

ผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้  
[EU Timber Regulation (995/2010)] ต่อกฎหมายของประเทศไทย



นางสาวภาวิณี อุดมใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

EFFECTS OF EU TIMBER REGULATION NO.995/2010 ON THAI LAWS

Miss Pawinee Udommai



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2014

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และ  
ผลิตภัณฑ์ไม้[EU Timber Regulation (995/2010)] ต่อ  
กฎหมายของประเทศไทย  
โดย นางสาวภาวิณี อุดมใหม่  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ ดร.วันดี สุชาติกุลวิทย์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ เสาวณิต ผ่องใส)

ภาวิณี อุดมใหม่ : ผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010)] ต่อกฎหมายของประเทศไทย (EFFECTS OF EU TIMBER REGULATION NO.995/2010 ON THAI LAWS) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ทัชชมัย ทองอุไร, 192 หน้า.

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทราบวาพันธกรณีตามความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ภายใต้กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010)] ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้หรือไม่ ในการศึกษาวิจัยผู้เขียนได้อธิบายถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับมาตรการทางการค้าภายใต้ WTO หลักการสำคัญตาม EUTR และหลักการสำคัญภายใต้พันธกรณีตาม VPA

จากการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ว่า แม้ว่า EUTR จะเป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ขัดกับหลักการของ WTO ก็ตาม แต่เนื่องจาก EUTR เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดภาวะและความเสี่ยงต่อผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปยังสหภาพยุโรป ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรเข้าทำ VPA เพื่อผลประโยชน์ต่อผู้ประกอบการไทย และเพื่อการพัฒนากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้ อันจะทำให้การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในกรณีที่ประเทศไทยเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตาม VPA โดยพันธกรณีที่สำคัญคือ การจัดตั้งระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทั้งนี้หากกฎหมายไทยมีช่องว่าง มีความขัดกัน หรือมีความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ ประเทศไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว

จากการศึกษาวิจัยนี้ พบว่ากฎหมายไทยต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องการให้อำนาจกรมป่าไม้ในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับระบบการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้นำเข้า การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจรับรองแหล่งที่มาของไม้สำหรับไม้บางชนิดที่ยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแล การปรับปรุงกฎหมายซึ่งกำกับดูแลด้านการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และการจัดตั้งระบบการออกใบอนุญาต FLEGT

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิติ .....  
.....

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก .....  
.....

# # 5486015434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: EUTR / EU TIMBER REGULATION / VPA / FLEGT

PAWINEE UDOMMAI: EFFECTS OF EU TIMBER REGULATION NO.995/2010 ON THAI LAWS. ADVISOR: ASSOC. PROF. TASHMAI THONGURAI, 192 pp.

This research was carried out with objective of studying the obligations on Voluntary Partnership Agreement (VPA) under the EU Timber Regulation NO.995/2010 (EUTR) whether they affect to revise the Thai laws that control the logging of timber and timber products for exporting to the EU market. This research has explained the principles of international rules on the environmental protection measure under WTO, the principles of EUTR and the obligations on VPA.

The results from this research were concluded that although EUTR is a unilateral trade measure which is against the rule of WTO, but it causes burdens and risks for Thai operators who export timber and timber products to EU. Therefore Thailand should enter into VPA for the benefit of Thai operators and for development of Thai laws that control the logging in order to improve the efficient protection on Thai forest.

In case of Thailand entering into VPA with EU, Thailand shall implement the obligations under VPA. The important part of the obligations is the establishment of timber legality assurance systems to verify the timber legality throughout the supply chain. If there are gaps, conflicts or inequity in Thai laws related to control timber supply chain, Thailand shall revise such laws in order to resolve them.

The analysis of this research showed that Thai laws shall be revised in these issues: to authorise the Royal Forest Department to do electronic transactions for supporting the legality verification system of the imported timbers, to establish the organisation to certify timber sources which are not controlled by the laws, to develop the laws related to benefit sharing and to establish the issuing FLEGT licence system.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2014

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความเมตตาจากรองศาสตราจารย์ทัชชฌัย ทองอุไร ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ในทุกขั้นตอนของการทำวิทยานิพนธ์ ทั้งยังคอยดูแล เอาใจใส่ ให้ข้อคิดและแนวคำสอนที่ดีแก่ผู้เขียน ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตด้านอื่น ได้ ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ด้วยความเคารพอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร. วันดี สุชาติกุลวิทย์ ท่านอาจารย์เสาวณิต ผ่องใส ที่กรุณารับ เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์พิทักษ์ อุดมวิชัยวัฒน์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการ สอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้กรุณาตอบข้อซักถาม และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่ง ต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณารับเป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งเป็นผู้จุดประกายหัวข้อวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และกรุณาให้โอกาสผู้เขียนได้มีส่วนร่วมในการกระบวนการทำ VPA ของไทย

ขอกราบขอบพระคุณผู้อำนวยการบรรจง บุญเสริมสุข ผู้อำนวยการสำนักรับรอง การป่าไม้ กรมป่าไม้ ที่กรุณาให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณสิงห์ เนียมมณี ผู้จัดการฝ่ายกฎหมาย บริษัท NPS ที่กรุณา ให้โอกาสและสนับสนุนผู้เขียนในการศึกษาควบคู่ไปกับการทำงาน ขอขอบคุณเพื่อนๆ นิตกร ทุกท่านที่ให้กำลังใจแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตสาขากฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแก๊งสี่สาวที่ได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และให้กำลังใจแก่กันมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ คุณเจตนิพัทธ์ มุลรินตะ บุคคลสำคัญที่คอยให้กำลังใจ สร้างแรงผลักดัน ให้ความช่วยเหลือ และให้การสนับสนุนในทุกด้าน จนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อประพันธ์ อุดมใหม่ และคุณแม่บัวผัด อุดมใหม่ บุคคลผู้เป็นที่รักยิ่ง ที่ปลูกฝังให้ผู้เขียนเป็นผู้มีความใฝ่รู้ใฝ่เรียน มีความมานะพยายาม และมีความอดทน ในการดำเนินชีวิตจนประสบความสำเร็จมาจนถึงในระดับนี้ รวมถึงขอขอบคุณพี่ชาย และน้องชายของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งมาโดยตลอด

หากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย .....	7
บทที่ 2 มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ .....	8
2.1 หลักการพื้นฐานของนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	8
2.1.1 หลักการเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development).....	8
2.1.2 หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่รับผิดชอบต่างกัน (Common Concern of Humankind but Differentiated Responsibilities).....	10
2.1.3 หลักการเป็นหุ้นส่วนร่วม (Partnership).....	10
2.2 ระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกับมาตรการทางการค้า .....	11
2.3 ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองป่าไม้กับมาตรการทางการค้า.....	13
2.3.1 มาตรการทางการค้าภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs).....	13

2.3.2 ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้.....	15
2.4 มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้.....	17
2.4.1 ประเด็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO.....	18
2.4.2 การบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกราชอาณาจักร (Extrajurisdictionality).....	22
2.4.3 สถานะของมาตรการที่ใช้บังคับกับกระบวนการและวิธีการผลิต (Processes and Production Methods: PPMs) ภายใต้บทบัญญัติของ WTO .....	24
2.4.3.1 สถานะของ PPMs ภายใต้ความตกลงแกตต์.....	26
2.4.3.2 สถานะของ PPMs ภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: ความตกลง TBT).....	29
บทที่ 3 กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010): EUTR] และพันธมิตรตามความตกลงการเป็นหุ้นส่วน ด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) .....	34
3.1 หลักการสำคัญของ EUTR .....	34
3.1.1 วัตถุประสงค์ตามอารัมภบทของ EUTR .....	35
3.1.2 สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้การควบคุมของ EUTR .....	36
3.1.3 การห้ามมิให้ผู้ประกอบการนำไม้ที่ตัดโค่นโดยผิดกฎหมายหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไม้ดังกล่าวเข้าสู่ตลาดยุโรป.....	37
3.1.4 การตรวจสอบและประเมินค่า (due diligence) ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้าสู่ตลาดยุโรป .....	40
3.1.5 การจัดเก็บข้อมูลตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เพื่อใช้ในการตรวจสอบย้อนกลับ .....	45
3.1.6 การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ และมาตรการลงโทษ.....	45
3.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง EUTR กับ VPA.....	46



3.2.1	ดำเนินงานภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนโยบายด้านการคุ้มครองป่าไม้ของสหภาพยุโรป.....	47
3.2.1.1	หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป.....	47
3.2.1.2	นโยบายการคุ้มครองป่าไม้ ภายใต้แผนปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ บาล และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT).....	49
3.2.2	EUTR สนับสนุนให้ประเทศผู้ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป.....	57
3.3	พันธกรณีในการจัดตั้งรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT (FLEGT licensing scheme) ตาม VPA ที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศหุ้นส่วน .....	60
3.3.1	การจัดตั้งรูปแบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS).....	61
3.3.2	หลักการสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้ VPA ..	66
3.3.2.1	พิจารณาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศหุ้นส่วน .....	66
3.3.2.2	ครอบคลุมแหล่งที่มาของไม้ทุกแหล่ง.....	66
3.3.2.3	ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานการทำไม้ .....	67
3.3.2.4	ครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม.....	69
3.4	การจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้เป็นภาคผนวกของ VPA.....	70
3.4.1	กำหนดโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ (Outline rights to harvest and timber sources) เพื่อใช้เป็นกรอบของการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	71
3.4.2	จัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Collate a long list of relevant legislation) เพื่อใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	72
3.4.3	กำหนดหลักการที่ใช้ในการจัดหมวดหมู่กฎหมายในตารางเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	73

3.4.4 จัดทำตารางเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้.....	74
3.5 ศึกษากรอบปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้ VPA ของประเทศหุ้นส่วน ต่างๆ.....	75
บทที่ 4 วิเคราะห์ผลกระทบของ EUTR และพันธกรณีของ VPA ที่มีต่อกฎหมายไทย .....	86
4.1 ผลกระทบของ EUTR และความจำเป็นในการเข้าทำ VPA .....	86
4.1.1 ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยที่ได้รับผลกระทบจาก EUTR.....	86
4.1.2 EUTR เป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ขัดกับทบทบัญญัติภายใต้ WTO.....	89
4.1.3 เหตุผลที่ประเทศไทยควรเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป .....	93
4.1.4 ความคืบหน้าการเข้าทำ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป.....	99
4.2 วิเคราะห์แนวทางการจัดทำปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศไทย เพื่อ ใช้เป็นภาคผนวกของ VPA.....	105
4.2.1 กำหนดโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ (Outline of rights to harvest and timber sources) .....	105
4.2.2 จัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Collate a long list of relevant legislation) สำหรับใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	109
4.2.2.1 กฎหมายด้านเศรษฐกิจ .....	110
4.2.2.2 กฎหมายด้านสังคม .....	112
4.2.2.3 กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม .....	114
4.2.3 กำหนดหลักการที่ใช้ในการจัดหมวดหมู่กฎหมายในตารางเนื้อหาปริมาณความ ถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	115
4.2.4 กรอบการจัดทำตารางเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ .....	117
4.3 วิเคราะห์ช่องว่าง (gap) ความขัดกัน (conflict or inconsistency) หรือความไม่เสมอกัน (inequity) ของกฎหมายซึ่งกำกับดูแลการทำไม้ของไทย ที่เกี่ยวข้องกับ การ ปฏิบัติตามพันธกรณีตาม VPA.....	148
4.3.1 การกำกับดูแลไม้นำเข้า .....	149

4.3.2 การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า .....	152
4.3.3 การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ .....	156
4.3.4 การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ .....	160
4.3.5 การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง.....	163
4.3.6 การกำกับดูแลการแปรรูปไม้.....	166
4.3.7 การกำกับดูแลการส่งออก.....	168
4.4 กฎหมายไทยที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อการส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรป .....	170
4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแหล่งที่มาของไม้นำเข้า.....	171
4.4.2 กฎหมายที่กำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้ ที่มีแหล่งที่มา ภายในประเทศ.....	172
4.4.3 กฎหมายที่กำกับดูแลการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมในการประกอบ กิจการเกี่ยวกับไม้.....	176
4.4.4 กฎหมายที่ออกมารองรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณี ตาม VPA .....	177
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	179
5.1 บทสรุป.....	179
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	181
รายการอ้างอิง .....	185
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	192

สารบัญตาราง

หน้า

<b>ตารางที่ 1</b> มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตามพิกัดอัตราศุลกากรภายใต้ EUTR ไปยังสหภาพยุโรป ปี พ.ศ. 2556 - 2557 .....	87
<b>ตารางที่ 2</b> มูลค่าการส่งออกไม้ สำหรับชนิดพันธุ์ไม้ที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2556 .....	89
<b>ตารางที่ 3</b> มูลค่าการนำเข้าไม้ เฉพาะชนิดพันธุ์ที่มีมูลค่าการส่งออกสูง ปี พ.ศ. 2556.....	89
<b>ตารางที่ 4</b> ตัวอย่างการจัดทำตารางเนื่อหานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้.....	118
<b>ตารางที่ 5</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 1</b> การกำกับดูแลไม้นำเข้า.....	120
<b>ตารางที่ 6</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 2</b> การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า.....	123
<b>ตารางที่ 7</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 3</b> การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ.....	128
<b>ตารางที่ 8</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 4</b> การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้.....	132
<b>ตารางที่ 9</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 5</b> การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง .....	136
<b>ตารางที่ 10</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 6</b> การกำกับดูแลการแปรรูปไม้ .....	140
<b>ตารางที่ 11</b> กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้	
<b>กลุ่มที่ 7</b> กฎหมายที่กำกับดูแลการส่งออกไม้.....	144
<b>ตารางที่ 12</b> สรุปผลการวิเคราะห์ช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันของกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้.....	169

## สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 หลักการสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้พันธกรณี ตาม VPA.....	70
รูปภาพที่ 2 แหล่งที่มาของไม้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำ เคลื่อนที่ไม้.....	108



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิ่งมีชีวิต ทั้งมนุษย์ สัตว์ ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ เช่น ทรัพยากรชีวภาพ ดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น โดยเป็นระบบนิเวศน์ที่เป็นต้นกำเนิดและศูนย์รวมของความหลากหลายทางชีวภาพจำนวนมาก ยิ่งกว่าระบบนิเวศน์ประเภทอื่น ทั้งยังมีคุณประโยชน์ในการช่วยป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น ดินถล่ม อุทกภัย วาตภัย ช่วยควบคุมสภาพภูมิอากาศให้เป็นปกติ เป็นแหล่งการผลิตน้ำสะอาดสำหรับการอุปโภคบริโภค ทั้งยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก

ปัจจุบันโลกกำลังสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีสัญญาณที่ดีปรากฏขึ้น เนื่องจากการวิเคราะห์ประเมินทรัพยากรป่าไม้ทั่วโลก ในปี ค.ศ. 2010 ได้ข้อสรุปว่า อัตราการตัดไม้ทำลายป่าในช่วงเวลาปัจจุบันถึงแม้จะยังคงสูงอยู่ แต่เริ่มลดน้อยลง เมื่อเทียบกับช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1990 ซึ่งการตัดไม้ที่ต่อเนื่องเช่นนี้ จะทำให้อัตราการดูดซับก๊าซเรือนกระจกลดน้อยลง ทำให้เกิดภาวะก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศที่เพิ่มสูงขึ้น การสูญเสียป่าไม้ยังส่งผลให้สมดุลของระบบนิเวศน์ และวัฏจักรในธรรมชาติถูกทำลาย ทั้งยังทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ อาหาร และทรัพยากรอื่นๆ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ ไปจนถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ จึงได้ร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการอนุรักษ์ โดยการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของประชาชน และสืบต่อไปถึงชนรุ่นต่อไปในอนาคต<sup>1</sup>

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกิดการสูญเสียป่าไม้เป็นจำนวนมาก คือ การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นในการทำการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ จำเป็นต้องมีกลไกที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ดังกล่าว ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES) หรือไซเตส เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อนุสัญญาวอชิงตัน (Washington Convention) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ควบคุมการค้าสัตว์ป่า พืชป่าและผลิตภัณฑ์ โดยใช้ระบบใบอนุญาต กล่าวคือ สัตว์ป่าและพืชป่าที่อนุสัญญาไซเตสควบคุมจะต้องมีใบอนุญาตในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน

<sup>1</sup>ไพราณี สุขสมเมฆ. ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าไม้ ชุมทรัพย์แห่งชีวิต. กรุงเทพมหานคร: สำนักความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, หน้า 3

และส่งกลับออกไป โดยชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ควบคุมจะถูกระบุไว้ในบัญชีหมายเลข 1 หมายเลข 2 และหมายเลข 3 ของอนุสัญญาไซเตส

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอนุสัญญาไซเตสไม่ได้ครอบคลุมถึงพันธุ์ไม้ทุกชนิด ดังนั้น ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำการค้า จึงยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศต่างๆ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมของโลก จากปัญหาดังกล่าวนี้ ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ จึงได้ออกมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างกลไกในการควบคุมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกกฎหมายในทางการค้าระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงเป้าหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลก และความสอดคล้องกับกฎระเบียบทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO)

**สหภาพยุโรป (European Union : EU)** เป็นประเทศหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยเห็นว่าการทำไม้ที่ผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม และความเสียหายทางสังคมอย่างร้ายแรง และยังทำให้รัฐบาลต่างๆ สูญเสียรายได้ที่ควรได้รับจากภาคส่วนป่าไม้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1998 ซึ่งมีการประชุมสุดยอดผู้นำ 8 ประเทศ (G8) จึงได้มีการหารือถึงมาตรการในการจัดการกับการทำไม้ผิดกฎหมาย และรับแผนปฏิบัติการสำหรับการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) มาใช้อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการกับปัญหาการทำไม้ผิดกฎหมาย และการค้าผลิตภัณฑ์ไม้ที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เป็นเจ้าภาพจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อหารือกันว่าสหภาพยุโรปจะทำอะไรได้บ้างกับมาตรการต่อสู้การทำไม้ผิดกฎหมาย และในปีเดียวกันนี้ ในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งจัดขึ้นในนครโยฮันเนสเบิร์ก คณะกรรมาธิการยุโรปได้ตั้งความมุ่งหมายที่จะต่อสู้กับการทำไม้ผิดกฎหมาย และการค้าไม้ที่ตัดมาอย่างผิดกฎหมาย ภายหลังจากนั้น ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2003 สหภาพยุโรปจึงได้ตีพิมพ์ข้อเสนอแรกสำหรับแผนปฏิบัติการ FLEGT และได้มีการพัฒนาและริเริ่มการดำเนินงานต่างๆ ขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับสากลขนานกันไป<sup>2</sup>

แผนปฏิบัติการ FLEGT ได้พัฒนาให้เกิดความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement : VPA) ขึ้นระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้ผลิตไม้เป็นรายประเทศ (เรียกว่า ประเทศหุ้นส่วน หรือ Partner Countries) เพื่อขจัดไม้ที่ผลิตขึ้นมาอย่างผิดกฎหมายออกจากระบบการค้าระหว่างประเทศและการค้าภายในประเทศของประเทศหุ้นส่วน แต่เนื่องจาก VPA เป็นความตกลงทวิภาคีซึ่งมีผลผูกพันระหว่างสหภาพยุโรปกับ

<sup>2</sup> องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (ไอยูซีเอ็น/IUCN). เอกสารสรุปย่อเรื่อง EU FLEGT (ชุดเอกสารปี 2550). คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย (มีนาคม 2553), หน้า 1

ประเทศหุ้นส่วน<sup>3</sup> เท่านั้น จึงไม่อาจควบคุมและขจัดไม้ที่ผลิตขึ้นอย่างผิดกฎหมายจากประเทศที่สามที่ไม่ได้เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปได้

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2010 สหภาพยุโรปจึงได้ออกมาตรการเพื่อสร้างกลไกการควบคุมและรับรองสถานะของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผู้ประกอบการนำเข้ามาในตลาดยุโรป จากประเทศที่ไม่ได้เข้าทำ VPA คือ กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ เลขที่ 995/2010 (REGULATION (EU) No 995/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market) หรือเรียกว่า EU Timber Regulation (EUTR) หรือ Due Diligence Regulation โดยมีบังคับใช้ วันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2013 และหลังจากนั้นก็ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน ออกมาบังคับใช้อีก 2 ฉบับ คือ

(1) กฎหมายที่กำหนดระเบียบขั้นตอนการยอมรับและเพิกถอนการยอมรับองค์กรผู้ตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ใน EUTR (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No. 363/2012 of 23 February 2012 on the procedural rules for the recognition and withdrawal of recognition of monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market) และ

(2) กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบและประเมินค่าของบริษัทที่ทำการค้า ความถี่ และลักษณะของการตรวจสอบ สำหรับองค์กรผู้ตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ใน EUTR (COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 607/2012 of 6 July 2012 on the detailed rules concerning the due diligence system and the frequency and nature of the checks on monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market)

**“ระเบียบ” (Regulation)** เป็นกฎระเบียบที่เสนอโดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) และต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the EU) ร่วมกับสภายุโรป (European Parliament) เป็นกฎระเบียบที่มีผลบังคับใช้โดยตรงกับทุกประเทศ

---

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.



สมาชิก เปรียบเสมือนเป็นกฎหมายของทุกประเทศสมาชิกไปโดยปริยาย โดยประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องไปออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับระเบียบนี้อีกแต่อย่างใด ลักษณะสำคัญของระเบียบคือเป็นมาตรการพื้นฐานทั่วไป และมักจะมีคำจำกัดความกำหนดไว้ให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และเพื่อประโยชน์ในการใช้อ้างอิงในกฎระเบียบประเภทกฎเกณฑ์กลาง (Directive)<sup>4</sup> และคำสั่งหรือคำวินิจฉัย (Decision)<sup>5</sup>

ดังนั้น จะเห็นว่ากฎระเบียบดังกล่าว เป็นกฎหมายภายในของสหภาพยุโรป ซึ่งออกมากำหนดข้อปฏิบัติของผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปที่นำเข้ามาและผลิตภัณฑ์ไม้สู่ตลาดยุโรป โดยมีเป้าหมายคือ ห้ามทำการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายในสหภาพยุโรป และครอบคลุมถึงการห้ามนำเข้ามาและผลิตภัณฑ์ไม้ผิดกฎหมายเข้ามาจำหน่ายในตลาดยุโรปด้วย แม้ว่ากฎระเบียบดังกล่าวจะกำหนดข้อปฏิบัติของผู้ประกอบการยุโรปที่นำเข้ามาและผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่ตลาดยุโรป แต่กฎระเบียบดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการส่งออก เนื่องจากในการส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่สหภาพยุโรป จะต้องแสดงเอกสารที่มา เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายของสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เหล่านั้นด้วย

เนื่องด้วยประเทศไทย เป็นประเทศผู้ส่งออกรายหนึ่งส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไปยังสหภาพยุโรปตามพิกัดสินค้าที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบท้ายของ EUTR โดยปัจจุบันตลาดสหภาพยุโรปเป็นตลาดลำดับที่ 3 ของไทย รองจากจีนและญี่ปุ่น<sup>6</sup> ดังนั้น จึงได้รับผลกระทบจาก EUTR ด้วย

<sup>4</sup> กฎเกณฑ์กลาง (Directives) เป็นกฎระเบียบที่เสนอโดยคณะกรรมการยุโรป และต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกับสภายุโรปเช่นกัน อีกทั้งเป็นกฎระเบียบที่มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศเช่นกัน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้กฎระเบียบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีอยู่แล้วในระดับประเทศสมาชิก มีกรอบในการดำเนินงานที่ชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยหวังผลเพียงให้การปฏิบัติของประเทศสมาชิกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพยุโรป ส่วนวิธีการที่ประเทศสมาชิกจะปฏิบัติอย่างไร ขึ้นอยู่กับความสะดวกและความเหมาะสมของประเทศสมาชิก ดังนั้น เมื่อสหภาพยุโรปได้มีการออก Directive ขึ้นมาแล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องนำไปออกกฎหมายภายในประเทศของตนเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ของ Directive นั้น ตัวอย่างเช่น การกำหนดการชักตัวอย่งสินค้าเข้าเพื่อตรวจสอบสารตกค้างขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ ซึ่งประเทศสมาชิกจะนำไปกำหนดเป็นระเบียบภายในว่าจะเก็บกี่หน่วยในระหว่างขั้นต่ำและขั้นสูง และในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างประชาคมกับทางการในประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการปฏิบัติระหว่าง Directive กับกฎหมายภายในประเทศ ให้ถือลำดับศักดิ์ของ Directive อยู่เหนือกว่าศักดิ์กฎหมายของประเทศสมาชิก กล่าวคือ ให้ถือตัวบทของ Directive เป็นเกณฑ์หลัก และถือตัวบทของกฎหมายภายในประเทศเป็นเกณฑ์รองลงไป

<sup>5</sup> คำสั่งหรือคำวินิจฉัย (Decisions) เป็นกฎระเบียบที่เสนอโดยคณะกรรมการยุโรป และต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป หรือโดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกับสภายุโรป หรือโดยคณะกรรมการยุโรปเองโดย Decision เป็นกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กร หรือสถาบัน หรือประเทศสมาชิกประเทศใด ประเทศหนึ่งโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นเครื่องมือด้านการบริหารเพื่อดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

<sup>6</sup> กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณา กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ธรรมชาติ และการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU). (มกราคม 2556), หน้า 5.

ด้วยเหตุนี้ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้ EUTR หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยจึงเล็งเห็นความสำคัญ ของประเด็นปัญหาดังกล่าว และเห็นโอกาสในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลการทำไม้ตามกฎหมาย ไทยให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านธรรมาภิบาล เศรษฐกิจ และสังคม ภายในประเทศ ดังนั้น ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2556 รัฐสภาจึงได้มีมติเห็นชอบกรอบการเจรจา VPA ของประเทศไทย โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป และหากประเทศไทยเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศไทยย่อมมีพันธกรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน VPA ด้วย

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กับมาตรการทางการค้า และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้ภายใต้ WTO เพื่อนำ ผลการศึกษาไปพิจารณาว่า EUTR เป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่สอดคล้องกับบทบัญญัติภายใต้ WTO หรือไม่ รวมถึงศึกษาความสัมพันธ์ของ EUTR และ VPA เพื่อหาแนวทางที่จะเตรียมรับ กับกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทย นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมุ่งศึกษาและให้ความสำคัญ ถึงแนวทางการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป และพันธกรณีภายใต้ VPA ที่กระทบต่อกฎหมายไทย เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ เพื่อการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ในเรื่องใดบ้าง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ และหลักการของมาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการค้า ระหว่างประเทศ ภายใต้อาณัติขององค์การการค้าโลกที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ และภายใต้กฎระเบียบ ขององค์การการค้าโลกที่มีความเชื่อมโยงกับการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
- (2) เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ และหลักการของมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการค้า ระหว่างประเทศ ของสหภาพยุโรปที่มีความเชื่อมโยงกับการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
- (3) เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ และหลักการของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และ ผลิตภัณฑ์ไม้
- (4) เพื่อศึกษาหลักการในการเข้าทำความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ และพันธกรณีตามความตกลงดังกล่าว
- (5) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ และพันธกรณีภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ที่มีต่อกฎหมายของประเทศไทย

(6) เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของไทย เพื่อใช้เป็นภาคผนวกของความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ และนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้ของประเทศไทย

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พันธกรณีตามความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ภายใต้กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010)] ส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ เพื่อการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึง

(1) กฎเกณฑ์และหลักการของระเบียบสิ่งแวดลอมระหว่างประเทศกับมาตรการทางการค้า และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดลอมภายใต้องค์การการค้าโลก โดยพิจารณาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการในการนำเรื่องสิ่งแวดลอมเข้าสู่การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนศึกษาแนวทางการตีความข้อบทดังกล่าวจากเอกสารทางวิชาการและคำตัดสินในคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) กฎเกณฑ์และหลักการของนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดลอมของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ และกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ตลอดจนพันธกรณีตามความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า ของสหภาพยุโรป เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงกรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการเจรจาเข้าทำความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจกับสหภาพยุโรป

(3) กฎหมายของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ และพันธกรณีตามพันธกรณีตามความตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย

## 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

(1) การค้นคว้าวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลมาตรการทางกฎหมาย ความตกลงระหว่างประเทศ คำวินิจฉัยขององค์กรระงับข้อพิพาทของแอดดัต และองค์กรการค้าโลก ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเรื่องการค้ากับสิ่งแวดล้อม กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าจากตำราทางวิชาการ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน รายงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

(2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการผู้มีความรู้ความชำนาญ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องที่สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

(1) ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ และหลักการของมาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ กฎระเบียบขององค์การการค้าโลก นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป และกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้

(2) ทำให้ทราบว่ากฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ รวมถึงการเข้าทำ ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจกับสหภาพยุโรปนั้น ส่งผลกระทบต่อกฎหมายของประเทศไทยอย่างไร

(3) เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ มาพิจารณานำเสนอแนวทางการกำหนดนิยาม ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศไทยภายใต้ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ และนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้ของประเทศไทย

## บทที่ 2

### มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ

ในบทนี้จะทำการศึกษามาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มจากการศึกษาหลักการพื้นฐานของนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระเบียบสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะแสดงให้เห็นการตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ รวมถึงความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ตลอดจนประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO จากนั้นจึงศึกษาบทบัญญัติภายใต้ WTO ในประเด็นที่จะนำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ความสอดคล้องของ EUTR กับ WTO

#### 2.1 หลักการพื้นฐานของนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

องค์กรและอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน แต่ก็ต่างก็มีหลักการหรือแนวคิดร่วมกันที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีใช้ต่อไปในอนาคตและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโลกให้ดีขึ้นเพื่ออนุชนรุ่นหลัง โดยมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ<sup>1</sup>

##### 2.1.1 หลักการเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

คำว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” เริ่มใช้กันแพร่หลายในรายงานยุทธศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์โลก ปี ค.ศ. 1950 ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติและกองทุนโลกเพื่อธรรมชาติ (World Wide Fund for Nature: WWF) ประเด็นที่สำคัญของรายงานปี ค.ศ. 1987 คือ “อนาคต

---

<sup>1</sup> พรชัย ด้านวิวัฒน์. กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544., หน้า 91-99.

ร่วมกันของเรา” (Our Common Future) ซึ่งได้ให้คำจำกัดความของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นครั้งแรก<sup>2</sup>

“การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นใหม่ในปัจจุบันหรือเป็นการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะพัฒนาตนเองตามที่ตนต้องการ”<sup>3</sup>

กรณีนี้ถือเป็นการกล่าวถึงในเวทีโลกอย่างเป็นทางการ ในรายงานที่นิยมเรียกว่า “Brundtland Report” ตามชื่อของประธานคณะกรรมการ คือ นางโกร ฮาร์เล็ม บรันแลนด์ (Gro Harlem Brundtland) นายกรัฐมนตรีประเทศนอร์เวย์ (ในขณะนั้น) คณะกรรมการนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำวาระแห่งโลกเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยทำการศึกษาทบทวนปัญหาสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ทำการศึกษาการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และนำเสนอในเวทีสาธารณะไปทั่วโลก<sup>4</sup>

หลักการนี้ ต้องการให้ประเทศต่างๆ เชื่อมั่นว่าทุกประเทศจะพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบที่ยั่งยืน แม้ว่าแนวคิดภายใต้หลักการ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” นี้ จะมีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนานในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่หลักการนี้เพิ่งมีการนำมาใช้ในความตกลงระหว่างประเทศเมื่อไม่นานมานี้ อย่างไรก็ตาม คำว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน” มีความหมายในทางปฏิบัติที่ยังไม่ค่อยชัดเจนนัก แต่มีการนำมาใช้และกล่าวถึงหลักการดังกล่าวไว้อย่างน้อย 4 ประการต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกัน คือ

ประการแรก ความตกลงที่มีการกล่าวถึงพันธกรณีในการสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของอนุชนรุ่นปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลัง

ประการที่สอง ความตกลงที่มีการกล่าวถึงมาตรฐานที่เหมาะสม ในการเก็บเกี่ยวหรือใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพยากรธรรมชาติ (ยกตัวอย่างเช่น การใช้ “อย่างยั่งยืน” “อย่างประหยัด” “อย่างมีเหตุผล” “อย่างฉลาด” หรือ “อย่างเหมาะสม”)

ประการที่สาม ความตกลงที่ต้องการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม โดยให้ข้อเสนอแนะว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศใดๆ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นของประเทศอื่นและบุคคลอื่นด้วย

<sup>2</sup> ดวงแก้ว นพพรพรหม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้แกตต์/องค์การการค้าโลก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552, หน้า 15.

<sup>3</sup> Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

<sup>4</sup> ดวงแก้ว นพพรพรหม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้แกตต์/องค์การการค้าโลก, หน้า 5.

ประการที่สี่ ความตกลงที่ต้องการให้มีการพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมเป็นเรื่องเดียวกันกับเศรษฐกิจและแผน แผนงาน และโครงการการพัฒนาอื่นๆ โดยการพัฒนาเหล่านี้จำเป็นต้องคำนึงถึงการปรับใช้ตามวัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>5</sup>

### 2.1.2 หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่รับผิดชอบต่างกัน (Common Concern of Humankind but Differentiated Responsibilities)

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นปัญหาที่ทุกประเทศห่วงกังวลร่วมกัน โดยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนตามความสามารถของประเทศตน หลักนี้พัฒนามาจากหลักสมบัติส่วนรวมของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) และกลายเป็นหลักการทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวตระหนักถึงความต่างกันทางประวัติศาสตร์ของประเทศกำลังพัฒนาและความต่างกันในด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้มีว่ารัฐต่างๆ ไม่ควรก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติส่วนรวมของมนุษยชาติ ด้วยเหตุนี้รัฐทั้งหลายต่างมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบและระวังรักษาสีงแวดล้อมตามศักยภาพ (Capabilities) ของตน ซึ่งทำให้มีความรับผิดชอบต่างกันไป กฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้สะท้อนหลักการเรื่องความรับผิดชอบที่แตกต่างกันของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (The Framework Convention on Climate Change) ที่วางหลักว่า ประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นแกนนำในการป้องกันเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศดังกล่าวรวมทั้งต้องมีมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่มีภาระในการร่วมมือเพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังกล่าวด้วย<sup>6</sup>

### 2.1.3 หลักการเป็นหุ้นส่วนร่วม (Partnership)

ทุกประเทศมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและมนุษยธรรม ความร่วมมือนี้ รวมถึงการแลกเปลี่ยนสารสนเทศ และการปรึกษาหารือ

<sup>5</sup> Revesz, R. L., ands, P. S., and Stewart, R. B. *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 374-375.

<sup>6</sup> ชุมเจตน์ กาญจนเกสร. อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ. (2539), หน้า

## 2.2 ระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกับมาตรการทางการค้า

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก เริ่มปรากฏเด่นชัดมากขึ้น องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้ให้ความสนใจประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยปี ค.ศ. 1972 ได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐบาลที่ประเทศสวีเดนว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์และมีแถลงการณ์ร่วมกันเรียกว่า “ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม” (Stockholm Declaration) หรือ Declaration of the UN Conference on the Human Environment ซึ่งเป็นการยืนยันสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และชี้ว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตน แต่ขณะเดียวกันรัฐย่อมมีหน้าที่ในการให้หลักประกันว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตราย หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น ตลอดจนได้เรียกร้องให้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบเพื่อการปกป้อง พื้นฟู และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก โดยผลของการประชุม จึงก่อให้เกิดการก่อตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Program: UNEP) ขึ้นในปี ค.ศ. 1973 โดยมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของปฏิญญาสต็อกโฮล์ม รวมทั้งประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หลักการในปฏิญญาสต็อกโฮล์มได้ถูกนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการออกกฎหมายภายในของรัฐ และอนุสัญญาต่างๆ ในเวลาต่อมา จึงเปรียบเสมือนก้าวแรกของการคุ้มครองและป้องกันปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่องค์การสหประชาชาติมีบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการหรือให้การสนับสนุน และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต่อเนื่องจากนี้<sup>7</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1983 UN จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการธิการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อศึกษาการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และจัดพิมพ์เอกสารชื่อ “Our Common Future” เพื่อเรียกร้องให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม การพัฒนา หรือ UN Commission on Environment and Development (UNCED) หรือที่เรียกว่า “Earth Summit” ณ เมือง Rio De Janeiro ประเทศบราซิล โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และได้มีการลงนามรับรอง

<sup>7</sup> ดวงแก้ว นพพรพรม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้แกตต์/องค์การการค้าโลก, หน้า 15.



เอกสาร 6 ฉบับ ได้แก่ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทสำหรับแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาว อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (International Convention to Combat Desertification: UNCCD) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) และในปี ค.ศ. 2002 UN ได้มีจัดการประชุม ชื่อว่า World Summit ณ เมือง Johannesburg ประเทศแอฟริกาใต้ เพื่อทบทวนความก้าวหน้าและความล้มเหลวในการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ตั้งแต่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่ 21

การจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

(1) การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) เป็นต้น

(2) การจัดทำความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) ซึ่งขณะนี้มียู่ด้วยกันมากกว่า 200 ฉบับ แต่มีเพียง 20 ฉบับ ที่มีการใช้มาตรการทางการค้าเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มาตรการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจหลายฝ่าย โดยมีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ มาตรการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการค้า (Trade-Related Environmental Measures) อาทิ การห้ามค้า (Trade Ban) และการจำกัดปริมาณการค้า (Quota) การอนุญาตให้บางประเทศใช้มาตรการค้าที่เข้มงวดเพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>8</sup>

(3) การจัดทำตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Non-Binding) ซึ่งจัดเป็น Soft-Law ประเภทหนึ่ง ตราสารนี้อาจอยู่ในรูปของข้อมติ (Resolutions) ความเห็นแนะนำ (Recommendations) หรือแถลงการณ์ (Declarations) เช่น Stockholm Declaration เมื่อปี 1972 Rio Declaration เมื่อปี 1992 และ Doha Declaration เมื่อปี 2001 เป็นต้น

โดยระเบียบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ล้วนมีหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมือนกัน แม้ว่าจะมีวิวัฒนาการที่ต่างกันหรือเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันก็ตาม ซึ่งระเบียบสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเหล่านี้ มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการสิ่งแวดล้อมแบบหลายฝ่าย (Multilateral Environmental Measures) แต่บางประเทศมักมีการบังคับใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมฝ่ายเดียว

<sup>8</sup> นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ. โครงการ WTO Watch (จับกระแสการค้าโลก), มกราคม 2548, หน้า 17.

(Unilateral Environmental Measures) โดยที่ประเทศคู่ค้าไม่อาจทราบได้ล่วงหน้า ก่อให้เกิดข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการรณรงค์ให้ใช้มาตรการสิ่งแวดล้อมแบบสมัครใจ (Voluntary Measures) รวมถึงบางประเทศหันมาเจรจาเข้าทำความตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement) โดยการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ แทนการใช้มาตรการฝ่ายเดียว

## 2.3 ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองป่าไม้กับมาตรการทางการค้า

ในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก โดยมีความตกลงสองฝ่ายมากกว่า 1,000 ฉบับ และความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) มากกว่า 250 ฉบับ โดยในจำนวนนี้มี MEAs ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ประมาณ 20 ฉบับ<sup>9</sup>

### 2.3.1 มาตรการทางการค้าภายใต้ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs)

MEAs มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยนำประเด็นทางการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการกำหนดพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยมาตรการทางการค้าที่กำหนดนั้นเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ<sup>10</sup>

- (1) เป็นเครื่องมือพื้นฐาน ที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์เบื้องต้นของ MEAs
- (2) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสนับสนุนหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตัวของตนเอง หรือใช้ร่วมกับเครื่องมืออย่างอื่น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของ MEAs
- (3) เป็นการลงโทษ ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบทใน MEAs
- (4) เป็นแรงจูงใจสำหรับประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีใน MEAs และหรือ ไม่เป็นแรงจูงใจ โดยการปฏิเสธการให้สิทธิประโยชน์ (denial of benefit) แก่ประเทศที่ไม่เป็นภาคีใน MEAs

<sup>9</sup> U.Sankar. Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements and the WTO Rules. Madras School of Economics, p.1.

<sup>10</sup> Ibid., p.1.

สำหรับมาตรการทางการค้าที่ถูกลำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบอันประกอบไปด้วย<sup>11</sup>

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงาน กล่าวคือ ข้อมูลขอบเขตของการค้า โดยเฉพาะตัวผลิตภัณฑ์จะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบและรายงานข้อมูลดังกล่าวแก่ประเทศผู้นำเข้า

(2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดฉลาก หรือการแสดงเครื่องหมายอื่นใด กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ที่ทำการค้าจะต้องแสดงฉลาก หรือเครื่องหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยขึ้นอยู่กับตัวผลิตภัณฑ์ และหรือลักษณะกระบวนการผลิตของผลิตภัณฑ์นั้น เช่น การติดฉลาก เพื่อระบุส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ ฉลากสิ่งแวดล้อม (Eco-Labeling) เพื่อแสดงว่าผลิตภัณฑ์นั้นไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ระบบจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) เพื่อแสดงว่าผู้ผลิตพยายามจัดการให้มีการเกิดของเสียให้น้อยลงในกระบวนการผลิตโดยกรรมวิธีต่างๆ เป็นต้น

(3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารแสดงการเคลื่อนที่ของผลิตภัณฑ์ การแจ้ง และการอนุญาต กล่าวคือ ในการนำเข้า และหรือส่งออกผลิตภัณฑ์นั้นๆ จะไม่สามารถดำเนินการได้ หากปราศจากการแสดงหนังสืออนุญาต ใบอนุญาต หรือเอกสารที่แสดงให้เห็นว่าได้รับความยินยอมจากประเทศที่เกี่ยวข้อง กับการค้าและการเคลื่อนที่ของผลิตภัณฑ์นั้น

(4) การห้ามส่งออก และหรือนำเข้า (กำหนดกลุ่มเป้าหมาย) กล่าวคือ การค้าผลิตภัณฑ์ที่กำหนดไว้ กับประเทศใดประเทศหนึ่งที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จะไม่ได้รับการอนุญาต (โดยทั่วไปคือ ประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี หรือประเทศที่ไม่ใช่ภาคี)

(5) การห้ามส่งออก และหรือนำเข้า (กรณีทั่วไป) กล่าวคือ การค้าผลิตภัณฑ์ที่กำหนดไว้กับประเทศใดๆ จะไม่ได้รับการอนุญาต (โดยทั่วไป การห้ามนี้จะกระทำร่วมกับการห้ามขายผลิตภัณฑ์ และห้ามบริโภคภายในประเทศที่ใช้มาตรการทางการค้านั้นเอง ซึ่งอาจกำหนดไว้ในลักษณะของข้อยกเว้น)

(6) มาตรการการเปลี่ยนแปลงทิศทางของตลาด (Market transformation) หมายถึง มาตรการทางภาษี การคิดค่าบริการ การอุดหนุน หรือมาตรการทางการเงินรูปแบบอื่น และมาตรการที่ไม่ใช่ทางการเงิน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งอาจถูกนำไปใช้บังคับกับผลิตภัณฑ์ (ไม่ว่าเป็นการผลิตภายในประเทศหรือการนำเข้า) อันเป็นวิธีการเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ต้องการ และลดส่วนแบ่งทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดใน MEAs

<sup>11</sup> Brack, D., and Gray, K. Multilateral Environmental Agreements and the WTO. International Institute for Sustainable Development: September 2003, หน้า 5-6.

### 2.3.2 ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreements: MEAs) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้

โดยในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มี MEAs ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้ที่สำคัญจำนวน 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

#### 1) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือ ไซเตส (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

อนุสัญญานี้ จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1973 โดยสหภาพนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ได้จัดให้มีการประชุมที่กรุงวอชิงตัน ดี. ซี. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับไม่ให้มีการลักลอบการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ทั้งที่ยังมีชีวิต ซาก และอวัยวะต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าในโลก และเพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ อนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดแยกประเภทของสัตว์ และพันธุ์พืช ไว้ในบัญชีแนบท้าย 1 2 และ 3 ตามระดับความสำคัญและความจำเป็นในการอนุรักษ์ ดูแล รักษา เพื่อกำหนดระดับมาตรการทางการค้าที่มีความเหมาะสมกับการอนุรักษ์สัตว์และพันธุ์พืชให้คงอยู่อย่างยั่งยืนตามประเภทชนิดพันธุ์นั้นๆ โดยอาศัยการออกใบอนุญาต และการควบคุมปริมาณการส่งออกและนำเข้า (Quota) เป็นเครื่องมือในการควบคุมการค้าสัตว์และพืชคุ้มครอง

สำหรับระบบใบอนุญาต ไซเตสได้กำหนดให้มี ใบอนุญาตนำเข้า ส่งออก นำผ่าน และส่งกลับออก โดยแยกระดับความคุ้มครองตามบัญชีหมายเลข 1 2 และ 3 ดังนี้<sup>12</sup>

ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข 1 เป็นชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ห้ามค้าโดยเด็ดขาด เนื่องจากใกล้สูญพันธุ์ ยกเว้นเพื่อการศึกษาวิจัย หรือเพาะพันธุ์ ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่นำเข้าเสียก่อน ประเทศส่งออกจึงจะออกใบอนุญาตส่งออกได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชนิดพันธุ์นั้นๆ ด้วย ชนิดพันธุ์ของไทย เช่น กระต๊อ จระเข้ น้ำจืด จระเข้ น้ำเค็ม ช้าง เอเชีย เสือโคร่ง แรด หมูควาย สมเสร็จ เต่าหลายชนิด กล้วยไม้หายาก บางชนิด เป็นต้น และชนิดพันธุ์ทั่วไป เช่น อูรังอุตัง กอริลลา หมูแพนด้ายักษ์ ปลาวาฬยักษ์ เสือชีตาร์ เสือโคร่ง เต่าทะเล นกกระเรียน เป็นต้น

<sup>12</sup> ประกาศ เหล่าพาณิชย์. อนุสัญญาไซเตส (CITES) กับการคุ้มครองสัตว์ป่าในไทย [ออนไลน์]. มกราคม 2550. แหล่งที่มา: <http://biology.exteen.com/20070128/cites> [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558].

ชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข 2 เป็นพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ยังไม่ถึงกับใกล้สูญพันธุ์ จึงยังอนุญาตให้ค้าได้ แต่ต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายหรือลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วจนถึงจุดใกล้สูญพันธุ์ โดยประเทศที่ส่งออกต้องออกหนังสืออนุญาตให้ส่งออกและรับรองว่าการส่งออกแต่ละครั้งจะไม่กระทบกระเทือนต่อการดำรงชีวิตของชนิดพันธุ์นั้นๆ ในธรรมชาติ เช่น ค้างคาวแม่ไก่ทุกชนิด ลิง ค่าง นกหลายชนิด ชะมด นาก ปลาโลมา งูหลายชนิด พืชประเภทหม้อข้าวหม้อแกงลิง เป็นต้น

ชนิดพันธุ์หมายเลข 3 เป็นชนิดพันธุ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง และประเทศนั้นขอความร่วมมือประเทศสมาชิก ช่วยดูแลในการนำเข้า กล่าวคือ จะต้องมียกหนังสือรับรองการส่งออกจากประเทศถิ่นกำเนิด เช่น ควาย (เนปาล) นกขุนทอง (ไทย) เป็นต้น

## 2) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) และพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol)

อนุสัญญานี้ จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยมีเจตนารมณ์ให้นานาประเทศพัฒนาประเทศของตนโดยไม่ละเลยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศต่างๆ ยอมรับเอาวิธีที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (living species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน จากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศผู้เป็นเจ้าของ<sup>13</sup> เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยมีพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ เป็นพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญา โดยเน้นเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ซึ่งสิ่งมีชีวิตใดๆ ก็ตามที่ได้รับ การดัดแปลงพันธุกรรมอันเป็นผลมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบในทางลบต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยได้มีการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดนไว้ในความตกลงในการแจ้งล่วงหน้า (Advance Informed Agreement)

<sup>13</sup> พรรณทิพย์ วัฒนกิจการ. WTO กับสิ่งแวดล้อม : เน้นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศในประเด็นสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546, หน้า 26.

### 3) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) อนุสัญญารอตเตอร์ดัม และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

อนุสัญญานี้ จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1992 เพื่อให้ประเทศต่างๆ ในโลกควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่บรรยากาศ เพื่อป้องกันการเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจกหรือภาวะโลกร้อน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ต่างๆ ของโลก และส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในที่สุด โดยในอนุสัญญามีการกำหนดปริมาณก๊าซที่เป็นระดับที่จะรักษาไว้เป็นตัวเลขแน่นอนด้วยหลักการป้องกันไว้ก่อน หลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน หลักการสื่อสารด้านข้อมูลข่าวสาร และหลักการให้การช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยกว่า จากหลักการทั้งหมดที่กล่าวมาได้ก่อให้เกิดความตกลงหรือกฎข้อบังคับอื่นตามมา อันได้แก่ พิธีสารเกียวโต มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อดำรงคุณค่าทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง โดยประเทศภาคีมีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Green House Gas: GHG) จากภาคการผลิตและการบริโภคภายในประเทศ เช่น การออกฉลากเพื่อแสดงค่า Carbon Footprint (CF) หรือปริมาณรวมของ GHG เพื่อส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเลือกใช้สินค้าที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ นำไปสู่การลดการปล่อย GHG ของประเทศนั้นๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ของ MEAs และมาตรการทางการค้าที่ใช้ใน MEAs ยังคงมีความไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจาก MEAs บางฉบับที่กำหนดมาตรการทางการค้ามีวัตถุประสงค์ด้านการค้าแอบแฝง มากกว่าที่จะมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

#### 2.4 มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ภายใต้อาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง ประเทศนั้นๆ จึงมีสิทธิที่จะวางแผนหรือบริหารจัดการได้ตามอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนนั้น แต่การตัดไม้ทำลายป่าหรือสภาพความเสื่อมโทรมของป่าไม้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อมีการนำมาตรการทางการค้ามาใช้ในการควบคุมการตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรของชาติ โดยมีเป้าหมายที่จะมุ่งคุ้มครองทรัพยากรร่วมของโลก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติภายใต้ WTO ที่ยกเว้นหลักการค้าเสรีและการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น จะ

นำมาใช้เป็นข้ออ้างดังกล่าวได้หรือไม่ โดยพิจารณาถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมของ WTO และบทบัญญัติต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องภายใต้บังคับของ WTO

#### 2.4.1 ประเด็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO

ในช่วงปี ค.ศ. 1930-1940 ประเทศต่างๆ ทำการแข่งขันทางการค้ากันอย่างมากเพื่อจะได้เปรียบดุลการค้า ดังนั้น จึงทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลก โดยการกีดกันทางการค้านานาประการ ทั้งอุปสรรคที่เป็นภาษีและมีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers : NTB)<sup>14</sup> เมื่อสินค้าถูกกีดกัน หรือถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูง จึงทำให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้น ประชาชนไม่มีความสามารถในการซื้อสินค้า ทำให้สินค้าล้นตลาดและผู้ผลิตขาดทุน แต่ละประเทศจึงต่างแข่งขันกันลดค่าเงินเศรษฐกิจโลกจึงตกต่ำอย่างมากจนก่อให้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากนั้นประเทศต่างๆ จึงตระหนักถึงความสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ในทางการค้าระหว่างประเทศร่วมกัน เพื่อลดภาวะความไม่แน่นอนและเร่งฟื้นตัวเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ในปี ค.ศ. 1947 จึงได้มีการร่วมลงนาม ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on tariffs and Trade: GATT) หรือ แกดตต์ 1947

ในการเจรจาการค้าพหุภาคีก่อนรอบอุรุกวัย ความตกลงแกดตต์ 1947 มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรี ปราศจากอุปสรรคทางการค้า และเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม ซึ่งในระยะเริ่มแรก แกดตต์ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากนัก แม้ว่ามาตรา 20 (บี)<sup>15</sup> และมาตรา 20 (จี)<sup>16</sup> ของแกดตต์จะกำหนดข้อยกเว้นให้ประเทศภาคีสามารถออกมาตรการฝ่ายเดียวด้านการค้าที่ขัดกับหลักการค้าเสรีของแกดตต์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ก็ตาม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1991 จากคำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ของแกดตต์ในคดีทูน่า-ปลาโลมา (Tuna-Dolphin) ได้นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์และการกล่าวหาแกดตต์ว่าไม่ให้ความร่วมมือในการรักษาสิ่งแวดล้อม และเรียกร้องให้มีการปรับปรุงข้อบทของแกดตต์ โดยให้คำนึงเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น จนเป็นเหตุให้มีการนำประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

<sup>14</sup> ทัชชมัย (ฤกษ์สุด) ทองอุไร. *แกดตต์และองค์การการค้าโลก (WTO)*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2554, หน้า 18.

<sup>15</sup> GATT 1994

Article xx (b) “necessary to protect human, animal or plant life or health;”

<sup>16</sup> GATT 1994

Article xx(g) “relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;”

เข้าไปอยู่ในเวทีการเจรจาของ WTO<sup>17</sup> ในเวลาต่อมา โดยการกำหนดประมวลมาตรฐาน (Standard Code) ขึ้นในปี ค.ศ. 1979 เพื่อป้องกันมิให้ประเทศภาคีใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปในทางที่เป็นอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามยังเป็นการรับรองสิทธิของประเทศภาคีที่จะดำเนินมาตรการบางอย่างได้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต่อมาในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยจึงได้มีเจรจาเพื่อหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของประมวลมาตรฐาน และได้มีการจัดทำความตกลงแยกเป็น 2 ฉบับคือ “ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า” (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT) ซึ่งได้ปรับปรุงกฎระเบียบทางเทคนิคให้ละเอียดและมีความสมบูรณ์มากขึ้น และ “ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช” (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Standards: ความตกลง SPM) โดยได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ โดยเฉพาะหลักการประเมินความเสี่ยง และหลักการด้านวิทยาศาสตร์ จากผลของการเจรจาในรอบอุรุกวัยนี้ ก่อให้เกิดการจัดตั้ง WTO เพื่อมาทำหน้าที่แทนแกตต์ ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 และประเทศที่เข้าร่วมได้ประกาศร่วมกันว่า

“จะต้องไม่มี หรือไม่มีความจำเป็นในการใช้นโยบายใดๆ ที่ขัดต่อระบบการค้าพหุภาคีที่มุ่งสู่การเปิดตลาด การไม่เลือกปฏิบัติ หรือขัดต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน”<sup>18</sup>

สำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมในการประชุมรอบโตฮายังคงยึดถือหลักการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของ WTO แต่นับเป็นครั้งแรกที่ตกลงให้การตัดสินใจวางกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและสิ่งแวดล้อมด้วย ดังปรากฏในอารัมภบทของ Doha Declaration ว่า

“วัตถุประสงค์ของการสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคีและส่งเสริมพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นสามารถและต้องทำควบคู่กันไป และตระหนักว่า ภายใต้กฎระเบียบของ WTO ประเทศสมาชิกใดก็ตามจะต้องไม่ถูกห้ามใช้มาตรการเพื่อคุ้มครอง ชีวิต หรือสุขภาพของคน สัตว์ และพืช หรือเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับที่ประเทศสมาชิคนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่ใช่ในทางที่ก่อให้เกิดความลำเอียง บิดเบือน หรือเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าและต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในความตกลงต่างๆ ของ WTO”<sup>19</sup>

ประเด็นการค้าและสิ่งแวดล้อมในการประชุมรอบโตฮานี้ ได้มีการเจรจาใน 3 ประเด็น คือ ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบของ WTO กับความตกลงระหว่าง

<sup>17</sup> นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 1.

<sup>18</sup> นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 31.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.



ประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ให้มีการเจรจาเรื่องกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างฝ่ายเลขาธิการของ ความตกลงสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศกับคณะกรรมการต่างๆ ของ WTO ให้มีการเจรจาอุปสรรคทางการค้าทางภาษีศุลกากร และมีใช้ภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยหลักแล้ว WTO เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จำกัดอำนาจหน้าที่ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการค้าซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ การค้าเสรีและการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยมีเครื่องมือหรือกลไกที่จะนำไปสู่หลักการพื้นฐานดังกล่าว 3 ประการ คือ (1) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) (2) หลักการห้ามการจำกัดจำนวน (Quantitative Restrictions) และ (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) ดังนั้น WTO จึงไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในการดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม WTO ก็ไม่ได้ละเลยความสำคัญด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีการเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateral Measure) เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดยกเว้นไว้ให้ ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นหลักการการค้าเสรีภายใต้ WTO คือ

(1) ข้อยกเว้นตามความตกลงแกตต์ มาตรา 20 (บี) (จี) และบทนำ<sup>20</sup> กล่าวคือ ต้องเป็น มาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ หรือพืช ตามมาตรา 20 (บี) หรือ เป็น มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้ ตามมาตรา 20 (จี) ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ (arbitrary) หรือไม่มีเหตุอันสมควร (unjustifiable) ในระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาพการณ์อย่างเดียวกัน (same conditions) หรือไม่ เป็นการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง (disguised restriction) ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทนำของ มาตรา 20 ด้วย

(2) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: ความตกลง TBT) คือ ความตกลงที่ควบคุมการนำข้อกำหนดทางเทคนิคมาใช้ เป็นมาตรการทางการค้า เพื่อให้ประเทศสมาชิกมั่นใจว่ากฎระเบียบทางเทคนิค (Technical

<sup>20</sup> GATT 1994, Article XX : *General Exceptions*

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

Regulations) มาตรฐาน (Standards) และกระบวนการประเมินความสอดคล้องที่ออกมานั้นจะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้า

(3) ความตกลงว่าด้วยมาตรฐานสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: ความตกลง SPM) คือ ความตกลงเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ไม่ให้เกิดโทษต่อชีวิตและหรือผลเสียต่อสุขภาพของชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ (Sanitary and Phytosanitary Measures: มาตรการ SPS) โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า ในการกำหนดมาตรการ SPS จะต้องมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะการกำหนดให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนด คือ Codex OIE หรือ IPPC

นอกจากนี้ หากพิจารณาประเด็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากคำตัดสินคดีข้อพิพาทต่างๆ แสดงให้เห็นว่าภายหลังจากการจัดตั้ง WTO เริ่มมีแนวคำตัดสินที่เปลี่ยนไป โดยองค์กรอุทธรณ์ได้ตีความข้อยกเว้นของการค้าเสรีตามมาตรา 20 ไปในแนวทาง “วิวัฒนาการ” ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกสามารถตรากฎหมายเพื่อออกมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันองค์กรอุทธรณ์ก็ได้มีการตีความบทนำ (Chapeau) ของมาตรา 20 ในลักษณะเคร่งครัดมากขึ้น<sup>21</sup> ดังนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าแม้ WTO จะให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่ยังคงยึดหลักการการค้าเสรีและการแข่งขันที่เป็นธรรมเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ดี ยังคงมีกฎกติกาภายใต้ WTO บางประการที่แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ

(1) WTO อาจจะไม่อนุญาตให้มีการออกกฎหมายภายในประเทศเพื่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเหนืออาณาเขตประเทศของตน (Extra-territorial)

(2) WTO ไม่อนุญาตให้มีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของวิธีการผลิตที่แตกต่างกันแต่ไม่ส่งผลต่อสินค้าขั้นสุดท้าย (Non - processes and Production Methods: Non-PPMs)

(3) กฎของ WTO อาจขัดแย้งกับ MEAs เช่น อาจจะมีการระบุเรื่องการจำกัดหรือห้ามซื้อขายสินค้าบางชนิดไว้ แต่บังคับใช้กับบางประเทศเท่านั้นซึ่งอาจกลายเป็นข้อพิพาทต่อการไม่เลือกปฏิบัติได้<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ศักดา ธนิตกุล. กฎหมายและแนวคำตัดสิน องค์การการค้าโลกกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2553, หน้า 87.

<sup>22</sup> อนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. การค้าและสิ่งแวดล้อม ประเด็นท้าทายต่อเศรษฐกิจสีเขียว. ใน จักรกระแส Rio+20 สู่มลพิษไทย. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, พฤษภาคม 2555, หน้า 318 – 319.

## 2.4.2 การบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขต (Extrajurisdictionality)

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศสมาชิก WTO ย่อมมีอำนาจออกกฎหมายภายในต่างๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่จะมีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ภายในเขตอำนาจรัฐ (Jurisdiction) ของตนเท่านั้น และไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับนอกอาณาเขต (Extra-territorial) หรือเพื่อบังคับให้ประเทศอื่นต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้นำเข้าได้

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขต มีแนวคำตัดสินที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 1) การบังคับให้ประเทศอื่นต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้นำเข้า เป็นการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับนอกอาณาเขต

ในคดี US – Tuna II<sup>23</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พิจารณาว่าการที่สหรัฐอเมริกาออกมาตรการจำกัดการนำเข้าปลาทูน่าที่มีวิธีการจับที่เป็นอันตรายต่อปลาโลมานั้น เป็นมาตรการที่บังคับให้ประเทศอื่นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงเป็นมาตรการที่ไม่ได้ “มีเป้าหมายหลัก” เพื่อ “ทำให้เกิดผลควบคู่ไปกับ” การจำกัดการผลิตและบริโภคภายในสหรัฐอเมริกา<sup>24</sup> และมาตรา 20 (จี) ก็ไม่ได้อนุญาตให้มีการดำเนินมาตรการที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่อาจสูญสิ้นไปได้โดยการบังคับหรือข่มขู่ให้รัฐบาลของประเทศภาคีอื่นต้องยอมรับนโยบายในการอนุรักษ์หรือนโยบายในการปกป้องดังกล่าวจากประเทศผู้นำเข้า<sup>25</sup> ดังนั้น มาตรการของสหรัฐอเมริกาจึงไม่สอดคล้องกับมาตรา 20 (จี)

<sup>23</sup> United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (1994)

<sup>24</sup> Panel Report on US – Tuna II, para. 5.22.

<sup>25</sup> Panel report 5.26 – 5.27.

2) **แนวทางการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขต ซึ่งเป็น “ทรัพยากรร่วมของโลก”**

หากสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายหรือนโยบายภายในของประเทศผู้นำเข้าให้ความคุ้มครองนั้นเป็น “ทรัพยากรร่วมของโลก” มีแนวทางการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขต ในคดี US – Tuna I<sup>26</sup> และคดี US – Tuna II ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) พิจารณาว่าทรัพยากรร่วมนั้นอยู่ภายใต้ MEAs ฉบับใดหรือไม่ หากอยู่ภายใต้ MEAs เช่น CITES ประเทศสมาชิกก็ย่อมมีสิทธิใช้มาตรการฝ่ายเดียวภายใต้ WTO เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกดังกล่าวได้

(2) กรณีที่ทรัพยากรร่วมนั้น ไม่อยู่ภายใต้ MEAs ฉบับใดเลย จะต้องพิจารณาต่อว่า ประเทศสมาชิกรับนั้นได้ดำเนินการเจรจาประเทศคู่ค้าที่ได้รับผลกระทบอย่างจริงจังเพื่อร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรร่วมดังกล่าวแล้วหรือไม่ ซึ่งหากไม่ได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงแล้ว จึงจะมีสิทธิใช้มาตรการฝ่ายเดียวภายใต้ WTO เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรร่วมของโลกได้

3) **คำตัดสินที่มีแนวโน้มว่ามีวิวัฒนาการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น**

ในคดี US – Shrimp<sup>27</sup> สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ Section 609 ตามกฎหมาย Public Law 101-162 โดยกำหนดให้ทุกประเทศที่ส่งออกกุ้งต้องได้รับการรับรองโดยรัฐบาลว่ามีมาตรการป้องกันมิให้เต่าทะเลติดอวนกุ้งโดยบังเอิญ คดีนี้ถูกร้องเรียนขึ้นไปถึงองค์กรอุทธรณ์ โดยสหรัฐอเมริกาอ้างว่ามาตรการดังกล่าวเป็นไปตามข้อยกเว้น มาตรา 20 (จี) ซึ่งในคดีนี้องค์กรอุทธรณ์ได้กล่าวว่าจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องการใช้มาตรา 20 (จี) ภายนอกอาณาเขตของประเทศผู้นำเข้า<sup>28</sup> แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะอ้างว่ากฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา ไม่เป็นการบังคับใช้นอกอาณาเขต แต่เป็นการบังคับใช้ภายในประเทศโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด (Market Access) ของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นกฎหมายภายในที่ใช้บังคับภายในอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้นก็ตาม แต่องค์กรอุทธรณ์ได้ตัดสินว่า เต่าทะเล เป็นสัตว์ที่มีอัตราการอพยพย้ายถิ่นสูง ทำให้มีการเคลื่อนย้ายผ่านอาณาเขตของหลายประเทศ ส่งผลให้สหรัฐอเมริกามีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขตของตนได้ จากคำตัดสินของคดีนี้จึงก่อให้เกิดความคลุมเครือว่าคำตัดสินดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขต อันมีแนวโน้มในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้นหรือไม่

<sup>26</sup> United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (1991)

<sup>27</sup> United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products

<sup>28</sup> Appellate body report on US – Shrimp, para. 133.

### 2.4.3 สถานะของมาตรการที่ใช้บังคับกับกระบวนการและวิธีการผลิต (Processes and Production Methods: PPMs) ภายใต้บทบัญญัติของ WTO

การตีความหลัก PPMs เป็นประเด็นปัญหาด้านการค้าระหว่างประเทศที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นการนำ PPMs มาใช้ในการออกมาตรการฝ่ายเดียวในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีใหม่เพื่อคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้และที่ไม่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้ ปัญหามลพิษทางอากาศ ตลอดจนการใช้แรงงานเด็ก แรงงานถูกบังคับ แรงงานนักโทษ และแรงงานทาส ซึ่งมาตรการที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก คือ การคุ้มครองกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ในปฏิญญาโดฮา Paragraph 31 (iii) กำหนดให้มีการเจรจาหรือยกเลิกมาตรการภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษีสำหรับสินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม จากการเจรจาที่ผ่านมาประเทศสมาชิกต่างมีความต้องการที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องในการให้คำจำกัดความของ “สินค้าสิ่งแวดล้อม” หรือวิธีการลดภาษีประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งสหภาพยุโรปได้พยายามผลักดันให้มีการเจรจาเรื่องสิ่งแวดล้อม เพราะต้องการรักษาสุขภาพแวดล้อมไปพร้อมกับขยายการค้า และให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในการรักษาสิ่งแวดล้อมของโลก ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีข้อจำกัดในหลายด้าน เช่น ยังไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมและยังไม่มีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด อีกทั้งยังเกรงว่าประเทศพัฒนาแล้ว อาจใช้เรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้า จนกระทั่งปัจจุบัน การหารือเพื่อกำหนดคำนิยามของสินค้าสิ่งแวดล้อมยังคงมีความหลากหลาย และไม่มีบทสรุปที่ชัดเจน มีบางประเด็นเสนอว่าสินค้าสิ่งแวดล้อมควรรวมถึง สินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามข้อเสนอของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งประเด็นนี้อาจกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่อาจไม่มีเทคโนโลยีการผลิตอันเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>29</sup> ปัจจุบันการเจรจาให้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO คุ้มครองถึง PPMs ด้วย จึงยังไม่ได้ข้อยุติว่าจะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร ดังนั้น จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ภายใต้ WTO และยึดถือแนวทางการตัดสินใจคดีพิพาทที่ผ่านมาเป็นสำคัญ

สำหรับมาตรการทางการค้าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ

<sup>29</sup> ประทีป มีคิตธรรม. การเจรจาด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในกรอบองค์การการค้าโลก [ออนไลน์]. ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: <http://www.lrcet.go.th/tools/?p=393> [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558].

## 1) มาตรการที่ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์

มาตรการที่ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์ เป็นมาตรการที่ให้ความสำคัญกับคุณลักษณะ (characteristics) คุณภาพ (quality) การออกแบบ (design) และการทำงานของผลิตภัณฑ์ (performance) ซึ่งจะอ้างอิงถึงคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ว่าจะต้องผ่านกรรมวิธีหรือกระบวนการอย่างไร โดยอย่างหนึ่ง เช่น การกำหนดปริมาณสารต่างๆ ในผลิตภัณฑ์ การกำหนดการทำงานร่วมกับอุปกรณ์อื่นใดในระบบหรือเครือข่าย เป็นต้น

## 2) มาตรการที่ใช้บังคับกับ PPMs

มาตรการที่ใช้บังคับกับ PPMs คือมาตรการที่กำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดสำหรับการผลิตผลิตภัณฑ์ ซึ่งสามารถจำแนก PPMs ได้เป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาจากความแตกต่างทางกายภาพระหว่างผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย กล่าวคือ โดยปกติการผลิตจะเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายและปรากฏให้เห็นในตัวผลิตภัณฑ์เองหรือเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย แต่บางกรณีการผลิตไม่เกี่ยวข้องกับตัวผลิตภัณฑ์ในเชิงที่ว่าไม่ทำให้คุณลักษณะทางกายภาพใดๆ ของสินค้าเปลี่ยนแปลงไป<sup>30</sup> โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1) PPMs ที่ส่งผลทางกายภาพต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ (Product related to Product and Process Methods: PRPPMs)

เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นเงื่อนไขและข้อกำหนดสำหรับการผลิตผลิตภัณฑ์ ซึ่งอาจจะมีผลต่อผลิตภัณฑ์โดยตรง กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย เช่น การออกมาตรฐานห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานเรื่องความสะอาดในกระบวนการผลิต การกำหนดปริมาณสารเคมีในการผลิต เป็นต้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและคุณลักษณะของยาโดยตรง

### 2.2) PPMs ที่ไม่ส่งผลต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ (Non - Product related to Product and Process Methods: NPRPPMs หรือ Non-PPMs)

เป็นมาตรการที่กำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดสำหรับการผลิตผลิตภัณฑ์ ซึ่งไม่ได้มีผลต่อผลิตภัณฑ์โดยตรง กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนคุณลักษณะทางกายภาพใดๆ ของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยของเสียที่เกิดจากการกระบวนการผลิต

---

<sup>30</sup> Conrad, C. R. *Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law: Interfacing Trade and Social Goals*. Cambridge University, 2011, p.28.

การติดฉลากเพื่อให้ข้อมูลต่างๆ แก่ผู้บริโภค การห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น อันเป็นการใช้บังคับก่อนหรือในระหว่างขั้นตอนการผลิตก่อนมีการจัดจำหน่ายสู่ตลาด

สำหรับความแตกต่างที่เกิดจาก “การผลิต” นี้ นักวิชาการ ชื่อ Hudec<sup>31</sup> กล่าวว่า

“ความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ตั้งอยู่บนคุณลักษณะของกระบวนการผลิต หรือ กระบวนการผลิตของผู้ผลิต ... ไม่สามารถถูกนำมาใช้อ้างเป็นเหตุผลสำหรับการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสินค้าภายในประเทศและต่างประเทศ เมื่อต้องจัดการกับความแตกต่างของผลิตภัณฑ์บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ WTO จะเพิกเฉยต่อหลักเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับตัวผลิตภัณฑ์ และจะตัดสินว่า ความแตกต่างของการปฏิบัติใด ๆ ระหว่างสินค้าจากต่างประเทศ และ ภายในประเทศ สามารถถูกนำมาพิสูจน์ภายใต้กฎหมายตามมาตรา 3 คือการทดสอบความเป็นผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน และทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกัน”<sup>32</sup>

#### 2.4.3.1 สถานะของ PPMs ภายใต้ความตกลงแกตต์

โดยหลักแล้วความตกลงแกตต์เป็นความตกลงที่ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์เท่านั้น จะไม่ใช่บังคับกับกระบวนการผลิต หากเป็น “สินค้าชนิดเดียวกัน” ประเทศสมาชิกจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้านั้น อย่างไรก็ตาม คำว่า “สินค้าชนิดเดียวกัน” ความตกลงแกตต์ก็ไม่ได้ให้ความหมายไว้โดยชัดเจน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป (case-by-case) ซึ่งแนวทางในการวิเคราะห์นั้น มุ่งเน้นที่คุณลักษณะ คุณสมบัติทางกายภาพ (physical characteristic) คุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย (end-use characteristic) และสภาพของผลิตภัณฑ์ หรือความตกลงแกตต์อาจพิจารณาว่าเป็นสินค้าที่แข่งขันกันเองโดยตรงหรือใช้ทดแทนกันได้หรือไม่ โดยที่ไม่ได้พิจารณาว่าสินค้านั้นจะมี PPMs อันมีผลทำให้ผลิตภัณฑ์นั้นผิดแผกออกไปหรือไม่<sup>33</sup> ทั้งนี้ หากแกตต์ใช้บังคับกับ PPMs ได้แล้ว ประเทศผู้นำเข้าสินค้านั้นย่อมสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ PPMs ได้อย่างมากมาย เพื่อใช้เป็นอุปสรรค

<sup>31</sup> ศาสตราจารย์ Robert E. Hudec ได้รับยกย่องว่าเป็นบุคคลที่ “establish the subject” ในวงการวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูงในวงการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี

<sup>32</sup> Hudec, Robert E. 1998. ‘GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an “Aims and Effects” Test’, The International Lawyer 32: 619–49, and in Essays on the Nature of International Trade Law (London, 1999), p.624

<sup>33</sup> ดวงแก้ว นพพรพรหม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้แกตต์/องค์การการค้าโลก, หน้า 211.

และเป็นเครื่องมือคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ<sup>34</sup> อันจะทำให้ระบบการค้าเสรีถูกบิดเบือนไปอย่างมาก

คดีตัวอย่างที่สำคัญในการพิจารณาถึงประเด็นการใช้บังคับมาตรการต่อตัวผลิตภัณฑ์เท่านั้น โดยไม่ใช้บังคับต่อ PPMs

#### - คดี US – Tuna I<sup>35</sup>

สหรัฐอเมริกาได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่อาศัยอยู่ในทะเล ค.ศ. 1972 (The Marine Mammal Protection Act of 1972) ออกมาตรการห้ามนำเข้าปลาทูน่าแช่แข็งและผลิตภัณฑ์จากปลาทูน่าจากประเทศที่จับปลาทูน่าแล้วทำให้โลมาตายเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาคำหนด แม็กซิโกเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายดังกล่าวจึงนำเรื่องขึ้นร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยอ้างว่าการนำข้อกำหนดเรื่องติดฉลากสินค้ามาใช้กับปลาทูน่าที่มาจากแม็กซิโกเป็นมาตรการที่ขัดกับความตกลงแกตต์ เป็นที่น่าสนใจว่าในขณะนั้นทั้งสองฝ่ายต่างมีความเห็นเป็นอย่างเดียวกันว่ามาตรการดังกล่าวถูกเชื่อมโยงกับ PPMs ซึ่งเป็นที่ยอมรับภายใต้ความตกลงแกตต์ ด้วยเหตุนี้สหรัฐอเมริกาจึงโต้แย้งว่าบัญญัติดังกล่าวควบคุมวิธีการผลิตซึ่งถูกคัดค้านโดยแม็กซิโก<sup>36</sup> แม็กซิโกปฏิเสธว่ามาตรการที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็น PPMs เพราะมุ่งที่จะคุ้มครองปลาโลมามากกว่ามุ่งคุ้มครองการผลิตปลาทูน่า<sup>37</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าคู่กรณีคิดว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการผลิตเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามความตกลงแกตต์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแม้จะไม่ยอมรับข้อต่อสู้ของคู่กรณี แต่ก็ได้ให้เหตุผลการไม่นำมาตรา 3 มาใช้กับการห้ามนำเข้าในคดีนี้ประการหนึ่งว่าตาม Note Ad ของมาตรา 3 ซึ่งอ้างถึงการจำกัดการนำเข้าตามมาตรา 11 ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 3 จะไม่นำมาใช้เนื่องจากมาตราดังกล่าวครอบคลุมเฉพาะมาตรการที่ใช้กับผลิตภัณฑ์นั้น มาตรการข้างต้นจะควบคุมแค่การจำหน่ายปลาโดยตรงเท่านั้น และเป็นไปไม่ได้ที่จะกระทบต่อผลิตภัณฑ์ปลาทูน่า<sup>38</sup>

<sup>34</sup> ศักดา ธนิกกุล. กฎหมายและแนวคำตัดสิน องค์การการค้าโลกกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 43.

<sup>35</sup> United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (1991)

<sup>36</sup> Panel report on US – Tuna I, para. 3.18.

<sup>37</sup> Panel report on US – Tuna I, para. 3.19.

<sup>38</sup> Panel report on US – Tuna I, para. 5.19.



- คดี US – Tuna II<sup>39</sup>

สืบเนื่องจากคดี US – Tuna I ประชาคมยุโรปและเนเธอร์แลนด์ซึ่งนำเข้าปลาทูน่าจากเม็กซิโกและนำมาแปรรูปเพื่อส่งไปยังสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวหาว่าการที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าปลาทูน่าจากประชาคมยุโรปและเนเธอร์แลนด์นั้นขัดต่อเกณฑ์ ในคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นพ้องกันกับคำตัดสินในคดี US – Tuna I เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรา 3 แม้จะไม่แสดงออกอย่างชัดแจ้ง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ยืนยันความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์กับกระบวนการผลิต (product – process distinction) โดยมุ่งประเด็นไปที่เรื่องการปฏิบัติที่ด้อยกว่า (less favourable treatment) สำหรับผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปเดียวกัน กล่าวคือ Note Ad ของมาตรา 3 ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้และมาตรการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 11<sup>40</sup>

- คดี US - Shrimp<sup>41</sup>

สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ Section 609 ตามกฎหมาย Public Law 101-162 โดยกำหนดให้ทุกประเทศที่ส่งออกกุ้งต้องได้รับการรับรองโดยรัฐบาลว่ามีมาตรการป้องกันมิให้เต่าทะเลติดอวนกุ้งโดยบังเอิญ คดีนี้ถูกร้องเรียนขึ้นไปถึงองค์กรอุทธรณ์ โดยสหรัฐอเมริกาอ้างว่ามาตรการดังกล่าวเป็นไปตามข้อยกเว้น มาตรา 20 (จี) โดยในคดีนี้องค์กรอุทธรณ์หลีกเลี่ยงที่จะพิจารณาในประเด็นนี้ โดยไม่ได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งว่าเกณฑ์อนุญาตให้ใช้ PPMs ได้หรือไม่ โดยอาศัยหลักการที่เรียกว่า “Principle of Judicial Economy” ในกรณีที่ไม่พิจารณาประเด็นที่ไม่มีผลต่อการแพ้ชนะในการตัดสินคดี<sup>42</sup>

จากคำตัดสินคดีตัวอย่างดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่าความตกลงเกณฑ์ คำนึงถึงมาตรการที่ใช้บังคับต่อตัวผลิตภัณฑ์ไม่ใช่ PPMs ซึ่งในคดี US – Shrimp องค์กรอุทธรณ์ก็หลีกเลี่ยงไม่พิจารณาถึงประเด็น PPMs ดังนั้นจึงต้องยึดถือตามแนวทางการตีความตามคำตัดสินในคดีเดิม กล่าวคือ ความตกลงเกณฑ์ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์เท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการผลิตด้วย

<sup>39</sup> United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (1994)

<sup>40</sup> Panel report on US – Tuna II, paras. 5.9-5.10.

<sup>41</sup> United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products

<sup>42</sup> ดวงแก้ว นพพรหม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้เกณฑ์/องค์การการค้าโลก, หน้า 213.

### 2.4.3.2 สถานะของ PPMs ภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: ความตกลง TBT)

ความตกลง TBT เป็นความตกลงที่บังคับใช้กับข้อกำหนดทางเทคนิค ซึ่งว่าด้วยเรื่อง กระบวนการและวิธีการผลิตผลิตภัณฑ์ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงทำการศึกษาว่าสถานะของ PPMs ภายใต้ความตกลง TBT มีเงื่อนไขและมีขอบเขตการใช้บังคับเพียงใด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) ที่มาและหลักการสำคัญของความตกลง TBT

จากผลของการเจรจาการค้าภายใต้ความตกลงแกตต์ ทำให้อัตราภาษีการนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศลดลงเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและการปกป้องผลประโยชน์ภายในประเทศ ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะพัฒนาที่พัฒนาแล้ว จึงเปลี่ยนไปใช้อุปสรรคทางการค้ารูปแบบอื่นเพิ่มมากขึ้น การกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิคเป็นมาตรการทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ซึ่งกระทบผู้ประกอบการคือเป็นการเพิ่มต้นทุนในการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดทางเทคนิคนั้น และเพิ่มต้นทุนในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตให้สอดคล้องตามข้อกำหนด เพื่อให้สินค้าเป็นที่ยอมรับ และสามารถส่งออกไปยังประเทศดังกล่าวได้

ความตกลง TBT เป็นความตกลงที่มาจากกรปรับปรุงความบกพร่องของประมวลมาตรฐาน (Standard Code) และได้นำเอาบทบัญญัติมาตรา 20 ของแกตต์ มากำหนดให้มีรายละเอียดเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการนำมาตรการทางการค้ารูปแบบใหม่มาใช้เพื่อสร้างอุปสรรคทางการค้า โดยเป็นความตกลงที่มีเป้าหมายในการสร้างหลักประกันว่าการที่ประเทศสมาชิกนำข้อกำหนดทางเทคนิคมาใช้ต้องเป็นไปเพียงเพื่อจุดประสงค์อันชอบธรรมเท่านั้น (Legitimate Objectives) ยกตัวอย่างเช่น

- ค้ำครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช
- ค้ำครองสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์
- ค้ำครองความปลอดภัยของชาติ
- ค้ำครองสิ่งแวดล้อม
- ป้องกันการหลอกลวงจากพฤติกรรมทางการตลาดของผู้ประกอบการ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Technical Regulations and Standards, Article 2

2. Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention

ความตกลง TBT ใช้บังคับกับ “ข้อกำหนดทางเทคนิค” ทั้งที่เป็น กฎระเบียบทางเทคนิค (Technical Regulation) มาตรฐาน (Standard) และการประเมินความสอดคล้อง (Conformity Assessment Procedures)

### 1.1) กฎระเบียบทางเทคนิค (Technical Regulation)

กฎระเบียบทางเทคนิค เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับโดยกฎหมาย อันเกิดจากรัฐหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งมีสภาพบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จัดจำหน่ายต้องปฏิบัติตาม (Mandatory) กล่าวคือ หากไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าหรือจำหน่ายภายในประเทศที่ออกกฎระเบียบทางเทคนิคนั้น

กฎระเบียบทางเทคนิค หมายถึง เอกสารที่กำหนดคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ รวมถึงบทบัญญัติทางบริหารที่ใช้บังคับด้วย ซึ่งเอกสารและบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะเป็นการบังคับให้ปฏิบัติตาม โดยอาจรวมหรือระบุเฉพาะด้วย คำศัพท์เฉพาะ (terminology) สัญลักษณ์ (symbols) การบรรจุหีบห่อ (packaging) การทำเครื่องหมาย (marking) หรือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดฉลาก (labelling requirements) ที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการหรือกรรมวิธีการผลิตนั้นด้วย<sup>44</sup>

### 1.2) มาตรฐาน (Standard)

มาตรฐานเป็นข้อกำหนดในเชิงสมัครใจ กล่าวคือ ไม่บังคับว่าจะต้องปฏิบัติตามดังเช่นกฎระเบียบทางเทคนิค แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานระหว่างประเทศอาจถูกใช้เป็นพื้นฐานในการออกกฎระเบียบทางเทคนิคได้ นอกเสียจากว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ หรือส่วนที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดผลหรือไม่เหมาะสม ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อันชอบธรรม

of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

<sup>44</sup> **Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1**

1. Technical regulation

Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

เนื่องจากความแตกต่างอันเกิดจากปัจจัยพื้นฐานของสภาพภูมิอากาศหรือภูมิศาสตร์ หรือปัญหาด้านเทคโนโลยี<sup>45</sup>

มาตรฐาน หมายถึง เอกสารที่ได้รับความเห็นชอบโดยองค์กรที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งระบุกฎแนวทางหรือลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้กันโดยทั่วไปและใช้อยู่เป็นประจำ ไม่ได้เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจรวมหรือระบุถึงข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ สัญลักษณ์ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมาย หรือการติดฉลากที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการ หรือกรรมวิธีการผลิตด้วย<sup>46</sup>

### 1.3) กระบวนการประเมินความสอดคล้อง (Conformity Assessment Procedure)

กระบวนการประเมินความสอดคล้อง<sup>47</sup> เป็นกระบวนการพิจารณาทางเทคนิค เพื่อยืนยันว่าผลิตภัณฑ์นั้นผ่านข้อบังคับหรือข้อกำหนดที่ได้วางไว้ในกฎระเบียบและมาตรฐาน กระบวนการประเมินความสอดคล้อง ได้แก่ กระบวนการสุ่มตัวอย่าง (sampling) การทดสอบ (testing) การตรวจสอบความถูกต้อง (inspection) การประเมินผล (evaluation) การยืนยันและการประกันความสอดคล้อง (verification and assurance of conformity) เป็นต้น ซึ่งกระบวนการประเมินความสอดคล้องของประเทศผู้ส่งออกอาจแตกต่างกับประเทศส่งออกอื่น หรือแตกต่างกับประเทศผู้นำเข้าก็ได้ แต่กระบวนการประเมินความสอดคล้องจะต้องมีความเท่าเทียมกัน (equivalence) กับกระบวนการประเมินความสอดคล้องของประเทศผู้นำเข้า

<sup>45</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Article 2

2.4 Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.

<sup>46</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1

#### 2. Standard

Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

<sup>47</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1

#### 3. Conformity assessment procedures

Any procedure used, directly or indirectly, to determine that relevant requirements in technical regulations or standards are fulfilled.

## 2) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของ PPMs

หากพิจารณาถึงความเป็นมาและหลักการของความตกลง TBT ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าความตกลง TBT ใช้บังคับกับการออกมาตรการทางค้าที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดทางเทคนิคทั้งที่เป็นกฎระเบียบทางเทคนิค (Technical Regulation) และมาตรฐาน (Standard) โดยพิจารณาจากตัวสินค้าและกระบวนการผลิตด้วย

แต่เนื่องจากรูปแบบของ PPMs มี 2 รูปแบบ คือ PPMs ที่กระทบต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์โดยตรง และ Non-PPMs ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าความตกลง TBT ยอมรับสถานะของ PPMs ครอบคลุมรูปแบบใดบ้าง ซึ่งการวิเคราะห์ถึงขอบเขตการใช้บังคับความตกลง TBT ต่อมาตรการ PPMs นั้น พิจารณาจากข้อความที่บัญญัติไว้ใน TBT เป็นสำคัญ

ตามนิยามคำว่า “กฎระเบียบทางเทคนิค” และคำว่า “มาตรฐาน” ในภาคผนวก 1 ของความตกลง TBT ได้กล่าวถึง PPMs ไว้ โดยขอหยิบยกมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กฎระเบียบทางเทคนิค หมายถึง เอกสารที่กำหนดคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิต “ที่เกี่ยวข้อง” กับผลิตภัณฑ์ (their “related”)

มาตรฐาน หมายถึง เอกสารที่ได้รับความเห็นชอบโดยองค์กรที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งระบุกฎแนวทางหรือลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิต “ที่เกี่ยวข้อง” (“related”)

จากบทบัญญัติดังกล่าว นิยามทั้งสองใช้คำว่า “ที่เกี่ยวข้อง” เช่นเดียวกัน ซึ่งได้รับการตีความไว้ว่าให้หมายถึง “มีผลกระทบทางกายภาพต่อผลิตภัณฑ์สุดท้าย”<sup>48</sup> ความเห็นนี้ถือว่า เฉพาะ PPMs ที่ปรับเปลี่ยนคุณลักษณะทางกายภาพของผลิตภัณฑ์เท่านั้น ที่อยู่ภายใต้บังคับของความตกลง TBT และถึงแม้ว่ารูปแบบไวยากรณ์ที่ใช้จากต่างกันเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ความหมายเปลี่ยนไป<sup>49</sup>

ความเห็นนี้มีเหตุผลสนับสนุนจากประวัติศาสตร์การเจรจาทำความตกลง TBT กล่าวคือ ประเด็นว่า Non-PPMs ควรตกอยู่ภายใต้บังคับของความตกลง TBT หรือไม่ ได้มีการถกเถียงกันในเวทีการเจรจาความตกลงนี้ ตามเอกสารนำเสนอของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งกล่าวถึงข้อบังคับหลักทั้งหมดในความตกลงซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับ PPMs ทั้งหมด จะกลายเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดมาตรการซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าโดยไม่จำเป็นเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เอกสารนำเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี แต่ก็คงเกิดข้อข้องใจ

<sup>48</sup> The UNCTAD, Dispute Settlement, para. 3.10, Technical Barriers to Trade (2003), p.10.

<sup>49</sup> Conrad, C. R. *Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law: Interfacing Trade and Social Goals*, p.378.

จากผู้ที่มีไม่ให้การสนับสนุน<sup>50</sup> ในระยะสุดท้ายของการเจรจาอบอุรุกวัย แม็กซีโกจึงเสนอนิยามของมาตรการ PPMs ควรมีความชัดเจน และผู้เข้าร่วมเจรจาดตกลงว่าควรเพิ่มคำว่า “ที่เกี่ยวข้อง” (related) ไว้ในนิยาม จึงทำให้แม็กซีโกเข้าใจได้ชัดเจนว่าเจตนารมณ์คือ ไม่รวม PPMs ที่ไม่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ไว้ในนิยาม<sup>51</sup>

ในเวทีเจรจาครั้งต่อมา แม็กซีโกเสนอให้เพิ่มเติมคำว่า “กับผลิตภัณฑ์” (their) ไว้หน้าคำว่า “ที่เกี่ยวข้อง” (related) ในนิยามคำว่ากฎระเบียบทางเทคนิค เพื่อจะทำให้มั่นใจได้ว่าความตกลงจะกล่าวถึงเฉพาะ PPMs ที่ระบุไว้เท่านั้น<sup>52</sup>

โดยสรุปแล้วการเพิ่มเติมคำว่า “ที่เกี่ยวข้อง” และคำว่า “กับผลิตภัณฑ์” แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจหลักของผู้เข้าร่วมเจรจาที่จะแยกกฎระเบียบทางเทคนิคและมาตรฐานที่เกี่ยวกับ Non-PPMs ออกจากความตกลง TBT<sup>53</sup>

ดังนั้น จากการศึกษาจึงได้ข้อสรุปถึงสถานะของ PPMs ว่าในความตกลง TBT ใช้บังคับกับ PPMs ที่ส่งผลกระทบต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์เท่านั้น ไม่รวม Non-PPMs



<sup>50</sup> WTO, Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade, Note by the Secretariat, WT/CTE/W/10, G/TBT/W/11 of 29 August 1995, CXX-CXXIII.

<sup>51</sup> Note by the Secretariat, WT/CTE/W/10, G/TBT/w/11 of 29 August 1995, at CXLVI.

<sup>52</sup> Note by the Secretariat, WT/CTE/W/10, G/TBT/w/11 of 29 August 1995, at CXLVII.

<sup>53</sup> Conrad, C. R. *Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law: Interfacing Trade and Social Goals*, 379.

