

บันทึก

เรื่อง การออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมในเขตพื้นที่พัฒนาร่วม

กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๓/๔๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทเท็กซัสแปซิฟิก ไทยแลนด์ อิงค์ ได้รับสัมปทานจากกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในบริเวณอ่าวไทยตามสัมปทานเลขที่ ๓/๒๕๑๕/๗ และสัมปทานดังกล่าวได้หมดอายุในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๖ แล้ว เนื่องจากพื้นที่ที่บริษัทฯ ได้รับสัมปทานไปก่อนแล้วนั้น มีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ที่จะร่วมกันแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตในพื้นดินใต้ทะเลในบริเวณที่เหลื่อมล้ำกันในไหล่ทวีปที่ประชิดกันของประเทศทั้งสอง โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) และนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วม เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ และต่อมาให้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ ยังผลให้บันทึกความเข้าใจดังกล่าวมีผลใช้บังคับโดยมีอายุ ๕๐ ปี และโดยการจัดตั้งองค์การร่วมนี้ องค์การร่วมจะเข้าสรวมสิทธิและความรับผิดชอบแทนภาคีทั้งสองในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในพื้นดินใต้ทะเลและใต้ดินในเขตพื้นที่พัฒนาร่วม เพื่อการพัฒนา การควบคุมการบริหารพื้นที่พัฒนาร่วม แต่บันทึกความเข้าใจฯ ข้อ ๓ (๒) กำหนดว่า การสรวมสิทธิและความรับผิดชอบเช่นว่านี้ โดยองค์การร่วมจะไม่กระทบกระเทือนหรือลิดรอนในทางใด ๆ ซึ่งความถูกต้องของสัมปทานหรือใบอนุญาตที่ออกให้ก่อนความตกลงฉบับนี้ หรือความตกลงหรือข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นก่อนความตกลงฉบับนี้โดยภาคีแต่ละฝ่าย ต่อมา บริษัทฯ ได้ส่งหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๓ ขออนุมัติกรมทรัพยากรธรณีเพื่อทำการเจาะหลุมสำรวจ ๔ หลุมในเขตพื้นที่พัฒนาร่วม โดยอ้างว่า บริษัทฯ มีข้อผูกพันที่จะต้องเจาะตามที่ระบุไว้ในสัมปทาน และอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ตอบให้บริษัทฯ ทราบว่าไม่อาจอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการเจาะสำรวจในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมได้ จนกว่าจะได้มีการตกลงกับฝ่ายมาเลเซียบริษัทฯ จึงได้ยืนยันการถือสิทธิในพื้นที่พัฒนาร่วมตามสัมปทานปิโตรเลียม โดยได้อ้างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดไหล่ทวีปของไทย การที่กรมทรัพยากรธรณีอนุญาตให้บริษัทฯ ทำการขุดเจาะหลุมสำรวจ ๑๗ - B - ๑ ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมในปี ๒๕๑๙ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ยกเอาข้อ ๓ (๒) ของบันทึกความเข้าใจฯ โดยบริษัทฯ ตีความว่า สิทธิของบริษัทฯ ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมไม่ถูกลิดรอนแต่อย่างใด

ขณะนี้บริษัทฯ ได้มีหนังสือถึงกรมทรัพยากรธรณีขอให้ออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติม เพื่อกันพื้นที่ที่บริษัทฯ ยังคงถืออยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วม ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้ขอให้คณะกรรมการองค์การร่วมฝ่ายไทยพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การร่วมแล้ว และขณะนี้กำลังรอผลการพิจารณาอยู่ กรมทรัพยากรธรณีจึงขอหารือว่า ในกรณีที่บริษัทฯ ขอให้ออก

สัมปทานปิโตรเลียมเพื่อกันพื้นที่ที่บริษัทฯ ยังคงถืออยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมนั้น จะออกเป็นสัมปทานได้หรือไม่

ต่อมากรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก.๐๓๐๕/๙๒๘๕ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่ากรมทรัพยากรธรณีขอทราบผลพิจารณาโดยด่วน เนื่องจากจะมีการประชุมคณะกรรมการองค์การร่วมไทย - มาเลเซียในปลายเดือนกรกฎาคม ศกนี้ จึงจำเป็นต้องนำข้อหารือดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาด้วย พร้อมกับชี้แจงเพิ่มเติมว่า การที่จะออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมเพื่อกันพื้นที่ที่บริษัทฯ ยังคงถืออยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมได้หรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาความตกลงในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วม ข้อ ๓ (๒) ด้วย ดังนั้น กรมทรัพยากรธรณีจึงขอให้พิจารณาข้อหารือสองประการ คือ

