

บทที่ 4

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้เข้าในการแก้ไขสนธิสัญญากับไทย

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือ ภาวะอันหนักหน่วงของประเทศสยาม ซึ่งไม่มีทางจะแก้ไขให้หลุดพ้นไปได้ง่าย ๆ เพราะสนธิสัญญามีไคร่ะบุถึงการล้มเลิกนอกจากการคัดแปลงแก้ไขในเมื่อเป็นความต้องการของสยามและชาติมหาอำนาจที่เกี่ยวข้อง เพราะฉะนั้นสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะได้รับการแก้ไขให้ลดน้อยลงก็ต่อเมื่อชาติมหาอำนาจเห็นว่าจะ เป็นผลประโยชน์แก่ฝ่ายตน(1)

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งชาวต่างประเทศได้รับผลประโยชน์พิเศษเหนืออำนาจอธิปไตยของเมืองไทย เป็นเสมือนการบีบบังคับให้รัฐบาลหมดเอกราชทางการศาล เพราะการที่กฎหมาย และการศาลยุติธรรมต้องมีขอบเขตไว้ให้แก่ชนต่างชาตินั้น ย่อมเป็นข้อหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติพระมหากษัตริย์องค์พระประมุขของประเทศจึงได้ทรงเพียรพยายามทุกวิถีทางในอันที่จะปลดพันธะเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ยับ เทาลงทีละชั้น ดังได้ปรากฏแล้วจากพระอุทสาหะวิริยะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชโบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงดำเนินสืบต่อมา การเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ได้เปิดโอกาสให้ไทยได้ตกลงถึงความไม่เสมอภาคของสนธิสัญญาที่ยังคงผูกมัดไทยอยู่โดยไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ต่อที่ประชุมมหาประเทศโดยพร้อมหน้ากัน คำมั่นสัญญาของประธานาธิบดีวิลสันซึ่งรับจะช่วยเหลือให้ไทยได้เอกราชทางการศาลจากสหรัฐอเมริกาเป็นชาติแรก คือแสงสว่างที่ซัดเข้าให้ประเทศไทยได้พบเส้นทางซึ่งจะนำไปสู่ความสิทธิเสมอภาคทางกิจการศาลเท่าเทียมนานาชาติ รัฐบาลไทยเคยมีความหวังมาแล้วตั้งแต่คนว่า หากเปิดการเจรจากับ

(1) James V. Martin : A History Of The Diplomatic Relations Between Siam And The United States Of America 1833-1929 p.261

สหรัฐอเมริกาได้เป็นผลสำเร็จ ก็จะเป็นตัวอย่างให้ประเทศอื่นนิยมตกลงแก้อสัญญากับไทย ก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาจนเป็นที่ตกลงกันในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น ไทยได้ติดต่อเจรจาเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกามาแล้วตั้งแต่ครั้งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยความร่วมมือคำเนียงงานอย่างใกล้ชิดของที่ปรึกษาราชการชาวอเมริกันซึ่งเข้ามารับราชการอยู่กับไทย และการเจรจาได้ดำเนินติดต่อกันมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเกิดมหาอุทกสงครามขึ้นในยุโรปการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาจึงต้องหยุดชะงักลง

การคำเนียงงานเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริการะหว่างปี พ.ศ. 2446 - 2457

ในระหว่างรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงมอบงานพิจารณาหาทางแก้ไขสนธิสัญญาซึ่งผูกมัดไทย อยู่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) แก่ นาย อี. เอช. สโตรเบล ชาวอเมริกันคนแรกผู้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไปของรัฐบาลไทย สโตรเบลผู้นี้รับราชการอยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2446 - 2451 เป็นผู้ที่ได้ช่วยเหลือในการเจรจาทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสฉบับปี พ.ศ. 2450 และถึงแก่กรรมลงในปี พ.ศ. 2451 ขณะที่ไทยกำลังเจรจาสัญญาอยู่กับอังกฤษ สโตรเบลมีความเชื่อมั่นว่าในการทำสนธิสัญญาใหม่เพื่อแก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ สหรัฐอเมริกาจะเป็นชาติแรกที่จะยอมเปิดการเจรจาคำค้าขอร้องของไทย ขณะนั้นนายแฮมิลตัน คิง ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย เมื่อสโตรเบลได้ร่างสัญญาใหม่เพื่อจะคิดแก้ไขความตกลงกับอเมริกาขึ้นเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอต่อแฮมิลตัน คิง ในปี พ.ศ. 2446 เพื่อให้เสนอต่อไปยังกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน ขณะนั้นไทยก็กำลังมีปัญหายุงยากอยู่กับฝรั่งเศสและอังกฤษ กระทรวงการต่างประเทศอเมริกันจึงขอให้รอไปจนกว่าไทย

จะหาสนธิสัญญากับฝรั่งเศสและอังกฤษให้เป็นที่เรียบร้อยเสียก่อน (1)

หลังจากที่สโตร เบลด์ถึงแก่กรรม นายเจมส์ โอ. เวสเทินการ์ด ผู้ช่วยของ สโตร เบลด์ได้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการทั่วไปของรัฐบาลไทยสืบต่อมาเมื่อเวสเทิน- การ์ดคำเนินการ เจรจาทำสัญญากับอังกฤษเป็นผลสำเร็จลงในปี พ.ศ. 2452 ก็ได้ เตรียมร่างสัญญาขึ้นใหม่ เพื่อขอเจรจาแก้ไขกับสหรัฐอเมริกา เวสเทินการ์ดส่งร่าง สัญญาใหม่ให้ แฮมิลตัน คิง เมื่อปลายเดือน เมษายน พ.ศ. 2452 ลักษณะของ สัญญาที่ เวสเทินการ์ด ร่างขึ้นนี้กรมหลวงเทเวศร์วงศัโรปกรณ์ (ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ดำรงพระยศเป็นกรมพระยาเทเวศร์วงศัโรปกรณ์) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ทูลถวายความเห็นแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "มีเนื้อ ความเช่นเดียวกับกับสัญญาที่ได้ทำกับฝรั่งเศสและอังกฤษ และเก็บข้อความทั้งปวงลง ไว้ในสัญญาดับเดียวกัน ไม่แยกความลงในโปรโตคอลอีกฉบับต่างหากอย่างสัญญา ฝรั่งเศสและอังกฤษ สมควรจะเป็นตัวอย่างอันดีในการจะคิดทำกับประเทศซึ่งมีสัญญา ผูกพันทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตอยู่กับไทย " (2)

ในการเจรจาขั้นต้นกับแฮมิลตัน คิง ที่กรุงเทพฯ นั้น ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกา แสดงความหวังใวว่าหากคนอเมริกันต้องขึ้นแก่อำนาจศาลไทย พวกมิชชันนารีซึ่งอยู่ใน ประเทศไทยอาจจะถูกริบที่ดินซึ่งตนครอบครองอยู่ไปด้วย แต่ทางฝ่ายไทยก็ได้ยืนยันให้ ความมั่นใจว่า ที่ดินซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยพระราชทานให้แก่พวกมิชชันนารีย่อมตกเป็น กรรมสิทธิ์โดยชอบธรรมของมิชชันนารี รัฐบาลไทยจะไม่เรียกร้องคืน ส่วนปัญหาที่ทาง ฝ่ายไทยวิตกกังวลก็คือ หากไทยและสหรัฐอเมริกาได้ตกลงทำสัญญากันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

(1) James V. Martin : Op. Cit p. 270

(2) ลายพระหัตถ์ กรมหลวงเทเวศร์วงศัโรปกรณ์ กราบทูลรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2453) แฟ้ม 1 เรื่องปรึกษาทำสัญญากับอเมริกา กระทรวงการต่างประเทศ

ถ้ารัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันก็จะกลายเป็นตัวอย่างไม่ดี ทำให้การเจรจากับประเทศอื่นๆ พลอยยุ่งยากไปด้วย ไทยจึงต้องการความมั่นใจว่า เมื่อเซ็นสัญญากับแล้วรัฐสภาอเมริกันจะต้องให้สัตยาบัน(๑)

เพื่อให้การเจรจาได้ผลดีขึ้น รัฐบาลไทยจึงส่งเวสเทเนการ์ดออกไปปรึกษางานกับกระทรวงการต่างประเทศอเมริกาโดยตรงในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ เพื่อจะได้หยั่งรู้ความต้องการของสหรัฐอเมริกาได้อย่างใกล้ชิด ในการเจรจาปรากฏว่ารัฐบาลอเมริกันแสดงความประสงค์ขอทำสนธิสัญญาใหม่ตามแบบสนธิสัญญาพาณิชย์และการเดินเรือ ซึ่งไทยทำกับญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๐ ใจความสำคัญของสัญญานี้ดังกล่าวก็คือ ญี่ปุ่นตกลงจะยกเลิกอำนาจศาลกงสุลต่อเมื่อไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวบริบูรณ์แล้ว เมื่อจุดประสงค์ของสหรัฐอเมริกาไม่ตรงกับร่างสัญญาที่เวสเทเนการ์ดเตรียมไป เวสเทเนการ์ดจึงเดินทางกลับกรุงเทพฯ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ ทรงมีความเห็นว่า ตามสัญญาปี พ.ศ. ๒๔๕๐ (ค.ศ. ๑๙๐๗) ซึ่งไทยทำกับฝรั่งเศส และสัญญาปี พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙) รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ผ่อนผันเรื่องอำนาจศาลกงสุลลงมากแล้ว กล่าวคือ อนุญาตให้คนในบังคับของตนขึ้นศาลต่างประเทศ หากไทยยอมทำสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาตามแบบสัญญาซึ่งไทยทำกับญี่ปุ่นปี พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยจะยกเลิกอำนาจศาลกงสุลต่อเมื่อไทยมีประมวลกฎหมายครอบครัวบริบูรณ์แล้ว ซึ่งเป็นเวลาไม่กำหนดแน่นอนนั้น จำทำให้ประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษคิดว่าไทยเกิดเปลี่ยนใจ ไม่อยากเลิกอำนาจศาลกงสุล และประเทศอื่นๆที่ผ่อนผันให้แก่ไทยเหมือนอย่างฝรั่งเศสและอังกฤษ คงจะยึดเอาสัญญาซึ่งไทยทำกับสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง(๒)

(๑) ลายพระหัตถ์ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ กราบทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓) แฟ้ม ๑ เรื่องปรึกษาทำสัญญากับอเมริกา

(๒) Ibid : ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ แฟ้ม ๑

พระราชดำริของกรมหลวง เทเวศวงศ์โรปกการ สอดคล้องกับความเห็นของ เวส-
เตนการ์ด ในเรื่องที่ว่า "ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาจะช่วยให้อำนาจศาลกงสุล
มีอายุต่อไปอีก เพราะหากไทยยอมให้สัมណาตามคำขอของสหรัฐอเมริกา ก็ไม่ต้องสงสัย
เลยว่าชาติอื่นจะไม่ประวิงอำนาจศาลกงสุลไว้ จนกว่าไทยจะประกาศใช้ประมวล
กฎหมายครบบริบูรณ์(๑) ด้วยเหตุนี้พระราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ในการดำเนินงานขั้นต่อไปก็คือ ประเทศไทยควรจะรอไปก่อนเมื่อได้
โอกาสเหมาะจึงจะ เปิดการเจรจาขึ้นใหม่ เพราะการตกลงทำสัมណากับสหรัฐอเมริกา
นี้จะทำให้ประเทศอื่นๆ พลดอยึดเป็นแบบอย่าง และไม่เพิ่มใจยกเลิกศาลกงสุล
จนกว่าไทยจะมีประมวลกฎหมายสมบูรณ์(๒)

