

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ :

ศึกษากรณีผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล

และการค้าของสหภาพยุโรป

Legal Problems of Exporting Timber and Timber products:

A case study of the Effects of the European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Action Plan

ลภัสรดา ปาณะสิทธิ์*

Laphatrada Panasit

บทคัดย่อ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบไปทั่วโลก ทำให้นานาชาติต่างหันมาให้ความสนใจในประเด็นการตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหา สหภาพยุโรปในฐานะเป็นกลุ่มประเทศผู้นำเข้าสินค้าไม้มากเป็นอันดับ 3 ของโลก จึงประกาศใช้บังคับกฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า หรือ Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ปี พ.ศ. 2556

มาตรการที่สำคัญของ FLEGT คือ การห้ามประเทศสมาชิกนำเข้าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ไม่มีใบอนุญาต FLEGT หรือไม่สามารถแสดงเอกสารรับรองกระบวนการผลิตทั้งห่วงโซ่อุปทานไม้ตามระบบการตรวจทานเอกสารของสหภาพยุโรปได้ ส่งผลให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้รวมทั้งประเทศไทยจำต้องเข้าร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า ข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจกับสหภาพยุโรป (Voluntary Partnership Agreement: VPA) และมีพันธสัญญาต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้และควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม้ให้สอดคล้องกับมาตรการ FLEGT เพื่อรักษาตลาดทางการค้าไม้ระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ของไทยในปัจจุบันบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับมาตรการ FLEGT และอาจมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมป่าไม้ของไทย เช่น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยกำหนดเพิ่มเติมชนิดของไม้หวงห้ามจากเดิม 2 ชนิด เป็น 17 ชนิด ซึ่งกำหนดให้ต้องเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร ส่งผลให้ไม้ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดค้าไม้ทั่วโลกต้องตกเป็นไม้หวงห้ามแม้ปลูกบนที่ดินของเอกชนก็ตาม และพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนด

* นักศึกษาปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

* Student, LL.D. Program, Faculty of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

ภาระหน้าที่ให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามซึ่งเป็นการสร้างภาระเงื่อนไขให้แก่ผู้ประกอบการและส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษจำคุกในกรณีฝ่าฝืนเป็นการกำหนดโทษที่ไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับความผิดซึ่งเป็นการกำหนดโทษที่รุนแรงเกินควร ทั้งที่ประเทศไทยมีศักยภาพด้านภูมิศาสตร์ของไทยที่เอื้อต่อการปลูกไม้เบญจพรรณเชิงเศรษฐกิจที่ควรส่งเสริมให้มีการปลูก เพื่อเป็นสินค้าส่งออกซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของไทยทั้งในมิติของความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการพัฒนาการค้า การส่งออกของไทยให้ก้าวสู่ความเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกผลิตภัณฑ์จากไม้ที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นสากลไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: มาตรการ FLEGT, การส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

Abstract

On account of environmental problem, which has a lot of impacts to the Globe, all Nations draw the attention into illegal timber which is one of the root causes of Forest destruction. European Union (EU), the 3rd largest region that imports timber and timber products, then has implemented the Forest law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) on 3 March 2013.

FLEGT prohibit the exporters which do not have FLEGT license to export Timber and Timber products to EU, unless the exporters could declare the FLEGT license or Certificate of Processing and Supply Chain Management, for the Timber and its products, that are complied with the EU documentation audit processes. It forces all countries, including Thailand, to take part in the FLEGT implementation by participating in the Voluntary Partnership Agreements: VPA, and commit to amend their Laws, Rule and Regulations related to the Forest Management and Timber Supply Chain Management, if any, to be in line with the FLEGT in order to receive FLEGT license and maintain the major export market of Timber and Timber products.

The research shows that Thai forest management laws, rules and regulations have become a hindrance to the Thai forest industry and are not in accordance with the EU FLEGT. At present, the National Council for Peace and Order has issued the announcement No. 106/2557 to amend the Forest Act, B.E. 2484 and the Forest Plantation Act No. 2, B.E. 2558.

