

## ข้อเสนอแนะจากคณะทำงานร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2558

### ความเป็นมา

ประเทศไทยได้ส่งหนังสือถึงสหภาพยุโรป (EU) เพื่อขอเปิดการเจรจาข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement : VPA) อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2556 และได้รับการตอบรับกลับมา เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2556 หลังจากนั้นกรมป่าไม้ได้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการไทย - อียูเฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office, TEFSO) ขึ้น เพื่อประสานงานและสนับสนุนการเจรจาทำข้อตกลงVPA กับทางอียู

นอกจากนี้ประเทศไทยได้จัดการประชุม Joint Expert Meeting (JEM) ครั้งที่กรมป่าไม้ โดยเป็นการหารือระดับเทคนิคระหว่างผู้แทนฝ่ายไทยและอียูโดยได้พิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างการเจรจาของทั้งสองฝ่าย เมื่อวันที่ 13 - 15 พฤศจิกายน 2556 โดยการประชุมดังกล่าวทำให้เกิดคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย 3 ภาคส่วนหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม เรียกว่า “คณะทำงานจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Legality Definition: LD)” เพื่อจัดทำร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ซึ่งเป็นภาคผนวกหนึ่งในข้อตกลง VPA และเป็นส่วนสำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการ VPA ในประเทศไทย รวมทั้งเป็นภาคผนวกหนึ่งที่ใช้ในการเริ่มต้นเจรจากับสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้มีการจัดการประชุมเพื่อจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 ครั้ง และมีคณะทำงานกลุ่มย่อยเพื่อทำงานควบคู่ไปด้วยโดยหลังจากการประชุม ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2558 กรมป่าไม้ได้ส่งร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายร่างแรกถึงผู้แทนสหภาพยุโรปเพื่อหารือในระดับเทคนิคในวันที่ 24 มีนาคม 2558 และได้รับข้อคิดเห็นกลับจากทางสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2558

จากการประชุมของคณะทำงานจัดทำร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวที่ผ่านมาเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้ในประเทศได้มีโอกาสสะท้อนปัญหาในพื้นที่ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงระบบ รวมทั้งสภาพปัญหาของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากป่า ดังนั้นทางคณะทำงานฯ จึงได้รวบรวมประเด็นปัญหารวมถึงแนวทางการแก้ปัญหาขึ้น เพื่อให้ภาครัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืนและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อพัฒนาธรรมาภิบาลป่าไม้อย่าง มีประสิทธิภาพต่อไป

### ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะจากคณะทำงานร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย

#### ประเด็นที่ 1 การปลูกและการทำไม้ของภาคประชาชน

ปัญหา ขั้นตอนในการปลูกต้นไม้และการทำไม้มีความซับซ้อน ทำให้ผู้ปลูกรายย่อยไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ ส่งผลให้แรงจูงใจในการปลูกต้นไม้ของภาคประชาชนลดลง กฎหมายเน้นควบคุมไม่เน้นส่งเสริม

