

เอกสารทางวิชาการ

การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2478

พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์

กองส่งเสริมวิเทศฐานะ กรมการฝึกหัดครู

กระทรวงศึกษาธิการ



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยทั้ง พ.ศ. 2411-2478
พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์
กองส่งเสริมวิเทศฐานะ กรมการฝึกหัดครู
กระทรวงศึกษาธิการ

เอกสารทางวิชาการ
หมายเลข 2/005
(ธันวาคม 2523)

อภินันท์เนนาการ

จาก

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
เลขที่ 413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย
กรุงเทพฯ 7. โทร. 424-5768

คำนำ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 และต่อมาได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2521 โดยมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภทในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปลและเรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่ง และงานวิจัย ในระยะแรกเราได้เน้นส่งเสริมงานแปลเป็นงานหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแปลตำราทางวิชาการ แต่ต่อมาตำราในสาขาวิชาเหล่านี้ได้มีมากขึ้น ในปัจจุบันมูลนิธิ จึงกำหนดเป้าหมายหลักในการส่งเสริมให้มีการผลิตตำราและหนังสือประกอบการศึกษาที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเมืองไทย อาเซียนอาเซียนและภูมิภาคโดยเฉพาะ

ในปี พ.ศ. 2523 มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มีนโยบายที่จะผลิตเอกสารทางวิชาการ เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ โครงการเอกสารวิชาการดังกล่าวนี้ จะประกอบด้วยเอกสารทางวิชาการรวม 2 ชุดคือ

ชุดที่หนึ่ง รวมบทแปลและเรียบเรียงบทความ หรือเอกสารทางวิชาการที่ชาวต่างประเทศเขียนเกี่ยวกับเมืองไทยในแง่มุมต่าง ๆ ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เอกสารทางวิชาการชุดนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งมูลนิธิ ได้เคยจัดทำมาแล้วในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519 ต่างกันแต่เพียงว่า จะมีการรวบรวมบทความในหัวข้อเดียวกันให้เป็นกลุ่มก้อน และนอกจากนี้เอกสารฉบับที่อยู่ในข่ายของการจัดทำเอกสารทางวิชาการชุดนี้มีได้จำกัดเฉพาะภาษาอังกฤษซึ่งเคยเป็นมาในอดีต หากแต่จะขยายวงรอบให้ครอบคลุมผลงานในภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้วย

ชุดที่สอง เป็นรายงานผลการวิจัย ทั้งที่เป็นงานวิจัยอิสระและงานวิจัยที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันต่าง ๆ รวมตลอดจนถึงงานวิทยานิพนธ์

เจตนารมณ์ของการจัดทำเอกสารทางวิชาการดังกล่าวนี้ มิได้มีเฉพาะแต่การ
เผยแพร่ผลงานทางวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังเป็นการตระเตรียมต้นฉบับสำหรับการจัด
ทำหนังสืออ่านประกอบการศึกษาชั้นวิชาต่าง ๆ (Readings) ในภาษาทศนาอังกว

ท่านที่สนใจเสนอเอกสารทางวิชาการให้มูลนิธิฯ จัดพิมพ์ โปรดติดต่อเจ้าหน้าที่
มูลนิธิฯ ทางจดหมาย หรือทางโทรศัพท์ เอกสารทางวิชาการเรื่องใดที่ได้รับการพิจารณา
จัดพิมพ์ ผู้เขียนจะได้รับเงินสมนาคุณจากมูลนิธิฯ ในอัตราอันสมควร

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

413/38 ถนนอรุณอมรินทร์

บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 7

โทร. 424-5768.

การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2478

คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นระยะเวลาที่มหาอำนาจตะวันตกแข่งขันกันแสวงหาอาณานิคมตามเขตต่าง ๆ ของโลก อาเซียนาคเนย์เป็นดินแดนหนึ่งที่ตกเป็นเป้าหมายแห่งการรุกรานนี้ ประเทศทุกประเทศในอาเซียนาคเนย์ได้ตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกทั้งสิ้น ยกเว้นประเทศไทย ประเทศไทยรอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของต่างชาติได้เพราะความสามารถอย่างยิ่งยวดของพระมหากษัตริย์ไทย เช่น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นว่าทางหนึ่งที่จะรักษาเอกราชของประเทศไว้ได้คือ การพัฒนาประเทศให้เจริญเป็นแบบตะวันตก รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นสมัยแห่งการปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน งานปรับปรุงกฎหมายเป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งในระยะนั้น เพราะงานด้านกฎหมายนี้มีผลไปถึงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เอกราชทางการศาลของไทย สิทธิสภาพนอก - อาณาเขตจึงเป็นผลอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศในสองรัชกาลดังกล่าวนี้ จะถูกยกเลิกไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศไทยมีระบบกฎหมายที่ประเทศตะวันตกยอมรับ บทความนี้จะกล่าวเน้นเฉพาะสาเหตุการเปลี่ยนแปลงกฎหมายไทย วิธีการดำเนินการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนอุปสรรคและความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนั้น ส่วนกฎหมายไทยดั้งเดิมในสมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น จะกล่าวพอสังเขป เพื่อเป็นการปูทางแห่งความเข้าใจไปสู่สาระที่สำคัญของเรื่อง

กฎหมายไทยดั้งเดิม

กฎหมายไทยดั้งเดิม อาจแบ่งออกได้เป็น 3 สมัยด้วยกันคือ สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กฎหมายในแต่ละสมัยมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคมในแต่ละสมัย

กฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย

เมื่อพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ ได้ทรงสถาปนาอาณาจักรสุโขทัยขึ้นแล้วนั้น นอกจากจะทรงปราบศัตรูภายนอกแล้ว พระองค์ยังทรงทำนุบำรุงความสงบสุขและความเป็นระเบียบภายในราชอาณาจักรอีกด้วย พระองค์ได้ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ในอาณาจักร การศึกษา

กฎหมายในสมัยสุโขทัยนั้น ไทษาไทยศิลาจารึกเป็นหลักฐานสำคัญ หลักฐานที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย หรือข้อห้ามข้อบังคับ ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรในสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 1826 ซึ่งเป็นปีที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ก่อนหน้าปี พ.ศ. 1826 นั้น ประเทศไทยไม่มีกฎหมายใช้ เพราะกฎหมายเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับสังคมมนุษย์ ดังนั้นกฎหมายไทยสมัยก่อนที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น คงจะเขียนด้วยภาษาอื่น หรืออาจจะมิอยู่ในรูปจารึกประเพณี สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสันนิษฐานว่า กฎหมายไทยในสมัยก่อนนั้นคงเขียนด้วยภาษาขอมหรือภาษาสันสกฤต หรืออักษรคฤนทฺ์เปลือย¹

ส่วนอำนาจในการออกกฎหมายในสมัยสุโขทัยนี้อยู่ที่พ่อเมือง ประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับนี้ ได้ดำเนินมาตลอดตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่งยุคแห่งการปฏิรูปประเทศให้เป็นแบบตะวันตกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจในการตรากฎหมายจึงได้กระจายไปให้รัฐมนตรีสภาบ้าง²

ลักษณะกฎหมายสมัยกรุงสุโขทัย

เนื่องจากการปกครองในสมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นลักษณะบิดากับบุตร ดังนั้นกฎหมายในสมัยสุโขทัยจึงมีลักษณะเหมือนข้อบังคับในครอบครัว คือเข้าใจง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน เป็นข้อบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการปกครองของประมุขแห่งอาณาจักร และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้ให้ไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายมรดก กฎหมายวิธีพิจารณาความ กฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ กฎหมายเกี่ยวกับเชลยศึก กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพชาวต่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการทำสงคราม และกฎหมายลักษณะโจร

กฎหมายสมัยกรุงสุโขทัยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอินเดียไม่น้อยทีเดียว เพราะอาณาจักรสุโขทัยเป็นอาณาจักรที่สถาปนาขึ้นท่ามกลางอาณาจักรเก่าที่มีวัฒนธรรมความเจริญ

¹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ตำนานกฎหมายไทยและประมวลคำบรรยายทางนิติศาสตร์, (พระนคร : ไทยเชม, 2493), หน้า 2.

² กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม หมายเลข บ. 13/8, "บันทึกเรื่องนิติมนตรีสภา".

สูงมาก่อน เช่น อาณาจักรขอม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมอินเดียเป็นส่วนใหญ่
กฎหมายสมัยสุโขทัยจึงมีอิทธิพลอินเดียไปไม่พ้น แต่สุโขทัยรับผ่านทางมอญและขอม
อีกทีหนึ่ง กฎหมายลักษณะโจรในศิลาจารึกที่ขุดพบ ณ วัดมหาธาตุ จังหวัดสุโขทัย เมื่อ
พ.ศ. 2475 ได้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายในสมัยสุโขทัยได้รับอิทธิพลจากกัมพูชาหรือวัฒนธรรมศาสตร์
ของอินเดียอย่างชัดเจน¹

กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา

พระเจ้าอู่ทอง หรือ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา
ทรงเป็นกษัตริย์ที่พระปรีชาสามารถมาก พระองค์ทรงเป็นทั้งนักรบ นักการทูตและนัก-
นิติศาสตร์ ในเรื่องกฎหมายนั้น พระองค์ทรงโปรดฯ ให้มีการรวบรวมและเขียนกฎหมาย
ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก² แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ต้นฉบับกฎหมายสมัยกรุงศรี-
อยุธยาได้ถูกทำลายเสียหายมากเมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าใน พ.ศ. 2310
การศึกษาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงต้องอาศัยหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายสมัย
กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นสำคัญ เนื่องจากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า-
จุฬาโลก พระองค์ทรงโปรดฯ ให้มีการชำระและรวบรวมกฎหมายขึ้นตามพระราชปราชญ์
ของพระองค์ แม้จะไม่กล่าวถึงกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาไว้อย่างตรง แต่ก็มีกล่าวถึง
โบราณราชพิธีประเพณี และพระโอบายการอันกษัตริย์โบราณทรงบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐาน
ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ เมื่อพูดถึงกฎหมายโบราณที่กษัตริย์ทรงบัญญัติไว้นั้น ย่อมเป็น
ที่เข้าใจกันว่าเป็นกฎหมายของกรุงศรีอยุธยาทั้งสิ้น³ ดังนั้น กฎหมายที่พระบาทสมเด็จพระ-
พุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดฯ ให้ชำระใน พ.ศ. 2347 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า -
กฎหมายตราสามดวงนั้น จึงเป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นส่วนใหญ่ และโดยอาศัย
กฎหมายตราสามดวงนี้ คนรุ่นหลังจึงสามารถศึกษากฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้

¹ ศิลาจารึกลักษณะโจร, ประชุมศิลาจารึก ภาค 3 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรั-
ฐมนตรี, ม.ป.ป.), หน้า 28.

