



รายงานการวิจัย

การปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

The Legal Reform of Thailand in the Reign of King
Chulalongkorn (Rama V)

ณัฏฐ์ เขียวงาม

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

รายงานการวิจัย

การปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว

The Legal Reform of Thailand in the Reign of King
Chulalongkorn (Rama V)

ณัฏฐ์ เขียวงาม

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

ชื่องานวิจัย	การปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว The Legal Reform of Thailand in the Reign of King Chulalongkorn (Rama V)
ผู้วิจัย	ณัฏฐ์ เขียวงาม
ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ธาณี สุขเกษม
สาขาวิชา	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
ปีที่ทำการวิจัย	2563

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2) เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และ (3) เพื่อศึกษาถึงผลสำเร็จและอุปสรรคของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ อันเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหนังสือบทความงานวิจัยวิทยานิพนธ์และงานวิชาการต่าง ๆ

ข้อค้นพบจากการวิจัยมีดังนี้ (1) กฎหมายไทยดั้งเดิมก่อนที่มีการปฏิรูปครั้งสำคัญสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งไทยรับมาจากอินเดีย และยังมีกฎหมายตราสามดวง ที่ชำระขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 ที่ไทยใช้มาจนถึงรัชกาลที่ 4 (2) สาเหตุสำคัญที่ไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้เป็นแบบตะวันตกก็คือ ผลจากการที่ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษในปี พ.ศ.2398 และกับประเทศอื่น ๆ อีกด้วย สัญญาดังกล่าวนี้เป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เพราะทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่นานาประเทศ การที่จะได้เอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมาก็คือ การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกพึงพอใจ เพราะเนื่องจากชาวต่างประเทศไม่ให้ความเชื่อมั่นต่อระบบกฎหมายและการศาลของไทย ดังนั้นความจำเป็นเร่งด่วนในขณะนั้นก็คือ ต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของประเทศตะวันตกให้ได้ ดังเช่นญี่ปุ่นได้ทำสำเร็จมาแล้ว (3) การปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมายแบบเดียวกับประเทศในยุโรปใช้กันอยู่ คือ ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง และในการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายครั้งนี้ไทยได้

(ข)

ว่าจ้างที่ปรึกษาด้านกฎหมายชาวต่างประเทศมาช่วยหลายท่าน ในการปฏิรูปกฎหมายดำเนินไปได้สำเร็จ (4) ผลจากการปฏิรูปกฎหมายทำให้มีการปฏิรูปภาษากฎหมาย การเปลี่ยนแปลงการศึกษา กฎหมาย การสร้างนักกฎหมาย การพัฒนาวิชาชีพนักกฎหมาย รวมทั้งผลกระทบต่อสังคมไทยในระยะต่อมา (5) ผลสำเร็จและอุปสรรคของการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่ การได้เอกราชทางศาลโดยสมบูรณ์ และทำสนธิสัญญาที่เสมอภาคกับนานาประเทศได้ แต่ปัญหาและอุปสรรคที่พบ คือ ปัญหาการจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ การขาดแคลนบุคลากรด้านกฎหมายสมัยใหม่ การยอมรับจากต่างประเทศ และความขัดแย้งกันระหว่างกรมการร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายของไทยก็ได้ใช้ความพยายามแก้ปัญหาได้สำเร็จ จนประเทศไทยสามารถปฏิรูปกฎหมายได้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

Title	The Legal Reform of Thailand in the Reign of King Chulalongkorn (Rama V)
Researcher	Mr. Nat Kiew-ngam
Department	Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, PhetchabunRajabhat University
Academic year	2020

Abstract

The purpose of the research were three folds (1) to study causes and factors to push the legal reform of Thailand in the reign of King Chulalongkorn (2) to study the procuration of legal reform and (3) to study the achievements, obstacles and the impacts of legal reform. The data were collected form documentary studying and document data which considered as scholarly work such as books, articles, research papers, thesis etc.

The findings of this research revealed as follows ;

1. The ancient Thai laws which was based on the Indian law was Dharmastra and the three seal law which settlement in the reign of King Rama I.
2. The legal reform caused by Bowring Treaty, 1855 namely unequal treaty generated extraterritoriality for the foreigners who dwelling in Thailand. The western nations seem to have lack of trust in Thai law and Thai courts. The exigency of Siam that was legal reform as Japan had success done.
3. Thai elite decided to adopt civil law (Roman law) and the Penal code of 1908 was the first evidence of this reform by guided by the foreigners advisors same as Japan and then Commercial code was proclaimed.
4. The legal reform sequently that is language of law, the changing of law study, lawyer training, the upgrading for law profession and impact to later Thai society.

5. The achievement and obstacles of the legal reform were found that were the sovereignty of Thai court, the equal treaty with western countries, the main obstacle were lack of technocrats, the acceptance form western countries and the conflict among the legal drafting committee.

In conclusion, the legal reform carried out effectively accepted by civilized countries till the present day.

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยคำแนะนำต่าง ๆ จากคณาจารย์ในสาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ และความร่วมมือช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่ประจำหอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกท่านตามแหล่งค้นคว้าที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ประกอบการวิจัย ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ธานี สุขเกษม เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ในการชี้ประเด็นในการศึกษาและการเขียนรายงานการวิจัย

ณัฏฐ์ เขียวงาม

30 กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(ค)
กิตติกรรมประกาศ	(จ)
สารบัญ	(ฉ)
สารบัญตาราง	(ณ)
สารบัญรูป	(ญ)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	3
ระเบียบวิธีวิจัย	3
กรอบแนวคิดของการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
งานวิจัยในอดีต	6
ข้อสังเกตเกี่ยวกับงานวิจัย	9
บทที่ 3 กฎหมายไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	10
กฎหมายสมัยสุโขทัย	10
กฎหมายสมัยอยุธยา	17
กฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น	21

		หน้า
บทที่ 4	มูลเหตุของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว	26
	มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายนอกประเทศ	26
	มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายในประเทศ	44
บทที่ 5	การปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว	50
	การปฏิรูปกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	50
	การปฏิรูปกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	52
	การตัดสินใจของไทยที่จะใช้ระบบประมวลกฎหมายแบบตะวันตก	54
	หลักในการร่างกฎหมายและกฎหมายประเภทต่าง ๆ	56
บทที่ 6	บุคคลผู้มีบทบาทในการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	72
	บุคคลผู้เป็นชาวไทย	72
	บุคคลผู้เป็นชาวต่างประเทศ	77
บทที่ 7	ผลของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว	89
	การปฏิรูปภาษากฎหมายไทย	89
	การเปลี่ยนแปลงการศึกษากฎหมาย	93
	การสร้างนักกฎหมายไทย	96
	การพัฒนาวิชาชีพนักกฎหมาย	99
	ผลกระทบของการปฏิรูปกฎหมายต่อสังคมไทยในระยะต่อมา	101
	ผลกระทบของการปฏิรูประบบกฎหมายไทยทางตรงและทางอ้อม	103
บทที่ 8	ผลสำเร็จและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	105
	เอกสารทางการศาลโดยสมบูรณ์	105
	ปัญหาการจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ	110

	หน้า
อุปสรรคในการปฏิรูประบบกฎหมาย	111
บทที่ 9 สรุปผลการวิจัย ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ	115
สรุปผลการวิจัย	115
ข้อค้นพบจากการวิจัย	124
ข้อเสนอแนะ	126
บรรณานุกรม	127
ประวัติผู้วิจัย	132

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
6.1 บทบาทและผลงานของโรงลั ง ยั คมึ น ส์	81
6.2 บทบาทและผลงานของนายโทคึชิ มาซาโอะ	85
7.1 เปรียบเทียบกฎหมายอาญาสมัยต่าง ๆ	91
7.2 เปรียบเทียบกฎหมายแพ่งสมัยต่าง ๆ	93

(ญ)

สารบัญรูป

รูปที่ หน้า

1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	4
-----	--------------------------	---

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มต้นครองราชย์ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2411-2453 เป็นเวลา 42 ปีนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาของไทยกำลังเผชิญกับการคุกคามจาก มหาอำนาจตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งในช่วงเวลานั้นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกือบทุกประเทศได้ตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกทั้งสิ้น ยกเว้นประเทศไทยที่รอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก ก็เพราะความสามารถของพระมหากษัตริย์ไทย เช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนัก ถึงภัยคุกคามจากการแสวงหาอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งหลาย และเห็นพ้อง ต้องกันว่าทางออกในการเผชิญหน้ากับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก คือ การยินยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของประเทศมหาอำนาจตะวันตกบ้าง ตามหลักการที่ว่ายอมเสียผลประโยชน์ส่วน น้อยเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ คือ การรักษาเอกราชของอาณาจักรไว้ (ปิยนถ บุนนาค, 2553 : 61) แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องรับแรงปรับปรุงประเทศให้เจริญตามแบบตะวันตกให้มากที่สุด เพื่อมิให้ จักรวรรดินิยมตะวันตก ยกเป็นเหตุอ้างว่าประเทศไทยยังล้าหลัง จึงเป็นหน้าที่ของประเทศตะวันตก จะต้องมาช่วยทำให้เจริญขึ้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 1)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าทางหนึ่งที่จะรักษาเอกราช ของไทยไว้ได้ คือ การพัฒนาประเทศให้เจริญเป็นแบบตะวันตก ด้วยเหตุนี้รัชสมัยของพระองค์จึงเป็น สมัยแห่งการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ปัจจัยเร่งด่วนที่ทำให้สยามต้องเร่งรัดการ ปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกนั้น ก็เนื่องจากในขณะนั้นอังกฤษและฝรั่งเศสต่างมีอาณานิคมที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านอยู่ติดกับประเทศไทย ประกอบกับความเจริญของบ้านเมืองมีมากขึ้น การค้ากับต่างประเทศขยายตัวออกไปมากขึ้น จำนวนชาวต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในไทยก็เพิ่มสูงขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาคดีที่คนต่างชาติและคนในบังคับต่างชาติเป็นโจทก์หรือ จำเลย จึงเกิดขึ้นมาเป็นลำดับ และก่อให้เกิดความยากลำบากในการปกครองประเทศอีกด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัญหาที่ก่อให้เกิดความวิกฤตแก่บ้านเมืองและเป็นอันตรายต่อความอยู่ รอดของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังคุกคามประเทศเพื่อนบ้านของไทยก็คือ ปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เกิดจากการยกเว้นการใช้กฎหมายและอำนาจศาลไทยต่อคน ต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศมหาอำนาจยุโรปถือโอกาสตีความสนธิสัญญาบิดเบือนไปจาก เดิมมาก เพื่อขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปให้แก่คนเอเชียที่ประเทศของตนตกเป็นอาณานิคมของ

ชาตินยุโรป นอกจากนั้นยังเป็นการชี้ช่องทางให้คนเอเชียที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายและการขึ้นศาลไทยไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีปัญหาที่คนไทยบางพวกไปขอหนังสือจากกงสุลต่างประเทศเพื่อขอเป็นคนในบังคับต่างชาติ เพราะหนังสือคุ้มกันสิทธิพิเศษดังกล่าวมีการซื้อขายกันอย่างลับ ๆ โดยกว้างขวาง นอกจากนั้นวิธีพิจารณาความของศาลกงสุลแต่ละชาติที่ตั้งขึ้นในประเทศไทยนั้น ล้วนแล้วแต่แตกต่างกันทั้งสิ้น เนื่องจากทุกประเทศต่างก็ถือตนว่ามีระบบศาลยุติธรรมเป็นของตนเอง ผลกระทบก็คือ ไม่มีหลักประกันเป็นที่เชื่อถือได้เลยว่าผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนในบังคับของชาติต่าง ๆ จะได้รับการลงโทษอย่างสมควรกับความผิด ปัญหาและความยุ่งยากเหล่านี้ได้สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลไทยในการปกครองประเทศเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะชาวต่างประเทศในประเทศไทยมิได้เคารพยำเกรงกฎหมายและศาลไทย ดังนั้นนโยบายสำคัญของประเทศในขณะนั้นก็คือ ความพยายามที่จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และศาลกงสุล หนทางเดียวที่จะแก้ปัญหานี้ได้ก็โดยการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่ชาวตะวันตกยอมรับโดยแรงดันที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และเมื่อพิจารณาถึงความล้มเหลวของระบบกฎหมายไทยก็จะพบปัญหาดังนี้ คือ (1) ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบวิธีพิจารณาและระบบศาล คือระบบศาลที่กระจัดกระจาย และอำนาจพิจารณาคดีอยู่ที่ขุนนางและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม (2) ไม่มีความเป็นวิชาชีพและระบบการศึกษากฎหมายที่ชัดเจน (3) กฎหมายอาญาของไทยยังมีการลงโทษแบบป่าเถื่อน และ (4) กฎหมายเอกชนของไทยไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและการพาณิชย์ระหว่างประเทศ

ดังนั้นการปรับปรุงกฎหมายจึงเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในระยะนั้น เพราะงานด้านกฎหมายนี้มีผลไปถึงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและศาลกงสุล เอกราชทางการศาลของไทย สิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 ดังกล่าวนั้น จะถูกยกเลิกได้ก็ต่อเมื่อประเทศไทยมีระบบกฎหมายที่ประเทศตะวันตกยอมรับ (ทรงศรี อางอรุณ, 2506 : 103)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่อง การปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453) เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย กระบวนการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นแบบตะวันตก ผลที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

3. เพื่อศึกษาถึงผลสำเร็จและอุปสรรคของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา จะศึกษาประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่างปี พ.ศ.2411-2453 ส่วนกฎหมายไทยดั้งเดิมในสมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น จะขอกล่าวถึงเพื่อเป็นแนวทางเชื่อมโยงกับการปฏิรูปกฎหมายไทยสมัยใหม่เท่านั้น

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา จะศึกษาการปฏิรูปกฎหมายไทยในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในช่วงเวลา 42 ปี (พ.ศ.2411-2453) และผลที่เกิดขึ้นในรัชกาลต่อมา เพื่อให้เป็นการปูทางแห่งความเข้าใจเรื่องที่ศึกษาเมื่อไทยมีประมวลกฎหมายที่สมบูรณ์ใน พ.ศ.2478 ซึ่งทำให้การเรียกร้องเอกราชทางศาลของไทยประสบผลสำเร็จในเวลาต่อมา

ระเบียบวิธีวิจัย

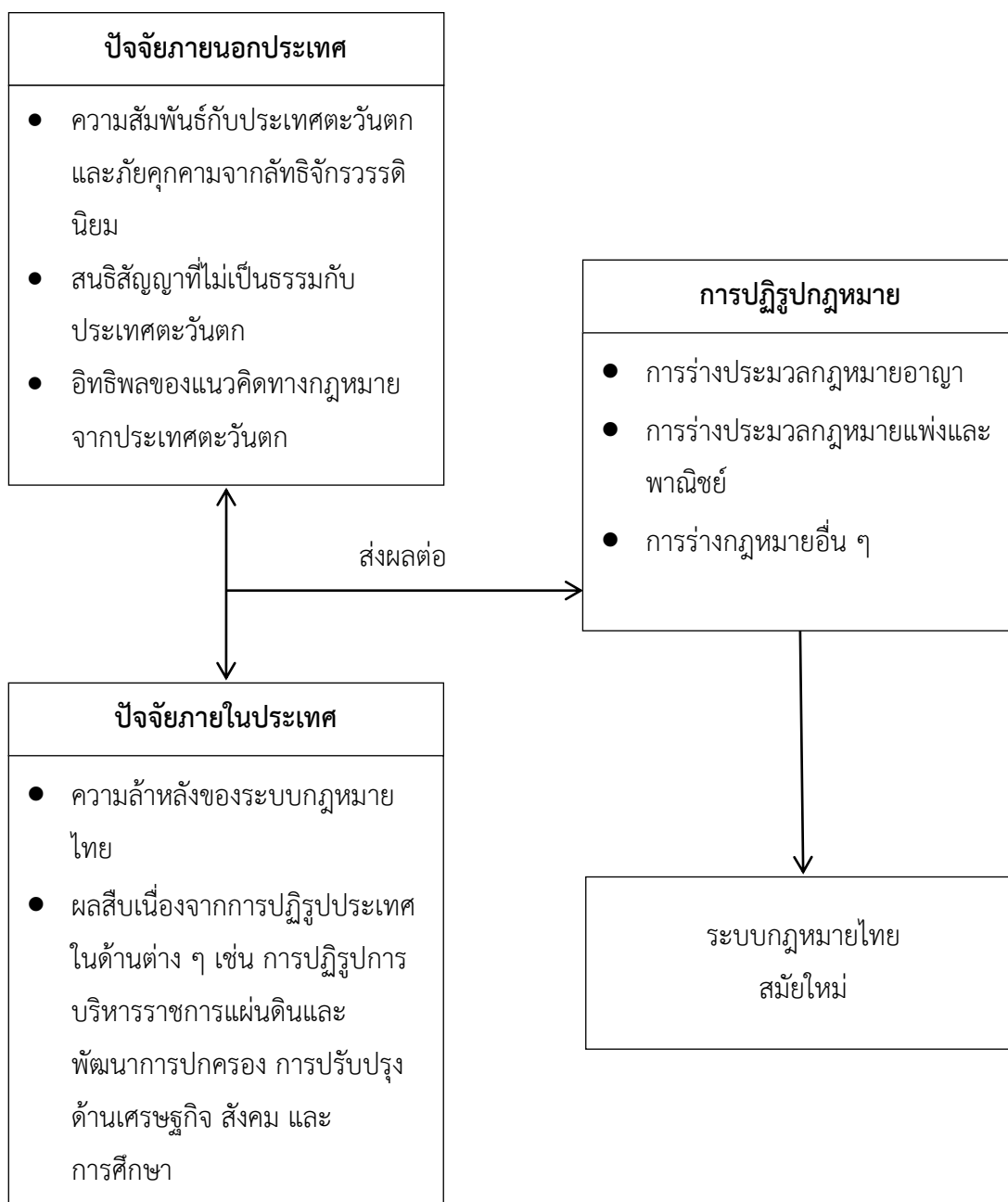
การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical approach)

ผู้วิจัยใช้วิธีการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทั้งชั้นต้นและชั้นรองที่เกี่ยวข้องโดยจะนำเสนอรายงานแบบการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical description)

สำหรับเอกสารที่ใช้ในการวิจัยจะใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (primary sources) เช่น จดหมายเหตุ ใบอก บันทึกลี้ภัย เอกสารรัชกาลที่ 5 กรมราชเลขาธิการ ฯลฯ และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) เช่น หนังสือ บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย ซึ่งจะใช้เอกสารทั้งสองประเภทควบคู่กันไป

การวิจัยครั้งนี้ กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพที่ 1.1

กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การทำให้ทันสมัย (modernization) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบหรือรูปแบบเดิมให้มีความทันสมัยหรือตามแบบอย่างตะวันตก (westernization) ในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงความรู้วิทยาการสมัยใหม่ (technology) ไม่ว่าจะเกิดจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอก ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยมีจุดมุ่งหมายที่ความทันสมัยของประเทศและประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วมเป็นสำคัญ
2. การปฏิรูป (reform) หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปร่างหรือทำโครงสร้างให้แตกต่างไปจากเดิม ในทิศทางที่ดีขึ้น และเกิดประโยชน์มากกว่าที่ผ่านมา ดังนั้นการปฏิรูปประเทศ หมายถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในแต่ละด้านอันเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนทั้งประเทศ
3. การปฏิรูปกฎหมาย (legal reform) หมายถึง ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ
4. การทำให้เป็นตะวันตก (westernization) หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบพื้นฐานด้านวัฒนธรรม การปกครอง รวมทั้งองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในประเทศให้ทัดเทียมกับนานาประเทศในโลกตะวันตก ซึ่งมีความทันสมัยและเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก
5. ชาวต่างชาติ หรือชาวต่างประเทศ หมายถึง บุคคลที่ถือสัญชาติที่ไม่ใช่สัญชาติไทย และไม่ใช่บุคคลที่มีมารดาหรือบิดาเป็นไทย หรือเกิดในประเทศสยาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. ทำให้ทราบขั้นตอนและวิธีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
3. ทำให้ทราบถึงความสำเร็จและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
4. ผลงานวิจัยนี้จะเป็นเอกสารอ้างอิง สำหรับการเรียนการสอนในรายวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ได้

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในอดีต

เมื่อพิจารณาผลงานศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยเท่าที่ผ่านมาในอดีต อาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในภาพรวม ส่วนประเภทที่สองเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ

ในกลุ่มที่ศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในภาพรวม ผลงานชิ้นสำคัญที่สุด ซึ่งมักถูกหยิบยกขึ้นมาอ้างเสมออีกคือ หนังสือประวัติศาสตร์กฎหมาย 2 เล่ม ของโรเบิร์ต แลงการ์ด งานทั้งสองเล่มนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากทั้งนักประวัติศาสตร์ และนักนิติศาสตร์ที่สนใจประวัติศาสตร์กฎหมาย ซึ่งแลงการ์ดเป็นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้รัฐบาลไทยตลอดเวลาที่อยู่ที่เมืองไทย แลงการ์ดให้ความสนใจกฎหมายโบราณของไทย ซึ่งต่อมาเขาได้รับเชิญให้เป็นอาจารย์สอนประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หนังสือทั้งสองเล่มดังกล่าวเป็นตำราจากการรวบรวมคำสอนในชั้นปริญญาโท (ร. แลงการ์ด, 2526)

ตำราของแลงการ์ดมิได้กล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมายโบราณในทุก ๆ เรื่อง แต่เลือกที่จะวิเคราะห์กฎหมายเก่าเฉพาะเรื่องสำคัญเพียง 3 เรื่องเท่านั้น อันได้แก่ เรื่องสัญญา เรื่องละเมิด และเรื่องที่ดิน ซึ่งสามารถทำได้เป็นอย่างดี การค้นคว้าของแลงการ์ดละเอียดลึกซึ้งมาก สามารถแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของกฎหมายรวมทั้งที่มาที่ไปได้เป็นอย่างดี

นอกเหนือจากงานของแลงการ์ดแล้ว ในเวลาต่อมาได้มีตำราประวัติศาสตร์กฎหมายออกมาอีกหลายเล่ม เช่น “คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมาย” ของหลวงสุทธิวาทีอนุญาโต ตำรา “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย” ของพระวรภักดีพิบูลย์ (2512) หนังสือ “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย” ของเดือน บุนนาค (2489) ส่วนใหญ่เน้นการจัดแบ่งเนื้อหากฎหมายตราสามดวงตามวิธีการทางนิติศาสตร์ปัจจุบัน ตำราเหล่านี้แม้จะกล่าวถึงเนื้อหากฎหมายที่กว้างขวางกว่าตำราของแลงการ์ดแต่เมื่อเปรียบเทียบดูในแง่การค้นคว้าและการวิเคราะห์ความเชื่อมโยง ยังไม่มีตำราประวัติศาสตร์กฎหมายเล่มไหนที่จะสมบูรณ์เทียบกับตำราของแลงการ์ดได้ อนึ่ง จะพบว่าการศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยในแบบภาพรวมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการศึกษาโดยนักนิติศาสตร์ทั้งสิ้น ดังนั้นงานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมิได้ให้ความสำคัญกับบริบทเท่าใดนัก โดยจะเน้นการเปรียบเทียบกับกฎหมายในสมัยปัจจุบัน การกล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายภายใต้บริบททางสังคม จึงไม่ปรากฏในตำราประวัติศาสตร์กฎหมายเหล่านี้

การศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอีกประเภทหนึ่งที่ว่าเป็นการศึกษาในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาใน 2 ประเด็น ประเด็นแรกเป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นประเด็นหลัก ตัวอย่างงานการศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์กฎหมายไทยในกลุ่มนี้ เช่น วิทยานิพนธ์ของพัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์ (2516) เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2411 จนถึง พ.ศ.2478” ซึ่งเน้นศึกษาถึงกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ของลำพวรรณ น่วมบุญลือ (2519) เรื่อง “สิทธิและหน้าที่ของสตรีตามกฎหมายไทยในกรุงรัตนโกสินทร์” เน้นศึกษาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิทธิและหน้าที่ของสตรีไทยตามกฎหมายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 งานวิจัยของสุนีย์มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2525) เรื่อง “วิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี : ภาคทั่วไป” วิทยานิพนธ์ของพัชรินทร์ ในพรมราช (2536) เรื่อง “ความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพย์ : ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของความผิดตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงจนถึงสมัยกฎหมายลักษณะอาญา” ซึ่งเน้นการศึกษาเปรียบเทียบการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของกฎหมายโดยมิได้ให้ความสำคัญกับบริบทของสังคมในเวลานั้น วิทยานิพนธ์ของ กนิษฐา ชิตช่วง (2532) เรื่อง “มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 อันถือเป็นประมวลกฎหมายแบบตะวันตกฉบับแรกของไทย วิทยานิพนธ์ของนพรัตน์ นุสธรรม (2520) เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการออกโฉนดที่ดิน และความคิดเกี่ยวกับสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 งานวิจัยของ ธาณินทร์กรัยวิเชียร (2511) เรื่อง “การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช” จะเน้นการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะการจัดทำประมวลกฎหมายแบบตะวันตก รวมทั้งการปฏิรูปการศาลและกระบวนการยุติธรรมด้วย ต่อมา มีวิทยานิพนธ์อีก 3 เรื่อง คือ วิทยานิพนธ์ของ พรรคดี ผกากรอง (2537) เรื่อง “การจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม : พ.ศ.2451-2478” ที่เน้นถึงมูลเหตุในการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย ผู้รับผิดชอบการดำเนินการและผลกระทบของการจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ งานวิจัยของเอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์ (2546) เรื่อง “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475” ที่เน้นพัฒนาการของแนวคิดทางด้านกฎหมายมหาชนสมัยใหม่เกี่ยวกับอำนาจรัฐที่มีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบการปกครองของไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้เกิดระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และมีลักษณะของความเป็นรัฐสมัยใหม่ วิทยานิพนธ์ของจาตุรงค์ รอดก้านิต (2549) เรื่อง “แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ซึ่งเน้นที่ความเป็นมาและวิวัฒนาการของ

แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในช่วงสมัยดังกล่าว ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาแนวความคิดทางกฎหมายปกครอง รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ระบบกฎหมายปกครองไทยอีกด้วย

ส่วนงานการศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์กระบวนการยุติธรรมไทยนั้น ก็มีการศึกษาในบางประเด็น เช่น วิทยานิพนธ์ของมนู อุดมเวช (2516) เรื่อง “การปฏิรูปศาลากลางส่วนกลางของกระทรวงยุติธรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” และวิทยานิพนธ์ของธนวิทย์ ขำศรี (2541) เรื่อง “พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2417 ถึงพุทธศักราช 2475” ซึ่งเน้นศึกษาวิวัฒนาการของการจัดองค์กรตุลาการตามแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ของอัมรา ชันอาสา (2525) เรื่อง “สภาพสังคมไทย : ศึกษาจากงานการราชทัณฑ์ระหว่าง พ.ศ.2433-2476” และวิทยานิพนธ์ของเสาวลักษณ์ คุณประยูร (2529) เรื่อง “นโยบายของรัฐบาลสยามต่อผู้กระทำความผิดทางด้านการศาลและการราชทัณฑ์ พ.ศ.2434-2458” ซึ่งเน้นศึกษาการปรับปรุงงานราชทัณฑ์ตามแบบตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5

งานการศึกษาเหล่านี้ กล่าวถึงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตลอดจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ไว้เพียงสังเขป และทุกฉบับนอกเหนือจากวิทยานิพนธ์ของกนิษฐา ชิตช่วง ต่างก็เห็นว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในช่วงเวลาดังกล่าวไม่แตกต่างและสืบเนื่องต่อมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา เหตุการณ์สำคัญเพียงเรื่องเดียวที่มักถูกยกขึ้นมาเป็นตัวแทนของวิวัฒนาการของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยดังกล่าวก็คือการชำระกฎหมายตราสามดวง นอกจากนี้นงานการศึกษาในกลุ่มนี้หลายฉบับ ยังสรุปว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตลอดจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 มีลักษณะที่หยุดนิ่ง และล้าหลังไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ทำให้ต้องเกิดการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 วิทยานิพนธ์ของพิชัย ลิ้มปัวร์พรธรณ (2546) เรื่อง “วิวัฒนาการของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4” ซึ่งเน้นการศึกษาลักษณะกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการศาลครั้งใหญ่ สมัยรัชกาลที่ 5

อีกประเด็นหนึ่งที่มีผู้ศึกษามากพอสมควร คือ การศึกษาตัวกฎหมายตราสามดวง หรือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์โดยเฉพาะ ซึ่งการศึกษาชนิดนี้ส่วนใหญ่จะนำเอาตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยามาวิเคราะห์ ตัวอย่างของงานประเภทนี้เช่น บทความของมานพ ถาวรวัฒน์สกุล “การกำหนดอายุกฎหมายอยุธยาในกฎหมายตราสามดวง : บทวิเคราะห์เบื้องต้น” บทความของโยเนโอะอิชิอิ เรื่อง “พระธรรมสารทไทย” ที่ศึกษาถึงโครงสร้างในกฎหมายตามสามดวงอย่างเป็นระบบ บทความของสมบัติ จันทรวงศ์ เรื่อง “ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าด้วยอุดมการณ์และวิเทโศบายของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ตีความบทบัญญัติในพระราชบัญญัติใหม่แห่งกฎหมายตราสามดวง เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริบางประการของพระบาทสมเด็จพระ

พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก หรือบทความของวิชา มหาคุณ เรื่อง “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์: รัฐธรรมนูญ แห่งกรุงศรีอยุธยา เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ของชิตชนก แผ่นสุวรรณ (2548) เรื่อง ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและ อนาคต : ศึกษาตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวง 0๐ ถึงประมวลกฎหมายอาญา เป็นการศึกษาเชิง เปรียบเทียบบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงจนถึงประมวลกฎหมาย อาญา มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา และอนาคต ที่ปรากฏในกฎหมาย ลักษณะฝ่าฝืน พระราชกำหนดลักษณะข่มขืนล่วงประเวณี ร.ศ.118 กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 และประมวลกฎหมายอาญา

ข้อสังเกตเกี่ยวกับงานวิจัย

เมื่อพิจารณางานวิจัยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในสมัยกรุง รัตนโกสินทร์ตอนต้น ตลอดจนสมัยรัชกาลที่ 4 ยังมีได้มีผู้ศึกษาอย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีการเป็น การศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายในภาพรวม ก็จะกล่าวถึงกฎหมายในช่วงเวลานี้ไว้โดยสังเขป และ มิได้ให้ความสำคัญกับวิวัฒนาการของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในช่วงเวลาดังกล่าวนี มากมายนัก โดยมองว่าเป็นเพียงการสืบเนื่องต่อมาจากระบบที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และมีแต่ความ ล้าหลัง ไม่สามารถเข้าได้กับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งต้องม การปฏิรูปกฎหมายให้เป็นแบบสมัยใหม่ในที่สุด

บทที่ 3

กฎหมายไทยก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสังคมไทย มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานและมีกฎหมายที่ใช้เป็นแบบแผนควบคู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด โดยได้ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสังคมไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งอาจจะแบ่งประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเป็นช่วงเวลา เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโดยสังเขป

กฎหมายไทยดั้งเดิมอาจแบ่งออกได้เป็น 3 สมัยด้วยกัน คือ สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กฎหมายในแต่ละสมัยมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไป ตามสภาพสังคมในสมัยนั้น ๆ เนื่องจากกฎหมายและสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นคู่กัน ดังนั้นการศึกษากฎหมายของแต่ละสมัยจึงจำเป็นต้องรู้สภาพความเป็นมาในสังคมนั้น ดังจะกล่าวถึงตามลำดับต่อไป

กฎหมายสมัยสุโขทัย

เมื่อพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ทรงสถาปนาอาณาจักรสุโขทัยขึ้นใน พ.ศ.1781 (ค.ศ.1238) นั้น นอกจากจะทรงปราบศัตรูภายนอกแล้ว พระองค์ยังต้องทรงทำนุบำรุงความสงบสุขและความเป็นระเบียบภายในราชอาณาจักรอีกด้วย พระองค์ได้ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ในแผ่นดิน คนรุ่นหลังสามารถรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ในสมัยกรุงสุโขทัยขึ้นใช้ในแผ่นดิน คนรุ่นหลังสามารถรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ในสมัยกรุงสุโขทัยได้โดยอาศัยศิลาจารึกเป็นสำคัญ ดังนั้นในการศึกษากฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย ผู้ศึกษาก็ต้องอาศัยศิลาจารึกเป็นหลักฐานสำคัญเช่นกัน

หลักฐานที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อห้ามหรือข้อบังคับซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรในสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.1826 (ค.ศ.1283) ซึ่งเป็นปีที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าก่อนหน้า พ.ศ.1826 นั้น คนชาติไทยไม่มีกฎหมายใช้ เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับสังคมมนุษย์ ดังนั้นกฎหมายไทยในสมัยก่อนที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น คงจะเขียนด้วยภาษาอื่น หรืออาจจะมิอยู่ในรูปจารีตประเพณีสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า กฎหมายไทยในสมัยพ่อขุนศรีอินทราทิตย์คงเขียนด้วยภาษาขอมหรือภาษาสันสกฤต หรืออักษรคฤนห์ (กรมศิลปากร, 2527 : 14)

เนื่องจากพ่อขุนรามคำแหงทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.1826 และได้ทรงจารึกพระราชประวัติและเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับเมืองสุโขทัยรวมทั้งข้อความที่มีลักษณะเป็นกฎหมายไว้ในศิลาหลักหนึ่ง ซึ่งนิยมเรียกกันว่า “ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง” บ้าง หรือ “ศิลาจารึกหลักที่ 1” บ้าง

ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง จึงนับว่าเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่เป็นภาษาไทยฉบับแรกของไทยก็ว่าได้ จึงสมควรที่จะศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยตั้งแต่รัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง แห่งอาณาจักรสุโขทัยเป็นต้นมา

ในยุคสุโขทัยมีกฎหมายอยู่ 3 ฉบับที่จะต้องศึกษา คือ กฎหมายพ่อขุนรามคำแหง กฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัย (ศิลาจารึกหลักที่ 38) และมังรายศาสตร์ (กฎหมายของพระเจ้ามังราย) (สุเมธ จานประดับ และคนอื่น ๆ, 2550 : 10-13)

1. ข้อความในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย

กฎหมายของพ่อขุนรามคำแหงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่แปลความจากศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ในหนังสือประวัติศาสตร์กฎหมายของ ร. แลงการ์ด ไม่ได้กล่าวถึงศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายแต่ประการใด ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าบุคคลแต่ละคนอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันว่า สิ่งใดเป็นกฎหมายหรือไม่ แต่ที่แน่นอนก็คือแลงการ์ดมีความเห็นว่า ศิลาจารึกหลักที่ 38 (กฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัย) เป็นกฎหมาย

เหตุที่ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ศิลาจารึกหลักที่ 1 อาจเป็นเพราะเหตุว่า ในการจัดพิมพ์ศิลาจารึกของสยามประเทศครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2467 นั้น คงจะเห็นว่าศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงหลักนี้เป็นศิลาจารึกที่มีความสำคัญอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ภาษาศาสตร์ วัฒนธรรม เป็นต้น จึงได้จัดให้ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงอยู่ในลำดับที่หนึ่งในการพิมพ์ครั้งนั้น เป็นเหตุให้นิยมเรียกกันว่า ศิลาจารึกหลักที่ 1 หรือ ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

นักกฎหมายในปัจจุบันโดยมากเห็นว่าศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมีข้อความที่เป็นกฎหมายอยู่หลายลักษณะแตกต่างกันไป บ้างก็กล่าวว่ามีอยู่ 4 ลักษณะ บ้างก็ว่ามีมากกว่านั้น สุดแต่แต่ความเห็นของแต่ละท่าน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามเนื้อความในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงแล้ว มีข้อความที่มีลักษณะเป็นกฎหมายดังนี้

1) กฎหมายภาษิจากข้อความในศิลาจารึกที่ว่า “เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง” คำว่า จกอบ เป็นภาษาเขมร แปลว่า ภาษิชนิดหนึ่งเก็บแก่ผู้นำสัตว์หรือสิ่งของไปขายในที่ต่าง ๆ บางครั้งก็เรียกว่า จังกอบ ในอาณาจักรสุโขทัยก่อนรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหงไม่ปรากฏว่ามีวิธีการจัดเก็บจังกอบอย่างไร แต่ก็น่าจะเทียบเคียงกับวิธีการจัดเก็บจังกอบในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ว่า ท่านให้ตั้งด่านตามถนนหนทางทั้งทางน้ำและทางบก ทางน้ำเก็บจากเรือบรรทุกสินค้า ส่วนทางบกนั้นเก็บจากเกวียนบรรทุกสิ่งของ โดยให้นับสิ่งของสินค้าให้ครบสิบแล้วเป็นจังกอบเสียหนึ่ง ถ้าสิ่งของสินค้าไม่ครบสิบขึ้น ไม่ให้เอาจังกอบเลย

การเก็บภาษีจังกอบในสมัยสุโขทัยน่าจะนำไปเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สร้างบ้าน แปลงเมือง สร้างปราสาท พระราชวัง กำแพงเมือง ป้อม ค่าย คู
ปราการต่าง ๆ
- (2) บำรุงพระศาสนา สร้างวัดวาอาราม พระสถูป พระเจดีย์ วิหาร พระพุทธรูป
เป็นต้น
- (3) จัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ และมีด ดาบ หอก ช้างศึก ม้าศึก เป็นต้น

เมื่อพ่อขุนรามคำแหงทรงให้จัดการเก็บภาษีจังกอบแล้ว มีข้อสงสัยกันว่าจะนำรายได้
จากที่ใดมาเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ข้างต้น บ้างก็กล่าวว่า อาจได้มาจาก “ส่วย” หรือ “อากร”
ต่าง ๆ บ้างก็กล่าวว่า อาจได้มาจากเครื่องราชบรรณาการที่เจ้าประเทศราชนำมาถวายตามพระราช
ประเพณี อย่างไรก็ตามมีนักประวัติศาสตร์บางท่านเห็นว่าเมื่อพ่อขุนรามคำแหงทรงให้จัดเก็บจังกอบ
แล้ว เมืองสุโขทัยก็เป็นเมืองปลอดภาษี

2) กฎหมายซื้อขาย การซื้อขาย คือ การนำเงินตราไปแลกเปลี่ยนกับสินค้า ดัง
ข้อความในศิลาจารึกที่ว่า “เพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า
ใครจักใคร่ค้าเงินค้า ค้าทองคำ”

ข้อความในศิลาจารึกแสดงให้เห็นว่าผู้คนในอาณาจักรสุโขทัยค้าขายอะไรกันบ้าง
และใช้อะไรเป็นพาหนะในการขนส่งสินค้าเพื่อนำไปขายในที่ต่าง ๆ ภายในประเทศ ใช้เรือนำถว้ย
ขามสังคโลกไปขายยังต่างประเทศ ดังปรากฏมีการค้นพบเครื่องถ้วยขามสังคโลกในบริเวณอ่าวไทย
สำหรับเงินตราที่นำมาใช้เป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนกับสินค้า ได้แก่ เบี้ย

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ นอกจากการซื้อขายแล้วในอาณาจักรสุโขทัยมีการทำสัญญา
ประเภทอื่น ๆ หรือไม่ เช่น การกู้ยืม การค้าประกัน การจ้างแรงงาน จ้างทำของหรือเข้าหุ้นกันทำ
การค้าหากำไร สัญญาประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ปรากฏว่ามีแสดงไว้ในศิลาจารึกหลักที่ 1 อย่างไรก็ตาม
ถ้าหากจะพิจารณาจากกฎหมายของพระเจ้ามังรายหรือมังรายศาสตร์ ซึ่งเป็นกฎหมายยุค
เดียวกันกับกฎหมายพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัย และเมืองเชียงใหม่ ก็อยู่ไม่ห่างไกลกันนัก ถ้าหาก
จะพิจารณาในมังรายศาสตร์ จะพบว่ากฎหมายของพระเจ้ามังรายได้อาศัยมูลคดีวิวาทในคัมภีร์พระ
ธรรมศาสตร์มาเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย มีการกล่าวถึงการเข้าหุ้นกันทำการค้าหากำไร
การกู้ยืม การจ้างแรงงาน จ้างทำของ ฯลฯ เมืองสุโขทัยในยุคเดียวกัน ก็น่าจะมีสัญญาประเภทต่าง ๆ
ดังกล่าวมาด้วยแล้ว

3) กฎหมายลักษณะมรดก โดยทั่วไปมรดก คือ ทรัพย์สินที่ตกทอดแก่บิดามารดา
ภรรยา ลูก และบรรดาพี่น้อง และญาติทั้งหลาย ถ้าหากจะมองในแง่ที่ผู้ตายเป็นหัวหน้าครอบครัว ใน
ศิลาจารึกมีข้อความในเรื่องมรดก ดังนี้

“ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มหายตายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อ เลือคำมัน
ช้างขอลูก เมียเยียวข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย นำหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น”

จากข้อความในศิลาจารึก (1) ผู้ที่อาจมีทรัพย์สินมรดก ได้แก่ ทุกผู้คนในอาณาจักร
สุโขทัย ไม่ว่าจะเป็นราษฎรธรรมดา หรือเป็นลูกเจ้าลูกขุนก็ตาม (2) ทรัพย์สินมรดก ได้แก่ บ้านเรือน
เสื้อผ้า ฉางขาว บริวาร ป่าหมาก ป่าพลู จึงเห็นได้ว่า ทรัพย์สินมรดกของผู้ที่ถึงแก่ความตาย ได้แก่ ทั้ง
สังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ถ้าหากจะมองการแบ่งทรัพย์สินออกเป็นประเภทตามกฎหมาย
ปัจจุบัน แต่ตามความเป็นจริงกฎหมายไทยสมัยก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมาย
ไทยแบ่งทรัพย์สินออกเป็นวิญญูณกทรัพย์ (ทรัพย์สินมีวิญญูณ) และอวิญญูณกทรัพย์ (ทรัพย์สินไม่มี
วิญญูณ) (3) ผู้มีสิทธิได้รับทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายพ่อขุนรามคำแหง ได้แก่ บรรดาลูก ๆ ของผู้ตาย
เท่านั้น ถ้าหากจะเทียบกับกฎหมายของพระเจ้านั่งราช ผู้มีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตาย นอกจากบรรดา
ลูก ๆ ซึ่งอาจเป็นทั้งลูกเมียหลวง ลูกเมียน้อย และข้าหญิงชาย เมียของผู้ตายซึ่งอาจเป็นเมียหลวงหรือ
เมียน้อยก็ได้ ถ้าหัวและเมียหลวงตาย เมียหลวงไม่มีลูก เมียน้อยก็ไม่มีลูก ให้มรดกตกแก่เมียน้อย และ
ญาติของเมียน้อย ตามกฎหมายตรา 3 ดวง ถ้าผู้ตายมีนาตั้งแต่ 400 ไร่ ต้องแบ่งทรัพย์สินมรดกออกเป็น
4 ภาค (1) ภาคหลวง (2) ภาคบิดามารดา (3) ภาคภริยา (4) ภาคญาติ ทำให้ทรัพย์สินมรดกของผู้ตายตก
ให้แก่คนจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างกฎหมายมรดกของพ่อขุนรามคำแหง กฎหมาย
ลักษณะมรดกของพ่อขุนรามคำแหงแบ่งทรัพย์สินมรดกให้แก่ลูกเท่านั้น ย่อมทำให้ผู้รับทรัพย์สินมรดก
สามารถมีทุนทรัพย์เพียงพอในการประกอบทำกิจกรรมต่าง ๆ น่าจะสอดคล้องกับกฎหมายปัจจุบัน
ซึ่งถ้าเจ้ามรดกมีลูกย่อมตัดทายาทในลำดับถัดไป

4) กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายวิธีพิจารณาความ หมายถึง วิธีการบังคับการ
ตามกฎหมายของศาล มีผู้กล่าวว่า ในอาณาจักรสุโขทัยไม่ศาล อย่างไรก็ตาม ศาลอาณัติตั้งอยู่ ณ ที่ใด
ๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีสถานที่ทำการเป็นการถาวร สำหรับวิธีการพิจารณาคดีความนั้น ในศิลาจารึกมี
ข้อความว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผิดผิดผิดแผกแสบกว้างกัน ล้วนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก้ขัดด้วยชื่อ บ่
เข้าผู้ลัก มักผู้ซ่อน เห็นข้าทนายบ่ใครพิน เห็นสินทนายบ่ใครเดือด” ข้อความในศิลาจารึกแสดงให้เห็น
ว่า (1) บุคคลโดยอ้อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย (2) การตัดสินคดีต้องมีการสอบสวนให้ถ่องแท้
ก่อน (3) ผู้มีอำนาจตัดสินคดีความนั้นต้องตั้งอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริตไม่เข้ากับผู้กระทำความผิด ไม่ให้
เกิดความโลภในทรัพย์สินของผู้อื่น

5) กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ในส่วนที่ไม่ใช่คดีความ หากราษฎรมีความเดือดร้อน
ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นเรื่องความทุกข์กายทุกข์ใจที่ไม่อาจพึ่งพาผู้ใด ก็ให้ไปร้องทุกข์ต่อพ่อขุน
รามคำแหงได้ โดย “ปากประตูมกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มี
ถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไร้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุน
รามคำแหง เจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก้ขัดด้วยชื่อไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” การที่พ่อ

ขุนรามคำแหงทรงอนุญาตให้ราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกาเวลามีความเดือดร้อน นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการประสิทธิประสาทความเป็นธรรมแก่ราษฎรด้วยองค์พระมหากษัตริย์เอง และสืบเนื่องมาตราប់เท่าทุกวันนี้

6) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน สมัยสุโขทัยใช้หลักผู้ใดหักล้างถางพงบริเวณใด และเพาะปลูกพืชผักผลไม้ลงไปโดยยอมได้มาซึ่งการครอบครองพื้นดินบริเวณนั้น ที่ดินสามารถตกเป็นทรัพย์สินมรดกได้ ดังในศิลาจารึกที่ว่า “สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” การได้ที่ดินไว้คงเป็นการได้ไว้ในลักษณะที่เป็นสิทธิครอบครอง หรือเป็นกรรมสิทธิ์ที่อาจใช้ยืนยันกันได้ระหว่างเอกชนต่อเอกชน คงจะนำไปเพื่ออ้างสิทธิต่อพระเจ้าแผ่นดินไม่ได้ เพราะที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน คือ พ่อขุนรามคำแหง ดังถ้อยคำในศิลาจารึกที่ว่า เมื่อ “พิกุลตาย จึงได้เมืองแก่กูทั้งหมด”

7) กฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายมนุษยธรรมเป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษว่า Humanitarian law เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก และพลเรือนในยามศึกสงคราม ในศิลาจารึกบัญญัติว่า “ได้ข้าเสือก ข้าเสื่อ หัวฟุงหัวรบ กิติ ปะฆ่าบตี” ซึ่งหมายความว่า เวลาที่สุโขทัยทำศึกสงครามกับอาณาจักรต่าง ๆ หากจับข้าศึกศัตรูได้ ทั้งที่เป็นทหารธรรมดาหรือทหารระดับแม่ทัพนายกอง พ่อขุนรามคำแหงทรงห้ามมิให้ทำร้ายหรือฆ่าทิ้ง ซึ่งตรงกับหลักการปฏิบัติต่อเชลยศึก อันเป็นหลักสากลตามอนุสัญญากรุงเจนีวา ปี ค.ศ.1949

8) กฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย หากผู้ใดมีเดือดร้อน “คนใดขี่ช้างมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือ เพื่อกู มั่นบมิช้างบมิม้า บมิปั่ว บมินาง บมิเงื่อน บมิทอง ให้แก่มัน ช่วยมันตวงเป็นบ้านเป็นเมือง” ซึ่งหมายความว่า ผู้ใดพาเอาผู้คนมาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร นำเอาบ้านเมืองมาสวามิภักดิ์ ก็ทรงพระราชทานความช่วยเหลือ หากผู้มาขอพึ่งพระบรมโพธิสมภารไม่มีผู้คน ช้างม้าวัวควาย ไม่มีเงินมีทองก็ทรงพระราชทานให้เพื่อตั้งเป็นบ้านเป็นเมืองขึ้นมาใหม่

2. ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เพื่อความเข้าใจอันดีจะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า คำว่า “รัฐธรรมนูญ” กับ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้น (สุเมธ จานประดับ และคนอื่น ๆ, 2550 : 14-16) มีความหมายต่างกัน โดยคำว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองประเทศใดประเทศหนึ่ง มีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นลายลักษณ์อักษร เขียนไว้ในฉบับเดียวกัน บัญญัติถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย การกำหนดองค์การเกี่ยวกับการปกครอง การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น

ส่วนคำว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายถึง บรรดากฎหมายทั้งปวงที่กำหนดเกี่ยวกับการปกครองประเทศ ซึ่งอาจได้แก่ พระราชกฤษฎีกาของพระเจ้าแผ่นดินสมัยที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา คำพิพากษาของศาลหรือธรรมเนียมปฏิบัติรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) หรือในรัฐธรรมนูญของไทยเรียกว่า ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีแหล่งที่มาแตกต่างกัน เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษ ได้แก่ Magna Carta ค.ศ. 1215 ของกษัตริย์จอห์นแห่งประเทศอังกฤษ Bill of Rights 1689 ซึ่งบัญญัติการระงับการใช้กฎหมายโดยกษัตริย์โดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภาเป็นสิ่งผิดกฎหมาย Petition of Right 1628 เป็นบทบัญญัติการต่อต้านการเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมของรัฐสภา ฯลฯ จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีที่มาต่าง ๆ กัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติด้วยกัน กฎหมายใหม่ย่อมแทนที่กฎหมายเก่า กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดจากพิพากษาของศาลย่อมจะขัดกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ได้ เพราะศาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และมีหน้าที่ตีความกฎหมายเท่านั้น ส่วนธรรมเนียมปฏิบัติรัฐธรรมนูญที่บางครั้งเรียกกันว่า จารีตประเพณีการปกครองนั้นไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญอาจมีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

จากรายละเอียดโดยสังเขปของ Magna Carta ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงมีการนำเอาศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงไปเทียบเคียงกับ Magna Carta ของกษัตริย์จอห์น ประกอบกับศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมีความเก่าแก่ห่างจาก Magna Carta เพียง 68 ปี (ค.ศ. 1283-1218) เท่านั้น ทั้งศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง และ Magna Carta มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหลายประการ ดังนี้

1) กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในการจัดเก็บภาษี แต่มีข้อแตกต่างกันโดยกษัตริย์จอห์นถูกบรรดาขุนนางบังคับไม่ให้จัดเก็บภาษีด้วยความไม่เป็นธรรม ในขณะที่ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงทรงยกเลิกการจัดเก็บจังกอบ ซึ่งคือ ภาษีผ่านแดนด้วยความปิตินดีของพระองค์เอง

2) ต่างก็มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกรณีต่าง ๆ เช่น ในศิลาจารึกมีการประกันสิทธิของประชาชนในการรับมรดก สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการซื้อขาย สิทธิที่จะได้รับความยุติธรรม และสิทธิในการร้องทุกข์ทูลเกล้าถวายฎีกา ในขณะที่ Magna Carta ของกษัตริย์จอห์นมีการประกันสิทธิในการจะได้รับการพิจารณาคดีจากบุคคลในฐานันดรเดียวกัน สิทธิจะไม่ต้องถูกเก็บภาษีด้วยความไม่เป็นธรรม เป็นต้น

3) เป็นบทบัญญัติที่ต่างก็ตราขึ้นมาโดยองค์อธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน หากแต่มีการอ้างที่มาของแห่งอำนาจต่างกัน ในกรณีของกษัตริย์จอห์น ทรงกล่าวว่าพระองค์ทรงได้อำนาจการปกครองด้วยพรของพระเจ้า ส่วนพ่อขุนรามคำแหง ทรงกล่าวว่า พระองค์สืบราชสมบัติต่อจากพ่อขุนบานเมือง พระเชษฐาของพระองค์

4) มีการกำหนดขอบเขตการปกครองโดยกษัตริย์จอห์นทรงเป็นกษัตริย์ของอังกฤษ เป็นขุนแห่งไอร์แลนด์ ดยุกแห่งนอร์มั่งดี และอากิแตน และเอิร์ลแห่งอังกฤษ ส่วนพ่อขุนรามคำแหง ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีอำนาจปกครองเมืองต่าง ๆ เช่น เมืองพิจิตร เมืองพิษณุโลก ฯลฯ

