เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๔๘๔

บันทึก
เรื่อง กำหนดสิทธิของคนต่างด้าวเกี่ยวกับที่ดิน

วันนี้เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา พระผดุงทะเบียนกิจ ได้มาพบกับข้าพเจ้าที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอชี้แจงข้อความเกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเกี่ยวกับคนต่างด้าว ซึ่งข้าพเจ้าได้ตรวจแก้และถวายท่านที่ปรึกษา ฯ เพื่อพิจารณาไปแล้วนั้น ข้อความที่คุณพระผดุง ฯ แจ้งไว้มีดั่งต่อไปนี้

๑. ในมาตรา ๕ พระผดุง ฯ เห็นว่า ควรจะวางบทบัญญัติให้ชัดเจนว่าคนต่างด้าวไม่มีสิทธิเหนือสาธารณาสมบัติของแผ่นดิน การที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นได้ดังในร่างนั้น เมื่ออ่านประกอบกับมาตรา ๕ ทวิ ตามที่ท่านที่ปรึกษา ฯ ได้ร่างขึ้นใหม่ อาจเข้าใจไปได้ว่า คนต่างด้าวของชนชาติที่มิได้มีสนธิสัญญากับประเทศไทยจะยึดถือที่ดินว่างเปล่าได้ ข้าพเจ้าได้ชี้แจงว่า เห็นจะไม่เป็นเช่นนั้น เพราะคำว่า “คนต่างด้าว” มีความหมายกว้างและได้รวมถึงคนของประเทศที่ได้มีสนธิสัญญาและไม่มีสนธิสัญญาด้วย

พระผดุง ฯ เห็นว่า คำว่า “กรรมสิทธิ์” ในพระราชบัญญัตินี้เป็นคำที่บ่งชัดจะกล่าวแต่เพียงคำว่า “ยึดถือ” เฉย ๆ จะได้หรือไม่ อนึ่งคำว่า “เช่า” ก็ดูจะไม่ตรงตามสนธิสัญญาซึ่งรับรองว่าคนต่างด้าวมีสิทธิเช่าที่ดินได้ ข้าพเจ้าได้ชี้แจงไปว่า การที่ได้บัญญัติคำว่า “กรรมสิทธิ์” และ “เช่า” และสิทธิอื่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลงไป ก็เพื่อจะได้ป้องกันการเข้ามีอำนาจบนที่ดิน เพราะในสมัยปัจจุบันนี้เป็นเวลาฉุกเฉิน เกรงว่าจะมีการยึดถือที่ดินเพื่อใช้ในทางการเมือง ร่างดั่งกล่าวจึงต้องกะทบถึงสนธิสัญญาอยู่บ้าง แต่สนธิสัญญาเองก็มีความไม่ชัดมีช่องทางที่พอจะตีความว่าเรามีอำนาจจำกัดสิทธิลงมาได้

๒. ในมาตรา ๕ ทวิ นั้น ท่านที่ปรึกษาฯ ได้ทรงแก้ว่า “คนต่างด้าว” ยึดถือที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ได้ ก็ด้วยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้” พระผดุง ฯ เกรงว่าบทบัญญัตินี้จะอิงกฎหมายไว้กับสนธิสัญญาหรือจะทำให้เข้าใจว่า กฎหมายนี้อยู่ภายใต้บังคับของสนธิสัญญา ถ้าจะไม่อ้างถึงสนธิสัญญาจะได้หรือไม่

ข้าพเจ้าเห็นว่า ข้อความที่ท่านที่ปรึกษา ฯ ได้กำหนดไว้เป็นเพียงเรื่องเงื่อนไขว่าผู้ที่จะมีสิทธิตามกฎหมายได้นั้นต้องมีบทบัญญัติในสนธิสัญญาให้สิทธิไว้ก่อน ฉะนั้น ไม่ใช่ปัญหาเรื่องการอิงอย่างใด แต่ทั้งนี้ควรถามท่านที่ปรึกษาฯ ดูว่าจะเห็นประการใด เพราะอาจเป็นช่องทางที่ทางต่างประเทศจะตั้งแง่มาได้

๓. ในมาตรา ๑๑ พระผดุงฯ อยากจะให้มีบทบัญญัติชัดแจ้งว่า สิทธินี้เป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล บุคคลอื่นแม้จะเป็นทายาทก็ไม่มีสิทธิ ถ้าบุคคลเหล่านั้นต้องการได้ที่ดิน ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ ในที่สุดได้ตกลงให้บัญญัติเป็นวรรค ๒ เป็นข้อความทำนองที่กล่าวข้างต้น พระผดุงฯ รับว่าจะไปแก้เพิ่มเติมเอง

ในส่วนที่ว่า คนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะควรมีโทษประการใดนั้น เป็นเรื่องนโยบายของกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่จะเห็นสมควร จะบัญญัติโทษให้ถึงจำคุกก็ได้ แต่ในทางส่วนตัวของข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการรุนแรงเกินไปเพียงแต่ใช้โทษในทางแพ่งก็พอคือขับไล่ให้ออกจากที่ดิน

๔. ในประการสุดท้าย เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องนโยบาย ข้าพเจ้าเห็นว่าเมื่อได้จัดร่างกฎหมายขึ้นเป็นรูแล้ว ก็ควรเสนอให้รัฐบาลพิจารณารับหลักการเสียก่อนเพราะในชั้นนี้เป็นเพียงคำบัญชาของท่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งแสดงความประสงค์มาเพียงสั้น ๆ ว่า ต้องการสงวนที่ดินไว้ให้คนไทยและไม่ใช่ชาวต่างชาติมีที่ดินไว้เป็นประโยชน์ทางการเมืองในขณะนี้ และเมื่อได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ต่อไปก็อาจจะมาแก้ไขปรับปรุงให้ได้สะดวกยิ่งขึ้น

อนึ่ง เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายสำคัญและเกี่ยวกับสนธิสัญญาของหลายประเทศ ข้าพเจ้าจึงแจ้งให้ทราบว่า ควรจะส่งให้กรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาด้วย และข้าพเจ้าขอรับรองว่าจะพยายามให้เสร็จภายในสมัยประชุมคราวหน้า

พระผดุงฯ กลับ เวลา ๑๑.๒๐ นาฬิกา

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
๗ ตุลาคม ๒๔๘๔