โดย นางสาววิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

"วิวัฒนาการทางกฎหมาย ของประเทศไทย"

บทนำ

คำว่า "**กฎหมาย**" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำนิยามความหมายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้นหรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามหรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน มีความชัดเจนและง่ายต่อความเข้าใจ ตลอดจนต้องไม่จำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างภาระแก่บุคคลมากเกินไปนัก

ที่มาของกฎหมายไทย

๑. กฎหมายสมัยสุโขทัย มีลักษณะเป็นแบบกฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากเหตุผลธรรมดาของสามัญชนหรือสามัญสำนึก เป็นความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน กฎเกณฑ์ประเภทนี้มีพื้นฐานมาจากความคิดทางศีลธรรม

ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

หลักฐานที่ค้นพบและแสดงให้ทราบถึงประวัติศาสตร์กฎหมายในสมัยสุโขทัย คือ **ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง** ซึ่งอาจจำแนกเนื้อหาเป็นเรื่องสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑) สถานภาพของบุคคล จากข้อความที่ว่า *"ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนผิแล ผิดแผกแสกว้างกันสวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วย ซื่อ..."* แสดงให้ทราบว่าในสมัยสุโขทัยมีการแบ่งแยกสถานภาพของบุคคลเป็นชนชั้นปกครองและราษฎรสามัญ สำหรับปัญหาที่ว่าในสมัยสุโขทัยมีทาสหรือไม่นั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่าน่าจะมีทาสในสมัยสุโขทัยโดย

โดยทาสมีลักษณะเป็นบุคคลชั้นต่ำในสังคม ถูกใช้แรงงาน ถูกกระทำการทารุณ และถูกเฆี่ยนตีได้ในหลาย ๆ กรณี แต่ทาสเหล่านั้นยังคงมีสภาพของความเป็นมนุษย์มิได้มีสภาพเหมือนสัตว์หรือทรัพย์สิน และหากได้กระทำความดีความชอบโดยเฉพาะในยามศึกสงครามแล้วทาสอาจมีโอกาสปรับเปลี่ยนสถานะทางสังคมได้

๒) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จากข้อความที่ว่า *"เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักค้าเงือนค้าทอง ค้า"* แสดงถึงเสรีภาพการค้าขายในสมัยสุโขทัยว่ามีอย่างเต็มที่ ข้อความที่ว่า *"สร้างป่าหมากป่าพลูทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน"* แสดงให้เห็นถึงระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ข้อความที่ว่า *"ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดแล้ ล้มตาย หายกว่า เย่าเรือนพ่อเชื้อ เสื้อค้ามันข้างข ลูกเมียเยียข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้ แก่ลูกมันสิ้น"* ยังแสดงให้เห็นถึงการตกทอดในเรื่องทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมรดก

๓) การพิจารณาคดีและการลงโทษ ในสมัยสุโขทัยมีระบบการพิจารณาคดีหรืออาจจะกล่าวได้ว่ามีกฎหมายลักษณะตระลาการแล้ว จากข้อความที่ว่า *"ลูกเจ้าลูกขุนผิแล ผิดแผกแสกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วย ซื่อ บ่เข้าผู้ลัก มักผู้ซ่อน"* หมายความว่า เมื่อมีข้อพิพาทให้พิจารณาและพิพากษาคดีไปโดยซื่อสัตย์สุจริต และมีข้อความกล่าวเตือนไว้ว่า*"เห็นข้าวท่านบ่ใคร่พินเห็น สินท่านบ่ใคร่เดือด"* หมายความว่า เห็นของเขาอย่ายินดีอยากได้อย่าโลภเห็นแก่ลาภสักการ ให้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีด้วยความซื่อสัตย์ยุติธรรมไม่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะเป็นเจ้าขุนมูลนายหรือเป็นเพียงราษฎรสามัญก็ต้องไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีข้อความที่เกี่ยวเนื่องกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ดังข้อความว่า *"ในปากประตู มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวเถิ่งเจ้าขุนบ่ไร้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยซื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงขม"* หมายความว่า แม้ในสมัยในสุโขทัยจะมีตระลาการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว แต่หากเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะพึ่งขุนศาลตระลาการได้ เช่น เกิดโรคระบาดสัตว์เลี้ยงล้มตาย หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่สามารถมาร้องเรียนต่อพ่อเมืองได้โดยตรง

สำหรับการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ปรากฏหลักฐานจากศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจร (ซึ่งเป็นเหมือนกฎหมายลักษณะอาญา) จารึกขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๑๘๕๖-๑๙๗๖ รัชสมัยพระยาลิไท ว่าไม่ปรากฏบทลงโทษประหารชีวิต หรือแม้แต่การลงโทษจำคุก มีเพียงโทษปรับ สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของกฎหมายลักษณะอาญาในสมัยสุโขทัยว่าไม่นิยมวิธีการลงโทษที่รุนแรง กรณีมีการประทุษร้ายต่อทรัพย์

๔) การปกครอง ในสมัยสุโขทัยมีลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก บทบาทของชนชั้นปกครองมีลักษณะเหมือนพ่อบ้านกับลูกบ้าน (Patriarchal Ruler) ดังข้อความว่า *"พ่อขุนรามคำแหงหาเป็นท้าวเป็นพระยาแก่ไทยทั้งหลาย หรือเป็นครูอาจารย์สั่งสอนไทยทั้งหลายให้รู้บุญรู้ธรรมแท้"*

๒. กฎหมายสมัยอยุธยา ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นกฎหมายที่ถือเป็นแม่บทอันสำคัญ คือ "คัมภีร์พระธรรมศาสตร์" ซึ่งมีที่มาจากประเทศอินเดียตามความเชื่อในศาสนาฮินดูโดยเชื่อว่าพระพรหมเป็นผู้ถ่ายทอดหลักธรรมนี้ให้แก่มนู แล้วมนูถ่ายทอดต่อให้กับนักปราชญ์โบราณ และถือว่าหลักธรรมนี้เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องปฏิบัติตาม เรียกว่า "มานวธรรมศาสตร์"แต่เมื่อมีการรับเอาคัมภีร์นี้เข้ามาในดินแดนพระพุทธศาสนาได้มีการอธิบายที่มาแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับแก่นคำสอนทางพระพุทธศาสนา และเรียกว่า"พระธรรมสัตถัม" ถึงแม้ที่มาของคัมภีร์พระธรรมสัตถัมกับมานวธรรมศาสตร์จะแตกต่างกันแต่ก็มีหลักเกณฑ์เดียวกันว่ากฎหมายแม่บทดังกล่าวมิใช่สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วในธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนต้องปฏิบัติตามแม้แต่ผู้ปกครองแผ่นดิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงถือเป็นราชประเพณีว่าพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองแผ่นดินจะต้องเรียนรู้และปฏิบัติตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์และนอกจากการปฏิบัติตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์แล้วพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังต้องวินิจฉัยกรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติโดยออกเป็นพระราชศาสตร์ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพระธรรมศาสตร์ สำหรับบทบาทของพระมหากษัตริย์นั้นมีลักษณะเป็นธรรมราชา กล่าวคือ ผู้เปี่ยมด้วยคุณธรรมจนผู้คนยกย่องให้เป็นผู้นำ และมีลักษณะเป็นผู้รักษาธรรม กล่าวคือ จะต้องปกครองให้คนอยู่ในธรรม

นอกจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์อันเป็นกฎหมายแม่บทแล้วกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีการจำแนกกฎเกณฑ์เป็นพระอัยการเฉพาะเรื่อง พระอัยการนี้หมายถึง กฎหมายพื้นฐานของแผ่นดินซึ่งทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม และหากมีปัญหาเกี่ยวกับพระอัยการ พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชวินิจฉัยในแต่ละคดี เรียกว่า "พระราชบัญญัติ" โดยพระราชบัญญัติแต่ละมาตราจะอ้างมูลคดีเดิมเสมอ และปกติพระราชบัญญัตินี้จะใช้ในรัชกาลเดียวเท่านั้น ถ้าสิ้นรัชกาลพระราชบัญญัติเป็นอันล้มเลิกไป เว้นแต่บางกรณีพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่อาจนำพระราชบัญญัติมาใช้ต่อเรียกใหม่ว่า "พระราชกำหนด"

๑) สถานภาพของบุคคล ในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการจำแนกสถานภาพของบุคคลเป็น ๔ ประเภท คือ บุคคลระดับเจ้า บุคคลระดับขุนนาง ไพร่ และทาส และมีการจำแนกประเภทของทาสออกเป็น ๗ ประเภทตามวิธีการที่ได้มา คือ ทาสไถ่มาด้วยทรัพย์ ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย ทาสได้มาแต่ฝ่ายบิดามารดา ทาสมีผู้ยกให้ ทาสอันได้ช่วยกังวลแห่งคนอันต้องทัณฑโทษ ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในกาลเมื่อข้าวยากหมากแพง และทาสเมื่อนำธงชัยไปรบศึกแล้วแลได้มาเป็นทาส ทาสอันได้มาด้วยเชลย โดยบุคคลระดับเจ้าและระดับขุนนางนั้นถือเป็นชนชั้นปกครอง มีไพร่และทาสอยู่ภายใต้การปกครองส่วนไพร่ต้องสังกัดมูลนายและทาสมีสถานภาพเป็นทั้งวัตถุและบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ ทาสอาจถูกนำไปขายหรือให้เช่าแรงงาน แต่ทาสก็สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือรับมรดก หรือทำสัญญาและไถ่ถอนตัวเองได้