ดังนั้นการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาจึงหยุดชะงักลงชั่ว-
คราว ในปลาย พ.ศ. ๒๔๕๕ การเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาได้เริ่มขึ้นใหม่อีก โดยเวสเตน-
การ์ด เดินทางไปสหรัฐอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง เดินทางถึงอเมริการาวปลายเดือนกุมภาพันธ์
หม่อมเจ้าไทรทศประพันธ์ธรรมาธิบดีสยามหลวงซิงตัน ได้พาเข้าพบปะเจรจากับ
มร. นีอกซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน และประธานาธิบดี
ทราฟต์ ประมุขแห่งสหรัฐอเมริกา แต่การดำเนินงานทางแก้ไขสนธิสัญญายังไม่ทันเริ่ม
ขึ้นก็ประจวบกับถึงวาระเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ โดย นายวูดโรว์ วิลสัน เข้าดำรง
ตำแหน่งประธานาธิบดี และนายไบรอันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
ดังนั้นอัครราชทูตไทยและ เวสเตนการ์ดจึงถือโอกาสเข้าพบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การต่างประเทศในวันที่ ๒๑ มีนาคม และเข้าแสดงความยินดีต่อประธานาธิบดี วูดโรว์
วิลสัน เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ ปรากฏว่าได้รับการต้อนรับอย่างดียิ่ง

(๑) จดหมายเวสเตนการ์ด ถึง เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ ๓๐
เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕ แฟ้ม ๑

(๒) พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ถึง เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่
๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ แฟ้ม ๑

ประธานาธิบดีวิลสันกล่าวสรรเสริญรัฐบาลไทยที่ให้ความช่วยเหลือพวกมิชชันนารีซึ่งทำการสอนศาสนาอยู่ตามเมืองต่างๆในดินแดนประเทศไทย และตัววิลสันเองก็ยังคงเคยเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะดำรงพระยศเป็นองคมนตรีราชกุมาร ครั้งที่พระองค์เสด็จไปในงานที่พวกมิชชันนารีคณะเพรสไบเรียนจัดงานต้อนรับ เมื่อคราวเสด็จกลับจากอังกฤษ และทรงแวะเยี่ยมเยียนอเมริกา(1)

เนื่องจากท่าทีของรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกาอันมีประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน เป็นประมุขมีความเอื้ออาทรต่อประเทศไทย ดังนั้นจึงเป็นความหวังของรัฐบาลไทยว่า สหรัฐอเมริกาคงจะผ่อนผันให้ยิ่งกว่ารัฐบาลชุดเก่า ในการเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน เวสเทนการ์ด ได้อย่างเหตุผลขึ้นชี้แจงเพื่อชักนำไปให้ สหรัฐอเมริกายอมเลิกอำนาจศาลกงสุล สองประการด้วยกันคือ ประการแรกตามที่ไทยเคยขอให้รัฐบาลอเมริกันทำสัญญาตามแบบอย่างของสัญญาอังกฤษปี พ.ศ. 2452 นั้น บัดนี้สัญญาดังกล่าวมีอายุล่วงเลยมาเป็นเวลาสี่ปีเศษ แล้ว ปรากฏว่าอังกฤษมีความพอใจในการดำเนินงานของศาลไทย และสัญญาที่ทำนั้นได้ใช้บังคับมาโดยเรียบร้อย ประการที่สอง นอกจากฝรั่งเศสและอังกฤษจะผ่อนผันอำนาจศาลกงสุลแก่ไทยแล้ว ประเทศเดนมาร์กก็ได้ยินยอมทำสัญญาตามแบบเดียวกันนั้นอีกประเทศหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2455 ทั้งสองประการนี้ ย่อมเป็นพยานหลักฐานว่ากิจการศาลของประเทศไทยมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้นเพียงใด รัฐบาลอเมริกันจึงน่าจะยินยอมเจรจาสัญญาใหม่กับไทย(2)

เกี่ยวกับความวิตกกังวลของไบรอัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันที่ยังหวังโยว่า ชาวอเมริกันในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกมิชชันนารีอาจจะรังเกียจที่ต้องตกอยู่ในอำนาจของศาลไทยนั้น เมื่อเวสเทนการ์ดหาบันทึกเสนอเรื่องขอ

(1) ลายพระหัตถ์หม่อมเจ้าไตรทศประพันธ์ หลุย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ

ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2456

(2) ลายพระหัตถ์หม่อมเจ้าไตรทศประพันธ์ หลุย เสนาบดีว่าการต่างประเทศ ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2456 แฟ้ม 1

แก้สัญญาต่อกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน ดร.อาร์เทอร์ เจ. บราวน์
เลขานุการของที่ประชุมมิชชันนารีคณะ เพรสไบทีเรียนที่นิวยอร์กก็ได้ส่งจดหมาย ลงวันที่
10 เมษายน พ.ศ. 2456 ถึง กระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน แสดงความเต็ม
ใจในการจะอยู่ที่อำนาจศาลไทยแทนพวกมิชชันนารีอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักฐานสนับสนุนคำ
ขอร้องของไทยด้วย(1) ตามบันทึกของเวสเตนการ์ดนั้นได้ชี้แจงแก่รัฐบาลอเมริกันว่า
แม้ฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งเป็นชาติที่มีผลประโยชน์ทางการค้าในประเทศไทยมากที่สุด
ยังยอมตกลงด้วย ตลอดจนชาติเดนมาร์ก ก็ยินยอมผ่อนผันให้ไทย ส่วนคนอเมริกัน
ในประเทศไทยนี้ที่ประกอบกิจการค้ามีน้อย ส่วนใหญ่เป็นพวกมิชชันนารีซึ่งต้องการมีสิทธิ
ครอบครองที่ดินไว้พักอาศัยถาวร ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้หากสหรัฐอเมริกายอมยกเลิกศาล
กงสุลไทยก็จะพิจารณาให้

อนึ่งในการที่ไทยยกเอาความยินยอมผ่อนผันเรื่องอำนาจศาลกงสุล ซึ่งได้จาก
ฝรั่งเศส และ อังกฤษ มาอ้างแก่สหรัฐอเมริกา นั้น หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า
กว่าชาติทั้งสองจะตกลงอนุญาตให้คนไทยมีบังคับของคณะผู้ย้ายที่อำนาจการพิจารณพิพากษา
คดีของศาลต่างประเทศ มิใช่ว่าไทยได้มาอย่างสะดวกดาย เราต้องยอมเสียดินแดน
เป็นจำนวนมากให้เป็นการตอบแทนแก่ฝรั่งเศส และอังกฤษ อย่างไรก็ตามการดำเนิน
งานปรึกษาแก้สัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีทางที่จะเป็นผลสำเร็จลงได้ หากว่า
มหาอุทกสงครามครั้งใหญ่จะไม่บังเกิดขึ้นในทวีปยุโรป เพราะปรากฏว่าเวสเตนการ์ด
และ มร. วิลเลียมส์ เจ้ากรมการตะวันออกของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐได้ตกลง
ร่างสัญญากันขึ้นไว้ฉบับหนึ่งแล้ว เรียกว่า ร่างสัญญาวิลเลียมส์-เวสเตนการ์ด(2)

(1) Ibid : ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2456 แฟ้ม 1

(2) จดหมาย พระยาประภากรวงศ์ ภูต กรมหลวงเทเวศร์วงศ์โรปการ วันที่ 30
ตุลาคม พ.ศ. 2456 แฟ้ม 1

การเจรจาซึ่งกำลังจะดำเนินต่อไปด้วยดีกลับต้องหยุดชะงักลงเพราะมหาสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

ระหว่างที่มหายุทธสงครามกำลังดำเนินอยู่ในทวีปยุโรปในระยะปี พ.ศ. 2457-2461 กระทรวงการต่างประเทศอเมริกันไม่มีเวลาพอจะพิจารณาแก้ไขสนธิสัญญากับไทย เพราะมีกิจธุระด้วยเรื่องสงครามซึ่งสำคัญกว่า รัฐบาลอเมริกันจึงขอพักการเจรจาชั่วคราว โดยขอให้รัฐบาลไทย ปรึกษาสัญญากับอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยไปพลางก่อน ดังนั้น เวสเทนการ์ดจึงเดินทางกลับกรุงเทพฯ และได้เริ่มปรึกษาสัญญากับ มร. ฮอร์นบรูค อัครราชทูตอเมริกันตลอดระยะเวลาปี พ.ศ. 2458-2459 แต่การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้าและในที่สุดก็หยุดชะงักลงชั่วคราว(1)

การดำเนินการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาระหว่าง พ.ศ. 2462 - 2463

หลังจากมหายุทธสงครามในยุโรปสงบลงการประชุมทำสนธิสัญญาสัมพันธภาพได้จัดใหม่ขึ้น ณ พระราชวังแวร์ซายส์ ในกรุงปารีส สำหรับประเทศไทยนั้นการประชุมดังกล่าวนอกจากจะเป็นการยกฐานะของประเทศไทยให้ทัดเทียมชาติมหาอำนาจแล้ว ยังเป็นโอกาสเหมาะที่สุดที่ผู้แทนไทยจะได้ประกาศชี้แจงถึงความไม่เสมอภาคแห่งสนธิสัญญาซึ่งนานาประเทศผูกพันอยู่กับไทย ขึ้นในท่ามกลางที่ประชุมนี้ด้วย และการที่ประธานาธิบดีวิลสันประมุขแห่งสหรัฐอเมริกาสนับสนุนอย่าง เป็นทางการ ต่อหน้าบรรดาผู้แทนประเทศต่างๆ ยอมเป็นเสมือนการประกาศนโยบายของสหรัฐอเมริกาแก่ต่างชาติว่า สหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้ไทยทำสนธิสัญญาแบบเสมอภาค นำหนักคำพูดของประมุขชาติมหาอำนาจใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งอยู่ในฐานะประเทศผู้บังคับดาลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรในยุโรปที่เกือบจะพ่ายแพ้ต่อเยอรมันอยู่แล้ว กลับกลายเป็นฝ่ายได้ชัยชนะอย่างงดงาม ย่อมมีอำนาจศักดิ์สิทธิ์เพียงพอที่จะชักจูงให้ประเทศต่าง ๆ ยินยอมเห็นชอบด้วย

