

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจต่อรองของเกษตรกรไทย ในการจัดทำข้อตกลงเกษตรกรพันธสัญญา

ระบบเกษตรกรพันธสัญญา (Contract Farming) ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยมาแล้วกว่า 40 ปี ปัจจุบันมีเกษตรกรทั้งปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์อยู่ในระบบไม่น้อยกว่า 150,000 – 200,000 รายทั่วประเทศ ซึ่งผูกพันอยู่กับบริษัทเกษตรอุตสาหกรรมหลายบริษัท ระบบเกษตรกรพันธสัญญาเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศไทย โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการเกษตรของเกษตรกร และการเพิ่มผลผลิตที่มีคุณภาพตามความต้องการของตลาดซึ่งภาคเกษตรของไทยมีแนวโน้มที่จะเติบโตและมีความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะด้านปศุสัตว์ที่มีการพัฒนาทั้งการเลี้ยง และการจัดการที่เข้าสู่มาตรฐานสากลยิ่งขึ้น ระบบเกษตรกรพันธสัญญาจึงถือเป็นนวัตกรรมด้านการเกษตรอย่างหนึ่งที่จะช่วยเหลือนดูแลเกษตรกร โดยการตกลงทำสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าให้กับเกษตรกร ด้านการกำหนดราคาไว้ล่วงหน้าและมีการกำหนดว่าจะรับซื้อผลผลิตทั้งหมด จึงเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งของเกษตรกรว่ามีรายได้แน่นอน ทำให้กล้าลงทุน ลดความเสี่ยงให้กับเกษตรกร เนื่องจากมีหลักประกันที่ทำให้มั่นใจว่าเมื่อถึงเวลาแล้วจะสามารถขายสินค้าได้ มีตลาดรองรับผลผลิตและมีราคาที่แน่นอน แต่ที่ผ่านมาเกษตรกรกลับได้รับความเดือดร้อนจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม อำนาจต่อรอง และความไม่รู้ของเกษตรกร การที่ภาครัฐได้มีการออกกฎหมายออกมาควบคุมถือเป็นความพยายามของภาครัฐในการดูแลเกษตรกร ถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยนำเกษตรกรรายย่อยเข้าสู่ระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพและสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ ในระบบเกษตรกรพันธสัญญาปัจจุบันยังขาดความสมดุลและไม่เป็นธรรมขาดกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบ ทำให้เกิดพฤติกรรมเอาเปรียบและการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรรายย่อย ขณะเดียวกันเกษตรกรที่เข้าสู่ระบบแต่ขาดศักยภาพบางส่วนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญา สร้างความเสียหายต่อผู้ประกอบการทางการเกษตร ขณะที่เกษตรกรมิได้รับรู้หรือเข้าใจในข้อกำหนดและเงื่อนไขทั้งหมดของสัญญาที่ออกโดยบริษัท เกษตรกรจึงเป็นผู้เสียเปรียบ จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยดังนี้

#### 4.1 ปัญหาอำนาจการเจรจาต่อรอง การคำนวณผลประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม

ความไม่เป็นธรรมในเรื่องสัญญาที่บริษัทที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาทั้งหมด เกษตรกรไม่มีอำนาจในการต่อรองในข้อสัญญาเหล่านั้น และข้อสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรเป็นข้อสัญญาที่ปลุกภาวะความเลื่อมใสให้กับเกษตรกร ซึ่งสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจ่ายให้แก่เกษตรกรไม่เต็มจำนวนของค่าตอบแทนที่เกษตรกรจะต้องได้รับ ทำให้การคำนวณผลประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์เกิดความไม่เป็นธรรม โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรอาจอ้างเหตุการจ่ายเงินที่ค้างชำระว่าจะชำระให้ภายหลังจากที่มีการจับสัตว์หรือเก็บเกี่ยวพืชผลเกษตรในรุ่นต่อไปครบ แต่เมื่อเวลาผ่านไปยอดเงินที่ค้างชำระมีจำนวนมากขึ้นยิ่งทำให้เกษตรกรยังได้รับความเสียหาย เนื่องจากเกษตรกรต้องแบกรับภาระหนี้สินจากการกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในการทำเกษตร

ส่วนลักษณะของเกษตรกรในการต่อรองเพื่อติดตามหนี้สินจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรนั้น เกษตรกรจะรวมกลุ่มกันหรือจัดตั้งเป็นเครือข่ายของเกษตรกรที่มีการผลิตสินค้าเกษตรประเภทเดียวกันในระบบเกษตรพันธสัญญา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาเกษตรกรที่ทำการเกษตรประเภทนั้น ๆ โดยการขับเคลื่อนของกลุ่มเกษตรกรหรือเครือข่ายของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเอาผิดเอาเปรียบจากการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญานั้น เกษตรกรต้องการให้ภาครัฐเข้ามารับซื้อหนี้ของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่เกษตรกรได้ตกลงทำสัญญาไว้ ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องครบจำนวนหนี้ก็ได้ แต่เพียงเพื่อให้เกษตรกรได้รับชำระหนี้บางส่วน เพื่อเกษตรกรจะได้นำเงินที่ได้รับไปชำระหนี้จากการกู้ยืม เพราะเกษตรกรมองว่าภาครัฐมีอำนาจบังคับชำระหนี้ได้มากกว่าเกษตรกรเป็นผู้ไปขอรับชำระหนี้ด้วยตนเองจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเหล่านั้น และภาครัฐอาจมีมาตรการออกมาแก้ไขชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรโดยการยืดระยะเวลาการผ่อนชำระหรือการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อน

โดยปัจจุบันลักษณะการต่อรองของเกษตรกรที่ไม่ได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ได้แก่ การต่อรองโดยตรงต่อผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร การต่อรองโดยใช้กลไกของหน่วยงานจากภาครัฐ และการต่อรองทางภาคสังคม เช่น ทางสถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน หรือสื่อมวลชน รวมถึงการประชุมประท้วงเพื่อกดดันให้ภาครัฐเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว การยื่นหนังสือร้องเรียน การนำเสนอข้อมูลให้แก่องค์กรภาคเอกชนในเวทีต่าง ๆ

ได้รับทราบปัญหา เพื่อเพิ่มแรงกดดันจากภาคสังคมและส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการเกษตรเหล่านั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า จากปัญหาดังกล่าวเกษตรกรนอกจากต้องแบกรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นแล้ว เกษตรกรต้องดิ้นรนเพื่อเรียกร้องให้ได้รับการชดเชยหนี้สินซึ่งเกษตรกรต้องมีสิทธิได้รับจากผู้ที่มีอำนาจต่อรอง และอำนาจเงินที่เหนือกว่า หากภาครัฐไม่เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรในส่วนนี้อาจส่งผลกระทบต่อถึงภาคเศรษฐกิจของประเทศก็เป็นได้ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 แล้ว และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาไว้โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดรูปแบบสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และส่งเสริมให้นำรูปแบบสัญญาดังกล่าวไปใช้ ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาจึงควรกำหนดรูปแบบของสัญญามาตรฐานเพื่อนำมาบังคับใช้ในระบบการผลิตสินค้าทางการเกษตร และได้มีการกำหนดรูปแบบของสัญญาไว้แล้วก็ตาม แต่สัญญาก็ยังเกิดจากการจัดทำขึ้น โดยผู้ประกอบการเกษตรอยู่เช่นเดิม แม้จะมีการระบุให้ต้องจัดตั้งให้เกษตรกรตรวจสอบก็ตาม แต่เกษตรกรก็ไม่ได้มีอำนาจต่อรองที่จะกระทำได้มากมายแต่อย่างใด คณะกรรมการอาจเป็นตัวกลางเพื่อเชื่อมถึงความต้องการของผู้ประกอบการเกษตรและเกษตรกรเพื่อให้ได้สัญญามาตรฐานที่มีความเป็นธรรม และตรงตามความต้องการของกลุ่มสัญญา และลดภาระการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งเกษตรกรก็อาจเป็นผู้เสียเปรียบจากการฟ้องร้องดังกล่าวเช่นเดิม จึงควรออกระเบียบหรือประกาศในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาให้ชัดเจน