๑. ติความข้อ ๑ (๒) ของบันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วมเพื่อแสวงผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย

๒. การออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตพัฒนาร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซีย เพื่อแสดงสิทธิของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกให้ไปก่อนที่จะมีองค์การร่วม จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ในข้อหารือประการแรกขอให้ตีความข้อ ๓ (๒) ของบันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วมเพื่อแสวงผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่อาจให้ความเห็นได้ เพราะเป็นกรณีที่หากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการต่างประเทศตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๙ (๓)^๑ ที่กำหนดว่า กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทาง

^๑ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

การเมืองหรือทางการเมืองต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวได้จัดทำขึ้นเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมาเลเซียให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการแสวงหาทรัพยากรฯ ในเขตไหล่ทวีปของทั้งสองประเทศที่ยังทับซ้อนกันอยู่ จนกว่าจะได้มีการแบ่งเขตไหล่ทวีปโดยสันติวิธีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป และการที่ฝ่ายไทยจะอนุญาตให้สัมปทานเพิ่มเติมในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมโดยพิจารณาตีความแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความร่วมมือของทั้งสองประเทศได้ ซึ่งความเห็นเช่นนี้อธิบัติกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เคยชี้แจงต่ออธิบดีกรมทรัพยากรธรณีในฐานะประธานคณะกรรมการองค์การร่วมฝ่ายไทยว่า ความตกลงฉบับนี้มีลักษณะทางการเมือง เป็นการประนีประนอมเพื่อความร่วมมือระหว่างรัฐสองรัฐ ข้อบทและการตีความย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคู่ภาคีทั้งสอง คือ ไทยและมาเลเซียมิใช่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะตีความได้แต่เพียงฝ่ายเดียว และมีใช้ประเทศที่สาม หรือบุคคลภายนอก^๒ นอกจากนี้ยังได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศที่ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า เมื่อพิจารณาในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถ้าฝ่ายไทยกระทำการใด ๆ ไปฝ่ายเดียวโดยยังไม่ได้ทำให้ฝ่ายมาเลเซียเกิดความเข้าใจอันดีแล้วก็อาจมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองต่างประเทศได้ กล่าวคือ จะเกิดปัญหาในการเจรจากับฝ่ายมาเลเซียในเรื่องนี้และเรื่องอื่นๆ ในอนาคตต่อไป

อนึ่ง ได้ความเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมว่าตามที่กรมทรัพยากรธรณีได้ขอให้คณะกรรมการองค์การร่วมฝ่ายไทยพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในเรื่องนี้กำลังรอผลการพิจารณาอยู่ จนบัดนี้ก็ยังไม่ได้รับคำตอบจากคณะกรรมการองค์การร่วมฝ่ายไทย

ฉะนั้น โดยเหตุผลและข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่าข้อหารือของกรมทรัพยากรธรณีประการแรก ที่ขอให้พิจารณาตีความบันทึกความเข้าใจฯ นั้น มิอาจกระทำให้ได้เพราะเป็นเรื่องจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองต่างประเทศได้ดังกล่าวมาแล้ว เว้นแต่จะได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๙ วรรคสอง^๓ กล่าวคือจะต้องเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณาเท่านั้น

ส่วนข้อหารือของกรมทรัพยากรธรณีประการที่สองที่ว่า การออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในเขตพัฒนาร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซีย เพื่อแสดงสิทธิของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกให้ไปก่อนที่จะมีองค์การร่วมจะกระทำหรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า ในเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการที่จะออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมได้หรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาตีความบันทึกความเข้าใจตามข้อหารือของกรมทรัพยากรธรณีประการแรกเสียก่อน จึงจะพิจารณาเรื่องการจะออกสัมปทานปิโตรเลียมเพิ่มเติมได้หรือไม่ต่อไปได้ และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้มีความเห็นในประการแรกแล้วว่า ไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นตามข้อหารือนี้ได้ ฉะนั้น ข้อ

^๒ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต ๐๖๐๒/๒๖๔๐๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๓

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

หรือประการที่สองนี้จึงยังไม่อาจพิจารณาได้เช่นกัน

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๖