

บันทึก

เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมาย (การต่อสัญญาให้
บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๔๐๑/๑๒๖๑๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๒ ทหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หลังสงครามโลกครั้งที่สองบริษัทสายการบินต่าง ๆ ได้ขออนุมัติต่อรัฐบาลไทย จัดตั้งบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (Aeronautical Radio of Siam Ltd.) ขึ้น ทำหน้าที่สื่อสารคมนาคมและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือการเดินอากาศเนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลไทยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ดังนั้นจึงได้มีการทำสัญญาระหว่างกระทรวงคมนาคมและบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๖ กระทรวงการคลังได้รับซื้อหุ้นของบริษัทนี้ทั้งหมดมาเป็นของทางราชการและในปี พ.ศ.๒๕๐๗ รัฐบาลได้ยอมให้บริษัทสายการบินต่าง ๆ เข้าร่วมถือหุ้นได้อีกและคงดำเนินการต่อไปในรูปรัฐวิสาหกิจ ต่อมาก็ได้มีการต่อสัญญาที่กล่าวข้างต้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันรวม ๔ ครั้ง ครั้งหลังสุดได้ทำเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลบังคับถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๒

ในขณะที่ได้จัดตั้งบริษัทฯ ดังกล่าว พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๘๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ แต่ในปี พ.ศ.๒๔๙๑ ที่จัดตั้งบริษัทฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ.๒๔๗๘ โดยพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๔๙๑ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตพิเศษให้บุคคลใดใช้เครื่องวิทยุและเครื่องวิทยุพิเศษเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยของการเดินอากาศพลเรือนโดยเฉพาะได้ และบริษัทฯ ก็ได้รับใบอนุญาตพิเศษนี้เรื่อยมาจนกระทั่งในปัจจุบัน โดยบริษัทฯ ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๔๙๘ (ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ.๒๔๗๘) ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๔๙๘ แต่โดยที่ปรากฏว่า ในปี พ.ศ.๒๕๑๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๑๗ (ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๘๐) ซึ่งมีมาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี” ดังนั้นกระทรวงคมนาคมจึงขอทหารือปัญหาทางกฎหมายรวม ๒ ประการ คือ

(๑) โดยที่กระทรวงคมนาคมยังมีความจำเป็นที่จะให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ดำเนินกิจการต่อไป กระทรวงคมนาคมจะต้องต่อสัญญาดังกล่าวให้บริษัทฯ

อีกหรือไม่ เพราะในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้รับซื้อหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทฯ มาดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจ และ

(๒) การดำเนินธุรกิจของบริษัทฯ เป็นการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ประชุมปรึกษาหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและกรมการบินพาณิชย์) และผู้แทนบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความว่า แต่เดิมรัฐบาลเป็นผู้จัดทำบริการวิทยุการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดำเนินการ จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่สองไม่มีเครื่องบินพลเรือนทำการบิน กิจกรรมนี้จึงต้องเลิกล้มไป ครั้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสงบลง การบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ถูกจัดให้มีขึ้นใหม่ในลักษณะที่เจริญก้าวหน้าไปกว่าเดิมมาก แต่กรมไปรษณีย์โทรเลขไม่สามารถให้บริการตามความต้องการได้ ดังนั้นในปี พ.ศ.๒๔๘๙ กรมการขนส่งจึงขอรับโอนกิจการวิทยุการบินมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลขและได้เสนอโครงการรวมทั้งเงินค่าใช้จ่ายไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแต่ไม่มีเงินที่จะอนุมัติให้ตามที่ขอ จึงต้องระงับเรื่องไว้ ต่อมาบริษัทสายการบินต่าง ๆ จึงได้ร่วมกันขออนุมัติต่อรัฐบาลจัดตั้งกิจการขึ้นเองเป็น”บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด”(Aeronautical Radio of Siam Ltd.) โดยมีสัญญาระหว่างกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาลกับบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ ให้บริษัทฯ ทำหน้าที่สื่อสารคมนาคมอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือการเดินทางอากาศ มีกำหนด ๑๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๖ กระทรวงการคลังได้รับซื้อหุ้นของบริษัทฯ ทั้งหมดมาเป็นของทางราชการ โดยใช้ชื่อบริษัทเป็นภาษาไทยเหมือนเดิม แต่ชื่อภาษาอังกฤษเปลี่ยนเป็น (Aeronautical Radio of Thailand Ltd.) และในปี พ.ศ.๒๕๐๗ ได้ยอมให้บริษัทสายการบินต่าง ๆ เข้าร่วมถือหุ้นได้ ในการนี้ปรากฏว่าได้มีการต่อสัญญาดังกล่าวข้างต้นรวม ๔ ครั้ง ครั้งหลังสุดทำการต่อสัญญาเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๒ มีกำหนด ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาปัญหาข้อแรกที่กระทรวงคมนาคมหารือมาว่า โดยที่กระทรวงคมนาคมยังมีความจำเป็นที่จะให้บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ดำเนินกิจการต่อไป กระทรวงคมนาคมจะต้องต่อสัญญาดังกล่าวให้บริษัทฯ อีกหรือไม่ แล้ว เห็นว่า ตามสัญญาระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทฯ ไม่ว่าจะฉบับแรกหรือฉบับต่อ ๆ มา ย่อมเห็นได้ชัดว่า สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่บริษัทฯ ได้มาและเกิดขึ้นจากหนังสือสัญญานั้น บริษัทฯ ได้มาในฐานะที่รัฐบาลตกลงยินยอมให้บริษัทฯ เป็นผู้รับอนุญาตจัดตั้งดำเนินการและบำรุงรักษาการวิทยุสื่อสารเกี่ยวกับการบินระหว่างประเทศตามความต้องการของผู้ขนส่งทางอากาศที่เดินสายการบินระหว่างประเทศ เพื่อให้การขนส่งทางอากาศได้ดำเนินไปด้วยความปลอดภัย สม่าเสมอและด้วยสมรรถภาพ ตามหนังสือสัญญาดังกล่าวทุกฉบับ ไม่มีข้อสัญญา