๒) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือว่าบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่ไพร่ยังต้องทำงานให้หลวงหรือมูลนาย ผลิตผลของตนเองส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการยังชีพ สำหรับที่ดินนั้นกฎหมายถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวง ประชาชนครอบครองเพียงเพื่อใช้ประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับมรดกว่ากรณีไม่มีพินัยกรรมให้แบ่งมรดกเป็น ๔ ส่วน คือ ภาคหลวง ภาคบิดามารดา ภาคญาติ (รวมบุตร) และภาคภริยา ภาคหลวง คือ การคืนเครื่องราชอิสริยยศที่พระมหากษัตริย์พระราชทาน เช่น เสรี่ยง คานหาม เรือกัลยา ส่วนการเสียสิทธิ์ในการเป็นทายาทนั้น นอกจากกรณีปิดบังและคิดร้ายต่อเจ้ามรดกแล้ว ยังถือกรณีทายาทไม่รักษาปลงศพเจ้ามรดกเป็นข้อสำคัญในการตัดสิทธิรับมรดกด้วย เรียกว่า "ญาติไม่เป็นมิตรกับผู้ตาย"

๓) การพิจารณาคดีและการลงโทษ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยามิได้มีการแบ่งแยกความรับผิดเป็นทางแพ่งและทางอาญาแต่จะพิจารณาคดีรวมกัน ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยในค่าเสียหายที่เรียกว่า "สินไหม" ตามพระอัยการพรมศักดิ์ โดยมีกฎหมายพิกัดค่าตัวคนไว้ เช่น ถ้าทำให้เขาถึงตาย หากผู้ตายเป็นเด็กอายุ ๑-๓ เดือน ต้องใช้ค่าตัว ๖ บาท หากผู้ตายเป็นชายฉกรรจ์ อายุ ๒๑-๒๕ ปี ต้องใช้ค่าตัวเป็นเงินถึง ๑๓ ตำลึง แต่ถ้าผู้ตายเป็นคนชรา อายุ ๙๐-๑๐๐ ปี ต้องใช้ค่าตัวเพียง ๓ บาท ถ้าทำร้ายเขาไม่ถึงตายก็ลดค่าเสียหายลงตามส่วนแล้วแต่ลักษณะบาดแผล สำหรับโทษทางอาญาไม่มีการลงโทษจำคุกเนื่องจากในสมัยนั้นไม่มีคุกหลวง โทษทางอาญาจึงเป็นไปในลักษณะอื่น เช่น ประหารชีวิต (ปกติใช้วิธีฟันคอ) โทษทวน (เฆี่ยนด้วยลวดหนัง) โทษประจาน (แห่รอบตลาดให้คนดู บางกรณีใช้วิธีตัดมือตัดเท้า)

โทษปรับ เรียกว่า "พินัย" และโทษเอามะพร้าวห้าวยัดปาก (กรณีที่ใช้ราชาศัพท์โดยมิบังควร กล่าวคือ ใช้คำราชาศัพท์กับการกระทำของตน ทั้ง ๆ ตนที่มิได้เป็นเจ้า) นอกจากนี้การพิจารณาคดีในระยะแรกของกรุงศรีอยุธยาต้องอาศัยพราหมณ์ช่วยพิจารณาตัวบทกฎหมายและดำเนินกระบวนพิจารณาจนได้ข้อเท็จจริง แล้วจึงเสนอสำนวนให้ตระลาการชี้ขาดตัดสินคดีอันมีอิทธิพลมาจากอินเดีย

การสืบพยานจะไม่มีการสืบพยานที่ศาลแต่ตระลาการจะไปสืบที่บ้านพยาน เรียกว่า "เผชิญพยาน" และพยานต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้าม เช่น ญาติของคู่ความ คนหูหนวก ตาบอด หญิงนครโสเภณี กระเทย บัณเฑาะ คนวิกลจริต เด็ก ๗ เข้า เฒ่า ๗๐ เพชฌฆาต และกรณีไม่มีพยานจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้จะใช้วิธีพิสูจน์โดยดำน้ำลุยเพลิง ซึ่งปกติคู่ความจะเป็นผู้เลือกวิธีพิสูจน์ วิธีนี้มาจากความเชื่อที่ว่าสิ่งศักดิ์สิทธิ์จะคุ้มครองผู้บริสุทธิ์

