

รายงานที่ ๔๘๑/๒๕๕๘ เรื่อง การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าบริษัท ร. (นามสมมติ) จำกัด ชักชวนให้ร่วมลงทุนทำให้มีภาระหนี้สินจำนวนมาก

● ประเด็นคำร้อง

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ย กรณี บริษัท ร. (นามสมมติ) จำกัด (ผู้ถูกร้อง) ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนควบรวมเป็นบริษัท ช. (นามสมมติ) จำกัด ได้ชักชวนให้ผู้ร้องเข้าร่วมลงทุนในโครงการเลี้ยงไก่ไข่แบบประกันราคาทำให้เกิดภาวะขาดทุนและมีภาระหนี้สินจำนวนมาก ผู้ร้องจึงได้ขอยกเลิกสัญญาด้วยหวังว่าผู้บริหารของผู้ถูกร้องจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกร้องกลับยื่นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยในฐานผิดสัญญาซื้อขายและเรียกค่าเสียหาย

● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องเกษตรพันธสัญญา มีผลต่อเกษตรกรทั้งประเทศจำนวนมาก เนื่องจากการทำเกษตรเชิงอุตสาหกรรมหรือเกษตรพันธสัญญา มีการขยายตัวมากขึ้น แม้ว่าการดำเนินธุรกิจร่วมกันในระยะแรกเป็นไปได้ด้วยดีแต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขข้อตกลงและนายทุนไม่ปฏิบัติตามสัญญา เกษตรกรไม่สามารถบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสัญญา ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบและมีหนี้สินจำนวนมาก จนไม่สามารถประกอบอาชีพของตนต่อไปได้ ซึ่งเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๒ และตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๖ ข้อย่อย ๑ นอกจากนี้ มีข้อสัญญาที่กำหนดให้เกษตรกรต้องขายผลผลิตให้แก่บริษัทฯ แต่เพียงผู้เดียว ทำให้นายทุนเข้าควบคุมกลไกตลาดและสินค้าเกษตรซึ่งเป็นวัตถุดิบของห่วงโซ่อาหาร จึงอาจทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่สามารถเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ และในระยะยาวอาจส่งผลถึงความไม่มั่นคงทางอาหารในยามวิกฤติได้ อันเป็นการขัดต่อแนวทางที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้วางแนวทางในการส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงอาหารที่เพียงพอ และในฐานะที่อาหารเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๕๓ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๑๔ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้มีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

● ข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) ควรดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรมให้ครอบคลุมเรื่องเกษตรพันธสัญญา เช่น ความเสมอภาคในการบอกเลิกสัญญาและความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ขยายระยะเวลาของสัญญาให้ครอบคลุมความคุ้มทุนในการลงทุนระยะยาวของเกษตรกร กำหนดแบบสัญญามาตรฐาน และควบคุมการตรวจสอบการทำตามแบบสัญญามาตรฐาน เป็นต้น หรือดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายจัดระเบียบเกษตรพันธสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

(๒) ควรดำเนินการปรับปรุงระบบยุติธรรมเพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็ว เพื่อคุ้มครองเกษตรกรจากการทำเกษตรพันธสัญญา เนื่องจากนายทุนมีอำนาจต่อรองมากกว่า เช่น อัยการจังหวัดเป็นผู้ตรวจร่างสัญญาก่อนที่จะเกษตรกรจะลงนามในสัญญา และยุติธรรมจังหวัดรับเรื่องร้องทุกข์เมื่อเกิดปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือจัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลางเพื่อดูแลตรวจสอบการทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญาที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

(๓) ควรเสริมอำนาจต่อรองของเกษตรกร และป้องกันการผูกขาด โดยส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันในรูปแบบเกษตรกรซึ่งจะมีอำนาจต่อรองกับนายทุนที่ร่วมธุรกิจ ใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาควบคุมมาตรฐานของปัจจัยการผลิต (เมล็ดพันธุ์ ตัวอ่อน ปุ๋ย หรืออาหารสัตว์ วัคซีน และอุปกรณ์) ที่เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ง่ายด้วยราคาที่เป็นธรรมและควบคุมมาตรฐานของกระบวนการผลิต ควบคุมการมีอำนาจเหนือตลาดและเหนือระบบการขนส่ง คงคลังและกระจายสินค้า ด้วยการลดผูกขาดช่องทางการขนส่ง (Logistic) ของบริษัท

(๔) มีมาตรการในการดำเนินการเกษตรพันธสัญญาต้องได้รับความยินยอมหรือมีข้อตกลงร่วมกันกับชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินธุรกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

(๕) ควรดำเนินการส่งเสริมความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา พร้อมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงและเพียงพอต่อการตัดสินใจเข้าร่วมทุนแบบเกษตรพันธสัญญา และควบคุมโฆษณาประชาสัมพันธ์เกินจริงของบริษัท

(๖) กำหนดมาตรการจูงใจในการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจต่อความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) เพื่อคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในเรื่องของการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(๗) ควรส่งเสริมผลักดันให้เกิดความยุติธรรมในระบบการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรภายใต้ระบบเกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา โดยนำหลัก “การค้าที่ยุติธรรม” (Fair Trade)

(๘) การป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยธนาคารแห่งประเทศไทยควรให้ความสำคัญและควบคุมกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อเกษตรกรให้ครอบคลุมถึงเกษตรพันธสัญญา โดยให้บริษัทค้ำประกันหรือรับรองการเข้าร่วมโครงการ แก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ให้ครอบคลุมถึงเกษตรพันธสัญญา ดำเนินการจัดตั้งระบบไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งหรือการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจากระบบเกษตรพันธสัญญา และให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในกรณีที่เกษตรกรถูกดำเนินคดีจากการทำเกษตรพันธสัญญา

● ผลดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณาคำร้อง เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักกลับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวและสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในภาพรวม

ต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ รับทราบผลการดำเนินการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเพื่อให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายและรวดเร็ว กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการกำกับดูแลราคาสินค้าให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการ ไม่เกิดปัญหา ขาดแคลน สำหรับสินค้าปุ๋ยเคมี และอาหารสัตว์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมทั้งควบคุมการมีอำนาจเหนือตลาดและการผูกขาด โดยได้มีการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการขอความร่วมมือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ดำเนินการส่งเสริมให้ความรู้แก่เกษตรกรในเรื่องเกี่ยวกับเกษตรพันธสัญญา โดยได้ประสานสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เพื่อร่วมกันให้ข้อมูลความรู้ที่แท้จริงและเพียงพอต่อการตัดสินใจเข้าร่วมทุนแบบเกษตรพันธสัญญาและควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่เกินจริงของบริษัท กระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกับสภาเกษตรกรแห่งชาติพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา และปัญหาของเกษตรกรทั้งระบบ โดยมอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นผู้รับผิดชอบเผยแพร่ความรู้กฎหมายให้เกษตรกรทั้งที่ยังไม่ถูกฟ้องคดี อยู่ระหว่างถูกดำเนินคดี และถูกบังคับคดีแล้ว รัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมและแนวทางในการกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาทให้เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งจะมีความครอบคลุมถึงการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจากระบบเกษตรพันธสัญญาด้วย เป็นต้น