

## พัฒนาการของกฎหมายและศาลของไทย สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง พ.ศ. 2475

พรรณรัตน์ โสธรประภากร<sup>1\*</sup>, พชรณัฐ สังข์ประไพ<sup>2</sup> และ กิจบดี ก้องเบญจภูษ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, จันทบุรี

<sup>2</sup> นักวิชาการอิสระ

<sup>3</sup> นักวิชาการอิสระ

\*ผู้รับผิดชอบบทความ: email tuk3399@hotmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบพัฒนาการของกฎหมายและศาลของไทย สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เนื่องจากสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมายแม่บทและมีศาลอยู่หลายศาลตามกรม กองต่าง ๆ การลงโทษใช้จารีตนครบาล เป็นผลทำให้ชาวต่างชาติไม่ยอมขึ้นศาลไทย

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ปฏิรูปกฎหมายตั้งกรรมการขึ้นมาเพื่อร่างกฎหมายลักษณะอาญา รศ. 127 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นประมวลกฎหมายอาญา และจัดทำประมวลกฎหมายแพ่ง ให้เป็นสากลเป็นที่ยอมรับของต่างชาติ ตลอดจนได้รวบรวมศาลที่อยู่ในกรม กองต่าง ๆ มารวมอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมและตั้งโรงเรียนสอนกฎหมาย เป็นผลทำให้ชื่อกฎหมาย และศาล ตลอดจนการลงโทษเปลี่ยนแปลงไป

**คำสำคัญ:** ศาล, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, รัชกาลที่ 5

## Development of Thai law and Courts in the reign of King Chulalongkorn until B.E. 2475

Phannarat Sothonpraphakorn<sup>1\*</sup>, Pacharanath Sungprapai<sup>2</sup> and Kijbodi Kongbenjapuch<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University, Chantaburi

<sup>2</sup> Independent scholar

<sup>3</sup> Independent scholar

\*corresponding author: email tuk3399@hotmail.com

### Abstract

This article aims to inform the development of Thai law and courts in the reign of King Chulalongkorn until the change of government in B.E. 2475. Because, in the Ayutthaya period to the reign of King Chulalongkorn (Rama 5), there was the Phra Thammasat Scripture as the master law and there were many courts according to various departments. The punishment used the metropolitan tradition. As a result, foreigners refused to attend Thai courts.

The reign of King Chulalongkorn (Rama 5) has reformed the law, set up a committee to draft a criminal law, Assoc. 127. Later, the name was changed to the Criminal Code and created the Civil Code to make it internationally recognized by foreigners. In addition, the courts in various departments were gathered at the Ministry of Justice and establishing law schools. As a result, the name of the law and the courts, as well as the punishment, has changed.

**Keywords:** Court, Thai legal history, Rama 5

### 1. บทนำ

ประเทศไทยได้ปฏิรูปกฎหมาย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) เมื่อปี พ.ศ. 2347 โดยการนำกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มาแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสมกับกาลสมัย อีกทั้งในสมัยรัชกาลต่อ ๆ มาได้ประกาศกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นมาใช้ให้เหมาะสมในชื่อ ประกาศ พระราชกำหนด พระราชบัญญัติ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ประเทศไทยได้เสียสิทธินอกอาณาเขต คือชาวต่างชาติไม่ยอมขึ้นศาลไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและศาลให้เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ การปฏิรูปกฎหมายของไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศยุโรปภาคพื้นทวีป ประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทยคือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ต่อมาร่างประมวลกฎหมายแพ่ง ส่วนเรื่องศาลได้ตั้งกระทรวงยุติธรรมและนำศาลที่กระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “ศาลยุติธรรม” และตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรม แต่การเรียนการสอนยังใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ของประเทศอังกฤษ

สืบเนื่องมาจากผู้สอนสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) แต่ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งเป็นปัญหาในการใช้กฎหมายของไทยอยู่ไม่น้อยในเวลาต่อมา ประกอบกับการเรียกชื่อกฎหมายของนักกฎหมายยังไม่ตรงกับความเป็นจริง ดังนั้น จึงควรที่จะได้ทราบพัฒนาการของกฎหมายและศาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยอย่างถูกต้อง

