

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบริหารสัญญาแบ่งปันผลผลิตในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย
ที่จะสิ้นสุดอายุสัญญาในปี พ.ศ. ๒๕๗๒

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๓๐๖/๖๒๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า

๑. องค์การร่วมไทย-มาเลเซีย เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซีย ภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ (MOU ๑๙๗๙^๑) และความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งมาเลเซียว่าด้วยธรรมนูญและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๓ (MTJA Agreement^๒) โดยมีพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นกฎหมายอนุวัติการก่อตั้งองค์การร่วมฯ ดังกล่าว

๒. องค์การร่วมฯ โดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ให้สัญญาแบ่งปันผลผลิตเพื่อทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ซึ่งสัญญาแบ่งปันผลผลิตแปลง A-18 และแปลง B-17&C-19 ใกล้จะสิ้นสุดอายุสัญญาสามสิบห้าปี ในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๗๒ และยังเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติที่ยังมีศักยภาพปิโตรเลียมเหลืออยู่สามารถผลิตได้อย่างต่อเนื่องหลังจากสิ้นสุดสัญญา ประกอบกับก๊าซธรรมชาติที่ผลิตได้จากพื้นที่พัฒนาร่วมฯ ทั้งหมดจะถูกส่งเข้าประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศทั้งสองอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาการบริหารสัญญาแบ่งปันผลผลิตในพื้นที่พัฒนาร่วมฯ ที่จะสิ้นสุดอายุเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถวางแผนการลงทุนเพื่อรักษาระดับการผลิตปิโตรเลียมที่จะต้องกระทำก่อนการสิ้นสุดระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาอย่างน้อย ๕ ปี และเพื่อให้การดำเนินงานในพื้นที่พัฒนาร่วมฯ มีความต่อเนื่อง จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าองค์การร่วมฯ จะสามารถต่อระยะเวลาของสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC Extension) หรือออกสัญญาใหม่ให้กับผู้ได้รับสัญญารายเดิม (Re-Awarding) ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. คณะกรรมการองค์การร่วมฯ จึงมีมติให้องค์การร่วมฯ หรือต่อสำนักงานกฎหมายของทั้งสองประเทศ ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศมาเลเซียและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทย ปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๔๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑Memorandum of Understanding between the Kingdom of Thailand and Malaysia on the Establishment of a Joint Authority for the Exploitation of the Resources of the Sea-Bed in a Defined Area of the Continental Shelf of the Two Countries in the Gulf of Thailand dated 21 February 1979.

^๒Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of Malaysia on the Constitution and Other Matters Relating to the Establishment of the Malaysia-Thailand Joint Authority dated 30 May 1990.

๓.๑ สำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศมาเลเซียได้มีหนังสือถึงองค์กรร่วมฯ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ให้ความเห็นว่า การต่ออายุสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC Extension) เกินกว่าสามสิบห้าปี ไม่อยู่ภายใต้อำนาจที่จะกระทำได้โดยองค์กรร่วมฯ ซึ่งหากรัฐบาลทั้งสองประเทศ ประสงค์ที่จะต่ออายุสัญญา จะต้องเห็นชอบร่วมกันในการแก้ไขข้อกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การออกสัญญาใหม่ให้กับผู้ได้รับสัญญารายเดิม (Re-Awarding) น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบกิจการปิโตรเลียมและเป็นการจัดการทรัพยากรในพื้นที่พัฒนาร่วมให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทั้งสองประเทศ

๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยได้มีหนังสือถึงองค์กรร่วมฯ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นในข้อขององค์กรร่วมฯ นำประเด็นดังกล่าวหารือผ่านทาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

๔. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงขอความอนุเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายภายใต้ข้อกำหนดของ MTJA Agreement และพระราชบัญญัติองค์กรร่วม ไทย-มาเลเซียฯ ดังนี้

๔.๑ ภายใต้ความตกลงฯ ข้อ ๗ (๒) (จ) ข้อ ๗ (๒) (ฉ) ข้อ ๘ (๑) และข้อ ๘ (๒) (ก) องค์กรร่วมฯ มีอำนาจในการดำเนินการต่ออายุของสัญญาแบ่งปันผลผลิต ได้หรือไม่ อย่างไร

๔.๒ ภายใต้ความตกลงฯ ข้อ ๗ (๒) (จ) องค์กรร่วมฯ มีอำนาจในการออกสัญญา แบ่งปันผลผลิตฉบับใหม่ให้กับผู้ได้รับสัญญารายเดิม ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมเชื้อเพลิง ธรรมชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวง พลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า MOU ๑๙๗๙ ได้จัดตั้งองค์กรร่วมมาเลเซีย-ไทย เพื่อวัตถุประสงค์ในการสำรวจและแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดินใต้ทะเลและใต้ดินที่ไม่มีชีวิตบริเวณพื้นที่เหลื่อมล้ำกันของเขตไหล่ทวีป ในอ่าวไทย เป็นเวลาห้าสิบปีนับจากวันที่ MOU ๑๙๗๙ มีผลใช้บังคับ ซึ่งจะครบกำหนดในปี ๒๐๒๙ (พ.ศ. ๒๕๗๒) แต่โดยที่การเจรจาของประเทศไทยและประเทศมาเลเซียในปัญหาการแบ่งเขตไหล่ทวีป ดังกล่าวยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๐ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้ให้คำรับรอง การมีผลบังคับใช้ต่อไปของ MOU ๑๙๗๙ และรัฐบาลไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ รับทราบการยืนยันการมีผลบังคับใช้ต่อไปของ MOU ๑๙๗๙ เช่นกัน จึงมีผลให้ MOU ๑๙๗๙ รวมถึงข้อกำหนดของ MTJA Agreement ยังคงบังคับใช้ต่อไปแม้ว่าจะพ้นกำหนด ระยะเวลาห้าสิบปีไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๖ (๒)^๓ ของ MOU ๑๙๗๙ ประกอบข้อ ๑๘ (๑)^๔

^๓ข้อ ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าไม่สามารถหาข้อยุติอันเป็นที่พอใจสำหรับปัญหาการแบ่งเขตไหล่ทวีปได้ภายใน ระยะเวลาห้าสิบปีดังกล่าว ให้ใช้ข้อตกลงที่มีอยู่ต่อไป หลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

^๔Article 18 Entry into Force and Termination

(1) This Agreement shall enter into force upon the exchange of instruments of ratification, and, unless otherwise agreed to by the Governments, shall remain in force for the period of validity of the Memorandum of Understanding, 1979.

Etc.

ของ MTJA Agreement และเนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่ออนุวัติการ MTJA Agreement^๕ ดังนั้น การพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวจึงควรพิจารณาตามพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซียฯ และ MTJA Agreement ประกอบกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นข้อหาหรือให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การร่วมฯ มีอำนาจในการดำเนินการต่ออายุหรือขยายระยะเวลาของสัญญาแบ่งปันผลผลิต (PSC Extension) หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ข้อ ๑ (๑)^๖ และข้อ ๒ (๑)^๗ ของ MTJA Agreement ประกอบกับมาตรา ๖^๘ และมาตรา ๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซียฯ กำหนดให้องค์การร่วมฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วม

^๕หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วมเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และต่อมาได้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยธรรมนูญและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซียระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งมาเลเซีย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ตามความตกลงดังกล่าวมีข้อกำหนดด้วยว่า ทั้งสองประเทศจะต้องออกกฎหมายอนุวัติการก่อตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย โดยมีสาระสำคัญเหมือนกัน และประกาศใช้บังคับพร้อมกันด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๖Article 1 Juristic Personality and Capacity

(1) The Joint Authority shall have a juristic personality and such capacities as shall be provided for in the Acts of Parliament to be enacted by the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of Malaysia, respectively, for the establishment of the Joint Authority, hereinafter referred to as “the Acts”.

Etc.

^๗Article 2 Purpose

(1) The purpose of the Joint Authority shall be the exploration and exploitation of the non-living natural resources of the sea-bed and subsoil, in particular petroleum, in the Joint Development Area as defined in the Memorandum of Understanding, 1979 for the period of validity of the Memorandum of Understanding, 1979.

Etc.

^๘มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์หนึ่ง เรียกว่า “องค์การร่วมไทย-มาเลเซีย”

ให้องค์การร่วมเป็นนิติบุคคล และมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย

ภายใต้บังคับและเพื่อวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์การร่วมมีอำนาจทำสัญญา ได้มาซื้อ รับเอา ถิ่นเอา ประโยชน์ซึ่งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ทุกรูปแบบ ยกเว้นการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีอำนาจ โอนสิทธิ มอบ คืน ก่อให้เกิดภาระติดพัน จำนอง มอบช่วง โอน หรือจำหน่าย โดยวิธีอื่นใด หรือจัดการเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ หรือผลประโยชน์ใด ๆ ในทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งเป็นขององค์การร่วม ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดที่องค์การร่วมจะเห็นสมควร

^๙มาตรา ๘ โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ องค์การร่วมได้รับมอบอำนาจและเข้าถือเอาซึ่งสิทธิแต่ผู้เดียว อำนาจ ความเป็นอิสระ และเอกสิทธิ์ในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปิโตรเลียม ในพื้นที่พัฒนาร่วม

นอกจากนี้ ข้อ ๗^{๑๐} (๑) และ (๒) (จ) (ฉ) ของ MTJA Agreement ได้กำหนดให้องค์กรร่วมฯ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อนุมัติการดำเนินกิจการ และการทำนิติกรรมหรือสัญญาต่าง ๆ รวมถึงการขยายระยะเวลาของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่พัฒนาร่วม โดยความเห็นชอบของรัฐบาลทั้งสองประเทศ อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตและการขยายระยะเวลาของสัญญาดังกล่าวนั้น ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดตามข้อ ๘^{๑๑} (๑) และ (๒) (ก) ของ MTJA Agreement ประกอบกับมาตรา ๑๗^{๑๒} วรรคสาม (๔)

^{๑๐}Article 7 Powers and Functions

(1) The Joint Authority shall control all exploration and exploitation of the non-living natural resources in the Joint Development Area and shall be responsible for the formulation of policies for the same.

(2) Without prejudice to the generality of the foregoing, the powers and functions of the Joint Authority shall include the following:

Etc.

(e) to permit operations and to conclude transactions or contracts for or relating to the exploration and exploitation of the non-living natural resources in the Joint Development Area subject to the approval of the Governments;

(f) in respect of any contract referred to in subparagraph (e) for the exploration and exploitation of petroleum

(i) to approve and extend the period of exploration and exploitation;

Etc.

(k) to do any other thing incidental to or necessary for the performance of any of its functions.

^{๑๑}Article 8 Production Sharing

(1) For the purpose of paragraph (2) (f) of Article 7, any contract awarded to any person for the exploration and exploitation of petroleum in the Joint Development Area shall, in accordance with subsection (3) of section 14 of the Acts, be a production sharing contract.

(2) A production sharing contract referred to in paragraph (1) shall include, without prejudice to paragraph (3), the terms and conditions specified in subsection (3) of section 14 of the Acts as follows:

(a) the contract shall be valid for a period not exceeding thirty-five years but shall not exceed the period of validity of this Agreement;

Etc.

^{๑๒}มาตรา ๑๗ ไม่ว่าจะมิถุนายนใดบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างไรก็ตาม ห้ามมิให้ผู้นอกจากองค์กรร่วมประกอบธุรกิจการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ รวมทั้งปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วม เว้นแต่จะได้มีการทำสัญญาระหว่างองค์กรร่วมกับผู้หนึ่งเพื่อสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว

สัญญาตามวรรคหนึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทั้งสองก่อน

ภายใต้บังคับของวรรคสี่ ในกรณีที่สัญญาตามวรรคหนึ่งเป็นสัญญาเพื่อสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียม สัญญานั้นจะต้องเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิตและนอกจากเรื่องอื่น ๆ ต้องมีข้อกำหนดและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สัญญาจะมีอายุไม่เกินสามสิบห้าปี แต่ต้องไม่เกินอายุของการใช้บังคับของความตกลง

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียฯ ที่กำหนดเงื่อนไขไว้ชัดเจนว่า ระยะเวลาของสัญญาแบ่งปันผลผลิตจะมีอายุไม่เกินสามสิบห้าปี และต้องไม่เกินอายุการใช้บังคับของ MTJA Agreement ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาแบ่งปันผลผลิตแปลง A-18 และแปลง B-17&C-19 ได้ลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๗ และจะสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๗๒ โดยทั้งสองสัญญามีกำหนดระยะเวลาไว้สามสิบห้าปีแล้ว องค์กรร่วมฯ จึงไม่มีอำนาจที่จะต่ออายุหรือขยายระยะเวลาของสัญญาแบ่งปันผลผลิตทั้งสองฉบับให้เกินสามสิบห้าปีได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๘ (๒) (ก)^{๓๓} ของ MTJA Agreement ประกอบกับมาตรา ๑๗ วรรคสาม (๔)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียฯ

ประเด็นที่สอง องค์กรร่วมฯ มีอำนาจในการทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตฉบับใหม่กับผู้ได้รับสัญญารายเดิม (Re-Awarding) หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ข้อ ๘ (๑) ของ MTJA Agreement กำหนดให้การทำสัญญาระหว่างองค์กรร่วมฯ และผู้ได้รับสัญญาเพื่อการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่พัฒนาร่วมต้องทำเป็นสัญญาแบ่งปันผลผลิตที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่ออกตาม MTJA Agreement ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียฯ แล้ว ไม่ปรากฏข้อกำหนดหรือเงื่อนไขห้ามทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตฉบับใหม่กับผู้ได้รับสัญญารายเดิมแต่อย่างใด ประกอบกับข้อ ๗ (๑) และ (๒) (ฎ)^{๓๕} ของ MTJA Agreement ได้กำหนดให้องค์กรร่วมฯ เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสำหรับการควบคุมการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่พัฒนาร่วม รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการกระทำการที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรร่วมฯ ดังนั้น หากองค์กรร่วมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตฉบับใหม่กับผู้ได้รับสัญญารายเดิมเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดอันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองประเทศ องค์กรร่วมฯ ย่อมมีอำนาจที่จะทำสัญญาแบ่งปันผลผลิตฉบับใหม่กับผู้ได้รับสัญญารายเดิม (Re-Awarding) ได้ ทั้งนี้ การทำสัญญาดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียตามข้อ ๗ (๒) (จ) ของ MTJA Agreement ประกอบกับมาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียฯ ด้วย

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๔

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๓๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น