กสม. ๓
ข้อเสนอแนะ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

ข้อเสนอแนะ ที่ ๓๔๓/๒๕๖๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบเกษตรพันธสัญญาตามหลักสิทธิมนุษยชน

ผู้ร้อง [redacted]

ผู้ถูกร้อง บริษัท [redacted]

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องที่ ๑ กับพวกรวม ๑๕ ราย ร้องเรียนด้วยตนเอง ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ในระหว่างเดือนเมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๕ ตามคำร้องที่ ๙๙/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ว่า [redacted] เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ในพื้นที่จังหวัดลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี และสระแก้ว[๑] ได้ทำสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคากับผู้ถูกร้อง โดยที่สัญญาของผู้ร้อง [redacted] มีข้อกำหนดให้ผู้ร้อง [redacted] ต้องซื้อลูกไก่ อาหาร และเวชภัณฑ์จากผู้ถูกร้อง และเลี้ยงไก่ตามกระบวนการของผู้ถูกร้อง โดยผู้ถูกร้องจะประกันราคารับซื้อไก่คืน แต่ผู้ถูกร้องกลับเอาเปรียบด้วยการส่งมอบลูกไก่ที่ไม่แข็งแรงและอาหารไก่ที่ไม่มีคุณภาพ ทำให้ไก่ป่วยและตายจำนวนมาก แม้ผู้ร้อง [redacted] จะพยายามเจรจากับผู้ถูกร้องหลายครั้งเพื่อให้แก้ไขปัญหา แต่ผู้ถูกร้องไม่แสดงความรับผิดชอบใด ๆ เป็นเหตุให้ผู้ร้อง [redacted] ประสบกับภาวะขาดทุนและต้องแบกรับภาระหนี้สินอันเป็นผลมาจากการส่งมอบปัจจัยการผลิตที่ไม่ได้มาตรฐานของผู้ถูกร้อง จึงประสงค์ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรโดยสร้างแนวทางให้การดำเนินธุรกิจระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเกิดความเป็นธรรมต่อไป

/๒. การดำเนินการ...

---

๑ [redacted] มีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จดทะเบียนจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัด อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาระหว่างผู้ถูกร้องกับผู้ร้องที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่เข้าข่ายเป็นสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ระบบเกษตรพันธสัญญา หมายความว่า ระบบการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่เกิดขึ้นจากสัญญาการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรประเภทเดียวกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตั้งแต่สิบรายขึ้นไป หรือกับสหกรณ์การเกษตรหรือกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกับวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกฝ่ายหนึ่ง ที่มีเงื่อนไขในการผลิต จำหน่าย หรือจ้างผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเกษตรกรตกลงที่จะผลิต จำหน่าย หรือรับจ้างผลิตผลิตผลทางการเกษตรตามจำนวน คุณภาพ ราคา หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ และผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรตกลงที่จะซื้อผลิตผลดังกล่าวหรือจ่ายค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ตามสัญญา โดยผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรเข้าไปมีส่วนในกระบวนการผลิต เช่น เป็นผู้กำหนดวิธีการผลิต จัดหาพันธุ์ เมล็ดพันธุ์ ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร หรือปัจจัยการผลิต ให้แก่เกษตรกร"

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาจากคำร้อง การชี้แจงข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน บทความ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และความเห็นจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ การชี้แจงข้อเท็จจริงจากฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง

๑) ผู้ร้อง[redacted] ให้ข้อมูลเพิ่มเติมดังนี้

๑.๑) สัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคาที่ได้ทำกับผู้ถูกร้อง[๒] มีข้อสัญญาหลายข้อที่มีลักษณะเป็นการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ ต่อปีจากมูลหนี้ที่ค้างชำระ การกำหนดให้ผู้ร้อง[redacted] ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงไก่กระทงแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ตรวจหาสาเหตุว่าความเสียหายเกิดจากส่วนใดหรือเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายใด เป็นต้น ซึ่งก่อนทำสัญญา ผู้ร้อง[redacted] ได้ทักท้วงกับผู้ถูกร้องแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องแจ้งว่า เนื่องจากต้องลงลูกไก่ในเวลากระชั้นชิดจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ในเวลานั้น และขอให้ลงนามในสัญญาไปก่อน ผู้ร้อง[redacted] ในนามบริษัท [redacted] จึงลงนามทำสัญญากับผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ และได้รับสัญญาคู่ฉบับในอีก ๒ สัปดาห์ต่อมา

๑.๒) ภายหลังการทำสัญญา ผู้ร้อง[redacted] ประสบปัญหาดังนี้

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพลูกไก่ ในวันลงไก่ ผู้ร้อง[redacted] พบว่ามีลูกไก่ตายโรงเรือนละประมาณ ๑๐๐ ตัว และมีบางส่วนที่ตายภายในกล่องที่บรรจุไก่มา จึงแจ้งปัญหาดังกล่าวให้ผู้ถูกร้องทราบผ่านทางแอปพลิเคชันไลน์ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องแจ้งว่าไม่สามารถส่งลูกไก่ใหม่ให้ได้ในงวดนี้ โดยอ้างว่าต้องปรึกษากับผู้บริหารก่อน

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพอาหารไก่ ในวันส่งมอบอาหารไก่ ผู้ร้อง[redacted] พบว่าอาหารไก่แข็งจนไก่กินไม่ได้ จึงแจ้งให้ผู้ถูกร้องเปลี่ยนอาหารให้โดยเร่งด่วน วันถัดมาเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องได้เข้ามาตรวจสอบที่ฟาร์มและยอมรับว่าอาหารมีปัญหาจริง จึงเปลี่ยนอาหารให้ใหม่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วงแรกไก่ไม่สามารถกินอาหารได้ตามปกติ ทำให้เมื่อถึงเวลาชั่งน้ำหนักไก่ทุก ๗ วันตามกฎของผู้ถูกร้อง น้ำหนักจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด แม้ต่อมาผู้ถูกร้องจะจัดส่งอาหารที่ละเอียดมากขึ้นมาให้ แต่ยังคงแข็งอยู่ ผู้ร้อง[redacted] จึงปฏิเสธไม่รับอาหารและยืนยันขอให้เปลี่ยนอาหารโดยเร่งด่วนอีกครั้ง ผู้ถูกร้องจึงใช้วิธีสลับเบอร์อาหารโดยย้อนกลับไปใช้อาหารเบอร์ต้นที่มีความละเอียดแทนการไล่ลำดับเบอร์อาหารตามปกติ ผู้ร้อง[redacted] ได้โต้แย้งแล้วว่าวิธีการนี้ขัดกับหลักโภชนาการ

/เนื่องจาก...

---

[๒] สัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคามีลักษณะของสัญญาคือ ผู้ถูกร้องจะขายลูกไก่ อาหาร เวชภัณฑ์ให้แก่เกษตรกรตามราคาที่ตกลงไว้ในสัญญา เพื่อให้เกษตรกรนำลูกไก่ไปเลี้ยงจนโตได้ขนาดหรืออายุตามที่ผู้ถูกร้องกำหนดไว้ในการเลี้ยงแต่ละรุ่น แล้วขายคืนให้แก่ผู้ถูกร้องในราคาที่ผู้ถูกร้องประกาศไว้ในแต่ละช่วงระยะเวลาจับไก่หรือตามที่คู่สัญญาตกลงราคารับซื้อในแต่ละรุ่นการเลี้ยง โดยเกษตรกรยังไม่ต้องชำระราคาค่าลูกไก่ อาหารไก่ ยา วัคซีน อุปกรณ์สำหรับการเลี้ยงในวันรับของ เพราะผู้ถูกร้องจะออกเงินทดรองจ่ายให้ไปก่อนและจะหักกับค่าไก่ใหญ่ที่บริษัทรับซื้อคืนพร้อมทั้งจะชำระส่วนที่เหลือให้แก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรไม่ต้องลงทุนในการเลี้ยงเองทั้งหมด

เนื่องจากไก่ที่โตขึ้นควรได้รับสารอาหารที่มากขึ้นตามลำดับเบอร์อาหาร แต่ผู้ถูกร้องยืนยันว่าทำได้ แม้ผู้ร้อง[redacted]จะยอมให้ไก่กินอาหารดังกล่าวไปก่อน แต่น้ำหนักของไก่ยังคงไม่ได้มาตรฐานตามที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ผู้ร้อง[redacted]ทราบข้อมูลจากฟาร์มอื่นว่า ผู้ถูกร้องนำยาป้องกันเชื้อบิดออกจากอาหารไก่บางขนาด จึงสอบถามผู้ถูกร้องเพื่อยืนยันข้อมูลดังกล่าวและขอให้แก้ไขปัญหาก่อนการจัดส่งอาหาร โดยระบุว่าหากพบปัญหาจะขอเปลี่ยนอาหาร ซึ่งผู้ถูกร้องยืนยันว่าได้แก้ไขปัญหาแล้วและส่งใบรับรองจากโรงงานผลิตอาหารที่ระบุส่วนผสมของยาดังกล่าวในอาหารมาให้ แต่เมื่อผู้ร้อง[redacted]ส่งให้สัตวแพทย์ตรวจสอบกลับไม่พบว่ามียาป้องกันเชื้อบิดในอาหารตามที่ระบุในเอกสาร ทั้งนี้ ในระหว่างการเลี้ยงพบว่าไก่มีอาการป่วยและซึม ผู้ร้อง[redacted]จึงให้สัตวแพทย์ผ่าซากไก่ตรวจสอบและพบว่ามีเชื้อบิดจริง จึงแจ้งให้ผู้ถูกร้องเข้ามาตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องแจ้งว่าปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย รวมถึงสภาพแวดล้อม วิธีการเลี้ยงดู และการจัดการฟาร์ม อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องได้แนะนำให้ใช้ยาปฏิชีวนะในการรักษาและออกใบสั่งยาให้ แต่เนื่องจากไก่ป่วยไปแล้ว โอกาสในการหายป่วยจึงมีน้อย ไก่จึงเริ่มทยอยตาย โดยมีอัตราการตายสูงถึงครั้งละ ๕๐-๑๐๐ ตัว

