

บันทึก (ฉบับที่ ๒)

เรื่อง สัญญาซื้อและสร้างวิทยุ ๑๐๐ กิโลวัตต์ที่จังหวัดนนทบุรี

ตามหนังสือเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ ๕๒๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่งเรื่องสัญญาซื้อและสร้างวิทยุ ๑๐๐ กิโลวัตต์ที่จังหวัดนนทบุรีซึ่งกรมไปรษณีย์โทรเลขได้แจ้งให้บริษัทอินเตอร์เนชั่นแนลอินิเเนียริ่ง ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สัญญา ยังคงใช้ได้สมบูรณ์ และรัฐบาลพร้อมที่จะขยายเวลาให้แก่บริษัทตามสมควร แต่ได้รับตอบจาก บริษัทว่า สัญญาได้สิ้นสุดลงแล้วนับแต่ญี่ปุ่นได้ยึดครองประเทศไทย กระทรวงคมนาคมเห็นว่าการเลิกสัญญาไม่มีการเสียหายอย่างใดในด้านการเงิน จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาผลได้ผลเสียรวมทั้งข้อกฎหมายให้เป็นที่น่าพอใจจะเห็นสมควรให้สัญญาดังกล่าว ข้างต้นเลิกกันไปหรือจะควรประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณา เอกสารที่ส่งมาใหม่อันเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วตามบันทึก ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้เสนอมายังกรมเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี โดยหนังสือที่ น.๒๕๐/ ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า บริษัทไม่สามารถปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญาให้ แล้วเสร็จไปได้เนื่องจากสงครามได้อุบัติขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำชี้แจงจากผู้แทน กระทรวงคมนาคมซึ่งได้มาร่วมประชุมว่า ของได้ส่งมาแล้วประมาณ ๘๐% ของของทั้งหมดที่ จะต้องส่งตามสัญญา

เมื่อสงครามได้สิ้นสุดลงแล้ว ตามปกติกรมไปรษณีย์โทรเลขย่อมอยู่ในฐานะที่ จะต้องแจ้งให้บริษัทปฏิบัติตามสัญญาให้เสร็จไป เพราะเหตุนี้เอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ แนะนำไว้ในบันทึกฉบับแรกให้อ้างว่าสัญญานั้นยังสมบูรณ์อยู่โดยมิต้องบอกเลิกสัญญา เป็นแต่ ขยายเวลาให้บริษัทที่จะทำการนั้นต่อไปให้เสร็จทั้งนี้ก็เพราะว่าบริษัทหนึ่งเคยเสียมิได้แสดงเจตนา ให้เป็นที่ประจักษ์แต่อย่างใด บัดนี้บริษัทได้แจ้งให้ทราบโดยหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่า บริษัทไม่ยอมดำเนินงานนั้นต่อไป และอ้างว่าสัญญานั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว การที่บริษัทได้อ้างถึง ฐานะในทางกฎหมายของบริษัทเช่นนี้ จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาใหม่ทั้งหมด เนื่องจากไม่เป็น ที่ตกลงกันในทางกฎหมายระหว่างกรมไปรษณีย์โทรเลขกับบริษัทว่า ในขณะนี้สัญญายังคงใช้ได้อยู่ หรือใช้ไม่ได้แล้ว

หากกรมไปรษณีย์โทรเลขยื่นกรณที่จะให้บริษัทปฏิบัติตามสัญญาให้เสร็จสิ้น ไป ปัญหาที่จะต้องทราบอันเนื่องแต่การที่บริษัทไม่ยอมพิจารณาว่าบริษัทยังคงมีความผูกพันตาม

กฎหมายอยู่ก็คือว่า กรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ในฐานะที่จะฟ้องร้องต่อศาล หรือดำเนินการตามกฎหมายโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ให้เสร็จเด็ดขาดไป และบังคับให้บริษัทดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาให้เสร็จไปได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกามีใช้จะไม่ทราบว่ามีทางในกฎหมายอยู่บ้างที่อาจนำมาวินิจฉัยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ โดยบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือข้อความในสัญญานั้นเอง กล่าวคือ

ก) อาจจะได้ว่าสัญญานั้นได้สิ้นสุดลง แล้วตามมาตรา ๒๑๙^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะว่าการชำระหนี้ที่กลายเป็นพ้นวิสัย ข้อนี้เองเป็นข้อที่บริษัทได้อ้างมาในหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๙๓ คือบริษัทได้อ้างว่าการพ้นวิสัยนี้มีได้เนื่องมาจากความผิดของบริษัท แต่เนื่องด้วยพฤติการณ์ (สงคราม) ซึ่งบริษัทต้องรับผิดชอบ (เหตุสุดวิสัย)

