

ปัญหาข้อกฎหมายของระบบเกษตรพันธสัญญา¹

มะลิดาว แสงชมพู²

การนำระบบเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) มาใช้กับเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ในประเทศไทย นับว่าเป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับเกษตรกรเป็นอย่างดีและต่อเนื่องตลอดทั้งปี เพราะเนื้อไก่ถือเป็นสัตว์เศรษฐกิจเป็นที่นิยมของผู้บริโภคไม่ว่าจะเป็นเด็กเล็ก คนหนุ่มสาว และเป็นที่ต้องการของตลาดทั่วประเทศ ดังนั้นผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจึงได้ผลิตเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่ใช้สำหรับการเลี้ยงไก่ขาวพันธุ์เนื้อ โตไวใช้เวลาเลี้ยงเพียง 45 วัน ก็โตเต็มที่พร้อมใช้บริโภคได้ นี่ก็คือผลผลิตของเกษตรกรแผนใหม่ด้วยกรรมวิธีการเลี้ยงแบบเข้มข้นผลิตได้ในปริมาณที่มากในเวลาอันสั้นฟังดูเหมือนตลาดในระบบเกษตรพันธสัญญาจะสร้างเสถียรภาพทางการเงินให้กับเกษตรกรผู้มีความขยันอดทน แต่แล้วทำไมเกษตรกรจึงมีฐานะยากจนลงเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่ทุกสิ่งทุกอย่างในระบบเกษตรพันธสัญญาจะสร้างความมั่นคงเติบโตกับบุคคลทั้งสองฝ่าย ผู้ศึกษาจึงได้ตั้งข้อสังเกตในวงจรของระบบเกษตรพันธสัญญาตั้งแต่ขั้นตอน การคัดเลือก ปรับปรุงพันธุ์ให้อาหารสังเคราะห์ที่เต็มไปด้วยสารละลายกระตุ้นเพื่อเร่งการเจริญเติบโต สารเคมีในรูปแบบของยาเวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ ที่ใช้ได้ ทั้งด้านการป้องกันและรักษา ถือเป็นอุตสาหกรรมอาหารที่ยิ่งใหญ่ผลิตเนื้อไก่มาให้คนไทยได้บริโภคไม่ขาด แต่เกษตรกรก็ต้องมีเงินลงทุนสูง นับแต่การเตรียมพื้นที่สำหรับเลี้ยงไก่ ค่าอาหารและเวชภัณฑ์ต่าง ๆ และอีกทั้งปัญหามากมายที่ตามมา นั่นก็คือ การเจ็บป่วยล้มตายไปของลูกไก่ที่อ่อนแอ การไม่มีความรู้ที่จะแก้ปัญหาได้สร้างความทุกข์กังวลให้เกษตรกร แม้ลูกไก่ที่รอดมาก็มีสภาพร่างกายไม่แข็งแรงทำให้ไก่ไม่ได้น้ำหนักตามที่ผู้ประกอบการต้องการ ครั้นสอบถามพนักงานที่มาส่งเวชภัณฑ์ก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ แต่เงื่อนไขในข้อสัญญาการผลิต เกษตรกรจำต้องอดทนต่อสู้ด้วยความโดดเดี่ยว จึงส่งผลให้เกษตรกรเข้าทำสัญญาโดยขาดหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ประการที่สอง ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเรื่องการขาดอำนาจต่อรองในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร” การที่บทกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร” เนื่องจากเกษตรกรต้องเป็นฝ่ายลงทุนด้วยเงินลงของตนเองหรืออาจต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินมาเพื่อธุรกิจทางการเกษตรที่มากเกินไป เพื่อนำตนเองมาเข้าสู่ผูกพันกับสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยไร้อำนาจต่อรองกับฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร ซึ่งเป็นการแบก