(1) James V. Martin : Op. Cit p. 287

ดังนั้นการประชุมของสันนิษฐานคม ๗ แวร์ชายจึงเปรียบเหมือนประตูที่เปิดกว้างออก
 เพื่อนำประเทศไทยไปสู่ยุคแห่งการเจรจาหาสนธิสัญญาแบบเสมอภาคกับต่างประเทศ
 ระหว่างที่มีการประชุมอยู่ที่ปารีส ผู้แทนไทยได้ติดต่อหาทามเรื่องขอแก้สนธิสัญญา
 ผู้แทนประเทศต่าง ๆ สำหรับการติดต่อกับสหรัฐอเมริกา นั้น นอกจากประธานาธิบดี
 วิลสันจะกล่าวสนับสนุนไทยท่ามกลางที่ประชุมผู้แทนนานาชาติแล้ว ระหว่างพักอยู่ใน
 ปารีส ประธานาธิบดีวิลสันก็ได้แวะไปเยี่ยมเยียนสถานทูตไทยและแสดงความหวังดี
 อย่างจริงใจที่จะช่วยให้ไทยหาสนธิสัญญาเสมอภาคกับต่างชาติ(๑) เกี่ยวกับการเจรจา
 หาสนธิสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องหยุดชะงักไปเพราะเกิดสงครามโลก
 ขึ้นนั้น ทางรัฐบาลอเมริกันขอให้ตั้งต้นกันใหม่ ตามที่เคยมีการตกลงกันไว้บางอย่าง
 จึงเป็นอันวายกเลิกไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดบางประการ เพราะการ
 เจรจาทั้งแต่ต้น "ร่างสนธิสัญญานั้นตกลงกับข้าราชการผู้น้อย ในกระทรวงการต่าง-
 ประเทศอเมริกันเท่านั้น ข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ยังมิได้ตรวจ
 ตราดูจึงเป็นอันนับว่าได้ตกลงกันในระหว่างรัฐบาลทั้งสองยังไม่ได้ ขอรับรอง
 ว่ารัฐบาลอเมริกันเข้าใจการที่รัฐบาลสยามอยากจะได้รับคามอิสระภาพแห่งชาติ
 และในการพิจารณาข้อความเกี่ยวกับ การเปลี่ยนสนธิสัญญาครั้งนี้ รัฐบาลอเมริกันมีใจ
 โอบอ้อมอารี เห็นอกเห็นใจเต็มที่ " (๒)

เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมที่กรุงปารีสแล้ว ผู้แทนของประเทศต่าง ๆ ได้แยกกันกลับบ้าน
 บ้านเมืองของตน ดังนั้นเรื่องของไทยจะติดต่อกับแก้ไขสนธิสัญญาโดยเฉพาะกับประเทศ
 เหล่านั้น ก็จะต้องไปดำเนินการกัน ณ ประเทศนั้นๆ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
 เจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ มหาอำมาตย์ตรี พระยาประภากรวงศ์

(1) ลายพระหัตถ์ พระองค์เจ้าจรูญศักดิ์กฤดากร กราบทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 17
 พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ แฟ้ม 3

(2) จดหมายจากคณะทูตพิเศษไทยที่ปารีส ทูล เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ
 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖1 แฟ้ม 3

อัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็มประจำสหรัฐอเมริกา ดำรงตำแหน่งเป็นผู้แทนของรัฐบาล ในการติดต่อขอแก้ไขสนธิสัญญา กับ กระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน(1) และ เพื่อให้การเจรจาดำเนินไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น ดร. เอลเดอร์ เจมส์ ที่ปรึกษาราชการ กระทรวงการต่างประเทศชาวอเมริกัน ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้แทนไทยในที่ประชุมสันนิบาตแวร์ซายส์ จึงได้รับมอบหมายให้ร่วมงานกับ พระยาประภากรวงศ์ ทางด้านติดต่อกับบุคคลสำคัญๆ ในสหรัฐอเมริกา

การเจรจารักษาสนธิสัญญาระหว่างไทย และ สหรัฐอเมริกา เริ่มขึ้นโดยมี นายวิลเฮย์ ผู้มีตำแหน่งเป็น โชลีเตอร์ ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีต่างประเทศ อเมริกันให้เป็นผู้เปิดการเจรจา กับ พระยาประภากรวงศ์ผู้แทนไทย(2) ร่างสัญญา ซึ่งฝ่ายไทยเสนอเป็นหลักในการปรึกษาหารือกัน คือ ร่างสัญญาชุดที่ นายวิลเลียมส์ เจ้ากรมการตะวันออกของสหรัฐอเมริกา และ เวสเทินการ์ด ที่ปรึกษาราชการของไทยได้ร่วมมือกันร่างขึ้นไว้ ตามข้อความในร่างสัญญาดังกล่าวมี ข้อความระบุถึง "การปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ ยิ่ง" (most-favoured-nation treatment) ดังที่เคยมีปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างไทยกับเดนมาร์ก ในปี พ.ศ. 2456(3)

- (1) หนังสือมอบอำนาจใหญ่แทนไทยไปทำสัญญากับ ต่างประเทศ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2462 แฟม 3
- (2) โทรเลข พระยาประภากรวงศ์ ทูล กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2462 แฟม 4
- (3) ความสัญญาข้อ 7 ระบุว่าในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลสยาม ชุรรมาและศาลต่างประเทศ ชาวเดนมาร์กจะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตามข้อตกลงของรัฐบาลไทย ซึ่งให้หรือจะไดให้แกชนชาติ หรือ คนในบังคับของชาติอื่น จากหนังสือ Siam's Case by W. H. Pitkin p.233 อนึ่งตามความในสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ ฉบับ พ.ศ. 2398 อันเป็นสัญญาไมเสมอภาคฉบับแรกที่ไทยทำกับต่างชาติ ได้กล่าวถึง "การปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง" ไว้ในข้อ 10 แต่เป็นข้อความที่กล่าวถึงการปฏิบัติโดยทั่วๆ ไป

ผลของการตรวจการตรวจการต่างประเทศอเมริกัน ตั้งข้อเสนอนี้ขึ้นดังนี้ คือ (1) ประการที่หนึ่ง สหรัฐอเมริกายินยอมให้ชาวอเมริกัน ซึ่งเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองไทยขึ้นศาลไทยได้ แต่กงสุลอเมริกันยังมีสิทธิจะถอนคดีจากศาลต่างๆของไทย ซึ่งรวมทั้งศาลฎีกาไปพิจารณาเองได้ในกรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลไทย สิทธิในการถอนคดีไปพิจารณาในศาลกงสุลนี้ รัฐบาลอเมริกันจะยอมยกเลิกก็ต่อเมื่อจะเชื่อมั่นในความยุติธรรมของศาลไทย โดยภายหลังจากไทยมีประมวลกฎหมายใช้ครบบริบูรณ์แล้วเป็นระยะเวลา 5 ปี และในกรณีที่ยกเลิกนี้ ประธานาธิบดี หรือ รัฐมนตรีต่างประเทศอเมริกัน จะทำหนังสือแลกเปลี่ยนให้ไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องมีการเจรจาตัดสินคดีใหม่อีก การที่ยังขอสิทธิถอนคดีก็เพื่อป้องกันมิให้สาขาเขตของสหรัฐอเมริกาถือเอาเป็นข้อบ่งชี้ว่าไม่ยอมให้สัตยาบันตัดสิน เพราะหากเขตไม่ยอมให้สัตยาบันแล้ว สนธิสัญญาก็ไม่มีที่ทางจะสำเร็จบริบูรณ์ลงได้เลย

ประการที่สอง เกี่ยวกับอำนาจศาล กระทรวงการต่างประเทศอเมริกันปฏิเสธไม่ยอมรับ " การปฏิบัติอย่างชาติที่ไว้ขอบุเคราะห์หนึ่ง " เพราะสหรัฐอเมริกาไม่ปรารถนาให้สิทธิของตนต้องผูกพันอยู่กับความตกลงที่ไทยทำไว้ในสนธิสัญญากับชาติอื่น ซึ่งมีได้เกิดจากการปรึกษาตกลงกับสหรัฐอเมริกาโดยตรง

ประการที่สาม ระหว่างที่สัญญากำลังอยู่ในระยะรอการแลกเปลี่ยนสัตยาบัน รัฐบาลอเมริกันยินยอมให้การพิจารณาคดีซึ่งชาวอเมริกันเป็นโจทก์ หรือ จำเลยเป็นไปตามลำดับชั้นของศาล ซึ่งสุดแต่ความประสงค์ของรัฐบาลไทยที่จะเลือกพิจารณาพิพากษากันในศาลชั้นต้น หรือ ในศาลต่างประเทศ แต่กงสุลอเมริกันมีสิทธิถอนคดีไปพิจารณาในศาลกงสุลได้ หากไม่เป็นที่พอใจ

(1) บันทึกคำสนทนาระหว่าง นายแลมซิง รัฐมนตรีต่างประเทศอเมริกัน กับอัครราชทูตไทย วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2463 หน้า 4

ประกาศที่สี่ เกี่ยวกับเรื่องภาษีนั้น รัฐบาลอเมริกันยินยอมเห็นชอบด้วยกับการที่ไทยควรจะมีอำนาจสิทธิขาดในการเก็บภาษี ซึ่งเรื่องนี้ นายแลนซิง ยินดีรับจะช่วยเหลือให้ไทยได้อิสระภาพอย่างเต็มที่

ประการที่ห้า สิ่งสำคัญซึ่งรัฐบาลอเมริกันปรารถนา ก็คือ สิทธิของพวกมิชชันนารีที่จะได้ครอบครองที่ดินในเมืองไทย และอิสระภาพที่จะเดินทางออกจากเมืองหลวงได้ เป็นระยะทางเกินกว่า ๒๔ ชั่วโมง

ตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันดังกล่าวมาแล้วนี้ เมื่อกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยทรงพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ได้ทรงชี้แจงแก่กษัตริราชทูตไทยประจำวอชิงตันว่า ไทยมีอาจจะตอบสนองคำขอของสหรัฐอเมริกาได้ ทั้งนี้ เพราะเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันเสนอให้ กงสุลมีสิทธิถอนคดีจากศาลต่างๆ รวมทั้งศาลฎีกาไปพิจารณาเองนั้น ตามหลักกฎหมายของบ้านเมืองไทยถือว่า ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุด เพราะเป็นศาลซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินพิพากษาคดี ไม่เคยมีปรากฏเลยในประวัติศาสตร์ไทยที่ชาวมหาอำนาจจะได้รับสิทธิถอนคดีไปจากศาลฎีกา อนึ่งการที่สหรัฐอเมริกากำหนดว่าจะยอมยกเลิกการถอนคดีภายหลังที่ไทยมีประมวลกฎหมายใช้แล้วเป็นเวลาถึง ๕ ปีนั้น ตามสัญญาซึ่งไทยทำกับฝรั่งเศส อังกฤษ และเดนมาร์ก มีข้อตกลงกันว่า หากไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์เมื่อใด สิทธิการถอนคดีก็จะยุติลงทันที ดังนั้นถ้าไทยยินยอมตกลงกับสหรัฐอเมริกา ก็จะทำให้ไทยต้องยืดเวลาถอนคดีให้แก่ฝรั่งเศส อังกฤษ และเดนมาร์กออกไปอีก ซึ่งจะ เป็นการ เสียเปรียบอย่างยิ่งเพราะระเบียบงานพิจารณาพิพากษาคดีในศาลต่างประเทศขณะที่ไทยติดต่อกับแก้สัญญากับสหรัฐอเมริกานั้นกำลังดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ได้ผลเป็นที่พึงพอใจของรัฐบาลไทยอยู่แล้ว เหตุผลสำคัญที่ไทยจะยอมรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ก็คือ เกรงว่าจะทำให้มหาอำนาจที่มีสัมพันธภาพ

อยู่กับไทยยึดเอาเป็นแบบฉบับ(๑) ดังที่เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศของไทย
แนะนำแก่พระยาประภากรวงศ์ว่า :