เมื่อผู้คนที่ต่างก็มีความเห็นว่า Magna Carta ของกษัตริย์จอห์นมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ก็น่าจะมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย ความจริงที่ว่า ถ้อยคำบางตอนของศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงที่มีลักษณะเป็นกฎหมายก็ดี มิใช่เป็นความเห็นเช่นนั้นเฉพาะแต่ในหมู่คนไทยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักนิติศาสตร์นานาชาติด้วย ดังที่คณะกรรมการนิเทศศาสตร์นานาชาติ (International Commission of Jurists) ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานศิลาจารึกจำลองต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อไปประดิษฐานไว้ ณ สำนักงานใหญ่ของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์นานาชาติ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์นานาชาติเห็นว่า ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงเป็นสักขีพยานที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาเป็นเวลานานแล้ว ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ (กำพล จำปาพันธ์, 2546 : 87-88)

อำนาจในการออกกฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ที่พ่อเมือง หรือประมุขของราชอาณาจักร ประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับนี้ได้ดำเนินตลอดมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งยุคแห่งการปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบตะวันตกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจในการตรากฎหมายจึงได้กระจายไปให้องค์กรอื่นบ้าง (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 5)

3. ลักษณะกฎหมายกรุงสุโขทัย

เนื่องจากการปกครองในสมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นลักษณะบิดากับบุตร ดังนั้นกฎหมายในสมัยสุโขทัยจึงมีลักษณะเหมือนข้อบังคับในครอบครัว คือ เข้าใจง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นข้อบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการปกครองของประมุขแห่งอาณาจักร และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้ให้ไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังมีกฎหมายมรดก กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ กฎหมายเกี่ยวกับเชลยศึก กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพชาวต่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการทำสงคราม และกฎหมายลักษณะโจร

กฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอินเดียไม่น้อยทีเดียว เพราะอาณาจักรสุโขทัยเป็นอาณาจักรที่สถาปนาขึ้นท่ามกลางอาณาจักรเก่าที่มีวัฒนธรรม ความเจริญสูงมาก่อน เช่น อาณาจักรขอม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมอินเดียเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายสมัยสุโขทัยจึงหนีอิทธิพลอินเดียไปไม่พ้น แต่สุโขทัยรับผ่านทางมอญ และขอมอีกทีหนึ่ง กฎหมายลักษณะโจรในศิลาจารึกที่ขุดพบ ณ วัดมหาธาตุ จังหวัดสุโขทัย เมื่อ พ.ศ.2475 ได้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายในสมัยสุโขทัยได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของอินเดียอย่างชัดเจน (สุเมธ จานประดับ และคนอื่น ๆ, 2550 : 19)

กฎหมายสมัยอยุธยา

ขณะที่ตอนเหนือของคาบสมุทรอินโดจีนเป็นที่ตั้งของราชอาณาจักรสุโขทัย ตอนใต้ได้มีชนชาติไทยหลายพวกอพยพมาเรื่อย ๆ พวกที่อ่อนแอไม่สามารถรวบรวมกันตั้งเป็นอาณาจักรได้ ก็รวมตัวกับพวกที่เข้มแข็ง ซึ่งตั้งเป็นอาณาจักรขึ้น ในระยะเวลาดังกล่าวนี้นี้ พระเจ้าอู่ทองหรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงสามารถสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานีได้ใน พ.ศ.1893 (ค.ศ.1350) และกรุงศรีอยุธยาได้ดำรงฐานะเป็นราชธานีของไทยจนถึง พ.ศ.2310 (ค.ศ.1767) นับเป็นเวลานานถึง 417 ปี มีกษัตริย์ปกครองสืบต่อกัน 33 พระองค์

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถในเชิงการปกครองมาก พระองค์ทรงเป็นนักรบ นักการทูต และนักนิติศาสตร์ ในเรื่องกฎหมายนั้น พระองค์ทรงโปรดให้มีการรวบรวมและการเขียนกฎหมายขึ้น เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก (รอง ศยามานนท์ ดำเนียรเลขา กุล และวิลาวด์ นพรัตน์, 2515 : 33) แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ต้นฉบับกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ถูกทำลายเสียหายมาก เมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าใน พ.ศ.2310 การศึกษาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงต้องอาศัยหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นสำคัญ เนื่องจากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงโปรดให้มีการชำระและรวบรวมกฎหมายขึ้น ตามพระราชปราชญ์ของพระองค์แม้จะไม่กล่าวถึงกฎหมายกรุงศรีอยุธยาไว้โดยตรง แต่ก็มีกรกล่าวถึงโบราณราชนิติประเพณี และพระไอยการอันกษัตริย์โบราณทรงบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐาน ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อพูดถึงกฎหมายโบราณที่กษัตริย์ทรงบัญญัติไว้จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นกฎหมายของกรุงศรีอยุธยา (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, 2559 : 3) ดังนั้นกฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดให้ชำระใน พ.ศ.2347 (ค.ศ.1804) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า กฎหมายตราสามดวง จึงเป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นส่วนใหญ่ เพราะอาศัยกฎหมายตราสามดวงนี้ คนรุ่นหลังจึงสามารถศึกษากฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้

1. ลักษณะกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะซับซ้อนกว่ากฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย และเป็นตัวบ่งชี้กฎหมายที่แท้จริงว่า กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีรากฐานมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ หรือคัมภีร์ธรรมสัทธัมของอินเดีย ซึ่งคนไทยมาดัดแปลงเพิ่มเติมใหม่อีกหลายประการ อาจแบ่งกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาออกได้เป็น 2 ส่วน คือ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ส่วนหนึ่ง และราชศาสตร์อีกส่วนหนึ่ง

1) คัมภีร์พระธรรมศาสตร์

เมื่อแรกสถาปนากรุงศรีอยุธยานั้น อิทธิพลของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ปรากฏอย่างชัดเจน ในกฎหมายของชาติต่าง ๆ ในคาบสมุทรอินโดจีน คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของกฎหมายไทย มิได้รับมาจากต้นฉบับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของอินเดียโดยตรง แต่รับมาจากมอญ ซึ่งเจริญรุ่งเรือง และเป็นใหญ่มาก่อน โศภะภิกษุมอญได้แปลต้นฉบับคัมภีร์ ซึ่งเป็นภาษาสันสกฤตออกเป็นภาษาบาลี (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 10) และไทยได้แปลคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของมอญเป็นภาษาไทยอีกทอดหนึ่ง และย่อมเป็นที่แน่นอนว่า แต่ละชาติได้ดัดแปลงคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของอินเดียให้เหมาะสมกับจารีตประเพณี และชีวิตความเป็นอยู่ในบ้านเมืองของตน

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

(1) คำมูลแห่งบทพระธรรมศาสตร์ คำมูลแห่งบทพระธรรมศาสตร์ เป็นตำนานที่เล่าถึงการเกิดของพระคัมภีร์ตามลักษณะพราหมณ์ มีใจความถึงความเป็นมาของโลภมนุษย์ว่าเดิมโลกนี้ไม่มีคนอาศัยอยู่ แต่กลิ่นไอดินหอมขึ้นไปถึงพรหมโลก พวกพรหมก็เหาะลงมากินสิ่งที่เกิดขึ้นจากดิน และกลายเป็นมนุษย์ เมื่อมนุษย์มีจำนวนมากขึ้น การแตกแยกด้านความคิดเห็นจึงมีเพิ่มขึ้น จึงได้ตกลงกันหาผู้ใดผู้หนึ่งสมมติขึ้นให้เป็นหัวหน้า เรียกว่า สมมติราช พญาสมมติราช มีอำนาจยิ่งใหญ่ซึ่งมีบุตรชื่อภัทรและมนูสาร รับราชการและเฉลียวฉลาดทั้งคู่ ได้พิจารณาตัดสินคดีเป็นที่พอใจแก่ราษฎรเป็นอันมาก ต่อมามนูสารเกิดน้อยใจในการที่ราษฎรติเตียนการวินิจฉัยเรื่องไร้แดง จึงหลบไปบวชเรียน จนจบอภิญญาห้าสมบัติแปด มีวิชาความรู้สูง สามารถเหาะเหินเดินอากาศได้และไปยังขอบจักรวาล ไปพบพระธรรมศาสตร์ปรากฏอยู่บนกำแพงจักรวาล จึงได้จำกลับมาทูลพญาสมมติราชถึงหลักการปกครองบ้านเมือง และการพิจารณาความ ตั้งแต่นั้นมาการปกครองบ้านเมืองก็ดีขึ้น เพราะมีพระธรรมศาสตร์เป็นหลักคัมครอง

(2) ตัวบทพระธรรมศาสตร์ถือว่าเป็นแม่บทของเรื่อง และมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นความรู้ที่มนูสารได้มาจากขอบเขตจักรวาล พระราชกำหนดกฎหมายที่พระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาทรงบัญญัติขึ้น ต้องทำด้วยความถึงตัวบทพระธรรมศาสตร์บทนี้ทั้งสิ้น ตัวบทพระธรรมศาสตร์ได้อธิบายลักษณะของตุลาการที่ดีว่าควรปราศจากอคติ 4 อย่าง คือ ลำเอียงด้วยความรัก ลำเอียงด้วยความหลง ลำเอียงด้วยความโกรธ และลำเอียงด้วยความเขลา หรือหลักอินทภาษ แปลว่า คำสอนของ

พระอินทร์นอกจากนี้ยังกล่าวถึงหลักที่ตุลาการพึงระลึก และปฏิบัติในการพิจารณาคดี ซึ่งมีทั้งหมด 24 ประการ มนุสสารได้แบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- กฎหมายที่กล่าวถึงวินัยของผู้พิพากษา อำนาจศาล และระเบียบวิธี

พิจารณาความอันเป็นกฎหมายที่ผู้พิพากษาต้องใช้ ซึ่งเรียกว่า มูลคดีแห่งการพิจารณาตราการ มี 10 ประการด้วยกัน

- กฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างราษฎร และเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้เป็นหัวข้อในการกำหนดกฎหมายขึ้นใช้บังคับภายหลัง มนุสสารได้กล่าวถึงมูลคดีแห่งบุคคลที่เกิดวิวาทกันไว้ 29 ประการ

2) ราชศาสตร์

กฎหมายของบ้านเมืองจะมีแต่เฉพาะพระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมายหลักหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลคดี” อย่างเดียวไม่เพียงพอ สำหรับสังคมและความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละสมัยซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งเรียกว่า “สาขาคดี” ควบคู่ไปกับมูลคดีในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับประเพณีความนิยม และความเจริญของบ้านเมือง พระราชโองการและพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์นี้เรียกว่า พระราชศาสตร์ ซึ่งรวมอยู่ในพระธรรมศาสตร์ด้วย

พระราชศาสตร์สืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีที่พระองค์เห็นว่าไม่เที่ยงธรรมหรือเป็นคดีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ พระองค์จะทรงโปรดให้มีการร่างกฎหมายขึ้นโดยให้พราหมณ์หรือปุโรหิตหรือลูกขุนรับมาร่างเป็นกฎหมาย แล้วนำขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า พระราชศาสตร์ เพื่อให้พระราชศาสตร์มีความศักดิ์สิทธิ์ คำปราชญ์ของกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดให้ตราขึ้น จึงได้กล่าวอ้างถึงบทบัญญัติในพระราชศาสตร์เป็นทำนองแสดงการเกี่ยวเนื่องกัน พระราชศาสตร์เปลี่ยนไปตามรัชกาล เพราะเป็นพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์แต่ละพระองค์ไว้ ดังนั้นเมื่อพระองค์สวรรคตไป พระราชวินิจฉัยย่อมหมดอายุไปด้วย เว้นแต่พระมหากษัตริย์องค์ใหม่จะทรงถือตามพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์พระองค์เดิม (รอง ศยามานนท์ ดำเนินเลขากุล และวิลาสวงศ์ นพรัตน์, 2515 : 33)

พระราชศาสตร์และราชศาสตร์ต้องประกอบซึ่งกันและกัน จึงจะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าพระราชศาสตร์จะมีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นมูลฐานของราชศาสตร์ก็ตาม แต่พระธรรมศาสตร์ก็อาจเป็นหมั่นได้ หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นพระราชธุระจัดให้บทบัญญัติในพระราชศาสตร์ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามด้วยวิธีต่าง ๆ ที่พระองค์มีพระราชอำนาจที่จะใช้ได้ (ร. แลงการ์ด, 2526 : 50)

2. วิธีออกกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา

การออกกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยามีวิวัฒนาการเป็นขั้นลำดับดังนี้คือ

ขั้นที่ 1 เมื่อแรกตั้งกฎหมาย ทำเป็นประกาศพระราชกฤษฎีกาบอกวัน เดือน เหตุผล และพระราชนิยม เช่น พระราชกำหนดเก่า พระราชกำหนดใหม่ และกฎหมายพระสงฆ์

ขั้นที่ 2 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเป็นจำนวนมาก ยากแก่การค้นหา จึงตัดทอนพระราชกฤษฎีกาเก่า คงไว้แต่ใจความสำคัญ

ขั้นที่ 3 เพื่อจัดระเบียบกฎหมายเก่าให้สะดวกแก่พวกตุลาการ จึงทำการชำระกฎหมาย รวบรวมกฎหมายเก่าจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะความตัดเหตุผลและวันที่ออกกฎหมาย คงไว้แต่ใจความซึ่งเป็นพระราชนิยมเรียงเข้าลำดับเป็นมาตรา

กฎหมายสมัยอยุธยาจะขึ้นต้นด้วย ศุภมัสดุ บอกวัน เดือน ปี แล้วบรรยายความว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ไหน เสด็จประทับอยู่ ณ พระที่นั่งใด ได้มีผู้ใดนำกรณีพิพาทขึ้น ร้องเรียนของพระบรมราชวินิจฉัย และพระองค์ทรงเห็นอย่างไร จึงให้ตราเป็นกฎหมายขึ้น ดังเช่น พระไอยการ ลักพาลูกเมียท่าน ซึ่งออกในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ขึ้นต้นว่า

“ศุภมัสดุ 1899 ม.แม. นักสัตว์ เดือนอ้าย ขึ้น เจด. ค่ำ พุทธวาร ปรีณทกาลกำหนด จึงนายสามขลาเสมียน พระสุภาวดี บังคมทูล แต่ สมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีศรีบรมจักรพรรดิราชาธิบติบรมบพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัว ประสงค์ด้วยข้าหนีเจ้าไพร่ หนีนายแล มีผู้เอาไปถึงเซียง.... จึง สมเด็จพระบรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว เสด็จมุดตากฤตยในเฉลียงบังอาจ รัตนแปรพระภักตร โดยปิดจิมาภิมุขสมบุรณ มีพระราชโองการพิพากษาด้วยพฤตมาตราชมนตรี ทั้งหลายว่า ขายกันแต่ในพระนครศรีอยุธยาตั้งนี้.... และ.....สู่จะบังคับให้ผู้ไล่เอาเมียแก่ผู้ชาย สียังยาก....” เป็นต้น (พระวรภักดีพิบูลย์, 2512 : 30)

กฎหมายต่าง ๆ ที่ตราขึ้นใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่สำคัญ มีอาทิเช่น ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) พ.ศ.1893-1912 (ค.ศ.1350-1369)มีพระอัยการลักษณะพยาน พระอัยการอาญาหลวง ลักษณะรับฟ้อง พระอัยการลักษณะลักพา ลักษณะอาญาราชฎร พระอัยการลักษณะโจร พระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จว่าด้วยที่ดิน พระอัยการลักษณะฝ่าฝืน

รัชกาลสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) พ.ศ.1967-1991 (ค.ศ.1424-1448) มีพระอัยการขบถศึก

รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ.1991-2031 (ค.ศ.1448-1488)ได้มีการตรากฎหมายทำเนียบศักดินาข้าราชการพลเรือน เช่น พระอัยการตำแหน่งพลเรือน พระอัยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง นอกจากนี้มีการตรากฎหมายมณเฑียรบาลขึ้นอีกด้วย

รัชกาลสมเด็จพระไชยราชาธิราช พ.ศ.2077 - 2098 (ค.ศ.1535 - 1555)มีกฎหมาย
ลักษณะพิสูจน์ดำน้ำ พิสูจน์ลู่ไฟ

รัชกาลพระเจ้าปราสาททอง พ.ศ.2173 - 2198 (ค.ศ.1630 - 1655)มีกฎหมายหลาย
ฉบับ เช่น พระอัยยการพรหมศักดิ์ พระอัยยการลักษณะอุทธรณ์ พระอัยยการทาช พระอัยยการ
ลักษณะกัณฑ์ และกฎ 36 ข้อ เป็นต้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 15)

สรุปได้ว่า กฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาีมากพอสำหรับใช้บังคับบรรดคดีในสมัยนั้น
เพราะเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของราษฎร เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ
เกี่ยวกับการพิจารณาคดี และเป็นกฎหมายปกครอง ทำนองรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินด้วย
นอกจากนี้กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจของ
พระมหากษัตริย์อีกด้วย ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่ง
อำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ดังนั้นการออกกฎหมายยับยั้งการใช้อำนาจสูงสุด ย่อมไม่อาจทำได้ และไม่เคย
มีปรากฏในโลกด้วย แต่กฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้บัญญัติเรื่องการงดใช้อำนาจสูงสุดไว้ใน
กฎหมายอาญาหลวง ซึ่งได้ตราไว้เป็นบทบังคับว่า เมื่อผู้บ่าเหน็จ 5 ประการ ต้องโทษถึงตายด้วย
ประการใดก็ตาม “ให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวงดไว้ก่อน” และให้กำหนดโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวยกย่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งบัญญัติการยับยั้งการใช้อำนาจ
สูงสุดของกษัตริย์ไว้ตอนหนึ่งว่า “กฎหมายสมัยอยุธยาเป็นเพชรน้ำหนึ่งไม่แต่ในประวัติศาสตร์
กฎหมายไทย แต่เป็นเพชรน้ำหนึ่งในประวัติศาสตร์กฎหมายของโลก เพราะที่ข้าพเจ้าทราบมาไม่มี
กฎหมายอย่างนี้ในโลกที่ใครเคยบัญญัติไว้หรือจะหาอ่านได้ (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, 2559 : 80)

กฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ความเสียหายที่กรุงศรีอยุธยาได้รับจากการเสียกรุงแก่พม่าใน พ.ศ.2310 (ค.ศ.1767) นั้นมี
มากมาย นอกจากบ้านเมืองถูกเผาผลาญพินาศ ผู้คนล้มตายและถูกกวาดต้อนเป็นเชลยศึกแล้ว
เอกสารสำคัญรวมทั้งพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองยังสูญหายเป็นจำนวนมาก การเสียกรุง
ครั้งนี้ ทำให้เกิดผลร้ายอย่างยิ่งแก่กฎหมายได้ ประมาณกันว่าเหลือกฎหมายอยู่เพียงหนึ่งในสิบเท่านั้น
ในสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมิได้ทรงเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายเลย เพราะเกือบทั้ง
รัชกาลบ้านเมืองต้องทำศึกสงครามอยู่มิได้ขาด ประจวบกับรัชกาลของพระองค์มีระยะเวลาสั้น คือ
ตั้งแต่ พ.ศ.2311 - 2325 (ค.ศ.1768 - 1786) พระองค์จึงไม่ทันทรงเป็นธุระเรื่องกฎหมาย กฎหมาย
สมัยกรุงศรีอยุธยาก็ใช้เรื่อยมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ปฐมกษัตริย์แห่ง
ราชวงศ์จักรีผู้สถาปนากรุงเทพมหานคร ตลอดเวลาเกือบ 22 ปี ต้นรัชกาลกฎหมายสมัยกรุงเก่ายัง
ใช้ได้ดี ไม่มีปัญหายุ่งยากเกิดขึ้น จนกระทั่งใน พ.ศ.2347 (ค.ศ.1804) จึงเกิดคดีซึ่งแสดงให้เห็นถึง

ความคลาดเคลื่อนและความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้อยู่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจชำระกฎหมายครั้งใหญ่ อันทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวงขึ้น

1. กฎหมายตราสามดวงคดีที่เป็นมูลเหตุอันทำให้เกิดการชำระกฎหมายครั้งใหญ่

เมื่อ พ.ศ.2347 (ค.ศ.1804) จนทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาตลอด จนถึงรัชกาลที่ 5 นั้น ได้แก่ คดีฟ้องหย่าของอำแดงป้อม ภริยา นายบุญศรี ช่างเหล็กหลวง กล่าวคือ นายบุญศรีถูกภริยาฟ้องหย่า ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานว่าภரியานั้นนอกใจสามี เป็นชู้กับนายราชอรรธ แต่ลูกขุนศาลหลวงลงความเห็นว่ายหย่าชายได้ นายบุญศรีจึงร้องทุกข์ต่อคณะลูกขุนว่าตนไม่มีความผิด เมื่อถูกฟ้องหย่าเช่นนั้น ไม่เป็นการยุติธรรม คณะลูกขุนจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานความเห็น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าไม่ยุติธรรม เพราะฝ่ายหญิงนอกใจชายแล้ว กลับมาฟ้องหย่าได้อีก จึงโปรดให้ตรวจทานกฎหมายกับฉบับหอหลวง และฉบับข้างที่ ปรากฏว่าข้อความตรงกันทั้ง 3 ฉบับ คือ ฝ่ายหญิงขอหย่าเมื่อใดก็ได้ แม้ว่าสามีจะไม่มีความผิด แต่ถึงกระนั้นก็ตาม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า คงจะเป็นความผิดพลาดของผู้จดกฎหมาย ซึ่งคงจะจำผิดพลาดไป พระองค์ไม่ทรงเชื่อว่า โบราณราชกษัตริย์จะทรงวางกฎหมายที่ขาดความยุติธรรมเช่นนี้ พระองค์จึงโปรดให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชำระกฎหมาย ทำนองเดียวกันที่ได้ตั้งคณะกรรมการชำระพระไตรปิฎก คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย อาลักษณ์ 4 คน ลูกขุน 3 คน และราชบัณฑิตอีก 4 คน (แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2543 : 121) ทรงโปรดให้กรรมการชุดนี้ “ชำระพระราชกำหนดบทพระอาการอันมีอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไปใช้ถูกต้องตามบาฬีและเนื้อความมิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันได้ จัดเป็นหมวดเป็นเหล่าเข้าใจและทรงพระอุตสาหุสสำหรับทรงชำระตัดแปลง ซึ่งบทอันปลาดนั้นให้ชอบโดยยุติธรรมไว้ ด้วยพระไทยทรงพระมหากรุณาอันจะให้เป็นประโยชน์แก่กษัตริย์อันจะดำรงแผ่นดินไปในภายหน้า (ราชบัณฑิตยสถาน, 2550 : 5)

งานแก้ปรับปรุงกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักยุตติธรรมนี้กินเวลาเพียง 11 เดือนเท่านั้น เมื่อชำระกฎหมายเสร็จแล้ว จึงให้อาลักษณ์เขียนลงเส้นหมึกไว้ 3 ฉบับ สำหรับไว้ที่ศาลหลวง หอหลวง และห้องเครื่อง กฎหมายทุกเล่มที่ได้ชำระในครั้งนี้โปรดให้ปิดประกาศตราราชสีห์ คชสีห์ และตราบัวแก้ว อันเป็นตราประจำตำแหน่งสมุหนายก ตำแหน่งสมุหกลาโหม และตำแหน่งโกษาธิบดี ให้ถือกฎหมายที่ประทับตราสามดวงนี้เป็นหลักในการพิจารณาตัดสินความ ตราทั้ง 3 ดวงนี้มีความสำคัญมาดั่งมีข้อความปรากฏในกฎหมายตราสามดวงว่า “ถ้าพระเกษม.... พระไกรสีห์ เชิญพระสมุท พระราชกำหนด บทอาการ ออกมาพิจารณาคดีใด ลูกขุนทั้งปวงไม่เห็นปิดตรานี้ไซ้ อย่าได้เชื่อฟังเอาเป็นอันขาดทีเดียว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 19)

ด้วยเหตุนี้กฎหมายฉบับที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดให้ชำระใน พ.ศ.2347 (ค.ศ.1804) จึงเป็นที่เรียกกันทั่วไปด้วย “กฎหมายตราสามดวง” เป็นที่น่าเสียดายที่ต้นฉบับกฎหมายสมัยอยุธยา ไม่ปรากฏว่ามีอยู่เลย พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลาภพิทยากร

ทรงสันนิษฐานว่า ต้นฉบับเหล่านี้คงจะถูกทำลายโดยเจตนาทั้งนี้เพื่อจะขจัดความผิดพลาดทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นได้อีก ในสมัยนั้นไม่มีใครนึกว่ากฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ในเวลาต่อมา

หากพิจารณากฎหมายตราสามดวง ตามความหมายของประมวลกฎหมายปัจจุบันนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายที่แท้จริง แต่ถ้าพิจารณาตามรูปศัพท์ว่า ประมวล คือ การรวบรวมชำระสะสางของที่กระจัดกระจายให้เป็นหมวดหมู่แล้ว กฎหมายตราสามดวงก็ถือว่าเป็นประมวลกฎหมาย เพราะเป็นการรวบรวมราชกำหนด บทอัยการ สมัยกรุงศรีอยุธยาให้ถูกต้อง รัดกุม เทียบธรรมเนียม ทั้งในความแพ่งและอาญา (ควอริช เวลส์, 2519 : 166) บทบัญญัติสำคัญของประมวลกฎหมายนี้มีอาทิเช่น ลักษณะพยาน ลักษณะค่าน้ำลุลยเพลิง ลักษณะอุทธรณ์ และลักษณะผัวเมีย เป็นต้น กฎหมายตราสามดวงนี้เป็นกฎหมายหลักในปกหน้ากฎหมายตราสามดวง ซึ่งเขียนไว้แต่ในรัชกาลที่หนึ่ง คราวชำระใหญ่ในพุทธศักราช 2347 ตราสามดวงคือ (1) ตราพระราชสีห์ของสมุหนายก (2) ตราพระคชสีห์ของสมุหพระกลาโหม (3) ตราบัวแก้วของเสนาบดีกรมท่า และใช้มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 นับเป็นเวลา 100 กว่าปี จนกระทั่งมีการปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตกในรัชกาลที่ 5 กฎหมายตราสามดวงจึงได้เลิกใช้

2. กฎหมายอื่น ๆ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หลังจากมีประมวลกฎหมายตราสามดวงใช้แล้ว กฎหมายที่จะตราขึ้นใช้อีกจึงมีเพียงเล็กน้อย ส่วนมากเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาแต่ละเรื่องที่เกิดขึ้นเท่านั้น เช่น เรื่องสุบผืน เรื่องเก็บภาษีอากร เรื่องทำเงินปลอม เป็นต้น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีกฎหมายออกมาเพียงฉบับเดียว คือ กฎหมายจุลศักราช 1156 ว่าด้วยพระราชบัญญัติบ่อนเบี้ย ในรัชกาลต่อมากฎหมายตราสามดวงยังใช้บังคับได้ผลดีอยู่ จึงมีเพียงกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นในรัชกาลเท่านั้น เช่น กฎหมายจุลศักราช 1172 (พ.ศ.2352) ว่าด้วยกฎหมายชำระเลข กฎหมายจุลศักราช 1173 (พ.ศ.2353) ว่าด้วยกฎหมายไม่ให้ซื้อขายผืน สุบผืน กฎหมายจุลศักราช 1175 (พ.ศ.2354) ว่าด้วยกฎหมายพระราชบัญญัติเรื่องช่วยไพร่หลวง และกฎหมายพระราชบัญญัติบ่อนเบี้ย กฎหมายจุลศักราช 1176 (พ.ศ.2357) ว่าด้วยกฎหมายห้ามเล่นการพนัน กฎหมายจุลศักราช 1178 (พ.ศ.2359) ว่าด้วยกฎหมายพนักงานพระโอสถเสวย กฎหมายจุลศักราช 1181 (พ.ศ.2362) พระราชบัญญัติห้ามสุบผืน

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายที่ตราขึ้นใช้อีก 6 ฉบับ คือ

กฎหมายจุลศักราช 1186 (พ.ศ.2367) พระราชกำหนดให้เรียกค่านารายศด 2 ถึง คอง 2 ถึง

กฎหมายจุลศักราช 1191 (พ.ศ.2372) กระแสพระบรมราชโองการตั้งพิกัตอัตราค่าธรรมเนียมอากรสวนจาก

กฎหมายจุลศักราช 1197 (พ.ศ.2378) กฎหมายพระราชบัญญัติห้ามไม่ให้ประทุษร้ายตน และพระราชบัญญัติค่าธรรมเนียมความ

กฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น (พ.ศ.2380) (ร. เล่งกาด, 2526 : 100)

กฎหมายจุลศักราช 1205 (พ.ศ.2386) พระราชกำหนดรัชกาลที่ 3 เรื่องทำเงินปลอม

สรุปได้ว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ.2325-2394 (ค.ศ.1782-1851)สภาพการเมืองในทวีปยุโรปและอเมริกาไม่อำนวยให้พ่อค้าตะวันตกเรียกร้องให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่ตนไม่พอใจได้ กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ.2319-2326 (ค.ศ.1776-1783) อเมริกาทำสงครามเพื่ออิสรภาพกับอังกฤษ ใน พ.ศ.2332 (ค.ศ.1789) ฝรั่งเศสเกิดมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้น และติดตามด้วยสงครามนโปเลียนตั้งแต่ พ.ศ.2344-2358 (ค.ศ.1801-1815) ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงติดต่การค้าขายกับพ่อค้าจากทวีปยุโรปและอเมริกา ในรูปแบบและขอบเขตที่ประเทศไทยต้องการได้ และกฎหมายตราสามดวงจึงยังคงใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพสังคมและวัฒนธรรมไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2394-2411) (ค.ศ.1851-1868) และรัชกาลต่อมา การติดต่อกับประเทศตะวันตกของไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก ปัญหาคนในบังคับและเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งยังผลให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลไทยให้เป็นแบบตะวันตก

อย่างไรก็ตามในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างซึ่งแตกต่างจาก 3 รัชกาลต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ หลังจากทำสนธิสัญญาเบาว์ริงแล้ว ประเทศไทยได้มีความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น ได้เปิดรับแนวความคิดใหม่ ๆ จากประเทศตะวันตกหลายอย่าง ประเพณีไทยบางอย่างกลายเป็นเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับประเทศขณะนั้น ซึ่งต้องการทำตนให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ในด้านกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงเค้าโครงของกฎหมายไปบ้าง โดยถือหลักความยุติธรรมเป็นสำคัญแทนข้อบัญญัติแห่งพระธรรมศาสตร์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความก้าวหน้ามาก พระองค์ทรงเห็นว่ากฎหมายของมนูสาราจารย์ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจ ในสมัยพระองค์และสมัยต่อไปแล้ว (ริกส์, 2519 : 20) พระองค์จึงได้ทรงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันในสมัยของพระองค์

การปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นไปในทำนองการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นเรื่อง ๆ ไป มิได้แก้ไขระบบกฎหมายทั้งหมด ดังนั้นการแก้ไขจึงเป็นไปทางด้านการแก้ไขประเพณี วัฒนธรรมโบราณที่ไม่เหมาะสมกับสังคมในสมัยพระองค์โดยการออกกฎหมาย ประกาศ หรือพระราชบัญญัติ กฎหมายใหม่ที่พระองค์ทรงประกาศใช้นี้โดยส่วนใหญ่แล้วอาศัยหลักยุติธรรมตามแบบกฎหมายตะวันตก เช่น เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ได้มีพระราชบัญญัติซื้อขายเมีย ซึ่งใช้สิทธิสตรีมากกว่าเดิม คือ สามีจะขายภริยาโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากภริยาไม่ได้ พระราชบัญญัติมรดกและสินสมรส พระราชบัญญัติลักพา ซึ่งให้เสรีภาพแก่หญิงและ

ชายที่รักใคร่พึงใจกัน มิใช่ตามใจบิดามารดาของหญิงชายดังแต่ก่อน ประกาศยังกระสุนทางเสด็จพระราชดำเนิน ประกาศกำหนดอำนาจเจ้าบ้านและพนักงานในการจับกุม เป็นต้น

นอกจากการแก้ไขกฎหมายให้ทันต่อความเจริญ และการเปลี่ยนแปลงของสังคมทางด้านวัฒนธรรมแล้ว ยังมีการเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าของการค้าและเศรษฐกิจในประเทศขณะนั้นอีกด้วย มีประกาศหลายฉบับที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการค้ากับต่างประเทศ เช่น ประกาศกำหนดให้ค้าขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ประกาศอนุญาตให้ทำการค้ากับฝรั่ง ประกาศให้ค้าขายและรับจ้างทำการค้าต่อคนนอกประเทศ พระราชบัญญัติให้ใช้เหรียญเงินนอก เป็นต้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 10)

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศและพระราชกำหนดออกใช้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 500 ฉบับ แต่ละฉบับแสดงให้เห็นถึงความคิดอันก้าวหน้าทันสมัย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 10) และน้ำพระทัยที่เปี่ยมด้วยความเมตตากรุณา ห่วงใยราษฎร แม้ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น ประกาศคนเล่นว่าวให้ระวังสายป่าน ประกาศแนะนำเรื่องการก่อเตาให้ถูกต้อง ประกาศเตือนผู้ที่ใช้อักษรผิดให้ถูกแบบ เป็นต้น

แม้การปรับปรุงกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเป็นเพียงการแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่การปรับปรุงนี้ได้เป็นการปูทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงพร้อมกันทุกส่วนอย่างสมบูรณ์ในทางกฎหมาย อันเป็นการยกเลิกวิธีการอย่างเก่าของกฎหมายไทยโดยสิ้นเชิงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

บทที่ 4

มูลเหตุของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกสารของทางราชการและหนังสือทั่วไป รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มูลเหตุหรือปัจจัยที่ผลักดันให้ประเทศไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยนั้น สืบเนื่องมาจากปัจจัย 2 ประการ หลักคือ (1) ปัจจัยภายนอกประเทศ และ (2) ปัจจัยภายในประเทศของไทยเอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายนอกประเทศ

มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายนอกประเทศในที่นี้ ได้แก่ (1) ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก และภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม (2) สนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศตะวันตก และ (3) อิทธิพลของแนวคิดทางกฎหมายจากประเทศตะวันตก

1. ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกและภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม

ประเทศไทยได้ติดต่อกับความสัมพันธ์ไมตรีทางการทูตกับชาวยุโรปมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ในรัชสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 ได้มีคณะทูตชาวยุโรปมาเจริญพระราชไมตรีเป็นครั้งแรก คือ คณะทูตชาวโปรตุเกส ซึ่งมาถึงกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ.2054 ประเทศไทยได้ทำสัญญาพระราชไมตรีครั้งแรกกับโปรตุเกส ชาวยุโรปชาติอื่น ๆ ติดตามมาในระยะเวลาใกล้เคียงกันในรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช การติดต่อค้าขายกับชนชาติยุโรปเป็นไปด้วยดี และก้าวขึ้นสู่ความเจริญถึงขีดสุดในปลายรัชสมัยของพระองค์ ในครั้งนั้นมีชาวโปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส และชนชาติอื่นในยุโรป ได้มาค้าขายและมาพำนักพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 9) ในสมัยนั้นชาวต่างประเทศก็ได้แสดงความจริงใจกฎหมายและการศาลไทย และพยายามที่จะได้สิทธิพิเศษทางการศาล และกฎหมาย โดยใน พ.ศ.2207 ประเทศไทยทำสนธิสัญญากับบริษัทอินเดียตะวันออกของฮอลันดา (United East India Company) ยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยแก่เจ้าพนักงานของบริษัทฯ เท่านั้น โดยมีใจความสรุปได้ว่า ถ้าลูกจ้างในบริษัทกระทำผิดทางอาญา ให้เจ้าหน้าที่ไทยส่งผู้กระทำความผิดนั้นให้หัวหน้าของบริษัทพิจารณาโทษตามกฎหมายของฮอลันดา ดังนั้นสนธิสัญญาดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย นอกจากนี้ใน พ.ศ.2230 ประเทศไทยยังได้ทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลในบริษัทฝรั่งเศสมีใจความโดยสรุปได้ว่า ให้หัวหน้าพนักงานของบริษัทมีอำนาจ

ชำระความแพ่งและอาญาที่เกิดขึ้นระหว่างคนงานของบริษัทไม่ว่าจะเป็นชาติฝรั่งเศสหรือไม่ก็ตาม และให้ส่งตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษที่ประเทศฝรั่งเศส ถ้าคนงานของบริษัทวิวาทกับคนที่ไม่ได้อยู่ในบริษัท ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทยที่จะพิจารณาโดยมีหัวหน้าเจ้าพนักงานของบริษัทหนึ่งพิจารณาและออกความเห็นชี้ขาดตัดสินคดีด้วย (สมชัย อนุมานราชธน, 2509 : 141) แต่เมื่อสิ้นแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแล้ว พระเพทราชาทรงแสดงพระองค์เป็นศัตรูต่อฝรั่งเศสเป็นอันมาก ทรงสั่งทำร้ายและฆ่าฟันชาวฝรั่งเศสเป็นจำนวนมาก จึงเท่ากับเป็นการยุติสัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำไว้ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (ทรงศรี อัจจุรณ, 2506 : 28)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกได้เริ่มขึ้นในรัชกาล

พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยใน พ.ศ.2363 ชาวโปรตุเกสได้เดินทางเข้ามาขอทำการค้ากับไทยและขอตั้งกงสุลด้วย พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยพระราชทานพระบรมราชานุญาต และได้ทรงทำหนังสือสัญญากับโปรตุเกสด้วย หนังสือสัญญาที่ทำกันในคราวนี้เป็นเพียงการอนุญาตให้เข้ามาค้าขายได้เท่านั้น และกงสุลที่โปรตุเกสขอตั้งขึ้นนั้น ก็ได้มีสิทธิพิเศษทางการเมืองแต่อย่างใด ต่อมาใน พ.ศ.2365 อังกฤษได้ส่งนายจอห์น ครอบเฟิร์ต เข้ามาขอค้าขายกับไทยและต้องการขอแก้ไขวิธีเก็บภาษีสินค้าของไทย ตลอดจนขอให้มีการค้าเสรี นอกจากนี้ยังต้องการเจรจาเรื่องดินแดนในแหลมมลายูคือ ไทรบุรี อีกด้วย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 25)

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี เข้ามาเพื่อขอทำสัญญากับไทย ใน พ.ศ.2369 ซึ่งในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีชัยในการรบกับพม่า โดยอังกฤษยึดพม่าตอนล่างได้หมดแล้ว ฝ่ายไทยจึงต้องยินยอมตกลงทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีและการค้ากับอังกฤษ แต่สนธิสัญญาดังกล่าวก็ยังไม่มีความพอใจแก่ฝ่ายไทยเสียเปรียบอังกฤษ เพราะวิธีการค้าขายและการเก็บภาษียังใช้ระบบเดิมของไทย ในด้านกฎหมายและการศาล พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯก็ยังคงเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมไทย (ทรงศรี อัจจุรณ, 2506 : 30)

ใน พ.ศ.2375สหรัฐอเมริกาได้ส่งนายเอ็ดมันด์ โรเบิร์ต เข้ามาขอทำสนธิสัญญากับไทยบ้าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานอนุญาต สนธิสัญญาที่ทำกับสหรัฐอเมริกานั้นมีความเหมือนกับสนธิสัญญาที่ทำกับอังกฤษ

ทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้พยายามขอตั้งกงสุลขึ้น แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากฝ่ายไทยทุกคราวไป ประเทศทั้งสองต้องการทำสนธิสัญญาใหม่กับไทยตามแบบสนธิสัญญานานกิง ซึ่งอังกฤษได้ทำกับจีนหลังสงครามฝิ่นใน พ.ศ.2385 คือ ให้มีการค้าแบบเสรีและมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การขอแก้ไขสนธิสัญญาให้รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นไม่ประสบความสำเร็จ อังกฤษจึงตกลงใจที่จะใช้นโยบายรุนแรงเพื่อบังคับไทย ก็พอดีมีการเปลี่ยนรัชกาลเสียก่อน อังกฤษจึง

ยับยั้งการกระทำรุนแรงกับไทยไว้ รอดูท่าทีของกษัตริย์องค์ใหม่ ซึ่งมีข่าวลือว่าทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความคิดทันสมัย และนิยมชาวต่างประเทศ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 26-28)

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นกษัตริย์องค์แรกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างกว้างขวาง พระองค์ทรงเห็นอันตรายในการปฏิเสธความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก ดังนั้นเมื่อ จอห์น เบาว์ริง เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีกับไทยใน พ.ศ.2389 พระองค์จึงทรงทำสนธิสัญญากับอังกฤษด้วยเป็นอย่างดีเพราะการเดินทางเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาคครั้งนี้ อังกฤษได้เตรียมเรือปืนไว้พร้อมแล้ว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 28-29)

เมื่อประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษแล้ว สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสก็ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในทำนองเดียวกัน ต่อมาประเทศอื่น ๆ ก็ขอทำสนธิทำนองเดียวกันบ้าง ซึ่งประเทศไทยไม่อาจปฏิเสธได้

การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกต่อประเทศไทยเริ่มขึ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ชาตินิยมอำนาจตะวันตกที่เข้ามามีบทบาทมากได้แก่ อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งมีการแข่งขันกันแสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคเอเชีย (สดีไส ชันติวรพงศ์, 2517 : 25)

1) เหตุการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ.2367-2394) อังกฤษชนะสงครามกับพม่าและบังคับให้พม่ายกดินแดนบางส่วนรวมทั้งเสียค่าปรับให้อังกฤษ และเมื่ออังกฤษรบชนะจีนในสงครามฝิ่น (พ.ศ.2382-2385) ให้จีนต้องเปิดเมืองให้อังกฤษเข้ามาค้าขายท่าเรือพร้อมยกเกาะฮ่องกงให้อังกฤษเช่า อังกฤษจึงพยายามยึดครองมาลายูเพื่อควบคุมเส้นทางการค้าในแถบนี้ แต่อังกฤษรู้ว่าไทยมีอำนาจเหนือรัฐต่าง ๆ ในมาลายูจึงได้ส่งทูตมาขอทำสัญญาพระราชไมตรีค้าขายต่อกัน และขอให้ไทยยินยอมให้อังกฤษไปค้าขายในตรังกานูและรัฐกลันตันได้ แต่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตก่อน การเจรจาจึงยังไม่เป็นผล

2) เหตุการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2394-2411) พม่าเสียเมืองร่างกุ้ง และหงสาวดีให้อังกฤษ และอังกฤษได้ส่งคณะทูตผู้ถือสาสน์จากสำนักพระเจ้ากรุงอังกฤษ นำโดย จอห์น เบาว์ริง มาเจรจากับไทยอีกครั้ง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความสำคัญของการเจรจาครั้งนี้ว่า หากการเจรจาไม่เป็นที่ตกลงผลร้ายจะเกิดขึ้นกับประเทศไทย จึงทรงพิจารณาข้อเสนอของทูตอังกฤษอย่างรอบคอบ ในที่สุดการเจรจาสงบข้อตกลงโดยไทยทำสนธิสัญญากับอังกฤษเรียกว่า สนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty, 1855)

พ.ศ.2407 ฝรั่งเศสส่งทูตมาเจรจาให้ไทยยอมรับความเป็นใหญ่เหนือเขมรของฝรั่งเศสในครั้งนั้นทูตฝรั่งเศสข่มขู่ไทยอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงส่งทูตไปเจรจากับรัฐบาลฝรั่งเศสที่กรุงปารีส ผลการเจรจาสงบได้ว่า ไทยยอมรับว่าเขมรอยู่ใต้อาณัติของ

ฝรั่งเศสและยกเลิกข้อตกลงที่ว่าเขมรเป็นเมืองขึ้นของไทย โดยทางฝรั่งเศสยอมรับว่าพระตะบองและเสียมราฐยังคงเป็นของไทยอยู่

3) เหตุการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2411-2453) อังกฤษได้ผนวกดินแดนพม่าทางตอนเหนือและตอนใต้ เป็นของอังกฤษทั้งหมด ซึ่งทำให้ฝรั่งเศสคัดค้านอย่างรุนแรง และรีบเร่งขยายดินแดนจากเวียดนามไปทางตะวันตก ฝรั่งเศสได้เสนอกับอังกฤษว่า ควรให้ไทยเป็นรัฐกันชนระหว่างเมืองขึ้นของอังกฤษและฝรั่งเศส โดยถือเอาอาณาบริเวณของฝรั่งเศสกับไทยตามแนวแม่น้ำโขงเป็นเส้นกันอาณาเขต ทำให้ดินแดนลาวส่วนใหญ่ถูกผนวกเข้าเป็นของฝรั่งเศสด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่รัฐบาลดำเนินการแก้ไขการปกครองให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ.2435 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลไทยก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการคุกคามของฝรั่งเศสที่พยายามจะยึดดินแดนลาวไปจากไทย และปัญหาคนในบังคับของฝรั่งเศสก็เพิ่มขึ้นอย่างน่าตกใจ กล่าวคือ ประมาณ พ.ศ.2435 มีคนในบังคับฝรั่งเศส รว 6,000 คน จนกระทั่งถึง พ.ศ.2436 หลังจากฝรั่งเศสขยายอิทธิพลเข้าไปในลาว และภาคอีสานของไทยแล้ว จึงขยายการลงทะเบียนคนในบังคับเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนถึง 300,000 คน ใน พ.ศ.2439 (พรรคตี ผกากรอง, 2537 : 13)

การที่ฝรั่งเศสยึดครองจันทบุรีไว้เป็นประกัน เพื่อให้ไทยปฏิบัติตามสัญญาหลังการเสียดินแดนลาว เมื่อ พ.ศ.2436 แล้ว จึงยังทำให้ไทยวิตกกังวลมากขึ้น และเนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยเพิ่งจะจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งยังไม่เสร็จสมบูรณ์ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการทูตของไทยจึงยังไม่พร้อมเท่าที่ควร

อังกฤษซึ่งเป็นคู่แข่งของฝรั่งเศสก็หวั่นไหวต่อการที่ฝรั่งเศสคุกคามไทยเช่นเดียวกัน จึงได้มีข้อตกลงระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศส เพื่อรับรองให้ไทยมีเอกราชและเป็นดินแดนกันกระทบระหว่างทั้งสอง ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2439 (เกษมสุข นุ่มนนท์, 2524 : 121) แต่เพราะข้อตกลงในการรับรองไทยดังกล่าว มีเฉพาะดินแดนส่วนบนของประเทศ คือ เหนือลุ่มแม่น้ำทั้ง 5 (เพชรบุรี แม่กลอง ทำจีน เจ้าพระยา และบางปะกง) เท่านั้น ส่วนดินแดนตอนล่างของไทยยังไม่มีหลักประกันแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดสนธิสัญญาลับระหว่างไทยกับอังกฤษ ในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2440 ซึ่งช่วยให้ไทยมีหลักประกันขึ้น กล่าวคือ อังกฤษสัญญาว่าจะช่วยเหลือไทย ถ้าหากมีชาติมหาอำนาจอื่นคุกคาม โดยเฉพาะบริเวณดินแดนตอนใต้ ตั้งแต่บางสะพานลงไป แต่ไทยก็ยอมให้อังกฤษเข้ามาคุ้มครองบริเวณดังกล่าวในด้านเศรษฐกิจเพียงชาติเดียว

จากการพิพาทเรื่องเขตแดนดังกล่าวกับจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งแข่งขันกันล่าอาณานิคมนั้น เพ็ญศรี ดูก (2554) ได้สรุปว่า สยามได้เสียดินแดนให้แก่จักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส ดังนี้

1) การเสียดินแดนให้แก่อังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงแรก พ.ศ.2410-2436 (ค.ศ.1867-1893) ดังนี้ ครั้งที่ 1 สยามเสียเขมรส่วนนอกให้ฝรั่งเศส พ.ศ.2410 (ค.ศ.1867) ครั้งที่ 2 สยามเสียแคว้นสิบสองจุไทให้ฝรั่งเศส พ.ศ.2431 (ค.ศ.1888) ครั้งที่ 3 สยามเสียหัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมืองกระเหรี่ยงตะวันออกให้อังกฤษ พ.ศ.2435 (ค.ศ.1892) และครั้งที่ 4 สยามเสียดินแดนบนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส พ.ศ.2436 (ค.ศ.1893)

2) การเสียดินแดนให้อังกฤษและฝรั่งเศส ช่วงหลัง พ.ศ.2446-2452 (ค.ศ.1903-1909) ครั้งที่ 1 สยามเสียฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส พ.ศ.2446 (ค.ศ.1903) ครั้งที่ 2 สยามเสียเขมรส่วนใน (มณฑลบูรพา) ให้ฝรั่งเศส พ.ศ.2449 (ค.ศ.1906) ครั้งที่ 3 สยามเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปะลิสให้อังกฤษ พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908)

การเสียดินแดนของสยามดังกล่าวข้างต้น เป็นชุดความคิดหรือวาทกรรมของสยามที่ว่า “การยอมเสียผลประโยชน์ส่วนน้อย เพื่อรักษาผลประโยชน์สำคัญของสยาม” นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงเวลาของไทย กำลังเผชิญต่อการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตก ขณะนั้นอังกฤษได้พม่ากับหัวเมืองมลายูบางเมืองเป็นอาณานิคม ในขณะที่ฝรั่งเศสครอบครองเวียดนามกับเขมรส่วนนอก และมหาอำนาจทั้งสองก็กำลังดำเนินนโยบายขยายอำนาจสู่สยาม ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจนั้น ๆ ตามลัทธิจักรวรรดินิยมที่กำลังแพร่หลายอยู่ในเอเชียขณะนั้น ซึ่งมุ่งเข้าครอบครองดินแดนที่มีกำลังน้อยกว่า เพื่อใช้เป็นแหล่งทรัพยากรและเป็นที่ระบายสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตได้จากเมืองแม่ (ฉลอง สุนทรวานิชย์, 2546 : 269)

ลัทธิจักรวรรดินิยมได้ถือเอาเหตุต่าง ๆ นานา มาเป็นข้ออ้างว่า ชาตินิยมที่เจริญแล้วจะต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองของประเทศด้วยความเจริญ โดยอ้างว่าเป็นภารกิจของชาวยุโรปที่มีต่อมนุษยชาติ เพื่อให้มนุษย์มีความสุขความเจริญได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอหน้ากัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, 2532 : 37) ซึ่งแม้จะเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการยึดครองดินแดนอื่นของชาตินิยมที่เจริญแล้ว แต่เมื่อพิเคราะห์แล้ว การจัดการปกครองของบ้านเมืองต่าง ๆ ในแถบเอเชียนั้น ก็ยังล้าหลังกว่าชาติตะวันตกอยู่มาก ซึ่งในกรุงสยามเองก็มีความบกพร่องอยู่มากเช่นกัน ดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้ชนชั้นนำของไทยในเวลาดังกล่าวเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและการบริหารราชการ ดังปรากฏว่าใน ร.ศ.103 (พ.ศ. 2428) เจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อกันกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน โดยใจความคือ ขอให้เปลี่ยนแปลงประเพณีการปกครองบ้านเมืองเป็นระบอบ “คอนสติติวชันแนลโมนาร์กี” และให้ปฏิรูประบบราชการให้กรมต่าง ๆ สามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ต้องทรงกังวลอีกต่อไป (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, 2532 : 60) ซึ่งมีข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาเจ้านายและข้าราชการ

เหล่านี้ เป็นผู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนหรือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งได้เห็นความเป็นไปในประเทศเหล่านั้น จึงมีความประสงค์จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลง การจัดการปกครองแผ่นดินในประเทศสยาม ทั้งนี้เพื่อใช้ชาติมหาอำนาจเห็นว่าประเทศสยามมีความเจริญก้าวหน้าไม่ด้อยไปกว่าชาติใด ๆ ในยุโรป โดยเห็นว่าเป็นทางเดียวที่สยามจะรักษาเอกราชเอาไว้ได้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงตระหนักในปัญหาดังกล่าวดังจะเห็นได้ว่า ทรงดำเนินการปฏิรูปด้วยความระมัดระวัง เพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังได้ทรงมีพระราชดำรัสตอบต่อคณะเจ้านายข้าราชการดังกล่าวว่า การที่ได้ถวายเป็นความเห็นดังกล่าวมานั้น ทรงมีพระราชดำริอยู่แล้วว่า “การต้องการในเมืองเราเวลานี้ ที่เป็นการสำคัญนั้น คือ คอเวนเมนตร์ฟอม จำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำงานให้ได้เต็มเนื้อหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตน หลีกหนีไม่ได้” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, 2532 : 79) ซึ่งจะเห็นได้ว่า อิทธิพลจากการคุกคามของมหาอำนาจนั้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยดังกล่าว