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการคุมสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์เทพ วิชาตอนันต์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต(ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รับภาระความเสี่ยงตั้งแต่เริ่มสัญญา มาตรการนี้จึงส่งผลให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม ประการที่สาม ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์ เนื่องจาก เกษตรกรอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นฐานะทางเศรษฐกิจ การแบ่งปันผลประโยชน์ การไร้อำนาจต่อรองเรื่องราคาของผลผลิต สุดท้ายเกษตรกรได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตแต่ภาระค่าใช้จ่ายในปัจจัยการผลิตกลับสูงขึ้นตลอดทั้งปีโดยไม่อาจปฏิเสธได้ เกษตรกรจึงยากจนลงอย่างทั่วถึง การทำสัญญาในระบบพันธสัญญาตามสัญญาของเกษตรกรเป็นรูปแบบของสัญญาใจซื่อใจ คือต่างฝ่ายต่างต้องมีความซื่อสัตย์ต่อกัน แต่สัญญาของนักธุรกิจคือความคุ้มค่าเกินความคาดหมาย การที่เกษตรกรจะเข้าถึงข้อมูลและทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์ทางพาณิชย์ แผนการผลิต อีกข้อมูลอันจำเป็นที่ใช้ในกระบวนการผลิต จึงนับว่าเป็นความเสี่ยงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่แล้ว ดังนั้น กฎหมายในระบบเกษตรพันธสัญญานี้จึงส่งผลเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์ ประการที่สี่ ปัญหาในทางเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทน มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จัดทำขึ้นไม่มีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 และให้สัญญานั้นมีผลใช้บังคับต่อไปหรือจะบอกเลิกสัญญานั้น ทั้งนี้ เกษตรกรต้องใช้สิทธิเลือกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาหรือก่อนส่งมอบผลผลิตผลการเกษตร แล้วแต่ระยะเวลาใดจะสั้นกว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวให้สัญญาใช้บังคับต่อไปการบอกเลิกสัญญาตามวรรคหนึ่งไม่ตัดสิทธิเกษตรกรในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการหรือการดำเนินการตามสัญญาโดยสุจริต” แม้มีหน่วยงานใกล้เคียงข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการก็ตามก็ยังบางกรณี ที่คู่ความได้ใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย จึงส่งผลถึงการค้นหาจุดของความ เป็นธรรม ซึ่งต้องพึ่งอำนาจศาลเป็นผู้ปรับลดสภาพบังคับให้ ซึ่งค่าความเสียหายที่ฝ่ายผู้เสียหายสมควรจะได้รับบางครั้งได้รับค่าทดแทนไม่คุ้มเงินที่ลงทุนไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาพ.ศ. 2560 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม มุ่งให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากระบบเกษตรพันธสัญญาได้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในกระบวนการผลิต เพื่อเพิ่มปริมาณอาหารจากไก่ให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ตลอดจนรองรับการขยายตัวของตลาดโลก อันแสดงถึงศักยภาพในธุรกิจอุตสาหกรรมอาหารไทยที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นครัวของโลก แต่ด้วยข้อจำกัดและขอบเขตในข้อสัญญาทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเป็นอุปสรรคต่อการใช้กฎหมายในระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งผู้ศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมการผลิตพืชผลการเกษตรมีกระบวนการทำสัญญาเช่นเดียวอุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญา นั่นคือใช้รูปแบบของสัญญาสำเร็จรูปมาให้กับเกษตรกร ซึ่งมีผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเป็นผู้ร่างสัญญา โดยมีข้อกำหนดในสัญญาดังแต่การจัดหาพันธุ์ อาหาร ยา ปัจจัยการผลิตมาให้เกษตรกร พร้อมเงื่อนไขให้เกษตรกรมีเสรีภาพที่จะเลือกทำสัญญาได้หากพอใจ แต่ไม่มีอิสระที่จะต่อรองในข้อสัญญา หากไม่พอใจก็ไม่ต้องผูกพันเข้าร่วมสัญญา หากเข้าผูกพันในสัญญาก็ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด เงื่อนไข ที่ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอ นั้น ปัญหาเกี่ยวกับการขาดหลักความคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของเกษตรกร มาตรา 4 วรรคแรก “ระบบเกษตรพันธสัญญา” หมายความว่า ระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกับวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกฝ่ายหนึ่งที่มีเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตผลิตผลทางการเกษตรตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรตกลงที่จะซื้อผลิตผลดังกล่าวหรือจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร การที่บทกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร” ถือได้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เป็นผู้มีความสามารถในการทำธุรกิจการค้าเพื่อผลหวังกำไรฝ่ายเดียว เช่น เป็นผู้จัดหาและจำหน่ายเครื่องมือในการผลิต จัดหาพันธุ์ พันธุ์เมล็ด ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร และปัจจัยต่างๆ ในการผลิต โดยไม่ปรากฏว่าให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญ สัตวบาล วิศวกรในสายงานผลิตทางการเกษตรมาให้เกษตรกรได้มีที่ปรึกษาปัญหา อีกทั้งไม่ปรากฏว่าปัจจัยการผลิตเป็นต้นว่า เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตที่ได้มาตรฐานความปลอดภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อมแต่ประการ ดังนั้นกฎหมายมาตรานี้จึงขาดหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเกษตรกร ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันเรื่องการเจรจาต่อรอง การที่บทกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร” เนื่องจากเกษตรกรต้องเป็นฝ่ายลงทุนด้วยเงินลงของตนเองหรืออาจต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินก่อนที่จะเข้าทำสัญญาธุรกิจทางการเกษตรที่มากเกินไป ซึ่งเป็นการแบกรับภาระความเสี่ยงตั้งแต่แรกเริ่ม แต่กลับไม่พบว่าเกษตรกรได้มีโอกาสเจรจาต่อรองกับฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร มาตรานี้จึงส่งผลให้เกษตรกรขาดหลักความยุติธรรม ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์

