

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทก่อน ๆ จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์สากลระหว่างประเทศว่าด้วยการนำสินทรัพย์อวกาศไปเป็นหลักประกันเพื่อการขอสินเชื่อตามอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 และร่างพิธีสารเบื้องต้นว่าด้วยสินทรัพย์อวกาศนี้ คณะผู้ร่างมุ่งหวังว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดในอนุสัญญาและร่างพิธีสารฯ นี้ จะสามารถช่วยลดข้อจำกัดและอุปสรรคทางด้านกฎหมายในเรื่องความแตกต่างของระบบกฎหมายหลักประกันที่มีอยู่ และก่อให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการในแง่ความแตกต่างของระบบกฎหมายหลักประกันที่มีอยู่ และก่อให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการในแง่ความแตกต่างของระบบกฎหมายหลักประกันที่มีอยู่ และก่อให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการในแง่ความแตกต่างของระบบกฎหมายหลักประกันที่มีอยู่

เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพย์สินเคลื่อนที่ที่มีมูลค่าสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการนำสินทรัพย์อวกาศมาใช้เป็นหลักประกัน โดยจะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดหาสินทรัพย์อวกาศ เช่น ดาวเทียม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือสร้างความมั่นใจแก่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ยอมรับหลักประกันสินทรัพย์อวกาศ ทั้งนี้เพราะความชัดเจนทางกฎหมายจะลดความเสี่ยงที่จะเกิดแก่เจ้าหนี้ ทำให้เจ้าหนี้มีความมั่นใจในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ และเชื่อมั่นว่าตนสามารถบังคับเอาสินทรัพย์อวกาศที่เป็นหลักประกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการยอมรับจากเขตอำนาจของรัฐอื่น

จากการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 และร่างพิธีสารเบื้องต้นว่าด้วยสินทรัพย์อวกาศดังที่ได้กล่าวในส่วนที่ 1 สรุปได้ว่า อนุสัญญาและร่างพิธีสารฯ เป็นตราสารที่สร้างขึ้นภายใต้ระบบตราสารคู่เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาอย่างเป็นทางการเป็นสากลเพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นใจแก่เจ้าหนี้ โดยเฉพาะดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาเป็นการรับรองสิทธิเจ้าหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาเจ้าหนี้และการกำหนดลำดับสิทธิของเจ้าหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ล้มละลาย โดยกำหนดกลไกที่ถือเป็นหัวใจสำคัญหลักของอนุสัญญา คือ ระบบการจดทะเบียนระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือแจ้งบุคคลภายนอกในการตรวจสอบถึงสถานะของทรัพย์สินหลักประกันและลำดับสิทธิของเจ้าหนี้ โดย ณ ปัจจุบันยังมีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องหน่วยงานที่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่รับจดทะเบียนหลักประกันสินทรัพย์อวกาศดังที่ได้วิเคราะห์มาก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากว่าคณะผู้ร่างได้สังเกตเห็นถึงความแตกต่างของระบบกฎหมายภายในของแต่ละรัฐและตระหนักดีว่าโอกาสที่จะกำหนดให้ทุกรัฐใช้หลักกฎหมายเดียวกันมีความเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ หลักการพื้นฐานประการหนึ่งที่สำคัญของอนุสัญญาและร่างพิธีสารเบื้องต้นฯ คือ หลักการยอมรับความแตกต่างของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ (Sensitivity) โดยเปิดโอกาสให้รัฐที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคี สามารถเลือกทำคำประกาศเพื่อยกเว้นหรือเลือกใช้กฎเกณฑ์บางประการให้เหมาะสมและสอดคล้องตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจและกฎหมายของรัฐตน ดังนั้น การศึกษาระบบคำประกาศ ตามอนุสัญญาและร่างพิธีสารฯ เพื่อพิจารณาว่าในกรณี que ประเทศไทยประสงค์เข้าเป็นภาคี ประเทศไทยควรทำคำประกาศเรื่องใดเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายภายในและเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยมากที่สุดจึงเป็นอีกข้อพิจารณาหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง

สำหรับกรณีประเทศไทย หากประสงค์จะเข้าเป็นภาคีตราสารทั้งสองฉบับ จำเป็นจะต้องพิจารณาว่าพันธกรณีตามตราสารทั้งสองเป็นเช่นไร และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่ประเทศไทยอย่างไร ตลอดจนศึกษากฎหมายภายในต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าเพียงพอในการรองรับพันธกรณีเหล่านั้นหรือไม่ ซึ่งการเข้าเป็นภาคีอาจก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ดีที่ว่าเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นแก่เจ้าหน้าที่จะให้สินเชื่อซึ่งมีความเป็นไปได้สูงว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ผู้ประกอบการเอกชนที่สนใจจะลงทุนทำให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายส่งผลให้เกิดการพัฒนาด้านกิจกรรมอวกาศของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพัฒนาเทคโนโลยีด้านอวกาศ นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลดีแก่อุตสาหกรรมด้านอวกาศของประเทศเท่านั้น ยังอาจก่อให้เกิดผลดีแก่อุตสาหกรรมด้านการบินของประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการนำเข้าอากาศยานใหม่ ๆ ซึ่งในประเด็นนี้จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดในพิธีสารอากาศยานโดยละเอียดต่อไป

