

บันทึกประสบการณ์ และมุมมองของ ภาคประชาสังคมไทย ต่อเฟล็กที

F A O F L E G T P R O G R A M M E



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



SWEDEN



THE CENTER FOR
PEOPLE AND FORESTS

The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the European Commission (EC), the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), the Department for International Development (DFID) or of RECOFTC – The Center for People and Forests, concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO, the EC, Sida, DFID or RECOFTC in preference to others of a similar nature that are not mentioned. The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of FAO, the EC, Sida, DFID or RECOFTC.

ผู้รับจ้างและผู้แทนในการจัดทำรวมทั้งหมดให้ข้อมูลใดๆ ในเอกสารนี้ ไม่ได้สะท้อนความคิดเห็นอย่างเป็นทางการขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน กรมนานาชาติระหว่างประเทศ หรือ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ข้อเกี่ยวข้องต่อสถานะทางกฎหมายหรือการพัฒนาในประเทศใดๆ อาณาเขต เมือง พื้นที่ หรือเขตแดนใดๆ ในความรับผิดชอบ หรือการกล่าวหรืออ้างถึงของบริษัทและผลิตภัณฑ์อย่างเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะได้รับการจดสิทธิบัตรหรือไม่ ไม่ได้หมายความว่าได้รับการรับรองหรืออนุมัติโดยองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน กรมนานาชาติระหว่างประเทศ หรือ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รวมไปถึงสิ่งอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกันอีกด้วย ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในข้อมูลหรือผลิตภัณฑ์นี้ เป็นของผู้เขียนและไม่มีความจำเป็นต้องเกี่ยวข้องหรือสะท้อนข้อคิดเห็นเชิงนโยบายขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการยุโรป องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน กรมนานาชาติระหว่างประเทศ หรือ ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

บันทึกประสบการณ์และมุมมองของภาคประชาสังคมไทยต่อเฟล็กที

เรียบเรียง :	กุลธิดา สามะพุทธิ
บรรณาธิการ:	วรางคณา รัตนรัตน์
กองบรรณาธิการ :	รณกร ตีรگانนท์
	ปรเมศวร์ พายัพสถาน
	ระวี ถาวร
	วัฒนา พงอินสูง
	อัคราภรณ์ ไช้ไธวัช
ภาพปก :	ศักดิ์ชาย สุนทรธนาภิรมย์
ออกแบบและจัดรูปเล่ม :	สุนันทิตา สุวรรณ
พิมพ์ครั้งแรก :	1000 เล่ม
จัดทำโดย :	ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ผู้ ป.ณ.1111 ไปรษณีย์เกษตรศาสตร์ เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10903 โทรศัพท์ 02 940 5700 โทรสาร 02 561 4880 www.recoftc.org/country/Thailand
พิมพ์ที่ :	บริษัท โรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด

สงวนลิขสิทธิ์ พฤศจิกายน 2559

ISBN : 978-616-8089-00-2

บันทึกประสบการณ์
และมุมมองของ
ภาคประชาสังคมไทย
ต่อเฟล็กที



คำนำ

เฟล็กที หรือ การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้า กำลังเป็นมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับสากลที่ถือว่ามีค่าน่าสนใจและมีความก้าวหน้ามากที่สุดในปัจจุบัน มาตรการหนึ่ง เพราะเป็นความพยายามแก้ปัญหาการทำไม้อย่างผิดกฎหมายได้อย่างรอบด้าน และเชื่อมโยงเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าสู่การค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งให้ความสำคัญกับมิติทางด้านสังคม ซึ่งทั้งสามเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้เฟล็กทียังให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างมากโดยถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเจรจา เมื่อเฟล็กทีได้เข้าสู่ประเทศไทยเมื่อหลายปีที่ผ่านมาในฐานะของการทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ข้อตกลงนี้ได้สร้างให้เกิดการต่อยอดทางความคิดและพัฒนาการของการทำงานในประเด็นป่าไม้และที่ดินให้แก่สังคมไทย ที่สำคัญนั่นคือการสร้างระบบรับประกันไม้ที่ถูกต้องที่อยู่บนฐานของธรรมชาติบาล และได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่น่าเรียนรู้ โดยเฉพาะการที่ทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้ปรึกษาหารือกันบนโต๊ะพร้อมกันทั้งสามฝ่าย แม้ว่าการมีส่วนร่วมนี้จะยังมีจำกัดอยู่เฉพาะในระดับของคณะทำงานทางเทคนิค และล่าสุดมีการเพิ่มตัวแทนภาคประชาสังคมในคณะกรรมการเตรียมการเจรจา แต่กระบวนการนี้ถือว่าเป็นประสบการณ์ใหม่ในการเตรียมการนโยบายที่สร้างการปรึกษาหารือกันของผู้มีส่วนได้เสียทั้งสามฝ่ายให้เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้น อันเป็นตัวอย่างที่ดีแก่นโยบายอื่นๆ

ด้วยเหตุที่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเฟล็กทีนั้นมีจำกัดในภาษาไทย และกระบวนการจัดทำข้อตกลงนี้เป็นเรื่องใหม่อย่างมากต่อสังคมไทย โดยเฉพาะเมื่อหลายปีก่อนหน้านี้ ภาคประชาสังคมที่ได้เข้าร่วมในตอนต้นต้องให้ความพยายามอย่างมากที่จะค้นหาแนวทางที่จะทำความเข้าใจและทำให้เครื่องมือระดับสากลนี้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรขนาดเล็กและชุมชนที่ต้องพึ่งพิงป่า จนต่อมาได้ร่วมกับภาครัฐ ฝ่ายการเมืองและส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถทำให้รัฐสภามีมติเห็นชอบเข้าร่วมการเจรจา แม้ในเวลาต่อมาจะได้เกิดเวทีการเรียนรู้ที่มากขึ้น โดยการสนับสนุนขององค์กรจากสหภาพยุโรป เช่น สถาบันป่าไม้แห่งยุโรป (EFI), FLEGT Facility จนได้มีการพัฒนาก่อตั้งเครือข่ายหลวมๆ ของภาคประชาสังคมที่สนใจในเรื่องราวของเฟล็กทีในนาม

ของ “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟลิกที” แต่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในกลุ่มนี้ยังมีการจัดการรวบรวมความรู้และการเผยแพร่ความคิดที่อยู่ในวงจำกัดอยู่มาก







เพื่อที่จะได้บันทึกทั้งที่มาของเฟลิกที พัฒนาการ และมุมมองความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของภาคประชาสังคมบางส่วนที่ได้เข้าร่วมผลักดันมาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันที่ได้เข้าร่วมกระบวนการการจัดเตรียมคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ด้วยการสนับสนุนขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอฟ) ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ประสานให้เกิดการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนภายในกลุ่มองค์กรประชาสังคมที่สนใจ จึงได้จัดทำเอกสารนี้ขึ้น โดยหวังที่จะถ่ายทอดให้สาระสำคัญของกระบวนการพัฒนาเฟลิกทีในประเทศไทยในมุมมองของภาคประชาสังคมนี้ได้กระจายไปสู่วงกว้างยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการจารึกบทบาทและความพยายามที่สำคัญของภาคประชาสังคมกลุ่มหนึ่งในการยกระดับให้ประชาชนได้เข้าถึงระบบการค้าไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับความเป็นธรรมในการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ประชาชนดูแลรักษามา โดยหวังว่าประเทศไทยจะสามารถวางรากฐานของระบบการจัดการป่าไม้ได้อย่างยั่งยืนและมีธรรมาภิบาลที่มีมาตรฐานระดับสากลได้ในอนาคต







สารบัญ

 บทนำ	8
 รู้จักเฟล็กที	12
• ความเป็นมาของเฟล็กที	13
• เฟล็กทีคืออะไร	13
• สถานะปัจจุบันของเฟล็กที	16
 เฟล็กทีกับประเทศไทย	18
• สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย	19
• ทำไมเฟล็กทีจึงสำคัญสำหรับประเทศไทย	25
• ประเทศไทยกับ 6 ปี บนเส้นทางของเฟล็กที	28
 ภาคประชาสังคมกับเฟล็กที	34
• ภาคประชาสังคมกับการจัดทำข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ	37
• ภาคประชาสังคมกับการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย	42
 "คืนสิทธิต้นไม้ให้ผู้ปลูกและชุมชน" ข้อเสนอแนะต่อการผลักดันข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอในประเทศไทยโดยภาคประชาสังคม	48
 บทส่งท้าย: เสียงสะท้อนจากคน ทำงานเรื่องเฟล็กที	52
• คำต่อคำ พงศา ชูแนม ประธานมูลนิธิ ธนาकारต้นไม้	53
• ถาม-ตอบ วราจกณา รัตนรัตน์ ผู้ประสานงาน ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า ประเทศไทย (รีคอป ประเทศไทย)	55



ບຫນ້າ

“แผนปฏิบัติการว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาลและการค้า” หรือ “เฟลิกที” (FLEGT)—ลำพังเพียงแค่นี้ก็ฟังดูยากแล้ว แต่สำหรับขบวนการภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านป่าไม้และที่ดินซึ่งต่อสู้มานานหลายทศวรรษ ดูเหมือนไม่มีอะไรยากเกินไปที่จะรู้จักและทำความเข้าใจ โดยเฉพาะเมื่อสิ่งนั้นจะนำมาซึ่งโอกาสเข้าถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกริบหายไปด้วยนโยบายของรัฐและกฎหมายบางฉบับ

การต่อสู้ของขบวนการประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการจัดการป่าไม้เกิดขึ้นต่อเนื่องนับตั้งแต่การเคลื่อนไหวคัดค้านสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ จนรัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้เมื่อเดือนมกราคม 2532 จากนั้นเข้าสู่ยุคของการต่อสู้เรื่องป่าชุมชนที่นำมาสู่การยกร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน โดยภาคประชาชนในปี 2536 ช่วงต่อมา กระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เฟื่องฟู ผสมกับการที่ภาครัฐขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์และบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นในช่วงปี 2540 ได้ปิดกั้นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกิดปัญหาป่าอนุรักษ์ทับที่ทำกินและการอพยพคนออกจากป่า กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเรื่องป่าไม้ที่ดินที่ขยายวงกว้างมาอย่างต่อเนื่อง

ถึงวันนี้ ปัญหาหลายอย่างยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกหลายปัญหาอาจจะซับซ้อนขึ้น แม้แต่ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ผลักดันกันมาทุกรัฐบาลก็ยังไม่เห็นผลบังคับใช้ แต่อย่างน้อย ประสบการณ์จากการต่อสู้ที่ยาวนานมาหลายรัฐบาลได้ทำให้ขบวนการภาคประชาสังคมด้านป่าไม้ที่ดินเติบโตและเข้มแข็ง

ผลของการเคลื่อนไหวยังได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการป่าหรือการเกิดชุมชนที่เป็นต้นแบบของการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนในหลายพื้นที่

ช่วงกลางทศวรรษที่ 2550 ภาคประชาสังคมด้านป่าไม้กลุ่มหนึ่งได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเปิดประเด็นนโยบายป่าไม้และที่ดินที่เชื่อมโยงกับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไม้อีกครั้ง เมื่อสหภาพยุโรปบังคับใช้แผนปฏิบัติการว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาลและการค้า หรือ “เฟลิกที” เพื่อขจัดการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายและเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ผลิตและส่งออกไม้ลงนามในข้อตกลงเฟลิกทีที่วีทีเอ เพื่อวางระบบการตรวจสอบและรับรองว่าไม้ที่ส่งออกไปขายในสหภาพยุโรปนั้นเป็นไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

“การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม” อาจไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย ตรงกันข้ามนี่อาจเป็นคำที่มีการพูดถึงกันมากที่สุดคำหนึ่งทั้งโดยภาครัฐและภาคประชาสังคมในรอบหลายปีที่ผ่านมา แต่คงไม่ผิดนักหากจะสรุปว่าการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายหรือโครงการของรัฐนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นเพียงวาทกรรมที่ภาครัฐหยิบยกขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ตัวเอง



ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจหากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการเจรจา และจัดทำข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอ จะยอมรับว่าการที่สหภาพยุโรปกำหนดให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นเงื่อนไขหนึ่งของเฟลิกที่วีพีเอ นั้น “นับว่าเป็นความยาก” เพราะที่ผ่านมาภาครัฐเคยชินกับการทำงานแบบคิดเอง-ทำเอง จึงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

ขณะที่ภาครัฐพยายามปรับตัวเพื่อทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาคประชาสังคมเองก็ทำงานอย่างหนักเพื่อทำความเข้าใจและระดมความคิดเห็นถึงข้อดีข้อเสียของข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอ และเมื่อเห็นร่วมกันว่าข้อตกลงฉบับนี้จะส่งผลดีต่อประชาชนและเป็นโอกาสในการปฏิรูปการจัดการป่าไม้และการใช้ประโยชน์จากไม้แล้ว ก็เดินหน้าเต็มตัวด้วยการก่อตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟลิกที่วี” ขึ้นเพื่อมีส่วนร่วมในการร่างข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอ รวมทั้งส่งเสริมสิทธิและปรับปรุงช่องทางการใช้ประโยชน์จากต้นไม้และทรัพยากรป่าไม้

ด้วยการสนับสนุนของหลายหน่วยงานจากสหภาพยุโรป เช่น สถาบันป่าไม้แห่งยุโรป (EFI), FLEGT Facility บวกกับความพยายามของภาครัฐและภาคประชาสังคมในการทำงานร่วมกันเพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์สูงสุดจากข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอ ส่งผลให้มีการแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาสังคม 5 คนเข้ามาเป็นคณะทำงานจัดทำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นประธาน และต่อมาในวันที่ 20 เมษายน 2558 กรมป่าไม้ได้มีคำสั่งเพิ่มเติมขอบเขตการทำหน้าที่ของคณะทำงานให้มากกว่าการทำนิยาม แต่ครอบคลุมภาคผนวกอื่นๆ ของข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอด้วย

แม้ว่าการทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐในกระบวนการจัดทำและเจรจาข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอ ยังมีช่องว่างให้เติมเต็มอยู่อีกมาก แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเฟลิกที่ได้สร้างมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นมิติใหม่ที่เกิดจากการลงแรงและความทุ่มเทของทุกฝ่ายที่ควรค่าแก่การบันทึกและติดตามดูว่า บนเส้นทางอีกยาวไกลก่อนที่จะไปถึงปลายทางของการลงนามข้อตกลงเฟลิกที่วีพีเอและการมีระบบตรวจสอบที่มาของไม้ที่ได้มาตรฐานระดับโลก การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในภาคป่าไม้ของไทยอย่างไรบ้าง





รู้จักเปลือกที่

ความเป็นมาของเฟล็กที

ตระหนักถึงปัญหา–การประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกหรือกลุ่ม G8 ที่ประเทศอังกฤษเมื่อปี 2541ให้ความสนใจเรื่องปัญหาการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากตระหนักว่าการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าทั่วโลก รวมทั้งผู้คนที่ยั่งยืนและพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ ผู้นำที่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นได้หารือถึงมาตรการหยุดยั้งการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายและลงนามรับรอง “แผนปฏิบัติการสำหรับป่าไม้” ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกรายงานความคืบหน้าของแผนปฏิบัติการเป็นระยะ

ประกาศเจตนาหยุดการทำไม้และการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย 4 ปีต่อมา คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยบทบาทของสหภาพยุโรปในการหยุดยั้งการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายและในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งจัดขึ้นที่นครเจนีวาในสวิตเซอร์แลนด์ในปีก่อนหน้านั้น คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศย้ำถึงความมุ่งมั่นที่จะต่อสู้กับการทำและการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายอีกครั้ง

ขับเคลื่อนสู่แผนปฏิบัติการ–ภายในเวลา 5 ปีหลังจากปัญหาการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายถูกหยิบยกขึ้นมาถกในการประชุม G8 และการประกาศความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาในเดือนพฤษภาคม ปี 2546 สหภาพยุโรปได้ตีพิมพ์แผนปฏิบัติการว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติและการค้า (Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan: FLEGT Action Plan) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “แผนปฏิบัติการเฟล็กที” ขึ้น

สหภาพยุโรปอธิบายแนวคิดเบื้องหลังเฟล็กทีไว้ว่า “สหภาพยุโรปเป็นผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ไม้รายใหญ่ที่สุดรายหนึ่งของโลก บริษัทและประเทศต่างๆ ที่ซื้อไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากแหล่งผลิตในแอฟริกา เอเชีย และอเมริกาใต้ มีส่วนอย่างมากต่อปัญหาการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย ถ้าผู้ซื้อไม่ระวังให้ดี ก็จะกลายเป็นแหล่งทำเงินของขบวนการค้าไม้ผิดกฎหมายและทำให้ยากต่อการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ในประเทศผู้ส่งออกไม้ แต่ถ้าผู้ซื้อ ซื้อไม้จากผู้ผลิตที่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ก็จะช่วยลดการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายได้”¹

เฟล็กทีคืออะไร

เฟล็กที หรือ Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) คือ การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติและการค้า เพื่อลดปัญหาการค้าไม้และการค้าผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายโดยมี “แผนปฏิบัติการเฟล็กที” ที่บังคับใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 เป็นตัวขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