## 4.2 ปัญหาสัญญาไม่เป็นธรรม และสัญญาสำเร็จรูป

ในการจัดทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ผู้ประกอบการเกษตรอาจมีการชี้ชวน หรือเชิญชวนให้เกษตรกรตกลงเข้าทำสัญญากับตนในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการชวนเชื่อว่าหากมีการเข้าทำสัญญากับบริษัทของผู้ประกอบการเกษตรแล้วจะได้รับการค่าตอบแทนอย่างไร จำนวนเท่าใด ก็แล้วแต่ผู้ประกอบการเกษตรจะมีการคำนวณมา มีการให้อุปกรณ์ในการทำการเกษตรอะไรบ้าง พันธุ์พืชที่จะใช้เพาะปลูก พันธุ์สัตว์ที่จะใช้เลี้ยงเป็นอย่างไร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อาจบิดเบือนไปจากความเป็นจริง โดยในสัญญาอาจจะไม่ได้มีการระบุรายละเอียดที่ครบถ้วน แม้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 จะได้กำหนดให้ถือเอาเอกสารการชี้ชวนที่ผู้ประกอบการเกษตรเป็นผู้จัดทำขึ้นเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาก็ตาม

เมื่อเกษตรกรทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรแล้ว ตามกฎหมายคู่สัญญาจะต้องได้รับคู่ฉบับสัญญา โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องยึดถือไว้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากเกษตรกรบางรายไม่ได้รับสัญญาฉบับจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร ทำให้เกษตรกรไม่สามารถนำเอกสารเพื่อไปเรียกร้องอะไรจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรได้ เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญา นอกจากนี้ การเข้ารับช่วงต่อของสัญญากรณีพ่อแม่เป็นผู้ทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ต่อมารุ่นลูกเข้ามาสืบทอดกิจการต่อ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจะต้องมีการทำสัญญากันใหม่ หากสาระสำคัญของสัญญาอยู่ที่ความรู้ความสามารถของคู่สัญญา หากคู่สัญญาไม่สามารถทำงานที่รับจ้างได้ สัญญานั้นย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อไม่มีการเปลี่ยนสัญญารุ่นลูกก็ต้องเข้ามารับช่วงต่อการผลิตโดยไม่ทราบรายละเอียดในเงื่อนไขของสัญญา จึงอาจปฏิบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา

ส่วนเงื่อนไขข้อสัญญาที่ระบุในระบบเกษตรพันธสัญญา ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้เสนอเงื่อนไขเพื่อเชิญชวนให้เกษตรกรตกลงเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรบริษัทใดเสนอเงื่อนไขที่น่าสนใจ ตรงใจ และให้ความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรมากที่สุด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ว่าหากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรได้จัดทำเอกสารสำหรับการชี้ชวนอย่างน้อยต้องมีข้อความหรือคำรับรองเกี่ยวกับข้อมูลในการตัดสินใจลงทุนและเข้าทำสัญญา เช่น ต้องมีข้อมูลทางพาณิชย์ หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรประสงค์จะชี้ชวนต่อเกษตรกร ข้อมูลแผนการผลิต เงินทุน คุณภาพ ตลอดจนประมาณการของจำนวนหรือปริมาณของผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่จะทำการผลิตหรือบริการตามสัญญา ระยะทางที่เหมาะสมในการขนส่งผลิตผลทางการเกษตร ประมาณการระยะเวลาคืนทุน ความคุ้มค่าในการผลิต และภาระความเสี่ยงที่อาจต้องแยกความรับผิดชอบหรือรับผิดชอบร่วมกัน ข้อมูลอันจำเป็นในกระบวนการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกี่ยวข้องตามสัญญา และให้รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา ปัจจัยการผลิต สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญานั้น ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าคุณภาพและมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

สัญญาการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญามี 2 ลักษณะ ได้แก่ สัญญาการผลิตแบบจ้างผลิตหรือจ้างเลี้ยง และสัญญาการผลิตแบบประกันราคา ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรทั้งสิ้น ไม่ว่าพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ อาหาร ยา เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น และหากเกษตรกรรายใดไม่มีเงินทุนในการผลิตผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจะเป็นผู้จัดหา