๑.๓) ตลอดระยะเวลาที่ประสบปัญหา ผู้ร้อง[redacted]ได้แจ้งปัญหาให้ผู้ถูกร้องทราบผ่านช่องทางต่าง ๆ มาโดยตลอด ทั้งทางห้องสนทนาแบบกลุ่มในแอปพลิเคชันไลน์ที่มีเจ้าหน้าที่กับสัตวแพทย์ของผู้ถูกร้องเข้าร่วม ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และทางหนังสือ โดยเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ผู้ร้อง[redacted]ได้ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์และมีหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องเพื่อขอให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาเก็บตัวอย่างและแก้ไขปัญหาที่ได้แจ้งมาโดยตลอด และให้ถือหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญาหากผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการ แต่ผู้ถูกร้องยังคงเพิกเฉยและไม่แก้ไขปัญหาใด ๆ จนต่อมาผู้ร้อง[redacted]ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้และแจ้งการดำเนินคดีแพ่งต่อผู้ร้อง[redacted]

๒) ผู้ร้อง[redacted] ประสบปัญหาการเลี้ยงไก่ในลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนี้

ผู้ร้องที่	ชื่อ - สกุล	พื้นที่เลี้ยงไก่	ช่วงเวลาในการเลี้ยงไก่
บุคคลธรรมดา			
๒	[redacted]	ลพบุรี	มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔
๓	[redacted]	ลพบุรี	พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๔ กุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๖๕
๔	[redacted]	ลพบุรี	ไม่มีข้อมูล
๕	[redacted]	ปราจีนบุรี	เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๕
๖	[redacted]	ปราจีนบุรี	พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๖๕
๗	[redacted]	ปราจีนบุรี	เมษายน - มิถุนายน ๒๕๖๕
๘	[redacted]	ปราจีนบุรี	เมษายน - มิถุนายน ๒๕๖๕
๙	[redacted]	ปราจีนบุรี	เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๕

/ผู้ร้องที่...

ผู้ร้องที่	ชื่อ - สกุล	พื้นที่เลี้ยงไก่	ช่วงเวลาในการเลี้ยงไก่
	นิติบุคคล		
๑๐	[redacted] (ห้างหุ้นส่วนจำกัด [redacted]	ลพบุรี	มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
๑๑	[redacted] (บริษัท [redacted]	ลพบุรี	มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
๑๒	[redacted] (บริษัท [redacted]	สระบุรี	มีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๖๕
๑๓	[redacted] (ห้างหุ้นส่วนจำกัด [redacted]	สุพรรณบุรี	ไม่มีข้อมูล
๑๔	[redacted] (บริษัท [redacted]	สระแก้ว	ตุลาคม ๒๕๖๔ - มกราคม ๒๕๖๕
๑๕	[redacted] (บริษัท [redacted]	สระแก้ว	พฤษภาคม - กรกฎาคม ๒๕๖๕

ทั้งนี้ ปัญหาแบ่งได้ ๒ ประการหลัก ดังนี้

(๑) ปัญหาสุขภาพไก่และคุณภาพอาหารสัตว์ กล่าวคือ ไก่ของผู้ถูกร้องมีอัตราการป่วยและตายสูงเมื่อเทียบกับไก่ของบริษัทอื่นที่ผู้ร้องบางรายเลี้ยงอยู่ไม่ไกลกัน บางฟาร์มมีอัตราการตายของไก่สูงถึงร้อยละ ๔๐-๕๐ แต่สัตวแพทย์ของผู้ถูกร้องกลับสรุปสาเหตุการตายว่าน่าจะเกิดจากเชื้อโรคในอากาศ ทั้งที่โดยปกติแล้วจะมีอัตราการตายอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑-๒ เท่านั้น อีกทั้งบางครั้งผู้ถูกร้องขอให้ปกปิดตัวเลขการตายที่ผิดปกติของไก่ไว้ ไม่ให้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ทราบ โดยผู้ถูกร้องแจ้งผู้ร้องบางรายว่าจะชดเชยให้ในไก่รุ่นถัดไป แต่สุดท้ายกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ โดยอ้างว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการเลี้ยงดูของเกษตรกรเอง

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับสัญญา ซึ่งผู้ร้องหลายรายให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าการลงนามในสัญญามักมีเพียงฝ่ายเกษตรกรเท่านั้นที่เป็นผู้ลงนาม โดยผู้แทนของผู้ถูกร้องอ้างว่าต้องนำสัญญาไปให้สำนักงานใหญ่ลงนามก่อน แต่เกษตรกรมักไม่ได้รับสำเนาสัญญาที่ลงนามครบถ้วนแล้วจากผู้ถูกร้อง อีกทั้งมีกรณีที่ทำสัญญากันแล้วแต่ผู้ถูกร้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในสัญญา เช่น ราคาลูกไก่ ราคาอาหาร และราคารับซื้อไก่ ผ่านแอปพลิเคชันไลน์ นอกจากนี้ มีกรณีที่ผู้ถูกร้องใช้สัญญาที่แตกต่างจากฉบับที่ผู้ร้องบางรายมีอยู่ โดยเพิ่มราคาค่าลูกไก่และค่าอาหารโดยไม่แจ้งให้เกษตรกรทราบเมื่อทักท้วง ผู้ถูกร้องแจ้งแต่เพียงว่ามีการเปลี่ยนสัญญาใหม่ แต่ไม่มีเวลานำสัญญามาให้ผู้ร้องลงนาม

๓) สำหรับการคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ร้องบางรายได้ร่วมเสนอแนะแนวทาง อาทิ การจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อสัญญา เนื่องจากบริษัทคู่สัญญามักหลีกเลี่ยงการระบุเงื่อนไขที่ชัดเจนในสัญญา แต่จะกำหนดเพิ่มเติมในภายหลัง และการขยายขอบเขต

/ความคุ้มครอง...

ความคุ้มครองตามกฎหมายให้ครอบคลุมเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เนื่องจากบริษัทมีแนวโน้มเลือกทำธุรกิจกับฟาร์มที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมากกว่าบุคคลธรรมดา ประกอบกับเกษตรกรบางรายมีความจำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะในกรณีการขอสินเชื่อเพื่อลงทุนในฟาร์มไก่ ธนาคารมักจะอนุมัติให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

๒.๑.๒ ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ถูกร้อง

๑) ผู้ถูกร้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจฟาร์มไก่เนื้อ โรงชำแหละ และแปรรูปผลิตภัณฑ์จากไก่มาเป็นเวลาเกือบ ๓๐ ปี ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรแบบเกษตรพันธสัญญาและนำส่งร่างสัญญาและหนังสือชี้ชวนต่อสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาตามกฎหมายแล้ว

๒) สำหรับการทำสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคา ทั้งผู้ถูกร้องและผู้ร้อง[redacted]ต่างได้รับประโยชน์จากการทำสัญญาด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ ผู้ถูกร้องมีรายได้จากการขายสินค้าและมีไก่เข้าโรงชำแหละอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่ผู้ร้อง[redacted]ได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงไก่โดยไม่ต้องใช้เงินลงทุนในการซื้อลูกไก่ อาหารสัตว์ และเวชภัณฑ์ รวมทั้งได้รับการรับประกันว่าผู้ถูกร้องจะรับซื้อไก่ทั้งหมดคืนในราคาที่ตกลงกันล่วงหน้า ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงในการขายและความผันผวนของราคาสินค้า ทำให้ผู้ร้อง[redacted]สามารถประเมินความเสี่ยงและตัดสินใจก่อนทำสัญญาหรือลงเลี้ยงไก่ในแต่ละรุ่นได้

๓) ประเด็นคุณภาพลูกไก่ ผู้ถูกร้องผลิตลูกไก่โดยเลือกใช้พ่อแม่พันธุ์ที่แข็งแรงและเจริญเติบโตไว มีกระบวนการควบคุมคุณภาพตั้งแต่พ่อแม่พันธุ์ ทั้งการให้วัคซีน การตรวจโรคอย่างสม่ำเสมอ การให้วัคซีนในฟองไข่ และการคัดเลือกเฉพาะลูกไก่ที่แข็งแรงพร้อมให้วัคซีนด้วยวิธีสเปรย์ก่อนจำหน่ายให้ลูกค้า

๔) ประเด็นคุณภาพอาหารไก่ ผู้ถูกร้องควบคุมคุณภาพการผลิตในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การคัดเลือกวัตถุดิบ การคำนวณคุณค่าทางโภชนาการ และการสุ่มตรวจคุณภาพหลังการผลิต ดังนั้น หากผู้ร้องรายใดพบปัญหาเรื่องอาหารไก่ป่นหรือแข็งเกินไป สามารถตรวจสอบและปฏิเสธไม่รับได้