ข) ผู้ว่าจ้าง (กรมไปรษณีย์โทรเลข) อาจจะได้ว่าตนมีสิทธิที่จะเลิกสัญญานั้นได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๖ ถึงมาตรา ๓๙๔ และสัญญาข้อ ๒๒) เนื่องจากการผิดสัญญา แต่จะต้องระลึกว่าผู้ว่าจ้างมีสิทธิเช่นว่านี้ก็แต่เมื่อการชำระหนี้ได้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุอันจะโทษบริษัท (ลูกหนี้) ได้เท่านั้น ตามมาตรา ๓๘๙ ตามที่เห็นได้จากข้อ ก) ข้างต้น เป็นการแน่นอนที่เดียวว่าในกรณีเลิกสัญญากันบริษัทจะต้องคัดค้านว่าการไม่ชำระหนี้มีได้เนื่องมาจากความผิดของบริษัท หรือบริษัทอาจจะต้องสูญเสียไปถึงว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น เพราะรัฐบาลได้ทำการประกาศสงครามก็ได้ นอกจากนั้น ถ้ากรมไปรษณีย์โทรเลขทำการเลิกสัญญาได้เป็นผลสำเร็จ ก็จะต้องระลึกว่าในกรณีเลิกสัญญานั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะต้องกลับไปสู่ฐานะเดิมของตน (เงิน สิ่งของ บริการต่างๆ ฯลฯ) ซึ่งหมายความว่าความยุ่งยากในทางกฎหมายขึ้นมากมายโดยไม่ต้องสงสัย

ค) ผู้ว่าจ้าง (กรมไปรษณีย์โทรเลข) อาจจะได้ว่าตนมิได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาโดยไม่มีการขยายเวลาให้ตามควรเพื่อประโยชน์แก่บริษัท ตามที่กล่าวไว้ในสัญญาข้อ ๒๓ ข้อนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ปฏิบัติไปแล้ว แต่ก็ได้ถูกบริษัทปฏิเสธมา โดยอ้างว่าสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้วดังได้กล่าวมาในข้อ ก) ข้างต้น

ง) อาจจะได้ว่าสัญญานั้นเพียงแค่พักใช้โดยที่สงครามได้เลิกขึ้น และจะใช้อีกภายหลังที่การรบพุ่งได้สิ้นสุดลง และเหตุสุดวิสัยได้หมดสิ้นไปแล้ว ปัญหาเรื่องการพักใช้ตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก เช่น เอฟ.ปอลลอค (หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญา) มีความเห็นว่าควรที่จะพักใช้ แต่จะพักใช้ไม่ได้ถ้าหากมีการเกี่ยวข้องกับ หรือให้ความช่วยเหลือแก่ศัตรู (หน้า ๓๔๘) และ ออปเปนไฮม์ (ว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ) มีข้อพักใช้เพียงน้อยราย (ถือหลักในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน) ในเรื่องสัญญาก็คล้ายคลึงกับสัญญาของเรา (หน้า ๒๖๘)

คณะกรรมการกฤษฎีการู้สึกว่าควรที่จะวินิจฉัยสัญญากฎหมายข้อใดข้อหนึ่งดัง

^๑ มาตรา ๒๑๙ ถ้าการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ได้ก่อหนี้ และซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบนั้นไว้ ทานว่าลูกหนี้เป็นอันทอดพ้นจากการชำระหนี้

กล่าวข้างต้นนี้ แม้จะมีความเห็นไปไม่ว่าในทางใด ก็ไม่อาจจะก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐบาลเช่นสมมติว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขจะคงยืนยันให้บริษัทปฏิบัติงานนี้ต่อไปจนเสร็จ ก็เป็นการแน่นอนที่กรมไปรษณีย์โทรเลขจะต้องไปศาลในฐานะเป็นโจทก์หรือจำเลยก็ได้ ตามวิธีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้วแต่จะเลือกเอา คณะกรรมการกฤษฎีกาจำต้องชี้แจงให้ทราบว่าในกรณีใดก็ตาม ปัญหากฎหมายที่จะเกิดขึ้นนั้นน่าจะเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันในศาลอย่างยืดเยื้อ ทั้งจะไม่พ้นความยุ่งยากและไม่แน่นอนในปัญหาอันเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศไปด้วย นี่ก็หมายความว่าความถึงการเสียเวลาและเสียเงินเป็นค่าใช้จ่ายมากมายยิ่งกว่านั้นกรณีนี้เป็นข้อที่ได้แย้งกันอยู่ ศาลจะตัดสินชี้ขาดให้เป็นคุณแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขหรือไม่นั้น ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัด

ในลักษณะการตั้งได้กล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาใครจะขอเสนอให้ระลึกว่าของก็ได้ส่งมาแล้วเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นได้เป็นที่เข้าใจตามที่กรมไปรษณีย์โทรเลขแถลงว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขไม่ได้รับความเสียหายเลยคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่เสนอความเห็นทางที่ดีที่สุดไม่ควรยกปัญหานี้ขึ้นและไม่ควรคัดค้านในทางกฎหมาย ซึ่งรูปการที่บริษัทถือเอา

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๙๓