² รอง ศยามานนท์, คำเนิน เลขาสุกุล และวิไลสว่างค์ นพรัตน์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัย-
กรุงศรีอยุธยาแผ่นดินพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงแผ่นดินพระนเรศวรมหาราช, (พระนคร :
โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 1.

³ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร : หจก.คิวพร, 2510), หน้า 3.

ลักษณะกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีลักษณะซับซ้อนกว่ากฎหมายสมัยกรุงสุโขทัยและเป็นตัวบทกฎหมายที่แท้จริงกว่า กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยามีรากฐานมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของอินเดีย กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์และราชศาสตร์ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ เป็นแม่บทของกฎหมายซึ่งได้อิทธิพลมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของมอญ ซึ่งมอญก็ได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์ของอินเดีย ไทยได้แปลคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของมอญเป็นภาษาไทย และได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับจารีตประเพณีนิยม และชีวิตความเป็นอยู่ของชนชาวไทย

คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

1. ตอนแรกเป็นเค้ามูลแห่งบทพระธรรมศาสตร์ เป็นตำนานที่เล่าถึงการเกิดของคัมภีร์ตามลักษณะพราหมณ์ มีการกล่าวถึงชื่อของ พญาสมมติราช ผู้ได้เป็นใหญ่ในการปกครองโลกมนุษย์ กล่าวถึงมनुสาร ผู้ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้ไปพบบทพระธรรมศาสตร์บนกำแพงจักรวาล¹

2. ตอนที่สองเป็นตัวบทพระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือว่าเป็นตัวเรื่องที่สำคัญ เป็นแม่บทของเรื่อง เชื่อกันว่าเป็นความรู้ที่มनुสารได้มาจากกำแพงจักรวาลเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างราษฎร พระราชกำหนดที่พระมหากษัตริย์สมัยกรุงศรีอยุธยาทรงบัญญัติขึ้นต้องท้าวความถึงตัวบทพระธรรมศาสตร์ตอนนี้ทั้งสิ้น เพื่อแสดงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ ตัวบทพระธรรมศาสตร์ยังได้อธิบายถึงลักษณะตุลาการที่ดี หลักที่ตุลาการพึงระลึกและพึงปฏิบัติในการพิพากษา

ราชศาสตร์

คำพังเพยพระธรรมศาสตร์อย่างเดียวไม่พอเพียงที่จะเป็นกฎหมายหลัก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "มุลคดี" ในการปกครองบ้านเมือง เพราะสังคมและปฏิบัติของประชาชนในแต่ละสมัยจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีข้อบังคับอื่น ๆ ที่เรียก-

¹ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลาภพิชยาคาร, เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม (พระนคร : โรงพิมพ์หาพระจันทร์, 2500), หน้า 38-39.

ว่า "สาขาคี" ใช้ควบคู่ไปกับโลกคี ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง สังคมของบ้านเมืองในขณะนั้น พระราชโองการและพระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์นี้ คือ พระราชสาส์น ดังนั้นพระราชสาส์นจึงเปลี่ยนไปตามรัชกาล เพราะเป็นพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์แต่ละพระองค์ เว้นแต่พระมหากษัตริย์องค์ใหม่จะถือตามพระราชวินิจฉัยของกษัตริย์พระองค์เดิม

พระธรรมนูญและพระราชสาส์น เป็นสิ่งที่ต้องประกอบซึ่งกันและกันจึงจะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ได้ เพราะว่าพระธรรมนูญจะมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นมูลฐานของราชสาส์นก็ตาม แต่พระธรรมนูญก็อาจเป็นหมันได้ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นธุระจัดให้บทบัญญัติในพระธรรมนูญได้รับการเคารพและปฏิบัติตามด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะใช้ได้¹

สรุปได้ว่ากฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีมากพอสำหรับใช้บังคับบรรดาคีในสมัยนั้นได้ เพราะเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของราษฎร เป็นกฎหมายที่บัญญัติการพิจารณาตัดสินและเป็นกฎหมายปกครองแบบรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินด้วย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวถึงกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งบัญญัติการยับยั้งการใช้อำนาจสูงสุดของกษัตริย์ไว้ว่า "กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเพชรน้ำหนึ่งไม่แต่ในประวัติศาสตร์ไทย แต่เป็นเพชรน้ำหนึ่งในประวัติศาสตร์กฎหมายของโลก เพราะที่ข้าพเจ้าทราบมา ไม่มีกฎหมายอย่างนี้ในโลกที่ใครเคยบัญญัติไว้ หรือจะหาอ่านได้"²

กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ความเสียหายที่กรุงศรีอยุธยาได้รับจากการเสียกรุงแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 นั้น มีมากมายนัก นอกจากบ้านเมืองถูกเผาผลาญพินาศ ผู้คนล้มตายและถูกกวาดต้อนเป็นเชลย-

¹ร. แลงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, (พระนคร : มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478), หน้า 50.

²ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร : หจก.กวีพร, 2510), หน้า 80.

ศึกแล้ว เอกสารสำคัญรวมทั้งพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองยังสูญหายเป็นจำนวนมาก การเสียกรุงครั้งนี้ทำให้เกิดผลร้ายแก่กฎหมายไทยด้วย ประมาทกันว่ากฎหมายเหลืออยู่เพียงหนึ่งในสิบเท่านั้น ในสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีก็มีใต๋ทรงเปลี่ยนแปลงค่านกฎหมายเลย เพราะเกือบทั้งรัชกาลต้องทำศึกสงครามอยู่มิไต่ขาด และรัชกาลของพระองค์มีระยะเวลาสั้นมาก กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก แห่งราชวงศ์จักรี ตลอดเวลา 22 ปีของต้นรัชกาลที่ 1 ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกิดขึ้น จนกระทั่งเกิดศึกพองพ่ายของเจ้าตากมอญที่เมืองทวาย เมื่อ พ.ศ. 2347 คดีนี้แสดงให้เห็นถึงความคลาดเคลื่อนและความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้อยู่ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จึงได้โปรดให้มีการตรวจชำระกฎหมายครั้งใหญ่ อันทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวงขึ้น ที่เรียกเช่นนี้ก็เพราะว่า กฎหมายทุกเล่มที่ได้อำระแล้วได้โปรดให้ปิดตราราชสีห์ คชสีห์ และบัวแก้ว อันเป็นตราประจำตำแหน่งสมุหนายก สมุหนายก และโกษาธิบดี และให้ถือกฎหมายที่ประทับตราสามดวงนี้เป็นหลักในการพิจารณาตัดสินความเท่านั้น "ถ้าถูกขุนทั้งปวงไม่เห็นปิดตราไชร อย่าได้เชื่อฟังเอาเป็นอันขาดทีเดียว"

งานแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนี้กินเวลาเพียง 11 เดือนเท่านั้น และมีอยู่ทั้งหมด 3 ฉบับด้วยกันเก็บไว้ที่ศาลหลวง หอหลวง และห้องเครื่อง หากพิจารณากฎหมายตราสามดวงตามความหมายของประมวลกฎหมายปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายที่แท้จริง แต่หาพิจารณาตามรูปศัพท์ว่าประมวลคือ การรวบรวมชำระสังคายนาของที่กระจัดกระจายให้เป็นหมวดเป็นหมู่แล้ว กฎหมายตราสามดวงก็ถือว่าเป็นประมวลกฎหมายได้ เพราะเป็นการรวบรวมราชกำหนด บทอัยการ สมัยกรุงศรีอยุธยาให้ถูกต้อง รัดกุม เทียบธรรม ทั้งในความแพ่งและความอาญา กฎหมายตราสามดวงนี้ได้เป็นกฎหมายหลักที่ใช้มาตั้งแต่รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชกาลที่ 5 นับเป็นเวลา 100 กว่าปีแล้วในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 3) ประเทศไทยได้ติดต่อค้าขายกับพ่อค้าจากทวีปยุโรปและอเมริกา จนเกิดทำสนธิสัญญาทางการค้ากันขึ้นก็ตามกฎหมายตราสามดวงก็ยังคงใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพสังคมและวัฒนธรรมไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดเหมือนในสมัยรัชกาลที่ 5 ในสมัยนี้การติดต่อกับประเทศ

ตะวันตกของไทยได้ขยายตัวออกไปมาก ทั้งรูปแบบของการค้าและทั้งจำนวนสินค้า ปัญหา
ในค่านกฎหมายจึงเกิดขึ้น เช่น ปัญหาคนในบังคับ และเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต
ปัญหากล่าวนี้ได้สร้างความยุ่งยากให้แก่ประเทศไทยมาก ซึ่งยังผลให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลง
ระบบกฎหมายและการศาลไทยให้เป็นแบบตะวันตก

กฎหมายไทยสมัยทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับชาติตะวันตก

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตก ตั้งแต่รัชกาลพระบาท-
สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ก่อให้เกิดการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกขึ้น ซึ่งสนธิสัญญาดัง-
กล่าวนี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทั้งในด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย และศาล อันผูกมัด
ประเทศไทยมาประมาณ 80 กว่าปี ผลของสนธิสัญญานี้ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขปรับปรุง
ประเทศในส่วนที่ยังถือความเจริญ เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งบังคับในสนธิสัญญานี้
ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายและการศาลไทยโดยลุ่มเล็ก เพื่อ
ฝ่ายไทยจะได้เจรจาขอเอกราชทางการศาลและกฎหมายกลับคืนมา