ข้อใดที่ผูกมัดฝ่ายรัฐบาลว่า ถ้าบริษัทฯ ขอต่อสัญญาแล้ว รัฐบาลจะต้องต่อให้แก่บริษัทฯ ตามที่ขอมา นอกจากนั้นตามข้อ ๑๗^๑ของหนังสือสัญญา ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ และตามข้อ ๑๔^๒ของหนังสือสัญญาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ซึ่งใช้เป็นหลักในการต่อสัญญาครั้งต่อมายังมีข้อความให้รัฐบาลมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับบริษัทฯ ได้ด้วย ดังนั้น จึงต้องถือว่า การที่จะต่อสัญญาให้แก่บริษัทฯ หรือไม่ หรือจะอนุญาตให้ต่อโดยมีระยะเวลาสั้นเพียงใด หรือจะต่อโดยคงเงื่อนไขไว้ตามเดิม หรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเดิมหรือไม่ประการใด ย่อมเป็นอำนาจของรัฐบาลโดยสิทธิขาด และการใช้อำนาจดังกล่าวก็ไม่เกี่ยวกับฐานะของบริษัทฯ ว่า จะดำเนินการในรูปรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และเมื่อการต่อสัญญาเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลแล้ว ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะถือหุ้นในบริษัทฯ มากหรือน้อยเพียงใด รัฐบาลก็ย่อมมีอำนาจจะต่อสัญญาให้บริษัทฯ หรือจะไม่ต่อสัญญาให้ก็ได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นควรเสนอข้อสังเกตว่า ปัญหาเรื่องบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด นี้จะพิจารณาแต่เพียงปัญหาทางกฎหมายที่กระทรวงคมนาคมหรือมาว่าจะต้องต่อสัญญาดังกล่าวให้บริษัทฯ อีกหรือไม่ นั้น อาจไม่เพียงพอ เพราะยังมีปัญหาทางนโยบายอยู่อีกว่าสมควรจะต่อสัญญาดังกล่าวให้แก่อะไรบ้าง บริษัทฯ อีกหรือไม่เพียงใด ซึ่งปัญหาในข้อหลังนี้อยู่ในดุลพินิจพิจารณาของกระทรวงคมนาคม ปัจจุบันปรากฏว่าสัญญาที่บริษัทฯ ได้ทำไว้กับรัฐบาลและได้มีการต่ออายุมาเป็นลำดับจนถึงครั้งสุดท้ายก็ได้หมดอายุลงแล้ว ถ้ากระทรวงคมนาคมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต่ออายุสัญญาและไม่ประสงค์จะต่ออายุสัญญาให้บริษัทฯ อีกก็สามารถที่จะกระทำได้ ส่วนปัญหาที่ว่าสิทธิและประโยชน์บางประการที่รัฐบาลเคยให้กับบริษัทฯ ไว้ตามสัญญา เช่น สิทธิในการให้ใช้ทรัพย์สินและสถานที่ตั้งของบริษัทฯ หรือสิทธิบางอย่างที่รัฐบาลสัญญาว่าจะให้แก่บริษัทฯ เช่น การจะพิจารณาให้ได้รับยกเว้นภาษีอากรต่าง ๆ สำหรับเครื่องมือเครื่องใช้ที่นำมาใช้ในการดำเนินกิจการ