ทางที่จะพูดจาวากลานั้นก็ควรจะชี้แจงไว้ว่าจะยอมตามข้อสังเกตที่ว่านี้
ไม่ได้ ด้วยจะเป็นตัวอย่างที่ชาติอื่นซึ่งยังไม่ได้แก้สังเกต และเป็นที่น่า
มากอยู่แก่ไทยมากนั้น ถือตามอย่างใหม่ที่เสียแก่ไทยได้มากทาง และ
จะทำให้ประเทศที่ได้ทำสังเกตแก้ไขไว้ม่างแล้ว กลับคิดเอาอย่าง
อเมริกันจะตกลงใหม่ด้วย

..... เมื่อคิดดูตามพงษาวดารซึ่งฝ่ายไทยได้ทำสังเกตกับ
อเมริกันครั้งแรก ค.ศ. 1833 (พ.ศ. 2376) นั้น อานาจอศาลที่
อยู่ในบ้านเมือง ถ้าคิดตั้งแต่เวลาที่ชาวอเมริกันเข้ามาอยู่ในกรุง-
สยาม จนถึงเวลาที่ได้ทำสังเกตใหม่กับอเมริกัน ใน ค.ศ. 1856
(พ.ศ. 2399) นั้นเกือบเต็ม 30 ปี ที่ฝ่ายไทยมีอานาจอศาลเหนือ
ชาวอเมริกันอยู่ ก็ไม่มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะกล่าวได้ว่ามีการกด
ขี่ข่มเหงชาวอเมริกันเลย

การที่ฝ่ายไทยยอมทำสังเกตกับอเมริกันใน ค.ศ. 1856
(พ.ศ. 2393) ยกอานาจอศาลให้แก่กงสุลก็ไม่ใช่เพราะมีเหตุไม่ใช่อะไร
เลย อเมริกันควรเห็นความดีของไทยที่ประพฤติเป็นธรรมต่ออเมริกัน
โดยเหตุว่าได้ยอมทำสังเกตให้อานาจอศาลกงสุลต่ออังกฤษแล้ว ก็ยอมให้
แก่อเมริกันโดยดีโดยตรงเหมือนกัน สักดาอเมริกันฉบับนี้จะเห็นเป็น
พยานได้ว่า เหมือนกับสังเกตอังกฤษ ปี ค.ศ. 1855 (พ.ศ. 2398) นั้น
ทุกคำหนดทั้งสี่(๒)

(๑) โทรเลขกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ถึง พระยาประภากรวงศ์ ลงวันที่ 9

พ.ศ. 2462 แฟ้ม 3

(๒) Ibid : ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2462 แฟ้ม 3

การเจรจาปรึกษาสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาซึ่งกำลังดำเนินอยู่ที่กรุงวอชิงตันในระยะเวลาปี พ.ศ. ๒๔๖๕ อาจจะ เป็นผลสำเร็จลงได้อย่างรวดเร็ว หากว่า นายวิลเลียม สตูว์ซิง ครึ่งหนึ่ง เคยตกลงร่างสัญญาไว้ กับ เวสเทินการ์ด จะยังคงประจักษ์หน้าตาเดิมอยู่ ทั้งนี้ เพราะ เขา เป็นบุคคลซึ่งมีที่ทาเป็นมิตรสนิทสนมเอาใจใส่รับพิจารณาข้อเสนอของฝ่ายไทยอย่างละเอียดถี่ถ้วน ประกอบกับรัฐบาลอเมริกันชุดเก่ามีอิทธิพลอยู่ในสภาเซเนตมาก จึงดำเนินกิจการต่างๆ ได้โดยไม่ต้องเกรงจะถูกคัดค้าน แต่ฐานะทางการเมืองของรัฐบาลอเมริกันชุดปัจจุบันมีปฏิปักษ์ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามอยู่ในสภาเซเนตมาก ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประธานาธิบดีจะต้องพยายามรักษาผลประโยชน์ของประเทศไว้ เพื่อให้เป็นที่พอใจของฝ่ายตรงข้าม โดยไม่เปิดช่องโหว่ให้สมาชิกสภาเซเนตนำไปโต้แย้งขัดขวางได้ ดร. เจมส์ มีความเห็นว่า "หากเป็นเมื่อสองปีก่อนโน้น ข้าพเจ้าคิดว่าตามร่างสัญญาวิลเลียมส์-เวสเทินการ์ดคงจะมีทางตกลงกันได้โดยสะดวก ที่ทาของกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันถึงแม้จะเป็นมิตรที่ดี แต่ก็ยังดูเหมือนว่ายังหวั่นเกรงที่จะตัดสินใจทำอะไร โดยอิสระ " (๑)

อย่างไรก็ตามการเจรจาแก้ไขสนธิสัมพันธไมตรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ นั้น แม้จะมีปัญหาข้อขัดแย้งกัน แต่ผู้แทนของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่างก็มีเจตนาดีที่จะแก้ไขอุปสรรคต่างๆ ให้หมดสิ้นไป เพื่อจะทำความตกลงด้วยความพอใจกันทั้งสองฝ่าย ในการปรึกษาสัมพันธไมตรีระหว่างอัครราชทูตไทย พระยาประภากรวงศ์ กับ นายพอลค (Polk) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๒ อัครราชทูตไทยพยายามชี้แจงและให้เหตุผลอย่างเต็มความสามารถว่า "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือ เครื่องกีดขวางมิให้การปรับปรุงระบอบการปกครองของสยามประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับ

(๑) จดหมาย ดร. เจมส์ ฟูล พระองค์เจ้าจรวงศ์กิติกฤดากร ลงวันที่ ๔ มกราคม

กิจการศาล แม้สยามจะได้ชื่อว่าเป็นชาติที่ได้เข้าร่วมประชุมเรื่องฝิ่นและยาเสพติดที่กรุงเฮก แต่สยามก็มิได้มีสิทธิเป็นสมาชิกโดยสมบูรณ์ทั้งนี้เพราะขาดอำนาจสิทธิทางการเมืองการศาลเหนือชนชาวต่างประเทศซึ่งอยู่ภายในพระราชอาณาเขต ประเทศสยาม กระจายจะปลดปล่อยตัวเองให้เป็นอิสระจากระบบนี้ และปรารถนาจะจัดหาประมวลกฎหมายตามแบบอย่างของตะวันตกเพื่อใช้บังคับแก่มวลชนในประเทศสยาม นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาแล้วสยามก็กำลังติดต่อขอแก้ไขสนธิสัญญา กับประเทศอื่นๆ และมีความปรารถนาจะให้สนธิสัญญาซึ่งทำกับสหรัฐอเมริกาเป็นแบบฉบับของการทำสนธิสัญญากับนานาประเทศ "(1)

เกี่ยวกับอำนาจสิทธิขาดทางการเมืองการ เก็บภาษีซึ่งรัฐบาลไทยอยากจะปลดปล่อยให้พ้นพันธะจากสัญญาเดิมนั้น นายเบนบริจ คอลบี รัฐมนตรีต่างประเทศอเมริกันยืนยันตามคำแถลงของนายแลมซิงที่ว่าสหรัฐอเมริกาเต็มใจอย่างยิ่งที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลไทยมีอำนาจสิทธิขาดทางการเมืองการ เก็บภาษี ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์เพียงทางการเมืองการคำเป็นสิ่งที่ตอบแทนซึ่งที่รัฐบาลไทยเสนอให้หรือไม่ก็ตาม ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2463 คอลบี ได้ส่งร่างสัญญาเกี่ยวกับศรัทธองให้สิทธิเต็มที่แก่ไทยในการเก็บภาษี(2) ปราบกฏว่าร่างสัญญานี้รัฐบาลไทยตกลงเห็นชอบและถูกกำหนดให้เป็นสัญญาข้อที่ 7 แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ตกลงกระทำกันในปี พ.ศ. 2463 โดยมีการแก้ไขถ้อยคำส่วนน้อยเล็กน้อย

(1) James V. Martin : Op. Cit p. 291

(2) จดหมาย จาก คอลบี ถึง พระยาประภากรวงศ์ ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2463 แฟ้ม 4

ปัญหาที่ยังตกลงกันไม่ได้ก็คือเรื่องที่สหรัฐอเมริกาเสนอขอสิทธิถอนคดีไปพิจารณาเอง จนกว่าไทยจะประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวแล้วเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งไทยเล็งเห็นว่าเป็นการถอยหลังไปจากข้อตกลงซึ่งไทยได้ทำไว้กับฝรั่งเศส อังกฤษ และ เคนนาดา ปัญหาเรื่องนี้เมื่อประธานาธิบดีวิลสันพิจารณาโดยละเอียดแล้วเห็นว่าการที่ประเทศทั้งสามให้คำมั่นสัญญาแก่ไทยว่าจะเลิกสิทธิถอนคดีทันทีที่ทางฝ่ายไทยมีประมวลกฎหมายครบถ้วน ก็เพราะว่ายังได้สิทธิพิเศษ โดยมีผู้พิพากษาอันเป็นชนชาติของตน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายเข้าร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย ส่วนอเมริกานั้นยอมยกเลิกเรื่องที่ปรึกษากฎหมาย เพราะเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเงินของรัฐบาลไทยโดยไม่จำเป็น(1) ดังนั้นถึงแม้ครุราชทูตไทยจะพยายามเสนอขอให้สหรัฐอเมริกายอมยกเลิกการถอนคดีทันทีที่ไทยออกประกาศใช้ประมวลกฎหมายสักเพียงใด ประธานาธิบดีวิลสันก็คงยืนยันตามเจตนาเดิม คือจะยอมยกเลิกอย่างเด็ดขาดต่อเมื่อการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอย่างครบถ้วนบริบูรณ์ของไทยได้ล่วงเลยไปแล้วเป็นเวลา 5 ปี(2) ส่วนเรื่องการถอนคดีก็จะยินยอมให้มีขอบเขตอยู่เฉพาะศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สภาเซเนตถือเป็นข้อโต้แย้งจนไม่ยอมให้สัตยาบันสัญญา(3)

อันที่จริงแล้ว ประธานาธิบดีวิลสันก็เป็นผู้ที่มีความปรารถนาดีหวังจะให้ไทยได้รับผลประโยชน์จากการกระทำสนธิสัญญาใหม่โดยเต็มที่ แต่เนื่องจากการจะตกลงหาสนธิสัญญากับชาติหนึ่งชาติใดนั้น มิได้สิทธิขาดอยู่ที่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียว เพื่อให้สภา

(1) จดหมาย คร. เจมส์ คุก พระองค์เจ้าจรัสวงศ์กิติกฤดากร ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2462

(2) โทรเลขพระยาประภากรวงศ์ คุก พระยาเทวะวงศ์วโรปการ ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2463

(3) Ibid : ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2462

เซเนตตกลงมติเห็นชอบด้วย จึงจำเป็นที่ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาจะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติตนเองไว้ ดังปรากฏในความตอนหนึ่งในจดหมายของอัครราชทูตไทยประจำวอชิงตัน ที่มีมาทูลกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดี กระทรวงการต่างประเทศว่า :

