



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส16925

รับที่ : ธ22598/58

วันที่ : 24 พ.ย. 58 เวลา : 14:09

ที่ กษ ๑๓๐๔/๕๕๕๔

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง สรุปความเห็นตามข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.]

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๔๔๒๙ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.]

ด้วย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขอเสนอเรื่องข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.] มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

สภาพปฏิรูปแห่งชาติ มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๖๐๕๘ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ เสนอรายงาน เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. กราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปผลการพิจารณาในภาพรวมให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

/๑.๓ ผลการดำเนินการ ...

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประสานขอความเห็นและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ และสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และหน่วยงานภายนอก ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้สรุปผลในภาพรวมเรียบร้อยแล้วดังรายละเอียดในข้อ ๔

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องนำเรื่องเสนอสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๔. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ ประเด็นปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม

หน่วยงานต่างๆ เห็นด้วยในหลักการของการปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญา คือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เนื่องจากร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๒ ฉบับ เป็นกลไกในการสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรและเกษตรกร ทั้งเป็นการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้ภาคเกษตรกรรม สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย และลดภาระงบประมาณในการแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตร ตลอดจนส่งผลดีต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ.

๔.๒.๑ ประเด็นคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะประธานกรรมการเห็นควรกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก หรือรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งทั้งผู้แทนเกษตรกร ผู้แทนผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นควรกำหนดจำนวนให้เหมาะสมและเกิดการถ่วงดุล

เห็นด้วยกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เพียงแต่อำนาจในการกำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดพันธุ์ วัตถุดิบ ยา สารเคมี เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการผลิตสินค้า ถือเป็นการกำหนดเกินกว่าสิทธิเสรีภาพและอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับสินค้าของผู้ผลิตหรือผู้จัดจำหน่ายรายใดรายหนึ่งอย่างไม่เหมาะสม ซึ่งการกำหนดลักษณะประเภทหรือชนิดดังกล่าวมีหน่วยงานโดยตรงควบคุมดูแลอยู่แล้ว

สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบพันธสัญญาในเรื่องพื้นที่ทางการเกษตรต้องไม่เป็นพื้นที่ที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย และจากการบุกรุกทำลายป่า เพราะพื้นที่ป่าไม้ถือเป็นพื้นที่สาธารณะ และเป็นสมบัติของชาติที่ประชาชนคนไทยมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ ซึ่งไม่ควรนำไปเป็นต้นทุนให้กับกลุ่มทุนหรือบุคคลใดในการแสวงหาประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

๔.๒.๒ ประเด็นการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม

มีข้อคิดเห็นว่าการจัดตั้งสำนักงานภายใต้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นกรณีการจัดตั้งส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากรม ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอปรับปรุงกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรม ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาก่อน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่อาจจะต้องใช้ระยะเวลานาน

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระบบเกษตรพันธสัญญา นั้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรไม่มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ อำเภอและจังหวัด เป็นเพียงหน่วยงานในเขตซึ่งรับผิดชอบหลายจังหวัดและไม่มีที่ตั้งอยู่ในทุกจังหวัด ประกอบกับไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอ อีกทั้งการกำหนดพันธสัญญาถือเป็นสัญญาของเอกชนเกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรไม่มีนักกฎหมายประจำอยู่ในระดับพื้นที่ แตกต่างจากกระทรวงยุติธรรมที่มีนักกฎหมายประจำอยู่ตามหน่วยงานทุกจังหวัด

๔.๒.๓ ประเด็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

เห็นควรให้มีการกำหนดถึงพฤติกรรมที่มีลักษณะฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ จะมีผลให้ข้อสัญญานั้นเป็นโมฆะด้วย และคู่สัญญาจะต้องส่งร่างสัญญาให้คณะกรรมการตรวจสอบก่อนนำไปใช้ หากสัญญายังไม่ผ่านการตรวจจะใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่คู่สัญญาไม่ได้

การพัฒนาข้อตกลงมาตรฐานควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานศาล มีหน้าที่ ส่งสำเนาคดีพิพาทเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาให้คณะกรรมการใช้ประกอบการปรับปรุงสัญญามาตรฐานให้เป็นปัจจุบัน และเห็นควรมีบทกำหนดโทษกรณีผู้อยู่ในบังคับไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน

๔.๒.๔ ในประเด็นการคุ้มครองคู่สัญญาในระหว่างไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

มีความเห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้กระบวนการยุติธรรม การกำหนดพันธสัญญาถือเป็นสัญญาของเอกชนเกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคู่สัญญา เมื่อเกิดการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือมีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้น คู่ความย่อมมีสิทธิที่จะเสนอคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลได้พิจารณาอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่ความ การออกกฎ ระเบียบ ในเชิงตัดสินสิทธิ คู่ความลักษณะเช่นนี้ ถือว่าไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย

๔.๓ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

๔.๓.๑ เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ครอบคลุมเรื่องข้อสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญา ที่จะเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการประกอบธุรกิจในระบบเกษตรพันธสัญญา ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้เห็นว่ากระทรวงยุติธรรมสามารถเป็นหน่วยงานหลัก ที่จะดำเนินการได้ โดยไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานมารับภาระในเรื่องร้องเรียนและการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ผู้ผลิตหรือรับจ้างผลิตก่อนมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตามการคุ้มครองเกษตรกรควรคำนึงถึงจุดสมดุลของการเป็นคู่สัญญาทั้งฝ่ายผู้ประกอบการธุรกิจและเกษตรกร เนื่องจากการมุ่งคุ้มครองเกษตรกร อาจทำให้เกิดสถานะที่ผู้ประกอบการไม่ประสงค์ที่จะลงทุน ส่งผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ทั้งต่อเกษตรกรและระบบการเกษตรของประเทศในภาพรวม

๔.๓.๒ เห็นควรให้ปรับปรุงคำนิยามในมาตรา ๓ จาก " ระบบเกษตรพันธสัญญา" เป็น "ระบบการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทางการเกษตร ทั้งในด้านการปศุสัตว์ ประมง ฯลฯ" และความหมายของ "ผู้ผลิตหรือรับจ้างผลิต" ให้มีความหมายเป็น "บุคคลผู้เข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร เพื่อขายหรือรับจ้าง ผลิต ดูแล หรือประการอื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร"

๔.๓.๓ รัฐควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมความรู้ ความเข้าใจ การชี้ชวนให้เกษตรกรได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ เนื่องจากข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในระบบเกษตรพันธสัญญามักจะเป็นกรณีที่คู่สัญญามีอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน เกษตรกรที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อสัญญาและเอกสารแนบท้ายสัญญา ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในระบบเกษตรพันธสัญญา รวมถึงควรพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนและทราบถึงความเสี่ยงเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อแก้ไขปัญหาระบบเกษตรพันธสัญญาอย่างยั่งยืน ตลอดจนปัญหาการเอาเปรียบในข้อสัญญา อาจส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านอื่นๆ เช่น การขายฝากที่ดิน การจัดการที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกร การเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นต้น จึงเห็นว่าภาครัฐควรกำหนดมาตรการเพื่อการจัดการหรือแก้ไขปัญหารวมถึงให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่เกษตรกรจากการทำเกษตรพันธสัญญาในอนาคต

๔.๔ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ.

เห็นควรให้มีองค์กรกลางในรูปแบบคณะกรรมการทำหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญาผ่านแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมระบบเกษตรพันธสัญญา มีการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรและบุคลากรในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ เช่น การจัดตั้งผู้ประกอบการทางการเกษตร การกำหนดสัญญาข้อตกลงมาตรฐาน การรับเรื่องร้องเรียนและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสรุปผลความเห็น
ของข้อเสนอแนะในภาพรวมดังกล่าว เพื่อประกอบการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย [เรื่อง การปฏิรูประบบเกษตรพันธสัญญาให้เป็นธรรม ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบ
เกษตรพันธสัญญาที่เป็นธรรม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (ฉบับที่...) พ.ศ.]

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(ฉัตรชัย สาริกัลยะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร

โทร. ๐ ๒๕๗๙ ๒๘๑๖

โทรสาร ๐ ๒๕๔๐ ๑๗๕๒

E-mail: bapp.farmer@oae.go.th