^๑ ข้อ ๑๗ เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งหลาย ให้สัญญาฉบับนี้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน พุทธศักราชสองพันสี่ร้อยเก้าสิบเอ็ด เป็นต้นไป และให้คงมีผลบังคับอยู่ต่อไปมีกำหนดเวลาสิบปี คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกสัญญาฉบับนี้ได้โดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือไปยังอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเวลาหกเดือนปฏิทิน รัฐบาลตกลงว่าในวันที่สัญญาฉบับนี้มีผลบังคับ รัฐบาลจะแจ้งให้ผู้ขนส่งทางอากาศทั้งหลายบรรดาที่มีส่วนได้เสียในการนี้ทราบเนื้อความแห่งสัญญานี้

^๒ ข้อ ๑๔ ในกรณีที่บริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตตามบอกกล่าวล่วงหน้า และให้ถือว่าสัญญานี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้รับทราบถึงการบอกเลิกสัญญานั้น

ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติบกพร่องในหน้าที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจมีหนังสือแจ้งให้ฝ่ายนั้นทราบถึงการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติบกพร่องและเรียกให้ฝ่ายนั้นปฏิบัติตามสัญญาหรือแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ เสียให้ถูกต้องภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน และไม่เกินสองเดือน

ถ้าคู่สัญญาฝ่ายนั้นไม่ปฏิบัติตามหรือแก้ไขข้อบกพร่องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้เสียได้เมื่อครบกำหนดหนึ่งเดือนนับจากวันพ้นกำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดให้ปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วนั้นโดยไม่เสื่อมสิทธิในการจะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติบกพร่องนั้นได้

ของบริษัทฯ บริษัทฯ จะขาดไปถ้าไม่ต่อสัญญาให้ นั้น หากรัฐบาลยังคงมีนโยบายที่จะให้สิทธิดังกล่าวแก่บริษัทฯ ก็ชอบที่จะกระทำได้โดยให้บริษัทฯ ทำความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อขอเช่าหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว รวมทั้งจะลดอัตราอากรสำหรับเครื่องมือเครื่องใช้ที่บริษัทฯ นำเข้ามาใช้ในกิจการของบริษัทฯ ให้ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดในพิกัดอัตราศุลกากรหรือจะให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากรก็ย่อมจะกระทำได้โดยอาศัยมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๒๒

ส่วนปัญหาข้อสองที่กระทรวงคมนาคมหรือมาว่า การดำเนินธุรกิจของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นการจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น ตามเอกสารที่กระทรวงคมนาคมส่งมาพร้อมกับหนังสือที่ คค. ๐๔๐๑/๑๒๖๑๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๒ อันได้แก่สำเนาสัญญาให้บริษัทฯ ใช้สถานีและอุปกรณ์วิทยุการบินสำเนาหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทฯ และบันทึกย่อเรื่องความเป็นมาของบริษัทฯ ก็บ่งชี้ว่า บริษัทฯ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดตั้ง บำรุงรักษา อุปกรณ์ และให้บริการวิทยุการบินตามข้อผูกพันที่รัฐบาลมีอยู่ต่อองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งแยกได้เป็น ๔ ประเภท คือประเภทสื่อสารระหว่างสถานีพื้นดิน เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างศูนย์ควบคุมจราจรเพื่อแจ้งแผนการบินและข่าวอากาศระหว่างกัน ประเภทสื่อสารระหว่างพื้นดินกับเครื่องบิน เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างเครื่องบินกับศูนย์ควบคุมการจราจรทางอากาศ ประเภทบริการการจราจรทางอากาศ เป็นการจัดเส้นทางและระดับบินของเครื่องบิน และประเภทเครื่องช่วยการเดินอากาศเป็นการจัดตั้งสถานีวิทยุพื้นดิน เพื่อส่งคลื่นวิทยุขึ้นไปให้เครื่องบินทราบสถานที่ที่เครื่องบินกำลังบินอยู่ นอกจากนี้ตามรายงานประจำปี ๒๕๒๑ ของบริษัทฯ ก็ระบุว่า งานหลักของบริษัทฯ คือ การให้บริการสถานีการจราจรทางอากาศและการสื่อสารการบิน ซึ่งบริการดังกล่าวนี้ย่อมเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งบุคคลที่ประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น บริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

^๓ มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศหรือเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใด ๆ ให้ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากรหรือให้ของใด ๆ ไม่ต้องเสียอากร ทั้งนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้

การประกาศ การยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ “เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” หมายความว่า เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมตลอดถึง อาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ของบริการนั้น

จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒^๔ เพราะในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่มีบทบัญญัติยกเว้นว่าการดำเนินกิจการของบุคคลดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาต ดังนั้น การดำเนินธุรกิจของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ที่หารีอมา จึงต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

^๔ มาตรา ๕๑ ห้ามมิให้บุคคลใดจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรี

มาตรา ๕๒ การขอและการออกใบอนุญาตจัดตั้งสนามบินหรือเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง