

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่ดินอันเกี่ยวแก่ชนต่างด้าว

รายงานของกรรมการร่างกฎหมายเสนอต่อนายกรัฐมนตรีจนถึงบันทึกของ ดร.เสถียร ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗ กับถ้อยคำที่ ดร.เสถียร มาอธิบายด้วยปากที่กรม ร่างกฎหมายพร้อมด้วยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

ข้อ ๑ (ก) ดร.เสถียร กล่าวว่า “ตามที่กรรมการร่างกฎหมายว่า ความประสงค์ อันแท้จริงแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้ชนชาติสหปาสีรัฐอเมริกาถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นเป็น ความเข้าใจที่ผิดเพราะในพระราชปรารภกล่าวความไว้ชัดว่า เพื่อให้ชนต่างด้าวโดยทั่วๆ ไป ต่างหาก ไม่ใช่เฉพาะชนชาวอเมริกันอย่างเดียว”

ข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ถ้าเป็นจริงดัง ดร.เสถียร กล่าวนั้นไซ้ ก็ไม่มีความจำเป็นอย่างใดที่จะต้องออกพระราชบัญญัติฉบับนี้เลย เพราะเหตุว่าชนต่างด้าวโดยทั่วๆ ไป รวมทั้งรัฐบาลสหปาสีรัฐอเมริกาด้วย ไม่ได้ขอร้องให้แก้ไขประกาศรัชกาลที่ ๔ ซึ่งกำหนดเขตให้ ชนต่างด้าวถือที่ดินในเมืองไทย

ถ้าจะกล่าวถึงชาวอเมริกันโดยเฉพาะแล้ว ตามสัญญาทางพระราชไมตรีกับสห ปาสีรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๘๕๖ ข้อ ๔ ให้อำนาจชาวอเมริกันถือที่ดินได้ในกรุงสยามภายในเขตตามที่ ระบุไว้ในข้อสัญญาซึ่งมีข้อความตรงกับประกาศรัชกาลที่ ๔ แต่ตามความในสัญญาใหม่ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๒๐ ข้อ ๑ ชาวอเมริกันเช่าที่ดินได้แต่ส่วนการถือกรรมสิทธิ์นั้นไม่ได้กล่าว ระบุไว้ ข้อนี้มีใจว่าฝ่ายไทยไม่อยากจะให้ชาวอเมริกันถือที่ดินหาได้ แต่เป็นที่ทราบกันอยู่ดีแล้ว ว่า ฝ่ายสหปาสีรัฐอเมริกาเองไม่ต้องการความข้อนี้ จึงขอให้ถอนข้อสัญญาที่ยอมให้คนของฝ่าย หนึ่งถือที่ดินในดินแดนของอีกฝ่ายหนึ่งนั้นออกเสียทีเดียว

ตามสัญญาใหม่นี้จึงเป็นที่แสดงชัดว่า ฝ่ายรัฐบาลสหปาสีรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ คนของตนถือที่ดินในเมืองไทย

เพราะฉะนั้นกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรและยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติตามที่ ดร.เสถียร ร่างขึ้นนั้นเลย

(ข) ดร.เสถียร กล่าวต่อไปว่า ปฐมเหตุที่จะเกิดร่างพระราชบัญญัติขึ้นนั้น เนื่อง มาแต่ มิสเตอร์ โบรดี อรรถราชทูตอเมริกันเขียนจดหมายถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอ ทราบฐานะของชนต่างด้าวที่จะถือที่ดินในกรุงสยามเท่านั้น เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศได้มี จดหมายไปยังเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการถามถึงเรื่องนี้ และได้รับตอบว่ามีประกาศรัชกาลที่ ๔ ซึ่ง มิสเตอร์ เกรก ค้นพบในที่เก็บหนังสือของกระทรวงนั้น เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ได้ส่งเรื่องมาหา ร.ดร.เสถียร ว่า จะควรตอบอรรถราชทูตอเมริกันอย่างไรดี ดร.เสถียร จึงออก ความเห็นว่าไม่เป็นการสมควรที่จะส่งประกาศรัชกาลที่ ๔ ไป เพราะมีความเห็นว่าถ้อยคำสำนวน

โวหารในประกาศนั้นไม่ถูกต้อง เป็นที่ฉงนสงสัยและไม่สมควรแก่มัยปัจจุบัน ไม่แต่เท่านั้น ดร. แสร์ กล่าวต่อไปว่า ประกาศฉบับนั้นอ่านเอาความไม่ได้ทีเดียว เพราะความในตอนหนึ่งขัดหรือแย้งกับอีกตอนหนึ่ง เช่นข้อความในตอนแรกว่า ภายในเขต ๒๐๐ เส้นจากกำแพงพระนคร จะให้คนต่างประเทศเช่าที่ดินได้ไม่ห้าม ส่วนความในตอนหลังว่า ภายในเขต ๒๐๐ เส้น รวมทั้งที่ภายในระยะ ๒๔ ชั่วโมง ห้ามไม่ให้ขายหรือให้เช่าที่ดินแก่คนต่างประเทศ อนึ่งในประกาศนั้นได้กำหนดเขต ๒๐๐ เส้น จากกำแพงเมืองซึ่งห้ามไม่ให้ขายแต่ครั้งกำหนดเข้าจริงดูเหมือนว่ามุ่งแสดงเขตระยะทาง ๒๔ ชั่วโมงมากกว่า ความจึงไม่ลงรอยกัน