นอกจากนี้การคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกยังมีผลต่อแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราช ซึ่งแต่เดิมตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเรื่องจักรพรรดิราชาธิราช ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพฯ เป็นราชาธิราช เป็นที่พึ่งของบรรดากษัตริย์ทั้งหลายของแว่นแคว้นต่าง ๆ โดยเมืองประเทศราชถือว่าสวามิภักดิ์ต่อราชธานี และราชธานีก็ให้ความคุ้มครองโดยให้ปกครองตนเองต่อไปตามจารีตประเพณีดั้งเดิม ซึ่งเคยเป็นแนวคิดหลักทั้งในทางการปกครองและกฎหมาย แต่แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ มีความเปราะบางและไม่แน่นอนมั่นคง ซึ่งหากมหาอำนาจเข้าแทรกแซงแล้วก็อาจเกิดปัญหา และนำไปสู่การสูญเสียดินแดนได้ จึงได้มีแนวความคิดในการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่พระราชอาณาจักร แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในสมัยนี้ จึงมีลักษณะเด่นที่เน้นการตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพื่อสร้างรัฐสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ อิทธิพลจากลัทธิจักรวรรดินิยมยังเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างรัฐกับผู้อยู่ใต้ปกครองต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ สิ่งที่ชาวตะวันตกไม่ว่านักการทูต พ่อค้า หรือพวกสอนศาสนาวิพากษ์วิจารณ์มากเกี่ยวกับสังคมไทย ก็คือ ระบบไพร่และทาส ตลอดจนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ล้าหลัง (ชานินทร์กรัยวิเชียร, 2511 : 10) แนวคิดดังกล่าวเป็นประเด็นทางศีลธรรม และเป็นเหตุผลประการหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนลัทธิอาณานิคม โดยอธิบายว่า การครอบครองดินแดนอื่นก็เพื่อต้องการ

ปลดปล่อยทาส และไพร่ออกจากระบบที่กดขี่ ให้เป็นแรงงานอิสระ (ฉลอง สุนทรวาณิชย์, 2546 : 270) ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ผลักดันให้สยามต้องค่อย ๆ ยกเลิกระบบควบคุมกำลังคนผ่านระบบไพร่ และปลดปล่อยไพร่ให้มีฐานะเป็นราษฎรที่มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับในประเทศที่เจริญแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ลัทธิล่าอาณานิคมก็มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปและการพัฒนาระบบกฎหมายของไทย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

สรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตะวันตก ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกขึ้น ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทั้งในด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย และศาล อันผูกมัดประเทศไทยมาประมาณ 80 กว่าปี ผลของสนธิสัญญานี้ ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขปรับปรุงประเทศในส่วนที่ยังด้อยความเจริญเรื่องเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งบ่งไว้ในสนธิสัญญานี้ ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลใหม่โดยลึกลับ เพื่อฝ่ายไทยจะได้เจรจาขอเอกราชทางการศาลและกฎหมายกลับคืนมา

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยรัตนโกสินทร์ได้เริ่มขึ้นมาจากการค้าขายก่อน แล้วจึงขยายวงกว้างออกไปจนถึงเรื่องการเมือง อันมีผลต่อเอกราชของประเทศด้วยในขั้นแรกเพื่อให้ได้ความสะดวกในการค้าขาย รัฐบาลต่างประเทศจึงแต่งตั้งคณะทูตเข้ามาขอทำสัญญาการค้าและขอตั้งกงสุลด้วย ในระยะแรกนี้ ชาวต่างประเทศจะยินยอมปฏิบัติตามระบบการค้า ประเพณีกฎหมาย ต่อมาเพื่อการค้าขายเจริญมากขึ้น ชาวต่างประเทศจึงเกิดความไม่พอใจในระบบต่าง ๆ ของไทย เช่น เห็นว่าระบบการค้าของไทยเป็นระบบผูกขาดกีดขวางความเจริญของการค้า ตลอดจนเห็นว่ากฎหมายไทยป่าเถื่อน ไม่ยุติธรรม ชาวต่างประเทศจึงคิดขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ทำไว้แต่แรก หากฝ่ายไทยไม่ยินยอมแก้ไขสนธิสัญญาโดยดี ฝ่ายประเทศตะวันตกก็จะใช้กำลังอาวุธและแสนยานุภาพที่เหนือกว่าเป็นเครื่องบังคับ และเป็นปัจจัยในการทำสนธิสัญญา แต่พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำเนินนโยบายในการติดต่อกับต่างประเทศอย่างอะลุ่มอล่วย ประเทศไทยจึงไม่ต้องประสบปัญหารุนแรง จนเกิดการต่อสู้กับชาวตะวันตกดังที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน เวียดนาม พม่า ดังนั้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจึงได้ทำสนธิสัญญาค้าขายกับอังกฤษใน พ.ศ.2369 มีชื่อเรียกว่า สนธิสัญญาเบอร์นี และใน พ.ศ.2375 ไทยก็ได้ทำสนธิสัญญาค้าขายกับสหรัฐอเมริกา (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 8)

ลักษณะของสนธิสัญญาดังกล่าวไม่มีข้อผูกมัด ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบต่างประเทศ เพราะวิธีการค้าขายและการเก็บภาษียังใช้แบบเดิมของไทย ส่วนในด้านกฎหมายและการศาลนั้น พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในบางกอก ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมไทย อาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาที่ไทยทำกับชาวต่างประเทศในคราวนี้ เพื่อสนองความต้องการของชาวต่างประเทศที่ต้องการทำสนธิสัญญาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่เมื่อ

ยืงนานวันไปชาวต่างประเทศก็ไม่พอใจในความสัมพันธ์ทางการค้าในวงจำกัดของไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกาจึงหาทางแก้ไขขอทำสนธิสัญญาใหม่ ตามแผนสนธิสัญญาที่อังกฤษทำกันหลังจากสนธิสัญญานานกิง ใน พ.ศ.2385 คือ ให้มีการค้าแบบเสรี และมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ความพยายามขอแก้ไขสนธิสัญญาสำเร็จลงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษเป็นชาติแรกที่เข้าทำสนธิสัญญาใหม่กับไทยใน พ.ศ.2398 สนธิสัญญานี้มีชื่อว่า สนธิสัญญาเบาว์ริง หลังจากนั้นก็มีประเทศต่าง ๆ เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยอีกหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส ฮอลันดา รัสเซีย สวีเดน นอร์เวย์เบลเยียม อิตาลี ออสเตรีย ฮังการี สเปน และญี่ปุ่น เป็นต้น

2. สนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศตะวันตกและปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

นับแต่ปี พ.ศ.2398 ไทยจำต้องทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ซึ่งสาระสำคัญประการหนึ่งก็คือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต คนต่างชาติที่ทำผิดในเมืองไทยขอยกเว้นที่จะไม่ใช้กฎหมายไทยบังคับ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า กฎหมายไทยยังล้าสมัย

ตามสนธิสัญญาเบาว์ริงนั้น กฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนในบังคับอังกฤษได้ เพราะในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษวิวาทกับคนในบังคับไทย เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนในบังคับอังกฤษได้ ไทยเห็นว่าเป็นการตัดความรับผิดชอบและความยุ่งยากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยต้องศึกษากฎหมายและนิติประเพณีของยุโรป เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยขณะนั้นยังไม่รู้กฎหมายตะวันตกเลย ดังนั้นไทยจึงเห็นความจำเป็นในการให้ชนชาติเดียวกันปกครองและบังคับกันเอง อันทำให้เกิดศาลกงสุลขึ้น ประกอบกับในขณะที่ทำสัญญานั้น มีชาวต่างประเทศจำนวนไม่มากนักในประเทศไทยและส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ จึงเป็นการไม่ลำบากที่จะยกภาระการควบคุมชาวต่างประเทศให้กงสุล (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 29-35)

สนธิสัญญาเบาว์ริงนั้น เปรียบเสมือนการเปิดประตูการค้าและความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ เมื่อพิจารณาสนธิสัญญานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาคโดยพิจารณาจากจากสัญญาข้อ 2 และข้อ 8 ที่ว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการเก็บภาษีอากร ในด้านที่เกี่ยวกับอากรนั้น ตามสนธิสัญญาไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าขาเข้าได้เพียงร้อยละสาม และต้องยกเลิกการผูกขาดของพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้ตามพิกัดสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญานอกจากนี้ฝิ่นซึ่งเคยเป็นสินค้าต้องห้ามของไทย อังกฤษมีสิทธิส่งเข้ามาจำหน่ายได้ อาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญานี้ได้ตั้งระบบการค้ากับต่างประเทศขึ้นใหม่ (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 77)

ในส่วนสนธิสัญญาข้อ 2 ที่เกี่ยวกับอำนาจกงสุลและการใช้กฎหมายของชาวต่างประเทศในไทยนั้น กฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนอังกฤษได้ เพราะในกรณีที่คนอังกฤษวิวาทกับคนไทยนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนอังกฤษได้ กงสุลอังกฤษจะทำหน้าที่พิจารณาโทษของคนอังกฤษเอง แต่ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้ตีความขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตออกไปยังคนใน

บังคับอังกฤษด้วย ซึ่งนำปัญหายุ่งยากมาให้กับประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก ในระยะแรกนั้น ปัญหาจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตยังไม่เกิด เพราะจำนวนชาวต่างประเทศมีน้อยและประเทศไทยเห็นว่า เป็นการตัดความรับผิดชอบและความยุ่งยากที่เจ้าพนักงานไทยจะต้องศึกษากฎหมายยุโรปในการตัดสินคดีที่คู่กรณีเป็นชาวยุโรป ไทยจึงยกภาระในการตัดสินคดีชาวต่างประเทศให้แก่กงสุล แต่ต่อมาบ้านเมืองเจริญมากขึ้น วิธีการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ได้กลายมาเป็นเครื่องบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของไทยอย่างร้ายแรง

ปัญหาอันเกิดจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จะเห็นว่า เมื่อบ้านเมืองเจริญรุดหน้าไปรวดเร็วมาก จึงเป็นธรรมดาที่ความคิดเห็นและสภาพสังคมย่อมเปลี่ยนไปตามความเจริญของบ้านเมือง อันมีแนวโน้มไปทางอารยธรรมตะวันตก ความเจริญของบ้านเมืองได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกฎหมายที่ใช้กันตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นสิ่งล้าสมัย ไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ปัญหาที่ก่อความเดือดร้อนให้แก่รัฐบาล ก็คือ ปัญหาการยกเว้นการใช้อำนาจศาลและกฎหมายไทยให้แก่คนต่างประเทศตามสนธิสัญญาเบาว์ริง ข้อ 2

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาคนในบังคับต่างชาติไม่ก่อความยุ่งยากมากนัก เพราะจำนวนชาวต่างประเทศมีน้อย จึงเป็นการสะดวกที่ให้ชาวต่างประเทศตัดสินความกันเอง นอกจากนี้ฝ่ายไทยยังมีมาตรการในการควบคุมชาวต่างประเทศด้วย เช่น ห้ามซื้อที่ดินจำกัดขอบเขตการเดินทางไปอยู่ในระยะ 200 เส้น จากกำแพงเมืองหรือภายในระยะเวลา 24 ชั่วโมง (แถมสุข นุ่มนนท์, 2524 : 2) เป็นต้น แต่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิมที่ได้ลงนามสนธิสัญญาเป็นอันมาก การค้าต่างประเทศขยายตัวออกไป จำนวนชาวต่างประเทศ ซึ่งเข้ามาค้าขายในไทยเพิ่มจำนวนขึ้น และยิ่งไปกว่านั้นชาวยุโรปได้ถือโอกาสตีความสนธิสัญญาบิดเบือนไปจากเดิมมาก เพื่อขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปให้แก่คนเอเชียที่ประเทศของตน ตกเป็นอาณานิคมของชาติยุโรป การนับคนผู้ซึ่งไม่มีชาติกำเนิดอยู่ในความเจริญของประเทศในภาคยุโรปเข้ามาเป็นคนในบังคับนั้น เป็นข้อที่ไม่มีเหตุผลติดต่อในทางการปกครองหรือกฎหมายยุติธรรมอย่างใดเลย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 3) เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่า เพราะการมีคนในบังคับมากมายถึงอิทธิพลของชาติตนกำลังแผ่ไพศาลเป็นที่นิยมแก่ประชาชน ดังนั้นแต่ละประเทศจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะเพิ่มจำนวนคนในบังคับของตนให้มากที่สุด ฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่พยายามเพิ่มคนในบังคับให้มากขึ้นด้วยการขยายสิทธิการเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสออกไปถึงชั้นลูกหลานของคนในเอเชียที่เกิดในเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ดังนั้นระหว่าง พ.ศ.2436-2439 (ค.ศ.1893-1896) คนในบังคับฝรั่งเศสจึงเพิ่มจำนวนจาก 200 คน เป็น 300 คน และใน พ.ศ.2447 เพิ่มขึ้นอีกเป็น 8,000 คน (แถมสุข นุ่มนนท์, 2524 : 3)

การที่กงสุลต่างประเทศบิดเบือนการใช้กฎหมายและศาลไทย ให้แก่ชาวเอเชียซึ่งประเทศของตนเป็นอาณานิคมของชาติยุโรปนี้ เป็นการชี้ช่องทางให้แก่คนเอเชียที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทยเป็นเวลานานให้หลีกเลี่ยงกฎหมายไทย เช่น ชาวจีนเป็นจำนวนมากซึ่งไม่มีสิทธิพิเศษทางการศาล เพราะไม่มีกงสุลจีนได้เข้าขอเป็นคนในบังคับของประเทศที่มีสิทธิพิเศษทางกฎหมายและศาล เช่น ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เพื่อไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจกฎหมายและศาลไทย ดังนั้นชาวอิสลามที่มาจากมลายู แวกทมิฬที่อินเดียหรือชาวพม่า เขมร ญวน ซึ่งใช้วิธีการแบบชาวจีน จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นศาลไทย นอกจากชาวเอเชียต่างด้าวเหล่านี้แล้ว บางทีก็มีคนไทยบางพวกไปขอหนังสือจากกงสุลต่างประเทศ เพื่อขอเป็นคนในบังคับต่างชาติดีกด้วย เพราะหนังสือค้ำกันสิทธิพิเศษดังกล่าวนี้มีการซื้อขายอย่างลับ ๆ กันโดยทั่วไป สภาพเช่นนี้เป็นภาวะที่ประชาชนชาวไทยและรัฐบาลไทยสุดแสนจะทนทานได้ เพราะการมีคนในบังคับต่างชาติดีก ย่อมหมายถึง การที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และปัญหาในด้านบริหารประเทศมากขึ้น ศาลกงสุลซึ่งต้องการแทรกแซงกิจการภายในประเทศอยู่แล้วได้ถือโอกาสแสดงอิทธิพลของตนด้วยการเข้าแทรกแซงในการบริหารของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เช่น พ.ศ.2446 (ค.ศ.1903) กงสุลฝรั่งเศสได้ขอให้ศาลไทยปล่อยตัวนายพลอย คนไทยในบังคับฝรั่งเศส ซึ่งต้องคดีอาญาถูกขังอยู่ที่ศาลมณฑลราชบุรี โดยกงสุลฝรั่งเศสอ้างว่ามีหลักฐานในการฟ้องไม่เพียงพอ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้ยืนยันหลักฐานอย่างครบถ้วน และไม่ยอมปล่อยตัวนายพลอย ในที่สุดกงสุลฝรั่งเศสจึงยอมยุติเรื่อง (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 54)

การเป็นคนในบังคับต่างชาตินั้น มีผลดีหลายประการ ผลประโยชน์ที่เด่นชัดก็คือ การได้รับการยกเว้นจากอำนาจกฎหมายและศาลไทย ดังที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาเบาว์ริงข้อ 2 ดังนั้นเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจับกุมคนในบังคับต่างชาติ ศาลกงสุลจึงมีอำนาจสั่งปล่อยตัวได้ และกรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นเสมอมา กฎหมายไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายตะวันตกที่ใช้ในศาลกงสุลนั้น แม้มาตรการที่เลวที่สุดก็ไม่ถูกแขวนคอ การลงโทษอาญาก็ล้วนแต่สถานเบา ดังนั้นการขอเข้าเป็นคนในบังคับต่างชาติจึงเท่ากับสามารถหลบหลีกความผิดได้ จึงเป็นที่นิยมของคนต่างด้าวในไทย ส่วนประโยชน์อื่น ๆ ที่จะได้อีกก็คือ การไม่เสียเงินรัชชูปการและการได้รับยกเว้นจากการเป็นทหารเกณฑ์ เป็นต้น

ปัญหาและความยุ่งยากที่เกิดขึ้นจากการมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลไทยเป็นอันมาก เพราะชาวต่างด้าวในไทยมิได้เคารพยำเกรงกฎหมายและศาลไทย เพราะชาวต่างด้าวในไทยมิได้เคารพยำเกรงกฎหมายและศาลไทย ดังนั้นนโยบายสำคัญของประเทศในขณะนั้นก็คือความพยายามยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต การยกเลิกศาลกงสุลต่างประเทศซึ่งดูเหมือนจะเป็นความประสงค์ของทุกประเทศที่ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศตะวันตกที่ให้คนต่างชาติทั้งหลาย ซึ่งอยู่ในประเทศได้รับประโยชน์อยู่ในอำนาจกฎหมายและอำนาจศาลของบ้านเมืองนั้นแต่

อย่างเดียว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 55) แต่จะทำการนี้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายไทยเท่านั้น

รัฐบาลไทยตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญได้ จึงพยายามหาทางแก้ไขตลอดมา ซึ่งรัฐบาลได้รับรู้ข่าวคราวเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ อันเป็นแนวทางที่อาจจะทำให้หลุดพ้นจากปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ.2425 และอินเดีย ใน พ.ศ.2410 (พรรคดี ผกากรอง, 2537 : 14)

อันที่จริงหลัง พ.ศ.2435 รัฐบาลก็ได้แก้ไขระบบการศาลให้มีเอกภาพมากขึ้นแล้ว โดยให้ศาลทุกประเภทมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว เพราะมีความตระหนักว่า การเสียเสรีภาพทางการศาลนั้นก็เพราะเหตุระบบการศาลของไทยยังล้าหลังอยู่ จึงควรปรับปรุงงานดังกล่าวก่อนการปรับปรุงกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ผลจากความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการทำปฏิญญาทางการค้าร่วมกันใน พ.ศ.2430 นั้น รัฐบาลไทยมองเห็นแบบอย่างที่ดีของญี่ปุ่นในการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ญี่ปุ่นสามารถแก้ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จ เมื่อ พ.ศ.2437 จนกระทั่งญี่ปุ่นได้มาขอใช้เอกสิทธิ์ทางการศาล ในการทำสนธิสัญญาทางไมตรีกับรัฐบาลไทยในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2440 แม้รัฐบาลไทยจะเห็นว่าไม่สมควร เพราะเป็นชาติเอเชียที่เคยเผชิญปัญหาดังกล่าวเหมือนกัน แต่ก็ต้องยอมตามความต้องการของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยให้ญี่ปุ่นได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เช่น มหาประเทศอื่น ๆ และเป็นครั้งแรกที่ในสนธิสัญญาระบุให้ไทยต้องจัดทำประมวลกฎหมายสำคัญ 5 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดก ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (อิชิอิ โยเนะโอะ, 2530 : 99-102)

แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ระหว่าง พ.ศ.2440-2451 จึงมุ่งหมายไปในเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นหลัก กล่าวคือ รัฐบาลมอบหมายให้กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงเป็นประธานในการชำระประมวลกฎหมาย เมื่อ พ.ศ.2440 โดยมีผู้รับผิดชอบช่วยเหลือทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทย คือ

กรมหลวงพิชิตปรีชากร	:	ทรงเคยเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติ
พระยาประจักษ์กรจักร (แช่ม บุนนาค)	:	อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
โรลัง ยัคมิเนส	:	ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินชาวเบลเยียม
ริชาร์ดยัวร์เคิร์กแปตริก	:	ที่ปรึกษากฎหมายชาวเบลเยียม
โตกิจิ มาซาโอะ	:	นักกฎหมายชาวญี่ปุ่น

โดยผู้รับผิดชอบชุดนี้ เริ่มจัดทำประมวลกฎหมายลักษณะอาญาก่อน เพราะเห็นว่ามีจำนวนมาตราน้อย และการจัดร่างง่ายกว่าประมวลกฎหมายอื่น ๆ

ขณะเดียวกันรัฐบาลใช้วิธีทางการทูต เพื่อให้ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตผ่อนคลายลง เริ่มจากการเจรจากับอังกฤษเกี่ยวกับการสะสางและปรับปรุงการขึ้นทะเบียนของคนในบังคับอังกฤษ ในสัญญาว่าด้วยการจดทะเบียนคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยาม เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2442 (พรรคดี ผกากรอง, 2537 : 16)

อีก 1 ปีต่อมา ใน พ.ศ.2443 รัฐบาลไทยเปิดการเจรจากับฝรั่งเศส เพื่อแก้ปัญหาเรื่องคนในบังคับฝรั่งเศส ทำนองเดียวกับอังกฤษ และอีกเรื่องหนึ่งคือ การถอนทหารฝรั่งเศสออกจากจันทบุรีด้วย แม้ว่าการเจรจาอาจจะตกลงกันได้แล้วใน พ.ศ.2445 แต่ฝรั่งเศสไม่ยอมให้สัตยาบัน จึงยืดเยื้อมาจนถึง พ.ศ.2446 ซึ่งเป็นช่วงที่นายเอ็ดเวิร์ด สโตรเบล (Edward Strobel) ชาวอเมริกัน กำลังเดินทางเข้ารับตำแหน่งเป็นปรึกษาราชการแผ่นดินแทนเจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัน ยัคมินส์ Rolin Jacquemins) ที่ลาออกไป

หลังจากนายสโตรเบล ได้พบกับพระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำฝรั่งเศสที่กรุงปารีส และรับรู้ปัญหาดังกล่าวแล้ว ก็ได้ถวายคำแนะนำพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงรอมชอมกับฝรั่งเศส เพื่อผลสำเร็จในการเจรจา และพระองค์ก็ทรงเห็นชอบด้วย ดังนั้นสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2446 ผลที่ได้รับนอกจากฝรั่งเศสถอนทหารออกจากจันทบุรีแล้ว ยังสามารถสะสางปัญหาเกี่ยวกับระเบียบการจดทะเบียนคนในบังคับฝรั่งเศสให้มีข้อจำกัดมากขึ้นด้วย รวมทั้งอำนาจของศาลไทยในการตัดสินคดีแพ่งที่คนไทยเป็นจำเลย โดยให้ขึ้นศาลต่างประเทศที่กรุงเทพฯ แต่ถ้าหากคนไทยเป็นโจทก์ก็ต้องขึ้นศาลกงสุลส่วนคดีอาญายังคงขึ้นกับตุลาการฝรั่งเศส กระนั้นก็ดีฝรั่งเศสยังใช้อิทธิพลยึดครองตราไว้เป็นประกันอีก (พรรคดี ผกากรอง, 2537 : 16)

เพราะเหตุสัญญาฉบับ พ.ศ.2446 ไทยเสียเปรียบฝรั่งเศสอยู่มาก ใน 3 ปี ต่อมาไทยจึงทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสอีก เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2449 โดยมีนายสโตรเบล เป็นที่ปรึกษาการเจรจาสัญญาครั้งนี้ รัฐบาลไทยต้องใช้วิจารณ์ญาณอย่างรอบคอบวัดความสำคัญระหว่างเรื่องการเสียดินแดนกับการเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เมื่อปรากฏว่าฝรั่งเศสต้องการดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ไทยจึงเสนอการได้สิทธิทางการศาลเหนือคนเอเชียในบังคับฝรั่งเศสกลับคืนมาเป็นข้อแลกเปลี่ยน ซึ่งย่อมมีคุณค่าสูงกว่าการที่จะรักษาดินแดนเหล่านี้เอาไว้ เพราะไม่ใช่ดินแดนแท้ ๆ ของไทย

สาระสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในสนธิสัญญาฉบับนี้สรุปว่า (พรรคตี
ผกากรอง, 2537 : 17)

- 1) ให้คนในบังคับฝรั่งเศสที่เป็นชาวเอเชียซึ่งอยู่ในประเทศไทย ขึ้นอยู่ในอำนาจศาล
ต่างประเทศ ทั้งคดีแพ่งและอาญา
- 2) กงสุลมีสิทธิถอนคดีจากศาลต่างประเทศไปวินิจฉัยเองได้ ตามที่เห็นสมควร
- 3) สิทธิถอนคดีและการโอนอำนาจจากศาลต่างประเทศไปยังศาลไทย จะเกิดขึ้นต่อเมื่อ
หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และธรรมนูญศาลยุติธรรม
ผลสำเร็จจากการทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสดังกล่าว ไทยได้นำไปใช้กับอังกฤษอีกทำนอง
เดียวกัน

เท่าที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ.2444-2449 การเจรจาทางการทูตระหว่างไทยกับอังกฤษยังไม่
คืบหน้าเท่าที่ควร เพราะอังกฤษไม่ยอมผ่อนปรนเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จนกระทั่งนายสโตร
เบล ได้ถวายความเห็นให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบ ใน พ.ศ.2450
เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่ควรยกขึ้นต่อรองกับอังกฤษ และพระองค์ทรงเห็นชอบด้วย กล่าวคือ รัฐบาล
ไทยจำเป็นต้องขอให้อังกฤษเลิกปฏิญญาฉบับที่ทำไว้กับไทยเมื่อ พ.ศ.2440 เสีย นอกจากอังกฤษไม่ได้
ช่วยเหลือไทยตามสัญญาแล้ว ไทยยังต้องสูญเสียผลประโยชน์ในดินแดนตอนใต้ทั้งหมดให้อังกฤษอีก
เมื่อเปรียบเทียบกับกรยกหัวเมืองมลายูทั้ง 4 คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปะลิส ซึ่งมี
ผลประโยชน์น้อยต่อไทยให้กับอังกฤษแล้ว โดยไทยยังได้รับการผ่อนคลาเรื่องเสรีภาพทางการศาล
เป็นผลพลอยได้ รวมทั้งการสร้างทางรถไฟสายใต้ด้วยก็นับว่าเป็นผลดีต่อไทยแล้ว

ข้อต่อรองดังกล่าว ไทยกับอังกฤษตกลงกันได้ จึงลงนามในสนธิสัญญาเมื่อวันที่ 10
มีนาคม พ.ศ.2451 หลังจากนายสโตรเบลถึงแก่อนิจกรรมได้ไม่นาน แม้ว่าบรรดาเสนาบดีของไทยจะ
ไม่เห็นด้วย เพราะไม่เข้าในประเด็นการเจรจาในข้อแลกเปลี่ยนที่ยกเลิกดินแดนมลายูให้กับอังกฤษ ซึ่ง
แท้จริงแล้วไม่ใช่เพื่อการผ่อนคลาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่เพื่อยกเลิกปฏิญญาฉบับ พ.ศ.
2440 (เกษมสุข นุ่มนนท์, 2524 : 10-11)

ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาฉบับนี้ ได้รับการผ่อนคลา
ในเรื่องอำนาจการศาลเหนือคนบังคับอังกฤษที่เป็นชาวเอเชียทั้งหมด รวมทั้งชาวยุโรปด้วย โดยให้ขึ้น
ศาลต่างประเทศทั้งคดีแพ่งและอาญา แต่กงสุลยังมีสิทธิถอนคดีไปวินิจฉัยเองได้ คนในบังคับเหล่านี้จะ
เปลี่ยนไปใช้ศาลไทยทั้งหมดก็ต่อเมื่อไทยมีประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ
พระธรรมนูญศาลยุติธรรม (เกษมสุข นุ่มนนท์, 2524 : 11-13)

แม้ว่าในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1-รัชกาลที่ 3) ประเทศไทยได้ติดต่อกับค้าขายกับพ่อค้าจากทวีปยุโรปและอเมริกา จนเกิดทำสนธิสัญญาทางการค้ากันขึ้นก็ตาม แต่กฎหมายตราสามดวงก็ยังคงใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพสังคมและวัฒนธรรมไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดเหมือนในรัชกาลที่ 5 ในสมัยนี้การติดต่อกับประเทศตะวันตกของไทยได้ขยายตัวออกไปมาก ทั้งรูปแบบของการค้าและทั้งจำนวนสินค้า ปัญหาในด้านกฎหมายจึงเกิดขึ้น เช่น ปัญหาคนในบังคับและเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประเทศไทยมาก ซึ่งยังผลให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลไทยให้เป็นแบบตะวันตก

3. อิทธิพลของแนวคิดทางกฎหมายจากประเทศตะวันตก

อิทธิพลจากอารยธรรมตะวันตกคงเริ่มมีอิทธิพลต่อความคิดและทัศนคติต่อชนชั้นนำของสยามตั้งแต่ปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 3 โดยชนชั้นสูงของสยามบางท่านได้เริ่มตระหนักถึงความเจริญก้าวหน้าของชาติอำนาจตะวันตกและได้เริ่มเรียนรู้ภาษารวมทั้งวิทยาการต่าง ๆ ของตะวันตก ทั้งในทางการเมืองการปกครองและทางวิทยาการต่าง ๆ เช่น พระภิกษุเจ้าฟ้ามงกุฎเจ้าฟ้ากรมขุนอิศเรศรังสรรค์ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท หลวงนายสิทธิ (ช่วง บุนนาค) เป็นต้น (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2561 : 65) ต่อมาเมื่อเจ้าฟ้ามงกุฎได้ขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็ได้ทรงมีพระราชดำริจะเสด็จประพาสสิงคโปร์ ซึ่งขณะนั้นอยู่ในความปกครองของอังกฤษ แต่ก็เสด็จสวรรคตเสียก่อน (จาตุรงค์ รอดก้านิด, 2549 : 139) อย่างไรก็ตาม พระองค์น่าจะทรงถ่ายทอดแนวพระราชดำริดังกล่าวแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชสมบัติได้เพียงสองปี และยังเป็นเวลาที่ยังต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอยู่ ก็ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จไปยังดินแดนเพื่อนบ้านที่เป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ เพื่อทรงศึกษาลักษณะการจัดการปกครองของอังกฤษและฮอลันดา ด้วยทรงตระหนักในความเจริญก้าวหน้าของชาติเหล่านั้น ดังที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงเอิร์ลแห่งเมโย อุปราชอังกฤษ ผู้ซึ่งปกครองอินเดียในขณะนั้น โดยทรงเห็นว่า (วารุณี โอสธามย์, 2546 : 310)

“ศาสตร์แห่งการปกครองที่ชัดเจนนั้นอยู่ที่อินเดีย...ทั้งตัวเราและสภาองคมนตรีต่างเชื่อว่าไม่มีประเทศใดในบูรพาทิศนี้ มีความเข้าใจเรื่องศาสตร์แห่งการปกครองชัดเจนหรือความเป็นอยู่ของราษฎรได้รับการสงเคราะห์อย่างจริงจัง ดังที่ดำเนินอยู่ในจักรวรรดิอันยิ่งใหญ่ ซึ่งมีรัฐบาลที่ ๖๗ (เอิร์ลเมโย) เป็นผู้บริหารอย่างสามารถยิ่ง”

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มการศึกษาดูงาน โดยได้เสด็จฯ ประพาสสิงคโปร์ของอังกฤษ และเมืองปัตตาเวียและสมารังในเกาะชวา ซึ่งเป็นอาณานิคมของฮอลันดา ใน พ.ศ.2413 และในปีต่อมา (พ.ศ.2414) ได้เสด็จประพาสอินเดีย และพม่า พร้อมทั้งทรงแวะ

ที่มะละกาและปีนังด้วย โดยได้ทรงดูงานกิจการต่าง ๆ เช่น การจัดการปกครอง การทหาร และกิจการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในการเสด็จประพาสชวานั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงทอดพระเนตรและเยี่ยมชมการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน หรือที่เรียกว่าเคาน์ซิลออฟสเตทของฮอลันดาที่เมืองปัตตาเวียด้วย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการตั้งเคาน์ซิลออฟสเตทในประเทศไทย ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเสด็จเยือนอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดารอบ ๆ สยาม เมื่อยังทรงเป็นยุวกษัตริย์อยู่นั้น น่าจะมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปของพระองค์อย่างมากเท่า ๆ กับการเสด็จประพาสยุโรปใน พ.ศ.2440 และ พ.ศ.2450 หรือมากกว่า (ชาญวิทย์เกษตรศิริ, 2547 : 33)

นอกจากการเสด็จประพาสอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดา ซึ่งเป็นผลให้ได้ทรงศึกษาแนวทางการจัดการปกครองตามอย่างของประเทศตะวันตกแล้ว น่าจะเชื่อได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงศึกษาในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งที่กำลังเจริญอยู่ในประเทศตะวันตกด้วย ดังปรากฏว่าได้โปรดให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) แปลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศสยุคที่ 2 ถวาย นอกจากนี้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ยังเป็นผู้แปลกฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยเรื่องเคาน์ซิลออฟสเตท และยังได้ร่วมมือกับนายเฮนรี อาลบาสเตอร์ แปลเรื่องปรีวี เคาน์ซิลของอังกฤษมาแล้ว ถวายด้วย ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างเคาน์ซิลออฟสเตทที่ตั้งอยู่ในยุคดังกล่าวกับ Counseild'Etatของฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง ทั้งในด้านสมาชิกที่เป็นข้าราชการระดับต่ำกว่าเสนาบดีลงมา และในด้านอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและการถวายคำแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินแก่พระมหากษัตริย์ และนอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่เป็นองคมนตรีวินิจฉัยคดีด้วยในฐานะเป็นศาลรับสั่ง ตัวอย่างเช่น การชำระความกรณีพระยาอาหารบริรักษ์ทุจริตอากรค่านา การชำระความกรณีพระปรีชาภักดี (ส้า อมาตยกุล) ทุจริตและใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ Counseild'Etatของฝรั่งเศสในระยะเริ่มต้น ส่วนปรีวีเคาน์ซิลนั้นก็ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับ Privy Council ของอังกฤษ เพียงแต่ปรับปรุงลักษณะบางประการให้เหมาะสมกับประเทศไทยเท่านั้น (จาตุรงค์ รอดก้านี, 2549 : 141)

นอกจากนี้หากพิจารณาการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบของประเทศกลุ่มตะวันตก โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นการจัดการบริหารที่มีที่มาจากแนวความคิดทางกฎหมายปกครองสมัยใหม่ ที่ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ หากพิจารณาในประเด็นที่ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษจากแอนนา เลียวโนเวนส์ ซึ่งมาจากหนังสือของเธอรวมทั้งหลักฐานแวดล้อมอื่น ทำให้น่าเชื่อได้ว่า นอกจากการสอนภาษาอังกฤษแล้ว เธอยังมีบทบาทในการปลูกฝังทัศนคติตามลัทธิมนุษยนิยม ซึ่งถือเป็นรากฐานประการหนึ่งของระบบกฎหมายตะวันตก เช่น ในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ ดังที่เธอได้พยายามเรียกร้องต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องทาสในหลายต่อหลายครั้ง ซึ่งในยุโรปในยุคดังกล่าว สิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายมหาชน (จาตุรงค์ รอดกานิต, 2549 : 142)

ในแง่ของลักษณะของกฎหมายตะวันตก จะพบว่า

1. กฎหมายตะวันตกหรือกฎหมายภาคพื้นยุโรปผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยมีรากฐานจากกฎหมายโบราณบาบิโลน กรีก ยุคกฎหมายโรมัน ซึ่งกำเนิดกฎหมายสิบสองโต๊ะในปี 450 ก่อนคริสต์ศักราช กฎหมายจักรพรรดิจัสติเนียน ซึ่งมีประมวลกฎหมายจัสติเนียนก็ยังอยู่ในยุคจักรวรรดิโรมันในช่วงปีคริสต์ศักราช 528-529 (หลังจากผ่านกฎหมายสิบสองโต๊ะมาประมาณ 1,000 ปีเศษ) จากนั้นกฎหมายในภาคพื้นยุโรปก็ได้พัฒนาการใช้ไปตามรัฐต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปตะวันตก ผ่านการใช้กฎหมายมาอย่างยาวนาน ได้กรอบแนวคิดอารยธรรมทางกฎหมายมารวมไว้ในกฎหมายประเทศต่าง ๆ แถบตะวันตกจนเป็นที่ยอมรับจากอารยธรรมทั่วโลก ลักษณะสำคัญของกฎหมายตะวันตกมีดังนี้ (แสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2543 : 139)

1) การยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยเป็นที่ยอมรับว่ามนุษย์เป็นบุคคลที่มีคุณค่าเท่าเทียมกันในทัศนะทางกฎหมาย โดยถือหลักความเสมอภาคตามหลักกฎหมาย (equality before the law) มิให้ถือว่ามนุษย์เป็นวัตถุหรือทรัพย์สิน ซึ่งจะซื้อ-ขาย บังคับกันได้โดยปราศจากกฎหมายรองรับระบบทาส การค้ามนุษย์จึงต้องสูญสิ้นไป แนวคิดนี้ทำให้มนุษย์เท่าเทียมกันทางกฎหมายและเป็นฐานในการพัฒนามนุษยชาติ

2) ถือว่าเอกชนย่อมมีสิทธิสมบูรณ์ มีเอกสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งรับรองมาแต่กฎหมายโบราณให้หนักแน่นยิ่งขึ้น กฎหมายตะวันตกรับรองในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่เรียกว่าดินแดนอิสระของเอกชน (sphere of private autonomy) กล่าวคือ มีสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในการเลือกคู่สมรส เลือกอาชีพ การคบค้าสมาคม การเป็นสมาชิกสมาคมต่าง ๆ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เลือกถิ่นที่อยู่อาศัย

3) ความคิดตามหลักกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา โดยยึดตามหลักสุภาษิตกฎหมายยุคเรืองปัญญาอารยธรรม (enlightenment) ที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีโทษ” (Nulla Poena, Sine Lege) คือ การจะลงโทษบุคคลทางอาญาได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติกำหนดโทษไว้รวมตลอดถึงวิธีพิจารณาความอาญา การจับบุคคล การสอบสวน การไต่สวน ต้องใช้พยานหลักฐาน

ยันต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด มิใช่การคาดเอาเอาว่าผู้ถูกจับได้กระทำความผิดแน่จริง หากไม่
 สารภาพก็ใช้วิธีการอันทารุณโหดร้ายเพื่อให้ผู้ถูกจับสารภาพ เช่น เชียน ตี โบย บีบขมับ ตอกเล็บ จับ
 ใส่ตะกร้อให้ข้างตะ จะบโยงหรือเอาน้ำกรอกปาก ฯลฯ วิธีการเหล่านี้เคยมีในภาคพื้นยุโรปและรัฐต่าง
 ๆ ทั่วโลกมาก่อนจนลุล่วงเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 18 แนวคิดกฎหมายยุคเรืองปัญญาก็นำเรื่องพยานหลักฐาน
 มาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา การลงโทษก็ใช้พยานหลักฐานจนศาลแน่ใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงจึง
 ลงโทษ แท้จริงแล้วหลักการพิจารณาคดีเช่นนี้ ก็มีในหลักพระธรรมศาสตร์ของพระมนูในหลักอินท
 ภาษแต่ถูกละเลย และผู้ใช้อำนาจเลยชอบเขตไป เพราะประชาชนไม่รู้กฎหมายจึงยอมจำนนให้ถูก
 กระทำ

4) ความคิดเรื่องกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง โดยยึดหลักว่าการบริหาร
 ราชการแห่งรัฐต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (The principle of legality in administration)
 เจ้าพนักงานแห่งรัฐใช้อำนาจปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด จะจำกัดหรือลิดรอน
 สิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สินของเอกชนได้เฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อำนาจปกครองแห่งรัฐจึง
 ควรแยกกันตามหลักแห่งการแบ่งแยกอำนาจในแนวคิดของมองเตสกีเอร์ คือ อำนาจนิติรัฐ อำนาจ
 บริหาร และอำนาจตุลาการออกจากบุคคลในคนเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลเดียวกัน เพื่อประกันสิทธิ
 เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนมิให้ตกอยู่ในอำนาจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งใช้
 อำนาจอธิปไตยเบ็ดเสร็จ หลักการนี้ได้แพร่หลายไปใช้ เพื่อการบริหารปกครองของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก
 และนิยมเรียกหลักการนี้ว่า ระบอบประชาธิปไตย อันเป็นหลักการที่ประชาคมโลกส่วนมากยอมรับ
 และนิยมสูงสุดทั่วโลกในสมัยนี้

5) แนวคิดหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม หลักคิดนี้ถือว่าหลักกฎหมายเป็นใหญ่
 (The rule of law) นิติรัฐ (rechtsstaat) ในภาคพื้นยุโรปถือว่าประชาชนหรือพลเมืองทุกคนอยู่
 ภายใต้กฎหมายเสมอกัน ไม่มีใครได้อภิสิทธิ์เหนือกฎหมายหรือจะบัญญัติกฎหมายเพื่อบุคคลหรือกลุ่ม
 บุคคลใดโดยเฉพาะโดยปราศจากเหตุผลมิได้ การบัญญัติกฎหมายหรือให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่ม
 บุคคลใดจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (common good) หรือประโยชน์สาธารณะ (public
 interest) ดังนั้น ผู้ปกครองรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ เมื่อทำผิดกฎหมายก็ต้องได้รับการพิจารณา
 โทษตามกฎหมายเหมือนบุคคลทั่ว ๆ ไป

6) แนวคิดตามหลักสิทธิมนุษยชน (human rights) หลักคิดนี้ได้เกิดขึ้นต่อมาใน
 ระยะเวลาที่จะต้องมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้กว้างขวางมากขึ้นไปกว่าเดิม และให้มีผล
 ในทางการปกครองและการปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ โดยยึดหลักการศักดิ์ศรีของมนุษย์เป็นฐานแห่ง
 ความคิด

7) แนวคิดตามหลักสิทธิเด็กและเยาวชน โดยถือว่าเด็กและเยาวชนมีพัฒนาการ

ด้านความคิด สติปัญญา และจริยธรรมยังไม่สมบูรณ์ ขาดความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีหรืออาจมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีบ้าง แต่ก็ไม่เท่าผู้ใหญ่ และเด็กไม่สามารถคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนเองได้ จากหลักแนวความคิดนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ของสหประชาชาติ และประเทศไทยก็เข้าเป็นภาคีสมาชิกด้วย นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1898 คัมครองเด็กและเยาวชน ทำให้หลักคติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเด็กเป็นรากฐานของกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายแพ่งของประเทศไทย

ลักษณะสำคัญของกฎหมายตะวันตกหรือภาคพื้นยุโรปมีอิทธิพลต่อการปฏิรูปกฎหมายไทยและศาลไทยต่อมา ตามลำดับ (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2556 : 50)

2. เหตุผลสำคัญในการรับเนื้อหาสาระกฎหมายจากตะวันตก

ด้วยประเทศตะวันตกล่าอาณานิคมมาทางทวีปเอเชีย โดยอังกฤษยึดครองอินเดีย พม่า แหลมมลายู ส่วนฝรั่งเศสสุรุกรานกัมพูชา ญวน ลาว และบางส่วนทางตอนใต้ของประเทศจีน ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยก็ประสบภาวะการล่าเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสด้วย ชาวอังกฤษและชาวต่างชาติยุโรปอื่น ๆ เมื่อมีคดีความได้รับการพิจารณาคดีในศาลไทย ตามวิธีพิจารณาคดีแบบดั้งเดิมและกฎหมายสารบัญญัติใช้กฎหมายตราสามดวง ทำให้ชาวอังกฤษและชาวยุโรปไม่พอใจ และเห็นว่าระบบและเนื้อหาสาระกฎหมายไทย การพิจารณาคดียังมีสภาพล้าหลัง ป่าเถื่อน และไม่พัฒนา จึงมีปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตขึ้น ประเทศไทยต้องทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ.2398 มีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งทำให้คนต่างชาติที่ทำผิดอาญาในราชอาณาจักรไทยได้รับการยกเว้นไม่ต้องใช้กฎหมายไทยบังคับ ซึ่งสนธิสัญญาเบาว์ริง ข้อที่ 2 มีใจความว่า (ชาคริตอนันทรวัน, 2557 : 261)

...ถ้าคนในบังคับอังกฤษเกิดวิวาทขึ้นกับคนอยู่ในบังคับไทย กงสุลอังกฤษกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปรึกษาชำระคดีตัดสิน คนอยู่ในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะลงโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับไทยผิด ประเทศไทยลงโทษตามกฎหมายเมืองไทย ถ้าคนอยู่ในบังคับไทยเป็นความกันเอง กงสุลอังกฤษไม่เอาเป็นธุระ คนในบังคับอังกฤษเป็นความกันเอง คนไทยไม่เป็นธุระ ...

การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ เพราะอังกฤษอ้างว่ากฎหมายไทยล้าสมัย วิธีพิจารณาความยังใช้วิธีการทารุณโหดร้าย ไม่เป็นอารยประเทศ ต่อจากสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ไทยทำกับอังกฤษแล้ว ประเทศไทยยังต้องจำยอมทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันอีก 13 ฉบับ และขยายครอบคลุมไปถึงประเทศในอาณานิคมของประเทศในสนธิสัญญาด้วย

มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายในประเทศ

มูลเหตุหรือปัจจัยจากภายในประเทศไทย ในที่นี้ได้แก่ (1) ความล้าหลังของระบบกฎหมายไทย และ (2) ผลจากการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนาการปกครอง การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ และสังคมการปรับปรุงด้านการศึกษา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความล้าหลังของระบบกฎหมายไทย

หลักใหญ่ของประเทศตะวันตกในการทำสนธิสัญญากับทุกประเทศในทวีปเอเชีย ก็คือการค้าเสรีและการเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญากับความคุ้มครองของกงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตน ซึ่งในเรื่องกฎหมายและการศาลนั้นถือว่า ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลังสืบสนอยู่มาก กฎหมายตราสามดวงเป็นเพียงการรวบรวมกฎหมาย และแก้ไขให้ถูกต้องมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังคงมีลักษณะเป็นวรรณกรรมที่มีความยาว 41 เล่ม ซึ่งยากที่จะย่นย่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในศาลได้ เนื่องจากกฎหมายและการศาลเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงกันมาในขณะนั้น เพราะศาลก็คือสถาบันที่ใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ และการปฏิบัติของศาลนี้เอง ทำให้ชาวต่างประเทศรังเกียจคนไทย ก็เลยพลอยรังเกียจกฎหมายไทยไปด้วย

1) การขาดหลักประกันทางความยุติธรรม เมื่อจอห์น เบาว์ริง ราชทูตอังกฤษที่เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยใน พ.ศ.2498 ได้ยอมรับว่าโดยส่วนรวมแล้ว กฎหมายไทยดีกว่ากฎหมายจีน แต่ข้อตำหนิของกฎหมายอยู่ที่ว่ากฎหมายไทย ยังไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างพอเพียงให้แก่ชาวต่างประเทศ เพราะในประเทศซึ่งปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ในบางครั้งพระราชปรารภจะเข้าแทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย ซึ่งจอห์น เบาว์ริง ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อำนาจที่เข้าแทรกแซงในการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายนั้น มาจากราชตระกูลบ้าง จากผู้มีตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลสูง ๆ บ้าง (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 123)

2) บทกำหนดโทษที่รุนแรงและทารุณ ข้อตำหนิของกฎหมายไทยอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกำหนดการลงโทษที่รุนแรงทารุณจนชาวต่างประเทศเห็นว่าป่าเถื่อน แม้แต่คนไทยเองก็เห็นว่า เป็นสิ่งที่ทารุณน่าสะพรึงกลัว การที่กฎหมายไทยได้บัญญัติการลงโทษผู้กระทำความผิดไว้รุนแรงนั้น เชื่อว่ามีเจตนาขู่มิให้กระทำความผิดมากกว่าจะเป็นการลงโทษจริง ดังที่บัญญัติไว้ โดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงอธิบายไว้ว่าคนชั้นเก่าบัญญัติโทษเอาไว้รุนแรงจริง แต่ไม่เคยปฏิบัติรุนแรงเท่าที่บัญญัติไว้เลย (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 124)

3) ความไม่เป็นระเบียบของกฎหมาย การที่กฎหมายลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดต้องกระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่งนั้น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินไปไม่สะดวก และล่าช้า คดีจำนวนมากค้างคั่งที่ศาล เพราะผู้พิพากษาต้องเสียเวลาในการเปิดค้นดูกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้หมด ก่อนที่จะพิจารณาคดี ทั้งในด้านกฎหมายอาญา ซึ่งแทนที่จะรวมไว้

เป็นประมวลกฎหมายอย่างในปัจจุบัน กลับไปกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง เช่น ลักษณะวิอาท การทำร้ายร่างกาย ลักษณะอาญาหลวง และพระราชบัญญัติที่ออกใช้ทีหลัง เพื่อปราบปรามความผิดบางชนิด เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอั้งยี่ ร.ศ.116 พระราชบัญญัติว่าด้วยหมิ่นประมาท ร.ศ.118 ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ.116 เป็นต้น และในด้านกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือนอกจากจะอยู่ในบทพระไอยการลักษณะมรดก พระไอยการลักษณะกู้หนี้ พระไอยการเบ็ดเสร็จแล้วยังมีอยู่ในกฎหมายลักษณะลักพา ตลอดจนประกาศพระบรมราชโองการต่าง ๆ อีก เป็นต้น

4) ความล้าสมัยและความไม่เพียงพอของกฎหมายในการบังคับคดี เมื่อการค้าระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยให้สอดคล้องกับของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขาย ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งนั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสมรส การหย่าร้าง การรับมรดก การซื้อขาย การจำนอง การกู้หนี้ยืมสินตาม แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถควบคุมความเจริญของการค้าพาณิชย์และสังคมในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในรัชกาลต่อ ๆ มาได้ ส่วนกฎหมายพาณิชย์ เช่น กฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท ตัวเงิน และเช็คคนั้น ยังไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 40-43)

ข้อกล่าวอ้างว่ากฎหมายไทยล้าสมัยมีหลายประการ อาทิเช่น ประเทศไทยยังมีทาส มนุษย์ยังเป็นทาสซึ่งขายได้ ซึ่งขัดหลักการความเท่าเทียมกันและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาล ซึ่งใช้วิธีการทรมานร่างกาย ข่มขู่ให้รับสารภาพ การกำหนดโทษที่รุนแรงและน่าสะพรึงกลัว ประหารชีวิตด้วยการตัดศีรษะ มีโทษตัดตีนสินมือ จำคุก ตรวจจับ ขี้ด คา เขียน ดี ทวนด้วยหวาย ลวดหนัง ขึ้นขาหยั่งแห่ประจานรอบตลาด ริบราชบาตร สักหน้า การลงโทษจำคุกก็ไม่มีเวลากำหนดแน่นอน บางคนถูกจำคุกจนลืม ไม่มีระบบระเบียบการจำคุก

ความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพาณิชย์กรรม และธุรกรรมต่าง ๆ มีส่วนสำคัญให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการใช้กฎหมายบังคับประชาชนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตระหนักถึงเรื่องการพัฒนาชาติบ้านเมืองตามยุคสมัยและพัฒนากฎหมาย พระองค์จึงมีประกาศพระบรมราชโองการกฎหมายต่าง ๆ มากกว่า 500 ฉบับ โดยประกาศลงในวารสารราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนที่อ่านหนังสือออกรับรู้กันโดยทั่วไป ประกาศรัชกาลที่ 4 หลายฉบับบ่งบอกถึงการพัฒนาการทางสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีมากขึ้น เช่น ประกาศยกเลิกบิดามารดาหรือสามีมีอำนาจขายบุตร ภรรยาลงเป็นทาส โดยผู้จะถูกขายไม่สมัครใจยินยอม ประกาศให้บรรดาเจ้าจอมไปอยู่นอกวังหรือแต่งงานใหม่ได้ ประกาศยกเลิกประเพณีห้ามราษฎรมองดูพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลกฎหมายไทยเดิมของเราล้าหลังหลายประการ และความก้าวหน้าทาง การเมืองการปกครอง การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต่อมาประเทศไทยจึงต้องรับเนื้อหาสาระกฎหมายตะวันตกมาบัญญัติใช้ในราชอาณาจักรไทย ซึ่ง ประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชียบางประเทศได้พัฒนากฎหมายไปก่อนหน้าประเทศไทย แล้ว (จุโข อิตะ, 2530 : 1)

