

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาประเภทเกษตรพันธสัญญา¹

กิตติพิชญ์ วรรณวิจิตร²

เกษตรกรไทยในปัจจุบันมักประสบกับปัญหาราคาสินค้าทางการเกษตรนั้นก็เพราะว่าเกษตรกรไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้เอง แม้ว่าเกษตรกรจะสร้างผลผลิตทางการเกษตรได้มากมาอย่างใดก็ตาม ทำให้เกษตรกรถูกกดราคาผลผลิตจากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งหากเกษตรกรไม่ขายสินค้าทางการเกษตรให้แก่พ่อค้าคนกลางแล้วเกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงเรื่องสินค้าเสียหายหากเก็บไว้เป็นเวลานาน นอกจากนี้เกษตรกรยังคงประสบปัญหาในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาที่ไม่สามารถกำหนดผลผลิตได้แน่นอนเนื่องจากจำนวนและคุณภาพนั้นขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้า อากาศ ฤดูกาล และยังประสบปัญหากับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

จากปัญหาความผันผวนของราคาผลผลิตการเกษตรที่มีราคาไม่แน่นอน รวมทั้งการขาดอำนาจต่อรองราคา มีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่แน่นอนอีกทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ ทางรัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนามูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตร การกระจายผลผลิตทางการเกษตรและความมั่นคง อีกทั้งสินค้าเกษตรของประเทศไทยจะได้ได้คุณภาพอีกด้วยเพื่อรองรับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนพร้อมทั้งแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร จึงเกิดระบบเกษตรขึ้นมาใหม่เรียกว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา” (Contract Farming) เป็นสัญญาทางการเกษตรรูปแบบหนึ่งโดยมีข้อตกลงระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการ หรือระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ที่ตกลงเกี่ยวกับการผลิตหรือการตลาดของสินค้าเกษตร โดยรูปแบบของสัญญามักมีข้อตกลงกำหนดเกี่ยวกับปริมาณหรือคุณภาพของผลผลิตทางการเกษตรตามประเภทของสินค้าเกษตร ปัจจุบันเกษตรพันธสัญญามีความสำคัญต่อธุรกิจการเกษตรเป็นอย่างมาก เนื่องจากสัญญาดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดหาผลผลิตทางการเกษตรหลายประเภท ทั้งพืชและสัตว์ โดยลักษณะทั่วไปของข้อตกลงในระบบเกษตรพันธสัญญาคือ คู่สัญญามักจะตกลงเกี่ยวกับคุณภาพของผลผลิต เงื่อนไขเกี่ยวกับการซื้อ ปัจจัยการผลิต วิธีการกำหนดราคาผลผลิต ความรับผิดชอบของเกษตรกรกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ระยะเวลาของสัญญา ขั้นตอนการจ่ายเงินและการขอสินเชื่อ การประกันราคา หรือการประกันผลผลิต

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าสัญญาประเภทเกษตรพันธสัญญายังคงไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาประเภทเกษตรพันธสัญญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาศรี บัวสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาฯ กำหนดให้หนึ่งในคู่สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย ได้แก่ สัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรตั้งแต่สิบรายขึ้นไป ทำให้เกษตรกรบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรบางรายอาจทำสัญญากับเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีอำนาจต่อรอง และมีจำนวนเกษตรกรไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด หรือปกปิดข้อมูลจำนวนเกษตรกรที่ตนทำสัญญาด้วย ซึ่งการตรวจสอบจำนวนเกษตรกรที่เป็นคู่สัญญาเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายไม่มีกลไกการตรวจสอบที่ชัดเจน จึงอาจเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรใช้ในการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้

ประเด็นปัญหาที่สอง จากความสัมพันธ์ของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่แรก เนื่องจากเกษตรกรเป็นผู้ขาดความรู้ในด้านกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรใช้สัญญาสำเร็จรูปที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกร

การที่ประเทศไทยขาดกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับระบบเกษตรพันธสัญญาโดยตรงจะทำให้ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่า ใช้ช่องว่างของกฎหมายทำสัญญาที่มีลักษณะแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนจนเกินสมควร ซึ่งส่งผลกระทบทำให้การดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาไม่โปร่งใส ประเทศไทยจึงควรตรากฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับระบบเกษตรพันธสัญญาโดยตรงและครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

ปัญหาที่พบเจอบ่อยในระบบเกษตรพันธสัญญา คือ การใช้สัญญาสำเร็จรูปที่มาจากทางผู้ประกอบการที่ได้จัดเตรียมไว้ก่อนแล้ว จากปัญหาดังกล่าวพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองต่อผู้บริโภค เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น หากมีข้อตกลงใดที่ผู้บริโภคเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากข้อสัญญาไม่เป็นธรรมก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากความหมายของคำว่าผู้บริโภค มีความหมายเฉพาะผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้าทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น จึงทำให้เกษตรกรที่เข้าทำสัญญาในฐานะเป็นผู้ผลิตสินค้าและจำหน่ายสินค้าให้กับบริษัท ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่าผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ องค์ประกอบของคำว่า "สัญญาสำเร็จรูป" นั้น ต้องเป็นสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร และสาระสำคัญของสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าก่อนการทำสัญญา กล่าวคือ ข้อสัญญาส่วนที่เป็นสาระสำคัญนั้นมิได้เกิดจากการตกลงกันของคู่สัญญา แต่เป็นข้อสัญญาของฝ่ายผู้เสนอสัญญานั้นเป็นผู้กำหนด และข้อสัญญาที่กำหนดไว้ล่วงหน้านั้นจะต้องถูกนำมาใช้ในการประกอบกิจการของคู่สัญญา

ฝ่ายที่ยื่นยื่นให้มีข้อสัญญาดังกล่าว แต่รูปแบบการทำเกษตรพันธสัญญาจะมีทั้งที่ทำกันด้วยวาจา และที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การทำเกษตรพันธสัญญาดังกล่าวย่อมไม่เป็นสัญญาสำเร็จรูปและไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นปัญหาที่สาม การกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญาที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย ก็ต้องเป็นสัญญาที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างการผลิตผลิตผล หรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิต ตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ และผู้ประกอบการกิจการทางการเกษตรตกลงที่จะซื้อหรือจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญา และผู้ประกอบการกิจการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตด้วย เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายเกษตรกรต้องตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตผลิตผลทางการเกษตรตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ ส่วนคู่สัญญาฝ่ายผู้ประกอบการกิจการเกษตรต้องตกลงที่จะซื้อผลิตผลดังกล่าว หรือจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยผู้ประกอบการกิจการเกษตรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนด วิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ หรือปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกร

เมื่อพิจารณาการจัดหาผลิตผลทางการเกษตรบางประเภทในทางปฏิบัติพบว่าผู้ประกอบการกิจการเกษตรได้เปลี่ยนวิธีการจัดหาผลิตผลทางการเกษตรในรูปแบบเกษตรพันธสัญญาไปเป็นการรับซื้อผลิตผลทางการเกษตรจากเกษตรกรแทน กล่าวคือ ผู้ประกอบการกิจการเกษตรจะกำหนดให้เกษตรกรต้องซื้อปัจจัยการผลิตจากผู้ประกอบการกิจการเกษตรเท่านั้น โดยจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรและให้เกษตรกรวางเงินมัดจำเพื่อแลกกับปัจจัยการผลิตข้างต้น หรือให้เกษตรกรทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อนำไปลงทุนในการผลิตผลิตผลทางการเกษตร และเมื่อได้ผลิตผลทางการเกษตรแล้วจะกำหนดให้เกษตรกรขายสินค้าให้แก่ตน ในการให้สินเชื่อดังกล่าวผู้ประกอบการกิจการเกษตรมักจะเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่สูงซึ่งเท่ากับการบีบบังคับในทางอ้อมให้เกษตรกรขายผลิตผลทางการเกษตรให้แก่ตน ทำให้เกษตรกรยังคงถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการกิจการเกษตรอยู่

จากการศึกษาค้นคว้าผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ คือ

1. รัฐควรจะต้องเข้ามาจัดการเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม กล่าวคือผู้ประกอบการกิจการเกษตรมีความรู้ทางกฎหมายที่ดีกว่าเกษตรกร มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่มากกว่า ทำให้มีอำนาจต่อรองมากกว่าเกษตรกร สามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้มากกว่าเกษตรกร ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบและต้องรับภาระที่หนักกว่า ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นในการแก้ปัญหาจึงต้องพยายามผลักดันให้ตัดคำว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป” ออกจากบทนิยามศัพท์ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 เพื่อให้เกษตรกรรายเดียวก็สามารถเข้าทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาได้และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

2. แนวทางในการแก้ไขปัญหาค้ำสัญญาไม่เป็นธรรมเนื่องจากผู้ประกอบการกิจการเกษตรใช้สัญญาสำเร็จรูปนั้น จากปัญหาดังกล่าวเพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็น การคุ้มครองเกษตรกรตามรูปแบบการทำเกษตรพันธสัญญาที่เกิดขึ้นจริง

ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า “ผู้บริโภคร” และ “สัญญาสำเร็จรูป” ในพระราชบัญญัติว่า ด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 โดยใช้ข้อความดังนี้

“ผู้บริโภคร” หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญา ในฐานะผู้ซื้อ ผู้ขาย ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอา ประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมี ค่าตอบแทน ทั้งนี้การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่น ใดนั้น และ ให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อ การค้าด้วย

และเพื่อลดปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจต่อรองของเกษตรกรไทยในการจัดทำข้อตกลงเกษตรพันธ สัญญา และเพื่อการส่งเสริมการทำการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรม การป้องกัน และแก้ไขปัญหาค้ำพิพาทระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบการกิจการเกษตรในระบบเกษตรพันธสัญญา และคุ้มครองสัญญาที่มีฐานะและอำนาจต่อรองน้อยกว่า คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตร พันธสัญญา และภาครัฐของประเทศไทย ควรมีบทบาทในการส่งเสริมมาตรการในการกำกับดูแลการทำ สัญญาที่เป็นรูปแบบสัญญามาตรฐาน ส่งเสริมกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม วิสาหกิจชุมชนมาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกษตรกรรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรอง

3. สุดท้ายเพื่อลดปัญหาการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ภาครัฐต้องสร้างแรงจูงใจ หรือให้ผลประโยชน์บางประการแก่ผู้ประกอบการเกษตรเช่นการออก กฎหมายลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ประกอบการกิจการเกษตร ที่เข้ามาทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา เป็น ต้น

เอกสารอ้างอิง

- จิต เศรษฐบุตร. **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรม-สัญญา**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ไพฑูริศ เอกจริยกร. **คำอธิบาย อ้างแรงงาน อ้างทำของ รับของ**. พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.
- ศันท์กรณ โสคติพันธุ์. **คำอธิบายซื้อขายแลกเปลี่ยนให้**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.
- ปรมาภรณ์ วีระพันธ์. “การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา,” **วารสารรัชต์ภาคย์** 13, 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 146-148.
- “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา,” **วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร** 11, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 84.
- สุรศักดิ์ วาจาสิทธิ์. “สัญญาสำเร็จรูปของอังกฤษ.” **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 15, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2530): 20-32.
- สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม, “บทความวิทยุเรื่องพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560,” หน้า 3-5.
- อภิญา วนเศรษฐ. “เกษตรพันธสัญญาในรูปแบบสหกรณ์ : ทางเลือกเพื่อเกษตรกรรายย่อย,” **กรุงเทพธุรกิจ**, 16 มีนาคม 2558, หน้า 1.
- อริยพร โพธิ์ใส. “ระบบเกษตรพันธสัญญา : แนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรไทย,” **สารพันปัญหากฎหมายวารสารจตุรนิติ**, (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2559): 158-159.