ตามที่ ดร. แสร์ กล่าวตีประกาศรัชกาลที่ ๔ ตลอดถึงสำนวนโวหารซึ่งเป็นภาษาไทยเช่นนี้ เป็นที่น่าพิศวงยิ่งนัก เพราะ ดร. แสร์ กล่าวอ้างเหมือนหนึ่งว่าตนเป็นผู้มีความรู้ในภาษาไทย และเชี่ยวชาญในกฎหมายไทยดี จึงกล้าหาญตีประกาศรัชกาลที่ ๔ อันเป็นโวหารในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ที่ ๔ ผู้ซึ่งไทยนับถือว่าเป็นนักปราชญ์ในเชิงภาษาไทย ได้ทรงไว้ ดร. แสร์ ตีภาษาในประกาศนั้นอย่างแรง ประดุจหนึ่งว่า ผู้ทรงประกาศนั้นไม่ทรงเข้าใจในภาษาไทยของพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อ ดร. แสร์ ได้มาชี้แจงที่กรมร่างกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมายจึงได้ตั้งปัญหาถามขึ้นว่า ก่อนที่ ดร. แสร์ จะลงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรตีประกาศรัชกาลที่ ๔ โดยรุนแรงถึงปานนั้น ดร. แสร์ ได้ไต่สวนเป็นการแน่นอนแล้วหรือว่าประกาศนั้นผิด ได้ถามผู้มีความรู้ เช่นอธิบดีศาลฎีกา กรรมการฎีกา ผู้พิพากษาศาลสูง คนหนึ่งคนใดตลอดจนอธิบดีกรมอัยการ และเนติบัณฑิตสยามผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ ดร. แสร์ ตอบว่า ไม่ได้ถามผู้หนึ่งผู้ใดตามที่ระบุชื่อนั้นเลย เป็นแต่ได้อ่านคำแปลประกาศเป็นภาษาอังกฤษซึ่งล่ามได้แปลให้ ส่วนต้นฉบับประกาศที่ล่ามแปลนั้นเล่าเป็นพิมพ์ดีด (typewritten) ซึ่งมีสเตอร์ เกรก ส่งมาให้จากกระทรวงเกษตร

กรรมการร่างกฎหมายได้ฟังคำชี้แจงนี้แล้ว จึงได้เสนอคำแปลประกาศนั้นให้ฟังบ้าง การแปลนี้ได้แปลจากสมุดประกาศที่ตีพิมพ์ (printed) ซึ่งมีอยู่ที่กรมร่างกฎหมาย ๒ เล่ม และชนิดเดียวกับศาลทั้งหลายและที่ซื้อขายกันในร้านขายสมุดกฎหมาย

ข้อความที่แปลให้ฟังนั้นมีดังนี้

(๑) ในภายในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไป ๒๐๐ เส้นเข้ามาโดยรอบ ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง ๑๐ ปี

แต่เช่าได้เมื่อทำหนังสือสัญญาต่ออำเภอและเจ้าพนักงานให้รู้เห็นเป็นพยาน

ถ้าร้อนรอนอยากจะขาย ก็ให้ขายได้เมื่อได้รับความยินยอมจากเสนาบดี

(๒) ที่ห่างกำแพงพระนคร ๒๐๐ เส้นออกไป แต่ไม่เกินระยะทาง ๒๔ ชั่วโมงโดยเรือแจวออกไป จะขายที่ดินเหี้ยเรือ่น ฯลฯ ให้ขายหรือให้เช่ากับคนต่างประเทศได้ (แต่ต้องทำตามข้อ (๓) ต่อไปนี้) และห้ามแต่ไม่ให้เอาของคนอื่นไปขาย

(๓) ถ้าใครจะขาย จะให้เช่า ก็ให้บอกกับรั้วแขวงอำเภอให้รู้เห็นเป็นพยาน ทำหนังสือซื้อขายและสัญญาเช่าที่ให้แน่นอน

(๔) ส่วนกำหนดทางพระนคร ๒๐๐ เส้น แต่ที่ล้อมอยู่ภายในระยะทาง ๒๔ ชั่วโมงโดยเรือแจวตามข้อ (๒) นั้น คือ ทิศเหนือถึงปากน้ำบางพุทรา ที่ร่วมกับแม่น้ำเจ้าพระยาต่อไปจนถึงกำแพงลพบุรีเลยตรงไปถึงท่าพระงามแม่น้ำสระบุรี

ทิศตะวันออก แต่พระงามถึงบางกะนากปลายคลองซุดที่ออกแม่น้ำบางปะกงตรงไปถึงปากน้ำบางปะกงต่อไปจนเกาะศรีมหาธาตุ