สถาบันการเงินให้แก่เกษตรกรด้วย หรืออาจจะเป็นปัจจัยการผลิตแบบเงินเชื่อกับผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรเองก็ตาม ผู้ประกอบการกิจการจะเป็นผู้กำหนดราคาปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ปัจจัยการผลิตบางอย่างมีราคาแพงกว่าราคาท้องตลาด และผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรยังมีเงื่อนไขให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรหรือบริษัทตัวแทนของผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรเท่านั้น เกษตรกรจะเป็นผู้จัดหาปัจจัยการผลิตด้วยตนเองไม่ได้ โดยผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจะเป็นผู้จัดหาและจัดส่งปัจจัยการผลิตให้เป็นงวด ๆ ตามจำนวนที่เหมาะสมกับปริมาณ และผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรก็ได้จัดทำเอกสารส่งมอบให้ไว้แก่เกษตรกร และยังอาจจะขอให้เกษตรกรต้องจำยอมให้ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรสามารถปรับราคาได้ตามภาวะของต้นทุนในการผลิตแต่ละสภาวะการณ์หรือแต่ละฤดูกาลได้ หรือผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจะกำหนดเงื่อนไขให้เกษตรกรต้องใช้ยาและเวชภัณฑ์ตามรายการชนิดยาและเวชภัณฑ์ ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรอนุญาตให้ใช้เท่านั้น ทั้งผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรยังกำหนดเงื่อนไขในขั้นตอนการผลิตและการควบคุมการผลิตด้วย โดยเกษตรกรต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรกำหนดโดยเคร่งครัดเกี่ยวกับการดูแลรักษา การให้อาหาร การใช้เวชภัณฑ์ตามโปรแกรมที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรกำหนด รวมถึงขั้นตอนการผลิต และเกษตรกรจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรที่เข้าไปตรวจ ดูแล และให้คำแนะนำ เพื่อให้กระบวนการผลิตเป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรต้องการ เกษตรกรต้องแจ้งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการผลิตให้ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรให้ทราบก่อนเป็นลายลักษณ์อักษร

หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือวิธีการที่ได้กำหนดไว้ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจะถือว่าเกษตรกรฝ่าฝืนข้อสัญญา ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรมีข้อห้ามไว้ในสัญญาโดยมิให้เกษตรกรนำสัตว์เลี้ยง พันธุ์พืชจากแหล่งอื่นมาใช้ในกระบวนการผลิตผลผลิตผลร่วมกับที่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรจัดหามาให้ และเกษตรกรต้องขายผลผลิตผลคืนให้แก่ผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรแต่เพียงผู้เดียว ไม่สามารถขายให้บุคคลอื่นได้ และผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรได้กำหนดระยะเวลาบังคับใช้สัญญาไว้อย่างชัดเจน โดยสัญญาจะมีผลตั้งแต่วันที่ทำสัญญาเป็นต้นไป และมีผลผูกพันคู่สัญญาจนกว่าจะครบกำหนดการผลิต หรือมีผลบังคับใช้ในรอบการผลิต หรืออาจมีการระงับการต่อระยะเวลาการบังคับใช้สัญญาโดยปริยาย หากสิ้นสุดสัญญาการผลิตแล้วยังไม่มีการบอกเลิกสัญญา ให้ถือว่าสัญญานับนี้มีผลต่อไปอีกคราวละหนึ่งรอบการผลิตจนกว่าจะมีการบอกเลิกสัญญาไว้ในสัญญาซึ่งผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรได้จัดทำไว้ล่วงหน้าในแบบฟอร์มที่กำหนดเงื่อนไขหรือสาระสำคัญส่วนใหญ่ไว้เหลือเพียงรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของผู้ประกอบการกิจการเกษตรในสัญญาไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร หากมองว่าเป็นการจัดการกระบวนการผลิตที่เป็นระบบก็น่าจะใช้โดยผู้ประกอบการกิจการเกษตรเกรงว่าตนจะเสียประโยชน์จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเหล่านี้ ด้านเกษตรกรมีปัจจัยหลายประการ เช่น ต้องการมีรายได้มาจุนเจือครอบครัวแม้จะเห็นว่าเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรกำหนดไว้นั้นผู้กมัดจนเกินไป แต่หากเกษตรกรมาทำการเกษตรด้วยตนเองจะต้องมองหาตลาดในการจำหน่ายสินค้าเกษตรด้วยตนเองซึ่งอาจจะจำหน่ายสินค้าไม่ได้ตามที่ต้องการ และเกษตรกรไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะดำเนินการผลิตผลทางการเกษตรได้ จึงจำต้องยอมรับเงื่อนไขของผู้ประกอบการกิจการเกษตรและตกลงเข้าทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ภาครัฐจึงควรเข้ามาควบคุมและตรวจสอบเงื่อนไขของสัญญาอย่างละเอียด โดยการกำหนดสาระสำคัญของข้อสัญญาให้มีรายละเอียดครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ไว้ในรูปแบบสัญญามาตรฐาน

