

บันทึก

เรื่อง การตีความในสัญญาทางพระราชไมตรีฯ ระหว่างกรุงสยาม
กับรัฐเยอรมันในส่วนที่เกี่ยวข้องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ได้พิจารณา
ปัญหาเรื่องสิทธิของคนเยอรมันที่จะเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการ
ต่างประเทศขอให้ตีความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมัน
นั้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมัน ปี
พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) มีว่า

“ในการทั้งปวงที่เกี่ยวกับการถือเอา การจำหน่ายและการเป็นเจ้าของซึ่ง
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภทนั้น พลเมืองหรือคนในบังคับของอัครภาคีแห่งสัญญานี้แต่ละ
ฝ่ายตลอดทั่วไปในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งนั้น จะต้องตั้งอยู่ในฐานะอย่างเดียวกันกับพลเมือง
หรือคนในบังคับของชาติที่โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง หากเป็นที่แน่ชัดว่าแต่ละฝ่ายถ้อยที่ถ้อยยอม
ให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน”

บทบัญญัติข้างบนนี้มีผลเป็นสองประการ กล่าวคือ

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งที่ดินนั้น คนในบังคับเยอรมันย่อมอยู่ในฐานะ
อย่างเดียวกันกับพลเมืองหรือคนในบังคับของชาติที่โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง ดังนั้นคน
เยอรมันจึงอาจที่จะอ้างสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส หรือระหว่างสยามกับอังกฤษ ซึ่งให้สิทธิ
อย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อรับสิทธิอย่างเดียวกัน

(๒) ส่วนข้อสงวนตอนท้ายของข้อ ๒ วรรค ๒ ที่ว่า “หากเป็นที่แน่ชัดว่าแต่ละฝ่าย
ถ้อยที่ถ้อยยอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน” นั้นปรากฏจากท้องเรื่องว่า ความตอนนี้ได้ใส่ลง
ไว้ในสัญญาก็เพียงแต่จะให้คุ้มครองถึงกรณีเกี่ยวกับรัฐแสมเบิร์ก กับเฮสเซนของเยอรมัน ซึ่งรัฐทั้ง
สองมิได้ยอมให้ประโยชน์ตอบแทนเนื่องจากฐานะพิเศษแห่งรัฐทั้งสองนั้น ก็เมื่อบัดนี้รัฐบาล
เยอรมันได้แจ้งมาว่า ฐานะพิเศษแห่งท้องถิ่นตั้งว่านั้นได้สูญสิ้นไปแล้วโดยมีพระราชบัญญัติยกเลิก
การเป็นพลเมืองของแต่ละรัฐ และว่าพลเมืองในรัฐแสมเบิร์กกับเฮสเซนควรจักต้องได้รับสิทธิ
อย่างเดียวกันกับคนในบังคับเยอรมันทั้งหลายอื่น เนื่องจากเหตุนี้ย่อมจะต้องมีการถ้อยที่ถ้อยยอม
ให้ประโยชน์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งกันและกันต่อแต่นี้ไป ทั้งเป็นผลอันถูกต้อง
เที่ยงตรงต่อความในข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาแล้ว ไม่มีเหตุผลอันใดที่ควรคัดค้าน คนเยอรมัน
ในประเทศไทยจึงมีสิทธิที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้นอกเขตที่กล่าวไว้ในประกาศรัชกาลที่ ๔ เช่นคน
อังกฤษหรือฝรั่งเศส โดยอาศัยข้อสัญญา “โปรดให้ได้ประโยชน์อย่างยิ่ง”

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

บันทึก

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาตีความตามสัญญาทางพระราชไมตรี ระหว่างสยามกับเยอรมัน เกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

๑. อนุสนธิจากบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๗๘ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แสดงความเห็นตามคำขอของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ข้อ ๒ วรรค ๒ แห่งสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างสยามกับเยอรมันปี พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) นั้น ต้องตีความไปในทางได้สิทธิแก่คนบังคับเยอรมัน (รวมทั้งรัฐแสมเบิร์กและเฮสเซน) ในกรุงสยามในอันที่จะลื้อเอาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