กล่าวโดยสรุป สนธิสัญญาที่ประเทศตะวันตกทำกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียนั้นจะมี ลักษณะคล้ายกัน คือ การค้าเสรี การเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และการคุ้มครองของ กงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตะวันตก ในเรื่องกฎหมายและการศาล จะโทษชาวตะวันตกฝ่าย เดียวคงไม่ถูกต้องนัก เพราะระบบกฎหมายและสภาพศาลของประเทศในเอเซียมีข้อบกพร่องมาก ชาวต่างประเทศไม่สามารถยอมรับได้ ในขณะที่ระบบศาลและกฎหมายของประเทศในทวีปยุโรปได้ จัดอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ดีแล้ว ประเทศไทยยอมรับความจริงในข้อที่ว่าหลักประกันความ ปลอดภัยทางกฎหมายของไทยยังไม่เพียงพอ ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลังอยู่มาก ใน ประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น บางครั้งพระราชปรรณนาจะมีส่วนเข้ามา แทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย การกำหนดการลงโทษที่รุนแรง ทารุณมากของกฎหมายไทย ยิ่งทำ ให้ชาวต่างประเทศเห็นว่ากฎหมายไทยนั้นป่าเถื่อน และรุนแรงเกินกว่าที่ประเทศที่เจริญแล้วจะ ยอมรับปฏิบัติได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามา ติดต่อและอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น ความบกพร่องของกฎหมายไทยก็ยิ่งปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้น ใน ด้านกฎหมายไม่มีความเป็นระเบียบของกฎหมาย กฎหมายลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกัน แทนที่จะรวบรวมไว้ให้อยู่ด้วยกัน กลับกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง ทำให้การพิจารณาคดีของศาล ต้องล่าช้า เพราะถูกผู้พิพากษาต้องเสียเวลาเปิดค้นดูกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้หมดก่อนจะพิจารณา คดี นอกจากนั้นยังมีความล้าสมัยและความไม่เพียงพอของกฎหมายไทยในการบังคับคดี อันนี้เป็นผล สืบเนื่องมาจากการติดต่อกันระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและ พาณิชยให้สอดคล้องกัน กฎหมายแพ่งและพาณิชยของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย กฎหมาย พาณิชยที่ว่าด้วยกฎหมาย ว่าด้วยหุ้นส่วน บริษัท ตัวเงินและเชืคนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย เลย เพราะการค้าขายแบบหุ้นส่วนบริษัทนี้ เป็นการค้าลักษณะใหม่ ไม่เคยมีในการค้าของไทยมาก่อน

ในด้านการศาลไทยนั้น ก็มีข้อบกพร่องหลายอย่าง ตั้งแต่ความสกปรกของศาล ความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งก่อให้เกิดระบบการให้สินบนแก่ผู้พิพากษา ความซับซ้อน ในการพิจารณาอันทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินคดี

การที่กฎหมายและศาลไทยมีสภาพดังนี้ ทำให้ชาวต่างประเทศตะวันตกเกรงว่า ประชาชนของตนจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรม จึงได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและศาล ซึ่งประเทศไทย ต้องยินยอมให้ตามข้อเรียกร้องนั้น เพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 10)

2. ผลจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายโดยใช้พระบรมราชโองการ จัดทำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา และเริ่มมีแนวคิดในการปรับปรุงระบบศาลไทยใหม่ แต่ผลปรากฏชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์เริ่มครองราชย์สมบัติ เมื่อ พ.ศ.2411 อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตก เข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ และประเทศข้างเคียงไทยเป็นอาณานิคม ประเทศไทยจึงต้องเร่งรีบปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยอย่างประเทศตะวันตกทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนารูปการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ด้านการศึกษา รวมตลอดถึงการพัฒนาด้านอื่น ๆ ด้วย

1) การปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน เมื่อแรกเริ่มจะมีการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน จากเดิมที่บริหารแบบเวียง วัง คลัง นา ในเขตนครหลวงหรือในเขตราชธานี ส่วนในเขตรอบนอกหรือส่วนภูมิภาคนั้น ก็จัดปกครองแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก จัดระดับเมืองเล็ก เมืองใหญ่เป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา และยังมีรัฐที่ปกครองตนเองที่เป็นประเทศราชหรือเมืองขึ้น เช่น มลายู ล้านนา ล้านช้าง สิบสองจุไท สิบสองปันนา เป็นต้น การปกครองลักษณะนี้ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและได้มีการปรับปรุงระบบพัฒนาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถครั้งหนึ่ง และใช้รูปแบบการปกครองหรือบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบนี้ มาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ.2435 ได้ยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) แบบเดิม แล้วพระองค์ทรงสถาปนาหรือตั้งกรมขึ้นบริหารราชการแผ่นดินแทนระบบจตุสดมภ์ รวมทั้งสิ้น 12 กรม คือ (ปิยนาค บุนนาค, 2553 : 71-72)

- (1) กรมมหาดไทย
- (2) กรมพระกลาโหม
- (3) กรมท่า
- (4) กรมวัง
- (5) กรมเมือง
- (6) กรมพระคลัง
- (7) กรมยุติธรรม
- (8) กรมยุทธานธิการ
- (9) กรมธรรมการ
- (10) กรมโยธาธิการ
- (11) กรมมรุธาธิการ

ทั้ง 12 กรม ต่อมายกฐานะเป็นกระทรวง ในด้านการบริหารส่วนภูมิภาคก็นำรูปแบบ มณฑลเทศาภิบาลมาใช้ และรวมประเทศราชต่าง ๆ เป็นราชอาณาจักรไทยรัฐเดียวกัน จัดรูปแบบ บริหารส่วนภูมิภาคเป็นมณฑล เช่น มณฑลพายัพ มณฑลลาวท้าว มณฑลลาวเฉียง เป็นต้น ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ทดลองรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ.2440 ด้วย

สำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนาการปกครอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และลักษณะการปกครองหัวเมือง แบบเดิมเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทรงจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม ตามแบบตะวันตก และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงเป็น สัดส่วน ไม่ก้ำก่ายกัน กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกมี 12 กระทรวง

2) การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ และสังคม นอกจากปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน แล้ว พระองค์ยังได้ปฏิรูประบบการคลัง ระบบภาษี โดยจัดให้มีการจัดระบบเก็บภาษีในหน่วยงาน เดียว คือ จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นมา พร้อมกับประกาศพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อ พ.ศ. 2416 เท่ากับเป็นการจัดตั้งกระทรวงการคลัง ดำเนินการจัดระบบการคลังแบบใหม่ของประเทศไทย ก่อนหน้าที่จะจัดระบบการคลัง การเก็บภาษีใหม่นี้ ค่าส่วย ภาษีอากร รายได้ต่าง ๆ

การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ จากสนธิสัญญาเบาว์ริง ไทยต้องยอมให้พ่อค้านำสินค้า มาขายได้ทุกชนิด และขายได้อย่างเสรี ผลคือ การค้าขายขยายตัวมากขึ้น ราษฎรทั่วไปสามารถค้าขาย กับต่างชาติได้ ข้าวเป็นสินค้าออกที่มีการส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ แบบเลี้ยงตนเอง เพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าโดยใช้เงินตราแลกเปลี่ยน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าระบบไพร่ และเกณฑ์แรงงาน ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป จึงทรงยกเลิกการเกณฑ์แรงงานเข้ารับราชการ และทรงประกาศเลิกทาส นอกจากนี้ยังมีการจัดระบบเงินตราและการธนาคาร จัดระบบการเก็บภาษี และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารเพื่อรองรับการขยายตัวทาง เศรษฐกิจ

การปรับปรุงด้านการศึกษา แต่เดิมการศึกษาตามแบบอย่างตะวันตกมีขึ้นในวังเพื่อ ฝึกคนเข้ารับราชการ ต่อมา มีการเปิดโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรทั่วไปขึ้นในกรุงเทพฯ และได้ แพร่หลายไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ประชาชนเริ่มสนใจและเห็นคุณค่าของการศึกษาแบบใหม่ ส่ง ลูกหลานเข้าเรียนมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น เพื่อ รับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงศึกษาธิการในสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปกฎหมาย และการปฏิรูประบบศาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงปฏิรูปไปพร้อม ๆ กัน รวมถึงการปฏิรูปประเทศด้านอื่น ๆ ให้ทัดเทียมกับต่างประเทศด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่ทำให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยนั้น สืบเนื่องมาจากระบบกฎหมายและการศาลของไทยแต่เดิม มีข้อบกพร่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับกาลเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาลนั้น ประเทศตะวันตกที่มาติดต่อกับไทยตั้งข้อรังเกียจว่าเป็นวิธีการป่าเถื่อน มีบทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง เกรงว่าพวกตนจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ ดังนั้นในการทำสนธิสัญญากับไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ประเทศตะวันตกเหล่านั้นได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาลให้แก่คนไทยในบังคับของตน หรือที่เรียกว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือ ให้กงสุลมีอำนาจตั้งศาลพิจารณาพิพากษาคดีคนสัญชาติของตนหรือคนในบังคับตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ในระยะแรกเมื่อมีการทำสนธิสัญญา การให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ชาวต่างชาติ ยังไม่เป็นปัญหายุ่งยากเท่าใดนัก เพราะชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในเมืองไทยยังมีเป็นจำนวนน้อย ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อการค้าขายกับต่างประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้น จำนวนชาวต่างประเทศในเมืองไทยก็เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย สิทธิสภาพนอกอาณาเขตจึงขยายครอบคลุมไปตามจำนวนชาวต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นประเทศตะวันตกยังขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนเอเชีย ซึ่งเป็นคนในอาณานิคมของตนและแก่ผู้ที่ขอเป็นคนในบังคับด้วย รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถจัดการกับชาวต่างประเทศ ทั้งชาวตะวันตกและคนในบังคับต่างชาติที่ก่อคดีความขึ้นในเมืองไทยได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้ นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหาร และพัฒนาบ้านเมือง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของประเทศ วิธีเดียวที่ไทยจะได้รับเอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมา ก็คือต้องทำการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติหรือนานอารยประเทศให้ได้นั่นเอง

บทที่ 5

การปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากปัญหาและความยุ่งยากที่เกิดขึ้นจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เพิ่มมากขึ้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะมีชาวต่างประเทศจำนวนมากขึ้น และกงสุลต่างประเทศได้บิดเบือนการให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนในเอเชียที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทยเป็นเวลานาน ให้หลีกเลี่ยงกฎหมายและศาลไทย ดังนั้นชาวมลายู ชาวอินเดีย พม่า เขมร ญวน จึงได้ขอเข้าเป็นคนในบังคับอังกฤษ และฝรั่งเศส เพื่อไม่ต้องอยู่ใต้กฎหมายและศาลไทย แม้แต่ชาวจีนก็ขอเข้าเป็นคนในบังคับของประเทศที่มีสิทธิพิเศษทางกฎหมาย ดังนั้นไทยจึงยิ่งมองเห็นความจำเป็นที่จะยกเลิกศาลกงสุลต่างประเทศ และการจะทำเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น

หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว สิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการต่อไปคือ การปรับเปลี่ยนกฎหมายให้เข้าสู่รูปแบบของกฎหมายสมัยใหม่ และถือเป็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบทำในเวลานั้น เพื่อจะได้ขอแก้ไขข้อเสียเปรียบเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งหมดหรือจัดทำประมวลกฎหมายให้เป็นแบบสมัยใหม่นั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาอันนาน แต่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะแรกคือ จะประกาศใช้กฎหมายเฉพาะเรื่อง ๆ ไป หรือว่าจะนำหลักกฎหมายแบบตะวันตกหรือจากต่างประเทศ (ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ หลักกฎหมายอังกฤษ) มาใช้ในการพิพากษาคดี หลังจากนั้นไทยจึงได้ตัดสินใจที่จะจัดทำประมวลกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรป (แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2543 : 193)

การปฏิรูปกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ก่อนจะมีการปฏิรูปกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า นั้น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก่อนแล้ว การปรับปรุงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปในลักษณะการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในสมัยของพระองค์ เช่น ประกาศอนุญาตให้คนไทยทำการค้ากับฝรั่ง พระราชบัญญัติให้ใช้เหรียญเงินบอก นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติห้ามฟัวขายเมีย ประกาศห้ามยิงกระสุนในทางเสด็จพระราชดำเนิน ประกาศกำหนดอำนาจเจ้าบ้าน และเจ้าพนักงานในการจับกุม

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศและพระราชกำหนดออกใช้ไม่น้อยกว่า 500 ฉบับ แต่ละฉบับแสดงให้เห็นถึงความคิดอันก้าวหน้าทันสมัยและน้ำพระทัยที่เมตตา กรุณา ห่วงใยราษฎร แม้ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น ประกาศคนเล่นว่าวให้

ระวังสายป่าน ประกาศแนะนำเรื่องการก่อเตาให้ถูกต้อง เป็นต้น แม้ว่าการปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเป็นเพียงการแก้ไขกฎหมายเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ก็เป็นการปูทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2523 : 11)

สมัยรัชกาลที่ 5 ก็ยังคงใช้กฎหมายที่มีอยู่เก่ามาในช่วงหนึ่งของรัชกาล และได้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่ล้าสมัย และไม่เป็นธรรม นอกจากนั้นได้มีการรวบรวมกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ ด้วยเหตุผลส่วนหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระโอรสทรงเสด็จไปศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อพระองค์ทรงเป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในสมัยนั้น และอีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทยในสมัยนั้นก็คือจะยกเลิกสิทธิสถานเอกอัครราชทูตที่ต่างชาติมีเหนือศาลไทยให้ประเทศไทยมีเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์

กฎหมายที่มีใช้อยู่ในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ได้กระจัดกระจายกันอยู่ ไม่ได้รวบรวมเป็นหมวดหมู่ มีการนำกฎหมายตราสามดวง และกฎหมายที่ตราขึ้นใช้สมัยรัชกาลที่ 1, 2, 3 และ 4 มาบังคับใช้ ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ จึงเป็นกฎหมายเก่า ล้าสมัย บางครั้งก็ไม่เป็นธรรม ไม่ได้มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่ และไม่มีการกล่าวหาความซึ่งกันและกันในลักษณะประมวลกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า Codification ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปฏิรูประมวลกฎหมายในลักษณะจัดทำเป็นประมวลกฎหมายดังกล่าว และมีการปฏิรูปการศาล โดยแบ่งแยกฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจน แต่การปฏิรูปมิได้เสร็จสิ้นลงในรัชกาลที่ 5 เรามีการปฏิรูปมิได้เสร็จสิ้นลงในรัชกาลที่ 5 เรามีการปฏิรูปต่อเนื่องมาจนตราประมวลกฎหมายหลักชุดสุดท้ายเสร็จสิ้นใน พ.ศ.2478 และทำให้ไทยได้รับเอกราชทางการศาลกลับคืนมาใน พ.ศ.2481 ซึ่งนับจากระยะแรกในการปฏิรูประบบคือ โปรดเกล้าฯ ตั้งคณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่าใหม่ เพื่อรวบรวมทำประมวลกฎหมายอาญาใน พ.ศ.2440 จนถึง พ.ศ.2481 เป็นระยะเวลาปฏิรูปประมาณ 40 ปี ได้ดำเนินการปฏิบัตินิติศาสตร์มาตลอดมาถึง 4 รัชกาล

การกล่าวในเรื่องนี้เป็นเพียงรายละเอียดที่ชี้ให้เห็นถึงความยากลำบากในการปฏิรูประบบกฎหมายและการเริ่มต้นที่จะปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยทำความเข้าใจกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ในตอนต้นรัชกาลดังนี้

การที่กล่าวว่ากฎหมายเก่าที่ไทยใช้อยู่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรม จะเห็นได้จากคำนำในพระราชบัญญัติในปัจจุบัน ที่กล่าวถึงเรื่องการกำหนดโทษ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดเวลาในการลงโทษไว้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ต้องโทษเป็นอันมาก (แสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2543 : 142)

การปฏิรูปกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งานปฏิรูปกฎหมายและการศาลเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับแรกของประเทศ เพราะปัญหาอันเกิดจากการขยายการใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตมีผลกระทบกระเทือนถึงการบริหารประเทศมากขึ้น ทางเดียวที่จะลดปัญหาดังกล่าวนี้นี้ก็คือ การจัดระบบกฎหมายและศาลไทยให้อยู่ในระดับที่ชาวต่างประเทศตะวันตกยอมรับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเร่งปฏิรูปการศาลและกฎหมายไทย การที่ต้อง “ปฏิรูป” นั้น เนื่องจากระบบกฎหมายและการศาลเดิมของไทยไม่เหมาะสมและมีข้อบกพร่องมาก จนใช้ต่อไปไม่ได้แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเปรียบระบบยุติธรรมในขณะนั้นว่าเหมือนกับ

“เรือกำปั่นที่ถูกเพรียงและปลวกกินบุโตรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้น เหมือนรั่วแห่งใด ก็เข้าไม่ตามอูดยา แต่เฉพาะที่ตรงร่วนั้น ที่อื่นก็โตรมลงไปอีก ครั้นนานเข้าเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกังขึ้นกระดานใหม่ เป็นของมั่นคงถาวรสืบไปและเป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หากไม่ก็จะต้องจบลงด้วยผุยุบไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเป็นเยียวายจนต้องจบลงฉะนั้น” (ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, 2538: 33)

ในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินตามแบบประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสามารถปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จในเร็ววันด้วยการเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองและวัฒนธรรมบางส่วน ตลอดจนระบบกฎหมายให้เป็นแบบยุโรป การที่ญี่ปุ่นซึ่งเสียเอกราชทางกฎหมายและการศาลให้แก่ประเทศตะวันตกและสามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ ก็เพราะญี่ปุ่นปรับปรุงกฎหมายของญี่ปุ่นใหม่ โดยในครั้งแรกที่ญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้แทนอิwakura (Iwakura) ไปทวีปยุโรปใน พ.ศ.2414 (ค.ศ.1871) เพื่อดูการปรับปรุงกิจการด้านกฎหมายและศาล เมื่อคณะผู้แทนเดินทางกลับมาได้เสนอรายงานว่า ในการที่จะได้สิทธิทางศาลกลับมานั้น ประเทศญี่ปุ่นจำเป็นต้องทำให้ชาวต่างประเทศ เห็นว่าญี่ปุ่นสามารถให้ความคุ้มครองปลอดภัยทางศาลได้อย่างเพียงพอ ภายใต้ระบบกฎหมายซึ่งมีมาตรฐานแบบตะวันตกมากกว่ากฎหมายแบบลัทธิศักดินาของญี่ปุ่น ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้เริ่มลงมือร่างประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนจัดระเบียบศาลตามแบบประเทศในยุโรป ใน พ.ศ.2433 (ค.ศ.1890) สมเด็จพระจักรพรรดิเมจิได้ทรงประกาศใช้ประมวลกฎหมายใหม่ พร้อมทั้งระบบการศาลสมัยใหม่ ระบบกฎหมายและศาลของญี่ปุ่นที่ปฏิรูปใหม่นี้ ส่วนใหญ่อาศัยแบบอย่างจากเยอรมันและฝรั่งเศส ซึ่งญี่ปุ่นได้จ้างนักกฎหมายจากประเทศทั้งสองเข้ามาช่วยในการร่างกฎหมาย ด้วยวิธีดังกล่าวนี้ญี่ปุ่นก็สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ (จุโข ออิดะ, 2530 : 52) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้สิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมายจากไทยอีกเนื่องจากราชอาณาจักรสยามทำสนธิสัญญาใน พ.ศ.2441 (ค.ศ.1898) ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงใช้วิธีการแบบญี่ปุ่นในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

ก่อนที่จะปฏิรูประบบกฎหมายนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องทำงานเบื้องต้นในทางยุติธรรมให้เรียบร้อยก่อน นั่นคือ การจัดระเบียบในการศาลให้เป็นแบบยุโรป โดยการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ.2435 (ค.ศ.1892) เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านยุติธรรมอย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านี้ศาลมีสังกัดกระทรวงที่แตกต่างกัน การที่ต้องจัดระเบียบด้านศาลยุติธรรมให้เรียบร้อยก่อน เรื่องกฎหมายก็เพราะปัญหาด้านการศาลนี้ เป็นปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากชาวต่างประเทศรังเกียจวิธีปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ของศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย พระราชปรรณประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ช่วยให้เห็นความไม่เป็นระเบียบและความไม่มีประสิทธิภาพของศาลไทยขณะนั้นว่า (มนู อุตมเวช, 2516 : 136)

“ทุกวันนี้คดีของราษฎรที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน อยู่ตามโรงศาลต่าง ๆ ทั้งปวงนั้น มีมากขึ้นทุกวัน เพราะอาไศรยราษฎรพลเมือง มีการค้าขายเกี่ยวข้องพัวพันถึงกันมากขึ้นประการหนึ่ง ศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายอยู่หลายกระทรวง ทั้งผู้พิจารณาและผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่าง ๆ กัน ผู้พิพากษาจะบังคับความชี้ขาด ปรับสัดยัดตัดสิน ก็อาไศรยแต่ในถ้อยคำสำนวนที่ในกระตาดสุ่มด ไม่ได้เห็นด้วยจักษุในการพิจารณาเลย จึงเป็นช่องอุบายทางทุจริตของตระลาการแลคู่ความ แม้แต่อย่างต่ำก็เป็นทางที่จะซ้ำประวิงให้ความเข้าใจได้ต่าง ๆ คดีของราษฎรจึงได้ค้างค้ำทับถมอยู่ตามกระทรวงโรงศาลนั้น ๆ มากขึ้นทุกทีกว่าจะแล้ว ได้แต่ละเรื่องก็ช้านาน เป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎร ได้ความลำบากในเรื่องนี้เป็นอันมาก”

การปรับปรุงศาลยุติธรรมโดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม ทำให้ศาลมีความเป็นระเบียบมากขึ้น ศาลต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ที่มีอยู่เดิม 16 ศาล ได้ถูกโอนให้มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม และยุบเหลือเพียง 7 ศาล คือ ศาลอุทธรณ์คดีหลวง ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร ศาลพระราชอาญา ศาลแพ่งเกษม ศาลแพ่งกลาง ศาลสรรพกร และศาลต่างประเทศ มีศาลเป็นพนักงานศาล รับฟ้องแทนกรมรับฟ้อง เมื่อศาลในกรุงเทพฯ มีระเบียบดีแล้ว งานปรับปรุงศาลหัวเมืองจึงได้เริ่มขึ้น เพื่อจะได้โอนกิจการศาลมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเหมือนอย่างศาลในกรุงเทพฯ ทำให้ระบบศาลไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวทั่วทั้งพระราชอาณาจักร ใน พ.ศ.2439 (ค.ศ.1896) ได้มีพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลหัวเมือง โดยมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นสมานายก ข้าหลวงพิเศษ ข้าหลวงพิเศษนี้มีหน้าที่เดินทางไปตรวจศาลและการทำงานของเจ้าหน้าที่ในศาลหัวเมือง รวมทั้งแก้ไขกิจการศาลหัวเมืองให้ถูกต้องตามพระธรรมนูญศาลหัวเมืองด้วย

เมื่อระบบศาลยุติธรรมเป็นระเบียบแล้ว การปฏิรูประบบกฎหมาย จึงได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจัง ใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) โดยการเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบกฎหมายเดียวกับระบบกฎหมายที่ใช้กันในทวีปยุโรป ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบกฎหมายในครั้งนี้ ความคิดในการเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบกฎหมายไทยให้เป็นระเบียบแบบตะวันตกได้เริ่มมีขึ้นล่วงหน้าแล้ว ในรัฐมนตรีสภาโดยการแนะนำของนายโรลิ่ง ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ซึ่งให้

รัฐมนตรีสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษากฎหมาย และดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกฎหมายในประเทศ (Wyatt, 2512 : 99) ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 21 เมษายน ร.ศ.114 (พ.ศ.2438) (ค.ศ.1895) ที่คณะรัฐมนตรีสภาเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้แก้ไขลักษณะวิธีการลงโทษ เพื่อให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความอาญา มีโทษ หน้าที่ของรัฐมนตรีสภาในฐานะเป็นสภาที่ปรึกษากฎหมายนี้ ต่อมาได้เป็นต้นเค้าร่างของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมาย ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการร่างประมวลกฎหมายของประเทศ

การตัดสินใจของไทยที่จะใช้ระบบประมวลกฎหมายแบบตะวันตก

ในระยะแรกก่อนการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศไทย ได้มีประกาศใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องอันเป็นกฎหมายสมัยใหม่เป็นเรื่อง ๆ ใด เช่น พระราชบัญญัติพิจารณาความโทษอาญา ร.ศ.115 ใช้แทนการพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาล พระราชบัญญัติอั้งยี่ ร.ศ.116 พระราชบัญญัติหมิ่นประมาท ร.ศ.118 พระราชกำหนดว่าด้วยการข่มขืนร่วมประเวณี ร.ศ.118 ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ.119 พระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์ผู้แต่งหนังสือ ร.ศ.120 เป็นต้น ในระยะแรกนี้นำแนวทางการศึกษาและกฎหมายอังกฤษมาใช้เป็นส่วนมาก ในโรงเรียนกฎหมายก็นำกฎหมายจากอังกฤษและประเทศอื่น ๆ ทางภาคพื้นยุโรปมาใช้ศึกษาด้วย

ในระยะแรกที่นำกฎหมายประเทศตะวันตกมาใช้ ส่วนมากมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ต่อมาอิทธิพลกฎหมายของอังกฤษค่อย ๆ ลดความสำคัญลง นายโรแลนด์ ยัคมินส์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายและราชการแผ่นดินของไทยได้เสนอให้รัฐบาลไทยจัดจ้างชาวฝรั่งเศสชาวญี่ปุ่นมาช่วยงานด้านกฎหมาย ซึ่งในการจัดทำกฎหมายแบบตะวันตกมีนักกฎหมายฝรั่งเศส คือ มงซิเยอร์ยอร์ช ปาดูซ์ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ เห็นว่า เราควรจัดทำกฎหมายตามแบบอย่างซีวิลลอว์ (Civil law) หรือแบบโค๊ด (Code) และพัฒนาโรงเรียนกฎหมายให้สอดคล้องไปในแนวทางซีวิลลอว์ด้วย แต่ความเห็นนี้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่เห็นด้วย ที่จะทำกฎหมายเป็นแบบโค๊ด ซึ่งพระราชหัตถเลขาของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแบบโค๊ดว่า (ชาคริต อนันทรามัน, 2557 : 270-271)

“ด้วยเรื่องทำโค๊ดสำหรับเมืองไทยนั้นได้พูดกันระหว่างผู้แนะนำกฎหมายหลายคนกับข้าพระพุทธเจ้าเป็นเรื่องยืดเยื้อมานานแล้ว ความเห็นของมิสเตอร์แบล็ค เป็นความเห็นอย่างอังกฤษเห็นว่า ไม่ควรมีโค๊ด ความเห็นของข้าพเจ้านั้นออกจะรักโค๊ด แต่ก็ทราบอยู่ว่าในสมัยนี้โค๊ดเป็นอันสำเร็จไปไม่ได้ ประการหนึ่ง การที่จะทำโค๊ดนั้น ยากกว่าทำรถไฟสายเมืองเพชรบุรี ฤๅบ่อน้ำหรับกรุงเทพฯ โค๊ดเมืองเยอรมัน กินเวลา 20 ปี โค๊ดญี่ปุ่น 15 ปี โค๊ดอินเดียยังไม่แล้วครบ ประการที่

สอง กินเงินมากที่ในเวลานี้คลังไม่ยอมเป็นแน่... อีกประการหนึ่งที่มีข้อพิพาทกันในระหว่างผู้แนะนำกฎหมายนั้น ถึงแม้ว่าเราสามารถจะร่างโค้ดขึ้นได้คงจะไม่เป็นที่พอใจแก่ราชการนั้น ถึงแม้มีประโยชน์แก่ราษฎร แต่เป็นการตรึงตัวข้าราชการ เจ้าหน้าที่ที่ทุกกระทรวงทบวงการลงเป็นแนวเส้นบรรทัดสงสัยว่าราชการยังดำเนินไปไม่ถึงกาลสมัยนั้น...”

(พระราชหัตถเลขากรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างใน ชาคิริต อนันทรวัน, 2557 : 271 และพัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 63)

แนวทางที่จะปฏิรูปกฎหมายไทยให้ทันสมัยจนประเทศตะวันตกยอมรับและพอใจนั้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายเก่าของไทยให้เป็นระบบกฎหมายแบบที่ใช้กันในทวีปยุโรปและอเมริกา ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหลายประเทศที่ได้ปรับปรุงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบระบบกฎหมายอย่างในประเทศตะวันตกแล้ว เช่น ในทวีปอเมริกาใต้ ได้แก่ ประเทศเอกวาดอร์ โคลัมเบีย อุรุกวัย เป็นต้น ในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศอินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลี และอียิปต์ เป็นต้น ในการที่ประเทศไทยจะทำการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายใหม่นี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าจะเลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศใดเป็นหลักในการชำระกฎหมายไทย ระบบกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้น และที่อยู่ในข่ายการพิจารณาของคณะกรรมการชำระและร่างประมวลกฎหมายมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายอังกฤษ (English common law system) และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil law system) นับได้ว่าขณะนั้นระบบกฎหมายไทยอยู่ระหว่าง 2 แพร่ง ไม่รู้จะดำเนินไปทางใดดีถึงจะเหมาะสมกับประเทศ ในขั้นแรกคณะกรรมการชำระร่างประมวลกฎหมายก็ใครที่จะนำเอาระบบกฎหมายอังกฤษมาเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย ทั้งนี้เพราะนักกฎหมายไทยและผู้พิพากษาไทยมีความคุ้นเคยกับระบบกฎหมายอังกฤษ มากกว่าระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ทั้งศาลไทยในขณะนั้นได้ใช้กฎหมายอังกฤษอยู่หลายลักษณะ นักกฎหมายไทยชั้นนำก็ได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น และได้เห็นความมีประสิทธิภาพของกฎหมายอังกฤษที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ แต่หลังจากที่ได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว คณะกรรมการจึงได้ลงความเห็นว่ ระบบกฎหมายอังกฤษนั้น เหมาะสมกับประชาชนชาวอังกฤษมากกว่าประเทศอื่น ๆ และเป็นการยากที่ประเทศอื่นจะปรับปรุงประเทศและประชาชนให้เหมือนกับชาวอังกฤษได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายอังกฤษเป็นกฎหมายที่ใช้ขนบธรรมเนียมและคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก ตัวบทกฎหมายมิได้รวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่เรียงลำดับมาตรา จึงเป็นการลำบากแก่การศึกษา

ดังนั้นทางเลือกอีกประการหนึ่งของกรรมการตรวจชำระกฎหมายจึงเหลืออีกทางหนึ่งก็คือ ระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายโรมันเป็นหลักและมีการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายอย่างมีระเบียบเข้าใจง่าย คณะกรรมการตรวจและร่างกฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ระบบประมวลกฎหมายนี้เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่าระบบกฎหมายอังกฤษ เพราะประเทศไทย

ขณะนั้นกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ทาง สิ่งที่สำคัญที่สุดทางด้านกฎหมายก็คือ ความชัดเจน เข้าใจง่าย และใช้สะดวก สำหรับสาธารณชนต้องให้เขาเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของเขา สำหรับผู้พิพากษาต้องให้สามารถใช้อ้างอิงได้ในเวลาพิพากษาคดี (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 61)

และประการที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทย เลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ก็คือ ความต้องการเปลี่ยนแปลงสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจากประเทศต่าง ๆ ประเทศเหล่านั้นยกเว้นอังกฤษใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้นการที่ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายเดียวกับประเทศเหล่านั้น ย่อมทำให้กฎหมายไทยอยู่ในระดับที่น่าพอใจของมหาอำนาจง่าย ขึ้น ซึ่งย่อมเป็นความสะดวกแก่ฝ่ายไทยในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญา เพื่อยกเลิกข้อเสียเปรียบทางกฎหมายและการศาล

ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้เลือกเอาระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย แม้ว่าการทำประมวลกฎหมายจะเป็นเรื่องที่ยากก็ตาม

หลักในการร่างกฎหมายและกฎหมายประเภทต่าง ๆ

การเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายในครั้งนี้มิใช่เป็นการลอกแบบจากกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหรือในอเมริกา เพราะหาทำเช่นนั้นแล้ว งานร่างกฎหมายอาจจะเป็นงานที่ง่ายมาก และผลที่ออกมาก็คือกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของบ้านเมือง ในการปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึงเหมาะสมของกฎหมายต่อขนบธรรมเนียมและความผาสุกของราษฎรเป็นสำคัญ พระราชดำรัสในพระราชพิธีเปิดรัฐมนตรีสภาได้แสดงให้เห็นหลักสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายจากต่างประเทศมาเป็นของไทยเป็นอย่างดีว่า

“เราไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง กฎจะจัดการแก้ไขธรรมเนียมที่มีอยู่ทุกวันนี้ให้ใหม่ไปหมดสิ้นทีเดียว และไม่ควรที่จะลบตาเอาอย่างทำตามธรรมเนียมที่มีในที่อื่น หากว่าเราจะต้องค่อย ๆ ทำการให้ดีขึ้นโดยลำดับ ในการที่เป็นสิ่งต้องการจะจัดให้ดีขึ้นแล้ว แลเลิกถอนแต่สิ่งที่เห็นเป็นแน่แท้ว่าไม่ดี ฤเป็นของใช้ไม่ได้แล้วเท่านั้น ทุก ๆ เมืองอื่น ๆ แลในเมืองนี้เป็นสำคัญทั้งสิ้น ย่อมมีธรรมเนียมหลายอย่างซึ่งเป็นที่จะต้องนับถือกัน ไม่ใช่เพราะว่าเป็นธรรมเนียมเก่าแก่มาแต่โบราณเสมอเหมือนกับอายุของประเทศนี้อย่างเดียว หากเพราะว่าเป็นธรรมเนียมที่สนิทแนบแน่นแน้นน้ำใจและความเชื่อมั่นของอาณาประชาราษฎร และเพราะว่าถ้าจะเลิกถอนธรรมเนียมเช่นนี้เสียก็จะเป็นแต่เพียงที่จะเป็นภัยเกิดขึ้นแก่เมืองที่ตั้งอยู่ได้อย่างเดียว หากจะกระทำให้อาณาประชาราษฎรไม่เป็นผาสุกด้วย” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 64)

พระราชดำรัสในเรื่องกฎหมายดังกล่าวนี้ได้เป็นหลักฐานสำคัญของคณะกรรมการร่างกฎหมายในสมัยพระองค์และสมัยต่อมาด้วยดังจะเห็นได้จากการร่างประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นงานชิ้นแรกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการได้พยายามอย่างที่สุดที่ไม่คัดลอกประมวลกฎหมายจากต่างประเทศฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แม้ว่าจะเป็นฉบับที่ยอมรับกันว่าสมบูรณ์ที่สุด เช่น ประมวลกฎหมายของประเทศเยอรมันก็ตาม (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 64)

เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวก่อนที่จะทำการร่างกฎหมาย คณะกรรมการร่างกฎหมายจำเป็นต้องทำงานขั้นต้น 2 ประการ คือ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 64-65)

1. งานสำรวจปัญหาในกฎหมายไทย และคำพิพากษาของศาลไทย รวมทั้งประมวลกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อพิจารณาความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงระหว่างกฎหมายไทยและประมวลกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศที่นำมาพิจารณานี้ได้เลือกเฉพาะกฎหมายที่ดีที่สุด เช่น ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกฎหมายที่ชัดเจน และใช้มาเป็นเวลานาน กฎหมายอังกฤษซึ่งนักกฎหมายไทยคุ้นเคยมากกว่ากฎหมายของประเทศอื่น ๆ ประมวลกฎหมายสวิตและญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบัญญัติที่ทันสมัยและใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประมวลกฎหมายเยอรมัน ซึ่งถูกต้องตามหลักวิชามากที่สุด เป็นต้น

2. งานพิจารณาความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น เพื่อความผาสุกของราษฎร การสำรวจความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ทำได้โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการร่างกฎหมายและเจ้าหน้าที่ผู้สันักตดกรณีแต่ละเรื่องความร่วมมือกันดังกล่าวนี้จะทำให้ต้นร่างกฎหมายมีหลักทฤษฎีและวิธีปฏิบัติอันเหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของบ้านเมือง ในการจัดปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ระบบที่ดีที่สุดในการกำจัดอาชญากรรม ควรเป็นอย่างไร ในการร่างกฎหมายอาญาได้มีการสำรวจปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ได้ศึกษาวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ เป็นต้น

หลังจากได้พิจารณาและรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสำรวจดังกล่าวแล้ว งานร่างกฎหมายจึงเริ่มขึ้น ภาษาที่ใช้ในการร่างกฎหมาย ได้แก่ ภาษาอังกฤษ เพราะเป็นภาษาที่คณะกรรมการร่างกฎหมายชาวไทย และชาวต่างประเทศเข้าใจมากที่สุด ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่างกฎหมายทุกคนแล้วจะได้รับการแปลเป็นภาษาไทย แล้วนำขึ้นเสนอต่อคณะองคมนตรี เพื่อให้ตรวจทานก่อนที่พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย

นี่เป็นหลักและวิธีการในการร่างประมวลกฎหมายของไทย ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกแสดงให้เห็นถึงหลักการเหล่านี้ได้ดี รวมทั้งประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ออกตามมาภายหลัง ก็ได้ดำเนินตามหลักดังกล่าวนี้

ถึงแม้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์จะมีแนวความคิดแตกต่าง แต่พระองค์ทรงพิจารณาไปภาคหน้าและผลที่กระทบต่อประเทศในขณะนั้น พระองค์ทรงตัดสินพระทัยที่จะจัดทำระบบกฎหมายไทยตามแบบประมวลกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรปอันใช้ระบบซีวิลลอว์ (Civil law) แต่แนวคิดตามหลักกฎหมายอังกฤษก็ยังได้บรรจุไว้ในกฎหมายไทยหลายเรื่อง เช่น ลักษณะพยาน ล้มละลาย หุ้นส่วน บริษัท ตัวเงิน เป็นต้น

1. ประมวลกฎหมายอาญา งานร่างประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายลักษณะอาญาได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งคณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายขึ้น ให้ทำงานร่างกฎหมายโดยเฉพาะ คณะกรรมการชุดนี้มีพระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเป็นประธาน ส่วนกรรมการอื่น ๆ นั้นประกอบด้วยทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงพิชิตปรีชากร อดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประจักษ์กรจักร (แช่ม) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป นายริชาร์ดเกิร์กแปตริก (Richard Kirkpatrick) เนติบัณฑิตชาวเบลเยียมที่ปรึกษากฎหมาย และนายโตกิจิ มาซา (Tokichi Masao) เนติบัณฑิตชาวญี่ปุ่นที่ปรึกษาราชการกระทรวงยุติธรรม (จุโซ ออิตะ, 2530 : 134-135)

การที่เลือกทำประมวลกฎหมายอาญาก่อนประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็เพราะว่าในขณะนั้นคนไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในการชำระกฎหมายแบบระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย และในบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ กฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุดและศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะเริ่มงานตรวจชำระและจัดร่างประมวลกฎหมายโดยการร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นก่อน คณะกรรมการชุดนี้ทำงานร่างกฎหมายไม่เสร็จสมบูรณ์ เพราะไปเสียเวลากับการพิจารณาหลักการทั่วไป ของการยกร่างกฎหมายมากเกินไป และต่อมานายเกิร์กแปตริกถึงแก่กรรมลง ทำให้งานร่างกฎหมายชะงักไปพักหนึ่งจนกระทั่งนายชเลสเซอร์ (Schelessor) นักกฎหมายชาวเบลเยียมได้เข้าทำงานต่อ งานร่างกฎหมายจึงดำเนินต่อไปอีก ดังนั้นงานที่คณะกรรมการชุดนี้ทำไว้จึงได้แก่ การรวบรวมพระราชกำหนดบทอัยการที่สมควรใช้ต่อไปได้ และเรียบเรียงขึ้นไว้เป็นร่างกฎหมายยังมิได้ตรวจชำระเนื่องจากติดการเจรจาทำสนธิสัญญาระหว่างไทยและฝรั่งเศสใน พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) งานร่างกฎหมายได้หยุดชะงักไปชั่วระยะเวลานึง

งานร่างกฎหมายได้เริ่มขึ้นใหม่ใน พ.ศ.2447 เมื่อไทยได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศส เรียบร้อย รัฐบาลไทยได้จ้างนายยอร์ช ปาดูซ์ (George Padoux) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ผู้มีความชำนาญในการร่างและเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศ ให้เข้ารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย ตามสนธิสัญญา พ.ศ.2447 ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ 1 ชุด ให้รับ

ร่างกฎหมายอาญาที่คณะกรรมการร่างกฎหมายชุดก่อนทำไว้ไปตรวจชำระแก้ไขงานร่างประมวลกฎหมายของคณะกรรมการชุดใหม่นี้แบ่งออกเป็นชั้น ๆ คือ

1) การยกร่างกฎหมาย การเปลี่ยนแปลง 2 ประการ ได้เกิดขึ้นในการร่างกฎหมายของคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย ซึ่งมีนายยอร์ช ปาดูซ์เป็นประธาน คือ

ประการแรก ได้แก่ การยกเลิกร่างประมวลกฎหมายอาญาของคณะกรรมการชุดแรก เดิมนั้นคณะกรรมการร่างกฎหมายอาญาชุดใหม่นี้ได้รับมอบหมายให้ตรวจแก้ไขร่างประมวลกฎหมายอาญาเดิมเท่านั้น แต่ครั้งนายปาดูซ์ได้ตรวจดูร่างประมวลกฎหมายอาญานั้นแล้วเห็นว่าร่างประมวลกฎหมายนั้นใช้ไม่ได้ เพราะใช้เทียบจากประมวลกฎหมายอาญาอินเดีย ซึ่งไม่ใช่เป็นระบบกฎหมายแบบภาคพื้นทวีปยุโรป แต่เป็นการนำหลักกฎหมายแองโกลแซกซอนมาบัญญัติในรูปประมวลกฎหมายเท่านั้น นายปาดูซ์จึงได้ยกร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใหม่ ให้มีลักษณะเป็นระบบประมวลกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายในภาคพื้นทวีปยุโรปอย่างแท้จริง โดยอาศัยเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส และฮอลันดาเป็นหลัก (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 68)

การที่นายปาดูซ์ยกเลิกร่างประมวลกฎหมายอาญาเดิม ซึ่งกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงเป็นประธานในการร่างนั้น ทำให้กรมหมื่นราชบุรีฯ ไม่ทรงรับตำแหน่งประธานกรรมการร่างกฎหมายชุดใหม่นี้โดยทรงให้เหตุผลว่า งานร่างกฎหมายเป็นงานที่กินเวลามาก พระองค์มีงานประจำอยู่มากแล้ว เกรงว่าจะทำงานไม่ตลอด พระองค์ไม่ทรงปรารถนาที่จะรับผิดชอบในการทำงานที่พระองค์มิได้ทรงกระทำ ดังนั้นนายปาดูซ์จึงต้องรับหน้าที่เป็นประธานในการร่างกฎหมายอาญา

การที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงปฏิเสธตำแหน่งประธานกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญา ทั้ง ๆ ที่โดยตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแล้ว พระองค์ควรรับผิดชอบในเรื่องนี้ มิใช่เพราะทรงมีเวลาไม่เพียงพอตามที่พระองค์ทรงอ้างแต่อย่างเดียว หากเป็นเพราะพระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยในเรื่องที่ประเทศไทยจะร่างประมวลกฎหมายอาญาตามระบบประมวลกฎหมาย พระองค์ได้เคยเสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้ระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งพระองค์ทรงมีความชำนาญเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมาย แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย น่าจะเป็นด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่ทรงพอพระทัย และไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมาย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 69) แม้ในคราวที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการชั้นสูงตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2449 พระองค์ก็ได้เข้าร่วมตรวจร่างประมวลกฎหมายด้วย พระองค์

ทรงเสด็จยุโรปกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบหน้าที่ให้นายมาเซา และนายแบล็กที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงยุติธรรม ทำการตรวจร่างประมวลกฎหมายแทนพระองค์ การที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เสด็จยุโรปในคราวนั้น เจ้าพระยามหิธร(มาชาโอะโตกิจิ) ได้เล่าถึงสาเหตุเพิ่มเติมอีกว่า เป็นเพราะพระองค์ไม่พอพระทัยร่างกฎหมายอาญาที่นายปาตูชร่างขึ้น และกรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเป็นประธานในการตรวจร่าง ทรงให้เหตุผลว่ากฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นตามพระประสงค์ของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นนักปกครอง มิใช่นักกฎหมายจึงมีวิธีจูงใจให้จำเลยรับสารภาพ เพื่อจะได้ลดโทษตามมาตรา 59 เพื่อให้คดีเสร็จไปโดยเร็ว กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเห็นว่าไม่ต้องกับหลักยุติธรรม และหลักการของนักนิติศาสตร์ พระองค์จึงทรงหลีกเลี่ยง ไม่รับผิดชอบกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาภายหลังพระองค์ทรงแต่งคำอธิบายกฎหมายอาญาฉบับนี้ขึ้น พร้อมด้วยคำแปลภาษาไทยที่ถูกต้องกับต้นร่างเดิม ยิ่งกว่าที่ปรากฏเป็นตัวบทกฎหมาย หนังสือทั้งสองเล่มนี้ขายดีมากจนพระองค์สามารถซื้อตำรากฎหมายจากต่างประเทศมาตั้งห้องสมุดใหญ่ขึ้นในวัง (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 70)

ประการที่สอง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการร่างกฎหมายและวิธีการร่างกฎหมาย นายปาตูได้ทำรายงานถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ.2448 (ค.ศ. 1905) ว่าควรมีคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญา 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก ได้แก่ ผู้พิพากษาไทยที่มีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีเป็นอย่างดี และข้าราชการกระทรวงยุติธรรมที่ความรู้ทางกฎหมายดี

ประเภทที่สอง ได้แก่ ชาวต่างประเทศที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เช่น นายแบล็ก (Black) นายมาเซา (Masao) นายโบดู (Baudour) เพื่อจะได้ปรึกษาปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจตะวันตก

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นด้วยที่จะให้มีที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ทรงเห็นว่าจะเป็นทางให้ต่างประเทศเข้าแทรกแซงในเรื่องกฎหมายอันเป็นเรื่องภายในประเทศ ซึ่งมีควรให้ต่างประเทศมีอิทธิพลได้ พระองค์จึงมิได้ทรงแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศเป็นคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายที่นายปาตูเสนอคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญาชุดใหม่นี้ ประกอบด้วยพระอรรถการประสิทธิ์ (ปลื้ม) ผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศ หลวงสกลสัตยาทร (ทองบุญ) ผู้พิพากษาศาลแพ่ง นายวิลเลียม ทิลเลเก (William Tilleke) ผู้แทนเจ้ากรมอัยการ

วิธีการร่างกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงใหม่นั้น คือ คณะกรรมการชุดนี้จะไม่ร่วมกันร่างกฎหมายเหมือนอย่างกรรมการชุดก่อนทำ เพราะทำให้เกิดการโต้เถียงกัน อันทำให้งานร่างประมวลกฎหมายล่าช้าไป นายปาตูมีความเห็นว่า “งานร่างกฎหมายโดยหลายบุคคลทำงานรวมกันในงานปฏิบัติแล้วย่อมเป็นไปไม่ได้” (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 134)

เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น นายปาดูจึงให้คณะกรรมการร่างกฎหมายศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ ก่อนทำการตรวจร่างกฎหมาย คือ

(1) อำนาจในการลงอาญาของศาลต่าง ๆ และการปรับปรุงการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อให้ประมวลกฎหมายที่จะร่างออกมาสอดคล้องกับขบวนการลงอาญาของศาลไทย เพื่อว่าเจ้าหน้าที่อัยการจะได้ไม่ต้องประสบความยุ่งยากในการใช้ประมวลกฎหมายอาญานับใหม่

(2) ทฤษฎสถานและการปฏิบัติต่อนักโทษผู้ต้องหา ความแตกต่างระหว่างการจำคุกธรรมดา และการจำคุกชนิดที่ต้องทำงานหนัก ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของไทย ให้เข้ากับประมวลกฎหมายอาญาของต่างประเทศ

(3) ค่าปรับและประโยชน์ที่จะได้จากการจำคุกแทนการปรับในการร่างประมวลกฎหมายอาญา นายปาดูได้ศึกษาและเปรียบเทียบหลักกฎหมายอาญาของต่างประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เยอรมัน เดนมาร์ก อังกฤษ อินเดีย ญี่ปุ่น และอียิปต์ แล้วจึงร่างประมวลกฎหมาย งานร่างและการตรวจแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเสร็จใน พ.ศ.2448 (ค.ศ.1905) แล้วจึงได้พิมพ์ร่างกฎหมายส่งไปให้กระทรวงต่าง ๆ พิจารณา เพื่อว่ามีข้อขัดแย้งหรือข้อสงสัยประการใด คณะกรรมการร่างกฎหมายจะได้ทำการแก้ไข และอธิบายให้กระทรวงต่อไป

2) การตรวจและการแก้ไขร่างกฎหมาย เพื่อให้ประมวลกฎหมายอาญามีข้อบกพร่องน้อยที่สุด นายปาดู จึงได้กราบบังคมทูลเสนอให้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้น เพื่อพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายอาญาอีกหนหนึ่งก่อนจะประกาศใช้กฎหมาย ดังนั้นในเดือนธันวาคม พ.ศ.2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการชั้นสูงตรวจแก้ร่างกฎหมายอาญาตามข้อเสนอของนายปาดู คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 พระองค์ คือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 135-136)

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดี กระทรวงต่างประเทศ

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์ เสนาบดี กระทรวงนครบาล

พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม

คณะกรรมการชั้นสูงชุดนี้มีหน้าที่ตรวจร่างกฎหมายอาญาและวินัยบัญญัติกฎหมายเป็นขั้นสุดท้าย ก่อนทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในตอนแรกนายปาดูต้องการให้คณะกรรมการชั้นสูงนี้ประชุมต่างหาก และนายปาดูจะมาอธิบายข้อความในกฎหมายให้แจ่มแจ้งเฉพาะพระองค์ในตอนหลัง แต่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงพิจารณาว่ากรรมการทุกท่านเป็นเสนาบดีมีหน้าที่การงานประจำต้องทำมาอยู่แล้ว ควรให้คณะกรรมการพิจารณาเฉพาะข้อขัดข้องที่

เป็นปัญหาโต้แย้งในกฎหมาย และเมื่อประกาศประมวลกฎหมายแล้ว ควรให้รอการใช้กฎหมายอย่างน้อย 1 ปี เพื่อให้เวลาผู้พิพากษาได้มีเวลาศึกษาเข้าใจกฎหมายก่อน

คณะกรรมการชั้นสูงได้เริ่มลงมือประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2449 (ค.ศ.1906) เพื่อจะได้เร่งให้ประมวลกฎหมายอาญาเสร็จทันเวลาที่เสด็จกลับจากประพาสทวีปยุโรป ตามที่ทรงมีพระราชปรารภไว้ ที่ประชุมได้ตกลงกันว่าควรตรวจร่างกฎหมายภาษาอังกฤษให้เรียบร้อยก่อน แล้วจึงให้แปลเป็นภาษาไทย ในการตรวจร่างกฎหมายนี้ ที่ประชุมอนุญาตให้กรรมการเอาร่างกฎหมายไปอ่านพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมตัดทอนได้ และนายปาดูจะได้กำหนดวันที่จะประชุม หากกรรมการแต่ละพระองค์เพื่อตอบข้อสงสัย ความตอนใดในกฎหมายที่มีปัญหาให้นำเข้ามาชี้ขาดกันในที่ประชุมคณะกรรมการชั้นสูงตรวจกฎหมายอาญา (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 73)

ในระหว่างการตรวจชำระร่างกฎหมายอาญานี้ กระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับร่างประมวลกฎหมายอาญาไปเมื่อครั้งร่างเสร็จใหม่ ๆ ได้ส่งปัญหาให้คณะกรรมการชั้นสูงพิจารณาด้วย เช่น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครานุรักษ์ เสนาบดีกระทรวงวัง ทรงข้องพระทัยเกรงว่าประมวลกฎหมายอาญาจะลบล้างกฎหมายจารีตประเพณี ศาลฎีกากระทรวงยุติธรรมได้ให้พระยาจักรปาณี ศรีศีลวิสุทธิ (ลออ ไกรฤกษ์) ชี้แจงไปว่า กฎหมายลักษณะอาญานี้ไม่ลบล้างกฎหมายจารีตประเพณี และกฎหมายทหาร (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 74) และกรมไปรษณีย์เกรงว่า หากใช้กฎหมายลักษณะอาญาจะเกิดความลำบากในการฟ้องร้องคนในบังคับต่างประเทศ เพราะกฎหมายไปรษณีย์เดิมทุกประเทศรับรองแต่กฎหมายลักษณะอาญานี้ ต่างประเทศยังไม่รับรอง นายปาดูได้เสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้รัฐบาลออกประกาศว่ากฎหมายไปรษณีย์ยังคงใช้บังคับกับคนต่างประเทศอยู่ แม้ว่าประเทศไทยจะใช้กฎหมายลักษณะอาญาแล้วก็ตาม (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 74)

3) การแปลและพิมพ์ประมวลกฎหมาย การตรวจร่างกฎหมายอาญาได้เสร็จในเดือน มีนาคม พ.ศ.2449 (ค.ศ.1906) งานขั้นต่อไป คือ การส่งร่างกฎหมายที่เป็นภาษาอังกฤษไปแปลเป็นภาษาไทย ในการแปลร่างกฎหมายนี้ต้องอาศัยความรู้ความสามารถในเชิงภาษาเป็นอย่างมาก คือ ผู้แปลต้องมีความรู้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทยเป็นอย่างดี เพื่อจะได้แปลร่างกฎหมายเป็นภาษาไทยได้ถูกต้อง กระชับ รัดกุม และตรงกับความหมายเดิม เพื่อให้งานแปลร่างกฎหมายถูกต้องอย่างสมบูรณ์ คณะกรรมการชั้นสูงได้ขอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่งตั้งพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนศิริธัชสังกาศ พระยาประชาภิจักรจักร (แหม่ม บุนนาค) พระบริรักษ์จตุรงค์ เป็นกรรมการตรวจแก้ไขภาษาไทยในประมวลกฎหมายอาญา