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยรัตนโกสินทร์ได้เริ่มขึ้นมาจากการค้าขาย
ก่อนแล้วจึงขยายวงกว้างออกไปจนถึงเรื่องการเมือง อันมีผลต่อเอกราชของประเทศด้วย
ในขั้นแรกเพื่อให้ได้ความสะดวกในการค้าขาย รัฐบาลต่างประเทศจึงแต่งตั้งคณะทูตเข้ามา
ขอทำสัญญาการค้าและขอตั้งกงสุลด้วย ในระยะแรกนี้ ชาวต่างประเทศจะยินยอมปฏิบัติ
ตามระบบการค้า ประเพณีกฎหมายไทย ต่อมาเมื่อการค้าขายเจริญมากขึ้น ชาวต่างประเทศ
จึงเกิดความไม่พอใจในระบบต่าง ๆ ของไทย เช่น เห็นว่าระบบการค้าของไทยเป็นระบบ
ผูกขาดก็ขัดขวางความเจริญของการค้า ตลอดจนเห็นว่ากฎหมายไทยป่าเถื่อน ไม่ยุติธรรม
ชาวต่างประเทศจึงคิดขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ทำไว้แต่แรก หากฝ่ายไทยไม่ยินยอมแก้ไข
สนธิสัญญาโดยดี ฝ่ายประเทศตะวันตกก็จะใช้กำลังอาวุธและแสนยานุภาพที่เหนือกว่าเป็น
เครื่องบังคับ และเป็นปัจจัยในการทำสนธิสัญญา แต่พระมหากษัตริย์ไทยทรงคำนึงนโยบาย
ในการติดต่อกับต่างประเทศอย่างระมัดระวัง ประเทศไทยจึงไม่ต้องการสนธิสัญญารุนแรง
จนเกิดการต่อสู้กับชาวตะวันตกดังที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน เวียดนาม พม่า

ดังนั้น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจึงได้ทำสนธิสัญญาค้าขายกับอังกฤษใน พ.ศ. 2369 มีชื่อเรียกว่า สนธิสัญญาเบอร์นี และใน พ.ศ. 2375 ไทยก็ได้ทำสนธิสัญญาค้าขายกับสหรัฐอเมริกา

ลักษณะของสนธิสัญญาดังกล่าวไม่มีข้อผูกมัด ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบต่างประเทศ เพราะวิธีการค้าขายและการเก็บภาษียังใช้แบบเดิมของไทย ส่วนในค่านกฎหมายและการศาลนั้น พ่อค้าชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมไทย อาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญาที่ไทยทำกับชาวต่างประเทศในคราวนี้เพื่อสนองความต้องการของชาวต่างประเทศที่ต้องการทำสนธิสัญญาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่เมื่อถึงนานวันไปชาวต่างประเทศก็ไม่พอใจในความสัมพันธ์ทางการค้าในวงจำกัดของไทย อังกฤษและสหรัฐอเมริกาจึงหาทางแก้ไขขอทำสนธิสัญญาใหม่ ตามแผนสนธิสัญญาที่อังกฤษทำกันวันหลังสนธิสัญญาปีใน พ.ศ. 2385 คือให้มีการค้าแบบเสรีและมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ความพยายามขอแก้ไขสนธิสัญญาสำเร็จลงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อังกฤษเป็นชาติแรกที่เข้าทำสนธิสัญญาใหม่กับไทยใน พ.ศ. 2398 สนธิสัญญานี้มีชื่อว่าสนธิสัญญาเบาริง หลังจากนั้นก็มีประเทศต่าง ๆ เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยอีกหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส ฮอลันดา ปรุสเซีย สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี ออสเตรีย ฮังการี สเปน รัสเซีย และญี่ปุ่น

สนธิสัญญาไม่เสมอภาค

สนธิสัญญาเบาริงนั้น เปรียบเสมือนการเปิดประตูการค้าและความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ เมื่อพิจารณาสนธิสัญญานี้ จะเห็นได้ว่า เป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาคโดยดูจากสัญญาข้อ 2 และข้อ 8 ที่ว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการเก็บภาษีอากร ในด้านที่เกี่ยวกับราชอาณานิคมตามสนธิสัญญา ไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสาม และต้องยกเลิกการผูกขาดของพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้ตามพิกัดสินค้าที่แน่นอนตามสนธิสัญญา นอกจากนี้ฝั่งซึ่งเคยเป็นสินค้าต้องห้ามของไทย อังกฤษก็มีสิทธิส่งเข้ามาจำหน่ายได้

¹ทรงศรี อาจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2506), หน้า 77.

อาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญานี้ได้ตั้งระบบการค้ากับต่างประเทศขึ้นใหม่

ส่วนในสนธิสัญญาข้อ 2 ที่เกี่ยวกับอำนาจสูงสุดและการใช้กฎหมายของชาวต่างประเทศในไทยนั้น กฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนอังกฤษได้ เพราะในกรณีที่คนอังกฤษวิวาทกับคนไทยนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนอังกฤษได้ กฎสูงสุดอังกฤษจะกำหนดที่พิจารณาโทษของคนอังกฤษเอง แต่ต่อมารัฐชาวอังกฤษได้ตีความขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขตออกไปยังคนในบังคับอังกฤษด้วย ซึ่งนำไปสู่ความยากมาให้กับประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก ในระยะแรกนั้นปัญหาจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตยังไม่เกิด เพราะจำนวนชาวต่างประเทศมีน้อยและประเทศไทยเห็นว่า เป็นการตัดความรับผิดชอบและความยุ่งยากที่เจ้าพนักงานไทยจะต้องศึกษากฎหมายยุโรปในการตัดสินคดีที่คู่กรณีเป็นชาวยุโรป ไทยจึงยกภาระในการตัดสินคดีชาวต่างประเทศให้แก่กงสุล แต่ต่อมาบ้านเมืองเจริญมากขึ้น วิธีการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ได้กลายมาเป็นเครื่องบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของไทยอย่างร้ายแรง

ความบกพร่องของกฎหมายและศาลไทย

สนธิสัญญาที่ประเทศตะวันตกทำกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีลักษณะคล้ายกัน คือ การค้าเสรี การเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และการคุ้มครองของกงสุลภายใต้ อำนาจกฎหมายของชาติตะวันตก ในเรื่องกฎหมายและศาล จะโทษชาวตะวันตกฝ่ายเดียว คงไม่ถูกต้องนัก เพราะระบบกฎหมายและสภาพศาลของทุกประเทศในเอเชียมีข้อบกพร่องมาก ชาวต่างประเทศไม่สามารถยอมรับได้ ในขณะที่ระบบศาลและกฎหมายของประเทศในทวีปยุโรปได้จัดอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ดีแล้ว ประเทศไทยยอมรับความจริงในข้อที่ว่า หลักประกันความปลอดภัยทางกฎหมายของเรายังไม่เพียงพอ ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลังอยู่มาก ในประเทศที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น บางครั้งพระราชปราตนาจะมีส่วนเข้ามาแทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย การกำหนดการลงโทษที่รุนแรง หารุณมากของกฎหมายไทย ยิ่งทำให้ชาวต่างประเทศเห็นว่ากฎหมายไทยนั้นป่าเถื่อน และรุนแรงเกินกว่าที่ประเทศที่เจริญแล้วจะยอมรับปฏิบัติได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อและอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น ความบกพร่องของกฎหมายไทยก็ยิ่งปรากฏเด่นชัดยิ่งขึ้น ในด้านกฎหมายไม่มีความเป็นระเบียบของกฎหมาย กฎหมาย

ลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกันแทนที่รวบรวมไว้ให้อยู่ด้วยกัน กลับกระจัดกระจาย
อยู่หลายแห่ง ทำให้การพิจารณาที่ดีของศาลต้องล่าช้า เพราะผู้พิพากษาต้องเสียเวลา
เปิดค้นดูกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ใ้หมดก่อนจะพิจารณาคดี นอกจากนั้น ยังมีความล่าสมัย
และความไม่เพียงพอของกฎหมายไทยในการบังคับคดี อันนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการ
ติดต่อกันระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ให้สอดคล้องกัน กฎหมายแพ่ง-พาณิชย์ของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย กฎหมายพาณิชย์
ที่ว่าด้วยกฎหมาย ว่าด้วยหุ้นส่วน บริษัท ตัวเงินและเชื่อกันนี้ ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย
ไทยเลย เพราะการการขายแบบหุ้นส่วน-บริษัทนี้เป็นการค้าลักษณะใหม่ ไม่เคยมีในการค้า
ของไทยมาก่อน

ในด้านการศาลไทยนั้น ก็มีข้อบกพร่องหลายอย่าง ตั้งแต่ความสปรกของศาล
ความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ศาลซึ่งก่อให้เกิดระบบการให้สินบนแก่ผู้พิพากษา ความ
ซับซ้อนในการพิจารณาอันทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินคดี

การที่กฎหมายและศาลไทยมีสภาพดังนี้ ทำให้ชาวต่างประเทศตะวันตกเกรงว่า
ประชาชนของตนจะไม่ได้ได้รับความยุติธรรม จึงได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและศาล ซึ่งประเทศ
ไทยต้องยินยอมให้ตามข้อเรียกร้องนั้น เพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้

การปฏิรูปกฎหมายในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ก่อนจะมีการปฏิรูปกฎหมายไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น
ได้มีการปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้ว การปรับ
ปรุงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปในลักษณะการแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในสมัยของพระองค์ เช่น ประกาศอนุญาตให้คนไทยทำการค้า
กับฝรั่ง พระราชบัญญัติให้ใช้เหรียญเงินบอก นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติที่ให้เสรีภาพ
แก่ประชาชนมากขึ้น เช่น พ.ร.บ.ห้ามค้าขายเมีย ประกาศห้ามยิงกระสุนในทางเสด็จ
พระราชดำเนิน ประกาศกำหนดอำนาจเจ้าบ้าน และเจ้าพนักงานในการจับกุม