อย่างไรก็ตาม การเลี้ยงไก่ให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น อุณหภูมิ อากาศ ความชื้น และโรคระบาด ไม่ใช่คุณภาพอาหารเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการที่ไก่ป่วยเป็นโรคไม่ได้มีสาเหตุมาจากอาหารสัตว์ไม่ผสมยาปฏิชีวนะ แต่เกิดจากปัจจัยอื่น เช่น สิ่งแวดล้อม การเลี้ยงดู หรือการติดเชื้อโรคระหว่างการเลี้ยง ทั้งนี้ การติดตามผลการเลี้ยง ผู้ร้องแต่ละรายจะต้องจัดทำใบสรุปหน้าเล้าซึ่งระบุรายละเอียด อาทิ จำนวนไก่ตาย การให้น้ำและอาหาร เพื่อใช้ในการตรวจสอบความผิดปกติเบื้องต้น หากพบความผิดปกติใด ๆ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมไก่ประกันและสัตวแพทย์ของผู้ถูกร้องจะเข้าตรวจสอบสาเหตุและให้คำแนะนำการเลี้ยง การดูแลรักษา ตลอดจนการจัดหายาหรือสมุนไพรให้เพื่อรักษาไก่ตามอาการของโรค

๕) ในประเด็นข้อเรียกร้องของผู้ร้อง[redacted]นั้น ผู้ถูกร้องปฏิเสธทั้งหมด (ข้อมูล ณ เดือนเมษายน ๒๕๖๗) ดังนี้

/(๑) [redacted]

(๑) [redacted] ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่ใช่ความผิดของผู้ถูกร้อง หรือมีเหตุที่ผู้ถูกร้องต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกร้องได้ยื่นฟ้องบริษัท [redacted] เพื่อเรียกให้ชำระค่าสินค้า คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๒) [redacted] มีการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดลพบุรีและตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน โดย [redacted] ตกลงชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง และให้ผู้ถูกร้องเช่าฟาร์มและนำค่าเช่ามาหักชำระหนี้

(๓) [redacted] คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๔) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยอยู่ระหว่างดำเนินคดี

(๕) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๖) [redacted] การฟ้องร้องจนคดีถึงที่สุดแล้ว และชำระหนี้เรียบร้อยแล้ว

(๗) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยอยู่ระหว่างดำเนินคดี

(๘) [redacted] ไม่ได้ทำสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคากับผู้ถูกร้อง แต่เป็น [redacted] ซึ่งเป็นบิดา ทำสัญญากับผู้ถูกร้อง โดยได้ดำเนินคดีต่อศาลแล้ว และ [redacted] ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง

(๙) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยได้ดำเนินคดีต่อศาลแล้ว และ [redacted] ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง

(๑๐) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

(๑๑) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยได้ดำเนินคดีต่อศาลแล้ว และ [redacted] รวมทั้ง [redacted] ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง

(๑๒) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วย (เป็นหวัด) ในช่วงใกล้จับ ทำให้มีไก่ตายและน้ำหนักน้อย เกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยได้ดำเนินคดีต่อศาลแล้ว และ [redacted] ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง

/(๑๓) [redacted]

(๑๓) [redacted] ได้ร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม เมื่อปี ๒๕๖๑ สามารถตกลงกันได้ ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ (นอกศาล) และกลับมาเลี้ยงไก่เพื่อชำระหนี้ผู้ถูกร้อง แต่ชำระยังไม่หมด กลับหยุดเลี้ยงในเวลาต่อมา จากนั้นทำสัญญาจะซื้อจะขายฟาร์มให้กับบริษัทในเครือแล้วผิดสัญญาจะซื้อจะขาย โดยอยู่ระหว่างดำเนินคดี

(๑๔) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากไก่ป่วยเป็นโรคในพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเลี้ยง ไม่ได้เกิดจากสายพันธุ์หรือติดมาจากโรงฟัก [redacted] จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินค้าคงค้าง โดยอยู่ระหว่างดำเนินคดี

(๑๕) [redacted] ขาดทุนเนื่องจากประสิทธิภาพเล้าและการจัดการ และไก่ไม่ได้ป่วย ปฏิเสธข้อเสนอให้ชำระค่าสินค้าคงค้าง จึงได้ดำเนินคดีต่อศาลแล้ว และ [redacted] ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ยินยอมชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกร้อง

๒.๑.๓ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ๕ แห่ง ได้แก่ ลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี และสระแก้ว ให้ข้อมูลคล้ายกันว่า ไม่เคยทราบปัญหาตามเรื่องร้องเรียนมาก่อน แต่หลังจากทราบเรื่อง เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้องแต่ละรายที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ร้องที่ประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด ทั้งนี้ มีเพียง [redacted] เท่านั้นที่สามารถไกล่เกลี่ยกับผู้ถูกร้องตามกระบวนการดังกล่าวนี้ได้ ส่วนผู้ร้องรายอื่น ๆ มีทั้งกรณีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วแต่ไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันกับผู้ถูกร้องได้ และกรณีที่ผู้ร้องเป็นนิติบุคคล จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครองในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐

๒) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ๕ แห่ง ได้แก่ ลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี และสระแก้ว ให้ข้อมูลคล้ายกันว่า ไม่เคยได้รับแจ้งปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพมาตรฐานของพันธุ์ไก่ อาหาร และยาที่ใช้ในการเลี้ยงไก่จากผู้ร้อง [redacted] หรือเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ที่ทำสัญญากับผู้ถูกร้อง และในช่วงปี ๒๕๖๔-๒๕๖๕ ไม่พบรายงานหรือได้รับแจ้งจากผู้ร้อง [redacted] ว่ามีไก่เจ็บป่วยหรือตายผิดปกติ ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของเกษตรกรเจ้าของสัตว์ที่ต้องดูแลสุขภาพสัตว์และสังเกตอาการป่วยของสัตว์ ในกรณีมีเหตุสงสัยว่าเกิดโรคระบาดขึ้นภายในฟาร์ม หรือไก่มีอัตราการตายสูงเกินปกติ (เกินกว่าร้อยละ ๕) จะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตร หรือสัตวแพทย์ทราบภายในเวลา ๑๒ ชั่วโมง ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีผู้ร้องรายใดแจ้งปัญหาให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดทราบ จึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมายได้

๓) สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชี้แจงว่า การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรเป็นความสมัครใจเข้าทำสัญญา โดยถือตามเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจะไม่เป็นผู้กำหนดรายละเอียดของข้อความหรือข้อตกลงต่าง ๆ ในสัญญา เพียงแต่กำกับดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ เท่านั้น โดยมาตรา ๒๐ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรต้องส่งสำเนาเอกสารสำหรับการชี้ชวนให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ เก็บไว้

/เพื่อใช้ตรวจ...

เพื่อใช้ตรวจสอบ มิได้กำหนดให้ต้องจัดส่งสำเนาร่างสัญญาด้วย และหากสัญญาไม่ขัดต่อมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๖ ก็สามารถใช้บังคับได้ ทั้งนี้ การตรวจสอบการทำสัญญาสามารถตรวจสอบได้เพียงเอกสารสำหรับการชี้ชวนที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรส่งสำเนามาให้เท่านั้น สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ ไม่อาจตรวจสอบการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรได้ เนื่องจากเป็นสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

๒.๒ การประชุมหารือ

๒.๒.๑ สรุปผลการประชุมหารือและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ[๓]

๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังขาดกลไกในการตรวจสอบมาตรฐานและสร้างความเป็นธรรมของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาจากหน่วยงานภาครัฐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เกษตรกรมีข้อจำกัดด้านความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของสัญญาและขาดองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมักเสนอรายได้ที่สูงเพื่อจูงใจให้เกษตรกรลงทุนโดยไม่นำเสนอต้นทุนการผลิตที่แท้จริงที่รวมถึงต้นทุนแฝง เช่น ค่าแรงของเกษตรกร ค่าไฟฟ้า น้ำประปา ไว้ในสัญญาหรือแม้แต่เอกสารชี้ชวน เมื่อเกษตรกรไม่ได้ตระหนักถึงต้นทุนแฝงเหล่านี้ ทำให้เมื่อลงทุนไปแล้วได้รับค่าตอบที่ไม่คุ้มค่า ประสบกับภาวะขาดทุน และมีหนี้สิน

๒) แม้ว่ามาตรา ๒๑ จะกำหนดรายละเอียดขั้นต่ำในสัญญาไว้ เช่น มาตรา ๒๑ (๑๐) ให้กำหนดผู้รับความเสี่ยงภัยในผลิตผลทางการเกษตร แต่หากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกำหนดให้เกษตรกรเป็นผู้รับความเสี่ยงภัยเองทั้งหมด กรณีนี้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะถือว่าใช้บังคับแก่กันได้ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา และจะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำสัญญานั้น ทำให้ข้อตกลงลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองจากกลไกการควบคุมและตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐ จนกว่าจะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและมีการใช้สิทธิทางศาล

๓) การกำหนดข้อห้ามตามมาตรา ๒๖ ว่า หากมีข้อตกลงหรือเงื่อนไขใดในสัญญาระบุไว้ในลักษณะที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร สัญญานั้นจะไม่มีผลใช้บังคับ แต่ในทางปฏิบัติจะต้องมีข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาเกิดขึ้นก่อน จึงจะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาโดยกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับจังหวัด แล้วจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการหรือนำคดีไปฟ้องศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่เป็นผลมาจากสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมย่อมทำให้เกษตรกรอยู่ในสภาวะจำยอมและยอมรับสภาพหนี้สิน เนื่องจากเป็นฝ่ายที่ไม่มีอำนาจต่อรองและเป็นฝ่ายเสียเปรียบตั้งแต่แรก และอาจเกรงกลัวเจ้าหน้าที่รัฐและอิทธิพลของนายทุน ส่งผลให้ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้นจะไม่ถูกตรวจสอบหรือวินิจฉัยชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการหรือศาลว่าเป็นข้อตกลงที่ไม่มีผลใช้บังคับหรือตกเป็นโมฆะ

/๔) อย่างไรก็ตาม...

