

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560

ในปัจจุบันสภาพทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปในการทำธุรกิจต้องการความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้นในการทำสัญญาสามารถตอบสนองคู่สัญญาซึ่งเป็นอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจจึงได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา โดยหลักการเกษตรพันธสัญญาจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเกษตรกรซึ่งระบบเกษตรพันธสัญญาช่วยลดความเสี่ยงด้านการผลิต ผลผลิต และรายได้ให้กับเกษตรกรแม้ว่าเกษตรกรจะมีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมเมื่อเทียบกับการผลิตในรูปแบบเดิมแต่เกษตรกรยังต้องรับภาระและความเสี่ยงในระบบการผลิตตามรูปแบบเกษตรพันธสัญญาโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาได้กำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบในการทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายและพัฒนาศักยภาพในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างยั่งยืนมีการป้องกันความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรแต่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญายังมีปัญหาที่จะต้องศึกษาดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจ

ระบบเกษตรพันธสัญญา ตามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 เป็นสัญญาที่ไม่ได้ระบุลักษณะและรูปแบบของสัญญาเอาไว้โดยเฉพาะเกษตรกรและบริษัทจึงยึดหลักอิสระในทางแพ่งและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นเครื่องมือก่อให้เกิดสัญญา โดยคู่สัญญามีอิสระในกำหนดลักษณะและขอบเขตของสัญญาที่ต้องการผูกพันเข้าทำสัญญา เมื่อคู่สัญญาได้แสดงเจตนาทำสัญญาแล้ว กฎหมายก็จะรองรับการแสดงเจตนา นั้น แต่การทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาไม่ได้เกิดจากการมีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันของเกษตรกรและบริษัท เนื่องจากบริษัทเป็นผู้กำหนดรูปแบบและวิธีการทำสัญญาเพียงฝ่ายเดียว โดยบริษัทจะกำหนดวิธีการทำสัญญาอย่างไรก็ได้ ไม่ว่าจะทำเป็นหนังสือหรือด้วย

วาทา หรือบริษัทจะกำหนดเนื้อหาใดในสัญญาก็ได้ สัญญาจึงมีรูปแบบที่ไม่แน่นอนและชัดเจน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น เกษตรกรจึงยากลำบากในการนำพยานเอกสารมาพิสูจน์ เพราะเป็นการอ้างพยานหลักฐานที่บริษัทเป็นผู้ทำขึ้นและเก็บไว้เพียงฝ่ายเดียว สัญญาจึงล้นแล้วแต่อยู่ในความรู้เห็นของบริษัท นอกจากนี้ การทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญายังไม่ใช่สัญญาที่ถูกควบคุมสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บริษัทจึงสามารถใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือไม่ระบุข้อสัญญาที่จำเป็นไว้ในสัญญา เช่น เงื่อนไขในการรับซื้อผลผลิต ราคาของปัจจัยการผลิต วิธีการคำนวณผลตอบแทน และระยะเวลาของสัญญา เป็นต้น โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองเกษตรกรซึ่งเป็นผู้บริโภคในด้านสัญญาจึงยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา รวมไปถึงการกำหนดอายุของสัญญาที่คู่สัญญาจะตกลงเป็นการแสดงเจตนาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง แต่ในความเป็นจริงแล้วข้อกำหนดหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อยู่ในสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา บริษัทซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าจะเป็น ผู้กำหนดเพียงฝ่ายเดียว โดยส่วนใหญ่บริษัทจะไม่กำหนดอายุของสัญญาเอาไว้ เนื่องจากบริษัทจะพิจารณาจากเกษตรกรเป็นรายๆ ไปว่าเกษตรกรได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของบริษัทโดยเคร่งครัดหรือไม่ เช่น การจัดเตรียมพื้นที่เพาะปลูกหรือโรงเรือนและจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ การใช้ปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต คุณภาพและปริมาณของผลผลิต เป็นต้น ดังนั้น เมื่อเกษตรกรตกลงทำสัญญากับบริษัทแล้ว เกษตรกรย่อมต้องถูกผูกมัดตามเงื่อนไขของสัญญา โดยต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของบริษัทอย่างเคร่งครัด หากเกษตรกรรายใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว บริษัทก็สามารถปฏิเสธไม่ต่ออายุสัญญากับเกษตรกรรายนั้นได้ ซึ่งเงินที่เกษตรกรใช้ในการลงทุนทั้งด้านต้นทุนคงที่และต้นทุนแปรผันมีจำนวนที่สูงมาก จึงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ในการทำเกษตรกรรมเพื่อให้ได้รับต้นทุนคืนและยังคงผลกำไรการที่บริษัทบอกเลิกสัญญาเร็วจนเกินไป ทำให้เกษตรกรต้องแบกรับภาระหนี้สินจำนวนมาก

เมื่อพิจารณารูปแบบของสัญญาระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบธุรกิจอันได้แก่สัญญาจ้างทำการผลิต สัญญาทำกับการผลิตและผูกขาดผลผลิต สัญญาทำกับการผลิตและผลผลิตระบบตัวแทนและสัญญาสินเชื่อปัจจัยการผลิตต่างก็มีลักษณะที่เกษตรกรจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนในด้านปัจจัยการผลิต หรือในบางรายต้องเป็นผู้ลงทุนในปัจจัยการผลิตเองทั้งสิ้นและแม้ผู้ประกอบธุรกิจจะมีบทบาทสำคัญในการเข้าไปกำกับดูแล วางแผน กำหนดวิธีการและขั้นตอนในกระบวนการผลิต แต่ก็เป็นไปเพื่อให้ผลผลิตมีคุณภาพตามที่ได้กำหนดหรือตกลงกันไว้ล่วงหน้า ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้รับซื้อผลผลิต ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา หรือสั่งให้เกษตรกร ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามภายใต้กฎระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้รับซื้อ