ทิศใต้ ตั้งแต่เกาะศรีมหาธาตุไปจนถึงกำแพงเมืองเพชรบุรี

ทิศตะวันตก ตั้งแต่อ่าวทะเลเมืองเพชรบุรีไปถึงปากน้ำเมืองสมุทรสงคราม เลยไปตามลำแม่น้ำจนถึงกำแพงเมืองราชบุรีต่อไปจนถึงเมืองสุพรรณบุรี ตั้งแต่สุพรรณบุรีไปถึงปากน้ำบางพุทรา ประจบที่ตั้งต้นในทิศเหนือ

(๕) ที่นอกกำหนดระยะทาง ๒๔ ชั่วโมงดังว่าไว้ในข้อ (๔) ออกไป เป็นที่เปลี่ยวที่ไกล ห้ามมิให้ขายแก่คนต่างประเทศ และให้คนต่างประเทศเช่าดังหนึ่งที่กำหนดเข้ามา

ถ้าคนต่างประเทศมีหนังสือเบิกทางเดินทางไปสำหรับตัว ไม่เป็นคนหนีแล้ว ราษฎรจะซื้อขายก็ได้ จะให้เช่าที่พักอาศัยอยู่กว่าจะกลับก็ได้ (คือว่าได้แต่ชั่วคราวหนึ่งคราวหนึ่ง) แต่จะให้เช่าเป็นที่อยู่และจะขายขาดไม่ได้

เมื่อ ดร.แฮร์ ได้ฟังคำแปลนั้นแล้วกล่าวว่า บางทีคำแปลประกาศเป็นภาษาอังกฤษ หรือต้นฉบับที่คัดมาแปลจะคลาดเคลื่อนก็อาจเป็นได้ ขอให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากรทรงตรวจต้นฉบับประกาศที่ตีพิมพ์ของกรมร่างกฎหมาย เมื่อได้ตรวจดูโดยละเอียดแล้วไม่มีใครแสดงคัดค้านว่าคำแปลตามที่กรรมการร่างกฎหมายเสนอนั้นผิดด้วยประการใด

ด้วยเหตุนี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าประกาศรัชกาลที่ ๔ นั้น ข้อความถูกต้องไม่มีข้อสงสัย และแปลเอาความได้ และเป็นประกาศที่ทรงไว้อย่างดีที่สุด ถูกต้องกับรัฐประศาสน์นโยบายแห่งกรุงสยาม ดังได้กล่าวไว้ในบันทึกฉบับก่อนนั้นแล้ว ข้อที่ ดร.แฮร์ ว่าใช้ไม่ได้ก็เพราะเข้าใจผิดไปเอง โดยอาศัยฉบับที่ตีพิมพ์ตีความผิดหรือคำแปลเป็นภาษาอังกฤษผิดต่างหาก

อนึ่ง ข้อความในประกาศรัชกาลที่ ๔ มีอยู่บริบูรณ์ในสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ค.ศ. ๑๘๕๕ ข้อ ๔ สัญญากับสหปาลีรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๘๕๖ ข้อ ๔ สัญญากับฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๕๖ ข้อ ๕ สัญญากับเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๘๖๐ ข้อ ๕ ตามความในพระราชปรารภแห่งประกาศรัชกาลที่ ๔ ก็กล่าวทั่วถึงสัญญาทางพระราชไมตรีเหล่านี้ด้วย จึงพิเคราะห์ประกอบกันได้ นอกจากนี้ยังมีแผนที่ซึ่งซื้อได้จากกรมแผนที่ แสดงเขตระยะทาง ๒๔ ชั่วโมง ตามที่ข้อความในประกาศและสัญญาทางพระราชไมตรีเหล่านี้ระบุถึง

อีกประการหนึ่ง ตั้งแต่ออกประกาศฉบับนี้ล่วงมาถึง ๖๔ ปีแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าศาลใด หรือแม้แต่บุคคลใดในกรุงสยามถือว่าประกาศนั้นมีข้อความไม่ถูกต้อง เป็นที่สงสัย และล่วงสมัย และทราบเท่าถึงวันนี้ไม่ปรากฏว่าสถานทูตหนึ่งสถานทูตใดได้ร้องคัดค้านประกาศนั้นเลย

อาศัยเหตุนี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า เมื่อปฐมเหตุตามที่ ดร.แฮร์ กล่าวว่าเกิดขึ้นเพราะอรรถราชทูตอเมริกันขอทราบความในประกาศเท่านั้นแล้ว ก็น่าจะให้เขาทราบได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติใหม่แต่อย่างหนึ่งอย่างใดเลย