### บทที่ 3

## กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010): EUTR] และพันธกรณีตามความตกลงการเป็นหุ้นส่วน ด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA)

ในบทนี้จะศึกษาถึงหลักการสำคัญของมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้า คือ EUTR และการเข้าทำความตกลงทวิภาคีทางการค้า คือ VPA เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความสอดคล้องกันของมาตรการทั้งสองทั้งในแง่ของหลักการและวัตถุประสงค์ที่จะลดการตัดไม้ทำลายป่าอย่างผิดกฎหมายและการส่งเสริมแนวทางการพัฒนาป่าไม้อย่างยั่งยืน ตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) รวมถึงศึกษาพันธกรณีตาม VPA และกรอบการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่จะใช้เป็นภาคผนวกใน VPA เพื่อนำผลการศึกษาไปพิจารณาแนวทางการเจรจาจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ และวิเคราะห์กฎหมายไทยที่ต้องมีแก้ไขปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว ในบทที่ 4 ต่อไป

#### 3.1 หลักการสำคัญของ EUTR

EUTR เป็นการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT ประการหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการทำไม้ผิดกฎหมาย เนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม EUTR จึงเป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบการนำไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยวางข้อกำหนดในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ผ่านกระบวนการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ตั้งแต่สิทธิในการตัดโค่นจนกระทั่งมีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์และหลักการสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

### 3.1.1 วัตถุประสงค์ตามอารัมภบทของ EUTR

จากการศึกษาอารัมภบทของ EUTR พบว่า EUTR มีขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์ไม่ทำลายป่า เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในแง่ลบต่อประเด็นสำคัญ 3 ด้านหลัก คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและการเมือง

#### 1) ด้านสิ่งแวดล้อม

การตัดโค่นไม้และการทำไม้โดยผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากป่าไม้ถูกทำลายและเกิดความเสื่อมโทรมจนไม่สามารถฟื้นฟูได้ในระยะเวลาอันสั้น ทั้งยังก่อให้เกิดภาวะทะเลทรายและการพังทลายของหน้าดินและก่อให้เกิดภาวะน้ำท่วม

เมื่อป่าไม้มีปริมาณลดลง กลไกทางธรรมชาติของต้นไม้ในการช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศก็ลดลงตามไปด้วยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพอากาศที่แปรปรวน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จึงเป็นการบรรเทาผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก อันเป็นการดำเนินงานภายใต้พันธกิจของสหภาพยุโรปที่ให้ไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change)

นอกจากนี้ การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลง สภาพป่าไม้มีความเสื่อมโทรม ประกอบกับมนุษย์เข้าไปทำกิจกรรมอันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น ย่อมส่งผลให้ระบบนิเวศน์ภายในป่าสูญเสียความสมดุลและเป็นการคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

ดังนั้น จะเห็นว่าจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

#### 2) ด้านเศรษฐกิจ

การตัดโค่นไม้และการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย มักจะหลีกเลี่ยงการชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษี ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการประกอบกิจการ ทำให้ต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

#### 3) ด้านสังคมและการเมือง

การตัดโค่นไม้และการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งคือ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่บั่นทอนความก้าวหน้าในการพัฒนากลไกทางสถาบันและธรรมาภิบาลที่ดี



นอกจากนี้ เมื่อพื้นที่ป่าไม้ลดลง และมีการบุกรุกโดยผู้ประกอบการที่มุ่งหวังผลประโยชน์ใน ด้านเศรษฐกิจจากป่าไม้มากขึ้น ย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและการคุกคามต่อวิถีชีวิตของชุมชน ท้องถิ่นที่อาศัยอยู่กับป่าไม้ ทั้งยังสามารถยกระดับความขัดแย้งนี้ถึงขั้นการใช้อาวุธอีกด้วย

### 3.1.2 สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้การควบคุมของ EUTR

EUTR กำหนดสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ต้องได้รับการตรวจสอบถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ครอบคลุม 4 พิกัด คือ

- สินค้าตอนที่ 44 ไม้และของทำด้วยไม้ ถ่านไม้ ประกอบด้วยสินค้า 3 ประเภท คือ วัสดุดิบ (เช่น ไม้พื้น ถ่านไม้ ผงไม้ เป็นต้น) สินค้ากึ่งสำเร็จรูป (เช่น แผ่นชิ้นไม้อัดเรียง ไม้อัดพลาวยูด เป็นต้น) และสินค้าสำเร็จรูป (เช่น เครื่องประกอบอาคารทำด้วยไม้ เครื่องใช้บนโต๊ะอาหารหรือในครัว ที่ทำด้วยไม้ เป็นต้น)
- สินค้าตอนที่ 47 เยื่อกระดาษ
- สินค้าตอนที่ 48 กระดาษ
- สินค้าตอนที่ 94 เฟอร์นิเจอร์ เครื่องเตียงที่ทำด้วยไม้

นอกจากนี้ EUTR ยังมีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้บางชนิดที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของ EUTR คือ

- ไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่หมดอายุ (have completed their lifecycle) และอย่างไรเสียจะต้องถูกกำจัดทิ้งอยู่แล้ว (would otherwise be disposed of as a waste) รวมถึงผลิตภัณฑ์รีไซเคิลที่ไม่ว่าจะใช้กระบวนการใดหรือเทคโนโลยีใดในการผลิต แต่เศษไม้ที่เป็นผลพลอยได้จากการผลิตนั้นไม่จัดเป็นของเสีย (waste) ดังนั้นจึงยังอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ EUTR<sup>1</sup>

ทั้งนี้เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของสหภาพยุโรปต้องการส่งเสริมการนำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้กลับมาใช้ใหม่ ดังนั้นหากจะรวมผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบข่ายของ EUTR อาจเป็นการสร้างภาระอันไม่พึงประสงค์ต่อผู้ประกอบการยุโรป ดังนั้นไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ใช้แล้วจนหมดอายุการใช้งานและไม้ที่ควรถูกกำจัดเป็นกากของเสียจึงไม่รวมเข้าอยู่ในขอบเขตของ EUTR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation." September 2013, p.14.

<sup>2</sup> EUTR: Recital (11)

Bearing in mind that the use of recycled timber and timber products should be encouraged, and that including such products in the scope of this Regulation would place a disproportionate burden on operators,

- ก่อหรือล้างบรรจุสินค้าที่ทำจากไม้หรือเศษไม้และถูกใช้เป็นวัสดุในการรอง หุ้ม หรือแบกรับน้ำหนักของสินค้าที่วางขาย ตามที่มีการขยายความไว้ในพิกัดภาษีสินค้า 4415 ใน ภาคผนวกของ EUTR นั้นไม่จัดว่าเป็นสินค้าภายใต้ EUTR อย่างไรก็ตามก็ตีหากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ด่าน ตรวจบ่งชี้ว่ากล่องหรือลังไม้นั้นมีสถานะเป็นสินค้า ให้ถือว่ากล่องหรือลังไม้นั้นดังกล่าวอยู่ในภายใต้ EUTR นี้ด้วย
- เยื่อกระดาษและกระดาษ ตาม Chapters 47 และ 48 ของ the Combined Nomenclature ซึ่งทำมาจากไม้ไฟหรือผลิตภัณฑ์รีไซเคิล
- สินค้าอื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน EUTR อาทิ ผลิตภัณฑ์ของเล่นไม้และเครื่องดนตรีที่ทำจากไม้

### 3.1.3 การห้ามมิให้ผู้ประกอบการนำไม้ที่ตัดโค่นโดยผิดกฎหมายหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไม้ดังกล่าวเข้าสู่ตลาดยุโรป

การห้ามนำไม้ที่ตัดโค่นโดยผิดกฎหมายหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไม้ดังกล่าวเข้าสู่ตลาดยุโรป มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

#### 1) ความหมายของคำว่า “การนำเข้าสู่ตลาด”

“การนำเข้าสู่ตลาด” (placing on the market)<sup>3</sup> หมายถึง การจัดหาไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้เข้ามาสู่ตลาดยุโรปเป็นครั้งแรก โดยวิธีการต่างๆ โดยไม่จำกัดว่าเป็นไปเพื่อจำหน่ายหรือใช้ในกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะมีการจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และยังรวมถึงการจัดหาด้วยกลไกการสื่อสารทางไกล ดังระบุใน Directive 97/7/EC ของรัฐสภายุโรป และคณะมนตรี วันที่ 20 พฤษภาคม

---

used timber and timber products that have completed their lifecycle, and would otherwise be disposed of as waste, should be excluded from the scope of this Regulation.

#### <sup>3</sup> EUTR: Article 2 Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

(b) ‘Placing on the market’ means the supply by any means, irrespective of the selling technique used, of timber or timber products for the first time on the internal market for distribution or use in the course of a commercial activity, whether in return for payment or free of charge. It also includes the supply by means of distance communication as defined in Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts. The supply on the internal market of timber products derived from timber or timber products already placed on the internal market shall not constitute ‘placing on the market’.

ปี ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้ข้อตกลงการค้าทางไกล ทั้งนี้ สำหรับการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่อยู่ในตลาดยุโรปอยู่แล้วจะไม่พิจารณาเป็น “การนำเข้าสู่ตลาด”

ตามคำนิยามนี้กล่าวถึงวิธีการและขั้นตอน “การจัดการ” (supply) ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้ามาสู่ตลาดยุโรป ซึ่งการจัดการนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้<sup>4</sup>

(1) เป็นการจัดหาไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ “เข้ามาสู่ตลาดภายใน” (on the internal market)

ไม้นั้นจะต้องมีการปรากฏทางกายภาพในสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะถูกตัดโค่นภายในสหภาพยุโรปหรือจะถูกนำเข้ามาก็ตาม และจะต้องได้รับการอนุญาตจากศุลกากรให้สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยอิสระ ในฐานะของผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้รับสถานะ “สินค้าสหภาพยุโรป” ก่อนที่จะถูกนำเข้าในดินแดนของสหภาพศุลกากร (customs union) สำหรับสินค้าตามกระบวนการศุลกากรพิเศษต่างๆ (เช่น การนำเข้าชั่วคราว ระบบ inward processing กระบวนการภายใต้การควบคุมของศุลกากรคลังสินค้าศุลกากร เขตปลอดภาษี) ตลอดจนการส่งผ่านและการส่งคืนสินค้า จะไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็น “การนำเข้าสู่ตลาด”

(2) เป็นการนำเข้าสู่ตลาดภายในเป็น “ครั้งแรก” (for the first time)

การนำเข้าสู่ตลาดภายในเป็นครั้งแรก จึงไม่รวมถึงไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีอยู่ในตลาดยุโรปอยู่แล้ว และไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้ามาสู่ตลาดตลาดยุโรปมาก่อนหน้านั้นแล้วด้วย โดยผลิตภัณฑ์ที่เข้ามาครั้งแรกจะกล่าวถึงผลิตภัณฑ์แต่ละชิ้นที่เข้าสู่ตลาดหลังจากวันที่ EUTR มีผลใช้บังคับ (3 มีนาคม ค.ศ. 2013) และไม่ใช่เป็นเพียงการเปิดตัวผลิตภัณฑ์ใหม่หรือสายผลิตภัณฑ์เท่านั้น แนวคิดของการเข้าสู่ตลาดจะอ้างถึงผลิตภัณฑ์แต่ละตัว ไม่ใช่เพียงกล่าวถึงชนิดของผลิตภัณฑ์ โดยไม่คำนึงว่า จะมีการผลิตเป็นชิ้นหรือเป็นชุดก็ตาม

(3) เป็นการจัดหามาเพื่อกิจกรรมเชิงพาณิชย์ (in the course of a commercial activity) โดย EUTR ไม่ได้มุ่งกำหนดไปถึงผู้บริโภคที่มีใช้เชิงพาณิชย์

ในการพิจารณาว่าเป็น “การนำเข้าสู่ตลาด” นั้น จะต้องปรากฏว่ามีองค์ประกอบครบตามที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการนำเข้าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้สู่ตลาดยุโรปครั้งแรก เพื่อจะกระจายต่อหรือเพื่อนำมาใช้ในช่วงของกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบการเอง

<sup>4</sup> FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation.", p. 2-3.

## 2) ความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบการ” (operator)

“ผู้ประกอบการ” (operator)<sup>5</sup> หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคล ที่นำไม้หรือผลิตภัณฑ์จากไม้เข้ามาสู่ตลาดยุโรป ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ต้องห้ามนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตามหลักการนี้จึงหมายถึงผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้าสู่ตลาดครั้งแรกเท่านั้น โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

### (1) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้ความหมายของคำว่าผู้ประกอบการ

บริษัทหรือปัจเจกบุคคลที่ตัดโค่นไม้ภายในสหภาพยุโรปหรือที่นำเข้าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่สหภาพยุโรปเพื่อใช้ในองค์กรของตนเองจะต้องนำระบบการตรวจสอบและประเมินค่า (due diligence system) ไปปฏิบัติ การตีความนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นไม้ที่ขายหรือโอนทางกายภาพไปยังบุคคลที่ถูกระบุชื่อไว้ แต่ไม้จะอยู่ภายใต้ EUTR ทันทีที่ผู้จัดหาได้ดำเนินการให้สามารถกระจายหรือใช้ในสหภาพยุโรป<sup>6</sup>

### (2) ตัวแทนซึ่งกระทำการในฐานะตัวกลางไม่ถือว่าเป็นผู้ประกอบการ

“ตัวแทน” (agent) ซึ่งกระทำการในฐานะตัวกลางในการรับจ้างจัดหาผลิตภัณฑ์สำหรับบุคคลอื่นและมีได้กระทำในฐานะตัวแทนการขนส่งยังอาจถือเป็นผู้ประกอบการตามความนี้ได้ โดยการพิจารณาถึงสถานะตัวแทนจะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีและลักษณะของการให้บริการตามสัญญาที่ใช้บังคับ สำหรับตัวแทนซึ่งขายและนำสินค้าเข้ามาสู่สหภาพยุโรปตามคำสั่งซื้อจากผู้ซื้อจะมีฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” ต่างจากกรณีที่มีฐานะเป็นตัวแทนอย่างแท้จริงที่กระทำการในนามของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งและไม่มีความเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ไม่ว่า ณ จุดใด<sup>7</sup> ซึ่งจะไม่ถือว่าเป็นผู้ประกอบการตามความหมายนี้

### (3) ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องอยู่ในสหภาพยุโรป

ผู้ประกอบการทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสหภาพยุโรปหรือไม่ก็ตาม หากเป็นผู้นำเข้าสู่ตลาดเป็นรายแรกแล้วก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับข้อห้ามการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดด้วย<sup>8</sup>

<sup>5</sup> EUTR: Article 2 Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

(c) ‘operator’ means any natural or legal person that places timber or timber products on the market;

<sup>6</sup> FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation.", p. 3.

<sup>7</sup> Ibid., p. 3.

<sup>8</sup> Ibid., p. 3-4.

### 3.1.4 การตรวจสอบและประเมินค่า (due diligence) ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้าสู่ตลาดยุโรป

การตรวจสอบและประเมินค่า (due diligence) เป็นหลักการสำคัญภายใต้ EUTR ที่ใช้ในการยืนยันว่าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้นเป็นไม้ที่ตัดโค่นมาโดยถูกกฎหมายหรือไม่ โดยให้ผู้ประกอบการยุโรปที่นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่ตลาดยุโรปครั้งแรกจัดทำ due diligence เพื่อลดความเสี่ยงและไม่ให้มีการนำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป<sup>9</sup> ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูล การประเมินความเสี่ยง และการลดความเสี่ยง

#### 1) การเข้าถึงข้อมูล

ผู้ประกอบการยุโรปจะต้องดำเนินงานให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตลอดจนขั้นตอนการนำเข้าสู่ตลาดยุโรป ซึ่งประกอบไปด้วย

- รายละเอียด ที่บรรยายถึงชื่อทางการค้า (trade name) และประเภทของสินค้า (type of product) รวมทั้งชื่อสามัญ (common name) ของสายพันธุ์ต้นไม้ และชื่อวิทยาศาสตร์ (scientific name) ของต้นไม้นั้น (หากสามารถหาได้)
- ประเทศที่ตัดโค่น และระบุถึง (หากสามารถหาได้)
  - (ก) พื้นที่ที่ไม้ถูกตัดโค่น และ
  - (ข) โครงการหรือแปลงสัมปทานที่มีการตัดโค่น
- ปริมาณ (ระบุเป็นปริมาตร น้ำหนัก หรือจำนวนหน่วย)
- ชื่อและที่อยู่ ของผู้จัดหาให้แก่ผู้ประกอบการ
- ชื่อและที่อยู่ ของผู้ซึ่งผู้ค้าได้จัดหาไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ให้
- เอกสารหรือข้อมูลอื่นๆ ที่ระบุว่าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เหล่านี้ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับ<sup>10</sup>

<sup>9</sup>EUTR: Article 4 Obligations of operators

2. Operators shall exercise due diligence when placing timber or timber products on the market. To that end, they shall use a framework of procedures and measures, hereinafter referred to as a 'due diligence system', as set out in Article 6.

<sup>10</sup>EUTR: Article 6 Due diligence systems

1. The due diligence system referred to in Article 4(2) shall contain the following elements:

(a) measures and procedures providing access to the following information concerning the operator's supply of timber or timber products placed on the market:

EUTR ใช้วิธีการที่มีความยืดหยุ่นในการใช้บทบัญญัติทางกฎหมาย โดยไม่ได้ระบุกฎหมายที่ใช้ไว้โดยเฉพาะ แต่ให้ใช้แตกต่างกันได้ตามกฎหมายของแต่ละประเทศและอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ดังนั้นเพื่อให้ได้เอกสารหรือข้อมูลอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศที่มีการตัดโค่น ความพยายามในการรวบรวมเอกสารเหล่านี้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป โดยหากผู้ประกอบการใช้ระบบ due diligence ขององค์กรผู้ติดตามตรวจสอบเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจใช้บริการขององค์กรผู้ติดตามตรวจสอบได้ แต่หากผู้ประกอบการไม่ใช้บริการขององค์กรผู้ติดตามตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจขอความช่วยเหลือจากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญของภาคส่วนป่าไม้ในประเทศที่ไม้นั้นถูกตัดโค่น<sup>11</sup>

การเข้าถึงข้อมูล สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ประกอบขึ้นจากไม้ที่มีแหล่งที่มาที่แตกต่างกัน (composite products) ผู้ประกอบการจำเป็นต้องได้ข้อมูลไม้ทุกชนิดที่เป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์นั้น แม้ว่าการให้ข้อมูลแหล่งกำเนิดไม้ที่ถูกต้องแม่นยำของส่วนประกอบแต่ละส่วนอาจเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการสร้างขึ้นใหม่ เช่น กระจาด ผ้าม่านไฟเบอร์ และแผ่นไม้อัด ซึ่งการระบุสายพันธุ์อาจทำได้ยากหากสายพันธุ์ไม้ที่ใช้ในการผลิตนั้นแตกต่างกัน กรณีนี้ ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีรายชื่อของไม้แต่ละสายพันธุ์ที่อาจใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้นั้นด้วย ซึ่งสายพันธุ์ไม้ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับชื่อที่เป็นที่ยอมรับกันในระดับสากล ใดๆ ก็ดี หากส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์นั้นได้มีการวางขายในตลาดยุโรปก่อนที่จะนำมาเป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ หรือหากเป็นวัสดุที่หมดอายุการใช้งานและจะถูกทิ้งเป็นขยะอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยงสำหรับองค์ประกอบนั้น แต่จะประเมินความเสี่ยงเฉพาะส่วนประกอบที่เป็นไม้ใหม่ (virgin timber) ที่นำเข้าสู่ตลาดยุโรปเท่านั้น<sup>12</sup>

- 
- description, including the trade name and type of product as well as the common name of tree species and, where applicable, its full scientific name,
  - country of harvest, and where applicable:
    - (i) sub-national region where the timber was harvested; and
    - (ii) concession of harvest,
  - quantity (expressed in volume, weight or number of units),
  - name and address of the supplier to the operator,
  - name and address of the trader to whom the timber and timber products have been supplied,
  - documents or other information indicating compliance of those timber and timber products with the applicable legislation;

<sup>11</sup>FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation.", p.10.

<sup>12</sup>Ibid., p.19.

## 2) การประเมินความเสี่ยง

ผู้ประกอบการจะต้องมีแนวทางปฏิบัติในการประเมินความเสี่ยงที่ทำให้สามารถวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงของการนำไม้หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ที่ตัดโค่นอย่างผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาด<sup>13</sup>

หลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยง ประกอบด้วย

- การรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับ ซึ่งอาจรวมถึงใบรับรอง หรือการตรวจสอบยืนยันจากองค์กรที่สามซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับ
- ความแพร่หลายของการตัดโค่นพันธุ์ไม้บางชนิดอย่างผิดกฎหมาย
- ความแพร่หลายของการตัดโค่น หรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ที่เกิดขึ้นในประเทศที่ตัดโค่น และหรือในภูมิภาคของประเทศที่มีการตัดโค่นไม้นั้น รวมทั้งการพิจารณาถึงความแพร่หลายของความขัดแย้งถึงขั้นการใช้อาวุธ
- บทลงโทษที่กำหนดโดยคณะมนตรีด้านความปลอดภัยของสหประชาชาติ หรือคณะมนตรีของสหภาพยุโรปในการนำเข้าหรือส่งออกไม้
- ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานของไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

สาเหตุที่นำเรื่องความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานมาเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยง เนื่องจากการติดตามไปยังสถานที่ตัดโค่นไม้นั้นอาจมีความยุ่งยากหากห่วงโซ่อุปทานมีความซับซ้อน ความล้มเหลวในการพิสูจน์ข้อมูลที่จำเป็น ณ จุดต่างๆ ในห่วงโซ่อุปทานจะส่งผลให้เกิดความเป็นไปได้ที่ไม้ซึ่งตัดโค่นโดยผิดกฎหมายจะเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานมีได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความยาวของห่วงโซ่อุปทานไม่ใช่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงแต่อย่างใด แต่สิ่งที่สำคัญคือความสามารถในการติดตามไม้ในผลิตภัณฑ์กลับไปยังสถานที่ตัดโค่น โดยที่ระดับของความเสี่ยงจะเพิ่มขึ้นหากความ

<sup>13</sup>EUTR: Article 6 Due diligence systems

1. The due diligence system referred to in Article 4(2) shall contain the following elements:

(b) risk assessment procedures enabling the operator to analyse and evaluate the risk of illegally harvested timber or timber products derived from such timber being placed on the market.

Such procedures shall take into account the information set out in point (a) as well as relevant risk assessment criteria, including:

- assurance of compliance with applicable legislation, which may include certification or other third-party- verified schemes which cover compliance with applicable legislation,
- prevalence of illegal harvesting of specific tree species,
- prevalence of illegal harvesting or practices in the country of harvest and/or sub-national region where the timber was harvested, including consideration of the prevalence of armed conflict,
- sanctions imposed by the UN Security Council or the Council of the European Union on timber imports or exports,
- complexity of the supply chain of timber and timber products.

ซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานทำให้ยากต่อการระบุข้อมูลเกี่ยวกับไม้ ซึ่งหากพบว่ามีขั้นตอนที่ไม่สามารถระบุได้ในห่วงโซ่อุปทานก็จะนำไปสู่ข้อสรุปว่าความเสี่ยงไม่ได้อยู่ในระดับต่ำที่จะสามารถเพิกเฉยได้<sup>14</sup>

### 3) การลดความเสี่ยง

แนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยงจะดำเนินการต่อเมื่อผลการประเมินความเสี่ยงแสดงให้เห็นว่ามีความเสี่ยงว่าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้นอาจมาจากการตัดโค่นที่ผิดกฎหมาย

3.1) หากพบว่าความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำมากจนสามารถเพิกเฉยได้ ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง

ในการพิจารณาว่า “ความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ” หรือไม่นั้น สามารถทำการประเมินเป็นรายกรณีเท่านั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ความเสี่ยงในระดับต่ำจะใช้ได้ต่อเมื่อมีการประเมินความเสี่ยงอย่างเต็มรูปแบบทั้งข้อมูลเฉพาะของผลิตภัณฑ์และข้อมูลทั่วไป เพื่อไม่ให้เกิดข้อกังวลที่ไม่สามารถมองเห็นได้ แต่หากเห็นว่ารายการหลักเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความเสี่ยงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ประกอบการอาจเลือกที่จะเพิ่มหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่จะสามารถช่วยในการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ไม้ที่ใช้ในผลิตภัณฑ์นั้นจะถูกตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมาย หรือสามารถแสดงให้เห็นถึงการตัดโค่นมาโดยถูกกฎหมายได้<sup>15</sup>

3.2) หากความเสี่ยงที่พบนั้น ไม่ได้อยู่ในระดับที่ต่ำจนสามารถเพิกเฉยได้

กรณีนี้ ผู้ประกอบการจะต้องมีแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยง ซึ่งประกอบไปด้วยชุดของมาตรการและขั้นตอนที่เพียงพอและเหมาะสมเพื่อลดความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจรวมถึงการร้องขอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติม และหรือการร้องขอการตรวจยืนยันจากองค์กรที่สาม เช่น การรับรองมาตรฐานโดย FSC หรือ The Forest Stewardship Council<sup>16</sup> และ PEFC หรือ Programme for the Endorsement of Forest Certification<sup>17</sup> เป็นต้น ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงอันอาจเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ส่งออกไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้น

<sup>14</sup> FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation.", p.7.

<sup>15</sup> Ibid, p.5.

<sup>16</sup> FSC ได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดการป่าไม้ทั่วโลกด้วยความรับผิดชอบ FSC องค์กรอิสระระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหาผลกำไรโดยมีจุดประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อวางระบบเครื่องหมายรับรองสากลที่ไม่ขึ้นกับใครและเป็นที่ยอมรับได้สำหรับไม้และผลิตภัณฑ์ต่างๆที่ทำจากไม้

<sup>17</sup> PEFC คือโปรแกรมการรับรองระบบการจัดการป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไรและไม่ขึ้นกับรัฐบาล โดยส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนผ่านองค์กรการรับรองมาตรฐานอิสระภายนอก สร้างความมั่นใจ



สำหรับระบบ due diligence ที่ผู้ประกอบการนำมาใช้ ผู้ประกอบการจะใช้ระบบที่ตนเองมีอยู่ หรือจะจัดทำขึ้นเองก็ได้ แต่จะต้องมีความสอดคล้องกับกรอบปฏิบัติที่กำหนดไว้ใน EUTR และอาจใช้ระบบการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายระดับชาติและกลไกการดูแลรักษาข้อมูล (chain of custody) ด้วยความสมัครใจเป็นฐานสำหรับระบบ due diligence ก็ได้ แต่ระบบดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน EUTR โดยผู้ประกอบการจะต้องทำการยืนยันและประเมินระบบการตรวจสอบและประเมินค่าที่ใช้อย่างสม่ำเสมอด้วย<sup>18</sup> แต่เนื่องด้วย EUTR ต้องการเอื้อให้ผู้ประกอบการและเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาวิธีปฏิบัติที่ดี จึงมีการรับรององค์กรผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring Organization: MO) ซึ่งเป็นผู้พัฒนาระบบ due diligence เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ไม่มีระบบ due diligence ใช้อย่างมีประสิทธิภาพระบบ due diligence ของ MO ที่ได้รับการรับรองนี้ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน EUTR มาตรา 8 และกฎระเบียบที่ออกกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม<sup>19</sup>



และรับประกันความสอดคล้องของหลักเกณฑ์และคุณภาพในการตรวจสอบประเมินผลระหว่างระบบการรับรองการบริหารจัดการป่าไม้ของนานาประเทศ โดย PEFC ถือเป็นหนึ่งในระบบการรับรองที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่ให้การรับรองด้านการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

<sup>18</sup> EUTR: Article 4 Obligations of operators

3. Each operator shall maintain and regularly evaluate the due diligence system which it uses, except where the operator makes use of a due diligence system established by a monitoring organisation referred to in Article 8. Existing supervision systems under national legislation and any voluntary chain of custody mechanism which fulfill the requirements of this Regulation may be used as a basis for the due diligence system.

<sup>19</sup> กฎหมายที่กำหนดระเบียบขั้นตอนการยอมรับและเพิกถอนการยอมรับองค์กรผู้ตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ใน EUTR (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No. 363/2012 of 23 February 2012 on the procedural rules for the recognition and withdrawal of recognition of monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market) (Delegated Regulation (EU) No. 363/2012) และ กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบและประเมินค่าของบริษัทที่ทำการค้า และความถี่และลักษณะของการตรวจสอบ สำหรับองค์กรผู้ตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ใน EUTR (COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No. 607/2012 of 6 July 2012 on the detailed rules concerning the due diligence system and the frequency and nature of the checks on monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market) (Implementing Regulation (EU) No.607/2012)

### 3.1.5 การจัดเก็บข้อมูลตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เพื่อใช้ในการตรวจสอบย้อนกลับ

ภายหลังจากที่ไม้ถูกนำเข้าสู่ตลาดยุโรปเป็นครั้งแรกแล้ว ผู้ค้าซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดๆ ซึ่งมีบทบาทในกิจกรรมเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นการขายหรือซื้อไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีการนำเข้าสู่ตลาดภายในเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ภายในตลาดยุโรป<sup>20</sup>

เมื่อไม้และผลิตภัณฑ์ไม้อยู่ภายในตลาดยุโรปแล้ว ผู้ค้ามีหน้าที่จะต้องจัดเก็บข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน เพื่อใช้ในการตรวจสอบย้อนกลับ

- (ก) ข้อมูลของผู้ประกอบการหรือผู้ค้าที่เป็นผู้จัดหาไม้และผลิตภัณฑ์ไม้มาให้
- (ข) หากสามารถดำเนินการได้ ควรจัดเก็บข้อมูลของบุคคลซึ่งผู้ค้าได้จัดส่งไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ไปให้

โดยผู้ค้าต้องจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้อย่างน้อย 5 ปี และต้องส่งมอบข้อมูลดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามที่มีการร้องขอ<sup>21</sup>

### 3.1.6 การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ และมาตรการลงโทษ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจตรวจสอบ โดยการประเมินความเสี่ยงเป็นระยะตามแผนที่กำหนด หรืออาจเข้าตรวจสอบได้ หากมีข้อมูลที่เป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม EUTR ของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อยืนยันว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามมาตรา 4 และมาตรา 6 แล้ว เช่น การตรวจสอบระบบ due diligence เอกสารและบันทึกต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสม รวมถึงการเข้าตรวจสอบ ณ สถานที่ใดๆ ของผู้ประกอบการ

<sup>20</sup> EUTR: Article 2 Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

(d) ‘trader’ means any natural or legal person who, in the course of a commercial activity, sells or buys on the internal market timber or timber products already placed on the internal market;

<sup>21</sup> EUTR: Article 5 Obligation of traceability

Traders shall, throughout the supply chain, be able to identify:

(a) the operators or the traders who have supplied the timber and timber products; and

(b) where applicable, the traders to whom they have supplied timber and timber products.

Traders shall keep the information referred to in the first paragraph for at least five years and shall provide that information to competent authorities if they so request.

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจพบข้อบกพร่องเกี่ยวกับไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ของผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจออกหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรืออาจจะดำเนินการยึดไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ นั้น หรือห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการทำการตลาดใดเกี่ยวกับไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ นั้น ตามแต่กรณีของข้อบกพร่องที่ตรวจพบ<sup>22</sup>

### 3.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง EUTR กับ VPA

มาตรการ EUTR และ VPA ต่างเป็นการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT ในด้านการส่งเสริมให้เกิดการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย แม้ว่ารูปแบบการใช้บังคับมาตรการการค้าภายใต้ EUTR กับ VPA จะมีความแตกต่างกันก็ตาม กล่าวคือ ในขณะที่ EUTR เป็นมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่สหภาพยุโรปใช้บังคับเพื่อห้ามมิให้มีการนำไม้ที่ตัดโค่นโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการของสหภาพยุโรปให้ดำเนินการตรวจสอบประเมินความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (due diligence) แต่ VPA เป็นมาตรการทางการค้าภายใต้ความตกลงทวิภาคีที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยมีพันธกรณีต่อกันว่าสหภาพยุโรปจะอนุญาตให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้เฉพาะการ

<sup>22</sup> EUTR: Article 10 Checks on operators

1. The competent authorities shall carry out checks to verify if operators comply with the requirements set out in Articles 4 and 6.

2. The checks referred to in paragraph 1 shall be conducted in accordance with a periodically reviewed plan following a risk- based approach. In addition, checks may be conducted when a competent authority is in possession of relevant information, including on the basis of substantiated concerns provided by third parties, concerning compliance by an operator with this Regulation.

3. The checks referred to in paragraph 1 may include, inter alia:

- (a) examination of the due diligence system, including risk assessment and risk mitigation procedures;
- (b) examination of documentation and records that demonstrate the proper functioning of the due diligence system and procedures;
- (c) spot checks, including field audits.

4. Operators shall offer all assistance necessary to facilitate the performance of the checks referred to in paragraph 1, notably as regards access to premises and the presentation of documentation or records.

5. Without prejudice to Article 19, where, following the checks referred to in paragraph 1, shortcomings have been detected, the competent authorities may issue a notice of remedial actions to be taken by the operator. Additionally, depending on the nature of the shortcomings detected, Member States may take immediate interim measures, including inter alia:

- (a) seizure of timber and timber products;
- (b) prohibition of marketing of timber and timber products.

ขนส่งที่อยู่ภายใต้ใบอนุญาต FLEGT ตาม VPA เท่านั้น โดยให้สิทธิแก่ประเทศผู้ส่งออกไม่ในการตรวจสอบและประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ด้วยระบบการตรวจสอบของประเทศผู้ส่งออกที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปภายใต้พันธกรณีที่ระบุไว้ใน VPA

แต่เมื่อพิจารณาถึงนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ประกอบกับแนวทางการจัดการกับปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าที่ผิดกฎหมายภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT แล้ว แสดงให้เห็นว่า EUTR และ VPA มีที่มา วัตถุประสงค์ และหลักการสำคัญเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งภายใต้ EUTR และพันธกรณีตาม VPA ยังปรากฏให้เห็นถึงการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT ที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้ในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายภายในประเทศ และการพัฒนาระบบการตรวจสอบและการกำกับดูแลการประกอบกิจการในภาคส่วนป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า EUTR และ VPA มีความสัมพันธ์กันและมีหลักการที่สอดคล้องกันในประเด็นด้านต่างๆ ดังนี้

### 3.2.1 ดำเนินงานภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนโยบายด้านการคุ้มครองป่าไม้ของสหภาพยุโรป

ตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป EUTR และ VPA เป็นมาตรการทางการค้าที่ออกมาเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่จำกัดเพียงทรัพยากรป่าไม้เท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปริมาณพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั่วโลก และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติ ทั้งยังให้ความสำคัญในประเด็นด้านสังคม ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอันสอดคล้องกับ “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.2.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

หากพิจารณาถึงความใส่ใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป จะพบว่าสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับเอาอิทธิพลจากการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากำหนดนโยบายภายใน โดยเฉพาะหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่เกิดขึ้นในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1972

นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป มีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุม Paris summit ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1972 โดยคำประกาศเกี่ยวกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภคได้รับการรับรองในการประชุมครั้งนี้ และได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการยุโรปเป็นผู้ร่างแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้น แผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมนี้เริ่มบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1973 ซึ่งถือเป็นนโยบายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของสหภาพยุโรป<sup>23</sup>

ในเวลานั้น เหตุผลหลักในการริเริ่มนโยบายสิ่งแวดล้อมร่วมของสหภาพยุโรปคือความกังวลว่ามาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันของแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปอาจส่งผลให้เกิดการกีดกันทางการค้าและการบิดเบือนการแข่งขันทางการค้าในตลาดร่วมของสหภาพยุโรป<sup>24</sup> และแรงผลักดันเพิ่มเติมที่ขับเคลื่อนนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่คือ ประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น โดยในช่วงศตวรรษที่ 1970 มีการตระหนักว่ามลพิษทางสิ่งแวดล้อมไม่ได้หยุดอยู่ที่พรมแดนของประเทศ แต่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยมาตรการข้ามพรมแดน<sup>25</sup> อย่างไรก็ตามในเวลานั้นยังไม่มีกรกล่าวถึงนโยบายสิ่งแวดล้อมไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป ทั้งยังไม่มีหลักการในสนธิสัญญาที่ชัดเจนที่สนับสนุนนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป แต่ได้อาศัยพื้นฐานจากการตีความบทบัญญัติอื่นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งมีการลงนามใน Single European Act 1986 จึงได้มีการกำหนดถึงนโยบายสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและระบบนิเวศน์ภายในสหภาพยุโรปจะต้องอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันมากขึ้น<sup>26</sup>

แม้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะเกิดขึ้นตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 ก็ตาม แต่ในสหภาพยุโรปได้เริ่มมีการกล่าวถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นครั้งแรกในข้อสรุปของสภายุโรป ในปี ค.ศ. 1988 จากนั้นได้มีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1997 ในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม สหภาพยุโรปได้ยอมรับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์ทางกฎหมายภายใต้สนธิสัญญาฉบับนี้ ต่อจากนั้นความมุ่งมั่นของสหภาพยุโรปเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นหนึ่งใน

<sup>23</sup> Hildebrand, P. M. The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992'. In D. Judge (Ed) *a Green Dimension for the European Community*. London: Frank Cass, 1993, p. 13-44.

<sup>24</sup> Johnson, S. P., and Corcelle, G. *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Graham & Trotman, 1989.

<sup>25</sup> Knill, C., and Liefferink, D. The Establishment of Eu Environmental Policy. In Jordan, A.J. And C. Adelle (Ed.) *Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics (3e)*. London and Sterling, VA: Earthscan, 2012.

<sup>26</sup> McCormick, J. *Environmental Policy in the European Union*. Basingstoke: Plagrave, 2001.

เป้าหมายหลักของสหภาพยุโรป<sup>27</sup> และได้มีการกล่าวซ้ำอีกครั้งในสนธิสัญญา Lisbon ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยสหภาพยุโรปได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะมุ่งมั่นดำเนินการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรป

ดังนั้น “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” จึงเป็นหลักการสำคัญของสหภาพยุโรปในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักการที่สร้างความสมดุลระหว่างประเด็นหลักที่สำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม

### 3.2.1.2 นโยบายการคุ้มครองป่าไม้ ภายใต้แผนปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT)

การทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมาย เป็นปัญหาระดับโลกซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การทำไม้ผิดกฎหมายมีส่วนทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลง เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่ลบ และทำให้สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ การทำไม้ที่ผิดกฎหมายทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้และผลประโยชน์ต่างๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ และในด้านสังคม การทำไม้ที่ผิดกฎหมายเชื่อมโยงไปถึงประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการไม่มีสิทธิทำกินอย่างถูกต้องตามกฎหมายของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชนพื้นเมือง การคอร์ปชั่น และความขัดแย้งด้วยอาวุธ<sup>28</sup> ทั้งยังเป็นการบ่อนทำลายธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม โดยสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้คือ ผู้ประกอบการพยายามที่จะลดต้นทุนการทำไม้และการค้าไม้ให้ต่ำลงโดยการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ประเทศผู้บริโภคสินค้าก็มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดปัญหาเหล่านี้ด้วย โดยการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ชนิดอื่นๆ โดยไม่มีการรับรองว่าสินค้าเหล่านี้มีแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

ประเด็นการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมายเริ่มได้รับความสนใจในระดับระหว่างประเทศในช่วงปลายศตวรรษที่ 1990 ในการประชุมสุดยอดผู้นำ 8 ประเทศ (G8) ในปี ค.ศ. 1998 ได้มีการหารือกันถึงแผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้ (Action Programme on Forests) เพื่อหามาตรการสำหรับจัดการกับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมาย โดย

<sup>27</sup> Pallemaerts, M. Developing More Sustainably? In Jordan, A.J. And C. Adelle (Ed.) Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics (3e). London and Sterling, VA: Earthscan, 2012.

<sup>28</sup> European Commission. Forests: Launch of the External Evaluation of the Flegt Action Plan [Online]. June 2015. Available from: [http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal\\_logging.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm) [21 July 2015].

แผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้ค่านึงถึง 5 ประเด็น คือ การควบคุมและการประเมิน แผนป่าไม้ระดับชาติ พื้นที่ที่จะให้การคุ้มครอง ภาคเอกชน และการทำไม้ผิดกฎหมาย<sup>29</sup> ในช่วงต้นศตวรรษที่ 2000 ประเทศผู้ผลิตและประเทศผู้บริโภคต่างมีความพยายามที่จะควบคุมการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย และการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมายมากขึ้น จากการประชุม G8 นี้ สหภาพยุโรปได้รับเอาแผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้มาใช้อย่างเป็นทางการ โดยในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อหารือกันว่าสหภาพยุโรปจะดำเนินการอย่างไรได้บ้างกับมาตรการต่อสู้การทำไม้ที่ผิดกฎหมาย และในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development: WSSD) ซึ่งจัดขึ้นในนครโยฮันเนสเบิร์กในปีเดียวกัน คณะกรรมาธิการยุโรปได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะต่อสู้กับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำมาโดยผิดกฎหมาย ต่อมาในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 สหภาพยุโรปจึงได้ตีพิมพ์แผนปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade: FLEGT) แผนปฏิบัติการ FLEGT จึงถือเป็นการตอบรับการจัดการกับปัญหาการทำไม้ที่ผิดกฎหมายของสหภาพยุโรป ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ FLEGT คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้จัดตั้งหน่วยงานผู้ประเมินภายนอกซึ่งเป็นองค์กรอิสระเพื่อมาประเมินการนำแผนปฏิบัติการ FLEGT มาปฏิบัติ คือ ศูนย์อำนาจการ EU FLEGT (EU FLEGT Facility) ของสถาบันป่าไม้แห่งสหภาพยุโรป (The EU Forest Institute: EFI)

นโยบายของสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการ FLEGT โดยภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นเป้าหมายหลักคือ ภูมิภาคหรือประเทศที่มีพื้นที่ป่าจำนวนมาก และมีสัดส่วนการส่งออกไม้ในการค้าระหว่างประเทศสูง<sup>30</sup>

แผนปฏิบัติการ FLEGT มีเป้าหมายที่จะลดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายโดยการเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดการกฎหมายป่าไม้ การพัฒนาธรรมาภิบาล และการส่งเสริมการค้าผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกกฎหมาย ดังนั้น แผนปฏิบัติการ FLEGT จึงได้จัดตั้งมาตรการในการป้องกันการนำเข้าไม้ที่ทำขึ้นโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป ปรับปรุงการจัดการไม้ที่ถูกกฎหมาย เพิ่มความ

<sup>29</sup> Brack, D. Excluding Illegal Timber and Improving Forest Governance: The European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative. Chatham House (Royal Institute of International Affairs), June 2012.

<sup>30</sup> European Commission. Forests: Launch of the External Evaluation of the Flegt Action Plan [Online]. June 2015. Available from: [http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal\\_logging.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm) [21 July 2015].

ต้องการไม้ที่มาจากประเทศที่มีความรับผิดชอบในการจัดการป่าไม้<sup>31</sup> โดยเน้นการดำเนินงานใน 7 ด้าน อันประกอบด้วย<sup>32</sup>

### 1) การให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้

การทำไม้ที่ผิดกฎหมายพบมากที่สุดในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เป็นตลาดเกิดใหม่ (emergency market) ดังนั้น การให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศเหล่านี้ จึงเป็นกลไกสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพในการจัดการกับปัญหาการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย แผนปฏิบัติการนี้จึงมุ่งหมายที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาแนะนำต่อประเทศผู้ผลิตไม้ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

#### 1.1) ความเท่าเทียมกันและการดำเนินการแก้ไขอย่างเหมาะสม

การทำไม้ที่ผิดกฎหมายมีโอกาสเกิดขึ้นได้ทั้งภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มชนพื้นเมือง การบังคับใช้กฎหมายจึงควรมีความเสมอภาคทุกภาคส่วน ปัจจุบันกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ในประเทศผู้ผลิตบางประเทศมักจะสนับสนุนการทำไม้ในภาคอุตสาหกรรมซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนของการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานที่ผิดกฎหมาย แต่กลับจำกัดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มชนพื้นเมืองจากการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งความไม่เสมอภาคนี้ทำให้พวกเขาไม่มีทางเลือกในการดำรงชีวิตและจำเป็นต้องทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเพื่อให้ได้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม การแก้ไขที่เหมาะสม ควรส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นหรือชนพื้นเมืองที่พึ่งพิงป่าไม้กลายเป็นพันธมิตรในการขับเคลื่อนการลดปริมาณการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย

#### 1.2) ระบบการตรวจสอบ

ในประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เข้มงวด ระบบที่ใช้สำหรับการแยกแยะผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายที่เชื่อถือได้เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากเป็นการรับประกันว่าไม้ที่ออกสู่ตลาดเป็นไม้ที่ตัดมาโดยถูกกฎหมาย ซึ่งระบบดังกล่าวจะใช้เป็นรูปแบบพื้นฐานในการพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ส่งออกไปยังตลาดยุโรปภายใต้วัตถุประสงค์ของความตกลงการเป็น

<sup>31</sup> EU FLEGT Facility. What Is the EU FLEGT Action Plan? [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan> [21 July 2015].

<sup>32</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT), Proposal for an EU Action Plan. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT COM (2003) 251 final, Brussels (May 2003).



หุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ<sup>33</sup> การสร้างระบบการตรวจสอบให้มีความเชื่อถือได้นั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน มาตรการที่นำมาปรับใช้จะต้องมีขอบเขตทางเทคโนโลยีที่สามารถช่วยควบคุมดูแลการตัดไม้ และตรวจสอบไม้จากจุดที่มีการตัดไม้ ผ่านกระบวนการผลิต การขนส่งผ่านท่าเรือ ท่าอากาศยาน จนกระทั่งเข้าสู่ตลาดสุดท้าย ซึ่งการพัฒนากระบวนการควบคุมดูแลและตรวจสอบดังกล่าวนี้ สหภาพยุโรปจะให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในอนาคต

### 1.3) ความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้การเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องแม่นยำ เช่น พื้นที่สัมปทานป่าไม้และพื้นที่ที่มีเจ้าของ สภาพป่าไม้ และบทบัญญัติทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่เผยแพร่จะต้องแปลเป็นภาษาสากลที่ทุกประเทศสามารถเข้าใจได้

ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นเมื่อมีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่เป็นอิสระโดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น นักบัญชี ผู้ตรวจสอบ ที่ปรึกษาด้านต่างๆ เป็นต้น การควบคุมอย่างอิสระช่วยสร้างระบบการตรวจสอบที่มีความน่าเชื่อถือและทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ เทคโนโลยีต่างๆ เช่น การสำรวจระยะไกลและภาพถ่ายทางอากาศ ก็มีบทบาทสำคัญที่ทำให้มั่นใจได้ถึงความโปร่งใสของข้อมูล ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงจะเข้าไปมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการส่งผู้เชี่ยวชาญไปให้คำแนะนำในการใช้เทคโนโลยีต่างๆ เหล่านี้ด้วย

### 1.4) การเพิ่มศักยภาพ

การให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย เช่น การสนับสนุนให้มีกระบวนการจัดการ การควบคุมดูแลในรูปแบบใหม่ จัดการฝึกอบรมในประเทศผู้ผลิตไม้ รวมทั้งการสร้างกลไกเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายเพื่อให้การควบคุมการทำไม้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือต่อหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงภาคประชาสังคมและภาคเอกชนด้วย

### 1.5) การปฏิรูปนโยบาย

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้อาจมีความล้าหลังเนื่องจากใช้บังคับมานาน และร่างขึ้นในสภาพสังคมและการเมืองที่แตกต่างกับปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้และเกิด

<sup>33</sup> ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ กล่าวไว้ในแผนปฏิบัติการ FLEGT ข้อ 2) การส่งเสริมให้เกิดการค้าไม้ที่ถูกต้องกฎหมาย

ความไม่เป็นธรรมต่อภาคส่วนต่างๆ นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับอาจมีความซับซ้อนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่ายจนกลายเป็นภาระแก่ผู้มีส่วนได้เสียจนเกินไป อันเป็นการสร้างแรงผลักดันในการทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายโดยไม่ได้ตั้งใจ นอกจากนี้กฎหมายของบางประเทศ อาจมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายภายในประเทศนั้นเองหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายในระดับภูมิภาค ดังนั้นกฎหมายภายในของประเทศผู้ผลิตจึงควรได้รับการปฏิรูป โดยความร่วมมือกันของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และภาคประชาสังคม มีการจัดการป่าโดยชุมชนและการสร้างพลังความเข้มแข็งให้คนในท้องถิ่นเพื่อช่วยป้องกันการทำให้ผิดกฎหมาย ซึ่งสหภาพยุโรปจะเข้าไปมีส่วนช่วยในการสนับสนุนการพัฒนาเหล่านี้ด้วย

## 2) การส่งเสริมให้เกิดการค้าไม้ที่ถูกกฎหมาย

### 2.1) รูปแบบการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ของสหภาพยุโรป

ในการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากป่าไม้เข้าสู่สหภาพยุโรป สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ ขั้นตอนการตรวจสอบการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่ตลาดยุโรป ความยุ่งยากและซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานยาต่อการตรวจสอบที่มาของไม้ว่าถูกกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ไม้มีแหล่งที่มามากกว่าหนึ่งแห่ง และอาจมีกระบวนการผลิตผ่านประเทศตัวกลางก่อนที่จะส่งออกไปยังตลาดสุดท้าย ดังนั้นการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นโดยไม้ที่ตัดจากประเทศหนึ่งและมีกระบวนการผลิตในประเทศอื่น จึงมีความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานมากกว่าการมีโรงงานการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ในประเทศที่ตัดโค่นไม้เอง

### 2.2) การพัฒนากรอบความตกลงพหุภาคีและการร่วมมือระหว่างประเทศ

แผนปฏิบัติการ FLEGT จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศผู้นำเข้าไม้รายหลักๆ โดยประเทศดังกล่าวควรมีแนวทางร่วมกันในการจำกัดปริมาณไม้ที่ตัดมาโดยผิดกฎหมายที่จะนำเข้าสู่ประเทศผู้นำเข้า ดังนั้นแผนปฏิบัติการในส่วนนี้จึงจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือของกลุ่มประเทศ G8 ผ่านการหารือร่วมกับประเทศผู้นำเข้าไม้รายหลักอื่นๆ เช่น จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อสู้กับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าไม้ที่ทำโดยผิดกฎหมาย

### 2.3) การออกใบอนุญาตส่งออกโดยสมัครใจ

แผนปฏิบัติการเสนอให้มีการเข้าทำความตกลงทวิภาคีด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศผู้ผลิต (ประเทศหุ้นส่วน) กับสหภาพยุโรป ความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary

Partnership Agreement: VPA) จะกำหนดถึงรายละเอียดพันธกรณีและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ของทั้งสองฝ่ายที่จะจัดการกับการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย โดยมีความมุ่งหมายคือ

- ไม้ที่มาจากประเทศหุ้นส่วนจะเข้าถึงตลาดภายในสหภาพยุโรปได้สะดวกขึ้น
- รัฐบาลประเทศหุ้นส่วนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากค่าอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ
- มีการใช้เครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในประเทศหุ้นส่วน
- ระบบการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น
- รัฐบาลประเทศหุ้นส่วนสามารถเข้าถึงการสนับสนุนและการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น โดยความร่วมมือของสหภาพยุโรป

VPA เสนอแนวทางที่สามารถจำแนกไม้ที่ผลิตขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายและส่งออกไปสหภาพยุโรปได้โดยใช้ใบอนุญาตที่ประเทศหุ้นส่วนออกให้ แนวทางนี้จะมีระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้มารองรับใบอนุญาต FLEGT ที่ครอบคลุมการขนส่งไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ทำให้หน่วยงานศุลกากรของสหภาพยุโรปสามารถแยกแยะไม้ที่ตรวจสอบแล้วว่าเป็นไม้ถูกกฎหมายจากประเทศหุ้นส่วนและยอมให้นำเข้าไปในตลาดยุโรปได้ ในขณะที่ไม้ที่ไม่มีใบอนุญาตจากประเทศเหล่านี้จะถูกกันออกไปจากตลาดยุโรป ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายจะครอบคลุมเรื่องการควบคุมการผลิต การแปรรูป การพิสูจน์ตรวจสอบภายใน การออกใบอนุญาต และการติดตามผลที่เป็นอิสระ

ในวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2005 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาต FLEGT (COUNCIL REGULATION (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community: FLEGT Regulation) และในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2008 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบสหภาพยุโรปเพื่อกำหนดรายละเอียดมาตรการในการนำ FLEGT Regulation ไปปฏิบัติ (COMMISSION REGULATION (EC) No 1024/2008 of 17 October 2008 laying down detailed measures for the implementation of Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community: Implementation Regulation) ทั้งนี้ เพื่อให้สหภาพยุโรปใช้เป็นกรอบและแนวทางปฏิบัติในการเข้าทำ VPA กับรัฐบาลประเทศหุ้นส่วน<sup>34</sup>

<sup>34</sup> VPA เป็นความตกลงทวิภาคีที่ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### 2.4) แนวทางการออกกฎหมายเพิ่มเติม

ในขณะที่มีการออกแผนปฏิบัติการ FLEGT นี้ สหภาพยุโรปไม่มีกฎหมายร่วมในการห้ามการนำเข้าและการทำการตลาดเกี่ยวกับไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย แต่เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศผู้ผลิตไม้อาจจะไม่เลือกที่จะเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปแม้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ในหลายด้านก็ตาม คณะกรรมาธิการจึงพิจารณาแนวทางดำเนินการสำหรับประเทศเหล่านี้ โดยการนำเครื่องมือทางกฎหมายมาใช้ในการควบคุมการนำเข้าไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นผู้ทำการตรวจจับไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมาย

ดังนั้น ในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2010 สหภาพยุโรปจึงได้ออกกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ เลขที่ 995/2010 (REGULATION (EU) No 995/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market) หรือเรียกว่า EU Timber Regulation (EUTR) โดยมุ่งหวังที่จะนำไปปฏิบัติกับการนำเข้าและการทำการตลาดเกี่ยวกับสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่มาจากประเทศที่ไม่มีการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2013<sup>35</sup>

### 3) การส่งเสริมนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐให้จำกัดเพียงการซื้อไม้ที่มีแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมาย

แผนปฏิบัติการ FLEGT กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปดำเนินนโยบายที่สนับสนุนไม้จากกระบวนการผลิตที่ยั่งยืนและผ่านการตรวจสอบยืนยันแล้วว่าถูกต้องกฎหมายเท่านั้น โดยในการจัดซื้อโดยภาครัฐจะต้องกำหนดให้ผู้ส่งออกไม้แสดงหลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อพิสูจน์ว่าเป็นไม้ที่ผลิตขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย

### 4) การสนับสนุนการริเริ่มของภาคเอกชนในการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

แผนปฏิบัติการ FLEGT กระตุ้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของภาคเอกชน รวมทั้งการสนับสนุนให้สร้างศักยภาพของภาคเอกชนในประเทศผู้ผลิตไม้ ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนให้มีมาตรฐานของการจัดการป่าไม้ที่สูงขึ้น สนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย การปรับปรุงการจัดการห่วงโซ่อุปทานให้ดีขึ้น และการรับเอามาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้ เป็นต้น โดยสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก

<sup>35</sup> EUTR เป็นมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จะให้การสนับสนุนต่อการริเริ่มของภาคเอกชน เช่น การมอบทุนให้เปล่าเพื่อสนับสนุนเครือข่ายการค้าไม้โลก (Global Forest & Trade Network) และแผนปฏิบัติการไม้เขตร้อน (Tropical Timber Action Plan)

#### 5) การสนับสนุนให้สถาบันการเงินพิจารณาให้การสนับสนุนทางการเงินและการลงทุนในกิจการเกี่ยวกับป่าไม้อย่างละเอียดรอบคอบ

แผนปฏิบัติการ FLEGT มุ่งกระตุ้นให้สถาบันการเงินให้การสนับสนุนทางการเงินในระยะยาวต่อโครงการลงทุนในกิจการเกี่ยวกับป่าไม้ที่ถูกกฎหมาย โดยสถาบันการเงินจะต้องพิจารณาโครงการลงทุนดังกล่าวอย่างละเอียดรอบคอบ โดยนำเอาปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมและทางสังคมมาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

#### 6) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่หรือการออกกฎหมายใหม่มาสนับสนุนแผนปฏิบัติ FLEGT

สหภาพยุโรปจะทำการศึกษาว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปหรือของประเทศสมาชิกที่มีอยู่นั้นมีฉบับใดจะสามารถนำมาใช้ต่อสู้กับการทำไม้ผิดกฎหมายได้บ้าง และควรออกกฎหมายใหม่เพิ่มเติมหรือไม่ เช่น

- กฎหมายการฟอกเงิน โดยอาจนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการกับอาชญากรรมป่าไม้
- อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species: CITES) รวมถึงการตรวจสอบว่าควรรวมชนิดพันธุ์ไม้อื่นใดเข้าไว้เพิ่มเติมด้วยหรือไม่
- สนธิสัญญาก่อตั้งองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: OECD) โดยทำการตรวจสอบมาตรการที่จัดการกับการให้สินบน เพื่อประยุกต์ใช้ในกรณีที่มีหลักฐานบ่งบอกว่าการให้สินบนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการทำไม้
- การตรวจสอบแนวทางต่างๆ ที่จะนำกฎหมายภายในมาประยุกต์ใช้ในการค้าไม้ เช่น กฎหมายที่ครอบคลุมสินค้าที่ถูกขโมย ตลอดจนการพิจารณาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายใหม่ในระดับสหภาพยุโรปหรือระดับกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกที่ครอบคลุมประเด็นการค้าไม้ที่ผิดกฎหมายที่ไม่อยู่ภายใต้ VPA

## 7) การจัดการปัญหาเกี่ยวกับไม้ที่ถูกนำไปใช้สนับสนุนทางการเงิน กรณีเกิดความขัดแย้งด้วยอาวุธ

แผนปฏิบัติการ FLEGT วางแนวทางให้สหภาพยุโรปพัฒนาค่านิยามไม้ไว้อย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันไม่ให้มีการค้าไม้เพื่อนำเงินมาใช้ในการสนับสนุนความขัดแย้งด้านอาวุธ

นอกจากแผนปฏิบัติการ FLEGT จะดำเนินงานในระดับชาติแล้ว สหภาพยุโรปยังดำเนินงานในระดับสากลขนานกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการตั้งกระบวนการการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และธรรมาภิบาล (Forest Law Enforcement and Governance: FLEG) ในระดับภูมิภาคขึ้นมา 3 กระบวนการคือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แอฟริกา (AFLEG) และยุโรปกับเอเชียเหนือ (ENA FLEG) กระบวนการเหล่านี้มีการประสานงานโดยธนาคารโลกส่งผลให้เกิดการแสดงความมุ่งมั่นในระดับรัฐมนตรีในการหาวิธีการเพื่อต่อต้านการทำไม้ที่ผิดกฎหมายในแต่ละภูมิภาค<sup>36</sup>

### 3.2.2 EUTR สนับสนุนให้ประเทศผู้ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

VPA เป็นองค์ประกอบสำคัญของกลยุทธ์ของสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับการทำไม้ที่ผิดกฎหมายตามแผนปฏิบัติการ FLEGT ที่มีขึ้นก่อนการประกาศใช้ EUTR โดยที่ VPA เป็นความตกลงทวิภาคีทางการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศผู้ส่งออกไม้ที่อยู่ภายนอกสหภาพยุโรป โดยมีความมุ่งหมายที่จะรับประกันว่าไม้ที่ส่งออกจากประเทศผู้ผลิตไม้ไปยังสหภาพยุโรปมาจากแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงช่วยให้ประเทศหุ้นส่วนหยุดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายโดยการปรับปรุงกฎหมายและธรรมาภิบาลป่าไม้<sup>37</sup> เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 2005 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจึงได้มีกรอบทางกฎหมายเพื่อออกมารองรับการดำเนินงานดังกล่าว คือ กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการได้มาซึ่งใบอนุญาต FLEGT<sup>38</sup> หรือเรียกว่า FLEGT Regulation และในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ.

<sup>36</sup> องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (ไอยูซีเอ็น/IUCN). เอกสารสรุปย่อเรื่อง EU FLEGT (ชุดเอกสารปี 2550), หน้า 1.

<sup>37</sup> EU FLEGT Facility, *What Is a Voluntary Partnership Agreement?* [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/what-is-vpa> [21 July 2015].

<sup>38</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

2008 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบสหภาพยุโรปเพื่อกำหนดรายละเอียดมาตรการในการนำ FLEGT Regulation ไปปฏิบัติ<sup>39</sup> หรือเรียกว่า Implementation Regulation

FLEGT Regulation จึงเป็นกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้โดยใช้รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT บังคับใช้ผ่านความตกลงทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้ผลิตไม้<sup>40</sup> โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์การดำเนินงานในการจัดตั้งรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อการนำเข้าไม้สู่ตลาดยุโรป รวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรปในการตรวจสอบไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่จะนำเข้าสู่ตลาดยุโรปด้วย อย่างไรก็ตาม รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT ตามกฎระเบียบดังกล่าวนี้จะใช้กับประเทศผู้ผลิตไม้ที่ทำความตกลงการเป็นหุ้นส่วนกับสหภาพยุโรปเท่านั้น โดยประเทศผู้ผลิตไม้ มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามระบบการออกใบอนุญาต (licensing scheme) ภายใต้ตารางที่ระบุไว้ในแต่ละภาคผนวกของความตกลง<sup>41</sup> เช่น ผลิตภัณฑ์ไม้ที่อยู่ภายใต้ VPA นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ การตรวจสอบห่วงโซ่อุปทาน การพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT เป็นต้น

ในการเข้าทำ VPA ประเทศหุ้นส่วนจะต้องพัฒนาระบบที่จะยืนยันว่าไม้ที่ส่งออกนั้นเป็นไม้ที่ถูกกฎหมาย และสหภาพยุโรปตกลงที่จะยอมรับการนำเข้าไม้ที่มีใบอนุญาต FLEGT จากประเทศหุ้นส่วนนั้นเท่านั้น ดังนั้น VPA จึงประกอบด้วยความตกลงร่วมกันและแนวทางปฏิบัติของทั้งสองฝ่ายที่มุ่งยับยั้งการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย โดยใช้ระบบการออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อประกันว่าไม้ที่ส่งออกไปยังตลาดยุโรปนั้นถูกกฎหมาย นอกจากนี้ VPA ยังให้การสนับสนุนภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ที่ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่สหภาพยุโรปตกลงที่จะให้การช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น ด้านวิชาการ ด้านเทคนิค ด้านการเงิน เป็นต้น ต่อภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน

<sup>39</sup> COMMISSION REGULATION (EC) No 1024/2008 of 17 October 2008 laying down detailed measures for the implementation of Council Regulation (EC) No 2173/2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

<sup>40</sup> **FLEGT Regulation: Article 1**

1. This Regulation establishes a Community set of rules for the import of certain timber products for the purposes of implementing the FLEGT licensing scheme.
2. The licensing scheme shall be implemented through Partnership Agreements with timber producing countries.
3. This Regulation shall apply to imports of timber products set out in Annexes

<sup>41</sup> **FLEGT Regulation: Recital**

(5) To this end the Community should conclude voluntary Partnership Agreements with countries and regional organisations, which are to place a legally binding obligation on a partner country or regional organisation to implement the licensing scheme within the schedule stipulated in each Partnership Agreement.

หลังจากที่มีการประกาศใช้ FLEGT Regulation จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2009 (ก่อนประกาศใช้ EUTR) ปรากฏว่ามีประเทศผู้ผลิตไม้ที่แสดงความสนใจร่วมเจรจาเข้าทำ VPA จำนวน 7 ประเทศ คือ กานา มาเลเซีย อินโดนีเซีย แคมเอรูน สาธารณรัฐคองโก ไลบีเรีย สาธารณรัฐอเมริกากลาง ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 6 ประเทศที่ลงนาม VPA แล้ว ยกเว้นประเทศมาเลเซีย<sup>42</sup> สำหรับประเทศที่ยังไม่ได้เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปนั้น ยังไม่มีมาตรการที่จะควบคุมการนำเข้าไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายจากประเทศดังกล่าวได้ ดังนั้น ความมุ่งหมายที่จะลดปริมาณการตัดโค่นไม้โดยผิดกฎหมาย โดยความร่วมมือจากประเทศต่างๆ นั้นจึงบรรลุผลได้ยาก เพื่อเป็นการปิดช่องว่างดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่ควบคุมการตัดโค่นไม้โดยผิดกฎหมายโดยประเทศที่ไม่ได้เข้าทำ VPA เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2010 สหภาพยุโรปจึงประกาศใช้ EUTR เพื่อควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปนำเข้าและผลิตภัณฑ์ไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป

ตามอารัมภบทของ EUTR<sup>43</sup> จึงได้กล่าวยกย่องประเทศที่เข้าทำ VPA และดำเนินงานตาม FLEGT VPA แล้ว รวมถึงส่งเสริมให้ประเทศอื่นๆ นำกลไกของ FLEGT VPA มาใช้ ภายใต้กรอบการออกใบอนุญาต FLEGT โดยการกำหนดยอมรับสถานะของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้ใบอนุญาต FLEGT ว่าเป็นการตัดโค่นมาอย่างถูกกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของ EUTR<sup>44</sup> กล่าวคือ หากการจัดส่งสินค้านั้นมีการแสดงใบอนุญาต FLEGT ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของสหภาพยุโรปว่าเป็นการจัดส่งที่อยู่ภายใต้ใบอนุญาต FLEGT ผู้ประกอบการที่นำผลิตภัณฑ์เข้าสู่ตลาดยุโรปก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการ due diligence เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้อีก

<sup>42</sup> EU FLEGT Facility. VPA Countries [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/vpa-countries> [21 July 2015].

<sup>43</sup> EUTR: Recital (9)

The efforts made by countries which have concluded FLEGT VPA with the Union and the principles incorporated in them, in particular with regard to the definition of legally produced timber, should be recognised and further encouragement for countries to conclude FLEGT VPA should be given. It should be also taken into account that under the FLEGT licensing scheme only timber harvested in accordance with the relevant national legislation and timber products derived from such timber are exported into the Union. Therefore, timber embedded in timber products listed in Annexes II and III to Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community, originating in partner countries listed in Annex I to that Regulation, should be considered to have been legally harvested provided those timber products comply with that Regulation and any implementing provisions.

<sup>44</sup> EUTR: Article 3 Status of timber and timber products covered by FLEGT and CITES

Timber embedded in timber products listed in Annexes II and III to Regulation (EC) No 2173/2005 which originate in partner countries listed in Annex I to that Regulation and which comply with that Regulation and its implementing provisions shall be considered to have been legally harvested for the purposes of this Regulation.



### 3.3 พันธกรณีในการจัดตั้งรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT (FLEGT licensing scheme) ตาม VPA ที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศหุ้นส่วน

รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT เป็นหลักการที่อยู่ภายใต้กรอบการจัดทำ VPA ของสหภาพยุโรป โดยจะใช้กับประเทศผู้ผลิตไม้ที่ทำความตกลงการเป็นหุ้นส่วนกับสหภาพยุโรปเท่านั้น กล่าวคือประเทศผู้ผลิตไม้หรือประเทศหุ้นส่วน VPA มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามระบบการออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้ตารางที่ระบุไว้ในแต่ละภาคผนวกของความตกลง ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ขอบเขตของผลิตภัณฑ์ (product scope)
- (2) นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (legality definition)
- (3) ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (timber legality assurance system)
- (4) กระบวนการนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบอนุญาต FLEGT ของสหภาพยุโรป (EU procedures for imports of FLEGT-licensed timber products)
- (5) การออกใบอนุญาต FLEGT (FLEGT licences)
- (6) องค์กรผู้ตรวจสอบอิสระ (independent auditing)
- (7) หลักเกณฑ์การประเมินระบบการรับประกันการถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (legality assurance system assessment criteria)
- (8) แผนการนำไปปฏิบัติ (implementation schedule)
- (9) มาตรการเสริม (accompanying measures)
- (10) ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (public information)
- (11) คณะกรรมการร่วม (Joint implementation committee)<sup>45</sup>

รูปแบบของระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) ซึ่งระบุไว้ในภาคผนวก 3 ถือเป็นส่วนสำคัญของ VPA ที่อธิบายถึงวิธีการปฏิบัติในการแยกแยะถึงความแตกต่างทางกฎหมายระหว่างผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายและผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และอธิบายว่าประเทศหุ้นส่วนจะออกใบอนุญาต FLEGT ให้แก่ผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกต้อง

<sup>45</sup> EU FLEGT Facility. VPA Text and Annexes [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/vpa-text-and-annexes> [21 July 2015].

อย่างไร<sup>46</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งจะต้องระบุไว้ในภาคผนวก 2 ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของ TLAS เนื่องจากเป็นการนำเอากฎหมายภายในของประเทศหุ้นส่วนมาระบุไว้เพื่อใช้ในการบ่งชี้ถึงผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายและใช้ในการอธิบายถึงกระบวนการรวบรวมหลักฐานที่จะกำกับดูแลการทำไม้ให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>47</sup>

### 3.3.1 การจัดตั้งรูปแบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS)

ภายใต้ VPA ประเทศหุ้นส่วนจะต้องระบุไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไว้ในภาคผนวก โดยมีพันธกรณีว่าการจัดส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตามชนิดที่ระบุไปยังสหภาพยุโรป จะต้องอยู่ภายใต้ใบอนุญาต FLEGT โดยมีหน่วยงานรัฐหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายภายในประเทศหุ้นส่วน เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT โดยมีระบบที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA เรียกว่า TLAS ซึ่งเป็นระบบที่ออกแบบให้มีการนิยาม ควบคุม และออกใบอนุญาตสำหรับผลิตภัณฑ์ไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งประเทศหุ้นส่วนอาจใช้ระบบที่มีอยู่แล้วในประเทศหุ้นส่วนเป็นฐานในการออกใบอนุญาต FLEGT ก็ได้ หากว่าระบบดังกล่าวได้รับการประเมินและอนุมัติโดยสหภาพยุโรปให้สามารถนำมาใช้ได้<sup>48</sup> และประเทศที่เข้าทำ VPA อาจออกแบบและพัฒนาระบบของตนเองได้ในระหว่างที่มีการเจรจา VPA บนพื้นฐานของกลไกการควบคุม และกรอบทางกฎหมายที่ประเทศนั้นมีอยู่แล้ว<sup>49</sup> ซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

<sup>46</sup> EU FLEGT Facility. VPA Annex on the Legality Assurance System [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/legality-assurance-system> [21 July 2015].

<sup>47</sup> EU FLEGT Facility. VPA Annex on the Legality Definition [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/legality-definition> [21 July 2015].

<sup>48</sup> **FLEGT Regulation: Article 4**

2. Existing schemes that guarantee the legality and reliable tracking of timber products exported from partner countries may form the basis of a FLEGT licence on condition that those schemes have been assessed and approved in accordance with the procedure referred to in Article 11(2), in order to provide the necessary assurance as to the legality of the timber products concerned.

<sup>49</sup> EU FLEGT Facility. What Does a Vpa Contain? [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/what-does-a-vpa-contain> [21 July 2015].

## 1) การให้คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Legality Definition)

การให้คำนิยามของ “ความถูกต้องตามกฎหมาย” เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แยกแยะได้ว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ใดบ้างที่จะมีสิทธินำเข้าสู่ตลาดยุโรปได้ ดังนั้นลักษณะของคำนิยามจึงควรเป็นคำนิยามที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติและมีกระบวนการตรวจสอบอันเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ประเทศหุ้นส่วนมีสิทธิที่จะพิจารณากำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ได้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยจัดทำตารางและระบุกฎหมายที่ใช้สำหรับการตรวจสอบถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ไว้เป็นส่วนหนึ่งในภาคผนวก ของ VPA

ขั้นตอนการพัฒนา นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย (Developing a legality definition) ประกอบด้วย 10 ขั้นตอนดังนี้

- (1) การระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย
- (2) จัดทำกระบวนการพัฒนา นิยามของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน
- (3) จัดทำโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้
- (4) การจัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Collate a long list of relevant legislation) เพื่อใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้
- (5) ปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- (6) ระบุการวิเคราะห์หรือการเพิ่มเติมใดๆ ที่เป็นการอุดช่องว่างของความขัดกันของกฎหมาย
- (7) การเชื่อมโยงนิยามความถูกต้องตามกฎหมายกับ TLAS
- (8) การทดสอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- (9) ทบทวนนิยามความถูกต้องตามกฎหมายและบันทึกข้อเสนอแนะจากการทดสอบและจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายฉบับสมบูรณ์
- (10) นำเสนอนิยามความถูกต้องตามกฎหมายในแบบฟอร์มการจัดทำภาคผนวกของ VPA

เมื่อประเทศหุ้นส่วนพัฒนา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ครบถ้วนทั้ง 10 ขั้นตอนแล้ว จึงจะนำเอา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวเข้าเจรจากับสหภาพยุโรปเพื่อใช้เป็นภาคผนวกของ VPA ต่อไป

## 2) การควบคุมห่วงโซ่อุปทาน (Controlling the Supply Chain)

การกำหนดให้ประเทศหุ้นส่วนมี TLAS ที่น่าเชื่อถือ นั้น นำไปสู่การพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ซึ่งภายใต้ระบบนี้การพิจารณาออกใบอนุญาตจะต้องมีหลักฐานเพื่อยืนยันว่าไม้นั้นผลิตขึ้น

อย่างถูกต้องตามกฎหมายตามนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ และสามารถแกะรอยติดตามไปยังแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมายผ่านกลไกการควบคุมห่วงโซ่อุปทาน เช่น การสร้างระบบแกะรอยติดตามไม้ หรือสายการควบคุมไม้ เป็นต้น

ประเทศหุ้นส่วนมีสิทธิในการพิจารณากำหนดวิธีการควบคุมห่วงโซ่อุปทานที่เห็นว่าดีที่สุดที่จะบรรลุตามเป้าหมายของ TLAS ได้ภายใต้บริบทของประเทศตนเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหลักการและบรรทัดฐานที่เป็นแนวทางที่จะทำให้บรรลุถึงผลลัพธ์ดังกล่าวได้ โดยการควบคุมถึง สิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ กระบวนการผลิตและการแปรรูป การตรวจวัดและบันทึกปริมาณไม้ในแต่ละขั้นตอน ควบคุมไม้ให้มีการนำไม้ที่ตรวจสอบยืนยันแล้วว่าถูกต้องตามกฎหมายไปปนกับไม้จากแหล่งอื่น มีระบบการกำกับดูแลไม้นำเข้าที่สามารถแกะรอยไปยังประเทศที่เป็นแหล่งที่มาของไม้ได้

### 3) การตรวจสอบยืนยันความเป็นจริง (Verification)

การออกใบอนุญาตภายใต้ TLAS จะต้องมีการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของค่านิยมความถูกต้องตามกฎหมาย และมีการปฏิบัติตามสายการควบคุมห่วงโซ่อุปทานได้จริง ประเทศหุ้นส่วนมีสิทธิในการพิจารณากำหนดวิธีการตรวจสอบยืนยันความเป็นจริงที่เห็นว่าดีที่สุดที่จะบรรลุตามเป้าหมายของ TLAS ได้ภายใต้บริบทของประเทศตนเป็นการเฉพาะ การตรวจสอบยืนยันความถูกต้องจะต้องมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพื่อประกันว่าหากมีการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดใดๆ ไม่ว่าจะในป่าหรือภายในสายการจัดหา การจัดส่ง จะมีการระบุปัญหาและแก้ปัญหาภายในเวลาที่เหมาะสม โดยความเข้มงวดในการตรวจสอบควรมีสัดส่วนเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศหุ้นส่วนนั้นๆ<sup>50</sup> หากตรวจพบว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีกลไกการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและบังคับใช้ได้ ในการตรวจสอบอาจดำเนินการโดยรัฐบาล ผู้เข้าร่วมในตลาด หรือองค์กรที่สาม หรือทั้งสามองค์กรนี้รวมกัน

### 4) การออกใบอนุญาต (Licensing)

ตามระเบียบ FLEGT กำหนดว่าต้องมีใบอนุญาตหนึ่งใบที่ครอบคลุมการส่งออกสินค้าแต่ละคราวจากประเทศหุ้นส่วน ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (competent authority) ของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป และหน่วยงานควบคุมชายแดนของสหภาพยุโรปจะตรวจสอบยืนยันว่าสินค้าที่ส่งมานั้นมีใบอนุญาตที่ยังมีผลบังคับใช้จริงก่อนที่จะอนุญาตให้สินค้าเคลื่อนย้ายไปมาได้อย่างเป็นอิสระในสหภาพยุโรป

<sup>50</sup> European Commission. Legality Assurance Systems: Requirements for Verification. [FLEGT Briefing Notes Number 5](#) (March 2007), p. 2.

ประเทศหุ้นส่วนอาจพิจารณากำหนดรูปแบบการพิจารณาออกใบอนุญาตได้ 2 รูปแบบ คือ

(1) การออกใบอนุญาตที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน (shipment-based licence or consignment-based licence)

ใบอนุญาต FLEGT ที่ถือเอาสินค้าที่ถูกส่งไปเป็นฐานเหมาะที่จะนำมาใช้ในกรณีที่ผู้ส่งออกมีความถี่ในการส่งออกน้อยหรือในกรณีที่ประเทศหุ้นส่วนต้องการที่จะประเมินภาษีส่งออก ณ จุดส่งออก โดยผู้ส่งออกจะต้องแสดงหลักฐานต่อหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตของประเทศหุ้นส่วนว่า ผลิตภัณฑ์รายการนั้นได้รับการผลิตขึ้นมาตามองค์ประกอบทั้งหมดของ LAS ภายใต้ VPA หลักฐานนี้จะต้องตั้งอยู่บนการควบคุมที่ได้รับการอนุมัติในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการผลิต ผู้ขอใบอนุญาตสามารถพิสูจน์ให้เห็นความถูกต้องตามกฎหมายของสินค้ารายการหนึ่งๆ ได้ด้วยการเสนอข้อมูลที่สร้างขึ้นโดยระบบควบคุมภายในของผู้ขอและได้รับการตรวจสอบยืนยันความเป็นจริงแล้ว และหรือโดยระบบควบคุมของบุคคลอื่นซึ่งอยู่ในห่วงโซ่อุปทานด้วย และการเสนอข้อมูลที่สร้างขึ้นมาโดยระบบตรวจสอบยืนยันความเป็นจริงที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตแล้ว และดำเนินการในนามของรัฐบาล การควบคุมที่ผ่านการอนุมัติแล้วจำเป็นต้องมีในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน คือ ในป่า สถานที่เก็บ สถานที่แปรรูป และท่าเรือที่ส่งออก<sup>51</sup>

(2) การออกใบอนุญาตที่ถือเอาผู้มีส่วนร่วมในตลาดเป็นฐานการพิจารณา (market participant-based licence) หรือที่ถือเอาผู้ดำเนินงานเป็นฐานการพิจารณา (Operation-based licence)

ผู้มีส่วนร่วมในตลาด หมายถึง ผู้กระทำการ เอกชนหรือรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับการทำป่าไม้หรือการขนส่ง หรือการค้าขายผลิตภัณฑ์ไม้<sup>52</sup>

หน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตจะทำการตรวจสอบผู้ดำเนินงานแต่ละรายเป็นการเฉพาะ โดยครอบคลุมสินค้าทั้งหมดของผู้ดำเนินงานรายหนึ่งๆ โดยไม่ต้องมีการตรวจการส่งสินค้าแต่ละคราว โดยผู้ดำเนินงานจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอเพื่อประกันว่าการส่งออกของสินค้าทั้งหมดของผู้ดำเนินงานไปยังสหภาพยุโรปมาจากแหล่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยระบบควบคุมภายในของผู้ดำเนินงานเป็นระบบที่ได้รับการรับรองภายใต้ระเบียบการอันเป็นที่

<sup>51</sup> European Commission. Market Participant-Based Legality Assurance and FLEGT Licensing. FLEGT Briefing Notes Number 8 (March 2007), p. 2.

<sup>52</sup> **FLEGT Regulation: Article 2**

6. 'market participant' means an actor, private or public, involved in forestry or transformation or trade of timber products;

ยอมรับโดยทั่วกัน ระดับการควบคุมจะต้องอยู่ในระดับเดียวกันกับที่หน่วยงานออกใบอนุญาตใช้ในวิธีการออกใบอนุญาตที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน โดยจะต้องได้รับการอนุมัติโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตแล้ว และยังคงมีอยู่ครบเท่าที่ผู้ดำเนินงานที่มีส่วนร่วมในตลาดรักษา ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติเอาไว้ ซึ่งจะต้องมีการประเมินระบบเป็นประจำ สม่ำเสมอ เพื่อประกันว่าระบบที่ได้รับการอนุมัติเหล่านั้นยังเชื่อถือได้อยู่ ผู้ส่งออกที่ขอใบอนุญาตที่ถือเอาผู้มีส่วนร่วมในตลาดเป็นฐานจะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นที่จะมีอยู่ในใบอนุญาต FLEGT สำหรับสินค้าที่ส่งไปแต่ละครั้ง และยังคงต้องนำส่งบันทึกการขายสินค้าที่ส่งไปแต่ละครั้งให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต<sup>53</sup>

#### 5) การติดตามผลกระทบบ่อยอย่างเป็นอิสระโดยองค์กรที่สาม (Independent Audit)

การติดตามผลกระทบบ่อยอย่างเป็นอิสระเป็นหน้าที่หนึ่ง ซึ่งแยกจากหน่วยงานกำกับควบคุมภาคส่วนป่าไม้ของรัฐบาลประเทศหุ้นส่วน โดยมีความมุ่งหมายที่จะทำให้ระบบการออกใบอนุญาต FLEGT มีความน่าเชื่อถือ โดยการตรวจว่าทุกแง่มุมของระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของประเทศหุ้นส่วนทำงานได้อย่างที่วางเอาไว้

เมื่อระบบเริ่มทำงานได้แล้ว จะมีการแต่งตั้งผู้ติดตามผลอิสระ (The Third-Party Monitor) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีชื่อเสียงทางทนายความ มีทักษะและระบบที่จำเป็นเพื่อประกันความเป็นอิสระและความไม่มีอคติหรือการลำเอียงใดๆ โดยทำหน้าที่ติดตามการดำเนินงานของระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายโดย (1) ตรวจทุกแง่มุมของระบบโดยใช้วิธีการตรวจสอบที่ดีที่สุด (2) จำแนกให้เห็นการไม่ปฏิบัติตามและความล้มเหลวของระบบและ (3) รายงานผลการติดตามไปยัง คณะกรรมการร่วม (Joint Implementation Committee: JIC)<sup>54</sup> JIC อาจตั้งองค์กรผู้รายงาน (The Reporting Body) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานประกอบการสำหรับการทำงานในแต่ละวัน โดยจะดำเนินการทบทวนรายงานของผู้ติดตามผลอิสระ และทบทวนและให้ความเห็นตามที่เหมาะสมแก่ JIC ก่อนสรุปรายงานเสนอต่อสาธารณชน

<sup>53</sup> European Commission, Market Participant-Based Legality Assurance and FLEGT Licensing. FLEGT Briefing Notes Number 8 (March 2007), p. 3.

<sup>54</sup> European Commission. Guidelines for Independent Monitoring. FLEGT Briefing Notes Number 7 (March 2007), p. 2.

### 3.3.2 หลักการสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้ VPA

พันธกรณีตาม VPA ที่สำคัญที่กระทบต่อกฎหมายของประเทศหุ้นส่วนคือ การนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบประการแรกของ TLAS นิยามดังกล่าวจะถูกระบุไว้ในภาคผนวกของ VPA เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นไม้ที่ตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยกฎหมายที่ระบุไว้จะต้องครอบคลุมหลักการ ทั้ง 4 ประการตามพันธกรณีของ VPA คือ

#### 3.3.2.1 พิจารณาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศหุ้นส่วน

โดยหลักแล้ว VPA ไม่ได้บังคับให้ประเทศที่ไม้ถูกตัดโค่น หรือประเทศหุ้นส่วน ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นที่สหภาพยุโรปกำหนด แต่ให้สิทธิในการนำกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่ใช้บังคับอยู่มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ และระบุไว้ในภาคผนวกของ VPA

หากกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณามีความบกพร่อง เช่น กฎหมายมีช่องโหว่ มีความไม่ชัดเจน หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน สหภาพยุโรปก็จะไม่รับรองระบบ TLAS ของประเทศหุ้นส่วนและไม่สามารถออกใบอนุญาต FLEGT ได้ จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

#### 3.3.2.2 ครอบคลุมแหล่งที่มาของไม้ทุกแหล่ง

ภายใต้ FLEGT Regulation ได้วางกรอบการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของผลิตภัณฑ์ไม้ไว้ว่า เป็นผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผลิตมาจากไม้ภายในประเทศที่มีการตัดโค่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือนำเข้ามาในประเทศหุ้นส่วน VPA อย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>55</sup> การกำหนดแหล่งที่มาหลัก 2 แหล่ง คือไม้ที่มีแหล่งที่มาภายในประเทศและนอกประเทศ แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดครอบคลุมถึงไม้ทุกแหล่งที่มา

<sup>55</sup> FLEGT Regulation: Art. 2.10

“legally produced timber” means timber products produced from domestic timber that was legally harvested or timber that was legally imported into a partner country in accordance with national laws determined by that partner country as set out in the Partnership Agreement.

สำหรับแหล่งที่มาของไม้ภายในประเทศ อาจสามารถจำแนกแหล่งที่มาของไม้ได้ โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศว่ามีการวางระบบการกำกับดูแลไม้ไว้อย่างไร โดยอาจขึ้นอยู่กับสิทธิในที่ดิน สิทธิตามใบอนุญาต เป็นต้น ดังนั้น การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ย่อมมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกันตามกฎหมายที่กำกับดูแลจำแนกตามแหล่งที่มาของไม้นั้นๆ ด้วย

### 3.3.2.3 ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานการทำไม้

TLAS ภายใต้ VPA มีองค์ประกอบที่สำคัญคือการตรวจสอบย้อนกลับห่วงโซ่อุปทาน โดยผลิตภัณฑ์ไม้ทุกชนิดที่ระบุไว้ในภาคผนวกของ VPA จะต้องสามารถแกะรอยติดตามได้อย่างต่อเนื่องจนถึงแหล่งที่มาของไม้ เพื่อรับประกันว่าในทุกกระบวนการทำไม้มีการกำกับควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีการปลอมปนไม้ที่ตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมาย หรือจากแหล่งอื่นที่ยังไม่ได้รับการตรวจรับรอง

ประเทศหุ้นส่วนมีสิทธิในการพิจารณากำหนดวิธีการควบคุมห่วงโซ่อุปทานที่เห็นว่าดีที่สุดที่จะบรรลุตามเป้าหมายของ LAS ได้ภายใต้บริบทของประเทศตนเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหลักการและบรรทัดฐานที่เป็นแนวทางที่จะทำให้บรรลุถึงผลลัพธ์ดังกล่าวได้ โดยการควบคุมถึงเรื่องต่อไปนี

#### 1) สิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้

ประเทศหุ้นส่วนจะต้องจัดให้มีแผนภาพแสดงพื้นที่ที่มีการจัดสรรและให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ รวมถึงระบุผู้ใช้สิทธิในพื้นที่ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการตัดไม้กระทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตภายใต้สิทธิที่บุคคลนั้นได้รับ

#### 2) กระบวนการผลิตและการแปรรูป

ประเทศหุ้นส่วนจะต้องจัดให้มีกลไกในการแกะรอยติดตามไม้ที่มีประสิทธิภาพผ่านห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่การตัดไม้จนกระทั่งไปถึงจุดส่งออก เช่น มีกลไกตรวจตำแหน่งที่ตั้งของไม้ยืนต้นเพื่อยืนยันว่าผู้ทำไม้ไม่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรไม้ในพื้นที่ มีการระบุจุดส่งต่อไม้และวิธีการควบคุม มีการจำแนกไม้และการบันทึกข้อมูลก่อนนำเคลื่อนที่ ไม่มีการปลอมปนกับไม้จากแหล่งอื่นในระหว่างการนำเคลื่อนที่หรือในสถานที่ใดๆ มีการตรวจสอบและควบคุมอย่างเพียงพอไม่ว่าในสถานที่ใด และเมื่อมาถึงจุดส่งออก ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จะต้องมีเอกสารที่จำเป็นแนบมาด้วยเพื่อยืนยันว่าได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องตามกฎหมายครบทุกขั้นตอนแล้ว



### 3) ปริมาณ

ประเทศหุ้นส่วนจะต้องมีกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพื่อตรวจวัดและบันทึกปริมาณของไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้งมีวิธีการการประเมินที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือเพียงพอเกี่ยวกับปริมาณไม้ยืนต้นในแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะมีการตัดโค่น เพื่อนำข้อมูลในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวไปกระทบยอดกับจุดเชื่อมต่อแต่ละจุดตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน<sup>56</sup>

### 4) การนำไม้ที่ตรวจสอบยืนยันแล้วว่าถูกต้องตามกฎหมายจริง ปนกับไม้อื่นที่ได้รับอนุมัติแล้ว

ในกรณีที่มีการอนุญาตให้มีการปนไม้ที่ตรวจสอบยืนยันความเป็นจริงแล้วว่าถูกต้องตามกฎหมายกับไม้อื่นที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะต้องมีการควบคุมอย่างเพียงพอเพื่อกันไม้ที่มาจากแหล่งที่ไม่ทราบแน่ชัดหรือไม้ที่ตัดมาโดยไม่มีสิทธิในการตัดโค่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายออกไป เช่น กำหนดระยะเวลาการอนุญาต กำหนดสถานที่ที่อนุญาตให้มีการปนไม้ซึ่งสถานที่ดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบที่ประกันได้ว่าจะไม่มีการผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มา รวมอยู่ด้วย มีระบบตรวจสอบสัดส่วนเปอร์เซ็นต์ของไม้แต่ละแหล่งที่รวมอยู่ในผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

### 5) ผลิตภัณฑ์ไม้นำเข้า

ประเทศหุ้นส่วนมีการควบคุมอย่างเพียงพอเพื่อประกันว่าผลิตภัณฑ์ไม้ทุกชนิดนำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยจะต้องประกันว่าไม่ว่าจะนำเข้ามาและจะนำไปรวมไว้ในระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมายจะต้องสามารถแกะรอยติดตามผลไปยังเอกสารการส่งออกที่ถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นกำเนิดได้ โดยประเทศหุ้นส่วนอาจนำเอาระบบใดระบบหนึ่งมาประกันร่วมด้วย เช่น การพัฒนาระบบในการตรวจยืนยันความเป็นจริงร่วมกับประเทศผู้ผลิต เป็นต้น แต่ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวไม่ได้อยู่ในข้อบังคับของระบบการประกันความถูกต้องตามกฎหมาย<sup>57</sup>

ดังนั้น กฎหมายที่ใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องครอบคลุมและสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้จริงตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อครอบคลุมสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ก่อนการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ซึ่ง

<sup>56</sup> European Commission. Control of the Supply Chain: Wood Tracing Systems and Chain of Custody. FLEGT Briefing Notes Number 4 (March 2007), p.2.

<sup>57</sup> Ibid., p.3.

หากกระบวนการทั้งหมดของ TLAS ไม่มีประสิทธิภาพกล่าวคือ ไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับตลอด ทั้งห่วงโซ่อุปทานได้ สหภาพยุโรปย่อมไม่พิจารณารับรอง TLAS ของประเทศหุ้นส่วน

### 3.3.2.4 ครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปที่ยึดถือหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยให้คำมั่นสัญญาที่จะมุ่งมั่นดำเนินการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรปนั้น ในการบังคับใช้แผนปฏิบัติการ FLEGT สหภาพยุโรปก็ได้นำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน กล่าวคือ เพื่อลดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายโดยการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ตามบทบัญญัติภายใต้ FLEGT Regulation ซึ่งกำหนดกรอบในการเข้าทำ VPA นั้น ก็ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ FLEGT ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการกำกับดูแลและการสร้างศักยภาพของประเทศผู้ผลิตไม้ โดยมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้เกิดความร่วมมือพหุภาคีและออกแบบมาตรการเสริมที่ให้กับผู้บริโภคสินค้า เพื่อลดการใช้ไม้ที่ตัดโค่นโดยผิดกฎหมายและขยายวัตถุประสงค์ไปถึงการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศผู้ผลิตไม้<sup>58</sup>

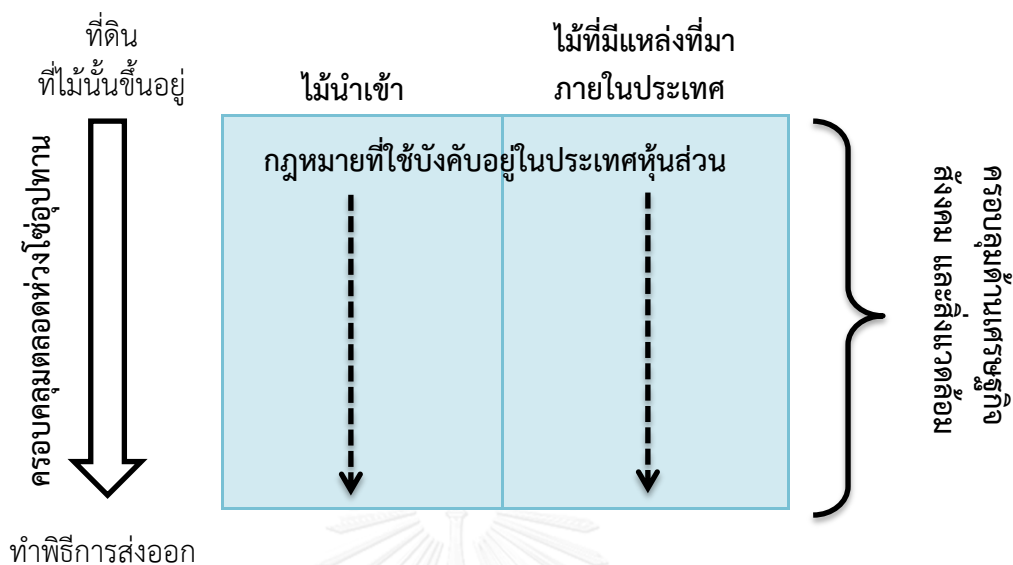
ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ทั้งในระบบ TLAS จึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้และครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

หลักการสำคัญทั้ง 4 ประการข้างต้น จะนำไปสู่การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้เป็นภาคผนวก VPA และจะเป็นพันธกรณีประเทศหุ้นส่วนให้ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องตามหลักการดังกล่าว โดยแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้

<sup>58</sup> FLEGT Regulation: Recital (2)

The Action Plan puts emphasis on governance reforms and capacity building, supported by actions aimed at developing multilateral cooperation and complementary demand side measures designed to reduce the consumption of illegally harvested timber and contributing to the wider objective of sustainable forest management in timber-producing countries.