ผลผลิต เช่น สั่งให้ใส่ถุงมือ ผ้าปิดจมูกระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หรือลงโทษทางวินัยในกรณี
ที่เกษตรกร ผู้ผลิต กระทบความผิดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ในกรณีที่เกษตรกร
ผู้ผลิต ดำเนินการผลิตไม่เป็นไปตามวิธีการ ขั้นตอนที่กำหนด จนทำให้ผลผลิตไม่เป็นไปตาม
คุณภาพและปริมาณนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้รับซื้อผลผลิต สามารถกระทำการได้เพียง “เลิกสัญญา”
กล่าวคือ ไม่ว่าจ้างให้ทำการผลิตต่อไปเท่านั้น การทำสัญญาระหว่างเกษตรกร ผู้ผลิต กับผู้ประกอบการ
ธุรกิจ ผู้รับซื้อผลผลิต ดังกล่าว จึงมุ่งเน้นถึงผลสำเร็จของงานที่จะเกิดขึ้นเป็นสำคัญ ความสัมพันธ์
ระหว่างทั้งสองฝ่ายดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ มิใช่สัญญาจ้างแรงงาน

ดังนั้น เมื่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกร ผู้ผลิต กับผู้ประกอบการธุรกิจ ผู้รับซื้อ
ผลผลิต เป็นการจ้างทำของเกษตรกร ผู้ผลิต จึงมิได้รับความคุ้มครองใดๆ ตามกฎหมายแรงงาน
ทั้งในด้านสภาพการจ้างหรือการทำงานและสวัสดิการต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่กฎหมายแรงงาน
กำหนด จึงมี ข้อที่ควรพิจารณา ต่อไปว่า เมื่อเกษตรกร ผู้ผลิต เป็นผู้ใช้แรงงานให้เกิดผลผลิตต่อ
ผู้ประกอบการ ผู้รับซื้อผลผลิต ทั้งกระบวนการผลิตและคุณภาพของผลผลิตก็ต้องเป็นไปตามที่
ผู้ประกอบการ ผู้รับซื้อผลผลิต กำหนด เหตุใดจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะให้ความ
คุ้มครองแก่เกษตรกร ผู้ผลิต ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ประกอบการ ผู้รับซื้อผลผลิต และ
ถือเป็นผู้สร้างผลผลิตที่สำคัญยิ่งของชาติ ไปด้วย

การจัดทำสัญญาต้องมีให้เกิดการเอาใจเปรียบและการกระทำของผู้ประกอบการต้องกระทำ
โดยคำนึงถึงเกษตรกร และไม่อยู่ในกรอบของการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในประเทศที่มีการออก
กฎหมายพิเศษเพื่อใช้คุ้มครองสัญญาการผลิตทางการเกษตรมักกำหนดมาตรการคุ้มครองเกษตรกรใน
ขั้นตอนการจัดทำสัญญาโดยบัญญัติให้การทำสัญญาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดเนื้อหา
พื้นฐานในข้างต้นต้องมีในสัญญา เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสและความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของ
คู่สัญญาและผลที่อาจเกิดขึ้นและก่อนการเข้าทำสัญญาควรจะต้องมีการทำเอกสารเป็นหนังสือซึ่งมี
วัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่เกษตรกรล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในสัญญา โดยอาจอยู่ในรูปแบบของ
เอกสารก่อนการเข้าทำสัญญาด้วย

มาตรการทางกฎหมายตามคู่มือทางกฎหมายของ Unidroit ในการทำสัญญากำหนดให้ต้องให้
ทำในรูปแบบลายลักษณ์อักษรพร้อมกำหนดวิธีการและขั้นตอนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างความชัดเจน
ความสมบูรณ์ และการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพและกำหนดของสัญญาการผลิตทางการเกษตร ซึ่งมิ
ความเข้าใจง่ายชัดเจนสามารถอ่านและเข้าใจได้ง่าย ไม่ยาวและมีรายละเอียดมากเกินไป
โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจและความสุจริตทั้งสองฝ่ายมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกษตรกรรับรู้
ข้อมูลที่ชัดเจนในการเข้าทำสัญญาซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรพันธสัญญาหลายฉบับได้กำหนดให้ต้องม
ีการแจ้งเกษตรกรเรื่องความเสี่ยงที่พึงต้องรับจากการเข้าทำสัญญากำหนดรายละเอียดเบื้องต้นที่จำต้อง

ให้คู่สัญญาพิจารณาการกำหนดข้อตกลงขั้นต่ำในเรื่องแบบของสัญญาและเนื้อหาของสัญญา จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าเกษตรกรได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของตน และเป็นการกำหนดกลไกในการระงับข้อพิพาทเพื่อให้การบังคับตามสัญญาเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เสริมสร้างความสมัครใจในการปฏิบัติตามสัญญา เพื่อให้ข้อตกลงของคู่สัญญามีผลทางกฎหมาย และเพิ่มเติมข้อตกลงของคู่สัญญาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กฎหมาย Producer Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกากำหนดสัญญาต้องเป็นหนังสือโดยใช้ภาษาที่เรียบง่ายชัดเจนและเปิดเผยถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สิทธิของเกษตรกรในการทบทวนการทำสัญญาระยะเวลาของสัญญาการเลิกสัญญาการเจรจาต่อรองใหม่ ความรับผิดชอบในความเสี่ยงต่อสิ่งแวดลอมปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณค่าตอบแทน, หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของท้องถิ่น รัฐและสหรัฐ และข้อสัญญาใดๆ ที่สมควรจะต้องเปิดเผยสัญญาต้องอ่านเข้าใจได้ง่ายและใช้ขนาดตัวอักษรที่เหมาะสม อีกทั้งต้องจัดทำใบปะหน้า (cover sheet) ของสัญญาเกษตรกรหรือผู้ประกอบการสามารถเสนอสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ เช่น คณะกรรมการหรืออัยการ เพื่อให้ทำการตรวจสอบว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องนี้หรือไม่ ในการตรวจสอบสัญญาของเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ในภายใต้การพิจารณาทบทวนของศาล ซึ่งศาลสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำสัญญาหรือข้อจำกัดการใช้ข้อสัญญาได้หากศาลพบว่า (1) ข้อสัญญาฝ่าฝืนหลักการเปิดเผยหรือหลักการอ่านเข้าใจได้ง่าย (2) การฝ่าฝืนนั้นทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนในสิทธิหน้าที่หรือการเยียวยาใดๆ ตามสัญญา และ (3) การฝ่าฝืนนั้นทำให้อาจเป็นผลให้เกษตรกรได้รับความเสียหายทางการเงิน

