



โครงการเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง

หลักนิติธรรมกับความไม่เป็นธรรมในภาคเกษตรกรรมไทย :
สิทธิในที่ดินและระบบเกษตรพันธสัญญาของเกษตรกรรายย่อย

โดย

๑. พลตำรวจโทกฤษฎา กาญจนอลงกรณ์	รหัส	๖๘๑๓๐๑
๒. นายทรงยศ อรัญยานนท์	รหัส	๖๘๑๓๑๓
๓. ศาสตราจารย์รัชชัย อัครวิพุธ	รหัส	๖๘๑๓๑๗
๔. นายบัณฑิต ธรรมประจำจิต	รหัส	๖๘๑๓๒๐
๕. นายปณิธาน มีไชโย	รหัส	๖๘๑๓๒๑
๖. นายพลากร หวังหลี่	รหัส	๖๘๑๓๒๓
๗. นางแพตริเซีย มงคลวนิช	รหัส	๖๘๑๓๒๖
๘. นางภัณฑิรา ฉัตรจุฑามาส	รหัส	๖๘๑๓๒๗
๙. นายภาสกร บุญญลักษม์	รหัส	๖๘๑๓๒๙
๑๐. นางมณฑิรา อูซชิน	รหัส	๖๘๑๓๓๐
๑๑. นายเมฆินทร์ เพ็ชรพลาย	รหัส	๖๘๑๓๓๑
๑๒. พลเอกอุกฤษฏ์ บุญตานนท์	รหัส	๖๘๑๓๔๙
๑๓. นายเอกภาสณ์ เตพละกุล	รหัส	๖๘๑๓๕๑

เอกสารโครงการเชิงปฏิบัติการฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๓

วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

โครงการกลุ่มเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง หลักนิติธรรมกับความไม่เป็นธรรมในภาคเกษตรกรรมไทย :
สิทธิในที่ดินและระบบเกษตรพันธสัญญาของเกษตรกรรายย่อย

อาจารย์ที่ปรึกษา



(ดร. ถวิลวดี บุรีกุล)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า



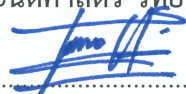
(ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร. เจษฎ์ โทณะวณิก)

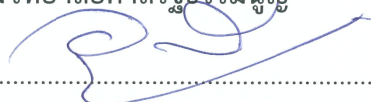
ประธานคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย



(ดร. นพพล ชุกกลิน)

ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร RBS กรุ๊ป
บริษัท รีเทล บิซิเนส โซลูชั่นส์ จำกัด

อนุมัติโครงการเชิงปฏิบัติการของผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ ๑๓
กรรมการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาอบรมของวิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำนำ

ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ภาคเกษตรกรรมถือเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ทั้งในฐานะภาคการผลิตที่หล่อเลี้ยงประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ การสร้างรายได้จากการส่งออกทั้งทางตรงและทางอ้อม และในฐานะแหล่งวัฒนธรรม วิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สืบทอดมา ยาวนาน อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายที่มุ่งสู่ความเป็นสมัยใหม่ เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากกลับต้องเผชิญกับ “ความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง” ทั้งในด้าน สิทธิในที่ดินทำกิน และ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงช่องว่างของ “หลักนิติธรรม” ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนระดับฐานรากในสังคมไทย

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย ของวิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินและระบบเกษตรพันธสัญญา ผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากบทความ งานวิจัย ข่าว รายงานขององค์กรภาครัฐและภาคประชาสังคม ตลอดจนกรณีศึกษาจริงที่ปรากฏในสังคมไทยและต่างประเทศ การศึกษานี้มุ่งเสนอความเข้าใจในมิติของ “หลักนิติธรรมเชิงปฏิบัติ” (Practical Rule of Law) โดยพิจารณาว่า กฎหมายและกลไกของรัฐสามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรรายย่อยได้อย่างแท้จริงหรือไม่

ในมิติของสิทธิในที่ดิน รายงานชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกรไทยยังคงเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เกษตรกรรมโดยเฉพาะพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นที่อยู่อาศัยและทำมาหากิน ในที่ดินมาตั้งแต่ดั้งเดิม ซึ่งการขาดกฎหมายรองรับ “โฉนดชุมชน” ในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้สิทธิของชุมชนไม่อาจเทียบเท่ากับสิทธิของบุคคลหรือนิติบุคคลทั่วไป ขณะที่ในมิติของระบบเกษตรพันธสัญญา พบว่ากฎหมายปัจจุบัน แม้มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการ แต่ยังมีช่องว่างในการคุ้มครองเกษตรกรรายย่อยที่ทำสัญญาเพียงรายเดียว หรือผู้ที่ถูกเลี้ยงไม่ให้เข้าข่ายของกฎหมาย อีกทั้งกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังขาดอำนาจและความเป็นอิสระเพียงพอที่จะสร้างความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

รายงานและผลการศึกษานี้ มิได้มุ่งเพียงสะท้อนปัญหาเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ยังเสนอแนวทางปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับศักดิ์ทางกฎหมายของสิทธิในที่ดินของชุมชน และปรับปรุงระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ “หลักนิติธรรม”

กลับมาเป็นหลักการที่มีชีวิต เป็นหลักการที่ไม่เพียงปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย แต่สามารถสัมผัสได้ในชีวิตของเกษตรกรไทยทุกคน

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมความเข้าใจในหลักนิติธรรม ในมิติของสิทธิในที่ดินและเศรษฐกิจฐานราก ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การร่างกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ นักนโยบาย นักวิชาการ ภาคประชาชน และผู้สนใจในประเด็นความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อร่วมกันผลักดันให้ “หลักนิติธรรม” กลายเป็นรากฐานแห่งความยั่งยืนและความเท่าเทียมของสังคมไทยในอนาคต

สารบัญ

คำนำ	๑
บทที่ ๑	๕
บทนำ	๕
๑.๑ หลักการและแนวคิดในการจัดทำโครงการ	๕
๑.๒ วัตถุประสงค์	๗
๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๘
๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย.....	๘
๑.๕ กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ	๙
๑.๕.๑ แผนการดำเนินงาน	๙
๑.๕.๒ เงื่อนไขความสำเร็จ.....	๑๐
๑.๖ ตัวชี้วัดความสำเร็จและความยั่งยืนของโครงการ	๑๐
บทที่ ๒	๑๑
กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๑
๒.๑ ความหมายและพัฒนาการของหลักนิติธรรมในบริบทไทยและสากล.....	๑๑
๒.๒ หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรที่ดินและความมั่นคงในการถือครอง	๑๒
๒.๓ กรอบกฎหมาย เศรษฐกิจกฎหมายของสัญญา และการแข่งขันทางการค้า ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรพันธสัญญา	๑๗
๒.๔ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๐
บทที่ ๓	๒๓
การวิเคราะห์กรณีศึกษา	๒๓
๓.๑ กรณีศึกษาสิทธิที่ดิน: ชุมชนคลองไทรพัฒนา อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี	๒๓
บทที่ ๔	๒๘
สรุปและข้อเสนอแนะ	๒๘

๔.๑ สรุป ๒๘

บรรณานุกรม ๓๒

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ หลักการและแนวคิดในการจัดทำโครงการ

ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) จะถูกยึดเป็นกรอบในการใช้อำนาจของรัฐไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง แต่ประสบการณ์จริงของเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากกลับสะท้อนช่องว่างระหว่างหลักการกับการคุ้มครองสิทธิในทางปฏิบัติ ทั้งในมิติ “สิทธิในที่ดินทำกิน” และ “ระบบเกษตรพันธสัญญา” ที่ขยายตัวในชนบทไทยภายใต้อำนาจต่อรองที่ไม่สมดุลกับเอกชนรายใหญ่ ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวพันกับคุณค่าพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความแน่นอนของกฎหมาย การได้สัดส่วนของการบังคับใช้ และการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนฐานรากโดยตรง การกำหนดหลักคิดและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ “ถูกต้อง เชื่อถือได้ และร่วมสมัย” จึงจำเป็นต่อการทำความเข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้างและการออกแบบข้อเสนอเชิงนโยบายที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

ความสำคัญของประเด็นนี้ยิ่งชัดเจนเมื่อมองผ่านขนาดและความเปราะบางของภาคครัวเรือนเกษตรกร สำนักงานสถิติรายงานว่า “ผู้ถือครองทำการเกษตร” ในประเทศไทยมีมากถึงประมาณ ๘.๗ ล้านรายในปีสำมะโนการเกษตร ๒๕๖๖ และครัวเรือนผู้ถือครองส่วนใหญ่มีหนี้สิน โดย ๗๑.๑% รายงานว่ามีหนี้ และมีหนี้ค้างชำระเฉลี่ย ๑๘๔,๘๖๙ บาทต่อครัวเรือน แหล่งเงินกู้หลักคือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และกองทุนหมู่บ้าน สะท้อนความเปราะบางทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการถือครองที่ดินและเงื่อนไขสัญญาทางการเกษตรโดยตรง ในระดับโครงสร้างภาพรวมของหลักนิติธรรม ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่กลางตารางในการจัดทำดัชนีหลักนิติธรรมของ World Justice Project ปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเสมอภาคและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่ยังต้องการการปรับปรุงเชิงระบบ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๐๒๓) (Rule of Law Index - Thailand, ๒๐๒๔)

ในมิติ “สิทธิในที่ดิน” กรอบกฎหมายไทยประกอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และกฎหมายทรัพยากร เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตลอดจนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต่างมุ่งหมายคุ้มครองทรัพยากรและจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรม ทว่าการทับซ้อนของขอบเขตอำนาจการพิสูจน์สิทธิของผู้ไม่มีเอกสารสิทธิ และการบังคับใช้ที่เคร่งครัดในบางกรณีทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนหนึ่งตกอยู่ในสถานะ “ผู้บุกรุก” โดยขาดช่องทางเยียวยาอย่างสมดุล กรณีพิพาทและความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง เช่น ความรุนแรงและการคุกคามต่อสมาชิกชุมชนในคดีที่ดินของ “คลองไทรพัฒนา” จังหวัดสุราษฎร์ธานี สะท้อนความเปราะบางเชิงสิทธิภายใต้โครงสร้างกฎหมายเดิมๆ และการบังคับใช้ที่ไม่เสมอภาค

โดยที่หลายชุมชนพยายามใช้แนวทางโฉนดชุมชนและเครื่องมือเชิงนโยบายอื่นเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินร่วมกัน (เกิดโกคา, ๒๐๑๕)

ความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ทำให้เกิดกรณีที่กลายเป็นวาทกรรมถกเถียงสาธารณะ เช่น คดีที่สื่อเรียกกันว่า “ตา-ยายเก็บเห็ด” ซึ่งเมื่อตรวจสอบจากรายงานข่าวและถ้อยแถลงที่เป็นทางการปรากฏว่าคดีมีข้อเท็จจริงซับซ้อนกว่าคำอธิบายแบบง่าย ๆ และเกี่ยวข้องกับการบุกรุกและทำลายป่าสงวนในวงกว้าง บทเรียนจากคดีนี้จึงชี้ถึงความจำเป็นของหลักความได้สัดส่วนและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้มีสถานะเปราะบาง ตลอดจนความสำคัญของข้อมูลที่ถูกต้องเมื่อสังคมประเมินความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม (ThaiPBS, ศาลตัดสินคดีตา-ยาย เก็บเห็ดในป่าสงวน วันนี้, ๒๐๑๗) (มาสขาว, ๒๐๑๗)

ด้าน “เกษตรพันธสัญญา” ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้สัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ใช้ภาษาเข้าใจง่าย และมีสาระสำคัญขั้นต่ำ รวมถึงจัดวางกลไกจัดแจ้ง กำกับ โกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ภายใต้สำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งต่อมาได้มีการออกระเบียบและคู่มือปฏิบัติงานรองรับ อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมวิชาการและการสังเคราะห์เชิงนโยบายภายในประเทศชี้ว่าความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจและข้อมูลยังดำรงอยู่ เช่น นิยามขอบเขตผู้ได้รับความคุ้มครอง การกระจายความเสี่ยงและต้นทุนที่เอนเอียงไปยังเกษตรกร และประสิทธิภาพของกลไกโกล่เกลี่ยและกำกับดูแล โดยมีหลักฐานเชิงกรณีจากข่าวและเวทีสาธารณะที่สะท้อนข้อร้องเรียนของเกษตรกรในหลายจังหวัดต่อคุณภาพปัจจัยการผลิต เงื่อนไขการรับซื้อ และการชำระราคาอันล่าช้า (คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำหรับการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท, ๒๐๑๗) (วีระพันธ์, ๒๐๑๙) (ThaiPBS, เกษตรกรร้องบริษัทเอกชน ทำเกษตรพันธสัญญาไม่เป็นธรรม จ.สุพรรณบุรี - จ.กาญจนบุรี, ๒๐๒๒)

