทำข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Thai – EU FLEGT VPA)” เพื่อจัดทำร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ซึ่งเป็นภาคผนวกหนึ่งในข้อตกลง VPA และเป็นส่วนสำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการ VPA ในประเทศไทยรวมทั้งเป็นภาคผนวกหนึ่งที่ใช้ในการเริ่มต้นเจรจากับทางสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้มีการจัดการประชุมเพื่อจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน ทั้งสิ้นจำนวน 8 ครั้ง และมีคณะทำงานกลุ่มย่อยเพื่อทำงานควบคู่ไปด้วยโดยหลังจากการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2558 ทางกรมป่าไม้ได้ส่งร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายร่างแรกถึงผู้แทนสหภาพยุโรปเพื่อหารือในระดับเทคนิคในวันที่ 24 มีนาคม 2558 และได้รับข้อคิดเห็นกลับจากทางสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558

จากการประชุมของคณะทำงานจัดทำข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Thai – EU FLEGT VPA) ที่ผ่านมานั้นเป็นการเปิดพื้นที่แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้ในประเทศได้มีโอกาสสะท้อนปัญหาในพื้นที่ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงระบบ รวมทั้งสภาพปัญหาของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากป่า ซึ่งทางคณะทำงานฯ ได้รวบรวมประเด็นปัญหารวมถึงแนวทางการแก้ปัญหาขึ้นและได้ยื่นข้อเสนอแนะดังกล่าวแก่ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้วเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ทางสำนักงานเลขานุการไทย – อียู เฟล็กที (TEFSO) ได้นำประเด็นต่างๆ เหล่านั้นไปหารือในส่วนภูมิภาคและรวบรวมความเห็นดังกล่าวมาสังเคราะห์ร่วมกับคณะทำงานฯ เพื่อปรับปรุงข้อเสนอแนะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตรงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีความเป็นไปได้อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาธรรมภิบาลป่าไม้อย่าง มีประสิทธิผลต่อไป

ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะจากคณะทำงานร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ที่ได้รับการหารือกับภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องใน 4ภูมิภาคแล้ว

ประเด็นที่ 1 การปลูกและการทำไม้ของภาคประชาชน

ปัญหา ขั้นตอนในการปลูกต้นไม้และการทำไม้ตามที่กฎหมายกำหนดมีความซับซ้อน ทำให้ผู้ปลูกขายย่อยไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ ส่งผลให้แรงจูงใจในการปลูกต้นไม้ของภาคประชาชนลดลง เนื่องจากกฎหมายเน้นควบคุมไม้เน้นส่งเสริม

แนวทางการแก้ปัญหา

- 1.1 ปรับแก้ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 “มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้อีเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยุง ไม้กระชิก ไม้กระชิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลู-ตักแทน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้อีเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” เป็น “มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้อีเม้ง ไม้พะยุงเกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจี ไม้ชะยุง ไม้กระชิก ไม้กระชิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลู-ตักแทน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้อีเฒ่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร ยกเว้นพื้นที่เอกชนเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”
- 1.2 ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในฐานะผู้ปลูกสวนป่าและผู้ดูแลจัดการป่าที่สามารถใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ในทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีตามระบบการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน
- 1.3 การยกเลิกข้อจำกัดการตัดไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชนเป็นการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญที่จะทำให้เอกชนและชุมชนเข้ามาลงทุนในการทำไม้มากขึ้น การยกเลิกข้อจำกัดการตัดไม้หวงห้ามควรจำกัดเฉพาะไม้ที่ขึ้นในที่ดินของเอกชน ไม่รวมถึงไม้ในเขตป่าสมบูรณ์ หรือป่าสงวน
การยกเลิกข้อจำกัดในการตัดไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชนนั้นสามารถทำได้ เพราะที่ดินของเอกชนนั้นมีเอกสารสิทธิ์อันแสดงว่าเอกชนมีสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นบนที่ดินของเอกชนด้วย และการตัดไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นไม้ที่ปลูกขึ้นนั้นถือว่าไม่กระทบกับสภาพความสมบูรณ์ของธรรมชาติเหมือนกับการทำลายป่าธรรมชาติ
- 1.4 ใน พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ไม้ปลูกทุกชนิดสามารถขึ้นทะเบียนได้
- 1.5 การตรวจสอบไม้ตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สามารถมีช่องทางการตรวจสอบเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า เช่น การตรวจรับรองไม้ด้วยตนเอง เป็นต้น
- 1.6 ส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล และขจัดปัญหาทุจริต คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