According to the former amended law, restricted timber types are added to the list from 2 (two) to 17 (seventeen) regardless of where they are in the Kingdom. As a result, those restricted timbers are prohibited to be sold although they are planted and grown by a private sector. Moreover, the latter amended law has put some obligations on operators which seem to hinder the development of Thailand's timber industry. In addition, one might consider prison sentences to people who are not in compliant with the law as too severe punishment. The aforementioned laws, therefore, need to be updated and amended in order to promote the country's timber industry and to comply with the EU FLEGT. This will benefit the Thai timber product export industry both in the economic stability and the trade development dimensions. Furthermore, the laws will facilitate Thailand to be a timber product exporter whose production meets a global standard, environmentally friendly in consistent with the principle of sustainable development.

Keywords: FLEGT Action Plan, Exporting Timber and Timber Products

1. บทนำ

การส่งออกสินค้าและบริการเป็นการค้าระหว่างประเทศที่สร้างรายได้ให้กับทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งหากประเทศใดมีศักยภาพในการผลิตสินค้าส่งออกมากเท่าใดจะยิ่งสร้างความร่ำรวยให้กับประเทศนั้น ดังนั้น ทุกประเทศต่างพยายามผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพเพื่อให้ได้รับความนิยม โดยสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำถือเป็นสินค้าที่มีข้อได้เปรียบมากในตลาด สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้นับเป็นสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำกว่าสินค้าประเภทอื่นในอุตสาหกรรมการผลิตสินค้า เพราะเป็นการใช้ต้นทุนที่มีอยู่ตามธรรมชาติหรือใช้ศักยภาพทางภูมิศาสตร์ที่อุดมสมบูรณ์เป็นวัตถุดิบในการผลิต

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรอย่างมาก เพราะมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมกับภาคการเกษตร โดยตั้งแต่อดีตสินค้าเกษตรส่งออกของไทยได้รับความนิยมอย่างมากในต่างประเทศ เพราะมีคุณภาพดีและราคาถูกโดยเฉพาะไม้สักถือว่าเป็นสินค้าส่งออกที่เป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศอย่างมาก ซึ่งในอดีตจะพบไม้สักขึ้นอยู่ตามธรรมชาติทั่วทุกภูมิภาคในประเทศไทย แต่ปัญหาในเรื่องการจัดการป่าไม้ที่ผิดพลาด และการให้สัมปทานทำไม้ ส่งผลทำให้ป่าไม้ของเมืองไทยแทบสูญสิ้นไปเกือบหมด โดยเฉพาะไม้สักแทบจะไม่มีเหลือให้พบเห็นในป่าธรรมชาติ เว้นแต่บนที่ดินของเอกชนเท่านั้น และถึงแม้จะได้มีการยกเลิกสัมปทานทำไม้ไปแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 โดย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ป่าไม้ พุทธศักราช 2484¹ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504² แต่อย่างไรก็ตามปริมาณต้นไม้ในป่ากลับลดลงไปอย่างน่าวิตกว่า อนาคตทรัพยากรป่าไม้อาจจะหมดไปจากประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยนับเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้มากเป็นอันดับต้นๆ ของโลกโดยเป็นศูนย์กลางการผลิตเฟอร์นิเจอร์ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผู้ผลิตไม้ยางพาราที่ใหญ่ที่สุดในโลกและเป็นผู้ส่งออกส่งเฟอร์นิเจอร์ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้รายใหญ่ไปยังตลาดในจีน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกาโดยมีมูลค่าการส่งออกนับหมื่นล้านบาทในแต่ละปี

ปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อนำมาผลิตเป็นสินค้าส่งออกไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นกับหลายประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ อันส่งผลให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงของชั้นบรรยากาศ ภาวะโลกร้อน ภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลก อุทกภัย และการสูญพันธุ์ของสัตว์บางชนิด เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้นานาชาติต่างตระหนักถึงภัยอันตรายที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยถือเป็นประเด็นสำคัญหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อป่าไม้ของโลก ภายใต้โครงการปฏิบัติการด้านป่าไม้ของกลุ่ม G8 ในปี พ.ศ. 2541 – 2545 (1998-2002 G8 Action Program on Forests) และในการประชุม World Summit on Sustainable Development ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก เมื่อปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ให้คำมั่นสัญญาว่าจะจัดปัญหาการทำไม้เถื่อนและการค้าไม้ที่ผิดกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามคำมั่นสัญญาดังกล่าว จึงนำเสนอแผนปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade : FLEGT) ในเดือนพฤษภาคม ปีพ.ศ. 2546 และได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546³