**รูปภาพที่ 1** หลักการสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้พันธกรณีตาม VPA



### 3.4 การจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้เป็นภาคผนวกของ VPA

นิยามความถูกต้องตามกฎหมายเป็นหลักการแรกที่มีความสำคัญของ TLAS เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่จะยืนยันว่าสินค้าไม้นั้นทำขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ความสมบูรณ์ของนิยามความถูกต้องตามกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสมบูรณ์ของกระบวนการตรวจสอบยืนยันความเป็นจริง (verification) อันเป็นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งของ TLAS ดังนั้น นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่สมบูรณ์จึงเป็นพื้นฐานที่จะสร้างความน่าเชื่อถือของ TLAS

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่นำมากำหนดนิยามจะต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในของประเทศนั้น รวมถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเข้าร่วมเป็นภาคีที่กำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้จากทุกแหล่งที่มา ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานตั้งแต่สิทธิในการตัดโค่นจนกระทั่งทำพิธีการส่งออก ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมเสาหลักทั้ง 3 ประการของหลักการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน คือ กฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายด้านสังคม และกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับขั้นตอนการพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ประเทศนั้นจะต้องมีการจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ตลอดจนชุมชนที่อาศัยอยู่กับป่าที่ได้รับผลกระทบ โดยผู้มีส่วนได้เสียจะต้องมีส่วนร่วม

พัฒนานิยามในทุกขั้นตอน รวมถึงต้องดำเนินการโดยเปิดเผย มีความโปร่งใส เพื่อให้สหภาพยุโรปมั่นใจได้ว่ากระบวนการหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย นั้น มีลักษณะเป็นการเจรจาหารือร่วมกันมากกว่าการแบ่งแยกกันทำหน้าที่

โดยนิยามความถูกต้องตามกฎหมายจะถูกจัดทำขึ้นในรูปแบบของตารางเพื่อใช้ระบุเป็นภาคผนวกของ VPA โดยเมื่อมีการจัดทำเนื้อหาของนิยามลงในตารางอาจพบว่ากฎหมายใดควรเพิ่มเติมบ้าง หรือกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจนหรือขัดแย้ง และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้นต่อไป<sup>59</sup> และหากในอนาคตประเทศหุ้นส่วนมีการปฏิรูปกฎหมายหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้เพิ่มเติม ทั้งสองฝ่ายจะต้องทำการทบทวนและปรับแก้นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นด้วย

เมื่อจัดทำเนื้อหาของนิยามแล้วเสร็จ จะต้องมีการนำนิยามไปเชื่อมโยงกับองค์ประกอบประการอื่นของ TLAS และดำเนินการทดสอบนิยาม เพื่อตรวจสอบถึงความไม่เชื่อมโยงกันกับ TLAS ช่องว่างความไม่มีประสิทธิภาพของนิยามความถูกต้องตามกฎหมายเมื่อนำมาใช้ปฏิบัติจริง และนำปัญหาที่พบและข้อเสนอแนะมาปรับปรุง และจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ฉบับสมบูรณ์และเสนอนิยามในรูปแบบฟอร์มการจัดทำภาคผนวกของ VPA เพื่อใช้ในการเจรจากับสหภาพยุโรป

จากขั้นตอนการพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ การจัดทำตารางและระบุเนื้อหา เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศหุ้นส่วน ซึ่งเมื่อนำมาระบุไว้ในตารางนิยามแล้ว ประเทศหุ้นส่วนจะมีพันธกรณีที่จะต้องประกอบกิจการไม้ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้คำนิยามที่ระบุไว้

### 3.4.1 กำหนดโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ (Outline rights to harvest and timber sources) เพื่อใช้เป็นกรอบของการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ในขั้นแรกของการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ประเทศหุ้นส่วนจะต้องจัดทำโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ โดยจำแนกแหล่งที่มาและสิทธิในการทำไม้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีความแตกต่างกันตามกฎหมายหรือตามใบอนุญาตแต่ละชนิด เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบของนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ อาทิเช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับสัมปทานการทำไม้ในพื้นที่การทำไม้ขนาดใหญ่ซึ่งมีเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ แตกต่างไปจากใบอนุญาตรายบุคคล

<sup>59</sup> EU FLEGT Facility and European Forest Institute. Guidance for Developing Legality Definitions in FLEGT Voluntary Partnership Agreements. (September 2012), p. 10.

ซึ่งมักจะครอบคลุมพื้นที่ขนาดเล็กมาก รวมถึงข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับพิธีการนำเข้าไม้และการส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรปที่แตกต่างกันไปตามผลิตภัณฑ์ชนิดต่างๆ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่จะจำแนกบนพื้นฐานความสำคัญทางการค้าของประเทศนั้นๆ<sup>60</sup>

เนื่องด้วยแหล่งที่มาของไม้และสิทธิการทำไม้เป็นต้นทางของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในการพิสูจน์ว่าไม้นั้นถูกตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายหลักของแผนปฏิบัติการ FLEGT ที่จะลดการตัดไม้ทำลายป่าที่ผิดกฎหมายได้ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ที่ชัดเจนและการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานจะทำให้สะดวกต่อการตรวจสอบย้อนกลับ เนื่องจากแหล่งที่มาของไม้ที่แตกต่างกันตามลักษณะความเป็นเจ้าของ หรือแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์จะมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลแตกต่างกันออกไป

### 3.4.2 จัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Collate a long list of relevant legislation) เพื่อใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ประเทศหุ้นส่วนจะต้องทำการจัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึง กฎหมายระเบียบ คำสั่ง เครื่องมือกำกับดูแลอื่นๆ รวมถึงแนวปฏิบัติหรือคู่มือการปฏิบัติงาน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคีอยู่ด้วย โดยการรวมเอากฎหมายที่กล่าวถึงเสาหลักสามประการของหลักการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มาเป็นหลักในการให้คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เนื่องจากการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนเป็นความมุ่งหมายในระยะยาวของแผนปฏิบัติการ FLEGT และจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้ง 9 ประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) กระบวนการจัดสรรการให้สิทธิและการอนุญาต
- (2) การอนุญาตหรือการปฏิบัติตามสิทธิในการตัดโค่นไม้
- (3) การจัดการป่าไม้และกระบวนการทำไม้
- (4) สิทธิชุมชนและสวัสดิการ
- (5) บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- (6) นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย และความปลอดภัย
- (7) ภาษี อากาศการนำเข้าและการส่งออก ค่าสิทธิ และค่าธรรมเนียม
- (8) การเคารพสิทธิครอบครองและการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่น

<sup>60</sup> Ibid., p.7.

(9) ขั้นตอนการทำการค้าและพิธีการส่งออก<sup>61</sup>

อย่างไรก็ดี การกำหนดนิยามไม่ใช่การนำเอารายชื่อกฎหมายที่ใช้กับภาคป่าไม้มาระบุไว้ทั้งหมด แต่ประเทศหุ้นส่วนจะต้องพิจารณานำเอาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้นมาใช้ในการกำหนดนิยาม ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากฎหมายที่จะนำมาใช้ในการให้นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

- เป็นกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติได้จริง โดยมีการประเมินผลกระทบว่าสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายของค่านิยามได้ ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงสำหรับแก้ไขผลกระทบที่ร้ายแรงที่สุดจากการทำไม้ที่ผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการตัดโค่นไม้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการให้ค่านิยาม แต่ในขณะที่การปฏิบัติตามกฎหมายด้านการจรรยาบรรณไม่จำเป็นต้องพิจารณา เป็นต้น

- เป็นกฎหมายที่บทบัญญัติมีความสอดคล้องกัน แต่หากบางประเทศพบว่ามีความหมายที่ไม่สอดคล้องกัน หรือมีความไม่เสมอภาคกัน ให้นำกฎหมายที่มีความสำคัญกว่ามาใช้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขความไม่สอดคล้องกันหรือไม่เท่าเทียมกันนั้นจนแล้วเสร็จ

- ความเสมอภาคของสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกับป่าไม้ กล่าวคือ กฎหมายป่าไม้ในบางประเทศอาจจะกีดกันไม่ให้คนท้องถิ่นเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ ทำให้พวกเขาต้องกระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมายเพื่อให้ได้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายอาจจะสร้างภาระเกินกว่าเครื่องมือและวิธีการที่ใช้ป่าไม้รายย่อยใช้อยู่ในทางปฏิบัติ หรือกฎหมายบางประเทศอาจไม่สนับสนุนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ก็อาจจำเป็นต้องรับเอาค่านิยามชั่วคราวที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดมาใช้ก่อน และดำเนินการตรวจสอบเพื่อจะนำไปสู่ปฏิรูปกฎหมายต่อไป<sup>62</sup>

### 3.4.3 กำหนดหลักการที่ใช้ในการจัดหมวดหมู่กฎหมายในตารางเนื้อหาานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ก่อนที่จะจัดทำตารางเนื้อหาานิยามความถูกต้องตามกฎหมาย จำเป็นที่จะต้องหารือกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดหลักการ (principles) ในการจัดแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมาย โดยพิจารณาจากรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ทำการรวบรวมและจัดเรียงไว้ การกำหนดหลักการนี้ถือเป็นการกำหนดประเด็นที่จะใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ก่อนที่จะลงรายละเอียดการ

<sup>61</sup> Ibid, p. 7.

<sup>62</sup> European Commission. What Is Legal Timber? FLEGT Briefing Notes Number 2 (March 2007), p. 1.

ระบุหลักเกณฑ์ เอกสารสอบทาน กฎหมายอ้างอิง และแหล่งที่มาของไม้ ไว้ในตารางเนื้อหา นิยาม ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ต่อไป

### 3.4.4 จัดทำตารางเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

เมื่อได้รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียจะได้ทำการปรึกษาหารือร่วมกัน เกี่ยวกับเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย และจัดไว้ในรูปแบบตารางเพื่อใช้ประกอบการเจรจา VPA โดยใช้หลักการที่กำหนดไว้มาเป็นหัวข้อหลักในการจัดทำเนื้อหา ซึ่งในตารางจะต้อง ประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

- หลักการ (principles) ในการจัดหมวดหมู่กฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สิทธิในการทำไม้ สิทธิตามกฎหมายแรงงาน สิทธิชุมชน เป็นต้น
- ข้อกำหนด (requirements) หรือ หลักเกณฑ์ (criteria) ซึ่งรวมอยู่ในนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ที่จะใช้สำหรับการตรวจสอบและยืนยันการปฏิบัติตามคำนิยามอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้น รวมถึงแนวทางปฏิบัติ คู่มือ กฎเกณฑ์ และความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ
- เอกสารการตรวจทาน (verifiers) กล่าวคือแบบฟอร์มต่างๆ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องตามกฎหมาย เช่น รายงาน เอกสารเฉพาะ รูปภาพ ใบอนุญาต ตลอดจนหนังสือรับรอง เป็นต้น
- กฎหมายอ้างอิง (references) โดยการระบุชื่อกฎหมายและเลขมาตราที่กำหนดถึงเรื่องดังกล่าว
- แหล่งที่มาของไม้ (timber sources) และสิทธิการถือครองที่ดิน (tenure rights)<sup>63</sup> โดยอาจนำเอาแหล่งที่มาของไม้และสิทธิการถือครองที่ดิน มาใช้เป็นหัวข้อหลักในการจำแนกตารางเนื้อหาตามแหล่งที่มาของไม้และสิทธิการถือครองที่ดินออกเป็นหลายตารางก็ได้

เมื่อมีการหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย อาจพบว่ากฎหมายมีช่องว่าง มีความขัดกัน หรือมีความไม่เสมอภาคอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว และนำมาปรับแก่นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ต่อไป จากนั้น จึงจะทำการเชื่อมโยงนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ว่าสอดคล้องกับระบบ TLAS หรือไม่ และทำการ

<sup>63</sup> EU FLEGT Facility and European Forest Institute. Guidance for Developing Legality Definitions in FLEGT Voluntary Partnership Agreements, p.8.

ทดสอบการปฏิบัติงานจริง เพื่อนำผลการทดสอบมาจัดทำรายงานปัญหาที่พบและข้อเสนอแนะ รวมถึงปรับปรุงนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ให้มีความสมบูรณ์ก่อนที่จะนำเสนอตามแบบฟอร์มการจัดทำภาคผนวกของ VPA เพื่อใช้ในการเจรจากับสหภาพยุโรปต่อไป

### 3.5 ศึกษากรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้ VPA ของประเทศหุ้นส่วนต่างๆ

ในหัวข้อนี้ได้ทำการศึกษาพันธกรณีตาม VPA ของประเทศหุ้นส่วนที่มีการลงนาม VPA แล้ว โดยมุ่งศึกษาถึงพันธกรณีที่เกี่ยวกับกรอบการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ระบุไว้ในภาคผนวกของ VPA ซึ่งเป็นพันธกรณีที่กระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศหุ้นส่วน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์กรอบการกำหนดนิยามของไทยในบทที่ 4 ต่อไป

ปัจจุบันมีประเทศที่เข้าลงนามใน VPA ร่วมกับสหภาพยุโรปแล้วจำนวน 6 ประเทศ คือ กานา อินโดนีเซีย แคนเมอรูน สาธารณรัฐคองโก ไลบีเรีย สาธารณรัฐอเมริกากลาง แต่ยังไม่มียประเทศใดที่ดำเนินการไปถึงขั้นตอนการออกใบอนุญาต นอกจากนี้ยังมีประเทศที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการเจรจากับสหภาพยุโรป จำนวน 9 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

#### 1) กรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของกานา

กานาได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งใช้เวลาเกือบ 2 ปี จึงเจรจาแล้วเสร็จ โดยได้มีการให้สัตยาบันแล้วเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 และอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

#### - ข้อมูลทั่วไป

กานามีพื้นที่ป่าสงวนประมาณ 2,600,000 ไร่ และพื้นที่ป่าประเภทอื่นอีกประมาณ 500,000 ไร่ และที่ดินสำหรับปลูกพืชอีกประมาณ 2,000,000 ไร่ โดยมีการผลิตไม้ต่อปีประมาณ 3,500,000 ลูกบาศก์เมตร ครึ่งหนึ่งผลิตเพื่อการส่งออก และอีกครึ่งหนึ่งผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ แต่การทำไม้ของกานา มักจะไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศ สำหรับรายได้จากการส่งออกไม้ในปี ค.ศ. 2008 เท่ากับ 187,000,000 ยูโร ทำให้ภาคป่าไม้มีส่วนแบ่งเป็นลำดับที่ 4 ของ GDP<sup>64</sup>

<sup>64</sup> European Commission and Ghana officials. "FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Ghana and the European Union Briefing Note." November 2009, p 2.



- **โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้**

LAS นำไปใช้กับแหล่งที่มาทั้งหมดของไม้และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตเชิงพาณิชย์ที่เป็นการค้าดำเนินงาน และหรือการค้าไม้ซึ่งไม้และผลิตภัณฑ์ในประเทศกานา รวมทั้งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ส่งออกไปยังตลาดยุโรป ตลาดนอกสหภาพยุโรป และตลาดภายในประเทศด้วย โดยกานาจำแนกไม้ออกเป็น 2 แหล่ง คือ ไม้ในพื้นที่ป่า และไม้ในพื้นที่เอกชน

- **หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย**

นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของกานา กำหนดกรอบไว้ 7 หลักการ ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญของการผลผลิตจากป่าและการดำเนินงาน คือ

- (1) แหล่งที่มาของไม้ (ความเป็นเจ้าของที่ดิน)
- (2) การจัดสรรสิทธิในไม้
- (3) การดำเนินการตัดโค่นไม้
- (4) การนำเคลื่อนที่
- (5) กระบวนการผลิต
- (6) การค้า
- (7) หน้าที่ด้านการเงิน

- **รูปแบบของตารางเนื้อหาของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย**

สำหรับหลักการ เกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ถูกกำหนดรายละเอียดกฎหมายที่รวมถึงปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยแสดงไว้ในตารางเดียว ซึ่งหลักการ เกณฑ์ ตัวชี้วัดและการตรวจสอบทั้งหมดนี้ จะใช้ในการตรวจสอบว่าผลิตภัณฑ์ไม้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นมาตรฐานในการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT

2) **กรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของอินโดนีเซีย**

อินโดนีเซียได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งใช้เวลา 4 ปีกว่า จึงเจรจาแล้วเสร็จ VPA ของอินโดนีเซียเริ่มมีผลใช้บังคับแล้วในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 และอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

### - ข้อมูลทั่วไป

อินโดนีเซียมีพื้นที่ทั้งหมด 181,200,000 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่กว่า 17,000 เกคา เป็นพื้นที่ป่าประมาณร้อยละ 70 หรือ 133,600,000 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าที่ได้รับการตั้งให้เป็นป่าคุ้มครองหรือเพื่อการอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 37 สำหรับการเปลี่ยนการใช้ที่ดินร้อยละ 17 และป่าที่ถูกกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตประมาณร้อยละ 46<sup>65</sup>

### - โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้

โดย LAS จะใช้กับไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ทั้งหมดที่ผลิตและขายในอินโดนีเซีย และรวมถึงการส่งออกทั้งหมดไม่ว่าจะส่งออกไปยังสหภาพยุโรปหรือไม่ ซึ่งในอนาคตระบบนี้ยังอาจครอบคลุมไม้ทั้งหมดที่มีการบริโภคในประเทศด้วย สำหรับการควบคุมเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่นำเข้ามาในอินโดนีเซียนั้นจะยังคงมีการพัฒนาระบบอยู่

นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของอินโดนีเซียนั้น รวมเอากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการป่าไม้ การค้า สิ่งแวดล้อม การเกษตร และความเป็นเจ้าของที่ดิน รวมถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่อินโดนีเซียลงนามและให้สัตยาบันแล้ว นิยามความถูกต้องตามกฎหมายที่สร้างขึ้นอย่างเป็นทางการครอบคลุมมาตรฐานทางกฎหมาย 5 ประเภท ตามประเภทของใบอนุญาต คือ

มาตรฐานที่ 1 มาตรฐานสำหรับการสัมปทานภายในพื้นที่ป่า บนพื้นฐานความเป็นเจ้าของที่ดิน

มาตรฐานที่ 2 มาตรฐานสำหรับสวนป่าของชุมชน และป่าชุมชน ภายในพื้นที่ป่า บนพื้นฐานความเป็นเจ้าของที่ดิน

มาตรฐานที่ 3 มาตรฐานสำหรับป่าที่เอกชนเป็นเจ้าของ

มาตรฐานที่ 4 มาตรฐานสำหรับไม้ที่มีสิทธิการใช้ ภายในพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าไม้บนที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ

มาตรฐานที่ 5 มาตรฐานสำหรับอุตสาหกรรมต้นน้ำและอุตสาหกรรมปลายน้ำ (ครอบคลุมกระบวนการผลิตและการส่งออก)

### - หลักการใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับกรอบปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของอินโดนีเซีย อินโดนีเซียได้กำหนดหลักการจำแนกตามโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ โดยครอบคลุม 6 หลักการ คือ

<sup>65</sup> European and Indonesian experts. "FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union Briefing Note." May 2011, p 2.

- (1) สถานะทางกฎหมายของพื้นที่ต่างๆ สิทธิการครอบครอง และสิทธิความเป็นเจ้าของไม้
- (2) การปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับการตัดโค่นไม้
- (3) ความถูกต้องตามกฎหมายในการขนส่งหรือการเปลี่ยนความเป็นเจ้าของไม้
- (4) ความสอดคล้องกับปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมเกี่ยวกับการตัดโค่นไม้
- (5) ความสอดคล้องกับกฎหมายและกฎระเบียบด้านแรงงาน
- (6) การปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับกระบวนการผลิตและการค้า

- **รูปแบบของตารางเนื้อหา नियามความถูกต้องตามกฎหมาย**

สำหรับหลักการ เกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบต่างๆ อินโดนีเซียจัดทำตารางแยกเป็น 5 ตารางตามมาตรฐานทางกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยแต่ละตารางไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง 6 หลักการ แต่ต้องมีความสอดคล้องตามลักษณะของมาตรฐานแต่ละเรื่องและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในอินโดนีเซีย

ในตารางระบุให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมทั้งแนวทางการตรวจสอบซึ่งบรรยายถึงวิธีการและการประเมินที่จะใช้ ซึ่งจะต้องมีการประเมินความสอดคล้องกับการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยมาตรฐานการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนจะนำไปใช้กับผลผลิตของไม้จากการสัมปทาน และครอบคลุมด้านการผลิต ด้านสังคม และด้านระบบนิเวศน์ หลักการด้านความยั่งยืนต่างๆ จะรวมอยู่ในตารางความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐเป็นเจ้าของป่าธรรมชาติ ป่าที่แปลงเป็นสวน และป่าที่จัดการโดยชุมชนผู้ประกอบการป่าไม้จะต้องได้รับแผนในการตัดโค่นโดยแสดงตามแผนที่ ซึ่งไม่รวมพื้นที่กันชน (buffer zone) พื้นที่ลาดชัน ที่อยู่อาศัยที่ได้รับการคุ้มครอง และพื้นที่ที่มีมูลค่าทางศาสนาและวัฒนธรรมสูง จำนวนที่แบ่งสรรการผลิตในป่าจะถูกคำนวณจากข้อมูลป่าที่หลงเหลืออยู่และผลตอบแทนที่ยั่งยืน<sup>66</sup>

3) **กรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของแคนเมอรูน**

แคนเมอรูนได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ซึ่งใช้เวลาประมาณ 2 ปีกว่าจึงเจรจาแล้วเสร็จ VPA ของแคนเมอรูนได้มีการให้สัตยาบันแล้วและอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

<sup>66</sup> Ibid., p. 5-6.

### - ข้อมูลทั่วไป

แคเมอรูนมีพื้นที่ป่าประมาณ 19,600,000 ไร่ ซึ่งนับว่าเป็นพื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ พื้นที่ป่าส่วนใหญ่ (12,800,000 ไร่) ได้รับการจัดสรรอย่างถาวรเพื่อการผลิตป่าในระยะยาวหรือเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม พื้นที่ป่ากว่า 1,400,000 ไร่ มีไว้สำหรับป่าชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 238 ชุมชน<sup>67</sup>

### - โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้

โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ของแคเมอรูน จำแนกตามลักษณะป่าไม้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศแคเมอรูน ซึ่งแต่ละแหล่งต่างมีกฎหมายที่ใช้บังคับแตกต่างกันออกไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้แต่ละแหล่งที่มา จึงจัดทำโครงเป็น 3 กลุ่ม คือ พื้นที่ป่าถาวรซึ่งเกิดจากที่ดินที่ถูกจัดสรรให้เป็นป่า (ประเภทที่ 1 - 2) พื้นที่ที่ไม่เป็นป่าถาวรซึ่งเกิดจากที่ดินที่ถูกจัดสรรให้เป็นป่าในลักษณะอื่น เช่น ป่าเพื่อการเกษตร เป็นต้น (ประเภทที่ 3 - 7) และหน่วยงานด้านการผลิตไม้ (ประเภทที่ 8) ซึ่งครอบคลุมแหล่งที่มาและสิทธิการทำไม้ 8 ประเภท คือ

- (1) ความตกลงเกี่ยวกับการทำไม้
- (2) ป่าสาธารณะ ไม้ของรัฐ
- (3) ใบอนุญาตเกี่ยวกับเศษซากไม้
- (4) ใบอนุญาตการนำเคลื่อนที่ไม้ที่ถูกตัดโค่น
- (5) การตัดไม้เพื่อขายในอาณาเขตของรัฐ
- (6) ป่าชุมชน ไม้ของรัฐ
- (7) ใบอนุญาตพิเศษ ไม้เนื้อดำแข็ง (ebony logging) ในอาณาเขตของรัฐ และป่า

สาธารณะ

- (8) หน่วยงานด้านการผลิตไม้

### - หลักการใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย

นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ที่ใช้เป็นกรอบนั้นมี 5 หลักเกณฑ์ โดยครอบคลุมทุกด้านที่สำคัญในการผลิตป่าไม้และกระบวนการผลิต ซึ่งประกอบด้วย

- (1) การจัดตั้งหน่วยงานหรือหน้าที่ทางการเงิน

<sup>67</sup> European and Cameroon. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Cameroon and the European Union Briefing Note." May 2010, p 2.

- (2) การเก็บเกี่ยว การจัดการป่าไม้ และกระบวนการผลิต
- (3) การนำเคลื่อนที่
- (4) หน้าที่ด้านสังคม และ
- (5) หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม

- **รูปแบบของตารางเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย**

สำหรับหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบแต่ละอย่างนั้นมีการระบุเพื่ออธิบายถึงการปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละส่วน การจัดทำตารางปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย แยกเป็น 8 ตารางตามสิทธิและใบอนุญาตที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณายืนยันความถูกต้องตามกฎหมายในการออกใบอนุญาต FLEGT

4) **กรอบปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของสาธารณรัฐคองโก**

สาธารณรัฐคองโกได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2008 ซึ่งใช้เวลาประมาณ 1 ปีจึงเจรจาแล้วเสร็จ VPA ของสาธารณรัฐคองโกได้มีการให้สัตยาบันแล้วและอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

- **ข้อมูลทั่วไป**

สาธารณรัฐคองโกมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 342,000 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ร้อยละ 65 ปกคลุมด้วยป่าไม้ โดยพื้นที่ประมาณ 3,500,000 ไร่ถูกจัดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวน (protected zones) ในขณะที่พื้นที่อีก 19,000,000 ไร่ มุ่งหมายให้เป็นพื้นที่สำหรับการผลิตไม้ ในแต่ละปีสาธารณรัฐคองโกส่งออกไม้ประมาณ 1,000,000 ถึง 1,300,000 ลูกบาศก์เมตร พื้นที่ประมาณ 2,000,000 ไร่ได้รับการรับรองคุณภาพตามระบบ FSC และมีแหล่งพื้นที่เพาะปลูกเชิงพาณิชย์อีกประมาณ 73,000 ไร่

- **โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้**

ปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ครอบคลุมป่าธรรมชาติและพื้นที่เพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ ซึ่งพื้นที่ทั้งสองประเภทมีโครงสร้างในลักษณะเดียวกัน คำนิยามที่กำหนดไว้จะขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของไม้ 2 ประเภท คือ ไม้ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากป่าธรรมชาติ และไม้ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากสวนป่า โดยครอบคลุมใบอนุญาตหรือความเป็นเจ้าของป่าไม้ 4 ประเภทที่มีอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายป่าไม้ เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2000

- **หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหา नियามความถูกต้องตามกฎหมาย**

नियามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ครอบคลุมหลักการด้านการผลิตและการดำเนินงานของผลิตภัณฑ์ไม้ 6 หลักการ คือ

- (1) เงื่อนไขการบริหารงานที่จำเป็นสำหรับองค์กรด้านป่าไม้ทุกองค์กร
- (2) สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ ภายในพื้นที่ที่มีการดำเนินงาน
- (3) หน้าที่ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสัญญาของผู้ประกอบการแต่ละราย เช่น การใช้แรงงานในท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและคนพื้นเมือง
- (4) การจัดการป่า การตัดโค่น และการดำเนินงาน
- (5) การนำเคลื่อนที่และการค้าไม้ และ
- (6) หน้าที่ด้านการเงิน

- **รูปแบบของตารางเนื้อหา नियามความถูกต้องตามกฎหมาย**

การปฏิบัติตามหลักการเกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบ ถูกระบุไว้ในตาราง नियามความถูกต้องตามกฎหมาย จัดทำเป็น 2 ตารางตามแหล่งที่มาของไม้ เพื่อใช้ในการพิจารณายืนยันความถูกต้องตามกฎหมายในการออกใบอนุญาต FLEGT

5) **กรอบ नियามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของไลบีเรีย**

ไลบีเรียได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2009 ซึ่งใช้เวลาประมาณ 2 ปีจึงเจรจาแล้วเสร็จ VPA ของไลบีเรียได้มีการลงนามแล้ว และอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

- **ข้อมูลทั่วไป**

ไลบีเรียมีพื้นที่ปกคลุมไปด้วยป่าเกือบร้อยละ 45 ในช่วงระหว่างสงครามกลางเมืองของไลบีเรียรายได้จากการค้าไม้ถูกใช้ไปอย่างไม่เหมาะสม และถูกใช้เพื่อสนับสนุนความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2003 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงบังคับให้มีการคว่ำบาตรการนำเข้าไม้จากไลบีเรีย ตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมาไลบีเรียได้พยายามที่จะปฏิรูปภาคป่าไม้ โดยการเพิ่มสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรไม้และเพิ่มความโปร่งใส รวมถึงการทบทวนขอบข่ายหน่วยงานที่ควบคุม การพัฒนาระบบที่สามารถติดตามไม้ซุง ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยกเลิกการคว่ำบาตรในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งเป็นการเปิดทางให้ไลบีเรียสร้างภาคป่าไม้ให้ดีขึ้นมาอีกครั้ง รัฐบาลไลบีเรีย

ได้มีส่วนร่วมกับการปฏิรูปอื่นๆ เพื่อที่จะจัดตั้งภาคป่าไม้ที่แข่งขันกับประเทศอื่นได้และมีความโปร่งใสมากขึ้น<sup>68</sup>

- **โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้**

LAS ของไลบีเรียครอบคลุมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีขายภายในประเทศ และที่ทำการส่งออก รวมทั้งไม้ที่นำเข้ามาจากประเทศที่ 3 โดยครอบคลุมผลิตภัณฑ์ที่มาจากพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท และพื้นที่ที่มีการถือครองโดยผู้ประกอบการ

- **หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย**

นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ครอบคลุมทุกแง่มุมของการผลิตไม้ รวมทั้งการจัดสรรสิทธิการตัดโค่น การแบ่งปันผลประโยชน์ สิทธิของลูกจ้าง และภาษี โดยมีกรอบการกำหนดนิยามบนหลักการ 11 ประการซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนของการจัดการป่าไม้ การผลิตไม้ การแปรรูป และการส่งออก ดังนี้

- (1) สิทธิทางกฎหมายที่จะดำเนินการในภาคป่าไม้
- (2) สิทธิการจัดสรรทรัพยากรป่าไม้
- (3) ภาระผูกพันทางสังคมของผู้จัดหาไม้ต่อคนในท้องถิ่น
- (4) มาตรฐานการจัดการป่าสำหรับการดำเนินงานและการตัดโค่น
- (5) หน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม
- (6) กฎระเบียบของการขนส่งไม้และหน้าที่ตรวจสอบย้อนกลับ
- (7) ข้อกำหนดด้านกระบวนการผลิต
- (8) สิทธิแรงงาน สุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิการ
- (9) ระยะเวลาชำระภาษี ค่าธรรมเนียมและการชำระเงินอื่นๆ
- (10) การส่งออกและข้อกำหนดทางการค้า และ
- (11) มาตรการความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล

<sup>68</sup> European and Liberian members of technical teams. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Liberia and the European Union Briefing Note." May 2011, p 2.

- **รูปแบบของตารางเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย**

การปฏิบัติตามหลักการเกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบ ถูกระบุไว้ในตารางปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายซึ่งจัดทำเป็นตารางเดียว เพื่อใช้ในการพิจารณายืนยันความถูกต้องตามกฎหมายในการออกใบอนุญาต FLEGT

6) **กรอบปริมาณความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง**

สาธารณรัฐแอฟริกากลางได้เริ่มเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 ซึ่งใช้เวลาประมาณ 1 ปีจึงเจรจาแล้วเสร็จ VPA ของสาธารณรัฐแอฟริกากลางได้มีการลงนามแล้ว และอยู่ระหว่างการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ไปปฏิบัติ

- **ข้อมูลทั่วไป**

สาธารณรัฐแอฟริกากลางมีพื้นที่ทั้งหมด 624,000 ตารางกิโลเมตร ปกคลุมด้วยระบบนิเวศที่มีความหลากหลาย หนาแน่นไปด้วยพื้นที่ป่า 54,000 ตารางกิโลเมตร โดยแบ่งออกเป็น 2 พื้นที่ คือ เทือกเขาทิศตะวันตกเฉียงใต้ครอบคลุม 3,800,000 ไร่ และเทือกเขาทิศตะวันออกเฉียงใต้ ครอบคลุม 1,600,000 ไร่ เฉพาะเทือกเขาป่าตะวันตกเฉียงใต้เท่านั้นที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้เขตอุตสาหกรรมทำไม้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 สาธารณรัฐแอฟริกากลางมีประมวลกฎหมายป่าไม้ฉบับใหม่ที่ส่งเสริมการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

- **โครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้**

LAS ของสาธารณรัฐแอฟริกากลางนำไปใช้กับไม้ทั้งหมดที่สร้างขึ้นเพื่อการส่งออก ซึ่งใช้กับไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ภายใต้ใบอนุญาตการแสวงหาผลประโยชน์และใบอนุญาตการจัดการ อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายป่าไม้ปี ค.ศ. 2008 มีการออกใบอนุญาตการผลิตแบบดั้งเดิมและป่าชุมชน ซึ่งหมายความว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากป่าชุมชนหรือใบอนุญาตสำหรับการผลิตแบบดั้งเดิมนี้ อาจจะสามารถส่งออกไปยุโรปได้ในอนาคต ในกรณีนี้ จะต้องพิจารณา LAS ด้วย เพื่อที่จะพัฒนากระบวนการตรวจสอบถูกต้องตามกฎหมาย<sup>69</sup>

- **หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย**

กรอบปริมาณของความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ผลิตหรือได้มาตามแหล่งที่มาของไม้ โดยครอบคลุมใบอนุญาตเกี่ยวกับป่าไม้ 2 ประเภท ที่มีอยู่ในสาธารณรัฐแอฟริกากลางในปัจจุบัน ตามที่

<sup>69</sup> Ibid., p.6-7.



กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่ 08.022 วันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2008 ของประมวลกฎหมายป่าไม้ของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง คือ ใบอนุญาตการแสวงหาผลประโยชน์ และใบอนุญาตการจัดการ (Exploitation and Management Permits) โดยมีกรอบนิยามครอบคลุม 10 หลักการ ดังนี้

- (1) บริษัทที่ทำไม้จะต้องดำรงอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) สิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้
- (3) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- (4) สิทธิของแรงงานท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น
- (5) การทำไม้
- (6) กระบวนการผลิตเกี่ยวกับผลผลิตจากป่าไม้
- (7) การจัดเก็บภาษีทั่วไปและภาษีป่าไม้
- (8) การขนส่งและการตรวจสอบย้อนกลับของผลผลิตจากป่าไม้
- (9) การปฏิบัติตามข้อสัญญา รวมถึงตามใบอนุญาตการแสวงหาผลประโยชน์ และ

ใบอนุญาตการจัดการ

- (10) ความสัมพันธ์กับผู้ทำสัญญาช่วงในกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากการผลิตไม้

#### - รูปแบบของตารางเนื้อหาปริมาณความถูกต้องตามกฎหมาย

การปฏิบัติตามหลักการเกณฑ์ ตัวชี้วัด และการตรวจสอบ ถูกระบุไว้ในตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายซึ่งจัดทำเป็นตารางเดียว เพื่อใช้ในการพิจารณายืนยันความถูกต้องตามกฎหมายในการออกใบอนุญาต FLEGT

#### 7) ข้อสังเกตการจัดทำกรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ของประเทศ

หุ้นส่วนต่างๆ

จากการศึกษากรอบนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ของประเทศหุ้นส่วน ทั้ง 6 ประเทศ เทียบเคียงตามแนวทางการกำหนดนิยามที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการของสหภาพยุโรปแล้ว ได้ข้อสรุปว่า

- (1) โครงสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้
  - แต่ละประเทศกำหนดแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของป่าไม้และสิทธิการทำไม้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศหุ้นส่วน
  - อินโดนีเซียและแคเมอรูน ได้แยกหน่วยงานด้านกระบวนการผลิตไม้และการส่งออกไว้เป็นโครงลำดับสุดท้ายต่างหากจากโครงสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้จากแหล่งที่มาต่างๆ

- (2) หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดเนื้อหา नियามความถูกต้องตามกฎหมาย
- แต่ละประเทศจำแนกหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ การแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายในประเทศนั้นส่วน
  - กานา ไม่มีการกำหนดหลักการเรื่องสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ชัดเจน แต่ได้ระบุหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้ในตารางเนื้อหา नियามไว้ครบถ้วนแล้ว
  - อินโดนีเซีย ไม่มีการกำหนดหลักการด้านการเงิน แต่ได้ระบุหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้ในตารางเนื้อหา नियามครบถ้วนแล้ว
  - แคมเอรูน สาธารณรัฐคองโก ไลบีเรีย และสาธารณรัฐแอฟริกากลาง มีการเพิ่มหลักการอีก 1 หลักการ คือ สถานะตามกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินงานด้านป่าไม้
- (3) รูปแบบตารางเนื้อหา नियามความถูกต้องตามกฎหมาย
- กานา ไลบีเรีย และสาธารณรัฐแอฟริกากลาง จัดทำตารางเนื้อหา नियามรวมไว้ในตารางเดียว
  - อินโดนีเซีย แคมเอรูน และสาธารณรัฐคองโก จัดทำตารางเนื้อหา नियามแยกตามโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้
  - หลักการที่ใช้ในแต่ละตารางเนื้อหา नियามของอินโดนีเซีย ใช้หลักการที่ต่างกันตามลักษณะของสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ และตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทำให้ในแต่ละตารางอาจระบุไม่ครบทุกหลักการ แต่โดยเนื้อหาแล้วครอบคลุมตามกรอบนิยามที่กำหนดไว้

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ผลกระทบของ EUTR และพันธกรณีของ VPA ที่มีต่อกฎหมายไทย

จากการศึกษาภาวะเปรียบเทียบด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป่าไม้ภายใต้ WTO ในบทที่ 2 และหลักการของ EUTR และพันธกรณีของ VPA ในบทที่ 4 แล้ว จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ถึงความสำคัญและผลกระทบของ EUTR ที่มีต่อประเทศผู้ส่งออกไม้และประเทศผู้ผลิตไม้ รวมถึงวิเคราะห์ความสอดคล้องของ EUTR กับบทบัญญัติภายใต้ WTO เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาถึงแนวทางการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

สำหรับประเด็นสำคัญที่วิเคราะห์ในบทนี้ คือการนำเอาผลการศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการจัดทำนियามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ มาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการจัดทำนियามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ประเทศไทยต้องใช้เจรจาเป็นภาคผนวกของ VPA ตลอดจนวิเคราะห์ว่าหากประเทศไทยเข้าทำ VPA จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้ เพื่อส่งออกไปสหภาพยุโรปในเรื่องใดบ้าง

#### 4.1 ผลกระทบของ EUTR และความจำเป็นในการเข้าทำ VPA

จากการศึกษา EUTR และ VPA ในบทที่ 3 แสดงให้เห็นว่าแนวทางการเปิดโอกาสให้เข้าทำ VPA ซึ่งเป็นภาคสมัครใจนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ EUTR ซึ่งเป็นมาตรการบังคับ ในปี พ.ศ. 2553 แต่ด้วยการประกาศใช้ EUTR ดังกล่าว ทำให้ประเทศผู้ผลิตไม้เกิดการตื่นตัวที่จะเร่งดำเนินการเจรจา VPA กับสหภาพยุโรปเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าวที่มีต่อการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปยังสหภาพยุโรป

##### 4.1.1 ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยที่ได้รับผลกระทบจาก EUTR

จากการศึกษาสินค้าภายใต้การควบคุมของ EUTR ครอบคลุมสินค้า 4 พิกัด คือ สินค้าตอนที่ 44 ไม้และของทำด้วยไม้ สินค้าตอนที่ 47 เยื่อกระดาษ สินค้าตอนที่ 48 กระดาษ และสินค้าตอนที่ 94 เฟอร์นิเจอร์ไม้ ซึ่งประเทศไทยส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ดังกล่าวไปยังสหภาพยุโรป โดยมีแหล่งที่มาของไม้ทั้งภายในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น การส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยจึงได้รับผลกระทบจาก EUTR โดยพิจารณาในด้านต่างๆ ดังนี้

### 1) สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรป

เมื่อพิจารณาสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้ EUTR พบว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบทุกรายการ กล่าวคือ รายการสินค้าตอนที่ 44 ไม้และของทำด้วยไม้ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 2 ปี (พ.ศ. 2556-2557) ประมาณ 2,447 ล้านบาท รายการสินค้าตอนที่ 47 เยื่อกระดาษ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 2 ปี (พ.ศ. 2556-2557) ประมาณ 995 ล้านบาท รายการสินค้าตอนที่ 48 กระดาษ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 2 ปี (พ.ศ. 2556-2557) ประมาณ 2,363 ล้านบาท และรายการสินค้าตอนที่ 94 คือ เฟอร์นิเจอร์เครื่องเรือนที่ทำจากไม้ มูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 2 ปี (พ.ศ. 2556-2557) ประมาณ 1,069 ล้านบาท

**ตารางที่ 1** มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตามพิกัดอัตราศุลกากรภายใต้ EUTR ไปยังสหภาพยุโรป ปี พ.ศ. 2556 - 2557

พิกัดอัตรา ศุลกากร	รายละเอียด	มูลค่าการส่งออก (บาท)		
		พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	เฉลี่ยปี พ.ศ. 2556 – 2557
ตอนที่ 44	ไม้และของทำด้วยไม้ ซึ่งเป็นวัตถุดิบ สินค้าสำเร็จรูป และสินค้าสำเร็จรูป	2,314,041,059	2,579,508,892	2,446,774,976
ตอนที่ 48	กระดาษ	2,546,582,198	2,180,072,395	2,363,327,297
ตอนที่ 94	9403 30 เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในสำนักงาน	6,332,545	5,376,096	5,854,321
	9403 40 เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในครัว	42,420,317	42,420,317	42,420,317
	9403 50 00 เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในห้องนอน	83,229,134	66,282,537	74,755,836

พิกัดอัตรา ศุลกากร	รายละเอียด	มูลค่าการส่งออก (บาท)		
		พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	เฉลี่ยปี พ.ศ. 2556 – 2557
	9403 60 เฟอร์นิเจอร์ไม้ ประเภทอื่นๆ	970,811,789	920,800,859	945,806,324
	มูลค่ารวม เฟอร์นิเจอร์ไม้	1,102,793,785	1,034,879,809	1,068,836,797
<b>มูลค่าการส่งออกรวม</b>		<b>13,228,019,489</b>	<b>12,460,461,674</b>	<b>12,844,240,582</b>

ที่มา: ข้อมูลสถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

## 2) ชนิดพันธุ์ไม้เศรษฐกิจที่สำคัญ สำหรับการส่งออกต่างประเทศ

สำหรับไม้เศรษฐกิจที่สำคัญของไทย ที่มีมูลค่าการส่งออกไปยังต่างประเทศสูงสุด คือ ไม้ยางพารา โดยในปี พ.ศ. 2556 มีมูลค่าการส่งออกประมาณ 26,831 ล้านบาท รองลงมาคือ ไม้สัก ไม้เต็งและรัง และไม้ยูคาลิปตัส ตามลำดับ

การปลูกไม้ยางพาราภายในประเทศไทย เป็นการปลูกเพื่อกรีตเอายางพารา โดยมีอายุรอบการตัดโค่นเป็นระยะเวลา 25 ปี และทำการปลูกทดแทนขึ้นใหม่ ไม้ยางพาราที่ถูกตัดโค่นจะถูกนำไปแปรรูป ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกจำหน่ายต่อให้แก่ผู้ผลิตเฟอร์นิเจอร์ สำหรับเฟอร์นิเจอร์ที่ทำด้วยไม้ยางพารา ส่งออกถึงร้อยละ 65 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 35 จำหน่ายภายในประเทศ<sup>1</sup>

สำหรับไม้ยูคาลิปตัส แม้ว่ามูลค่าการส่งออกในรูปของไม้ท่อนจะมีไม่มากนัก แต่เป็นวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ในการผลิตเยื่อกระดาษและกระดาษ ของโรงงานขนาดใหญ่ภายในประเทศไทย ซึ่งเยื่อกระดาษและกระดาษเป็นสินค้าภายใต้ EUTR และมีมูลค่าการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเฉลี่ย 2 ปี (พ.ศ. 2556-2557) ประมาณ 3,308 ล้านบาท

ดังนั้น ชนิดพันธุ์ไม้เศรษฐกิจที่สำคัญเหล่านี้ จึงควรให้ความสำคัญในการกำกับดูแลและออกหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอย่างครบถ้วนตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสหภาพยุโรปและตลาดไม้อื่นๆ ทั้งยังเป็นการรักษาผลประโยชน์ เพิ่มขีดความสามารถ และรักษาส่วนแบ่งทางการตลาดให้แก่ผู้ประกอบการไม้ของไทยด้วย

<sup>1</sup> สมบูรณ์ พุกพานิชศักดิ์. สถานการณ์ไม้ยางพาราของไทย. วารสารยางพารา ปีที่ 33, ฉบับที่ 3, สมาคมธุรกิจไม้ยางพาราไทย (2555), หน้า 5.