งานแปลร่างกฎหมายเป็นภาษาไทย เสร็จเมื่อ พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907)งานขั้นต่อไป ได้แก่ การพิมพ์กฎหมายเพื่อประกาศใช้ ในการพิมพ์ประมวลกฎหมาย คณะกรรมการร่างกฎหมาย

ได้ตกลงให้พิมพ์เป็น 3 ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศส การที่พิมพ์เป็นภาษาอังกฤษก็เพื่อให้ชาวต่างประเทศสามารถเข้าใจกฎหมายไทยได้ เพราะภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่ชาวต่างประเทศเข้าใจได้มากที่สุด ส่วนภาษาฝรั่งเศสนั้น เป็นภาษาที่นิยมใช้มากในวงการกฎหมาย เพราะประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแบบฉบับประเทศหนึ่งของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้นการพิมพ์กฎหมายไทยเป็นภาษาฝรั่งเศส จึงเป็นการแสดงถึงความก้าวหน้าของระบบกฎหมายไทยให้ทุกประเทศได้รับทราบด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 138)

ในตอนแรกของการพิมพ์กฎหมายเป็นภาษาต่างประเทศ เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาล ได้ให้พิมพ์กฎหมายเป็นภาษาจีนไว้ด้วย เนื่องจากเห็นว่ามิชชันนารีเป็นจำนวนมากในประเทศไทย เจ้าพระยาอมราชได้ว่าจ้างชาวจีน ชื่อนายโซเทียนจือ ให้แปลกฎหมายลักษณะอาญาเป็นภาษาจีน แต่มีพันได้แปลเสร็จ เจ้าพระยาอมราชได้สั่งล้มเลิกการแปล เพราะเห็นว่าจะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นภายหลัง ถ้าทางราชการรับรองการพิมพ์กฎหมายเป็นภาษาจีนต่อไปจะกลายเป็นธรรมเนียมว่า เมื่อจะออกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายใหม่ ก็ต้องพิมพ์เป็นภาษาจีนด้วย เพราะชาวจีนจะอ้างได้ว่าไม่เข้าใจภาษาไทย เจ้าพระยาอมราชจึงได้เลิกการพิมพ์กฎหมายเป็นภาษาจีนอย่างเป็นทางการ ปล่อยให้ชาวจีนจัดพิมพ์เป็นเรื่องส่วนบุคคล เพื่อจะได้ไม่ก่อปัญหาขึ้นภายหลัง (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุญ, 2516 : 76)

4) การประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา ในที่สุดประมวลกฎหมายอาญาได้เสร็จเรียบร้อย และนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเสด็จกลับพระนคร ใน พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) พระองค์ทรงตรวจแก้ไขด้วยพระองค์อีกหนหนึ่ง หลังจากที่ได้ทรงปรึกษากับรัฐมนตรีสภาแล้ว ได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เป็นประมวลกฎหมายอาญาในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451 (ค.ศ.1908) กฎหมายลักษณะอาญาเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยอันเป็นการยกระดับประเทศขึ้นสู่ระดับอารยประเทศ กล่าวได้ว่า วันที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาเป็นวันสำคัญในประวัติศาสตร์การทำงานของกระทรวงยุติธรรม (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุญ, 2516 : 74)

กฎหมายลักษณะอาญานี้ นับว่าเป็นประมวลกฎหมายอาญาที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น เพราะได้นำหลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่นิยมอยู่ในประเทศต่าง ๆ ขณะนั้นมาพิจารณาตัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองไทย แนวความคิดในเรื่องการกระทำผิดและความรับผิดชอบของบุคคลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาใหม่มีเพียง 6 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ให้อยู่ภายในเขตอันมีกำหนด รับทรัพย์ และเรียกประกันทัณฑ์บน หลักเกณฑ์การลงโทษดำเนินไปตามประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป คือ มีการลงโทษผู้สมรู้ร่วมคิดกระทำผิด กำหนดอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ เหตุลดหย่อนผ่อนโทษ และเพิ่มโทษ การลงโทษผู้กระทำผิดหลายครั้งโดยไม่หลาบจำ การลงโทษผู้กระทำความผิดที่ยังเป็นผู้เยาว์ นอกจากนี้ข้อที่น่า

สังเกตอีกประการหนึ่งในประมวลกฎหมายอาญานี้ คือ มีแนวความคิดที่แยกลักษณะคดีแพ่งออกจากคดีอาญาโดยเด่นชัด ซึ่งในกฎหมายเดิมยังปะปนกันอยู่ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 75)

กฎหมายลักษณะอาญาฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 340 มาตรา เมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญาของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น อินเดีย แล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายลักษณะอาญาของไทยมีบทบัญญัติที่สั้น กะทัดรัด เข้าใจง่าย สะดวกแก่การใช้มากกว่า มีข้อบกพร่องน้อยกว่าประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาก่อนไทย แม้ว่าญี่ปุ่นได้จ้างนักกฎหมายฝรั่งเศสมาทำการร่างกฎหมาย เช่น นายบัวซองนาต (Boissonade) ก็ตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่อง จนทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องร่างประมวลกฎหมายอาญาใหม่ ข้อบกพร่องดังกล่าวได้แก่ เรื่องการกำหนดโทษชาวต่างประเทศที่อยู่นอกประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทำความผิดอันเป็นอันตรายต่อประเทศญี่ปุ่น เช่น คิดประทุษร้ายต่อประมุขของประเทศและรัฐบาล การปลอมแปลงเงินตราและอากรแสตมป์ เป็นต้น ในตอนแรกร่างประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่นมิได้คำนึงถึงปัญหานี้ เพราะต้องการให้มีประมวลกฎหมายอาญาในเร็ววัน เพื่อจะได้หลุดพ้นจากพันธะแห่งสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ครั้นเมื่อได้ยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จแล้ว ปัญหาเหล่านี้ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน และสร้างความยุ่งยากให้แก่รัฐบาล จนประเทศญี่ปุ่นต้องร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใหม่ แต่ประเทศไทยไม่ประสบปัญหาเช่นนี้ นับได้ว่าประเทศกฎหมายลักษณะอาญาของไทย จัดทำขึ้นด้วยความรอบคอบ ละเอียดถี่ถ้วนเป็นอย่างยิ่ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543 : 139)ดังปรากฏว่า กฎหมายลักษณะอาญาฉบับนี้ ได้ใช้บังคับมาเกือบ 50 ปี และได้ยกเลิกใช้เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน ใน พ.ศ.2499 (ค.ศ. 1956)

2. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และกฎหมายสำคัญบางฉบับ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสใน พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) และระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) ได้ระบุไว้ว่าประเทศไทยจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนอย่างบริบูรณ์ เมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ดังนั้นใน พ.ศ.2448 (ค.ศ. 1905) ขณะที่มีการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาค้างสุดท้าย โดยคณะกรรมการเสนาศติชนผู้ใหญ่ ก่อนที่จะทูลเกล้าให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ยังได้มีการร่างพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 ชุด เพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการชุดนี้มีกรมหมื่นราชบุริเรฤทธิ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

ทรงเป็นประธาน การที่คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเพื่อใช้ไปพลางก่อน มิได้ร่างประมวลกฎหมายก็เพราะการร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวกินเวลานานมาก ไม่ทันต่อความเจริญของประเทศ ซึ่งขณะนั้นต้องการให้มีวิธีพิจารณาอรรถคดีแบบประเทศตะวันตกโดยเร็ว นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ไปพลางก่อน ยังเป็นการหยุดข้อดีและข้อเสียของการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายเดิมมาเป็นระบบประมวลกฎหมายอีกด้วย ในกรณีที่มีข้อบกพร่องจะได้ทำการแก้ไขได้สะดวกกว่าที่จะไปแก้ เมื่อเป็นประมวลกฎหมายแล้ว เพราะการปล่อยให้กฎหมายบกพร่องโดยไม่แก้เช่นนั้น มักเป็นเหตุให้เกิดการแก่งแย่งขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและตุลาการแทบทุกประเด็น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 80) เพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องอันนำมาซึ่งความขัดแย้งดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุนโกษากร ซึ่งเป็นทนายความและไม่ได้รับราชการในกระทรวงยุติธรรม เข้าร่วมเป็นกรรมการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย เพื่อให้ทนายความซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการว่าความในศาล ได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นในระเบียบวิธีพิจารณาความของศาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญานั้น ได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 อยู่แล้ว ในตอนต้นรัชกาล ดังนั้นในคราวนี้จึงเพียงแต่เพิ่มเติมแก้ไขให้ดีกว่าเดิม โดยออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ.126 ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนั้นยังไม่มี จึงจำเป็นต้องร่างขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวได้ร่างและตรวจต่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเสร็จในปีเดียวกับที่ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาเสร็จนั่นเอง ในการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น อาศัยหลักกฎหมายอังกฤษ และอาศัยหลักในระบบการศาลฝรั่งเศสในการร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งและพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนี้ แสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงการศาลยุติธรรม อันจะเป็นทางให้เลิกศาลกงสุล เพราะในการปรับปรุงการศาลยุติธรรมให้ทันสมัยนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

กล่าวโดยสรุปในการจัดทำประมวลกฎหมายตามรูปแบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตัดสินพระทัยเลือกจัดทำร่างประมวลกฎหมายแบบซีวิลลอว์ในการปฏิรูปกฎหมายแล้วในขั้นแรก พ.ศ.2440 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งโดยมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานกรรมการ ให้มีหน้าที่ตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายอาญาก่อนกฎหมายฉบับอื่น ๆ เพราะบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ นั้น กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่จะจัดทำร่างประมวลกฎหมายได้ง่ายที่สุด และศาลต่าง ๆ สามารถ

เข้าใจได้ง่ายเช่นเดียวกัน คณะกรรมการคณะนี้ ดำเนินการร่างยังไม่สำเร็จก็มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดในการจัดทำกฎหมายแบบโค้ด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ประกอบด้วย

- (1) นายยอร์ช ปาดูซ์ (ชาวฝรั่งเศส) เป็นประธาน
- (2) นายวิลเลียมติเลกิ ผู้แทนกรมอัยการเป็นกรรมการ
- (3) พระอรรถการประสิทธิ์ (ปลื้ม สุจริตกุล) ผู้พิพากษาศาลต่างประเทศเป็นกรรมการ
- (4) หลวงสกลสัตยาทร (ทองบุญบุญมานพ) ผู้พิพากษาศาลแพ่งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดใหม่นี้รับบับร่างกฎหมายอาญาที่คณะกรรมการชุดเดิมได้ทำไว้มาตรวจชำระอีกครั้งหนึ่ง นายปาดูซ์ตรวจร่างนี้แล้วเห็นว่า ร่างกฎหมายอาญาเดิมนั้น ได้แนวเทียบเคียงมาจากประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย ซึ่งมีใช้เป็นระบบกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรป แต่เป็นลักษณะนำหลักกฎหมายอังกฤษมาบัญญัติในรูปประมวลกฎหมายเท่านั้น คณะกรรมการที่นายปาดูซ์เป็นประธาน จึงได้ยกร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใหม่ ให้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายที่ใช้ในภาคพื้นยุโรปอย่างแท้จริง โดยอาศัยเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ เป็นหลัก

คณะกรรมการชุดนี้ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการยกร่างกฎหมายจากคณะเดิม ซึ่งคณะกรรมการทุกคนร่วมกันร่างกฎหมาย ในขณะที่ร่างกฎหมายก็มีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้ง ได้เถียงกัน ทำให้งานร่างกฎหมายล่าช้าอย่างมาก นายปาดูซ์จึงให้ความเห็นว่า “งานร่างกฎหมายโดยหลายบุคคลทำงานร่วมกันในทางปฏิบัติแล้วอ้อมเป็นไปไม่ได้” ดังนั้น ในการร่างประมวลกฎหมายครั้งนี้จึงดำเนินการใหม่ให้นายปาดูซ์เป็นผู้ยกร่างกฎหมาย แล้วให้คณะกรรมการร่างกฎหมายเป็นผู้ตรวจแก้ไขร่างกฎหมายนั้น การตรวจแก้ไขร่างกฎหมายให้เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยและคำพิพากษาไทยที่มีอยู่ในเรื่องเดียวกัน

คณะกรรมการจัดทำร่างกฎหมายอาญานี้ ได้ตระหนักว่า กฎหมายอาญาเป็นเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงต้องศึกษาทำความเข้าใจกับเรื่องต่อไปนี้ก่อนตรวจร่างกฎหมาย คือ

- (1) ทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจในการลงโทษของศาลประเภทต่าง ๆ และปรับปรุงบทลงโทษ เพื่อให้ประมวลกฎหมายที่ร่างออกมาสอดคล้องกับขบวนการลงโทษอาญาของศาลไทย เพื่อให้การใช้กฎหมายไม่ประสบความยุ่งยากในการใช้ประมวลกฎหมายอาญาลับใหม่
- (2) การปฏิบัติต่อนักโทษและผู้ต้องขังในทัณฑสถานในความแตกต่างระหว่างจำคุกธรรมดา และการจำคุกแล้วต้องทำงานหนัก ทั้งนี้เพื่อนำแนวคิดประมวลกฎหมายต่างประเทศมาใช้กับประมวลกฎหมายไทยให้เหมาะสม
- (3) ค่าปรับและประโยชน์ที่จะได้จากการจำคุกแทนการปรับนายยอร์ช ปาดูซ์ ซึ่งเป็น

ประธานร่างกฎหมายอาญา ได้ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบหลักกฎหมายอาญาในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสเบลเยียม ฮอลันดา อิตาลี เยอรมัน เดนมาร์ก ฮังการี อินเดีย ญี่ปุ่น และอียิปต์ อย่างละเอียดแล้ว จึงร่างประมวลกฎหมายอาญาไทย แล้วเสร็จใน พ.ศ.2448 แล้วจึงได้พิมพ์ร่างกฎหมายส่งไปให้กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาเพื่อรับฟังข้อท้วงติง ข้อปัญหาต่าง ๆ แล้วนำมาแก้ไขจัดทำคำอธิบายตามข้อท้วงติง

เมื่อถึงเสร็จ นายปาดูซีได้กราบบังคมทูลเสนอให้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นอีกคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายอาญาอีกชั้นหนึ่งก่อนนำออกประกาศใช้ ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาตามที่นายปาดูซีนำเสนอ ประกอบด้วยเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 พระองค์ คือ

- (1) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย
- (2) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดี กระทรวงต่างประเทศ
- (3) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดี กระทรวงนครบาล
- (4) พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม

คณะกรรมการได้เริ่มตรวจฉบับร่างกฎหมายอาญฉบับภาษาอังกฤษของนายปาดูซีใน พ.ศ.2449 และตรวจร่างกฎหมายเสร็จในปีเดียวกัน งานขั้นต่อไปก็คือ การแปลร่างประมวลกฎหมายอาญาจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย การแปลร่างกฎหมายอาญาจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยต้องอาศัยความรู้ทั้งภาษาอังกฤษ และภาษาไทยอย่างดี จึงจะแปลร่างกฎหมายอาญาจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยได้ถูกต้อง กระชัย รัตกุม เป็นสำนวนภาษาไทย และตรงกับความหมายในร่างภาษาอังกฤษเดิม พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- (1) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนศิริราช สังกาส
- (2) พระยาประชาภิจักรจักร (แช่ม บุนนาค) และ
- (3) พระปริรักษาดูรงค์

เป็นกรรมการแปลประมวลกฎหมายอาญฉบับร่างภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย โดยดำเนินการแปลเสร็จเมื่อ พ.ศ.2450 ขั้นต่อไป คือ การพิมพ์ประมวลกฎหมายอาญาขึ้นประกาศใช้ ในการพิมพ์กฎหมายเผยแพร่ คณะกรรมการร่างกฎหมายได้ให้พิมพ์เป็น 3 ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาฝรั่งเศสเหตุผลที่พิมพ์เป็นภาษาอังกฤษก็เพื่อให้ชาวต่างประเทศสามารถเข้าใจกฎหมายอาญาไทย เพราะภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่ชาวต่างประเทศส่วนมากอ่านเข้าใจได้ ส่วนการพิมพ์ภาษาฝรั่งเศสนั้น เพราะภาษาฝรั่งเศสในวงการกฎหมายนิยมใช้กันมาก เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแบบฉบับประเทศหนึ่งของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย การพิมพ์กฎหมายไทยเป็นภาษาฝรั่งเศส จึงเป็นการแสดงถึงความก้าวหน้าของระบบกฎหมายไทยให้นานาอารยประเทศได้รับทราบไว้ด้วย

เมื่อประมวลกฎหมายอาญาดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา ซึ่งพระองค์ได้ทรงตรวจแก้ไขด้วยพระองค์เอง อีกครั้งหนึ่ง แล้วพระองค์ได้นำเข้าปรึกษากับรัฐมนตรีสภา แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา วันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2451 (ร.ศ.127) อันเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งใช้ระยะเวลาการร่างยาวนานถึง 8 ปี ถือได้ว่าประเทศไทยได้ยกระดับเท่าอารยประเทศ วันที่ประเทศไทยใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาถือได้ว่าเป็นวันสำคัญทางประวัติศาสตร์สำคัญของกระทรวงยุติธรรม

ประมวลกฎหมายอาญาดังนี้เป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น เพราะได้นำหลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่นิยมอยู่ในประเทศต่าง ๆ ขณะนั้นมาพิจารณาตัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย โดยแนวคิดในเรื่องการกระทำผิด การรับผิดชอบของบุคคล แตกต่างจากกฎหมายตราสามดวงมาก เช่น โทษที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญามีเพียง 6 สถาน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 12 ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ดังนี้

มาตรา 12 อาญาสำหรับลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ท่านกำหนดไว้ 6 สถาน ดังนี้

สถานที่หนึ่ง ให้ประหารชีวิต

สถานที่หนึ่ง ให้จำคุก

สถานที่หนึ่ง ให้ปรับ

สถานที่หนึ่ง ให้อยู่ภายในเขตอันมีกำหนด

สถานที่หนึ่ง ให้ริบทรัพย์สิน

สถานที่หนึ่ง ให้เรียกประกันทานบน

ในด้านหลักเกณฑ์การลงโทษก็มีหลักเกณฑ์การลงโทษอาศัยการลงโทษขั้นสูง และขั้นต่ำ มีเหตุผลหย่อนผ่อนโทษและเหตุเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำ การลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เยาว์ แยกคดีอาญาออกจากคดีแพ่งและพาณิชย์ออกอย่างเด่นชัด ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ.2451 นี้ใช้จนถึง พ.ศ.2499 ก็มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2500 และใช้มาจนถึงทุกวันนี้

ใน พ.ศ.2451 นี้ ได้ประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 แทนกฎหมายเดิมพร้อมกับประมวลกฎหมายลักษณะอาญาด้วย

3. การร่างกฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับไปพลางก่อน

ในขณะเดียวกันนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง อันมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน ให้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่าจะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความที่สมบูรณ์ออกใช้แทน กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับชั่วคราว ได้แก่

พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ.113 (พ.ศ.2437) พระธรรมนูญศาลต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) และพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.115

พระราชบัญญัติลักษณะพยานฯ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความฯ ที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้ง 2 ฉบับ ร่างขึ้นโดยอาศัยหลักกฎหมายของอังกฤษเป็นมูลฐาน ส่วนพระธรรมนูญศาลต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองนั้น ร่างโดยอาศัยหลักในระบบการศาลของฝรั่งเศสเป็นแนวพิจารณา แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเหล่านี้ มีข้อบกพร่องบางประการ จึงได้มีการประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 แทน และยกเลิกพระธรรมนูญศาลต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง และพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.115 เสีย นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 ก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ.120 และ ร.ศ.126 เกณฑ์วิธีพิจารณาฎีกาอุทธรณ์ พ.ศ.2457 และ พ.ศ.2461 ฯลฯ (ธานินทร์กรัยวิเชียร, 2551 : 20)

การที่ต้องร่างพระราชบัญญัติเพื่อใช้ไปพลางก่อน มิได้ร่างประมวลกฎหมาย ก็เพราะร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวนั้นกินเวลานานมาก ไม่ทันต่อความเจริญของประเทศ ซึ่งขณะนั้นต้องการให้มีวิธีพิจารณาอรรถคดีแบบประเทศตะวันตกโดยเร็ว นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้ไปพลางก่อน ยังเป็นการหวั่นดุข้อดีและข้อเสียของการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายเดิมมาเป็นระบบประมวลกฎหมายอีกด้วย ในกรณีที่มีข้อบกพร่อง จะได้ทำการแก้ไขได้สะดวกกว่าที่จะไปแก้ เมื่อเป็นประมวลกฎหมายแล้ว เพราะการปล่อยให้กฎหมายบกพร่อง โดยไม่แก้ไขนั้นมักเป็นเหตุให้เกิดการแก่งแย่งขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการแทบทุกประเทศ เพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องอันมาซึ่งความขัดแย้งดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุนโกษากรซึ่งเป็นทนายความและไม่ได้รับราชการในกระทรวงยุติธรรม เข้าร่วมเป็นกรรมการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เพื่อให้ทนายความซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องในเรื่องการว่าความในศาล ได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นในระเบียบวิธีพิจารณาความของศาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอาญานั้น ได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 อยู่แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจึงเพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมให้ดีกว่าเดิมและได้มีการออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ.126

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งยังไม่มีนั้น คณะกรรมการได้ร่างเสร็จในปีเดียวกับกฎหมายลักษณะอาญา และประกาศใช้ในปีเดียวกัน คือใน พ.ศ.1451

4.ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลังจากที่ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาใน พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908) แล้ว งานร่าง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเริ่มขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกชุดเดียวกับคณะกรรมการร่างกฎหมายอาญานั้นเอง คณะกรรมการชุดนี้ได้ร่างกฎหมายเพียงเล็กน้อย ก็สิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ดังนั้นงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้เริ่มทำอย่างจริงจังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตามลำดับคือ

เมื่อประมวลกฎหมายลักษณะอาญาได้ประกาศใช้แล้ว ในปีเดียวกันนั้นเอง ก็ได้เริ่มจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้กฎหมายแพ่ง บรรพ 1 และบรรพ 2 ในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2466 โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2467 เมื่อประกาศใช้แล้ว บรรดาผู้พิพากษาและทนายความอ่านแล้วเข้าใจยาก ภาษาที่เขียนก็ไม่กินเกลียวสอดคล้องกัน พระองค์จึงทรงตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาปรับปรุงใหม่ และให้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เลื่อนการใช้กฎหมายแพ่ง บรรพ 1 และบรรพ 2 ออกไปเป็นวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2468 พร้อมกับให้ประกาศใช้บรรพ 3 ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2468 ด้วย โดยให้เหตุผลไว้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งในบรรพ 3 มีเนื้อความเกี่ยวเนื่องกันกับบรรพ 1 และบรรพ 2 แต่ในที่สุดบรรพ 3 ที่ประกาศว่าจะใช้พร้อมกับบรรพ 1 และบรรพ 2 ก็มีอันต้องยกเลิกไป ต้องตรวจชำระใหม่ แล้วจึงประกาศใช้วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2471 และให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2472

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ประกาศพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2473 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2473

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2478 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2478

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 6 ประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2478 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2478

กฎหมายสารบัญญัตินี้มีประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ครบถ้วนตามแนวทางระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ตามแบบภาคพื้นยุโรป

การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในระยะแรกได้มีประกาศใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความที่สมบูรณ์ออกใช้ต่อไป ดังนั้นจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ.126 (พ.ศ.2450) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 อันเป็นการใช้กฎหมายชั่วคราว ในระหว่างนั้นก็ยังมีคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวให้เป็นแบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป โดยใช้เวลานานกว่า 20 ปี จึงแล้วเสร็จ รัฐบาลจึงได้นำร่าง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ.2478 และได้เห็นชอบประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2478 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา และมีประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2478 ในวันเดียวกันกับที่มีผลบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เนื้อหาในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งส่วนหนึ่งมาจากพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่ง ร.ศ.127 และพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ.113 เป็นหลัก และเพิ่มเติมเนื้อหาส่วนจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส และกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาในศาลกงสุลของอังกฤษในประเทศไทย พ.ศ.2441 แต่ทั้งหมดก็กำหนดเป็นประมวลกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ของภาคพื้นยุโรป

บทที่ 6

บุคคลผู้มีบทบาทในการปฏิรูปกฎหมายไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในการปรับปรุงระบบกฎหมายของไทยนั้น มิใช่ผลงานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพียงพระองค์เดียว หากแต่เป็นผลงานของผู้ที่รับราชการสนองพระบรมเดชานุภาพ อันประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการที่เฉลียวฉลาด และมีความสามารถ อีกทั้งที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศด้วย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยกำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงกิจการทุกอย่างในประเทศให้เป็นแบบตะวันตก ตั้งแต่ระบบบริหารการปกครองประเทศ ระบบการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ตลอดจนกฎหมายและการศาล จึงจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความสามารถไว้ทำราชการ การหากำลังคนเพื่อทำงานด้านกฎหมาย และการศาลนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ชาวไทยและชาวต่างประเทศ

บุคคลผู้เป็นชาวไทย

ชาวไทยที่ช่วยในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทยนั้น อาจแบ่งออกได้แบ่ง 2 ชุด คือ ชุดอาวุโส และชุดรองลงมา ชุดแรกชั้นโปรดให้รับราชการเลย ซึ่งได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอ ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีความสามารถ ชุดหลังได้แก่ พระเจ้าลูกยาเธอ และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนข้าราชการซึ่งได้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ในสาขาวิชาที่ประเทศไทยยังขาดแคลน พระราชโอรส 4 พระองค์รุ่นแรก ที่ได้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ได้กลับมาทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยเป็นอันมาก ในจำนวนนี้มีพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ซึ่งได้ทรงศึกษากฎหมาย ณ มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ทรงเป็นผู้วางระเบียบในด้านกฎหมายและการศาลจนได้รับยกย่องว่าเป็นพระบิดาของนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังรวมถึงบรรดาเนติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมายอีกด้วย

ผู้ที่ช่วยปรับปรุงกฎหมายในชุดแรก ได้แก่

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้มีส่วนในการปรับปรุงกิจการแทบทุกสาขาของบ้านเมือง ในเรื่องการปรับปรุงกฎหมาย พระองค์ทรงมีส่วนช่วยเหลือด้วยในระยะแรก คือ ทรงเป็นกรรมการชั้นสูง ตรวจแก้ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระองค์ทรงเป็นกรรมการที่แสดงความคิดเห็นเสมอ แม้ว่าบางครั้งความเป็นนั้นจะขัดกับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมายมากกว่าก็ตาม (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 149)

นอกจากนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงทำประโยชน์แก่วงการกฎหมายไทย โดยทั่วไปอีก พระองค์ทรงสนพระทัยเรื่องประวัติศาสตร์และโบราณคดี ทรงรอบรู้เรื่องกฎหมายเก่า โดยเฉพาะเรื่องศักราช เป็นอย่างดี การค้นคว้าทางด้านกฎหมายของพระองค์เป็นประโยชน์ต่อ การศึกษากฎหมายในสมัยหลังมาก แม้แต่ ร. แลงการ์ด ผู้บรรยายประวัติศาสตร์กฎหมายไทยชั้น ปริญญาโทแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ยังได้อาศัยผลการค้นคว้าเรื่องกฎหมายของพระองค์จาก หนังสือตำนานกฎหมายไทย ซึ่งพระองค์ทรงนิพนธ์ไว้ (ร. แลงการ์ด, 2526 : 24)

2. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ เสนาบดีคนแรกของกระทรวง ยุติธรรม พระองค์ทรงมีความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมากกว่า บุคคลใดในขณะนั้น เพราะพระองค์ทรงมีความรู้ทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดี ทรงศึกษากฎหมายที่ วิทยาลัยเบเลียล (Balliol College) มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดระหว่างทรงศึกษาอยู่นั้น มีชื่อเสียงว่า เป็นผู้ที่มีปฏิภาณเฉียบแหลมมาก แต่พระองค์ทรงศึกษาอย่างเจ้านายอังกฤษ คือ ไม่ได้เรียนเพื่อสอบ เอาปริญญา ดังนั้น เมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเป็นครั้งแรก ท่านจึงมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็น เสนาบดียิ่งกว่าผู้อื่น

ในระยะแรกพระองค์ไม่ค่อยมีบทบาทในการร่างกฎหมายมากนัก เพราะพระองค์เป็น เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้เพียง 2 ปี ก็ต้องไปดำรงตำแหน่งราชทูตพิเศษ ณ ทวีปยุโรป ในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลฎีกา และมีบทบาท สำคัญในการปรับปรุงคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ตั้งแต่นายปาดู หัวหน้ากรรมการร่างประมวลกฎหมายได้ลาออกไป พ.ศ.2455 (ค.ศ.1912) งานร่างกฎหมายดำเนินไป อย่างล่าช้าและไม่เป็นระเบียบ พ.ศ.2459 (ค.ศ.1916) กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ ได้ถวายรายงานให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการร่างกฎหมาย และระเบียบการร่างกฎหมายใหม่ พระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งให้กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ เป็นประธานกรรมการร่างกฎหมายชุด ใหม่ ซึ่งทำงานร่างกฎหมายได้เป็นอย่างดี คือ ได้ตรวจร่างลักษณะหนี้เสร็จเรียบร้อยใน พ.ศ.2461 และแปลเป็นภาษาไทยที่เรียบร้อย (กระทรวงยุติธรรม, 2535 : 28)

นอกจากนี้กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ ยังทรงเป็นนักกฎหมายที่มีโวหารในทางกฎหมายดี เป็นที่นิยมยกย่องกันมากในหมู่นักกฎหมายด้วย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 151)

3. ขุนหลวงพระยาไกรสี(เปล่ง เภาสาระ)ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ทางกฎหมายเป็น อย่างดี เป็นผู้พิพากษาไทยคนแรกที่เรียนกฎหมายสำเร็จได้เป็นเนติบัณฑิตอังกฤษ มีคนเกรงใจท่าน มาก นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงมา ท่านดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลอาญา และ เป็นอาจารย์สอนกฎหมายให้แก่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากอังกฤษใหม่ ๆ ก่อนที่จะไปทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เมื่อพระองค์ทรงสถาปนาโรงเรียนกฎหมาย

ขึ้น ขุนหลวงพระยาไกรสีได้เป็นอาจารย์สอนกฎหมายและเป็นกรรมการสอบกฎหมายด้วย นับว่าท่านเป็นกำลังสำคัญในการสอนและสอบไล่กฎหมายในโรงเรียนกฎหมาย (นิภา สืบกินร, 2547 : 27)

ผู้ที่เป็นกำลังในการปรับปรุงกฎหมายชุดที่สอง ได้แก่

1) พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระราชโอรสองค์ที่ 14 ใน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รับปริญญา B.A. จากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด ทรงเป็นกำลังสำคัญยิ่งในการปรับปรุงกฎหมายและการศาลไทย ตลอดระยะเวลา 13 ปี (พ.ศ.2439-2452)

ที่พระองค์ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระองค์ได้ทรงประกอบกรณียกิจอันนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่การศาลและกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก ราชกรณียกิจที่สำคัญ ได้แก่ การสถาปนาโรงเรียนกฎหมายการจัดระบบศาลและการทำประมวลกฎหมาย

การที่จะให้ราชการยุติธรรมดำเนินไปได้ดีนั้น จำเป็นต้องมีผู้รู้กฎหมายมากขึ้นกว่าเดิม กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงรับเป็นภาระในการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นใน พ.ศ.2440 (ค.ศ. 1897) ทรงสอนและแต่งตำรากฎหมายเอง และทั้งให้ทรงชักจูงให้ผู้อื่นเลื่อมใสความรู้เรื่องกฎหมายมากขึ้น งานสอนหนังสือและการจัดโรงเรียนกฎหมายมีความสำคัญมากสำหรับพระองค์ “เป็นความสำคัญกว่าอื่น เท่ากับอาหารที่ต้องรับพระราชทานทุก ๆ วัน ขาดเวลาใด งานอื่นเสียไปด้วยตามกัน” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 142) ทรงภูมิใจในเนติบัณฑิตที่จบออกไปทำงานว่าเป็นบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติมาก แม้ว่าในระยะต้นจำนวนเนติบัณฑิตจะมีน้อยก็ตาม ดังเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 143)

“เป็นความจริงที่ว่าโรงเรียนกฎหมายผลิตนักกฎหมายได้ 30 คน หรือกว่านั้นแต่ทั้ง 30 คนนี้ ได้ยังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การสถาปนาโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกนี้ นับว่าเป็นการวางรากฐานการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยให้เป็นปึกแผ่นสืบมาจนถึงปัจจุบัน (นิภา สืบกินร, 2547 : 46)

เรื่องการศึกษายุติธรรม พระองค์ได้ทรงดำรงตำแหน่งเป็นสภานายกข้าหลวงพิเศษแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรม และสะสางคดีความทั่วพระราชอาณาจักร ทรงวางระเบียบปฏิบัติของศาลเพื่อให้มีความสะดวกในการพิจารณาคดี ในฐานะทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงจัดระเบียบแก้ไขในราชการในกระทรวงทั้งด้านธุรการและตุลาการให้ทันสมัย ถูกต้องตามหลักยุติธรรม ทรงออกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมไว้หลายสิบฉบับ ซึ่งได้ใช้ตลอดมาจนประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้พระองค์ทรงเอาพระทัยเป็นพิเศษในเรื่องเกียรติศักดิ์ของผู้พิพากษา ทรงคัดเลือกผู้พิพากษาอย่างถี่ถ้วน ในสมัยที่พระองค์ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมนั้น นายวอลเตอร์ แกรแฮม (Walter A. Graham) ได้กล่าวยกย่องราชการของกระทรวงยุติธรรมว่า ราชการกระทรวงยุติธรรมในยุคนั้นบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่าง

ที่ประเทศไทยไม่เคยมีมาแต่กาลก่อน ผู้พิพากษาไทยในยุคนั้นอาจเทียบได้กับผู้พิพากษาของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปได้ (กระทรวงยุติธรรม, 2535 : 47)

ในด้านการร่างประมวลกฎหมาย พระองค์ทรงเป็นกรรมการชำระประมวลกฎหมายใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) และเป็นกรรมการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงทำคำอธิบายตัวบทกฎหมายให้แจ่มแจ้งแก่ผู้ศึกษากฎหมายด้วย

นอกจากงานสำคัญดังกล่าวแล้ว พระองค์ยังทรงเป็นธุระในด้านกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ อีก เช่น ยกกองมหันตโทษ และกองลหุโทษจากกระทรวงนครบาลสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทรงจัดซื้อบังคับเรือนจำให้ดีขึ้น ให้ผู้พิพากษามีอำนาจตรวจเรือนจำ และทรงตั้งกองพิมพ์ลายมือที่กองลหุโทษ เป็นต้น

ด้านคุณความดีที่พระองค์มีต่อกระทรวงยุติธรรม ดังได้กล่าวมาแล้ว ข้าราชการกระทรวงยุติธรรมฝ่ายศาลจึงได้ร่วมมือกันสร้างพระรูปจำลอง ทำด้วยหินอ่อนไว้ที่โรงเรียนกฎหมายของเนติบัณฑิตสภา และใน พ.ศ.2507 คณะกรรมการเนติบัณฑิตสภาได้ร่วมมือกับนักกฎหมายทั่วประเทศสร้างอนุสาวรีย์พระรูปกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ไว้ที่หน้ากระทรวงยุติธรรม

ด้วยพระเกียรติคุณอันมากมายของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ที่มีต่อวงการกฎหมายไทย พระองค์จึงได้รับยกย่องว่าเป็นพระบิดาและปฐมาจารย์ของนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย (พิชัญ วิทยารัฐ, 2556 : 6)

2) เจ้าพระยามหิธร (ล่อ ไกรฤกษ์) เนติบัณฑิตหมายเลข 1 ของประเทศไทย เริ่มด้วยการเป็นเลขานุการของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จึงเป็นข้าราชการคนสนิทของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทำงานปรับปรุงกิจการยุติธรรมร่วมกับพระองค์มาตั้งแต่ต้น โดยเจ้าพระยามหิธรรดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงยุติธรรม กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงมอบงานฝ่ายธุรการในกระทรวงให้เจ้าพระยามหิธรทำทั้งหมด แม้ในการประชุมเสนาบดีสภา เจ้าพระยามหิธรรก็เข้าประชุมแทนกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เพราะพระองค์ไม่ทรงโปรดเสด็จไปประชุม ทรงให้ปลัดทูลฉลองไปประชุมแทนพระองค์ เจ้าพระยามหิธรเป็นที่ไว้วางใจของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์มาก ในคราวที่พระองค์เสด็จยุโรปใน พ.ศ.2447 และ พ.ศ.2450 เจ้าพระยามหิธรได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแทนพระองค์ (กระทรวงยุติธรรม, 2535 : 147)

นอกจากงานในด้านธุรการในกระทรวงยุติธรรมแล้ว เจ้าพระยามหิธรรยังเป็นอาจารย์สอนกฎหมายและกรรมการสอบไล่ในโรงเรียนกฎหมายอีกด้วย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลฎีกา และเมื่อมีกรมพระนิติศาสตร์ เจ้าพระยามหิธรได้ดำรงตำแหน่งสมุหพระนิติศาสตร์ ได้วางแผนแบบแผนของกรมนี้นี้มาตลอด โดยร่วมมือกับนักกฎหมาย

หลายคน เช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา) พระยานิติศาสต์ไพศาล (วัน จามรมาน) เป็นต้น

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เจ้าพระยามหิธรได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาลชุดพันเอกพระยาพหล พหลยพหลเสนา ผลการทำงานด้านกฎหมายและความรอบรู้ในเชิงกฎหมายอันปราดเปรื่องของเจ้าพระยามหิธร เป็นที่ยกย่องในหมู่นักกฎหมายไทยทุกคน

3) เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) เนติบัณฑิตไทยและอังกฤษ เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตั้งเนติบัณฑิตยสภา และสถานนิติศึกษา เมื่อเป็นพระและพระยาจินดาภิรมย์ราชสภบดี เคยเป็นผู้พิพากษาศาลแพ่งสนามสถิตยยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลต่างประเทศ อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง กรรมการศาลฎีกา อธิบดีศาลฎีกา และเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านได้ดำรงตำแหน่งอุปนายก กรรมการร่างกฎหมาย และอุปนายกสภานิติศึกษา เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา เป็นกรรมการสอดส่องความประพฤติทนายความให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทนายความและเป็นกรรมการชำระประมวลกฎหมายแพ่งด้วย นอกจากนี้ท่านยังเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย และกรรมการสอบไล่นักเรียนกฎหมายของโรงเรียนกฎหมายด้วย ท่านได้แต่งตำรากฎหมายไว้เป็นวิทยาทานหลายเล่ม เช่น คำอธิบายกฎหมายหุ้นส่วนและบริษัท ลักษณะพิจารณาคำพยานและหลักฐาน พ.ศ.2458 ลักษณะวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ.2461 กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2461 เป็นต้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 158)

4) เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค)(เนติบัณฑิตไทยรุ่นแรก) เคยเป็นผู้พิพากษาศาลแพ่ง และอธิบดีศาลฎีกา เมื่อเป็นพระยาฤทธิการนุกรณ์กิจในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งต้องทำหน้าที่ดูแลโรงเรียนกฎหมาย คือ เป็นกรรมการและแม่กองการสอบไล่นักเรียนกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นอุปนายกสภานิติศึกษาในสมัยหลังด้วย และในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 158)

5) พระยานเรนดิบัญญัติ (ลัด เศรษฐบุตร) จบจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และเป็นเนติบัณฑิตอังกฤษด้วย เคยเป็นล่ามประจำตัวของเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (Rolin Jacquemyns) เข้ารับราชการในกระทรวงยุติธรรมในสมัยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เคยเป็นผู้พิพากษาศาลแพ่ง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาศาลอาญา และกรรมการศาลฎีกา เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารโรงเรียนกฎหมายและเนติบัณฑิตยสภา โดยท่านเป็นกรรมการและนายกรัฐมนตรีเนติบัณฑิตยสภาอยู่หลายปี พระยานเรนดิบัญญัติ เป็นกรรมการชุดแรกในการจัดวางระเบียบข้อบังคับของเนติบัณฑิตยสภา รวมทั้งเป็นกรรมการดูแลความประพฤติของทนายความด้วย นอกจากนี้ยังเป็นอาจารย์สอนกฎหมายในโรงเรียนกฎหมายของ

กระทรวงยุติธรรมด้วย พระยานรนิติปัญญากิจเป็นคนแรกที่เขียนตำรากฎหมายลักษณะพยานใน พ.ศ.2452 (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 160)

6) พระยาเทพวิฑูรพหุศรุตบาทติ (บุญช่วย วณิกกุล) เนติบัณฑิตอังกฤษจากสำนัก เกรอินน์ (Grays Inn) เคยเป็นล่ามประจำตัวของพระยามิชิโร (Tokichi Masao) ซึ่งเป็นที่ปรึกษา กฎหมายประจำกระทรวงยุติธรรมและกรรมการศาลฎีกา พระยาเทพวิฑูรฯ เป็นผู้ที่มีความรู้ทาง กฎหมายเป็นอย่างดี จนได้ฉายาว่าเป็นตุ๊กกฎหมาย ท่านได้เป็นกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญา กรรมการชำระประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก ในด้านเกี่ยวกับโรงเรียนกฎหมายนั้น ท่านได้มีส่วน ช่วยเหลือเป็นอันมากโดยท่านเป็นกรรมการจัดการโรงเรียนกฎหมาย และเป็นกรรมการสอบไล่ กฎหมาย นอกจากนี้ท่านยังได้เป็นกรรมการเนติบัณฑิตยสภาอีกด้วย พระยาเทพวิฑูรฯ ได้แต่งตำรา กฎหมายไว้หลายเล่ม ซึ่งได้ใช้เป็นตำรากฎหมายมาจนทุกวันนี้ เช่น หลักกฎหมายประทุษร้ายส่วน แ่ง พ.ศ.2453 หลักกฎหมายว่าด้วยนายกับเอเยนต์ พ.ศ.2454 คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย พ.ศ.2476 และบทระบิลคำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ.2476 เป็นต้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 163)

บุคคลผู้เป็นชาวต่างประเทศ

ในระยะต้นแห่งการปรับปรุงระบบกฎหมายไทย ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องจ้างชาว ต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องกฎหมายมาทำงานช่วยระยะหนึ่งก่อน เพราะคนไทย ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายใหม่ ในการจ้างที่ปรึกษาทางกฎหมาย ในการจ้างที่ปรึกษา ทางกฎหมายหรือนักกฎหมายแห่งชาติ ประเทศไทยได้พยายามเลือกจ้างนักกฎหมายจากประเทศที่ มิได้มีผลประโยชน์หรือความขัดแย้งกับประเทศไทยทางการเมือง หรือการค้า เช่น อังกฤษ และ ฝรั่งเศส เป็นต้น ดังนั้นในระยะแรกไทยจึงจ้างนักกฎหมายชาวเบลเยียม เช่น นายโรลิ่ง ยัคมินส์ นายเกิร์กแปติก และนายชเลเซอร์ เป็นต้น ให้มาช่วยทำงานด้านกฎหมาย ต่อมาจึงได้จ้างนัก กฎหมายชาวญี่ปุ่น คือ นายโตกิจิ มาเซา เนติบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยเยล (Yale) และนายวิลเลียม อัลเฟรด ดิลเลเก นักกฎหมายชาวลังกา หลังจากสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษใน พ.ศ.2426 (ค.ศ.1883) ซึ่งตกลงให้มีศาลต่างประเทศในการพิจารณาความคนในบังคับอังกฤษ ประเทศไทยจึง เริ่มใช้นักกฎหมายอังกฤษ เช่น นายสจ๊วตแบล็ก และนายสกินเนอร์เทอร์เนอร์ เป็นต้น และในการ ทำประมวลกฎหมายอาญาใน พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) ประเทศไทยจึงได้จ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ให้เป็นหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมาย ดังที่ตกลงกันไว้ในสัญญาปี พ.ศ.2447 ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ชาวต่างประเทศที่ทำงานด้านปรับปรุงระบบกฎหมายไทยได้ทำงานในหน้าที่คณะกรรมการร่าง ประมวลกฎหมายและที่ปรึกษากฎหมายประจำกระทรวงยุติธรรม นักกฎหมายชาวต่างประเทศคน สำคัญ ได้แก่

1. นายโรลัน ยัคมินส์(Rolin Jacquemyns) หรือเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ

นักกฎหมายชาวเบลเยียม เป็นผู้ที่มีความรู้ดีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ จนได้รับเลือกเป็นนายกสภากฎหมายระหว่างประเทศแห่งเบลเยียม และเคยดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงโยธาธิการ รัฐบาลไทยได้จ้างเข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงต่างประเทศ และที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศ เข้ารับราชการใน พ.ศ.2435 (ค.ศ.1892) เจ้าพระยาอภัยราชาเป็นผู้ที่เห็นความจำเป็นในการต้องปรับปรุงระบบกฎหมายไทย ดังเห็นได้จากจดหมายของเจ้าพระยาอภัยราชาไปยังนายโดริชว่า “งานปรับปรุงระบบความยุติธรรมเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องกระทำภายใต้การดูแลและการตรวจตราของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และความร่วมมือของผู้ช่วยเหลือที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรมทั้งปวง” เจ้าพระยาอภัยราชาได้มีส่วนในการจัดระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของไทย โดยท่านได้ช่วยเหลือกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเพิ่งสำเร็จวิชากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ โดยให้คำแนะนำในการจัดระเบียบการศาล และการปรับปรุงกระทรวงยุติธรรม และเป็นกรรมการตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่า ซึ่งมีการแก้ไขใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) เนื่องจากเจ้าพระยาอภัยราชา มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายทาง เช่น ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ฯลฯ จึงทำให้ไม่ค่อยมีเวลามาช่วยงานด้านกฎหมายได้อย่างเต็มที่ ถึงกระนั้นก็ตามราชกิจจานุเบกษาได้สดุดีเจ้าพระยาอภัยราชาไว้ว่า

“พระเจ้าฟัยซาเฮอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงจัดวางระเบียบการศาลยุติธรรมใหม่ ในการนี้ได้ทรงรับความช่วยเหลือและความร่วมมือกระทำการอย่างได้ผลอันมีค่าจากเจ้าพระยาอภัยราชา (ยัคมินส์) ผู้ซึ่งในการนี้ เช่นกับในการอื่น ๆ ได้อำนวยความดำริ อันสุขุมเป็นประโยชน์แก่ราชการ” (ชมพูนุท นาคริรักษ์, 2513 : 60)

นอกจากนี้ เจ้าพระยาอภัยราชา ยังได้มีส่วนในการก่อตั้งโรงเรียนกฎหมาย เพื่อผลิตนักกฎหมายไทยสำหรับปฏิบัติงานในระบบกฎหมายใหม่อีกด้วย เจ้าพระยามหิธร ได้บันทึกกำเนิดของโรงเรียนกฎหมายแห่งนี้ไว้ว่า (ชมพูนุท นาคริรักษ์, 2513 : 64)

“ความคิดที่จะตั้งโรงเรียนกฎหมายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิกศาลกงสุล เพราะว่าการที่ศาลกงสุลทำให้คนในบังคับต่างชาติได้ใจ ด้วยไม่อยู่ในอำนาจศาลไทย ซึ่งทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยติดขัดไม่สะดวก เมื่อรัฐบาลจ้างมองซิเออร์ โรลัน ยัคมินส์ เข้ามาเป็นที่ปรึกษาทั่วไปตั้งแต่ ร.ศ.111 มองซิเออร์ ยัคมินส์ ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ในวิชากฎหมาย ได้ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้เพาะปลูกวิชานี้ เพื่อทำกฎหมายและจัดการศาลยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่ขณะนั้นโรงเรียนกฎหมายยังไม่มีและคนที่จัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายยังหาไม่ได้ จึงต้องร้งรอมมาจน ร.ศ.115 เมื่อกรมหลวงราชบุรีสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และได้เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระองค์ท่านก็เป็นผู้เหมาะสมที่จะตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น”

เจ้าพระยาอภัยราชา ได้ช่วยจัดระเบียบการศึกษากฎหมายตามแบบใหม่ ในโรงเรียนกฎหมาย และยังเป็นกรรมการสอบไล่ของนักเรียนกฎหมายรุ่นแรกด้วย

บทบาทที่สำคัญของเจ้าพระยาอภัยราชา มี 2 ประการ ได้แก่ (ชมพูนุท นาคริักษ์, 2513 : 62-65)

1) การปรับปรุงกฎหมายสนธิสัญญาไมตรีระหว่างไทยและประเทศในยุโรปที่เพิ่มขึ้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ มีผลทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กล่าวคือ ชาวต่างประเทศและคนในบังคับของชาตินั้น ๆ เวลากระทำความผิดขึ้นศาลกงสุลของตนไม่ต้องขึ้นศาลไทย ถ้าคู่กรณีเป็นคนไทยฝ่ายหลังจะเสียเปรียบมาก เพราะกงสุลช่วยเอื้อประโยชน์ให้แก่คนของตน ดังนั้น เพื่อจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมา ไทยจำเป็นต้องปรับปรุงการศาลและกฎหมายใหม่ ยกเลิกการใช้วิธีจารีตนครบาล จัดทำประมวลกฎหมายทั้งลักษณะแพ่งและอาญาตามแบบศาล เจ้าพระยาอภัยราชาเองก็เห็นความจำเป็นอย่างรีบด่วนในข้อนี้ ดังปรากฏในจดหมายเจ้าพระยาอภัยราชาถึงนายโตรีชว่า “งานปรับปรุงระบบความยุติธรรมเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องรีบกระทำภายใต้การดูแล และตรวจตราของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และความร่วมมือของผู้ช่วยเหลือที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรมทั้งปวง

การแก้ไขระบบกฎหมายต้องอาศัยคนที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่คนไทยยังไม่มีความสามารถด้านนี้ จึงต้องจ้างชาวยุโรปเข้ามาดำเนินงานแทน เช่น การตกลงจ้างเจ้าพระยาอภัยราชามาเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป ก็เพราะมีคุณสมบัติเหมาะสมกับความต้องการทางด้านนี้ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศอย่างดีจนได้รับเลือกเป็นนายกสภากฎหมายระหว่างประเทศแห่งเบลเยียม เจ้าพระยาอภัยราชาได้ช่วยจัดระบบกฎหมายระบบยุติธรรมเสียใหม่ เป็นผู้ช่วยเหลือกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเพิ่งจะสำเร็จวิชากฎหมายมาจากยุโรป ยังไม่ทรงมีประสบการณ์มากพอ การปรับปรุงในระยะแยกนี้ มีนักกฎหมายอื่น ๆ ทั้งชาวยุโรปและเอเชียร่วมอยู่ด้วย เช่น นายมาเซา ชาวญี่ปุ่น นายติลเลกี ชาวลังกา นายเกิร์กแปตริก ชาวเบลเยียม (บุตรเขยเจ้าฟ้าพระยาอภัยราชา เข้ามารับราชการระยะเดียวกัน) และชาวอังกฤษอีกหลายคน แต่ที่ไม่มีผลงานทางด้านนี้ปรากฏมากในระยะแรกก็เนื่องจากเจ้าพระยาอภัยราชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายอย่าง เช่น เป็นที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศ ที่ปรึกษาส่วนพระองค์ ฯลฯ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านกฎหมายได้เต็มที่นัก งานร่างประมวลกฎหมายจึงต้องกระทำในระยะต่อมา คือ เมื่อนายปาตูซ์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประธานกรรมการร่างประมวลกฎหมายโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามนับได้ว่า เจ้าพระยาอภัยราชามีส่วนช่วยในการปรับปรุงกระทรวงยุติธรรม โดยแนะนำในการจัดระเบียบการศาล เป็นกรรมการตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่า ซึ่งมีการแก้ไขเมื่อ พ.ศ.2440 ในราชกิจจานุเบกษาได้ประกาศสดุดีของเจ้าพระยาอภัยราชาไว้ว่า “พระเจ้าฟิยาเธอกรมหลวงราชบุรี ได้ทรงจัดวางระเบียบการศาลยุติธรรมใหม่ ในการนี้ได้ทรงรับความช่วยเหลือ

และความร่วมมือกระทำการอย่างได้ผล อันมีค่าจากเจ้าพระยาอภัยราชา (ยัคมินส์) ผู้ซึ่งในการนี้ เช่นกันในการอื่น ๆ ได้อำนวยความดี อันสุขุมให้เป็นประโยชน์แก่ราชการ

2) การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย เจ้าพระยาอภัยราชามีส่วนในการก่อตั้งโรงเรียน

กฎหมายผลิตเนติบัณฑิตเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2439 เพื่อสร้างนักกฎหมายไทย สำหรับระบบการ ศาลใหม่จะได้ไม่ต้องอาศัยชาวต่างประเทศ เจ้าพระยามหิธร (ล่อ ไกรฤกษ์) ได้บันทึกถึงที่มาของ โรงเรียนนี้ว่า

“ความคิดที่จะตั้งโรงเรียนกฎหมายนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิก ศาลกงสุล เพราะว่าการที่มีศาลกงสุล ทำให้คนในบังคับต่างประเทศได้ใจ ด้วยไม่อยู่ในอำนาจศาลใหม่ ซึ่งทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยติดขัด ไม่สะดวก เมื่อรัฐบาลจ้างมองซิเออร์โรลิ่ง ยัคมินส์ เข้า มาเป็นที่ปรึกษาทั่วไปตั้งแต่ ร.ศ.111 มองซิเออร์โรลิ่ง ยัคมินส์ ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ในวิชากฎหมาย ได้ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้เพาะปลูกวิชานี้ เพื่อทำกฎหมายและจัดการ ศาลยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่ขณะนั้นโรงเรียนกฎหมายยังไม่มีและคนที่จะจัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายยังหา ไม่ได้ จึงต้องรั้งรอมมาจน ร.ศ.115 เมื่อกรมหลวงราชบุรีสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และได้เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระองค์ท่านก็เป็นผู้เหมาะสมที่จะตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น”

เมื่อทูลแนะนำให้จัดตั้งโรงเรียนแล้ว เจ้าพระยาอภัยราชา ยังช่วยจัดระเบียบใน การศึกษากฎหมายตามแบบใหม่ และเป็นกรรมการสอบไล่ของนักเรียนกฎหมายรุ่นแรกที่สนามสอบ ศาลาการเปรียญวัดมหาธาตุฯ ด้วยผู้หนึ่ง ร่วมกับคณะกรรมการท่านอื่น ๆ คือ กรมหลวงราชบุรีฯ พระยาประชาภิจักรจักร ขุนหลวงพระไกรสี และนายเกิร์กแปตริก

ด้วยคุณความดีของเจ้าพระยาอภัยราชาที่มีต่อวงการกฎหมายไทย ข้าราชการ กระทรวงยุติธรรมฝ่ายตุลาการและญาติมิตรของท่านได้ร่วมกันสร้างรูปสลักของท่านไว้คู่กับพระรูป สลักของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไว้ที่โรงเรียนกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ในกรณีของเจ้าพระยาอภัยราชา ชาวเบลเยียมนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ที่มีความสามารถทางกฎหมายระหว่างประเทศ และทางการเมืองอย่างสูง แต่กลับไม่แสดงบทบาท ทางด้านการต่างประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะในการทำสัญญากับฝรั่งเศสฉบับ พ.ศ.2436 ทั้งนี้เพราะ ฝรั่งเศสขัดขวางไม่ยอมรับเจรจากับเจ้าพระยาอภัยราชา เนื่องจากเกรงในความสามารถของ เจ้าพระยาอภัยราชาว่าจะช่วยเหลือไทยได้สำเร็จ ส่วนประเทศเบลเยียมนี้ ถึงแม้จะเป็นประเทศเป็น กลางแต่ก็เป็นประเทศเล็ก ต้องอาศัยฝรั่งเศสอยู่เสมอ จึงไม่มีอำนาจอิทธิพลเพียงพอจะหนุนหลัง เจ้าพระยาอภัยราชาให้ป้องกันการรุกรานเอาเปรียบของฝรั่งเศสได้ นอกจากนี้ยังอาจเป็นได้ว่า ขณะนั้นไทยยังไม่ไว้วางใจเจ้าพระยาอภัยราชามากพอ เพราะเพิ่งจะเข้ารับราชการ จึงเกรงว่าจะมี อคติเข้ากับพวกผิวขาวด้วยกัน แต่เมื่อนานไปเจ้าพระยาอภัยราชาแสดงความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติงาน เพื่อไทยอย่างแท้จริง ผลงานส่วนใหญ่เป็นทางด้านการพัฒนาปรับปรุงกิจการภายใน และให้คำปรึกษา

แนะนำต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลไทย และจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ อย่างสูง เช่น การที่ได้รับแต่งตั้งเป็น 1 ใน 5 ของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน สำหรับองค์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใน พ.ศ.2440 ไทยเห็นประโยชน์ที่จะมีที่ปรึกษามาช่วยเหลือราชการต่อไป ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขา พระราชทานพระยาสุรียานุวัตรว่า “....ความคิดซึ่งจะหาคนเช่นนี้ผู้อยู่ข้างนอกบางที่จะไม่เห็นเป็นการสำคัญ เพราะเหตุว่าเจ้าพระยาอภัยราชาถึงจะทำดีมากเพียงเท่าใด การที่ทำผิดให้เสียท่วงทีไปก็มีจริงอยู่ อีกประการหนึ่งเป็นที่ให้ฝรั่งไม่พอใจจะให้เรามีฝรั่งเข้ามาเป็นปีกหาง มักจะพยายามบีบคั้นเอาชนะเอาแพ้กันในส่วนฝรั่งต่อฝรั่งเป็นต้น....” (ชมพูนุท นาคริรักษ์, 2524 : 32)

ส่วนแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าพระยาอภัยราชาปรากฏในพระราชหัตถเลขาฉบับเดียวกันว่า “....โดยจะร่างหนังสือขึ้น ร้อยู่ว่ามันยังไม่ดี แต่ก็ไม่มีผู้ใดที่อาจจะออกความเห็นถึงลงมือแก้ไขได้เช่นเจ้าพระยาอภัยราชา... เมื่อเจ้าพระยาอภัยราชาอยู่มีประโยชน์บ้างโดยทางกระทรวงแต่ไม่ใช่เป็นอย่างโปรมินิสเตอ ประโยชน์ที่มีนั้นคือ เจ้าพระยาอภัยราชาเป็นกองกลางร่างหนังสือให้หลายกระทรวงด้วยกัน ถู้ออกความเห็นให้ผู้ซึ่งต่างคนต่างภาษา ไม่ปรึกษาเมื่อความเห็นความคิดเดียวกัน และเจ้าพระยาอภัยราชาเป็นคนมีความพยายาม ถู้ออกใจในการโต้เถียงมาก ไข่แต่เท่านั้นยังเป็นผู้ซึ่งคอยมาฟ้องในความคิดเห็นอันซึ่งเห็นว่าผิด ถู้ออกใจอันใดซึ่งเห็นว่าเฉื่อยช้าก็เข้ามาฟ้องให้เร่งรัดว่ากล่าว การดำเนินไปได้อย่างนี้มาก เพราะความต้องการคนอย่างเช่นเจ้าพระยาอภัยราชานั้นไม่สู้มีทั่วไป มีอยู่แต่ในบางคนมีตัวเราเป็นต้น....” (ชมพูนุท นาคริรักษ์, 2524 : 33)

บทบาทและผลงานของโรลัง ยัคมินส์ หรือเจ้าพระยาอภัยราชา เห็นได้จากตารางสรุปดังนี้

ตารางที่ 6.1 บทบาทและผลงานของโรลัง ยัคมินส์

บทบาทชาวต่างชาติ	โรลัง ยัคมินส์
บทบาททางการเมือง	• การปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามสากล • จัดระบบการศาล • ตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่า • จัดตั้งกรมสุขาภิบาล • ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาความ • แนะนำให้ตั้งข้าหลวงพิเศษตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามหัวเมือง • เสนอแนะให้มีการประชุมคณะเสนาบดีเฉพาะสมัย

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

บทบาทชาวต่างชาติ	นายโรลิ่ง ยัคมินส์
	เข้าร่วมในคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
บทบาททางเศรษฐกิจ	- ส่งเสริมการปลูกป่า - แนะนำรัฐบาลสร้างเส้นทางการคมนาคมทางน้ำ ทางบก ทางรถไฟ - ออกกฎหมายควบคุมโรงรับจำนำ เพื่อมิให้โรงรับจำนำเอาเปรียบประชาชนมากเกินไป - เข้าร่วมในคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
บทบาททางสังคม	- การปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามสากล - จัดระบบการศาล - ตรวจชำระพระราชกำหนดกฎหมายเก่า - จัดตั้งสภาอุณาโลมแดง โดยมีการร่างข้อบังคับของสภานี้ตามแบบอย่างสภาภาษาตุรกี - ส่งเสริมการปลูกป่า - ออกกฎหมายควบคุมโรงรับจำนำ เพื่อมิให้โรงรับจำนำเอาเปรียบประชาชนมากเกินไป - จัดตั้งกรมสุขาภิบาล
สรุป	นายโรลิ่ง ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns) มีบทบาทที่ปรึกษาต่อการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้ง 3 ด้าน คือ การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

2. **นายสจ๊วตเจ แบล็ค** (Steward J. Black) นักกฎหมายชาวอังกฤษ เข้ารับราชการเมื่อ พ.ศ.2445 (ค.ศ.1902) ในตำแหน่งผู้แนะนำกฎหมายทั่วไปของกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา และเป็นกำลังสำคัญในการเจรจาทำสัญญากับต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศาลและกฎหมาย โดยเฉพาะกับประเทศอังกฤษ นายแบล็คได้เป็นผู้ร่างข้อบังคับของศาล เพื่อใช้ในการศาลต่างประเทศ แต่ฝ่ายไทยไม่เห็นด้วยกับร่างนั้น เพราะเป็นการเสียเปรียบอังกฤษมาก ทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ คือ นายเบกเก็ต (Beckett) สนับสนุนร่างข้อบังคับของนายแบล็คมากกว่าร่างข้อบังคับที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงร่างไว้ พระยาภักดีนิเวศ (Westengaard) เกรงว่าข้อขัดแย้งนี้จะทำให้รัฐบาลทั้งสองประเทศบาดหมางกันได้ จึงได้เจรจากับนายแบล็คและแก้ไขร่างข้อบังคับศาลตามโครงร่างเดิมของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่องจึงสงบสุขโดยเรียบร้อย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 164)

3. **นายโทคิชิ มาซาโอ** (Tokichi Masao) นักกฎหมายชาวญี่ปุ่น ซึ่งได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยามหิธรมนูปรโกศลคุณ สำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัยเยล (Yale) เข้ารับราชการ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ในตำแหน่งเลขานุการกระทรวงต่างประเทศ ต่อมาย้ายมากระทรวงยุติธรรม ทำงานในหน้าที่แปลกฎหมายญี่ปุ่น ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายจะใช้เป็นแบบศึกษาพิจารณาในการร่างประมวลกฎหมายและให้ความเห็นเรื่องกฎหมายทั่วไป เรียบเรียงข้อกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่ และเป็นทีปรึกษากฎหมายทั่วไปของกระทรวงยุติธรรม ต่อมาได้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา ออกจากราชการ พ.ศ.2456 (ค.ศ.1913) และรัฐบาลญี่ปุ่นตั้งให้เป็นอัครราชทูตญี่ปุ่น ประจำประเทศไทย (สุรางค์ศรี ดันเสียงสม, 2520 : 94)

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและผลงานของนายโทคิชิ มาซาโอ มีดังนี้

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ไทยเสียให้แก่ชาวต่างประเทศ เพื่อเรียกร้องเอกราชทางการศาลคืนมา การดำเนินงานนี้แบ่งออกเป็นสองระยะ คือ สมัยแรกระหว่าง พ.ศ.2450-2452 (ทรงศรี อางอรุณ, 2506 : 87-90) ในการดำเนินงานนี้ พระองค์ทรงใช้ญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกทางตะวันออกที่สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เป็นผลสำเร็จ ทั้งนี้ญี่ปุ่นใช้วิธีเลือกทางเนติบัณฑิตชาวต่างประเทศ ผู้ชำนาญระเบียบกฎหมายประเทศตะวันตก คือ นายบัวซองนาต (Boissonade) มาเป็นที่ปรึกษาร่วมดำเนินงานกับข้าราชการญี่ปุ่นในการตรวจชำระกฎหมาย จัดชำระเรียบเรียงตามแบบประเทศทางยุโรป และจัดงานทางด้านศาลยุติธรรม ให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่น และเมื่อประเทศทั้งปวงเห็นว่ากฎหมายและการศาลของญี่ปุ่นเป็นระเบียบดีแล้ว ก็ยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุลยอมให้คนในบังคับของตนขึ้นต่อกฎหมายและศาลของญี่ปุ่นตั้งแต่นั้นมา (จุฑา อธิติ, 2530 : 133) จากการที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริดังนี้ จึงทรงจ้างผู้เชี่ยวชาญชาว

ต่างประเทศมาช่วยปรับปรุงทางด้านกฎหมายไทย ซึ่งในจำนวนชาวต่างประเทศที่จ้างนั้นมี นายโทคิชิ มาซาโอะ รวมอยู่ด้วย (จุโซ อิตะ, 2530 : 134)

นายมาซาโอะ เข้ามารับราชการในประเทศไทย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีกลาโหมญี่ปุ่นในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะหาผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมาช่วยนายโรลัน ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns) ในการปรับปรุงกฎหมาย มาซาโอะ ได้รับอัตราเงินเดือน ๑ ละ 416 บาท 42 อัฐ และค่าเช่าบ้านเดือนละ 50 บาท เขาเป็นชาวญี่ปุ่นที่มีบทบาทมากในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำหน้าที่ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก (สุรางค์ศรี ต้นเสียง สม, 2520 : 95)และนอกจากนี้ยังเป็นผู้ริเริ่มที่จะให้ญี่ปุ่นยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในไทย ถึงแม้ว่าเขายังไม่สำเร็จ เพราะถึงแก่กรรมก่อนก็ตาม แต่ก็ได้แสดงความประสงค์ที่จะช่วยยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในไทย บทบาทของนายมาซาโอะ พอจะกล่าวเป็นด้าน ๆ ได้คือ ทางด้านการปรับปรุงกฎหมาย ทางด้านสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และทางด้านเศรษฐกิจ เขาเป็นคนที่กระตุ้นให้ญี่ปุ่นหันมาสนใจทางการค้าและมาลงทุนในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ในสมัยก่อนมิได้สนใจประเทศไทยทางด้านนี้เลย นอกจากการติดต่อกันทางการทูตเท่านั้น

นายมาซาโอะ ได้มาอยู่เมืองไทยเป็นระยะเวลานานถึง 16 ปี เหตุที่ต้องออกจากราชการ เพราะว่าร่างกายทรุดโทรม ทำงานไม่ไหว นายมาซาโอะได้เดินทางกลับญี่ปุ่น ใน พ.ศ.2456 (ค.ศ. 1913) และได้เป็นผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเซยูไค (Seiyukai) ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2464 (ค.ศ.1921) ได้รับแต่งตั้งให้เป็นอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย แต่การทำงานได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น ก็ถึงแก่กรรมด้วยโรคเส้นเลือดในสมองแตก วันที่ 11 สิงหาคม ที่กรุงเทพฯ เมื่อมีอายุเพียง 52 ปีเท่านั้น (สุรางค์ศรี ต้นเสียงสม, 2520 : 97)ทางรัฐบาลไทยได้จัดงานพระราชทานเพลิงศพให้อย่างสมเกียรติที่วัดสระเกศ

สำหรับผลงานร่างประมวลกฎหมายของนายมาซาโอะ เริ่มต้นใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญาขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจพระราชกำหนดบทพระอัยการทั้งเก่าและใหม่ และปรึกษาลักษณะที่จะชำระและจัดระเบียบกฎหมายเดิม นายโทคิชิ มาซาโอะ ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย และเมื่อนายริชาร์ดเคิร์กแพตริก (Richard Kirkpatrick)กรรมการผู้หนึ่งถึงแก่กรรม และนายคอร์เนย์ชเลสเซอร์ เนติบัณฑิตชาวเบลเยียมได้เข้ารับตำแหน่งแทน นายโทคิชิ มาซาโอะ พร้อมด้วยนายคอร์เนย์ชเลสเซอร์ ได้ร่วมมือกันทำการรวบรวมพระราชกำหนดบทพระอัยการอันจะใช้ต่อไปเรียบเรียงเป็นร่างขึ้นไว้ แต่ยังไม่ได้ทำการตรวจชำระ เพราะติดการทำสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2447 (ค.ศ.1904) จึงหยุดชะงักไป

ต่อมาเมื่อประมวลร่างกฎหมายอาญาได้ร่างเสร็จแล้วโดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ซึ่งมีนาย ยอร์ช ปาดูซ์ (Georges Padoux) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ผู้มีความชำนาญในการร่างและเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมแก่แต่ละประเทศเป็นหัวหน้า กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการชั้นสูงตรวจร่างประมวลกฎหมายลักษณะอาญาใน พ.ศ.2449 (ค.ศ. 1906) ไม่ทรงพอพระทัยที่ประมวลกฎหมายอาญานี้ มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายตามแบบภาคพื้น ยุโรป ควรเป็นแบบระบบกฎหมายอังกฤษมากกว่า แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มเป็นแบบกฎหมายยุโรปมากกว่า ด้วยเหตุดังกล่าวนี้กรมหมื่น ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จึงมิได้ทรงเป็นธุระในการตรวจร่างกฎหมายอาญา (จุโซ อธิติะ, 2550 : 135) นายโทคิชิ มาซาโอะ ได้รับเป็นธุระในการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาต่อมา โดยเข้าร่วมการประชุมด้วยทุกครั้ง ซึ่งถือว่าได้รับเกียรติมาก เพราะมีฐานะเป็นผู้แทนจากเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ดังนั้นจึงได้ว่านายมาซาโอะ ได้มีความสำคัญในการร่างและประมวลกฎหมายอาญามากที่สุด เพราะ เป็นบุคคลที่ทำงานมาตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908)

นอกจากจะมีบทบาทในการประมวลร่างกฎหมายอาญาแล้ว นายมาซาโอะ ยังมีบทบาทในการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง แม้ว่าจะไม่มากเท่าประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม คือ ใน พ.ศ.2451 หลังจากประกาศประมวลกฎหมายลักษณะอาญาแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ เสนาบดีและข้าราชการ โดยแบ่งหน้าที่การทำงานออกเป็น 6 กอง มีฝ่ายไทย 3 กอง และฝ่าย ต่างประเทศ 3 กอง นายมาซาโอะได้รับเกียรติเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองที่ 2 แต่ คณะกรรมการร่างกฎหมายชุดนี้ทำงานอยู่ไม่นาน ก็ถูกยุบโดยพลตินัย เพราะระบบการทำงานไม่ เป็นไปตามแผนที่วางไว้

นายมาซาโอะ ได้รับราชการด้วยความอดุสหาะ และขยันหมั่นเพียร คือ เป็นทั้งกรรมการร่าง กฎหมาย และกรรมการศาลฎีกา จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพอพระทัย และ ราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เพื่อเป็นเกียรติยศ

ตารางที่ 6.2 บทบาทและผลงานของนายโทคิชิ มาซาโอะ

บทบาทชาวต่างชาติ	นายโทคิชิ มาซาโอะ
บทบาททางการเมือง	- เลขาธิการกระทรวงการต่างประเทศ - แปลกฎหมายญี่ปุ่น - ผู้พิพากษาศาลฎีกา - อัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศสยาม

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

บทบาททางชาติ	นายโทคิชิ มาซาโอะ
บทบาททางเศรษฐกิจ	ไม่ปรากฏ
บทบาททางสังคม	- แปลกฎหมายญี่ปุ่น - ผู้พิพากษาศาลฎีกา
สรุป	นายโทคิชิ มาซาโอะ มีบทบาทต่อการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 ทั้ง 2 ด้านการเมืองการปกครอง ด้านสังคม และวัฒนธรรม แต่ไม่ปรากฏบทบาทด้านเศรษฐกิจ

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

4. **นายวิลเลียมอัลเฟรด ทิลเลเก** (William Alfred Tilleke) หรือพระยาอรรถการประสิทธิ์ นักกฎหมายชาวลังกา เคยเป็นตุลาการนคราภิบาล ที่เมืองแคนดี เข้ามาตั้งสำนักงานทนายความส่วนตัวในประเทศไทย พ.ศ.2435 จากผลงานที่ว่าความคดีพระยอดเมืองขวาง พ.ศ.2436 (ค.ศ.1893) ทำให้คนไทยพอใจมาก ต่อมาเข้ารับราชการเป็นพนักงานว่าความกรมอัยการในศาลกงสุลต่างประเทศ และเป็นเจ้ากรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการ ท่านได้เป็นกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญา และได้รับความไว้วางใจจากกรมหมื่นราชบุริฯ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ให้เป็นกรรมการตรวจร่างประมวลกฎหมายแพ่งพระองค์ ซึ่งเสด็จยุโรปใน พ.ศ.2450 (ค.ศ.1917) ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ขอเปลี่ยนสัญชาติเป็นคนไทย และได้รับพระราชทานสัญญาบัตร เป็นพระอรรถการประสิทธิ์ อันเป็นต้นสกุลคุณะตริก

ในปี พ.ศ.2455 ท่านได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมอัยการ ครั้นปี พ.ศ.2460 จึงได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าฯ ให้เป็นองคมนตรี และเป็นมหาอำมาตย์โทด้วย สำหรับงานในกระทรวงยุติธรรม ท่านได้รับราชการเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ท่านถึงแก่อนิจกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2460 ด้วยโรคอัมพาต เมื่ออายุได้ 57 ปี (กระทรวงยุติธรรม, 2535 : 129)

5. **นายยอร์ช ปาดูซ์** (George Padoux) ชาวฝรั่งเศสซึ่งรัฐบาลได้แนะนำให้รัฐบาลไทยจ้างไว้ทำงานร่างประมวลกฎหมาย เดิมนั้นประเทศไทยไม่สนใจจ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสมารับราชการ อาจเป็นเพราะไม่ชอบนิสัยก้าวร้าวรุกรานของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในสนธิสัญญา พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) ระหว่างฝรั่งเศสกับไทย ประเทศฝรั่งเศสได้บังคับให้ประเทศไทย

เจ้าชาวฝรั่งเศสสามารถรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเกรงว่าอิทธิพลประเทศอังกฤษจะครอบงำประเทศไทยแต่ลำพัง รัฐบาลฝรั่งเศสได้แนะนำให้ประเทศไทยจ้างนายปาดูซ์ ไว้ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายในตอนแรกนั้น ฝ่ายไทยไม่พอใจนัก แต่เมื่อพิจารณาคุณสมบัติโดยละเอียดแล้วจึงเห็นว่า นายปาดูซ์ เป็นคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว ดังรายงานของพระยาสุรียานุวัตร ราชทูตไทยในกรุงปารีส เสนอมายังพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศัโรประการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 169)

“มองซิเออร์ ปาดูซ์ก็ดูเป็นคนฉลาด และมีอัธยาศัย เป็นผู้ที่ ซึ่งในเมืองฝรั่งเศสไม่ใช่เป็น คุณวุฒิที่หาง่ายเลย ความรู้ในกฎหมายก็มี เพราะได้เคยเป็นผู้ร่างกฎหมายสำหรับเมืองตูนิสแล้วด้วยการพิจารณาคดีก็ได้เคยทำมาอย่างกงสุลฝรั่งเศสตามเมืองเหล่านั้น อ่อนความรู้ในภาษาอังกฤษ ซึ่งยังไม่เห็นผู้ใดที่อาษาเข้ามานั้น จะมีความรู้ได้ดีจริง ที่รู้ดีว่ามองซิเออร์ปาดูซ์ กริยาอัธยาศัย และพื้นเพก็ต่ำกว่ามองซิเออร์ปาดูซ์มาก จึงเห็นด้วยเกล้าว่า มองซิเออร์ปาดูซ์ เป็นคนดีที่หนึ่งในหมู่ข้าพระพุทธเจ้าได้สืบมา”

ใน พ.ศ.2447 (ค.ศ.1904) นายปาดูซ์ได้ทำงานในหน้าที่ประธานคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายและช่วยเหลือนายสโตรเบล (Strobel) ที่ปรึกษาทั่วไปในการร่างกฎหมายหรือกฎหมายพิเศษระหว่างรัฐบาลสยามและฝรั่งเศส เป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ นายปาดูซ์ได้ปฏิบัติงานเป็นอย่างดี ได้ร่างประมวลกฎหมายลักษณะอาญาจนเสร็จ ซึ่งจะประกาศใช้ใน พ.ศ.2451 (ค.ศ. 1908) และร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปใน พ.ศ.2455 (ค.ศ.1912) นายปาดูซ์ได้ลาออกจากราชการ เพื่อไปรักษาสุขภาพที่ฝรั่งเศส ต่อมาได้ไปรับราชการอยู่ในประเทศจี แต่ก็ยังปลื้มเวลามาร่างประมวลกฎหมายให้ไทยเสมอ ในการมาช่วยร่างประมวลกฎหมายเมื่อ พ.ศ.2459 (ค.ศ. 1916) นั้น นายปาดูซ์ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและวิธีการร่างกฎหมายใหม่ เพราะตั้งแต่นายปาดูซ์ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมาย การร่างประมวลกฎหมายดำเนินไปล่าช้า และผิดพลาดมาก ประเทศไทยจึงได้ปรับปรุงคณะกรรมการร่างกฎหมายตามข้อเสนอของนายปาดูซ์ อันทำให้การร่างกฎหมายเสร็จเร็วขึ้น

6. นายเรอเนกียอง (Rene Guyon) นักกฎหมายปริญญเอกจากมหาวิทยาลัยปารีส

เคยเป็นผู้พิพากษาในฝรั่งเศสมาก่อน เข้ารับราชการในประเทศไทย พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908) ในตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ พ.ศ.2459 (ค.ศ.1916) ได้เป็นกรรมการชำระประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2466 (ค.ศ.1923) เป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายกรมร่างกฎหมาย และได้ดำรงตำแหน่งนี้จนลาออกจากราชการเมื่อ พ.ศ.2503 (ค.ศ.1960) นายกียอง ได้ทำประโยชน์ในการร่างกฎหมายมาก คือ เป็นผู้วางหลักเกณฑ์และวิธีการต่างกฎหมายอันทำให้การร่างกฎหมายในระยะหลังไม่ต้องอาศัยชาวต่างประเทศ เพราะเดิมการร่างกฎหมายต้องอาศัยนักกฎหมายชาวต่างประเทศเป็นผู้ร่างและ

ชำระรวบรวมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ของไทยเพียงแต่คอยช่วยเหลือการปฏิบัติงานด้านธุรการเท่านั้น นายกียองได้จัดระเบียบการร่างกฎหมายใหม่ โดยรวบรวมรายละเอียดในการร่างประมวล เย็บไว้เป็นเล่ม ซึ่งแยกประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ บันทึกความเห็นของนายกียองเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่นายกียองเป็นกรรมการร่างหรือเป็นที่ปรึกษา รายงานการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมายและร่างกฎหมายต่าง ๆ การมีบัญชีรายละเอียดในการร่างกฎหมายทุก ๆ ครั้งไว้เช่นนี้ เป็นประโยชน์อย่างมากแก่คณะกรรมการร่างกฎหมายในการค้นคว้ากฎหมายที่จะพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

นายกียอง ได้รับราชการกับรัฐบาลไทยในตำแหน่งที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเป็นเวลานานประมาณ 50 กว่าปี แม้ในสมัยสงครามอินโดจีน-ฝรั่งเศส กรรมการร่างกฎหมายที่เป็นชาวฝรั่งเศสได้ลาออกจากราชการหมด เว้นแต่นายกียองคนเดียวที่มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เปลี่ยนชื่อและนามสกุลใหม่ เป็นนายพิชาญ บุลง รับราชการเรื่อยมาจนออกจากราชการใน พ.ศ. 2503 (ค.ศ.1960) และถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ.2506 (ค.ศ.1963) (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 172)

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการและการศาลของไทยนั้น นอกจากจะเป็นผลงานของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการไทยที่มีความรู้ความสามารถ เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม องค์แรก และขุนหลวงพระยาไกรสี ผู้พิพากษาไทยคนแรกที่เรียนวิชากฎหมายสำเร็จได้เป็นเนติบัณฑิตอังกฤษแล้ว ไทยยังได้จ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศที่มีความรู้มาเป็นที่ปรึกษากฎหมายอีกด้วย บุคคลสำคัญได้แก่ นายโรลัง ยัคมินส์ ชาวเบลเยียม นายโทคิชิ มาซาโอะ ชาวญี่ปุ่น นายวิลเลียมอัลเฟรด ติลเลเก ชาวลังกา และนายยอร์ช ปาดูซ์ ชาวฝรั่งเศส เป็นต้น

บทที่ 7

ผลของการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายซึ่งเป็นระบอบกฎหมายที่มีรากฐานและวิวัฒนาการจากทวีปยุโรป อันมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายเก่าของไทยมากนั้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างที่มีแนวโน้มไปทางวัฒนธรรม ด้านกฎหมายแบบตะวันตกเกิดขึ้นในวงการกฎหมายไทย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้เริ่มก่อรากฐานขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เจริญรุดหน้ามากที่สุด จนเป็นแบบฉบับของวงการกฎหมายปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนระบบกฎหมายดังกล่าวนี้มีหลายประการ ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดเป็นลำดับไป

การปฏิรูปภาษากฎหมายไทย

เมื่อมีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาษากฎหมายย่อมได้รับการปฏิรูปไปด้วยเพราะระบบกฎหมายและภาษากฎหมายเป็นสิ่งที่ดำเนินไปในทางเดียวกัน เมื่อกฎหมายไทยเดิมยึดคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลักสำคัญ ภาษากฎหมายจึงเป็นทำนองวรรณคดี คือ เป็นบทร้อยกรอง มีคำศัพท์มาก แม้แต่ชื่อกฎหมายในบางรัชกาลก็ต้องมีคำคล้องกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยส่วยสัดพัฒนากรขนอนตลาดในรัชกาลพระเจ้าเอกาทศรถ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 122) เป็นต้น การที่ภาษากฎหมายมีลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้กฎหมายดูเป็นของศักดิ์สิทธิ์เฉพาะเจ้านายหรือขุนนางชั้นสูงที่มีความรู้เท่านั้นจึงจะเข้าใจได้ ภาษากฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นวรรณคดีชั้นสูงนี้ได้ปรากฏในกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้นเท่านั้น ซึ่งกฎหมายใน 2 สมัยนี้ได้อิทธิพลมาจากกฎหมายของฮินดู โดยผ่านทางมอญอีกทอดหนึ่ง ลักษณะภาษากฎหมายดังกล่าวนี้มีได้ปรากฏอยู่ในสมัยสุโขทัยเลย เมื่อเปรียบเทียบภาษากฎหมายของสมัยอยุธยา กับสมัยสุโขทัย โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ปรากฏในศิลาจารึกและกฎหมายตราสามดวงแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก ทั้งในด้านการผูกประโยค สำนวนการเขียน แนวความคิด กล่าวคือ ภาษากฎหมายในสมัยสุโขทัยนิยมใช้สำนวนง่าย ๆ สั้น ๆ ใช้คำไทยแท้เป็นส่วนมากไม่ใช้คำราชาศัพท์ การผูกประโยคเป็นแบบเอกรรณประโยคเป็นส่วนมาก (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 122) ภาษากฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น แม้ว่าจะใช้สำนวนที่ละเอียดถี่ถ้วนกว่าสมัยสุโขทัยก็ตาม แต่มีข้อตำหนิคือ ใช้คำฟุ่มเฟือย ขำซาก ความเป็นพลความมีมากกว่าความเป็นสาระ (ม.ร.ว.เสนีย์

ปราโมช, 2509 : 593) ได้วิจารณ์ภาษากฎหมายสมัยอยุธยาไว้อย่างน่าฟังว่า “คนไทยที่ไม่รู้ภาษาแขก ฟัง เอาความหมายได้ยากเต็มที และเมื่อยิ่งพูดมาก ความหมายก็ยิ่งน้อยลงเป็นอันมาก”

ภาษากฎหมายไทยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้างในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าสำนวนโวหารภาษากฎหมายจะเป็นไปในทำนองเดียวกันกับภาษากฎหมายในสมัยอยุธยาก็ตาม แต่ความคิดทางด้านกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปมากในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ เช่น เรื่องสิทธิของสตรีที่มีมากกว่าเดิม คือ สามเษกชายภรรยาไม่ได้ถ้าภริยามิยินยอม เป็นต้น ลักษณะภาษากฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เด่นชัดมากก็คือ ส่วนที่เป็นตัวบทกฎหมายจะสั้น แต่เหตุผลที่ออกกฎหมายนั้นพระองค์จะทรงพรรณนาไว้อยาวมาก

ภาษากฎหมายได้รับการปฏิรูปใหม่โดยสิ้นเชิงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทย เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบกฎหมายของประเทศในยุโรป จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโวหารสำนวน ตลอดจนถ้อยคำในภาษากฎหมายจากลักษณะวรรณคดีมาเป็นลักษณะวิชาการ ซึ่งจะเห็นลักษณะดังกล่าวนี้ได้จากกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ.2451 ภาษากฎหมายไทยที่ปฏิรูปใหม่แล้วนี้ มีคุณสมบัติใหม่ คือ เป็นภาษาที่อาศัยทั้งหลักวิชากฎหมายและศิลป์ในทางอักษรศาสตร์ประกอบกัน เพื่อให้มีความง่าย ชัดเจน กระชับ เป็นที่เข้าใจแก่บุคคลทั่วไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงให้คำอธิบายลักษณะของภาษากฎหมายที่ดีไว้ว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 123)

“อนึ่ง เป็นความจำเป็นที่จะต้องแต่งกฎหมายไว้โดยถ้อยคำอันชัดเจนและแน่นอนว่า สิ่งใดชอบด้วยกฎหมาย สิ่งใดผิดเพื่อว่าจะได้มีทางที่สงสัย ฤ็ หุ่นเถียงกันด้วยถ้อยคำที่แปลความประสงค์ของกฎหมายนั้นอย่างน้อยที่สุดที่จะมีได้”

ภาษากฎหมายที่ได้รับการปฏิรูปนี้ ได้รับอิทธิพลจากภาษาอังกฤษเป็นส่วนมาก เพราะในระยะแรกแห่งการปฏิรูประบบกฎหมายนั้น บุคคลที่รับผิดชอบในงานด้านนี้สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น ตำรากฎหมายที่ใช้สอนในโรงเรียนกฎหมายก็ใช้ตำราภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ ในการร่างกฎหมายเกี่ยกร่างเป็นภาษาอังกฤษก่อนแล้วจึงแปลเป็นภาษาไทย การที่ใช้ภาษาอังกฤษในการร่างกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศ รู้จักดีกว่าภาษาอื่น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ อิทธิพลของภาษาอังกฤษจึงปรากฏอยู่เป็นอันมากในภาษากฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการผูกประโยค การจัดลำดับคำ (Syntax) และสำนวนโวหาร (Style)

ภาษาอังกฤษซึ่งใช้ในการร่างกฎหมายนั้น เป็นภาษาอังกฤษประเภทฟังชั่นแนลอิงลิช (Functional English) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ คือ กระชับ และมีความหมายแน่นอน ภาษาอังกฤษประเภทนี้นิยมใช้เป็นภาษาทางวิชาการ เพื่อแสดงข้อเท็จจริง เหตุผล และอธิบายหลักทางวิชาการ การเลือกใช้ภาษาอังกฤษประเภทฟังชั่นแนลอิงลิชนั้นว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องและเป็นโชคดีโดยแท้จริง เพราะหากประเทศไทยเลือกใช้ภาษากฎหมายที่แท้จริง (Legal English) แล้ว ความยุ่งยาก

ลำบากเกิดแก่ผู้ใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้น “ภาษากฎหมายไทยที่ปฏิรูปแล้วนี้ส่วนใหญ่จึงอ่านง่าย สั้น กระชับ และชัดเจน คำที่ใช้โดยมากมีความหมายอันแน่นอน ไม่ค่อยมีการกล่าวซ้ำซากหรือกล่าวแบบ “น้ำท่วมทุ่ง” หรือ “ซักแม่น้ำทั้งห้า” (ธานินทร์กรัยวิเชียร, 2560 : 50)

ความสำเร็จของการปฏิรูปภาษากฎหมายไทยปรากฏอย่างเด่นชัดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การที่พระองค์ทรงเป็นนักอักษรศาสตร์ด้วยนั้น ทำให้พระองค์ทรงเอาพระทัยใส่เป็นพิเศษในความพิถีพิถันของภาษากฎหมายไทย พระองค์ทรงให้กรมราชบัณฑิตตรวจสอบศัพท์ทุกคำที่ใช้ในประมวลกฎหมาย เพื่อความถูกต้องของถ้อยคำและสำนวนในประมวลกฎหมาย ตัวอย่างโวหารภาษากฎหมายที่ปฏิรูปแล้วอันเป็นแบบฉบับที่ดีของภาษากฎหมายในสมัยต่อมา ได้แก่ โวหารของนักกฎหมายในสมัยของพระองค์เป็นส่วนมาก เช่น โวหารของสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ อธิบดีศาลฎีกา และพระยานรนิติบัญชากิจ กรรมการศาลฎีกา เป็นต้น

ดังจะยกตัวอย่างเนื้อหาในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 ให้เห็นดังนี้

“มาตรา 172 ผู้ใดทำลายวัตถุ หรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของบุคคลจำพวกใดใดก็ดี ทำให้วัตถุหรือสถานเช่นว่ามานั้นชำรุดทรุดโทรมเสียหายก็ดี ถ้ามันทำโดยอาการที่พึงเห็นได้ว่า เปนข้อหมิ่นประมาทแก่ศาสนาของผู้หนึ่งผู้ใดใช้ ท่านว่ามันมีความผิดต้องวางจำคุกไม่เกินกว่าสามปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง”

ตารางที่ 7.1 เปรียบเทียบกฎหมายอาญาสมัยต่าง ๆ

กฎหมายตราสามดวง (พ.ศ.2348)	กฎหมายลักษณอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)	ประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ.2499)
บทที่ 47 (พระไอยการลักษณโจร) ผู้ใดทุจริตบาปหยาบเข้าเปนโจรลักเอาองคพระพุทธรูป ทอง หนากเงิน แก้ว สำฤท ทองแดง หรือดีบุก แลสิ่งใดซึ่งเปนรูปพระปติมากรอยู่นั้นไปขาย หรือทำลายก็ดี เอาไปหมิ่นทักขายแลเอาไปหมิ่นทักทำลายจับได้ที่ใด ๆ ก็ดี ให้กุมมัน	มาตรา 172 ผู้ใดทำลายวัตถุ หรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของบุคคลจำพวกใดใดก็ดี ทำให้วัตถุหรือสถานเช่นว่ามานั้น ชำรุดทรุดโทรมเสียหายก็ดี ถ้ามันทำโดยอาการที่พึงเห็นได้ว่า เปนข้อหมิ่นประมาทแก่ศาสนาของผู้หนึ่งผู้ใดใช้ ท่านว่ามันมีความผิดต้องวางจำคุกไม่เกินกว่าสามปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง	มาตรา 206 ผู้ใดกระทำความด้วยประการใด ๆ แก่วัตถุหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใด อันเป็นการเหยียดหยามศาสนานั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

กฎหมายตราสามดวง (พ.ศ.2348)	กฎหมายลักษณอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)	ประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ.2499)
มาถามเอาพวกเพื่อนรู้เหินเปน เพื่อนซื้อขายทำด้วยกันจงได้ ถ้าเปนสัจโดยคำโจรให้ทวนด้วย ลวดหนักคล 60 ที ให้ตัดตีนสิ้น มือพวกเพื่อนทั้งนั้นเสีย แล้วให้ ไหมเปนเลี้ยคล 700000 บุก พระพุทธรูปนั้น สวรรโจรแลพวก มันนั้นให้ฆ่าเสียใช้บาปมันจง ล้างแล้ว		

ที่มา: อมรา ประสิทธิรัฐสินธุ์ และสระเกษย์ พุทธพิทักษ์, 2561 ; 34.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : กฎหมายที่มีความเป็นสมัยใหม่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีลักษณะเป็นกฎหมายสมัยใหม่ ใช้ระยะเวลาร่างตั้งแต่ พ.ศ. 2451-2478 โดยในช่วง พ.ศ.2451-2466 ดำเนินการโดยคณะกรรมการร่างไทย-ฝรั่งเศส ต่อมาในช่วง พ.ศ.2466-2478 ดำเนินการโดยกรมร่างกฎหมาย (ปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) เป็นที่สังเกตได้ว่า ประมวลกฎหมายนี้ มีการกำหนดศัพท์เฉพาะ นิยาม และคำทับศัพท์ใหม่ เช่น ห้าง หุ่นส่วน สินไหมทดแทน เช็ค ฯลฯ ซึ่งเป็นศัพท์ที่ใช้ในปัจจุบันด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสมัยใหม่แล้ว เพราะต่างจากกฎหมายตราสามดวงมาก แต่ใกล้เคียงกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบัน ดังเห็นได้จากข้อความเปรียบเทียบในตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบกฎหมายแพ่งสมัยต่าง ๆ

กฎหมายตราสามดวง (พ.ศ.2348)	ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์บรรพ 5 (พ.ศ.2477)	ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์บรรพ 5 (พ.ศ.2519)
บทที่ 21 (พระไอยการลักษณะ รับฟ้อง) อนึ่ง ในฟ้องนั้นเป็นคนอุทลุม มิได้รู้คุณพ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย อันหาความแก่พ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ก็ตี ให้ยกฟ้องเสีย	มาตรา 1534 ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็น คดีแพ่งหรืออาญาไม่ได้ แต่เมื่อ ผู้นั้นร้องขอ พนักงานอัยการจะ ยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้	มาตรา 1562 ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็น คดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่ เมื่อผู้นั้นหรือญาติสนิทของผู้นั้น ร้องขอ อัยการจะยกคดีขึ้นว่า กล่าวก็ได้

ที่มา: อมรา ประสิทธิรัฐสินธุ์ และสระเกษ์ พุทธพิทักษ์, 2561 ; 35.

การเปลี่ยนแปลงการศึกษากฎหมาย

การสอนกฎหมายในโรงเรียนกฎหมาย ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสถาปนาขึ้น เมื่อ พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) นั้น ดำเนินไปตามโรงเรียนกฎหมายและระบบกฎหมายอังกฤษ เพราะผู้ให้กำเนิดโรงเรียนและครูสอนกฎหมายในระยะนั้นเป็นเนติบัณฑิต ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศ อังกฤษ ดังนั้นหลักสูตรและตำรากฎหมายจึงใช้ตามแบบหลักสูตรและตำรากฎหมายอังกฤษ แม้ว่า ขณะนั้นประเทศไทยได้ใช้ระบบประมวลกฎหมายบ้างแล้วก็ตาม ความคิดในการเปลี่ยนแปลง การศึกษากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมายได้เริ่มขึ้น เมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ใกล้จะเสร็จ เพราะเป็นการจำเป็นที่นักกฎหมายจะต้องศึกษาและ เข้าใจประมวลกฎหมายอย่างถ่องแท้ นายปาดุช หัวหน้ากรรมการร่างประมวลกฎหมายได้เห็นความ จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงการสอนกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายได้เสนอความ คิดเห็นต่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิเศษ อธิบดีศาลฎีกา ซึ่งพระองค์ทรงมีพระดำริ เช่นเดียวกับนายปาดุชเช่นกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าจะทรงศึกษากฎหมาย อังกฤษก็ทรงมีพระราชวินิจฉัยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบ ประมวลกฎหมายด้วย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาว่า ทรงมีไปถึงกรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิเศษ ใน วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2456 (ค.ศ.1913) ว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 126)

“.... เมื่อเราได้ตกลงแล้วว่า จะใช้กฎหมายอย่างแบบประมวลธรรม เพราะฉะนั้นสมควรที่จะจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์มากที่สุดในทางนั้น”

ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการสอนกฎหมายอันเป็นแบบอย่างแก่หลักสูตรวิชาการกฎหมายในปัจจุบัน

เมื่อได้พิจารณาอย่างแท้จริงแล้ว จะเห็นความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการสอนกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับระบบกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากขึ้นภายหลัง เพราะระบบกฎหมายอังกฤษและกฎหมายไทยที่สอดคล้องในโรงเรียนกฎหมายไทยมีความแตกต่างเป็นอย่างมากจากระบบประมวลกฎหมาย ทั้งในหลักกฎหมายและวิธีแปล ตลอดจนการใช้กฎหมาย เช่น หลักสินจ้าง (Consideration) และหลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel) อันเป็นข้อความสำคัญในกฎหมายอังกฤษ แต่กลับไม่ปรากฏในประมวลกฎหมายคดีที่ศาลอังกฤษวินิจฉัยตามหลักกฎหมายปิดปากนั้น ศาลในภาคพื้นยุโรปวินิจฉัยตามหลักแสดงเจตนา (Expression of intention) หรือความยินยอม (Consent) หรือเกี่ยวกับการสัตยาบันหรือปฏิบัติแห่งสัญญา (Ratification or expression of contracts) ระบบประมวลกฎหมายมีหลักทั่วไปแห่งหนี้ (Obligation) แต่คำว่า หนี้มีที่ใช้น้อยในระบบกฎหมายอังกฤษ หลักลาภมิควรใช้ (Undue enrichment) เป็นส่วนสำคัญในประมวลกฎหมาย แต่กลับไม่ปรากฏในกฎหมายอังกฤษ กฎหมายอังกฤษเป็นแบบกฎหมายจารีตธรรม ไม่มีลายลักษณ์อักษร แต่ระบบประมวลกฎหมายเป็นกฎหมายที่มีการจัดรวบรวมบทบัญญัติต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่มาตรา และถือข้อความในประมวลกฎหมายเป็นหลัก จะหลีกเลี่ยงไม่ได้

การมีข้อแตกต่างดังกล่าวนี้ ทำให้นักกฎหมาย ซึ่งได้รับการฝึกฝนมาจากระบบใดระบบหนึ่ง ไม่อาจเข้าใจหรือทำงานร่วมกับนักกฎหมาย ซึ่งศึกษาอบรมจากอีกระบบหนึ่ง ดังนั้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 127)

“ถึงเวลาจำเป็นแล้วที่จะต้องพึงดำริ จัดการให้เข้าทำนองวิธีสั่งสอนฝ่ายคอนติเนนต์ คือกฎหมายประมวลธรรมสำแดง เหตุว่าวิธีทั้งสองผิดกันหลายประการ และรัฐบาลได้ออกประกาศให้ใช้กฎหมายวิธีประมวลธรรมนี้ แต่ผู้พิพากษาศาลาการจะไม่ชำนาญในวิธีนั้นจะบังคับคดีให้ถูกต้อง โดยทำนองมิได้ย่อมจะบังเกิดเป็นความลำบากใหญ่แก่ราชการศาลสถิตยุติธรรม”

ประเทศไทยนั้น โชคดีที่มีต้องประสบความยุ่งยากมากเหมือนกับบางประเทศ แม้ว่าทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสจะได้พยายามให้อิทธิพลทางด้านกฎหมายของตน ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยก็ตาม ประเทศไทยมีความสามารถจัดสรรอิทธิพลของชาติทั้งสองได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในด้านโครงสร้างส่วนใหญ่ประเทศไทยได้เปลี่ยนไปใช้ระบบกฎหมายตามประเทศฝรั่งเศส แต่ในด้านเนื้อหากฎหมายประเทศไทยใช้หลักผสม คือ บางส่วนถือตามหลักประมวลกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และบางส่วนอันเป็นส่วนใหญ่อ้างอิงตามหลักกฎหมายอังกฤษ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้พิพากษาและนักกฎหมายไทยคุ้นเคยกับระบบกฎหมายอังกฤษมานานกว่าระบบประมวลกฎหมาย (นิภา สืบกนิร, 2547 : 35)

การจัดการศึกษากฎหมายให้ลรอยกับระบบกฎหมายของประเทศนั้น ประเทศไทยได้จัดทำเป็น 2 ทาง คือ ทางหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานศึกษากฎหมาย ณ ต่างประเทศ และอีกทางหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรของโรงเรียนกฎหมาย

วิธีแรก คือ การเปลี่ยนแปลงประเทศที่นักเรียนกฎหมายจะเดินทางไปศึกษาเนื่องจากครูสอนกฎหมาย แต่เดิมนั้นเป็นผู้ที่จบจากโรงเรียนกฎหมายในประเทศ ซึ่งสอนตามระบบกฎหมายอังกฤษหรือเป็นเนติบัณฑิตที่จบการศึกษาจากประเทศอังกฤษ เนติบัณฑิตเหล่านี้ได้ทุนหลวงไปศึกษาทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อสำเร็จการศึกษาจึงกลับมารับราชการ และสอนกฎหมายในโรงเรียนกฎหมาย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแหล่งศึกษากฎหมาย ณ ต่างประเทศไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายใหม่ของไทย ดังนั้นตั้งแต่ พ.ศ.2456 (ค.ศ.1913) นักเรียนหลวงที่ได้ไปศึกษากฎหมายในต่างประเทศ จึงถูกส่งไปศึกษาต่างประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศอังกฤษ เช่น พ.ศ.2460 (ค.ศ.1917) หลวงนารถบัญชาไปศึกษากฎหมายที่สหรัฐอเมริกา พ.ศ.2463 (ค.ศ.1920) นายปรีดี พนมยงค์ ไปศึกษากฎหมายที่ฝรั่งเศส พ.ศ.2466 (ค.ศ.1923) นายสงัด วสุธาร ไปศึกษากฎหมายที่ฝรั่งเศส พ.ศ.2467 (ค.ศ.1924) รองอำมาตย์โทสุร เลขยานนท์ ไปศึกษากฎหมายที่สหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษก็คงเป็นประเทศที่ได้รับความนิยมจากรัฐบาลไทยในการส่งนักเรียนกฎหมายไปศึกษา จะเห็นได้ว่าในระยะ 6 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ.2460-2465 นั้น มีนักเรียนทุนหลวงไปเรียนกฎหมาย ณ ต่างประเทศ 16 คน ในจำนวนนี้ 12 คน ไปศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ 4 คน เท่านั้นไปศึกษา ณ ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา (นิภา สืบกนิร, 2547 : 37)

วิธีที่สอง คือ การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษากฎหมาย วิธีนี้เป็นประโยชน์และได้ผลเป็นส่วนใหญ่ เพราะจำนวนนักเรียนกฎหมายในประเทศมีมากกว่านักเรียนกฎหมายที่ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ หลักสูตรการศึกษาได้รับการแก้ไขหลายครั้ง เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2457 ซึ่งเป็นการประชุมของผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ พ.ศ.2462 (ค.ศ.1919) ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาเรียน ปริญญา และหลักสูตรใหม่ แต่การแก้ไขหลักสูตรกฎหมายในคราวนี้ เป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อยเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษากฎหมายอย่างแท้จริง ได้เริ่มขึ้นเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ใน พ.ศ.2467 (ค.ศ.1924) โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งสถานนิติศึกษา ให้ทำหน้าที่จัดระเบียบและวางหลักสูตรการศึกษากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 131) และให้อยู่ในระดับเดียวกับโรงเรียนกฎหมายของต่างประเทศ หลักสูตรใหม่นี้ได้กำหนดระยะเวลาเรียนในชั้นเนติบัณฑิตไว้ 3 ภาค ๆ ละปี ซึ่งเท่ากับหลักสูตรเนติบัณฑิตของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส และได้สอนทั้งกฎหมายอังกฤษและกฎหมายฝรั่งเศส อันเป็น

ประโยชน์ในการเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายทั้งสองประเทศ ซึ่งกฎหมายไทยได้ใช้เป็นแบบอย่างเป็นอันมาก สำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาขั้นสูงต่อไป คือ ในชั้นนิติศาสตร์บัณฑิตนั้น ต้องค้นคว้าและศึกษาอีกไม่ต่ำกว่า 2 ปี และต้องเขียนวิทยานิพนธ์ทางกฎหมายตามหัวข้อ ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนกฎหมายอนุมัติด้วย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 132)

การศึกษากฎหมายตามหลักสูตรใหม่นี้ ได้ดำเนินมาตลอดจนได้มีการร่วมโรงเรียนกฎหมายเข้าอยู่กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระบรมราชโองการ วันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2476 (ค.ศ.1933) และเมื่อตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ.2476 จึงได้มีการแก้ไขหลักสูตรวิชากฎหมายใหม่ กำหนดการศึกษากฎหมายชั้นปริญญาตรี หรือธรรมศาสตร์บัณฑิตออกเป็น 6 ภาค และใน พ.ศ.2483 (ค.ศ.1940) จึงได้เปลี่ยนแปลงการสอนจาก 6 ภาค เป็น 4 ปี

ปัจจุบันหลักสูตรการศึกษากฎหมายในชั้นปริญญาตรีหรือนิติศาสตร์บัณฑิตใช้เวลา 4 ปี และมีสถาบันที่สอนกฎหมายในชั้นปริญญาตรีอยู่ 3 แห่ง คือ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง นอกจากนี้ยังมีสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งทำการสอนและอบรมวิชากฎหมายในชั้นสูงหรือเนติบัณฑิตด้วย