2. หลักการสำคัญของ FLEGT

FLEGT เป็นมาตรการของสหภาพยุโรปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดปัญหาการทำไม้เถื่อนและกีดกันการค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีหลักการสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ หน้า 9 วันที่ 14 มกราคม 2532

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ หน้า 22 วันที่ 14 มกราคม 2532

³ ญัตติการตัดสินใจหมายเลข 1600/2002/EC ของรัฐสภายุโรป และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2002

(1) สนับสนุนสินค้าที่ได้มาจากการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยเชิญชวนให้ประเทศผู้นำเข้าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เข้าร่วมในแผนปฏิบัติการ FLEGT โดยคาดว่าหากประเทศผู้บริโภคทั่วโลกใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในการนำเข้าสินค้าจะสามารถตัดวงจรการทำลายป่าไม้ของโลกลงได้

เพื่อให้บรรลุตามหลักการดังกล่าวข้างต้น สหภาพยุโรปจึงได้ประกาศกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ว่าด้วยการห้ามจำหน่ายไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ผิดกฎหมายในสหภาพยุโรป (EU Timber Regulation: EUTR) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2556 เป็นต้นมา โดยห้ามมิให้รัฐสมาชิกนำเข้าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ไม่สามารถแสดงเอกสารรับรองความถูกต้องตามกฎหมายของกระบวนการผลิตทั้งห่วงโซ่อุปทานไม้ ซึ่งหากฝ่าฝืน สินค้าทั้งจำนวนจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง และผู้นำเข้าจะต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีโทษถึงขั้นจำคุก ส่งผลให้ผู้นำเข้าจะเลือกส่งสินค้าเฉพาะจากผู้ส่งออกที่ได้รับใบอนุญาต FLEGT หรือใบรับรอง FSC เท่านั้น

(2) ส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยเชิญชวนให้ประเทศผู้ผลิตและส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจในแผนปฏิบัติการ FLEGT (Voluntary Partnership Agreement : VPA) เพื่อให้ประเทศผู้ผลิตหรือส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งเชิงอนุรักษ์และเชิงเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และต่อต้านการทำไม้เถื่อน เพื่อนำไปสู่การหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าในประเทศนั้น

การประกาศบังคับใช้ FLEGT ครอบคลุมสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ รวมทั้งไม้ท่อน ไม้ซุง ไม้เนื้อแข็ง ไม้สำหรับปูพื้น ไม้อัด เยื่อไม้ กระดาษ เฟอร์นิเจอร์ไม้ กรอบรูปไม้ ชิ้นส่วนที่ทำจากไม้ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้เกือบทุกประเภท รวมทั้งไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากป่าปลูกเพื่อการพาณิชย์ เช่น ไม้ยางพารา และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากชีเลื่อยและเศษไม้ ไม่ว่าจะเป็นถูกอัดออกมาในรูปแบบใดก็ตาม รวมไปถึง ไม้ MDF (medium-density fiberboard) ไม้ particle board ไม้ลามิเนต (laminated wood) กระดาษและเยื่อกระดาษ เป็นต้น ยกเว้น ผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ หวาย ไม้ไผ่ และกระดาษ เช่น หนังสือ วารสาร และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น สำหรับไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ที่หมดอายุและจะต้องถูกกำจัดทิ้งในลักษณะขยะ (waste) และผลิตภัณฑ์ประเภทรีไซเคิล(recycled products) วัสดุประเภทบรรจุภัณฑ์ที่ใช้เพื่อการรอง หุ้ม หรือแบกรับน้ำหนักของสินค้าเพื่อวางขายสินค้าที่ทำจากไม้ไผ่ (bamboo) และสินค้าที่ทำจากหวาย (rattan) รวมถึงสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎระเบียบ อาทิ ผลิตภัณฑ์ของเล่นไม้ เครื่องดนตรีที่ทำจากไม้ สินค้าประเภทหัตถกรรม ในอนาคตอาจมีการพิจารณาว่าควรควบคุมหรือไม่ อย่างไรก็ดี ผลิตภัณฑ์ประเภทพื้นไม้ที่ทำจากไม้ไผ่ (bamboo flooring) ไม่ได้รับการยกเว้น