## 2. กำเนิดประมวลกฎหมาย

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชำระกฎหมายเก่าที่ใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับเหตุการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งให้เกิดความเป็นธรรมถูกต้องตามจารีตประเพณี โดยนำมารวบรวมเก็บไว้ใช้ต่อไป เรียกว่า “กฎหมายตรา 3 ดวง” แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายตรา 3 ดวงแล้ว ก็ยังจะต้องตรากฎหมายออกมาใช้เพิ่มเติมอีก เพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนถือปฏิบัติ หรือออกกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการออกกฎหมายก็ยังคงเป็นอำนาจพระมหากษัตริย์ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้ออกกฎหมาย

การออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์เพื่อมุ่งประสงค์ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขตามหลัก “ทศพิธราชธรรม 10 ประการ” ทำให้กฎหมายของประเทศไทยที่ออกมาบังคับใช้แต่ละยุคแต่ละสมัย จึงมิได้กดขี่ประชาชน ดังที่นายจอห์น ครอว์ฟอร์ด ได้บันทึกไว้ว่า ประเทศไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ประเทศไทยมีกฎหมายที่แน่นอนและให้ความยุติธรรมมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย เกินความคาดหมายของฝรั่ง (สมเด็จพระรัตนราชสุตาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2549: 81)

กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ถึงต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจการออกกฎหมายยังอยู่กับพระมหากษัตริย์ เพราะประเทศไทยยังไม่มีองค์กรที่บัญญัติกฎหมายโดยตรงเช่นปัจจุบันและกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ออกมานั้น จะอยู่ในชื่อของ “พระราชบัญญัติ” “พระราชกำหนด” “ประกาศ” (สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2558: 395-505.) ซึ่งพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ ที่ออกมาในช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ดังกล่าว ถึงแม้จะมีชื่อเหมือนกับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศในกฎหมายตรา 3 ดวง ที่เป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นแต่จะมีความหมายแตกต่างกัน อีกทั้ง มีความหมายที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ ในสมัยปัจจุบันด้วย

ด้วยเหตุที่กฎหมายมีชื่อเหมือนกัน แต่ได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ย่อมจะมีความหมายแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การศึกษากฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงควรทำความเข้าใจในชื่อของกฎหมาย ความหมาย กระบวนการบัญญัติกฎหมาย การปกครองและระบบของศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรม มิฉะนั้นจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดและนำกฎหมายไปบังคับใช้ไม่ถูกต้อง จะเป็นผลเสียหายต่อสังคมประเทศชาติ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) และสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) กฎหมายและศาลยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยอยุธยามากนัก จนกระทั่งเข้าสู่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ประเทศไทยถูกคุกคามจากประเทศตะวันตกที่เข้ามาทำการค้ากับประเทศไทย และเป็นยุคของการล่าอาณานิคม ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ได้ตกเป็นเมืองขึ้นหรืออาณานิคมของประเทศตะวันตกหลายประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นอาณานิคม ประเทศไทยจึงยอมทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 เรียกว่า “สัญญาเบาว์ริง” ทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบทางการค้าและเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต หมายถึง คนในบังคับของประเทศอังกฤษ เมื่อเกิดคดีความไม่ต้องขึ้นศาลไทยแต่ไปขึ้นศาลกงสุลแทน และภายหลังจากประเทศไทยจำยอมทำสัญญาในลักษณะเดียวกันกับอีกหลายประเทศ ซึ่งข้ออ้างอย่างหนึ่งของประเทศต่าง ๆ ก็คือกฎหมายไทยล้าสมัยและมีการลงโทษที่รุนแรงป่าเถื่อน

การที่ประเทศไทยจะได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืบมานั้น จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาประเทศ คือส่งคนไทยไปเรียนยังต่างประเทศและจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับในปี พ.ศ. 2404 ได้มีหมอสอนศาสนาชาวอเมริกัน ชื่อ “หมอบรัดเลย์” ได้นำเครื่องพิมพ์เข้ามาในประเทศไทย และได้เริ่มพิมพ์กฎหมายออกเผยแพร่เป็นครั้งแรก เนื่องจากแต่เดิมนั้น กฎหมายไทยในสมัยโบราณเขียนลงสมุดข่อย การประกาศกฎหมายให้ประชาชนได้รู้จักเพียงบางเรื่องเท่านั้น ด้วยวิธีการตีฆ้องร้องป่าว อีกทั้งประชาชนยังคงมีความเชื่อว่ากฎหมายเป็นเรื่องของผู้ปกครอง และในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) นี้เริ่มพิมพ์กฎหมายออกมาเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ เรียกว่าราชกิจจานุเบกษา ซึ่งประกาศที่ 1 ว่าด้วยการออกหนังสือราชกิจจานุเบกษา ได้กล่าวถึง พระราชปรารภตอน 1 ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ว่า “...พระราชบัญญัติใหม่ ๆ ตั้งขึ้น เพื่อจะห้ามการที่มีควรหรือบังควร การที่ควรก็ดี แต่ก่อนเป็นบทกฎหมาย และทำคำประกาศ เขียนเส้นดินสอดำ คำลงกระดาษ ส่งไปส่งกันมา และให้ลอกต่อกันไปผิด ๆ ถูก ๆ และก็เพราะตัวหนังสือน้อย ผู้ที่จะอ่านก็น้อย...” (แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 152-153)

การปฏิรูปกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและศาล ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ขึ้นครองราชย์ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 ถึงวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453 และกฎหมายที่ออกใช้ก็ยังคงอยู่ในชื่อของ “พระราชบัญญัติ” “พระราชกำหนด” “ประกาศ” เช่นเดียวกับสมัยรัชกาลที่ผ่าน ๆ มา แต่เนื่องจากประเทศไทยจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ โดยเร็ว จึงเกิดความคิดแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบกฎหมายแบบประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภาคพื้นทวีป หรือจะใช้ระบบกฎหมายแบบอังกฤษ ซึ่งความคิดเห็นของนักกฎหมายฝรั่งเศส คือ มองซิเออร์ ปาดูซ และกรมพระยาดำรงราชานุภาพ รวมทั้ง พระสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ มีความเห็นว่าการใช้ระบบกฎหมายของประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปที่เรียกว่า ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) คือมีการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้เป็นลายลักษณ์อักษร รวมเป็น “ประมวลกฎหมาย” อีกทั้ง มีความเห็นว่าจะต้องพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียนกฎหมาย ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายด้วย ในขณะที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ มีความเห็นไปอีกทางหนึ่งคือ เห็นควรใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ถึงแม้จะมีความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลโดยทั่วไปแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงตัดสินใจที่จะจัดทำกฎหมายไทยเป็นระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภาคพื้นทวีป และได้จัดตั้งคณะกรรมการโดยมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายขึ้น (แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 199-205)

กฎหมายที่จัดทำเป็นลำดับแรก คือกฎหมายอาญา และเมื่อร่างเสร็จ นำร่างทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งมีพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานเพื่อตรวจทาน เมื่อเสร็จเรียบร้อยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2451 เรียกว่า “กฎหมายลักษณะอาญา รศ. 127” เป็นประมวลกฎหมายของไทยฉบับแรก แต่คำว่าประมวลกฎหมาย หมายถึง การนำกฎหมายลักษณะเดียวกันมารวมไว้ด้วยกัน กฎหมายลักษณะอาญา รศ.127 นี้ใช้ประมาณ 50 ปี จนกระทั่งประกาศใช้ “ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2500” (แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 126-128)