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้มีประกาศและพระราชกำหนด ออกใช้ไม่น้อยกว่า 500 ฉบับ แต่ละฉบับแสดงให้เห็นถึงความคึกคักก้าวหน้าทันสมัยและน้ำ-พระทัยที่เมตตากรุณา ห่วงใยราษฎร เช่นในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น ประกาศเล่นวัวให้ระวังสายป่าน ประกาศแนะนำเรื่องการก่อเตาให้ถูกต้องเป็นต้น แนวทางการปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเป็นเพียงการ แก้ไขกฎหมายเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ก็เป็นการปูทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ปัญหาและความยุ่งยากที่เกิดขึ้นจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เพิ่มมากขึ้นในรัช สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะมีชาวต่างประเทศจำนวนมากขึ้น และ กงสุลต่างประเทศได้คิดเป็นการให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนในเอเชียที่มีภูมิลำเนาใน ประเทศไทยเป็นเวลานาน ให้ถือเสียกฎหมายและศาลไทย ดังนั้น ชาวมลายู ชาวอินเดีย หนา ฆะเมร ญวน จึงได้ขอเข้าเป็นชนในบังคับอังกฤษ และฝรั่งเศส เพื่อไม่ต้องอยู่ใต้อกฎหมาย และศาลไทย เมแต่ชาวจีนก็ขอเข้าเป็นชนในบังคับของประเทศที่มีสิทธิพิเศษทางกฎหมาย ดังนั้น ประเทศไทยจึงยิ่งมองเห็นความจำเป็นที่จะยกเลิกศาลกงสุลต่างประเทศ และการ จะทำเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายเท่านั้น

การปฏิรูปกฎหมายไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ประเทศไทยได้ใช้วิธีการแบบประเทศญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นเดิมนั้นก็เสียสิทธิทางการศาลให้แก่ ประเทศตะวันตกเหมือนกัน แต่ด้วยการที่ญี่ปุ่นปฏิรูประบบการศาลและกฎหมายของญี่ปุ่นให้ ทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศ ญี่ปุ่นก็สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ งาน ชื่นแรกที่ประเทศไทยเริ่มทำก่อนก็คือ การจัดระเบียบศาลให้เป็นแบบยุโรป โดยการตั้ง กระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2435 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศาลยุติธรรม อย่างแท้จริง เพราะก่อนหน้านี้ศาลไทยมีสังกัดแตกต่างกัน การที่ต้องจัดระเบียบด้านศาล-ยุติธรรมก่อนหน้านี้ เพราะปัญหาคำพิพากษาคดีนี้เป็นปัญหาเฉพาะหน้า ชาวต่างประเทศรังเกียจ ศาลไทยมากกว่ากฎหมายไทย ศาลต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ เดิมมี 16 ศาล ได้ถูกโอนมาขึ้นกับ กระทรวงยุติธรรมและยุบเหลือเพียง 7 ศาล¹ หลังจากนั้นก็เริ่มโอนศาลหัวเมืองมาขึ้นกับ

¹ราชกิจจานุเบกษา ร.ศ.110, ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม, 10 เมษายน ร.ศ. 111, หน้า 200.

กระทรวงยุติธรรม ทำให้ระบบศาลไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งราชอาณาจักร

เมื่อระบบศาลยุติธรรมเป็นระเบียบแล้ว การปฏิรูปกฎหมายจึงได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2440 โดยการเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบกฎหมายเดียวกับระบบกฎหมายที่ใช้กันในทวีปยุโรป ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายในครั้งนี้ ความคิดในการเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบกฎหมายไทยให้เป็นระเบียบแบบตะวันตกได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วในรัฐมนตรีสภาโดยการแนะนำของ นายโรลิ่ง ยัคมินส์ (Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป ซึ่งได้เสนอให้รัฐมนตรีสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษากฎหมาย และตรวจความเป็นระเบียบของกฎหมาย¹ ต่อมาสภาที่ปรึกษากฎหมายนี้ได้เป็นต้นเค้าของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมาย

ทางเลือกของระบบกฎหมายไทย

ในการที่ประเทศไทยจะทำการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายใหม่ ได้เกิดปัญหาขึ้นว่าจะเลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศใดเป็นหลักในการชำระกฎหมาย ระบบกฎหมายที่อยู่ในข่ายการพิจารณาของคณะกรรมการชำระและร่างกฎหมายมี 2 ระบบคือ ระบบกฎหมายอังกฤษ (English Common Law System) และระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ในตอนแรก คณะกรรมการชำระกฎหมายจะเลือกเอาระบบกฎหมายอังกฤษเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทย เพราะนักกฎหมายไทยและผู้พิพากษาไทยคุ้นเคยกับระบบกฎหมายอังกฤษมากกว่าระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ประกอบกับศาลไทยในขณะนั้นก็ใช้กฎหมายอังกฤษอยู่หลายลักษณะ นักกฎหมายไทยชั้นนำก็จบการศึกษาจากอังกฤษทั้งสิ้น ได้เห็นความมีประสิทธิภาพของกฎหมายอังกฤษที่ใช้ในประเทศอังกฤษ แต่หลังจากการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว คณะกรรมการจึงลงความเห็นกันว่า ระบบกฎหมายนั้นเหมาะสมกับประชาชนอังกฤษมากกว่าคนไทย เพราะกฎหมายอังกฤษใช้ขนบธรรมเนียมและคำพิพากษาศาลเป็นหลัก มิได้รวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่เรียงลำดับมาตรา จึงเป็นการลำบากแก่การศึกษา

¹David K. Wyatt, The Politics of Reform in Thailand. (Bangkok : Thai Watana Panich, 2512), p. VIII.

ดังนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงหันไปเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมายเพราะมีความชัดเจนเข้าใจง่ายและใช้สะดวก และที่สำคัญก็คือ ความต้องการปลดเปลื้องอิทธิพลภายนอกมาจากประเทศต่าง ๆ เพราะประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นยกเว้นประเทศอังกฤษใช้กฎหมายระบบประมวลทั้งสิ้น ดังนั้นการที่ไทยใช้ระบบกฎหมายเดียวกับประเทศเหล่านั้นย่อมทำให้กฎหมายไทยอยู่ในระดับที่พอใจของมหาอำนาจ ซึ่งจะเป็นความสะดวกแก่ไทยในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกข้อเสียเปรียบทางการศาลและกฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

งานร่างประมวลกฎหมายอาญาได้เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2440 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งคณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายขึ้น คณะกรรมการชุดนี้มี พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธาน และมีกรรมการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงพิชิตปรีชากร อดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประจักษ์จักรจักร (เขม) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา (Molin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป นายริชาร์ด เกอกเนตริก (Richard Kirkpatrick) เนติบัณฑิตชาวเบลเยียมที่ปรึกษากฎหมาย และนายโทกิจิมาเซา (Tokichi Maseo) เนติบัณฑิตชาวญี่ปุ่นที่ปรึกษาราชการกระทรวงยุติธรรม¹

งานชิ้นแรกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คือ การร่างประมวลกฎหมายอาญา เพราะในบรรดากฎหมายลักษณะต่าง ๆ กฎหมายอาญาเป็นประมวลกฎหมายที่ร่างได้ง่ายที่สุดและศาลต่าง ๆ สามารถเข้าใจง่ายด้วย ในขณะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของไทยยังไม่ค่อยมีความรู้และความเข้าใจในการชำระกฎหมายแบบระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะเริ่มงานร่างประมวลกฎหมายอาญาก่อน ในการร่างประมวลกฎหมายอาญานี้คณะกรรมการร่างกฎหมายได้วางขั้นตอนในการร่างดังนี้คือ

1. เปรียบเทียบกฎหมายไทยและประมวลกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศที่น่ามาพิจารณาได้แก่ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายสวิตส ประมวลกฎหมายญี่ปุ่น และประมวลกฎหมายอังกฤษ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรมรัชกาลที่ 5 หมายเลขขย 23/4, "การทำกฎหมายลักษณะอาญา".

2. สำนักรวบรวมความต้องการ ความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีทั้งหลักทฤษฎีและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของบ้านเมือง

3. ยกร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ เพราะเป็นภาษาที่คณะกรรมการร่างชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้าใจมากที่สุด ร่างกฎหมายที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการร่างกฎหมายทุกคนแล้ว จึงได้รับการแปลเป็นภาษาไทย แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการชั้นสูง เพื่อตรวจทานก่อนที่จะพระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธย

4. พิมพ์กฎหมายเพื่อประกาศใช้โดยพิมพ์ 3 ภาษา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส

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

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และกฎหมายสำคัญบางฉบับ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ใน พ.ศ. 2450 และระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2452 ได้ระบุไว้ว่า ประเทศไทยจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตขึ้นอย่างสมบูรณ์เมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครอบครัว คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ทั้งนี้ใน พ.ศ. 2448 ขณะที่มีการตรวจร่างประมวลกฎหมายอาญาครั้งสุดท้ายโดยคณะกรรมการเสนาศึกษาขึ้นผู้ใหญ่ก่อนที่จะทูลเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ได้มีการร่างพระราชบัญญัติอีก 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขึ้น 1 ชุด มีพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรุษเป็นประธานในการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น อาศัยหลักกฎหมายอังกฤษ และอาศัยหลักการศาลฝรั่งเศสในการร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

คณะกรรมการไตรราชพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเสร็จในปีเดียวกันที่ประมวลกฎหมายลักษณะอาชญากรรมร่างเสร็จนั่นเอง ส่วนวิธีพิจารณาคดีอาญานั้น ได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งใช้แทนไปก่อนเมื่อต้นรัชกาล ในคราวนี้จึงเพียงแต่เพิ่มเติมแก้ไขให้ดีกว่าเดิม โดยออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ. 126 ไม่ต้องร่างใหม่เหมือนพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้ร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งและพระธรรมนูญศาลยุติธรรมนี้ แสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายที่จะปรับปรุงการศาลยุติธรรมอันจะเป็นทางไทยยกเลิกศาลกงสุล เพราะการปรับปรุงการศาลยุติธรรมให้ทันสมัยนั้น จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากการร่างประมวลกฎหมายแล้ว ยังมีการตรากฎหมายสาขาอื่น ๆ ขึ้นใช้ตามความจำเป็นของบ้านเมืองขณะนั้นด้วย กฎหมายฉบับสำคัญที่ตราขึ้นใช้ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์ผู้เช่าที่ดิน ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติเพลงชาติ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. 127 เป็นต้น กฎหมายแต่ละฉบับนี้ ร่างขึ้นตามหลักกฎหมายตะวันตก ซึ่งคัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของไทย กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งในรัชกาลของพระองค์ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเลิกทาส ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติพิทักษ์ชีวิตแรงงานลูกทาสลูกไทย พระราชบัญญัติลักษณะทาสหมดผลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 พระราชบัญญัติลดค่าตัวทาสในฉะลบุรี พ.ศ. 124 เป็นต้น

โรงเรียนกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมายในรัชกาลที่ 5 มิได้ดำเนินไปเฉพาะการแก้ไขตัวบทกฎหมาย แต่เพียงอย่างเดียว การสร้างนักกฎหมายยังเป็นงานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งด้วย เพราะการมีประมวลกฎหมายที่ทันสมัย แต่ขาดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็เหมือนกับประมวลกฎหมายนั้นเป็นท่อน รัฐบาลต่างประเทศอาจพอใจประมวลกฎหมายของไทย แต่ยังไม่แน่ใจว่านักกฎหมายไทยจะใช้กฎหมายนั้นในลักษณะเช่นใด ในประเด็นหลังนี้ทำให้รัฐบาลต่างประเทศไม่ยอมให้

คนในบังคับขึ้นศาลไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักถึงความจำเป็นในการผลิตนักกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นความคิดในเรื่องการสร้างโรงเรียนกฎหมายนี้จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่จะเลิกศาลกงสุล เจ้าพระยาอภัยภูธรราชยามานุถกิจ (Rolin Jacquemyns) ได้ถวายความคิดเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นเพื่อผลิตนักกฎหมาย และจัดการกระทรวงยุติธรรมให้ดีขึ้น แต่ในระยะแรกยังไม่มีคนที่จัดการตั้งโรงเรียนกฎหมายได้ เพราะในระยะนั้นปัญหาขาดแคลนนักกฎหมายศาลในพระนครและหัวเมืองก็ยังมีอยู่ เมื่อไม่มีนักกฎหมายไทยพอกับความต้องการประเทศไทยก็จำเป็นต้องจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ การมีนักกฎหมายชาวต่างประเทศในศาลไทยเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของไทยนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงรอไปจนกระทั่งพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงสำเร็จการศึกษาวิชากฎหมายไทป์ริญา ปี. เอ. จากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด และได้นำคำร่างตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมอบงานด้านการจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระองค์ได้ตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ. 2440 ดังนั้นพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จึงได้รับสมญาว่า เป็นบิดาแห่งโรงเรียนกฎหมายไทย นอกจากทรงสอนกฎหมายด้วยพระองค์เองแล้ว ยังทรงห่วงใยนักเรียนกฎหมายทุกคน ทรงสนับสนุนการว่าความทรงนิพนธ์ตำรากฎหมายไว้เป็นจำนวนมาก เช่น กฎหมายราชบุรี คำอธิบายโคตอาญา

การปรับปรุงกฎหมายในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึง พ.ศ. 2478

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยแห่งการดำเนินนโยบายสืบทอดจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยของพระองค์นอกจากจะเร่งงานประมวลกฎหมายแล้ว พระองค์ได้ทรงดำเนินงานด้านเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศอีก เพราะการปรับปรุงกฎหมายและการศาลอย่างเดียวนั้นไม่สามารถทำให้ต่างประเทศตื่นเอกราชทางการศาลและกฎหมายให้แก่ประเทศไทยในเร็ววันได้ จำเป็นต้องอาศัยการเจรจาทางการทูตด้วย

¹ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์), (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีธรรมสาร, 2499), หน้า 51.

ในระหว่างที่คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่นั้น ก็ได้เกิดปัญหาขึ้นในหมู่ชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทย พวกนี้ได้แก่ ชาวจีนและอินเดีย ซึ่งเป็นคนในบังคับของอังกฤษ พวกนี้เข้าใจว่าศาลไทยละเลยไม่พิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ของชนในบังคับต่างชาติ เพราะศาลไทยไม่มีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับใช้บังคับคนต่างชาติ นายเวสเทนการ์ด (Westengard) ที่ปรึกษาาราชการทั่วไปของไทย จึงได้แนะนำให้รัฐบาลลงประกาศทางหนังสือพิมพ์ แจ้งให้ชนต่างประเทศในประเทศไทยทราบถึงรายละเอียดของการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยว่า แม้ว่าไทยจะยังไม่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบบต่างประเทศก็ตาม แต่ศาลไทยได้ใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์อังกฤษในการตัดสินคดีแพ่งและพาณิชย์ของชาวต่างประเทศ แต่ประเทศไทยมิได้แสดงอย่างเปิดเผยในตอนแรก เพราะไม่ต้องการให้อิทธิพลของอังกฤษเข้ามาปรากฏในศาลไทยมากเกินไป อันอาจทำให้ชาติอื่นร้องขอให้ใช้กฎหมายของชาติตนบ้าง โดยเฉพาะฝรั่งเศส ซึ่งเป็นคู่แข่งของอังกฤษในการแผ่อิทธิพลในประเทศไทย¹

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้พยายามเร่งทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้เสร็จโดยเร็วที่สุด การรีบเร่งดังกล่าวนี้ทำให้มีข้อบกพร่องมากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 1 และ 2 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2466 อันจะมีผลใช้บังคับได้ใน พ.ศ. 2467 นั้น ต้องเลื่อนการใช้กฎหมายบังคับไปใน พ.ศ. 2468 เพราะคณะกรรมการตรวจร่างกฎหมายเห็นว่า มีข้อบกพร่องมาก

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นประมวลกฎหมายที่มีความยาวมาก จึงใช้เวลาในการร่างนานถึง 3 วันเศษ คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายได้แบ่งออกเป็นบรรพ เพื่อความสะดวกในการร่าง การแบ่งเป็นบรรพนี้ แบ่งตามสาขากฎประเทศนิยมน คือ มี 6 บรรพ บรรพ 1 เป็นบทเบ็ดเสร็จทั่วไป บรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา บรรพ 4 ทรัพย์สิน บรรพ 5 ครอบครัว บรรพ 6 มรดก วิธีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹ กองบรรณสารกระทรวงการต่างประเทศ ผนวกสนธิสัญญาสยาม-อังกฤษ 1.9.2
จดหมาย นายเวสเทนการ์ด ไปถึงนาย Beckett วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2452.

ถือเช่นเดียวกับการทำประมวลกฎหมายอาญา คือ พิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย โดยถือกฎหมายเดิมของไทยเป็นหลัก ในส่วนที่ไม่มีระบุไว้ในกฎหมายจึงคัดแปลงจากกฎหมายต่างประเทศ ในบรรพที่ 1 - บรรพ 4 ยกร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ แล้วแปลเป็นไทย ที่หลัง ส่วนบรรพ 5 และบรรพ 6 ยกร่างกฎหมายเป็นภาษาไทยเลย เพื่อเร่งให้งานประมวลกฎหมายเสร็จเร็วขึ้น ประกอบกับประเทศไทยมีนักกฎหมายที่สามารถยกร่างกฎหมายได้เอง ไม่ต้องพึ่งนักกฎหมายชาวต่างประเทศยกร่างให้

ในขณะที่มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้มีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและธรรมนูญศาลยุติธรรม ไปด้วย เพื่อจะได้เสร็จพร้อมกันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย

คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย มีความสำคัญต่อการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาก เพราะการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้เวลาร่างประมาณ 30 ปีเศษนั้น เหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้า การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการร่างกฎหมาย ข้อขัดแย้งระหว่างกรรมการร่างประมวลกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมีผลทำให้งานร่างประมวลกฎหมายชะงักลง คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ตั้งขึ้นหลังจากได้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ใน พ.ศ. 2451 คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ เสนาบดี ข้าราชการทั้งไทยและต่างประเทศ รวมเป็น 6 กอง เป็นฝ่ายไทย 3 กอง ฝ่ายต่างประเทศ 3 กอง ฝ่ายไทยตรวจร่างกฎหมายที่กรรมการฝ่ายต่างประเทศส่งขึ้นมา ต่อมากรรมการร่างกฎหมายทั้ง 6 กองถูกยุบลงโดยพฤตินัย เพราะความล่าช้าและความไม่สะดวกในการทำงาน งานร่างประมวลกฎหมายจึงตกเป็นหน้าที่ของหม่อมเจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และนายปาญ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลง และการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายใหม่ครั้งนี้คือ

พ.ศ. 2455 ตั้งคณะกรรมการตรวจแก้ร่างกฎหมายบรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ขึ้นอีก 7 คน ประกอบด้วยชาวไทยและชาวต่างประเทศ กรรมการดังกล่าวประชุมตรวจร่างกฎหมายได้เพียงเล็กน้อยก็เกิดความติดขัดแยกกันในที่ประชุม หม่อมเจ้าจรัญศักดิ์ กฤดากร จึงให้เลิก

ประชุม งานตรวจร่างกฎหมายจึงหยุดชะงักไประยะหนึ่ง และหลังจากนั้น หม่อมเจ้าจรัสฤทธิ์
กฤดากร ได้ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ
ได้โปรดฯ ให้พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง (ลพ สุทัศน์) เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม¹
พ.ศ. 2456 นายปาดู หัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลาออกจากตำแหน่งกลับ
ไปรับราชการในยุโรป ทำให้งานร่างกฎหมายในระยะนี้ดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์และล่าช้ามาก
นายเทเลสเตอร์ นักกฎหมายที่นายปาดู เสนอนำมาให้งานแทนก็ไม่มีความสามารถเพียงพอ
ได้คัดแปลงโครงร่างเดิมที่กรรมการได้ทำไว้แล้ว ทำให้เกิดความล่าช้าและความยุ่งยาก
พ.ศ. 2459 ประเทศไทยเลิกจ้างนายเทเลสเตอร์ และมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะ-
กรรมการชำระประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีก 8 คน ชาวต่างประเทศ 4 คน ชาวไทย
4 คน มีนายถ้อยอง เป็นหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมาย² และได้ทำหน้าที่นี้มาตลอดจนประมวล
กฎหมายเสร็จใน พ.ศ. 2478

พ.ศ. 2461 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิจิตร ลาออกจากตำแหน่ง
ประธานร่างกฎหมาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้ เจ้าพระยาอภัยราชา
มหายุติธรรมธร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่างประมวลกฎหมาย

พ.ศ. 2462 เพิ่มเติมคณะกรรมการร่างกฎหมาย โดยแต่งตั้งบุคคลจากหลายวงการ
เช่น กรมอัยการ กระทรวงการต่างประเทศ กรมพาณิชย์ และสภากิจการพาณิชย์ เป็นต้น
มาเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อจะได้แก้ไข ท่วงติงกฎหมายก่อนประกาศใช้

พ.ศ. 2466 ตั้งกรมการพิเศษตรวจร่างกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางภาษา
และกฎหมายไทย

กรมร่างกฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการการร่างกฎหมายมีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ มีคณะกรรมการ
หลายคณะ แต่ละคณะมีจำนวนกรรมการมากขึ้น ทำให้การติดต่อระหว่างกรรมการไม่สะดวก

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข
121/2 หนังสือเจ้าพระยาอภัยราชาฯ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กราบบังคมทูลเรื่องระเบียบ
วิธีการร่างประมวลกฎหมาย.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข
ร.6 ข 12 1/2 ขอเสนอกรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิจิตร ในการจัดตรวจร่างประมวลกฎหมาย.