ประธานาธิบดี วิลสัน ได้เอาใจฝักใฝ่เรื่องของเรามาก และทราบเกล้าฯ จากผู้ที่ควร เชื่อได้ว่ามีความปรารถนาจริงๆที่จะให้หนังสือสนธิสัญญาตกลงกันเสียก่อนเวลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี โอกาสสำคัญที่จะได้อิสรภาพเป็นหลักสมประสงค์ทั้งสองประการ ทางฝ่ายอำนาจศาล และพิทักษ์เราออกไปในเวลาของประธานาธิบดี วิลสันครั้งนี้ ถ้าหตุคมมือไปตกเป็นสมัยของประธานาธิบดีที่เป็นริบหรี่แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าวิตกว่าจะหวังไม่ได้เท่านี้

ข้าพระพุทธเจ้ามีความเสียใจที่ประธานาธิบดีวิลสันไม่ยอมลดกำหนดเวลาจนกว่า 5 ปี ภายหลังจากชำระประมวลกฎหมายสำเร็จ จึงจะถอนอำนาจศาลลงสุดจนสิ้นเชิงนั้น แต่แอดมินนิสเตรชั่นนี้วิตกว่าถ้ายอมยิ่งกว่านี้จะไปติดขัดขึ้นที่เสเนต โดยที่อำนาจการรัทติไฟไม่แล้ว—แต่ลำพังประธานาธิบดีผู้เดียว (1)

ตามความคิดเห็นของ ดร. เจมส์ ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเห็นว่า " ถึงแม้จะเป็นการเปิดช่องทางให้ชาติอื่นขออภิสิทธิ์อย่างเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ก็เพียงชั่วระยะเวลา 5 ปี ภายหลังจากประกาศ

(1) จดหมายพระยาประภากรวงศ์ ทูล กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ

ใช้ประมวลกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยหากคิดถึงผลว่า เมื่อเวลา 5 ปีผ่านไปแล้วศาลไทยก็จะมีอำนาจสิทธิขาดเหนือชนชาติยุโรปเป็นครั้งแรก เท่ากับเป็นการยกเลิกพันธะสนธิสัญญาซึ่งผูกมัดไทยทั้งหมด "(1) อนึ่งหากรัฐบาลไทย ปฏิเสธข้อเสนอมขอของประธานาธิบดีอเมริกัน เรื่องกำหนดอายุเวลายกเลิกสิทธิลดอนคดี ก็จะเป็นเครื่องกีดขวางไม่ให้ไทยได้สิทธิสมบูรณ์ในการเก็บภาษี ในทางตรงกันข้าม หากไทยยินยอมสัณดาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาจะเป็นอิทธิพลยิ่งใหญ่ในการวางรูปแบบร่างของการแก้ไขสนธิสัญญาซึ่งชาติอื่นจะเท่ากับไทยอย่างไม่มีปัญหา นอกจากนี้ยังจะเป็น การกำหนดขอบเขตไม่ให้ชนชาติอื่นเรียกร้องผลประโยชน์จากไทยมากไปกว่านี้(2) เพื่อให้การเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง รัฐบาลได้พยายามขจัด ปัญหาซึ่งขัดแย้งกันอยู่ให้ตกลงกันได้บ้าง ดังนั้นงานร่างสนธิสัญญาว่าด้วยการพาณิชย์จะ ไปรโศกคิดว่าด้วยอำนาจศาลจึงกำลังรุดหน้า โดยผู้แทนทางฝ่ายรัฐบาลไทยก็คือ พระยาประกายรวงศ์ อัครราชทูต และ ดร. เจมส์ ทีปรีชา ส่วนทางฝ่ายรัฐบาล อเมริกัน ผู้ที่รับขงงานมาจากนายแลนซิง ได้แก่ นายแมคเมอร์ เรย์ผู้ต้นแรกๆที่ได้ รับมอบหมายหน้าที่ใหม่ๆ ก็ไม่สู้กระตือรือร้นกับการติดต่อปรึกษาหารือกับผู้แทนไทยนัก ระหว่างที่นายคอลลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณารายอยู่ที่เมือง ซานฟรานซิสโก จึงทำให้การดำเนินงานล่าช้าไป แต่หลังจากที่ผู้แทนไทยได้เข้า พบปะกับรัฐมนตรีต่างประเทศซึ่งกลับจากราชการแล้ว นายแมคเมอร์ เรย์จึงเริ่มมีที่ท่า จะช่วยเหลือให้การเจรจาสัญญาใหม่สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว(3)

-
- (1) จดหมาย ดร. เจมส์ ทัต พระองค์เจ้าจรัสศักดิ์กิติยาคาร ลงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2463 แฟม 5
 - (2) จดหมายพระยาประกายรวงศ์ ทัต พระองค์เจ้าจรัสศักดิ์กิติยาคาร ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2463 แฟม 5
 - (3) จดหมาย ดร. เจมส์ และ พระยาประกายรวงศ์ ทัต เสนาบดีต่างประเทศ ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2463 แฟม 5

ปรากฏว่าเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2463 นายแมคเมอร์รอย ได้ส่งร่าง
สัมมาว่าด้วยการพาณิชย์ให้ครุราชทูตไทยพิจารณา ตามร่างสัมมาว่าด้วยการพาณิชย์
ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องตัดข้อความที่ว่าด้วย "การปฏิบัติอย่างชนชาติที่ได้รับ
อนุเคราะห์ยิ่ง" ออก เพราะขัดแย้งกับบทบัญญัติ Jones Shipping Act
ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีใจความในตอนที่ 34 ห้ามมิให้สหรัฐอเมริกาให้สิทธิพิเศษทาง
การเดินเรือในแถบน้ำของสหรัฐอเมริกาแก่ชนชาติอื่นๆ เท่าเทียมกับคนอเมริกัน
นอกจากนี้เกี่ยวกับอำนาจศาลเนื่องจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกามักแตกต่างกันไปแต่
ละมลรัฐ ดังนั้นการที่ยินยอมให้กงสุลไทยมีอำนาจพิจารณาคดีก็จะเป็นการขัดแย้งกับ
กฎหมายของมลรัฐต่างๆ(1) เกี่ยวกับบทบัญญัติของ Jones Shipping Act นี้
เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศไทยทรงเห็นว่าควรขอถอนได้เพื่อแสดงน้ำใจดีของ
ชาวไทยว่า มิได้พยายามจะขัดแย้งกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และถึงอย่างไรไทย
ก็ไม่เสียหาย เพราะอีกหลายสิบปี กว่าจะมีเรือไทยเดินติดต่อกับสหรัฐอเมริกา(2)

ประธานาธิบดีวิลสันมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะให้การเจรจาทำสัมมา
ครั้งใหม่นี้ เป็นผลสำเร็จดูลงไปด้วยในสมัยที่ท่านยังทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศ
อยู่ เนื่องจากอายุแห่งการบริหารงานของรัฐบาลชุดประธานาธิบดีวิลสันใกล้จะสิ้นสุด
ลงแล้ว และโอกาสเดียวที่จะให้สนธิสัญญาได้รับการให้สัตยาบันจากสภาเซเนต
ก็คือจะต้องรีบเสนอต่อที่ประชุมในสมัยประชุมซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม
พ.ศ. 2463 ถ้าไม่ได้รับอนุมัติจากสภาเซเนตในสมัยประชุมนี้ สัมมาดังกล่าวก็อาจ
จะถูกประธานาธิบดีคนใหม่ถอนไปพิจารณาแก้ไขอีกก็ได้ ทั้งนี้เพราะในการทำสนธิสัญญา
กับต่างประเทศของสหรัฐอเมริกานั้น ประธานาธิบดีคือผู้มีสิทธิโดยตรงในการพิจารณา

(1) Ibid

(2) เสนาบดีต่างประเทศ กราบทูล รัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2463

เบื้องต้น เมื่อประธานาธิบดีเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาแล้ว จึงจะนำเสนอต่อสภาเซ-
เนตเพื่อพิจารณาอนุมัติและให้สัตยาบันสัญญา ต่อจากนั้น ประธานาธิบดีจึง แลกเปลี่ยน
สัตยาบันกับชาติที่ลงนามในสัญญานั้น และประกาศใช้ เป็นกฎหมายของประเทศต่อไป (1)
เท่าที่งานด้านการแก้ไขสนธิสัญญาค่าเงินมาได้จนเกือบจะถึงขั้นปลายก็เพราะ "ความ
ปรารถนาอย่างจริงใจของประธานาธิบดีวิลสันที่จะแก้ไขสนธิสัญญาเก่ากับไทยให้เสร็จ
สิ้นไป " (2)

เพราะจุดประสงค์ยิ่งใหญ่ของทั้งสองฝ่ายที่จะพากเพียรพยายามให้สนธิสัญญาเป็น
ที่ตกลงเห็นชอบกันได้ก่อนเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ ดังนั้นการดำเนินการจึงต้องหาอย่าง
รวดเร็วเพื่อแข่งกับเวลา และจำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐบาลไทยจะต้องพิจารณาคำขอของ
กระทรวงต่างประเทศอเมริกันโดยรีบด่วน "ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาจัดว่าเป็นสิ่งดี
ที่สุดเท่าที่ไทยจะได้รับหลังจากรอยศัทธินาแรมปี และการยอมรับจะได้เป็นจุดตั้งต้น
ของการยุติความบับบึงคับทางอำนาจศาลและสิทธิในทางการค้า " (3)

ในที่สุดเมื่อรัฐบาลไทยอันมีกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นประมุขของ
ประเทศได้พิจารณาร่างสัญญาโดยรอบคอบแล้ว ทรงเล็งเห็นว่าข้อยกเว้นซึ่งสหรัฐอเมริ
กาปรารถนาไทยพอจะผ่อนผันให้ได้ ส่วนเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตกลงหาหนังสือแลกเปลี่ยน
ต่อกันไว้ ด้วยเหตุนี้ พระยาประภากรวงศ์จึงแจ้งให้กระทรวงต่างประเทศ
อเมริกันทราบตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2463 ว่ารัฐบาลไทยตกลงตามร่างสัญญา
ที่สหรัฐอเมริกาเสนอ การเซ็นสัญญาได้เริ่มขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม เวลา 12.00 น.