## แนวทางการแก้ปัญหา

- 1.1 ปรับแก้ พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 “มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้อีเม้ง ไม้พะยุง แกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจืด ไม้ชะยุง ไม้กระชิก ไม้กระชิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลู ตักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้อีเต่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” เป็น “มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้อีเม้ง ไม้พะยุง แกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจืด ไม้ชะยุง ไม้กระชิก ไม้กระชิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลู ตักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้อีเต่า และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร ยกเว้นพื้นที่เอกชนเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะเป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”
- 1.2 ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในฐานะผู้ปลูกสวนป่าและผู้ดูแลจัดการป่าที่สามารถใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ในทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีตามระบบการจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน
- 1.3 การยกเลิกข้อจำกัดการตัดไม้หวงห้ามเป็นการสร้างแรงจูงใจที่สำคัญที่จะทำให้เอกชนและชุมชนเข้ามาลงทุนในการทำไม้มากขึ้น ซึ่งการยกเลิกข้อจำกัดการตัดไม้หวงห้ามควรจำกัดเฉพาะไม้ที่ขึ้นในที่ดินของเอกชน ไม่ควรรวมถึงไม้ในเขตป่าสมบูรณ์ หรือป่าสงวน
- 1.4 การยกเลิกข้อจำกัดในการตัดไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชนนั้นสามารถทำได้เพราะที่ดินของเอกชนนั้นมีเอกสารสิทธิ์อันแสดงว่าเอกชนมีสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นบนที่ดินของเอกชนด้วย และการตัดไม้หวงห้ามในที่ดินของเอกชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นไม้ที่ปลูกขึ้นนั้นถือว่าไม่กระทบกับสภาพความสมบูรณ์ของธรรมชาติเหมือนกับการทำลายป่าธรรมชาติ
- 1.5 ใน พรบ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรเพิ่มชนิดของไม้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้ต้องการปลูกสร้างสวนป่า
- 1.6 การตรวจสอบไม้ตาม พรบ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สามารถมีช่องทางตรวจสอบเพิ่มเติมเพื่อสะดวกแก่ผู้ปลูกสร้างสวนป่า เช่น การตรวจรับรองไม้ด้วยตนเอง เป็นต้น
- 1.7 สร้างความตระหนักในหลักธรรมาภิบาลการป่าไม้ในทุกระดับและทุกภาคส่วน และขจัดปัญหาทุจริต คอร์รัปชันในทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้

## ประเด็นที่ 2 การใช้ประโยชน์ของป่าชุมชน

ปัญหา ความไม่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์ของป่าชุมชน

### แนวทางการแก้ปัญหา

- 2.1 มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์จริงและบรรเทาความขัดแย้งระหว่างรัฐและราษฎร เช่น ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน การกำหนดให้มีเขตกันชน (Buffer Zone) หรือ เขตผ่อนปรนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีความเสื่อมโทรม
- 2.2 ให้อำนาจรัฐอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์หรือมีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อป่าไม้และความ เป็นอยู่ของชุมชน และเกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน
- 2.3 สร้างแรงจูงใจการปลูกป่าเพื่อทดแทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ทำลายพื้นที่ป่าอย่าง ถาวรโดยแก้ไขระเบียบ ป่าชุมชนไม่ให้เกิดความซับซ้อน
- 2.4 ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ ในด้านปริมาณและปริมาตรของต้นไม้ควรได้รับการรับรอง ต้นไม้ขณะที่ต้นไม้ยังมีชีวิต รวมไม้ซุงดัดล้อมต่างๆ เพื่อให้ทราบปริมาณผลผลิตไม้ ล่วงหน้า และสะดวกต่อการจัดการและการตลาด
- 2.5 ดำเนินการแก้ไขปัญหพื้นที่ชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าอื่นๆโดยการ ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ

### ประเด็นที่ 3 การรับรองแหล่งที่มาของไม้

ปัญหา ไม่สามารถระบุแหล่งที่มาของไม้ที่มีชื่อเดียวกับไม้ในป่าได้ และระบบการรับรอง แหล่งที่มาที่มีอยู่ยุ่งยาก

### แนวทางการแก้ปัญหา

- 3.1 กำหนดวิธีการรับรองแหล่งที่มาของไม้ที่มีชื่อเดียวกับไม้ในป่า ให้มีวิธีการแก้ไขเฉพาะไม้ ที่มีชื่อเดียวกับไม้ป่าที่ปลูกในพื้นที่เอกชน
- 3.2 ควรสร้างระบบการขึ้นทะเบียนที่ไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก และชัดเจน โดยให้องค์กรในท้องถิ่น หรือองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่รับรอง โดยสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรภาค ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบไม้ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยกำหนด โครงสร้างการตรวจสอบในทุกระดับตั้งแต่พื้นที่ถึงระดับประเทศโดยสร้างให้เกิด กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมด้วย
- 3.3 ควรมีระบบเทคโนโลยีที่ตรวจสอบย้อนกลับได้ รวมถึงการให้อำนาจและรับรองสิทธิ ของชุมชนในการกำหนดกฎกติกา การตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย
- 3.4 มีการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ การทำไม้
- 3.5 สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการป่าไม้ อย่างยั่งยืนและสมดุล