---

[๓] ผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ [redacted] อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการสูงสุด [redacted] อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และผู้แทนสภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์

๔) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่การดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรขัดต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึงปฏิบัติ เช่น การจัดหาและส่งมอบพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ อาหาร ยา และปัจจัยการผลิต สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่ต้องมาใช้ในการผลิต ผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรที่ไม่มีคุณภาพ หรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา หรือไม่มีฉลาก หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสินค้าตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่มีกลไกในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพก่อนส่งมอบให้แก่เกษตรกรในแต่ละครั้ง จนกว่าจะมีข้อร้องเรียนจากเกษตรกรหรือเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว

๒.๒.๒ สรุปผลการประชุมหารือและรับฟังความคิดเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ[๔]

๑) ในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิเคยมีปัญหาคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เกษตรกรที่เป็นคู่สัญญากับผู้ถูกร้องแจ้งว่าได้รับความเสียหายจากไก่ตาย กรณีดังกล่าวมีความท้าทายสำคัญคือการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าการตายของไก่มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของเกษตรกรในการเลี้ยงดูหรือจากกระบวนการฉีดวัคซีนที่ไม่ได้ตรวจสอบว่าภูมิคุ้มกันเกิดขึ้นหรือไม่หลังการฉีดวัคซีนในโรงฟัก ในประเด็นนี้ห้องปฏิบัติการเอกชนที่เป็นผู้ตรวจสอบได้ให้ข้อเท็จจริงว่า ลูกไก่ไม่ได้รับการฉีดวัคซีน ในขณะที่สัญญาระบุไว้ชัดเจนว่าลูกไก่ต้องมีคุณภาพ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดชัยภูมิ จึงได้ขอให้ผู้ถูกร้องแสดงหลักฐานการฉีดวัคซีน ซึ่งผู้ถูกร้องชี้แจงว่า มีการทำวัคซีนที่โรงฟักตั้งแต่ลูกไก่เกิดแล้วและไม่จำเป็นต้องกระตุ้นภูมิในช่วง ๓๐ วันแรกของการเลี้ยง อีกทั้งสัตวแพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ถูกร้องยืนยันว่าการฉีดวัคซีนที่โรงฟักเพียงครั้งเดียวเป็นมาตรฐานปฏิบัติ ทุกฟาร์มทำวัคซีนเพียงครั้งเดียวที่โรงฟักและไม่เคยพบปัญหา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ตามหลักวิชาการการฉีดวัคซีนครั้งแรกในลูกไก่ไม่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันเต็มที่ได้ทันที จำเป็นต้องกระตุ้นภูมิคุ้มกันเพิ่มเติมในวันที่ ๗-๑๔ ให้มีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นเพื่อป้องกันโรค

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงสรุปว่า ทั้งเกษตรกรและผู้ถูกร้องต่างประมาท เนื่องจากการควบคุมโรคไม่ใช่หน้าที่ของเกษตรกรเจ้าของฟาร์มแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของสัตวแพทย์ผู้ควบคุมฟาร์มด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดชัยภูมิ ผู้ถูกร้องกลับไม่เข้าร่วมกระบวนการ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้

๒) เกษตรกรขาดอำนาจต่อรองในการควบคุมคุณภาพปัจจัยการผลิต เช่น ลูกไก่และอาหารไก่ จึงควรมีกลไกกลางที่เป็นอิสระรับรองคุณภาพ อาทิ ห้องปฏิบัติการของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ระบุให้ใช้สัญญาเป็นเครื่องมือกำหนดหน้าที่และมาตรฐานต่าง ๆ เช่น คุณภาพลูกไก่และอาหารสัตว์ เป็นต้น แต่ปัญหาสำคัญที่พบคือ เกษตรกรจำนวนมากไม่ได้อ่านหรือทำความเข้าใจสัญญา ส่งผลให้ไม่ทราบถึงสิทธิของตนเองและไม่กล้าที่จะโต้แย้งเงื่อนไขต่าง ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริง สามารถระบุรายละเอียดต่าง ๆ รวมถึงเรื่องค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิตในสัญญาได้

๓) เนื่องจากบริษัทมักมีอำนาจเหนือกว่าในการกำหนดเงื่อนไขสัญญา จึงควรมีกลไกกลางที่ช่วยตรวจสอบและอธิบายข้อสัญญาแก่เกษตรกร

/๒.๓ การแสวง...

---

[๔] พยานผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ [redacted] สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดชัยภูมิ [redacted] เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อ จังหวัดนครราชสีมา และ [redacted] ประธานเครือข่าย [redacted]

๒.๓ การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่

๑) หลักเกณฑ์การแบ่งกลุ่มธุรกิจและการจัดกลุ่มขนาดธุรกิจ และข้อมูลนิติบุคคลของผู้ถูกร้อง

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้จัดให้กิจการประเภทการเลี้ยงไก่อยู่ในกลุ่มธุรกิจการผลิต แบ่งธุรกิจออกเป็น ๓ กลุ่ม โดยใช้เกณฑ์จำนวนการจ้างงานและรายได้รวมต่อปีตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม[๕] ได้แก่ (๑) กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก (S) การจ้างงานไม่เกิน ๕๐ คน หรือรายได้ต่อปีไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท (๒) กลุ่มธุรกิจขนาดกลาง (M) การจ้างงานเกิน ๕๐ คน แต่ไม่เกิน ๒๐๐ คน หรือรายได้ต่อปีเกิน ๑๐๐ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๕๐๐ ล้านบาท และ (๓) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (L) การจ้างงานเกิน ๒๐๐ คน หรือรายได้ต่อปีเกิน ๕๐๐ ล้านบาท[๖]

จากการสืบค้นฐานข้อมูลนิติบุคคลในเว็บไซต์กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท[redacted] มีทุนจดทะเบียน[redacted] จัดอยู่ในกลุ่มธุรกิจการผลิตขนาดใหญ่ (L) โดยในปี ๒๕๖๔ และ ๒๕๖๕ มีกำไรสุทธิ[redacted] ตามลำดับ[๗]

๒) แนวปฏิบัติทางกฎหมายว่าด้วยเกษตรพันธสัญญาของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อสร้างเอกภาพให้แก่กฎหมายเอกชน องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ และกองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม (UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming)[๘]

๒.๑) กรอบกฎหมายของเกษตรพันธสัญญาควรมีความชัดเจนและครอบคลุมเพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพทางธุรกิจและการคุ้มครองคู่สัญญา โดยควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายที่มีความเปราะบาง ระบบเกษตรพันธสัญญาที่ดีต้องดำเนินการภายใต้หลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม พร้อมทั้งมีการบูรณาการเข้ากับมาตรฐานทางกฎหมายและหลักสากลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงหลักสิทธิมนุษชน

/พันธกรณี...

---

[๕] จาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์. *ภาพรวมธุรกิจ*, สืบค้นจาก https://[redacted] เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

[๖] จาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์. *หลักเกณฑ์การแบ่งกลุ่มธุรกิจ*, สืบค้นจาก https://datawarehouse.dbd.go.th/dlf/tsic, เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

[๗] จาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์. *ชื่อนิติบุคคล : บริษัท*[redacted] สืบค้นจาก https://[redacted] เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

[๘] International Institute for the Unification of Private Law. Food and Agriculture Organization & International Fund for Agricultural Development. (2015). *UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming*. retrieved from https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Contract-farming-legal-guide.pdf

พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการกำกับดูแลระบบเกษตรพันธสัญญาของรัฐและการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา รัฐจึงควรใช้กลไกการกำกับดูแลระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยกำหนดให้การทำสัญญาอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ การเสริมพลัง การไม่เลือกปฏิบัติ ความโปร่งใส ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหลักนิติธรรม นอกจากนี้ ระบบเกษตรพันธสัญญามีศักยภาพในการยกระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายย่อยในชนบทด้วยการเอื้อให้สามารถเข้าถึงตลาดและโอกาสในการทำงานที่มีคุณค่าและสร้างรายได้ ซึ่งความมั่นคงในการประกอบอาชีพที่เพิ่มขึ้นและความสามารถในการคาดการณ์ความเป็นอยู่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรโดยรวมที่ดียิ่งขึ้น