- 1.8 โรงงานแปรรูปไม้ควรได้รับอนุญาตให้แปรรูปไม้ได้ทุกชนิดและเดินเครื่องได้ 24 ชั่วโมง
- 1.9 ใบอนุญาตโรงงานแปรรูปไม้ควรมีเพียงฉบับเดียว ซึ่งสามารถแปรรูปไม้ ทั้งเลื่อยซุง อบไสซอย แปรรูปเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือไม้แปรรูปเพื่อการค้าในประเทศและส่งออก¹
- 1.10 ควรปรับปรุง/ยกเลิก พ.ร.บ. เลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไข 2555 โดยเลื่อยโซยนต์ทุกขนาดต้องลงทะเบียนกับผู้ขายหรือผู้ผลิต อีกทั้งเมื่อจดทะเบียนแล้วควรขยายขอบเขตการใช้งานในต่างพื้นที่ได้
- 1.11 ทบทวนอายุใบอนุญาตแปรรูปไม้ ประเภทโรงงานให้มีอายุมากขึ้นหรือสอดคล้องกับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบอนุญาตประกอบกิจการมีอายุ 5 ปี ดังนั้นใบอนุญาตการแปรรูปไม้ ควรมีอายุ 5 ปีเท่ากัน
- 1.12 ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติของพ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 เรื่องใบเบิกทางและใบกำกับไม้ ด้วยการลดขั้นตอนเพื่อให้สะดวก มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประเด็นที่ 2 การรับรองแหล่งที่มาของไม้

ปัญหา ประชาชนที่ปลูกไม้ในที่ดินของตัวเองบางส่วนมีความเข้าใจว่าไม้ที่มีชื่อเดียวกับไม้ในป่าไม่สามารถลงทะเบียนจึงไม่สามารถรับรองแหล่งที่มาได้

แนวทางการแก้ปัญหา

- 2.1 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนไม้ทั้งหมดให้กับผู้ปลูกทราบอย่างทั่วถึง
- 2.2 ปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- 2.3 ควรให้เกิดการกระจายอำนาจในการรับรองแหล่งที่มาของไม้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรภายนอก² เป็นผู้รับรองได้โดยให้ภาครัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ทั้งอำนาจหน้าที่ วิธีปฏิบัติ และบทลงโทษ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 3 เปิดให้มีการส่งออกไม้ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และผลิตภัณฑ์ไม้ได้อย่างเสรี

ปัญหา ตลาดไม้ซุง ไม้แปรรูปถูกจำกัดอยู่เฉพาะในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถส่งออกได้ ปัจจุบันไม้สวนป่าที่ส่งออกได้อย่างเสรีมีเพียงกระถินเทพา และยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นการปลูกโดยเอกชนผู้ผลิตรายใหญ่เพื่อใช้วัตถุดิบเข้าอุตสาหกรรมตนเอง แต่ในทางกลับกันเกษตรกรผู้ปลูกสวนป่าไม้ประเภทอื่นซึ่งเป็นไม้มูลค่าสูง คุณภาพดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายย่อย เช่น สวนป่าสัก หรือสวนป่าชนิดอื่นกลับไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ผู้ปลูกสวนป่าสักหลายรายเริ่มหมดแรงจูงใจในการปลูกสวนป่าและเริ่มเปลี่ยนพื้นที่ไปทำอย่างอื่นทำให้สูญเสียพื้นที่ป่า

¹ ใบอนุญาตโรงค้าสำหรับผู้ประกอบการค้ายังคงไว้ดังเดิม

² คำนิยามองค์กรภายนอก ให้หมายรวมถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการแก้ปัญหา