กฎหมาย Agricultural Produce Marketing Act: APMC ของสาธารณรัฐอินเดีย ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรพันธสัญญาจะต้องขึ้นทะเบียนคณะกรรมการตลาดการผลิตทางการเกษตรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรพันธสัญญาจะต้องแจ้งการทำสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและในการทำสัญญาจะต้องเป็นไปตามรูปแบบเนื้อหาตามที่กำหนดโดยคู่สัญญามีอิสระในการกำหนดข้อตกลงในสัญญาเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายและต้องมีข้อสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นขั้นต่ำและระบุโทษที่จะต้องรับผิดชอบ

เมื่อลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายในระบบเกษตรพันธสัญญา คือ สัญญาจ้างทำของ จึงมีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศ สัญญา ลักษณะ 7 จ้างทำของ ตั้งแต่มาตรา 587-609 มีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ ผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้นเป็นสำคัญ โดยผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาเครื่องมือสำหรับใช้ทำการงานให้สำเร็จ ในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบการที่ทำไม่ทันเวลาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา หรือถ้าไม่ได้กำหนดเวลาไว้แล้วล่วงพ้นเวลาอันควรแก่เหตุก็ดี ผู้ว่าจ้างสามารถที่จะลดสินจ้างลงได้ แต่ถ้าสาระสำคัญของสัญญาอยู่ที่เวลา ผู้ว่าจ้างก็ชอบที่จะเลิกสัญญาได้

จากสาระสำคัญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เกษตรพันธสัญญาที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานที่ทำโดยผู้รับจ้างหรือก็คือเกษตรกร ยังคงมีอิสระในการปฏิบัติตนในการทำงานปราศจากซึ่งอำนาจบังคับบัญชาดังเช่นการทำงานของลูกจ้างทั่วไป ทั้งในกรณีที่ผู้รับจ้าง เกษตรกร ทำงานไม่ได้ผลผลิตตามคุณภาพหรือปริมาณที่กำหนด ผู้ว่าจ้างหรือก็คือผู้ประกอบการธุรกิจ ก็สามารถทำได้เพียงเลิกสัญญาเท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาต้องจัดทำเป็นหนังสือ ใช้ข้อความภาษาไทยที่เข้าใจง่าย หากมีศัพท์ทางเทคนิคจะต้องมีคำอธิบายประกอบ และอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ชื่อคู่สัญญา สถานที่ติดต่อระหว่างคู่สัญญา และวันที่ทำสัญญา
2. วัตถุประสงค์ของสัญญา โดยระบุลักษณะหรือประเภทของการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร และคุณภาพของผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร
3. ระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับระยะเวลาในการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร หรือประมาณการระยะเวลาคื่นทุน
4. รายละเอียดของสถานที่ผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร โดยระบุขนาดพื้นที่ และที่ตั้งของสถานที่ดังกล่าว
5. หน้าที่ของคู่สัญญา
6. ราคาและวิธีการคำนวณราคาวัตถุดิบและผลิตผลทางการเกษตร หากมีการกำหนดราคาโดยอ้างอิงจากราคาตลาด ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าราคาตลาดนั้นจะกำหนดอย่างไร และใช้ราคาตลาด ณ เวลาใดในกรณีที่เป็นสัญญาบริการทางการเกษตรต้องกำหนดค่าตอบแทนและวิธีการคำนวณค่าตอบแทนให้ชัดเจน
7. วันและสถานที่ในการส่งมอบผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรและการชำระเงิน โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าให้ชำระเงินก่อนการส่งมอบ ในวันส่งมอบ หรือภายในกี่วันนับแต่วันส่งมอบ
8. เหตุยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเกิดสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์หรือไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และอยู่นอกเหนือการควบคุมของคู่สัญญา
9. กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรว่าเป็นของคู่สัญญาฝ่ายใด
10. ผู้รับความเสี่ยงภัยในผลิตผลทางการเกษตรและความเสี่ยงทางการค้าในกรณีที่ผลิตผลทางการเกษตรไม่สามารถจำหน่ายได้ตามราคาที่กำหนดไว้
11. การเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญา
12. สิทธิในการบอกเลิกสัญญาของคู่สัญญา

13. รายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร มีหน้าที่ส่งมอบสัญญาให้เกษตรกรในวันทำสัญญา

มาตรา 23 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติว่าการกำหนดแบบของสัญญาตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยคณะกรรมการต้อง กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญาให้ชัดเจนเพื่อป้องกันและเยียวยาผลกระทบอันอาจ เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจสังคม หรือสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งมีอำนาจ และหน้าที่ในการพิจารณาสัญญาระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการกำหนดสิทธิและความรับผิดชอบ ของคู่สัญญา แต่กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในการแก้ไขสัญญาและการกำหนดรูปแบบของ สัญญา ในการทำเกษตรพันธสัญญาโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาซึ่ง คู่สัญญามีเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญาเสรีภาพในการเลือกที่จะทำสัญญานั้นแต่ในเนื้อหาของสัญญา นั้น พบว่า มักถูกกำหนดโดยบริษัทซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเป็นผู้กำหนดรายละเอียดใน สัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวเกษตรกรไม่สามารถต่อรองเงื่อนไขในสัญญาได้หากเกษตรกรไม่ตกลงตามที่ บริษัทกำหนดบริษัทย่อมไม่ตกลงเข้าทำสัญญาด้วยซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นำ หลักเสรีภาพในการทำสัญญามาบัญญัติไว้ในมาตรา 151 อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แม้การที่ บริษัทมีการกำหนดรายละเอียดในสัญญาให้เอื้อประโยชน์แก่บริษัทก็ยังไม่อาจฟังได้ว่า เป็นการทำ สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น จึงบังคับตามสัญญาที่เกษตรกรและบริษัทตกลงกันได้ตาม หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญา อย่างไรก็ตามก็ควร มีกฎหมายควบคุมการทำเกษตรพันธสัญญาโดยเฉพาะ โดยเน้นที่ในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ เนื้อหาของกฎหมาย (Substantive) องค์กรที่กำกับดูแล (Institution) การบังคับให้เป็นไปตาม กฎหมาย (Implementation) กลไกการบังคับ (Mechanism) และการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันไม่ครอบคลุม ไม่เหมาะสมกับลักษณะการทำเกษตรพันธสัญญา และไม่สามารถนำมาใช้บังคับให้การทำเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษ

ความสัมพันธ์ของคู่สัญญาในระบบพันธสัญญาที่มีลักษณะเป็น ผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้าง หรือ มีลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายในรูปแบบ สัญญาจ้างทำของจึงมีผลให้การทำสัญญาระหว่างกันดังกล่าวตกอยู่ภายใต้หลักความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนา ซึ่งหมายความว่า ถ้าคู่สัญญาทำข้อตกลงกันอย่างไรแล้วทั้งสองฝ่ายย่อมต้องผูกพันและปฏิบัติตามข้อตกลงนั้น ตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา แม้สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาในการจ้างทำของจะมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้แล้วแต่คู่สัญญาก็สามารถทำตามข้อตกลงยกเว้นหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามกฎหมายนั้นได้

โดยที่พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 38 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพียงโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท โดยมีได้มีการกำหนดโทษทางอาญาหรือการยกเลิกใบอนุญาตของผู้ประกอบการ หรือการใช้มาตรการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ประกอบการซึ่งเป็นโทษทางสังคมตามหลักกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอัตราโทษปรับเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจที่จะได้รับ

ดังนั้น เมื่อในความจริงของสังคมผู้รับจ้างในระบบเกษตรพันธสัญญาคือเกษตรกรซึ่งเป็น คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า จำต้องยอมรับข้อตกลงในสัญญาที่ผู้ว่าจ้างหรือผู้ประกอบการ ธุรกิจจัดทำขึ้น สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาจึงมักจะมีข้อความกำหนดยกเว้นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้างหรือผู้ประกอบการไว้เป็นส่วนใหญ่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เกิดความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญาได้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรการในการลงโทษคู่สัญญาซึ่งเป็นฝ่ายผิดสัญญาให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะทำสัญญา โดยต่างฝ่ายต่างคืนสิ่งที่ตนเองรับไว้ทั้งหมดและให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายถ้าการบอกเลิกสัญญานั้น ยังทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายด้วย ส่วนจะเรียกค่าเสียหายมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องที่จะพิสูจน์กันต่อไป ผู้ที่จะบอกเลิกสัญญาจะต้องมีสิทธิตามข้อสัญญาหรือตามบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธินั้นเมื่อเกิดขึ้นมาแล้วคู่สัญญาฝ่ายที่มีสิทธิอาจจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่ดุลพินิจพิจารณาของคู่สัญญาซึ่งตราว่าคู่สัญญายังไม่ใช้สิทธิ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ตกอยู่ในฐานะที่ไม่แน่นอนว่าฝ่ายที่มีสิทธิจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ หรือตนเองยังควรที่จะชำระหนี้ต่อไปหรือไม่ ถ้าฝ่ายที่มีสิทธิไม่ใช้สิทธิภายในเวลาที่กำหนดสิทธิในการเลิกสัญญาที่เป็นอันระงับไปคือใช้สิทธิเลิกสัญญาไม่ได้อีกแล้วตามมาตรา 393

ในส่วนของกฎหมาย Unidroit ได้กำหนดผลของการก่อสัญญาที่ไม่สมบูรณ์และการไม่ปฏิบัติตามแบบของสัญญาที่กำหนดไว้การไม่ปฏิบัติตามในเรื่องรูปแบบสัญญา เช่น สัญญาไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ขาดข้อสัญญาข้อหนึ่งข้อใด ไม่สามารถเข้าใจได้ และปัญหาในส่วนของเนื้อหาของข้อสัญญา เช่น การขาดรายละเอียดที่เพียงพอที่เกษตรกรจะรับรู้ถึงความเสี่ยง ซึ่งหากกรณีเป็นดังนี้จะทำให้เกิดผล คือ (1) การบอกล้างสัญญาหรือการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา (2) การยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อให้อัยการพิจารณาทบทวนเนื้อหาในสัญญา (3) การเรียกค่าเสียหาย (4) การลงโทษและมาตรการต่างๆ ได้แก่ การลงโทษทางแพ่ง การลงโทษทางอาญา การยกเลิกใบอนุญาตของผู้ประกอบการ หรือการใช้มาตรการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ประกอบการในกรณีความไม่สมบูรณ์ของสัญญา จากสาเหตุเกี่ยวกับความสามารถและความยินยอมของคู่สัญญา เช่น ความสำคัญผิด การข่มขู่ การฉ้อฉล และความไม่ถูกต้องตรงกันในสาระสำคัญในเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งอาจจะนำไปสู่การบอกล้างสัญญาได้ ซึ่งวิธีการบอกล้างสัญญาในทางปฏิบัติกรณีสัญญาการผลิตทางการเกษตรและการบังคับใช้กฎหมายต้องพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่

- (1) เหตุแห่งการบอกล้างสัญญา
- (2) คู่สัญญาจะทำการบอกล้างสัญญาได้เองหรือต้องฟ้องคดีต่อศาล
- (3) การบอกล้างสัญญาจะมีผลเฉพาะข้อหนึ่งข้อใดหรือมีผลต่อสัญญาทั้งฉบับ
- (4) การแจ้ง รูปแบบ เนื้อหาและระยะเวลาในการบอกล้างสัญญา
- (5) ผลของการบอกล้างสัญญาและการชดเชยค่าเสียหาย

ในส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรพันธสัญญาของสหรัฐอเมริกา (Producer Protection Act 2000) กรณีที่คู่สัญญาได้กระทำไปโดยสุจริตและได้ใช้ความพยายามที่จะปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนนี้อย่างเต็มที่แล้ว หากมีการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่สัญญาอีกฝ่าย คู่สัญญาที่ถูกเรียกร้องก็สามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ รวมถึงการไม่ต้องรับผิดชอบในค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้ด้วย และการฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้ไม่ทำให้เกษตรกรหลุดพ้นจากความรับผิดชอบจากการกระทำผิดสัญญาของตน เกษตรกรสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้ตามที่เกิดขึ้นจริงอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในสิทธิหน้าที่หรือการเยียวยาตามสัญญาเท่านั้น โดยเกษตรกรสามารถเรียกร้องเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายในส่วนนี้ของสัญญาภายในระยะเวลา 6 ปีนับแต่สัญญาจะมีผลใช้บังคับอีกทั้งได้กำหนดบทกำหนดโทษ กรณีผู้ประกอบการกระทำการโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 9 จะต้องรับโทษทางแพ่งและจะต้องรับโทษทางอาญาในฐานะหลอกลวงและต้องถูกปรับ เกษตรกรที่ได้รับค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบการซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายนี้จะได้รับการเยียวยาตามกฎหมายที่เป็นธรรม รวมถึง ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเกษตรกรไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการไม่ได้รับการเยียวยาตามกฎหมายที่เพียงพอหรือแสดงให้เห็นถึงพฤติการณ์พิเศษ