#### 4.3 ปัญหาการแก้ไขหรือบอกเลิกข้อตกลงในระบบเกษตรพันธสัญญา

ในสัญญาการผลิตในระบบเกษตรพันธสัญญา เดิมเกษตรกรไม่อาจจะแก้ไขหรือเพิ่มข้อความใด ๆ ในสัญญาได้ เนื่องจากสัญญาที่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรจัดทำขึ้นมานั้นเป็นสัญญาในรูปแบบสำเร็จรูป แต่ข้อสัญญาในสัญญานั้นผู้ประกอบการกิจการเกษตรสามารถบอกเลิกสัญญากับเกษตรกรได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และอาจจะยึดทรัพย์หรือเงินประกันการผลิตได้ทันที ทั้งยังมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเกษตรกรและยกเลิกสัญญาฉบับนั้นได้ทันทีในกรณีที่เกษตรกรไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือกรณีที่เกษตรกรนำผลิตผลไปจำหน่ายให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการกิจการเกษตร หรือกระทำการใด ๆ ให้ผู้ประกอบการกิจการเกษตรได้รับความเสียหาย หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามแบบแผนของผู้ประกอบการกิจการเกษตร หรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการกิจการเกษตร จนอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการกิจการเกษตร หรือไม่ปฏิบัติตามกฎเทศบัญญัติ กฎเกณฑ์สุขภาพิบาล หรือข้อบังคับของท้องถิ่นให้ครบถ้วน ผู้ประกอบการกิจการเกษตรจะถือว่าเกษตรกรผิดสัญญา ผู้ประกอบการกิจการเกษตรสามารถบอกเลิกสัญญาได้ และเกษตรกรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการกิจการเกษตร

ในการบอกเลิกสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ผู้ประกอบการกิจการเกษตรกำหนดให้เกษตรกรที่จะบอกเลิกการผลิตมีสิทธิบอกเลิกสัญญาล่วงหน้าอย่างน้อย 1 รอบการผลิต ไม่รวมถึงรอบการผลิตที่กำลังผลิตอยู่ หรือการกำหนดให้คู่สัญญาต้องบอกกล่าวการบอกเลิกสัญญาเป็นลาย

ลักษณะอักษรแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอย่างน้อย 2 รอบการผลิต แต่การบอกเลิกสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร สามารถบอกเลิกสัญญาได้ก่อนมีการผลิตรอบต่อไป หรือบอกกล่าวล่วงหน้า 1 เดือน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรสามารถบอกเลิกสัญญาได้ทันที หากเกษตรกรผลิตสัญญาข้อใดข้อหนึ่งในสัญญา โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 กำหนดให้สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จัดทำขึ้น โดยไม่มีรายละเอียดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เกษตรกรมีสิทธิเลือกที่จะเพิ่มความในสัญญาให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และให้สัญญานั้นมีผลใช้บังคับต่อไป หรือบอกเลิกสัญญานั้นเสียก็ได้ ทั้งนี้ เกษตรกรต้องใช้สิทธิเลือกภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทำสัญญาหรือก่อนส่งมอบผลิตผลทางการเกษตร แล้วแต่ระยะเวลาใดจะสั้นกว่า เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวให้สัญญาใช้บังคับต่อไป และในการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ไม่ตัดสิทธิเกษตรกรในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการหรือการดำเนินการตามสัญญาโดยสุจริต

ผู้เขียนเห็นว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมข้อความให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตาม แต่เมื่อเกษตรกรตกลงทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรแล้ว เกษตรกรย่อมมีภาระที่ไม่สามารถบอกเลิกสัญญาเพื่อให้ตนเองพ้นจากข้อสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาได้ คือ การที่เกษตรกรได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุนในการดำเนินการกระบวนการผลิตต่าง ๆ เช่น การสร้างโรงเรือน การจัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ห้องที่ที่จะดำเนินการผลิต เกษตรกรจึงต้องจำยอมทำตามข้อสัญญาต่อไปไม่อาจบอกเลิกสัญญาได้ หากข้อกำหนดในสัญญามีการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจน และมีมาตรการที่แน่นอนไม่ว่าจะเป็นทางด้านเงินลงทุน ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เกษตรกรมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