๒.๒) รูปแบบและเนื้อหาของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาอาจมีความแตกต่างกันได้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ชนิดของสินค้า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต แต่ตามหลักปฏิบัติที่ดีของการทำสัญญา สัญญาควรเขียนด้วยภาษาที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และตรงไปตรงมา รวมทั้งมีรายละเอียดที่สำคัญ เช่น วัตถุประสงค์ของการทำสัญญา คู่สัญญา สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ข้อกำหนดเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต ข้อยกเว้นความรับผิด การเยียวยา ระยะเวลาของสัญญา การระงับข้อพิพาท

๒.๓) คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นผู้ผลิตทางการเกษตร (agricultural producer) มีหลายรูปแบบ โดยสามารถแบ่งเป็น ๒ กลุ่มหลัก ดังนี้

(๑) ผู้ผลิตรายบุคคล (individual producer) เป็นเกษตรกรที่ดำเนินกิจการด้วยตนเองหรือร่วมกับครอบครัว สามารถแบ่งเป็น ๒ รูปแบบย่อย คือ

- บุคคลธรรมดาและห้างหุ้นส่วน (natural person and partnership) ข้อดีคือ มีความยืดหยุ่นสูง สามารถตัดสินใจได้รวดเร็ว และมีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำ
- โครงสร้างแบบบริษัท (corporate structure) การจัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลมีข้อดีคือ ช่วยแยกความรับผิดส่วนตัวออกจากธุรกิจ เพิ่มโอกาสในการระดมทุน และในบางกรณีอาจได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

(๒) องค์กรผู้ผลิต (producer organization) เป็นการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ส่วนมากจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ข้อดีคือ มีอำนาจต่อรองในการเจรจาสัญญาและราคาสูง เข้าถึงทรัพยากรและเทคโนโลยีได้ดีกว่า และช่วยกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก สามารถแบ่งเป็น ๒ รูปแบบย่อย ดังนี้

- องค์กรไม่แสวงหากำไร (non-profit entity) อาจอยู่ในรูปแบบของสมาคมเกษตรกรหรือกลุ่มผู้ผลิตที่มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ การพัฒนาศักยภาพสมาชิก หรือการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน
- สหกรณ์ (cooperative) เป็นรูปแบบที่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกเป็นเจ้าของธุรกิจร่วมกัน ดำเนินงานร่วมกัน และแบ่งปันผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามการมีส่วนร่วมของสมาชิก

/๓) บทความ...

๓) บทความการศึกษา เรื่อง Thailand's Contract Farming Act at a Crossroads: Impacts, Shortfalls, and the Need to Better Protect Smallholders[๙]

๓.๑) จากการศึกษาพบว่า แม้ระบบเกษตรพันธสัญญาจะมีประโยชน์ต่อเกษตรกร แต่การทำเกษตรพันธสัญญาก่อนพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ มีปัญหาสำคัญ ๔ ประการที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกร ดังนี้

(๑) ปัญหาหนี้สินและรายได้ต่ำ โดยเฉพาะในภาคปศุสัตว์ ซึ่งเป็นผลมาจากกำไรต่ำ (ราคาขายต่ำ ต้นทุนสูง) และผลผลิตต่ำจากปัญหาน้ำท่วมและโรคระบาดในสัตว์และพืช

(๒) เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงในการผลิตไม่เท่าเทียมกับบริษัท เช่น ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ น้ำท่วม ภัยแล้ง หรือปศุสัตว์ตายจากโรคระบาด เป็นต้น

(๓) เกษตรกรถูกเอาเปรียบเนื่องจากมีอำนาจต่อรองด้อยกว่า เกษตรกรต้องกู้ยืมระยะยาว ๕-๑๐ ปี แต่สัญญาผลิตกลับสั้นเพียง ๑-๓ ปี แม้จะมีสิทธิยกเลิกสัญญา แต่ภาระหนี้สินที่มีอยู่ทำให้ไม่สามารถยกเลิกสัญญาได้ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมปศุสัตว์และสัตว์ปีกที่มีการผูกขาด ซึ่งยังไม่มีมาตรการจัดการปัญหาการผูกขาดอย่างจริงจัง

(๔) สัญญามีความคลุมเครือและไม่เป็นธรรม เกษตรกรหลายรายไม่เข้าใจเงื่อนไขก่อนลงนาม บางรายไม่มีสำเนาสัญญา และบริษัทอาจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เช่น การปรับขึ้นราคาปัจจัยการผลิต ซึ่งเพิ่มต้นทุนการผลิตของเกษตรกร

๓.๒) จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อจำกัดและช่องว่างสำคัญหลายประการ ดังนี้

(๑) การกำหนดนิยามของระบบเกษตรพันธสัญญาว่าเป็นข้อตกลงการผลิตทางการเกษตรระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรที่เป็น “บุคคลธรรมดา” มากกว่า ๑๐ คนขึ้นไป ส่งผลให้บริษัทสามารถหลีกเลี่ยงข้อผูกพันตามกฎหมาย โดยทำสัญญากับเกษตรกรน้อยกว่า ๑๐ คน ทำให้เกษตรกรรายย่อยจะไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัตินี้

(๒) การนิยาม “เกษตรกร” ว่าเป็น “บุคคลธรรมดา” ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมถึงสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรที่จดทะเบียนเป็น “นิติบุคคล” เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เนื่องจากการจดทะเบียนในรูปแบบบริษัทจะได้รับการลดหย่อนภาษีตามนโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก แต่กลับไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเกษตรพันธสัญญา

/(๓) กระบวน...

---

[๙] Marks, D., Baird, I. G., & Jirasatthumb, N. (2024). Thailand's Contract Farming Act at a Crossroads: Impacts, Shortfalls, and the Need to Better Protect Smallholders. *Critical Asian Studies*, *56*(3), 350–370. retrieved from https://doi.org/10.1080/14672715.2024.2365872

(๓) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับจังหวัด ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งตามหลักปฏิบัติสากล กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกควรดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระ ไม่ใช่หน่วยงานภายใต้กำกับดูแลของรัฐ

(๔) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญามีตัวแทนเกษตรกรเพียง ๓ คน จากจำนวนองค์ประกอบคณะกรรมการทั้งหมด ๒๕ คน

๓.๓) ภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรภาคประชาสังคมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ พ่อค้าคนกลาง และผู้ค้า มีมุมมองในเชิงบวกและเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในประเด็นที่ทำให้บริษัทต่าง ๆ เข้าใจและปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมาย ทั้งการจดทะเบียนและการจัดทำสัญญาที่มีความชัดเจนแก่เกษตรกร

ส่วนกลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรภาคประชาสังคมและเกษตรกรกลับเห็นว่ายังคงมีปัญหาหลายประการที่กฎหมายใหม่นี้ไม่สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกษตรกรยังขาดความเข้าใจในสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการให้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอของหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งไปกว่านั้น เกษตรกรยังคงหวาดกลัวการถูกกดดันจากบริษัท จึงไม่แจ้งปัญหาต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยระดับจังหวัด ดังเช่นที่เกษตรกรรายหนึ่งได้แสดงความเห็นว่า “หากผู้เลี้ยงหมูต่อต้านบริษัท บริษัทก็จะไม่รับซื้อหมู” อีกทั้งยังพบว่า หน่วยงานระดับจังหวัดบางแห่งมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับบริษัททางการเกษตร ทำให้มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของบริษัทมากกว่าการคุ้มครองเกษตรกร

นอกจากนี้ กฎหมายยังคงมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แคบเกินไป อาทิ ไม่มีกลไกอิสระในการตรวจสอบปัจจัยการผลิตที่บริษัทจัดหาให้แก่เกษตรกร ประกอบกับโครงสร้างตลาดที่ถูกผูกขาดโดยบริษัทขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง ยิ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในด้านอำนาจการต่อรองและโอกาสในการเข้าถึงตลาดของเกษตรกรรายย่อย

๓.๔) ผลการศึกษาสรุปว่า พระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จในบางด้าน อาทิ การจัดทำฐานข้อมูลบริษัทที่ทำเกษตรพันธสัญญาเพื่อความโปร่งใส การสร้างกลไกระงับข้อพิพาทนอกศาลซึ่งช่วยให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการนั้นได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด ในขณะที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรยังมีความได้เปรียบเชิงโครงสร้างที่สำคัญ อันเนื่องมาจากอำนาจทางการเงิน การเมือง และการผูกขาด อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากยังมีข้อจำกัดทั้งตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยที่มีลักษณะผูกขาดและรวมศูนย์ ทำให้เกษตรกรยังคงมีอำนาจต่อรองน้อยและมีข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาด การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งในส่วนของกฎหมายและการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างควบคู่กันไป ซึ่งรวมถึงการพิจารณาเพิ่มบทลงโทษให้เข้มงวดขึ้นเพื่อป้องปรามการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากภาคธุรกิจ

/๔) การประเมิน...