แผนปฏิบัติการเฟล็กทีมีสาระสำคัญ คือ การห้ามจำหน่ายหรือนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป และการกำหนดให้ผู้ค้าผลิตภัณฑ์ไม้ในตลาดสหภาพยุโรปตรวจสอบและประเมินบริษัทคู่ค้า รวมทั้งเก็บบันทึกรายชื่อผู้จัดหา/ผู้จัดซื้อจัดจ้าง และรายชื่อลูกค้าทั้งหมดเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ

1 <http://www.euflegt.efi.int/43>

แผนปฏิบัติการเฟล็กที่มีความยาว 32 หน้า ประกอบด้วยมาตรการหลัก 7 ข้อ คือ

1. **ช่วยเหลือประเทศผู้ผลิตไม้:** ให้การสนับสนุนด้านการเงินและเทคนิคแก่ประเทศผู้ผลิตไม้
2. **ส่งเสริมการค้าไม้ที่ถูกต้องกฎหมาย:** ป้องกันไม่ให้ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ตลาดด้วยการทำข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนเฟล็กที่ด้วยความสมัครใจ (FLEGT Voluntary Partnership Agreements: FLEGT VPAs) กับประเทศผู้ผลิตไม้
3. **ส่งเสริมการใช้ไม้ที่ถูกต้องกฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป:** หน่วยงานของรัฐเป็นหนึ่งในผู้บริโภคไม้และผลิตภัณฑ์ไม้รายใหญ่ในสหภาพยุโรป แผนปฏิบัติการเฟล็กที่จึงผลักดันให้โครงการของรัฐใช้ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีที่มาถูกต้องกฎหมาย
4. **สนับสนุนภาคเอกชน:** ให้การสนับสนุนด้านการเงินและเทคนิคแก่ภาคเอกชนเพื่อทำให้ธุรกิจไม้ถูกต้องตามกฎหมายตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน
5. **ร่วมมือกับสถาบันการเงินและการลงทุน:** หนุนนำให้สถาบันการเงิน ธนาคารและผู้ปล่อยกู้ คำนึงถึงผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสิทธิในที่ดิน ในการพิจารณาเงินกู้สำหรับการลงทุนในภาคป่าไม้
6. **การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย:** เดือนมีนาคม 2556 สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ (EU Timber Regulation: EUTR) ซึ่งห้ามจำหน่ายไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายในสหภาพยุโรป นั้นหมายถึงว่าผู้ขายไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จะต้องมีเอกสารที่ยืนยันได้ว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้นั้นมีที่มาถูกต้องกฎหมาย แต่สำหรับไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟล็กที่เชื่อถือได้จะถือว่าถูกระเบียบ EUTR โดยอัตโนมัติ
7. **จัดการปัญหาการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายของกลุ่มติดอาวุธ:** สหภาพยุโรปตระหนักว่าเงินที่ได้จากธุรกิจการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายถูกนำไปสนับสนุนกลุ่มติดอาวุธในหลายประเทศ ทำให้ความขัดแย้งและความรุนแรงยืดเยื้อขยายวงจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาค การตัดตอนความเชื่อมโยงของการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายกับกองกำลังติดอาวุธจึงเป็นหนึ่งในมาตรการหลักของแผนปฏิบัติการเฟล็กที่

หลังจากแผนปฏิบัติการเฟล็กที่บังคับใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 สหภาพยุโรปได้ริเริ่มกระบวนการเฟล็กทีใน 3 ภูมิภาค คือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แอฟริกา และยุโรปกับเอเชียเหนือ และดำเนินการปรึกษาหารือกับประเทศผู้ผลิตไม้รายใหญ่ เช่น กานา แคนเมอรูน คองโก แอฟริกากลาง มาเลเซีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม

นอกจากนี้สหภาพยุโรปยังได้ออกกฎหมายสำคัญขึ้นมา 2 ฉบับซึ่งนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของแผนปฏิบัติการเฟล็กส์ก็คือ

1) ระเบียบคณะมนตรียุโรปเรื่องเฟล็กส์ที่ว่าด้วยการออกใบรับรองเฟล็กส์และการเจรจากับประเทศผู้ผลิตไม้เพื่อลงนามในข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Partnership Agreements: VPAs) มีผลบังคับใช้ในปี 2548

2) กฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ (EU Timber Regulation: EUTR) ว่าด้วยการห้ามจำหน่ายไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายในสหภาพยุโรปมีผลบังคับใช้ในปี 2556 ภายใต้กฎระเบียบนี้ ผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟล็กส์ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่ตลาดยุโรปได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบตามขั้นตอนของ EUTR อีก

เมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งแจ้งความประสงค์จะเข้าร่วมการเจรจาข้อตกลงเฟล็กส์ที่ วีพีเอ และสหภาพยุโรปตอบรับการเจรจาแล้ว ประเทศนั้นมีหน้าที่จัดทำเนื้อหาของข้อตกลงเฟล็กส์ที่ วีพีเอ เช่น การทำนิยามของไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ขอบเขตของผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง เป็นต้น รวมทั้งพัฒนาระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (Timber Legality Assurance System: TLAS) โดยผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาสังคมจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน จากนั้นจึงนำร่างข้อตกลงไปเจรจากับสหภาพยุโรป เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันแล้วก็จะลงนามในข้อตกลงเฟล็กส์ที่ วีพีเอ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายและเป็นข้อผูกพันที่ทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

ขั้นตอนต่อไปหลังจากลงนามข้อตกลงเฟล็กส์ที่ วีพีเอ ก็คือการนำระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้มาใช้ ซึ่งประเทศหุ้นส่วนจะต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมาตรวจสอบที่มาของผลิตภัณฑ์ไม้และออกใบรับรองว่าเป็นไม้ที่มีที่มาถูกต้องและอนุญาตให้ส่งออกได้

อย่างไรก็ตาม ใบรับรองความถูกต้องของไม้เป็นใบรับรองในระดับประเทศเท่านั้น เป้าหมายสูงสุดของการเป็นประเทศหุ้นส่วนเฟล็กส์ที่ วีพีเอ ก็คือได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้ออกใบรับรองเฟล็กส์ที่ (FLEGT Licence) ซึ่งนั่นหมายถึงประเทศหุ้นส่วนจะต้องปรับปรุงและพัฒนาระบบการประกันความถูกต้องของไม้และการออกใบรับรองให้ได้ตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป หากทำได้สำเร็จหน่วยงานในประเทศนั้นก็จะเป็นผู้ออกใบรับรองเฟล็กส์ที่ให้แก่ผลิตภัณฑ์ไม้ที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ

แน่นอนว่าผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟล็กส์ที่นี้จะได้รับการต้อนรับไม่เพียงจากตลาดสหภาพยุโรป แต่จากทุกประเทศที่นำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้ เนื่องจากเฟล็กส์ที่ถือว่าเป็นระบบการตรวจสอบที่มาของไม้ที่มีมาตรฐานสูงสุดที่มีอยู่ในขณะนี้



สถานะปัจจุบันของเฟล็กที

เดือนพฤษภาคม 2559 สหภาพยุโรปได้เผยแพร่รายงานการประเมินความคืบหน้าแผนปฏิบัติการเฟล็กที² ซึ่งระบุว่าขณะนี้ประเทศที่เริ่มเจรจาหรือลงนามในข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอกับสหภาพยุโรปแล้วทั้งหมด 15 ประเทศมีพื้นที่ป่าเขตร้อนรวมกันเท่ากับ 25 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ป่าเขตร้อนทั่วโลกและเป็นแหล่งผลิตไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ถึง 80 เปอร์เซ็นต์ที่นำเข้ามาขายในสหภาพยุโรป

15 ประเทศที่เป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจแบ่งตามภูมิภาคได้ดังนี้

- ทวีปแอฟริกา 8 ประเทศ ได้แก่ กานา กาบอง แคมเมอรูน ไอวอรีโคสต์ สาธารณรัฐคองโก สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ไลบีเรีย สาธารณรัฐแอฟริกากลาง
- ทวีปละตินอเมริกา 2 ประเทศ ได้แก่ กายอานา ฮอนดูรัส
- ทวีปเอเชีย 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย เวียดนาม มาเลเซีย ไทย ลาว

ใน 15 ประเทศหุ้นส่วนเฟล็กทีนี้ 6 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ แล้ว คือ กานา แคมเมอรูน สาธารณรัฐคองโก ไลบีเรีย สาธารณรัฐแอฟริกากลาง และอินโดนีเซีย ตามลำดับ และมีประเทศที่อยู่ระหว่างการเจรจา 9 ประเทศ คือ ไอวอรีโคสต์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก กาบอง กายอานา ฮอนดูรัส ลาว มาเลเซีย ไทย และเวียดนาม

ในจำนวน 6 ประเทศที่ลงนามในข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ประเทศอินโดนีเซียมีความก้าวหน้ามากที่สุด คือ บังคับใช้ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (TLAS) เรียบร้อยแล้ว และเมื่อเดือนเมษายน 2559 สหภาพยุโรปประกาศว่า อินโดนีเซียได้ทำตามเงื่อนไขของข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ อย่างครบถ้วน จึงเป็นประเทศแรกในโลกที่ได้รับอนุมัติจากสหภาพยุโรปให้เป็นผู้ออกใบรับรองเฟล็กที (FLEGT Licence) ทั้งนี้ ผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟล็กทีจะส่งออกไปขายในสหภาพยุโรปได้ง่ายกว่าผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีใบรับรอง

ประเทศไทยและลาวเป็นสองประเทศล่าสุดที่เข้าสู่กระบวนการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอกับสหภาพยุโรปในปี 2556 หลังจากนั้นยังไม่มีประเทศใดเข้าสู่การเจรจาเพิ่มเติม³ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสหภาพยุโรปต้องการมุ่งพัฒนาเฟล็กที วีพีเอ ใน 15 ประเทศหุ้นส่วน กล่าวคือ พัฒนาระบบตรวจสอบและรับรองไม้ใน 6 ประเทศที่ลงนามในข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ แล้ว และผลักดันให้ 9 ประเทศที่อยู่ระหว่างการเจรจาพัฒนาไปสู่การลงนามข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ โดยเร็ว

2 Evaluation of the EU FLEGT Action Plan (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2004-2014, Final Version April 2016.

3 ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2559

รายงานประจำปีขององค์กรประสานงานเฟล็กกีของสหภาพยุโรป⁴ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเอาไว้ว่า แม้ว่าการพัฒนาระบบตรวจสอบและรับรองไม้ รวมถึงการเจรจาเฟล็กกีที่ วีพีเอ ใน 15 ประเทศจะมีความก้าวหน้าเป็นที่น่าพอใจ แต่เฟล็กกีที่ วีพีเอ นั้นต้องอาศัยการสนับสนุนทั้งด้านการเมืองและด้านเทคนิค จากการทำงานในช่วงที่ผ่านมา สหภาพยุโรปพบว่าอุปสรรคใหญ่ของข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ คือ “ปัญหาด้านการเมือง” ไม่ใช่ด้านเทคนิค ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญกับการพูดคุยกับฝ่ายการเมืองให้มากขึ้น

4 Annual Report EU FLEGT Facility: Highlights and insights from 2015, 21 January 2016.





กรมป่าไม้



เฟล็กที

กับประเทศไทย

การเสวนาสรุปผลโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับปริมาณการค้าไม้ตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทย”

วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2557

ณ โรงแรม รามา การ์เด้นส์



ประเทศไทยเป็น 1 ใน 15 ประเทศที่อยู่ในระหว่างการเตรียมเจรจาหุ้นส่วนเฟล็กส์ที่ฐานข้อมูลประเทศหุ้นส่วนเฟล็กส์ของสหภาพยุโรปสรุปข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยไว้ว่า

“ประเทศไทยมีป่าอยู่ประมาณ 37 เปอร์เซ็นต์ของเนื้อที่ประเทศ ป่าธรรมชาติทั้งหมดที่เหลืออยู่ในขณะนี้ได้รับการประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ ไม่ในประเทศไทยมีแหล่งที่มาจากสวนป่าหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกัมพูชา ลาว และเมียนมา ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตเฟอร์นิเจอร์ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นผู้ผลิตไม้ยางพาราที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นผู้ส่งออกเฟอร์นิเจอร์ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้รายใหญ่ไปยังตลาดในจีน สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา⁵”

บทสรุปสั้นๆ นี้ทำให้เห็นความสำคัญของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางของการซื้อขายไม้ของภูมิภาคและการแปรรูปเพื่อส่งออกสินค้าไม้ แต่สิ่งที่ไม่ปรากฏอยู่ในนี้คือข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้อีกมากมาย ทั้งการลักลอบตัดไม้ การค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย ความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนที่อยู่ในเขตป่า ไปจนถึงสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากไม้

ความสำคัญของประเทศไทยในตลาดค้าไม้และปัญหาป่าไม้ที่ดินที่เกิดขึ้นในบ้านเรา ล้วนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกับเฟล็กส์ที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างชัดเจน

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ การค้าไม้ การบังคับใช้กฎหมาย และธรรมาภิบาลการจัดการป่าไม้ที่นำเสนอต่อไปนี้จะช่วยให้เห็นภาพได้ชัดขึ้นว่า ทำไมประเทศไทยถึงต้องร่วมขบวนเฟล็กส์ที่และข้อตกลงนี้จะส่งผลกระทบต่อป่าไม้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างไร



สถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย

พื้นที่ป่าไม้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีความสับสนมากพอสมควร มีการตั้งคำถามถึงความน่าเชื่อถือของตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ที่หน่วยงานของรัฐกล่าวอ้าง นิยามของพื้นที่ป่า ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงมาตราส่วนที่ใช้วิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียม อีกทั้งตัวเลขของแต่ละหน่วยงานก็ไม่ตรงกัน ทำให้การอ้างอิงข้อมูลพื้นที่ป่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นทางการล่าสุดและได้รับการอ้างอิงมากที่สุด คือ ข้อมูลของสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์จัดทำและเผยแพร่เมื่อเดือนมกราคม 2558 ซึ่งระบุว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่า 102.28 ล้านไร่ หรือ 31.62 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ⁶

รายงานฉบับนี้ให้คำนิยามของพื้นที่ป่าไม้ 102.28 ล้านไร่ไว้ว่าเป็น “พื้นที่ปกคลุมของพืชพรรณที่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นไม้ยืนต้นปกคลุมเป็นผืนต่อเนื่องขนาดไม่น้อยกว่า 3.125 ไร่และหมายรวมถึงทุ่งหญ้าและลานหินที่มีอยู่ตามธรรมชาติที่ปรากฏล้อมรอบด้วยพื้นที่ที่จำแนกได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่รวมถึงสวนยูคาลิปตัสหรือพื้นที่ที่มีต้นไม้ แต่ประเมินได้ว่าผลผลิตหลักไม่ใช่เนื้อไม้ ได้แก่ พื้นที่วนเกษตร สวนผลไม้ สวนยางพาราและสวนปาล์ม”

เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้ดีขึ้น กรมป่าไม้ได้แบ่งข้อมูลพื้นที่ป่าออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนและหลังปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่กรมป่าไม้เปลี่ยนมาตราสวนภาพถ่ายทางอากาศจาก 1:250,000 เป็น 1:50,000 ซึ่งทำให้ตัวเลขพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีความแตกต่างกัน โดยพบว่าในช่วงแรก (ปี 2516-2541 ระยะเวลา 26 ปี) พื้นที่ป่าลดลง 57.5 ล้านไร่หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 2 ล้านไร่ และในช่วงที่สอง (ปี 2543-2557 ระยะเวลา 15 ปี) พื้นที่ป่าลดลงประมาณ 4 ล้านไร่หรือลดลงเฉลี่ยปีละ 269,000 ไร่

จากตัวเลขนี้แสดงให้เห็นการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนได้จากจำนวนคดีการกระทำผิดกฎหมายป่าไม้ทั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าและการลักลอบตัดไม้กลับเพิ่มขึ้น จากสถิติของกรมป่าไม้พบว่า คดีบุกรุกป่าและทำไม้เพิ่มจาก 7,707 คดีในปีงบประมาณ 2554 เป็น 7,855 คดี ในปี 2558 มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุกเกือบ 150,000 ไร่ มูลค่าความเสียหายกว่า 10,000 ล้านบาท⁷

ตัวเลขนี้ยังไม่รวมจำนวนคดีของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่รายงานว่าเป็นปีงบประมาณ 2559 มีคดีเกี่ยวกับป่าไม้ ทำไม้ สัตว์ป่าและของป่าทั้งหมด 2,081 คดี ในจำนวนนี้ 1,002 คดีหรือเกือบครึ่งหนึ่งของคดีทั้งหมดเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า ส่วนคดีทำไม้/ของป่ามีจำนวน 728 คดี ตรวจยึดของกลางที่เป็นไม้สัก ไม้พะยูน ไม้กระยาเลย ทั้งที่เป็นท่อนและแปรรูปได้เกือบ 30,000 ท่อน/แผ่น

สำหรับเป้าหมายพื้นที่ป่าของไทยนั้น รัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในปี 2557 ว่าจะต้องเพิ่มจาก 32 เปอร์เซ็นต์ เป็น 40 เปอร์เซ็นต์ ภายในระยะเวลา 10 ปี

การค้า

ถ้าเปรียบเทียบกับสินค้าส่งออกอย่างข้าวหรือยางพารา ผลิตภัณฑ์ไม้อาจไม่ได้เป็นสินค้าส่งออกที่ทำให้ไทยมีชื่อเสียงได้มากเท่า แต่ความเป็นจริงก็คือไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตผลิตภัณฑ์จากไม้ที่สำคัญของภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็น