เพื่อความสะดวกในการร่างกฎหมาย และความสะดวกเร็วในการติดต่อระหว่าง
กรรมการ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้ยกกองกรรมการร่าง
ประมวลกฎหมายขึ้นเป็นกรมร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2466¹ ให้ขึ้นกับ
กระทรวงยุติธรรม ให้เจ้าพระยาอภัยราชามหายุติธรรมธรร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
เป็นนายกกรรมการควบคุมและรับผิดชอบการทำงานของกรมร่างกฎหมาย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว กรมร่างกฎหมายได้
มาขึ้นกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า คณะกรรมการราษฎร

พ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการกฤษฎีกา มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
กรรมการ

พ.ศ. 2495 คณะกรรมการกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ซึ่งรับผิดชอบในการร่างกฎหมายของรัฐบาลจนทุกวันนี้

การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายสำคัญอื่น ๆ

การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากกฎหมายลักษณะอาญา
ที่ว่ามีได้ประกาศใช้หมดทีเดียวเลย แต่แบ่งประกาศใช้เป็นบรรพ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์มีความยาวถึง 1755 มาตรา ถ้ารอประกาศใช้พร้อมกันหมดทุกมาตราจะกินเวลา
นานมาก ซึ่งเท่ากับเป็นการยืดเวลาของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างประเทศกับประเทศออก
ไปอีก ความเร่งที่จะให้ประมวลกฎหมายโดยเร็วนี้ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในกฎหมายมาก จน
ต้องเลื่อนการใช้อย่างน้อยไปอีก 1 ปี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนี้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ บรรพ 1 - 3 เป็นต้น

วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง
ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพที่ 1 และ 2 อันมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายใน
วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2467 แต่บรรพที่ 1-2 มีข้อบกพร่องมากจึงต้องเลื่อนการใช่ออกไป
อีก 1 ปี คือในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2468 พร้อมกับ บรรพ 3 และเลื่อนเวลาการใช้บังคับ

¹ กองกฎหมายเทศาภิบาล กรมยุติธรรม, เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 หมายเลข
ร 6 ย 2/44 ประกาศตั้งกรมร่างกฎหมาย.

ของบรรพ 3 ไปในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ส่วนบรรพ 4 ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2473 และบรรพ 5 และ 6 ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2477

ส่วนวิธีพิจารณาความของศาลนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไตรร่างเสร็จเรียบร้อยและประกาศใช้บังคับในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2477 พร้อมกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งกำหนดอำนาจและจัดระเบียบศาลต่าง ๆ ทั้งพระราชอาณาจักร

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2478 ประเทศไทยจึงมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ ซึ่งรัฐบาลไทยใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์ได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2481

การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการใช้ระบบประมวลกฎหมาย

การที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่รากฐานมาจากทวีปยุโรป อันมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายเก่าของไทย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างขึ้นในระบบกฎหมายไทย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ได้เริ่มขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเจริญมากขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเป็นแบบฉบับของวงการกฎหมายปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่

1. การปฏิรูป ภาษากฎหมาย

กฎหมายไทย เดิมซึ่งยึดคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลักสำคัญ ดังนั้นภาษากฎหมายจึงมีลักษณะวรรณคดี มีราชาศัพท์มาก ทำให้กฎหมายดูเป็นของศักดิ์สิทธิ์ แต่เมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายและการศาลขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบกฎหมายของประเทศในยุโรป ดังนั้นภาษา สำนวนและถ้อยคำต่าง ๆ จึงเปลี่ยนมาเป็นลักษณะวิชาการ ทั้งจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2451 ภาษากฎหมายของไทยได้รับอิทธิพลมาจากภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ เพราะผู้ที่รับผิดชอบงานในด้านการปฏิรูปกฎหมายสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษทั้งสิ้น

2. การเปลี่ยนแปลงการศึกษากฎหมาย

เดิมการสอนวิชากฎหมายในโรงเรียนกฎหมายของ กรมหลวงราชบุรี-
 จิระภุชงค์ ยึดถือตามโรงเรียนกฎหมายและระบบกฎหมายอังกฤษ แม้ว่าในขณะนั้นประเทศ
 ไทยจะได้ใช้ระบบประมวลกฎหมายบ้างแล้ว ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 บรรพ 1 และ 2 ใกล้จะเสร็จ ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการสอนกฎหมาย เพื่อให้
 สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศก็ยิ่งมีมากขึ้น การจัดการศึกษากฎหมายให้สอดคล้อง
 กับระบบกฎหมายของประเทศนั้นทำได้ 2 วิธีคือ

1. เปลี่ยนแปลงสถานที่ศึกษากฎหมาย ณ ต่างประเทศ คือ ส่งนักเรียนทุนหลวง
 ไปศึกษาวิชากฎหมายยังประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศอังกฤษ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และ
 ประเทศสหรัฐอเมริกา

2. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษากฎหมายในประเทศไทย มีสถานิติศึกษาจัด
 ระเบียบและวางหลักสูตรการศึกษากฎหมายให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศและให้
 อยู่ในระดับเดียวกับโรงเรียนกฎหมายของต่างประเทศ

ผลสำเร็จและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายไทย

ความสำเร็จของการปฏิรูปกฎหมายไทยอยู่ที่การได้เอกราชอย่างสมบูรณ์ทางการศาล
 ประเทศไทยได้เอกราชทางการศาลมาทีละขั้นตามความก้าวหน้าของงานร่างประมวลกฎหมาย
 ซึ่งเห็นได้เป็นลำดับ คือ

พ.ศ. 2450 ประเทศฝรั่งเศสทำสนธิสัญญากับไทย ยอมให้คนในบังคับฝรั่งเศสที่
 เป็นคนเอเชียในประเทศไทย ซึ่งเพิ่มขึ้นศาลกงสุลมาขึ้นศาลระหว่างประเทศทั้งคดีแพ่งและอาญา
 แต่ฝรั่งเศสยังรักษาสีทธิในการถอนคดีของกงสุลไว้จนกว่าประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมาย
 ครบบริบูรณ์ พ.ศ. 2452 หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา 2 ปี ประเทศอังกฤษ
 และชนชาติอังกฤษขึ้นศาลต่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศอังกฤษจะยกเลิกศาลระหว่าง
 ประเทศ เมื่อประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์

พ.ศ. 2456 ประเทศเยอรมันได้ทำสนธิสัญญาก่อนอำนาจศาลบางส่วนให้แก่
 ประเทศไทยเหมือนกับประเทศอังกฤษ

ในขณะนี้เห็นได้ว่า ประเทศไทยสามารถขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เกือบหมด คือ ชาวต่างประเทศทุกคนในประเทศไทยต้องขึ้นศาลไทย จะมีแต่เงื่อนไขในสิทธิว่าด้วยการถอนคดีเท่านั้นที่ยังคงผูกพันอยู่ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ได้ตกลงแก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทย โดยทำสนธิสัญญากับประเทศไทยใน พ.ศ. 2463 ยินยอมให้ชาวอเมริกันและคนในบังคับอเมริกันในประเทศไทยอยู่ใต้อำนาจศาลไทย ส่วนสิทธิในการถอนคดีของกงสุลยังคงมีอยู่ไม่เกิน 5 ปี หลังจากประเทศไทยประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว พ.ศ. 2467¹ ประเทศฝรั่งเศสได้ทำสนธิสัญญาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทย โดยอาศัยสนธิสัญญาไทย-อเมริกัน พ.ศ. 2463 เป็นหลัก แต่มีข้อแตกต่างกันเล็กน้อย คือ ประเทศฝรั่งเศสยังคงมีศาลต่างประเทศอยู่จนกว่าประเทศไทยจะประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัว พ.ศ. 2468 ประเทศอังกฤษได้แก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทย โดยมีข้อความคล้ายสนธิสัญญาไทย-อเมริกัน พ.ศ. 2463

เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้ง 3 ยอมแก้ไขสนธิสัญญาในข้อที่เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศไทยแล้ว จึงเป็นการง่ายที่ประเทศไทยจะขอแก้ไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ สเปน โปรตุเกส เดนมาร์ก จึงไถ่ถอนนามในสนธิสัญญากับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2466 จนถึง พ.ศ. 2468

การที่ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ยอมผ่อนปรนคืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ประเทศไทย อันเป็นทางนำไปประเทศอื่น ๆ คืนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ประเทศไทยด้วย นั้นมิใช่แต่เพียงประเทศไทยปรับปรุงระบบกฎหมายให้อยู่ในระดับที่ชาวต่างประเทศพอใจอย่างเต็มเท่านั้น หากแต่ประเทศไทยต้องเสียดินแดนเป็นสิ่งที่ตอบแทนด้วย กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2450 ประเทศไทยต้องยก พะตะนอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ให้ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแลกกับการให้คนเอเซียในบังคับฝรั่งเศสมาขึ้นศาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2452 ประเทศไทย

¹ กรมสนธิสัญญา กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์หา-พระจันทร์, 2511), หน้า 18 - 19.