นอกจากนี้ การถกเถียงทางวิชาการยังเชื่อมโยงปัญหาในระบบพันธสัญญาเข้ากับโครงสร้างตลาดและการแข่งขันทางการค้า โดยชี้ว่าหากผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด การกำกับภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเฉพาะบทว่าด้วยการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม ย่อมเป็นอีกชั้นของหลักประกันเชิงนิติธรรมเพื่อไม่ให้สัญญาเอนเอียงจากโครงสร้างตลาดที่บิดเบือน แม้กลไกทั้งสองระบบ (กฎหมายเฉพาะด้านการเกษตรและกฎหมายแข่งขัน) จะมีฐานกฎหมายต่างกัน แต่ต่างมุ่งหมายให้ความเป็นธรรมเชิงโครงสร้างแก่คู่สัญญาที่เสียเปรียบ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว โครงการนี้จึงกำหนด วัตถุประสงค์เชิงวิชาการ เพื่อวิเคราะห์ความไม่เป็นธรรมในภาคเกษตรผ่านกรอบ “หลักนิติธรรม” ที่บูรณาการทั้งมิติสิทธิในที่ดินและเกษตรพันธสัญญา โดยมีเหตุผลเชิงสังคมและนโยบาย ว่าการยกระดับความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการเข้าถึงความยุติธรรมของเกษตรกรรายย่อย จะช่วยลดความขัดแย้งเชิงทรัพยากร เพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครัวเรือนชนบท และสร้างกลไกความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและมาตรฐานสากลด้านหลักนิติธรรม

แนวคิดและระเบียบวิธีของโครงการงาน จะยึดการวิจัยจาก แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Resources) เท่านั้น ครอบคลุม (๑) บทบัญญัติกฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. ป่าสงวนฯ พ.ร.บ. อุทยานฯ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ และ พ.ร.บ. เกษตรพันธสัญญา) (๒) งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานวิชาการ และบทความเชิงนโยบายภาษาไทย (๓) ข่าวและรายงานกรณีศึกษาของไทยและต่างประเทศจากสื่อสาธารณะ/สถาบันการศึกษา/หน่วยงานรัฐที่เชื่อถือได้ และ (๔) เอกสารทุติยภูมิ ด้านแนวคิดจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางการเกษตร ทั้งหมดนี้จะถูกวิเคราะห์ด้วยวิธี Literature Review เชิงวิเคราะห์-สังเคราะห์ เพื่อระบุช่องว่างระหว่าง “เจตนารมณ์-บรรทัดฐาน-การบังคับใช้” และเพื่อเชื่อมโยงข้อเท็จจริงเชิงโครงสร้างกับหลักการของนิติธรรม ได้แก่ ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความแน่นอนของกฎหมาย การได้สัดส่วน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายตั้งอยู่บนหลักฐานและหลักวิชา โครงการงานจะใช้กรอบวิเคราะห์สามชั้น ได้แก่ (ก) หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญและแนวอธิบายของศาลรัฐธรรมนูญและนักวิชาการ (ข) โครงสร้างกฎหมายสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ที่สัมพันธ์กับสถานะทางกฎหมายของเกษตรกรไร้เอกสารสิทธิ และ (ค) เศรษฐกิจกฎหมายของ “สัญญาเกษตร” ภายใต้ความเสี่ยง การกระจายต้นทุน และกลไกกำกับ/เยียวยา โดยจะนำกรณีศึกษาจริงมาประกอบกรอบวิเคราะห์อย่างระมัดระวังในเชิงหลักฐาน โดยเฉพาะกรณีที่ถูกนำเสนอในสาธารณะอย่างคลาดเคลื่อน เพื่อรักษามาตรฐานความถูกต้องของข้อมูลและหลักวิธีวิจัย

ท้ายที่สุด โครงการงานนี้มีความมุ่งหมายเชิงปฏิบัติให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้และข้อเสนอที่สามารถใช้ได้จริงในการสื่อสารกับหน่วยงานรัฐ องค์กรกำกับดูแล ภาคเอกชน นักวิชาการ และเครือข่ายเกษตรกร เพื่อยกระดับความเป็นธรรมเชิงระบบ โดยหวังผลกระทบเชิงบวกทั้งต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและต่อพัฒนาการของหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยไทย

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินและระบบเกษตรพันธสัญญา ในบริบทของเกษตรกรรายย่อย โดยพิจารณาทั้งบทบัญญัติกฎหมาย ตัวบทรอง และกลไกการบังคับใช้

๑.๒.๒ ศึกษากรณีตัวอย่างที่สะท้อนถึงความล้มเหลวในการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรและความไม่เป็นธรรมในระบบสัญญา เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักนิติธรรม

๑.๒.๓ ประเมินความเป็นธรรมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเชิงเปรียบเทียบ โดยเน้นความสมดุลของอำนาจระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรได้อย่างแท้จริงหรือไม่

๑.๒.๔ เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรรายย่อยตามหลักนิติธรรม

๑.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๓.๑ สร้างความเข้าใจในหลักนิติธรรมเชิงปฏิบัติ โดยอิงจากมุมมองของเกษตรกรรายย่อย
- ๑.๓.๒ ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่สามารถใช้ต่อยอดในการผลักดันการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ
- ๑.๓.๓ ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งภายในภาคการเกษตรอย่างยั่งยืน
- ๑.๓.๔ ส่งเสริมความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรรายย่อย
- ๑.๓.๕ ก่อให้เกิดกลไกการจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม
- ๑.๓.๖ มีเอกสารอ้างอิงในการเรียนการสอน วิจัย หรือนำไปสื่อสารกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และเกษตรกร
- ๑.๓.๗ กระตุ้นการตระหนักรู้ในประเด็นความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายและเศรษฐกิจในภาคการเกษตร
- ๑.๓.๘ พัฒนาทักษะวิเคราะห์ปัญหาเชิงกฎหมายและเสนอแนวทางอย่างมีระบบ

๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย

- ๑.๔.๑ หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สภาเกษตรกรแห่งชาติ ส.ป.ก. กรมป่าไม้ และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๑.๔.๒ นักนโยบายและผู้ร่างกฎหมาย
- ๑.๔.๓ นักวิชาการและนักศึกษาด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และการพัฒนา
- ๑.๔.๔ เกษตรกรรายย่อยและกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา
- ๑.๔.๕ องค์กรภาคประชาชน เช่น เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน กลุ่มเกษตรกร และ NGO ด้านสิทธิมนุษยชน

๑.๕ กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ

๑.๕.๑ แผนการดำเนินงาน

๑.๕.๑.๑ ศึกษาทฤษฎีหลักนิติธรรม : ทบทวนแนวคิดหลักนิติธรรมจากตำรากฎหมายมหาชน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และงานวิจัยเชิงทฤษฎีและประยุกต์เน้นมิติ เช่น ความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๕.๑.๒ วิเคราะห์กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง : คัดเลือกกฎหมายหลักบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ร.บ. ส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาศึกษาเจตนารมณ์ บทบัญญัติ และการตีความโดยศาลหรือหน่วยงานบังคับใช้ เพื่อประเมินว่าเอื้อต่อสิทธิของเกษตรกรหรือไม่ และมีช่องว่างหรือไม่ เช่น การจำกัดสิทธิของผู้ไม่มีเอกสารสิทธิ การขาดบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับสัญญาไม่เป็นธรรม

๑.๕.๑.๓ รวบรวมกรณีศึกษา: ศึกษาเชิงลึกจากแหล่งข้อมูลจริง เช่น กรณีตายายเก็บเห็ด, กรณีชุมชนคลองไทรพัฒนา, หรือกรณีเกษตรกรเลี้ยงไก่ในสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบ พร้อมสัมภาษณ์หรืออ้างอิงข้อมูลจากรายงานการวิจัย บทความ ข่าว และรายงานขององค์กรสิทธิมนุษยชน เพื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริง เทียบกับบทกฎหมายที่ควรคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร

๑.๕.๑.๔ พัฒนาเกณฑ์ประเมินความเป็นธรรมของกฎหมาย : สร้างกรอบการประเมินที่อิงกับหลักนิติธรรม เช่น ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิ ความเท่าเทียมทางอำนาจ การมีส่วนร่วมของชุมชน และกลไกร้องเรียนหรือเยียวยา ตัวอย่างเกณฑ์เช่น "มีช่องทางฟ้องร้องโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินควรหรือไม่" หรือ "บทบัญญัติให้อำนาจรัฐหรือเอกชนเกินสมควรหรือไม่"

๑.๕.๑.๕ วิเคราะห์เปรียบเทียบและเสนอแนวทางเชิงนโยบาย : วิเคราะห์จุดร่วมของปัญหาที่พบ เช่น การขาดความโปร่งใสในระบบที่ดินและสัญญา การมีอำนาจต่อรองที่ไม่สมดุล แล้วสังเคราะห์เป็นข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม เช่น การสร้างระบบตรวจสอบสัญญาโดยรัฐ การส่งเสริมโฉนดชุมชน การแก้ไขกฎหมายให้คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานยิ่งขึ้น

๑.๕.๑.๖ จัดทำรายงานวิชาการและบทสรุปผู้บริหาร : สรุปผลการศึกษาในรูปแบบรายงานทางวิชาการ เพื่อใช้ในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย รวมถึงเสนอผ่านเวทีอภิปรายหรือส่งถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๒ เจ็อนไขความสำเร็จ

๑.๕.๒.๑ การทำงานเป็นทีมและแบ่งบทบาทชัดเจน : สมาชิกในกลุ่มจะถูกแบ่งหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญ เช่น ผู้ค้นคว้ากฎหมาย ผู้รวบรวมข้อมูลภาคสนาม และผู้เขียนสังเคราะห์ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด

๑.๕.๒.๒ การใช้กรอบแนวคิดทางวิชาการอย่างเป็นระบบ : อ้างอิงหลักนิติธรรมและทฤษฎีด้านสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้การวิเคราะห์มีมิติทางวิชาการและน่าเชื่อถือ

๑.๕.๒.๓ การเชื่อมโยงกับกรณีจริงและแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ : เช่น การใช้คำพิพากษารายงานวิจัย และบทความวิชาการ เพื่อให้การวิเคราะห์มีมิติของข้อเท็จจริงและนโยบาย

๑.๕.๒.๔ การขอคำปรึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญภายนอก : เช่น นักกฎหมาย สิ่งแวดล้อม นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๒.๕ การนำเสนอแบบสื่อสารได้ง่ายและมีผลกระทบ : การจัดทำ Executive Summary และ Infographic เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายทั้งเชิงวิชาการและประชาชนทั่วไป

๑.๖ ตัวชี้วัดความสำเร็จและความยั่งยืนของโครงการ

๑.๖.๑ มีการวิเคราะห์กรณีศึกษาอย่างน้อย ๔ กรณี

๑.๖.๒ มีข้อเสนอเชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมอย่างน้อย ๕ ข้อ โดยเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรม

๑.๖.๓ ได้รับข้อเสนอแนะหรือผลตอบรับที่ดีจากผู้ตรวจรายงานหรือผู้ทรงคุณวุฒิ

๑.๖.๔ สามารถต่อยอดเป็นบทความเผยแพร่หรือเครื่องมือให้ความรู้แก่กลุ่มเกษตรกรได้

บทที่ ๒

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ความหมายและพัฒนาการของหลักนิติธรรมในบริบทไทยและสากล

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) โดยหลักแล้วคือการจัดวางอำนาจรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาชนให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ชอบธรรม มีความแน่นอน เสมอภาค และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในระบบกฎหมายไทยเมื่อถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ “หลักนิติธรรม” อันทำให้หลักนิติธรรมกลายเป็นทั้งกรอบอำนาจและกรอบวิธีการใช้อำนาจของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยไทยร่วมสมัย

ในเชิงความคิดระดับสากล หลักนิติธรรมมีพัฒนาการยาวนาน ตั้งแต่นิยามแบบ “กฎหมายเป็นใหญ่” ของ A.V. Dicey ไปจนถึงแนวคิดแบบ “รูปแบบ-กระบวนการ” (Formal/Procedural) ของนักนิติปรัชญาอย่าง Joseph Raz และ Lon L. Fuller ซึ่งเน้นคุณภาพของกฎหมายและกระบวนการ เช่น การประกาศใช้ล่วงหน้า ความชัดเจน การไม่ย้อนรอย และการบังคับใช้สอดคล้องกับตัวบท ต่อมาถูกกลั่นเป็นเกณฑ์ปฏิบัติร่วมสมัยโดย คณะกรรมาธิการเวนิส (Venice Commission) ผ่านเอกสาร Rule of Law Checklist (๒๐๑๖) ที่สรุปองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมไว้เป็นรายการตรวจสอบเชิงสถาบันและกระบวนการ (เช่น ความชอบด้วยกฎหมาย ความแน่นอนของกฎหมาย การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน การห้ามใช้อำนาจโดยพลการ และการทบทวนโดยศาล) ซึ่งเป็นมาตรฐานอ้างอิงกว้างขวางในการประเมินรัฐสมัยใหม่ (Venice Commission, ๒๐๑๖) (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๐๒๑)