(ค) ดร.แอสร์ กล่าวว่า ข้อความในประกาศรัชกาลที่ ๔ ไม่ต้องกับวิธีการที่ปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ เพราะเหตุว่าความจริงชาวต่างประเทศ เช่น เซกโกสโลวาเกีย หรือคนชาวอเมริกันก็ได้ เป็นต้น ได้รับอนุญาตให้ถือที่ดินได้ทั่วไปในกรุงสยาม แม้ถึงว่าจะมีข้อห้ามในประกาศรัชกาลที่ ๔ ไม่ให้ขายที่ดินนอกกำหนดเขตระยะทาง ๒๔ ชั่วโมงก็ดี ดร.แอสร์ จึงเห็นว่าถ้าขึ้นปล่อยให้ประกาศรัชกาลที่ ๔ คงใช้ได้ต่อไปแล้ว การถือที่ดินของคนชาติเหล่านั้นก็จะผิดกฎหมายและอาจถูกขับไล่ได้

ในข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายขอเสนอว่า เมื่อ ดร.แอสร์ แสดงปริวิตถึงผลแห่งประกาศรัชกาลที่ ๔ เช่นนี้ได้แล้ว ก็ยอมแสดงอยู่ในตัวว่า แม้ ดร.แอสร์ เองก็แปลเอาความในประกาศรัชกาลที่ ๔ ได้ หาไม่จริงถึงผลอย่างไร

ส่วนข้อที่อ้างว่าชาว เซกโกสโลวาเกีย ก็ดี หรือชนชาวอเมริกันไต่ก็ดี ได้รับอนุญาตให้ถือที่ดินนั้น กรรมการร่างกฎหมายได้ถาม ดร.แอสร์ ว่าคนชนดินนั้นมีสักกี่คน และชื่ออะไรบ้าง ดร.แอสร์ ก็หาอาจบอกจำนวนและชื่อบุคคลเหล่านั้นออกมาให้เห็นจริงได้ไม่

อนึ่ง เมื่อประกาศรัชกาลที่ ๔ มีความชัดเจนเป็นกฎหมายใช้ได้อยู่เช่นนี้ การที่มีคนบางคน (หากว่าถ้าจะมี) มากระทำผิดขึ้นแต่เท่านั้นทำให้ประกาศนั้นเสียไปไม่ และให้สังเกตว่าการที่คนเหล่านั้นหากว่าจะได้รับอนุญาตจริงดัง ดร.แอสร์ กล่าวก็ดี คนเหล่านั้นก็ได้โดยอนุญาตและโดยที่รัฐบาลไม่คัดค้านชั่วคราวหนึ่ง ๆ ต่างหาก หาได้โดยสิทธิของเขาเองดัง ดร.แอสร์ ร่างพระราชบัญญัติใหม่ให้เขาไม่ รูปความจึงยังผิดกันอยู่นั่นเอง

การที่คนต่างประเทศต้องขออนุญาตก่อนตามประกาศรัชกาลที่ ๔ นั้น ว่าตามทางการย่อมให้ผลดีกว่า เพราะความจะได้ทราบถึงเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ด้วย หาไม่เจ้าพนักงานผู้น้อยที่ไรสติจะทำผิดขึ้นแก่คนต่างประเทศ อันจะแก้ไขได้ยากต่อภายหลัง ข้อนี้ก็เห็นรัฐประศาสน์นโยบายอันประเสริฐของพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๔ ซึ่งแต่ละคนต่างประเทศต้องติ แต่ไทยต้องชม ส่วนข้อที่ ดร.แอสร์ วิตกว่า ผลแห่งประกาศรัชกาลที่ ๔ อาจจะทำให้คนต่างประเทศ เช่น เซกโกสโลวาเกีย หรือคนชาวอเมริกันได้ถูกไล่นั้น เป็นความคิดที่เลื่อนลอย เพราะ ดร.แอสร์ ไม่ได้ระบุตัวอย่างให้เห็นว่ามีใครสักคนเดียวซึ่งได้รับความเดือดร้อนเช่นนี้ และไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าเคยมีคดีสักเรื่องเดียวในกรณีเช่นว่านี้เลย

ข้อที่น่าพิศวงที่สุดนั้น คือ ด้วยความวิตกของ ดร.แอสร์ เช่นนี้แล้วก็ดี ดร.แอสร์ ก็ยังร่างพระราชบัญญัติข้อ ๓ เสียใหม่ ซึ่งไม่ทำให้คนชนดินนี้ได้ผลดีขึ้นกว่าก่อนเลย แต่ผลนั้นกลับตรงกันข้าม (ให้ดูคำคัดค้านต่อไปในข้อ ๖ (๑))

(ฆ) ดร.แอสร์ ว่า เพราะเหตุที่ไม่เห็นเป็นการฉลาดหรือพึงแนะนำให้ส่งสำเนาประกาศรัชกาลที่ ๔ ไปยังอรรคราชทูตอเมริกันที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศจึงได้เริ่มร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทันสมัย ซึ่งจะกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวที่จะถือกรรมสิทธิ์ หรือเช่าที่ดินได้โดยถูกต้องและตรงกับวิธีการในปัจจุบัน ในครั้งแรกได้พยายามร่างกฎหมายนี้ให้ยกเว้นชาวอเมริกันออกเสียอีกเพื่อให้ถูกต้องกับวิธีดำเนินการในเวลานี้ แต่รู้สึกว่าเป็นของยากที่จะร่างกฎหมายซึ่งให้ใช้ได้แก่คนต่างด้าวทั่วไป แล้วยกเว้นชาวอเมริกันออกเสียเช่นนั้นด้วยความยากที่จะยกเว้นชาว