6 โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ.2556-2557, สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มกราคม 2558

7 สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ กรมป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ.2558



ผู้ผลิตไม้ยางพารารายใหญ่ที่สุดในโลก และเป็นผู้ส่งออก ส่งเฟอร์นิเจอร์ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้รายใหญ่ไปยังตลาดใน จีน สหภาพยุโรป ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา

สินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยมีที่มาจาก 5 แหล่ง คือ 1) ไม้นำเข้า 2) ไม้จากสวนป่า 3) ไม้จากสวน ยาง 4) ไม้ป่าปลูก เช่น ยูคาลิปตัส และ 5) ไม้จากพื้นที่ เกษตรทั่วไป

จากสถิติของกรมศุลกากร ในปี 2557⁸ ไทยส่งออก ผลิตภัณฑ์ไม้คิดเป็นมูลค่ากว่า 44,000 ล้านบาท โดย ลูกค้ายรายใหญ่ 3 อันดับแรก คือ สหรัฐอเมริกา ไต้หวัน และสวีเดนและแลนด์ ผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกส่วนใหญ่เป็นไม้ แปรรูป แผ่นใยไม้อัด เฟอร์นิเจอร์ไม้ แผ่นขึ้นไม้อัด เยื่อไม้ เป็นต้น

นอกจากการส่งออกแล้ว ไทยยังเป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้อีกด้วย ในปี 2557 ไทยนำเข้าผลิตภัณฑ์ไม้เป็นมูลค่า ประมาณ 41,000 ล้านบาท ส่วนใหญ่นำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย ลาว และเมียนมา

ขณะที่สหภาพยุโรปรายงานว่าในปี 2555 ประเทศไทยส่งไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ไปขายในสหภาพยุโรปคิดเป็น มูลค่าทั้งหมด 145 ล้านยูโร⁹ หรือประมาณ 5.8 พันล้านบาท

เมื่อดูจากสถิติการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ ความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และจำนวนประเทศที่เป็น คู่ค้ากับไทย ทั้งเป็นผู้ซื้อและผู้ขาย นับว่าประเทศไทยเป็นตัวละครที่มีบทบาทค่อนข้างโดดเด่นในเวทีการค้าผลิตภัณฑ์ ไม้ของภูมิภาคเลยทีเดียว

8 ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ ปี 2557

9 Thailand and EU announce the start of VPA negotiations, 13 September 2013, www.euflegt.efi.int/thailand-news

ปัญหาป่าไม้ที่ดิน

การลดลงของพื้นที่ป่า การบุกรุกป่าและการลักลอบตัดไม้ไม่ได้เป็นปัญหาเดียวของป่าไม้ในประเทศ อีกหนึ่งปัญหาใหญ่ที่สะท้อนปัญหาของการจัดการป่าไม้ของประเทศไทยมาช้านาน คือ ปัญหาความขัดแย้งในสิทธิการถือครองที่ดินของชุมชนในเขตป่า เนื่องจากภาครัฐมองว่าชุมชนที่อยู่ในป่าเป็นภัยคุกคามต่อผืนป่า รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจึงมีนโยบายที่มุ่งเน้นเอาผิดกับชุมชนที่ทำกินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม่ตามกฎหมาย โดยไม่เน้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาร่วมกันเพื่อการรักษาและฟื้นฟูป่าไม้โดยวิธีการที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย นับตั้งแต่โครงการจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในยุครัฐบาลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อปี 2534 จนมาถึงนโยบายทวงคืนผืนป่า และ “แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกมาเมื่อปี 2557 โดยมีเป้าหมายเพื่อ “พิทักษ์รักษาป่าไม้ของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์โดยให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อย 40 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศ ภายใน 10 ปี”

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าทั้งอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศมีอยู่ประมาณ 10 ล้านคน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคอีสาน (กป.อพช.อีสาน) วิเคราะห์ว่า หากดำเนินการตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ของ คสช.อย่างเต็มรูปแบบ จะต้องมีการยึดคืนที่ดินจากประชาชนในเขตป่าทั้งหมด 1,253 แห่ง รวม 8,148 หมู่บ้าน

ประภาส ปิ่นตบแต่ง นักวิชาการและนักเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ศึกษาเรื่องปัญหาป่าไม้-ที่ดินมาช้านานสรุปถึงปัญหาสิทธิที่ดินทำกินในเขตป่าไม้เอาไว้ว่า “จุดมุ่งหมายการคืนผืนป่าเป็นสิ่งที่ดูอย่างไม่ต้องสงสัย แต่ปัญหาก็คือ มีผู้คนจำนวนมากอยู่ในเขตป่าด้วยเหตุและเงื่อนไขที่สลับซับซ้อน ชาวบ้าน นายทุนบุกรุกป่าหรือจ้างชาวบ้านให้บุกรุกป่าเป็นสิ่งที่ต้องจัดการ แต่มีผู้คนจำนวนราวสัก 10 ล้านคน และชุมชนจำนวนมากอยู่ในเขตป่า ด้วยสาเหตุที่มีการประกาศป่าทับที่ทำกินของชาวบ้าน และชุมชน กฎหมายไปรุกที่ดินของชาวบ้าน กระบวนการพิสูจน์สิทธิก็มีปัญหา¹⁰

ชุมชนท้องถิ่นและขบวนการภาคประชาชนได้ต่อสู้กับปัญหาสิทธิที่ดินทำกินในเขตป่าไม้มานานหลายปีเพื่อยืนยันว่าพวกเขามีสิทธิในทรัพยากรป่าไม้และหลายชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนที่จะถูกประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังมีได้มีการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อนโยบายหนึ่งจบไป นโยบายใหม่ที่ใช้ชื่อใหม่แต่อยู่บนแนวคิดเดิมที่มองชุมชนเป็นภัยของป่าก็ตามมา ซึ่งโดยเหตุที่สิทธิการถือครองที่ทำกินของชุมชนในที่ดินลักษณะเช่นนี้ถูกระงับว่าผิดกฎหมาย จึงเป็นต้นทางของความผิดกฎหมายในการใช้ประโยชน์จากไม้ที่ทำการปลูกขึ้นมาในที่ดินนี้ตามไปด้วย

10 ประภาส ปิ่นตบแต่ง : 40 ปี แห่งความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดิน, 11 พฤศจิกายน 2557, <http://prachatai.com/journal/2014/11/56432>

การใช้ประโยชน์จากไม้

เนื่องมาจากความพยายามที่จะเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และดูแลทรัพยากรป่าไม้จากการถูกสัมปทาน และการต่อสู้กับปัญหาสิทธิที่ดินที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์นั้นถือเป็นปัญหาเร่งด่วนและมีความสำคัญลำดับแรกของชุมชนและภาคประชาสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ปัญหาข้อจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากไม้จึงเป็นประเด็นที่ยังคงมีการเคลื่อนไหวกันไม่มากนักในช่วงก่อนหน้านี้แม้สิทธิข้อนี้จะถูกจำกัดไว้ในกฎหมายมาอย่างยาวนาน

พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ฉบับที่ 5 (แก้ไข พ.ศ.2518) กำหนดให้ไม้สักและไม้ยางเป็นไม้หวงห้าม ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เว้นแต่จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทาน กฎหมายฉบับนี้ยังควบคุมการเคลื่อนย้ายไม้และการตั้งโรงงานแปรรูปไม้ ที่มีขั้นตอนต่างๆ ที่ซับซ้อนและยุ่งยาก ซึ่งผู้ประกอบการทำไม้ หรือเกษตรกรผู้ปลูกไม้หวงห้ามเหล่านี้ได้สะท้อนถึงปัญหาความยุ่งยากต่อการทำไม้อย่างถูกกฎหมาย และรวมถึงปัญหาการถูกเรียกรับประโยชน์จากเจ้าหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวก

ขณะที่ปัญหาเรื่องความยุ่งยากในการใช้ประโยชน์จากไม้สักและไม้ยางน่ายังไม่ได้รับการแก้ไข วันที่ 21 กรกฎาคม 2557 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ “เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์” ซึ่งหนึ่งในมาตราที่มีการแก้ไขคือ มาตรา 7 โดยเพิ่มชนิดของไม้หวงห้ามเป็น 17 ชนิด จากเดิมที่มีเพียง 2 ชนิด คือ ไม้สักและยางนา

“มาตรา 7 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้ชิงชัน ไม้เก็ดแดง ไม้โอเม้ง ไม้พะยุงแกลบ ไม้กระพี้ ไม้แดงจีน ไม้ชะยูง ไม้กระซิก ไม้กระซิบ ไม้พะยุง ไม้หมากพลูดักแตน ไม้กระพี้เขาควาย ไม้เก็ดดำ ไม้โอเม้ง และไม้เก็ดเขาควาย ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”¹¹

เสียงสะท้อนจากภาคประชาชน โดยเฉพาะในฝั่งผู้ทำธุรกิจสวนป่าและกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกไม้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มชนิดไม้หวงห้าม โดยให้เหตุผลว่า “นอกจากจะไม่ช่วยรักษาป่าแล้ว ยังดับอนาคตของเกษตรกร”¹² อีกทั้งยังจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปลูกสวนป่าในประเทศไทยและจะทำให้พันธุ์ไม้หวงห้ามของไทยหมดไปในที่สุด

“สิ่งที่รัฐควรจะทำเพื่อการรักษาป่าและพันธุ์ไม้ของไทยไว้ได้คือต้องส่งเสริมและมีกลไกสนับสนุนให้ประชาชนปลูกสวนป่า และควรยกเลิกกฎหมายที่ควบคุมไม้หวงห้ามออกไปโดยทันที เพื่อสร้างอนาคตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ เพราะโลกกำลังต้องการสินค้าที่มาจากธรรมชาติ ไม่ใช่สังเคราะห์” ดร.นิคม แผลมสัก นายกสมาคมธุรกิจไม้โตเร็ว กล่าวในเวทีเสวนาเรื่อง “ไม้หวงห้าม: รักษาหรือทำลายป่า” ซึ่งจัดโดยเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กส์ที่ หลังจากประกาศ คสช.ฉบับนี้ออกมาได้ไม่นาน

11 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557

12 ไม้หวงห้ามทำลายป่า ดับฝันเกษตรกรไทย, 19 สิงหาคม 2557, <http://www.recoftc.org/country/thailand/press-releases>

พงศา ชูแถม ผู้จัดการใหญ่ธนาคารต้นไม้ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า “การประกาศไม้หวงห้ามถือเป็นการทำลายแรงจูงใจอย่างสำคัญทำให้คนไม่ต้องการปลูกไม้เหล่านี้”¹³

นอกจากการเพิ่มชนิดไม้หวงห้ามแล้ว ประกาศ คสช. ฉบับนี้ยังมีลักษณะการควบคุมไม้หวงห้ามในพื้นที่เช่นเดียวกับไม้หวงห้ามสองชนิดเดิม กล่าวคือ “ไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร” เท่ากับรวมถึงไม้หวงห้ามในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนด้วย ซึ่งภาคประชาชนเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานทำให้เกิดความยุ่งยากในการตัดและเคลื่อนย้ายไม้เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้ดังกล่าวต้องขอและได้รับการอนุญาตก่อนแม้จะปลูกในที่ดินของตัวเอง ขั้นตอนการขออนุญาตที่ซับซ้อนและยุ่งยากเกี่ยวกับการทำไม้และเคลื่อนย้ายไม้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นผู้กระทำผิดในข้อหาทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายทั้งที่เป็นการตัดโค่นต้นไม้ที่ตนเองปลูกในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของตนเอง

ตั้งแต่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 จนมาถึงประกาศ คสช. ฉบับที่ 106/2557 ดูเหมือนว่าภาคประชาชนจะยังต้องต่อสู้อีกยาวไกลเพื่อให้ได้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากไม้และการยกเลิกไม้หวงห้ามซึ่งพวกเขามองว่านอกจากจะไม่ใช้หนทางแก้ปัญหาการลักลอบตัดไม้ในป่าแล้ว ยังอาจจะทำให้ต้นไม้ในป่าหมดไปเร็วขึ้นด้วย

ธรรมาภิบาลการจัดการป่าไม้

ท่ามกลางวิกฤตป่าไม้ไทยที่ถูกรุมเร้าด้วยปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า การลักลอบตัดไม้และความขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดิน ทุกภาคส่วนเห็นตรงกันว่า “ธรรมาภิบาล” คือความหวังและหนทางที่จะหยุดยั้งวิกฤตนี้

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนว่าการจัดการทรัพยากรป่าไม้ยังขาดธรรมาภิบาล คือ ข้อร้องเรียนจากประชาชนถึงพฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การเรียกรับสินบนในขั้นตอนการขออนุญาตต่างๆ การดำเนินคดีกับชาวบ้านอย่างไม่เป็นธรรม ความล่าช้าในการให้บริการ การบังคับใช้นโยบายและกฎหมายโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งข้อร้องเรียนเหล่านี้มีทั้งที่เสนอผ่านช่องทางการร้องเรียนของรัฐและในเวทีที่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ของภาคประชาชน ซึ่งแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยอมรับเองว่าสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจริง

ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอป ประเทศไทย) เห็นว่า การขาดธรรมาภิบาลเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย และปัญหารากฐานที่นำมาสู่การขาดธรรมาภิบาลในการจัดการป่าไม้ก็คือ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย การสร้างความซับซ้อนที่เกินความจำเป็นในระเบียบและขั้นตอนตามกฎหมาย การเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การเรียกรับสินบนและการคอร์ปชั่น การผูกขาดทางการค้าและความไม่เป็นธรรมในตลาด ไปจนถึงการไม่เคารพสิทธิของชุมชนและประชาชน และการขาดระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระและโปร่งใส

13 อ้างแล้ว.

กำไ้มเฟล็กส์ก็จึงสำคัญสำหรับประเทศไทย

มาตรฐานการค้าแบบใหม่ของโลก - เฟล็กส์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปแสดงเอกสารการตรวจสอบที่มาของไม้เพื่อพิสูจน์ได้ว่าไม้ที่ตนนำเข้ามีที่มาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ สินค้าไม้นั้นจะต้องถูกส่งกลับ เรื่องนี้จึงมีผลกระทบต่อผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ในประเทศไทย เพราะหากผู้ส่งออกไม่สามารถแสดงหลักฐานยืนยันที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ว่ามีที่มาถูกต้องตามกฎหมายได้ สินค้าไม้ของไทยก็อาจจะไม่สามารถเข้าสู่ตลาดของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้ หรือจะต้องใช้เวลาการตรวจพิสูจน์ที่ยาวนาน

สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับเฟล็กส์ก็คือ ระเบียบนี้ไม่ได้ใช้บังคับประเทศอื่นและการเจรจาความเป็นหุ้นส่วนเฟล็กส์ที่วีพีเอเอ็นก็เป็นการทำโดยความสมัครใจ แต่เฟล็กส์ที่บังคับผู้ประกอบการนำเข้าไม้ในสหภาพยุโรปว่าจะต้องทำการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย (Due Diligence) ทำให้ผู้ประกอบการจึงเลือกซื้อไม้จากประเทศที่สามารถรับรองได้ว่าไม่มีที่มาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศที่ไม่มีระบบรับรองก็จะเสียโอกาสในการส่งค้าขายกับสหภาพยุโรป

เฟล็กส์ที่ครอบคลุมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ชนิดใดบ้าง

ไม้เนื้อแข็ง ไม้สำหรับปูพื้น ไม้อัด เยื่อไม้และกระดาษ เฟอร์นิเจอร์ไม้ กรอบรูปไม้ ชิ้นส่วนที่ทำจากไม้ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากไม้ หรือผลิตภัณฑ์ไม้เกือบทุกประเภท รวมทั้งไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ได้จากป่าปลูกเพื่อการพาณิชย์ เช่น ไม้ยางพาราและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซีดีเอชและเศษไม้ ไม่ว่าไม้เหล่านั้นจะถูกอัดออกมาในรูปแบบใดก็ตาม แต่ไม่รวมผลิตภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ หวาย ไม้ไผ่ และกระดาษพิมพ์ เช่น วารสารและหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ขอบเขตของผลิตภัณฑ์ไม้ภายใต้เฟล็กส์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ที่มา: www.tefso.org

ในความเป็นจริง เฟล็กส์ที่ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าไม้ของไทยไปยังสหภาพยุโรปโดยตรงเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ไปขายในประเทศอื่นที่นำเข้าวัตถุดิบจากไทยเพื่อนำไปผลิต ผลิตภัณฑ์ส่งไปสหภาพยุโรปด้วย

“ผลิตภัณฑ์ไม้ก็เหมือนรถยนต์หรือเสื้อผ้า คือ วัตถุดิบมาจากประเทศหนึ่ง นำไปประกอบอีกประเทศหนึ่ง เพื่อส่งออกไปขายอีกประเทศหนึ่ง อย่างเช่น อินโดนีเซียนำเข้ากระดาษจากไทยแต่เมื่อไทยไม่สามารถรับรองได้ว่าเยื่อกระดาษที่ส่งไปขายให้อินโดนีเซียนั้นมีการรับรองแหล่งที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมาย อินโดนีเซียก็อาจเลิกส่งกระดาษจากไทยเพราะเขาได้แก้ไขกฎหมายนำเข้า ผลิตภัณฑ์ไม้ใหม่ตั้งแต่มีการวางระบบของเฟล็กส์ที่อินโดนีเซียได้สร้างขึ้น ที่ผ่านมามีกรณีที่กระดาษรีไซเคิลที่บริษัทเอกชนรายหนึ่งของไทยส่งไปขาย