ในบริบทไทย แนวคิด “หลักนิติธรรม” ได้รับการผลิตซ้ำ อธิบาย และพัฒนาความหมายผ่านสถาบันตุลาการ หน่วยงานรัฐ และวงวิชาการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในงานเผยแพร่ของ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่อธิบายพัฒนาการของคำนี้ในรัฐธรรมนูญไทย รวมทั้งการยืนยันว่า “หลักนิติธรรมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย” และจัดเรียงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานบทความและวารสารวิชาการขององค์กรตุลาการอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงหลักนิติธรรมเข้ากับการพิจารณาคดีและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นการประมวลหลักการเชิงบรรทัดฐานให้เป็นบรรทัดฐานปฏิบัติในระบบกฎหมายไทย (อุยยะพัฒน์, ๒๐๒๒)

ในเชิงนโยบายสาธารณะของไทย หลักนิติธรรมสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” ที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และประสิทธิภาพของรัฐ งานอธิบายโดย

สถาบันพระปกเกล้า ระบุอย่างชัดเจนว่าธรรมาภิบาลที่ดีต้องตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรือมาตรฐานเชิงซ้อน การยึดโยงดังกล่าวทำให้หลักนิติธรรมมิใช่เพียงนามธรรมทางรัฐธรรมนูญ แต่เป็นมาตรฐานการบริหารราชการและการออกแบบนโยบายที่ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะเมื่อเชื่อมกับกรอบการประเมินเชิงตัวชี้วัดของรัฐ (บุรีกุล, ๒๐๐๓)

ในระดับการประเมินเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ดัชนีหลักนิติธรรมของ World Justice Project (WJP) ช่วยสะท้อนสถานะและพลวัตของหลักนิติธรรมไทยเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล รายงานปี ค.ศ. ๒๐๒๔ จัดอันดับประเทศไทยอยู่ที่ ๗๘ จาก ๑๔๒ ประเทศ และอยู่อันดับกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออก และแปซิฟิก สะท้อนโจทย์เชิงระบบในหลายมิติ เช่น การจำกัดอำนาจโดยกฎหมาย การยุติธรรมทางอาญา การบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เลือกปฏิบัติ และการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ซึ่งเป็นบริบทพื้นฐานของการศึกษานี้ (Rule of Law Index - Thailand, ๒๐๒๔)

๒.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรที่ดินและความมั่นคงในการถือครอง

แนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน” (Land Tenure Security) เป็นหัวใจของการคุ้มครองสิทธิพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และความมั่นคงทางอาหาร เพราะเป็นตัวกำหนดว่า “ใครใช้ทรัพยากรอะไร ได้นานเพียงใด และภายใต้เงื่อนไขใด” ทั้งในระบบกฎหมายทางการและจารีตประเพณี หากสิทธิการถือครองไม่มั่นคง ความเสี่ยงต่อการถูกยึด รื้อถอน หรือขับไล่ย่อมสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อ การลงทุน การยังชีพ และสิ่งแวดล้อม แนวปฏิบัติสมัครใจว่าด้วยธรรมาภิบาลการถือครอง (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land : VGGT) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (UN’s Food and Agriculture Organization : FAO) วางกรอบหลักการและมาตรฐานที่ยอมรับได้ในสากลเพื่อให้รัฐสร้างระบบธรรมาภิบาลที่คุ้มครองสิทธิการถือครองในทุกรูปแบบ ทั้งกรรมสิทธิ์ เอกชนร่วม ชุมชน จารีต และสิทธิไม่เป็นทางการ โดยเน้นการคุ้มครองการสูญเสียสิทธิอย่างตามอำเภอใจ การมีส่วนร่วม โปร่งใส และความเสมอภาคในการเข้าถึงและบังคับใช้กฎหมาย (FAO, ๒๐๒๒)

ในเชิงทฤษฎี ความมั่นคงในการถือครองหมายถึง “ความเชื่อมั่นของผู้ถือสิทธิว่าจะสามารถใช้สิทธิของตนได้จริง” ซึ่งแยกจาก “เนื้อหาสิทธิ” หรือ “อายุสิทธิ” กล่าวคือ สิทธิอาจเป็นชั่วคราวหรือมีข้อจำกัด แต่ยังคงเชื่อมั่นได้หากการใช้สิทธินั้นปลอดจากความเสี่ยงของการถูกรอนสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม แนวคิดนี้เน้นมิติสถาบันและบังคับใช้กฎหมายเป็นตัวกำกับคุณภาพของความมั่นคง ไม่ใช่เพียงตัวบ่งทลายลักษณะอักษรเท่านั้น ในบริบทไทย หน่วยงานรัฐเองมองการออกเอกสารสิทธิเป็นกลไกสร้างความมั่นคงให้ประชาชน ซึ่งสัมพันธ์กับทบทวนปฏิวัติในประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิ (เช่น โฉนด น.ส.๓ ก.)

เพื่อให้สิทธิการครอบครองและการทำประโยชน์มีหลักฐานและได้รับการคุ้มครองมากขึ้น (Delville, ๒๐๑๗) (เป็นพะซัน, ๒๐๒๒)

กรอบกฎหมายที่ดินและทรัพยากรของไทยมีลักษณะซ้อนชั้นและหลากหลายฐานอำนาจสำคัญ ได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นฐานของระบบเอกสารสิทธิและการออกโฉนด/หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก. ฯลฯ) และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัด จดทะเบียน และออกเอกสารสิทธิ

(๒) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกำหนดกลไกจัดที่ดินของรัฐ เวณคืน และจัดซื้อเพื่อจัดสรรแก่เกษตรกรโดยสิทธิที่ได้ (เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑) มีลักษณะเฉพาะตามกฎหมายและไม่เทียบเท่ากรรมสิทธิ์เต็มรูปแบบ

(๓) กฎหมายทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่คุ้มครอง เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งให้อำนาจกำหนดเขต การอนุรักษ์ และการบังคับใช้ที่เข้มงวดในที่ดินของรัฐ

(๔) พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินระดับบูรณาการทั้งประเทศ

ภายใต้กรอบประมวลกฎหมายที่ดิน ประเภทเอกสารสิทธิส่งผลโดยตรงต่อระดับความมั่นคงในการถือครอง เช่น โฉนด (น.ส.๔) คือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เต็มรูปแบบ ส่วนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก.) คือการรับรองการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีน้ำหนักทางกฎหมายรองลงมา ทั้งนี้ กรมที่ดินได้จัดทำความรู้สาธารณะเกี่ยวกับเอกสารสิทธิประเภทต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจความแตกต่างและกระบวนการยกระดับเอกสารสิทธิ ในขณะที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็น “สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์” ตามกฎหมายปฏิรูปฯ มีข้อจำกัดด้านการโอนและการใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์การจัดสรรแก่เกษตรกรรายย่อย มิใช่กรรมสิทธิ์เต็มรูปแบบตามประมวลกฎหมายที่ดิน (สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้ ระบบสิทธิในที่ดินของไทยยังกระจายอยู่ใต้หลายกฎหมาย/หลายหน่วยงาน เช่น

(ก) เอกสารสิทธิภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน (กรมที่ดิน: โฉนด น.ส.๔ และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข ตลอดจนเอกสารชั้นเตรียมการ เช่น ส.ค.๑, น.ส.๒, น.ส.๕)

(ข) เอกสารสิทธิ “เพื่อการปฏิรูปที่ดิน” (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ภายใต้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งมีข้อจำกัดการโอนอย่างเข้ม

(ค) ใบอนุญาต “สิทธิทำกิน” ในป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นสิทธิเข้าใช้ที่ดินของรัฐ ไม่ใช่กรรมสิทธิ์

(ง) เอกสารสิทธิพิเศษ/เชิงสถาบัน เช่น นิคมสร้างตนเอง (น.ค.๑, น.ค.๓) และ “โฉนดชุมชน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๓ (สิทธิการใช้ที่ดินของรัฐแบบรวมกลุ่ม ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล) โดยมีเอกสารกำกับ “เขตที่ดินของรัฐ” อย่าง “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.)” ที่ใช้ระบุแนวเขตที่ดินสาธารณะ ไม่ใช่สิทธิของเอกชนเช่นกัน

ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรโดยตรงได้ดังนี้

สารบัญเอกสารสิทธิ/สถานะสิทธิที่ดินที่พบได้บ่อย

(๑) โฉนดที่ดิน (น.ส.๔) – หนังสือสำคัญแสดง “กรรมสิทธิ์” เต็มรูปแบบ กำหนดแนวเขตด้วยการรังวัดที่แม่นยำ สามารถโอน จำนอง ใช้ค้ำประกันได้เต็มที่ เหมาะแก่การเข้าถึงสินเชื่อเกษตรและการคุ้มครองสิทธิสูงสุดของผู้ถือครอง (เอกสารชุด น.ส.๔ ก./ข./ค./จ. เป็นพัฒนาการทางกฎหมาย แต่ “น.ส.๔ จ.” คือโฉนดหลักในปัจจุบัน)

(๒) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข) – เอกสารสิทธิที่ออกโดยกรมที่ดินสำหรับแปลงที่ยังไม่เป็นโฉนด

(ก) น.ส.๓: กำหนดแนวเขตโดยวิธีพรรณนารูปร่าง/แนวเขต ยังไม่ผูกพิภตรังวัดละเอียด

(ข) น.ส.๓ ก.: ปรับปรุงด้วยภาพถ่ายทางอากาศ/การรังวัดที่แม่นยำกว่า จึงอยู่กึ่งกลางระหว่าง น.ส.๓ กับโฉนด และโดยหลักสามารถโอน จำนอง และ “ยกระดบ” เป็นโฉนดเมื่อเข้าเงื่อนไขได้

(ค) น.ส.๓ ข: เอกสารรุ่นเก่า พบไม่มากในปัจจุบัน

ทั้งหมดเป็น “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ทำธุรกรรมได้ แต่ความแม่นยำของแนวเขตและขั้นตอนยกระดบแตกต่างกันในทางปฏิบัติ

(๓) ใบจอง (น.ส.๒) – เอกสาร “ขั้นเตรียมการ” ผู้ถือใบจองต้องทำประโยชน์ให้ครบตามเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด จึงสามารถยื่นขอออก น.ส.๓ หรือโฉนดต่อไปได้ ระหว่างนั้นจะห้ามโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก และแม้ยกระดบเป็น น.ส.๓ หรือโฉนดที่ออกสืบเนื่องจากใบจองแล้ว ก็ยังมีเงื่อนไขห้ามโอนช่วงเวลาหนึ่งตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

(๔) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) – เป็นเพียง “หลักฐานแจ้งการครอบครอง” ที่ราษฎรเคยยื่นกับรัฐ ไม่ใช่เอกสารสิทธิของทางราชการ ใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการ “ขออนุญาตเอกสารสิทธิ” ได้ในบางกรณี ปัจจุบันเลิกแจ้งใหม่แล้ว แต่จะพบได้มากในพื้นที่เกษตรดั้งเดิม

(๕) ใบไต่สวน (น.ส.๕) – หนังสือแสดงผลการสอบสวนเพื่อเตรียมออกโฉนด จดทะเบียนธุรกรรมบางประเภทได้ แต่ “ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์” เอง ซึ่งจะพบได้ในขั้นตอนการยกระดับสิทธิของเกษตรกร

(๖) เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ (เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) – สิทธิการเข้าทำประโยชน์ “เพื่อการเกษตร” ภายใต้ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ ไม่ใช่โฉนดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล มีข้อจำกัดการโอนอย่างเคร่งครัดตาม มาตรา ๓๙ นั่นคือห้ามแบ่งแยก หรือ โอนไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนให้สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ตามหลักเกณฑ์กฎกระทรวง ผลทางนโยบายคือช่วยกระจายที่ดินทำกิน แต่จำกัดการใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อเชิงพาณิชย์ของเกษตรกรรายย่อย

(๗) หนังสืออนุญาตสิทธิทำกิน ในเขตป่าสงวน (สทก.) – ใบอนุญาตของกรมป่าไม้ให้ประชาชนอยู่อาศัย หรือทำกินได้โดยชอบ ในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ โดยหลักโอนสิทธิไม่ได้แต่ตกทอดแก่ทายาทได้ และมีอายุใบอนุญาตต่อช่วง (เช่น สทก.๑ก → สทก.๒ก เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขครบ) ทั้งยังอยู่ภายใต้กฎว่าพื้นที่ป่าสงวน อุทยาน เขตหวงห้าม ไม่สามารถออกเป็นโฉนด หรือ น.ส.๓ ได้ ตามกฎกระทรวงที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ของกรมที่ดิน

(๘) เอกสารนิคมสร้างตนเอง (น.ค.๑, น.ค.๓) – สิทธิการเข้าทำประโยชน์ใน “เขตนิคมสร้างตนเอง” ซึ่งเป็นเอกสารราชการที่ออกโดยกรมประชาสัมพันธ์ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) โดย น.ค.๑ เป็นหนังสืออนุญาตเริ่มต้น เมื่อใช้ประโยชน์ครบตามเกณฑ์และชำระหนี้ครบแล้ว จะได้รับ น.ค.๓ เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ และภายใต้เงื่อนไขบางกรณีสามารถยกระดับเป็นโฉนดในภายหลัง ทั้งนี้ก็มีเงื่อนไขจำกัดการโอนช่วงเวลาหนึ่งเพื่อป้องกันการเก็งกำไรที่ดินในนิคม