หลังจากที่ร่างประมวลกฎหมายอาญาเสร็จ และได้ประกาศใช้ ต่อมาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อร่างประมวลกฎหมายแพ่ง ใช้เวลาร่างหลายปี และเปลี่ยนคณะกรรมการร่างกฎหมายหลายชุด ประมวลกฎหมายแพ่งบรรพ 1 และบรรพ 2 ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2468 แต่ได้ประกาศยกเลิกในเวลาต่อมา และประกาศให้ใช้ฉบับใหม่แทน เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 และบรรพ 3 ที่ชำระใหม่นั้นได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 และประกาศใช้บรรพ 4 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 และประกาศใช้บรรพ 5 และบรรพ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2478 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะเป็นช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่บัญญัติกฎหมายและกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาจะเป็น “พระราชบัญญัติ”

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ยังมีต้นร่างขึ้น แต่ได้ให้ร่าง “กฎหมายวิธีสบัญญัติ” ใช้ไปพลางก่อน กฎหมายวิธีสบัญญัติ คือกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนวิธีการ หลักเกณฑ์ในการนำกฎหมายไปใช้ และต่อมาวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 จึงได้ประกาศ ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (แสบง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 235-237)

สรุปได้ว่า กฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะตรากฎหมายออกมาใช้ในการบริหารบ้านเมือง และกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ออกมาบังคับใช้นั้น อยู่ในชื่อของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ ประมวลกฎหมาย และหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว มีองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย คือรัฐสภา และกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา คือ “พระราชบัญญัติ” ส่วน “พระราชกำหนด” เป็นกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีในกรณีจำเป็นเร่งด่วน และจะต้องนำพระราชกำหนดนั้นมาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงจะใช้ต่อไปได้ ส่วนกฎหมายสบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นคำรวมที่ใช้เรียกเนื้อหาของกฎหมาย โดยทั่วไปว่ากฎหมายสบัญญัติ และเรียกกฎหมายที่บัญญัติวิธีการ ขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ เรียกว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติ

### 3. พัฒนาการของศาลและกระบวนการยุติธรรมของไทย

ศาลและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้เกิดขึ้นและพัฒนาตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการปกครอง มีความเหมาะสมตามยุคตามสมัยให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อยู่เย็นเป็นสุขมาตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งพันปี ในสมัยกรุงสุโขทัยมีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก เนื่องจากมีจำนวนประชากรไม่มากนัก เมื่อประชาชนมีปัญหาสามารถขอให้พ่อเมืองตัดสินปัญหาได้โดยตรง ดังคำจารึกบนหลักศิลาว่า เมื่อประชาชนเดือดร้อนก็สามารถมาสั่งกระดิ่งให้พ่อเมืองมาช่วยตัดสินแก้ปัญหาได้ เพราะพ่อเมืองเป็นศูนย์กลางของอำนาจและศูนย์กลางของความยุติธรรม ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา ประชากรมากขึ้นและระบบการปกครองก็เปลี่ยนแปลงไป แต่อำนาจสูงสุดยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ศูนย์กลางของการปกครองอยู่ที่เมืองหลวง ผู้ปกครองหัวเมืองที่ห่างไกลถูกส่งไปจากเมืองหลวงโดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่รับใช้ใกล้ชิดมีความไว้วางใจ มีความรู้ความเหมาะสมจากที่ได้ฝึกฝนและทำงานรับใช้ใกล้ชิดพระมหากษัตริย์ เห็นพระมหากษัตริย์สั่งราชการและตัดสินคดีความ จนเกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองบ้านเมืองให้ออกไปปกครองหัวเมืองที่ห่างไกลแทนพระมหากษัตริย์