เนื่องจาก เกษตรกรอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นฐานะทางเศรษฐกิจ การแบ่งปันผลประโยชน์ การไร้อำนาจต่อรอง เนื่องจากเกษตรกรได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต และค่าใช้จ่ายในปัจจัยการก็เพิ่มสูงขึ้นตลอดทั้งปี ไม่ว่าจะเป็นค่าปุ๋ย ค่าเวชภัณฑ์ ค่าเคมีภัณฑ์ ค่าอาหารของสัตว์ ค่าสาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบอาชีพ ซึ่งมีราคาแพงมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่รายรับของเกษตรกรกลับตามไม่ทันรายได้ที่ได้มาจากการแบ่งปันของผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร การทำสัญญาในระบบพันธสัญญาตามสัญญาของเกษตรกรเป็นรูปแบบของสัญญาใจซื่อใจ คือต่างฝ่ายต่างต้องมีความซื่อสัตย์ต่อกัน แต่สัญญาของเกษตรกรคือความคุ้มค่าเกินความคาดหมาย การที่

เกษตรกรจะเข้าถึงข้อมูลและทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์ทางพาณิชย์ แผนการผลิต อีกข้อมูลอันจำเป็นที่ใช้ในกระบวนการผลิต จึงนับว่าเป็นเรื่องยากมากที่เกษตรกรจะมีความสันตติเจตนาชัดเจนในเรื่องเหล่านี้ อีกทั้งความรู้เท่าทันในเรื่องภาษากฎหมายก็ยิ่งนับว่าด้อยขึ้นไปอีก นับเป็นความเสี่ยงและภาระหนักที่เกษตรกรต้องแบกรับไว้โอกาสที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบสูง ดังนั้น กฎหมายในระบบเกษตรพันธสัญญาจึงส่งผลให้เกษตรกรยากจนลง รายได้ที่ได้รับต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ปัญหาการเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนหากเกิดกรณีพิพาทเกินอำนาจของอนุญาโตตุลาการเพื่อจะนำไปใช้สิทธิทางศาลต่อก็เรื่องยุ่งยาก เพราะไม่รู้ขั้นตอนวิธีการทางศาล ประกอบกับขาดปัจจัย เช่น ค่าใช้จ่าย ไม่มีเวลาที่เดินทางไปศาล ขาดเอกสารหลักฐานรวมถึงความรู้จะสื่อให้ศาลได้เข้าใจถึงความเสียหายที่ตนได้รับอย่างไร และกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลที่จะก้าวล่วงไปเปลี่ยนแปลงอะไรได้มากกว่าการปรับลดพอให้เกิดความเป็นธรรมตามสมควรเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าสัญญาเหล่านั้นยังคงสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว เพียงแต่อาจจะบังคับได้เท่าที่พอสมควรแก่กรณีเท่านั้น เท่ากับว่ากฎหมายนี้ผลกภาระให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยโดยใช้ดุลพินิจเอาเองว่าคู่ความฝ่ายใดเสียหายเพียงใด ควรกำหนดค่าทดแทนเท่าใดเสียหายมากน้อยเพียงใด ควรได้รับค่าทดแทนความเสียหายเท่าใด ที่จะเรียกว่าความยุติธรรม เพราะในข้อเท็จจริงเดียวกันศาลแต่ละคนอาจตัดสินหรือกำหนดค่าความเสียหายแตกต่างกันไปในลักษณะอัตวิสัย (Subjective) ของศาลแต่ละคนและภาระการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดไว้ เมื่อเลิกกิจการไปก็ไม่อาจขายให้ได้ทุนคืน การไม่มีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพภายในกำหนดสัญญาระยะยาว และรายได้จึงไม่คุ้มกับเงินทุนที่ใช้ไป ถึงจะใช้สิทธิฟ้องร้องบังคับก็ได้ไม่เต็มตามจำนวน จึงข้อสัญญาที่ไม่ชัดเจนไม่เป็นที่มามาตรฐานการผลิตภายในระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) แม้จะนำข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาปรับใช้กับระบบเกษตรพันธสัญญานั้นยังไม่เป็นที่สนองความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสัญญาสำเร็จรูปเป็นสัญญาที่ขาดความสมดุล มีช่องว่างให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมขึ้นมากมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภคเมื่อเกิดกรณีผู้บริโภคเห็นว่าตน ได้รับความเสียหาย สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ การนำข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมาปรับใช้กับระบบเกษตรพันธสัญญาจึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ในทางปฏิบัติจึงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และทางสัญญาก็ไม่เกิดความเป็นธรรมที่แท้จริงแก่คู่ความได้ทั้งสองฝ่าย