อินโดนีเซียแล้วถูกชะลอการสั่งซื้อ เพราะไม่มีเอกสารรับรองแหล่งที่มา เฟล็กส์ที่จึงไม่ใช่เรื่องของการส่งไม้ไปขายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการชิงความได้เปรียบทางการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจ” วรวงศนา รัตนรัตน์ ผู้ประสานงานแผนงานประเทศไทย ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอป ประเทศไทย) อธิบายถึงผลกระทบของเฟล็กส์ที่อาจเกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมไม้ของไทย

"ปัญหาหลักลอบตัดไม้และการลดลงของพื้นที่ป่า ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการห้ามคนไปยุ่งกับป่า แต่ต้องแก้ด้วยการวางระบบจัดการที่ดี มีกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับและได้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียม ซึ่งเฟล็กก็จะช่วยให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นได้"

– วรจกนา รัตนรัตน์

โอกาสของการสร้างมาตรฐานการค้าไม้ที่ยั่งยืน-เฟล็กที่เป็นโอกาสในการปฏิรูประบบการจัดการไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ในประเทศไทย หากทำได้สำเร็จ นอกจากเฟล็กที่จะเป็นกลไกที่จะช่วยหยุดยั้งการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายซึ่งจะทำให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้แล้ว ยังช่วยเพิ่มรายได้ของประเทศจากการส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรผู้ปลูกไม้ได้อีกด้วย

“ปัญหาหลักลอบตัดไม้และการลดลงของพื้นที่ป่า ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการห้ามคนไปยุ่งกับป่า แต่ต้องแก้ด้วยการวางระบบจัดการที่ดี มีกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับและได้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียม ซึ่งเฟล็กที่จะช่วยให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นได้” ผู้ประสานงานรีคอป ประเทศไทยกล่าว

บรรจง วงศ์ศรีสุนทร ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office:TEFSO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กรมป่าไม้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเฟล็กทีในประเทศไทย เป็นอีกคนหนึ่งที่ยืนยันว่าเฟล็กทีคือ “โอกาส” ของไทย

“ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศอยู่แล้ว แต่ที่ผ่านมามีโอกาสจะยังไม่เกิดขึ้นทาง เฟล็กทีจึงเป็นโอกาสที่เราจะลงมือพัฒนากระบวนการรับรองไม้และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีธรรมาภิบาล และถ้าเราทำได้ตามมาตรฐานของเฟล็กที ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในการรับรองไม้ขั้นสูงสุดผลิตภัณฑ์ไม้ของเราจะได้รับการยอมรับจากทั่วโลก จะส่งไปขายประเทศไหนก็ได้”¹⁴

นอกจากโอกาสในการพัฒนาระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้แล้ว ผู้อำนวยการ TEFSO มองว่า โอกาสสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ เฟล็กทีทำให้ภาครัฐ เอกชนและประชาชนได้มาพูดคุยระดมสมองกันเพราะสหภาพยุโรปกำหนดไว้ว่า ในกระบวนการเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนเฟล็กที วิพีเอ นั้นภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายจะต้องหารือกันเพื่อวางระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

“ถ้าไม่มีเฟล็กที รับรองว่ากระบวนการพูดคุยกันเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้น รัฐก็จะทำของตัวเองไป ไม่สนใจหรือกว่าคนอื่นคิดอย่างไร ใครทำผิดกฎหมายก็จับ ก็ไม่เข้าใจกันสักที แต่เฟล็กทีที่กำหนดให้ทุกฝ่ายต้องมาช่วยกันคิดและทำร่วมกันอะไรที่ติดขัดก็มาช่วยกันหาทางแก้ไข”

14 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559

ประยุทธ์ หล่อสุวรรณศิริ อดีตรองอธิบดีกรมป่าไม้ที่คลุกคลีกับเฟล็กทีตั้งแต่เริ่มต้น เห็นด้วยว่าเฟล็กทีคือโอกาสที่ประเทศไทยจะนำกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่แล้วมาสร้างระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้เพื่อให้เข้ามามาตรฐานของสหภาพยุโรป

“ทำไมเราจะทำเฟล็กทีไม่ได้ในเมื่อเรามีกฎหมายป้องกันการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายอยู่แล้ว เฟล็กทีสอดคล้องกับกฎหมายป่าไม้ของเรา ถ้าอยากส่งไม้ออกไปสหภาพยุโรปได้เราก็ต้องทำ นี่เป็นโอกาสของไม้จากสวนป่าที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพราะยืนยันได้ว่ามาจากแหล่งที่ถูกตัด และจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ที่มีที่ดินปลูกไม้ป่ามากขึ้นด้วย ผมเชื่อว่าประเทศเราทำได้” อดีตรองอธิบดีกรมป่าไม้กล่าวในเวทีเสวนาใหญ่เฟล็กทีภาคประชาสังคม “เฟล็กที-คีนสิทธิตั้งไม้ให้ผู้ปลูกและชุมชน” จัดโดยเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที ที่สวนป่าห่อมมีสุข อ.เมือง จ.ระยอง ระหว่างวันที่ 12-13 พฤษภาคม 2559

เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที มีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า ข้อตกลงเฟล็กทีวีพีเอ เป็นโอกาสหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงแนวทางปฏิบัติงานในการบริหารและควบคุมไม้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ไม่ว่าจะเป็นเพราะการปรับตัวเพื่อรับกับมาตรฐานการค้าแบบใหม่ของโลก หรือเพราะเห็นว่าเฟล็กทีคือ “โอกาส” หรือทั้งสองอย่าง รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจเข้าสู่การเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า หรือ “เฟล็กทีวีพีเอ” กับสหภาพยุโรปซึ่งแจ้งตอบรับการเจรจากับประเทศไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2556



"ประเทศไทยจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศอยู่แล้ว แต่ที่ผ่านมามาอาจจะยังไม่มีทิศทาง เฟล็กทีจึงเป็นโอกาสที่เราจะลงมือพัฒนาระบบการรับรองไม้และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีธรรมาภิบาล และถ้าเราทำได้ตามมาตรฐานของเฟล็กที ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในการรับรองไม้ขั้นสูงสุด ผลิตภัณฑ์ไม้ของเรา ก็จะได้รับการยอมรับจากทั่วโลก จะส่งไปขายประเทศไหนก็ได้"

- บรรจง วงศ์ศรีสุนทร



ประเทศไทยกับ 6 ปี บนเส้นทางของเฟล็กที

ปี 2553 นับเป็นจุดเริ่มต้นของ “เฟล็กที” ในประเทศไทยเจ้าหน้าที่ของ FLEGT Facility และ EFI ได้มาหารือกับกรมป่าไม้เกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเฟล็กทีและกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของสหภาพยุโรป (EU Timber Regulation: EUTR) เพื่อต่อต้านการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเฟล็กที ในปีเดียวกันนี้ กรมป่าไม้ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมอบรมเกี่ยวกับเฟล็กทีที่ประเทศเวียดนามและในวันที่ 12 พฤษภาคม 2553 กรมป่าไม้แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานเพื่อรองรับการทำข้อตกลงเฟล็กที

กระทรวงการต่างประเทศเริ่มขยับเรื่องเฟล็กทีเช่นกัน โดยเอกอัครราชทูตประจำกรุงบรัสเซลส์ได้จัดประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่กรุงเทพฯ และได้แจ้งว่าสถานทูตไทยในกรุงบรัสเซลส์ได้แจ้งที่มนักกฎหมายวิเคราะห์ว่าไทยควรเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อลงนามในข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ หรือไม่ ซึ่งที่มนักกฎหมายให้ความเห็นว่าควรเจรจา ต่อมาในเดือนกันยายน 2553 กรมป่าไม้ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานประสานงานหลักในการดำเนินงานเกี่ยวกับเฟล็กที ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นหลักกิโลเมตรแรกของการขับเคลื่อนเรื่องเฟล็กทีในประเทศไทย

ปี 2554 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคำสั่ง ที่ 187/2554 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้าข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (วีพีเอ) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติ และการค้า (เฟล็กที) โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ คณะกรรมการชุดนี้มีทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมยุโรป และกรมศุลกากร

ปี 2555 กระทรวงการต่างประเทศโดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ จัดเวทีระดมความเห็นและให้ข้อมูลเกี่ยวกับเฟล็กทีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนในหัวข้อ “กฎระเบียบซื้อขายไม้และผลิตภัณฑ์ไม้” ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสรุปว่า ภาคเอกชนไทยเห็นด้วยกับกฎหมายและกฎระเบียบของสหภาพยุโรปและพร้อมปรับตัวและปฏิบัติตาม โดยให้เหตุผลที่น่าสนใจว่าไม่เพียงสหภาพยุโรปเท่านั้นที่ต้องการให้มีการรับรองว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้มีที่มาที่ถูกต้อง แต่ประเทศอื่นอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียก็มีกฎระเบียบในลักษณะเดียวกัน ส่วนกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยประสานงานหลักเรื่องเฟล็กทีก็มีส่วนที่สนับสนุนการเปิดเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ เพราะเห็นว่ามีความประโยชน์ต่อประเทศไทย

กระทรวงการต่างประเทศสรุปไว้ว่า การเจรจาเฟล็กที วีพีเอ น่าจะเข้าข่ายมาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญปี 2550 ซึ่งระบุว่าการทำงานหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ปลายเดือนกรกฎาคม 2555 สหภาพยุโรปร่วมกับกรมป่าไม้และศูนย์วิจัยป่าและชุมชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการเตรียมเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ที่ จ.เชียงใหม่ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ภาคประชาสังคมนำโดยธนาคารต้นไม้ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเฟล็กที

11 ธันวาคม 2555 เป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งของเฟล็กทีในประเทศไทย เมื่อคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบกรอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (เฟล็กที วีพีเอ) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาต่อไป ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มติครม. 11 ธ.ค.2555 ระบุสาระสำคัญของกรอบการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ไว้ 7 ข้อดังนี้

1. การกำหนดค่านิยามและกรอบสินค้าประเภทไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทย
2. กำหนดการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ประเทศไทยส่งออกสู่ตลาดสหภาพยุโรป
3. การปรับปรุงและกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการรับรองแหล่งที่มาของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ไม่สร้างภาระต้นทุนที่ไม่เหมาะสม และอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย รวมทั้งการลดอุปสรรคทางการค้าของสินค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของประเทศไทยให้มากที่สุด เพื่อขยายการส่งออกสินค้าประเภทนี้ของไทยอย่างยั่งยืน
4. ให้มีมาตรการป้องกันและเยียวยาสำหรับผู้ประกอบอุตสาหกรรมไม้ประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบการทำเฟล็กที วีพีเอ
5. ให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย
6. ให้มีมาตรการช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป เช่น การสนับสนุนจากสหภาพยุโรปให้ใช้สินค้าไม้ของประเทศไทย ผ่านทางการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green Procurement)
7. ให้มีการเจรจาเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพรวม

นอกจากนี้มติ ครม.ยังได้กำหนดให้กรมป่าไม้และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ รวมทั้งเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550 ด้วย

14 ธันวาคม 2555 คณะกรรมการเจรจาเฟล็กที วีพีเอ ที่มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ เป็นประธาน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ คือ 1) คณะอนุกรรมการเจรจาเฟล็กที วีพีเอ 2) คณะอนุกรรมการรองรับการ

ปฏิบัติตามข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ 3) คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นประธานคณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ

ปี 2556 ประเทศไทยเดินหน้าเรื่องเฟลิกที่อย่างเต็มตัวตลอดทั้งปี เริ่มจากวันที่ 29 มกราคม 2556 รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาเฟลิกที่ วีพีเอ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นกรมป่าไม้จึงขอให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งความประสงค์ของไทยที่จะเจรจาข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ ไปยังสหภาพยุโรป

12 กุมภาพันธ์ 2556 กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ส่งหนังสือถึงสหภาพยุโรปเพื่อขอเปิดเจรจาข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ เฟลิกที่ วีพีเอ หลังจากนั้น น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศย้ำเจตนารมณ์ของไทยที่จะเข้าร่วมเจรจาข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ อีกครั้ง ระหว่างการหารือกับประธานคณะกรรมการยุโรป นายจูเซ มานูเอล บาร์โธโลเมอ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2556 และในเดือนเดียวกันนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายไทยและสหภาพยุโรปได้หารือกันอย่างไม่เป็นทางการนอกรอบการประชุมภาคีอนุสัญญาไซเตสที่กรุงเทพฯ เพื่อเตรียมการสำหรับการเริ่มต้นการเจรจาเฟลิกที่ วีพีเอ

22 เมษายน 2556 สหภาพยุโรปตอบรับการเจรจากับประเทศไทย

11 กันยายน 2556 ประเทศไทยและสหภาพยุโรปเริ่มต้นการเจรจาข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ “เฟลิกที่ วีพีเอ” อย่างเป็นทางการ โดยนายโชติ ตราชู ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะประธานคณะกรรมการเจรจาเฟลิกที่ วีพีเอ ฝ่ายไทยและหัวหน้าฝ่ายการค้าและเศรษฐกิจของคณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย ร่วมประกาศเจตจำนงในการเจรจาเพื่อนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงนี้ให้ได้โดยเร็ว

“ข้อตกลงระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปฉบับนี้จะช่วยรักษาและขยายตลาดการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากประเทศไทยไปยังสหภาพยุโรป เฟลิกที่ วีพีเอ จะทำให้มีการวางระบบเพื่อตรวจสอบที่มาของไม้ และเจ้าหน้าที่ไทยจะได้รับอนุญาตให้ออกใบรับรองเฟลิกที่สำหรับผลิตภัณฑ์ไม้ที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปซึ่งผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟลิกที่ จะถือว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ต้องตามระเบียบกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ (EU Timber Regulation: EUTR) ว่าด้วยการห้ามจำหน่ายไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายในสหภาพยุโรป ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2556” แถลงการณ์ร่วมระหว่างไทยและสหภาพยุโรประบุ¹⁵

13-14 พฤศจิกายน 2556 ผู้เชี่ยวชาญของฝ่ายไทยและสหภาพยุโรปประชุมร่วมกันครั้งแรก พร้อมกับพบปะผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน เพื่อหารือเกี่ยวกับการเจรจาข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ และกระบวนการจัดทำคำนิยามความถูกต้องของไม้ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้ ผลจากการประชุมในครั้งนี้ได้มีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการร่างคำนิยามไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมร่วมอยู่ในคณะทำงานด้วย

15 Joint Press Release Thailand and European Union launch negotiations for a bilateral agreement strengthening forest governance and timber trade, 11 กันยายน 2556

28 พฤศจิกายน 2556 กรมป่าไม้มีคำสั่งตั้งสำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที (Thai-EU FLEGT Secretariat Office: TEFSO) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเฟล็กทีในประเทศไทย

นอกจากความก้าวหน้าในเรื่องการเปิดการเจรจาแล้ว ปี 2556 ยังเป็นที่ภาคประชาสังคมเข้ามาจับบทบาทชัดเจนขึ้น จากเดิมที่มีเพียงภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นอนุกรรมการที่กรมป่าไม้ตั้งขึ้นบางชุด โดยมีรศอภ ประเทศไทยเป็นองค์กรที่สนับสนุนและประสานงานให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ผ่านเวทีเสวนาเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

ปี 2557 เป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและมีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พ.ค.2557 แต่การดำเนินการของไทยเกี่ยวกับเฟล็กทีก็มีความคืบหน้าไปไม่น้อย สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที จัดประชุมเรื่องการทำหนดนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ขึ้นหลายครั้ง โดยมีผู้แทนจากภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมร่วมระดมความคิดเห็นด้วย

นอกจากนี้ในปี 2557 ยังมีการรวมตัวของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้และตัวแทนเกษตรกรรายย่อยเป็น “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที” เพื่อส่งเสริมสิทธิและปรับปรุงช่องทางการใช้ประโยชน์จากต้นไม้และทรัพยากรป่าไม้ ผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ แสดงความคิดเห็นของภาคประชาสังคมและติดตามผลของกระบวนการเฟล็กทีในประเทศไทย

ปี 2558 การทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายยังคงเป็นงานหลักของปีนี้ ความคืบหน้าที่สำคัญคือ การจัดทำร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายฉบับแรกเสร็จสิ้นและอธิบดีกรมป่าไม้ได้ส่ง “ร่างแรก” นี้ให้ทางสหภาพยุโรปพิจารณาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2558 สหภาพยุโรปส่งความคิดเห็นต่อร่างคำนิยามนี้กลับมาในอีกหนึ่งเดือนหลังจากนั้น

วันที่ 20 เมษายน 2558 กรมป่าไม้มีคำสั่งเพิ่มเติมขอขอบเขตการทำหน้าที่ของคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีตัวแทนภาคประชาสังคมอยู่ด้วย 5 คน จากสมาชิกคณะทำงานทั้งหมด 27 คน เพื่อให้มีขอบเขตการทำงานมากกว่าการทำคำนิยาม แต่ครอบคลุมภาคผนวกอื่นๆ ของข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ด้วย