ยกเว้นศาลจะมีคำสั่ง และศาลอาจสั่งห้ามหรือบังคับในรูปแบบใดๆ เท่าที่สมควรหรือสั่งห้ามกระทำการชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ ทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดแห่งรัฐเป็นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนี้ และสามารถสั่งห้ามคู่สัญญากระทำการใดๆ หรือสั่งให้กระทำการใดๆ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของสาธารณรัฐอินเดีย (Agricultural Produce Marketing Act: APMC) มีการออกกฎหมายสำหรับการตลาดสินค้าเกษตรโดยมีการจัดทำบัญชีนิติเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมการจัดการเกษตรพันธสัญญาภายในประเทศไว้โดยเฉพาะหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากสัญญา คู่สัญญาสามารถเสนอเรื่องต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ โดยหน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการระงับหรือแก้ไขข้อพิพาทภายในระยะเวลา 30 วัน ภายหลังจากการรับฟังข้อพิพาทจากคู่สัญญาอย่างครบถ้วนแล้ว และในกรณีคู่สัญญาไม่พอใจในคำตัดสิน สามารถอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวนั้นได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำตัดสิน และหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะวินิจฉัยข้อพิพาทภายในระยะเวลา 30 วัน ภายหลังจากการรับฟังข้อพิพาทจากคู่สัญญาอย่างครบถ้วนแล้ว ซึ่งคำตัดสินในชั้นอุทธรณ์นี้ให้ถือเป็นที่สุด

จากการศึกษาพบว่า บทกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ที่มีเพียงโทษปรับไม่เกินสามแสนบาทนั้น ทำให้ผู้ประกอบการไม่เกิดความเกรงกลัวต่อบทกำหนดดังกล่าว เนื่องจากผู้ประกอบการย่อมมีอำนาจในการจ่ายค่าเสียหายอยู่แล้ว แต่ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรคู่สัญญาซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองยอมเสียเปรียบได้รับความเสียหาย เมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่า ในกฎหมายต่างประเทศ เช่น Unidroit ซึ่งมีมาตรการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา การยกเลิกใบประกอบการ รวมไปถึงการยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อให้ความช่วยเหลือ สหรัฐอเมริกาก็มีบทบัญญัติที่เป็นบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตลอดจนการเยียวยาที่เป็นธรรม และกฎหมายของสาธารณรัฐอินเดีย ที่คู่สัญญาสามารถยื่นเรื่องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาท ซึ่งถ้าหากประเทศไทยมีบทลงโทษในกรณีของการละเมิดกฎหมายที่ชัดเจนทั้งทางแพ่ง ทางอาญา รวมไปถึงการยกเลิกใบประกอบการ ที่เหมาะสมกับการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งจะทำให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องเกรงกลัวไม่กล้าละเมิดต่อกฎหมาย

4.3 ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในระบบเกษตรพันธสัญญา

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 หลักเสรีภาพในการทำสัญญาอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการทำสัญญาที่ใช้กันมานานและเป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าผู้ที่เข้ามาทำสัญญาจะตกลงทำสัญญากับใครอย่างไรก็ย่อมได้ทั้งสิ้นเพียงแต่ต้องอยู่

ในกรอบของ มาตรา 151 หลักสุจริตเป็นหลักการสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยตามมาตรา 5 เกี่ยวกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ว่าบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ดังนั้นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงต้องเปิดเผยเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาก่อนเข้าทำสัญญาตามหลักสุจริต แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 กำหนดให้เกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจต้องเปิดเผยข้อมูลก่อนที่จะเข้าทำสัญญา ซึ่งเกษตรกรหรือผู้ผลิตย่อมมีความรู้และความสามารถทางด้านข้อมูลน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจซึ่งโดยปกติแล้วผู้ประกอบธุรกิจหวังเพียงผลประโยชน์กำไรของตนเท่านั้นทำให้เกษตรกรต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองด้านการเรียนรู้และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้รู้เท่าทันผู้ประกอบธุรกิจตามหลักสุจริตในการทำสัญญา ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการรับรู้รายละเอียดของสัญญา บริษัทผู้ซื้อเป็นฝ่ายรับรู้ และกำหนดข้อกำหนดและเงื่อนไขทั้งหมดของสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ส่วนใหญ่ของเกษตรกรผู้เป็นคู่สัญญามีได้รับรู้หรือเข้าใจในรายละเอียดของข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการคำนวณผลตอบแทนให้กับเกษตรกร ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้เกษตรกรได้ผูกมัดตนเองตามสัญญามาเป็นเวลาหลายปี แล้ว แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังคงไม่เข้าใจและไม่อาจคำนวณ หรือตรวจสอบการคำนวณผลตอบแทนของตนกับบริษัทได้ นอกจากนี้เกษตรกรมักจะไม่มีโอกาสเก็บคู่สัญญาเอาไว้กับตนเอง เพราะหลาย ๆ กรณีมีการตกลงสัญญาโดยไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่กระทำโดยวาจามากกว่า ยิ่งทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะเสียเปรียบเป็นอันมาก

กฎหมาย Unidroit ได้กำหนดรูปแบบข้อสัญญามาตรฐานให้การทำเอกสารอื่นๆ ทำให้เกษตรกรขาดความเป็นอิสระในการเจรจาต่อรองหรือปฏิเสธข้อสัญญา เนื่องจากลักษณะปกติของคู่สัญญาในสัญญาประเภทนี้ จะมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและการรับรู้ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งผู้ร่างสัญญามักเป็นฝ่ายได้เปรียบในเรื่องผลประโยชน์และลดความเสี่ยงของฝ่ายตน ทำให้คู่สัญญาฝ่ายที่เสียเปรียบอาจบอกเลิกสัญญาหรือยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอแก้ไขสัญญาให้เป็นธรรม ดังนั้น จึงมีการออกกฎระเบียบโดยเฉพาะขึ้น และกำหนดแบบของสัญญาการผลิตทางการเกษตร ซึ่งมีความเรียบง่ายชัดเจน สามารถอ่านเข้าใจได้โดยง่าย ไม่ยาวหรือมีรายละเอียดมากเกินไป โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความสุจริตของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