- (1) ปรากฏในเรื่องอำนาจแห่งการทำสนธิสัญญาในสหรัฐอเมริกา ของนายจอห์น
คัมเบิลยู เควิส แสดงณมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด เมื่อ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2463
แฟม 6
- (2) จดหมาย พระยาประภากรวงศ์ เสนอบคักระทรวงต่างประเทศ ลงวันที่ 24
สิงหาคม พ.ศ. 2463 แฟม 5
- (3) โทรเลข ดร. เจมส์ กราบทูลรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2463 แฟม 6

โดยพระยาประภากรวงศ์ เป็นผู้แทนลงนามทางฝ่ายไทย และนายเออร์แมน เอช เดวิส ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอเมริกัน เป็นผู้แทนลงนามฝ่ายสหรัฐอเมริกา(๑)

เนื่องจากสนธิสัญญาใหม่ซึ่งไทยลงนามกับสหรัฐอเมริกาจะต้องส่งไปให้เลขาธิการ สันนิบาตชาติ เพื่อจัดพิมพ์ขึ้นตามบังคับข้อ 18 ของสันนิบาตชาติ กรมพระยาเทวะวงศ์- วโรปกการ จึงให้พระยาประภากรวงศ์ จัดส่งสำเนาหนังสือออกไป เพื่อสันนิบาตชาติ จะได้พิมพ์เสร็จ เรียบร้อยพร้อมๆกับการจัดพิมพ์ของรัฐบาลอเมริกัน ส่วนในกรุงเทพฯ จะจัดพิมพ์ก่อนเมื่อ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานสัตยาบันแล้ว(๒) เนื่องจากสัญญาฯ ยังไม่ได้มีการกระทำสัตยาบัน ดังนั้นผู้แทนทั้งสองฝ่ายจึงรักษาไว้เป็น ความลับ ประธานาธิบดีวิลสัน ได้ส่งหนังสือสัญญาซึ่งลงนามกัน เรียบร้อยแล้ว ไปยังสภา เซเนตเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2463 แต่เป็นระยะเวลาหยุดราชการ เนื่องใน โอกาสวันคริสต์มาส และ ขึ้นปีใหม่ สภาเซเนตจึงยังมิได้ตรวจและพิจารณา ระหว่างที่รอการให้สัตยาบันของสภาเซเนต พระยาประภากรวงศ์ ได้พยายามติดต่อกับสมาชิกสภาเซเนตที่เป็นกรรมการฝ่ายการต่างประเทศอยู่เสมอ เพื่อจะได้มั่นใจอย่าง แน่แน่นอนว่าสัญญาฯ จะได้รับการให้สัตยาบัน แต่พระยาประภากรวงศ์ก็ได้ "ระวังไม่ กระทำอะไรออกหน้า เพราะว่าเป็นตัวหูต" ต้องหา โดยทางอ้อมคือชักเอาให้นายเยมส์ รูจิก เพื่อนฝูงสนิทของเสเนเตอร์ทั้งหลาย ให้เขาแนะนำให้รูจิกเสเนเตอร์ที่เกี่ยวข้อ กับการของเราอีกชั้นหนึ่ง หากเขาจะไปตามข้อความอันใดจะได้ตอบชี้แจง ทั้งจะได้ อธิบายให้เข้าใจเหตุการณ์ ในกรุงสยามและความเจริญยเห็นได้เป็นพยานแล้ว

(๑) โทรเลข พระยาประภากรวงศ์ ภูล เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2463 แฟ้ม 6

(๒) โทรเลข เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ถึง พระยาประภากรวงศ์
ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2463 แฟ้ม 6

ในการที่อเมริกาถือว่าเป็นประเทศเท่าเทียมกันจึงได้เซ็นหนังสือสัญญาใหม่ให้สิทธิภาพ
เต็มที่ ดีกว่าที่จะให้เขาทราบจากผู้อื่นที่รู้การไม่ได้ถวน "(1)

ผลปรากฏว่า สภาเซเนตอเมริกัน ได้ตกลงพร้อมกันให้สัตยาบันสัญญาระหว่างไทย
กับสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ลงนามกันเมื่อ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2463 ในวันที่ 27
เมษายน พ.ศ. 2464 และลงพิมพ์ในหนังสือ Congressional Record ในวันที่
เดียวกันนั้น(2)

สนธิสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาฉบับ พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920)

สนธิสัญญาซึ่งอเมริกันทำกับไทยในปี ค.ศ. 1920 ได้ยุติสิทธิสภาพนอกอาณาเขต
ระหว่างรัฐทั้งสอง และยังได้เป็นแนวทางเพื่อขจัดระบอบสิทธิสภาพนอกอาณา-
เขตทั้งหมดระหว่างประเทศไทยกับรัฐในยุโรปอื่นๆ(3)

เงื่อนไขแห่งการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในสนธิสัญญาระหว่างไทยกับ
สหรัฐอเมริกา ตามความหมายของคำกล่าวข้างต้นนี้มีระบุไว้อย่างชัดเจนในโปรโตคอล
ว่าด้วย อานาจศาลซึ่งเป็นข้อความต่อท้ายสัญญา ปรากฏความตามโปรโตคอลข้อที่ 2 ว่า :

ตั้งแต่นั้นไปจนเวลาที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายฝ่ายสยามทั้งหลายกล่าว
คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งกับการค้าขาย ประมวล
กฎหมายกระบวนพิจารณาภิบาลกับพระธรรมนูญศาลทั้งหลายนี้ กับมีกำหนดไม่เกิน
กว่าห้าปีภายหลังจากนั้น ฝ่ายสหประชาชาติเห็นสมควรที่จะกระทำเพื่อ
ประโยชน์ในการยุติธรรมเมื่อใด ก็ให้หยุดถากงูลเขียนเป็นหนังสือถึงผู้
พิพากษา แห่งซึ่ง พิจารณาความค้างอยู่ยังไม่แล้วในคดีที่คนชาวเมืองอเมริกันถู

-
- (1) จดหมาย พระยาประภากรวงศ์ หลุณ กระพระยาเทวะวงศ์วโรปการ
ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2463 แฟ้ม 6
 - (2) Congressional Record ฉบับวันพุธที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2464
หน้า 663-665 เล่มที่ 1 อดับที่ 14
 - (3) Wendell Blanchard : Op Cit p. 227

บริษัท ถ้าพวกหุ้นส่วน ถ้า สมาคม ที่สมควรอยู่ในป้องกันของอเมริกัน
เป็นจำเลย ดูตองหาขึ้น ถอนคดีที่ชำระค้างอยู่ในศาลสยามใดๆก็ได้
ยกเว้นไว้แต่ศาลฎีกาจึงถอนไม่ได้

คดีเช่นนี้ เมื่อถอนแล้วจะได้อายมาให้พนักงานทูต ถ้า กงสุลพิจารณา
ตัดสิน อำนาจศาลฝ่ายสยาม ในคดีเช่นนี้ จะไม่มีแต่ขื่อนั้นไป
คดีใดๆที่ได้ถอนแล้วดังนี้ พนักงานทูตและกงสุลจะได้อากล่าวให้สำเร็จ
ไปตามกฎหมายอเมริกันที่สมควรจะใช้ได้ ยกไว้แต่คดีความนั้นจะมีข้อบ่ง-
คับไว้อยู่ในประมวลกฎหมายทั้งหลายของกรุงสยาม ซึ่งได้ประกาศใช้แล้ว
และ เมื่อความในบทกฎหมายนั้นได้แจ้งความให้สถานทูตอเมริกา ณ กรุงเพท
ทรวามแล้ว อำนาจตุลาการบริษัทที่คู่ความจะได้ฤาจะเสียนั้น จะต้องเป็นไป
ตามกฎหมายไทย

เพื่อประโยชน์ที่จะชำระคดีเช่นนี้ กับทั้งที่จะบังคับตามคำพิพากษา
ซึ่งได้มีในคดีเช่นนี้ อำนาจศาลของทูตจากกงสุลอเมริกันในกรุงสยามจะคงมี
อยู่ต่อไป

ถ้าสหปาลีรัฐอเมริกาคิดเห็นภายในเวลาอันสมควรตั้งแต่วันประกาศ
ใช้ประมวลกฎหมายทั้งหลายที่กล่าวแล้ว ว่ามีข้อรังเกียจอยู่ในประมวล
กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและการค้าขาย ประมวลกฎหมาย
กระบวนการพิจารณา และพระธรรมนูญศาลทั้งหลายนี้แล้ว รัฐบาลสยาม
จะพยายามที่จะแก้ไขข้อรังเกียจเช่นนี้ด้วย(๑)

(๑) หนังสือสนธิระหว่างกรุงสยาม กับ สหปาลีรัฐอเมริกา ลงชื่อกันที่กรุงวอชิงตัน
วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. ๒463 หน้า 17-18

สรุปใจความสำคัญของข้อความใน ใบโปรโตคอลข้อ ๒ นี้ ก็คือ บรรดาชาวอเมริกันซึ่งเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย จะต้องอยู่ภายใต้ความบังคับควบคุมของศาลไทย นอกเสียจากว่าในกรณีที่ชาวอเมริกันมีเงินจำเลย กงสุลอเมริกันจึงจะมีสิทธิถอนคดีจากศาลไทยไปพิจารณาเอง และการถอนคดีนี้โดยอนุญาติให้ถอนได้ทุกศาลยกเว้นศาลฎีกาซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด สิทธิในการถอนคดีของกงสุลอเมริกันนี้กำหนดไม่เกินห้าปี ภายหลังจากไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวแล้ว สำหรับคดีที่กงสุลอเมริกันถอนไปจากศาลนั้น อนุญาติให้กงสุลพิจารณาคัดสินตามบทบัญญัติของกฎหมายอเมริกัน โดยศาลไทยไม่มีอำนาจเกี่ยวข้องอย่างเด็ดขาด แต่ตราประมวลกฎหมายของไทยซึ่งออกประกาศใช้ และได้แจ้งให้สถานทูตอเมริกันทราบแล้ว ข้อหนึ่งข้อใด กำหนดข้อบังคับไว้ตรงกับคดีที่เกิดขึ้น อานาจแห่งกิจการพิจารณาคัดสินคดีจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายไทย ซึ่งหมายความว่าศาลกงสุลอเมริกันจะยังคงมีอำนาจพิจารณา เฉพาะคดีที่กงสุลถอนไปจากศาลไทยเท่านั้น อนึ่งเมื่อรัฐบาลไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้วภายในระยะเวลาอันสมควร หากรัฐบาลอเมริกันปรารถนาจะให้แก้ไขข้อความตอนหนึ่งตอนใดทางฝ่ายไทยก็รับรองว่าจะพยายามแก้ไขให้ตามคำขอร้องของสหรัฐอเมริกา

ข้อความใน ใบโปรโตคอล ควบคุมด้วยอำนาจศาล นอกจากจะกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในการถอนคดีของกงสุลอเมริกันไว้ในข้อ ๒ แล้ว เกี่ยวกับการพิจารณาคความยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในข้อ ๔ ๓ เมื่อเกิดคดีฟ้องร้องขึ้นภายหลังจากวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันกันแล้ว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลไทยหากการพิจารณาคดี ส่วนคดีซึ่งยังคงพิจารณาอยู่ณศาลกงสุลถึงแม้จะมีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสัญญาใหม่กันแล้วก็ตาม ก็ยังคงให้ศาลกงสุลทำหน้าที่ตัดสินคดีต่อไปจนกว่าจะสำเร็จเรียบร้อย และหากกงสุลอเมริกันต้องการความช่วยเหลืออย่างหนึ่งอย่างใดในการพิจารณาคดี เจ้าพนักงานฝ่ายไทยยินดีจะช่วยเหลือด้วยความเต็มใจยิ่ง(๑)

(๑) ดู ภาคผนวก หน้า ๒๗๒

เกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำตัดสินคดีนั้น ตามโปรโตคอลข้อ 3 กำหนดว่าให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ณ กรุงเทพฯ หากเป็นการอุทธรณ์ยื่นหากกฎหมายจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา นอกจากนี้ชาวอเมริกันซึ่งเป็นผู้ความในคดีซึ่งกำลังพิจารณาอยู่ในศาลทางจังหวัด ก็มีสิทธิจะขอย้ายคดีมาพิจารณาในศาลกรุงเทพฯ ได้ หากศาลพิจารณาดูเห็นเป็นการสมควร(1)

บทบัญญัติ แห่งโปรโตคอลว่าด้วยอำนาจศาลสุดท้ายสัญญาไม่มีผลใช้บังคับได้นับแต่วันแลกเปลี่ยนสัตยาบันนั้นนับมาเป็นต้นไป และเมื่อถึงกำหนดวันดังกล่าววิธีการอำนาจศาลตามสนธิสัญญาแล้วจะต้องยกเลิกให้หมดสิ้นไปด้วย โดยชาวอเมริกันจะต้องขึ้นกับศาลไทย (ตามโปรโตคอล ข้อ 1) (2)

ตามโปรโตคอล ซึ่งรัฐบาลไทยได้ตกลงเซ็นสัญญากับรัฐบาลอเมริกันพร้อมกับสนธิสัญญาว่าด้วยการพาณิชย์และการเดินเรือนี้ แลละ คือผลสำเร็จแห่งพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการทรงเพียรพยายามปลดปล่อยพันธะทางสิทธิสาพนอกอาณาเขตที่ยูกมัด เอกราชทางการศาลของไทยให้หมดสิ้นไป ถึงแม้ว่าสิทธิบางประการของศาลลงสุดจะยังคงมีอยู่ แต่ ก็เป็นไปชั่วระยะเวลาหนึ่งซึ่งเมื่อถึงกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ความหวังที่จะมีสิทธิสมบูรณ์ทางอำนาจศาลก็จะเป็นของประเทศไทยโดยครบถ้วน

อนึ่งความสำคัญของตัวสนธิสัญญาซึ่งมีใจความว่าด้วยการพาณิชย์และการเดินเรือตามข้อ 7 สหรัฐอเมริกา ได้คืนอำนาจสิทธิขาดทางการเก็บภาษีให้แก่ไทย และยอมรับเงื่อนไขแห่งการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเสมอ เหมือนกับชาติอื่นๆ และสนธิสัญญาข้อนี้ยังระบุอีกว่า :

(1) Ibid หน้า ๒๗๑-๒

(2) Ibid หน้า ๒๗๑-๑

สหภาพรัฐอเมริกายอมให้กรุงสยามเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้นกว่าที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันนี้ มีลักษณะเป็นข้อสำคัญอีกต่อไปว่า ประเทศอื่น ๆ ที่มีสิทธิจะรับผลประโยชน์ตามพิกัดภาษีที่มียุั้น ยอมให้เพิ่มอัตราภาษีเช่นนี้โดยเต็ม และไม่ขอผลประโยชน์แลกเปลี่ยนอย่างใดควย(๑)

นับแต่วันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสัญญาเป็นต้นไปไทยจะมีสิทธิโดยชอบธรรมในการกำหนดพิกัดอัตราภาษีสินค้า ขาเข้าและขาออก และสายสาอากรอื่น ๆ ภายในประเทศ ซึ่งหลักสำคัญมีอยู่ว่า ประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาค้าขายติดต่อกับไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของรัฐบาลเสมอเหมือนกันทุกชาติ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่ชาติหนึ่งใดโดยเฉพาะ ข้อความที่ตกลงกันในสนธิสัญญาและโปรโตคอลระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ลงนามกันเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2463 ณ กรุงวอชิงตันในสมัยที่ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของอเมริกา และได้รับการรับรองให้สัตยาบันจากสภาเซเนตในวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2464 นั้น ประธานาธิบดีฮาร์ดีง ผู้ซึ่งได้รับชวงตำแหน่งประมุขของประเทศต่อจากวิลสัน ได้รับรองให้สัตยาบันสัญญาเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2464 ทางฝ่ายประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานสัตยาบันสัญญาเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2464 และในวันที่ 1 กันยายนของปีเดียวกันนี้ ผู้แทนของทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสัญญาต่อกัน ณ กรุงเทพา สนธิสัญญาใหม่นี้เป็นการยกเลิกข้อผูกพันตามสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอเมริกาในปี พ.ศ. 2399 (ค.ศ. 1856) โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันแลกเปลี่ยนสัตยาบัน (ตามสัญญาข้อ 16 และ 17)(๒)

(๑) หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยาม กับ สหภาพรัฐอเมริกา หน้า 7

(๒) ดู ภาคผนวก ^๒ ทท ๒๗๖

ปัญหาเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ดังได้กล่าวแล้วว่าในการหาสนธิสัญญาใหม่ กับ ไทยนั้น สิ่งที่รัฐบาลอเมริกัน เป็นกังวลมากได้แก่ปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของชาวอเมริกัน ซึ่งส่วนมาก เป็นพวกมิชชันนารีผู้ปฏิบัติกิจเผยแผ่คริสตศาสนาอยู่ในบ้านเมืองไทย รัฐบาลอเมริกันเกรง ว่าหากตกลงหาสนธิสัญญาใหม่ กับ ไทยแล้ว ที่ดินในครอบครองของมิชชันนารีอเมริกันอาจ ถูกริบคืนไปด้วย การเรื่องนี้ในที่สุดก็ตกลงกันว่า หลังจากเจรจาหาสนธิสัญญากันเป็นที่ตกลงแล้ว ทั้งสองก็จะทำความตกลงเกี่ยวกับเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยทำ เป็นหนังสือแลกเปลี่ยนต่อกันไว้ ใจความของหนังสือซึ่งรัฐบาลทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยน เกี่ยวกับเรื่องที่ดินของพวกมิชชันนารีมีดังนี้ คือ

1. ในส่วนที่ดินต่างๆ ซึ่งพวกสอนศาสนาถือหนังสือสำคัญอย่างใดๆ ถ้าได้ปกครองด้วยประการอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วในเวลานี้ นั้น พวกสอนศาสนา เหล่านี้จะต้องไปร้องขอให้เจ้าพนักงานออกโฉนดให้ตามแบบอย่างธรรมเนียม

2. ส่วนที่ดินซึ่งเขาจากรัฐบาลนั้น ถ้าพวกสอนศาสนายังคงใช้ที่ดินนั้นๆ สำหรับการสอนศาสนาอยู่ตราบใด รัฐบาลสยามจะไม่เลิกถอนการที่พวกสอนศาสนาปกครองที่ ดินเหล่านั้นอยู่ตราบนั้น

3. แต่ที่จังหวัดราชบุรี เวลานี้ พวกมิชชันนารีอยู่ในเรือนหลังหนึ่งซึ่งเป็นของ รัฐบาลสยามนั้น ต้องคืนให้แก่รัฐบาลสยามเมื่อเรียกคืนไม่ว่าเวลาใด

4. อนึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐบาลสยามนั้น ไม่ใช่อันหนึ่งอันเดียวกันกับผู้จัดการ รักษาอาราม ถ้าวัดทั้งหลาย คือ ว่าความเข้าใจกันที่กล่าวข้างต้น ต้องไม่มีความ หมายว่า เป็นรัฐบาลสยามสันถวาวจะเกี่ยวข้องไปถึงที่ดินซึ่ง พวกถือศาสนาทั้งหลาย จะเป็นพระพุทธรักษา ถ้า ศาสนาอื่นๆอย่างใดๆได้ถืออยู่ ฐานมีชื่ออ้างจะถือที่นั้นๆได้

5. บรรดาที่ดิน ทั้งหลายของมิชชันนารี เหล่านี้ถือได้แต่ตามพระราชอำนาจอัน เป็น เจ้าของยิ่งใหญ่ไม่ว่าที่ดิน ซึ่งมีอำนาจจะไต่ค่าทำขวัญ เจ้าของที่เฉพาะตัวคนได้ ในเวลา

ที่ต้องการใช้หนี้สำหรับสาธารณะประโยชน์ตามที่บัญญัติในกฎหมาย(1)

หนังสือสำคัญฉบับนี้ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกา นายเบอร์แมน เอช เควิส ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันเป็นผู้ลงนาม ส่วนทางฝ่ายไทยได้แก่พระยาประกายกรวงศ์ ได้กระทำการแลกเปลี่ยนต่อกันในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2463 ซึ่งเป็นวันที่ลงนามในสนธิสัญญาพาณิชย์และการเดินเรือและโปรโตคอลว่าด้วยอำนาจศาลนั่นเอง

อนึ่งหลังจากที่ได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสัญญานี้ที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2464 แล้ว ดร. เจมส์ บี. ปรินซ์ ราชการกรกระทรวงการต่างประเทศไทย ก็เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เจรจาเกี่ยวกับเรื่องพิจารณาตีความสนธิสัญญาข้อที่ 1 กับ นายจอร์จ ฮันท์ อัครราชทูตอเมริกัน ประจำประเทศไทยโดยปริศนา ซึ่งตามข้อ 1 แห่งสนธิสัญญาพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างไทยและอเมริกา ปี พ.ศ. 2463 ใจความในย่อหน้าแรกกล่าวว่า :

กรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา จะต้องมีความสงบราบคาบเรียบร้อยกันอยู่เสมอ และจะต้องเป็นไมตรีกันอยู่เป็นนิจนิรันดร พลเมืองทุกคนในบังคับของประเทศที่ทำสัญญาใหม่นี้ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะต้องมีเสรีภาพที่จะเข้าไป และเดินทาง และอาศัยอยู่ในอาณาเขตของประเทศอีกฝ่ายหนึ่ง และทำการค้าขายจะเป็นการขายซื้อมากมายซื้อปลีกก็ตาม ทำการในทางศาสนา ทางศึกษาและทางด้านการอุตสาหกรรม และเป็นเจ้าของดาเช่าดาอยู่ในเรือน โรงทำงาน โรงเก็บสินค้าและร้านค้า และใช้ผู้นับรับธุระแทนตัวตามที่ตนจะเลือกตั้ง และเช่าที่ดินสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยค้าขาย ดาสำหรับการศาสนา และเพื่อประโยชน์หาทานการอุตสาหกรรม ดาสำหรับเป็นสุสาน และ ทำการต่างๆทั่วไปอันเกี่ยว

(1) หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับสหปาลีรัฐอเมริกา พ.ศ. 2463 (หนังสือสำคัญเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของพวกมิชชันนารี ซึ่งผู้แทนทั้งสองฝ่ายแลกเปลี่ยนกันอยู่หลายเล่ม.)