3. ผลกระทบจากการบังคับใช้ FLEGT

FLEGT ส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่ง FLEGT ครอบคลุมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของการทำไม้ตั้งแต่กระบวนการปลูก การตัด การแปรรูป การขนส่ง ตลอดจนถึงกระบวนการส่งออก อีกทั้งยังต้องมีการตรวจสอบตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต และผลจาก

การเข้าร่วมเป็นประเทศหุ้นส่วนในข้อตกลง FLEGT VPA ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องทำการปรับปรุงกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ และการทำไม้ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประกันความถูกต้องของไม้และการออกใบรับรองให้ได้ตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป โดยนอกจากจะกำหนดให้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้ประเทศหุ้นส่วนต้องดำเนินการจัดทำค่านิยมความชอบด้วยกฎหมายของไม้ และกำหนดขอบเขตของผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเพื่อแนบท้าย VPA รวมทั้งการพัฒนากระบวนการประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) โดยกำหนดว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาคประชาสังคมจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และประเทศหุ้นส่วนจะต้องตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบที่มาของผลิตภัณฑ์จากไม้ตามระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน การแกะรอยติดตามไม้ เพื่อยืนยันความถูกต้องตามกฎหมายของกระบวนการทั้งหมด จนถึงกระบวนการออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อนำไปสู่การได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้ออกใบรับรอง FLEGT (FLEGT License) ให้แก่ผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ส่งออกไปสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ในระหว่างดำเนินการดังกล่าวผู้ประกอบการส่งออกจะต้องแสดงเอกสารรับรองความถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการทำไม้ทั้งห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เพื่อเป็นการรับรองว่าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในทุกรอบการขนส่งนั้นมิได้มาจากการทำไม้เถื่อน เช่น ใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (C/O) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ควบคุมการทำไม้ของประเทศไทยสอดคล้องกับ FLEGT แล้วเกือบทั้งห่วงโซ่อุปทาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2554 ควบคุมกระบวนการตัดโค่นในส่วนของการใช้เครื่องมือการตัดโค่น จึงกำหนดให้ผู้มีเลื่อยโซยนต์ในครอบครองต้องนำไปจดทะเบียนกับเจ้าพนักงาน หากฝ่าฝืนจะต้องถูกดำเนินคดี และกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยคุ้มครองในเรื่องการห้ามใช้แรงงานเด็กโดยกำหนดห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ฉบับที่ 138) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้ว่าต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี ถือว่ากฎหมายไทยยอมรับเรื่องเกณฑ์อายุขั้นต่ำของเด็กในการเข้าสู่ตลาดแรงงานเด็ก พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ควบคุมการขนส่งทั้งการขนส่งไม้อันเป็นทั้งวัตถุดิบในการผลิตและตัวสินค้าไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้ด้วย อีกทั้งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ยังได้ควบคุมการเคลื่อนย้ายไม้โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน นอกจากนี้ยังมีมาตรการควบคุมการตั้งโรงงานแปรรูปไม้อย่างเคร่งครัด ตั้งแต่กระบวนการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การแปรรูป ตลอดถึงการค้าไม้ กล่าวสรุปในขั้นตอนกระบวนการขนส่ง การแปรรูป และการค้าในห่วงโซ่อุปทานนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมและบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขสำคัญของ FLEGT

4. ปัญหากฎหมายไทยต่อการค้าไม้ระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ากระบวนการทำไม้หรือห่วงโซ่อุปทานไม้ (Supply Chain) ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมดูแลการทำไม้อย่างเคร่งครัดและสอดคล้องกับ FLEGT แล้ว อย่างไรก็ตามในห่วงโซ่อุปทานยังมีส่วนที่สำคัญซึ่งหลายประเทศต่างมีปัญหาเช่นเดียวกัน คือ (1) ประเด็นปัญหา

ด้านกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการใช้ที่ดิน (2) ประเด็นเรื่องการกำหนดชนิดของไม้หวงห้าม เนื่องจาก FLEGT มีเจตนารมณ์คุ้มครองไม้ในป่าธรรมชาติ มิให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ อันเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการปลูกป่าไม้เพื่อทดแทนการขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิต รวมถึงการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ซึ่งตีความได้ว่า “ห้ามนำไม้ในป่ามาเป็นสินค้า แต่ส่งเสริมการปลูกไม้เพื่อทดแทนและให้มีการจัดการดูแลป่าไม้อย่างยั่งยืน”

ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา กลับมิใช่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน แต่กลับเป็นไปในลักษณะของการอนุรักษ์ป่าไม้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของ FLEGT ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังจะกล่าวต่อไปนี้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของ FLEGT อีกทั้ง มิได้พิจารณาถึงการดำเนินการเพื่อให้ได้ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการค้าไม้ระหว่างประเทศอันเป็นโอกาสทางการค้า โดยใช้ประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นประเทศหุ้นส่วน FLEGT ที่เปิดโอกาสให้ประเทศหุ้นส่วนสามารถปรับปรุงกฎหมายภายในโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับวัฒนธรรมของประเทศหุ้นส่วน แต่รัฐบาลไทยกลับมุ่งพิจารณาการควบคุมการทำไม้แต่เพียงประเด็นเดียว ส่งผลให้ผู้ประกอบการทำไม้ทั้งระบบของไทยต้องรับภาระต้นทุนการผลิตที่สูงมากขึ้น ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนปลูกสวนป่าเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิต ดังนั้น สมควรมีการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขต่อไป ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม 8 ครั้ง และมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เกี่ยวกับการกำหนดประเภทของไม้หวงห้าม จากเดิมที่กำหนดไว้เพียง 2 ชนิด คือ ไม้สักและไม้ยาง เป็น 17 ชนิด ได้แก่ ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พุงกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยูง ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมาก พลูตักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเม้งและไม้เก็ดเขาควาย โดยกำหนดว่าไม่ว่าไม้นั้นจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักรให้ถือเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ซึ่งกำหนดให้การตัดโค่นไม้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน รวมทั้งการมีไว้ในครอบครองไม้หวงห้ามดังกล่าวเกินกว่าที่กำหนดมีความผิดและมีโทษทางอาญา มาตรการที่กล่าวมาส่งผลให้เป็นอุปสรรคทางการค้าไม้ของอุตสาหกรรมไทยให้ต้องมีภาระในการยื่นขออนุญาตตัดโค่นแม้เป็นไม้ที่เพาะปลูกหรือขึ้นอยู่ในที่ดินเอกชนก็ตาม ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการเข้าเป็นประเทศหุ้นส่วนใน FLEGT VPA แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางการแก้ไขออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

(1) ควรยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกลับไปใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ตามเดิม เพราะประกาศฉบับดังกล่าวมีลักษณะที่มุ่งเน้นเอาผิดกับประชาชนที่เข้าไปหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เกินควรและมีได้เป็นการแก้ไขปัญหาการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนแต่อย่างใด และ