ตารางที่ 2 มูลค่าการส่งออกไม้ สำหรับชนิดพันธุ์ไม้ที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2556

ชนิดไม้	ไม้ท่อน	ไม้แปรรูป	มูลค่าการส่งออก (บาท)
เต็งและรัง	-	12,149,881	12,149,881
ไม้สัก	19,625,069	130,006,466	149,631,535
ยางพารา	5,000,263	26,825,736,994	26,830,737,257
ยูคาลิปตัส	10,724,447	-	10,724,447

ที่มา: สถิติป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556 ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้

### 3) ชนิดพันธุ์ไม้ที่มีมูลค่าการส่งออกสูง ที่มีการนำเข้ามาจากประเทศอื่น

ตาม EUTR พิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ภายในประเทศที่ไม้นั้นถูกตัดโค่น สำหรับประเทศไทย นอกจากจะมีการผลิตไม้จากป่าปลูกภายในประเทศแล้ว ยังมีการพึ่งพาไม้นำเข้าจากประเทศอื่นๆ ด้วย ซึ่งหากพิจารณามูลค่าการนำเข้าตามชนิดพันธุ์ไม้เศรษฐกิจที่สำคัญที่มีมูลค่าการส่งออกสูง พบว่าจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีมูลค่าการนำเข้าไม้เต็งและรัง ประมาณ 454 ล้านบาท ไม้สัก ประมาณ 1,260 ล้านบาท และไม้ยางพารา ประมาณ 129 ล้านบาท

เนื่องด้วยชนิดพันธุ์ไม้เหล่านี้มีความสำคัญต่อการส่งออก การตรวจสอบความถูกต้องตามแหล่งที่มาของไม้ภายในประเทศผู้ผลิตไม้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ดังนั้น จึงต้องมีการพัฒนาระบบให้มีการตรวจสอบได้ตามวัตถุประสงค์ของ EUTR

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 มูลค่าการนำเข้าไม้ เฉพาะชนิดพันธุ์ไม้ที่มีมูลค่าการส่งออกสูง ปี พ.ศ. 2556

ชนิดไม้	ไม้ท่อน	ไม้แปรรูป	มูลค่าการนำเข้า (บาท)
เต็งและรัง	-	454,209,275	454,209,275
ไม้สัก	1,075,397,075	184,972,621	1,260,369,696
ยางพารา	-	129,032,549	129,032,549

ที่มา: สถิติป่าไม้ ปี พ.ศ. 2556 ศูนย์สารสนเทศ สำนักงานแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้

#### 4.1.2 EUTR เป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ขัดกับบทบัญญัติภายใต้ WTO

จากการศึกษาแม้ว่า WTO ได้มีวิวัฒนาการให้การให้ความสำคัญคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้นก็ตาม แต่การใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO จะต้องสอดคล้องตามหลักการ

ของ WTO ด้วย ซึ่งในการใช้บังคับ EUTR มีประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติภายใต้ WTO ดังนี้

### 1) เป็นการบังคับใช้กฎหมายภายนอกอาณาเขต

แม้ว่าสหภาพยุโรป จะมีอำนาจในการออกกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่จะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจรัฐของสหภาพยุโรปเท่านั้น ไม่สามารถออกกฎหมายใช้บังคับนอกอาณาเขตได้ แม้ว่า EUTR จะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการที่ป่าไม้ถูกทำลาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอื่น เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการห้ามนำไม้ที่ตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดยุโรป โดยใช้หลักการในการตรวจสอบย้อนกลับเอกสารในการกำกับดูแลการทำไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งโดยปกติแล้วเอกสารในการกำกับดูแลดังกล่าวย่อมเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศผู้ผลิตไม้หรือประเทศที่มีการตัดโค่นไม้เป็นหลัก ดังนั้น หากกฎหมายภายในดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการตาม EUTR ไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้นก็จะถูกประเมินว่าเป็นไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายและไม่สามารถนำเข้าสู่ตลาดยุโรปได้

จากการวิเคราะห์ข้างต้น แสดงเห็นว่าวิธีการดังกล่าวจึงเป็นการบีบบังคับให้ประเทศผู้ผลิตไม้ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของ EUTR กล่าวคือ ประเทศผู้ผลิตไม้จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ EUTR ซึ่งเข้าลักษณะเป็นการออกกฎหมายภายในสหภาพยุโรปเพื่อใช้บังคับนอกอาณาเขต ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นตามบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ภายใต้ WTO ได้

### 2) เป็นมาตรการที่บังคับใช้ต่อกระบวนการและวิธีการผลิต

จากผลการศึกษาพบว่า EUTR เป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่สหภาพยุโรปนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม โดยมุ่งเน้นที่จะลดการตัดไม้ทำลายป่าที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีหลักการสำคัญของ EUTR ที่มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ คือ การห้ามมิให้ผู้ประกอบการนำเข้าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายเข้าสู่สหภาพยุโรป โดยการพิจารณาถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศที่ไม้นั้นถูกตัดโค่น

เนื่องด้วยมาตรการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น สหภาพยุโรป จึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติภายใต้ WTO เพื่อไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) การกำหนดห้ามนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งพิจารณาตามกฎหมายภายในของประเทศที่ไม่ถูกตัดโค่นนั้น เป็นการกำหนดเงื่อนไขและข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สิทธิการทำไม้ การได้มา การนำเคลื่อนที่ การแปรรูป หน้าที่ด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม รวมถึงการค้าและการส่งออกต่างๆ อันเป็นกระบวนการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับไม้ ตั้งแต่การตัดโค่นจนกระทั่งมีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป โดยไม่ได้กำหนดข้อพิจารณาเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายก่อนส่งออกไปยังสหภาพยุโรปว่าจะมีคุณลักษณะ คุณภาพ อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร จึงสรุปได้ว่า EUTR เป็นมาตรการที่ใช้บังคับ PPMs เท่านั้น แต่ไม่ได้ใช้บังคับกับตัวผลิตภัณฑ์เลย

(2) จากการพิจารณาเงื่อนไขที่ EUTR กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ ผ่านกระบวนการจัดทำ due diligence คือ การเข้าถึงข้อมูล การประเมินความเสี่ยง และการลดความเสี่ยง

ในการเข้าถึงข้อมูล ผู้ประกอบการจะร้องขอเอกสารและข้อมูลจากผู้ส่งออก ที่แสดงข้อมูลเฉพาะของไม้ แหล่งที่มาของไม้ ปริมาณ ข้อมูลของผู้ค้าตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตลอดจนเอกสารหรือข้อมูลอื่นๆ ที่ระบุว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เหล่านี้ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว จากข้อกำหนดนี้ ในทางปฏิบัติ ย่อมเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้ผลิตไม้จะต้องดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย จัดเก็บเอกสาร รวมถึงส่งมอบและแสดงเอกสารต่อผู้ประกอบการที่นำเข้ามาสู่ตลาดยุโรป เพื่อทำการประเมินความเสี่ยง โดยในการประเมินความเสี่ยงว่าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้นเป็นไม้ที่ตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมายหรือไม่ทราบแหล่งที่มาแน่ชัดหรือไม่ พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ เช่น การพิจารณาเอกสารที่ยืนยันถึงการปฏิบัติตามกฎหมายตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ความแพร่หลายของการตัดโค่นพันธุ์ไม้บางชนิดในพื้นที่ ความแพร่หลายของการกระทำผิดกฎหมายในพื้นที่ บทลงโทษที่เข้มงวด ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทาน เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่พิจารณาถึงกระบวนการผลิตรวมถึงสภาพการณ์แวดล้อมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต

จากการศึกษาไม่พบว่ามีเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจำแนกความผิดกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์แต่อย่างใด กล่าวคือ กระบวนการทำไม้ที่ผิดกฎหมายตามความหมายในบทบัญญัติ EUTR ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายก่อนที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเลย จึงสรุปได้ว่า EUTR เป็นมาตรการที่ใช้บังคับ PPMs ที่ไม่ส่งผลทางกายภาพคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือเรียกว่า Non-PPMs



เมื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ตามความตกลงทางการค้าภายใต้ WTO 2 ฉบับ คือ ความตกลงแกตต์ และความตกลง TBT แล้ว พบว่า

### 2.1) EUTR เป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกัน ซึ่งขัดต่อความตกลงแกตต์

เนื่องจาก EUTR เป็นมาตรการที่ใช้บังคับต่อ Non-PPMs มิใช่การบังคับต่อตัวผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่ความตกลงแกตต์พิจารณาเพียงมาตรการที่ใช้บังคับต่อตัวผลิตภัณฑ์เท่านั้น ดังนั้น การพิจารณานำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากความถูกต้องตามกฎหมายในการตัดโค่นจึงเป็นการปฏิบัติที่ต่างกันต่อไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ชนิดเดียวกันที่ตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมาย กับไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่ตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกัน ดังนั้น แม้ EUTR จะเป็นมาตรการที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นภายใต้บังคับของความตกลงแกตต์ มาตรา 20 (บี) หรือ (จี) ได้ มาตรการภายใต้ EUTR จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันอันขัดต่อความตกลงแกตต์

### 2.2) วิเคราะห์ความสอดคล้องของ EUTR กับความตกลง TBT

เนื่องจาก EUTR เป็นมาตรการที่ใช้บังคับต่อ Non-PPMs กล่าวคือ ใช้บังคับต่อกระบวนการทำไม้ ตั้งแต่การตัดโค่นจนกระทั่งมีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ตามเงื่อนไขการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้บทบัญญัติของ EUTR แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพต่อคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายก่อนที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป ซึ่งจากการศึกษาสถานะของ PPMs ตามบทบัญญัติของความตกลง TBT แล้ว พบว่าคำว่า ข้อกำหนดทางเทคนิค ไม่รวมถึงมาตรการที่ใช้บังคับกับ Non-PPMs ดังนั้น เมื่อ EUTR ไม่เข้าลักษณะเป็นข้อกำหนดทางเทคนิค จึงไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ความตกลง TBT

ผลการวิเคราะห์ พบว่า EUTR เป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ขัดกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันภายใต้ความตกลงแกตต์ เนื่องจาก หากไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้าสู่ตลาดยุโรปเป็นสินค้าชนิดเดียวกันสหภาพยุโรปจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้านั้น กับทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นข้อกำหนดทางเทคนิคภายใต้ความตกลง TBT ดังนั้น EUTR จึงเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักการการค้าเสรีภายใต้ WTO

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าหากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยถูกห้ามนำเข้าสู่ตลาดยุโรปภายใต้บังคับ EUTR ผู้ประกอบการไทยย่อมมีช่องทางที่จะสามารถโต้แย้งได้ว่า EUTR เป็นมาตรการทางการค้าที่ขัดกับความตกลงแกตต์ภายใต้ WTO ในขณะที่เดียวกัน หากไทยจะใช้บังคับกฎหมายลักษณะเดียวกับ

EUTR เพื่อกำกับดูแลแหล่งที่มาของไม้ นำเข้า ภายใต้พันธกรณีของ VPA ก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ด้วย เหตุผลตามที่วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น

#### 4.1.3 เหตุผลที่ประเทศไทยควรเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

จากการศึกษาพบว่า EUTR เป็นมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่ขัดกับหลักการค้าเสรีภายใต้ WTO กล่าวคือ หากสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยถูกห้ามมิให้นำเข้าสู่ตลาดยุโรป ประเทศไทยอาจใช้สิทธิโต้แย้งได้ โดยนำข้อพิพาทขึ้นสู่องค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

##### 1) วิวัฒนาการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่อาจมีผลต่อคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO

จากผลการวิเคราะห์ตามหัวข้อ 4.1.2 ซึ่งอ้างอิงบทบัญญัติภายใต้ WTO ประกอบกับแนวคำตัดสินคดีต่างๆ พบว่า EUTR เป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเป็นมาตรการฝ่ายเดียวทางการค้าที่ขัดกับบทบัญญัติภายใต้ WTO แต่มีข้อสังเกตว่าวิวัฒนาการของคำตัดสินคดีต่างๆ ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า WTO ให้ความสำคัญกับประเด็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ทั้งในคำตัดสินคดี US – Shrimp องค์กรอุทธรณ์ได้ตัดสินว่าเต่าทะเลเป็นสัตว์ที่มีอัตราการอพยพย้ายถิ่นสูง ทำให้มีการเคลื่อนย้ายผ่านอาณาเขตของหลายประเทศ ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาใช้อำนาจใช้มาตรการทางการค้าเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขตของตนได้ แม้ว่าองค์กรอุทธรณ์จะไม่ได้ก้าวล่วงไปพิจารณาในเรื่องการใช้มาตรา 20 (จี) ภายนอกอาณาเขตของสหรัฐหรือไม่ แต่ก็ก่อให้เกิดความคลุมเครือว่าคำตัดสินดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขตหรือไม่

ดังนั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของ EUTR ซึ่งป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กระทบไปทั่วโลก จึงเกิดข้อกังวลถึงคำตัดสินขององค์กรระงับข้อพิพาทที่จะมีขึ้นในอนาคตว่าอาจมีแนวโน้มในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้นจนอาจยอมรับให้ประเทศสมาชิกสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนอกอาณาเขตได้หรือไม่

## 2) EUTR สร้างภาระแก่ผู้ประกอบการไทย

ตลาดยุโรปเป็นตลาดส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เป็นลำดับที่ 3 ของไทย รองจากจีน และ ญี่ปุ่น ดังนั้น การใช้ระบบ due diligence ภายใต้ EUTR ย่อมสร้างภาระและกระทบต่อผู้ประกอบการไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 2.1) ภาระหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารสำหรับการ due diligence

ในขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลผู้ประกอบการจะต้องดำเนินงานให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากผู้ส่งออกตามที่กำหนดไว้ใน EUTR รวมตลอดถึงเอกสารเกี่ยวกับไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ตั้งแต่จุดที่มีการตัดโค่นไม้จนกระทั่งนำเข้าสู่ตลาดยุโรป ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ผู้ประกอบการยุโรปไม่อาจดำเนินการได้หากขาดความร่วมมือจากผู้ผลิตหรือผู้ส่งออก ในทางตรงกันข้าม หากผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกไม่ให้ความร่วมมือในการจัดให้มีเอกสารดังกล่าว ไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้นั้นย่อมขาดความน่าเชื่อถือและอาจถูกปฏิเสธจากผู้ประกอบการยุโรป หรืออาจส่งผลให้เลิกทำการค้ากับผู้ประกอบไทยรายดังกล่าว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่นำเข้าสู่ตลาดยุโรปนั้น เป็นไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ที่ประเทศผู้ส่งออกนำเข้ามาจากประเทศอื่น ย่อมต้องพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศที่สามที่ไม้นั้นถูกตัดโค่น โดยผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ยังคงมีภาระหน้าที่ในการจัดเตรียมเอกสารที่แสดงว่าไม้นั้นถูกตัดโค่นมาอย่างถูกกฎหมายในประเทศดังกล่าว เพื่อใช้สำหรับการทำ due diligence โดยการทำให้ได้มาซึ่งเอกสารและข้อมูลดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ยาก และไม่สามารถไปบังคับเอากับผู้ประกอบการในประเทศดังกล่าวได้

2.2) ภาระค่าใช้จ่ายในการขอใบรับรองจากองค์กรเอกชน เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกประเมินว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้นั้นตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมาย

ในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการลดความเสี่ยง แม้ผู้ประกอบการไทยจะได้รวบรวมเอกสารหรือข้อมูลอื่นๆ ที่ระบุว่าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้เหล่านี้ได้ “ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับ” ไว้อย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่เอกสารดังกล่าวอาจจะไม่เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าไม้นั้นตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากความบกพร่องของกฎหมายหรือการบังคับใช้ของกฎหมายในประเทศที่ไม้ถูกตัดโค่น เช่น กฎหมายมีช่องโหว่ มีความไม่ชัดเจน หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการยุโรปไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน เพื่อเป็นการลดความเสี่ยง ผู้ประกอบการยุโรปจึงมีสิทธิร้องขอให้

ผู้ประกอบการส่งออกนำส่งข้อมูลซึ่งอาจรวมถึงเอกสารการรับรองจากองค์กรที่สามที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพิ่มเติม เช่น การรับรองมาตรฐานโดย FSC หรือ The Forest Stewardship Council<sup>2</sup> และ PEFC หรือ Programme for the Endorsement of Forest Certification<sup>3</sup> เป็นต้น ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง และเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการไทย

2.3) การแบกรับความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการยุโรปจะไม่นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยเข้าสู่ตลาดยุโรป

ตามระบบ due diligence กำหนดขอบเขตข้อมูลและกฎหมายที่ใช้สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ และหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยง ซึ่งประเมินตามสภาพการณ์ของแต่ละประเทศที่ไม้ถูกตัดโค่น คือ การรับรองการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับ ความแพร่หลายของการตัดโค่นพันธุ์ไม้บางชนิดอย่างผิดกฎหมาย ความแพร่หลายของการตัดโค่นหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศและหรือในภูมิภาคที่มีการตัดโค่น บทลงโทษ รวมถึงความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานไว้ในลักษณะอย่างกว้าง ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ใดมีความเสี่ยงที่จะถูกตัดโค่นมาโดยผิดกฎหมายหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณี และไม่มีรูปแบบกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าอย่างไรจึงจะถือว่าไม่มีความเสี่ยงเลยหรือมีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่สามารถจะเพิกเฉยได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการยุโรปใช้ดุลยพินิจในการพิจารณามากเกินไป และอาจพิจารณาไม่นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้นั้นเข้าสู่ตลาดยุโรปได้ เนื่องจากผู้ประกอบการยุโรปอาจได้รับบทลงโทษตามที่กำหนดไว้ใน EUTR ได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการไทยจึงต้องรับความเสี่ยงที่จะไม่สามารถนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เข้าสู่ตลาดยุโรปได้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 3) ความเสียหายต่อผู้ประกอบการไทยและประเทศไทย

หากผู้ประกอบการยุโรปดำเนินการ due diligence แล้วพบว่าสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมายหรือไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ได้ ผู้ประกอบการยุโรป

<sup>2</sup> FSC ได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดการป่าไม้ทั่วโลกด้วยความรับผิดชอบ FSC องค์กรอิสระระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหาผลกำไรโดยมีจุดประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อวางระบบเครื่องหมายรับรองสากลที่ไม่ขึ้นกับใครและเป็นที่ยอมรับได้สำหรับไม้และผลิตภัณฑ์ต่างๆที่ทำจากไม้

<sup>3</sup> PEFC คือโปรแกรมการรับรองระบบการจัดการป่าไม้ ดำเนินการโดยองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไรและไม่ขึ้นกับรัฐบาล โดยส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการสวนป่าอย่างยั่งยืนผ่านองค์กรการรับรองมาตรฐานอิสระภายนอก สร้างความมั่นใจและรับประกันความสอดคล้องของหลักเกณฑ์และคุณภาพในการตรวจสอบประเมินผลระหว่างระบบการรับรองการบริหารจัดการป่าไม้ของนานาชาติประเทศ โดย PEFC ถือเป็นหนึ่งในระบบการรับรองที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่ให้การรับรองด้านการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

จะต้องห้ามนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ดังกล่าว มิฉะนั้น หากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ดังกล่าวเข้าสู่ตลาดยุโรปและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบพบข้อบกพร่องในการตรวจสอบแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ผู้ประกอบการยุโรปจะได้รับบทลงโทษถึงขั้นถูกยึดไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ หรือห้ามไม่ให้ทำการตลาดใดๆ เกี่ยวกับไม้นั้น

การห้ามนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้ EUTR นี้จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบการไทยและประเทศไทย ดังนี้

### 3.1) ความเสียหายโดยตรงจากการถูกห้ามนำเข้า

ความเสียหายนี้จะเกิดขึ้นทันทีเมื่อสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ถูกห้ามนำเข้าสู่ตลาดยุโรป เช่น ต้นทุนค่าสินค้า ค่าขนส่ง ที่ส่งสินค้าไปแล้วไม่ได้รับชำระค่าสินค้า หรืออาจต้องชำระค่าปรับตามสัญญาทางธุรกิจที่ผู้ประกอบการทำขึ้นกับคู่ค้าด้วย

### 3.2) ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยอาจขาดความน่าเชื่อถือจากตลาดยุโรป และตลาดไม้ในประเทศอื่นๆ

ในกรณีที่กฎหมายของไทยไม่ครอบคลุมการตรวจสอบไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน และผู้ประกอบการยุโรปประเมินแล้วไม่นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของผู้ประกอบการไทย ย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ส่งออกจากประเทศไทย ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและส่วนแบ่งทางการตลาดในสหภาพยุโรปลดลง ทั้งยังกระทบไปถึงตลาดไม้ในประเทศอื่นด้วย เนื่องจากปัจจุบันหลายประเทศต่างให้ความสำคัญต่อการทำการค้าที่คำนึงถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย

## 4) ผลประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของไทย

จากข้อมูลของกรมป่าไม้ ในปี 2556 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดจำนวน 102,119,538 ไร่ หรือ 163,391.26 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีจำนวน 1,221 ป่า พื้นที่ป่าถาวรจำนวน 10,517,402.04 ไร่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติจำนวน 38,858,917.19 ไร่<sup>4</sup> หากเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าไม้ในปี 2504 ซึ่งเป็นปีที่มีการสำรวจโดยวิธีการแปลภาพถ่ายดาวเทียมเป็นปีแรก โดยมีพื้นที่ป่าไม้จำนวน 273,629 ตารางกิโลเมตร

<sup>4</sup> ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. สลิตป่าไม้ 2556 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://forestinfo.forest.go.th/55/> [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558]

คิดเป็นร้อยละ 53.33 แสดงให้เห็นว่าในปี 2556 พื้นที่ป่าไม้ลดลงไปถึง 110,237.74 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 21.76 ของพื้นที่ป่าไม้ที่เคยมีเมื่อปี 2504 และหากเปรียบเทียบกับข้อมูลการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในปี 2551 ซึ่งพื้นที่ป่าไม้จำนวน 107,241,031 ไร่ หรือ 171,585.66 ตารางกิโลเมตร พบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลง 8,169.81 ตารางกิโลเมตร<sup>5</sup> โดยปัญหาการทำลายป่าไม้ที่สำคัญ คือ การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2556 ถึงปี 2557 นี้ พบการลักลอบตัดไม้พะยุงสูง โดยในช่วงระยะเวลา 10 เดือนของปีงบประมาณ 2557 มีคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับไม้พะยุง เฉลี่ยวันละ 6 คดี โดยมีมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยวันละ 2,173,473.26 ล้านบาท และปัญหาการบุกรุกพื้นที่คุ้มครอง โดยการออกเอกสารสิทธิ์ทับพื้นที่ป่าคุ้มครอง<sup>6</sup>

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายที่กำกับดูแลแหล่งที่มาของไม้และการทำไม้ รวมถึงสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในภาคส่วนป่าไม้ จึงช่วยแก้ไขปัญหาล่าช้าภายในประเทศได้

## 5) ความสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ

สำหรับการดำเนินงานด้านนโยบาย รัฐบาลไทยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านป่าไม้ ทั้งในระดับภายในประเทศและอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ด้านเศรษฐกิจ ก็ได้มีการส่งเสริมผู้ประกอบการไทยที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับไม้เพื่อการส่งออก โดยให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันก่อให้เกิดประโยชน์และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ผู้ประกอบการไทยด้วย กล่าวคือ

### 5.1) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวออกมาเพื่อให้การบริหารราชการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ<sup>7</sup>

ด้านความร่วมมือในระดับภูมิภาค รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน ซึ่งมีความตระหนักร่วมกันในความสำคัญของการเกษตร และป่าไม้ที่มีต่อภูมิภาค และส่วนอื่นๆของโลก ได้จัดทำแถลงการณ์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งใน

<sup>5</sup> ศศิน เฉลิมลาภ และอรุษา สังขะมาน. สถานการณ์ป่าไม้ไทย พุทธศักราช 2557. มูลนิธิสืบนาคะเสถียร (2557), หน้า 1.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>7</sup> กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. (2557), หน้า 8.

การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้และการบริหารจัดการที่ดี (ASEAN Statement on Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: FLEG) ขึ้นในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านเกษตรและป่าไม้ครั้งที่ 29 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ กรุงเทพมหานครเพื่อเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนในการต่อต้านการทำลายป่า และการค้าผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ที่ผิดกฎหมาย นอกจากความร่วมมือในภูมิภาคแล้ว ยังมีการขยายความร่วมมือในด้านการเกษตรและป่าไม้ไปยังภูมิภาคใกล้เคียง ตลอดจนภูมิภาคอื่นๆ ที่เล็งเห็นความสำคัญของผืนป่าและสภาพแวดล้อมที่มีต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลก เพื่อร่วมกันคิดหายุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา โดยรวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการ องค์การต่างๆ เพื่อหาแนวทางดำเนินการในการอนุรักษ์ป่าและสิ่งแวดล้อม<sup>8</sup>

## 5.2) นโยบายด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ตามนโยบายเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลมีนโยบายขยายความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการตลาดภายใต้กรอบความร่วมมือและข้อตกลงการค้าเสรีในระบบพหุภาคี และทวิภาคี โดยเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากความตกลงที่มีผลบังคับใช้แล้ว พร้อมทั้งวางแนวทางป้องกันผลเสียที่จะเกิดขึ้น กำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อเตรียมพร้อมในการพัฒนาสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และมาตรฐานต่างๆ นอกจากนี้ ในส่วนของนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลมีนโยบายกระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศ กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลกเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในประเทศไทย พร้อมกับการสร้างภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการแข่งขันให้เศรษฐกิจไทย<sup>9</sup>

## 6) ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการเข้าทำ VPA

เนื่องด้วยระบบ due diligence ภายใต้ EUTR และระบบ FLEGT licensing scheme ภายใต้ VPA มีวัตถุประสงค์หลักเป็นอย่างเดียวกันคือ ต่อต้านการตัดไม้ทำลายป่าและส่งเสริมให้เกิดการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ทั้งยังมีหลักการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ การพิจารณานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ของประเทศผู้ผลิตไม้หรือประเทศหุ้นส่วน การ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>9</sup> กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณา กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU), หน้า 3.

ตรวจสอบไม้จากทุกแหล่งที่มาตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน และการคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การเข้าทำ VPA จึงเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกอบการไทย เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การแก้ไขปัญหาป่าไม้และธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลการทำไม้ โดยผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับมีดังนี้

(1) สร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการไทยว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรปได้ โดยไม่มีความเสี่ยงจะถูกห้ามนำเข้าสู่ตลาดยุโรปตามระบบ due diligence ภายใต้ EUTR รวมถึงเป็นการลดภาระของผู้ประกอบการในการจัดเตรียมเอกสาร และลดภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่ต้องขอใบรับรองจากองค์กรเอกชนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

(2) การมีใบอนุญาต FLEGT เพื่อรับรองว่าไม้หรือผลิตภัณฑ์ไม้ตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคม เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศและของผู้ประกอบการไทย ซึ่งช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดยุโรป และตลาดสำคัญอื่นๆ ทั้งยังช่วยให้ประเทศไทยรักษาและอาจขยายส่วนแบ่งทางการตลาดของสินค้าและผลิตภัณฑ์ไม้ได้ เนื่องจากประเด็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในการทำการค้าระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญผู้บริโภครู้ต่างให้ความสำคัญ

(3) เนื่องจากการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายไม้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศหุ้นส่วนเอง ดังนั้น จึงเป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยจะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควบคู่ไปกับส่งเสริมด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำไม้เพื่อการส่งออกของประเทศไทย

(4) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น การบรรเทาความยากจน การรับประกันการจ้างงานและการแข่งขัน การเพิ่มขึ้นของรายได้ของภาครัฐ การเพิ่มกำลังการผลิต การประกันสิทธิของชุมชนที่อาศัยป่าไม้เพื่อการดำรงชีพ เป็นต้น

#### 4.1.4 ความคืบหน้าการเข้าทำ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป

สำหรับการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT ของสหภาพยุโรป ประเทศไทยได้รับทราบอยู่ก่อนการประกาศใช้ EUTR โดยเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2553 กรมป่าไม้ได้รับเชิญจากกระทรวงการต่างประเทศให้เข้าร่วมประชุมกับสหภาพยุโรป หลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมสัมมนาหลายครั้งอย่างต่อเนื่อง

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้ EUTR ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 ผู้ประกอบการไทยต่างคำนึงถึงผลกระทบที่จะขึ้นจากมาตรการดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐของไทย โดยเฉพาะกรมป่าไม้ตระหนักถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพ และเล็งเห็นโอกาสในการ



พัฒนาระบบการกำกับดูแลการทำไม้ของไทย ควบคู่ไปกับการการคำนึงถึงผลประโยชน์ และการเพิ่ม ศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรป ดังนั้น จึงเห็น ว่าควรเร่งดำเนินการเข้าทำ VPA เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด ทั้งที่มีต่อผู้ประกอบการไทยและต่อ ประเทศชาติ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีคำสั่งที่ 187/2554 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2554 โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินงานเกี่ยวกับการเตรียมการเจรจา VPA กับสหภาพยุโรป ต่อมาในระหว่างเดือนมิถุนายน ถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2554 กรมป่าไม้ร่วมกับ สถาบันป่าไม้แห่งยุโรป (European Forest Institute: EFI) จึงได้ทำการศึกษาระบบการนำเคลื่อนที่ ของไม้ และมีการจัดตั้งสำนักรับรองการป่าไม้ กรมป่าไม้ ซึ่งขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมป่าไม้โดยตรง เพื่อลด ขั้นตอนการปฏิบัติงานให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น

ต่อมากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมป่าไม้ จึงได้จัดทำร่างกรอบการ เสรจา เข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป เพื่อเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาก่อนเริ่มเปิด การเจรจําเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการต่อไป โดยประเทศไทยมีขั้นตอนและความ คืบหน้าในการเข้าทำ VPA มีดังนี้

#### 1) รัฐสภามีมติเห็นชอบกรอบการเจรจําเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2556

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำร่างกรอบการเจรจําการจําทำ VPA เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบ ร่างกรอบการเจรจํา VPA และเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2556 รัฐสภาพิจารณาแล้ว จึงมีมติเห็นชอบกรอบการเจรจําการจําทำ VPA ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป โดยสาระสำคัญของ กรอบการเจรจําประกอบด้วย 7 กรอบ ดังนี้

- (1) การกำหนดคํานิยามและกรอบสินค้าประเภทไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทย
- (2) กำหนดการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ประเทศไทยส่งออกสู่ตลาด สหภาพยุโรป
- (3) การปรับปรุงและกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการรับรองแหล่งที่มาของ ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระต้นทุนที่ไม่เหมาะสม และอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยรวมทั้งการลดอุปสรรคทาง การค้าของสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทยให้มากที่สุด เพื่อขยายการส่งออกสินค้าประเภท นี้ของไทยอย่างยั่งยืน

- (4) ให้มีมาตรการป้องกันและเยียวยาสำหรับผู้ประกอบอุตสาหกรรมไม้ประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบการทำ VPA
- (5) ให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (6) ให้มีมาตรการช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป เช่น การสนับสนุนจากสหภาพยุโรปให้ใช้สินค้าไม้ของประเทศไทย ผ่านทางการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Procurement) การเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมไม้ของประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น
- (7) ให้มีการเจรจาเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพรวม<sup>10</sup>

ทั้งนี้ โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

## 2) การเปิดการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ

ภายหลังจากได้รับการอนุมัติกรอบการเจรจาแล้ว ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ส่งหนังสือถึงสหภาพยุโรปเพื่อขอเปิดการเจรจาเข้าทำ VPA อย่างเป็นทางการ และได้รับแจ้งการตอบรับอย่างเป็นทางการจากสหภาพยุโรปในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2556 การเปิดตัวการเจรจาอย่างเป็นทางการจึงได้จัดมีขึ้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2556

## 3) การจัดประชุมร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อจัดเตรียมเอกสารประกอบการเจรจา VPA

ภายหลังจากที่ไทยได้รับการตอบรับจากร่วมเจรจา VPA อย่างเป็นทางการกับสหภาพยุโรปแล้วนั้น ไทยจึงได้เริ่มจัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ในการเจรจา โดยเริ่มจากการพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่จะใช้เป็นภาคผนวก 2 ของ VPA เนื่องจากเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการจำแนกระหว่างไม้ที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยมีความคืบหน้าการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) ในวันที่ 4 และ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556 กรมป่าไม้ร่วมกับสถาบันป่าไม้แห่งยุโรป (European Forest Institute: EFI) จึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการหารือกรอบกฎหมาย

<sup>10</sup> กรมป่าไม้. กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.forest.go.th/check\\_wood/images/stories/EU\\_FLEGT\\_VPA.pdf](http://www.forest.go.th/check_wood/images/stories/EU_FLEGT_VPA.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558]

ที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT โดยหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT โดยผลจากการดำเนินงานดังกล่าวจึงได้มีการจัดทำรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT (Draft Legality Background report) เพื่อรวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ และเอกสารที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ภายใต้ VPA

(2) ในวันที่ 13 ถึง 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 มีการจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญครั้งที่ 1 ระหว่างไทยและสหภาพยุโรปผลจากการประชุมนำไปสู่การตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการพัฒนาค่านิยามไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมากรมป่าไม้จึงได้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการไทย อียู เฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office : TEFSO) เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน และดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ FLEGT ในไทย โดยดำเนินงานควบคู่ไปกับสำนักรับรองการป่าไม้ สังกัดกรมป่าไม้ ปัจจุบัน อยู่ระหว่างการเตรียมจัดเตรียมนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้ในการเจรจา VPA

(3) วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2557 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ การเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU FLEGT VPA) เรื่อง การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย Legality Definition” ครั้งที่ 1 โดยการประชุมในครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อร่วมกันหารือหลักการ (Principle) และเกณฑ์ (Criteria) ของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality Definition) เพื่อใช้ในการเจรจา FLEGT VPA รอบแรกกับสหภาพยุโรป ผลการประชุมในครั้งนี้ได้ข้อสรุปว่าการนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 4 หมวด คือ

หมวด 1 แหล่งที่มาของไม้

- ก) ที่เอกชน
- ข) ที่ของรัฐ
- ค) นำเข้า

หมวด 2 ประเภทของไม้

- ก) ไม้หวงห้าม
- ข) ไม้ทั่วไป

หมวด 3 กระบวนการผลิต

หมวด 4 การจำหน่าย

- ก) การจำหน่ายในประเทศ

ข) การส่งออก<sup>11</sup>

(4) ในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการประชุมติดตามผลการดำเนินงาน FLEGT และร่วมหารือวางแผนการดำเนินงาน โดยกรมป่าไม้ได้รายงานความคืบหน้าการดำเนินงาน FLEGT และความก้าวหน้าในการจัดทำร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหาติดขัดหลายประการ จึงยังไม่สามารถเริ่มการเจรจาได้ตามแผนและขอให้เลื่อนออกไปจนกว่าจะจัดทำเสร็จสิ้น

(5) ในวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ การเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU FLEGT VPA) เรื่อง การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย Legality Definition” ครั้งที่ 2 โดยที่ประชุมได้พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ รวมถึงระบุประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาปรับปรุงรูปแบบร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นแม่บทในการเจรจากับสหภาพยุโรป

(6) ในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2557 และวันที่ 16 กันยายน 2557 ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ การเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU FLEGT VPA) เรื่อง การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย Legality Definition” ครั้งที่ 1 และ ครั้งที่ 2 ตามลำดับ โดยที่ประชุมได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายด้านสิทธิชุมชน ประเภทไม้หวงห้าม องค์กรสำหรับการรับรองไม้ และป่าชุมชน โดยในการประชุมครั้งที่ 2 ได้มีตัวแทนสหภาพยุโรปมานำเสนอกระบวนการและระบบการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศอื่น โดยยกตัวอย่างการจัดทำ VPA ของประเทศไลบีเรีย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย และยังเน้นย้ำถึงร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายว่าเป็นส่วนหนึ่งภายใต้กระบวนการของ VPA ที่มีความสำคัญ เนื่องจากกระบวนการจัดทำได้กล่าวอาจเกิดแนวคิด หรือวิธีการใหม่ๆ ขึ้นมาได้ นอกจากนี้ โดยกรมป่าไม้ได้รายงานความก้าวหน้าและแผนการดำเนินงานจากนั้นที่ประชุมจึงพิจารณาปรับแก้ร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

(7) วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558 และวันที่ 29 เมษายน 2558 ได้มีการประชุม เพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ตามลำดับ โดยในการประชุมครั้งที่ 1 ที่ประชุมมีความเห็นว่าให้ดำเนินการปรับปรุงร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ โดยเริ่มจาก

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการไทย อียู เฟล็กที. "รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ การเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Eu Flegt Vpa) เรื่อง การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย Legality Definition” ครั้งที่ 1." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

หลักการและหลักเกณฑ์ตามลำดับ และที่ประชุมมีมติเห็นชอบการกำหนดหลักการทั้งหมด 11 หลักการ คือ

**หลักการที่ 1** ผู้ประกอบการ/นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจในสาขาป่าไม้ต้องมีตัวตนตามกฎหมาย เป็นที่ยอมรับตามกฎหมาย และมีสิทธิตามกฎหมายที่จะประกอบธุรกิจในสาขาป่าไม้

**หลักการที่ 2** พื้นที่ปลูกที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกและพื้นที่กรรมสิทธิ์ และประเภทของไม้ที่ปลูก

**หลักการที่ 3** หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมและการแบ่งปันผลประโยชน์

**หลักการที่ 4** หลักการว่าด้วยการจัดการป่าไม้ การตัดโค่น การนำเข้าไม้จากต่างประเทศ

**หลักการที่ 5** หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

**หลักการที่ 6** หลักการว่าด้วยการควบคุมการนำเข้าไม้เคลื่อนที่และความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับของไม้

**หลักการที่ 7** หลักการว่าด้วยการแปรรูปไม้ และการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้

**หลักการที่ 8** หลักการว่าด้วยสิทธิของคนงาน อาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ

**หลักการที่ 9** หลักการว่าด้วยการเสียภาษี ค่าธรรมเนียม ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

**หลักการที่ 10** หลักการว่าด้วยการส่งออก และข้อกำหนดทางการค้า

**หลักการที่ 11** หลักการว่าด้วยระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติที่ใช้ จะต้องเป็นที่ยอมรับเป็นธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง สำหรับผู้ประกอบการภาคป่าไม้<sup>12</sup>

ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 2 ที่ประชุมได้นำความเห็นเกี่ยวกับร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายที่ได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากสหภาพยุโรปมาพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปแนวทางการดำเนินการเจรจา และนำมาปรับแก้ร่างนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ตามความเหมาะสม

ตามแผนการดำเนินงาน VPA ของ TEFSO ประเทศไทยจะเข้าทำความตกลงและได้รับใบอนุญาต FLEGT ภายในปี พ.ศ. 2562<sup>13</sup> ซึ่งกระบวนการดำเนินงานทั้งหมดจะต้องอาศัยความร่วมมือและการปรึกษาหารือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้

<sup>12</sup> สำนักงานเลขานุการไทย อียู เฟล็กที. "รายงานการประชุม เพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ครั้งที่ 1." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558.

<sup>13</sup> สำนักงานเลขานุการไทย อียู เฟล็กที. "เอกสารประกอบการประชุม โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การมีส่วนร่วมในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย” ครั้งที่ 2.” กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 28 – 29 เมษายน 2558.

## 4.2 วิเคราะห์แนวทางการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นภาคผนวกของ VPA

ตามพันธกรณีภายใต้ VPA ที่กำหนดให้ประเทศหุ้นส่วนจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT (FLEGT Licensing Scheme) โดยการปฏิบัติตามภาคผนวกของ VPA นั้น การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ถือเป็นภาคผนวกที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของ VPA เนื่องจากจะใช้เป็นกรอบในการพิจารณาว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้เป็นไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายตาม VPA หรือไม้ และจากการจัดทำนิยามจะทำให้ทราบว่ากฎหมายของประเทศไทยมีช่องว่างหรือมีความบกพร่องเรื่องใดบ้าง อันจะส่งผลต่อเนื้อให้ประเทศไทยอาจต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กำกับดูแลการทำไม้ได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานและครอบคลุมประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปยังสหภาพยุโรปได้

เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินงานของประเทศไทยในเรื่องการพัฒนา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ได้เริ่มดำเนินการไปบางส่วนแล้ว โดยมีความคืบหน้าตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.1.4 ดังนั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงได้นำเอาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาดังกล่าว มาทำการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้

### 4.2.1 กำหนดโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ (Outline of rights to harvest and timber sources)

ในการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ในขั้นแรกจะต้องกำหนดโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการจำแนกกฎหมายที่แตกต่างกันตามลักษณะสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้เพื่อสะดวกแก่การตรวจสอบย้อนกลับ

#### การดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

ตามรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT แยกตามแหล่งที่มาของไม้ 5 แหล่ง คือ ไม้นำเข้า ไม้จากสวนป่า ไม้จากสวนยาง ไม้ป่าปลูก (ยูคาลิปตัส หรือไม้อื่นๆ) และไม้จากพื้นที่เกษตรทั่วไป<sup>14</sup> ต่อมากรมป่าไม้ โดย TEFSO ได้ปรับปรุงโดยการจำแนกตามแหล่งที่มาของไม้ เป็น 3 แหล่ง คือ ไม้นำเข้า ไม้ในที่ดินรัฐ และไม้ในที่ดินเอกชน

<sup>14</sup> อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์. "รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Eu Flegt (Legality Background Report)." ตุลาคม 2556, หน้า 82 – 83.

## บทวิเคราะห์

จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่านอกเหนือจากไม่นำเข้า กฎหมายไทยมีกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ที่มีแหล่งกำเนิดภายในประเทศ จำนวน 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

### 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ และกำกับดูแลการประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้ภายในประเทศ ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้ การตัดโค่น การนำเคลื่อนที่ การแปรรูป ตลอดจนการค้าไม้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จำแนกแหล่งที่มาของไม้เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการทำไม้ภายในประเทศเป็น 2 ประเภท คือ ไม้ที่ขึ้นในป่า และไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่ไม่ใช่ป่า<sup>15</sup>

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คำว่า “ป่า” หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”<sup>16</sup> กล่าวคือ หากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายที่ดินบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่า

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการบัญญัติถึงการได้มาไว้ 2 กรณีคือ

- การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ คือ ที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนด โฉนดตราจอง ตราจองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน<sup>17</sup>
- การได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง คือ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นส.3 นส.3ก. นส.5 สค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบบ่่า เป็นต้น<sup>18</sup>

### 2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และเพื่อไม่ใช่อำชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่าซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย น้ำตื้นเขิน เกิดอุทกภัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นที่อาจมีการอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ไม่ได้สิทธิ

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1)

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4

ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพสามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้โดยไม่ต้องรื้อถอนและได้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และเพื่อช่วยฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้มีสภาพดีขึ้น

### 3) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัตินี้ ประกาศใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้าได้ ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการปลูกป่า นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้เป็นภาคสมัครใจ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่า โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

- (1) ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมจำกัดประเภทของที่ดินที่จะขึ้นทะเบียนสวนป่าไว้เฉพาะกรณีการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แก้ไขเป็นการกำหนดชนิดพันธุ์ไม้ไว้ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ จำนวน 58 รายการ
- (2) เพิ่มเติมประเภทที่ดินที่สามารถนำมาขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ คือ ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า
- (3) ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมกำหนดให้การแปรรูปไม้และการออกใบรับรองไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แก้ไขโดยการดำเนินงานดังกล่าวที่ทำโดยผู้ทำสวนป่า ขอรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้
- (4) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของสัตว์ป่า หรือของป่าในสวนป่าให้เกิดความชัดเจน
- (5) เพิ่มเติมบทบัญญัติการออกใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นภาคสมัครใจ
- (6) ปรับปรุงมาตรการการกำกับดูแลและแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น



**รูปภาพที่ 2** แหล่งที่มาของไม้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้



จากการวิเคราะห์กฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ข้างต้น สามารถแบ่งกลุ่มของกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ ได้ดังนี้

(1) แหล่งที่มาของไม้

การกำกับดูแลการทำไม้ตั้งแต่การสิทธิในการตัดโค่นจนกระทั่งก่อนเข้าสู่โรงงาน ค่อนข้างจะมีลักษณะแตกต่างกันตามแหล่งที่มาของไม้ ทั้งไม้นำเข้าและไม้ที่มีที่แหล่งที่มาภายในประเทศ สำหรับไม้ที่มีแหล่งที่มาภายในประเทศมีกฎหมายที่กำกับดูแลแตกต่างกันไป โดยมีพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายหลักที่กำกับการดูแลการทำไม้ สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะต่างหากจากหลักทั่วไปในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

## (2) กระบวนการแปรรูปไม้

บทบัญญัติทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลและอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยมีกฎหมายหลักที่กำกับดูแลคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เว้นแต่กรณีผู้ทำสวนป่าประสงค์จะทำการแปรรูปไม้จากสวนป่านั้นเอง สามารถยื่นคำขอได้ภายใต้ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

## (3) กระบวนการส่งออก

สำหรับการกำกับดูแลในกระบวนการนี้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มีส่วนเกี่ยวข้องเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่กฎหมายหลักที่กำกับดูแลคือพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดทำโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ตามการดำเนินงานที่ผ่านมาของไทย เป็น 3 แหล่ง คือ ไม้นำเข้า ไม้ในรัฐ และไม้ในที่เอกชน มีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายของไทย จึงเสนอให้มีการจัดทำโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ จำแนกตามกลุ่มของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการทำไม้ เป็น 7 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การกำกับดูแลไม้นำเข้า

กลุ่มที่ 2 การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

กลุ่มที่ 3 การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ

กลุ่มที่ 4 การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

กลุ่มที่ 5 การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

กลุ่มที่ 6 การกำกับดูแลการแปรรูปไม้

กลุ่มที่ 7 การกำกับดูแลการส่งออกไม้

#### 4.2.2 จัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Collate a long list of relevant legislation)

สำหรับใช้ในการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ภายใต้พันธกรณีตาม VPA ประเทศไทยจะต้องกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อใช้ในการพิจารณาว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปนั้นมีที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยดำเนินการจัดเรียงรายชื่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศหุ้นส่วน รวมถึงความ

ตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศหุ้นส่วนเป็นภาคีอยู่ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการลดการทำไม้ที่ผิดกฎหมายและส่งเสริมเกี่ยวข้องเสาหลักการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน 3 ประการ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน

จากการดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา กรมป่าไม้ได้จัดประชุมหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและจัดทำรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT (Draft Legality Background report) เพื่อรวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ และเอกสารที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ VPA ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้หยิบยกผลการจัดเรียงรายชื่อกฎหมายจากรายงานฉบับดังกล่าวและวิเคราะห์เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ กลุ่มกฎหมายด้านสังคม และกลุ่มกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.2.2.1 กฎหมายด้านเศรษฐกิจ

กฎหมายกลุ่มนี้รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการทำไม้ ค่าไม้ ข้อกำหนดด้านการเงินต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ภาษี ค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงกฎหมายต่างๆ อันกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการ

##### การดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

จากรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ จำนวน 13 ฉบับ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- (2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (3) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- (4) ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (5) พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
- (6) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (7) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511
- (8) พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469
- (9) พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530
- (10) ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481
- (11) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(12) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

(13) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551<sup>19</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่ากฎหมายตามรายชื่อดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ยังคงขาดกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ คือ

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หุ้นส่วน บริษัท ทรัพย์ นิติกรรมสัญญา เป็นต้น เนื่องด้วยบุคคลที่จะประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้จะต้องมีสถานะตามที่กฎหมายกำหนดและมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะประกอบกิจการดังกล่าวด้วย รวมถึงในการพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินรวมถึงสิทธิในไม้ จะต้องพิจารณาเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวด้วย

(2) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินงานและการประกอบธุรกิจของบริษัทมหาชนจำกัด

(3) พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483

เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการดำเนินกิจการบางประการของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ และช่วยให้ลูกหนี้ผู้ล้มละลายสามารถกลับมาประกอบกิจการได้ตามปกติ

(4) พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545

เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการมีไว้ในครอบครองและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร เนื่องจากการใช้เลื่อยโซยนต์ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในการตัดไม้และแปรรูปไม้ที่มีประสิทธิภาพสูง ทำให้สามารถลักลอบทำการตัดไม้ทำลายป่าหรือทำไม้ผิดกฎหมายได้สะดวกขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายออกมาควบคุมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า

<sup>19</sup> อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์. "รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Eu Flegt (Legality Background Report).", หน้า 3.