(๙) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) – เอกสารของกรมที่ดินเพื่อระบุแนวเขตที่ดินของรัฐ อันเป็นที่สาธารณะประโยชน์ โดย น.ส.ล. จะมีการปักป้ายที่สาธารณะประโยชน์ชัดเจน สามารถตรวจสอบแนวเขตได้เมื่อมีการบุกรุก หรือลดข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ยังสามารถปรับปรุง พัฒนา และ บริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้ด้วย

(๑๐) ใบเสร็จภาษีบำรุงท้องที่เดิม (ภ.บ.ท.๕) และ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (พ.ร.บ. ๒๕๖๒) – ภ.บ.ท.๕ (กฎหมายเดิม) เป็นเพียงเอกสารที่รับรองการเสียภาษีของผู้ที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวให้กับหน่วยงานท้องถิ่น แต่ไม่ได้รับรองสิทธิในที่ดิน โดยในปัจจุบันถูกเปลี่ยนไปเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน โดยกฎหมายกำหนดชัดว่าการเสียภาษีไม่ทำให้เกิดสิทธิอื่น

(๑๑) โฉนดชุมชน – เป็นกลไกเชิงนโยบายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ ให้ ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและทำกิน โดยหลักการคือ ไม่ใช่กรรมสิทธิ์รายบุคคล แต่เป็นหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์แบบรวมกลุ่มภายใต้กติกาชุมชนและการกำกับของรัฐ

ในด้านนโยบายและสถาบันที่สนับสนุนสิทธิในที่ดินของชุมชนและเกษตรกรรายย่อยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีพัฒนาการสำคัญหลายด้าน เช่น

(๑) “โฉนดชุมชน” ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันบริหาร จัดการ และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างสมดุลและยั่งยืน พร้อมกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมและกติกาชุมชน อีกทั้งมีประกาศและองค์ประกอบเชิงสถาบันรองรับในราชกิจจานุเบกษาและหน้าเว็บของสำนักนายกฯ (ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓, ๒๐๑๐) (ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓, ๒๐๑๐)

(๒) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ซึ่งเป็นองค์การมหาชนที่มีพันธกิจ “ลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงที่ดิน” ผ่านเครื่องมือด้านสินเชื่อและการบริหารจัดการแปลงที่ดินเพื่อการทำกิน (ฐานเศรษฐกิจ, ๒๐๒๕)

(๓) โครงการ “One Map” ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) เพื่อปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ถูกต้อง ทันท่วงที ไม่ทับซ้อน และใช้เป็นมาตรฐานชุดเดียวกันทั่วประเทศ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการลดข้อพิพาทและเพิ่มความมั่นคงในการถือครอง (กรมประชาสัมพันธ์, ๒๐๒๕) (Thai PBS Policy Watch, ๒๐๒๕)

บรรทัดฐานคำวินิจฉัยและคดีสำคัญสะท้อนความตึงเครียดระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิทธิชุมชน/สิทธิในการครองชีพ ตัวอย่างเชิงลบคือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีเผาบ้านชุมชนกะเหรี่ยงแก่งกระจาน ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการรื้อถอน/เผาทำลายทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการปฏิบัติไม่ชอบให้หน่วยงานรัฐชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้อง แม้ไม่อนุญาตให้กลับไปอยู่อาศัย ณ “บ้านใจแผ่นดิน” ตามที่ร้องขอ กรณีนี้ต่อมา มีการจ่ายชดเชยตามคำพิพากษาและถูกอ้างอิงกว้างขวางในเชิงสิทธิและการบังคับใช้กฎหมายทรัพยากร ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ รับรอง “สิทธิชุมชน” ในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างสมดุลตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นมาตรฐานเชิงหลักการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและศาลต้องคำนึงถึงประกอบในการตัดสินใจ (คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย, ๒๐๑๘) (สำนักข่าวอิศรา, ๒๐๑๘) (ผศ. ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ๒๐๑๘)

โดยสรุป ความมั่นคงในการถือครองของเกษตรกรรายย่อยในไทยถูกกำหนดโดยทั้ง “คุณภาพของสิทธิ” (ชนิดเอกสารและข้อจำกัด) และ “คุณภาพของสถาบัน/การบังคับใช้” (เอกภาพของแผนที่ แนวเขตการคุ้มครองสิทธิชุมชน และกลไกเยียวยา) การพัฒนากรอบกฎหมายให้สอดคล้องกัน การยกระดับข้อมูลเชิงพื้นที่แบบ One Map และการส่งเสริมเครื่องมือชุมชน/สถาบัน เช่น โฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน จึงเป็นฐานสำคัญในการเสริมหลักนิติธรรมให้จับต้องได้ในชีวิตของเกษตรกรรายย่อย ลดข้อพิพาทกับรัฐ และสร้างระบบสิทธิที่ค้ำค้ำหมายได้

๒.๓ กรอบกฎหมาย เศรษฐกิจกฎหมายของสัญญา และการแข่งขันทางการค้า ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรพันธสัญญา

เกษตรพันธสัญญาเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตที่จัดวางบทบาทระหว่าง ผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตร กับ เกษตรกร ผ่านสัญญาที่กำหนดเงื่อนไขการผลิต คุณภาพ ราคา ปริมาณ และระยะเวลา โดยรัฐไทยวางกรอบเฉพาะผ่าน พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งนิยาม “ระบบเกษตรพันธสัญญา” และขอบเขตการบังคับใช้ไว้ชัดเจน (เช่น สัญญาประเภทเดียวกันกับเกษตรกรตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้นไป หรือทำกับสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือวิสาหกิจชุมชน) พร้อมกลไกกำกับ เช่น การแจ้งผู้ประกอบการ แนวทางรูปแบบสัญญา และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้ประเด็นความเป็นธรรมของสัญญา ถูกยกระดับจากหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปมาเป็นนโยบายสาธารณะเฉพาะทางในภาคเกษตรกรรมไทยร่วมสมัย (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๐๒๒)

ในเชิงกฎหมายลายลักษณ์อักษร พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดสาระสำคัญหลายด้าน เช่น การทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรที่เข้าใจง่ายและมีสาระขั้นต่ำ การจดแจ้ง/ยืนยันการประกอบการธุรกิจของผู้ประกอบการต่อหน่วยงานรัฐ การมีแบบฟอร์มและคู่มือสำหรับการแจ้งรายละเอียดธุรกิจและการใช้สัญญา ตลอดจนกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อคลี่คลายข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาโดยไม่ต้องพึ่งพากระบวนการพิจารณาศาลในเบื้องต้น กลไกเชิงสถาบันเหล่านี้สะท้อนวัตถุประสงค์ของรัฐที่จะลดอุปสรรคเชิงข้อมูลและพลังต่อรองที่ไม่สมดุล พร้อมกำกับมาตรฐานเนื้อหาในสัญญาให้คุ้มครองเกษตรกรมากขึ้น

ในระดับสากลก็มีมาตรฐานที่เป็นไปในทิศทางดังกล่าว โดย UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming เสนอหลักปฏิบัติครอบคลุมวงจรชีวิตของสัญญา ตั้งแต่การเจรจา เงื่อนไขสาระสำคัญ การปฏิบัติ ความเสี่ยงและการประกันภัย ไปจนถึงการยุติสัญญาและข้อพิพาท เน้นความโปร่งใส ความสมดุลของภาระ ผนวกแนวทางจัดการข้อมูลไม่สมมาตร และกลไกเยียวยาที่เข้าถึงได้ ซึ่งเป็นกรอบอ้างอิงสำคัญต่อการตีความและออกแบบมาตรการกำกับของไทย (UNIDROIT, FAO and IFAD, ๒๐๑๕)

อย่างไรก็ดี วรรณกรรมวิชาการไทยและรายงานนโยบายสะท้อนช่องว่างเชิงโครงสร้างของสัญญาเกษตรในทางปฏิบัติ ทั้งเรื่องสัญญามาตรฐานที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายธุรกิจในขณะที่เกษตรกรถูกกดดันให้ต้องเลือก (Take it or leave it) การโยนภาระความเสี่ยงและต้นทุนไปยังเกษตรกร การไม่ส่งผ่านข้อมูลคุณภาพและราคาอย่างเพียงพอ และความล่าช้าในการชำระเงินสำหรับการรับซื้อ ผลการอภิปรายเชิงวิชาการและงานศึกษาหลายชิ้นจึงเสนอให้เสริมอำนาจการกำกับดูแลและกลไกใกล้เคียงให้เป็นอิสระมากขึ้น รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบสาระของสัญญาให้ชัดเจนในประเด็นการจำแนกความเสี่ยง การชดเชย และการตรวจสอบคุณภาพปัจจัยการผลิตของบริษัท (ยอดประทุม, ๒๐๑๗) (นุชหมอน, ๒๐๑๓) (ณ.ระนอง, ๒๐๑๕)

จากมุมมอง เศรษฐกิจกฎหมายของสัญญา ความไม่สมดุลของอำนาจเกิดจากโครงสร้างตลาดและอุตสาหกรรมในแนวตั้ง (Vertical Industry) และปัญหาข้อมูลไม่สมมาตรระหว่างผู้รับซื้อกับเกษตรกร (Information Asymmetry) ซึ่งก่อให้เกิดการฉวยโอกาสและทำให้เกิดปัญหาตามทฤษฎีตัวแทน (Principal-Agent Problem) เช่น บริษัทเป็นผู้ออกแบบมาตรฐานการผลิตและควบคุมคุณภาพ แต่เกษตรกรรับภาระต้นทุนและความผันผวนของราคาเป็นหลัก หลักการของการทำเกษตรพันธสัญญาจึงมักเรียกร่องให้มีการยกระดับความโปร่งใสของข้อมูล ประกันความเสี่ยง และกำกับสัญญามาตรฐาน เพื่อลดต้นทุนและปัญหาการฉวยโอกาส อันจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนซ้ำ ๆ เกี่ยวกับคุณภาพปัจจัยการผลิต เงื่อนไขการรับซื้อ และการชำระเงินล่าช้าในบางพื้นที่ ซึ่งตอกย้ำโจทย์เชิงโครงสร้างของตลาดและการบังคับใช้ที่มีมาโดยตลอด ตั้งแต่ในอดีต (เยี่ยมวิจารณ์, ๒๐๑๕) (สถานีประชาชน Thai PBS, ๒๐๒๒)

ในทางกฎหมายเนื้อหาและมาตรการประกอบนอกเหนือจากกฎหมายเฉพาะด้านเกษตรพันธสัญญาแล้ว ไทยยังมีกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักความเป็นธรรมของสัญญาและวินัยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพของสัญญาในระบบนี้ อันได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม แต่ก็เปิดพื้นที่ให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของเงื่อนไขและการตีความที่สุจริตเพื่อคุ้มครองคู่สัญญาที่เสียเปรียบ เป็นฐานทั่วไปของการบังคับสิทธิ-หน้าที่ในสัญญาเกษตร

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ วางกลไกควบคุมข้อสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบในธุรกิจที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด แม้กฎหมายฉบับนี้จะเกิดจากบริบทคุ้มครองผู้บริโภค แต่หลักคิดเรื่องเงื่อนไขไม่เป็นธรรมในสัญญามาตรฐานก็ให้บรรทัดฐานสำคัญต่อการประเมินสัญญาเกษตร โดยเฉพาะเมื่อเป็นสัญญามาตรฐานที่ฝ่ายธุรกิจร่างไว้ล่วงหน้า (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ๒๐๑๙)

(๓) พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ เปิดทางให้ใช้ทรัพย์สินหลากหลายประเภทเป็นหลักประกันสินเชื่อ ซึ่งเกี่ยวพันกับการจัดโครงสร้างทางการเงินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ประกอบการในห่วงโซ่ โดยเฉพาะเมื่อสัญญาเกษตรพันธสัญญาผูกพันกับวงเงินสินเชื่อหรือการพักชำระหนี้ที่อิงผลการผลิตและคุณภาพ การมีระบบจดทะเบียนหลักประกันและข้อมูลสาธารณะย่อมช่วยลดความไม่สมมาตรของข้อมูลด้านเครดิต และลดต้นทุนทางธุรกรรมในระบบ

(๔) กฎหมายการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ วางวินัยเชิงโครงสร้างของตลาด (Market Structure Discipline) ผ่านข้อกำหนดและข้อห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม การตกลงร่วมกันเพื่อลดหรือจำกัดการแข่งขัน และการควบคุมการรวมธุรกิจ ซึ่งมีนัยต่อระบบเกษตรพันธสัญญา เมื่อผู้รับซื้อรายใหญ่มีอำนาจเหนือตลาดหรือใช้เงื่อนไขทางการค้าไม่เป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กขค.) จึงเป็นชั้นคุ้มครองสำคัญที่ช่วยถ่วงดุลอำนาจต่อรองและป้องกันการกำหนดเงื่อนไขที่บิดเบือนตลาด