อีกหนึ่งความเคลื่อนไหวที่สำคัญของปี 2558 คือ การจัดเวทีใน 4 ภาค เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการจัดทำข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ภายใต้โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทย” โดยมีสำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กที เป็นเจ้าภาพ จัดขึ้นทั้งหมด 6 ครั้ง ระหว่างเดือนกันยายน-ธันวาคม 2558 ที่จังหวัดกรุงเทพฯ ขอนแก่น ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และเชียงใหม่ และเวทีสรุปการปรึกษาหารือในเดือนกุมภาพันธ์ 2559

ปี 2559 ก้าวเข้าสู่ปีที่ 3 หลังจากประเทศไทยและสหภาพยุโรปประกาศเริ่มเจรจาข้อตกลง เฟลิกที่ วีพีเอ อย่างเป็นทางการเมื่อ 11 กันยายน 2556 คณะกรรมการเจรจามีแผนจะจัดเจรจากับสหภาพยุโรปครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2559 แต่เลื่อนออกไปเป็นช่วงปลายเดือนเมษายน “เนื่องจากติดขัดหลายประการ”¹⁶ ล่าสุด (เดือนสิงหาคม 2559) การเจรจาระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปก็ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งหากยังไม่เริ่มต้นการเจรจา ก็หมายความว่า การดำเนินงานเรื่อง เฟลิกที่ นั้นล่าช้ากว่าแผนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ว่า การเจรจาระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปควรจะได้ข้อสรุปและมีการลงนามในข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ ภายในปี 2559

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2559 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมเจรจาจากภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้น 2 ท่าน จากชุดคณะกรรมการเดิมที่ยังไม่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้าร่วม โดยมีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล กำหนดท่าทีต่อการเจรจา ฝั่งรัฐไทย และเข้าร่วมประชุมระดับเทคนิคกับผู้แทนอียู (อ้างอิงคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ 2/2559)

แม้ว่าการเจรจาครั้งแรกจะถูกเลื่อนออกไปแต่สำนักเลขาธิการไทย-อียู เฟลิกที่ ระบุว่าได้รายงานความคืบหน้าในการทำงานให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหัวหน้าคณะเจรจาทราบอย่างต่อเนื่องและการจัดทำร่างข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ ก็ยังคงเดินหน้าต่อไป โดยปีนี้สำนักงานเลขาธิการไทย-อียู เฟลิกที่ ได้เริ่มจัดทำ “ขอบเขตผลิตภัณฑ์” ซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญในข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ ควบคู่ไปกับการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ซึ่งอยู่ในกระบวนการปรับปรุงร่างนิยามส่งไปให้สหภาพยุโรปพิจารณาให้ความเห็น

ในส่วนของภาคประชาสังคม มีความเคลื่อนไหวที่สำคัญคือ วันที่ 12-13 พฤษภาคม 2559 ีคอฟ ประเทศไทย และเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟลิกที่ ได้ร่วมกันจัด “เวทีสัมมนาใหญ่ เฟลิกที่ภาคประชาสังคม: เฟลิกที่-คีนสิทธิตันไม้ให้ผู้ปลูกและชุมชน” ณ สวนป่าหอมมีสุข ต.กะเจ็ด อ.เมือง จ.ระยอง ซึ่งมีสมาชิกเครือข่ายจากทั่วประเทศประมาณ 100 คน มาร่วมประมวลความก้าวหน้าและบทเรียนจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ และร่วมกันกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนของเครือข่ายในอนาคต ซึ่งเครือข่ายฯ ได้ออกแถลงการณ์เรียกร้อง การสนับสนุนเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืน บนฐานกฎหมาย ธรรมาภิบาล และการค้าที่เป็นธรรมซึ่งแถลงการณ์ฉบับนี้นับว่าเป็นท่าทีล่าสุดอย่างเป็นทางการของภาคประชาสังคมต่อการจัดทำข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ

หนึ่งในข้อเสนอที่อยู่ในแถลงการณ์ของเครือข่ายฯ คือ ขอให้ภาครัฐพิจารณาผู้แทนของภาคประชาสังคมเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการเตรียมการเจรจาอย่างน้อย 3 คน ซึ่งต่อมากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่ง

16 รายงานการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป เรื่องการจัดทำขอบเขตผลิตภัณฑ์ ครั้งที่ 1/2559 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2559

ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2559 แต่งตั้งผู้แทนจากภาคประชาสังคม 2 คน เป็นคณะอนุกรรมการเตรียมเจรจา โดยมีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล กำหนดท่าทีต่อการเจรจา ฝั่งรัฐไทย และเข้าร่วมประชุมระดับเทคนิคกับผู้แทนของสหภาพยุโรป¹⁷

6 ปีที่ผ่านมา นับว่าประเทศไทยเดินทางมาไกลพอสมควรบนเส้นทางของเฟล็กกี นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่จาก EFI มาให้ข้อมูลกับกรมป่าไม้เมื่อปี 2553 จนถึงปี 2559 ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรไม้และป่าไม้ เริ่มคุ้นเคยและรู้จักคำว่า “เฟล็กกี” สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อจากนี้ คือ การเริ่มต้นเจรจาระหว่างไทยและสหภาพยุโรปเพื่อนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงเฟล็กกีที่วีฟิเอ ซึ่งแม้ไม่มีการกำหนดเส้นตายสำหรับการลงนาม แต่ทุกฝ่ายที่เห็นว่าเฟล็กกีจะเป็นโอกาสในทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาการทำไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายและเป็นตัวช่วยให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิในต้นไม้ที่ตัวเองปลูก ต่างก็หวังจะเห็นความคืบหน้าของเฟล็กกีในทุกด้าน ทั้งการลงนามและการปรับปรุงกฎหมายระเบียบในบ้านเราเพื่อให้สอดคล้องกับเฟล็กกี

17 คำสั่งคณะกรรมการเจรจาทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติภิบาลและการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปที่ 2/2559 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อเตรียมการรองรับการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติภิบาลและการค้าจากสหภาพยุโรป





ภาคประชาสังคม กับเฟล็กที

ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่า “เฟล็กกี” เข้ามาในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อปี 2553 โดยเจ้าหน้าที่ EFI มาให้ข้อมูลกับกรมป่าไม้ พร้อมๆ กับที่เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงบรัสเซลส์แจ้งเรื่องการบังคับใช้แผนปฏิบัติการเฟล็กกีที่และกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้แห่งสหภาพยุโรป (EUTR) ให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฟัง

ยิ่งลักษณ์ ปฏิภาณทเวา สหกรณ์สวนป่าภาคเอกชน จำกัด เป็นคนหนึ่งที่เข้าไปทำงานกับกรมป่าไม้ในเรื่องเฟล็กกีที่ตั้งแต่ช่วงแรกๆ ที่เฟล็กกีเข้ามาในประเทศไทย เธอเล่าว่า “เมื่อทราบว่าสหภาพยุโรปบังคับใช้มาตรการนี้ในฐานะที่เป็นคนปลูกสวนป่าจึงเกิดความสงสัยและอยากรู้ว่าเฟล็กกีคืออะไรและร้อนใจว่าในฐานะผู้ที่ปลูกต้นไม้โดยตรงจะต้องทำอย่างไรบ้าง”

จากความ “อยากรู้” และ “ร้อนใจ” ว่าเฟล็กกีที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจสวนป่าอย่างไรบ้าง ยิ่งลักษณ์จึงศึกษาหาข้อมูลและเห็นความจำเป็นของการเจรจาเพื่อลงนามข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ

“ช่วงนั้นมีการปลูกไม้สักส่งไปขายต่างประเทศเยอะ เราอยากให้การป่าไม้เห็นว่าเรามีไม้ที่จะส่งออกไปต่างประเทศและสร้างรายได้ให้ประเทศไทยได้” ยิ่งลักษณ์เล่าถึงสาเหตุที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันกรอบการเจรจาเฟล็กกีที่ วีพีเอ จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

พงศา ชูแถม นักอนุรักษ์ป่าไม้และผู้ก่อตั้งธนาคารต้นไม้เป็นอีกคนหนึ่งที่เห็นความสำคัญของเฟล็กกีที่ พงศาเล่าว่าเขาเข้ามาทำงานด้านเฟล็กกีที่เมื่อปี 2555 จากการชักชวนของอาจารย์สุวีร์รัตน์ ลัดคนวิเชียร นักวิชาการจากศูนย์ป่าไม้และชุมชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เชิญเขาเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ ที่ จ.เชียงใหม่ เมื่อปี 2555 ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ภาคประชาสังคมนำโดยธนาคารต้นไม้ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเฟล็กกีที่

เริ่มต้นจาก “ตัวหลัก” ในวงการอนุรักษ์ป่าและสวนป่าอย่างยิ่งลักษณ์ ปฏิภาณทเวา และพงศา ชูแถม ความรู้ความเข้าใจเรื่องเฟล็กกีที่ค่อยๆ แผ่กว้างไปสู่สหกรณ์สวนป่าและเครือข่ายประชาชนด้านป่าไม้-สิทธิชุมชน บวกกับการสนับสนุนของริคอฟ ประเทศไทยที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานงานให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ ผ่านเวทีเสวนาเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา โดยได้รับการสนับสนุนจากสถาบันป่าไม้แห่งยุโรป (EFI) ในช่วงเริ่มต้น บทบาทของภาคประชาสังคมต่อการดำเนินการเรื่องเฟล็กกีที่ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นจนนำมาสู่การก่อตั้ง “เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กกีที่” เมื่อปี 2557 เพื่อส่งเสริมสิทธิและปรับปรุงช่องทางกรใช้ประโยชน์จากต้นไม้และทรัพยากรป่าไม้ ผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดค่านิยมความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้ข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO



เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็น
ธรรม-เฟลิกที่ ประกอบด้วย สมาชิก 8 กลุ่มกระจายอยู่ทั่วประเทศ ได้แก่



1. สหกรณ์ผู้ปลูกสวนป่า
2. เกษตรกรสวนยางพารา
3. เครือข่ายธนาคารต้นไม้
4. เครือข่ายป่าชุมชน
5. เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากร
6. เครือข่ายชนเผ่า
7. เครือข่ายกลุ่มวิสาหกิจชุมชน
8. เครือข่ายป่าครอบครัวและผู้ปลูกรายย่อย

เดือนกรกฎาคม 2558 หรือหนึ่งปีหลังการก่อตั้งเครือข่ายฯ ได้ร่วมกัน
กำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน ดังนี้

วัตถุประสงค์ของเครือข่ายฯ

- ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการพัฒนาศักยภาพเรื่องการจัดการตนเองด้านต้นไม้และทรัพยากรป่า บนหลัก
การความยั่งยืนและมีธรรมาภิบาลแก่ภาคประชาสังคม
- ส่งเสริมสิทธิและปรับปรุงช่องทางการใช้ประโยชน์จากต้นไม้และทรัพยากรป่าโดยผ่านระบบที่ไม่ซับซ้อน
สามารถตรวจสอบได้และเป็นธรรม
- สนับสนุนให้เกิดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่สร้างแรงจูงใจในการจัดการต้นไม้และป่าของชุมชน
และผู้ปลูกรายย่อย
- พัฒนาระบบการค้าที่เป็นธรรมที่สร้างโอกาสการแข่งขันที่เท่าเทียมเสมอภาคกับคนทุกกลุ่มและทุกระดับ
รวมถึงชาวบ้านและเกษตรกรรายย่อย นอกจากนั้นการค้าที่เป็นธรรมดังกล่าวต้องนำไปสู่การจัดการด้าน
ต้นไม้และทรัพยากรป่าที่ยั่งยืน
- พัฒนากลไกการตรวจสอบและระบบการรับรองที่เกี่ยวกับการจัดการด้านต้นไม้และทรัพยากรป่าที่เป็นที่
ยอมรับของทุกภาคส่วนและมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

ถ้านับจากการก่อตั้งในปี 2557 จนถึงขณะนี้ (สิงหาคม 2559) เครือข่ายฯ มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเรื่องเฟล็กกีมาแล้ว 2 ปี นอกจากการเผยแพร่ข้อมูลและรวบรวมข้อเสนอของประชาชนและเกษตรกรรายย่อยเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการเฟล็กกีที่และกฎระเบียบการค้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของสหภาพยุโรปแล้ว บทบาทที่สำคัญของเครือข่ายฯ คือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ และการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหัวใจของข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ

การมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ และการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีตัวแทนของภาคประชาสังคมเข้าไปอยู่ในคณะทำงานที่แต่งตั้งโดยกรมป่าไม้ อาจเรียกได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการเจรจาทำข้อตกลงระหว่างประเทศ แม้การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนี้จะเกิดจากการที่สหภาพยุโรปกำหนด แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ได้เปิดพื้นที่ในการทำงานร่วมกัน การหารือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่ควรได้รับการบันทึกไว้



ภาคประชาสังคมกับการจัดทำข้อตกลงเฟล็กกีวีพีเอ

การเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ อยู่บนหลักความสมัครใจของประเทศผู้ผลิตและส่งออกไม้ ซึ่งประเทศไทยเป็น 1 ใน 15 ประเทศเตรียมการทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนเฟล็กกีที่ วีพีเอ ที่อยู่ในขั้นตอนของการเจรจา

สิ่งที่น่าสนใจและทำให้เฟล็กกีที่ วีพีเอ แตกต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ คือ การเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างข้อตกลง เนื้อหาของข้อตกลงเฟล็กกีที่ วีพีเอ จึงแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศและมติของผู้มีส่วนได้เสีย

เนื้อหาของข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอที่ประเทศหุ้นส่วนจะต้องจัดทำ แบ่งเป็น 2 ส่วนหลักๆ คือ ส่วนเนื้อหาหลัก (main text) และส่วนของภาคผนวก (annexes)

เนื้อหาหลัก เป็นส่วนที่ระบุถึงพันธกิจที่ประเทศหุ้นส่วนจะปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงนี้ มีทั้งหมด 30 มาตรา ความยาวประมาณ 15 หน้า เนื้อหาในส่วนนี้ของแต่ละประเทศจะไม่แตกต่างกันมากนัก ประกอบด้วยหัวข้อหลักๆ คือ วัตถุประสงค์และขอบเขตของข้อตกลง นิยามศัพท์ หน่วยงานที่รับผิดชอบ หลักการพื้นฐานของข้อตกลง และเงื่อนไขการบังคับใช้ข้อตกลง เช่น การแก้ไข การระงับข้อตกลง การเพิ่มเติมเนื้อหา หรือการยกเลิกข้อตกลง

ภาคผนวก เป็นส่วนที่ระบุถึงรายละเอียดในการปฏิบัติตามพันธกิจในแต่ละส่วน ภาคผนวกในข้อตกลงของประเทศหุ้นส่วนจะแตกต่างกันไปตามกฎหมาย สถานการณ์และมติของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละประเทศ ภาคผนวกในข้อตกลงของแต่ละประเทศจึงมีจำนวนไม่เท่ากัน

ประเทศไทยกำหนดให้มีทั้งหมด 10 ภาคผนวก ได้แก่

- ภาคผนวกที่ 1: ขอบเขตของผลิตภัณฑ์
- ภาคผนวกที่ 2: นิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ภาคผนวกที่ 3: กระบวนการนำเข้าของอียู
- ภาคผนวกที่ 4: กระบวนการออกใบรับรองเฟลิกที่
- ภาคผนวกที่ 5: คำอธิบายระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้
- ภาคผนวกที่ 6: การควบคุมการนำเข้าเคลื่อนที่ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
- ภาคผนวกที่ 7: การตรวจสอบโดยอิสระ
- ภาคผนวกที่ 8: การประเมินผลระบบการรับประกันการถูกกฎหมายของไม้
- ภาคผนวกที่ 9: กำหนดการดำเนินการ
- ภาคผนวกที่ 10: การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

สำหรับขั้นตอนการเจรจาข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ นั้น สำนักงานเลขาธิการไทย-อียู เฟล็กซี ซึ่งเป็นผู้ประสานงานหลักในการดำเนินงานเรื่องเฟล็กซีในประเทศไทย อธิบายว่ามี 4 ขั้นตอน คือ

1. การให้ข้อมูล: สหภาพยุโรปให้ข้อมูลเรื่องเฟล็กซีที่แก่ประเทศผู้ผลิตไม้ จากนั้นประเทศที่สนใจจะต้องจัดกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมาหารือและวิเคราะห์ร่วมกันว่าข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ มีประโยชน์ต่อประเทศหรือไม่ หากเห็นร่วมกันว่าเป็นประโยชน์ก็ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป
2. การเจรจาอย่างเป็นทางการ: ภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายหารือถึงระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ (TLAS) ควบคู่ไปกับการที่สหภาพยุโรปและรัฐบาลหารือถึงเนื้อหาในข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ และระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้
3. การลงนามและการบังคับใช้: สหภาพยุโรปและประเทศผู้ผลิตไม้ลงนามแล้วจึงทำสัตยาบันข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ และบังคับใช้ข้อตกลงและระบบการรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศผู้ผลิต
4. การออกไปรับรองเฟล็กซี: ประเทศหุ้นส่วนพัฒนาระบบการออกไปรับรองไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกไปรับรองเฟล็กซี ผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีใบรับรองเฟล็กซีจะได้เปรียบในตลาดโลกเพราะผู้ซื้อแน่ใจได้ว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่มาจากไม้ที่ถูกกฎหมาย