๔) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐[๑๐]

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๔.๑) ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เกิดผลที่ไม่คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ คือ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรบางรายไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การไม่ส่งมอบสัญญาให้เกษตรกรในวันทำสัญญา นอกจากนี้ มีกรณีที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดมีมติให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรจ่ายค่าเสียหายให้แก่เกษตรกรตามสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรไม่ปฏิบัติตาม จึงทำให้ต้องดำเนินการบังคับคดีตามขั้นตอนของกฎหมายหลังจากผิดสัญญา ซึ่งใช้เวลานาน ทำให้เกษตรกรคู่สัญญาได้รับเงินล่าช้า

๔.๒) ผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่มีความเห็นต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังนี้

(๑) คำนิยามตามมาตรา ๔ “เกษตรกร” ควรแก้ไขให้รวมถึงเกษตรกรที่อยู่ในรูปแบบนิติบุคคลด้วย เพื่อให้ครอบคลุมเกษตรกรทุกกลุ่ม เนื่องจากปัจจุบันมีเกษตรกรหลายรายที่จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด

(๒) ควรกำหนดโทษของการผิดสัญญาไว้ให้ชัดเจนในสัญญา เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงความรับผิดของคู่สัญญาและคุ้มครองไม่ให้เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร

(๓) กรณีเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกหรือการเลี้ยงสัตว์ ควรกำหนดความรับผิดชอบของคู่สัญญา เนื่องจากภัยพิบัติเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ โดยผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นบางส่วนเห็นว่าคู่สัญญาควรร่วมกันรับผิดชอบต่อความสูญเสียที่เกิดขึ้น ขณะที่บางส่วนเห็นว่าเกษตรกรควรได้รับการยกเว้นจากความรับผิดชอบต่อความเสียหาย

(๔) กรณีเกิดโรคระบาดในพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกหรือการเลี้ยงสัตว์ ควรกำหนดความรับผิดชอบของคู่สัญญา โดยคู่สัญญาควรช่วยกันรับผิดชอบในความสูญเสีย เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกร และช่วยให้เกษตรกรที่ประสบปัญหามีเงินทุนดำเนินการต่อได้หลังเกิดโรคระบาด

(๕) กรณีมีการกำหนดข้อสัญญาที่ต้องห้ามไม่ให้ระบุในสัญญาตามมาตรา ๒๖ ควรกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่าย

ทั้งนี้ ผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นบางส่วนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขคำนิยามตามมาตรา ๔ ที่กำหนดว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา” หมายถึง การทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้นไป ให้เหลือเป็นตั้งแต่ ๒ รายขึ้นไป

/๔.๓) ความเห็น...

---

[๑๐] ระบบกลางทางกฎหมาย. *การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐*, สืบค้นจาก https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NDI3REdBX0xBV19GUk9OVEVORA==, เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

๔.๓) ความเห็นของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อการยกเลิก แก้ไข และปรับปรุงกฎหมาย

(๑) มาตรา ๔ ควรยกเลิกการกำหนดจำนวนเกษตรกรขั้นต่ำตั้งแต่ ๑๐ ราย เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยในการเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการ แม้ว่าจะมีคู่สัญญาที่เป็นเกษตรกรเพียง ๑ ราย ก็สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองเพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือเลือกปฏิบัติ อีกทั้งจำนวนขั้นต่ำอาจเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการทำสัญญากับเกษตรกรน้อยกว่า ๑๐ ราย ซึ่งจะส่งผลให้ทั้งผู้ประกอบการและเกษตรกรไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๒) มาตรา ๓๔ ควรแก้ไขระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยเพิ่มจาก ๒๐ วัน เป็น ๓๐ วัน และอาจขอขยายได้อีก ๑๐ วัน เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละเรื่องมีความซับซ้อนและความยากง่ายในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงการสืบหาข้อเท็จจริงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่มีความยากง่ายแตกต่างกัน

(๓) มาตรา ๒๙ ควรปรับแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนว่า หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเพิกเฉยต่อความประสงค์ในการไกล่เกลี่ยของอีกฝ่าย ให้ถือว่าฝ่ายที่เพิกเฉยนั้นไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ย และสามารถจำหน่ายข้อพิพาทได้ทันที เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๕) บทความวิชาการ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา [redacted]

แนวคิดพื้นฐานของสัญญาระหว่างเอกชนตั้งอยู่บนหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและความศักดิ์สิทธิของเจตนา แต่สัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสัญญาทั่วไป การปล่อยให้คู่สัญญาตกลงกันเองจะส่งผลให้ฝ่ายเกษตรกรเสียเปรียบและอาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับเกษตรกรมิได้เกิดจากเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง การจะใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญาต้องปรากฏว่าคู่สัญญานั้นมีเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญา การกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ และเนื้อหาสาระ แต่ในระบบเกษตรพันธสัญญา เกษตรกรมักอยู่ในภาวะจำยอมเพราะขาดอำนาจต่อรอง โดยพบประเด็นข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับเกษตรกร เช่น การบังคับใช้ปัจจัยการผลิตที่ไม่มีคุณภาพ การกำหนดราคารับซื้อหรือข้อห้ามขายที่ไม่เป็นธรรม การโอนความเสี่ยงให้เกษตรกรฝ่ายเดียว การให้สิทธิผู้ประกอบธุรกิจบอกเลิกสัญญาโดยไม่เป็นธรรม รวมถึงการกำหนดความรับผิดของเกษตรกรแม้ในกรณีเหตุสุดวิสัยและการยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเป็นพิเศษเพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา

/๓. ความเห็น...

---

๑๑ [redacted] (๒๕๖๑). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, ๑๑ (๒), ๗๙-๑๐๔, สืบค้นจาก https://so04.tci-thaijo.org/index.php/lawnujournal/article/view/140912/117844, เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๗

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย หลักสิทธิมนุษยชน เอกสารที่เกี่ยวข้องและความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และแนวปฏิบัติระหว่างประเทศแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

๓.๑ หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐[๑๒] มาตรา ๒๗ วรรคแรก ให้การรับรองและคุ้มครองว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา ๔๐ รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ โดยมาตรา ๗๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)[๑๓] ข้อ ๖ รับรองสิทธิในการทำงาน ข้อ ๗ รับรองสิทธิที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และข้อ ๑๑ รับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ รวมถึงสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้มีความเห็นทั่วไป ลำดับที่ ๑๘ และลำดับที่ ๒๓ อธิบายว่า รัฐจะต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อทำให้การคุ้มครองสิทธิของแรงงานในภาคเกษตรกรรมเป็นจริงอย่างสมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายและนโยบาย และการจัดให้มีกลไกการชดเชยและเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิ เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมักเผชิญกับความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ

/และสังคม...

---

[๑๒] มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๗๓ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] ข้อ ๖

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพโดยงานซึ่งตนเลือกหรือรับอย่างเสรี และจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องสิทธินี้

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๗ รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๑๑

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ฯลฯ ฯลฯ

และสังคมจะได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าแรงงานประเภทอื่น ๆ รวมถึงได้รับความคุ้มครองให้มีสภาพการทำงานที่เป็นธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี[๑๔] สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของเกษตรกรและบุคคลอื่นที่ทำงานในพื้นที่ชนบท (United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas: UNDROP) ที่ตระหนักถึงสภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบซึ่งเกษตรกรมักถูกปฏิเสธโอกาสในการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานรวมทั้งไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม โดยรับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับเกษตรกรและครอบครัว สิทธิในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการผลิต และสิทธิในการเข้าถึงการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดโอกาสในการทำงานที่เกษตรกรได้รับค่าตอบแทนเพียงพอต่อการครองชีพ และจัดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาทและมาตรการเยียวยาที่มีประสิทธิผลและทันท่วงที

นอกจากนี้ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ได้กล่าวถึงบทบาทของภาครัฐและภาคธุรกิจเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยเสาหลัก ๓ ประการ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (๒) การเคารพสิทธิมนุษยชน และ (๓) การเยียวยา ซึ่งในส่วนของภาคธุรกิจ มีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยหลีกเลี่ยงการกระทำหรือการมีส่วนที่จะทำให้เกิดผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน และดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบด้วยกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (Human Rights Due Diligence: HRDD) เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจ รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รวดเร็วและเป็นธรรม

ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมในการประกอบอาชีพและเอื้อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงตลาดเพื่อแข่งขันในระบบเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและกลไกการเยียวยาเมื่อถูกละเมิดสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ

ในระหว่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ร้อง [redacted] ตามคำร้องนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และส่วนที่เหลือเป็นเรื่องที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและประนีประนอมยอมความกันแล้ว จึงเป็นกรณีตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๕) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

/ซึ่งบัญญัติ...