สำหรับด้านเครื่องมือจัดการความเสี่ยงราคา ในอดีตได้เคยมีความพยายามใช้หลักการพึงราคาตลาดล่วงหน้าตาม พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ภายหลังมิได้มีการยกเลิกไปใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้การออกแบบกลไกประกันความเสี่ยงของเกษตรกรรายย่อยในปัจจุบันต้องอาศัยมาตรการอื่นประกอบ เช่น สัญญารับซื้อระยะยาวที่โปร่งใส การประกันภัยพืชผล หรือโครงสร้างราคาอิงต้นทุนจริง ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอในวรรณกรรมและงานวิจัยหลายๆ งานว่าการกระจายความเสี่ยงอย่างเป็นธรรมคือหัวใจของสัญญาเกษตรที่ยั่งยืน

เมื่อเชื่อมโยงทั้งหมดเข้าด้วยกัน จะเห็นว่าคุณภาพของสัญญาเกษตรพันธสัญญาในไทยขึ้นกับ ๓ มิติหลัก ได้แก่

(ก) กรอบกฎหมายเฉพาะและกลไกกำกับ ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคู่มือภายใต้กระทรวงเกษตรฯ ที่ทำให้สัญญาโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีทางออกหากมีข้อพิพาท

(ข) กระบวนการทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ของสัญญา ที่เรียกร้องให้สร้างความโปร่งใสของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา การลดความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างคู่สัญญา การแบ่งปันความเสี่ยงอย่างเป็นธรรม และการสร้างแรงจูงใจที่สอดคล้องระหว่างคู่สัญญา และ

(ค) กลไกและวินัยเชิงโครงสร้างของตลาด (Market Mechanism) จากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและมาตรการเกี่ยวเนื่อง ซึ่งช่วยถ่วงดุลอำนาจต่อรองและลดพฤติกรรมกีดกันหรือเอารัดเอาเปรียบในห่วงโซ่ทางธุรกิจ

๒.๔ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๔.๑ ด้านสิทธิในที่ดินของเกษตรกร

๒.๔.๑.๑ Rural farmers in an unequal world: Land rights and food security for sustainable well-being (Charoenratana & Shinohara, ๒๐๑๘)

งานวิจัยทำการศึกษาชุมชนเกษตรกรในจังหวัดน่านเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในที่ดินทางกฎหมาย กับความมั่นคงด้านอาหารและรายได้ของครัวเรือน โดยสรุปว่าเกษตรกรที่มีความมั่นคงในสิทธิในที่ดินสูง (Land Right Security) มักจะสามารถลงทุนและวางแผนการผลิตได้ดีกว่าเกษตรกรที่มีความมั่นคงในสิทธิต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความมั่นคงในที่ดิน การถือครองที่ดิน และสิทธิในที่ดิน เป็นปัจจัยสำคัญต่อสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรไทย

๒.๔.๑.๒ ปัญหาทางกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย : ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน (สุขสาราญ และ สาดรักษ์, ๒๐๒๔)

งานวิจัยพบว่าชนพื้นเมืองที่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าหรือเขตพื้นที่คุ้มครอง อนุรักษ์ สงวน หวงห้ามนั้นยังคงไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศไทยที่เท่าเทียมกับประชาชนอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทำให้ชนพื้นเมืองถูกจำกัดสิทธิในที่ดินทำกินอย่างเสรี เกิดปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐที่ต้องการจะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ก็ยังทำให้ชนพื้นเมืองไม่สามารถเข้าไปอาศัยทำกินยังพื้นที่ที่ได้อาศัยทำกินดั้งเดิมมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษได้

๒.๔.๑.๓ Thailand - Context and Land Governance (Hayward, ๒๐๒๓)

บทความได้อธิบายภาพรวมโครงสร้างกฎหมายที่ดินไทย สถานะสิทธิในกลุ่มต่างๆ และประเด็นความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินและการกระจายที่ดินเพื่อยังชีพของประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งที่น่าสนใจของบทความนี้คือการสรุปสถานการณ์ปัจจุบันในเชิงสิทธิที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทย โดยมีใจความว่าภาคประชาสังคมไทยได้เรียกร้องสิทธิในที่ดินสำหรับเกษตรกรและกลุ่มชาติพันธุ์น้อยในเขตป่าสงวนของรัฐและพื้นที่คุ้มครองมาโดยตลอด และรัฐก็ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่เรื่อยๆ แต่ก็ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

๒.๔.๑.๔ ข้อเสนอเบื้องต้นต่อโฉนดชุมชนในฐานะกลไกการแก้ปัญหาความยากจน (ชิตช่วง, ๒๐๑๕)

งานวิจัยชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลไทยที่มีมาโดยตลอดโดยเฉพาะในกลุ่มเกษตรกรไทยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเครื่องมือหนึ่ง

ที่ถูกหยิบยกมาใช้คือโฉนดชุมชน แต่ผู้วิจัยมองว่ารัฐบาลตีความคำว่า “ชุมชน” ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐบาลยังคงมองว่าชุมชนหมายถึงพื้นที่ที่ยังไม่พัฒนาหรือหมู่บ้าน หรือมองเฉพาะชุมชนทางกายภาพ นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินมากเกินไป ทำให้โฉนดชุมชนที่ใช้อำนาจจากระเบียบหรือประกาศของรัฐบาลมีสถานะที่ไม่มั่นคงเทียบเท่ากับอำนาจจากพระราชบัญญัติ และชุมชนก็ยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิทางกฎหมายให้เห็นสภาพบุคคลที่มีสิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นข้อจำกัดของกฎหมายไทย

๒.๔.๒ ด้านเกษตรพันธสัญญา

๒.๔.๒.๑ ความยั่งยืนทางสังคมของการเลี้ยงไก่เนื้อในระบบพันธสัญญา จังหวัดสุพรรณบุรี (อิตุพร & เล็กน้อย, ๒๐๒๑)

งานวิจัยเชิงสำรวจนี้ประเมินความยั่งยืนทางสังคมของฟาร์มไก่เนื้อขนาดเล็กในระบบเกษตรพันธสัญญา โดยประยุกต์ใช้กรอบการประเมินความยั่งยืนของระบบอาหารและการเกษตร (Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems: SAFA) ที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) กับเกษตรกร ๖๓ ราย ใน ๕ อำเภอของจังหวัดสุพรรณบุรี ผลพบว่าเกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี และสุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์อยู่ในระดับดีมาก ส่วนการค้าที่เป็นธรรมอยู่ในระดับดี สะท้อนให้เห็นว่าแม้ระบบเกษตรแบบพันธสัญญาเป็นระบบที่สามารถพัฒนาสู่การเป็นรูปแบบที่มีความยั่งยืนได้ หากแต่ในบางประเด็นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๒.๔.๒.๒ การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา (วีระพันธ์, ๒๐๑๙)

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์กฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยตั้งคำถามว่ากฎหมายฉบับนี้คุ้มครองเกษตรกรได้ครอบคลุมเพียงใด และติดขัดตรงไหนในทางปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับแนวทางสากลของ UNIDROIT Legal Guide on Contract Farming และเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ โดยงานวิจัยชี้ให้เห็นช่องโหว่เชิงโครงสร้างที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากยังอยู่นอกชายคาการคุ้มครองของกฎหมายไทยปัจจุบัน เช่น การกำหนดว่าต้องมีเกษตรกรตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้น ทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากอยู่นอกการคุ้มครองและเข้าไม่ถึงกลไกไกล่เกลี่ยของรัฐ หรือกฎหมายยังมีช่องให้เลี่ยงผ่านการจัดรูปสัญญา เช่น ทำสัญญาเป็นการซื้อขายครั้งคราว หรือให้เครดิตปัจจัยการผลิตที่ไม่ใช่สัญญา ส่งผลให้มาตรการคุ้มครองใช้ไม่ได้จริง เป็นต้น

๒.๔.๒.๓ Thailand's Contract Farming Act at a Crossroads: Impacts, Shortfalls, and the Need to Better Protect Smallholders (Marks, Baird, & Jirasatthumb, ๒๐๒๔)

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วยข้อมูลจากหลายฝ่าย และชี้ให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวช่วยเพิ่มความโปร่งใส ปรับปรุงกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท และมีผลเชิงยับยั้งบางประการต่อพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมของบริษัท ทว่าผลในเชิงการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรยังมีจำกัด เนื่องจากบทบัญญัติที่ยังมีข้อจำกัด การบังคับใช้ที่จำกัด และโครงสร้างการเมืองและเศรษฐกิจที่ทำให้นายทุนมีอำนาจต่อรองเหนือเกษตรกรรายย่อยอย่างมาก นอกจากนี้ กลไกระงับข้อพิพาทยังถูกออกแบบให้เกิดที่ระดับจังหวัด ทำให้มีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างในห่วงโซ่อุปทานภาพรวมของประเทศที่บริษัทรายใหญ่อาจมีอำนาจเหนือตลาด

บทที่ ๓

การวิเคราะห์กรณีศึกษา

๓.๑ กรณีศึกษาสิทธิที่ดิน: ชุมชนคลองไทรพัฒนา อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี

๓.๑.๑ ภูมิหลังและข้อเท็จจริงโดยสังเขป

ชุมชนคลองไทรพัฒนาเป็นหนึ่งในสี่ชุมชนของ สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ ที่ตั้งถิ่นฐานทำกินในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) พื้นที่ดังกล่าวเป็นข้อพิพาทยึดเยื้อมายาวนานระหว่างรัฐ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับ บริษัท เจียวกังจือพัฒนา จำกัด ผู้ปลูกปาล์มน้ำมันซึ่งถูกกล่าวหาว่าใช้ประโยชน์เกินสัญญาและสิ้นสุดสิทธิการใช้งานแล้ว จน ส.ป.ก. พ้องแพ่งขับไล่ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และคดีถึงที่สุดในชั้นฎีกาปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ ส.ป.ก. ชะรกดและมีอำนาจเรียกคืนพื้นที่จากบริษัท

ภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด ชาวบ้านซึ่งจำนวนมากเป็นผู้ไร้ที่ดินและรวมกลุ่มภายใต้สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ (สกต.) ยังคงเผชิญความตึงเครียดด้านความปลอดภัยและการคุกคามจากความขัดแย้งผลประโยชน์ในพื้นที่ มีเหตุสังหารนักปกป้องสิทธิชุมชนหลายครั้งระหว่างปี ๒๕๕๓-๒๕๕๘ โดยเฉพาะคดีนายไชย บุตรทองเล็ก ถูกยิงเสียชีวิตเมื่อ ๑๑ ก.พ. ๒๕๕๘ และยังมีผู้เสียชีวิตอื่นรวม ๔ รายในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหยิบยกเรียกร้องการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพและการคุ้มครองพยานและชุมชนอย่างจริงจัง แต่กระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ครบถ้วน (IsaraNews, ๒๐๑๕)

แม้มีคำพิพากษาให้รัฐมีอำนาจจัดการพื้นที่ ส.ป.ก. แต่ความไม่แน่นอนเชิงนโยบายกลับยังคงมีอยู่ ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๕๙ หน่วยงานเกี่ยวข้องเคยอ้างใช้นโยบายตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ เพื่อเร่งเรียกคืนที่ดิน ส.ป.ก. ในหลายพื้นที่รวมถึงกรณีคลองไทรพัฒนา อันก่อให้เกิดข้อวิตกกังวลของชุมชนว่าจะกระทบต่อการตั้งถิ่นฐานของผู้ยากไร้ที่รอการจัดสรรตามวัตถุประสงค์เดิมของกฎหมายปฏิรูปฯ

ล่าสุดระหว่างปี ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ สื่อสาธารณะรายงานสัญญาณความตึงเครียดระลอกใหม่ ทั้งการข่มขู่คุกคามสมาชิกชุมชน การอ้างสิทธิจากกลุ่มเอกชน และการทวงถามความคืบหน้าการส่งมอบที่ดินอย่างเป็นทางการให้ผู้ยากไร้ตามเจตนารมณ์กฎหมาย สะท้อนว่าปัญหา “หลังคดีถึงที่สุด” ยังต้องการกลไกสถาบันที่มีเสถียรภาพกว่านี้ในการคลี่คลายข้อพิพาทและจัดสรรสิทธิอย่างเป็นธรรมถ้วนหน้า (GreenNews, ๒๐๒๔)

๓.๑.๒ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจ ส.ป.ก. เว้นคืน จัดซื้อ และรับโอนที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่ใช้ประโยชน์ไม่ตรงวัตถุประสงค์ เพื่อจัดสรรแก่เกษตรกรยากจน

ในรูป “สิทธิทำประโยชน์” (เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑) ซึ่ง ไม่ใช่กรรมสิทธิ์เต็มรูปแบบ และมีข้อจำกัดการโอน เพื่อกันการเก็งกำไร โดยหลักต้องนำที่ดินไปใช้ทำการเกษตรเท่านั้น