สำหรับกฎหมายในระบบเกษตรพันธสัญญาของต่างประเทศ จากการศึกษาและวิเคราะห์ได้ว่า เหตุแห่งการกำหนดกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นการเฉพาะนั้นก็เนื่องมาจากทุกประเทศประสบปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ เกษตรกรมีอำนาจต่อรองต่ำกว่าผู้ประกอบการทางการเกษตร ซึ่งปัจจัยสำคัญมิใช่การที่ประเทศนั้น ๆ มีระบบกฎหมายหรือการอำนวยยุติธรรมที่ล่าช้าแต่เกิดจากสภาพของตลาด เช่น การมีผู้ขายมากกว่าผู้ซื้อทำให้เกษตรกรไม่มีทางเลือก เป็นต้น ทั้งนี้ในการออก

กฎหมายดังกล่าวทุกประเทศคำนึงถึงการทำให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรม โดยที่มิได้ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดภาระหรือความเสียเปรียบจนเกินไปเช่นเดียวกัน

กรณีของประเทศอินเดียมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลในเรื่องการทำเกษตรพันธสัญญาเป็นการเฉพาะ และยังมีการกำหนดปัจจัยอื่น ๆ หลายอย่างที่คล้ายกับของประเทศไทย เช่น การลงทะเบียนการจัดเก็บสัญญา การระบับข้อพิพาทในท้องถิ่นก่อนถึงส่วนกลาง เป็นต้น แต่ก็มีจุดเด่นที่น่าสนใจแตกต่างจากของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ อำนาจอันเด็ดขาดของหน่วยงานที่กำกับดูแลทั้งในบทบาทของผู้บริหาร (Executive) และตุลาการ (Judicial) ในตัวเอง ซึ่งทำให้มีข้อดีคือความสะดวกและรวดเร็วในการใช้กฎหมาย และไม่ทับซ้อนกับอำนาจของศาล ที่ถูกห้ามไม่ให้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีจุดเด่นในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการบริหารความเสี่ยงของผลผลิตที่อาจมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานปกติ ทั้งโดยวิธีการกำหนดบังคับให้ต้องมีการประกันภัยและวิธีการกำหนดให้อนุญาตให้บริษัทประกันภัยหรือสถาบันการเงินให้บริการสินเชื่อผู้ที่สนับสนุนปัจจัยการผลิตตลาดจนบุคคลที่สามที่ประสงค์จะซื้อผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานปกติสามารถเข้าร่วมเป็นคู่สัญญาในสัญญาได้

กรณีประเทศเยอรมนี ได้ใช้หลักประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร โดยให้ความสำคัญในเนื้อหาข้อสัญญาที่มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมและผลของสัญญานั้นก็จะตกเป็นโมฆะตามคำวินิจฉัยของศาลกฎหมายเลขที่ 78-23

กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องความเท่าเทียมกันทางสิทธิมากกว่าประเทศอื่น จะมีจุดเด่นในเรื่องการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการทำสัญญาและเงื่อนไขในสัญญาบางประการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่รัฐมองว่าเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่า ให้ขึ้นมามีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร แต่ทั้งนี้มิได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือกลไกกลไกขึ้นมาใหม่เพื่อจัดการเรื่องเกษตรพันธสัญญาเป็นการเฉพาะดังเช่นประเทศไทยและประเทศอินเดียโดยสาเหตุหลักมาจากสองประการคือ (1) สหรัฐอเมริกามองว่าเรื่องเกษตรพันธสัญญาเป็นเรื่องทั่วไปที่มีหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในระดับนโยบายการกำกับ และระดับการดำเนินงานและมีกลไกทางกฎหมายอื่น ๆ เช่น กลไกทางศาลตามปกติรองรับหน้าที่แล้ว และ (2) สหรัฐอเมริกามองว่าเรื่องการเกษตรมิใช่อุตสาหกรรมที่ทำเงินให้กับประเทศเป็นหลัก ดังนั้น หากมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลเรื่องนี้เป็นกรเฉพาะอีกอาจเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของประเทศซึ่งต่างจากประเทศไทยและประเทศอินเดียที่ภาคการเกษตรมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากนี้สหรัฐอเมริการเป็นประเทศที่มีความศรัทธาในการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers-check and balance) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองประเทศเป็นอย่างมาก จึงไม่มีการให้อำนาจหน่วยงานใดในการเป็นทั้งฝ่ายบริหาร (Executive) และตุลาการ (Judicial) ในหน่วยงานเดียวกันอย่างของประเทศอินเดีย