เกษตรกรอาจยื่นคำร้องโดยเสนอสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ เช่น คณะกรรมการ หรืออัยการ เพื่อให้ทำการตรวจสอบว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิเกษตรกรหรือผู้ประกอบการสามารถเสนอสัญญาต่อเจ้าหน้าที่ เช่น คณะกรรมการหรืออัยการ เพื่อให้ทำการตรวจสอบว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องนี้หรือไม่ โดยภายหลังจากการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการรับรองว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายมาตรานี้ หรือปฏิเสธการรับรองว่าสัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายมาตรานี้และบันทึกหมายเหตุคำคัดค้านไว้ หรืออาจปฏิเสธการตรวจสอบสัญญาเนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือปฏิเสธการตรวจสอบสัญญาเนื่องจากสัญญาไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้หรือไม่ก็ได้

#### 4.4 ปัญหาการเยียวยาความเสียหาย

ความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นความเสียหายที่เกิดจากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร เหตุจากภัยธรรมชาติ โรคระบาด ทำให้ผลผลิตไม่ได้ตามขนาด ปริมาณ และคุณภาพตามความต้องการของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรที่กำหนดไว้ในสัญญา เกษตรกรต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งบางกรณีก็มิได้เกิดจากเกษตรกรฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรวางแผนการผลิตผิดพลาด ทำให้ผลผลิตไม่ได้คุณภาพ หรือตามปริมาณที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องการ หรืออาจเป็นเพราะปัจจัยการผลิตที่ผู้ประกอบธุรกิจส่งมอบให้แก่เกษตรกรไม่ได้คุณภาพ เกษตรกรก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ จำอมต้องรับและใช้ในการผลิตตามแผนการผลิตที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรวางไว้

บางกรณีในการตกลงทำสัญญาเพื่อผลิตผลผลิตให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร เกษตรกรจะต้องนำหลักทรัพย์หรือบุคคลมาค้ำประกันการผลิตกับบริษัท เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการผลิต และประกันการปฏิบัติตามสัญญา หากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือทำการผลิตไม่เป็นไปตามข้อตกลง ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรจะหักค่าปรับจากทรัพย์สินที่นำมาค้ำประกัน หรือผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องร้องให้เกษตรกรชดเชยค่าเสียหาย หรือจากผู้ค้ำประกัน การประกันความเสียหายนั้น เกษตรกรต้องนำหลักทรัพย์หรือเงินสดไปวางไว้กับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร เพื่อเป็นประกันความเสียหายจากการดำเนินกระบวนการทางการผลิตสินค้าเกษตร โดยอาจจะวางประกันความเสียหายก่อนการผลิตหรือให้บริษัทหักเงินผลกำไรจากการผลิตสินค้าเกษตรให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรไว้เพื่อเป็นเงินค้ำประกัน จนกว่าเงินค้ำประกันจะครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา

ผู้เขียนเห็นว่า ในระบบเกษตรพันธสัญญาเกษตรกรต้องรับภาระความเสี่ยง และรับผิดชอบในกรณีที่ผิดสัญญาไม่ว่าการผิดสัญญานั้นจะเกิดจากปัจจัยการผลิตในกรณีใดก็ตาม การเยียวยาความเสียหายในระบบเกษตรพันธสัญญาเกษตรกรก็ต้องรับผิดชอบ โดยไม่สามารถต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรในกรณีใด ๆ ได้เลย พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้กำหนดการเยียวยาความเสียหายไว้ชัดเจน จึงควรออกระเบียบในเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยอาจส่งเสริมการทำประกันภัยสินค้าเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องมีส่วนในการชำระค่าเบี้ยประกันภัยเท่าใด และเกษตรกรต้องชำระค่าเบี้ยประกันภัยเท่าใด และภาครัฐจะเข้ามาช่วยเหลืออย่างไรในกรณีที่เกษตรกรต้องประสบภัยทาง