๔) การปกครอง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการปกครองยึดถือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นสำคัญ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นต้องสอดคล้องกับหลักพระธรรมศาสตร์ มิใช่เป็นการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด สำหรับกฎหมายปกครองที่สำคัญ ได้แก่ พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือนตลอดจนทหารหัวเมืองเป็นทำเนียบกำหนดศักดินาราชทินนามตำแหน่งยศหน้าที่ราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายหน้าและฝ่ายใน และพระอัยการบานแผนก เป็นกฎหมายขึ้นทะเบียนพลเมืองไว้ในราชการ กฎหมายอาญาหลวงอาญาราษฎร์ กบฏศึก เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง

๓. กฎหมายสมัยกรุงธนบุรี ไม่พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย เนื่องจากมีปัญหาการศึกสงคราม

๔. กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กฎหมายที่ใช้กันอยู่ในระยะแรกเป็นกฎหมายเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา โดยอาศัยจากความจำและการคัดลอกตามเอกสารที่หลงเหลือจากการทำลายเมื่อครั้งเสียกรุงซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช**จึงได้ทรงทำการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยอาศัยมูลอำนาจอธิปไตยของพระองค์หรือโดยอาศัยหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนฟังคำบอกเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่

แนวคิดการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

๑. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช

คดีที่ถือเป็นมูลเหตุแห่งการชำระสะสางกฎหมายในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ คดีอำแดงป้อมฟ้องหย่านายบุญศรี ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๓๔๗ โดยอำแดงป้อมได้ฟ้องหย่านายบุญศรี (ช่างเหล็กหลวง) ทั้ง ๆ ที่ตนได้ทำชู้กับนายราชาอรรถ และศาลได้พิพากษาให้อำแดงป้อมหย่าได้ตามฟ้องโดยอาศัยการพิจารณาคดีตามบทกฎหมายที่ว่า *"ชายหาผิดมิได้ หญิงขอหย่าท่านว่าเป็นหญิงหย่าชาย หย่าได้"* เมื่อผลของคดีเป็นเช่นนี้นายบุญศรีจึงได้นำเรื่องขึ้นทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เมื่อพระองค์ทรงพิจารณา

กฎหมายตราสามดวง

แล้วทรงเห็นด้วยกับฎีกาของนายบุญศรีที่ว่าคำพิพากษาของศาลขัดหลักความยุติธรรมและทรงสงสัยว่าการพิจารณาพิพากษาคดีถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้เทียบกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ศาลใช้ ฉบับที่หอหลวง และฉบับที่ห้องเครื่อง ผลปรากฏว่ากฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ มีข้อความตรงกัน จึงทรงมีพระราชดำริว่ากฎหมายนั้นมีความไม่เหมาะสมอาจเกิดความคาดเคลื่อนจากการคัดลอก สมควรจัดให้มีการชำระสะสางกฎหมาย เมื่อดำเนินการชำระสะสางแล้วเสร็จอาลักได้เขียนกฎหมายด้วยหมึกลงบนสมุดข่อยจำนวน ๖ ชุด ชุดละ ๔๑ เล่ม ๓ ชุดแรก ประทับตรา ๓ ดวงบนปกแต่ละเล่ม คือ ตราคชสีห์ ราชสีห์ และบัวแก้ว ซึ่งเป็นตราประจำตำแหน่งของสมุหนายก สมุหกลาโหม และเจ้าพระยาพระคลัง ถือเป็นฉบับหลวงแยกเก็บไว้ที่หอหลวง ศาลหลวง และห้องเครื่องแห่งละ ๑ ชุด เรียกว่า **"กฎหมายตราสามดวง"** ส่วนอีก ๓ ชุด มิได้ประทับตรา เรียกว่า **"ฉบับรอง"** ใช้สำหรับคัดลอกและเวลาพิจารณาคดี

๒. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สาเหตุที่ประเทศไทยต้องรับเอากฎหมายสมัยใหม่จากประเทศตะวันตกเข้ามา สืบเนื่องจาก

๑) ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในปี พ.ศ. ๒๓๘๙ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศอังกฤษได้ส่งเซอร์ จอห์น เบาริ่ง เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและพาณิชย์ (A Treaty of Friendship and Commerce) กับประเทศไทย สาระสำคัญประการหนึ่งของสนธิสัญญา คือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กล่าวคือ คนต่างชาติที่กระทำความผิดในเมืองไทยได้ขอยกเว้นไม่ใช้กฎหมายไทยบังคับด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายไทยล้าสมัย และหลังจากที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และอีกหลาย ๆ ประเทศรวมถึงอาณานิคมของประเทศเหล่านั้นได้ขอทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในทำนองเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยต้องจำยอมเนื่องจากอิทธิพลของชาติตะวันตกและเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้

เซอร์ จอห์น เบาริ่ง[๑]

