

บันทึก

เรื่อง เอกชนขอจัดตั้งบริษัทการบิน

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๕๐๓/๑๕๗๙๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ แจ้งว่า กระทรวงคมนาคมได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับความในข้อ ๒ ข.แห่งสัญญาที่บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ได้ทำไว้กับบริษัท เอส.เอ.เอส. ว่าจะมีผลผูกพันรัฐบาลไทยในการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้บุคคลอื่นใดทำการบินระหว่างประเทศอีกหรือไม่เพียงใด

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือกระทรวงคมนาคมที่หาหรือมาและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่า ได้มีเอกชนเสนอขอจัดตั้งบริษัทระวานนท์ไทยแอร์คาโก จำกัด “วะรันแอร์” เพื่อทำการขนส่งพัสดุภัณฑ์ทางอากาศโดยเฉพาะ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเสนอี่นี้จะ เป็นประโยชน์ จึงลงมติให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณาเสนอความเห็นมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป กระทรวงคมนาคมได้ให้กรมการบินพาณิชย์เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการพิจารณา กรมการบินพาณิชย์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงสัญญาที่บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ได้ทำไว้กับบริษัท เอส.เอ.เอส. ในการจัดตั้งบริษัทการบินไทย จำกัด (ที.เอช.เอ.ไอ.) ด้วย เพราะความในข้อ ๒ ข.ของสัญญาฉบับนี้มีว่า “วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ ที.เอช.เอ.ไอ.คือเพื่อการรับขนคน สิ่งของและไปรษณียภัณฑ์ทางอากาศระหว่างประเทศ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกัน โดยรับอำนาจเต็มจากรัฐบาลแห่งประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าปี ในอันที่จะให้บริการเป็นผู้รับขนทางอากาศระหว่างประเทศแห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียว ในเส้นทางที่ ที.เอช.เอ.ไอ.จะกำหนดภายใต้บังคับเงื่อนไขว่า เส้นทางดังกล่าวต้องสอดคล้องกับความตกลงการเดินอากาศที่ประเทศไทยทำไว้ การที่ ที.เอช.เอ.ไอ.จะได้รับอำนาจทำการแต่ผู้เดียวนั้น จะต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ ที.เอช.เอ.ไอ.จะทำสัญญามอบให้บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด รับเอาเส้นทางที่ ที.เอช.เอ.ไอ.ไม่ติดใจให้บริการไปดำเนินการเอง หากว่า ที.เอช.เอ.ไอ.กับบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ตกลงกันให้เป็นเช่นนั้น” ซึ่งเป็นข้อความที่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นว่า การที่รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในการทำสัญญาฉบับนี้ที่บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ทำกับบริษัท เอส.เอ.เอส. นั้น จะมีผลทำให้ความในข้อ ๒ ข.ของสัญญาฉบับนี้ผูกพันรัฐบาลในการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้บุคคลอื่นใดทำการบินระหว่างประเทศอีกหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหา

ดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า โดยนิตินัยแล้ว สัญญาย่อมมีผลผูกพันแต่เฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น ห้ามข้อผูกพันใด ๆ แต่บุคคลภายนอกสัญญาไม่ สำหรับปัญหาเรื่องนี้เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมาย โดยเฉพาะแล้วจะเห็นได้ว่า สัญญาที่บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ทำไว้กับบริษัท เอส.เอ.เอส. ในการจัดตั้งบริษัทการบินไทย จำกัด (ที.เอช.เอ.ไอ.) ขึ้นนั้น ย่อมมีผลผูกพันระหว่างบริษัททั้งสอง ซึ่งเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันใด ๆ กับรัฐบาลเลย แม้ว่าความในข้อ ๒ ข. แห่งสัญญานั้นจะได้ระบุไว้ว่า บริษัทการบินไทย จำกัด ได้รับอำนาจเต็มจากรัฐบาลแห่งประเทศไทยในอันที่จะให้บริการเป็นผู้รับขนทางอากาศระหว่างประเทศแห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียวในเส้นทางที่บริษัทฯ จะกำหนด สัญญานับนี้ก็มีผลผูกพันรัฐบาลซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสัญญาที่จะต้องผูกพันตามสัญญาด้วยไม่ คงผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น และแม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด ได้นำสัญญานับนี้เสนอให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบแล้วก็ตาม ก็เป็นเพียงความเห็นชอบที่รัฐบาลให้ไปในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด อันเป็นความผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ความในข้อ ๒ ข. ของสัญญาดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันรัฐบาล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) ในการที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นใดทำการบินระหว่างประเทศแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ในการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งบริษัทขึ้นดำเนินการบินนั้นตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายฯ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลโดยเฉพาะ ฉะนั้น การที่จะสมควรให้เอกชนจัดตั้งบริษัทการบินขึ้นอีกหรือไม่เช่นในกรณีนี้ จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘

^๑ มาตรา ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลหรือได้รับสัมปทานแล้ว