---

[๑๔] ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ลำดับที่ ๑๘ ว่าด้วยสิทธิในการทำงาน (CESCR, General Comment No. 18: The Right to Work)

ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ลำดับที่ ๒๓ ว่าด้วยสิทธิในสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ (CESCR, General Comment No. 23: The right to just and favorable conditions of work)

ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสั่งยุติเรื่อง จึงเห็นควรยุติการตรวจสอบกรณีตามคำร้องของผู้ร้อง[redacted]

อย่างไรก็ตาม กรณีปัญหาเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาอาจมีผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเกษตรกรจำนวนมาก จึงเห็นควรให้ศึกษา รวบรวมข้อเท็จจริงและวิเคราะห์กรณีดังกล่าว เพื่อมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๓ ข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรตามสัญญา

จากการศึกษารวบรวมข้อเท็จจริงพบว่า [redacted]เกษตรกรที่ทำสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคากับผู้ถูกร้อง ซึ่งมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัด ในสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคาระบุให้เกษตรกรต้องซื้อลูกไก่ อาหาร เวชภัณฑ์ และอุปกรณ์สำหรับการเลี้ยงไก่จากผู้ถูกร้องตามราคาที่ตกลงไว้ในสัญญา และนำลูกไก่ไปเลี้ยงจนโตได้ขนาดหรืออายุตามที่ผู้ถูกร้องกำหนดแล้วขายคืนให้แก่ผู้ถูกร้อง ส่วนผู้ถูกร้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจฟาร์มไก่เนื้อ โรงชำแหละ และแปรรูปผลิตภัณฑ์จากไก่ มีหน้าที่ตามสัญญาในการออกเงินทดรองค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงไก่ให้เกษตรกรและรับซื้อไก่คืนจากเกษตรกร โดยหักราคาต้นทุนจากค่าไก่ที่ผู้ถูกร้องรับซื้อคืน แต่มีเฉพาะการทำสัญญาระหว่างผู้ถูกร้องกับเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่เข้าข่ายเป็นการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อมูลที่ปรากฏไม่สามารถเฉพาะเจาะจงผู้ร้องบางรายได้ แต่มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับฝ่ายผู้ร้อง[redacted] สรุปรวมได้ว่า มีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพลูกไก่และคุณภาพอาหารไก่ โดยพบลูกไก่ตายจำนวนมาก มีทั้งที่ตายจนแห้งภายในกล่องที่บรรจุลูกไก่มา และที่เลี้ยงได้ไม่นานก็ป่วยเป็นโรคบิดหรือโรคทางเดินอาหารและตาย ส่วนไก่ที่รอดชีวิตก็โตไม่ได้ขนาดและน้ำหนักตามที่ผู้ถูกร้องกำหนด อีกทั้งมีกรณีที่ผู้ถูกร้องให้เกษตรกรปกปิดตัวเลขการตายที่ผิดปกติของไก่ไว้ โดยรับจะชดเชยให้ในไก่รุ่นถัดไป แต่ท้ายที่สุดกลับปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ส่วนอาหารไก่มีลักษณะป่นหรือแข็งจนไก่กินไม่ได้ เมื่อผู้ร้องบางรายทักท้วงและเรียกร้องให้ผู้ถูกร้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น กลับถูกผู้ถูกร้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ และคิดเงินตามมูลค่าของราคาไก่ที่สูญเสียไป ในขณะที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าลูกไก่ที่ส่งให้เกษตรกรนำไปเลี้ยงนั้นมาจากพ่อแม่พันธุ์คุณภาพสูงและใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการผลิตลูกไก่ โดยควบคุมคุณภาพผ่านการให้วัคซีนตั้งแต่อยู่ในไข่และการตรวจโรคอย่างสม่ำเสมอ มีการควบคุมคุณภาพอาหารไก่ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การคัดเลือกวัตถุดิบ การคำนวณคุณค่าทางโภชนาการ และการสุ่มตรวจคุณภาพอาหาร ปัญหาไก่ป่วยและตายที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพราะสภาพแวดล้อมและการเลี้ยงดู นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่า ไม่เคยทราบปัญหาตามเรื่องร้องเรียน และไม่เคยได้รับแจ้งว่ามีไก่ป่วยหรือตายผิดปกติ จึงไม่ได้เข้าไปตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมาย

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

/๑) การแก้ไข...

๑) การแก้ไขคำนิยามเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเกษตรกร

(๑) กรณีเกษตรกรเป็นบุคคลธรรมดา

การกำหนดนิยาม "ระบบเกษตรพันธสัญญา" ในปัจจุบันที่บังคับใช้กับการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้นไป ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเกษตรกรรายย่อยและผู้ประกอบการขนาดเล็ก เนื่องจากเป็นการกีดกันผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจแต่มีศักยภาพที่จะทำสัญญากับเกษตรกรน้อยกว่า ๑๐ ราย ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฯ อีกทั้งก่อให้เกิดช่องว่างที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรสามารถหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยการทำสัญญากับเกษตรกรน้อยกว่า ๑๐ ราย เป็นเหตุให้เกษตรกรไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งที่แม้คู่สัญญาจะเป็นเกษตรกรเพียงรายเดียว แต่ก็ควรได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาเช่นเดียวกับคู่สัญญาที่เป็นเกษตรกร ๑๐ ราย เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการทำเกษตรกรรม ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้ยกเลิกการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของเกษตรกร เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองให้ครอบคลุมการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรกับเกษตรกรที่แม้มีเพียง ๑ ราย อันจะช่วยป้องกันความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในระบบเกษตรกรรมอย่างแท้จริง

(๒) กรณีเกษตรกรเป็นนิติบุคคล

จากการศึกษาข้อมูลของฝ่ายผู้ร้องพบว่า เกษตรกรที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคล [redacted] และเข้าทำสัญญาซื้อขายไก่กระทงประกันราคากับผู้ถูกร้องนั้น เป็นนิติบุคคลที่มีธุรกิจขนาดเล็ก (S) และขนาดกลาง (M) ซึ่งมีทุนจดทะเบียน [redacted] ทุนจดทะเบียนประมาณ [redacted] และทุนจดทะเบียน [redacted] เมื่อเทียบกับผู้ถูกร้องที่มีธุรกิจขนาดใหญ่ (L) ทุนจดทะเบียนมากกว่า [redacted] และในห้วงเวลาที่เกิดปัญหามียอดสรุปรวมกำไรหลายร้อยล้านบาท ซึ่งเป็นที่ชัดแจ้งว่า ผู้ร้องที่เป็นนิติบุคคล [redacted] มีทรัพยากรทางการเงินและปริมาณการผลิตที่น้อยกว่าผู้ถูกร้องเป็นอย่างมาก ประกอบกับรายละเอียดในข้อสัญญาของผู้ร้องบางรายอาทิ การกำหนดให้เกษตรกรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเลี้ยงไก่แต่เพียงฝ่ายเดียว (โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบตามความเป็นจริง) ทำให้เกษตรกรที่ทำสัญญากับบริษัทใหญ่เสียเปรียบและต้องแบกรับความเสี่ยงหลายประการ สะท้อนให้เห็นว่า เกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลยังคงมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ถูกร้องที่มีทั้งทรัพยากรและความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะด้านกฎหมายที่มากกว่า แม้การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและเพิ่มศักยภาพบางประการให้กับเกษตรกร ทั้งในแง่การสร้างความมั่นใจให้กับสถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งช่วยให้เข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้น และการช่วยแบ่งแยกความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าของกิจการออกจากการดำเนินงานของธุรกิจ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกษตรกรมีอำนาจต่อรองได้เท่าเทียมกับบริษัทขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมทางการเกษตรได้

/ดังนั้น...

ดังนั้น เกษตรกรที่เป็นนิติบุคคลจึงสมควรได้รับความคุ้มครองในการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่นเดียวกับเกษตรกรที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ตระหนักถึงความเสียเปรียบในอำนาจต่อรองของเกษตรกรที่มีน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร[๑๕] จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองในหลักการพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาแก่นิติบุคคลดังเช่นนิติบุคคลตามคำร้องนี้ที่มีธุรกิจขนาดเล็ก (S) และขนาดกลาง (M) ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกติกา ICESCR ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินมาตรการหรือจัดให้มีกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยกระดับมาตรฐานการครองชีพรวมถึงความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๒) การกำหนดรูปแบบสัญญา เงื่อนไขของสัญญา และการเก็บรักษาสัญญา

จากการศึกษาข้อมูลพบว่า ข้อสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญามีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกรในหลายประเด็น อาทิ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ ต่อปี จากมูลหนี้ที่ค้างชำระ การผลักภาระความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในผลเสียหายที่เกิดจากการเลี้ยงไก่กระทงให้เกษตรกรแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีการตรวจสอบสาเหตุของความเสียหาย นอกจากนี้ กระบวนการทำสัญญามีลักษณะเร่งรัด ไม่โปร่งใส เกษตรกรถูกเร่งให้ลงนามในสัญญาโดยไม่มีโอกาสต่อรองหรือแก้ไขเงื่อนไขของสัญญา และมักไม่ได้รับสำเนาสัญญาที่ลงนามครบถ้วน อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญาภายหลังโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเกษตรกร รวมทั้งแจ้งผ่านช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญา และการขาดมาตรการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรที่เพียงพอ

/โดยที่...