## (5) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนภายในประเทศ เพื่อเป็นการชักจูงให้เกิดการลงทุน และส่งเสริมการลงทุนให้มีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดประเภทกิจการที่ได้รับการส่งเสริม และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องปฏิบัติ รวมถึงให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลต่างด้าวในการถือครองที่ดินด้วย

(6) อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือ ไซเตส (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)

#### 4.2.2.2 กฎหมายด้านสังคม

กฎหมายกลุ่มนี้ ภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT จะเน้นการทำงานในประเด็นความเท่าเทียมกันของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับไม้และการแก้ไขอย่างเหมาะสม เนื่องจากการทำไม้มีทั้งในภาคเอกชน ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มชนพื้นเมือง การบังคับใช้กฎหมายควรมีความเท่ากันทุกภาคส่วน การแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าไม้อย่างเป็นธรรม การส่งเสริมแรงงานท้องถิ่นให้มีอาชีพทำกิน การให้สิทธิและส่งเสริมชนพื้นเมืองที่พึ่งพิงป่าให้เป็นพันธมิตรกับป่าไม้ เป็นต้น รวมถึงการคำนึงผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่ป่าไม้ถูกทำลาย เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม เป็นต้น

นอกจากนี้ อาจต้องพิจารณารวมถึงมิติทางสังคมการเมือง เช่น การควบคุมการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและคุกคามต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่กับป่าไม้และสามารถยกระดับความขัดแย้งถึงขั้นการใช้อาวุธ ตลอดจนธรรมาภิบาลในการควบคุมดูแลการทำไม้ด้วย

#### การดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

จากรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ จำนวน 9 ฉบับ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
- (5) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

- (6) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (7) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (8) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>20</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่ากฎหมายตามรายชื่อดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ยังคงขาดกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535  
เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมการใช้ประโยชน์จากทางหลวง โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกรมทางหลวงด้วย
- (2) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554  
เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการให้คำนึงถึงสวัสดิภาพของลูกจ้างตลอดจนบุคคลที่อยู่ในสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการ อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบด้านแรงงานประการหนึ่ง
- (3) อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ครอบคลุมในประเด็น การจัดสรรที่ของรัฐให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ การคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงาน ความรับผิดชอบต่อชุมชนในบริเวณโรงงาน แต่ยังคงขาดกฎหมายที่ด้านสังคมในมิติด้านการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าไม้อย่างเป็นธรรม การส่งเสริมแรงงานท้องถิ่น การคำนึงผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากทำกิจกรรมเกี่ยวกับไม้หรือจากการที่ป่าไม้ถูกทำลาย เป็นต้น

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

### 4.2.2.3 กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกลุ่มนี้รวมถึงกฎหมายที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมหรือประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้ทั้งหมด

#### การดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

จากรายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ EU FLEGT รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>21</sup>

#### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า กฎหมายตามรายชื่อดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรง แต่ยังคงขาดกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศบางฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่มีผลต่อสภาพของดินและสิ่งแวดล้อม รวมถึงวางแผนปฏิบัติการพัฒนาที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการคงสภาพความสมดุลของดินและน้ำให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์ในด้านผลผลิตทางเศรษฐกิจ

- (2) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nation Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) อนุสัญญารอตเตอร์ดัม และพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

- (3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) และพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ (Cartagena Protocol)

<sup>21</sup> อธิพล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

(4) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ (Convention on Wetlands of International Importance as Waterfowl Habitat: RAMSAR, 1971)

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายตามรายชื่อที่ได้รวบรวมไว้จะมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ แต่การนำกฎหมายไประบุไว้ในตารางนิยาม จะระบุเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น ซึ่งจะต้องระบุไปถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

#### 4.2.3 กำหนดหลักการที่ใช้ในการจัดหมวดหมู่กฎหมายในตารางเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

การจัดทำเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จะจัดทำในรูปแบบตารางซึ่งประกอบด้วย หลักการ (principles) หลักเกณฑ์ (criteria) เอกสารการตรวจทาน (verifiers) กฎหมายอ้างอิง (references) และแหล่งที่มาของไม้ (timber sources)

การกำหนดหลักการ (principles) เป็นหัวข้อหลักในตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหมวดหมู่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่ทั้งนี้จะต้องครอบคลุมแหล่งที่มาของไม้ทุกแหล่ง ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน และครอบคลุมประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

#### การดำเนินงานของไทยที่ผ่านมา

เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558 TEFSO ได้จัดการประชุมเพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ครั้งที่ 1 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบการกำหนดหลักการในนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จำนวน 11 หลักการ คือ

**หลักการที่ 1** ผู้ประกอบการ/นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจในสาขาป่าไม้ต้องมีตัวตนตามกฎหมาย เป็นที่ยอมรับตามกฎหมาย และมีสิทธิตามกฎหมายที่จะประกอบธุรกิจในสาขาป่าไม้

**หลักการที่ 2** พื้นที่ปลูกที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกและพื้นที่กรรมสิทธิ์ และประเภทของไม้ที่ปลูก

**หลักการที่ 3** หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมและการแบ่งปันผลประโยชน์

**หลักการที่ 4** หลักการว่าด้วยการจัดการป่าไม้ การตัดโค่น การนำเข้าไม้จากต่างประเทศ



- หลักการที่ 5** หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม
- หลักการที่ 6** หลักการว่าด้วยการควบคุมการนำไม้เคลื่อนที่และความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับของไม้
- หลักการที่ 7** หลักการว่าด้วยการแปรรูปไม้ และการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้
- หลักการที่ 8** หลักการว่าด้วยสิทธิของคนงาน อาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ
- หลักการที่ 9** หลักการว่าด้วยการเสียภาษี ค่าธรรมเนียม ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- หลักการที่ 10** หลักการว่าด้วยการส่งออก และข้อกำหนดทางการค้า
- หลักการที่ 11** หลักการว่าด้วยระเบียบ กฎหมาย แนวทางปฏิบัติที่ใช้ จะต้องเป็นที่ยอมรับเป็นธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง สำหรับผู้ประกอบการภาคป่าไม้<sup>22</sup>

### บทวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาหลักการที่เสนอในที่ประชุมข้างต้นประกอบกับผลการศึกษาหลักการกำหนดนิยามและกรณีศึกษาจากประเทศหุ้นส่วนต่างๆ ในบทที่ 3 แล้ว พบว่า

- (1) หลักการที่ 1 ควรจำแนกออกเป็นสองหลักการ กล่าวคือ หลักการเกี่ยวกับสถานะของบุคคลและสิทธิในการประกอบการ ซึ่งเป็นเรื่องที่กำหนดเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล นิติบุคคล สัญชาติ เป็นต้น รวมถึงสิทธิประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521 เป็นต้น แต่การได้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการทำไม้แยกเป็นอีกหลักการหนึ่ง
- (2) หลักการที่ 2 ถึงหลักการที่ 10 ควรมีการจัดกลุ่มใหม่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น
- (3) หลักการที่ 11 ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในส่วนของนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย โดยหากกฎหมายที่ไม่เป็นที่ยอมรับ ไม่เป็นธรรม หรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ประเทศไทยต้องมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ และประเมินผลเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป
- (4) การกำหนดหลักการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดหมวดหมู่กฎหมาย ดังนั้น ควรกำหนดหัวข้อหลักการในลักษณะกว้างและใช้คำที่กระชับ เนื่องจากสามารถนำไปขยายความจำแนกย่อยได้อีกในส่วนของหลักเกณฑ์ (criteria) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้น

<sup>22</sup> สำนักงานเลขาธิการไทย อียู เฟล็กที. "รายงานการประชุม เพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ครั้งที่ 1." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558.

จากผลการวิเคราะห์ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการกำหนดกรอบของนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จำแนกตามหมวดหมู่ของกฎหมายเป็น 10 หลักการ ดังนี้

- หลักการที่ 1 สถานะตามกฎหมายและสิทธิของผู้ประกอบการในการประกอบธุรกิจ
- หลักการที่ 2 แหล่งที่มาของไม้และสิทธิในที่ดิน
- หลักการที่ 3 การตัดโค่นไม้หรือการได้มาซึ่งไม้
- หลักการที่ 4 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม้
- หลักการที่ 5 การแปรรูปไม้
- หลักการที่ 6 การค้าและการส่งออก
- หลักการที่ 7 การชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ
- หลักการที่ 8 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ
- หลักการที่ 9 ความรับผิดชอบต่อสังคม และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม
- หลักการที่ 10 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร

หลักการทั้ง 10 หลักการข้างต้น มีความครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน โดยหลักการที่ 1 ถึงหลักการที่ 7 ครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีกฎหมายบางฉบับที่มีคุณค่าด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมสอดแทรกอยู่ด้วย หลักการที่ 8 ถึงหลักการที่ 9 ครอบคลุมกฎหมายด้านสังคม และหลักการที่ 10 ครอบคลุมกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.2.4 กรอบการจัดทำตารางเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

ในหัวข้อนี้ จะนำเอาโครงสร้างสิทธิการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ ที่จำแนกไว้เป็น 7 กลุ่ม ในหัวข้อ 4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้ซึ่งครอบคลุม 3 สาขาหลักด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในหัวข้อ 4.2.2 และหลักการที่ใช้ในการจัดหมวดหมู่ของกฎหมาย ในหัวข้อ 4.2.3 มาใช้ในการจะใช้ในการจัดทำเนื้อหา นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในรูปแบบตาราง เพื่อใช้ประกอบการเจรจากับสหภาพยุโรป และใช้เป็นภาคผนวกของ VPA

#### บทวิเคราะห์

จากการศึกษาตารางเนื้อหา นิยามของประเทศไทยที่ผู้เขียนเสนอให้ประเทศไทยจัดทำ ตารางเนื้อหา นิยาม ในลักษณะดังนี้

(1) จัดทำตารางเนื้อหาขี้นยามแยกเป็น 7 ตาราง จำแนกตามโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ที่นำเสนอไว้ในหัวข้อ 4.2.1 เพื่อจำแนกกฎหมายที่มีการบังคับใช้แตกต่างกันตามแต่ละกลุ่มของกฎหมาย โดยกำหนดขอบเขตของกลุ่มกฎหมายดังกล่าวไว้ด้วยว่าใช้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายในช่วงใดของห่วงโซ่อุปทาน

(2) ในแต่ละตารางอาจไม่จำเป็นต้องระบุให้ครบทุกหลักการ แต่จะขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และลักษณะของห่วงโซ่อุปทานตามแต่ละกลุ่มกฎหมายนั้น เช่น กลุ่มกฎหมายที่กำกับดูแลไม้ นำเข้า ไม้จากสวนป่า ไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ ไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และไม้จากที่ดิน มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จะกำหนดขอบเขตให้พิจารณาตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งก่อนนำเข้าสู่โรงงานแปรรูป ดังนั้น จึงไม่มีการหลักการที่เกี่ยวกับการแปรรูป การส่งออก เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มกฎหมายที่กำกับดูแลกระบวนการแปรรูปไม้และกระบวนการส่งออก ก็จะไม่มีการหลักการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การตัดโค่นไม้ เป็นต้น

(3) จากการศึกษาการรูปแบบการจัดทำตารางเนื้อหาขี้นยามจากเอกสารทางวิชาการของสหภาพยุโรป เนื้อหาขี้นยามจะต้องประกอบด้วย หลักการ (principles) หลักเกณฑ์ (criteria) เอกสารการตรวจทาน (verifiers) กฎหมายอ้างอิง (references) และแหล่งที่มาของไม้ (timber sources) โดยองค์ประกอบที่สำคัญคือ เอกสารที่ใช้ในการตรวจทานความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ แต่จากการศึกษาตารางเนื้อหาขี้นยามของประเทศหุ่นส่วนต่างๆ นั้น พบว่าบางประเทศได้กำหนดเพิ่ม ตัวชี้วัด (Indicators) เข้าไว้ในตารางด้วย สำหรับตารางเนื้อหาขี้นยามของประเทศไทย ผู้เขียนเสนอว่าควรจัดทำตารางเนื้อหาขี้นยาม ดังตัวอย่างนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 4** ตัวอย่างการจัดทำตารางเนื้อหาขี้นยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

#### กลุ่มที่ 2 การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการทำไม้ ตามที่ขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งมีการนำเคลื่อนที่ไปยังโรงงาน ประกอบด้วย 8 หลักการ 16 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	ข้อกำหนด (Requirements) หรือหลักเกณฑ์ (Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	เอกสารการ ตรวจทาน (Verifiers)	กฎหมายอ้างอิง (References)
P3 การตัดโค่น ไม้	C3.1 กรณีไม้จาก สวนป่า ต้องมี	3.1.1 ก่อนการตัด โค่นไม้ต้องแจ้งเป็น	หนังสือแจ้ง การตัดโค่นไม้	พระราชบัญญัติ สวนป่า พ.ศ.

หลักการ (Principles)	ข้อกำหนด (Requirements) หรือหลักเกณฑ์ (Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	เอกสารการ ตรวจทาน (Verifiers)	กฎหมายอ้างอิง (References)
	หนังสือรับรอง ตามที่กฎหมาย กำหนด	หนังสือต่อเจ้าหน้าที่ เพื่อออกหนังสือ รับรองการแจ้ง		2535 มาตรา 11
		3.1.2 ในขณะที่ทำ การตัดโคนไม้ ต้อง เก็บรักษาหนังสือ รับรองการแจ้งไว้ที่ สวนป่า	หนังสือรับรอง การแจ้ง การ ตัดโคนไม้	พระราชบัญญัติ สวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 12

(4) ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอกรอบการจัดทำตารางเนื้อหาานิยาม ในหัวข้อหลักการ (principles) และหลักเกณฑ์ (criteria) พร้อมทั้งระบุรายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำกรอบตารางเนื้อหาานิยามนี้ไปพัฒนาและกำหนดรายละเอียดให้ครบถ้วนต่อไปตามตัวอย่างในข้อ (3) ข้างต้น โดยมีกรอบการจัดทำตารางเนื้อหาานิยาม 7 ตารางตามโครงสร้างการตัดโคนไม้และแหล่งที่มาของไม้ ดังนี้

**ตารางที่ 5** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม่ กลุ่มที่ 1 การกำกับดูแลผู้นำเข้า  
 กฎหมายกลุ่มนี้ จะประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการ ตั้งแต่การนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรจนกระทั่งมีการนำ  
 เคลื่อนที่ไปยังโรงงาน ประกอบด้วย 6 หลักการ 11 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 การได้มาซึ่งไม่	C2.1 ปฏิบัติตามพิธีการนำเข้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชกำหนดปิดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P3 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม่	C3.1 ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการนำเคลื่อนที่ไม่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด C3.2 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
P4 การชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C4.1 ดำเนินการชำระภาษีอื่นเนื่องมาจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด C4.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมและอากรศุลกากรตามที่กฎหมายกำหนด C4.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ได้ดำเนินการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2469 พระราชกำหนดพิทักษ์ศุลกากร พ.ศ.2530 ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
P5 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C5.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C5.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
P6 ความรับผิดชอบต่อสังคม	C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมศาสตร์ ตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

**ตารางที่ 6** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ กลุ่มที่ 2 การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า  
 กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่เชื่อกันกับดูแลการประกอบกิจการทำไม้ ตามที่ขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งมีการนำเคลื่อนที่ไปยังโรงงาน ประกอบด้วย 8 หลักการ 16 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย  C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535  ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 แหล่งที่มาของไม้และสิทธิในที่ดิน	C2.1 ไม้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507



หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C2.2 ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นส่วนปออย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
P3 การตัดโค่นไม้	C3.1 ต้องดำเนินการแจ้งการตัดโค่นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
P4 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม้	C4.1 ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
	C4.2 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
P5 การชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามกฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C5.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการที่ไม่ตามกฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไข เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
	C5.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ได้ดำเนินการ ชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481
	C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้ แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
	C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคม และการแบ่งปันผลประโยชน์ อย่างเป็นธรรม	C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม  C7.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	พระราชบัญญัติการเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตย์และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
P8 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร	C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C8.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากร	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

**ตารางที่ 7** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ กลุ่มที่ 3 การกักกักดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ  
 กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดูแลการประกอบกิจการทำไม้ ในที่ดินที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน  
 ที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนสวนป่า ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งมีการนำเคลื่อนที่ไปยัง  
 โรงงาน ประกอบด้วย 8 หลักการ 17 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมาย แห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการ ประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 แหล่งที่มาของไม้และสิทธิ ในที่ดิน	C2.1 ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออยู่ อาศัยในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
P3 การตัดโค่นไม้	C3.1 ได้รับอนุญาตให้ตัดโค่นไม้ถูกต้องตามกฎหมาย C3.2 ได้รับอนุญาตให้ตัดโค่นไม้ผ่านทางทำนอง ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P4 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม่	C4.1 ได้รับอนุญาตให้นำเคลื่อนที่ไม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย C4.2 ได้รับอนุญาตให้นำเคลื่อนที่ไม่หวังทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ C4.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
P5 การชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด C5.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการทำไม้ตามที่กฎหมายกำหนด C5.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ได้ดำเนินการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองผู้ใช้ แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
	C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคม และการแบ่งปันผลประโยชน์ อย่างเป็นธรรม	C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อ สังคม	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
	C7.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปัน ผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P8 ความรับผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อม และการจัดการ ทรัพยากร	C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
	C8.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากร	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติเคเบิลไฮนด พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์



**ตารางที่ 8** กรอบการจัดทำตารางนิยามความต้องการตามกฎหมายของแม่ กลุ่มที่ 4 การกำกับดูแลแม่จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้  
 กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการทำไม้ ในที่ป่าที่ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และไม่ได้ขึ้นทะเบียนสวนป่า ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งมีการนำเคลื่อนที่ไปยังโรงงานประกอบด้วย 8 หลักการ 15 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 แหล่งที่มาของไม้และสิทธิในที่ดิน	C2.1 ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
P3 การตัดโค่นไม้	C3.1 ได้รับอนุญาตให้ตัดโค่นไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P4 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม้	C4.1 ได้รับอนุญาตให้นำเคลื่อนที่ไม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย C4.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
P5 การชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอื่นเนื่องมาจากภาระกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด C5.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการทำไม้ตามที่กฎหมายกำหนด C5.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ได้ดำเนินการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้การแรงงานระหว่างประเทศ
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคม และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม  C7.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมศาสตร์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
P8 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร	C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C8.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากร	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์

**ตารางที่ 9** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของแม่ กลุ่มที่ 5 การกำกับดูแลจากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง  
 กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการทำไม้ จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ไม่ได้ขึ้น  
 ทะเบียนสวนป่า ตั้งแต่แหล่งที่มาของไม้จนกระทั่งมีการนำเคลื่อนที่ไปยังโรงงาน ประกอบด้วย 8 หลักการ 15 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P P1 สถานะตามกฎหมาย และความสามารถในการ ประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมาย แห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการ ประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิธีทรมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิธีทรมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 แหล่งที่มาของไม้และสิทธิ ในที่ดิน	C2.1 เป็นผู้มิสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย	ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
P3 การตัดโค่นไม้	C3.1 ต้องได้รับอนุญาตให้ตัดโค่นไม่อย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P4 การนำเคลื่อนที่และการโอนกรรมสิทธิ์ไม่	C4.1 ต้องได้รับอนุญาตให้นำเคลื่อนที่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
	C4.2 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
P5 การชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
	C5.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการทำไม้ตามที่กฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558
	C5.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ได้ดำเนินการชำระภาษีค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและสวัสดิการแรงงาน	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้การแรงงานระหว่างประเทศ
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม	C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
P8 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร	C7.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C8.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากร	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่า และพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์



**ตารางที่ 10** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของแม่ กลุ่มที่ 6 การกำกับดูแลการแปรรูปแม่  
 กฎหมายกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการแปรรูปแม่จากแหล่งที่มาตามตารางที่ 1 ถึงตารางที่ 5 ซึ่งมี  
 การนำเคลื่อนที่เข้าสู่โรงงาน จนกระทั่งอยู่ในความครอบครองของผู้ส่งออก ประกอบด้วย 8 หลักการ 18 หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 การได้มาซึ่งแม่	C2.1 กรณีแปรรูปแม่โดยผู้ทำสวนป่า ต้องเป็นไม่มีจากสวนป่าตามกฎหมายกำหนด C2.2 กรณีเป็นผู้ประกอบการอื่น ต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองไม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P3 การแปรรูปไม้ และการค้าไม้	<p>C3.1 กรณีผู้ทำสวนป่า ต้องได้รับอนุญาตแปรรูปไม้ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>C3.2 กรณีผู้ประกอบการอื่น ต้องได้รับอนุญาต แปรรูปไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>C3.3 ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานอย่าง ถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>C3.4 ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการประกอบ กิจการแปรรูปไม้ตามที่กฎหมายกำหนด</p>	<p>พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไข เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558</p> <p>พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484</p> <p>พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535</p> <p>พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511</p>
P4 การนำเคสอื่นที่ไม่ออก จากโรงงานและการโอน กรรมสิทธิ์ไม้	<p>C4.1 กรณีผู้ทำสวนป่า ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ กฎหมายกำหนด</p> <p>C4.2 กรณีผู้ประกอบการอื่น ต้องได้รับอนุญาต อย่างถูกต้องตามกฎหมาย</p> <p>C4.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ผู้รับโอนจะต้อง ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย</p>	<p>พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558</p> <p>พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484</p> <p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484</p>

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P5 การชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอื่นเนื่องมาจากกิจกรรมประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด C5.2 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการแปรรูปไม้ และการค้าไม้ตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C5.3 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม้ ได้ดำเนินการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคม	C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
P8 ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

**ตารางที่ 11** กรอบการจัดทำตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ กลุ่มที่ 7 กฎหมายที่กำกับดูแลการส่งออกไม้  
กฎหมายกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ประกอบด้วย 8 หลักการ 16  
หลักเกณฑ์

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P1 สถานะตามกฎหมายและความสามารถในการประกอบธุรกิจ	C1.1 ผู้ประกอบการมีสถานะบุคคลตามกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย C1.2 ผู้ประกอบการมีความสามารถในการประกอบกิจการ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2508 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
P2 การได้มาซึ่งไม้	C2.1 เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองไม่ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
P3 การนำเคลื่อนที่ไม้ออก จากโรงงานและการโอน กรรมสิทธิ์ไม้	C3.1 ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการนำ เคลื่อนที่ไม้ออกตามกฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	C3.2 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์เมื่อ ผู้รับโอนจะต้องได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
P4 การส่งออก	C4.1 ได้รับอนุญาตให้ส่งออกไม่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย	พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
	C4.2 ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการทำพิธีการส่งออกตามที่กฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469
P5 การชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย ต่างๆ	C5.1 ดำเนินการชำระภาษีอื่นเนื่องมาจากภาระประกอบกิจการของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายกำหนด	ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
	C5.2 ดำเนินการชำระภาษีอื่นเนื่องมาจากภาระถือครองที่ดิน	พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
	C5.3 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมการทำไม้ตามกฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
	C5.4 ดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมและอากรศุลกากรตามที่กฎหมายกำหนด	พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P6 นโยบายด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ	C5.5 กรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ดำเนินการชำระภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด C6.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และสวัสดิการแรงงาน	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
P7 ความรับผิดชอบต่อสังคม ต่างๆ	C6.2 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน C7.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อสังคม	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 อนุสัญญาภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมและการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

หลักการ (Principles)	หลักเกณฑ์ (Criteria)	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
P8 ความรับผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อม	C8.1 ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับความผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ





#### 4.3 วิเคราะห์ช่องว่าง (gab) ความขัดกัน (conflict or inconsistency) หรือความไม่เสมอ กัน (inequitableness) ของกฎหมายซึ่งกำกับดูแลการทำไม้ของไทย ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติตามพันธกรณีตาม VPA

ตามรูปแบบของ FLEGT Licensing scheme ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของ VPA โดยภาคผนวกที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในที่กำกับดูแลการทำไม้ คือ การกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายไว้ในภาคผนวก 2 ซึ่งประเทศไทยจะต้องกำหนดนิยามให้ครอบคลุมแหล่งที่มาของไม้ทุกประเภท ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน และครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเจรจาครั้งแรก ประเทศไทยจะสามารถระบุเฉพาะกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพื่อใช้ประกอบการเจรจาได้ แต่หากนิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมหลักการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ประเทศไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้คำนิยามมีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพื่อประโยชน์การตรวจสอบย้อนกลับไม้ทุกชนิดตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานได้อย่างไม่ขาดสาย

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ จึงได้ทำการวิเคราะห์กฎหมายไทยปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้ ว่ามีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันของกฎหมายหรือไม่ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป โดยแบ่งกลุ่มกฎหมายที่ทำการวิเคราะห์ตามกลุ่มของกฎหมายที่จำแนกไว้ในหัวข้อ 4.2 ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** การกำกับดูแลไม้นำเข้า

**กลุ่มที่ 2** การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

**กลุ่มที่ 3** การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ

**กลุ่มที่ 4** การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

**กลุ่มที่ 5** การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

**กลุ่มที่ 6** การกำกับดูแลการแปรรูปไม้

**กลุ่มที่ 7** การกำกับดูแลการส่งออกไม้

สำหรับการกำกับดูแลการประกอบกิจการใดๆ เชิงพาณิชย์ภายในราชอาณาจักร มีกฎหมายทั่วไปที่กำกับดูแลเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสามารถของผู้ประกอบการ ไว้เป็นการทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 เป็นต้น แต่การกำกับดูแลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การทำไม้ การ

แปรรูปไม้ และการส่งออกไม้ จะมีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ รวมถึงการชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ไว้ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 การกำกับดูแลไม้นำเข้า

ไม้ซึ่งนำเข้ามาจากต่างประเทศนั้น อาจอยู่ในรูปของไม้ซุง หรือไม้แปรรูป โดยมีกฎหมายที่กำกับดูแลการนำเข้าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เป็นต้น

##### 1) แหล่งที่มาของไม้

ในการกำกับดูแลการนำเข้าไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้สินค้าใดที่นำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin: CO) <sup>23</sup> โดยมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดของไม้ ดังนี้

##### (1) การนำเข้าไม้กรณีทั่วไป

การกำกับดูแลการนำเข้าไม้กรณีทั่วไปเป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 92) พ.ศ. 2535 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำเข้าไม้เข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 กล่าวคือ

(1.1) ให้ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิด รวมทั้ง สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ที่นำเข้าทางด่านศุลกากรบริเวณชายแดนเขตจังหวัดที่ติดต่อกับพม่าและกัมพูชา <sup>24</sup> เป็นสินค้าที่ต้องมีใบ CO หรือมีหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกของประเทศที่ส่งออกมาแสดงเพื่อประกอบการทำพิธีการส่งออก หากเป็นการนำเข้าไม้ซุง จะต้องมิตราของประเทศผู้ผลิตประทับอยู่ด้วย <sup>25</sup>

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5(5)

<sup>24</sup> ด่านศุลกากรบริเวณชายแดนเขตจังหวัดที่ติดต่อกับพม่าและกัมพูชา รวม 17 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ สระแก้ว จันทบุรี และตราด

<sup>25</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 92) พ.ศ. 2535 ข้อ 3

(1.2) ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีเอกสารใบ CO หรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกหรือตราประทับไม้ซุง คือ กรณีเป็นการส่งออกจากประเทศที่มีได้มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยหรือเป็นการนำติดตัวเข้ามาเพื่อใช้เฉพาะตัวหรือนำเข้ามากับยานพาหนะ เพื่อใช้ในยานพาหนะอื่นๆ เท่าที่จำเป็น<sup>26</sup>

(2) การนำเข้าไม้เพื่อเฉพาะการค้าแถบชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี การกำกับดูแลการนำเข้าไม้กรณีทั่วไปเป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2548 กล่าวคือ

(2.1) ห้ามนำเข้าไม้ซุงท่อนและไม้แปรรูป ประเภทไม้สัก ไม้ยางและไม้หวงห้ามทุกชนิด<sup>27</sup>

(2.2) สิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ ที่นำเข้าทางด่านพรมแดนบ้านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และจุดนำเข้าส่งออกในเขตอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก สามารถนำเข้าโดยได้โดยไม่ต้องมีใบ CO มาแสดงต่อกรมศุลกากร แต่ผู้นำเข้าจะต้องเป็นผู้ที่ได้จดทะเบียนพาณิชย์ไว้กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และจดทะเบียนขออนุญาตตั้งโรงค้าสิ่งประดิษฐ์ไว้กับกรมป่าไม้<sup>28</sup>

ตามการกำกับดูแลข้างข้างต้น สรุปได้ว่าการกำกับดูแลไม้นำเข้าตามกฎหมายไทยมีทั้งกรณีการห้ามนำเข้า การนำเข้าที่ต้องมีใบ CO และการนำเข้าที่ไม่ต้องมีใบ CO

อย่างไรก็ดี แม้ไม้นำเข้าบางชนิดจะมีการตรวจสอบใบ CO ก็ตาม แต่เอกสารดังกล่าวเป็นเพียงหลักฐานที่ยืนยันว่าไม้ชิ้นนั้นมีแหล่งที่มาจากประเทศใด โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการตรวจสอบสิทธิประโยชน์ทางศุลกากร แต่ไม่สามารถยืนยันความถูกต้องตามกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของ VPA ได้

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า มีช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าไม้นำเข้ามาจากการตัดโค่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศที่เป็นแหล่งที่มาของไม้หรือไม่

<sup>26</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 92) พ.ศ. 2535 ข้อ 4

<sup>27</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2548 ข้อ 4

<sup>28</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำเข้าไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2548 ข้อ 5

## 2) การนำเคลื่อนที่

เมื่อมีการนำเข้าไม้มาที่ด่านศุลกากร นอกจากจะมีการตรวจสอบ CO แล้วจะต้องมีการออกใบเบิกทางเพื่อกำกับการนำเคลื่อนที่ไม้จากด่านศุลกากรไปยังสถานที่ปลายทางที่ระบุไว้<sup>29</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลการนำเข้าเคลื่อนที่ไม้

## 3) การกำกับดูแลด้านสังคม

สำหรับในกรณีที่ผู้ส่งออกมีสถานที่สำหรับจัดเก็บสินค้าไม้ ย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสังคม และการตรวจสอบไม่นำเข้าไม้เกี่ยวข้องกับแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้

## 4) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับในกรณีที่ผู้ส่งออกมีสถานที่สำหรับจัดเก็บสินค้าไม้ ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 38 และ 39

### 4.3.2 การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

ไม้จากสวนป่า คือ ไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีการขึ้นทะเบียนไว้ภายใต้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยผู้การนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนตามที่กำหนดมาขอขึ้นทะเบียน เพื่อทำสวนป่าตามชนิดพันธุ์ไม้ที่กำหนดไว้ตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ

#### 1) แหล่งที่มาของไม้

การขอขึ้นทะเบียนสวนป่าเพื่อการค้า จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ คุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียน ที่ดินที่นำมาขอขึ้นทะเบียน และชนิดไม้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ<sup>30</sup> ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 1.1) คุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียน

ผู้ที่มีสิทธิ์ยื่นคำขอ คือ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ<sup>31</sup>

##### 1.2) ที่ดินที่สามารถนำมาขอขึ้นทะเบียนได้

ที่ดินที่สามารถนำมาขอขึ้นทะเบียนได้ แบ่งเป็น 6 ประเภท คือ<sup>32</sup>

(1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับ

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้ เนื่องจาก

(2.1) ได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2.2) ได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 3

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 5

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 4

- (3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอนหรือการตกทอดทางมรดก
- (4) ที่ดินในเขตป่าสงวนดังต่อไปนี้
- (4.1) ได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี ให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (4.2) มีหนังสืออนุญาตให้ปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (4.3) มีหนังสืออนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (5) ที่ดินที่มีใบอนุญาตให้ทำสวนป่า ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- (6) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

โดยก่อนที่จะรับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า หากที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินตาม ข้อ (4) และ ข้อ (5) ข้างต้น จะต้องทำการตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ของที่ดิน ซึ่งรวมถึงจำนวนของไม้ที่มีอยู่เดิมตามธรรมชาติ โดยหากเป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้ที่การทำไม้ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ต้องจัดแจ้งให้แจ้งชัด<sup>33</sup>

### 1.3) ชนิดพันธุ์ไม้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

การทำสวนป่าเพื่อการค้าตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ทำสวนป่าต้องทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ตามรายชื่อชนิดพันธุ์ไม้ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ<sup>34</sup> (เดิมกำหนดตามประเภทไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้) รวมทั้งสิ้น 58 รายชื่อ คือ สัก พะยูง ชิงชัน กระชิก กระพี้เขาควาย สารภี แดง ประดู่ป่า ประดู่บ้าน มะค่าโมง มะค่าแต้ เคี่ยม เคี่ยมคะนอง เต็ง รัง พะยอม ตะเคียนทอง ตะเคียนหิน ตะเคียนชันตาแมว ไม้สกุลยาง สะเดา สะเดาเทียม ตะกั่ว ยมหิน ยมหอม นางพญาเสือโคร่ง นนทรี สัตตบรรณ ดินเบ็ดทะเล พฤษภ بيب ตะแบกนา เสลา อินทนิลน้ำ ตะแบกเลือด นากบุด ไม้สกุลจําปี แคนา กัลปพฤกษ์ ราชพฤกษ์ สุพรรณิการ์ เหลืองปรียาธร มะหาด

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 7

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 3

มะขามป้อม หว่า จามจุรี พลับพลา กันเกรา กะทังใบใหญ่ หลุมพอ กฤษณา ไม้หอมเทพทาโร ผาง ไม้  
ทุกชนิด ไม้สกุลมะม่วง ไม้สกุลทุเรียน มะขาม

เมื่อที่ดินได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าแล้ว ผู้ทำสวนป่าจะต้องจัดทำบัญชีแสดงชนิดและ  
จำนวนไม้ตามชนิดดังกล่าวข้างต้น ที่ทำการปลูกและบำรุงรักษาด้วย<sup>35</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ครอบคลุมถึงการทำให้บางประการ ดังนั้นหาก  
ประชาชนต้องการปลูกไม้เพื่อการค้าและต้องการได้รับเอกสารการรับรองแหล่งที่มาและการทำไม้ ก็  
สามารถยื่นคำขอขึ้นทะเบียนได้ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าการขึ้นทะเบียนเป็นภาคสมัครใจ และหากพิจารณาเงื่อนไขเรื่อง  
ที่ดินและชนิดก็จะไม่ครอบคลุมการทำไม้บางประเภท คือ

(1) ที่ดินที่มีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ใบจอง (น.ส. 2) ใบไต่สวน (น.ส. 5)  
ที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ  
ครองชีพ หรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะไม่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนสวนป่า  
ไม้และไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ แต่เนื่องจากเอกสารดังกล่าวสามารถนำมาขออนอก  
โฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินได้ เมื่อได้รับโฉนดหรือหนังสือ  
รับรองการทำประโยชน์แล้วจึงจะสามารถนำมาขอขึ้นทะเบียนสวนป่าไม้

(2) หากเป็นชนิดพันธุ์ไม้ที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ จะไม่สามารถนำมาขึ้น  
ทะเบียนสวนป่าได้ ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าไม้เศรษฐกิจของไทยที่สำคัญและมูลค่าการส่งออกสูง เช่น  
ไม้ยางพารา และไม้ยูคาลิปตัส ซึ่งถูกตัดรายชื่อออกในคราวการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อย่างไรก็ตามก็ต้องวิเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วย  
ป่าไม้ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลการทำไม้ต่อไปว่ามี  
หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น การทำไม้ที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้นั้น หากไม่อยู่ภายใต้  
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็จะไม่  
มีกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 6

## 2) การตัดโค่นไม้

ในส่วนการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้<sup>36</sup> แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกหนังสือรับรองการแจ้งก่อนดำเนินการตัดโค่น<sup>37</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคของกฎหมายในการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า

## 3) การนำเคลื่อนที่ไม้

ในส่วนการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า ผู้ทำสวนป่าสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้<sup>38</sup> แต่การจะนำเคลื่อนที่ออกจากสวนป่าได้ จะต้องมีการตราติดอก หรือประทับหรือแสดงการเป็นเจ้าของ และในการนำเคลื่อนที่ ผู้ทำสวนป่าต้องมีหนังสือรับรองการแจ้งตลอดจนบัญชีแสดงรายการไม้กำกับไปด้วยตลอดเวลาที่นำเคลื่อนที่<sup>39</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคของกฎหมายในการกำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า

## 4) การกำกับดูแลด้านสังคม

ในการทำสวนป่าหากมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงาน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ยังปรากฏอยู่ในข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ดินที่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 10

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 11

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 10

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 13



แม้ว่าตามพระราชบัญญัติ<sup>40</sup> จะมีบทบัญญัติให้ผู้ทำสวนป่าสามารถขอใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนได้<sup>40</sup> แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานภาคสมัครใจ

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลด้านสังคม แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจะสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นและมีความไม่ชัดเจนมากนัก

### 5) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นต้น ทั้งยังปรากฏอยู่ในข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ดินที่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติ<sup>41</sup> จะมีบทบัญญัติให้ผู้ทำสวนป่าสามารถขอใบสำคัญรับรองการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนได้<sup>41</sup> แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานภาคสมัครใจ

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

### 4.3.3 การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ

ไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ คือ ไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และเพื่อไม่ให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่าซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย น้ำตื้นเขิน เกิดอุทกภัย

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 8/1

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 8/1

เป็นต้น แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นที่อาจมีการอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรที่มีความจำเป็นในการครองชีพสามารถเข้าทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยไม่ต้องรื้อถอนและได้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และเพื่อช่วยฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมให้มีสภาพดีขึ้น สำหรับการกำกับดูแลการทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1) แหล่งที่มาของไม้

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน หรือทำไม้ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>42</sup> แต่ก็ได้กำหนดยกเว้นไว้ โดยอาจอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และอาจอนุญาตให้ทำไม้ในเขตป่าสงวนได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1.1) สิทธิในการใช้ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน

การอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวน กำหนดไว้ 3 ประเภท คือ

##### (1) การอนุญาตกรณีทั่วไป

การอนุญาตบุคคลหนึ่งบุคคลใดอาจเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ หากได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี<sup>43</sup> ทั้งนี้ กรมป่าไม้ได้กำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการอนุญาตไว้ในระเบียบกรมป่าไม่ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 โดยมีได้จำกัดประเภทของการใช้ประโยชน์ไว้

##### (2) การอนุญาตภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ

ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หากบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอยู่แล้วจนถึงวันที่ประกาศกำหนดเขตดังกล่าว และบุคคลดังกล่าวยังมีความจำเป็นเพื่อการครองชีพ มีสิทธิขอรับการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปได้ และอาจขออนุญาตปลูกป่าหรือไม้ยืนต้นในที่ดินดังกล่าวเพิ่มเติมได้ด้วย<sup>44</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาต อาจเป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ต่อไปได้<sup>45</sup> ทั้งนี้ การอนุญาตให้

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ตริ

เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2530

### (3) การอนุญาตในเขตป่าเสื่อมโทรม

ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม บุคคลใดบุคคลหนึ่งอาจได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้<sup>46</sup>

#### 1.2) ชนิดพันธุ์ไม้

สำหรับชนิดพันธุ์ไม้ที่อนุญาตให้ทำไม่ได้ภายใต้เขตป่าสงวนแห่งชาติ แบ่งเป็น 2 กรณี คือ<sup>47</sup>

(1) การทำไม้ทุกชนิดที่เกิดขึ้นจากการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยหรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(2) การทำไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

#### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สำหรับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นไปเพื่อให้ประชาชนไม่เดือดร้อนจากปัญหาที่ทำกินและมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ การควบคุมดูแลภายใต้พระราชบัญญัตินี้จึงมีลักษณะเชิงบังคับ และมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน

#### 2) การตัดโค่นไม้

การตัดโค่นเป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้”<sup>48</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การตัดโค่นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงแบ่งเป็น 2 กรณีคือ

(1) การตัดโค่นไม้ทุกชนิด ที่เกิดขึ้นจากการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม้ยืนต้น หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นตาม

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 20

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4

พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ<sup>49</sup>

(2) การตัดโค่นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยจะทำการวิเคราะห์ในหัวข้อที่

#### 4.3.4 ต่อไป

##### **บทวิเคราะห์**

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันของกฎหมายในการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ได้มาจากการป่าสงวนแห่งชาติ

##### **3) การนำเคลื่อนที่ไม้**

การนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้” ดังนั้น จึงมีการกำกับดูแลเช่นเดียวกับการตัดโค่นไม้ตามที่วิเคราะห์ไว้ข้างต้น

##### **บทวิเคราะห์**

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันของกฎหมายในการกำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ

##### **4) การกำกับดูแลด้านสังคม**

ในการทำไม้หากมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงาน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ยังปรากฏอยู่บทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น การพิจารณาถึงสิทธิและความสามารถของบุคคล ระยะเวลา และพื้นที่ ในการอนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

##### **บทวิเคราะห์**

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันในการกำกับดูแลด้านสังคม

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 15

### 5) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร เป็นวัตถุประสงค์หลักในการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าที่เสื่อมโทรมให้มีความอุดมสมบูรณ์ขึ้น รวมถึง การกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำที่ไม่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัย และขนาดจำกัดในการทำไม้ เป็นต้น รวมถึงหลักเกณฑ์ภายใต้พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545 เป็นต้น

#### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.3.4 การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ไม้จากที่ป่า คือ ไม้ที่ขึ้นในที่ป่า ตามความหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์จากผลผลิตจากป่าไม้เป็นหลัก เพื่อป้องกันมิให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าโดยผิดกฎหมายจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลการทำไม้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยสวนป่า และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ก็ให้บังคับตามบทบัญญัตินั้น

สำหรับการกำกับดูแลการทำไม้ในที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1) แหล่งที่มาของไม้

ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกไม้ที่ต้องขออนุญาตตัดโค่นกับไม้ที่ไม่ต้องขออนุญาตตัดโค่น 2 เกณฑ์ คือ ประเภทของที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ และการกำหนดประเภทไม้หวงห้าม โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

##### 1.1) ความหมายของ “ที่ป่า”

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คำว่า “ป่า” หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”<sup>50</sup> กล่าวคือ หากบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายที่ดินบัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่า

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1)

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการบัญญัติถึงการได้มาไว้ 2 กรณีคือ

- การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ คือ ที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนด โฉนดตราจอง ตราจองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน<sup>51</sup>
  - การได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง คือ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นส.3 นส.3ก. นส.5 สค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบบย่า เป็นต้น<sup>52</sup>
- ดังนั้น “ที่ป่า” จึงหมายถึง ที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมายว่าด้วยที่ดิน

## 1.2) ประเภทของไม้หวงห้าม

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทของไม้หวงห้ามออกเป็น 2 ประเภท เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล ดังนี้<sup>53</sup>

(1) ไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้หวงห้ามธรรมดา ได้แก่ ไม้ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) ไม้หวงห้ามประเภท ข ไม้หวงห้ามพิเศษ ได้แก่ ไม้หายากหรือไม้ที่ควรสงวนซึ่งไม่อนุญาตให้ทำไม้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตในกรณีพิเศษ

ปัจจุบันไม้หวงห้าม ได้แก่ ไม้สักและไม้ยาง และชนิดพันธุ์ไม้อื่นอีกจำนวน 171 ชนิด ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530

## บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าว พบว่ากรณีไม้ขึ้นในที่ป่าจะมีการกำกับดูแลสำหรับไม้หวงห้าม แต่หากไม่ใช่ไม้หวงห้ามจะไม่มีมีการกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

## 2) การตัดโค่นไม้

การตัดโค่นเป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้”<sup>54</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การตัดโค่นไม้ในที่ป่า จึงแยกพิจารณาได้ 2 กรณีคือ