อเมริกันนี้เอง ทำให้ที่ปรึกษาการต่างประเทศต้องร่างกฎหมายให้ใช้ได้ตลอดถึงชาวอเมริกันด้วย

ในข้อนี้ ดร.แฮร์รี่ กล่าวแจ่มแจ้งดี เป็นการแสดงให้เห็นชัดว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ร่างขึ้นเพื่อประโยชน์ของชนชาวอเมริกันเลยแม้แต่ ดร.แฮร์รี่ เองก็ยังได้พยายามที่จะเขียนข้อความลงในร่างเพื่อยกเว้นชาวอเมริกันออกเสียอีก เพื่อให้ถูกกับทางการที่ดำเนินอยู่ในเวลานี้ แต่หากเป็นด้วยความยากลำบากที่จะเขียนเท่านั้นเองจึงทำให้ชาวอเมริกันพลอยได้รับสิทธินี้ไปด้วย

กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ข้อนี้ถ้าจะต้องการให้ยกเว้นจริง ๆ แล้วก็อาจทำได้ เช่นว่า "แต่ต้องเป็นคนของประเทศที่ยอมให้คนไทยถือที่ดินในประเทศนั้นได้โดยสัญญาทางพระราชไมตรี ฯลฯ" แต่เมื่อไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายใหม่ให้แก่ชนต่างด้าวโดยทั่วไป เพราะประกาศรัชกาลที่ ๔ มีอยู่ดีแล้ว ดังกล่าวมาในข้อก่อนความยากของที่ปรึกษาการต่างประเทศตั้งว่านี่ยอมก้าวล่วงเสียได้โดยไม่ออกพระราชบัญญัติใหม่นั้นเสียทีเดียว จะดีกว่ากระมัง

ข้อ ๒ ดร.แฮร์รี่ กล่าวถึงผลที่จะได้โดยร่างพระราชบัญญัติใหม่ว่ากว้างขวางเพื่อกำหนดสิทธิของชนต่างด้าวไว้ทั่วไป แม้จะมีสัญญาทางพระราชไมตรีอยู่บ้างแล้วก็ไม่เห็นเป็นไรนั้น กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ปัญหาในข้อนี้ คือ ถึงเวลาสมควรแล้วหรือที่จะขยายอำนาจให้คนต่างด้าวทั่วไป ข้อนี้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลจะวินิจฉัย แต่ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายแล้ว เมื่อไม่มีความจำเป็นก็ยังไม่ควรเลิกกำหนดขีดคั่นเช่นนี้

ข้อ ๓ เรื่องสิทธิตอบแทน (Reciprocity) ดร.แฮร์รี่ ว่า ตามที่กรรมการร่างกฎหมายและมองซิเออร์ กียอง คัดค้านโดยอาศัยเหตุว่า รัฐบาลสหปาลีรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้คนไทยถือที่ดินในประเทศอเมริกานั้น เป็นความเข้าใจผิดแท้โดยไม่รู้ความจริงเลย ที่ว่าสหปาลีรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้คนไทยถือที่ดินในประเทศอเมริกานั้นไม่จริง และที่ว่าได้ถอนข้อสัญญาให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเสียจากสัญญาทางพระราชไมตรีใหม่ เพราะอเมริกาไม่ปรารถนาให้คนไทยถือที่ดินในอเมริกานั้น ก็ไม่จริงอีก ข้อที่ไม่มีเรื่องถือกรรมสิทธิ์ในสัญญาใหม่นั้นเป็นด้วยเหตุอื่นต่างหาก แต่จะเป็นด้วยเหตุใด ดร.แฮร์รี่ ว่าไม่จำเป็นจะกล่าวในที่นี้ มิสเตอร์ ฮิว เสนาบดีของสหปาลีรัฐอเมริกาได้มีจดหมายถึงกระทรวงการต่างประเทศว่า สิทธิของคนต่างประเทศจะถือที่ดินในอเมริกานั้นต้องสุดแล้วแต่กฎหมายของมณฑลหนึ่ง ๆ ใน ๔๘ มณฑลนั้น และในเรื่องนี้รัฐบาลกลางตามปรกติหาอำนาจควบคุมได้ไม่ แต่ถึงกระนั้นก็ดี โดยมากคนไทยถือที่ดินในอเมริกาได้หลายมณฑล แต่จะเป็นมณฑลใดบ้าง ดร.แฮร์รี่ หาได้ระบุชื่อไม่ และกฎหมายที่ดินของมณฑลหนึ่ง ๆ ในสหปาลีรัฐอเมริกามีอยู่อย่างไรก็หาชี้แจงให้ทราบประกอบด้วยหลักฐานไม่อย่างไรก็ดี กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า สัญญาทางพระราชไมตรีใหม่ระหว่างกรุงสยามกับอเมริกานั้นเสมอด้วยกฎหมายข้อบังคับในกิจการซึ่งได้ระบุไว้ในสัญญานั้น ก็ในเรื่องถือที่ดินรัฐบาลทั้ง ๒ ฝ่ายได้กล่าวไว้ชัดในความข้อ ๑ ซึ่งมีว่า - "กรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา จะต้องมีความสงบราบคาบเรียบร้อยกันอยู่เสมอและจะต้องเป็นไมตรีกันอยู่จนเป็นนิรันดร์ พลเมือง