ดังนั้น ผู้ที่ออกไปปกครองหัวเมือง จึงต้องทำหน้าที่ทั้งปกครองบ้านเมืองและตัดสินคดีความ ถึงแม้ว่าในสมัยก่อนยังไม่มีการเรียนการสอนกฎหมายโดยตรง แต่ผู้ที่ถูกส่งออกไปปกครองหัวเมืองได้ศึกษาเรียนรู้จากการรับใช้ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์มาก่อน โดยมีคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการปกครองและตัดสินคดี หากเกิดปัญหาในการใช้ตัวบทกฎหมายในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ก็จะขอให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ชี้ขาด ด้วยสาเหตุนี้ผู้ปกครองทั้งหัวเมืองและอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องทำหน้าที่ทั้งบริหารราชการและตัดสินคดี จึงทำให้มีศาลเกิดขึ้นหลายศาลและอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เนื่องจากพัฒนาการของศาลไทยยาวนานมาหลายร้อยปี เป็นสาเหตุที่ศาลประเทศไทยมีที่ท่าไม่เหมือนศาลแห่งใดในโลก ซึ่งตามกระบวนการของศาลไทยนั้น ถือว่าพระมหากษัตริย์นั้นเป็นต้นแบบแห่งความยุติธรรมทั้งปวง เป็นใหญ่ในตระลาการ แต่พระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวจะพิพากษาไม่ได้ทุกคดี จึงต้องทรงตั้งผู้พิพากษาตระลาการให้กระทำการในพระปรมาภิไธย (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2549: 107-108)

สำหรับตัวบทกฎหมายของประเทศไทยเป็นลายลักษณ์อักษรมาแต่ต้น คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีเนื้อหาสาระของกฎหมายครอบคลุมเหมาะสมกับในสมัยนั้น รวมทั้งหลักในการพิจารณาคดีครบถ้วน (สถาบันปรีดีพนมยงค์, 2558: 1-5) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม เพราะคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นำมาจากหลักธรรมคำสอนใน

พุทธศาสนา การที่กฎหมายมีปัญหาเพราะผู้มีอำนาจใช้กฎหมาย นำกฎหมายไปใช้หาประโยชน์ ดังพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ในการให้ข้าราชการกฎหมายว่า (หลวงประจักษ์ ปาณิศรีศีลวิสุทธิ อ่างโดยแสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 127) การที่กฎหมายไม่ยุติธรรมนั้น เพราะกฎหมายถูกเปลี่ยนให้ราบลงด้วยบุคคลที่รักษากฎหมาย มีความโลภใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง (ร.แสงกาต์, 2526: 22) ระบบศาลของไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนมีการปฏิรูประบบศาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ยังคงใช้แนวทางเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ศาลยังคงกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในเมืองหลวง และตามหัวเมืองต่าง ๆ เมื่อเกิดการฟ้องร้อง เรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานใดหน่วยงานนั้นจะเป็นผู้ตัดสินคดีความ และการลงโทษทางอาญายังคงใช้จารีตนครบาลโดยการเขียน ตอกเล็บ บีบขมับ ฯลฯ ส่วนการพิสูจน์ยังคงเป็นการดำเนิน ลุยเพลิง ฯลฯ การอุทธรณ์ในลักษณะฟ้องร้องกล่าวโทษ ผู้พิจารณาคดี ว่าพิจารณาดีไม่ยุติธรรม หมายความว่า เมื่อศาลได้ตัดสินคดีแล้วคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจ จะอุทธรณ์ในลักษณะ ฟ้องร้องกล่าวโทษผู้พิจารณาพิพากษาคดีว่าพิจารณาไม่เป็นธรรม เอนเอียงเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่ง หรือรับสินบน หรือในกรณี ความผิดทางแพ่งก็จะจับตัวบุคคลมาบังคับหรือส่งไปอยู่ในคุกจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จ และใช้มาจนกระทั่งประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2439) จึงได้ถูกยกเลิกไป (ร.แสงกาต์, 2526: 151)