ทองยก กลั่นตัน ตรังกานู ไทรบุรี และมะลิต ให้แก่ประเทศอังกฤษ เพื่อแลกกับการให้
คนในบังคับอังกฤษมาขึ้นศาลระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า กว่าที่ต่างประเทศจะขึ้นสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับประเทศไทยนั้น
ประเทศไทยต้องใช้ความพยายามและใช้เวลาอันยาวนาน และแม้แต่การเสียดินแดนบางส่วน
ของประเทศ ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 สิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาล
ซึ่งชาวต่างประเทศเคยมีในประเทศไทย เช่น สิทธิในการดอนคดีของกงสุล การมีผู้พิพากษา
ชาวยุโรปในศาลไทย การขอร่วมพิจารณาของกงสุล เป็นต้น ได้หมดสิ้นลง ชาวต่างประเทศ
ในประเทศไทยเมื่อกระทำความผิดต้องขึ้นศาลไทย และได้รับการพิจารณาพิพากษาคตามกฎหมาย
ไทย ประเทศไทยได้จัดงานฉลองเอกราชทางการศาลอย่างมโหฬาร เอกราชทางการศาล
และกฎหมายซึ่งประเทศไทยได้สูญเสียไปเป็นเวลานานถึง 83 ปี (พ.ศ. 2393-2481) ได้
กลับคืนมาอีกราวหนึ่ง

ผู้มีบทบาทในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทย

ความสำเร็จในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทย เป็นงานที่อาศัยความร่วมมือ ร่วมใจ
ของนักกฎหมายและข้าราชการทั้งไทยและต่างประเทศ สำหรับชาวไทยที่มีบทบาทในการ-
ปรับปรุงระบบกฎหมายไทยนั้น อาจแบ่งเป็น 2 ชุด คือ ชุดแรกได้แก่ พระเจ้าน้องยาเธอใน
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความสามารถ เช่น
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ-
กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษ ขุนหลวงพระยาไกรสี (เปล่ง เวการะ) ชุดที่สองได้แก่
พระเจ้าลูกยาเธอ และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนข้าราชการที่ได้ไปศึกษาการต่างประเทศ
เช่น พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์)
เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ตัน บุนนาค) พระยา-
นรินทรนันทกิจ (ลัด เสงี่ยมพร) พระยาเทพวิบุตยกุล (บุญช่วย กนกกุล)

สำหรับนักกฎหมายชาวต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้พยายามเลือกจ้างนักกฎหมาย
จากต่างประเทศที่มีฝีมือประโยชน์ หรือความขัดแย้งกับประเทศไทยในทางการเมือง แต่
ในระยะต่อมา หลังจากสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2426 ซึ่งตกลงให้มีศาล
ต่างประเทศพิจารณาความคนในบังคับอังกฤษ ประเทศไทยจึงได้เริ่มจ้างนักกฎหมายอังกฤษ

และในการทำประมวลกฎหมายอาญา ประเทศไทยจึงได้จ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส นัก-
กฎหมายชาวต่างประเทศคนสำคัญ ช่วยปรับปรุงระบบกฎหมายไทย ได้แก่ นายโรลิ่ง ยักมินส์
(Rolin Jacquemyns) หรือ เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ เป็นนักกฎหมาย
ชาวเบลเยียม นายเจ สจวต แบล็ก (J. Steward Black) นักกฎหมายชาวอังกฤษ
นายโตกิจิ มาเซา (Tokiichi Masao) นักกฎหมายชาวญี่ปุ่น นายวิลเลียม อัลเฟรด
ทิลเลเก (William Alfred Tillike) หรือ พระยารรณการประสิทธิ์ นักกฎหมาย
ชาวลัγκα นายชอร์ช ปาดู (George Padoux) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส นายเรอเน
กีซอง (Rene Guyon) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส

อุปสรรคของการปรับปรุงระบบกฎหมายไทย

ตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยทำการปรับปรุงระบบกฎหมายนั้น คณะผู้ทำงานได้
ผ่านอุปสรรคนานาประการ อันมีผลกระทบกระเทือนต่องานปรับปรุงกฎหมาย ถึงกระนั้นก็ตาม
อุปสรรคต่าง ๆ ก็ได้รับการแก้ไขอย่างดีที่สุด และทำให้อุปสรรคเหล่านั้นผ่านพ้นไปได้ อุปสรรค
เหล่านั้นได้แก่

1. การขาดแคลนบุคลากรทำงานในระบบกฎหมายใหม่

ในระยะแรกแห่งการปรับปรุงระบบกฎหมาย ความขาดแคลนผู้มีความ
สามารถและมีความเข้าใจในระบบกฎหมายใหม่เป็นปัญหาใหญ่มาก เพราะระบบกฎหมายใหม่
เป็นของต่างประเทศ นักกฎหมายไทยไม่อาจเข้าใจได้ในทันทีจำเป็นต้องใช้เวลาศึกษาทำ
ความเข้าใจ อุปสรรคในคานกำลังคนนี้ประเทศไทยแก้ไขได้ ด้วยการจ้างฝรั่งชาวต่างประเทศ
ที่มีความรู้เรื่องกฎหมายมาทำงานแทนคนไทยไปพลางก่อน และระหว่างที่จ้างฝรั่งนั้น ประเทศไทย
ก็ได้ส่งนักเรียนไทยไปศึกษากฎหมายยังต่างประเทศ ตั้งแต่ชั้น พระราชโอรส จนถึงราษฎรสามัญ
ซึ่งผ่านการสอบชิงทุนหลวงได้ ขณะเดียวกันนักกฎหมายภายในประเทศก็เรียนรู้การทำงาน
ตามระบบกฎหมายใหม่ไปด้วย เพื่อจะได้ทำงานประสานกับคนไทยที่สำเร็จการศึกษาจากต่าง-
ประเทศ ในที่สุด ประเทศไทยสามารถลดการจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศลงเรื่อย ๆ
จนกระทั่งไม่มีเลย

2. การยินยอมจากรัฐบาลต่างประเทศ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การออกกฎหมายในส่วนที่ใช้บังคับชาวต่างประเทศด้วยนั้น จำเป็นต้องให้รัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องยินยอมเสียก่อน การที่รัฐบาลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมายด้วยนี้ ทำให้การร่างกฎหมายล่าช้าไปโดยไม่สมควร ประเทศไทยโดยพยายามแก้ไขอุปสรรคข้อนี้ โดยพยายามโอนอำนาจตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลต่างประเทศ ในประเด็นที่พอจะปฏิบัติได้ เช่น การปรับปรุงโรงเรียนกฎหมายและหลักสูตรกฎหมาย การจ้างนักกฎหมายชาวต่างประเทศ การแก้ไขประมวลกฎหมายตามคำพิพากษาของกงสุลต่างประเทศ นอกจากนี้ การเจรจาทางการทูต เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้รับความยินยอมจากรัฐบาลต่างประเทศ

3. ความขัดแย้งระหว่างกระบวนการร่างกฎหมาย

ความไม่เข้าใจกันในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเสมอในวงการราชการไทยตลอดมา ในการร่างกฎหมายก็เช่นกัน คณะกรรมการร่างกฎหมายมีความขัดแย้งกันทางด้านความคิดและระบบอาวุโสทำให้การร่างกฎหมายล่าช้าไปมาก แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งนี้ก็เป็นไปในทางสร้างสรรค์ เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด.

บรรณานุกรม

เอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง เอกสารชั้นต้นได้มาจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร และกองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อความสะดวกแก่ผู้สนใจค้นคว้ารายละเอียดเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงได้จัดเรียบเรียงเอกสารชั้นต้นไว้พวกหนึ่งก่อนถึงรายชื่อหนังสืออ้างอิง

เอกสารชั้นต้น

เอกสารจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร รัชกาลที่ 5

รัชกาลที่ 5 (ร.5) หมายเลข ย 1/28 "พระราชหัตถเลขากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง
นักเรียนโรงเรียนกฎหมาย"

ย 2/27 "ลายพระหัตถเลขากรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง
ความบกพร่องของกฎหมายไทย"

ย 6/5 "ศาลต่างประเทศ"

ย 6/7 "พระราชหัตถเลขาประธานหม่อมเจ้าจรัสศักดิ์กฤดากร"

ย 10/19 "รายงานประชุมร่างกฎหมาย"

ย 10/16 "พระราชปรารภกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง
ความฎีกาและราชการไปกระทรวงยุติธรรม"

ย 23/3 "ความเห็นกรมหลวงดำรงราชานุภาพในการทำโตด
สำหรับเมืองไทย"

ย 23/4 "รายงานนายปาดูในการตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมาย
อาญา"

ย 23/5 "รายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจปิแนลโกด"

ย 23/7 "หนังสือนายมาเชกราบถวายบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"

ย 23/9 "หนังสือนาย James Westengard ถวายกรมหลวง-
เทเวศน์วโรประการ"

รัชกาลที่ 5 (ร.5) หมายเลข ค 2/3 "หนังสือเจ้าพระยาอภัยราชาถึงนายโคธิช"

ค2,6/135 "นายมาเซา"

ค13,22/13 "ลายพระหัตถ์เลขากรมหลวงเทเวศร์วังไชยโรประการ

ทูลกรมหลวงสมมิตอมรินทร์ เรื่องคดีนายพลอย"

บ 1/31 "รายงานศาลยุติธรรม"

บ 2/1 "พระราชหัตถ์เลขาประธานกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา"

บ2ข1/89 "บันทึกความเห็นนายปาฐะ เรื่องการร่างกฎหมาย"

รัชกาลที่ 6 (ร.6) หมายเลข ย 1/2 "รายงานกรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิจิตรถวายพระบาท-
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว"

ย 2/7 "บันทึกนายปาฐะถวายหม่อมเจ้าจรัสพงศ์กฤตการ"

ย 2/17 "ประกาศขอบังคับเนติบัญญัติสภา"

ย 2/44 "ประกาศตั้งสภานิติศึกษา"

ย12.1/2 "คำกราบบังคมทูลเจ้าพระยาอภัยราชา นายก
กรรมการร่างประมวลกฎหมาย"