(๒) คำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๗ ในคดี ส.ป.ก. กับบริษัทเจียวกังจือฯ ที่รับรองอำนาจของรัฐในการเรียกคืนพื้นที่เพื่อจัดสรรใหม่ให้ผู้มีสิทธิ ซึ่งกลายเป็นฐานคำพิพากษาสำคัญของการคลี่คลายข้อพิพาทในพื้นที่คลองไทรพัฒนา

(๓) คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓๖/๒๕๕๙ ซึ่งเร่งรัดคืนพื้นที่ ส.ป.ก. จากผู้ครอบครองไม่ชอบ ในหลายจังหวัด ทำให้การตีความและการบังคับใช้ในพื้นที่ที่มีชุมชนผู้ยากไร้รอการจัดสรร เกิดผลกระทบเชิงลบ เมื่อไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิทางสังคมควบคู่ไปด้วย

๓.๑.๓ ประเด็นข้อเท็จจริงที่เป็นข้อพิพาท

(๑) แม้คดีจะเป็นที่สิ้นสุดและให้อำนาจ ส.ป.ก.สามารถเรียกคืนสิทธิที่ดินจากบริษัทเอกชนได้ แต่กระบวนการจัดสรรให้ชุมชนยังไม่เสร็จสมบูรณ์ จึงเกิดสุญญากาศเชิงการบริหารที่เปิดพื้นที่ให้เกิดข้ออ้างในสิทธิ และกลายเป็นการข่มขู่คุกคามต่อสมาชิกชุมชนอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

(๒) มีผู้ถูกสังหารอย่างน้อย ๔ รายระหว่างปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ และคดีบางส่วนไม่สามารถสืบสาวถึงผู้บงการ หรือต้องยุติแค่ในชั้นสอบสวนและพิจารณา ทำให้เกิดความหวาดกลัวและบั่นทอนความไว้วางใจต่อระบบยุติธรรม และความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิ

๓.๑.๔ การวิเคราะห์ภายใต้กรอบหลักนิติธรรม

(ก) หลักความชอบด้วยกฎหมายและความแน่นอนของกฎหมาย

คดีที่สิ้นสุดในปี ๒๕๕๗ เป็นการยืนยันอำนาจรัฐในการเรียกคืนพื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์และการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งควรนำไปสู่การจัดสรรอย่างโปร่งใส เท่าเทียม และตรวจสอบได้ การส่งมอบคืนสิทธิให้กับชุมชนที่ยังล่าช้าและไม่เสร็จสมบูรณ์ ทำให้ไม่มีความมั่นคงแน่นอนในสิทธิของชุมชน และเปิดช่องให้เกิดความขัดแย้งรอบใหม่ อันเป็นการขัดกับหลักนิติธรรมที่กฎหมายและความยุติธรรมต้องแน่นอน และสามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ได้ (Legal Certainty)

(ข) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการคุ้มครองจากความรุนแรง

การคุกคามและการสังหารนักปกป้องสิทธิโดยยังไม่สามารถนำผู้กระทำผิดทั้งหมดมารับโทษ สะท้อนให้เป็นถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาคและไม่ยุติธรรม และทำให้สิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของชุมชนไม่ถูกคุ้มครอง องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้หน่วยงานพิเศษของรัฐ เช่น DSI เข้ามีบทบาทเพื่อให้การสืบสวนสอบสวนมีประสิทธิภาพ เป็นอิสระ และต้องมีการคุ้มครองพยานผู้เสียหายตามมาตรฐานสากล (International Commission of Justice, ๒๐๑๖)

(ค) การมีส่วนร่วมของชุมชนและความโปร่งใสของข้อมูล

กรณีคลองไทรพัฒนาเน้นย้ำความจำเป็นของการมีข้อมูลแนวเขตแผนที่ที่ถูกต้องและเข้าถึงได้ รวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดสรรสิทธิ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดและลดข้อพิพาท อีกทั้งยังควรกำหนดแผนการส่งมอบสิทธิที่มีกรอบเวลาและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และมีการอุทธรณ์ การทบทวนกระบวนการต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบได้ตามหลักนิติธรรม (Due Process)

๓.๑.๕ บทสรุป

กรณีคลองไทรพัฒนาชี้ชัดว่าคำพิพากษาถึงที่สุดเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาลิทธิ หากไม่มีกฎหมายหลัก กลไกการปฏิบัติ และสถาบันเฉพาะที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดสรรและการคุ้มครองสิทธิของชุมชนอย่างแท้จริง

๓.๒ กรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา: ผู้เลี้ยงไก่หลายจังหวัดร้องเรียนเงื่อนไขสัญญาและคุณภาพปัจจัยการผลิต

๓.๒.๑ ภูมิหลังและข้อเท็จจริงโดยสังเขป

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๗ ได้ปรากฏกรณีเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ในหลายจังหวัดเข้าร้องเรียนหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าได้รับผลกระทบจากการทำสัญญากับบริษัทเอกชนรายใหญ่ในลักษณะ เกษตรพันธสัญญา เนื้อหาคำร้องเรียนมี แก่นร่วม ๓ ประการ ได้แก่

(๑) เงื่อนไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส

(๒) คุณภาพปัจจัยการผลิตที่บริษัทจัดหา เช่น ลูกไก่ อาหาร วัคซีน ที่ถูกกล่าวหาว่าไม่ได้มาตรฐาน และ

(๓) ภาระหนี้สินจากต้นทุนที่ต้องแบกรับเมื่อผลผลิตไม่ถึงเกณฑ์หรือบริษัทไม่รับซื้อครบ

กระแสร้องเรียนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่อเนื่องในระดับนโยบาย โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) แถลงเมื่อ ๑๓ ธ.ค. ๒๕๖๗ ให้ต้องมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายและการกำกับดูแลระบบเกษตรพันธสัญญา เพราะได้รับเรื่องร้องเรียนจากการเอาเปรียบในสัญญาและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอย่างต่อเนื่อง ชี้ให้เห็นว่าปัญหาไม่ได้เป็นเพียงกรณีเฉพาะบางพื้นที่ แต่เป็นในลักษณะเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ปัญหาในกรอบกฎหมายใหญ่

นอกจากข่าวการร้องเรียนผ่านทางสื่อแล้ว เอกสารเชิงนโยบายของเครือข่ายวิจัยพัฒนาในระดับภูมิภาคยังบันทึกกรณีศึกษาเชิงระบบเกี่ยวกับข้อพิพาทของผู้เลี้ยงไก่ในชัยภูมิและกาญจนบุรี

พร้อมบทเรียนการไล่เกลี่ยข้อพิพาททางเลือก ซึ่งตอกย้ำว่าปัญหาจากการที่ข้อมูลไม่สมมาตร (Information Asymmetry) และเงื่อนไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เป็นหัวใจหลักของความขัดแย้ง (Marks D. , ๒๐๒๒)

๓.๒.๒ กรอบกฎหมายและกลไกกำกับที่เกี่ยวข้อง

กรณีนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ทำสัญญากับเกษตรกรตามนิยาม ต้องจัดแจ้งการประกอบธุรกิจ ใช้สัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรที่เข้าใจง่ายและมีสาระขั้นต่ำ และเมื่อเกิดข้อพิพาทให้มีคณะกรรมการไล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานเลขานุการฯ ณ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ เป็นหน่วยงานกลาง รวมทั้งมีประกาศคู่มืออธิบายขั้นตอนการจัดแจ้งและการดำเนินการของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ดี จากคำสัมภาษณ์และคำร้องเรียนของเกษตรกรจำนวนมาก ปัญหาหลักมิได้มีเพียงการมีหรือไม่มีสัญญา แต่รวมถึงคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่บริษัทจัดหาและความโปร่งใสของเกณฑ์ประเมินผลผลิตซึ่งเป็นรายละเอียดสาระสำคัญของสัญญา ที่หากไม่มีการกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบที่โปร่งใสและได้มาตรฐานไว้อย่างชัดเจน จะทำให้เกษตรกรต้องแบกรับความเสี่ยงฝ่ายเดียวถึงแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองก็ตาม

๓.๒.๓ ประเด็นข้อพิพาทหลักจากกรณีร้องเรียน

(ก) คุณภาพของปัจจัยการผลิตและอัตราความเสียหายของผลผลิต – เกษตรกรหลายกลุ่มตั้งข้อสังเกตว่า ลูกไก่ อาหารสัตว์ วัคซีน ที่บริษัทส่งให้ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้อัตราการตายสูง โตช้า ไม่ถึงเกณฑ์น้ำหนัก และเมื่อเกิดเหตุดังกล่าว บริษัทก็จะอ้างเรื่องการไม่ผ่านเกณฑ์คุณภาพและไม่รับซื้อ จนส่งผลกระทบต่อรายได้ และทำให้เกษตรกรต้องแบกรับภาระในการชำระหนี้ต้นทุนต่างๆ เอง

(ข) เงื่อนไขรับซื้อและการชำระเงิน – มีคำกล่าวอ้างเรื่องการรับซื้อไม่ครบหรือล่าช้า หรือการตีความสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรเมื่อผลผลิตไม่ผ่านเกณฑ์คุณภาพ ซึ่งเกษตรกรไม่สามารถแก้ไขหรือพิสูจน์ที่มาหรือสาเหตุของการทำให้ไม่ได้ตามเกณฑ์คุณภาพดังกล่าวได้ เนื่องจากถูกบังคับจำกัดวิธีการผลิตโดยบริษัทคู่สัญญาทั้งหมด

(ค) ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างและอำนาจต่อรอง – โครงสร้างตลาดแบบควรวมแนวตั้ง (Vertically Integrated) ทำให้บริษัทเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและจัดหาอินพุต ขณะที่เกษตรกรรับภาระหนี้และความเสี่ยงจากการผลิต ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเจรจาต่อรอง เมื่อเกิดข้อพิพาท การเข้าถึงข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับแบบสัญญา ทะเบียนผู้ประกอบการ หรือผลการไล่เกลี่ยยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้เป็นการลดแรงจูงใจการปฏิบัติตามของบริษัทบางราย และทำให้เกิดความพยายามในการเลี่ยงกฎหมาย

๓.๒.๔ การวิเคราะห์ภายใต้กรอบหลักนิติธรรม

(๑) ถึงแม้กฎหมายจะวางกรอบและโครงสร้างสำหรับสัญญา การจัดแจ้ง และการใกล้เคียงไว้แล้ว แต่ความชัดเจนของสิทธิและการคุ้มครองสิทธิยังมีจำกัด เนื่องจากเนื้อหาของสัญญายังไม่จำเป็นต้องระบุให้ชัดในเรื่องมาตรฐานของปัจจัยการผลิตที่บริษัทส่งให้ รวมไปถึงวิธีการตรวจสอบคุณภาพ การชดเชยเมื่อปัจจัยการผลิตต่ำกว่ามาตรฐาน และกรอบเวลาชำระเงินซึ่งส่งผลต่อรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยตรง

(๒) จากการที่ กสม. ออกมาเสนอให้ แก้กฎหมายและยกระดับการกำกับดูแลเกษตรกรพันธสัญญา หลังได้รับคำร้องเรียนจากเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ สะท้อนให้เห็นว่าความเท่าเทียมในการเข้าถึงความเป็นธรรมยังไม่เพียงพอในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีเกษตรกรรายย่อยที่ทำสัญญาแบบรายเดี่ยวหรือมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ตามนิยามของกฎหมาย อันทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(๓) ตัวอย่างการรวบรวมกรณีศึกษาและข้อเท็จจริงโดย MRLG (Marks D' , ๒๐๒๒) บ่งชี้ว่าเมื่อมีข้อมูลที่โปร่งใสและเท่าเทียมกันในการเข้าทำสัญญาหรือเข้ากระบวนการใกล้เคียง จะช่วยถ่วงดุลอำนาจต่อรองของเกษตรกรและทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพขึ้น แต่ในทางปฏิบัติข้อมูลเหล่านี้อย่างยิ่งเข้าถึงได้จำกัด ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งสื่อหรือเครือข่ายภาคประชาชนเป็นหลัก และทำให้อำนาจต่อรองน้อยกว่าบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่า

บทที่ ๔

สรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุป

งานศึกษาวิจัยฉบับนี้เริ่มจากโจทย์เกี่ยวกับหลักนิติธรรมกับความไม่เป็นธรรมในภาคเกษตรกรรมไทย โดยมุ่งไปที่สองประเด็นที่เกี่ยวข้องกันและสำคัญต่อสิทธิของเกษตรกร นั่นคือ (ก) สิทธิในที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และ (ข) ระบบเกษตรพันธสัญญา ซึ่งการศึกษานี้ทำให้ค้นพบประเด็นปัญหาที่กระทบต่อหลักนิติธรรมและความยุติธรรมในหลายจุด