### 3.1 การปฏิรูปกฎหมาย ศาลและกระบวนการยุติธรรมของไทย

การปฏิรูปกฎหมาย ศาลและกระบวนการยุติธรรมของไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ทรงตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาบังคับใช้เกือบ 500 ฉบับ (เสณี ปราโมช, 2509: 128) แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายตรา 3 ดวง ยังคงบังคับใช้อยู่ ส่วนสาเหตุสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ ตั้งข้อรังเกียจ คือการลงโทษตามแบบจารีตนครบาล จากปัญหา ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมและศาลของไทยในสมัยนั้น นอกจากปัญหาการลงโทษตามแบบจารีตนครบาลแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการทุจริตและศาลแยกกันอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยสมัยนั้นตกต่ำ ต่อมาใน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. 2411 ได้ดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย ศาล และกระบวนการยุติธรรมต่อจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เช่น การเก็บภาษี ในสมัยนั้น หน่วยงาน ต่าง ๆ เก็บภาษีกันเองทำให้เกิดการรว้อไหลและมีปัญหา จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบการเก็บภาษีใหม่โดยให้มีหน่วยงาน ดูแลเป็นการเฉพาะ ตลอดจนวางระเบียบให้ชัดเจน เพื่อให้ส่วนกลางดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอ รัษฎากรพิพัฒน์ ในปี พ.ศ. 2416 เป็นการจัดระบบใหม่เกี่ยวกับการคลังของประเทศ (แสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 168) และ ให้ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นแบบประเทศในทวีปยุโรป

ในส่วนของศาลและกระบวนการยุติธรรมได้จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2434 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 10 เมษายน ร.ศ. 110) และรวมศาลในกรุงเทพมหานครที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ 16 ศาล ได้แก่ ศาลนครบาล ศาลแพ่งเกษม ศาลแพ่งกลาง ศาลกรมวัง ศาลอาญานอก ศาลอุทธรณ์กรมมหาดไทย ศาลกรมนา ศาล กรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลต่างประเทศ ศาลราชตระกูล ศาลมรดก ศาลสรรพากร ศาลธรรมการ ศาล ฎีกา (กรมตรวจฎีกา) เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรม และได้ยุบรวม เหลือ 7 ศาล ได้แก่

1. ศาลอุทธรณ์คดีหลวง
2. ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร์
3. ศาลราชอาณาจักร
4. ศาลแพ่งเกษม
5. ศาลแพ่งกลาง
6. ศาลสรรพากร
7. ศาลต่างประเทศ

ส่วนศาลในหัวเมืองยังคงเป็นไปตามเดิม และยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล (สมหมาย จันทรเรือง, 2546: 17) แต่ได้ตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไข

ธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองทั้งปวง พุทธศักราช 2439 และข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการเกี่ยวกับศาลยุติธรรมจนสำเร็จ  
ทั่วราชอาณาจักร ต่อมาเมื่อประกาศตั้งศาลมณฑลพายัพและมณฑลทหารบก ในปี พ.ศ. 2458 (กรมศิลปากร, 2525: 384-385)  
ได้เปลี่ยนแปลงศาลมณฑลเป็นศาลจังหวัด และเรียกศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ในปี พ.ศ. 2477

### 3.2 การสืบพยานและการลงโทษ

เรื่องการสืบพยานและการลงโทษเป็นไปตามจารีตนครบาลมาจนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
(รัชกาลที่ 5) จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437) เพื่อเปลี่ยนแปลงการสืบพยาน  
ให้เหมาะสมตามจารีตนครบาล ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) โดยให้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษ สำหรับใช้ไป  
พลางก่อน (ร.ศ. 115) ขณะเดียวกันก็ประกาศใช้พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่งในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2439) (แสวง  
บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 182)

ศาลทหารในยุคนั้น ยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม มิได้เข้ามาอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นศาลอื่น กรมหลวง  
ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้กล่าวว่า ศาลกรมสุรัสวดีที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมนั้น ยังสังเกตไม่ได้ว่าเป็นโรงเรียนและวิธีพิจารณา  
อย่างไร (พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, ร.ศ. 120: 165) ต่อมาภายหลังได้ประกาศเป็นพระธรรมนูญศาล  
ทหารบก พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) พระธรรมนูญศาลทหารบก พุทธศักราช 2465 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 36 วันที่ 13  
ธันวาคม 2465: 386)