การสร้างนักกฎหมายไทย

การปฏิรูปกฎหมายในรัชกาลที่ 5 มิได้ดำเนินไปเฉพาะการแก้ไขตัวบทกฎหมายแต่อย่างเดียว การสร้างนักกฎหมายยังเป็นงานสำคัญอีกอย่างหนึ่งด้วย เพราะการมีประมวลกฎหมายที่ทันสมัย แต่ขาดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็เหมือนกับประมวลกฎหมายนั้นเป็นหมัน รัฐบาลต่างประเทศอาจพอใจการมีประมวลกฎหมายของไทย แต่ยังไม่แน่ใจว่านักกฎหมายไทยจะใช้กฎหมายนั้นในลักษณะเช่นใด ประเด็นหลังนี้เองทำให้รัฐบาลต่างประเทศยังไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศขึ้นศาลไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความจำเป็นในการผลิตนักกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นความคิดในเรื่องการสร้างโรงเรียนกฎหมายนี้ จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิกศาลกงสุลด้วย เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (Rolin Jacquemyns) ได้ถวายความคิดเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ทรงจัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย เพื่อผลิตนักกฎหมายและจัดการยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่ขณะนั้นไม่มีคนที่จัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายได้ ในระยะสั้นปัญหาขาดแคลนนักกฎหมายตามศาลในพระนคร และหัวเมืองก็มีได้อยู่เรื่อย ๆ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 83) เมื่อไม่มีนักกฎหมายไทยพอกับความต้องการ ก็จำเป็นต้องจ้างนักกฎหมายต่างประเทศ การมีนักกฎหมายต่างประเทศในศาลไทย เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของรัฐบาลไทยนัก ดังนั้นทางรัฐบาลจึงพยายามหาทางผลิตนักกฎหมายให้เข้าทำงานแทนนักกฎหมายต่างประเทศโดยเร็วที่สุด แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่ายังหาบุคคลจัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายไม่ได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทรงรื้อไปจนกระทั่งพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสำเร็จการศึกษาวชิราวุธวิทยานิพนธ์ปริญญา B.A. จากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และได้ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ.2439 (ค.ศ.1896) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทรงมอบงานด้านจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระองค์ทรงตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นที่กระทรวงยุติธรรม ใน พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897)

โรงเรียนกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นในตอนนั้น เป็นโรงเรียนกึ่งราชการคล้ายกับหอพระสมุดสำหรับพระนครในสมัยนั้น เจ้าหน้าที่ดำเนินการของโรงเรียนเรียกว่า กรมสัมปาติก ซึ่งประกอบด้วย สภานายก เลขานุการ เภสัชกร และผู้ช่วยอีก 2 คน ระบบการศึกษาใช้ระบบอังกฤษ เพราะในสมัยนั้นวัฒนธรรมอังกฤษกำลังได้รับความนิยมในเมืองไทย และครูที่สอนก็ล้วนแต่สำเร็จการศึกษาวชิราวุธวิทยานิพนธ์มาจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น เช่น พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระยาประจักษ์จรรจักร (แช่ม บุนนาค) ขุนหลวงพระไกรสี (เปล่ง เวภาระ) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร และพระองค์เจ้าวัชรวิงส์ ในการสอนครั้งแรก ๆ นั้น กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงสอนด้วยพระองค์เองที่ห้องเสวย ซึ่งอยู่ติดกับห้องเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ตำราที่ทรงใช้สอนมี 2 เล่ม ซึ่งภายหลังเรียกว่า กฎหมายราชบุรี ทางอาญาทรงใช้ประมวลกฎหมายอินเดียเป็นหลัก ทางพิจารณาสัญญาและประทุษร้าย ส่วนแพ่งใช้ตำรากฎหมายอังกฤษ พระองค์ทรงให้เหตุผลในการนี้ว่า เราจะพ่ายไปฝ่ายเดียวไม่เหลือแล้วใครนั่นไม่ได้ ต้องเดินตามทางกฎหมายที่โลกนิยม” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 84)

การสอบของโรงเรียนกฎหมายนั้นค่อนข้างยากมาก ข้อสอบนั้นคล้ายกับข้อสอบของโรงเรียนกฎหมายที่อังกฤษ และยังมีปัญหากฎหมายไทยรวมอยู่ด้วย การสอบไล่ครั้งแรกได้มีขึ้นในวันที่ 2-7 ธันวาคม พ.ศ.2440 (ค.ศ.1897) ณ สนามสอบศาลาการเปรียญวัดมหาธาตุ การสอนไล่นี้มีคณะกรรมการสอบไล่เป็นผู้ตัดสิน ซึ่งประกอบด้วยคนไทย และฝรั่ง คือ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระยาประจักษ์จรรจักร ขุนหลวงพระไกรสี เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (Rolin Jacquemyns) และนายอาร์ เอ เกิร์กปาตริก (Kirk Patrick) จำนวนนักเรียนที่เรียนกฎหมายในรุ่นแรกมีประมาณ 100 คน แต่นักเรียนที่สอบไล่ได้มีเพียง 9 คน เท่านั้น ซึ่งทั้ง 9 คน ล้วนแต่เคยทำงานในกระทรวงยุติธรรมมาแล้ว ได้แก่ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 85)

- 1) นายลออ ไกรฤกษ์ ภายหลังเป็นเจ้าพระยามหิธร
- 2) นายไชยสรรค์ หุ้มเพชร (เทียม บุนนาค) ภายหลังเป็นขุนหลวงพระไกรสี แล้วถูกถอด
- 3) นายบุ สุวรรณศรี ภายหลังเป็นหลวงอรรถสารสิทธิธรรม
- 4) นายถึก ภายหลังเป็นหลวงพิเทศยุติญาณ
- 5) นายทองดี ธรรมศักดิ์ ภายหลังเป็นพระยาเจริญธรรมสารเวชวิทยเขตต์
- 6) นายจ่านงค์มาตยกุล ภายหลังเป็นพระยาเจริญราชไมตรี

- 7) นายเสนอ งานประภาษ (สุหรัย วัชรภักย์) ภายหลังเป็นพระยาพิจารณาฤทธาภิมาย
- 8) นายโป คอมนตร์ ภายหลังเป็นพระยาพิพากษาสัตยาธิปัตย์
- 9) ขุนสุภาเทพ (เภา ภามย์) ภายหลังเป็นพระยามหาวิจิตรยมนตรี

จะเห็นได้ว่า จำนวนผู้สอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตนั้นน้อยมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 ถึง พ.ศ.2445 (ค.ศ.1897-1902) มีผู้สอบได้เพียง 54 คนเท่านั้น คิดเฉลี่ยแล้วมีนักเรียนสอบไล่ได้ปีละ 9 คนเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนน้อย ไม่พอกับความต้องการของกระทรวง นักเรียนกฎหมายที่สำเร็จไปจากโรงเรียนกฎหมาย ที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงจัดตั้งขึ้นนี้ ได้ทำประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองในการปรับปรุงการยุติธรรมเป็นอันมาก เนติบัณฑิตรุ่นแรกของโรงเรียนกฎหมาย เช่น เจ้าพระยามหิธร ขุนหลวงพระยาไกรสี (เทียม บุนนาค) เป็นกำลังสำคัญที่ช่วยปรับปรุงโรงเรียนกฎหมายและศาลยุติธรรม เนติบัณฑิตรุ่นต่อ ๆ มา ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลในกรุงเทพฯ และหัวเมือง หรือทำงานในกระทรวงยุติธรรม ต่างก็ได้เป็นกำลังในการพิจารณาความคดี และบริหารงานในกระทรวงตามแบบสมัยใหม่ อันเป็นการยกระดับกิจการศาลไทยให้ทันสมัยตามแบบสมัยใหม่ อันเป็นการยกระดับกิจการศาลไทยให้ทันสมัยตามมาตรฐานตะวันตก อนึ่งวิชากฎหมายได้รับความสนใจมากขึ้น มีนักเรียนเข้าศึกษากฎหมายมากขึ้นเป็นลำดับ จากปีแรกที่เปิดสอนมีนักเรียน 100 คน พ.ศ.2443 (ค.ศ.1900) มี 292 คน และ พ.ศ.2444 (ค.ศ.1901) มี 375 คน (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 87)จึงนับได้ว่าโรงเรียนกฎหมายได้ทำหน้าที่ผลิตนักกฎหมายได้ผลอย่างสมบูรณ์ จึงนับได้ว่าโรงเรียนกฎหมายได้ทำหน้าที่ผลิตนักกฎหมายได้ผลอย่างสมบูรณ์ สมดังพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงได้รับสมญาว่าเป็นบิดาแห่งโรงเรียนกฎหมายไทย เพราะนอกจากทรงสอนกฎหมายด้วยพระองค์เองแล้ว ยังทรงพระกรุณาห่วงใยนักเรียนกฎหมาย ทรงสนับสนุนการว่าความ นักเรียนคนใดไม่มีความจะว่า ก็ทรงให้ว่าความแทนผู้ต้องหาในเรือนจำ ทรงมีพระราชประสงค์ให้นักเรียนกฎหมายได้รู้จักกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของประเทศ จึงทรงจัดงานเลี้ยงขึ้นในงานเฉลิมพระชนมพรรษา เพื่อแนะนำให้นักเรียนกฎหมายได้รู้จักกับบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทรงสั่นเปลืองเป็นอันมาก พระองค์ทรงนิพนธ์ตำรากฎหมายไว้เป็นจำนวนมาก เช่น กฎหมายราชบุรี คำอธิบายไคตอาญา พระราชบัญญัติในปัจจุบัน คำพิพากษากฎหมายฎีกาบางเรื่อง และเล็คเชอร์กฎหมายที่ดิน เป็นต้น ตำรากฎหมายของพระองค์จัดว่าเป็นงานที่ละเอียดลึกซึ้ง และมีมาตรฐานสูงในวงการกฎหมาย ผู้ประกอบอาชีพกฎหมายยึดถือหนังสือของพระองค์เป็นหลักในการดำเนินอาชีพตลอดมา

โรงเรียนกฎหมายที่พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงขึ้นขึ้นนั้น ยังมิได้มีฐานะเป็นโรงเรียนหลวง เพราะทางราชการมิได้รับรองเนติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมาย เพียงแต่อนุญาตให้รับรองฎีกาได้เท่านั้น แม้กระนั้นก็ตาม นักเรียนกฎหมายก็เป็นที่ต้องการของทุกหน่วยงานราชการ ดังนั้นโรงเรียนกฎหมายในขณะนั้น จึงเป็นเสมือนแหล่งผลิตคนเข้ารับราชการที่เชื่อถือได้อีกประการหนึ่ง โรงเรียนกฎหมายได้รับยกฐานะให้เป็นโรงเรียนหลวงขึ้นอยู่กับการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีการปรับปรุงหลักสูตร และระเบียบของโรงเรียนใหม่อีกด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบกฎหมายของประเทศ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 88)

การสถาปนาโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เท่ากับเป็นการวางรากฐานการศึกษา วิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยให้เป็นปึกแผ่นสืบมาจนทุกวันนี้

การพัฒนาวิชาชีพนักกฎหมาย

ผลจากการศึกษาที่มีนักเขียนได้รับมาจากโรงเรียนกฎหมาย นับจาก พ.ศ.2440-2478 มีผู้ที่สอบได้เป็นเนติบัณฑิต จำนวน 1,077 คน บุคคลเหล่านี้ออกไปประกอบวิชาชีพเป็นนักกฎหมายอย่างกว้างขวาง เช่น ผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ

ในสมัยที่พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม (พ.ศ.2439-2453) พระองค์ทรงส่งเสริมให้นักเรียนที่สำเร็จวิชากฎหมาย ซึ่งถ้าหากไม่รับราชการก็ทรงส่งเสริมให้เป็นทนายความ ทรงเป็นธุระหาคดีความให้จากผู้ต้องหาในเรือนจำ

วิชาชีพทนายความ จึงเป็นอาชีพของนักกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาควบคู่กับการศึกษากฎหมายแบบใหม่ แท้จริงแล้ววิชาชีพทนายความแบบจารีตในสังคมไทยมีมาก่อนที่การรับรู้ของกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้น ตัวอย่างบุคคลที่มีชื่อเสียงอย่างเทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ ซึ่งมีชีวิตอยู่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เคยมีอาชีพทนายความแบบจารีตมาก่อนที่จะมาทำหนังสือพิมพ์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553 : 114) วิชาชีพทนายความแบบจารีตได้ค่อย ๆ ลดบทบาทลงหลังจากการรับรู้กฎหมายแบบใหม่ของนักเรียนกฎหมาย ที่เริ่มเมื่อ พ.ศ.2440 เป็นต้นมา ทนายความรุ่นใหม่ที่สำเร็จเป็นเนติบัณฑิตจึงได้รับความนิยมจากสังคมมากกว่า กระนั้นก็ตาม วิชาชีพทนายความก็ยังไม่ได้พัฒนาให้มีมาตรฐานแต่ประการใด เพราะยังไม่มีสถาบันวิชาชีพกฎหมายทำหน้าที่ควบคุมดูแล

ความรู้ทางกฎหมายแบบใหม่นับว่ามีความสำคัญมากต่อผู้ทำหน้าที่ทนายความ และผู้พิพากษา เพราะจะต้องนำไปใช้แก้ต่างคดีให้ลูกความ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม หรือตัดสินคดีให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักในประมวลกฎหมายแบบใหม่ นอกจากนี้ทนายความและผู้พิพากษา

จำเป็นต้องมีจรรยาบรรณของนักกฎหมายที่ดีด้วย ซึ่งมีความสำคัญพอ ๆ กับการมีความรู้ทางการกฎหมาย

ความคิดที่จะมีการควบคุมวิชาชีพทนายความให้อยู่ในมรรยาทที่ดีและมีศักดิ์ศรี เป็นที่เชื่อถือของคนทั่วไป เกิดขึ้นหลังจากนายเทียม ไกรสี หนึ่งในจำนวนข้าราชการกระทรวงยุติธรรม 28 คน ที่ได้ลาออกจากราชการ พร้อมกับพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เมื่อ พ.ศ.2453 ได้ขออนุญาตว่าความคดีพระระกา อันเนื่องจากมีผู้เขียนบทละครชื่อ ปกษิปรกรณ์นัม ซึ่งพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเห็นว่าเป็นการหมิ่นประมาทพระองค์ (พรรคดี ผากรอง, 2537 ; 143) แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงไม่ประสงค์ให้หม่อมเจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมออกใบอนุญาตว่าความให้ เพราะไม่แน่ว่าจะเป็นการยุติธรรมหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวตกทอดมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงทราบเจตนารมณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นนักกฎหมายที่ดีต้องการมีเกียรติและศักดิ์ศรีเหมือนนักกฎหมายอังกฤษ ซึ่งนับว่าได้พัฒนาวิชาชีพของนักกฎหมายให้มีสถานภาพสูงกว่าอาชีพอื่น และทรงเห็นว่าควรมีการควบคุมวิชาชีพทนายความให้มีความประพฤติที่ดี ดังนั้นอีก 4 ปี ต่อมา ได้มีการตั้งเนติบัณฑิตยสภาและออกพระราชบัญญัติทนายความขึ้น เมื่อ พ.ศ.2457 (นิภา สืบกนิร, 2547 : 39) หลังจากมีการปรับปรุงแนวการสอนวิชากฎหมายจากระบบจารีตธรรมสู่ระบบประมวลธรรมของโรงเรียนกฎหมายเมื่อต้นปี พ.ศ.2457 ได้ไม่นาน เพื่อควบคุมเนติบัณฑิตและทนายความให้อยู่ในมรรยาทอันดีงาม

เนติบัณฑิตยสภา นับเป็นสมาคมวิชาชีพของนักกฎหมายที่อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งมีหน้าที่บำรุงการศึกษาวิชากฎหมายให้แพร่หลาย และฝึกหัดผู้ที่สมัครเป็นทนายความให้เชี่ยวชาญด้วย นอกจากนี้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนนามสมาชิกที่ประพฤติไม่สมเกียรติออกจากทะเบียนได้ สมาชิกของเนติบัณฑิตยสภามี 3 ประเภท คือ 1) ผู้ที่เป็นเนติบัณฑิต 2) นักเรียนกฎหมาย 3) ผู้ที่มีคุณวุฒิพิเศษในทางธรรมศาสตร์หรือรัฐศาสตร์

สำหรับกรรมการเนติบัณฑิตยสภา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมดูแลบรรดาผู้ประกอบวิชาชีพนักกฎหมายให้อยู่ในวินัยนั้น ก็ต้องคัดเลือกจากบุคคลที่เหมาะสม ส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาที่ไม่เคยมีประวัติต่างปร้อย โดยเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมและอธิบดีศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก ปรากฏว่ากรรมการชุดแรก คือ (นิภา สืบกนิร, 2547 : 37)

- 1) พระยาจักรปาณิสริสิลวิสุทธิ์ (ล่อ ไกรฤกษ์)
- 2) พระยาฤทธิการณิกิจ (ตัน บุนนาค)
- 3) พระยาธรรมสารเวทย์วิเศษภักดี (ทองดี ธรรมศักดิ์)
- 4) พระยานรเนติบัญชากิจ (ลัด เศรษฐบุตร)

- 5) พระยาพิชารณาปฤชามัตย์ (สุหร่าย วัชรภักย์)
- 6) พระยาเผด็จตุลสนธิศรีมีคม (เลียบ ธรรมยุติ)
- 7) พระจินดาภิรมย์ราชสถาปติ (จิตร ณ สงขลา)

นอกจากวิชาชีพนักกฎหมายที่เป็นผู้พิพากษาและทนายความแล้ว ตามหน่วยงานราชการ ยังมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ทางกฎหมายแบบใหม่ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะหลังจาก การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบทุกบรรพแล้ว ตำแหน่งหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้ ความรู้ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้าราชการตุลาการ พ.ศ.2477 เช่น ผู้ช่วยเลขานุการใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้ากองกลาง กรรมการ คณะรัฐมนตรี เลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หัวหน้ากองร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา ตำแหน่งดังกล่าว สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับกระทรวงยุติธรรม เช่น หัวหน้าแผนกกฎหมายกองกลาง สำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง เช่น หัวหน้าแผนกกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย เช่น อัยการ จังหวัด ชั้น 2 และอัยการชั้น 4 (พรรคตี ผกากรอง, 2537 : 145)

นับได้ว่าวิชาชีพนักกฎหมาย ไม่ว่าผู้พิพากษา ทนายความ อัยการ และผู้ที่มีตำแหน่งตาม หน่วยงานราชการอื่น ๆ เป็นอาชีพที่มีเกียรติภูมิสูง เพราะได้พัฒนาขึ้นมาจากช่วงเวลาที่มีการให้การ รับรู้กฎหมายแบบใหม่ เช่น ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความเชี่ยวชาญในการนำความรู้กฎหมายแบบใหม่ไปใช้กับสังคม จึงมีความหมายต่อการปรับ สถานภาพของผู้ที่มีอาชีพนักกฎหมายให้สูงตามขึ้นไปด้วย โดยผลตอบแทนเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการ อื่น เช่น สูงกว่าพวกที่จบวิศวกรรมและรัฐศาสตร์ในระยะเวลาเดียวกัน (พ.ศ.2468) (พรรคตี ผกากรอง, 2547 : 146)

ผลกระทบของการปฏิรูปกฎหมายต่อสังคมไทยในระยะต่อมา

เนื่องจากประเทศไทยเราต้องการหลุดพ้นจากลัทธิสภาพนอกอาณาเขต จึงได้พยายาม ผลักดันให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นเป็นระบบ เพื่อให้เทียบเทียมกฎหมายของอารยประเทศ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เทียบเคียงกฎหมายของประเทศอื่นมาทั้งฉบับ เช่น เทียบเคียงประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาในกรณีชาวต่างประเทศไม่ยอมรับ กฎหมายไทย เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นก็เคยประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงได้เทียบเคียง ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาใช้ในการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ส่วนการจัดทำประมวล กฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็นำกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทยมาเป็นแม่แบบ ทั้งจากประเทศที่ ใช้ระบบประมวลกฎหมายและประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เช่น นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาของประเทศอาฟริกาใต้และประเทศลังกามาเป็นแม่บทในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

นอกจากนี้รายละเอียดในการจัดทำกฎหมายแต่ละลักษณะก็เทียบเคียงกฎหมายของประเทศต่าง ๆ มาใช้ผสมผสานกัน โดยถือหลักให้รวดเร็วที่สุด เช่น นำบทบัญญัติลักษณะตัวเงินของประเทศอังกฤษมาใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่ ซึ่งบางเรื่องก็แทบจะไม่ใช่ในทางปฏิบัติจริง แต่ก็ยังไม่ได้มีการยกเลิกในส่วนนั้น ๆ เช่น บทบัญญัติเรื่องสอดเข้าแก้หน้า เป็นต้น

แม้ว่าประเทศไทยได้พยายามจัดทำประมวลกฎหมายให้เสร็จจุล่งไปโดยเร็ว แต่ก็มีข้อขัดข้องในการจัดทำอยู่เป็นอันมาก ได้แก่ ในเรื่องผู้จัดทำซึ่งต้องให้ชาวต่างประเทศมาเป็นกรรมการร่าง เช่น นายปาดูซ์ ชาวฝรั่งเศส นายกียอง ชาวฝรั่งเศส นายสกินเนอร์เทอร์เนอร์ ชาวอังกฤษ เป็นต้น จากการให้ผู้ร่างต่างชาติต่างภาษา ซึ่งต่างก็ยึดถือกฎหมายของตนเองเป็นแม่แบบ ทำให้มีข้อขัดแย้งในการร่างประมวลกฎหมาย นอกจากนั้นก็มีปัญหาส่วนตัวของผู้ร่างแต่ละคนเอง จึงทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายล่าช้าไป ตั้งแต่เริ่มจัดทำประมวลกฎหมายอาญาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มาเสร็จสิ้นลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ใน พ.ศ.2478 ซึ่งในการนี้เราก็มีการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ถ้าพิจารณาในเรื่องลักษณะของระบบกฎหมายย่อมจัดได้ว่าเป็นแบบเดียวกันกับระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวล (the civil law system) แต่ในเนื้อหาของหลักกฎหมายเป็นหลักผสม กล่าวคือ บางเรื่องเดินตามหลักกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย บางประเภทถือตามหลักกฎหมายอังกฤษ (the common law system) และบางลักษณะปรับปรุงจากหลักกฎหมายไทยดั้งเดิมผสมกับหลักกฎหมายของสองระบบที่กล่าว ระบบกฎหมายไทยที่ปฏิรูปแล้วนี้เป็นระบบกฎหมายที่เทียมทันระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศ การวางเค้าโครงและรากฐานของหลักกฎหมายเป็นระเบียบและเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในรัชสมัยของพระองค์ และพร้อมที่จะรับการพัฒนาให้สอดคล้องกันกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ปรากฏเด่นชัดว่ากฎหมายไทยที่ปฏิรูปแล้วนี้ วิวัฒนาการมาด้วยดีจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ (ธานินทร์กรัยวิเชียร, 2511 : 32) พระธรรมานุยุตยติธรรม และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาล

นอกจากประมวลกฎหมายหลักที่จัดทำในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ประเทศไทยยังได้มีประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ.2454 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 การจัดทำประมวลกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในสมัยต่อมา

การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยปฏิรูปนั้นเป็นการเร่งด่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชทางการเมือง แม้ได้วางเค้าโครงและรากฐานของหลักกฎหมายเป็นระเบียบและเหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น แต่การจัดทำย่อมมีข้อบกพร่องอยู่เป็นอันมากโดยเฉพาะในเนื้อหาของกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับประเทศในภาวะปัจจุบัน ประกอบกับการมีเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเมืองเพิ่มมากขึ้น กฎหมายที่มีอยู่ไม่ทันสมัย และเพียงพอแก่ความจำเป็น จึงมีการเพิ่มเติมแก้ไข และบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้ให้เหมาะสมกับความเจริญของประเทศในทุก ๆ ด้าน อยู่เสมอจวบจนปัจจุบัน (เพชร จารุสกุล, 2542, 207)

อย่างไรก็ตามแม้เราจะได้อีกราชทางการเมืองกลับคืนมา แต่การปฏิรูปกฎหมายก็ได้สิ้นสุดลงใน พ.ศ.2478 ประเทศมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อ ๆ มาโดยไม่หยุดยั้งจนถึงสมัยปัจจุบัน ทั้งในประมวลกฎหมายอาญาได้กระทำต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ.2499 ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้มีการแก้ไขบรรพ 5 ใน พ.ศ.2519 และ พ.ศ.2533 ส่วน บรรพ 1 ได้มีการแก้ไขใน พ.ศ.2534 ส่วนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ผลของการปฏิรูประบบกฎหมายไทยทางตรงและทางอ้อม

ผลโดยตรง

1. เนื้อหาสาระของกฎหมาย จากการปฏิรูประบบกฎหมาย พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายเราได้หลักกฎหมายมาจาก 3 ทางด้วยกัน คือ

- 1) กฎหมายไทยดั้งเดิม เช่น เรื่องอุทลุม บุตรจะฟ้องบิดามารดาไม่ได้เป็นอุทลุม กฎหมายครอบครัวเรื่อง ของหมั้น สิ้นสุด กฎหมายที่ดินเรื่อง ที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้น
- 2) กฎหมายอังกฤษ ได้แก่ หลักกฎหมายตัวเงิน หุ้นส่วนบริษัท
- 3) กฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวล เช่น ลักษณะละเมิด หลักเรื่องหนี้ และหลักการแสดงเจตนา เป็นต้น

2. ความเหมาะสมของการปฏิรูประบบกฎหมายไทย การปฏิรูประบบกฎหมายในครั้งนั้นเหมาะสมกับประเทศไทยในยุคนั้น ในส่วนที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่รวบรวมไว้อย่างเป็นระเบียบเดียวกัน การจัดทำเป็นประมวลกฎหมายทำให้กฎหมายเป็นระบบอย่างชัดเจน แม้จะไม่คล่องตัวในการพัฒนากฎหมายใหม่ ๆ ให้ทันกับสภาวะสังคม ซึ่งแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายใหม่ ๆ เนื่องจากที่มาของกฎหมายในระบบประมวลกฎหมายมาจากจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปอีกทางหนึ่งด้วย

ผลโดยอ้อม

1. ผลต่อประเพณีและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทย การปฏิรูประบบกฎหมายนี้ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงประเพณีและชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากระบบครอบครัวที่มีภรรยาได้หลายคน มาเป็นระบบครอบครัวที่มีผัวเดียวเมียเดียว (Monogamy) ซึ่งมีผลให้เกิดการยอมรับทางสังคมและกฎหมาย จะเป็นสามีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายโดยการจดทะเบียนสมรสเท่านั้น และจะสมรสในขณะที่มีคู่สมรสอยู่แล้วไม่ได้ (ปปพ. บรรพ 5)

2. ผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม อันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล การปฏิรูประบบกฎหมายไทยได้ยอมรับหลักกฎหมายของนานาประเทศเข้ามาบังคับใช้เป็นผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม อันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาในทางแพ่ง หลักเรื่องหนี้ เป็นต้น

3. ผลต่อระบบกฎหมายไทย เมื่อมีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยก็มีการปฏิรูปภาษากฎหมายไทยขึ้นมาพร้อมกันไปด้วย ทำให้ภาษากฎหมายมีบทบาทมากในระบบกฎหมาย ภาษาของทางราชการ และภาษาเขียนมาตรฐาน เช่น คำว่า วิญญูชน ประมาทเลินเล่อ หนังสือบริคณห์สนธิ เหตุสุดวิสัย สาบสูญ เป็นต้น

บทที่ 8

ผลสำเร็จและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปกฎหมายไทย ซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สำเร็จเรียบร้อยใน พ.ศ.2478 (ค.ศ.1935) อันเป็นปีที่ประเทศไทยมีประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายของประเทศไทยชุดนี้ทันสมัย และเป็นที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานของระบบกฎหมายสากล มิฉะนั้นแล้วต่างประเทศที่เคยมีสิทธิสภาพนอกอาณาในประเทศไทย คงจะไม่ยอมยกเลิกสิทธิดังกล่าวนี้ไปอย่างแน่นอน ประเทศมหาอำนาจนั้น ถือว่า การมีประมวลกฎหมายเป็นการแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าอย่างเด่นชัดในทางกฎหมายของประเทศ (ธานินทร์กรัยวิเชียร, 2511 : 23) ดังนั้นประมวลกฎหมายของประเทศไทยจึงเป็นเครื่องพิสูจน์ในต่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ก้าวหน้า และถึงเวลาแล้วที่ต่างประเทศควรจะสละสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เคยมีในประเทศไทย

เอกราชทางการศาลโดยสมบูรณ์

ความสำเร็จของการปฏิรูปกฎหมายไทยอยู่ที่การได้เอกราชอย่างสมบูรณ์ทางการศาลเอกราชทางการศาลซึ่งประเทศไทยได้เสียให้กับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มิได้กลับคืนมาอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยได้เอกราชทางการศาลมาทีละขั้น ตามความก้าวหน้าของงานร่างประมวลกฎหมาย ซึ่งเห็นได้เป็นลำดับคือ เมื่อประมาณ 2 ปีก่อนประมวลกฎหมายจะเสร็จ ประเทศฝรั่งเศสทำสนธิสัญญากับประเทศไทยใน พ.ศ.2450 ยอมให้คนในบังคับฝรั่งเศสที่เป็นชาวเอเชียในประเทศไทย ซึ่งเดิมขึ้นศาลกงสุลฝรั่งเศส มาขึ้นศาลต่างประเทศทั้งคดีแพ่งและอาญา แต่ฝรั่งเศสยังคงรักษาสีทธิในการถอนคืนของกงสุลไว้จนกว่าประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ ใน พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) อันเป็นระยะเวลา 2 ปี หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา

ศาลต่างประเทศ คือ ศาลซึ่งเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศของไทยและอัครราชทูตฝรั่งเศสพิจารณาตั้งขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ สุดแต่จะเห็นสมควรโดยให้มีหน้าที่ตัดสินคดีแพ่งและอาญาระหว่างการตัดสินกงสุลฝรั่งเศสมีสิทธิเข้าร่วมแสดงความเห็น หากไม่พอใจคำตัดสินก็มีสิทธิถอนคดีไปพิจารณาเองหรือยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาประเทศอังกฤษให้ยกเลิกศาลกงสุล ยอมให้คนในบังคับอังกฤษและชนชาติอังกฤษขึ้นศาลระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศอังกฤษจะ

ยกเลิกศาลระหว่างประเทศ เมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครอบครัว และใน พ.ศ.2456 (ค.ศ. 1913) ประเทศเดนมาร์กได้ทำสนธิสัญญาคินอำนาจศาลบางส่วนให้แก่ประเทศไทยทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษ

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว งานร่างประมวลกฎหมายได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และระบบศาลภายในประเทศได้สอดคล้องกับระบบศาลของนานาประเทศ ดังนั้นในรัชกาลนี้ ประเทศไทยสามารถจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เกือบหมด คือ ชาวต่างประเทศทุกคนในประเทศไทยต้องขึ้นศาลไทย คงมีแต่เงื่อนไขในสิทธิว่าด้วยการถอนคดีเท่านั้น ที่ยังคงผูกพันอยู่ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ได้ตกลงแก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทย โดยทำสนธิสัญญากับประเทศไทยใน พ.ศ. 2463 (ค.ศ.1920) ตกลงให้ชาวอเมริกันและคนในบังคับอเมริกันในประเทศไทยอยู่ใต้อำนาจศาลไทย ส่วนสิทธิในการถอนคดีของกงสุลยังคงมีอยู่ คือ มีกำหนดไม่เกิน 5 ปี หลังจากประเทศไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 139)

คำกล่าวที่ว่า “อเมริกาเป็นทางผ่านไปสู่อิสราภาพ นับว่าเหมาะสมทีเดียวสำหรับการเรียกร้องอิสรภาพทางการศาลของประเทศไทย เพราะหลังจากประเทศไทยทำสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกา โดยความร่วมมือของ ฟรานซิส บี แชลร์ (Francis B. Syre) ซึ่งภายหลังได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภิรมย์ภักดี ประเทศไทยได้เปิดการเจรจาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปได้เป็นสำเร็จ (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 189) กล่าวคือ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศถัดไปได้ทำสนธิสัญญากลับเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทยใน พ.ศ.2467 (ค.ศ.1924) โดยอาศัยสนธิสัญญาไทย-อเมริกัน พ.ศ.2463 เป็นหลักแต่มีข้อแตกต่างกันเล็กน้อย คือ ประเทศฝรั่งเศสยังคงให้มีศาลต่างประเทศอยู่จนกว่าประเทศไทยจะประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 139)

ใน พ.ศ.2468 (ค.ศ.1925) ประเทศอังกฤษได้แก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทย โดยสนธิสัญญามีข้อความคล้ายคลึงกับสนธิสัญญาระหว่างไทย-อเมริกัน พ.ศ.2463 (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 140)

เป็นที่น่าสังเกตประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวที่ยังคงให้มีศาลต่างประเทศอยู่อีก แต่ในทางปฏิบัติแล้วกงสุลฝรั่งเศสมิได้คัดค้านคำพิพากษาของศาลไทย จึงไม่ทำให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทย ความแตกต่างของสนธิสัญญาระหว่างประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการศาลนี้ ฟรานซิส บี.แชลร์ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการเจรจาแก้สัญญาในยุโรป ข้าพเจ้าพยายามยกเลิกวิธีการมีศาลต่างประเทศให้หมดสิ้นไป โดยอาศัยสนธิสัญญาอเมริกันเป็นหลัก แต่ฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวที่ต้องการให้คงมีศาลต่างประเทศอยู่ต่อไป ข้าพเจ้าไม่เข้าใจเหตุใดประเทศไทย จึงตกลงยินยอมไว้ในการเจรจาเบื้องต้น (ซึ่งดำเนินอยู่ก่อนข้าพเจ้าเดินทางมารับ

ราชการในกรุงสยาม) แต่ข้าพเจ้าก็รู้สึกว่าเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยเท่านั้น” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 140 ; ทรงศรี อัจจุรณ, 2506 : 244)

เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้ง 3 ยอมแก้ไขสนธิสัญญาในข้อที่เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทยแล้ว จึงเป็นการง่ายที่ประเทศไทยจะขอแก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ดังนั้นประเทศเยอรมันและญี่ปุ่น จึงได้ลงนามสนธิสัญญากับประเทศไทยใน พ.ศ.2466 (ค.ศ.1923) และใน พ.ศ.2468 (ค.ศ.1925) ประเทศเนเธอร์แลนด์ สเปน โปรตุเกส เดนมาร์ก ก็ได้ลงนามในสนธิสัญญากับประเทศไทย การทำงานแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และรอบคอบนั้น เนื่องมาจากการดำเนินนโยบายอันสุขุมของข้าราชการไทย เช่น พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ และความสามารถในการเชิงการทูตของ ฟรานซิส เป็นส่วนใหญ่ การที่รัฐบาลไทยมอบอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินงานให้ฟรานซิส เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้การเจรจาติดต่อเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของชาติต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาในการดำเนินงานมาก ความไว้วางใจอย่างเต็มที่ที่รัฐบาลไทยมอบให้แก่ฟรานซิสนี้ ทำให้ฟรานซิสมีความภาคภูมิใจในฐานะของตนเอง และตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความพากเพียร ฟรานซิสได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยเป็นอันมาก จึงได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ปณมภรณ์ช้างเผือก ซึ่งชาวต่างประเทศน้อยคนจะมีโอกาสได้รับพระราชทาน (ทรงศรี อัจจุรณ, 2506 : 244)

เป็นที่น่าสังเกตว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาล ซึ่งลงนามกันตั้งแต่ พ.ศ.2463-2468 (ค.ศ.1920-1925) ได้กำหนดพระยะสิ้นสุดของสิทธิในการถอนคดีของกงสุลไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว การที่ประเทศไทยยินยอมให้มีเงื่อนไขดังกล่าวระบุไว้ในสนธิสัญญาก็คงเป็นเพราะประเทศไทยแน่ใจว่าสามารถทำประมวลกฎหมายได้เสร็จสมบูรณ์ภายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งอาจจะเป็น 2 หรือ 3 ปี หากการดำเนินไปตามที่คาดหมาย ก็หมายความว่าสิทธิการถอนคดีจะต้องยกเลิกไป ก่อนที่อายุการบังคับใช้ของสนธิสัญญาจะครบ 10 ปี ตามที่กำหนดไว้ แต่ตามความเป็นจริงนั้นกลับปรากฏว่าประเทศไทยใช้เวลาร่างประมวลกฎหมายเกือบ 10 ปี คือ มีประมวลกฎหมายครอบครัวเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 (ค.ศ.1935) ดังนั้นกงสุลต่างประเทศจึงยังมีสิทธิที่จะถอนคดีต่อไปอีก 5 ปี คือ สิทธิการถอนคดีจะสิ้นสุดลงอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2483 (ค.ศ.1940) รัฐบาลไทยได้พยายามย่นระยะเวลาการถอนคดีของกงสุลให้สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยอาศัยการเจรจาทางการทูต ในที่สุดสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ยอมยกเลิกเงื่อนไขในการถอนคดีก่อนครบกำหนด 5 ปี โดยลงนามกับประเทศไทยในสนธิสัญญาฉบับวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2480 (ค.ศ.1937) (ทรงศรี อัจจุรณ, 2506 : 284)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่สองที่ยอมยกเลิกเงื่อนไขการถอนคดีหลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการเจรจากับเซอร์โจเซฟโครสบี (Sir Josiah Crosby) อัครราชทูตอังกฤษ ประจำประเทศไทย ในที่สุดอังกฤษพร้อมที่จะยกเลิกสิทธิการถอนคดีโดยมีข้อแม้ว่าให้รัฐบาลไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายขัดกัน (Act on the conflict of laws) ภายใน 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ทั้งสองฝ่ายแลกเปลี่ยนหนังสือกัน ประเทศไทยได้ยินยอมตามข้อเสนอของประเทศอังกฤษ เพราะประเทศไทยจะได้ยกเป็นข้ออ้างในการเจรจาเรื่องสิทธิถอนคดีกับประเทศอื่น ๆ ให้เหมือนอย่าง que ประเทศไทยได้ตกลงกับประเทศอังกฤษ สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษได้ลงนามกันวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2480 (ค.ศ.1937) (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 286)

ต่อมาวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2480 ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในสนธิสัญญาเสมอภาคกับประเทศไทย

ในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2480 ประเทศฝรั่งเศสได้ลงนามในสนธิสัญญาเสมอภาคกับประเทศไทยเป็นลำดับต่อมา และวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2480 ประเทศเยอรมันได้ลงนามในสนธิสัญญากับประเทศไทย (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 287-288)

สนธิสัญญาทุกฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีการให้สัตยาบันในปัดไป ดังนั้นตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2481 (ค.ศ.1938) ซึ่งเป็นวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันฉบับสุดท้ายระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส จึงเป็นวันที่ประเทศไทยมีเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์ รัฐบาลไทยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทชั่วคราว ซึ่งประเทศไทยประกาศใช้เพื่อเป็นหลักในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคนต่างประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ.2478 (ค.ศ.1935) และในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2482 (ค.ศ.1939) ได้มีการโอนคดีที่เกี่ยวกับคนในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งยังค้างการพิจารณาอยู่ไปขึ้นกับศาลไทย

ตั้งแต่นั้นมาสิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาล ซึ่งชาวต่างประเทศเคยมี เช่น การเข้าร่วมพิจารณาคดีของกงสุล การมีผู้พิพากษาชาวยุโรปในศาล สิทธิการถอนคดีของกงสุล เป็นต้น ได้หมดสิ้นลง ชาวต่างประเทศในประเทศไทย เมื่อกระทำความผิดต้องขึ้นศาลไทย และได้รับการพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายไทย ดังนั้นวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2482 (ค.ศ.1939) ประเทศไทยได้จัดงานฉลองเอกราชทางการศาลอย่างยิ่งใหญ่ จึงเป็นอันว่าเอกราชทางการศาล ซึ่งประเทศไทยได้สูญเสียไปเป็นเวลานานถึง 83 ปี (พ.ศ.2393-2481) ได้กลับคืนมาอีกราวหนึ่ง

การที่ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสยอมผ่อนปรนคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ประเทศไทย อันเป็นทางนำไปประเทศอื่น ๆ คืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ประเทศไทยด้วยนั้น มิใช่เพียงแต่ประเทศไทยปรับปรุงระบบกฎหมายให้อยู่ในระดับที่ชาวต่างประเทศพอใจอย่างเดียวนั้น

หากแต่ประเทศไทยต้องเสียดินแดนเป็นสิ่งตอบแทน และต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่มหาอำนาจทั้งสองเรียกร้องอีกด้วย กล่าวคือ

ตามสนธิสัญญา พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) ประเทศไทยต้องยกพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ให้ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแลกกับการให้คนเอเชียในบังคับฝรั่งเศสมาขึ้นศาลระหว่างประเทศ การที่ประเทศฝรั่งเศสยอมผ่อนผันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ประเทศไทยในครั้งนี้ เพราะประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาเห็นแล้วว่าถึงอย่างไรก็ดี มหาอำนาจตะวันตกทั้งหลายจำเป็นต้องคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ประเทศไทย เพราะประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบกฎหมายและการศาลให้ทันสมัยตามมาตรฐานสากลแล้ว จึงเป็นการยากที่มหาอำนาจจะเรียกร้องขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ยิ่งนานวันสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็จะลดความสำคัญและด้อยคุณค่าไปทุกที ถ้าประเทศฝรั่งเศสรอจนถึงเวลานั้น อำนาจการต่อรองของรัฐบาลฝรั่งเศสกับรัฐบาลไทยจะน้อยลงกว่านี้ นายยอร์ช ปาดูซ์ หัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายไทยได้มีหนังสือถึงนายรูวียเออ (Ruvier) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่องการยอมสละอำนาจทางการศาล ตอนหนึ่งว่า การยอมสละอำนาจทางศาลไม่เพียงแต่ประเทศฝรั่งเศสจะได้ดินแดนพระตะบองเท่านั้น แต่ผลประโยชน์อื่น ๆ และการยินยอมของประเทศสยามจะเป็นผลประโยชน์อย่างแท้จริงในการทำให้สถานการณ์ของเราที่กรุงเทพฯ เข้มแข็งขึ้น” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 145)

นอกจากนี้ตามสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส พ.ศ.2468 (ค.ศ.1925) ประเทศไทยต้องทำตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศส ในการปรับปรุงกฎหมายไทย คือ ตั้งกรมร่างกฎหมายจัดระเบียบและหลักสูตรในโรงเรียนกฎหมายใหม่ โดยให้ชาวฝรั่งเศสเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และจ้างที่ปรึกษากฎหมายชาวฝรั่งเศสไว้ในกระทรวงยุติธรรม (ทรงศรี อาจอรุณ, 2506 : 286-287)

ส่วนประเทศอังกฤษนั้น ประเทศไทยก็ต้องเสียดินแดนให้เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส คือตามสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) ประเทศไทยต้องยกเลิกดินแดนกลันตัน ตรัง กานู ไทรบุรี และปะลิส ให้แก่ประเทศอังกฤษ เพื่อแลกกับการให้คนในบังคับอังกฤษขึ้นศาลระหว่างประเทศ และตามสนธิสัญญา พ.ศ.2467 (ค.ศ.1924) ประเทศไทยต้องทำตามข้อเสนอของประเทศอังกฤษในการจ้างครูสอนกฎหมายชาวอังกฤษในโรงเรียนกฎหมาย และการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์อังกฤษพิจารณาคดีในกรณีที่กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติบังคับไว้ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 146)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กว่าที่รัฐบาลต่างประเทศจะคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับประเทศไทยนั้น ประเทศไทยต้องใช้ความพยายามและใช้เวลาอันยาวนาน ซึ่งเริ่มด้วยการปรับปรุงกฎหมาย และการศาลให้ได้มาตรฐานสากล ความพยายามในทางการทูตเพื่อเจรจากับรัฐบาลต่างประเทศ และแม้แต่การเสียคืนดินแดนบางส่วนของประเทศไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์นั่นเอง

ปัญหาการจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ

การจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศเข้ารับราชการนั้นมิได้มีแต่ประโยชน์อย่างเดียว หากแต่มีผลเสียหายเกิดขึ้นด้วย เพราะอิทธิพลของต่างประเทศอาจเข้าครอบคลุมกิจการภายในประเทศด้วย พร้อมกับขณะที่คนของประเทศนั้น ๆ เข้ารับราชการ แม้นักกฎหมายเหล่านั้นจะมีความตั้งใจรับราชการอย่างสุดความสามารถก็จริง แต่อดที่จะนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศของตนไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นได้ ดังเช่นกรณีนายแบล็ค(Black) ที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น แม้ว่าจะเข้ารับราชการไทยมา 8 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2445-2453) แล้วก็ตาม แต่ยังคงอยู่เสมอว่าเป็นข้าราชการอังกฤษ ทำอะไรก็คิดถึงผลประโยชน์ของประเทศอังกฤษเสมอ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 146) เช่น ร่างข้อบังคับสำหรับศาล ซึ่งนายแบล็คได้ร่างขึ้นนั้น ได้กำหนดให้มีศาลเดียวคือ ศาลต่างประเทศ ซึ่งเป็นการลิดรอนอำนาจของศาลไทยที่เคยมีมาก่อน เพราะเดิมนั้นตามสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ.2426 (ค.ศ.1883) ประเทศไทยมีศาล 2 ประเภท คือ ศาลไทยและศาลต่างประเทศ คำพิพากษาคดีของชาวอังกฤษในศาลต่างประเทศนั้น ต้องประกอบด้วยคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาไทยและกงสุลอังกฤษ แต่ร่างข้อบังคับสำหรับศาลที่นายแบล็คร่างนั้น ให้ยกเลิกศาลไทยทั้งหมด เพื่อจะได้โอนคนในบังคับอังกฤษทั้งหมดในไทยขึ้นศาลต่างประเทศตามสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษ พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909)

การมีศาลต่างประเทศเพียงศาลเดียวนั้น กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเห็นว่าเป็นการลิดรอนผลประโยชน์ฝ่ายไทยเป็นอันมาก เพราะในศาลต่างประเทศจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาต่างประเทศ แม้ในกรณีพิจารณาความคนไทย “เป็นการริบผลประโยชน์ที่เราหวังตามสนธิสัญญาหมด แลมีหน้าซำกิ้นตัวเราเข้าไปอีกด้วยอย่างมากที่สุด” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 174) การที่นายแบล็คร่างข้อบังคับศาลดังกล่าวทำให้นายเวสเตนการ์ด (Westangaard) ร่างประกาศใช้กฎหมายอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องแพ่งและพาณิชย์ ในการพิจารณาความคนต่างประเทศ จนกว่าไทยจะร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสร็จ ให้สอดคล้องกับร่างข้อบังคับของศาลของนายแบล็ค เพราะนายเวสเตนการ์ดคิดว่ากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเห็นด้วยกับร่างข้อบังคับของนายแบล็คแล้ว ร่างประกาศดังกล่าวของนายเวสเตนการ์ด มีผลทำให้ชาวต่างประเทศเลิกใช้กฎหมายแพ่งบางลักษณะของไทย เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายมรดก เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างข้อบังคับของนายแบล็คและนายเวสเตนการ์ด ดังนั้นร่างข้อบังคับศาลดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไป

เรื่องข้อบังคับศาลไทยและร่างประกาศใช้กฎหมายอังกฤษนี้ เป็นอุทาหรณ์ในการจ้างคนต่างประเทศว่าต้องมีการควบคุมอย่างทั่วถึง และใกล้ชิด เหตุที่เรื่องนี้กลายเป็นเรื่องใหญ่ขึ้นมาได้ก็เพราะกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงมีภารกิจที่ต้องทำมาก ทั้งงานในกระทรวงยุติธรรม ในศาลและที่โรงเรียนกฎหมายทำให้ไม่มีเวลาควบคุมที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศได้ พระองค์ทรงวางพระทัย

นายแบล็ค เพราะได้เคยมอบหมายงานให้ทำได้สำเร็จตามประสงค์หลายประการ ทำให้นายแบล็ค “ถือว่าเขาเป็นผู้จัดการสิทธิขาดได้ในกระทรวงยุติธรรมแต่ลำพัง ฤ็เป็นเหตุให้นายเวสเดนการ์ด เชื่อว่านายแบล็คเห็นอย่างไร รพิดคงลงเช่นนั้น ไม่มีความระแวงสงสัย จนมาพบการซึ่งรพิดไม่รู้เลยในครั้งนี้” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 176)

ด้วยเหตุนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเรียกตัวหม่อมเจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร มาช่วยราชการกระทรวงยุติธรรม ในตำแหน่งรองเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ใน พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) มีหน้าที่ดูแลและบริหารงานในกระทรวงยุติธรรม

นอกจากนี้ การจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศนี้ ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณสูง เพราะได้เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการไทยมาก เช่น ค่าจางนายแบล็คปีละ 1,500 ปอนด์ แล้วเพิ่มขึ้นทุกปี ๆ ละ 100 ปอนด์ จนถึง 2,000 ปอนด์ต่อปี ทางราชการยังต้องจ่ายค่าเช่าบ้านให้อีก เมื่อทำงานครบ 1 ปี จะได้รับอนุญาตให้ลาพักได้ 2 เดือน โดยไม่หักเงินเดือน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นปัญหาเหล่านี้ ในการจ้างชาวต่างประเทศ จึงทรงพยายามลดจำนวนที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศ แต่ยังทำไม่ได้ในขณะนั้น สิ่งที่พอทำได้ก็คือ พยายามจำกัดและควบคุมหน้าที่ของที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศให้อยู่แต่เฉพาะให้คำปรึกษาทางกฎหมาย เมื่อเสนาบดีกระทรวงต้องการเท่านั้น ส่วนในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังคงต้องใช้นักกฎหมายชาวต่างประเทศเป็นกรรมการร่างกฎหมายอยู่ จะไม่ให้มีเลยตามความต้องการของหม่อมเจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมนั้นเป็นไปได้ เพราะ “ร่างมันก็ต้องใช้ฝรั่งอยู่เสียแล้ว แต่ยังเป็น การป้องกันดีกว่าเจ้าจะตั้งให้ฝรั่งเป็นกรรมการเข้ามาวินิจฉัยกฎหมาย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 177)

โดยทั่วไปแล้ว การมีนักกฎหมายต่างประเทศมาทำงานในการปรับปรุงกฎหมายและการศาล ให้ผลดีแก่ประเทศ นักกฎหมายเหล่านี้มีส่วนเป็นอย่างมากในการร่างประมวลกฎหมายอาญา และแพ่งพาณิชย์ ทำให้ไทยมีประมวลกฎหมายที่ถูกต้องทันสมัย อันจะเป็นแนวทางไปสู่การขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมา

อุปสรรคในการปฏิรูประบบกฎหมาย

ผลสำเร็จของการปรับปรุงระบบกฎหมายไทยก็คือ การได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมา ความสำเร็จดังกล่าวนี้กินเวลา 40 ปีเศษ (พ.ศ.2440-2481) คือ ตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทำประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรก การร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกระทั่งไทยมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ใน พ.ศ.2478 (ค.ศ.1935) และเจรจาได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นผลสำเร็จ ใน พ.ศ.2481 (ค.ศ.1938) ตลอดระยะเวลาที่ไทยทำการปรับปรุงระบบกฎหมายนั้น คณะผู้ทำงาน

ด้านกฎหมายได้ผ่านอุปสรรคนานาประการ อันมีผลกระทบกระเทือนต่องานด้านปรับปรุงกฎหมาย ถึงกระนั้นก็ตาม อุปสรรคต่าง ๆ ก็ได้รับการแก้ไขอย่างดีที่สุดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย อุปสรรคเหล่านั้น ได้แก่ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 177)

1. ความขาดแคลนบุคลากรทำงานในระบบกฎหมายใหม่ ในระยะต้นแห่งการปรับปรุงระบบกฎหมาย ความขาดแคลนผู้มีความสามารถและมีความเข้าใจในระบบกฎหมายใหม่เป็นปัญหาใหญ่มาก เพราะระบบกฎหมายใหม่เป็นระบบกฎหมายของต่างประเทศตะวันตก นักกฎหมายไทยไม่อาจเข้าใจได้ในทันที จำต้องใช้เวลาศึกษาทำความเข้าใจ ระบบกฎหมายจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความสามารถในการใช้กฎหมายของนักกฎหมาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรารภเรื่องการขาดคนทำงานไว้อย่างน่าสนใจว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 178)

“ในเมืองเราเวลานี้ ไม่ขัดสนอันใดยิ่งกว่าคน เพราะเหตุขัดสนเช่นนี้ จึงต้องจำใช้ฝรั่งในที่ซึ่งคนเรายังไม่มีความรู้และความสามารถไม่พอ...คนเรามันไปไม่ไหวจริง ๆ ไม่ใช่ไม่ไหวด้วยกำลังวังชา ฤควมคิด ความสามารถ ไม่ไหวด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย...”