ซึ่ง ภาวะเป็นในการค้าขาย โดยสม่ำเสมอกับชาวพื้นเมือง
ภาคในบังคับของประเทศนั้น แต่ต้องยอมอยู่ใต้อำนาจกฎหมาย
และข้อบังคับต่างๆซึ่งได้ตั้งไว้ในประเทศนั้นด้วย(1)

ใจความของสนธิสัญญาดังกล่าวนี้ แม้จะระบุว่าพลเมืองของประเทศคู่สัญญา
มีสิทธิที่จะเดินทางหรือเข้าไปค้าขาย ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัย ประกอบกิจการทางศาสนา
ตลอดจนเช่าที่ดินได้เหมือนชนชาติที่เป็นเจ้าของประเทศแต่ก็มีใคร่จะอนุญาติให้ฝ่าย
หนึ่งฝ่ายใดถือกรรมสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง ถึงอย่างไร
ก็ตาม ดร. เจมส์ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศของไทยก็ได้แจ้งแก่
นายจอร์จ ฮัทธ์ อัครราชทูตอเมริกันอย่างไม่เป็นทางการว่า รัฐบาลไทยไม่ขัดข้อง
หากประชาชนชาวอเมริกันหรือบริษัทการค้าอเมริกันจะขอสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อ
ประโยชน์ในการค้าขาย จอร์จ ฮัทธ์ จึงติดต่อขอให้กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ
เสนาคำว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยยื่นเข้ามาเป็นลายลักษณ์อักษรว่า
จะอนุญาติให้บริษัทการค้าของอเมริกัน มีสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อกิจการค้าได้ ตามคำ
ตอบเสนาคำดังกล่าวประเทศไทย ได้ทรงย้ำว่า การให้สิทธิในการครอบครองที่ดินนั้น
ควร เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายพิจารณาตามแต่จะ เห็น
สมควร เพราะหากจะกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์แล้วก็อาจจะ เปลี่ยนแปลงใจความของ
สนธิสัญญาซึ่งได้ลงนามต่อกัน(2)

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทรงมีลาย-
พระหัตถ์ ถึง อัครราชทูตอเมริกันว่า รัฐบาลยินยอมตกลงให้การตีความตามสนธิสัญญา
ข้อที่ ๑ เป็นไปในทางด้อยที่ด้อยปฏิบัติต่อกัน เพราะหากไทยให้สิทธิพิเศษอย่างหนึ่ง

(1) ดู ภาคผนวก หน้า ๒๖๓

(2) James V. Martin : Op. Cit p. 300 - 301

อย่างไรก็ดีสหรัฐอเมริกาเพียงฝ่ายเดียวแล้วชาติอื่นซึ่งยังไม่เลิกสิทธิสภาพนอกอาณา-
เขต จะอ้างการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์หนึ่ง ถือเอาผลประโยชน์จากไทย
เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาบ้าง บัดนี้เมื่อกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันพิจารณา
โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ตามบันทึกลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2464 ได้ลงมติว่า
ตามสนธิสัญญา ปี พ.ศ. 2463 มิได้ระบุนโยบายอย่างสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินของชาว
อเมริกันในประเทศไทยไว้ ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ชาวอเมริกันย่อมไม่มีสิทธิ
อ้างกฎหมายที่ดินของสหรัฐอเมริกานั้นแต่ละรัฐก็มีบทบัญญัติผิดแผกแตกต่างกันไป
สหรัฐอเมริกาจึงไม่สามารถจะเรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยได้ บัดนี้เกี่ยว
กับการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อกิจการค้าจึงเป็นอันระงับไป โดยกระทรวงการต่างประเทศ
อเมริกันได้นำหนังสือกำชับและชี้แจงให้อัครราชทูตอเมริกันเข้าใจว่า ตามสิทธิแห่งสนธิ-
สัญญานั้นรัฐบาลอเมริกันตระหนักดีว่า ย่อมต้องยึดวิธิตดอยที่ดอยปฏิบัติต่อกัน แต่เนื่องจาก
คิดขัดด้วยกฎหมายที่ดินของอเมริกาเอง จึงทำความตกลงเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินกัน
ไม่ได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของอัครราชทูตที่จะต้องพยายามมิให้เกิดข้อขัด
แย้งในเรื่องนี้ขึ้น(1)

บทบาทของสหรัฐอเมริกา

ความเพียรพยายามของรัฐบาลไทยในการเรียกร้องเอกราชทางการศาลและ
อำนาจสิทธิขาดทางการเก็บภาษี นับเป็นงานสำคัญซึ่งต้องใช้ระยะเวลาถึง 37 ปี
แสงสว่างแห่งความสำเร็จจึงปรากฏเด่นชัดขึ้น คือเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2426 (ซึ่งเป็น
โอกาสครั้งแรกที่ไทยสามารถตั้งศาลต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีของชน
ชาติอังกฤษ หรือ คนในบังคับอังกฤษชั้นที่เชียงใหม่ได้เป็นผลสำเร็จ) ดำเนินคิดต่อกัน
มาจนถึงปี พ.ศ. 2463 สิทธิต่างๆซึ่งไทยยอมเสียสละให้แก่ต่างชาติในการทำสนธิสัญญา

(1) James V. Martin : Op. Cit

ต่อกันนับแต่ ปี พ.ศ. ๒๓๖๘ เป็นต้นมา เพิ่งจะกลับคืนมาเป็นของไทยเป็นส่วนมาก
หลังจากที่ข้อไขความอุทสาหะวิธียะติดต่อกับประ เทศมหาอำนาจ เรื่อยมาจนถึง พ.ศ.
๒๔๖๓ อันเป็นปีซึ่ง สหรัฐอเมริกายินยอมล้มเลิกอำนาจศาลกงสุล และตกลงคืนอำนาจ
สิทธิขาดทางการเก็บภาษีให้แก่ไทยด้วยความเต็มใจ โดยที่สหรัฐอเมริกามีได้ขอรับผล
ประโยชน์พิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดจากไทยเลย นับว่าสนธิสัญญานี้ " เป็นการกระทำ
แห่งความยุติธรรม อย่างอิสระ โดยปราศจากสิ่งกอบแทนใดๆ"(๑) สมจริงดังคำ
มั่นสัญญาของประธานาธิบดีดูโรววัลสัน ซึ่งกล่าวแก่ผู้แทนไทยในท่ามกลางที่ประชุมสนธิ
สัญญา ณ พระราชวังแวร์ซายส์ และ "การปฏิบัติอย่างอันมีเกียรติของสหรัฐอเมริกานี้
ได้เปลี่ยนแปลงภาพการทั้งหมดให้แก่ประเทศสยาม และทำให้ประเทศสยามประสบความ
สะดวกในการติดต่อขอแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศต่างๆยิ่งขึ้น"(๒) เพราะผลแห่งการ
กระทำของสหรัฐอเมริกาคือช่วยทำให้ชนชาติในยุโรปตระหนักถึงความยากลำบากซึ่งตน
มีกับประเทศไทย โดยการที่ยังยึดถือสนธิสัญญาเก่าไว้อย่างไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด
สำหรับที่ปรึกษาาราชการชาวอเมริกันก็นับว่ามีบทบาทสำคัญในการช่วยส่งเสริมให้
ประเทศไทยได้ออกตัวออกจากพันธะ สหธิสัญญาพนอกอาณาเขต ทั้งโดยการติดต่อขอแก้ไข
สนธิสัญญา และทั้งการช่วยปรับปรุงกิจการปกครองภายในประเทศ เพื่อให้การเจรจา
แก้ไขสนธิสัญญาสำเร็จขึ้นดังความมุ่งหมาย ที่ปรึกษาชาวอเมริกันผู้มีอิทธิพลสำคัญอย่าง
ยิ่ง ได้แก่ สโตรเบลและเวสเคมการ์ด จากความสามารถของบุคคลทั้งสองนี้จึงเป็น
ผลให้ไทยเริ่มมีนโยบายจ้างเฉพาะนักศึกษากฎหมายจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเท่านั้น

(1) Francis B. Sayre : Glad Adventure p. 107

(2) James V. Martin : Op. Cit p. 303

" This friendly deed by the United States changed the whole picture for Siam and made it much easier for Siam in her negotiations with the other countries. "

คำร้องตำแหน่งที่ปรึกษา นโยบายนี้ได้สัมเนืองต่อกันมาเป็นเวลาดัง 30 ปี ผู้มีบทบาทสำคัญสมัยต่อจากเวสเตนการ์ด ก็คือ นายพิตคิน(1) ซึ่งเป็นผู้ทำบันทึก "Siam Case" เพื่อเตรียมไว้แก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศ และ ดร.เจมส์ ผู้ช่วยในงานปรึกษาแก้ไขสัญญาของพระยาประภากรวงศ์ครุฑราชทูตไทยกับกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันเป็นผลสำเร็จเรียบร้อย หลังจากสนธิสัญญาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ลงนามต่อกันในปี พ.ศ. 2463 แล้ว โอกาสแห่งการจะติดต่องานแก้ไขสัญญากับชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ก็กำลังเตรียมพร้อมรอคอยการลงมือดำเนินงานของไทยอยู่ทุกเมื่อ ทั้งนี้เริ่มด้วยผู้นำซึ่งเป็นชนชาวอาเซียชาติเดียวที่ได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย ได้ติดต่องานหาสัญญาใหม่กับไทยตามแบบอย่างสนธิสัญญาอเมริกัน ปี พ.ศ. 2463

ส่วนชนชาติยุโรปอื่น ๆ ซึ่งยังมีสัญญาผูกพันอยู่กับไทยนั้น ดร.ฟรานซิส บี. แซร์ ที่ปรึกษาราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ได้รับตำแหน่งต่อจาก ดร.เจมส์ ได้กราบทูลแนะนำ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงส่งคณะผู้แทนไทยออกไปติดต่องานแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศต่างๆ โดยตรง ทั้งนี้ เพราะการเจรจาปรึกษากันในกรุงเทพฯ งานดำเนินไปล่าช้ามาก เพราะกระทรวงการต่างประเทศในยุโรปไม่มีโอกาสเข้าใจวัตถุประสงค์ของไทยได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน และอีกประการหนึ่งผู้แทนของชาติต่างๆ ในยุโรป ซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในประเทศไทยก็ไม่ค่อยจะเต็มใจศูนย์เสียอภิสิทธิ์ของตน จึงทำให้การเจรจาไม่ได้ผลเท่าที่

(1) ที่ปรึกษาราชการสามคนแรก คือ มร. โรแลนด์ ยัค เกอแมงส์ (ผู้ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยาอภัยราชา) มร. สโตรเบล และ มร. เวสเตนการ์ด (ผู้ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น พระยาภัลลยาณไมตรี คนแรก) มีตำแหน่งเรียกว่าที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป และตั้งแต่ มร. พิตคิน เรื่อยมา มีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาราชการต่างประเทศ



ควร (1) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วย และได้ทรง
 แต่งตั้ง ดร.แซयर เป็นหัวหน้าคณะผู้มีอำนาจเต็มไปศึกษาเนืองงานแก้ไขสนธิสัญญาในทวีป
 ยุโรป โดยพระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ เสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่ง
 ดำรงตำแหน่งต่อจากกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ทรงเป็นผู้วางแผนงานและร่วมมือ
 ด้วยอย่างใกล้ชิด ดร.แซयर ในฐานะผู้แทนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ได้ออกเดินทางไปยังยุโรป ในเดือน กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๗ และภายใน
 ระยะเวลาหนึ่งปี ดร.แซयर พร้อมด้วยผู้แทนทางการทูตของไทยก็ได้ศึกษาเนืองงานแก้ไข
 สนธิสัญญา กับ ประเทศต่างๆ ในยุโรป ได้เป็นผลสำเร็จโดยยึดตามแบบอย่างของสนธิ-
 สัญญาไทย - อเมริกา ปี พ.ศ. ๒๔๖๓

" อเมริกา คือ เส้นทางผ่านไปสู่อิสรภาพ " (2) คำกล่าวนี้ นับว่าเหมาะสม
 กับความเป็นจริงทุกประการ เพราะหลังจากการทำสนธิสัญญา กับ สหรัฐอเมริกา
 บรรลุผลสำเร็จเรียบร้อยเป็นชาติแรกแล้ว โดยความร่วมมือของ ดร.พรานซีส บี.
 แซयर ไทยก็ได้เปิดการเจรจาอย่างได้ผลดียิ่งกับมหาอำนาจในยุโรป

(1) Francis B. Sayre : Siam's Fight For Sovereignty
 Atlantic Monthly, CXL (November 1917) p. 674-689 ฉบับ
 เรื่องก่อนตีพิมพ์ ซึ่ง ดร.แซयर ส่งมาให้กระทรวงการต่างประเทศไทยตรวจ
 มีเก็บไว้ที่ กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ.

(2) Francis B. Sayre : Glad Adventure p. 108
 " Through America led the path to freedom."