(2) ควรมีการบริหารจัดการให้คนหรือชุมชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าไม้และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้ ซึ่งหลายกรณีปรากฏว่าคนในชุมชนที่อยู่บริเวณรอบป่าไม้กลับเป็นผู้ดูแลป่าไม้ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหากมีการส่งเสริมการบริหารจัดการโดยประชาชนหรือชุมชนด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว สามารถทำให้ชุมชนที่อยู่รอบๆ บริเวณป่าไม้ ทำหน้าที่เป็นเสมือนกำแพงให้กับป่าไม้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการจ้างบุคลากรอีกทั้ง พระราชบัญญัติป่าไม้ควรมีลักษณะส่งเสริมการจัดการป่าไม้หรือทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืนและเหมาะสมกับสถานการณ์โลกที่มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไว้ซึ่งเป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทยตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติของรัฐบาลในอดีต โดยการประกาศเขตพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้และพรรณพืช และมีสภาพทางภูมิศาสตร์ในบริเวณปริณทลรอบภูเขาหรือเขาในรัศมี 40 เมตร และมีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกินกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการชะล้างหน้าดินสูง ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรสมควรเป็นพื้นที่ป่าไม้ ยกเว้นกรณีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ มีการแจ้ง ส.ค.1 (วันที่ 1 ธันวาคม 2497 – 29 พฤษภาคม 2498) หรือมีสิทธิในที่ดินโดยชอบก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เช่น มีใบจอง น.ค.3 กสน.5 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การประกาศเขตป่าสงวนทับที่ราษฎร โดยมีการโต้แย้งจากราษฎรหลายพื้นที่จากการประกาศเขตพื้นที่ป่าทับที่ของราษฎร ราษฎรโต้แย้งว่า ได้อยู่อาศัยใช้ประโยชน์ทำกินบนที่ดินบริเวณนั้นก่อนการประกาศเขตป่า ซึ่งปัญหาเรื่องที่ดินนี้นับเป็นปัญหาสำคัญที่สะสมมานานของประเทศไทยเนื่องจากกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดินของรัฐในประเทศไทยยังคงไม่ชัดเจน ซึ่งเห็นได้จากการแบ่งพื้นที่ซ้ำซ้อน หรือแม้แต่นายงานสำคัญของรัฐบาลเองก็ยังไม่มีความชัดเจนที่หลักใช้ร่วมกันสำหรับการแบ่งบอกอาณาเขตพื้นที่ป่าทั้งหมดอย่างเป็นทางการ จากที่เห็นได้ว่าพื้นที่หลาย ๆ แห่งถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงกลับไม่ได้มีสภาพเป็นป่าไม้ หากแต่เป็นพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรรายย่อย และแม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามนำเทคโนโลยีจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมดที่มีความละเอียด ในอัตราส่วน 1 : 4000 แล้วก็ตาม แต่ข้อจำกัดที่ว่าด้วยบุคลากรและเครื่องมือที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอจึงทำให้การดำเนินการต้องล่าช้าเกินควร ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาอีกนับสิบปีจึงจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์

(2) ขาดการวางแผนให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินในระดับท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้โดยขาดการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีปัญหาด้านที่ดินทำกิน เพราะที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของนายทุนและถูกปล่อยรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่เกษตรกรที่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำกินกลับไม่สามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บนที่ดินได้ ดังนั้น เหตุเพราะความยากจน

เดือดร้อนจึงได้รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของรัฐ อันก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของป่าไม้ซึ่งควรถูกอนุรักษ์ไว้เพื่อคงสภาพป่า

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควรดำเนินการสำรวจและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศว่ามีจำนวนเท่าใดที่มีการประโยชน์จริงและจำนวนเท่าใดที่ถูกทิ้งร้าง และวางแผนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ที่ดินและสภาพแวดล้อมอันเป็นปัจจุบัน ดังนี้

(1) ตรวจสอบสภาพพื้นที่ออกก่อนประกาศเขตป่าสงวน ซึ่งตามเจตนารมณ์ของการประกาศเขตป่าคือการอนุรักษ์พื้นที่ป่าให้คงไว้มากที่สุด ดังนั้นการตรวจสอบสภาพพื้นที่ของที่ดินก่อนออกประกาศเป็นสิ่งสำคัญซึ่งเขตป่าควรมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นป่าเท่านั้น แต่อดีตการตรวจสอบพื้นที่หย่อนประสิทธิภาพก่อให้เกิดปัญหา ดังนั้น รัฐควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบพื้นที่จริงโดยเคร่งครัด มิใช่แต่เพียงพิจารณาจากแผนที่พิกัดดาวเทียมเท่านั้น ควรมีการตรวจสอบพื้นที่และข้อเท็จจริงในประเด็นราษฎรอ้างสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทการประกาศเขตป่าสงวนทับที่ราษฎรอีกต่อไป

(2) การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน ควรจัดตั้งองค์กรทวิภาคีเพื่อบริหารจัดการที่ดิน โดยให้มีภาครัฐและภาคประชาชนจากการสรรหาผู้แทนภาคประชาชนจากทุกจังหวัด เพื่อเป็นคณะกรรมการร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ทั้งการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน สอดคล้องกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของไทย โดยอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่มีอำนาจ เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยสามารถบริหารจัดการกันเองภายใต้ความดูแลของรัฐ ลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน

(3) กำหนดระยะเวลาให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนผู้ครอบครอง และกำหนดประเภทการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ที่ดิน และหากเอกชนเจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลา ให้รัฐมีอำนาจในการยึดคืนเป็นของรัฐและนำออกให้ประชาชนหรือเกษตรกรเช่าเพื่อทำประโยชน์ โดยกำหนดขนาดพื้นที่ที่ดิน และประเภทการใช้ประโยชน์ให้ใช้เพื่อการทำการเกษตรหรือปลูกสวนป่าเท่านั้น เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าและแก้ปัญหาราคาที่ดินทำกินของเกษตรกร รวมถึงป้องกันการครอบครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรของนายทุนต่างๆ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถประกาศเป็นคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนภายในประเทศอย่างเร่งด่วน และควรมีการปรับปรุงภาษีที่ดินโดยเพิ่มอัตราภาษีการครอบครองที่ดินให้สูงขึ้น อีกทั้งควรให้สิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรที่ปลูกป่าสามารถนำจำนวนไม้เบญจพรรณที่ได้มีการปลูกไว้มาเป็นเครดิตเพื่อใช้ลดหย่อนภาษีที่ดิน เพื่อเป็นการชักจูงให้เจ้าของที่ดินไม่ปล่อยที่ดินรกร้างว่างเปล่าอีกต่อไป

(4) จัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยที่ดินส่วนที่ถูกบุกรุกทำการเพาะปลูกเป็นสวนยางซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมาก ไม่ควรตัดโค่นทำลายเพราะรัฐไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการกระทำเช่นนั้น หากแต่ควรใช้อำนาจรัฐตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกประกาศคณะรักษาความสงบยิ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐโดยให้สิทธิผู้เพาะปลูกที่บุกรุกเข้าไปนั้นเป็นผู้รับจ้างกรีดยางโดยได้รับส่วนแบ่งจากรัฐในอัตราร้อยละ 20 ของรายรับจากการขายยางทั้งหมด

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อทดแทนไม้จากป่าธรรมชาติ แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กลับกำหนดให้เกษตรกรผู้ปลูกสวนป่าต้องดำเนินการขออนุญาตโดยมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ทั้งขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียน การตีตราไม้ การตรวจสอบ ไปจนถึงการตัดโค่น และยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุญาต อีกทั้งการเพิ่มข้อกำหนดให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนสวนป่าจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ปลูกขึ้นตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางอาญา เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีใช่เป็นการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจเพื่อทดแทนไม้จากป่าธรรมชาติแต่อย่างใด กลับเป็นอุปสรรคหรือสร้างขั้นตอนที่ยุ่งยากต่อการปฏิบัติของเกษตรกรผู้ปลูก ส่งผลให้เกษตรกรไม่ต้องการทำสวนป่าอีกต่อไป เพราะมองว่าไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ซึ่งอาจทำการปลูกพืชหมุนเวียนที่สามารถทำเงินได้เร็วกว่าแม้ว่าจะไม่ยั่งยืนตามที่ต้องการก็ตาม หรืออาจปรับเปลี่ยนที่ดินนั้นเป็นอย่างอื่น หรืออาจขายให้นายทุนเข้ามาดำเนินการกิจการอื่น เช่น รีสอร์ท โรงแรม หรือร้านอาหาร เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้พื้นที่ที่ควรได้เป็นพื้นที่สีเขียวของป่าไม้ลดจำนวนลงไป และในอดีตประเทศไทยมีต้นสักขึ้นอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ซึ่งแสดงว่าประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์มีศักยภาพที่เหมาะสมกับการปลูกป่าไม้เบญจพรรณอันเป็นที่ต้องการของตลาด จึงควรส่งเสริมให้มีการปลูกไม้เบญจพรรณเหล่านี้แทนการควบคุมจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศมากกว่า แต่ควรกำหนดระยะเวลาการตัดไม้ดังกล่าวให้สอดคล้องต่ออายุของไม้ให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มปริมาณป่าไม้เบญจพรรณให้กับประเทศไทย และการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าจะหมดไป เนื่องจากสามารถปลูกและใช้ประโยชน์จากป่าปลูกได้อย่างสะดวก ผู้ประกอบการสามารถหาวัตถุดิบในประเทศได้ง่ายขึ้น ไม่จำเป็นต้องนำเข้าไม้จากต่างประเทศอีกต่อไป ดังนั้น ผู้ศึกษาเสนอว่าเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดมาตรการในลักษณะส่งเสริม แทนการควบคุมเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ในการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกป่าทั้งบนที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการใช้ไม้ที่ได้จากการทำสวนป่าเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้แทนการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ และป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งมาตรการควบคุมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะไม่สามารถประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังอาจมีปัญหาการประทุพผิมิชอบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการขออนุญาตจัดทำสวนป่า การขอขึ้นทะเบียน การตีตราไม้ การตรวจสอบ และการตัดโค่นให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาความล่าช้าและจูงใจให้มีการปลูกสวนป่ามากขึ้น