#### **ประเด็นที่ 4** สิทธิครอบครองและทำประโยชน์

**ปัญหา** การรื้อถอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และจากไม้ที่ปลูกขึ้นในชุมชนและการเคลื่อนย้าย  
**แนวทางการแก้ปัญหา**

- 4.1 ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าชุมชนที่อยู่ในเขตก่อนการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ควรมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน
- 4.2 ควรสร้างระบบการขึ้นทะเบียนที่ไม้ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก และชัดเจน โดยให้องค์กรในท้องถิ่น หรือองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่รับรอง โดยสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบไม้ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยกำหนดโครงสร้างการตรวจสอบในทุกระดับตั้งแต่พื้นที่ถึงระดับประเทศโดยสร้างให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภาคประชาสังคมด้วย

#### **ประเด็นที่ 5** การพัฒนาหน่วยงานเพื่อการบริหารไม้เศรษฐกิจ

**ปัญหา** มีหน่วยงานไม่เพียงพอในการบริหารไม้เศรษฐกิจ

**แนวทางการแก้ปัญหา**

- 5.1 ป่าในพื้นที่ของรัฐให้กรมป่าไม้เป็นผู้กำกับดูแลส่วนไม้ที่ปลูกในพื้นที่เอกสารสิทธินั้น ขอให้มืองค์กรมหาชน (สำนักงานไม้เศรษฐกิจแห่งชาติที่ขึ้นอยู่กับสำนักนายกฯ) รองรับและสามารถปลูกไม้ที่มีมูลค่ารวมทั้งไม้หวงห้ามได้โดยขึ้นทะเบียนกับสหกรณ์และวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่ ซึ่งเห็นว่าหากดำเนินงานตามกระบวนการดังกล่าวจะทำให้เกิดพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น
- 5.2 จัดตั้งคณะกรรมการในการเฝ้าระวังสถานการณ์ไม้ของประเทศไทย
- 5.3 จัดตั้งหน่วยงานกลางในท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่รับรองไม้นอกเหนือจากกรมป่าไม้ เนื่องจากองค์กรในท้องถิ่นดังกล่าวสามารถตรวจสอบที่ดินและไม้ได้โดยสะดวก และมีข้อมูลของชาวบ้านในพื้นที่เช่น ธนาคารต้นไม้ ซึ่งมีข้อมูลจำนวนไม้ของชาวบ้านและสามารถประเมินมูลค่าไม้เหล่านั้นได้
- 5.4 จัดตั้งองค์กรรับรองไม้อิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่รับรองไม้และขึ้นทะเบียนต้นไม้ที่ปลูกขึ้น ซึ่งกรมป่าไม้อาจเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการรับรอง เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของการรับรองในตลาดโลก

#### **ประเด็นที่ 6** เปิดให้มีการส่งออกไม้ ไม้ซุง ไม้แปรรูป และผลิตภัณฑ์ไม้ได้อย่างเสรี

**ปัญหา** ตลาดไม้ซุง ไม้แปรรูปถูกจำกัดอยู่เฉพาะในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศไทย ปัจจุบันไม้สวนป่าที่ส่งออกได้อย่างเสรีมีเพียงกระถินเทพา และยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นการปลูกโดยเอกชนผู้ผลิตรายใหญ่เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมตนเอง แต่ในทางกลับกันเกษตรกรผู้ปลูกสวนป่าไม้ประเภทอื่นซึ่งเป็นไม้มูลค่าสูง คุณภาพดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายย่อย เช่น สวนปาล์ม หรือสวนป่านิคมอื่นกลับไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ผู้ปลูกสวนปาล์มหลายรายเริ่มหมดแรงจูงใจในการปลูกสวนป่า และเริ่มเปลี่ยนพื้นที่ไปทำอย่างอื่นทำให้สูญเสียพื้นที่ป่า

### แนวทางการแก้ปัญหา

- 6.1 อนุญาตให้ไม้สวนป่าเอกชนสามารถส่งออกได้ ทั้งไม้ซุง ไม้แปรรูปไม้จำกัดเฉพาะไม้กระถินเทพา ยูคาลิปตัส ไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายตามพรบ.สวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงไม้สัก ไม้ยางนาสามารถส่งออกได้
- 6.2 ไม้ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศรวมทั้งไม้สัก ไม้ยางนา สามารถส่งออกกลับไปได้ทั้งไม้ซุง ไม้แปรรูป ผลิตภัณฑ์ไม้ ไม่ต้องเข้าเงื่อนไขเดียวกับไม้ในประเทศโดยไม้ที่ส่งออกต้องมีหลักฐานการนำเข้าที่ถูกต้อง
- 6.3 ไม้ล้อม สามารถส่งออกได้ ซึ่งที่ผ่านมาไม้ล้อมเคยส่งออกได้ต่อมามีการตีความใหม่ทำให้ไม้ดังกล่าวไม่สามารถส่งออกได้ในปัจจุบัน
- 6.4 ลดอัตราพิกัดภาษีศุลกากรของไม้ ไม้แปรรูป จากเดิมอัตราร้อยละ 40 ให้เหลือร้อยละ 0 เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

### ประเด็นที่ 7 นิยามคำจำกัดความของสิ่งประดิษฐ์

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

- 7.1 มีการทบทวนนิยามหรือคำจำกัดความใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมสังคมที่เปลี่ยนไป

### ประเด็นที่ 8 การตรวจสอบความถูกต้องของไม้ยางพารา

#### ปัญหา

ในอดีตไม้ยางเป็นพืชทางการเกษตรที่ไม่อยู่ในการควบคุมดูแลของกรมป่าไม้ แต่เมื่อมีการตัดโค่นเชิงอุตสาหกรรมทำให้ พรบ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีผลเข้าไปกำกับดูแล แต่การตรวจสอบย้อนกลับเป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ การบุกรุกป่าสงวนเพื่อปลูกสวนยางนั้น เป็นปัญหาที่มีผลกระทบกับระบบนิเวศอย่างมาก จึงควรหาทางป้องกันเพื่อไม่ให้ไม้ส่วนนี้เข้าไปปะปนกับไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

### แนวทางการแก้ปัญหา

- 8.1 ตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ที่ดินของสวนยางพาราที่จำเป็นต้องมีเอกสารการครอบครองหรือการทำประโยชน์ที่ถูกต้อง 46 ประเภท เช่น โฉนด นส.3ก. ภบท. 5 ฯลฯ
- 8.2 ไม้ท่อนยางพาราสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยไม่มีการควบคุม เนื่องจากยังถือว่าเป็นพืชผลทางการเกษตร ดังนั้นเมื่อเข้าถึงโรงเลื่อยจึงเข้าสู่ระบบป่าไม้ โรงเลื่อยที่ทำการผลิตต้องได้รับใบอนุญาตป่าไม้ที่ถูกต้องและไม่หมดอายุ
- 8.3 หลังจากเลื่อยไม้ท่อนเป็นไม้แปรรูปแล้ว การเคลื่อนย้ายต้องมีการออกหนังสือกำกับโดยเอกสารตัวนี้ต้องมีการรับรองจากกรมป่าไม้
- 8.4 ควรสร้างระบบตรวจสอบไม้ยางพาราที่เหมาะสมกับบริบทของไทย และสอดคล้องกับความต้องการของต่างประเทศ เช่น การทำ Due Diligence System (DDS) เป็นต้น

### **เอกสารแนบที่เกี่ยวข้อง**

- (1) รายชื่อคณะทำงานการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality Definition: LD)