ในช่วงที่มีการปฏิรูปกฎหมายและศาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) นั้น ประเทศไทย  
ยังไม่มีโรงเรียนกฎหมายและได้ตั้งโรงเรียนกฎหมายอย่างไม่เป็นทางการขึ้นในปี พ.ศ. 2450 และอีก 4 ปีต่อมา คือใน ปี พ.ศ.  
2454 จึงได้ตั้งโรงเรียนกฎหมายสังกัดกระทรวงยุติธรรม (แสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2552: 162-189) และถึงแม้ประเทศไทยจะเป็น  
ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยการร่างประมวลกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
(รัชกาลที่ 5) ทั้งประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้นำกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรมาประกอบในการร่างด้วย  
เช่น กฎหมายฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เยอรมัน อิตาลี สหรัฐอเมริกา เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ (ร.แลงกาต์, 2526: คำนำ)  
แต่อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษ มีอยู่ในกระบวนกรยุติธรรมของประเทศไทยอยู่ไม่น้อย เนื่องจากนักเรียนไทยไป  
ศึกษากฎหมายในประเทศอังกฤษเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้สำเร็จการศึกษาจาก  
ประเทศอังกฤษ ได้นำวิชาการทางกฎหมายจากอังกฤษมาเป็นแนวทางในการสอนกฎหมาย

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้ประกาศจัดระเบียบกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่  
3 เมษายน พ.ศ. 2455 และได้ขอสิทธิินออกอาณาเขตคืนจากประเทศต่าง ๆ (พรหมรัตน์ โสธรประภากร, 2562: 44)

### 4. สรุป

กฎหมาย ศาล และกระบวนกรยุติธรรมของประเทศไทยนั้น ได้พัฒนามาตามยุคตามสมัยอย่างเหมาะสมตามสภาพ  
ของสังคมและการปกครองของประเทศไทย ชื่อของกฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีความแตกต่างกัน เนื่องจากในแต่ละยุค  
แต่ละสมัยมีการปกครองที่ต่างกัน มีกระบวนกรออกกฎหมายไม่เหมือนกัน รวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความ  
แตกต่างกันด้วย และถึงแม้จะมีชื่อของกฎหมายเหมือนกัน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎ ในการกฎหมายตรา 3 ดวง  
ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและใช้มาจนถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีความหมายแตกต่างจาก  
พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎ ในสมัยต่อ ๆ มา ถึงอย่างไรก็ตาม แต่ละยุคแต่ละสมัยของประเทศไทย กฎหมายแต่ละฉบับ  
มีชื่อชัดเจน มีกระบวนกรตรากฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นระบบ และจะพบได้ว่าตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา  
มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะไม่ปรากฏชื่อ “กฎหมายมหาชน” “กฎหมายเอกชน”  
ในชื่อของกฎหมายไทยเพราะเป็นชื่อวิชาเรียน (กิจบัติ ก้องเบญจกุล, 2561: 84)

ส่วนศาลและกระบวนการยุติธรรมนั้น เริ่มมาจากแนวคิดของคนไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยว่าพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจและความยุติธรรม ต่อมาได้ผสมผสานกับแนวคิดทฤษฎีของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปนำมาใช้ในการปฏิรูปศาลและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เป็นต้นมา แต่กระนั้นก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีของไทยยังคงทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

#### เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมศิลปากร. (2525). **ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์.
- กิจบัติ ก้องเบญจกุล. (2561). **หลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 10 เมษายน ร.ศ. 110.
- พรณรัตน์ ไสธรรษากร. (2562). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชปรีดิเรกฤทธิ์. (ร.ศ. 120). **พระราชบัญญัติปีติยุบัน เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ลหุโทษ.
- ร.แลงกาต์. (2526). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 36 วันที่ 13 ธันวาคม 2465. หน้า 386.
- สมหมาย จันทร์เรือง. (2546). **ระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สถาบันปรีดี พนมยงค์. (2558). **กฎหมายตราสามดวง เล่ม 1 ฉบับพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ.
- สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (2549). **บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนี ปราโมช. (2509). **ประชุมปฐกถาและคำอภิปรายของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช**. กรุงเทพฯ: รวมสาส์น.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2552). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.