อนึ่ง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมอวกาศของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากดาวเทียมนั้น รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานของประเทศต่าง ๆ และสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) เพื่อขอจองตำแหน่งวงโคจรและย่านความถี่ (Frequency Range) ทั้งนี้เนื่องเพราะว่าตำแหน่งในวงโคจรโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งในวงโคจรสถิตย์ (Geostationary orbit) เป็นตำแหน่งที่มีจำนวนจำกัดซึ่งก่อให้เกิดการแย่งชิงกันระหว่างรัฐต่าง ๆ และภายหลังจากที่รัฐได้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากวงโคจรแล้ว หากรัฐประสงค์ใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ รัฐก็อาจจัดสรรการใช้ประโยชน์ดังกล่าวแก่เอกชนผ่านรูปแบบ

สัญญาสัมปทาน¹ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของสัญญาทางปกครองที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ (หรือเรียกว่าสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ)² หรือให้เอกชนเข้าร่วมการทำงานในกิจการของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยกรอให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ทั้งนี้ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ จะมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป กล่าวคือ สถานะของคู่สัญญาตามสัญญาทางแพ่งจะตั้งอยู่บนหลักการแห่งความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา แต่สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งลักษณะของสัญญาและผลของสัญญาจะแตกต่างโดยลักษณะของสัญญาสัมปทานนั้น ผู้รับสัมปทานต้องลงทุนเอง ต้องรับความเสี่ยงภัยเองถ้ามี³

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ตามอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 และร่างพิธีสารเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิอวกาศ ความมุ่งหมายของสิทธิอวกาศที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ ตัวทรัพย์หลักประกันและตัวสิทธิที่เกี่ยวข้องกับตัวทรัพย์หลักประกันในลักษณะที่เป็นสิทธิเรียกร้อง (associated rights, debtor's rights) ส่วนสิทธิที่เกี่ยวข้อง (related rights) ในลักษณะของสัญญาสัมปทานสามารถนำมาใช้เป็น

¹ สัมปทานเป็นกระบวนการในการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยการลงทุนและความเสี่ยงภัยของฝ่ายเอกชนเองโดยฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างในการดำเนินงานให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ฝ่ายปกครองให้สิทธิในการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการใช้บริการจากประชาชนผู้ใช้บริการแก่เอกชนผู้รับสัมปทาน

² สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ (contract de concession) เป็นสัญญาที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนรัฐ โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะจะถูกกำหนดไว้ในสัญญาซึ่งศาสตราจารย์ Duguit นักกฎหมายมหาชนให้ความเห็นว่า “ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในสัญญานั้น เป็น “ข้อความที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย” (réglementaries) โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, “สัญญาทางปกครอง”, พิมพ์ครั้งที่ 2 (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) น. 328.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ”, พิมพ์ครั้งที่ 2 (ปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) น. 95.

หลักประกันได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของกฎหมายภายในแต่ละรัฐ กล่าวคือ เนื่องจากอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 และร่างพิธีสารเบื้องต้นฯ ได้กำหนดแต่เพียงหลักเกณฑ์การโอนสิทธิเกี่ยวเนื่องและสิทธิผลประโยชน์ระหว่างประเทศ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการโอนสิทธิที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิทธิเกี่ยวกับการดำเนินการต่อสินทรัพย์อวกาศ เช่น การได้รับอนุญาต หรือการได้รับสัมปทานไว้โดยเฉพาะว่าจะทำได้หรือไม่ได้ หรือต้องทำประการใด โดยในร่างพิธีสารเบื้องต้นฯ กำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีแต่เพียงว่า รัฐภาคีต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำการไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดใน article XVI (2) ซึ่งกำหนดอนุญาตให้รัฐภาคีสามารถจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการเยียวยาเจ้าหน้าที่กรณีนี้ผิดนัดได้เท่านั้น

ดังนั้น เอกชนที่ได้รับสัมปทาน จะสามารถนำสิทธิที่ตนได้รับตามสัญญาสัมปทานไปเป็นหลักประกันได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ถ้าหากมีการกำหนดให้สามารถนำสิทธิตามสัญญาสัมปทานไปเป็นหลักประกันได้ การโอนสิทธิตามสัญญาสัมปทานย่อมเกิดขึ้นมิได้เช่นกัน ปัญหาที่ตามมาก็คือ การโอนสิทธิดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศว่าความรับผิดชอบจะโอนไปด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน

ในกรณีของประเทศไทย เมื่อพิจารณาการประกอบธุรกิจกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกอบกับทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะมีข้อกำหนดในสัญญาในลักษณะที่ว่า แม้ภาครัฐจะให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการกิจการอวกาศโดยจัดส่งดาวเทียมขึ้นไปในอวกาศและก่อตั้งสถานีภาคพื้นดินสำหรับควบคุมดาวเทียมโดยเอกชนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ทันทีที่เริ่มดำเนินการกรรมอวกาศโดยส่งดาวเทียมเข้าสู่ตำแหน่งวงโคจรในอวกาศแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นดาวเทียม สถานีควบคุมดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนระบบดาวเทียมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทันที⁴ โดยเอกชนผู้รับสัมปทานมีเพียงสิทธิในการบริหารกิจการ และ

⁴ โปรดดู ข้อ 15 สัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศระหว่างกระทรวงคมนาคมกับบริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมิวนิเคชันส์ จำกัด (ซึ่งต่อมาจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)) ลงวันที่ 11 กันยายน 2534 ในภาคผนวก ค

การให้บริการวงจรวาดเทียม (Transponder) ในการเข้าใช้ประโยชน์จากระบบดาวเทียมเพื่อการสื่อสารภายในประเทศเท่านั้น⁵ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในลักษณะของสิทธิเก็บกิน (*usufruct*)

ด้วยรูปแบบสัญญาการดำเนินการกิจการดาวเทียมในลักษณะของการจัดสรรการใช้ประโยชน์ผ่านสัญญาสัมปทานเช่นนี้ การดำเนินการกิจกรรมอวกาศกรณีกิจการดาวเทียมของประเทศไทยจึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศอื่นซึ่งมีข้อกำหนดให้ผู้รับสัมปทานมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นดาวเทียม หรือระบบดาวเทียม ตลอดจนสถานีควบคุมภาคพื้นด้วยเหตุนี้ การขอสินเชื่อเพื่อดำเนินการในกิจการดาวเทียมของเอกชนไทย จึงไม่อาจใช้รูปแบบสัญญาซื้อขายที่มีข้อตกลงหน่วยงานกรรมสิทธิ์และสัญญาเช่าแบบลิสซิงซึ่งได้ เพราะในทางทฤษฎีถือว่าสัญญาทั้งสองรูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบการให้สินเชื่อโดยยึดกรรมสิทธิ์เป็นหลักประกัน ดังนั้น กรณีของประเทศไทย รูปแบบการขอสินเชื่อจึงมีเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ การทำสัญญาให้หลักประกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบการดำเนินการกิจการดาวเทียมของประเทศไทยไม่เอื้อและข้อสัญญาไม่เปิดช่องให้เอกชนสามารถนำสิทธิตามสัญญาสัมปทานไปใช้เป็นหลักประกันได้ เพราะข้อสัญญากำหนดว่าเอกชนไม่สามารถโอนสิทธิตามสัญญาสัมปทานได้⁶ เว้นแต่จะมีเหตุตามที่กำหนดเกี่ยวกับการผิดสัญญากับเจ้าหนี้ในเรื่องการชำระเงิน แต่กรณีเช่นว่าบริษัทก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงก่อนจึงจะโอนได้ ซึ่งหากมีการโอนได้จริง เมื่อเกิดกรณีลูกหนี้ผิดนัดขึ้น เจ้าหนี้อย่อมเกิดสิทธิเรียกร้องบังคับชำระหนี้ ปัญหาที่ตามมาก็คือ เจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้ได้อย่างไร เพราะตัวทรัพย์สินประกันอยู่ในอวกาศ อีกทั้งเจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้เอากับอะไร เพราะเอกชนมีเพียงสิทธิตามสัญญาสัมปทาน ส่วนกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์อวกาศเช่นดาวเทียม และสถานีควบคุมภาคพื้นได้โอนเป็นของรัฐแล้ว

ด้วยลักษณะเฉพาะและข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การเข้าเป็นภาคีพิธีสารสินทรัพย์อวกาศจึงยังอาจไม่มีความจำเป็นมากนักสำหรับประเทศไทย อีกทั้งประเทศไทยเองคงไม่มีเหตุจำเป็นต้องกู้เงินและถึงขนาดต้องนำสินทรัพย์อวกาศ เช่น ดาวเทียมไปเป็นหลักประกัน อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเคปทาวน์ ค.ศ. 2001 นั้น อาจเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย ในกรณีที่ประเทศไทยประสงค์จะเข้าเป็นภาคีพิธีสารอวกาศยาน

⁵ *Ibid.*, ข้อ 1

⁶ *Ibid.*, ข้อ 3

พิธีสารรถไฟ หรือพิธีสารอื่นๆ ที่จะมีในอนาคต แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องศึกษารายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ ข้อดีข้อเสีย และประโยชน์ในการเข้าเป็นภาคีแต่ละพิธีสารอย่างละเอียดต่อไป