- 3.1 อนุญาตให้ไม้จากสวนป่าเอกชนที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้อง สามารถส่งออกไม้ทุกชนิดที่ถูกต้องตามกฎหมายตามพ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงไม้สัก ไม้ยางนาไม่จำกัดให้ส่งออกได้เฉพาะไม้กระถินเทพา ยูคาลิปตัส เท่านั้น และให้สามารถส่งออกได้ทั้งไม้ซุง และไม้แปรรูป
- 3.2 ไม้ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศที่มีหลักฐานการนำเข้าอย่างถูกต้อง รวมทั้งไม้สัก ไม้ยางนา ให้สามารถส่งออกกลับไปได้ทั้งไม้ซุง และไม้แปรรูป
- 3.3 ไม้ล้อยอดที่ปลูกบนพื้นที่กรรมสิทธิ์อย่างถูกต้อง ให้สามารถส่งออกได้ ซึ่งที่ผ่านมาไม้ล้อยอดเคยส่งออกได้ต่อมาที่มีการตีความใหม่ทำให้ไม้ดังกล่าวไม่สามารถส่งออกได้ในปัจจุบัน
- 3.4 ลดอัตราพิกัดภาษีศุลกากรของไม้ซุง และไม้แปรรูป จากเดิมอัตราร้อยละ 40 ให้เหลือร้อยละ 0 เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้
- 3.5 ควรใช้มาตรการทางภาษีมาสนับสนุนการปลูกไม้ยืนต้นของผู้ปลูกต้นไม้

ประเด็นที่ 4 นิยามคำจำกัดความของ ‘สิ่งประดิษฐ์’

ปัญหา การตีความของเจ้าพนักงานกับภาคเอกชนไม่สอดคล้องกัน ปัจจุบันเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมไม้มีการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าไปมาก ลักษณะการใช้ของผู้บริโภคก็เปลี่ยนไป เช่น ไม้ประสาน คำจำกัดความของไม้ประสานของกรมป่าไม้ยังเป็นไม้ขนาดเล็กอยู่ แต่ในปัจจุบันไม้ประสานได้มีการนำมาทำเป็นไม้ชิ้นใหญ่ เช่น บันได พื้นขนาดใหญ่ วงกบประตูหน้าต่าง ซึ่งในต่างประเทศก็มีเทคโนโลยีนำไม้ขนาดใหญ่ เช่น 2"x6" มาทำเป็นไม้เสา คาน หรือตง ขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการก่อสร้าง แต่สำหรับประเทศไทยไม้พวกนี้ยังถือว่าเป็นไม้แปรรูป หรือไม้ที่ผ่านเทคโนโลยีการปรับปรุงคุณภาพไม้ เช่น heat treatment การอัดน้ำยา เป็นต้น

แนวทางการแก้ปัญหา

- 4.1 ยกเลิกขนาดจำกัดของไม้ และนิยาม ‘สิ่งประดิษฐ์’ ให้ชัดเจน

ประเด็นที่ 5 การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ยางพารา

ปัญหา ในอดีตไม้ยางพาราเป็นพืชทางการเกษตรที่ไม่อยู่ในการควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ แต่เมื่อมีการตัดโค่นเชิงอุตสาหกรรมทำให้ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีผลเข้าไปกำกับดูแล แต่การตรวจสอบย้อนกลับเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ การบุกรุกป่าสงวนเพื่อปลูกสวนยางพารานั้น เป็นปัญหาที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศอย่างมาก จึงควรหาทางป้องกันเพื่อไม่ให้ไม้ส่วนนี้เข้าไปปะปนกับไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

แนวทางการแก้ปัญหา

- 5.1 ตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ ที่ดินของสวนยางพาราที่จำเป็นต้องมีเอกสารการครอบครองหรือการทำประโยชน์ที่ถูกต้องอย่างใดอย่างหนึ่งใน 46 ประเภท เช่น โฉนด นส.3ก. ภท.5 ฯลฯ
- 5.2 พัฒนาระบบตรวจสอบไม้ยางพาราที่เหมาะสมกับบริบทของไทยและให้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศผู้ซื้อ เช่น การทำ Due Diligence System (DDS) เป็นต้น
- 5.3 ใน พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ไม้ปลูกทุกชนิดสามารถขึ้นทะเบียนได้ (รวมทั้งไม้ยางพาราด้วย)
- 5.4 ปรับปรุงระบบการขึ้นทะเบียนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 6 บทกำหนดโทษในพ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนขึ้นทะเบียน

ปัญหา พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นพ.ร.บ.ที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการปลูกป่าที่ถูกต้องกฎหมาย แต่บทลงโทษในกฎหมายดังกล่าวกลับสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่จะควบคุมมากกว่าจะส่งเสริมให้ประชาชนหันมาลงทะเบียนปลูกสวนป่าและทำไม้อย่างถูกต้องกฎหมาย

แนวทางการแก้ปัญหา

- 6.1 ให้ยกเลิกโทษทางอาญาในพ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการเปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นการจ่ายค่าปรับ หรือยกเลิกใบอนุญาตแทน