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ไม่ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็ได้ให้ความสำคัญในระบบเกษตรโดยนำกฎหมายชนบท (Rural Code) หมวดกฎหมายชนบทและการประมง (Code rural et de la pêche maritime: Rural Code) ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะมาปรับใช้กับระบบเกษตรพันธสัญญาในประเทศให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของ สหภาพยุโรปที่กำหนดให้การทำเกษตรพันธสัญญาใดๆ ต้องใช้สัญญามาตรฐานเดียวกัน เรียกว่า “แบบสัญญาบูรณาการ” (Integration Contract) เพื่อสร้างสมดุลในกระบวนการต่อรองระหว่างเกษตรกร กับผู้ประกอบการกิจการเกษตร และผู้จัดหาปัจจัยการผลิต (Article L326-1) ต้องมีการระบุวิธีการคำนวณราคาของผลผลิตและค่าบริการของเกษตรกรผู้ผลิตและผู้ให้บริการให้ชัดเจนลงในสัญญา (Article L326-3) พร้อมทั้งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับความเสี่ยงในการผลิต เช่น เหตุปัจจัยที่ทำให้ผลผลิตเสื่อมคุณภาพ เหตุปัจจัยที่ทำให้ราคาของผลผลิตเกิดการเปลี่ยนแปลง (Article L326- 6) รวมถึงกำหนดให้มีการระบุรายละเอียดของปัจจัยการผลิตให้ชัดเจน (Article R326-1(2)) ไว้อย่างชัดเจนและสมดุล

เมื่อวิเคราะห์จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทยและของต่างประเทศแล้ว จึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงข้อกฎหมายและข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญามีความชัดเจน และลดความเหลื่อมล้ำของสังคมต่อไป

ควรให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกษตรกรในด้านสัญญาอย่างเต็มที่ โดยเพิ่มเติมข้อความในแบบของสัญญาให้มีข้อความ “ว่าให้ผู้ประกอบการกิจการเกษตรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญ สัตวบาล วิศวกรในสายงานผลิตทางการเกษตรมาให้เกษตรกรได้มีที่ปรึกษาปัญหา อีกทั้งปัจจัยการผลิตเป็นต้นว่า เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในการผลิตต้องได้มาตรฐานความปลอดภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อม”

ความเหลื่อมล้ำในการทำสัญญาย่อมเกิดขึ้นได้ เมื่อการทำสัญญา แต่คู่สัญญาอีกฝ่ายไม่มีอำนาจเจรจาต่อรอง กฎหมายจึงขาดความยุติธรรม ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้ เห็นควรเพิ่มช่องทางให้คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่าได้มีโอกาสเจรจาต่อรองก่อนการเข้าทำสัญญาโดยให้มีสภาพบังคับไว้ในแบบของสัญญา

ควรมีข้อกำหนดที่เป็นแนวทางให้คู่สัญญาต้องกำหนดราคาที่ตายตัวตั้งแต่ตอนที่เข้าทำสัญญาการผลิตสินค้าเกษตรพันธสัญญา และให้แนวทางในการกำหนดการพิจารณาราคาซื้อขายกันจริง ในกรณีที่ราคาตลาดมีการปรับขึ้นลงอย่างรุนแรงทั้งสองฝ่ายให้หลักแนวคิดร่วมกันอันเป็นการผสานผลประโยชน์

เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกร ควรกำหนดให้มีทนายความอาสา หรือ ทนายของแรง โดยให้มีการขึ้นทะเบียนไว้ที่สำนักงานเกษตรอำเภอทุกอำเภอ เพื่อเกษตรกรได้ปรึกษาหารือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา เพื่ออ่านและอธิบายคำชี้ชวนให้เกษตรกรได้เข้าใจก่อนจะตัดสินใจทำสัญญา โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จะทำให้สะดวกและเป็นธรรมขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จรัญ ภักดีธนากุล,สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540.

จุลพาฬ มกราคม-มิถุนายน 2541 .เล่ม 1 ปีที่ 45.