หรือคนในบังคับของประเทศที่ทำสัญญาใหญ่นี้ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องมีเสรีภาพที่จะเข้าไป และเดินทางและอาศัยอยู่ในอาณาเขตของประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง และทำการค้าขายจะเป็นการขายซื้อ มากหรือขายซื้อปลีกก็ตาม ทำการทางศาสนา ทางศึกษาและทางการกุศล และเป็นเจ้าของหรือเช่าหรืออยู่ในเรือนโรงงานโรงเก็บสินค้าและร้านค้า และใช้ผู้อื่นรับธุระแทนตัวตามที่ตนจะ เลือกตั้ง และเช่าที่ดินสำหรับใช้เป็นที่อยู่หรือที่ค้าขายหรือสำหรับการศาสนา และเพื่อประโยชน์ ทำการกุศล หรือสำหรับเป็นสุสาน และทำการต่างๆ ทัวไปอันเกี่ยวข้อง หรือจำเป็นในการค้าขาย โดยสม่ำเสมอกับชาวเมือง หรือคนในบังคับของประเทศนั้น แต่ต้องยอมอยู่ใต้อำนาจ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ซึ่งได้ตั้งไว้ในประเทศนั้นด้วย ฯลฯ”

ตามความในข้อนี้ เข้าใจว่าในเรื่องที่ดินคนไทยจะมีสิทธิในอเมริกาได้ก็แต่เท่าที่ คนอเมริกันจะมีสิทธิได้ในเมืองไทย เพราะฉะนั้นเมื่อรับกันแล้วว่า ตามสัญญาข้อ ๑ นี้ คน อเมริกันถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองไทยไม่ได้แล้ว คนไทยจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในอเมริกาตาม สัญญานั้นก็ไม่ได้เช่นกัน แม้กระนั้นก็ดี ดร.แสร์ ยังกล่าวว่าคนไทยอาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินใน อเมริกาได้ ข้อนี้ถ้าเป็นไปได้ตามความเห็นของ ดร.แสร์ จะดีหนักหนา แต่กรรมการร่าง กฎหมายสงสัยว่า ศาลในสหปาสหรัฐอเมริกาจะไม่แปลสัญญาอย่างนั้น ผลร้ายอาจมีขึ้นได้ต่อ ภายหลัง แม้มีสเตอร์ ฮิว เสนาบดีสหปาสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่กล้ารับรอง เพราะรัฐบาลกลางไม่ อาจบังคับมณฑลต่าง ๆ ในเรื่องนี้ ก็ยังทำให้สงสัยหนักขึ้นว่าจะเป็นไปได้ตาม ดร.แสร์ กล่าวนั้น จันใด อย่างไรก็ดี ความเห็นของ ดร.แสร์ นี้รัฐบาลสหปาสหรัฐอเมริกายังไม่ได้รับรอง จะฟัง เป็นยุติยังไม่ได้ อนึ่งสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น ประเทศทั้ง ๒ ได้ทำไว้ด้วยความจำนงจะบังคับ ผลเมืองของสองฝ่ายเท่ากัน หากจะคิดแก้ไขแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีสิ่งแลกเปลี่ยนหาควรไม่

ส่วนข้อที่ ดร.แสร์ กล่าวถึงสัญญาใหม่กับญี่ปุ่นนั้น จันบัดนี้กรรมการร่าง กฎหมายก็ยังไม่ทราบว่สัญญาใหม่กับญี่ปุ่นนั้นทำไว้เป็นอย่างไร จะออกความเห็นด้วยไม่ได้

ข้อ ๔ ตามที่กรรมการร่างกฎหมายว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ยอมให้คนต่างด้าว ถือที่ดิน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการยอมขึ้นอยู่ในศาลแปลก เพราะไม่เคยมีที่อื่นนั้นดร.แสร์ เห็นว่า ไม่แปลก เพราะมีตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษเวลานี้ยอมให้คนต่างประเทศถือที่ดินได้แม้ใน อเมริกาเองมีมณฑลโดยมากก็ยอมเช่นนี้ แต่มณฑลใดบ้างหากกล่าวไม่ กรรมการร่างกฎหมายเห็น ว่า การที่ต้องขึ้นอยู่ในศาลบ้านเมืองนั้นเป็นเรื่องหนึ่งต่างหากจากการอนุญาตให้ถือที่ดิน กล่าวถือ การที่คนต่างด้าวจำต้องขึ้นแก่ศาลบ้านเมืองอันเป็นหน้าที่อยู่แล้วนั้นไม่ทำให้เกิดสิทธิถือที่ดินควบ กันไปได้