ณ เดือนสิงหาคม 2559 ประเทศไทยยังคงอยู่ในขั้นตอนการร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภาคผนวกหนึ่ง โดยได้มีการส่งร่างข้อตกลงบางส่วนไปให้สหภาพยุโรปพิจารณาบ้างแล้ว ส่วน การเจรจาทวิภาคีระหว่างสหภาพยุโรปและคณะเจรจาของไทยที่มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานนั้นยังอยู่ระหว่างการเตรียมการ

แม้ว่าสหภาพยุโรปจะย้ำว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นสิ่งสำคัญตลอดกระบวนการก็ตาม ภาคประชาสังคมพบว่าในตอนเริ่มต้นเมื่อรัฐบาลไทยเข้าสู่กระบวนการเจรจาข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ กรมป่าไม้และองค์กรภาคธุรกิจเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์และเนื้อหาของข้อตกลงเป็นหลัก ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยและภาคประชาสังคมยังขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ

ข้อสังเกตของภาคประชาสังคมเห็นได้จากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเฟล็กซี เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเจรจาทำข้อตกลงเฟล็กซีที่ วีพีเอ (9 มิถุนายน 2554) และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเตรียมการรองรับเฟล็กซีที่ (14 ธันวาคม 2555) ที่ไม่มีผู้แทนจากภาคประชาสังคมเข้าร่วม มีเพียงผู้แทนจากภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ที่รับผิดชอบในเรื่องเพลิงที่เองก็ยอมรับว่า กรมป่าไม้เคยชินกับการทำงานเพียงลำพัง การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในเรื่องเพลิงที่จึงไม่ใช่เรื่องง่าย¹⁸ แต่ด้วยความพยายามของทั้งสองฝ่ายที่ต่างเห็นถึงประโยชน์ โอกาสและความจำเป็น การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมจึงได้เพิ่มขึ้นทีละน้อย

เดือนพฤศจิกายน 2556 ผู้เชี่ยวชาญของฝ่ายไทยและสหภาพยุโรปประชุมร่วมกันเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 พร้อมกับพบปะผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน เพื่อหารือเกี่ยวกับการเจรจาข้อตกลงเพลิงที่ วีพีเอ และกระบวนการจัดทำคำนิยามความถูกต้องของไม้ ซึ่งผลจากการประชุมในครั้งนี้ได้มีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการร่างคำนิยามไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมร่วมอยู่ในคณะทำงานด้วยและต่อมากรมป่าไม้มีคำสั่งลงวันที่ 20 เมษายน 2558 ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานฯ ให้ครอบคลุมการจัดทำภาคผนวกอื่นๆ ของข้อตกลงเพลิงที่ วีพีเอด้วย

คณะทำงานชุดนี้มีทั้งหมด 27 คน แม้จะใช้ชื่อว่าคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่ที่ระบุในคำสั่งนั้น ครอบคลุมการดำเนินงานในขั้นตอนตอนเจรจาเพลิงที่ วีพีเอ กับสหภาพยุโรป จัดทำเอกสารข้อตกลงที่ประเทศไทยจะใช้ในการเจรจากับสหภาพยุโรป ประสานงานนัดหมายกับสหภาพยุโรปเพื่อเตรียมการเจรจาจัดทำกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เสริมสร้างความพร้อมให้ผู้มีส่วนได้เสีย และมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานย่อยได้ตามความเหมาะสม

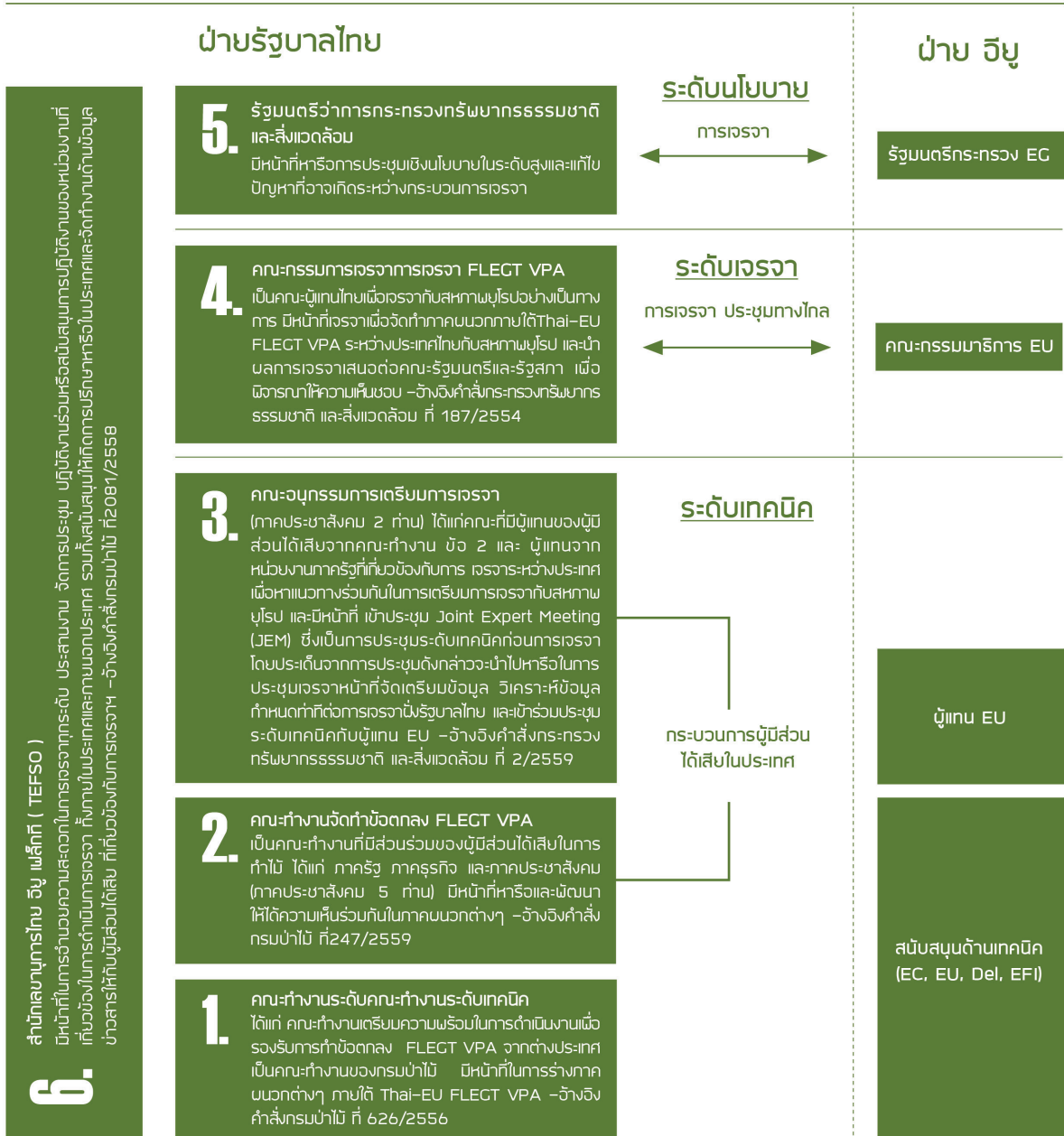
เดือนพฤษภาคม 2559 เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เพลิงที่จัดเวทีสัมมนาใหญ่ “เพลิงที่ภาคประชาสังคม” ที่ จ.ระยอง เพื่อสรุปบทเรียนการทำงานของภาคประชาสังคมในเรื่องเพลิงที่พร้อมทั้งยื่นหนังสือเปิดผนึกถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในตอนหนึ่งของหนังสือเปิดผนึกได้ขอขอบคุณภาครัฐที่แต่งตั้งตัวแทนของภาคประชาสังคมเข้าไปนั่งในคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักของการเตรียมการเจรจาที่สำคัญอย่างยิ่ง

“การจัดทำข้อตกลงเพลิงที่และการสร้างระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้นั้นจะได้รับการดีและมีประสิทธิภาพหากผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในเรื่องนี้จะได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาจากความร่วมมือของหลายภาคส่วนทำให้ได้สาระสำคัญของการพัฒนาระบบการตรวจสอบความถูกต้องของไม้ อย่างไรก็ตามกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องการการสนับสนุนที่ต่อเนื่องและการส่งเสริมที่ชัดเจน” เครือข่ายฯ ระบุพร้อมกับมีข้อเสนอสำหรับเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ดังนี้

1) ขอให้พิจารณาผู้แทนของภาคประชาสังคมเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการเตรียมการเจรจาอย่างน้อย 3 คน โดยให้เครือข่ายฯ เป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อ โดยที่ตัวแทนนี้จะต้องมาจากการคัดเลือกและเสนอชื่อโดยเครือข่ายฯ

18 สัมภาษณ์ บรรจง วงศ์ศรีสุนทร ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการไทย-อียู เพลิงที่ (TEFSO), 12 พฤษภาคม 2559.

โครงสร้างการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วิพีเอ

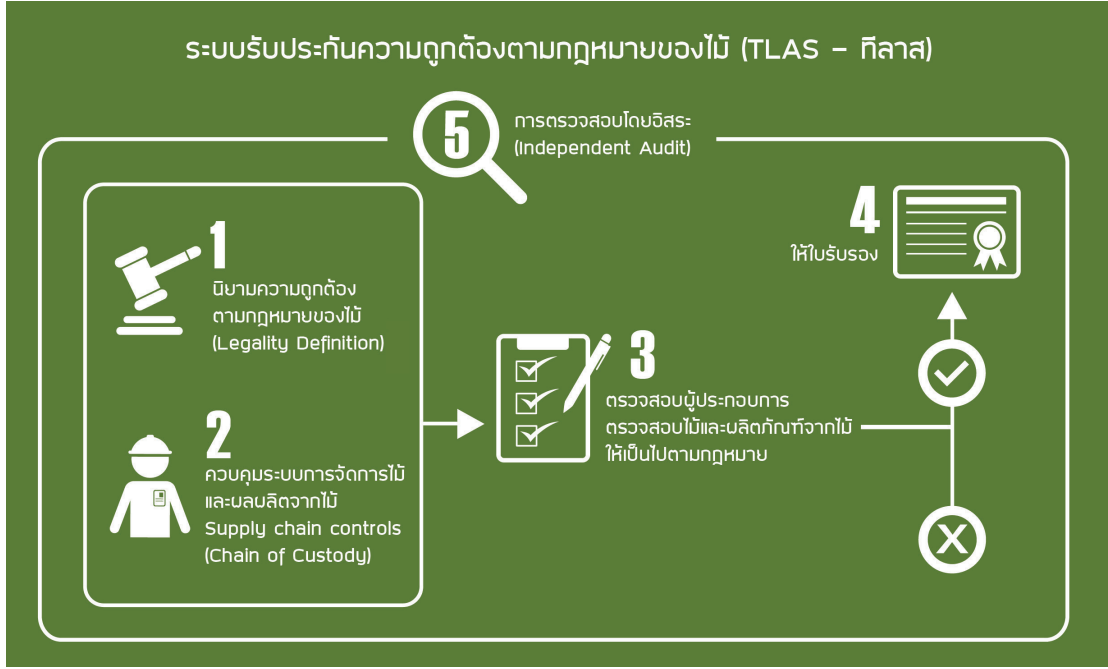


2) ขอให้เพิ่มตัวแทนภาคประชาสังคมในคณะกรรมการเจรจาทำข้อตกลงเฟล็กทีวีพีเอ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งในปัจจุบันคณะเจรจามีเพียงตัวแทนของภาครัฐและภาคเอกชนเท่านั้น

3) ขอให้สนับสนุนงบประมาณสำหรับผู้เข้าร่วมในคณะทำงานฯ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้ทั้งเวลา ความเชี่ยวชาญ และความทุ่มเท

4) เสนอให้ตัวแทนของผู้ประกอบการด้านไม้อยู่ยอ (SMEs) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการจัดเตรียมข้อเสนอมากยิ่งขึ้นเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญของข้อตกลงนี้

นิรุตนธ์ บัวพา จากสมาคมป่าชุมชนอีสานซึ่งเป็นหนึ่งในตัวแทนภาคประชาสังคมที่อยู่ในคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของของภาคประชาสังคมเรื่องเฟล็กทีวีในช่วงที่ผ่านมาว่าเป็นการ “เรียนรู้ท่ามกลางความไม่รู้” แต่ด้วยบทเรียนและประสบการณ์ของภาคประชาชนที่ต่อสู้เรื่องป่าไม้ที่ดิน สิทธิชุมชน ป่าชุมชน คนกับป่าอย่างยาวนานทำให้การทำงานมีความคืบหน้าไปพอสมควร โดยเฉพาะในส่วนของการทำงานความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็น 1 ใน 10 ภาคผนวกของข้อตกลงเฟล็กทีวีพีเอ





ภาคประชาสังคมกับการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย

นับตั้งแต่สหภาพยุโรปและประเทศไทยร่วมกันประกาศเริ่มเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ เมื่อเดือนกันยายน 2556 ตามด้วยการตั้งสำนักงานเลขาธิการไทย-อียู เฟล็กที ในอีก 2 เดือนต่อมา ประเทศไทยก็เดินหน้าจัดทำเนื้อหาของข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ โดยเริ่มต้นที่การทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ซึ่งถือว่าเป็น “สารตั้งต้น” ของกระบวนการจำแนกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายออกจากไม้ที่ถูกกฎหมาย

คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย (legality definition) เป็น 1 ใน 10 ภาคผนวกของร่างข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ ที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำ และคำนิยามนี้ยังเป็น 1 ใน 5 องค์ประกอบของ “ระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้” (Timber Legality Assurance หรือ TLAS) ที่เป็นหัวใจของข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ

องค์ประกอบหลัก 5 ประการของระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ได้แก่ 1) นิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ 2) การควบคุมไม้ในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทาน 3) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย 4) การออกใบรับรองเฟล็กที 5) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระ

คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ช่วยแยกแยะไม้ที่ถูกตัดออกจากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายนิยามนี้มีประโยชน์เป็นพิเศษสำหรับประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้หลายฉบับ หรือมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้หรือกฎหมายขัดแย้งกันเอง เพราะแทนที่จะต้องใช้เวลาค้นหาข้อกำหนดจำนวนมากมายที่กระจัดกระจายอยู่ หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถใช้นิยามนี้จำแนกไม้ที่ตัดออกจากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่ผิดกฎหมายได้โดยง่าย

ที่สำคัญคือคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายนี้จะต้องเกิดจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างรอบด้านตั้งแต่ต้น เพราะแต่ละภาคส่วนมีความต้องการที่ต่างกัน ประสบการณ์การทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของประเทศหุ้นส่วนพบว่าความขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างส่วนต่างๆ ในภาคป่าไม้จะปรากฏชัดในขั้นตอนนี้ สหภาพยุโรปย้ำว่ารัฐบาลของประเทศหุ้นส่วนมีหน้าที่สร้างกระบวนการปรึกษาหารือและสร้างฉันทามติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มว่าจะทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ออกมาเป็นอย่างไร



เพื่อช่วยให้ประเทศหุ้นส่วนทำงานง่ายขึ้น สหภาพยุโรปได้จัดทำคู่มือการจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ซึ่งมีทั้งหมด 10 ขั้นตอน คือ

- ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือ
- ขั้นตอนที่ 2 ทุกฝ่ายเห็นชอบกระบวนการกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 3 กำหนดสิทธิในการใช้ไม้และแหล่งที่มาของไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 4 รวบรวมกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 5 ผู้มีส่วนได้เสียพิจารณาและเห็นชอบคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 6 ระบุประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติม
- ขั้นตอนที่ 7 ทดสอบการใช้คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 8 นำผลการทดสอบมาปรับปรุงร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย
- ขั้นตอนที่ 9 นำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายมาใส่ในภาคผนวกของข้อตกลงเฟลิกที่ วีพีเอ
- ขั้นตอนที่ 10 นำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายไปพัฒนาระบบรับประกันความถูกต้องของไม้

ในส่วนของประเทศไทย สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟลิกที่ จัดประชุมเรื่องการกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2557 โดยมีผู้แทนจากภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมเข้าร่วมครบทั้ง 3 ฝ่าย เช่น นายกสภาคกรมธุรกิจไม้ นายกสภาคกรมโรงงานเครื่องจักร ผู้จัดการสมาคมธุรกิจไม้ยางพาราไทย และตัวแทนจากธนาคารต้นไม้ สหกรณ์สวนป่าภาคเอกชน เครือข่ายป่าชุมชน เป็นต้น

การประชุมครั้งแรกนี้ ภาคประชาสังคมแสดงความเห็นว่า ในการกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ จะต้องเริ่มต้นจากการแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องการถือครองที่ดินเพื่อให้การกำหนดแหล่งที่มาของไม้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น หากไม่มีการทำความเข้าใจและตีความสิทธิในที่ดินที่มีความคลุมเครือให้ชัดเจน ไม้ในหลายพื้นที่จะกลายเป็นไม้ที่ผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ภาคประชาสังคมยังได้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่รับรองไม้ นอกเหนือจากกรมป่าไม้ เพราะองค์กรในท้องถิ่น มีข้อมูลการปลูกไม้และสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลาง และควรแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องการถือครองเพื่อกำหนดให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

นับจากเดือนมิถุนายน 2557 สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กซี ที่ได้จัดการประชุมกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง โดยมีผู้แทนจาก 3 ฝ่ายเข้าร่วมจนกระทั่งได้ร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายฉบับแรกและกรมป่าไม้ได้ส่งให้ทางสหภาพยุโรปพิจารณาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2558