(3) ควรยกเลิกโทษจำคุก ที่กำหนดให้เกษตรกรสวนป่าเป็นผู้จัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ปลูก หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกเหลือเพียงโทษปรับ เนื่องจากบทกำหนดโทษจำคุกนั้นเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินควรแก่ลักษณะของการกระทำความผิด อีกทั้งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้ปลูกสวนป่า มิใช่มุ่งเน้นการเอาผิดเป็นหลัก

(4) ควรส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าในลักษณะที่มีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์แทนการปลูกไม้ชนิดใดชนิดเดียว รวมทั้งควรส่งเสริมให้มีการปลูกไม้แบบผสมผสานระหว่างสวนป่ากับพืชทางการเกษตร เช่น ลักษณะป่าสามอย่างประโยชน์สี่อย่าง เป็นต้น

(5) ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสวนป่าเพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนในการสนับสนุน และส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่ายและสะดวกขึ้น และสามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการสวนป่าไปได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อจูงใจให้เกษตรกรผู้ปลูกสวนป่าและภาคเอกชนเกิดความสนใจที่จะลงทุนดำเนินกิจการด้านนี้เพิ่มมากขึ้น

ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในด้านที่ 5⁴ คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของป่าไม้จากเดิมปี พ.ศ.2556 มีเนื้อที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 31 ของเนื้อที่ประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ 36 ของเนื้อที่ประเทศภายในปี พ.ศ.2564 และพยายามลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 7 เพื่อนำไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ โดยให้การบริหารจัดการน้ำที่มีความสมดุลและเน้นการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคให้เพียงพอ พัฒนาศักยภาพความสามารถในการรับมือภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้น ทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ รวมทั้งให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล

จะเห็นได้ว่าทั้งนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นี้ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืน และเพื่อความผาสุกของประชาชนชาวไทย อีกทั้งยังตระหนักถึงความสำคัญของภาวะโลกร้อนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของโลกในปัจจุบันที่นับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น

5. สรุป

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร:2560), หน้า 5.

แม้ปัจจุบันจะมีการปรับปรุงการบริหารจัดการป่าไม้ และการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้นในการควบคุมดูแล และป้องกันมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าหรือตัดโค่นไม้ในป่า และการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้ก็ตาม แต่จากปริมาณทรัพยากรป่าไม้ที่เหลืออยู่ของไทยนั้น ทำให้การอนุรักษ์เพียงอย่างเดียวอาจยังไม่สามารถทำให้จำนวนป่าไม้เพิ่มขึ้นได้อย่างที่รัฐบาลประกาศเจตนารมณ์ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12⁵ ยุทธศาสตร์ที่ 4 เรื่องการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และแบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ 25 พื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 รวมทั้งมีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้น การจัดการป่าไม้ของประเทศไทยจึงต้องปรับกระบวนการอนุรักษ์แต่เพียงอย่างเดียวเช่นในอดีตเป็นการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนเพื่อตัดวงจรการบุกรุกทำลายป่า อีกทั้งต้องส่งเสริมการปลูกป่าเชิงเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบในอุตสาหกรรมไม้ของประเทศ รวมถึงปัญหาการส่งออกสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากการทำไม้เถื่อน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ FLEGT และหลักการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 115 ก 30 ธันวาคม 2559 เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

บรรณานุกรม

- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ หน้า 9 วันที่ 14 มกราคม 2532
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ หน้า 22 วันที่ 14 มกราคม 2532
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 115 ก 30 ธันวาคม 2559 เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)
- ยุติติการตัดสินใจหมายเลข 1600/2002/EC ของรัฐสภายุโรป และคณะมนตรียุโรป เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2002
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: 2560)