ในประเทศอังกฤษไม่รังเกียจคนต่างประเทศถือที่ดิน ก็หาได้ออกกฎหมาย แลกเปลี่ยนกับการต้องยอมขึ้นศาลไม่ เพราะการที่ต้องขึ้นศาลเป็นหน้าที่อยู่แล้วดังนี้ อย่างไรก็ดี ในเรื่องที่ดิน จะยกประเทศอังกฤษและอเมริกามาเป็นแบบอย่างในเมืองไทยเห็นว่ามีสนิเพราะ ฐานะ กฎหมาย และประเพณีในเรื่องนี้ผิดกันไกล อนึ่งในส่วนอเมริกานั้นเป็นที่ทราบกันแล้วว่า คนต่างประเทศหาถือที่ดินได้ทุกมณฑลไม่ เพราะมีข้อห้ามตลอด จะยิ่งไปกว่าประกาศรัชกาลที่ ๔

เสียอีก แต่ส่วนการที่ต้องขึ้นอยู่ใต้ศาลอเมริกันนั้นคนต่างประเทศต้องขึ้นเป็นแน่นอน แม้จะถือที่ดินไม่ได้ก็ดี จึงเห็นว่าเป็นคนละเรื่องทีเดียว หาควักกันได้ไม่

ข้อ ๕ (ก) เรื่องเงินถือที่ดินในเมืองไทยตามที่กรรมการร่างกฎหมายและมิสเตอร์ กียอง ยกขึ้นเป็นตัวอย่างคัดค้านในบันทึกฉบับก่อนนั้น ดร.แสร์ ว่ายังไม่เข้าใจแจ่มแจ้งในข้อคัดค้าน เพราะเมื่อเงินได้รับอนุญาตให้ถือที่ดินได้แล้ว จะคัดค้านไม่ให้ออกกฎหมายรับรองสิทธินี้ฉันใด ความข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายได้กล่าวไว้ในบันทึกฉบับก่อนแล้วว่า ฐานะของเงินในเมืองไทยนั้นผิดแปลกกว่าชาวต่างประเทศทั้งหลาย ด้วยความสมัครสมานและประเพณีสืบเนื่องมาแต่โบราณอันไม่จำเป็นจะต้องยกมากล่าวให้ยืดยาวในที่นี้ เพราะฉะนั้นที่ ดร.แสร์ จะร่างกฎหมายเพื่อกระทบกระเทือนหรือเปลี่ยนแปลงฐานะของเงินในเมืองไทยให้เป็นไปอย่างอื่นนั้น กรรมการร่างกฎหมายไม่เห็นพ้องด้วย ดร.แสร์ ว่าถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาตแล้วเงินอาจถูกขับไล่จากที่ดิน ข้อนี้ก็เป็นการคิดที่ปราศจากหลักฐานเพราะ ดร.แสร์ หาตัวอย่างไม่ได้ที่จะแสดงว่าเงินได้รับความเดือดร้อนดังว่านี้ ในที่สุด ดร.แสร์ เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายว่า ที่จะไม่ให้รวมถึงเงินด้วยนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ปรารถนา

(ข) ดร.แสร์ แสดงความเห็นเป็นทีวิตกว่า ถ้าจะร่างพระราชบัญญัติให้แก่ชาวอเมริกันแต่ชาติเดียวแล้ว ประเทศอื่น เช่น เนเธอร์แลนด์อาจหยิบยกข้อสัญญาเรื่องประเทศที่โปรดอย่างยิ่ง (Most favoured nation clause) มาใช้ ผลร้ายจะเกิดขึ้นต่อภายหลัง ในข้อนี้กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า เมื่อประกาศรัชกาลที่ ๔ ใช้ได้และไม่ต้องออกพระราชบัญญัติใหม่ดังได้กล่าวมาโดยพิศดารข้างต้นแล้ว ข้อนี้ย่อมระงับไปเอง

ข้อ ๖ กรรมการร่างกฎหมายขอเสนอว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ ดร.แสร์ ส่งมาใหม่นั้นเหมือนกับร่างเดิมทุกประการ เว้นแต่ข้อ ๓ ซึ่งมีแก้ไข เพราะฉะนั้นขัดข้องของกรรมการร่างกฎหมายตามบันทึกเดิมมีฉันใด ก็คงมีอยู่ฉันนั้น เว้นแต่ที่จะกล่าวต่อไป

ความในข้อ ๓ ที่แก้ไขใหม่ คือตามที่ขีดเส้นไว้ข้างใต้บันทึก ดังนี้ร่างข้อ ๓ ใหม่

"Article 3. - All aliens who are nationals of countries which once having possessed rights of exemption from Siamese jurisdiction have freely and voluntarily surrendered those rights, and who are at the time therefore subject to the jurisdiction of Siamese Courts and are also subject to the same taxes as Siamese nationals, shall have the right to acquire, own, lease, or accept mortgages upon land anywhere in Siam."