๒. บัดนี้ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งบันทึกความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๗๙ มา ตามบันทึกนี้รวมความว่ามีความเห็นเช่นเดียวกัน

๓. ข้อที่ยังไม่ลงรอยกันมีอยู่แต่เพียงว่า ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศอาศัยเหตุตั้งสำแดงไว้ในบันทึก ไม่เห็นพ้องด้วยในการที่พิจารณาเป็นยุติลงโดยถือเอากฎหมายว่าด้วยสัญชาติของเยอรมันฉบับใหม่ ซึ่งบังคับตลอดถึงพลเมืองในรัฐแสมเบิร์กและเฮสเซนนั้นเป็นที่ตั้ง (ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความมา) แต่ควรถือตามที่เยอรมนีให้ผลปฏิบัติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่งแก่คนในบังคับโคลัมเบีย และนิการากัวซึ่งผลปฏิบัตินี้ย่อมใช้ได้แก่คนในบังคับสยามด้วยเช่นเดียวกัน (รวมทั้งการลื้อเอาซึ่งที่ดินในแสมเบิร์กและเฮสเซน) เมื่อแต่ละฝ่ายถ้อยที่ยอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกันคนในบังคับเยอรมันก็มีเสรีภาพบริบูรณ์ในอันจะลื้อเอาซึ่งที่ดินในกรุงสยามเช่นเดียวกัน

๔. เหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาในเรื่องกฎหมาย ว่าด้วยสัญชาตินั้นคือว่า เมื่ออุปทูตเยอรมันกล่าวอ้างขึ้นมาเช่นนี้ ย่อมเป็นการชอบแล้วว่าที่จะลงสันนิษฐานว่าพระราชบัญญัติของเยอรมันฉบับลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๖ ว่าด้วยสัญชาติเยอรมันนั้น แม้ในประเทศเยอรมนีเอง ก็ตีความเลยไปถึงว่าลบล้างกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน แม้ในหนังสือฉบับต่อมาที่อุปทูตเยอรมันมีมายังกระทรวงการต่างประเทศ (ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๗) ภายหลังแต่ที่ได้หารือไปยังรัฐบาลเยอรมันแล้ว ก็หากกล่าวข้อความว่ารัฐบาลเยอรมันปฏิเสธไม่รู้ในข้อที่อุปทูตได้กล่าวอ้างอิงไว้

๕. แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีเหตุผลประการใดที่จะหยิบยกข้ออ้างนี้ขึ้นพิจารณา ถ้าหากรัฐบาลเยอรมันมิได้กล่าวออกโดยแจ้งชัดว่ามีความเห็นว่า กฎหมายลักษณะสัญชาตินี้ลบล้างบทกฎหมายท้องถิ่นในกระบวนเกี่ยวแก่การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตั้งที่กระทรวงการต่างประเทศตีความไว้และเป็นอันชอบแล้วนั้น

๖. นอกจากข้ออ้างในเรื่องกฎหมายลักษณะสัญชาติแล้ว ยังมีข้ออ้างในเรื่องชาติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งเป็นหลักฐานอันเพียงพอที่จะยืนยันการลงยุติของคณะกรรมการ

กฤษฎีกาและกระทรวงการต่างประเทศ

๗. ส่วนข้อกฎหมายตั้งได้พิจารณาแล้วในข้อ ๒ แห่งบันทึกความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศนั้น คณะกรรมการเห็นด้วยว่า เมื่อฝ่ายเยอรมันให้ “ผลปฏิบัติโปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง” แก่ประเทศอื่น (รวมทั้งสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน) แล้ว เมื่อแต่ละฝ่ายถ้อยที่ยอมให้ประโยชน์เช่นนี้ซึ่งกันและกัน “ผลปฏิบัติที่โปรดให้ประโยชน์อย่างยิ่ง” ที่มีอยู่ทางฝ่ายสยาม ก็จะต้องได้แก่ฝ่ายเยอรมนีเช่นเดียวกัน ข้อนี้ถือว่าเป็นหลักทั่วไปดังกล่าวไว้ในข้อ ๑ แห่งบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๗๙