หลังจากส่ง “ร่างแรก” ให้สหภาพยุโรปพิจารณา กรมป่าไม้ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน 2558 ซึ่งมีตัวแทนภาคประชาสังคมอยู่ในคณะทำงานนี้ 5 คน ขณะเดียวกันสำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กซี ก็ได้จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทย ซึ่งจัดขึ้นทั้งหมด 6 ครั้ง ระหว่างเดือนกันยายน-ธันวาคม 2558 ที่จังหวัดกรุงเทพฯ ขอนแก่น ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และเชียงใหม่ ทำให้ได้รับความเห็นจากตัวแทนภาคประชาสังคมและชุมชนหลากหลายกลุ่มใน 4 ภูมิภาค

เดือนกุมภาพันธ์ 2559 สำนักงานเลขานุการไทย-อียู เฟล็กซี ได้เผยแพร่ร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ฉบับล่าสุดที่ได้จากการประชุมปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ร่างคำนิยามฯ ประกอบด้วย 5 หลักการ 11 หลักเกณฑ์ 18 ตัวชี้วัด และ 21 ตัวพิสูจน์ รวมทั้งระบุกฎหมายอ้างอิง คำอธิบายกระบวนการพิสูจน์ความถูกต้องตามกฎหมายและผู้รับผิดชอบ

หลักการ 5 ข้อที่เป็นแกนหลักของนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ คือ

- 1) ความถูกต้องตามกฎหมายของผู้ประกอบการ (รวมถึงที่ดิน)
- 2) การจัดหาไม้และการขนส่งไม้
- 3) หน้าที่และการปฏิบัติงานในด้านการจัดการป่า สิ่งแวดล้อม และการตัดโค่นไม้
- 4) หน้าที่ของผู้ประกอบการในด้านสถานประกอบการและสังคม (รวมถึงสิทธิแรงงาน สุขอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิการ)
- 5) หน้าที่ของผู้ประกอบการในด้านภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

นอกจากร่างคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนา ซึ่งที่คณะทำงานฯ ยังได้รวบรวม “ประเด็นช่องว่างของกฎหมาย” (Gap paper) ซึ่งเป็นการรวบรวมประเด็นปัญหาของกฎหมายในประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงเฟล็กซี วีทีเอ

“ประเด็นช่องว่างของกฎหมายที่อยู่ใน Gap paper ส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่ภาคประชาสังคมเห็นว่าเป็นปัญหาของกฎหมายไทยทั้งปัญหาในการบังคับใช้และปัญหาในเนื้อหาของกฎหมายซึ่งเราไม่เคยพบทวนอย่างจริงจัง การกำหนด

คำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ข้อตกลงฟเลกที วิพีเอ ทำให้เราเห็นว่าช่องว่างของกฎหมายนี้มีอยู่จริง ซึ่งเราได้รวบรวมนำเสนอไว้ใน Gap paper ว่าจะต้องปรับปรุงแก้ไขอะไรบ้าง” วรรางคณา รัตนรัตน์ ผู้ประสานงานรีคอป ประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทสนับสนุนทางด้านเทคนิคแก่คณะทำงานกำหนดคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายอธิบาย

ช่วงเวลา 2 ปีกว่าๆ ที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทย นอกจากตัวแทนภาคประชาสังคมที่อยู่ในคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายจะได้เสนอความคิดเห็นในที่ประชุม ภาคประชาสังคมยังได้จัดการปรึกษาหารือกันเองพร้อมทั้งยื่นข้อเสนอและความคิดเห็นต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 4 ครั้ง

ครั้งแรก-หลังการประชุมเพื่อจัดทำคำนิยามครั้งแรกช่วงปลายเดือนมิถุนายน 2557 ครั้งที่สอง-ในเวทีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ในประเทศไทยเมื่อเดือนกันยายน 2558 ครั้งที่สาม-เวทีสรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 และครั้งที่สี่-ในเวทีสัมมนาใหญ่ “ฟเลกทีภาคประชาสังคม” ที่ จ.ระยอง เมื่อเดือนพฤษภาคม 2559

ข้อเสนอและข้อห่วงใยของภาคประชาสังคมเกี่ยวกับคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้แบ่งเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้

• ไม้หวงห้าม

ภาคประชาสังคมเสนอให้แก้ไขมาตรา 7 ของ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งระบุให้ไม้สักและไม้ยางเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. เพราะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันและจะเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการรับรองไม้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้ข้อตกลงฟเลกที วิพีเอ ทำให้การบริหารจัดการไม้และการรับรองไม้ไม่มีประสิทธิภาพและขัดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมไม้ในประเทศไทยจึงเสนอให้ยกเว้นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดินที่อนุญาตให้ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535

นอกจากนี้ยังเสนอให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อไม้ 58 ประเภท ที่สามารถขึ้นทะเบียนได้ตาม พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 (ฉบับแก้ไข) โดยระบุให้ไม้ทุกชนิดในพื้นที่สวนป่าสามารถนำมาขึ้นทะเบียนได้และให้ผู้ประกอบการสวนป่าที่ขึ้นทะเบียนแล้วสามารถรวมกลุ่มและนำไม้มารวมเพื่อทำการแปรรูปไม้ร่วมกันได้

• สิทธิการถือครองที่ดินกับความถูกต้องตามกฎหมายของไม้

พื้นที่ที่มีกรณีพิพาท เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติและที่ดินปล่อยเช่า ซึ่งซ้อนทับที่ทำกินของชุมชนรวมถึงที่ดินทำกินที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิ ที่ดินที่อยู่ระหว่างการทำแนวเขต และที่ดินเตรียมออกโฉนดชุมชน ให้ถือว่าชุมชนนั้นมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากไม้ที่ปลูกในพื้นที่นั้นและให้ถือว่าไม้ในที่ดินเหล่านั้นไม่เป็นไม้หวงห้าม

ภาคประชาสังคมเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าไม้ที่ทับซ้อนที่ดินของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้มีการพิสูจน์สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 และส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยสามารถใช้ช่องทางตาม พ.ร.บ.ป่าสงวน เซ้าที่ดินเพื่อปลูกต้นไม้ได้อย่างครบวงจร

- **สิทธิของชนเผ่าและสิทธิชุมชน**

รัฐต้องให้การยอมรับสิทธิชาติพันธุ์ชนเผ่าและสิทธิชุมชนที่ดำรงวิถีชีวิตจารีตประเพณีวัฒนธรรมในการอนุรักษ์และดูแลรักษาระบบนิเวศนอย่างยั่งยืน

- **การแปรรูปไม้**

ภาคประชาสังคมเห็นว่า ควรอนุญาตให้โรงงานแปรรูปไม้ทำการแปรรูปไม้ได้ทุกชนิดและเดินเครื่องได้ 24 ชั่วโมง และใบอนุญาตโรงงานแปรรูปไม้ควรมีเพียงฉบับเดียวซึ่งสามารถแปรรูปไม้ ทั้งเลื่อยซุง อบ ไซ ซอย แปรรูปเป็นสิ่งประดิษฐ์หรือไม้แปรรูปเพื่อการค้าในประเทศและส่งออก

- **ความยุ่งยากและซับซ้อนของกฎหมาย**

ปัญหาเรื่องกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนเท่าที่ควร การทำตามขั้นตอนต่างๆ มีความล่าช้า นำมาสู่การเรียกร้องสินบนเพื่อ “เปิดทาง” ให้การขออนุญาตต่างๆ เดินไปได้รวดเร็วขึ้น ฯลฯ เป็นสิ่งที่ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากไม้พบเจอมาโดยตลอด ภาคประชาสังคมจึงย้ำว่าจะต้องมีการปรับปรุงวิถีปฏิบัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการปฏิบัติของ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 เรื่องใบเบิกทางและใบกำกับไม้ด้วยการลดขั้นตอนเพื่อให้สะดวก มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสีย

- **องค์กรที่ทำหน้าที่รับรองไม้**

ส่วนสำคัญในระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้แฟล็กก็คือ องค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้รับรองว่าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ที่มีที่มาอย่างถูกต้อง ซึ่งกรมป่าไม้ยืนยันว่าพร้อมจะเข้ามาทำหน้าที่นี้ แต่ภาคประชาสังคมไม่เห็นด้วย และเสนอให้กระจายอำนาจในการรับรองแหล่งที่มาของไม้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภายนอกเป็นผู้รับรองได้ ส่วนภาครัฐมีหน้าที่เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ทั้งอำนาจหน้าที่ วิธีปฏิบัติ และบทลงโทษ และสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างมีประสิทธิภาพ



"คืนสิทธิต้นไม้ ให้ผู้ปลูกและชุมชน"

ข้อเสนอแนะต่อการผลักดันข้อตกลงเฟล็กที
วิพีเอ ในประเทศไทยโดยภาคประชาสังคม

เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที สรุบบทเรียนจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำข้อตกลงเฟล็กที วีทีเอว่า การจัดตั้งระบบรับประกันความถูกต้องของไม้ของประเทศไทย ต้องเริ่มจากคืนสิทธิคืนไม้ให้ผู้ปลูกและชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งมีความสำคัญ คือ

- ทำให้ข้อตกลงเฟล็กที วีทีเอ มีความโปร่งใสและมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน
- เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการใช้ประโยชน์จากไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากป่าชุมชนและเกษตรกรรายย่อย เพื่อการค้าภายใต้กฎระเบียบของเฟล็กที
- สร้างความตื่นตัวและการเรียนรู้ถึงกลไกการค้าไม้ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปและตลาดภายในประเทศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- ช่วยให้มีการเตรียมรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและสร้างกระบวนการจัดการทรัพยากรไม้ของชุมชนที่เป็นระบบ ลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากข้อตกลงเฟล็กที วีทีเอ

จากการเห็นความสำคัญของเฟล็กทีและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที จึงยืนยันว่าจะร่วมผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของไม้ และการเตรียมการเจรจาเฟล็กที ด้วยความเชื่อมั่นว่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยสร้างระบบธรรมาภิบาลที่ดีให้แก่การป่าไม้ของไทยและประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนผู้ดูแลรักษาป่าไม้ได้

“เครือข่ายฯ เชื่อมั่นว่ากระบวนการนี้จะนำพาประเทศไทยให้มีพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เพราะระบบที่ง่าย ชัดเจน โปร่งใสและปราศจากการเรียกรับสินบนจะส่งเสริมให้ประชาชนพร้อมใจเปลี่ยนที่ดินของตนมาเป็นพื้นที่ป่า ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยกลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์บนฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็งของทุกภาคส่วน” เครือข่ายฯ ระบุในหนังสือเปิดผนึกเรื่อง “ข้อเสนอภาคประชาสังคมต่อการเจรจาข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ เฟล็กที” ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสมาชิกเครือข่ายฯ ร่วมกันร่างขึ้นระหว่างเวทีสัมมนาใหญ่ “เฟล็กทีภาคประชาสังคม” ที่ จ.ระยองระหว่างวันที่ 12-13 พฤษภาคม 2559

นอกจากยืนยันการมีส่วนร่วมผลักดันและเตรียมการเจรจาเฟล็กทีแล้ว หนังสือเปิดผนึกฉบับนี้ ซึ่งนับว่าเป็นจุดยืนล่าสุดของภาคประชาสังคมต่อกระบวนการเฟล็กทีที่มีข้อเสนอสำคัญ ดังนี้

ข้อเสนอต่อกระบวนการเจรจาและการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

การจัดทำข้อตกลงเฟล็กที วีทีเอ และการสร้างระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้จะได้รับการผลดีและมีประสิทธิภาพหากผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นต้องได้รับการสนับสนุนที่ต่อเนื่องและชัดเจนภาคประชาสังคมจึงมีข้อเสนอ คือ

1) เพิ่มสัดส่วนผู้แทนของภาคประชาสังคมเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการเตรียมการเจรจาอย่างน้อย 3 คน โดยที่ตัวแทนนี้จะต้องมาจากการคัดเลือกและเสนอชื่อโดยเครือข่าย¹⁹

2) ให้มีตัวแทนภาคประชาสังคมในคณะเจรจาที่มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ซึ่งขณะนี้คณะเจรจาประกอบไปด้วยตัวแทนภาครัฐและภาคเอกชนเท่านั้น

3) สร้างความพร้อมและสนับสนุนงบประมาณแก่ผู้เข้าร่วมคณะทำงานกำหนดค่านิยมความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลา การเดินทางและความรู้ความสามารถในการทำงาน

4) ให้ตัวแทนของผู้ประกอบการด้านไม้รายย่อย (SMEs) ได้มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการจัดเตรียมข้อเสนอมากขึ้นเนื่องจากจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญของข้อตกลงนี้

ข้อเสนอต่อท่าทีการเจรจาของตัวแทนรัฐบาล

บทเรียนการดำเนินการพลิกทีในประเทศต่างๆ พบว่าการทำข้อตกลงนี้จะเกิดประโยชน์เต็มที่ หากใช้เป็นโอกาสในการพัฒนาระบบการจัดการไม้ที่ยั่งยืนในประเทศ แต่ที่ผ่านมาหลายฝ่ายกลับมองข้อตกลงพลิกทีว่าเป็นเพียงเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า การเตรียมการเจรจาจึงมุ่งเน้นที่การปลดล็อคการส่งออกไม้ไปยังสหภาพยุโรปของกลุ่มผู้ค้าไม้รายใหญ่เป็นหลัก ภาคประชาสังคมจึงเสนอท่าทีต่อการเจรจาข้อตกลงพลิกที วีพีเอ ดังนี้

1) ตั้งวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการเจรจาให้มากไปกว่าเรื่องการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรป รัฐบาลควรใช้โอกาสของการทำข้อตกลงนี้ในการสร้างมาตรฐานที่ก้าวหน้าสำหรับกิจการป่าไม้ของไทย เพื่อนำมาซึ่งการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในระดับสากล และเพื่อให้ประชาชนได้สิทธิประโยชน์จากไม้ในทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน

2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรเร่งผลักดันให้เกิดกระบวนการทำงานขององค์ประกอบต่างๆ ของการเตรียมการเจรจา ควรเพิ่มงบประมาณและบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงานอำนวยการการเจรจา และส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่ครบถ้วน โดยเฉพาะตัวแทนของผู้ประกอบการขนาดย่อม ตัวแทนเกษตรกรขนาดเล็ก และชุมชน ซึ่งได้เริ่มต้นดำเนินการมาแล้ว

19 ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประธานคณะกรรมการเจรจาการทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (VPA) ในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติและการค้า (FLEGT) ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปได้ลงนามในคำสั่งคณะกรรมการฯ ที่ 2/2559 แต่งตั้งตัวแทนจากภาคประชาสังคม 2 คน เป็นคณะอนุกรรมการเพื่อเตรียมการรองรับการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติและการค้าจากสหภาพยุโรป

แม้ว่าเวลาจะผ่านไปหลายปีสำหรับการจัดทำข้อตกลงเฟล็กกี วีพีเอ แต่ยังคงถือว่าสั้นมากเมื่อเทียบกับประวัติศาสตร์การเคลื่อนไหวของประชาชนและชุมชนที่พยายามจะต่อสู้ให้ได้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและป่าไม้ของตนเองในประเทศไทย การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมไทยภายใต้กลไกเฟล็กกี วีพีเอ นั้น เป็นเพียงหนึ่งในกระบวนการของการสร้างธรรมาภิบาล ที่ยังคงต้องฝ่าฟันกับข้อท้าทายมากมายที่ฝังรากอยู่ในระบบกฎหมายและนโยบาย อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ได้เปิดพื้นที่ใหม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและนำเสนอเสียงของประชาชนที่ต้องการสิทธิในการใช้ไม้และระบบการตรวจสอบที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อได้เริ่มต้นแล้ว คงจะได้เติบโตขึ้นตามเวลา





บทส่งท้าย:
เสียงสะท้อนจากคน
ทำงานเรื่องเฟล็กที



พงศา ชูแถม ประธานมูลนิธิธรรมาคารตันไม้: "เฟล็กทีเป็นเรื่องของพวกเรา"²⁰

พงศา ชูแถม อดีตข้าราชการกรมป่าไม้ที่ผันตัวมาเป็นคนทำงานในภาคประชาสังคม และผู้ก่อตั้งธรรมาคารตันไม้ ก้าวเข้ามาทำงานเรื่องเฟล็กทีเมื่อปี 2555 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบการเจรจาการจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (เฟล็กที วีทีเอ) และเตรียมเสนอให้รัฐสภาอนุมัติการเจรจาเฟล็กที วีทีเอ เนื่องจากเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ ปี 2550

พงศาย้อนอดีตถึงจุดเริ่มต้นที่เขาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการเจรจาเฟล็กที วีทีเอ ไว้ว่า “เฟล็กทีเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2553 ซึ่งในตอนนั้นคำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ สำหรับคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้คือการควบคุม บังคับ อนุญาต ซึ่งเป็นวิถีคิดที่สั่งสมมานานนับร้อยปี แต่ธรรมาภิบาลในมุมมองของประชาชน คือ การได้สิทธิในการทำไม้ การขายไม้ได้อย่างเสรี นี่หมายความว่าธรรมาภิบาลของ 2 ฝ่ายไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งอยากบังคับ อีกฝ่ายหนึ่งอยากเสรี