ร่างใหม่นี้จำกัดคนต่างประเทศแคบลกว่าร่างเก่า เพราะยอมให้แต่เฉพาะคนของประเทศที่เคยมีสัญญาทางพระราชไมตรียกเว้นไม่ต้องขึ้นศาลไทย และที่ยอมเวนคืนสิทธิอันนี้ให้ freely and voluntarily.

เมื่อพิเคราะห์โดยละเอียดแล้วคนของประเทศที่จะเข้าอยู่ในข้อกำหนดของมาตรานี้มีอยู่เพียง ๔ ประเทศ คือ (๑) อังกฤษ (๒) ฝรั่งเศส (เฉพาะคนชาวเอเชีย) (๓) เดนมาร์ก และ (๔) สหพันธรัฐอเมริกา แต่คนอังกฤษก็ดี ฝรั่งเศสก็ดี เดนมาร์กก็ดี ทั้ง ๓ ประเทศนี้ย่อมมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตามข้อความในสัญญาทางพระราชไมตรี ปี ค.ศ.๑๙๐๗, ค.ศ.๑๙๐๙

และ ค.ศ.๑๙๑๓ บริบูรณ์อยู่แล้ว ร่างข้อ ๓ ใหม่จึงไม่ทำให้คนของประเทศทั้ง ๓ นี้ได้ผลแปลกขึ้นเลย ตกลงคงเหลือแต่ชนชาวอเมริกันชาติเดียวที่จะได้ผลอันแท้จริงจากร่างใหม่นั้น

ถ้าแปลความดังนี้ถูกต้องแล้ว ผลของร่างพระราชบัญญัติจะเป็นดังนี้ คือ

(๑) สำหรับชนต่างด้าวโดยทั่ว ๆ ไป เช่นชาวเซกโกสโลวาเกียชาวอเมริกันใต้และจีน เป็นต้น ซึ่ง ดร.แฮร์รี่ กล่าวในบันทึกว่าจะเป็นผู้ได้รับผล และว่าตามความในปรารภแห่งพระราชบัญญัติก็มีชั้อยู่แล้วว่า เพื่อให้สิทธิแก่ชนต่างด้าวโดยทั่วไปนั้นขอเสนอว่า ตามร่างใหม่นี้คนเหล่านั้นไม่ได้รับผลเลย (ให้ดูความข้างต้น ข้อ ๑ ข้อ ๒ ข้อ ๕ (ก))

(๒) แต่ส่วนชนชาวสหปาลีรัฐอเมริกาผู้ซึ่งไม่เป็นปฐมที่จะได้สิทธิอันนี้ แต่หากจะพลอยได้เพราะเขียนข้อความยกเว้นยาก โดยที่ ดร.แฮร์รี่ เองพยายามจะเขียนยกเว้นแต่ไม่สำเร็จนั้น กลับได้รับผลอันแท้จริงตามร่างใหม่นี้ (ให้ดูความข้างต้นข้อ ๑ (ข) (ฆ))

(๓) ตามร่างใหม่ข้อ ๓ ที่ใช้คำว่า ยอมเวนคืนอำนาจชำระความให้ freely and voluntarily นี้หมายความว่าเพียงใด อาจเกิดความยุ่งยากขึ้นแก่ศาลที่จะต้องแปลความหมายและสืบสาวถึงปฐมเหตุซึ่งประเทศทั้ง ๒ ฝ่ายมาทำสัญญากัน กล่าวคือ ให้ freely and voluntarily จะแปลว่าให้โดยไม่มีสินจ้างตอบแทนกระนั้นหรือ และอย่างไรที่ยินยอมทำสัญญากันแล้วแต่ไม่ให้ freely and voluntarily เช่นทำสัญญาเพื่อเลิกสงครามฉะนั้นหรือฉันทัด กรรมการร่างกฎหมายยังไม่ทราบชัดว่าจะให้แปลเพียงใด

อาศัยเหตุดังกล่าวมานี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ายังไม่มีเหตุสมควรและไม่มี ความจำเป็นที่จะออกพระราชบัญญัติแก้ไขฐานะคนต่างด้าวอย่างหนึ่งอย่างใดในศาลบัดนี้ ส่วนบันทึกที่ ดร.แฮร์รี่ เตรียมมาให้เช่นนั้นกรรมการร่างกฎหมายจะเซ็นชื่อยอมลงเนื้อเห็นด้วยไม่ได้ เพราะมีเหตุขัดข้องดังกล่าวมาข้างต้น

ข้อความตามรายงานนี้ได้ทำขึ้นเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยตามหน้าที่มิได้มุ่งหมายจะให้ เป็นคำโต้เถียงกับที่ปรึกษาราชการต่างประเทศผู้ซึ่งหวังดีต่อเมืองไทยแม้ข้อความใด ขาดตกบกพร่องหรือล้าเกินไป ขอนายกรัฐมนตรีได้ติแก้ตัดทอนหรือระงับเสียตามที่ควร กับได้แนบบันทึกความเห็นเป็นภาษาอังกฤษ

กรมร่างกฎหมาย