ในด้านสิทธิที่ดิน เครื่องมือเชิงนโยบายอย่าง “โฉนดชุมชน” และโครงการรูปแบบใกล้เคียง เช่น การจัดการที่ดินรวมของชุมชนในเขตป่า หรือที่ดินของรัฐ สามารถยกระดับความมั่นคงเชิงสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากร และเปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงบริการและงบประมาณของภาครัฐได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประเด็น เช่นในด้านศักดิ์ทางกฎหมาย เพราะโฉนดชุมชนมิใช่กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลตามกฎหมายที่ดิน และสถานะของคำว่า “ชุมชน” เองยังไม่ถูกทำให้ชัดเจนในทางกฎหมายว่าควรครอบคลุมถึงแค่ไหน และเป็นมีสิทธิในระดับเดียวกับบุคคลหรือนิติบุคคลหรือไม่อย่างไร ผลคือความขาดชัดเจนของสิทธิดังกล่าวยังมีอย่างจำกัด และยังไม่สามารถนำไปบังคับหรือปฏิบัติใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

ในด้านเกษตรพันธสัญญา ถึงแม้จะมีกฎหมายเฉพาะทางช่วยทำให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมาย โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลรูปแบบสัญญา ที่ทำให้ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร โปร่งใสขึ้น และสร้างให้มีกลไกไกล่เกลี่ยที่ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองต่อเกษตรกรรายย่อยก็ยังคงจำกัดด้วยเหตุสำคัญสามประการ ได้แก่ (๑) เกณฑ์นิยามที่ผูกกับจำนวนเกษตรกรขั้นต่ำ ว่าต้องรวมตัวกันตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้นไป ถึงจะเข้าตามนิยามของกฎหมาย ทำให้ผู้ทำสัญญารายเดียวไม่ได้รับการคุ้มครอง (๒) ยังมีช่องว่างกฎหมาย โดยการเขียนสัญญาให้ไม่เข้าองค์ประกอบตาม พ.ร.บ. ระบบเกษตรพันธสัญญาฯ ถึงแม้ในทางปฏิบัติจะให้ผลเหมือนกันก็ตาม และ (๓) ประสิทธิภาพของกลไกข้อพิพาทที่พึ่งคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่ข้อพิพาทหลายเรื่องอาจต้องการความเป็นอิสระ หรือความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและอำนาจตัดสินหรือสั่งชดเชยที่ชัดเจนและมีอำนาจมากกว่านั้น

กล่าวโดยสรุปคือ การวิเคราะห์ในทั้งสองด้านชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า หากจะทำให้เกิดความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมสำหรับเกษตรกรรายย่อย รัฐจำเป็นต้องทำให้เกิดความชัดเจนในเชิงกฎหมาย เน้นที่การบังคับใช้กฎหมาย ควบคู่ไปกับการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

๔.๒.๑ ยกระดับ “โฉนดชุมชน” สู่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และทำให้ “ชุมชน” เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย

(๑) ตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยโฉนดชุมชนเพื่อการเกษตร”

(ก) กำหนดนิยาม “โฉนดชุมชน” เป็น สิทธิในที่ดินแบบรวมหมู่ ที่มีศักดิ์ทางกฎหมายเทียบเท่า “สิทธิครอบครอง/ใช้ประโยชน์” ตามกฎหมายที่ดินทั่วไป พร้อมกลไกบังคับใช้เฉพาะ โดย

(ข) จัดตั้ง ทะเบียนที่ดินชุมชน เชื่อมฐานข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อความแน่นอนของแนวเขตและการลดข้อพิพาท

(ค) กำหนด “สาระสิทธิขั้นต่ำ” เช่น สิทธิครอบครองใช้ประโยชน์ร่วม สิทธิได้รับความคุ้มครองจากการรอนสิทธิ สิทธิในการฟ้องคุ้มครองสิทธิชุมชน และ เงื่อนไขการใช้เพื่อความยั่งยืน (เขตเพาะปลูก/ป่าใช้สอย/พื้นที่ต้นน้ำ ฯลฯ)

(ง) กำหนด “ข้อจำกัดการโอน” เพื่อกันการเก็งกำไร แต่เปิดทาง คำประกันทางการเงินแบบมีเงื่อนไข (เช่น คำกับสถาบันการเงินสาธารณะ/ธนาคารที่ดิน) เพื่อเสริมสภาพคล่องการลงทุนการเกษตรระดับครัวเรือน

(๒) ทำให้ “ชุมชน” มีสถานะนิติบุคคลเฉพาะ

บัญญัติให้ “ชุมชนผู้ถือโฉนดชุมชน” เป็นนิติบุคคลเฉพาะตามกฎหมาย มีสิทธิทำสัญญา ถือครองทรัพย์สิน ฟ้องและถูกฟ้องได้ กำหนด โครงสร้างธรรมาภิบาลภายใน และ มาตรฐานความโปร่งใส-ตรวจสอบได้ อย่างชัดเจน

(๓) บูรณาการกับกฎหมายทรัพยากรและพื้นที่คุ้มครอง

กำหนดมาตรการเฉพาะพื้นที่สำหรับที่ดินชุมชนที่ทับซ้อนเขตป่าหรือชั้นลุ่มน้ำ พร้อมกำหนดหลักคุ้มครองสิทธิและกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคชุมชน เมื่อรัฐต้องใช้มาตรการจำกัดสิทธิ เช่น Due Process, การชดเชยที่เป็นธรรม, และการทบทวนโดยศาลหรือคณะกรรมการอิสระ

(๔) กลไกข้อพิพาทเฉพาะทาง

จัดตั้งคณะกรรมการหรืออนุญาโตตุลาการด้านที่ดินชุมชนแบบกึ่งตุลาการที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านแผนที่ นิเวศวิทยา ทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่ดิน และอื่น ๆ ให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและชี้ขาดเบื้องต้น โดยอาจให้มีอำนาจสั่งแก้ไขแนวเขต ชดเชย หรือออกมาตรการเยียวยาอย่างเป็นธรรม

๔.๒.๒ คຸ້ມครองเกศตรรายยอให้ทั่วถึง ปิดช่องโหว่ทางกฎหมาย และยกระดับกระบวนการยุติธรรมสำหรับกฎหมายเกษตรพันธะสัญญา

(๑) แก้ไขนิยามและขอบเขตกฎหมายให้ครอบคลุมเกษตรกรรายเดี่ยว

ปรับมาตราเกี่ยวกับนิยามจาก “ตั้งแต่ ๑๐ รายขึ้นไป” เป็นเกณฑ์แบบผสม เช่น พิจารณาจากจำนวนราย หรือ มูลค่าสัญญา หรือ ความต่อเนื่องของความสัมพันธ์ทางการผลิต เพื่อตึงให้เกษตรกรที่ทำสัญญาในลักษณะเป็นรายเดี่ยว เข้าสู่กรอบกฎหมายและการคຸ້ມครอง

(๒) ปิดช่องเลียงรูปแบบสัญญา

ปรับปรุงให้กฎหมายครอบคลุมกรณีแปลงสัญญาเป็นสัญญาประเภทอื่นที่มีผลใกล้เคียงกัน เช่น สัญญาซื้อขายครั้งคราว เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้จริง พร้อมกำหนดรายละเอียดในสัญญาขั้นต่ำที่ต้องมี เช่น รายละเอียดคุณภาพของปัจจัยการผลิต วิธีการทดสอบอิสระ เกณฑ์การรับซื้อและการจ่ายเงิน การรับผิดชอบเมื่อปัจจัยการผลิตที่ส่งให้เกษตรกรต่ำกว่ามาตรฐาน และอัตราเบี้ยปรับจากการชำระเงินล่าช้า เป็นต้น

(๓) สิทธิในการตรวจสอบและการชดเชยที่เป็นธรรม

รับรองสิทธิของเกษตรกรในการ ทดสอบและตรวจพิสูจน์คุณภาพของปัจจัยการผลิต โดยห้องแล็บอิสระ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลการจัดการดูแลคุณภาพผลผลิตที่จำเป็นต่อการตรวจพิสูจน์ในกรณีที่เกิดข้อพิพาท และตารางชดเชยมาตรฐานที่ผูกพันผู้ประกอบการในกรณีที่ต้องชดเชย

(๔) ยกระดับกระบวนการข้อพิพาทจากการมีเพียงแค่คณะกรรมการจังหวัด

จัดตั้งคณะกรรมการอิสระระดับชาติด้านเกษตรพันธะสัญญา หรืออนุญาโตตุลาการเฉพาะทางที่มีองค์ประกอบหลากหลาย และมีผู้เชี่ยวชาญครบทุกด้าน เช่น นักกฎหมาย เกษตรกร สัตวแพทย์ นักเศรษฐศาสตร์ อาจารย์ ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ตัดสิน และออกคำสั่งต่าง ๆ เช่น คำสั่งชดเชย คำสั่งคຸ້ມครองชั่วคราว คำสั่งเปิดเผยข้อมูล และทำหน้าที่เป็นชั้นอุทธรณ์จากระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญ

(๕) การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายในภาพรวมทั้งหมดอย่างสม่ำเสมอ

กำหนดให้ต้องมีการทบทวนกฎหมายและรายงานต่อรัฐสภาทุก ๓-๔ ปี โดยกำหนดให้มีตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ เช่น อัตราข้อพิพาท สัดส่วนสัญญาที่มีการชดเชย เสถียรภาพทางรายได้ของเกษตรกร เพื่อให้กฎหมายมีสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ท้ายที่สุดนี้ หลักของข้อเสนอทั้งหมดคือการทำให้ “สิทธิ” ในภาคเกษตร มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม อยู่ภายใต้กฎหมาย สามารถตรวจสอบได้ และมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ ทั้งหมดนี้คือเงื่อนไขขั้นต่ำที่จะทำให้ “หลักนิติธรรม” ไม่ใช่เพียงหลักการในทฤษฎีกฎหมาย แต่กลายเป็นสิ่งที่จับต้องได้จริงสำหรับเกษตรกรรายย่อยทั่วประเทศ

บรรณานุกรม

- A Kouroutakis. (๒๐๒๕). Rule of law in the AI era: addressing accountability, and the digital divide. *Discov Artif Intell* ๔, ๑๑๕.
- Berthelot ER, Marsh S Fine A. (๒๐๒๕). Public Perceptions of Judges' Use of AI Tools in Courtroom Decision-Making: An Examination of Legitimacy, Fairness, Trust, and Procedural Justice. *Behav Sci (Basel)*, ๔๗๖.
- CCJ. (๒๐๒๔). The Implications of AI for Criminal Justice: Key Takeaways From a Convening of Leading Stakeholders. เข้าถึงได้จาก Council of Criminal Justice.
- Channel News Asia. (2022). No plans for Singapore's criminal courts to use AI in sentencing for now. เข้าถึงได้จาก YouTube Channel:
https://www.youtube.com/watch?v=IJwbnn2v2_A
- D Marks. (๒๐๒๒). Thematic Study พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาของประเทศไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) : ที่มา และ ผลนับถึงปัจจุบัน. MRLG.
- Dae-Hyun. (๒๐๒๕). KT to Build AI Platform for South Korea's Supreme Court Using Mi:dm ๒.๐. เข้าถึงได้จาก Korea Tech Today: <https://koreatechtoday.com/kt-to-build-ai-platform-for-south-koreas-supreme-court-using-midm-๒-๐/>
- Daniel Hayward. (๒๐๒๓). Thailand - Context and Land Governance. เข้าถึงได้จาก Land Portal: <https://landportal.org/book/narratives/๒๐๒๓/thailand>
- Danny Marks, Ian G. Baird, และ Norachit Jirasatthumb. (๒๐๒๔). Thailand's Contract Farming Act at a Crossroads: Impacts, Shortfalls, and the Need to Better Protect Smallholders. *Critical Asian Studies*.
- Emily Binchy. (๒๐๒๒). Advancement or Impediment? AI and the Rule of Law. IIEA.
- FAO. (๒๐๒๒). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. FAO.

- Gilani, R. &. (๒๐๒๓). Artificial Intelligence and The Rule of Law: A Critical Appraisal of A Developing Sector. *Pakistan Journal of Social Research* Vol. ๕, No. ๒, ๗๔๓-๗๕๐.
- Gordon Unzen. (๒๐๒๓). Artificial Intelligence and the Administrative State: Regulating the Government Use of Decision-Making Technology. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology* Vol. ๒๕.
- GreenNews. (๑๑ ๑๐ ๒๐๒๔). ส่อรุนแรงระลอกใหม่ กรณีพิพาทที่ดิน สปก. “ชุมชนคลองโทรพัฒนา สุราษฎร์”. เข้าถึงได้จาก GreenNews: <https://greennews.agency/?p=๓๙๐๕๘>
- Ian G. Baird, และ Chusak Wittayapak. (๒๐๒๕). Communal Land Titling and New Geographies of Development. *Land*.
- International Commission of Justice. (๑๕ ๓ ๒๐๑๖). Thailand: accountability for killings of land rights activists demands involvement of Department of Special Investigations. เข้าถึงได้จาก ICJ: <https://www.icj.org/thailand-accountability-for-killings-of-land-rights-activists-demands-involvement-of-department-of-special-investigations/>
- IsaraNews. (๑๙ ๑๐ ๒๐๑๕). อนุสรณ์สถานรำลึก ๔ นักต่อสู้ ชุมชนคลองโทรพัฒนา สุราษฎร์ฯ. เข้าถึงได้จาก IsaraNews: https://www.isranews.org/content-page/item/๔๒๑๒๒-suratthani_๔๒๑๒๒.html
- Jiajia Yang Zhiyuan Guo. (๒๐๒๕). The Application of Artificial Intelligence in China’s Criminal Justice System. *Legal Issues in the Digital Age* Vol. ๖.
- June M. Liu, Siyang Liu, Chris Z. Yao, Shiyao Cui, Xuanming Zhang, Wen Zhang, Yaru Cao, Advait Bhat, Jian Guan, Wei Wu, Rada Mihalcea, Hongning Wang, Tim Althoff, Tatia M.C. Lee, Minlie Huang Sahand Sabour. (๒๐๒๕). Human Decision-making is Susceptible to AI-driven Manipulation. *arXiv: Artificial Intelligence (cs.AI)*.
- Matthew Heaphy. (๒๐๒๕). How are courts adopting AI in the Asia Pacific region? เข้าถึงได้จาก Thomson Reuters: <https://insight.thomsonreuters.com/sea/legal/posts/how-are-courts-adopting-ai-in-the-asia-pacific-region>
- Naveena Karusala, Mark Riedl Gennie Mansi. (๒๐๒๕). Legally-Informed Explainable AI. *New Frontiers of Human-centered Explainable AI (HCXAI): Participatory Civic AI, Benchmarking LLMs and Hallucinations for XAI, and Responsible AI Audits*.