(1) ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>55</sup>

<sup>51</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 และมาตรา 11

- (2) ไม้ไม่หวงห้าม ไม่มีบทบัญญัติที่กำกับดูแลการตัดโค่น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า มีช่องว่างในการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ไม่หวงห้าม ที่ขึ้นในที่ป่า

### 3) การนำเคลื่อนที่ไม้

การนำเคลื่อนที่เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้”<sup>56</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การนำเคลื่อนที่ไม้ในที่ป่า จึงแยกพิจารณาได้ 2 กรณีคือ<sup>57</sup>

(1) ไม้หวงห้าม ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งในใบอนุญาตจะระบุสถานที่ที่ตัดโค่นและสถานที่ปลายทางที่นำเคลื่อนที่ไม้นั้น

(2) ไม้ไม่หวงห้าม เนื่องจากการทำไม้ไม่หวงห้ามไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติที่กำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก

โดยการนำเคลื่อนที่ไม้ภายหลังจากที่กล่าวข้างต้นนี้ จะต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย<sup>58</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า มีช่องว่างในการกำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ไม่หวงห้ามจากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก

### 4) การกำกับดูแลด้านสังคม

ในการทำไม้หากมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงาน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ยังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น การพิจารณาถึงสิทธิและความสามารถของบุคคล ระยะเวลา และพื้นที่ ในการอนุญาตให้ทำไม้ เป็นต้น

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 38

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 39

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันในการกำกับดูแลด้านสังคม

#### 5) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร เช่น การกำหนดประเภทไม้หวงห้าม ขนาดจำกัดในการทำไม้ เป็นต้น รวมถึงหลักเกณฑ์ภายใต้พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอกันในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.3.5 การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

นอกจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จะเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์จากผลผลิตจากป่าไม้เป็นหลัก ยังคำนึงการคุ้มครองชนิดพันธุ์ไม้บางชนิดเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นชนิดพันธุ์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง คือ ไม้สักและไม้ยาง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะขึ้นอยู่กับ ณ ที่ใดก็ตาม

##### 1) แหล่งที่มาของไม้

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มุ่งหมายที่จะกำกับดูแลไม้จากที่ป่า จึงได้ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” ให้หมายถึง “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”<sup>59</sup>

ดังนั้น ที่ดินมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองจึงหมายถึง ที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนด โฉนดตราจอง ตราจองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน<sup>60</sup> และที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น นส.3 นส.3ก. นส.5 สค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ เป็นต้น<sup>61</sup>

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1)

<sup>60</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5



โดยชนิดพันธุ์ไม้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ไม้สักและไม้ยาง<sup>62</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม้จากที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง มีการกำกับดูแลเพียง ไม้สักและไม้ยาง ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่านั้น สำหรับไม้ชนิดพันธุ์อื่นที่เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ผู้ประกอบการสามารถนำไปขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ ทั้งนี้ หากสมัครใจขอขึ้นทะเบียนแล้วจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

### 2) การตัดโค่นไม้

การตัดโค่นไม้สักและไม้ยาง เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้”<sup>63</sup> ประกอบกับไม้สักและไม้ยางเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก<sup>64</sup> ดังนั้น การตัดโค่นจึงต้องได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>65</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า มีช่องว่างในการกำกับดูแลการตัดโค่นไม้ทุกชนิด ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง ที่ขึ้นในที่ดินมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

### 3) การนำเคลื่อนที่ไม้

การนำเคลื่อนที่เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่อยู่ในความหมายของการ “ทำไม้”<sup>66</sup> ประกอบกับ ไม้สักและไม้ยางเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก<sup>67</sup> ดังนั้น การนำเคลื่อนที่ไม้ในที่ดินมีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จึงแยกพิจารณาได้ 2 กรณีคือ<sup>68</sup>

(1) ไม้สักและไม้ยาง ซึ่งการทำไม้จะต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งในใบอนุญาตจะระบุสถานที่ที่ตัดโค่นและสถานที่ปลายทางที่นำเคลื่อนที่ไม้นั้น

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 7

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 และมาตรา 11

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(5)

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 7

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 38

(2) ไม้ชนิดพันธุ์อื่น เนื่องจากการทำไม้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติที่กำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก โดยการนำเคลื่อนที่ไม้ภายหลังจากที่กล่าวข้างต้นนี้ จะต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วย<sup>69</sup>

#### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า มีช่องว่างในการกำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้ทุกชนิด ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง จากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก

#### 4) การกำกับดูแลด้านสังคม

ในการทำไม้หากมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงาน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นต้น

นอกจากนี้ ในด้านการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีกำหนดถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

#### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลด้านสังคม แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจะสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นและมีความไม่ชัดเจนมากนัก

#### 5) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร โดยผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 39

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.3.6 การกำกับดูแลการแปรรูปไม้

การกำกับดูแลการแปรรูปไม้ รวมถึงการค้าไม้แปรรูป พิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น

##### 1) การแปรรูปไม้

สำหรับการแปรรูปไม้ พิจารณากฎหมายที่กำกับดูแลแยกเป็น 2 กรณี คือ

##### 1.1) การแปรรูปโดยผู้ทำสวนป่า

การประกอบกิจการแปรรูปไม้ และการค้าไม้ ซึ่งผู้ทำสวนป่าทำการแปรรูปไม้จากสวนป่าของตนเอง ไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้<sup>70</sup> แต่ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน<sup>71</sup>

##### 1.2) การแปรรูปโดยผู้ประกอบการอื่น

การประกอบกิจการแปรรูปไม้ และการค้าไม้แปรรูปที่ราชอาณาจักร ซึ่งมีไม้หวงห้ามไม่ว่าจำนวนเท่าใด หรือมีไม้แปรรูปชนิดอื่นเป็นจำนวนเกิน 0.20 ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครอง ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>72</sup> เว้นแต่ เป็นการกระทำใดอันจำเป็นต่อการชักลากตามใบอนุญาตทำไม้ก่อนที่ไม้จะนำไม้เคลื่อนที่จากบริเวณต่อไม้ หรือที่มิใช่เพื่อการค้า<sup>73</sup>

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการแปรรูปไม้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นต้น

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 10

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 10/1

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 48

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 50

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลการแปรรูปไม้

#### 2) การนำเคลื่อนที่ไม้แปรรูป

ผู้รับอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ หรือผู้รับอนุญาตตั้งโรงค้ำไม้แปรรูป อาจออกหนังสือกำกับไม้แปรรูปเพื่อให้บุคคลใดนำไม้แปรรูปเคลื่อนที่จากสถานที่ที่ได้รับอนุญาตของตนไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่งได้ เมื่อได้รับอนุญาตให้สามารถกระทำเช่นนั้นได้<sup>74</sup>

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลการนำเคลื่อนที่ไม้แปรรูป

#### 3) การกำกับดูแลด้านสังคม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปไม้ ในด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสังคม และการตรวจสอบไม้นำเข้านี้ไม่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้

#### 4) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปไม้ รวมถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากร โดยผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 39

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

#### 4.3.7 การกำกับดูแลการส่งออก

การกำกับดูแลการส่งออกไม้ พิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 เป็นต้น

##### 1) พิธีการส่งออก

ในขั้นตอนการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ผู้ประกอบการต้องดำเนินการดังนี้

- ตรวจสอบสิทธิประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสมาคม หรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- ขออนุญาตส่งออกไม้และไม้แปรรูป สำนักรับรองการป่าไม้ กรมป่าไม้
- ใบขออนุญาตส่งออกไม้และไม้แปรรูป (แบบ อ.2) สำนักบริการการค้าต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ
- ตรวจสอบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและขออนุญาตส่งออกสินค้าชนิดสินค้า สำนักบริการการค้าต่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
- ขอเอกสารการรับรองเพิ่มเติมตามที่ประเทศผู้นำเข้าต้องการ
- ผ่านพิธีการศุลกากร คือ การขึ้นทะเบียนผู้ผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์ (Paperless) ส่งข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ออกเลขที่ใบขนสินค้าสถานะพร้อมชำระค่าภาษี
- ชำระภาษี และส่งออก

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแล แต่มีข้อน่าสังเกตว่า หากเข้าทำ VPA แล้ว ในการทำพิธีการส่งออก จำเป็นต้องเพิ่มขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT โดยมีหลักการเบื้องต้นคือ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องทำการตรวจสอบเอกสาร (Verifications) ตามที่ระบุไว้ในนิยามความถูกต้องของไม้ ในภาคผนวกของ VPA หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้นั้นปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ถูกต้องครบถ้วน จึงจะออกใบอนุญาต FLEGT ให้เพื่อครอบคลุมการขนส่งสินค้าในคราวนั้นๆ

## 2) การกำกับดูแลด้านสังคม

สำหรับการกำกับดูแลในประเด็นด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก ในด้านแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสังคม และการตรวจสอบไม่นำเข้านี้ไม่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้

## 3) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับในกรณีและผู้ส่งออกมีสถานที่สำหรับจัดเก็บสินค้าไม้ ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

### บทวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มีช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

**ตารางที่ 12** สรุปผลการวิเคราะห์ช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้

การกำกับดูแล	ช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องของกฎหมาย
ไม้นำเข้า	มีช่องว่างในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้ว่าตัดโค่นมา โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่
ไม้จากสวนป่า	ไม่มี แต่การกำกับดูแลด้านสังคมเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากกระจัดกระจายในกฎหมายฉบับต่างๆ แต่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

การกำกับดูแล	ช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องของกฎหมาย
ไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ	ไม่มี
ไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่ไม่สามารถขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้	มีช่องว่างสำหรับการทำไม้ไม่หวงห้าม คือ (1) ไม่สามารถตรวจสอบสิทธิการตัดโค่นไม้ (2) ไม่สามารถตรวจสอบสิทธิการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก
ไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ไม่สามารถขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้	มีช่องว่างสำหรับการทำไม้ทุกชนิด ยกเว้นไม้สักและไม้ยาง คือ (1) ไม่สามารถตรวจสอบสิทธิการตัดโค่นไม้ (2) ไม่สามารถตรวจสอบสิทธิการนำเคลื่อนที่ไม้ออกจากที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก แต่การกำกับดูแลด้านสังคมเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากกระจัดกระจายในกฎหมายฉบับต่างๆ แต่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ
การแปรรูปไม้	ไม่มี
การส่งออกไม้	ไม่มี แต่ในอนาคตหากการเจรจาสำเร็จ จะต้องมีการแก้ไขเพื่อรองรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณีตาม VPA

#### 4.4 กฎหมายไทยที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อการส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรป

จากการวิเคราะห์กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีช่องว่างและความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมตามหลักการของ TLAS ที่ต้องแก้ไขปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

#### 4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแหล่งที่มาของไม้นำเข้า

จากผลการวิเคราะห์กฎหมายที่กำกับดูแลการนำเข้าไม้ ตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ประกอบกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5(5) ของพระราชบัญญัตินี้ พบว่าการกำกับดูแลไม้นำเข้าตามกฎหมายไทยมีทั้งกรณีการห้ามนำเข้า การนำเข้าที่ต้องมีใบ CO และการนำเข้าที่ไม่ต้องมีใบ CO ซึ่งแม้ว่าบางกรณีจะมีการพิจารณาใบ CO ก็ตาม แต่เอกสารดังกล่าวก็ทำให้ทราบเพียงว่าไม่มีแหล่งกำเนิดมาจากประเทศไหนเท่านั้น ไม่สามารถยืนยันถึงการตัดโค่นมาอย่างถูกกฎหมายตามเจตนารมณ์ของ VPA ได้

##### บทวิเคราะห์

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงช่องว่างทางกฎหมายในกรณีนี้ ไม่อาจแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไปบังคับให้ประเทศอื่นต้องออกใบรับรองว่าไม้นั้นมีการตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมายภายในของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดไม้นั้นได้ มิฉะนั้น กฎหมายดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการออกมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่ขัดกับหลักการค้าเสรีภายใต้ WTO ดังเช่น EUTR ตามที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.1

กรมป่าไม้จึงอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียน เพื่อพัฒนาระบบการบริการครบวงจรในขั้นตอนเดียว (National Single Window: NSW) โดยการจัดทำคู่มือระบบการรับรองเส้นทางการทำไม้โดยถือตาม Pan-ASEAN Timber Certification Initiative ระบบดังกล่าวจะดำเนินการผ่านทางระบบออนไลน์ และเป็นการบริการขั้นตอนเดียวสำหรับธุรกิจการนำเข้าและส่งออกไม้แบบครบทุกขั้นตอน ตั้งแต่แหล่งกำเนิดของไม้จนกระทั่งมีการนำเข้ามาในประเทศ ปัจจุบันกรมป่าไม้อยู่ระหว่างการเชื่อมต่อบริการกับกรมศุลกากรโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการตรวจสอบเอกสารภายในประเทศก่อน และในอนาคตหากการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะสามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้นำเข้าได้ตามวัตถุประสงค์ของ VPA

การใช้ระบบ NSW จำเป็นต้องมีการทำธุรกรรมและลงลายมือชื่อผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งปัจจุบันกรมป่าไม้ยังไม่กฎหมายรองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้งานระบบ NSW ได้ ดังนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 หมวด 4 ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 กรมป่าไม้จึงควรออกกฎหมายเพื่อประกาศกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา เพื่อรองรับการใช้ระบบ NSW ดังกล่าว



#### 4.4.2 กฎหมายที่กำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้ ที่มีแหล่งที่มาภายในประเทศ

จากผลการวิเคราะห์ กฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ซึ่งมีแหล่งที่มาภายในประเทศ คือ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พบว่ายังคงมีช่องว่างในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายในขั้นตอนการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้ จากที่ดินที่ไม่นั้นขึ้นอยู่ จนกว่าจะถึงด่านป่าไม้ด่านแรก สำหรับไม้ดังต่อไปนี้

- (1) ไม้หวงห้ามจากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่ไม่สามารถขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้
- (2) ไม้ทุกชนิด ยกเว้น ไม้สักและไม้ยาง จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ไม่สามารถขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้

#### ข้อเสนอแนะการแก้ไขโดยผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับไม้

สำหรับประเด็นการแก้ไขปรับปรุงเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายที่กำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้จากแหล่งที่มาดังกล่าวข้างต้น ได้มีการหารือในการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยผู้มีส่วนได้เสียไม่ประสงค์ให้กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจรับรอง และต้องการให้การรับรองมีสะดวกรวดเร็ว และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไข คือ

- (1) เสนอให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อทำการรับรองแหล่งที่มาของไม้
- (2) เสนอให้มีการรับรองไม้โดยภาคประชาชน โดยให้ประชาชนที่ปลูกไม้ขึ้นบัญชีต้นไม้วัว และแจ้งไว้กับองค์กรส่วนท้องถิ่น และอาจมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสหกรณ์เพื่อดำเนินงานด้านการรับรองแหล่งที่มาของไม้

#### บทวิเคราะห์

สำหรับช่องว่างทางกฎหมายในกรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

#### (1) วิเคราะห์ข้อเสนอของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับไม้

จากข้อเสนอของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับไม้ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวยังคงมีข้อติดขัดบางประการ กล่าวคือ

### (1.1) การจัดตั้งองค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานทางปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในทางกิจการซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร โดยอยู่ในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบซึ่งองค์การมหาชนแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทตามกฎหมายที่จัดตั้ง คือ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542<sup>75</sup>

หน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่ใช่งานที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>76</sup>

จากวัตถุประสงค์การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนดังกล่าว ซึ่งจะต้องเป็นไปเพื่อการบริหารงานด้านการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม แต่การออกใบรับรองแหล่งที่มาของไม้ เป็นการดำเนินงานเชิงปฏิบัติและให้บริการเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่การดำเนินงานเชิงนโยบายการบริหารงานด้านสาธารณะ ดังนั้น จึงไม่เข้าลักษณะตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบกับหากพิจารณาด้านคล่องตัวในการบริหารงานแล้ว ย่อมไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และผู้ประกอบการได้รับการบริการอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบรับรองแหล่งที่มาของไม้ได้ จึงมีความไม่เหมาะสมและมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก

### (1.2) การรับรองแหล่งที่มาของไม้โดยภาคประชาชน

เอกสารการรับรองแหล่งที่มาของไม้ เป็นเอกสารที่ใช้ในการตรวจสอบประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดตั้งรูปแบบ FLEGT licensing scheme ของ

<sup>75</sup> สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558, หน้า 23.

<sup>76</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://po.opdc.go.th/content.php?content\\_id=19%620%20](http://po.opdc.go.th/content.php?content_id=19%620%20) [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558]

ประเทศไทย ระบบการตรวจสอบจึงต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจในการออกเอกสาร มีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปด้วย ดังนั้น การรับรองแหล่งที่มาของไม้โดยภาคประชาชนดังกล่าว ซึ่งไม่มีหน่วยงานของรัฐมากำกับดูแลอาจเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอขาดความน่าเชื่อถือ และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของ VPA

**(2) วิเคราะห์รูปแบบการจัดตั้งองค์กรผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring Organisation) ภายใต้ EUTR และรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT โดยถือเอาผู้มีส่วนร่วมในตลาดเป็นฐาน (operation based licence) ภายใต้ VPA**

จากการศึกษารูปแบบจัดตั้งองค์กรผู้ติดตามตรวจสอบ (Monitoring Organisation) ภายใต้ EUTR และรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT โดยถือเอาผู้มีส่วนร่วมในตลาดเป็นฐาน (operation based licence) ภายใต้ VPA ทำให้ทราบว่าสหภาพยุโรปมีรูปแบบการดำเนินงานที่ยอมรับการให้อำนาจแก่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ลักษณะของการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อนำมาเทียบเคียงว่าระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวหรือไม่

ผลการวิเคราะห์ พบว่าการดำเนินงานทั้ง 2 รูปแบบ มีลักษณะร่วมกัน คือ

- ยอมรับการให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและออกเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้
- องค์กรเอกชนดังกล่าว จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ
- ระบบควบคุมดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- ระดับการควบคุมจะต้องเทียบเท่ากับการดำเนินงานโดยภาครัฐ
- องค์กรเอกชนดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตให้ดำเนินงาน โดยอาจกำหนดระยะเวลาการอนุญาต และเงื่อนไขการต่อใบอนุญาต
- องค์กรเอกชนดังกล่าวมีการประเมินระบบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประกันว่าระบบดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากประเทศไทยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจรับรองแหล่งที่มาของไม้ที่สอดคล้องกับรูปแบบนี้น่าจะเป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือตามวัตถุประสงค์ของ VPA

### (3) วิเคราะห์หลักกฎหมายของประเทศไทย ที่ใช้เป็นฐานทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจรับรองแหล่งที่มาของไม้

จากการวิเคราะห์ข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรรับรองแหล่งที่มาของไม้ที่ผู้มีส่วนได้เสียประกอบกับรูปแบบการจัดตั้งองค์กรที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและออกเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าองค์กรที่มีอำนาจรับรองแหล่งที่มาของไม้ ควรเป็นองค์กรเอกชนที่ใช้อำนาจทางปกครองในการออกหนังสือรับรองไม้ได้ โดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจและกำกับดูแลการในดำเนินงานดังกล่าว

ตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทย หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจดำเนินกิจกรรมทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจกระจายอำนาจทางปกครองในการทำกิจการอย่างหนึ่งให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวได้ โดยที่องค์กรเอกชนเหล่านี้จะต้องใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ องค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจปกครอง แม้จะไม่ใช่มือปกครองในทางรูปแบบ แต่ถือว่าเป็นฝ่ายปกครองในทางเนื้อหา<sup>77</sup>

ตัวอย่างองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจปกครอง เช่น

#### - ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551

ผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามกฎหมาย<sup>78</sup> โดยพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถขอรับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานนี้ได้ โดยมีบทบาทหน้าที่คือ ในกรณีที่มีการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าเกษตร ผู้นำเข้าหรือส่งออกนั้นจะต้องขอรับการตรวจสอบและได้รับใบรับรองจากผู้ประกอบการตรวจสอบ<sup>79</sup> สำหรับการกำกับดูแลผู้ประกอบการตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานตามหมวด 4 เงื่อนไขการประกอบการตรวจสอบมาตรฐานตามหมวด 5 และการควบคุมผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐานตามหมวด 6 โดยการขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการตรวจสอบเป็นไปตามกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการตรวจสอบมาตรฐาน พ.ศ. 2553

<sup>77</sup> สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, หน้า 23.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มาตรา 3

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 มาตรา 27

- **สถานตรวจสภาพรถ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522**

ตามหมวด 6 รถ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้รถที่จะนำมาจดทะเบียนและเสียภาษี ต้องผ่านการตรวจสภาพรถจากพนักงานตรวจสภาพ หรือจากสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาต<sup>80</sup> โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นสถานตรวจสภาพรถได้ ทั้งยังได้กำหนดเงื่อนไข ข้อปฏิบัติ ระยะเวลาการอนุญาตในการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถไว้ด้วย โดยในกรณีที่บุคคลใดประสงค์จะจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ เพื่อรับรองสภาพรถตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลาง<sup>81</sup> โดยการขอจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ เป็นไปตามกฎกระทรวง การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการขอต่ออายุใบอนุญาต จัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2555

จากผลการวิเคราะห์ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มอบหมายอำนาจทางปกครองในการหนังสือรับรองแหล่งที่มาของไม้ให้องค์กรเอกชนเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ โดยกำหนดเงื่อนไข ข้อปฏิบัติ ระยะเวลาการอนุญาต ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตไว้ด้วย

#### 4.4.3 กฎหมายที่กำกับดูแลการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมในการประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้

สำหรับกฎหมายของไทยในด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม ก่อนข้างจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว แม้ว่าจะมีช่องว่างอยู่บางส่วนตามที่วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น สำหรับกฎหมายด้านสังคมที่มีอยู่ครอบคลุมในประเด็นหลักเรื่องแรงงาน แต่สำหรับกฎหมายด้านสังคมในมิติอื่นที่แผนปฏิบัติการ FLEGT ให้ความสำคัญ ยังคงมีความไม่ชัดเจนมากนัก

แม้ว่าผลการวิเคราะห์จะไม่พบช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย แต่ก็ยังพบถึงความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เช่น ประเด็นความเท่าเทียมกันของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับไม้และการแก้ไขอย่างเหมาะสม การแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าไม้อย่างเป็นธรรม การส่งเสริมแรงงานท้องถิ่นให้มีอาชีพทำกิน รวมถึงการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่ป่าไม้ถูกทำลาย เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม เป็นต้น

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 72

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 74

ตลอดจนมิติทางสังคมการเมือง เช่น ความขัดแย้งทางอาวุธ เป็นต้น ซึ่งยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นๆ

จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนเสนอว่าประเทศไทยต้องชี้แจงให้สหภาพยุโรปเข้าใจถึงสภาพการบริหารจัดการเรื่องเหล่านี้ของไทยหรือมาตรฐานที่ไทยใช้อยู่ว่าครอบคลุมประเด็นเหล่านี้อย่างไร นอกจากนี้ อาจต้องพิจารณาต่อไปว่าควรนำเอาเครื่องมือทางกฎหมายมาช่วยควบคุมเรื่องนี้เป็นประการใดหรือไม่

#### 4.4.4 กฎหมายที่ออกมารองรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณีตาม VPA

ปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะมีการออกหนังสือรับรองการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไปนอกราชอาณาจักร ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ และถ่านไม้ เพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2552 เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ส่งออกไม้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ให้ตรวจสอบ ชนิด ลักษณะ และเอกสารการได้มาของไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ และถ่านไม้ โดยวิธีสุ่มตัวอย่างตรวจสอบไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 แต่ไม่ใช่กฎหมายที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณีตาม VPA และหลักการตรวจสอบก็ไม่ครอบคลุมตามพันธกรณีตาม VPA แต่อย่างใด

ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าทำ VPA และในอนาคตสามารถเจรจาบรรลุถึงขั้นตอนการออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้ VPA ได้ ประเทศไทยจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในการออกใบอนุญาต FLEGT เพื่อส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปยังสหภาพยุโรป

##### บทวิเคราะห์

ตาม FLEGT Regulation กำหนดให้รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT ทำได้ 2 รูปแบบ คือ (1) การออกใบอนุญาต FLEGT ที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน (shipment-based licence or consignment-based licence) และ (2) การออกใบอนุญาตที่ถือเอาผู้มีส่วนร่วมในตลาดเป็นฐานการพิจารณา (market participant-based licence) หรือที่ถือเอาผู้ดำเนินงานเป็นฐานการพิจารณา (Operation-based licence)

จากรูปแบบการออกหนังสือรับรองไม้เพื่อการส่งออกของประเทศไทยปัจจุบัน ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ และถ่านไม้ เพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2552 มีลักษณะสำคัญ คือ

- หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตคือสำนักรับรองการป่าไม้ กรมป่าไม้
- เป็นการตรวจสอบจากสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่จะทำพิธีการส่งออกในแต่ละคราว

- เป็นขั้นตอนหนึ่งในการตรวจสอบเอกสารในการทำพิธีการส่งออก สำหรับสินค้าไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้ที่จะทำการส่งออกแต่ละคราว

ผลการวิเคราะห์ พบว่ารูปแบบการออกหนังสือรับรองไม้เพื่อการส่งออกของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT ที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอว่าหากประเทศไทยเข้าทำ VPA และในอนาคตสามารถเจรจาบรรลุถึงขั้นตอนการออกใบอนุญาต FLEGT ประเทศไทยควรออกกฎหมายเพื่อรองรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT โดยใช้รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT ที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน และให้อำนาจสำนักรับรองการป่าไม้ กรมป่าไม้ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและออกใบอนุญาต FLEGT



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

กฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ [EU Timber Regulation (995/2010): EUTR) เป็นการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการ FLEGT ตามนโยบายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการทำไม้และการค้าไม้ที่ตัดโค่นมาอย่างผิดกฎหมาย โดย EUTR มีที่มา วัตถุประสงค์ และหลักการสำคัญอย่างเดียวกันกับหลักการตามพันธกรณีของความตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดการตัดไม้ทำลายป่าและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาป่าไม้ที่ยั่งยืน และมีระบบการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ใช้หลักการพิจารณาจากกฎหมายภายในของประเทศผู้ผลิตไม้ที่ใช้บังคับอยู่เป็นสำคัญ แม้ว่า EUTR จะเป็นมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียวที่ขัดกับหลักการค้าเสรีภายใต้ WTO ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการไทย และประโยชน์ในการเข้าทำ VPA แล้ว ประเทศไทยควรเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการไทย และเล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการกำกับดูแลการทำไม้ของไทยควบคู่ไปกับการพัฒนาความร่วมมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้จัดทำกรอบการเจรจาการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป และเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2556 รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบกรอบการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป โดยมีกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าว สำหรับความคืบหน้าการดำเนินงานนั้น ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการจัดทำข้อมูลและเอกสารเพื่อใช้ประกอบการเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

หากประเทศไทยเข้าทำ VPA จะต้องมีการจัดตั้งรูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT (FLEGT Licensing Scheme) อันเป็นการกำหนดพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องผูกพันไว้ในภาคผนวก โดยมีพันธกรณีที่สำคัญคือ การจัดทำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) เพื่อใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายภายในของประเทศไทยคือ การจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (legality definition) กล่าวคือ การนำกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้มาระบุไว้ในตารางเงื่อนไขนิยาม สำหรับใช้ในตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายในการผลิต



ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ก่อนที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป โดยกฎหมายที่ระบุไว้จะต้องครอบคลุมหลักการ 4 ประการ คือ

- (1) พิจารณาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศหุ้นส่วน
- (2) ครอบคลุมแหล่งที่มาของไม้ทุกแหล่ง
- (3) ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานการทำไม้
- (4) ครอบคลุมกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สำหรับการจัดทำเนื่อหานิยามจะมีการจำแนกให้เห็นถึงระบบการกำกับดูแลการทำไม้ตามแหล่งที่มาต่างๆ โดยการกำหนดโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ และจัดทำเนื่อหาในรูปแบบตารางซึ่งประกอบด้วย หลักการ หลักเกณฑ์ เอกสารที่ใช้ในการตรวจทาน และกฎหมายอ้างอิง เพื่อนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้มาระบุไว้ให้ครอบคลุมหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น โดยเมื่อระบุกฎหมายลงในตารางเนื่อหานิยามแล้ว จะทำให้ทราบว่ากฎหมายมีช่องว่าง มีความขัดกัน หรือมีความไม่เสมอกัน ในการกำกับดูแลการทำไม้ในเรื่องใดบ้าง เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีตาม VPA ต่อไป

จากผลการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังคงมีช่องว่าง และมีความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการทำไม้บางประเภท ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบย้อนกลับไม้ดังกล่าวได้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน และไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตาม VPA ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายที่กำกับดูแลแหล่งที่มาของไม้นำเข้า ไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ แม้ว่าบางกรณีจะพิจารณาใบรับรองถิ่นกำเนิด (Certificate of Origin: CO) แต่เอกสารดังกล่าวก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่าไม้นั้นตัดโค่นมาโดยถูกต้องตามกฎหมายของประเทศผู้ผลิตไม้หรือไม่
- (2) กฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ไม่หวงห้ามในที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งไม่มีการกำกับดูแลเรื่องการตัดโค่น และการนำเคลื่อนที่ไม้จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก
- (3) กฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ทุกชนิด ยกเว้น ไม้สักและไม้ยาง จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนสวนป่า ซึ่งไม่มีการกำกับดูแลเรื่องการตัดโค่น และการนำเคลื่อนที่ไม้จนกว่าจะออกไปถึงด่านป่าไม้ด่านแรก
- (4) กฎหมายที่กำกับดูแลการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นทางการประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้ ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะแต่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการเกี่ยวกับไม้

(5) หากในอนาคต การเจรจาสามารถบรรลุขั้นตอนการออกใบอนุญาต FLEGT ประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อมารองรับการดำเนินงานในเรื่องการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณีตาม VPA

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป ในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1) ข้อเสนอแนะแนวทางการเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรป

แม้ว่ากฎหมายไทยปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการตรวจสอบความถูกต้องของไม้ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานสำหรับแหล่งที่มาของไม้บางชนิดก็ตาม แต่การเจรจาเข้าทำ VPA ก็สามารถดำเนินงานไปก่อนได้ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการเจรจา VPA ดังนี้

1.1) ประเทศไทยควรจำแนกการกำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ โดยคำนึงถึงระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการทำไม้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ง่ายและไม่เป็นการนิยามซ้ำซ้อนหากการกำกับดูแลบางขั้นตอนอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน โดยจำแนกกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบออกเป็น 7 กลุ่ม ตามโครงสร้างการตัดโค่นไม้และแหล่งที่มาของไม้ และจัดทำตารางเนื่อหานิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้จำแนกตามกลุ่มของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

**กลุ่มที่ 1** การกำกับดูแลไม้นำเข้า

**กลุ่มที่ 2** การกำกับดูแลไม้จากสวนป่า

**กลุ่มที่ 3** การกำกับดูแลไม้จากป่าสงวนแห่งชาติ

**กลุ่มที่ 4** การกำกับดูแลไม้จากที่ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

**กลุ่มที่ 5** การกำกับดูแลไม้จากที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

**กลุ่มที่ 6** การกำกับดูแลการแปรรูปไม้

**กลุ่มที่ 7** การกำกับดูแลการส่งออกไม้

1.2) ในการจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จะต้องระบุเฉพาะกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่เท่านั้น ในกรณีที่มีข้อซักถามถึงช่องว่าง ความขัดกัน หรือความไม่เสมอภาคของกฎหมายที่กำกับดูแลการทำไม้ ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องชี้แจงให้สหภาพยุโรปเข้าใจถึงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้ของไทย และระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าได้คำนึงถึงประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยและผู้ประกอบการไทยอย่างสูงสุด สำหรับกรณีกฎหมายไทยยังมีช่องว่างในการตรวจสอบแหล่งที่มาของไม้และการทำไม้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อนำไประบุเพิ่มเติมไว้ในตารางนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ต่อไป

1.3) การกำหนดขอบเขตของผลิตภัณฑ์ไม้ไว้ในภาคผนวกของ VPA จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย เช่น การพิจารณาจากชนิดสินค้าที่มีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรป การคำนึงถึงการทำไม้ที่ยังคงมีช่องว่างในการกำกับดูแลตามกฎหมาย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดขอบเขตของผลิตภัณฑ์ ซึ่งกำหนดตามพิกัดอัตราศุลกากร แต่การกำกับดูแลไม้ใช้เกณฑ์สิทธิในที่ดินและชนิดพันธุ์ไม้ ซึ่งไม้ชนิดหนึ่งอาจสามารถนำไปแปรรูปและผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ได้หลายประเภท ดังนั้น ประเทศไทยต้องมีความชัดเจนในการกำกับดูแลไม้ก่อนว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอย่างไร หรือหากยังไม่มีมีความชัดเจนหรือไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังกล่าว อาจจะต้องพิจารณาไม่ระบุประเภทสินค้าที่ผลิตขึ้นจากแหล่งที่มาของไม้ดังกล่าวนี้ไว้ในขอบเขตผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้ VPA เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรปได้ตามระบบการ due diligence ภายใต้ EUTR

1.4) การเจรจาเข้าทำ VPA กับสหภาพยุโรปอาจต้องใช้ระยะเวลาหลายปีกว่าจะสามารถออกใบอนุญาต FLEGT ได้ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของ TLAS ของไทยที่สหภาพยุโรปจะพิจารณาให้การรับรองว่าสามารถประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ได้จริง ดังนั้น ในระหว่างการเจรจายังไม่แล้วเสร็จ หน่วยงานภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญ และมีมาตรการรองรับเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ ในการจัดเตรียมเอกสารสำหรับการตรวจสอบความถูกต้องของไม้ตามระบบ due diligence ภายใต้ EUTR ควบคู่ไปกับเจรจาทำ VPA กับสหภาพยุโรป

## 2) ข้อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้ เพื่อส่งออกไปสหภาพยุโรป

จากผลการวิเคราะห์ พบว่าพันธกรณีตาม VPA ส่งผลให้ประเทศไทยต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ยังคงมีช่องว่างและความไม่ชัดเจนอยู่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

2.1) กรมป่าไม้ ควรออกกฎหมายเพื่อประกาศกำหนดแนวนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 เพื่อรองรับการดำเนินงานตามระบบการบริการครบวงจรในชั้นตอนเดียว (National Single Window: NSW) ที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เนื่องจากการดำเนินงานในระบบดังกล่าวจะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการตรวจสอบเอกสารการอนุมัติออกหนังสือ หรือเอกสารต่างๆ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

2.2) ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มอบหมายอำนาจทางปกครองในการออกหนังสือรับรองแหล่งที่มาของไม้ให้องค์กรเอกชนเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ และออกกฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไข ข้อปฏิบัติ ระยะเวลาการอนุญาต ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียน เพื่อให้องค์กรเอกชนสามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรที่มีอำนาจรับรองแหล่งที่มาของไม้ได้ ทั้งนี้ เพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายสำหรับไม้บางชนิดที่ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการตัดโค่นไม้และการนำเคลื่อนที่ไม้จากที่ดินที่ไม้นั้น ขึ้นอยู่จนกว่าจะถึงด่านป่าไม้ด่านแรก

2.3) สำหรับกรณีกฎหมายที่กำกับดูแลเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมที่ยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกันไปนั้น ประเทศไทยควรชี้แจงให้สหภาพยุโรปเข้าใจถึงสภาพการบริหารจัดการเรื่องเหล่านี้ของประเทศไทยหรือมาตรฐานที่ไทยใช้อยู่ว่าครอบคลุมประเด็นเหล่านี้อย่างไร อย่างไรก็ดีประเทศไทยอาจต้องพิจารณาต่อไปว่าควรนำเอาเครื่องมือทางกฎหมายมาช่วยควบคุมเรื่องนี้เป็นประการใดหรือไม่

2.4) ในอนาคต ประเทศไทยจะต้องเตรียมการออกกฎหมายเพื่อรองรับการพิจารณาออกใบอนุญาต FLEGT ภายใต้พันธกรณีตาม VPA เพื่อครอบคลุมสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่จะส่งออกไปยังสหภาพยุโรป โดยควรกำหนดให้สำนักรับรองการป่าไม้ กรมป่าไม้ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและออกใบอนุญาต FLEGT โดยใช้รูปแบบการออกใบอนุญาต FLEGT ที่ถือเอาสินค้าที่ส่งออกไปเป็นฐาน (shipment-based licence or consignment-based licence)



## รายการอ้างอิง

*Agreement on Technical Barriers to Trade.*

Brack, D. Excluding Illegal Timber and Improving Forest Governance: The European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative. Chatham House (Royal Institute of International Affairs), June 2012.

Brack, D., and Gray, K. Multilateral Environmental Agreements and the Wto. International Institute for Sustainable Development: September 2003.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Flegt), Proposal for an Eu Action Plan. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT COM (2003) 251 final, Brussels (May 2003).

Conrad, C. R. Processes and Production Methods (Ppms) in Wto Law: Interfacing Trade and Social Goals. Cambridge University, 2011.

*Council Regulation (Ec) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the Establishment of a Flegt Licensing Scheme for Imports of Timber into the European Community.*

EU FLEGT Facility. Vpa Annex on the Legality Assurance System [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/legality-assurance-system> [21 July 2015].

———. Vpa Annex on the Legality Definition [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/legality-definition> [21 July 2015].

———. Vpa Countries [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/vpa-countries> [21 July 2015].

———. Vpa Text and Annexes [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/vpa-text-and-annexes> [21 July 2015].

———. What Does a Vpa Contain? [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/what-does-a-vpa-contain> [21 July 2015].

———. What Is a Voluntary Partnership Agreement? [Online]. Available from: <http://www.euflegt.efi.int/what-is-vpa> [21 July 2015].

- . What Is the Eu Flegt Action Plan? [Online]. Available from:  
<http://www.euflegt.efi.int/flegt-action-plan> [21 July 2015].
- EU FLEGT Facility and European Forest Institute. *Guidance for Developing Legality Definitions in Flegt Voluntary Partnership Agreements.* (September 2012).
- European and Cameroon. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Cameroon and the European Union Briefing Note." May 2010.
- European and Indonesian experts. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union Briefing Note." May 2011.
- European and Liberian members of technical teams. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Liberia and the European Union Briefing Note." May 2011.
- European Commission. *Control of the Supply Chain: Wood Tracing Systems and Chain of Custody.* FLEGT Briefing Notes Number 4 (March 2007).
- . Forests: Launch of the External Evaluation of the Flegt Action Plan [Online]. June 2015. Available from:  
[http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal\\_logging.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm) [21 July 2015].
- . *Guidelines for Independent Monitoring.* FLEGT Briefing Notes Number 7 (March 2007).
- . *Legality Assurance Systems: Requirements for Verification.* FLEGT Briefing Notes Number 5 (March 2007).
- . *Market Participant-Based Legality Assurance and Flegt Licensing.* FLEGT Briefing Notes Number 8 (March 2007).
- . *What Is Legal Timber?* FLEGT Briefing Notes Number 2 (March 2007).
- European Commission and Ghana officials. "Flegt Voluntary Partnership Agreement between Ghana and the European Union Briefing Note." November 2009.
- FLEGT Committee. "Guidance Document for the Eu Timber Regulation." September 2013.
- General Agreement on Tariffs and Trade* 1994.
- Hildebrand, P. M. *The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992'.* In: D. Judge (Ed) a Green Dimension for the European Community. London: Frank Cass, 1993.

- Hudec, R. E. *Gatt/Wto Constraints on National Regulation: R Equiem for an “Aims and Effects” Test.* In Essays on the Nature of International Trade Law. London, 1998.
- Johnson, S. P., and Corcelle, G. The Environmental Policy of the European Communities. London: Graham & Trotman, 1989.
- Knill, C., and Liefferink, D. *The Establishment of Eu Environmental Policy.* In Jordan, A.J. And C. Adelle (Ed.) Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics (3e). London and Sterling, VA: Earthscan, 2012.
- McCormick, J. Environmental Policy in the European Union. Basingstoke: Plagrave, 2001.
- Pallemaerts, M. *Developing More Sustainably?* In Jordan, A.J. And C. Adelle (Ed.) Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics (3e). London and Sterling, VA: Earthscan, 2012.
- Regulation (Eu) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 Laying Down the Obligations of Operators Who Place Timber and Timber Products on the Market.*
- Revesz, R. L., ands, P. S., and Stewart, R. B. Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development. New York: Cambridge University Press, 2008.
- U.Sankar. *Trade Measures in Multilateral Enveironmental Agreements and the Wto Rules.* Madras School of Economics. UNIVERSITY
- "United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products." In Panel report, 1991.
- "United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products." In Panel report, 1994.
- "United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products." In Panel Report, 1998.
- Voluntary Partnership Agreement between the European Community and the Republic of Ghana on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products into the Community.*



*Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Central African Republic on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber and Derived Products to the European Union (Flegt).*

*Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Cameroon on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber and Derived Products to the European Union (Flegt).*

*Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Indonesia on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products into the European Union.*

*Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Liberia on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber Products to the European Union.*

*Voluntary Partnership Agreement between the European Union and the Republic of the Congo on Forest Law Enforcement, Governance and Trade in Timber and Derived Products to the European Union (Flegt).*

กรมป่าไม้. กรอบการเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (EU) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.forest.go.th/check\\_wood/images/stories/EU\\_FLEGT\\_VPA.pdf](http://www.forest.go.th/check_wood/images/stories/EU_FLEGT_VPA.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558]

กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณา กรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreement: Vpa) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (Flegt) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Eu). (มกราคม 2556).

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. (2557).

ชุมเจตน์ กาญจนเกสร. อนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ. (2539).

- ดวงแก้ว นพพรพรหม. ปัญหาและแนวทางการตีความมาตรา 20(บี) และมาตรา 20(จี) ภายใต้  
 แกตต์/องค์การการค้าโลก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ  
 นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552.
- ทัชชมัย (ฤกษ์สุต) ทองอุไร. แกตต์และองค์การการค้าโลก (Wto). กรุงเทพมหานคร: คณะ  
 นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2554.
- นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ. โครงการ WTO Watch  
 (จับกระแสองค์การการค้าโลก), มกราคม 2548.
- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 92) พ.ศ. 2535.
- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การนำไม้และไม้แปรรูปรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้ หรือสิ่งอื่นใดที่  
 ทำด้วยไม้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามแนวชายแดนจังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.  
 2548.
- ประทีป มีคติธรรม. การเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อมในกรอบองค์การการค้าโลก [ออนไลน์].  
 ธันวาคม 2557. แหล่งที่มา: <http://www.lrct.go.th/tools/?p=393> [เข้าถึงเมื่อ 21  
 กรกฎาคม 2558]
- ประภากร เหล่าพาณิชย์. อนุสัญญาไซเตส (CITES) กับการคุ้มครองสัตว์ป่าในไทย [ออนไลน์].  
 มกราคม 2550. แหล่งที่มา: <http://biology.exteen.com/20070128/cites> [เข้าถึงเมื่อ  
 21 กรกฎาคม 2558]
- ประมวลกฎหมายที่ดิน.
- พรชัย ต่านวิวัฒน์. กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- พรณทิพย์ วัฒนกิจการ. Wto กับสิ่งแวดล้อม : เน้นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศในประเด็น  
 สิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
 2546.
- พระราชบัญญัติการส่งออกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
 2558.
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

- ไพเราะณี สุขสุขเมฆ. ความหลากหลายทางชีวภาพในป่าไม้ ชุมทรัพย์แห่งชีวิต. กรุงเทพมหานคร: สำนัก  
ความหลากหลายทางชีวภาพ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม, 2554.
- ศศิณ เฉลิมลาภ และอรยุพา สังขะมาน. สถานการณ์ป่าไม้ไทย พุทธศักราช 2557. มุลนิธิสืบนาคะ  
เสถียร (2557).
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. กฎหมายและแนวคำตัดสิน องค์การการค้าโลกกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2553.
- ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. สถิติป่าไม้ 2556 [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา: <http://forestinfo.forest.go.th/55/> [เข้าถึงเมื่อ 21 กรกฎาคม 2558]
- สมบูรณ์ พุกษานุกัณฑ์. สถานการณ์ไม้ยางพาราของไทย. วารสารยางพารา ปีที่ 33, ฉบับที่ 3,  
สมาคมธุรกิจไม้ยางพาราไทย (2555).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่  
ไม่ใช่ส่วนราชการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[http://po.opdc.go.th/content.php?content\\_id=19%20%20](http://po.opdc.go.th/content.php?content_id=19%20%20) [เข้าถึงเมื่อ 21  
กรกฎาคม 2558]
- สำนักงานเลขาธิการไทย อียู เฟล็กที. "รายงานการประชุม เพื่อกำหนดนิยามความถูกต้องตาม  
กฎหมาย ครั้งที่ 1." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2558.
- . "รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ การเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัคร  
ใจ ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป (Eu Flegt Vpa) เรื่อง การกำหนดนิยามความ  
ถูกต้องตามกฎหมาย Legality Definition" ครั้งที่ 1." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่  
23 มิถุนายน พ.ศ. 2557.
- . "เอกสารประกอบการประชุม โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การมีส่วนร่วมในการกำหนด  
นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย" ครั้งที่ 2." กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, วันที่ 28,29  
เมษายน 2558.
- สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน, 2558.
- องค์การระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (ไอยูซีเอ็น/IUCN). เอกสารสรุปย่อเรื่อง Eu Flegt  
(ชุดเอกสารปี 2550). คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย (มีนาคม 2553).

อนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. การค้าและสิ่งแวดล้อม ประเด็นท้าทายต่อเศรษฐกิจสีเขียว. ใน จับกระแส Rio+20 สู่อสังคมนไทย. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, พฤษภาคม 2555.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. "รายงานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ Eu Flegt (Legality Background Report)." ตุลาคม 2556.



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวภาวิณี อุดมใหม่ เกิดเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 ณ จังหวัดเชียงใหม่  
อยู่บ้านเลขที่ 27 หมู่ที่ 3 ตำบลแม่ป๋อง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

สำเร็จการศึกษา ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
ในปีการศึกษา 2550 และได้เข้าศึกษาต่อในระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2554

ปัจจุบันทำงานในตำแหน่ง นิติกร ของบริษัท เนชั่นแนล เพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด  
(มหาชน) จังหวัดปราจีนบุรี