นอกจากสนธิสัญญาเหล่านี้จะก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบในด้านการศาลแล้วยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศไทยเก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ ๓ และต้องยกเลิกการผูกขาดของระบบพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้ตามพิกัดสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญา และประเทศอังกฤษมีสิทธิที่จะส่งฝิ่นเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย

[๑] WWW.SAKULTHAI.COM

๒) ความไม่เหมาะสมกับกาลสมัยของกฎหมายไทย

ด้านศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ถือว่าทาสมีสภาพเป็นวัตถุดังเช่นทาสในแทบตะวันตก แต่ทาสในสังคมไทยก็ไม่ได้รับการรับรองในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าที่ควร เนื่องจากสังคมไทยยังคงถือว่าทาสเป็นทรัพย์สินของมูลนาย แต่ตามกฎหมายสมัยใหม่นั้นถือว่าบุคคลทุกคนที่เกิดมามีความเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย

ด้านการรับรองความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินเอกชน ในสมัยนั้นกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน กล่าวคือ หลักกฎหมายของไทยปรากฏเฉพาะเรื่องง่าย ๆ เช่น การกู้ยืม การฝากทรัพย์ แต่กฎหมายสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของกรรมสิทธิ์ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกรณีต่าง ๆ เช่น นิติกรรม สัญญา หนี้ ยังได้รับการพัฒนาเป็นหลักกฎหมาย

ด้านความคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความ กฎหมายสมัยใหม่ถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะจับกุมลงโทษบุคคลใดได้ต้องปรากฏว่าการกระทำของบุคคลนั้นมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการพิจารณาคดีอาญาต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จะใช้วิธี **"จารีตนครบาล"** โดยการทรมานร่างกาย หรือข่มขู่ให้รับสารภาพมิได้ นอกจากนี้การพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ฟังความทุกฝ่าย การสืบพยานต้องชอบด้วยเหตุผลและถือหลักว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้พิสูจน์แล้วว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง

ในขณะที่สังคมไทยปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในลักษณะเดิม ด้วยการลงโทษที่รุนแรงและการพิจารณาคดีโดยวิธีจารีตนครบาล ตัวอย่างเช่น โทษประหารชีวิตของไทยใช้วิธีต่าง ๆ กันไป และโทษมีทั้งตัดมือตัดเท้า จำโซ่ตรวน ขื่อคา (เจาะไม้เป็นรูสำหรับจำใส่มือใส่เท้า) การทวน (เฆี่ยนด้วยลวดหนัง) การประจาน การทเวนน้ำทเวนบก (ในความผิดฐานสูบฝิ่น) การริบราชบาตร การสักหน้า การเอามะพร้าวห้าวยัดปาก ทั้งการลงโทษบุคคลในหลายกรณีมิได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้เป็นผลให้นักโทษบางคนถูกจำคุกจนถูกลืม สำหรับการพิสูจน์ความผิดด้วยวิธีจารีตนครบาล เช่น การตอกเล็บ บีบขมับเพื่อให้รับสารภาพ หรือวิธีพิสูจน์ความผิดโดยวิธีดำน้ำลุยไฟนั้นส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ฐานความผิดตามกฎหมายไทยบางฐานยังขัดกับหลักการของกฎหมายสมัยใหม่ เช่น การกำหนดให้รับผิดร่วมกันเป็นหมู่เหล่า เมื่อคนในครอบครัวหรือคนที่อยู่ในละแวกเดียวกันกระทำความผิด ดังกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้นซึ่งกำหนดให้ชาวบ้านที่อยู่ในระยะทาง ๕ เส้นจากสถานที่ที่เกิดการปล้นจะต้องช่วยกันจับกุมคนร้ายมิฉะนั้นต้องร่วมรับผิดด้วย หรือการริบราชบาต การประหารชีวิตเจ็ดชั่วโคตร กรณีคนในครอบครัวก่อการกบฏ

ด้านความคิดทางกฎหมายมหาชน ตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ยึดถือหลักว่าการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปโดยชอบ กล่าวคือ พนักงานผู้ใช้อำนาจปกครองหรือบริหารบ้านเมืองจะลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของเอกชนได้เฉพาะแต่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นและต้องกระทำตามขั้นตอนของกฎหมาย การปกครองของรัฐสมัยใหม่

จึงยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ซึ่งแตกต่างจากการปกครองของไทยที่เป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกูลกิจ

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงระบบกฎหมายใหม่ การปรับเปลี่ยนนี้มิได้เป็นแต่ประเทศไทยเท่านั้น ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียล้วนตกอยู่ในสภาพเดียวกัน สำหรับประเทศไทยการดำเนินการเริ่มตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญได้ปรากฏขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปี พ.ศ. ๒๔๑๑ เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์นับเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้รุกรานเข้ามาในภูมิภาคเอเชีย การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยจึงเป็นเรื่องที่ต้องรีบดำเนินการ โดยเฉพาะการปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากข้อเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งองคมนตรีสภา (Privy Council) และรัฐมนตรีสภา (Council of State) เพื่อเป็นสภาที่ปรึกษาราชการและช่วยวางนโยบายในการปกครองและพัฒนาประเทศ แต่การปฏิรูปการศาลและระบบแบบรัฐสมัยใหม่และกฎหมายสมัยใหม่จำเป็นต้องมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศผู้มีความรู้และวิสัยทัศน์อันดีมาช่วย ซึ่งบุคคลผู้นั้นคือ **มองสิเออร์ คุสตาฟ โรลัง ยัคมินส์** (Monsieur Gustave Roln Jaequemyns) ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายชาวเบลเยียม ซึ่งภายหลังท่านได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น**เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกูลกิจ** ตลอดเวลาที่เจ้าพระยาอภัยราชารับราชการอยู่ในประเทศไทยนั้น นอกจากท่านจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินด้วยความจงรักภักดีแล้วท่านยังทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทยอีกหลายประการ ได้แก่

๑) การเจรจากับรัฐบาลฝรั่งเศส

ในปี ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส เจ้าพระยาอภัยราชาได้เดินทางไปเจรจาประนีประนอมกับรัฐบาลฝรั่งเศส

๒) ถวายโครงการศึกษาแด่พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงไว้วางพระราชหฤทัยเจ้าพระยาอภัยราชาเป็นอย่างมาก จึงทรงให้ช่วยถวายความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาของพระราชโอรสว่าพระองค์ใดสมควรศึกษาในแขนงวิชาใดในยุโรป เพื่อนำความรู้มาพัฒนาประเทศไทย

๓) ริเริ่มการศึกษากฎหมายในประเทศ เจ้าพระยาอภัยราชาได้ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ริเริ่มวิชากฎหมาย เพื่อทำกฎหมายและการศาลให้ดีขึ้น

๔) จัดกิจการบ้านเมือง การที่ประเทศไทยสามารถปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปทางด้านการศาลและกฎหมายจนประสบความสำเร็จในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เจ้าพระยาอภัยราชาได้มีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก

การปฏิรูปการศาลและปรับปรุงกฎหมาย

๑. การปฏิรูปการศาล การตั้งกระทรวงยุติธรรม และโรงเรียนกฎหมาย

ระบบศาลและการพิจารณาพิพากษาคดีของไทยซึ่งใช้มาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเริ่มไม่มีความเหมาะสมเมื่อสภาพของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การที่ศาลต่าง ๆ กระจายอยู่ตามกระทรวงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีมากมาย เช่น ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเพราะกระบวนการพิจารณาคดีต้องผ่านหลายหน่วยงานตั้งแต่กรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ และยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล มีหลายคดีซ้ำซ้อนกันทำให้มีคดีค้างศาลอยู่เป็นจำนวนมาก และการที่ศาลสังกัดอยู่ตามกรมต่างๆ ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารแทรกแซงอำนาจฝ่ายตุลาการ รวมถึงเกิดการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพราะระบบการพิจารณาคดีแบบเดิมเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับความสุจริตของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญขาดการตรวจสอบ ซึ่งจากความบกพร่องของระบบศาลประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของตัวบุคคลนี้ กลายเป็นข้อรังเกียจของชาวต่างชาติที่ถือเป็นข้ออ้างไม่ยอมขึ้นศาลไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ รวบรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมตามกระทรวงมาไว้ที่แห่งเดียวกัน และจัดระบบศาลใหม่ แยกอำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร พร้อมกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมดูแลงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ และกรมร่างกฎหมายด้วย

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์) ทรงเป็นผู้ก่อตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น โดยบุคคลสำคัญผู้มีส่วนช่วยให้โรงเรียนกฎหมายบรรลุผล คือเจ้าพระยาอภัยราชา แต่การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายในระยะแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้น มีลักษณะไม่เป็นทางการนัก ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะของโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงสังกัดกระทรวงยุติธรรมและนอกจากกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์จะทรงงานสอนในโรงเรียนกฎหมายแล้ว ยังทรงทุ่มเทเวลาให้การปรับปรุงงานด้านการศาล และยกฐานะของผู้พิพากษาให้ดีขึ้นเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมจนเป็นที่ยอมรับของชาวต่างชาติ