อุปสรรคในด้านกำลังคนนี้ ประเทศไทยแก้ไขได้โดยการจ้างฝรั่งชาวต่างประเทศผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมมาทำงานแทนคนไทยไปพลางก่อน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงอธิบายเหตุผลในการจ้างฝรั่งทำงานในด้านนี้ไว้ว่า

“การที่เราใช้ฝรั่งนั้นแปลว่าเราใช้ตำราสำเร็จ คือ เอาที่เขาลอง และเห็นว่าดีแล้วมาทีเดียว” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 178)

ระหว่างที่จ้างฝรั่งทำงานไปนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสร้างคนไทยขึ้นด้วย โดยการส่งคนไทยไปศึกษาวิชากฎหมาย ณ ต่างประเทศ ตั้งแต่ชั้นพระราชโอรสลงไปถึงราษฎรสามัญ ซึ่งผ่านการตรวจสอบแข่งขันชิงทุนหลวงได้ ขณะเดียวกันก็ให้นักกฎหมายในประเทศเรียนรู้การทำงานตามแบบระบบกฎหมายใหม่ไปด้วย เพื่อว่าจะได้ทำงานประสานกับคนไทยที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศมาได้เป็นอย่างดี และในที่สุดประเทศไทยจะได้ลดอัตราการจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ

นโยบายดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาการขาดคนทำงานดำเนินไปอย่างได้ผลดี เพราะจำนวนการว่าจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งไม่มีเลย

แต่เมื่อลดอัตราการจ้างคนต่างประเทศลงได้แล้ว ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นอีก คือ การขัดกันระหว่างคนหัวเก่าที่ทำงานมานานกับคนหัวใหม่ คือ พวกที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ดังเห็นได้จากพระราชปรารภพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์ ฉบับวันที่ 1 ธันวาคม ร.ศ.128 ว่า (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 179)

“คนชั้นใหม่ไม่รู้การเก่า ข้างคนชั้นเก่าตั้งใจทำให้ดี แต่นั่นความรู้ไม่มี.... ความต้องการขอเราต้องการให้รู้ทั้งนอกทั้งใน ทั้งใหม่ทั้งเก่า ประกอบกันได้ ซึ่งเป็นข้อขัดสนอย่างเอกอยู่ในเวลานี้ถึงจะบ่นไปก็หาไม่ได้”

เสนาบดีจะต้องมีวิธีที่จะนำคนใหม่ และคนเก่าเจอกันเข้าให้ได้ ให้คนเก่าได้เรียนวิชาอย่างใหม่จากผู้ที่อ่อนกว่าตัวโดยไม่ต้องนึกอายว่าเป็นลูกศิษย์ เป็นเด็กทั้งฝ่ายนักเรียนที่มีความรู้กว้างขวางก็เหมือนกัน ต้องชักโยงให้เรียนความรู้จากผู้ใหญ่ซึ่งมีความชำนาญพื้นเมือง โดยอย่าให้รู้สึกว่าเป็นลูกศิษย์ ตาครู ปาครู เลื่อน ซึ่งไม่รู้จักอะไร ฯลฯ (ธานินทร์กรวิเชียร, 2511 : 67)

ปัญหาในด้านนี้ค่อย ๆ ลดลงไปในสมัยต่อมา เพราะจำนวนนิติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมายมีมากขึ้นทุกปี อันเป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงด้านกฎหมายของประเทศ

2. การยินยอมจากรัฐบาลต่างประเทศ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกกฎหมายในส่วนที่ใช้บังคับถึงชาวต่างประเทศด้วยนั้น จำเป็นต้องให้รัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องยินยอมด้วยเสียก่อน มิฉะนั้นจะออกกฎหมายนั้นไม่ได้ เพราะ “....ตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยได้ทำไว้กับต่างประเทศมีอยู่ว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะต้องกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศต้องบอกให้รัฐบาล คือ กงสุลต่างประเทศให้ทราบก่อน ต่อเขายินยอมจึงจะต้องกฎหมายเช่นนั้นได้” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 180)

การที่รัฐบาลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายที่ทำให้การร่างกฎหมายล่าช้าไปโดยไม่สมควร เช่น การตราพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้น พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ กินเวลาร่างเกือบ 2 ปี เพราะกงสุลฝรั่งเศสและกงสุลโปรตุเกสไม่เห็นด้วย ทั้ง 2 ประเทศ ต้องการให้แต่ละชาติที่คนในบังคับของตนเกิดกิจการโรงรับจำนำ มีเจ้าหน้าที่ของตนเป็นผู้ตรวจโรงรับจำนำ แต่ฝ่ายไทยไม่ยินยอม จึงต้องเจรจาทกลงกันเสียเวลาเกือบ 2 ปี ประเทศฝรั่งเศส และโปรตุเกสจึงยอมเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ

เรื่องพระราชบัญญัติโรงรับจำนำนี้ เป็นตัวอย่างของอุปสรรคที่ไม่จำเป็น และไม่มีเหตุผลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของไทย (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 181)

ตามสนธิสัญญากับต่างประเทศ มีเงื่อนไขข้อหนึ่งเกี่ยวกับการร่างประมวลกฎหมายว่า “เมื่อกรุงสยามได้ออกประมวลกฎหมายไปแล้ว อัครราชทูตแห่งหนังสือสัญญามีสิทธิที่จะทำคำทักท้วงขอให้แก้ไขได้ภายในเวลาอันสมควร แต่การที่จะพิจารณาแก้ไขได้เพียงไรนั้น ย่อมอยู่ในอำนาจของรัฐบาลสยาม” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์, 2516 : 181)

ดังนั้นเมื่อกงสุลอังกฤษได้ยื่นคำทักท้วงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 826

ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการขอพระบรมราชานุญาตพิเศษ (Royal charter) ในการประกอบกิจการบางชนิด เช่น การรถไฟ รถราง การที่ดินและการจำนอง การเดินอากาศ การประปา การท่อน้ำ การไฟฟ้า การประกันภัย และการธนาคาร ฯลฯ ซึ่งอังกฤษเห็นว่าเป็นการตัดทอนความเจริญในการค้า กรมร่างกฎหมายจึงได้แก้ไขตามข้อทักท้วงนั้นในบางข้อที่เห็นสมควร ส่วนบางแห่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ ก็ทำอธิบายชี้แจงให้ถึงที่สุดทราบ ในมาตรา 826 นั้น กรมร่างกฎหมายได้ยอมแก้ไขให้ การล้มละลายของตัวการมีผลทำให้ตัวแทนสิ้นอายุไปด้วยตามคำทักท้วงของกงสุลอังกฤษ ส่วนในมาตรา 1014 นั้น ทางกรมร่างกฎหมายได้อธิบายชี้แจงไปว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและนโยบายของประเทศ จึงต้องให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวขออนุญาตพิเศษ เหมือนกับที่อังกฤษมีกฎหมายว่าด้วยบริษัทต่าง ๆ เช่นกัน (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 182)

ตามที่กรมร่างกฎหมายต้องแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 3 ตามคำทักท้วงบางประการของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ทางการค้ามากในประเทศไทย นั้น ทำให้ประเทศไทยต้องเลื่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ออกไปอีก 2 ปี เพราะคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายเห็นว่าเป็นการยุ่งยากมากในการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้วมาแก้ไขภายหลัง คณะกรรมการจึงให้ยกเลิกบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับเก่า และให้ใช้บรรพ 3 ฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ.2472 (ค.ศ.1929)

เป็นการยากลำบากอย่างหนึ่งที่จะให้รัฐบาลต่างประเทศเห็นด้วยและยอมรับประมวลกฎหมายไทย เพื่อว่าประเทศไทยจะได้ขอให้ต่างประเทศเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ประเทศไทยได้พยายามแก้อุปสรรคประการนี้ โดยพยายามโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลต่างประเทศในประเด็นที่พอจะปฏิบัติตามได้ เช่น การปรับปรุงโรงเรียนกฎหมายและหลักสูตรการศึกษา การจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ การแก้ไขประมวลกฎหมายตามคำทักท้วงของกงสุลต่างประเทศ รวมทั้งการยอมเสียดินแดนบางส่วนให้กับประเทศมหาอำนาจบางประเทศ

การเจรจาทางทูตเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้รับความยินยอมจากรัฐบาลต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ และรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ เช่น กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ และหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้ที่มีความสามารถและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเจรจาในเรื่องนี้

3. ความขัดแย้งระหว่างกรรมการร่างกฎหมาย ความไม่เข้าใจกันในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ในวงราชการไทยตลอดมา ในการร่างกฎหมายก็เช่นกัน อุปสรรคประการหนึ่งที่สำคัญอันทำให้การร่างกฎหมายล่าช้าไปนั้น เนื่องมาจากการขัดแย้งระหว่างกรรมการร่างกฎหมายด้วยกัน ในการร่างประมวลกฎหมายแต่ละฉบับนี้ คณะกรรมการร่างกฎหมายได้ถกเถียงโต้แย้งกันหลายครั้ง เพราะกรรมการแต่ละคนมีความคิดแตกต่างกัน เมื่อมาทำงานร่วมกันจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการขัดแย้งกันเกิดขึ้น แต่การขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นไปในทาง

สร้างสรรค์ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่ดีที่สุด เหมาะสมกับประเทศมากที่สุด ดังนั้นเมื่อข้อเสนอของกรรมการคนใดไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ คณะกรรมการก็จะพิจารณาข้อเสนอของกรรมการคนอื่นต่อไป ดังเช่นกรณีข้อเสนอของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และข้อเสนอของพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลธิดาธิกฤดากร ในการจัดตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

การมีกรรมการผู้ตรวจกฎหมายมาจากหลายวงการนั้น เป็นผลดีอย่างหนึ่ง คือ ทำให้ประมวลกฎหมายมีความถูกต้อง เหมาะสมกับความต้องการและการดำเนินงานของหน่วยราชการแต่ละหน่วย แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการขัดแย้งขึ้นได้เหมือนกัน เช่น การขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในคราวร่างประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2449 (ค.ศ.1906) เป็นต้น กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกรรมการชั้นสูงตรวจร่างกฎหมายลักษณะอาญา ได้ทรงแก้ไขร่างกฎหมายอาญาให้เป็นไปตามแบบกฎหมายของนักปกครอง คือ ชักชวนให้จำเลยรับสารภาพ โดยให้มีการลดโทษ เพื่อให้คดีต่าง ๆ เสร็จไปโดยรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะได้สะสางคดีอื่นต่อไป กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และเป็นกรรมการพระองค์หนึ่งด้วย ไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงแก้ไข เพราะตามหลักนิติศาสตร์แล้ว จำเลยทุกคนบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของผู้พิพากษา ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้จำเลยต่อสู้ป้องกันตนเองได้ในศาล แม้ว่ากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จะไม่ทรงพอพระทัยในร่างกฎหมายนั้น แต่ก็เป็นการยากที่จะคัดค้านได้ เพราะสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีวัยวุฒิ และประสบการณ์ในการทำงานมากกว่ากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ดังนั้นกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จึงเสด็จยุโรปใน พ.ศ.2450 (ค.ศ.1907) มิได้ทรงร่วมเป็นกรรมการตรวจกฎหมายลักษณะอาญา ทรงให้นายโตกิจิ มาซาโอะ และนายติลเลเก ทำการตรวจกฎหมายแทนพระองค์ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าพระองค์ไม่มีพระราชประสงค์รับผิดชอบในกฎหมายฉบับนั้น (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 185)

“ข้าพระพุทธเจ้ารู้สึกว่าการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของพระองค์ (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) นั้น จะทำให้เกิดความไม่พอใจ และในขณะที่ฐานะของข้าพระพุทธเจ้าเป็นหลานด้วยแล้วย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะโต้แย้งกันกับพระองค์มากขึ้น เพราะจะทำให้เกิดความไม่น่ายินดี และสัมพันธภาพอันดีเกรียดยิ่ง ซึ่งเป็นการไม่สุภาพที่จะก่อให้เกิดขึ้น” (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, 2516 : 185)

อย่างไรก็ตาม การทำงานทุกอย่างมักจะประสบอุปสรรคบ้าง ไม่มากก็น้อยแต่ถ้าใช้ความพยายามและความสามารถแก้ไขเหตุขัดข้องทั้งปวงให้หมดไปได้แล้ว ก็จะบรรลุถึงความสำเร็จได้ในที่สุด ดังที่ประเทศไทยได้พยายามทำมาแล้วในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

บทที่ 9

สรุปผลการวิจัย ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

กฎหมายดั้งเดิมของไทยมีพื้นฐานความคิดมาจากหลักกฎหมายพระธรรมศาสตร์ อันเป็นคัมภีร์ทางกฎหมายของพราหมณ์ซึ่งมีหลายฉบับ แต่ฉบับที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายดั้งเดิมของไทยนั้นคือ “พระมนูธรรมศาสตร์” หรือมาดัดแปลงเป็นคัมภีร์ “ธรรมสัทถัม” ซึ่งได้รับผ่านมาจากมอญราวพุทธศตวรรษที่ 15 ในรัชสมัยพระเจ้าวราวุธ เพราะมีค่าขึ้นต้นเป็นภาษาบาป และมีแนวคิดทางพุทธศาสนาแทรกอยู่ในกฎหมาย จึงอาจต่างไปจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของพราหมณ์บ้าง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดั้งเดิมที่ใช้ส่วนใหญ่ในสังคมไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยา จนกระทั่งได้มีการรวบรวมสะสางไว้เป็นเล่ม เรียกว่า กฎหมายตราสามดวง เมื่อ พ.ศ.2347 นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ อันเนื่องมาจากความจำเป็นของบ้านเมืองในแต่ละสมัย เรียกว่า “ราชศาสตร์” ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวจะอ้างความศักดิ์สิทธิ์ของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เสมอ จึงไม่ใช่ออกมาโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง

กฎหมายราชศาสตร์ที่ตราขึ้นในสมัยอยุธยามีไม่น้อยกว่า 47 ลักษณะ แต่อาจจัดเป็นกฎหมายแบ่งได้เพียง 5 ลักษณะ คือ ลักษณะเบ็ดเสร็จ ลักษณะมรดก ลักษณะกู้หนี้ยี้ ลักษณะทาส และลักษณะผิวเมีย

กฎหมายดังกล่าวใช้มาจนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกาศใช้เป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ พ.ศ.2468 ถึง พ.ศ.2478 จนครบ 6 บรรพ ฉะนั้นบรรดากฎหมายแพ่งดั้งเดิมของไทยที่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี เห็นว่ากฎหมายที่ใช้กันแต่ก่อนมานั้นขาดความชัดเจน และไม่ได้รับการจัดเรียงไว้เป็นหมวดหมู่ ที่จะทำให้ง่ายต่อการศึกษาและนำมาใช้ จึงโปรดเกล้าให้มีการชำระกฎหมายขึ้นมาใหม่ ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ โดยนำมารวบรวมกฎหมายเดิมเข้าเป็นลักษณะหมวดหมู่ ที่จะทำให้ง่ายต่อการค้นคว้า สำเร็จเมื่อ พ.ศ.2348 และได้ทรงนำมาประทับตราพระราชสีห์ ซึ่งเป็นตราของกระทรวงมหาดไทย ตราราชสีห์ของกระทรวงกลาโหม และตราบัวแก้ว ซึ่งเป็นตราของพระคลังบนหน้าปกของกฎหมายแต่ละเล่ม จำแนกตามลักษณะระเบียบของการปกครองในสมัยนั้น กฎหมายฉบับนั้นเรียกกันว่า “กฎหมายตราสามดวง” กฎหมายตราสามดวงนี้ถือเป็นประมวลกฎหมายของแผ่นดินที่ได้รับ”การปรับปรุงให้มีความรัดกุม ยุติธรรม ทั้งทางแพ่งและอาญา นอกจากนี้จะได้บรรจุพระธรรมศาสตร์ ตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว” ยังคงมีกฎหมายสำคัญ ๆ อีกหลายเรื่อง อาทิ

กฎหมายลักษณะพยาน ลักษณะทาส ลักษณะโจร และต่อมาได้มีการตราขึ้นอีกหลายฉบับ ต่อมาประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่าง ๆ มาก พึงเห็นได้ว่ากฎหมายเดิมนั้นไม่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ จนทำให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต นอกจากนั้นยังไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ทุกกรณี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตรากฎหมายขึ้นใหม่ อาทิ พระราชบัญญัติมารดาและสินสมรส เป็นต้น

ในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 – รัชกาลที่ 3) ประเทศไทยได้ติดต่อค้าขายกับพ่อค้าจากทวีปยุโรปและอเมริกา จนเกิดทำสนธิสัญญาทางการค้ากัน แต่กฎหมายตราสามดวงก็ยังคงใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพสังคมและวัฒนธรรมไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดเหมือนในสมัย รัชกาลที่ 5 ในสมัยนี้การติดต่อกับประเทศตะวันตกของไทยได้ขยายตัวออกไปมาก ทั้งรูปแบบของการค้าและทั้งจำนวนสินค้า ปัญหาในด้านกฎหมายจึงเกิดขึ้น เช่น ปัญหาคนในบังคับ และเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประเทศไทยมาก ซึ่งยังผลให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลไทยให้เป็นแบบตะวันตก

กล่าวคือ ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษในปี พ.ศ.2398 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สนธิสัญญาเบาว์ริงนั้นเปรียบเสมือนการเปิดประตูการค้าและความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ เมื่อพิจารณาสนธิสัญญานี้จะเห็นได้ว่า เป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาค โดยดูจากสัญญาข้อ 2 และข้อ 8 ที่ว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการเก็บภาษีอากร ในด้านที่เกี่ยวกับราชาอากรนั้นตามสนธิสัญญา ไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสาม และต้องยกเลิกการผูกขาดของพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้ตามพิกัดสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญา นอกจากนี้ฝิ่นซึ่งเคยเป็นสินค้าต้องห้ามของไทย อังกฤษก็มีสิทธิส่งเข้ามาจำหน่ายได้ อาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญานี้ได้ตั้งระบบการค้ากับต่างประเทศขึ้นใหม่

ส่วนในสนธิสัญญาข้อ 2 ที่เกี่ยวกับอำนาจกงสุลและการใช้กฎหมายของชาวต่างประเทศในไทยนั้น กฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนอังกฤษได้ เพราะในกรณีที่คนอังกฤษวิวาทกับคนไทยนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนอังกฤษได้ กงสุลอังกฤษจะทำหน้าที่พิจารณาโทษของคนอังกฤษเอง แต่ต่อมารัฐชาวอังกฤษได้ตีความขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตออกไปยังคนในบังคับอังกฤษด้วย ซึ่งนำไปปัญหายุ่งยากมาให้กับประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก ในระยะแรกนั้นปัญหาจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตยังไม่เกิด เพราะจำนวนชาวต่างประเทศมีน้อยและประเทศไทยเห็นว่าเป็นการตัดความรับผิดชอบและความยุ่งยากที่เจ้าพนักงานไทยจะต้องศึกษากฎหมายยุโรปในการตัดสินคดีที่คู่กรณีเป็นชาวยุโรป ไทยจึงยกภาระในการตัดสินคดีชาวต่างประเทศให้แก่กงสุล แต่ต่อมามันเมืองเจริญมากขึ้น วิธีการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ได้กลายมาเป็นเครื่องบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของไทยอย่างร้ายแรง

สนธิสัญญาที่ประเทศตะวันตกทำกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียนั้นจะมีลักษณะคล้ายกัน คือ การค้าเสรี การเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และการคุ้มครองของกงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตะวันตก ในเรื่องกฎหมายและการศาล จะโทษชาวตะวันตกฝ่ายเดียวคงไม่ถูกต้องนัก เพราะระบบกฎหมายและสภาพศาลของทุกประเทศในเอเซียมีข้อบกพร่องมาก ชาวต่างประเทศไม่สามารถยอมรับได้ ในขณะที่ระบบศาลและกฎหมายของประเทศในทวีปยุโรปได้จัดอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ดีแล้ว ประเทศไทยยอมรับความจริงในข้อที่ว่า หลักประกันความปลอดภัยทางกฎหมายของเรายังไม่เพียงพอ ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลังอยู่มาก ในประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น บางครั้งพระราชปรรณนาจะมีส่วนเข้ามาแทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย การกำหนดการลงโทษที่รุนแรง ทารุณมากของกฎหมายไทย ยิ่งทำให้ชาวต่างประเทศเห็นว่ากฎหมายไทยนั้นป่าเถื่อน และรุนแรงเกินกว่าที่ประเทศที่เจริญแล้วจะยอมรับปฏิบัติได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อและอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น ความบกพร่องของกฎหมายไทยก็ยิ่งปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้น ในด้านกฎหมายไม่มีความเป็นระเบียบของกฎหมาย กฎหมายลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกันแทนที่รวบรวมไว้ให้อยู่ด้วยกัน กลับกระจัดกระจายอยู่หลายแห่ง ทำให้การพิจารณาคดีของศาลต้องล่าช้า เพราะผู้พิพากษาต้องเสียเวลาเปิดค้นดูกฎหมายลักษณะต่างๆ ให้หมดก่อนจะพิจารณาคดี นอกจากนั้นยังมีความล้าสมัยและความไม่เพียงพอของกฎหมายไทยในการบังคับคดี อันนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการติดต่อระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกัน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย กฎหมายพาณิชย์ที่ว่าด้วยกฎหมาย ว่าด้วยหุ้นส่วน บริษัท ตัวเงิน และเชื่อกัน ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยเลย เพราะการค้าขายแบบหุ้นส่วน บริษัทนี้เป็นการค้าลักษณะใหม่ ไม่เคยมีในการค้าของไทยมาก่อน

ในด้านการศาลไทยนั้น ก็มีข้อบกพร่องหลายอย่าง ตั้งแต่ความสกปรกของศาล ความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งก่อให้เกิดระบบการให้สินบนแก่ผู้พิพากษา ความซับซ้อนในการพิจารณาอันทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินคดี

การที่กฎหมายและศาลไทยมีสภาพดังนี้ ทำให้ชาวต่างประเทศตะวันตกเกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้รับความยุติธรรม จึงได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและศาล ซึ่งประเทศไทยต้องยินยอมให้ตามข้อเรียกร้องนั้น เพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้

ปัญหาและความยุ่งยากที่เกิดขึ้นจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เพิ่มมากขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะมีชาวต่างประเทศจำนวนมากขึ้น และกงสุลต่างประเทศได้เปิดเป็นการให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนในเอเซียที่มีภูมิลำเนาในประเทศไทยเป็นเวลานาน ให้หลีกเลี่ยงกฎหมายและศาลไทย ดังนั้นชาวมลายู ชาวอินเดีย พม่า เขมร ญวน จึงได้

ขอเข้าเป็นคนในบังคับของประเทศที่มีสิทธิพิเศษทางกฎหมาย ดังนั้นประเทศไทยจึงยังมองเห็นความจำเป็นที่จะยกเลิกศาลกงสุลต่างประเทศ และการจะทำเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น

การปฏิรูปกฎหมายไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ประเทศไทยได้ใช้วิธีการแบบประเทศญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นเดิมนั้นก็เสียสิทธิทางการศาลให้แก่ประเทศตะวันตกเช่นกัน แต่ด้วยการที่ญี่ปุ่นปฏิรูประบบการศาลและกฎหมายของญี่ปุ่นให้ทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศ ญี่ปุ่นก็สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ งานอันดับแรกขึ้นแรกที่ประเทศไทยเริ่มทำก่อนก็คือ การจัดระเบียบศาลให้เป็นแบบยุโรป โดยการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ.2435 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านี้ศาลไทยมีสังกัดแตกต่างกัน การที่ต้องจัดระเบียบให้เป็นแบบยุโรป โดยการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ.2435 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านี้ศาลไทยมีสังกัดแตกต่างกัน การที่ต้องจัดระเบียบด้านศาลยุติธรรมก่อนหน้านี้ เพราะปัญหาด้านการศาลนี้เป็นปัญหาเฉพาะหน้า ชาวต่างประเทศรังเกียจศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย ศาลต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ เดิมมี 16 ศาล ได้ถูกโอนมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม และยุบเหลือเพียง 7 ศาล หลังจากนั้นก็เริ่มโอนศาลหัวเมืองขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม ทำให้ระบบศาลไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งราชอาณาจักร

เมื่อระบบศาลยุติธรรมเป็นระเบียบแล้ว การปฏิรูปกฎหมายจึงได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ.2440 โดยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบกฎหมายเดียวกับระบบกฎหมายที่ใช้กันในทวีปยุโรป ก่อนที่จะมีการปฏิวัติกฎหมายในครั้งนี้ ความคิดในการเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบกฎหมายไทยให้เป็นระเบียบแบบตะวันตก ได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วในรัฐมนตรีสภาโดยการแนะนำของ นายโรลัน ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ซึ่งได้เสนอให้รัฐมนตรีสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษากฎหมาย และตรวจสอบความเป็นระเบียบของกฎหมาย ต่อมาสภาที่ปรึกษากฎหมายนี้ได้เป็นต้นเค้าของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมาย

ในการที่ประเทศไทยจะทำการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายใหม่นี้ ได้เกิดปัญหาคือว่าจะเลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศใดเป็นหลักในการชำระกฎหมาย ระบบกฎหมายที่อยู่ในข่ายการพิจารณาของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมายมี 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายอังกฤษ (English common law system) และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil law system) ในตอนแรกคณะกรรมการชำระกฎหมายจะเลือกเอาระบบกฎหมายอังกฤษเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย เพราะนักกฎหมายไทยและผู้พิพากษาไทยคุ้นเคยกับระบบกฎหมายอังกฤษมากกว่าระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ประกอบกับศาลไทยในขณะนั้นก็ใช้กฎหมายอังกฤษอยู่หลายลักษณะ นักกฎหมายไทยชั้นนำก็จบการศึกษากฎหมายมาจากอังกฤษทั้งสิ้น ได้เห็นความมีประสิทธิภาพของกฎหมายอังกฤษที่ใช้ในประเทศอังกฤษ แต่หลังจากการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว คณะกรรมการจึงลงความเห็นกันว่า ระบบกฎหมายนั้นเหมาะสมกับประชาชนอังกฤษ

มากกว่าคนไทย เพราะกฎหมายอังกฤษใช้ขนบธรรมเนียมและคำพิพากษาศาลเป็นหลัก มิได้รวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่ เรียงลำดับมาตรา จึงเป็นการลำบากแก่การศึกษา

ดังนั้นคณะกรรมการร่างกฎหมายจึงหันไปเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมายเพราะมีความชัดเจนเข้าใจง่ายและใช้สะดวก และที่สำคัญก็คือ ความต้องการปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจากประเทศต่าง ๆ เพราะประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ยกเว้นประเทศอังกฤษใช้กฎหมายระบบประมวลทั้งสิ้น ดังนั้นการที่ไทยใช้ระบบกฎหมายเดียวกับประเทศเหล่านั้น ย่อมทำให้กฎหมายไทยอยู่ในระดับที่พอใจของมหาอำนาจ ซึ่งจะเป็นความสะดวกแก่ไทยในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญา เพื่อยกเลิกข้อเสียเปรียบทางการศาลและกฎหมาย

งานร่างประมวลกฎหมายอาญาได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ.2440 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งคณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายขึ้น คณะกรรมการชุดนี้มี พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธาน และมีกรรมการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร อดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประชาภิจักร จักร (แช่ม) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป นายริชาร์ดเคิร์กแพตริก (Richard Kirkpatrick) เนติบัณฑิตชาวเบลเยียม ที่ปรึกษากฎหมาย และนายโตกิจิ มาซาโอ (Tokichi Mosao) เนติบัณฑิตชาวญี่ปุ่นที่ปรึกษาราชการกระทรวงยุติธรรม

งานชิ้นแรกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คือ การร่างประมวลกฎหมายอาญา เพราะในบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ กฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุด และศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจง่ายด้วย ในขณะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของไทยยังไม่ค่อยมีความรู้และความเข้าใจในการชำระกฎหมายแบบระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะเริ่มงานร่างประมวลกฎหมายอาญาก่อน ในการร่างประมวลกฎหมายอาญานี้ คณะกรรมการร่างกฎหมายได้วางขั้นตอนในการร่างดังนี้คือ

1. เปรียบเทียบกฎหมายไทยและประมวลกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศที่นำมาพิจารณา ได้แก่ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายสวิตส ประมวลกฎหมายญี่ปุ่น และประมวลกฎหมายอังกฤษ
2. สำรวจความต้องการ ความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีทั้งหลักทฤษฎี และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของบ้านเมือง
3. ยกร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ เพราะเป็นภาษาที่คณะกรรมการร่างชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้าใจมากที่สุด ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่างกฎหมายทุกคนแล้ว จึงได้รับการแปลเป็นภาษาไทย แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการชั้นสูง เพื่อตรวจทานก่อนที่พระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธย

4. พิมพ์กฎหมายเพื่อประกาศใช้โดยพิมพ์ 3 ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส

วันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2451 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้กฎหมายอาญา ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งยกระดับประเทศขึ้นสู่อารยประเทศ กฎหมายอาญานี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 340 มาตรา ประเทศไทยได้ใช้ประมวลกฎหมายฉบับนี้มาเกือบ 50 ปี เพิ่งยกเลิกไปเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญฉบับปัจจุบันใน พ.ศ.2499

สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ใน พ.ศ.2450 และระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ.2452 ได้ระบุไว้ว่า ประเทศไทยจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคือน้อย่างสมบูรณ์ เมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ดังนั้นใน พ.ศ.2448 ขณะที่มีการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญารั้งสุดท้ายโดยคณะกรรมการเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ก่อนที่จะทูลเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ได้มีการร่างพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขึ้น 1 ชุด มีพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธานในการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น อาศัยหลักกฎหมายอังกฤษ และอาศัยหลักการศาลฝรั่งเศสในการร่างรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรม

คณะกรรมการได้ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเสร็จในปีเดียวกับที่ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาร่างเสร็จนั่นเอง ส่วนวิธีพิจารณาคดีอาญานั้น ได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้แทนไปก่อนเมื่อต้นรัชกาล ในคราวนี้จึงเพียงแค่เพิ่มเติมแก้ไขให้ดีกว่าเดิม โดยออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ.126 ไม่ต้องร่างใหม่เหมือนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้ร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนี้ แสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงการศาลยุติธรรมอันจะเป็นทางให้ยกเลิกศาลกงสุล เพราะการปรับปรุงการศาลยุติธรรมให้ทันสมัยนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากการร่างประมวลกฎหมายแล้วยังมีการตรากฎหมายสาขาอื่น ๆ ขึ้นใช้ ตามความจำเป็นของบ้านเมืองขณะนั้นด้วย กฎหมายฉบับสำคัญที่ตราขึ้นใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 พระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์

ผู้แต่งหนังสือร.ศ.120 พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.120 พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ.127 เป็นต้น กฎหมายแต่ละฉบับนี้ ร่างขึ้นตามหลักกฎหมายตะวันตก ซึ่งดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของไทย กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งในรัชกาลของพระองค์ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเลิกทาส ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติพิทักษ์กระเชียรอายุลูกทาสลูกไทย พระราชบัญญัติลักษณะทาสมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร์ศก 124 เป็นต้น

การปฏิรูปกฎหมายในรัชกาลที่ 5 มิได้ดำเนินไปเฉพาะการแก้ไขในตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว การสร้างนักกฎหมายยังเป็นงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งด้วย เพราะการมีประมวลกฎหมายที่ทันสมัย แต่ขาดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็เหมือนกับประมวลกฎหมายนั้นเป็นหมัน รัฐบาลต่างประเทศอาจพอใจประมวลกฎหมายของไทย แต่ยังไม่แน่ใจว่านักกฎหมายไทยจะใช้กฎหมายนั้นในลักษณะเช่นใด ในประเด็นหลังนี้ทำให้รัฐบาลต่างประเทศไม่ยอมให้คนในบังคับขึ้นศาลไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีถึงความจำเป็นในการผลิตนักกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นความคิดในเรื่องการสร้างโรงเรียนกฎหมายนี้ จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิกศาลกงสุล เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (Rolin Jacquemyns) ได้ถวายความคิดเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงจัดตั้งโรงเรียนขึ้น เพื่อผลิตนักกฎหมาย และจัดการกระทรวงยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่ในระยะแรกยังไม่มีความที่จะจัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายได้ เพราะในระยะสั้นปัญหาขาดแคลนนักกฎหมายตามศาลในพระนครและหัวเมืองก็ยังมีอยู่ เมื่อไม่มีนักกฎหมายไทยพอกับความต้องการ ประเทศไทยก็จำเป็นต้องจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ การมีนักกฎหมายชาวต่างประเทศในศาลไทยเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของไทยนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงรอไปจนกระทั่งพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายได้ปริญญา B.A. จากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และได้มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ใน พ.ศ.2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมอบงานด้านการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระองค์ได้ตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ใน พ.ศ.2440 ดังนั้นพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จึงได้รับสมญาว่า เป็นบิดาแห่งโรงเรียนกฎหมายไทย นอกจากทรงสอนกฎหมายด้วยพระองค์เองแล้ว ยังทรงห่วงใยนักเรียนกฎหมายทุกคน ทรงสนับสนุนการว่าความ ทรงนิพนธ์ตำรากฎหมายไว้เป็นจำนวนมาก เช่น กฎหมายราชบุรี คำอธิบายไค้ดอาญา เป็นต้น

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการและการศาลของไทยนั้น นอกจากจะเป็นผลงานของพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการไทยที่มีความรู้ความสามารถ เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม องค์แรก และขุนหลวงพระยาไกรสี ผู้พิพากษาไทยคนแรกที่เรียนวิชากฎหมายสำเร็จได้เป็นเนติบัณฑิตอังกฤษแล้ว ไทยยังได้จ้างนักกฎหมายชาว

ต่างประเทศที่มีความรู้มาเป็นที่ปรึกษากฎหมายอีกด้วย บุคคลสำคัญได้แก่ นายโรลัง ยัคมินส์ชาวเบลเยียม นายโตกจิ มาซาโอะ ชาวญี่ปุ่น นายวิลเลียมอัลเฟรด ดิลเลก ชาวลังกา และนายยอร์ช ปาดูซ์ ชาวฝรั่งเศส เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทย ทำตามอย่างประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว เริ่มด้วยการปรับปรุงประเทศเป็นแบบตะวันตก จ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสและเยอรมันมาช่วยในการร่างกฎหมายจัดระบบกฎหมายและการศาลให้เป็นไปตามแบบประเทศตะวันตก ในขั้นแรก รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการศาลตามแบบยุโรป มีการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น ใน พ.ศ.2435 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านศาลยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยได้เริ่มปรับปรุงศาลในกรุงเทพฯ ก่อน แล้วจึงโอนกิจการศาลหัวเมืองมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม เช่นเดียวกับศาลในกรุงเทพฯ เป็นผลให้ระบบการศาลของไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วพระราชอาณาจักร เมื่อปรับปรุงด้านการศาลให้เป็นระเบียบแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มปฏิรูประบบกฎหมายอย่างจริงจัง โดยการตั้งคณะกรรมการตรวจชำระและร่างกฎหมายขึ้นใน พ.ศ.2440 ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คณะกรรมการได้พิจารณาเลือกใช้กฎหมายของประเทศยุโรปที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลัก และพยายามอย่างยิ่งที่จะไม่คัดลอกประมวลกฎหมายต่างประเทศฉบับหนึ่งฉบับใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการได้พยายามร่างประมวลกฎหมายอาญาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยนำเอาหลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่นิยมอยู่ในประเทศต่าง ๆ มาพิจารณาตัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมของบ้านเมือง ในที่สุดวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908) จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาอันเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย กฎหมายฉบับนี้ได้ใช้บังคับต่อมาเป็นเวลาเกือบ 50 ปี และยกเลิกไปใน พ.ศ.2499 (ค.ศ.1956)

หลังจากนั้น โปรดเกล้าฯ ให้เริ่มงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ดำเนินงานได้ไม่นานก็สิ้นรัชกาล งานนี้ได้รับการสานต่อในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ในที่สุดรัฐบาลไทยสามารถร่างประมวลกฎหมายสำเร็จ เมื่อ พ.ศ.2477 (ค.ศ.1934) และหลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวใน พ.ศ.2478 (ค.ศ.1935) แล้ว ประเทศไทยก็ได้รับเอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมาอย่างสมบูรณ์ใน พ.ศ.2481 (ค.ศ.1938) ซึ่งหมายความว่านับจากนั้น ชาวต่างประเทศในเมืองไทยจะต้องปฏิบัติและอยู่ในระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและการศาลของไทยเท่านั้น ปรากฏว่าการปกครอง กฎหมาย และการศาลของไทย ที่ได้รับการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงใช้เป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมาถึงปัจจุบัน

ข้อค้นพบจากการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกฎหมายของไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบต่าง ๆ ที่อาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

1. กฎหมายไทยดั้งเดิมก่อนได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยึดกฎหมายอินเดียหรือที่เรียกว่า คัมภีร์ธรรมศาสตร์ เป็นหลัก อิทธิพลกฎหมายอินเดียมีปรากฏอยู่ในกฎหมายไทย ตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัยแล้ว และปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในสมัยอยุธยา รวมทั้งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วย เพราะกฎหมายตราสามดวงอันเป็นกฎหมายที่สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงโปรดให้ชำระและรวบรวมจากกฎหมายและพระราชกำหนดต่าง ๆ ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาเลย ตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น และรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายตราสามดวงคงใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาทางไมตรีและค้าขายกับประเทศตะวันตกแล้วก็ตาม

2. สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายก็คือ ความต้องการขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นผลจากการทำสนธิสัญญากับประเทศตะวันตก ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเริ่มด้วยการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ.2398 (ค.ศ. 1855) และติดตามด้วยประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา ผลของสนธิสัญญาดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องเสียเอกราชในทางกฎหมายและการศาล รวมทั้งการเก็บภาษีอากรด้วย การยอมให้ตัวแทนรัฐบาลต่างประเทศหรือกงสุลมีอำนาจตั้งศาลพิจารณาพิพากษาคดีคนสัญชาติของตนหรือคนในบังคับของตนตามกฎหมายของตนนั้น แม้จะช่วยบรรเทาความรับผิดชอบของประเทศไทยในระยะแรกทำหนังสือสัญญาก็ตาม เพราะขณะนั้นชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยมีจำนวนน้อย แต่ต่อมาเมื่อการค้าขายกับต่างประเทศเจริญก้าวหน้า มีชาวต่างประเทศเข้ามาประกอบการค้าขายมากขึ้น ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีคนต่างประเทศและคนในบังคับต่างประเทศจึงเกิดขึ้นมาเป็นลำดับ และก่อให้เกิดความลำบากในการปกครองประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุนี้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตจึงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของประเทศไทย ในช่วงเวลาที่ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังคุกคามประเทศ เพื่อนบ้านของไทยอีกด้วย วิธีเดียวที่ประเทศไทยจะได้เอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมาก็คือ การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกพอใจ ดังที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำสำเร็จมาแล้ว

3. การเปลี่ยนแปลงกฎหมายไทยที่เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในเรื่องระบบกฎหมายไทย ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากระบบกฎหมายแบบอินเดียมาเป็นระบบกฎหมายแบบตะวันตก ซึ่งระบบกฎหมายที่ใช้กันในทวีปยุโรปมี 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายอังกฤษ (The common law system) และระบบ

กฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (The civil law system) ประเทศได้เลือกใช้ระบบกฎหมายประเภทหลังเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย ทั้งนี้เพราะประเทศส่วนมากในทวีปยุโรปยกเว้นประเทศอังกฤษใช้ระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้นการที่ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศเหล่านั้นย่อมทำให้กฎหมายไทยอยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกพอใจมากขึ้น อันจะเป็นความสะดวกแก่ประเทศไทยในการเจรจาขอเอกราชทางกฎหมายและการศาลในเวลาต่อมา จึงนับได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องอย่างยิ่งของประเทศไทยในการใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นระบบกฎหมายของประเทศ นอกจากนี้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายยังเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในการใช้และการศึกษากฎหมายอีกด้วย เพราะบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายในเรื่องเดียวกันซึ่งเคยกระจัดกระจายอยู่ในหลายแห่งได้ถูกรวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ

4. ประมวลกฎหมายครอบครัว ซึ่งประเทศไทยจะใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องเอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมานั้น ประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประเทศไทยใช้เวลาร่างประมวลกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ เป็นเวลา 37 ปี (พ.ศ. 2440 – พ.ศ. 2477 หรือ ค.ศ. 1897 – 1934) แล้ว ประเทศไทยก็ได้เอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมาอย่างสมบูรณ์ ใน พ.ศ. 2481 (ค.ศ. 1938) ประมวลกฎหมายแต่ละฉบับได้รับแนวความคิดในเชิงกฎหมายจากต่างประเทศหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประมวลกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และสวิส หากพิจารณาในเรื่องลักษณะของระบบกฎหมายแล้ว ระบบกฎหมายไทยจัดได้ว่าเป็นแบบเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (The civil law system) แต่ในด้านเนื้อหาของกฎหมายแล้ว เป็นหลักผสม คือ บางเรื่องเดินตามหลักกฎหมายอังกฤษ (The common law system) อาทิเช่น กฎหมายลักษณะตัวเงิน หุ่นส่วนบริษัท ชื่อขาย ลักษณะพยานและล้มละลาย และบางลักษณะปรับปรุงจากหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะครอบครัวและมรดก เป็นต้น กระบวนการร่างกฎหมายเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการสรรเสริญเป็นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นผู้ผสมผสาน หลักกฎหมายทั้งสองให้เข้ากันได้เป็นอย่างดี อันทำให้ประมวลกฎหมายไทยมีบทบัญญัติที่สั้น กระชับรัด แต่มีความหมายลึกซึ้งและเข้าใจง่าย ประมวลกฎหมายนี้จึงได้ใช้บังคับมาด้วยดีถึงปัจจุบัน จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ้างแต่เพียงส่วนปลีกย่อยเล็กน้อยเท่านั้น เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระบบกฎหมายไทยได้รับการปฏิรูปโดยสิ้นเชิง และงานปฏิรูประบบกฎหมายในรัชกาลของพระองค์นี้ เป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายในรัชกาลต่อมา ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งขณะนั้นเรียกว่า กฎหมายลักษณะอาญาเป็นงานร่างกฎหมายชิ้นเอก และสำคัญในรัชสมัยของพระองค์ ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้ใช้เรื่อยมาเป็นเวลานาน เกือบกึ่งศตวรรษ จนถึง พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) จึงได้มีการแก้ไขกฎหมาย

ลักษณะอาณานับนี้ หลังจากกฎหมายลักษณะอาญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว งานร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ ได้ดำเนินต่ออย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการมีประมวลกฎหมายฉบับสมบูรณ์ อันจะทำให้สิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมายที่ชาวต่างชาติเคยมีในประเทศไทย ต้องถูกยกเลิกไปในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการปฏิรูปกฎหมายของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยครั้งนี้ได้ดังนี้

1. ควรมีการศึกษาเรื่องการปฏิรูปการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทำให้เห็นแง่มุมของการปฏิรูป กระบวนการยุติธรรมในภาพรวมทั้งหมด
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบกฎหมายไทยแบบดั้งเดิมก่อนมีการปฏิรูปกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 และระบบกฎหมายไทยเมื่อมีการปฏิรูปแล้ว เพื่อให้เห็นความแตกต่างของกฎหมายไทยที่เป็นแบบของไทยดั้งเดิมกับกฎหมายไทยที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดด้านกฎหมายของตะวันตกอย่างชัดเจน
3. ควรมีการศึกษายาทบาทและผลงานของบุคคลสำคัญทั้งที่เป็นชาวไทยและชาวต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายไทยสมัยรัชกาลที่ 5 อันจะทำให้เห็นความหลากหลายของแนวคิดของกฎหมาย ที่เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของไทยว่า จะตัดสินใจเลือกใช้ระบบกฎหมายแบบใด
4. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการรับกฎหมายสมัยใหม่จากตะวันตก ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ เพื่อให้เห็นความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ การจัดทำกฎหมาย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินงานจัดทำกฎหมาย

บรรณานุกรม

หนังสือทั่วไป

- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. (2561). **ความทรงจำ**. กรุงเทพฯ : บริษัท ไทยควอลิตี้บุ๊ก จำกัด.
- กรมศิลปากร. (2510). **เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความคิดเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์หม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัดธาตุทอง พระโขนง 6 มีนาคม 2510. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต.
- กรมศิลปากร. (2527). **จารึกสามัยสุโขทัย**. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.
- กระทรวงยุติธรรม. (2535). “ประวัติและวิวัฒนาการศาลและกระทรวงยุติธรรม” ใน **100 ปี กระทรวงยุติธรรม**. กรุงเทพฯ : เพอเพคท์ กราฟฟิค กรุ๊ป.
- กำพล จำปาพันธ์. (2546). “ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราชหรือรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย”, **มติชนสุดสัปดาห์**. 19-25 (1205), กันยายน : 87-88.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2556). **การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ควอริช เวลส์. (2519). **การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ**. กาญจนี สมเกียรติกุล และยุพา ชุมจันทร์ (แปล). กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ฉลอง สุนทรวาณิชย์. (2547). “รัชกาลที่ 5 กับลัทธิอาณานิคมและสยาม” ใน **รัชกาลที่ 5 : สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป**. หน้า 266-279. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรอนงค์ ทิพย์พิมล. (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้า.
- ชมพูท นาศิริรักษ์. (2524). **เอกสารทางวิชาการหมายเลข 2/005 เรื่อง บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง. (2543). **สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2547). “รัชกาลที่ 5 กับการเสด็จอินเดีย พ.ศ.2414 และความเข้าใจต่อการปฏิรูปแห่งราชสมัย” ใน **รัชกาลที่ 5 : สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป**. หน้า 30-46. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรอนงค์ ทิพย์พิมล. (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : มูลนิธิโตโยต้า.

- ชาคริต อนันทรวัน. (2557). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. (บรรณาธิการ). (2532). **เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- เดือน บุนนาค. (2489). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2524). **การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ทรงศรี อัจจุรณ. (2506). **การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ธานินทร์กรวิเชียร. (2511). **การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- ธานินทร์กรวิเชียร. (2560). **ภาษากฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475**. กรุงเทพฯ : ฟาเดียกัณ.
- เนติบัณฑิตยสภา.. (2535). **เฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ องค์สมาชิกกิตติมศักดิ์เนติบัณฑิตยสภา**. กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.
- ปิยนารถ บุนนาค. (2553). **ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ UNITED DESIGN.
- พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. (2523). **เอกสารทางวิชาการหมายเลข 2/003 เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2411-2478**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เพชร จารุสกล. (2542). “การปฏิรูประบบกฎหมายไทยสมัยรัชกาลที่ 5” ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาการระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 11**. หน้า 169-210. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.
- เพ็ญศรี ด้ก. (2554). **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม)**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.
- ร. แลงการ์ด. (2526). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 1, 2**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2550). **กฎหมายตราสามดวง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

- ริกส์, เฟร็ด ดิบลิว. (2519). **การปรับตัวเข้าสู่ยุคใหม่ของสยามและพม่า**. อมรโสมณวิเชษฐวงศ์ และเอกวิทย์ ณ ถลาง (แปล). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์.
- วรภัคดีพิบูลย์, พระ. (2512). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- วารุณี โอสการมย์. (2547). “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสบริติส-อินเดีย พ.ศ.2415” ใน **รัชกาลที่ 5 : สยามกับอุษาคเนย์และชมพูทวีป**. หน้า 280-374. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรอนงค์ ทิพย์พิมล. (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : มุลนิธิโตโยต้า.
- วิชา มหาคุณ. (2522). “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ : รัฐธรรมนูญแห่งกรุงศรีอยุธยา” ใน **หนังสือที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีเปิดอาคารศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. หน้า 132-140. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองธรรม.
- สดใส ชันติวรพงศ์. (2517). **ความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศตะวันตก**. กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย.
- สมจัย อนุมานราชชน. (2509). **การทูตของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์.
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2540). “ข้อสังเกตเบื้องต้นว่าด้วยอุดมการณ์และวิเทโศบายของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก” ใน **บทพิจารณาว่าด้วยวรรณกรรมการเมืองและประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ : คบไฟ.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว.. (2509). **ประชุมปาฐกถาและคำอธิบายของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช**. พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว.. (2559). **กฎหมายสมัยอยุธยา**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สุทธิวาทณฤพุดิ, หลวง. (2516). **คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมาย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุเมธ จานประดับและคนอื่น ๆ. (2550). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อิชิอิ โยเนะโอะ. (2530). **ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ญี่ปุ่น 600 ปี**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป.
- อิชิอิ โยเนะโอะ. (2535). “พระธรรมสารทไทย” ใน **กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย**. นิธิ เอียวศรีวงศ์ (แปล). สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. (บรรณาธิการ). หน้า 9-39. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

Wyatt, David K. (2512). *The Politics of Reform In Thailand : Education in the Reign of King Chulalongkorn*. Bangkok : Thai WattanaPanich.

บทความในวารสาร

- พิชญ์ วิทยารัฐ. (2556). “พระประวัติและพระกรณียกิจด้านกฎหมายของพระบิดาแห่งกฎหมายไทย พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์” *วารสารมหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*. ฉบับพิเศษ : 1-6.
- มานพ ถาวรวัฒน์สกุล. (2543). “การกำหนดอายุกฎหมายอยุธยาในกฎหมายตราสามดวง : บทความวิเคราะห์เบื้องต้น” *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*. 22 (2), ธันวาคม 2542- พฤษภาคม 2543 : 171-211.
- อมรา ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และเสกษะ พุทธิพิทักษ์. (2561). “จุดเปลี่ยนของภาษากฎหมายไทย จากดั้งเดิมสู่สมัยใหม่” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุราษฎร์ธานี*. 10 (1), มกราคม-เมษายน : 19-41.

วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

- กนิษฐา ชิตช่วง. (2532). *มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จตุรงค์ รอดกำเนิด. (2549). *แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฑา อธิตะ. (2530). *การรับกฎหมายสมัยใหม่จากตะวันตกในประเทศญี่ปุ่น : ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชมพูนุท นาครีรักษ์. (2513). *บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2411- พ.ศ.2453*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนวิทย์ ขำศรี. (2541). *พัฒนาการแห่งการจัดองค์กรของอำนาจตุลาการไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2417 ถึงพุทธศักราช 2475*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพรัตน์ นุสธรรม. (2520). *การปฏิรูปที่ดินในสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- นิภา สืบกนิร. (2547). รายงานผลการวิจัยเรื่องระบบการศึกษากฎหมายและระบบการศึกษา
เพื่อประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต.
- มนู อุดมเวช. (2516). การปฏิรูปการศาลส่วนกลางของกระทรวงยุติธรรมในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต
วิทยาลัยวิชาการศึกษา.
- พรรคดี ผากรอง. (2537). การจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม พ.ศ.2451-
2478. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พัชรินทร์ ในพรมราช. (2536). ความผิดอาญาเกี่ยวกับทรัพย์ : ศึกษาเปรียบเทียบลักษณะ
ของความผิดตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงจนถึงสมัยกฎหมายลักษณะอาญา.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. (2516). การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2411 จนถึง
พ.ศ.2478. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชัย ลิ้มปัวร์พรณ. (2546). วิวัฒนาการของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทย ตั้งแต่
รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ลำพวรรณ น่วมบุญลือ. (2519). สิทธิและหน้าที่ของสตรีตามกฎหมายไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์.
วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสาวลักษณ์ คุณประยูร. (2529). นโยบายของรัฐสยามต่อผู้กระทำความผิดทางด้านการศาลและ
การราชทัณฑ์ พ.ศ.2434-2458. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สุนีย์มัลลิกะมาลย์ และคนอื่น ๆ. (2525). รายงานการวิจัยเรื่องวิวัฒนาการของกฎหมายไทยใน
รอบสองร้อยปี. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรางค์ศรี ตันเสียงสม. (2520). ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่รัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา ชันอาสา. (2525). สภาพสังคมไทย : ศึกษาจากงานการราชทัณฑ์ระหว่าง พ.ศ.2433-
2476. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์. (2546). แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วย
อำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นายณัฏฐ์ เขียวงาม
ประวัติการศึกษา	พ.ศ.2546 ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม พ.ศ.2555 ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ตำแหน่ง	อาจารย์พนักงานมหาวิทยาลัย
หน่วยงาน	สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ 67000
มือถือ	093-3939963