ย12.1/4 "คำชี้แจงนายกีयोग เรื่องการแปลอุทธรณ์
เป็นภาษาไทย"

ย12.1/8 "บันทึกนายยอร์ช ปาฐะ เรื่องประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์"

รัชกาลที่ 7 (ร.7) หมายเลข ย 1/5 "ประกาศเรื่องเสด็จพระราชนัดดาเนติบัญญัติ"

ย 1/11 "ขอบังคับและหลักสูตรโรงเรียนกฎหมาย"

ย 1/33 "พระราชหัตถ์เลขาถึงเจ้ากระทรวงต่าง ๆ เว้น
กระทรวงยุติธรรม"

ย 5 1/2 "รายงานกรรมการร่างกฎหมาย"

เอกสารจากกองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ หมวดสนธิสัญญา

- เพิ่ม 1.9.1 "พระราชหัตถเลขาพระราชทานกรมหลวงเทเวศร์วัชรปรีชา"
- 2.1.9 "หนังสือพระยาสุรียานุวัตรถวายกรมหลวงเทเวศร์วัชรปรีชา"
8. "เรื่องการแก้ไขสนธิสัญญากับฝรั่งเศส"
28. "การแก้ไขสนธิสัญญาสยามอังกฤษ"

หมายเหตุ

- ย. เอกสารจากเพิ่มกระทรวงยุติธรรม
- ค. เอกสารจากเพิ่มกระทรวงการต่างประเทศ
- บ. เอกสารจากเพิ่มเบ็ดเสร็จ

หนังสือ

กฎหมายตราสามดวง. พระนกร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510.

กัลยาณไมตรี, พระยา. สยามกุฎีสารภาพตนเอง. พระนกร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2472.

ขจร สุธาณิเป. เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระนกร :
โรงพิมพ์มหามกุฏ, 2497.

คำรณราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. ตำนานกฎหมายไทย. พระนกร :
ไทยเกษม, 2493.

ธำนิทร ทรัพย์เชียร. ภาษากฎหมายไทย. พระนกร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514.

ทรงศรี อัจฉอรณ. การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจ
ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระนกร. : สมาคม-
สังคมศาสตร์, 2506.

ทิศาการวงศ์, เจ้าพระยา. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์. พระนกร : โรงพิมพ์
คุรุสภา, 2504.

นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่น. ประวัติการทูตของไทย. พระนกร :
โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2510. (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้า
ทิลกฤทธิ กฤดากร ณ วัฒนาธรรมที่ 13 กุมภาพันธ์ 2510)

เนติบัณฑิตยสภา, สำนักอบรมศึกษากฎหมาย. งานฉลองครบรอบ 50 ปี ของเนติบัณฑิตยสภา.
พระนกร : โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, 2507.

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 81 : จดหมายเหตุเรื่องการจลาจลเมื่อปลายแผ่นดินสมเด็จพระ-
นารายณ์มหาราช. พระนกร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514.

พิทยาลาภพิทยากร, พระวรวงศ์เธอกรมหมื่น. เรื่องพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก
ทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม. พระนกร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2500.

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.
พระนกร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2458.

พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ. ธนบุรี : ป.พิทักษะ, 2514.

ยุติธรรม, กระหวาง. การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช. พระนกร : โรงพิมพ์สำนัก
นายกรัฐมนตรี, 2511.

ร. แลงกาค์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. เล่ม 1. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478.

รอง ศยามานนท์, กำเนิน เลชนะกุล และวิลาสวงศ์ นพรัตน์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัย
กรุงศรีอยุธยาแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ถึงแผ่นดินสมเด็จพระนเรศวร
มหาราช. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2512.

ราชบุรุษเรณูฤทธิ์, กรมหมื่น. พระราชบัญญัติไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กองสุโขทัย,
2444.

ราชบุรุษ, หลวง. ไวยากรณ์สวัสดิ์. พระนคร, 2454.

เรื่องของเจ้าพระยามหิธร. พระนคร : โรงพิมพ์ศรีนคร, 2499. (พิมพ์ในงานพระ-
ราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร (ล่อ ไกรฤกษ์) วันที่ 17 พฤศจิกายน 2499).

วรงค์ดีพิบูลย์, พระ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2495.

วิชัย เสวณาคย์. การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

พระนคร : สำนักงานวิจัยสถาบันนิติพัฒนบริหารศาสตร์, 2509.

กิลปากร, กรม. คำบรรยายโบราณคดีสมัยสุโขทัย 2503. พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
กิลปากร, 2507. (พิมพ์เนื่องในงานเสด็จพระราชดำเนินทรงเปิดพิพิธภัณฑ์-
สถานแห่งชาติรามคำแหง จังหวัดสุโขทัย วันที่ 25 มกราคม 2507).

กิลปากร, กรม. เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงรายการ
แผ่นดิน ร.ศ. 130 และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชโองบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. พระนคร :
โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2510. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ
หม่อมสนิท กฤดากร ณ เมรุวัดธาตุทอง วันที่ 6 มีนาคม 2510).

ส. พลายน้อย (นามแฝง). ชาวต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย. พระนคร :
โรงพิมพ์อักษรบริวาร, 2504.

สนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, กรม. สนธิสัญญาและความตกลง
ทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ.
พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2511.

สมัย อนุমানราชธน. การทูตไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์,
2509.

สำรณัยประสาน, หลวง. พัฒนาการศึกษากฎหมายในประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2499.

สุทธิวาหนฤพน, หลวง. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2495.

เสถียร ลายลักษณ์ (ผู้รวบรวม). ประชุมกฎหมายประจำศก. พระนคร : โรงพิมพ์
เคลิเมิล, 2482.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. ปาฐกถาเรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา. พระนคร :
ทางหนังสือจากคดีพิพาท, 2510.

วารสาร

นิติวิทยาสารณฉบับพิเศษ 7 สิงหาคม 2496.

บัญญัติ สุชีวะ. "กฎหมายไทยกับกฎหมายเทศ", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 3 (ธันวาคม-กุมภาพันธ์,
2510).

พิพัฒน์ จักรางกูร. "กฎหมายอิสลาม", บทปริทัศน์. 28 ตอน 1 (มีนาคม, 2514).

สฤษดิ์ สัจจวานิช. "การต่อสู้เพื่อเอกราชในทางศาล", นิติศาสตร์ 1 ตอน 1 (ธันวาคม,
2512).

อุทัย บุรณสมภพ. "กฎหมายพิเศษในสี่จังหวัดภาคใต้", อุทพาท 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม,
2511).

Books

- Bowing, John. The Kingdom and People of Siam. London : Oxford University Press, 1969.
- Crewford, John. Journal of An Embassy to the Courts of Siam and Cochin china. Vol II. Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1969.
- graham, Walter A. Siam. London : Alexander Moring, 1924.
- Guyon, Rene. The Work of Codification in Siam. Paris : Imprimerie Nationale, 1919.
- Hall, D.C.E. A History of South East Asia. London : Macmillan, 1966.
- Moor, John Basset. Digest of International Law. Vol 2. Washington, 1936.
- Nathabanja, Luang. Extraterritoriality in Siam. Bangkok : Daily Mail, 1924.
- Prachoom Chomchai. Chulalongkorn the Great. Tokyo : Dobunsha Co; 1965.
- Saye, Francis Bowes. Glad Adventure. New York : Macmillan, 1957.
- Smith, Malcolm. A Physician at the Court of Siam. London : Country Life, 1946.
- Smyth, H Warrington. Five years in Siam From 1891 to 1896. London : John Murray Albemarle Street, 1898.
- Thompson, Virginia. Thailand : The New Siam. New York : Macmillan, 1941.
- Wyatt, David K. The Politics of Reform in Thailand. Bangkok : Thai Watana Panich, 2512.

Vinacke, Harold M. A History of the Far East in Modern Times.

New York : Appleton-Century crafts inc., 1950.

Yong, Ernest. The Kingdom of the Yellow Robe. London : Archibald Constable, 1907.

Articles

Dhani Nivat, Kromann Bidyalabh. "The Reconstruction of Rama I of the Chakri Dynasty", Journal of Siam Society. XLIII pt I (August, 1955).

Lingat, R. "Evolution of the Conception of Law in Burma and Siam", Journal of Siam Society. XXXVIII (January, 1950).

Masao, Tokichi. "The New Penal Code of Siam", Yale Law Journal. XVIII (December, 1909).

Sayre, Francis Bowes. "The Passing Extraterritoriality", The American Journal of International Law. XXII (1928).

Sayre, Francis Bowes. "Siam's Fight for Sovereignty", Atlantic Monthly. CXXII (November, 1927).

Seni Pramroj. "King Monkut as a Legislator", Journal of Siam Society. XXXVIII (January, 1950).

รายชื่อเอกสารทางวิชาการที่จัดพิมพ์แล้ว

- (1) เฉลิมลาภย์ ราชภัฏหารักษ์. พัฒนาการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย
พ.ศ. 2435 - 2475 เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/001 (พฤศจิกายน 23)
- (2) ลำพรหม นวมบุญดี. สิทธิและหน้าที่ของสตรีตามกฎหมายไทย
เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/002 (พฤศจิกายน 23)
- (3) พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์. การปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 -
พ.ศ. 2478. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/003 (ธันวาคม 2523)

รายชื่อคณะกรรมการบริหารมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| 1. นายเสน่ห์ จามริก | ประธานกรรมการ |
| 2. นางเพ็ญศรี สุมิตร | รองประธานกรรมการ |
| 3. นางสาวกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา | กรรมการ |
| 4. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล | กรรมการ |
| 5. นายสุเทพ สุนทรเกสัช | กรรมการ |
| 6. นางสาวสกลีน ชัยประสาน | กรรมการ |
| 7. นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ | กรรมการ |
| 8. นายธนนิติ เศรษฐบุตร | กรรมการ |
| 9. นายเฉลิม ทองศรีพงค์ | กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย |
| 10. นายบัณฑิต อัครวณิชชัย | กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย |
| 11. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | กรรมการและเหรัญญิก |
| 12. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ | กรรมการและเลขานุการ |
| 13. นายรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ | ผู้จัดการ |