---

[๑๕] เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๒๖ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๕๖ ก. หน้า ๑๕

โดยที่ปัจจุบันมีการนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในกระบวนการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างแพร่หลาย ซึ่งหากมีการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีความเป็นธรรมตามหลักสากลจะช่วยสร้างความไว้วางใจ ความร่วมมือ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตรอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางด้านรายได้ และได้รับการถ่ายทอดความรู้อันจำเป็นตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่มีมาตรฐาน มีการควบคุมต้นทุนในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร มีการป้องกันความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกและผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรสามารถประกอบธุรกิจโดยได้รับผลิตผลที่มีคุณภาพมาตรฐานตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความเข้มแข็งทางธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยที่การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะผสมผสานระหว่างสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างแรงงาน และสัญญาซื้อขายซึ่งมีความซับซ้อนและยุ่งยากในการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและต้นทุนในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร ส่งผลให้ในกรณีที่คู่สัญญาเป็นเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีอำนาจต่อรองในการทำสัญญาน้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร มีความเสี่ยงในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา สมควรที่รัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยที่การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีความแตกต่างจากสัญญาทั่วไป เนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมักเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าอีกฝ่ายที่เป็นเกษตรกร และมีความเสี่ยงในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา การปล่อยให้คู่สัญญาทำข้อตกลงและบังคับตามหลักเสรีภาพย่อมมีแนวโน้มที่จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาได้ เพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับเกษตรกรมิได้เกิดจากเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง การจะใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ต้องปรากฏว่าคู่สัญญามีเสรีภาพในการกำหนดเนื้อหาสาระในสัญญา แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันยังคงปรากฏว่า มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่ใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญากำหนดข้อสัญญาที่เข้าข่ายเป็นการเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การกำหนดให้เกษตรกรต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียวแม้จะเกิดจากเหตุที่ไม่อาจโทษคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ และการให้สิทธิผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรบอกเลิกสัญญาได้ทันทีหากเกษตรกรผิดสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดอย่างเคร่งครัด

แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดรูปแบบของการทำสัญญาไว้ กล่าวคือ มาตรา ๒๑ กำหนดรายละเอียดขั้นต่ำในสัญญา[๑๖] และมาตรา ๒๖ กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญาที่เป็นข้อห้ามตามสัญญา[๑๗] แต่ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่เนื้อหาสาระในสัญญาก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเกินสมควร แม้รูปแบบของการทำสัญญาจะถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ประกอบกับคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญายังไม่ได้กำหนดรูปแบบของสัญญาไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่โปร่งใส ยั่งยืน และเป็นธรรมระหว่างเกษตรกรกับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร อีกทั้งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ มีมาตรฐานการครองชีพและคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี รวมทั้งต้องจัดให้มีกลไกหรือมาตรการที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกติกา ICESCR และหลักการ UNGPs ให้การคุ้มครองไว้ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยให้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา และกำหนดให้พนักงานอัยการประจำสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนมีหน้าที่ตรวจร่างสัญญา โดยการทำสัญญาจะต้องทำต่อหน้าพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อสัญญาได้โดยตรง รวมทั้งกำหนดให้บริษัทมอบสัญญาให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเก็บรักษา หรือในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายตกลงแก้ไขสัญญาร่วมกัน ให้นำสัญญาฉบับใหม่มาให้หน่วยงานดังกล่าวเก็บรักษาด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเอาเปรียบคู่สัญญา

/๓) การตรวจสอบ...

---

[๑๖] โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก หน้า ๒๖

[๑๗] โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก หน้า ๒๗

๓) การตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพของปัจจัยการผลิต

ปัญหาด้านคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรจัดหาให้แก่เกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา อาทิ ลูกไก่ไม่แข็งแรง อาหารสัตว์ที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้เกษตรกรได้รับความเสียหายทั้งในด้านต้นทุนการผลิตและรายได้ นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจให้เกษตรกรปกปิดข้อมูลความเสียหาย ไม่ให้แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและเข้าตรวจสอบ โดยให้คำมั่นว่าจะชดเชยความเสียหายให้ในภายหลัง แต่สุดท้ายกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมีหน้าที่แจ้งข้อมูลการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต เช่น สำนักงานปศุสัตว์ในพื้นที่ ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้หน่วยงานทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทำเกษตรพันธสัญญาในพื้นที่ รวมทั้งสามารถติดตามตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต และเข้าแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา

จากการวิเคราะห์องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พบว่ามีความไม่สมดุลในการเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีผู้แทนเกษตรกร ๓ คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จากองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งหมด ๒๕ คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ไม่สอดคล้องกับความสำคัญและผลกระทบที่เกษตรกรอาจได้รับจากนโยบายและการตัดสินใจของคณะกรรมการ ความไม่สมดุลนี้ส่งผลให้เสียงของเกษตรกรถูกลดทอนความสำคัญ และอาจนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ไม่ครอบคลุมหรือไม่สามารถสะท้อนมุมมองของเกษตรกรอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรเพิ่มสัดส่วนผู้แทนเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของตนอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่มีความเป็นธรรมและคำนึงถึงสิทธิของเกษตรกรมากยิ่งขึ้น

๕) คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด

จากการศึกษาพบว่า องค์ประกอบในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัดยังขาดนักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้แทนเกษตรกร จึงควรเพิ่มสัดส่วนของนักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาทิ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งมีความยึดโยงกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีความเข้าใจบริบทของการทำการเกษตรในพื้นที่ ในคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาข้อพิพาท เสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล และสร้างความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรในกระบวนการไกล่เกลี่ย

/๖) บทกำหนด...

๖) บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทกำหนดโทษปรับสูงสุดไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท[๑๘] ซึ่งเมื่อเทียบกับมูลค่าการลงทุนและผลกำไรที่ได้จากการลงทุนแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรบางรายอาจเลือกที่จะยอมรับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมาย ในขณะเดียวกัน เมื่อเทียบกับมูลค่าความเสียหายที่เกษตรกรได้รับ จะเห็นได้ว่าการกำหนดโทษไม่สมดุลและไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด รวมทั้งไม่มีผลในการป้องกันและหยุดยั้งการกระทำผิดของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นเพื่อป้องปรามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรและคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๗/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๗ จึงมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ร้อง[redacted] เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๕) ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ให้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ โดยให้ดำเนินการดังนี้

๔.๑ ทบทวนนิยามคำว่า “ระบบเกษตรพันธสัญญา” และ “เกษตรกร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองในหลักการพื้นฐานของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาให้ครอบคลุมถึงนิติบุคคลที่มีธุรกิจขนาดเล็ก (S) และขนาดกลาง (M)

๔.๒ ออกประกาศกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับรูปแบบของสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาและป้องกันมิให้กำหนดเงื่อนไขในสัญญาที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเอาเปรียบคู่สัญญา รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้บริษัทต้องมอบสัญญาให้เกษตรกรเก็บรักษาไว้ ๑ ฉบับ และเก็บรักษาที่สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอีก ๑ ฉบับ หรือในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายตกลงแก้ไขสัญญาร่วมกัน ให้นำสัญญาฉบับใหม่มาให้หน่วยงานดังกล่าวเก็บรักษาด้วย เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาโดยที่คู่สัญญาไม่ทราบรายละเอียด

/๔.๓ แก้ไข...

---

[๑๘] โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก หน้า ๒๗

๔.๓ แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า การระบุรายละเอียดในสัญญาต้องไม่มีลักษณะหรือมีผลทำให้เกษตรกรปฏิบัติหรือรับภาระเกินกว่าที่วิญญูชนจะคาดหมายได้ตามปกติ และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญาและคุ้มครองมิให้เกษตรกรซึ่งเป็นคู่สัญญาที่มีอำนาจต่อรองในการทำสัญญาน้อยกว่าถูกเอารัดเอาเปรียบจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม อาทิ การกำหนดให้เกษตรกรเป็นผู้รับความเสี่ยงภัยในผลิตผลทางการเกษตรทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียว

๔.๔ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาต้องได้รับการตรวจร่างสัญญาและดำเนินการต่อหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อสัญญาแก่เกษตรกรได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการทำสัญญาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

๔.๕ ออกประกาศกำหนดรายละเอียดในสัญญาเพิ่มเติม โดยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรในการรับรองคุณภาพและมาตรฐานของปัจจัยการผลิตก่อนส่งมอบแก่เกษตรกร พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรมีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลการทำสัญญาต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของปัจจัยการผลิต เช่น สำนักงานปศุสัตว์ในพื้นที่ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และรับรองสิทธิของเกษตรกรในการโต้แย้งคุณภาพและมาตรฐานของปัจจัยการผลิตที่ได้รับการส่งมอบจากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือกระบวนการตามกฎหมายในการใช้สิทธิโต้แย้งดังกล่าว ตลอดจนกำหนดบทลงโทษกรณีผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตรปกปิดข้อมูลหรือหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถติดตามตรวจสอบและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

๔.๖ ทบทวนองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๓ คน ที่เป็นสมาชิกสภาเกษตรกรซึ่งได้รับมอบหมายจากประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เพื่อให้ผู้แทนเกษตรกรที่มีความยึดโยงกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างเป็นธรรม ครอบคลุม และสะท้อนถึงปัญหาที่เกษตรกรประสบอย่างแท้จริง

๔.๗ ทบทวนองค์ประกอบคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำจังหวัด โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการที่เป็นนักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้แทนเกษตรกรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาทิ สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งเป็นผู้ที่มีความยึดโยงกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีความเข้าใจบริบทของการทำการเกษตรในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาข้อพิพาท เสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล และสร้างความเชื่อมั่นแก่เกษตรกรในกระบวนการไกล่เกลี่ย

/๔.๘ ทบทวน...

๔.๘ ทบทวนบทกำหนดโทษ กรณีการไม่ส่งมอบสัญญาให้เกษตรกรในวันทำสัญญา และกรณีการกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายไว้ในสัญญา โดยแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับระดับความเสียหายที่เกษตรกรอาจได้รับ ทั้งนี้ เนื่องจากระวางโทษปรับตามกฎหมายในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอต่อการป้องปรามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบธุรกิจทางการเกษตร

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์	**ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางปรีดา คงแป้น	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**