๒. การปรับปรุงกฎหมาย ไทยเริ่มปรับเปลี่ยนประเทศเข้าสู่ยุคใหม่ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญได้กระทำอย่างมากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยได้เปลี่ยนแปลงจากกฎหมายเดิมเป็นกฎหมายสมัยใหม่อย่างสมบูรณ์แบบ อาทิเช่น การยกเลิกระบบไพร่และทาสในเมืองไทย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรมราโชบายในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการยกเลิกทาสสินไถ่ก่อน ต่อมาทรงประกาศให้เจ้าของทาสที่จดทะเบียนแยกประเภทของทาสไว้ และทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติพิกัดเกษียณอายุลูกทาสลูกไทกำหนดให้ลูกทาสทุกคนที่เกิดในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีที่ทรงครองราชย์มีค่าตัวเต็มเมื่ออายุ ๘ ปี และเกษียณอายุเป็นไทแก่ตัวเมื่ออายุได้ ๒๑ ปี โดยห้ามลูกทาสที่เป็นไทขายตัวลงเป็นทาสอีก ขณะเดียวกันมีการผ่อนผันลดเวลารับราชการของทาสลงกำหนดเกษียณอายุเมื่อ ๖๐ ปี และกำหนดให้ทางการจ่ายค่าตอบแทนแก่ราษฎรที่ถูกเกณฑ์ไปช่วยราชการ ปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้ทรงมีพระราชบัญญัติทาสบังคับให้นายเงินต้องปล่อยลูกทาสของตนทุกคนให้เป็นอิสระและกำหนดให้ลดค่าตัวของทาสมีค่าตัวลงเดือนละ ๔ บาท ตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๔๘ จนกว่าจะหมด สำหรับเรื่องที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตราธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินบริเวณเมืองกรุงเก่าเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และถือว่าโฉนดที่ดินที่รัฐออกเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ตลอดจนทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ เปลี่ยนแปลงระบบการสืบพยานให้มีความเหมาะสม ประกาศพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล ร.ศ. ๑๑๕ โดยให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน และประกาศใช้พระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีด้วยวิธีจารีตนครบาลและการลงโทษในลักษณะรุนแรงตามกฎหมายเดิม

การจัดทำประมวลกฎหมายของไทย

๑. ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ถือเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยอาศัยกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ประมวลกฎหมายอาญาฮังการี ประมวลกฎหมายอาญาของเนเธอร์แลนด์ ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ประมวลกฎหมายอาญาอียิปต์ และประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นเป็นแนวทางในการจัดทำ มีลักษณะดังนี้ กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความผิดทางอาญา กำหนดให้มีประเภทของความผิด กำหนดโทษของความผิดไว้ ๖ สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ให้อยู่ภายในเขตต์ที่อันมีกำหนด ให้ริบทรัพย์ ให้เรียกประกันทานบน กำหนดการลงโทษผู้กระทำความผิดครั้งแรกและผู้กระทำความผิดซ้ำ กำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ กำหนดการกระทำความผิดหลายบทหรือหลายกรรม กำหนดการนับเวลาของโทษจำคุก

กำหนดการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน ซึ่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตรวจร่างด้วยพระองค์เอง อันแสดงถึงพระปรีชาสามารถและความสนพระทัยในราชการนิติบัญญัติของพระองค์

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นในปีเดียวกัน แต่การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลา จวบจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงแล้วเสร็จ โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศบรรพ ๑ บรรพ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗ ต่อมาในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ บรรพ ๒ และให้ใช้ฉบับที่ได้ตรวจชำระใหม่ สำหรับบรรพ ๓ นั้นได้ประกาศใช้ต่อมาจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๗๑ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาออกมาให้ตรวจชำระใหม่เพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และให้ใช้ บรรพ ๓ ที่ชำระใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นต้นไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ บรรพ ๔ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นปีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและเป็นเวลาที่ประเทศไทยต้องจัดทำประมวลกฎหมายให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดในสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการยกร่างบรรพ ๕ และ บรรพ ๖ และได้ประกาศใช้ บรรพ ๕ และ บรรพ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๓. การจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความและกฎหมายอื่น ๆ ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน (ร.ศ. ๑๑๕) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ต่อมาได้มีการยกร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีแพ่งขึ้นโดยมีแนวความคิดที่จะแยกการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันเพื่อให้การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและการฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษเป็นไปโดยชัดเจน แต่การยกร่างประมวลกฎหมายได้ดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเนื่องจากเงื่อนไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ จึงได้มีประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘

การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยนั้นใช้ระยะเวลายาวนานและสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาลแต่ก็ทำให้ประเทศไทยมีระบบกฎหมายที่ทัดเทียมนานาอารยประเทศและได้เอกราชทางการศาลกลับคืนมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๑

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายในปัจจุบัน

๑. แนวคิดการพัฒนากฎหมายในต่างประเทศ[๒]

จากสาเหตุปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (Administrative Cost) ประชาชนถูกจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพและมีภาระตามกฎหมายโดยไม่จำเป็น รวมทั้งเข้าถึงกฎหมายได้ยาก และเพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (Good Law) ส่งผลให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย

การพัฒนากฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งมีที่มาของกฎหมายแตกต่างกันทั้งจากรัฐสภาหรือคำพิพากษาของศาล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายได้แก่ผู้ที่มีอำนาจเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและศาล เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังขาดความต่อเนื่องเพราะไม่มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขโดยมีแนวทางดังนี้

๑) การสร้างบทบัญญัติสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (Sunset Clause) ไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกรอบระยะเวลา

๒) รัฐสภาตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหา หรือปรับปรุงกฎหมายและเสนอให้มีกฎหมายใหม่ๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๓) การจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยกฎหมาย และทบทวนหรือรวบรวมกฎหมาย (Review, Codification & Compilation)

๒. แนวคิดการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย

๑) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission) ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งเป็นกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้ง จำนวน ๙-๑๕ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนากฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานผลการดำเนินการและยกร่างกฎหมายใหม่หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม และจัดให้มีการวิจัย สัมมนา และรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่างๆ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการ

---

[๒]จินตพันธ์ ทังสุบุตร, สรุปการบรรยายหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง รุ่นที่ ๒ หัวข้อการปฏิรูปกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ , ๒๘ เมษายน ๒๕๕๐.

๒) คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๔/ ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี ๓ ท่าน เป็นรองประธาน สำหรับกรรมการอื่นมีโครงสร้างมาจาก ๓ แนวทาง คือ กรรมการโดยตำแหน่งจากภาครัฐ กรรมการโดยตำแหน่งจากคณบดีคณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งและจากมหาวิทยาลัยเอกชน ๒ แห่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๘ คน

ภารกิจของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายมีดังต่อไปนี้

๑) ภารกิจเฉพาะหน้า

- ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

- ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๘ ด้าน และแต่ละด้านจะมีคณะอนุกรรมการรับไปพิจารณาโดยแยกเป็นคณะอนุกรรมการ ๘ คณะ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

(๒) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน

(๓) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ

(๔) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

(๕) คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน

(๖) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

(๗) คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้า

(๘) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์

๒) ภารกิจระยะยาว

- แยกประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันเป็นคนละฉบับ

- ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ทันสมัยและแล้วเสร็จโดยเร็ว

- เสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชานิติศาสตร์และอาจมีการตั้งสภานิติศึกษา

- จัดตั้งสถาบันพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ

๓) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ (๓) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบด้วย

และมาตรา ๓๐๘ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ

ปัจจุบันได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร	เป็นประธานกรรมการ
นายชูชัย ศุภวงศ์	เป็นกรรมการ
นายปรีดา เตียสุวรรณ์	เป็นกรรมการ
นางสาวรสนา โตสิตระกูล[๓]	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ วิทิต มันตาภรณ์	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม	เป็นกรรมการ
นายสมชาย หอมลออ	เป็นกรรมการ

[๓]ได้ขอลาออกจากกรรมการเนื่องจากได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑.

นายสมหมาย ปาริจฉัตต์ เป็นกรรมการ
นายสิทธิโชค ศรีเจริญ เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศ์ศาพิชญ์ เป็นกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(๑) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปมอบหมาย

(๔) มอบหมายหรือเสนอให้บุคคล องค์กรหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายตาม (๑) และ (๒)

(๕) จัดหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน

(๖) ประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(๗) รายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบตามสมควร

(๘) วางระเบียบปฏิบัติและดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายบรรลุผลตามเป้าหมาย

ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และให้สำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว

๔) บทสรุป

จากประวัติศาสตร์กฎหมายอันยาวนานของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยมีพัฒนาการควบคู่ไปกับสภาพสังคมไทยในแต่และยุคแต่สมัย บางครั้งประเทศไทยของเรา

อาจรับเอาอิทธิพลกฎหมายของต่างประเทศเข้ามาใช้ซึ่งเราก็รับมาแต่ไม่ใช้ทั้งหมด เราปรับเปลี่ยนกฎหมายให้เข้ากับสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายไทยเป็นกฎหมายที่ดีสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาประเทศชาติได้ อย่างไรก็ตามวิวัฒนาการการพัฒนากฎหมายในประเทศไทยยังคงไม่หยุดยั้งและยังคงพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๙) น. ๕๙-๒๕๔

ชาญชัย แสวงศักดิ์, อิทธิพลฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมาย (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๙) น. ๕-๒๕

สงขลา วิชัยขัทคะ, สรุปการบรรยายหัวข้อการปฏิรูปกฎหมายไทย, สถาบันวิชาการทีโอที, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