การจัดทำสัญญาต้องมีให้เกิดการเอาใจเปรียบและการกระทำของผู้ประกอบการต้องกระทำโดยคำนึงถึงเกษตรกร และไม่อยู่ในกรอบของ “การปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ในประเทศที่มีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อใช้คุ้มครองสัญญาการผลิตทางการเกษตรมักกำหนดมาตรการคุ้มครองเกษตรกรในขั้นตอนการจัดทำสัญญาโดยบัญญัติให้การทำสัญญาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดเนื้อหาพื้นฐานในข้างต้นต้องมีในสัญญา เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสและความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของ

คู่สัญญาและผลที่อาจเกิดขึ้นและก่อนการเข้าทำสัญญาควรจะต้องมีการทำเอกสารเป็นหนังสือซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่เกษตรกรล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขในสัญญา โดยอาจอยู่ในรูปแบบของเอกสารก่อนการเข้าทำสัญญาด้วย

หลักกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการปฏิบัติตามสัญญาทางการเกษตรและการบังคับใช้สัญญาของคู่สัญญาทุกฝ่ายต้องเป็นไปตามหลักสุจริตกำหนดให้สัญญาต้องทำเป็นหนังสือโดยใช้ภาษาที่เรียบง่ายชัดเจนและเปิดเผยถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สิทธิของเกษตรกรในการทบทวนการทำสัญญาระยะเวลาของสัญญาการเลิกสัญญาการเจรจาต่อรองใหม่ ความรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณค่าตอบแทน หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบของท้องถิ่น รัฐและสหพันธรัฐ และข้อสัญญาใดๆ ที่สมควรจะต้องเปิดเผยสัญญาต้องอ่านเข้าใจได้ง่ายและใช้ขนาดตัวอักษรที่เหมาะสม อีกทั้งต้องจัดทำใบปะหน้า (Cover Sheet) ของสัญญา

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของสาธารณรัฐอินเดีย ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในรัฐต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสินค้าเกษตร โดยรัฐและเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นเพื่อรับรองการเปิดเสรีทางการค้าและการตลาดรัฐจึงต้องการแนวทางในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์กับเกษตรกรจึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายต้นแบบสำหรับการตลาดสินค้าเกษตรโดยมีการจัดทำบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและการส่งเสริมการจัดการเกษตรพันธสัญญาในประเทศไว้โดยเฉพาะในหมวดที่ 7 พร้อมด้วยบทเสริมและแม่แบบของสัญญาในตอนท้ายของกฎหมายเพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจมีความเท่าเทียมกันในการเข้าทำสัญญาโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเกษตรพันธสัญญาจะต้องขึ้นทะเบียนต่อคณะกรรมการตลาดการผลิตทางการเกษตรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและในการเข้าทำสัญญาผู้ประกอบธุรกิจเกษตรพันธสัญญาจะต้องแจ้งการเข้าทำสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและในการเข้าทำสัญญานั้นจะต้องเป็นไปตามรูปแบบเนื้อหาที่กฎหมายกำหนดซึ่งหากมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาเกษตรพันธสัญญามีให้ยื่นต่อศาลนอกเหนือจากกรณีที่กำหนดไว้ในสัญญา

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ก่อนการดำเนินการทำสัญญาในระบบพันธสัญญา ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องจัดทำเอกสารสำหรับการชี้ชวนและร่างสัญญาให้เกษตรกรผู้เข้าทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาทราบเป็นการล่วงหน้าพร้อมทั้งรับรองความถูกต้องของข้อมูลตามเอกสารสำหรับการชี้ชวนเพื่อเข้าทำสัญญา

มาตรา 20 (3) ข้อมูลอันจำเป็นในกระบวนการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องตามสัญญาและให้รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา ปัจจัยการผลิต สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญานั้น ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าคุณภาพและมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 20 วรรค 3 ให้ถือว่าเอกสารสำหรับการชี้ชวนตามวรรค 1 เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา

จากการศึกษาพบว่า การทำการเกษตรพันธสัญญานั้น เป็นการทำสัญญาระหว่างคู่สัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ คือระหว่างเกษตรกรกับบริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายกว่า มีความรู้มากกว่า ดังนั้นบริษัทจึงมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าเกษตรกรและนำไปสู่การทำสัญญาไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรรวมทั้งการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่รัฐยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่นำมาสนับสนุนการตัดสินใจให้กับเกษตรกรได้ อาทิเช่น ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์โอกาสและความเสี่ยงในการลงทุน จุดคุ้มทุน เป็นต้น รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรและบริษัท ซึ่งเกษตรกรยังคงต้องเป็นฝ่ายที่ดำเนินธุรกิจเองทั้งที่ขาดทักษะด้านการบริหารจัดการฟาร์มและการลงทุน แม้ว่าเกษตรกรจะพยายามรวมกลุ่มกันทำธุรกิจก็ตามแต่เกษตรกรก็ยังคงอยู่ในสภาพเป็นรองบริษัทอยู่ดี ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ หากไม่ได้รับการแก้ไขในด้านกฎหมายที่สามารถเอื้ออำนวยความเป็นธรรมให้เกษตรกรได้มากขึ้น ย่อมมีผลต่อการพัฒนาการทำการเกษตรแบบพันธสัญญาให้ยั่งยืนและมีผลต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทยที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้อีกด้วย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในระบบเกษตรพันธสัญญา

จากการศึกษาพบว่าในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนา ระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยตรง ตั้งแต่เริ่มต้นของการทำสัญญา เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ น้อยและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ลำบากจึงไม่สามารถคำนวณหรือวิเคราะห์ได้ว่า เมื่อได้รับข้อมูลราคาผลผลิตจากบริษัทซึ่งเป็นข้อมูลด้านเดียนั้น ไม่สามารถคำนวณได้ว่าคุ้มกับการลงทุนหรือไม่ ไม่รู้ขอบเขตการดำเนินงานโดยละเอียดและไม่รู้ว่าจะได้ทำสัญญากับบริษัทเป็นระยะเวลาานานเท่าใด ดังนั้นจึงวิเคราะห์จุดคุ้มทุนไม่ได้ เกษตรกรจำนวนมากจึงกลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและอาจถูกธนาคารยึดที่ดินทำกินได้ในที่สุด อีกทั้งการเรียกร้องค่าเสียหาย ก็มีได้ กำหนดให้มีหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการเรียกร้องค่าเสียหายให้กับเกษตรกรซึ่งแตกต่างจากระบบเกษตรพันธสัญญาของต่างประเทศที่กำหนดหน่วยงานไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำสัญญาหรือหน่วยงานที่เรียกร้องค่าเสียหายให้กับเกษตรกร

เนื่องจากสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ระบุรูปแบบของระบบเกษตรพันธสัญญาเอาไว้โดยเฉพาะ สัญญาจึงมีรูปแบบที่ไม่แน่นอนและชัดเจนเกษตรกรจึงมีอุปสรรคในการนำเสนอคดีต่อศาล เนื่องจากบริษัทที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าเป็นผู้กำหนดเนื้อหาของสัญญาเพียงฝ่ายเดียวและไม่มอบคู่สัญญาไว้ให้เกษตรกรครอบครอง ข้อเท็จจริงต่างๆ จึงล้วนแล้วแต่อยู่ในความรู้เห็นของบริษัท การนำสืบข้อเท็จจริงและการนำเสนอพยานหลักฐานต่างๆ ต่อศาลจึงเป็นเรื่องยากสำหรับเกษตรกร นอกจากนี้ เกษตรกรยังต้องต่อสู้คดีแบบ โคดเคียว ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และต้องใช้ระยะเวลาที่นานพอสมควรเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คอยรับเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องร้องคดีแทนเกษตรกร ดังเช่นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมโดยตรงก็มีอำนาจหน้าที่เพียงจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนา ระบบสหกรณ์ และส่งเสริมกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีสภาองค์กรชุมชนในแต่ละท้องถิ่นขึ้นนั้น ก็มีหน้าที่เพียงการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี และมีการจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อเสนอแนวคิดต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงการให้ความรู้และรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้น้อยและมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีไม่ทราบถึงช่องทางและวิธีการเสนอคดีต่อศาลจึงส่งผลให้เกษตรกรหลายรายเลือกที่จะไม่นำคดีขึ้นสู่ศาล

มาตรการทางกฎหมายตามคู่มือทางกฎหมายของ Unidroit กฎหมายว่าด้วยสัญญาการผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยเนื้อหาสัญญาและการนำเสนอสัญญาให้เจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาสัญญา และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาตรวจสอบสัญญาได้ว่าทำสัญญาตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการเปิดเผยนี้อาจอยู่ในรูปแบบการจดทะเบียน (Registration) การขอใบรับรอง (Certification) และการยื่นคำขออนุญาต (Filing) เช่น กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีสัญญามาตรฐานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร โดยสัญญามาตรฐานนี้จะมีผลบังคับใช้กับผลผลิตทางการเกษตรทุกประเภทหลังจากครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบในขั้นแรกเมื่อเกิดข้อพิพาทคู่สัญญามักจะปรึกษาหารือโดยตรงระหว่างกัน หากไม่สามารถแก้

ข้อพิพาทได้คู่สัญญาจะอาศัยวิธีการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยคือวิธีการแก้ปัญหาโดยเป็นที่ยอมรับร่วมกันด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลที่สาม และผูกพันตนเองด้วยความสมัครใจ ด้วยประโยชน์ในข้อนี้กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับสัญญาการผลิตทางการเกษตรจึงกำหนดให้ยื่นข้อพิพาทเข้าสู่การไกล่เกลี่ย ข้อกำหนดนี้เป็นการรับประกันต่อคู่สัญญาเพื่อมั่นใจว่าพวกเขามีสิทธิหรือหน้าที่ในการยื่นข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และจะปรากฏอยู่ในสัญญา ถ้าการไกล่เกลี่ยไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ คู่สัญญาอาจเลือกที่จะยื่นข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการหรือยื่นฟ้องต่อศาล การแก้ไขข้อพิพาทผ่านทางอนุญาโตตุลาการ คือ การยื่นข้อพิพาทต่อบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางและคำตัดสินจะมีผลผูกพัน และมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย คู่สัญญาจะมีอิสระอย่างมากในการกำหนดขั้นตอนและบุคคลที่จะมาเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งในส่วนของอนุญาโตตุลาการนี้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่ใช่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ วิธีการสุดท้ายในการระงับข้อพิพาทก็คือการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในระดับที่เป็นทางการอย่างมากและมีค่าใช้จ่ายสูง องค์กรของเกษตรกรและองค์กรอื่นๆ ควรมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีในศาลแก่เกษตรกรแต่ละราย การฟ้องคดีต่อศาลต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานานหลายปีข้อพิพาทส่วนใหญ่จะไม่ขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพราะเป็นวิธีที่มีค่าใช้จ่ายสูงและใช้ระยะเวลาอันยาวนาน รวมถึงประเด็นการรับสินบนของศาล กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาส่วนใหญ่จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางในการระงับข้อพิพาท โดยหน่วยงานพิเศษ และหน่วยงานรับพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาเกษตรแบบพันธสัญญา หรือ คู่สัญญาอาจเลือกที่จะเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการมีค่าใช้จ่ายที่อาจเกินกว่าความสามารถของเกษตรกร และอาจไม่ได้รับการยอมรับเพราะเหตุจากการขาดความเป็นกลางของอนุญาโตตุลาการ

ตามกฎหมายเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญาของสหรัฐอเมริกา เกษตรกรหรือผู้ประกอบการสามารถเสนอสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ เช่น คณะกรรมการ หรืออัยการ เพื่อให้ทำการตรวจสอบว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องนี้หรือไม่ซึ่งหากได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับการเยียวยาตามกฎหมายที่เป็นธรรม ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุดแห่งรัฐเป็นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนี้และสั่งห้ามคู่สัญญากระทำการใดๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ ได้ตามกฎหมายการตรวจสอบสัญญาของเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาทบทวนโดยศาล และการรับรองสัญญานี้ไม่เป็นการเห็นชอบความถูกต้องตามกฎหมายหรือผลทางกฎหมายของสัญญา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตรวจสอบสัญญาภายใน 30 วัน ให้ถือว่าสัญญาของผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตาม

กฎหมายนี้แล้ว และการไม่สามารถยื่นสัญญาต่อเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบไม่ได้เป็นการแสดงถึงการไม่สุจริตหรือเพิ่มข้อสันนิษฐานว่าสัญญานั้นฝ่าฝืนต่อกฎหมายนี้

ศาลสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในสัญญาหรือจำกัดการใช้ข้อสัญญาได้ หากศาลพบว่า (1) ข้อสัญญาฝ่าฝืนหลักการเปิดเผยหรือหลักการอ่านเข้าใจได้ง่าย (2) การฝ่าฝืนนั้นทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนในสิทธิหน้าที่หรือการเยียวยาใดๆ ตามสัญญา และ (3) การฝ่าฝืนนั้นทำให้หรืออาจเป็นผลให้เกษตรกรได้รับความเสียหายทางการเงิน

ในกรณีที่ศาลได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในสัญญาหรือจำกัดการใช้ข้อสัญญา ศาลจะมีคำสั่งเท่าที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงการได้ลากมิควรได้ และการยื่นข้อเรียกร้องต่อศาลในส่วนนี้ไม่มีผลทำให้เกษตรกรระงับการปฏิบัติตามสัญญาส่วนอื่นที่สอดคล้องกฎหมาย ทั้งนี้ การยื่นข้อเรียกร้องต่อศาลในส่วนนี้จะไม่ได้รับการพิจารณา หากพบว่าเป็นการยื่นภายหลังจากการปฏิบัติตามสัญญาได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว

กฎหมายของอเมริกานั้นองค์กรศาลสามารถที่จะตรวจสอบข้อกำหนดในสัญญาและสามารถแก้ไขข้อสัญญาให้เป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาตรวจสอบข้อตกลงตามสัญญาเกษตรพันธสัญญา

ในส่วนของสาธารณรัฐอินเดียนั้นกฎหมายของสาธารณรัฐอินเดียนได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการผลิตทางการเกษตร ((Market Committee) หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากสัญญา คู่สัญญาสามารถเสนอเรื่องต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ โดยหน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการระงับหรือแก้ไขข้อพิพาทภายในระยะเวลา 30 วัน ภายหลังจากการรับฟังข้อพิพาทจากคู่สัญญาอย่างครบถ้วนแล้ว และในกรณีคู่สัญญาไม่พอใจในคำตัดสิน สามารถอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวนั้นได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันฟังคำตัดสิน และหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะวินิจฉัยข้อพิพาทภายในระยะเวลา 30 วัน ภายหลังจากการรับฟังข้อพิพาทจากคู่สัญญาอย่างครบถ้วนแล้ว ซึ่งคำตัดสินในชั้นอุทธรณ์นี้ให้ถือเป็นที่สุด ซึ่งกฎหมายของสาธารณรัฐอินเดียนั้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตลาดการผลิตทางการเกษตรหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบเกษตรพันธสัญญาในการตรวจสอบการเข้าทำสัญญาและการระงับข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบธุรกิจที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นตามสัญญาเกษตรพันธสัญญาจึงเห็นได้ว่าได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้ในกฎหมายของสาธารณรัฐอินเดียนไว้โดยชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 มาตรา 10 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ตาม (1)
- (3) กำหนดรูปแบบสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาและส่งเสริมให้นำรูปแบบสัญญาดังกล่าวไปใช้
- (4) ส่งเสริมให้มีการทำประกันภัยในระบบเกษตรพันธสัญญา
- (5) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการตรากฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา
- (6) ติดตาม ประสานงาน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามแผนการพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา
- (7) ให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐด้วย
- (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตาม (2) หรือ (6)
- (9) ออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ประกาศตาม (9) นั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

โดยหลักเกณฑ์ระบบเกษตรพันธสัญญาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นคนกลางระหว่างผู้ผลิตกับผู้ประกอบธุรกิจและให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมิใช่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงตามระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งเกษตรกรผู้ประกอบธุรกิจรวมทั้งรัฐบาลด้วย เมื่อไม่มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธสัญญาโดยตรงตั้งแต่เริ่มต้นการทำสัญญา เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ น้อยจึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการฯ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในด้านต่าง ๆ หากเกษตรกรได้รับความเสียหาย เกษตรกรต้องดำเนินการเรียกร้องค่าความเสียหายด้วยตนเองหาได้มีหน่วยงานรัฐ หน่วยงานใดเข้ามาช่วยเหลือไม่

หากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการเรียกร้องค่าเสียหายให้กับเกษตรกรอย่างเช่นในต่างประเทศ จะสามารถทำให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญามากขึ้น เพราะก่อนเข้าทำสัญญาเกษตรกรก็เป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองที่น้อยกว่าบริษัทคู่สัญญาอยู่แล้ว อีกทั้งเกษตรกรบางรายอาจเข้าถึงข้อมูล ไม่อาจเข้าใจกระบวนการเรียกร้องค่าเสียหายที่ถูกต้อง หากมีหน่วยงานกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากเกษตรกรที่ได้รับปัญหาจากการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาและกำหนดให้องค์กรดังกล่าวสามารถฟ้องร้องคดีและเรียกร้องค่าเสียหายแทนเกษตรกรได้ ซึ่งการฟ้องและการดำเนินคดีดังกล่าวควรกำหนดให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม หน่วยงานดังกล่าวนี้ควรมีหน้าที่ดูแลตั้งแต่ก่อนการเริ่มต้นทำสัญญา การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความคุ้มค่าในการลงทุน ตลอดจนดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ของคู่สัญญาให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคกัน เพื่อที่จะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรด้วย

นอกจากนี้ ควรจัดให้มีหน่วยงานย่อยในระดับชุมชน เช่น สภากองกรณ์ชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้นทุกตำบลทั่วประเทศ โดยให้กำหนดสภาองค์กรชุมชนมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากเกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำเกษตรพันธสัญญาเพื่อนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาแก้ไขปัญหาต่อไปและทำหน้าที่ให้ความรู้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาแก่เกษตรกร