- Philippe Lavigne Delville. (๒๐๑๗). What is land tenure security and how can it be strengthened?
- Rowena Rodrigues. (๒๐๒๐). Legal and human rights issues of AI: Gaps, challenges and vulnerabilities. *Journal of Responsible Technology* Vol. ๔.
- Rule of Law Index - Thailand. (๒๐๒๔). เข้าถึงได้จาก World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/๒๐๒๔/Thailand/>
- S. Greenstein. (๒๐๒๒). Preserving the rule of law in the era of artificial intelligence (AI). *Artif Intell Law* ๓๐, ๒๙๑-๓๒๓.
- Sayamol Charoenratana, และ Chika Shinohara. (๒๐๑๘). Rural farmers in an unequal world: Land rights and food security for sustainable well-being. *Land Use Policy* Vol. ๗๘.
- Stephen Chen. (๒๐๒๑). Chinese scientists develop AI ‘prosecutor’ that can press its own charges. เข้าถึงได้จาก South China Morning Post: <https://www.scmp.com/news/china/science/article/๓๑๖๐๙๙๗/chinese-scientists-develop-ai-prosecutor-can-press-its-own>
- Stephen Daly. (๒๐๒๔). Artificial Intelligence, the Rule of Law and Public Administration: The Case of Taxation. *The Cambridge Law Journal*.
- Thai PBS Policy Watch. (๑๕ ๖ ๒๐๒๕). รัฐบาลลดขั้นตอน One Map เร่งกำหนดเขตที่ดินทั่วประเทศ. เข้าถึงได้จาก ThaiPBS: <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/agriculture-๔๙>
- ThaiPBS. (๒ ๕ ๒๐๑๗). ศาลตัดสินคดีตา-ยาย เกือบเห็ดในป่าสงวน วันนี้. เข้าถึงได้จาก ThaiPBS: <https://www.thaipbs.or.th/news/content/๒๖๒๐๘๖>
- ThaiPBS. (๒๒ ๘ ๒๐๒๒). เกษตรกรร้องบริษัทเอกชน ทำเกษตรพันธสัญญาไม่เป็นธรรม จ.สุพรรณบุรี - จ.กาญจนบุรี. เข้าถึงได้จาก ThaiPBS: <https://www.thaipbs.or.th/program/People/episodes/๘๙๓๓๗>
- The Council of Europe. (๒๐๒๔). Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law .

The Supreme People's Court of the People's Republic of China. (๒๐๒๕). China launches artificial intelligence platform to boost judicial efficiency. เข้าถึงได้จาก https://english.court.gov.cn/๒๐๒๔-๑๒/๐๕/c_๑๐๕๓๗๐๖.htm

Tom Simonite. (October ๒๐๑๗). AI Experts Want to End 'Black Box' Algorithms in Government. เข้าถึงได้จาก Wired: <https://www.wired.com/story/ai-experts-want-to-end-black-box-algorithms-in-government/>

Tomohiko Tatsumi, Go Naruse, Kentaro Maeda Naomi Aoki. (๒๐๒๔). Explainable AI for government: Does the type of explanation matter to the accuracy, fairness, and trustworthiness of an algorithmic decision as perceived by those who are affected? Government Information Quarterly Vol. ๔๑, Issue ๔.

UNIDROIT, FAO and IFAD. (๒๐๑๕). UNIDROIT/FAO/ IFAD Legal Guide on Contract Farming.

Venice Commission. (๒๐๑๖). Rule of Law Checklist.

Yee-Fui Ng Benedict Sheehy. (๒๐๒๔). The Challenges of AI Decision-Making in Government and Administrative Law: A Proposal for Regulatory Design. Indiana Law Review Vol. ๕๗, ๖๖๕.

Zacarias Torres Hernandez, Edgar Oliver Cardoso Espinosa Aboud Barsekh-Onji. (๒๐๒๕). Advancing smart public administration: Challenges and benefits of artificial intelligence. Urban Governance.

เบญญาภา อิตุพร, และ อุ๋นเรื่อน เล็กน้อย. (๒๐๒๑). ความยั่งยืนทางสังคมของการเลี้ยงไก่เนื้อในระบบพันธสัญญา กรณีศึกษา เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อขนาดเล็กในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.

เมธา มาสขาว. (๘ ๕ ๒๐๑๗). สรุบบทเรียนคดีตายเย็บเห็ด สื่อสร้างดราม่า ถึงระบบยุติธรรม "ตันธาร". เข้าถึงได้จาก Isra News: <https://www.isranews.org/content-page/item/๕๖๐๕๔-drama.html>

และคณะ ผศ. ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (๒๐๑๘). แนวปฏิบัติในการรับรองสิทธิชุมชนที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กนิษฐา ชิตช่วง. (๒๐๑๕). ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อโฉนดชุมชนในฐานะกลไกการแก้ปัญหาความยากจน. วารสาร
ปัญญาวิวัฒน์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๓.

กรมประชาสัมพันธ์. (๕ ๖ ๒๐๒๕). กรม. เห็นชอบแนวทางลดขั้นตอน และปรับปรุงแผนที่ One Map ให้
ถูกต้อง ทันสมัย ไม่ทับซ้อน. เข้าถึงได้จาก กรมประชาสัมพันธ์:

<https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/๓๙/iid/๓๙๕๐๘๗>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๒๒ ๙ ๒๐๒๑). สรุปสาระสำคัญเสวนาวิชาการ ความเข้าใจ
คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสำนักกฎหมายบ้านเมือง. เข้าถึงได้จาก TU Law:

<https://law.tu.ac.th/seminar-summary-legal-positivism/>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๗ ๒ ๒๐๒๒). สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการเรื่อง "เกษตร
พันธสัญญา (Contract Farming) กลไกที่ทำให้ราคาอาหารและสินค้าเกษตรผันผวน? เข้าถึงได้จาก
TU Law: <https://law.tu.ac.th/seminar-summary-contract-farming/>

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย, คดี
หมายเลขแดงที่ อส. ๔/๒๕๖๑ (ศาลปกครองสูงสุด ๒๐๑๘).

ฐานเศรษฐกิจ. (๑๓ ๕ ๒๐๒๕). กรม. ต่ออายุ “ธนาคารที่ดิน” อีก ๕ ปี เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน. เข้าถึงได้
จาก ฐานเศรษฐกิจ: <https://www.thansettakij.com/real-estate/๖๒๗๓๙๗>

ดร. วิโรจน์ ณ.ระนอง. (๒๐๑๕). ทลายสัญญาทาส คอนแทรกต์ฟาร์มมิ่ง. เข้าถึงได้จาก TDRI:
<https://tdri.or.th/๒๐๑๕/๐๓/๒๐๑๕๐๓๑๗/>

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๐๐๓). ธรรมชาติ: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. เข้าถึงได้จาก สถาบัน
พระปกเกล้า:

https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9C%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A5%3A_%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%8D%E0%B8%8D%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%80%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B8%88%E0%B8%AD%E0%B8%8D%E0%B

ทวี เป็นหะชัน. (๒๐๒๒). ปัจจัยความสำเร็จโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
ของกรมที่ดิน กรณีศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส . หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่
๗๙.

ทวีศักดิ์ เกิดโกคา. (๗ ๑๑ ๒๐๑๕). เสี่ยงจากคลองโทรฯ: ชุมชนเกษตรกรไร้ที่ดิน เผยเหตุผลยัดที่รัฐคืนจากทุน. เข้าถึงได้จาก Prachatai: <https://prachatai.com/journal/๒๐๑๕/๑๑/๖๒๓๒๒>

ธิดารัตน์ พูนประสิทธิ์, ศิริลักษณ์ นามวงศ์, วนาลัย วิริยะสุธี, และ อารังเจต พัฒมุข. (๒๐๒๓). การจัดการการผลิตมันฝรั่งฤดูแล้งในระบบพันธสัญญาของเกษตรกร อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม. วารสารบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑.

นนท์ นุชหมอน. (๒๐๑๓). เกษตรพันธสัญญา: ภาพรวมและบทสำรวจประเด็นปัญหาในประเทศไทย.

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์. (๒๐๑๙). การคุ้มครองสิทธิเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา. วารสารรัชต์ภาคย์ Vol.๑๓.

ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (๒๐๑๐).

ผศ. ดร. สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์. (๒๐๑๕). การเกษตรแบบพันธสัญญา: ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเพื่อลดความเสี่ยงของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่เนื้อของไทย. วารสารวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ (๒๐๑๐).

วิภาวี สุขสารัญ, และ ภัทรมน สาทรักษ์. (๒๐๒๔). ปัญหาทางกฎหมายในสิทธิที่ดินทำกินของชนพื้นเมืองในประเทศไทย: ศึกษากรณีกะเหรี่ยงแก่งกระจาน. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายมหาวิทยาลัยบูรพา.

สถานีประชาชน Thai PBS. (๑๘ ๕ ๒๐๒๒). เกษตรกร ๔ จังหวัด ร้องบริษัทเอกชนทำเกษตรพันธสัญญาไม่เป็นธรรม. เข้าถึงได้จาก Thai PBS: <https://www.thaipbs.or.th/program/People/episodes/๘๖๙๘๓>

สื่อรุนแรงระลอกใหม่ กรณีพิพาทที่ดิน สปก. “ชุมชนคลองโทรพัฒนา สุราษฎร์”. (๑๑ ๑๐ ๒๐๒๔). เข้าถึงได้จาก Green News: <https://greennews.agency/?p=๓๙๐๕๘>

สำนักข่าวอิศรา. (๒๐๑๘). เฝ้าบ้านกะเหรี่ยงแก่งกระจาน ศาลปค.สูงสุด ให้กรมอุทยานฯ ชดใช้ 'ปู่คออี้' กับพวก คนละ ๕ หมื่น. เข้าถึงได้จาก สำนักข่าวอิศรา: <https://www.isranews.org/content-page/item/๖๖๗๗๔-law-๖๖๗๗๔.html>

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา. (๒๐๑๗). คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำหรับการใกล้เคียงข้อพิพาท .

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปลดล็อกศักยภาพกฎหมายไทย ใช้ AI-คลาวด์ เร่งขับเคลื่อนสู่สมาชิก OECD อย่างยั่งยืน. (๓๐ June ๒๐๒๕). เข้าถึงได้จาก Microsoft: <https://news.microsoft.com/th-th/๒๐๒๕/๐๖/๓๐/ocssuccessstory-th/>

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (๓ ๔ ๒๐๑๙). การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา. เข้าถึงได้จากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค:
https://www.ocpb.go.th/news_view.php?nid=๙๗๖๒

สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี. (ม.ป.ป.). มารูจักเอกสารสิทธิ์ที่ดินประเภทต่างๆ กันเถอะ. เข้าถึงได้จากสำนักงานที่ดิน:

<https://www.dol.go.th/nonthaburi/pages/%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%B๙%E๐%B๙%๘๙%E๐%B๘%๘๘%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๙%๘๐%E๐%B๘%AD%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%AA%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%AA%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๗%E๐%B๘%๙๘%E๐%B๘%B๔%E๐%B๙%๘C%E๐%B๘%๙๗%E๐%B๘%B๕%E๐%B๙%๘๘%E๐%B๘%๙๔>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๐๒๓). สำมะโนการเกษตร พ.ศ. ๒๕๖๖ ทัวราชอาณาจักร.

สุภากร ยอดประทุม. (๒๐๑๗). มาตรฐานทางกฎหมายในการควบคุมทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์.

อติเทพ อูยยะพัฒน์. (๖ ๘ ๒๐๒๒). หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เข้าถึงได้จาก ศาลรัฐธรรมนูญ:

https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/%E๐%B๘%AB%E๐%B๘%A๕%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%๙๙%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๕%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๘%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%๙๕%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%๙๐%E๐%B๘%๙๘%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๑%