“ผมเข้ามาแสดงเรื่องเฟล็กทีเมื่อปี 2555 เป็นพระเอกหรือตัวโกงก็ไม่รู้ แต่เหตุที่เข้ามาทำงานเรื่องนี้มี 2 ข้อ คือ หนึ่ง-ไม่อยากจะเห็นประชาชนโดนกดขี่และข่มเหง ผมทนไม่ได้ที่เห็นประชาชนผู้ปลูกต้นไม้ ไม่ได้รับอนุญาตให้ส่งไม้ออกไปขายต่างประเทศ เพราะมีมติ ครม.ที่ระบุว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เท่านั้นที่ส่งออกไม้ได้ สอง-เราส่งเสริมให้คนปลูกต้นไม้มาหลายปีแล้ว ต้นไม้ก็เติบโตกำลังจะตัดขายได้ เราก็เห็นว่าเฟล็กทีนี่ละ คือ กลไกที่เราจะต้องเอามาใช้ให้เกิดธรรมาภิบาล เพราะเป็นสิทธิของเราที่จะตัดต้นไม้ขาย”

“กรมป่าไม้เริ่มทำเรื่องเฟล็กทีในช่วงที่สังคมไทยยังอยู่ในยุคของการ ‘เพิ่มอำนาจทุน หนุนอำนาจรัฐ ตัดอำนาจประชาชน’ กรมป่าไม้จึงมองเพียงว่าเฟล็กทีจะช่วยให้ผู้ประกอบการส่งออกไม้ไปอียูได้ แต่อียูบอกว่าเฟล็กทีคือกระบวนการที่เป็นธรรมาภิบาล คือ มีเงื่อนไขว่าต้องฟังเสียงประชาชน ต้องให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเรื่องที่กรมป่าไม้ไม่คุ้นเคย ในช่วงแรกๆ เรื่องเฟล็กทีในประเทศไทยจึงยังไม่ค่อยมีความคืบหน้า”

²⁰ เรียบเรียงจาก เวทีสัมมนาใหญ่เฟล็กทีภาคประชาสังคม “เฟล็กที-คืนสิทธิต้นไม้ให้ผู้ปลูกและชุมชน” จัดโดยรีคอป ประเทศไทย ณ สวนป่าห่อมมีสุข ต.กะเจ็ด อ.เมือง จ.ระยอง วันที่ 12-13 พฤษภาคม 2559

“เดือนกรกฎาคม 2555 ผมได้รับเชิญจาก อ.สุวีร์ตัน ลัดนาวิเชียร จากศูนย์ป่าไม้และชุมชน มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ให้เข้าร่วมประชุมรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการข้อตกลงเฟล็กที วิพีเอ ทำให้ได้ทราบว่ายูกำลัง ออกกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการค้าไม้ขึ้นมา เราจึงได้เริ่มเข้ามาติดตามและผลักดันอย่างจริงจัง จนกระทั่งกรอบการเจรจาเฟล็กที วิพีเอ ได้รับอนุมัติจาก ครม.และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2556”

“นับตั้งแต่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จนถึงขณะนี้ (พฤษภาคม 2559) ไทยยังไม่ได้เจรจากับอียู ซึ่งเท่ากับว่าการเจรจายังไม่คืบหน้า แต่ช่วงที่ผ่านมาภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการเจรจา ถือได้ว่าเราบรรลุจุดประสงค์ของเรา แต่ในระดับชาติถือว่าไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะยังไม่ได้มีการเจรจาแม้ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบตามมาตรา 190 แล้วก็ตาม”

พงศาตั้งข้อสังเกตว่า กรมป่าไม้ยังคงเคยชินที่จะทำงานคนเดียว ทำให้การตั้งคณะทำงานเจรจาเฟล็กทีในช่วงแรก ไม่มีตัวแทนของภาคประชาสังคมอยู่ การทำงานยังคงเน้นที่ภาครัฐกับเอกชน แต่กฎหมายเฟล็กทีของสหภาพยุโรป นั้น การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียถือว่าเป็นหัวใจหลัก การตั้งคณะทำงานในช่วงต่อมา เช่น คณะทำงานจัดทำคำนิยาม ความถูกต้องตามกฎหมายจึงมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมเข้าไปอยู่ด้วย

“เวทีการประชุมที่เชียงใหม่เมื่อเดือนกรกฎาคม 2555 นับเป็นเวทีแรกที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการเจรจาเฟล็กที วิพีเอ จนกระทั่งรวมตัวกันเป็นเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อการจัดการป่าอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม-เฟล็กที ขอขอบคุณทุกคนที่เข้ามาช่วยทำงานกันตั้งแต่วันนั้นและมาเจอกันอีกในเวทีสัมมนาใหญ่เฟล็กทีภาคประชาสังคมในวันนี้ (12-13 พฤษภาคม 2559) และขอให้อยู่กันต่อไปเพราะเป็นเรื่องของพวกเราจริงๆ”

“ในแง่ของภาคประชาชนที่ทำงานเรื่องเฟล็กที ผมคิดว่าเราเดินมาถูกทางและบรรลุเป้าหมายในการสร้างเครือข่ายของเกษตรกรผู้ปลูกต้นไม้และใช้ทรัพยากรป่าไม้ให้เหนียวแน่น ถึงแม้ว่าที่ที่สุดแล้วการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วิพีเอ จะไม่สำเร็จ อย่างน้อยเราก็ได้เพื่อน”

"ในแง่ของภาคประชาชนที่ทำงานเรื่องเฟล็กที ผมคิดว่าเราเดินมาถูกทางและบรรลุเป้าหมายในการสร้างเครือข่ายของเกษตรกรผู้ปลูกต้นไม้และใช้ทรัพยากรป่าไม้ให้เหนียวแน่น ถึงแม้ว่าที่ที่สุดแล้วการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วิพีเอ จะไม่สำเร็จ อย่างน้อยเราก็ได้เพื่อน"



วราภรณ์ รัตนรัตน์ ผู้ประสานงานแผนงานประเทศไทย ศูนย์วิทยาศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (รีคอฟ ประเทศไทย) : "เฟล็กทีช่วย พัฒนาแนวคิดเรื่องป่าชุมชนของไทย ไปอีกขั้นหนึ่ง"²¹

บทบาทของรีคอฟ ประเทศไทยกับการเตรียมการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ

รีคอฟเข้ามาทำงานเรื่องเฟล็กทีในช่วงเริ่มต้นการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality Definition: LD) เราเป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคมที่เสนอว่า การทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายของไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ จะต้องมิตัวแทนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน เราจึงเสนอให้มีตัวแทนของภาคประชาสังคมเข้าไปอยู่ในคณะทำงานจัดทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นผู้ประสานงานให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาสังคมจำนวน 5 คน เข้าไปอยู่ในคณะทำงานนี้ ซึ่งต่อมาได้ขยายบทบาทหน้าที่ดูภาคผนวกอื่น ๆ ด้วย

ภาคประชาสังคมกับการทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมาย

การทำคำนิยามความถูกต้องตามกฎหมายคือการเขียนคำนิยามจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในประเทศ รวมถึงหลักการบางอย่างที่แม้จะไม่ได้เป็นกฎหมายแต่เป็นสิ่งที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของชนเผ่า ซึ่งในการทำนิยามนี้ ภาครัฐกับภาคประชาสังคมยังมองต่างกันตรงที่ภาครัฐคิดว่าจะใช้กฎหมายที่มีอยู่ตอนนี้นำมาทำนิยาม แต่ภาคประชาสังคมมองว่า กฎหมายหลายฉบับมีปัญหาเช่น พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535 (แก้ไข พ.ศ.2558) และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 106/2557 ว่าด้วยการแก้ไข พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 โดยเพิ่มชนิดของไม้หวงห้าม ซึ่งทั้งหมดนี้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมเลยเราจึงควรคิดถึงการทำปฏิรูปกฎหมายด้วย ไม่ใช่คิดแค่ว่ากฎหมายมีอยู่อย่างไร ก็ทำนิยามความถูกต้องไปตามนั้น

21 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2559

สังคมไทยตื่นตัวเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้มาก การใช้ไม้มักถูกเชื่อมโยงกับการทำลายป่า เฟลิกที่ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ว่าด้วยการทำไม้และการค้าไม้ จะอธิบายเรื่องนี้อย่างไร

เฟลิกที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงเวลาที่เรากำลังพบกับความล่มสลายของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และเราก็พยายามทุกวิถีทางเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรที่เหลืออยู่ และมองว่า “ต้นไม้” คือคำตอบ ทุกคนมองว่าต้นไม้เป็นสิ่งสำคัญ แต่ข้อมูลที่คนไทยยังไม่ค่อยรับรู้ก็คือ จริงๆ แล้วต้นไม้ก็มีวงจรชีวิตของมัน ไม่ใช่ปลูกต้นไม้แล้วจบ สิ่งที่เราควรเข้าใจก็คือ ป่าไม้ต้องถูกจัดการด้วยเพื่อให้ป่าทำหน้าที่ของมันได้อย่างสมบูรณ์ เช่น เมื่อต้นไม้โตมาถึงอายุหนึ่ง ความสามารถในการกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์ของมันจะหมดไป ถ้าปล่อยให้ย่อยสลายอยู่ในป่า ซากต้นไม้ก็จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมา วิธีการที่เราจะกักเก็บคาร์บอนให้อยู่ในเนื้อไม้ได้ดีที่สุดก็คือ การเปลี่ยนต้นไม้ให้เป็นผลิตภัณฑ์ เช่น ถ้าเราตัดไม้มาทำเป็นผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จากไม้นี้อาจมีอายุอยู่ได้ถึง 200 ปี ขณะที่ต้นไม้ที่อยู่ในธรรมชาติอาจมีอายุได้แค่ 100 ปี เรื่องนี้ยังไม่ค่อยมีการพูดถึงในสังคมไทย

คนไทยส่วนมากยังมีทัศนคติว่าคนที่ใช้ไม้เป็นคนที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แต่เอาเข้าจริงวัสดุทดแทนไม้ทั้งหลายที่เราใช้มันเป็นวัสดุที่มาจากธรรมชาติที่เข้แล้วหมดไป ทดแทนไม่ได้ อย่างเช่น ยิปซัมหรือหินที่ต้องไประเบิดภูเขา ในขณะที่ไม้เป็นสิ่งที่เราปลูกทดแทนได้โดยที่ไม่มีวันหมดไปหากมีการจัดการแปลงปลูกที่ดี

ไม้ที่เรากำลังพูดถึงภายใต้ข้อตกลงเฟลิกที่คือ ต้นไม้ที่อยู่ในพื้นที่ของประชาชน แต่ปัญหาก็คือ “พื้นที่ของประชาชน” นี้ยังมีความคลุมเครือ หลายพื้นที่ประชาชนยังไม่ได้รับรองสิทธิในการใช้หรือครอบครองที่ดินตามกฎหมาย แม้ว่าจะอยู่อาศัยและทำกินตรงนั้นมานานแล้ว เมื่อไม่ได้รับรองสิทธิตามกฎหมาย การใช้ไม้ที่ปลูกในพื้นที่นั้นจึงผิดกฎหมายไปด้วย

ถ้าประเทศไทยยังเคลียร์ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินไม่ได้ มาyacคคติที่ว่า “การใช้ไม้คือความผิด” ก็คงยังคงอยู่ต่อไป ทั้งที่จริงๆ แล้วประเทศไทยมีพื้นที่ที่พร้อมจะมาเป็นแปลงปลูกไม้ที่มีระบบการจัดการที่ดีได้ แต่ทั้งหมดนี้ต้องเริ่มจากการทำให้สิทธิในที่ดินของประชาชนมีความชัดเจนก่อน

สังคมไทยต้องแยกแยะไม้ที่ปลูกในพื้นที่ของประชาชนกับไม้ที่ถูกลักลอบตัดออกมาจากป่าอนุรักษ์ให้ได้เสียก่อน ตอนนี้เราไม่มีระบบที่แยกแยะที่มาของไม้ ทำให้คนไทยอยู่กับความเชื่อที่ว่า ถ้ามีใครสักคนใช้ไม้ ไม้ นั้นจะต้องมาจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือเป็นไม้ที่ถูกลักลอบตัดมาจากป่าอนุรักษ์

จากปัญหาดังนี้ เราจึงเห็นถึงประโยชน์ของเฟลิกที่ที่จะทำให้เกิดระบบการแยกแยะและรับรองแหล่งที่มาของไม้ รวมทั้งกำหนดค่านิยมของไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ทุกฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน

ภาคประชาสังคมได้อะไรจากการร่วมกระบวนการเตรียมการเจรจาข้อตกลงเฟล็กที วีพีเอ

สิ่งที่เราได้จากเฟล็กทีมีอยู่ 2 อย่างหลักๆ ก็คือ หนึ่ง-ได้โอกาสในการได้คุยกับภาครัฐโดยเฉพาะกรมป่าไม้ ที่ภาคประชาชนอาจจะเคยรู้สึกว่าคุณกันไม่ได้หรือไม่มีพื้นที่ที่จะพูดคุยเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา แต่หลังจากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเฟล็กที ภาคประชาสังคมเริ่มสื่อสารกับกรมป่าไม้ได้มากขึ้น เราแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ และสอง-ทำให้ภาคประชาสังคมเห็นปัญหาเรื่องป่าไม้อย่างเป็นระบบมากขึ้น จากที่ผ่านมามองแค่กรมป่าไม้ทำงานแบบแยกส่วน แต่ละกลุ่มก็จะมองเฉพาะปัญหาของตัวเอง เมื่อมีเฟล็กทีเข้ามา เราจึงมาร่วมกันทำงานซึ่งทำให้มองเห็นและคิดวิธีการแก้ปัญหาทั้งระบบ

เฉพาะในส่วนของรีคอป ที่ทำเรื่องป่าชุมชนมาอย่างยาวนาน เฟล็กทีเป็นตัวช่วยให้เราพัฒนาเรื่องป่าชุมชนไปอีกขั้นหนึ่ง คือ การพูดถึงสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่า เพราะที่ผ่านมา เวลาเราพูดถึงเรื่องป่าชุมชน จะพูดถึงแต่เพียงว่า ชุมชนมีสิทธิในการดูแลรักษาป่าและใช้ประโยชน์เพียงเล็กๆ น้อยๆ อย่างการเก็บเห็ด เก็บหน่อไม้ แต่เฟล็กทีเปิดพื้นที่ให้เราได้คุยกันใหม่ ว่า เมื่อมีป่าชุมชนแล้ว คนในชุมชนก็น่าจะต้องได้ใช้ประโยชน์มากกว่าเดิม คือ การใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ โดยมีระบบที่มาดูแลการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

สิ่งที่ภาคประชาสังคมคาดหวังจากการทำงานเรื่องเฟล็กทีก็คือ 1.เราอยากให้สังคมไทยรู้ว่าธุรกิจการทำไม้และการค้าไม้สามารถมีระบบการจัดการที่ดีเหมือนสินค้าอื่นๆ ได้ 2.มีระบบรับประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ที่ตรวจสอบได้และคล่องตัว ไม่ใช่ภาครัฐทำอย่างเดียว 3.มีองค์กรที่เป็นอิสระในการตรวจสอบไม้ มีเทคโนโลยีในการติดตาม ตั้งแต่การปลูกจนถึงส่งออก

ถ้าสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น ก็จะช่วยสนับสนุนการส่งออกไม้ของไทย ส่วนผู้บริโภคที่รู้สึกว่าการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้เป็นเรื่องผิดบาป ก็จะสบายใจได้ว่าไม้และผลิตภัณฑ์มาจากแปลงปลูกที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ใช่ไม้ที่ลักลอบตัดมาจากป่า

เฟล็กทีเปิดพื้นที่ให้เราได้คุยกันใหม่ว่า เมื่อมีป่าชุมชนแล้ว คนในชุมชนก็น่าจะต้องได้ใช้ประโยชน์มากกว่าเดิม คือ การใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ โดยมีระบบที่มาดูแลการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย





THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-รีคอฟ (RECOFTC) ก่อตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2530 เป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญในแวดวงของงานด้านวนศาสตร์ชุมชนและยังเป็นองค์กรความร่วมมือในระดับประเทศที่ไม่แสวงหาผลกำไร เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการเสริมสร้างศักยภาพด้านวนศาสตร์ชุมชนและการพัฒนาการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน รีคอฟดำเนินงานโดยความร่วมมือกับเครือข่ายยุทธศาสตร์และภาคีพันธมิตรซึ่งรวมถึง ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน ท้องถิ่น รวมถึงสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประเทศและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ด้วยประสบการณ์ในระดับนานาชาติที่มากกว่า 25 ปี ภายใต้แนวทางที่หลากหลายในการเสริมสร้างศักยภาพที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์และศึกษาวิจัย การสร้างพื้นที่สาธิต และจัดทำเอกสารด้านการฝึกอบรม โดยเป็นองค์กรที่ร่วมสร้างนวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาทางวนศาสตร์ชุมชนกับป่า บนหลักการในสิทธิที่เข้มแข็ง มีธรรมาภิบาล และการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า แผนงานประเทศไทย
ตู้ปณ. 1111 ที่ทำการไปรษณีย์เกษตรศาสตร์

กรุงเทพฯ 10903

โทรศัพท์ +66 (0)2 940 5700

โทรสาร +66 (0)2 561 4880

Thailand.info@recoftc.org

www.recoftc.org/country/Thailand