ธรรมชาติ และในกรณีที่ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เกษตรกรควรได้รับประโยชน์คุ้มครองการผลิตที่เสียหาย หรือต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประกอบการกิจการเกษตรโดยเกษตรกรไม่ต้องไปกู้หนี้ยืมสินเพิ่มอีก

#### 4.5 ปัญหาการระงับข้อพิพาท

ความขัดแย้งเมื่อเกิดขึ้นแล้ว มักจะทวีความรุนแรงไปจนกลายเป็นข้อพิพาทขนาดต้องเอาชนะกัน การระงับข้อพิพาทในระบบเกษตรพันธสัญญาเมื่อมีข้อพิพาทในการปฏิบัติตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีกลไกการระงับข้อพิพาท 2 กลไก คือ กลไกทางกระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งไม่ใช่องค์กรตุลาการ เป็นกลไกที่ใช้รูปแบบการเจรจาต่อรองและการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลไกการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการและตุลาการ ซึ่งเป็นการดำเนินการทางชั้นศาล พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 กำหนดให้คู่สัญญาต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อน ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แล้วจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ หรือนำคดีไปสู่ศาลได้

การระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการไกล่เกลี่ย ให้คู่สัญญาซึ่งประสงค์ยื่นคำร้องขอให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อประธานกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรุงเทพมหานครกรณีคู่สัญญาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครต้องยื่น ณ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถ้าคู่สัญญาอยู่ในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำร้อง พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทต่อประธานกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด ณ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ถ้าเป็นกรณีที่พื้นที่ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรตามสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีข้อพิพาทครอบคลุมตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจังหวัดที่พื้นที่ในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่มีข้อพิพาทส่วนใหญ่ตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งที่มีข้อพิพาทตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ โดยข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันนั้นต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อในสัญญาประนีประนอมยอมความต่อหน้าคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และให้ประธานกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลงลายมือชื่อเป็นพยาน

กรณีที่คุณสัญญาไม่อาจตกลงกันได้ หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก โดยให้คุณสัญญามีโอกาสทราบนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน และต้องระบุข้อความให้คุณสัญญาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือข้อสัญญาเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทเป็นหนังสือ หรือเตรียมคำแถลงด้วยวาจาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปสู่ศาล

ในกรณีที่สัญญาได้ดำเนินการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว และสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คุณสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือ โดยอนุญาโตตุลาการ และสัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความฉบับนั้น จนต้องนำไปสู่การยื่นคำร้องต่อศาลโดยพนักงานอัยการ เมื่อยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอลูกคำบังคับคดีนั้น ศาลน่าจะต้องดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาลก่อน โดยการไต่สวนให้ได้ความก่อนว่าสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นใครเป็นฝ่ายได้เปรียบหรือเสียเปรียบชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ หากสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลก็จะพิพากษาตามยอม โดยให้คุณสัญญาต้องปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล คุณสัญญาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความก็ต้องมายื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีต่อไป โดยศาลจะไม่ดำเนินการออกคำสั่งบังคับให้ตามคำร้องของพนักงานอัยการ

ถ้าเป็นกรณีที่สัญญาประนีประนอมยอมความที่จัดทำโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือโดยอนุญาโตตุลาการใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้ ตามมาตรา 37 วรรคสาม โดยศาลไม่สามารถทราบรายละเอียดในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสัญญา และศาลต้องคำนึงถึงหลักสุจริตความเป็นกลางในการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นเสมือนการบังคับให้ศาลปฏิบัติตามขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาหรือการไกล่เกลี่ยให้คุณสัญญาได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วก็ตาม แต่เมื่อถึงชั้นศาล ศาลจะต้องพิจารณาตามขั้นตอนการพิจารณาของศาลเพื่อให้ได้ความ

เสียก่อน ศาลจึงจะยอมรับตามสัญญาประนีประนอมยอมความและออกคำสั่งให้ คู่สัญญาก็ยังคงต้องใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามกระบวนการในชั้นศาล และหากศาลพิจารณาแล้ว ข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลจะต้องพิพากษายกคำร้องของพนักงานอัยการที่ได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 37 วรรคสาม นั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138