

กฎหมายไทยสมัยทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับมหาอำนาจฝ่ายตะวันตก

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อให้เกิดการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกขึ้น สนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ชื่อว่าเป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาคทั้งในทางเศรษฐกิจ กฎหมาย และการศาล สนธิสัญญานี้ผูกมัดประเทศไทยมาเป็นเวลานานประมาณ ๔๐ กว่าปี ผลของสนธิสัญญานี้ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขปรับปรุงประเทศในส่วนที่ยังค่อนความเจริญ เรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งบ่งไว้ในสนธิสัญญานี้ ทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย และการศาลใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อฝ่ายไทยจะได้ใช้เป็นข้ออ้างในการขอเอกราชทางกฎหมายและการศาลกลับคืนมา

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้เริ่มขึ้นมาจากการค้าขายก่อนแล้วจึงขยายวงกว้างออกไปจนเป็นเรื่องการเมือง อันมีผลต่อเอกราชของประเทศด้วย ในขั้นแรกเพื่อให้ได้ความสะดวกในการค้าขาย รัฐบาลต่างประเทศจึงแต่งตั้งคณะทูตเข้ามาขอทำสัญญาค้าขายกับประเทศไทยพร้อมทั้งขอตั้งกงสุลหรือสถานการค้าด้วย ในระยะแรกนี้ชาวต่างประเทศจะยินยอมปฏิบัติตาม ระบบการค้า ข้อบังคับประเพณี ตลอดจนกติกากฎหมายไทย ต่อมาเมื่อการค้าขายเจริญมากขึ้น ชาวต่างประเทศจึงเกิดความไม่พอใจในระบบต่าง ๆ ของไทย เช่น เห็นว่าระบบการค้าของไทยเป็นระบบผูกขาดที่กีดขวางความเจริญของการค้า เห็นว่ากฎหมายไทย

ป่าเถื่อน รุนแรง ไม่ยุติธรรม ชาวต่างประเทศจึงคิดเข้ามาขอแก้ไข  
สนธิสัญญาที่ทำไว้แต่แรก หากฝ่ายไทยไม่ยินยอมแก้ไขสนธิสัญญาโดยค้  
ฝ่ายประเทศตะวันตกก็จะใช้กำลังอาวุธและแสนยานุภาพที่เหนือกว่าเป็น  
เครื่องบังคับ และเป็นปัจจัยในการทำสนธิสัญญา แต่พระมหากษัตริย์  
ไทยทรงดำเนินนโยบายในการติดต่อกับต่างประเทศอย่างระมัดระวัง  
ประเทศไทยจึงไม่ต้องประสบปัญหาารุนแรงจนเกิดการต่อสู้กับชาวตะวันตก  
ดังที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน เวียดนาม และพม่า เป็นต้น

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้เริ่ม  
ขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โดยเริ่มที่ชาว  
โปรตุเกสเป็นชาติแรก ใน พ.ศ. ๒๓๖๓ (ค.ศ. ๑๘๒๐) คาร์ลอส  
มานูเอล ซิลเวรา (Carlos Manuel Silveira) ได้เดินทางเข้ามา  
ขอทำการค้ากับไทย และขอตั้งกงสุลด้วย พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศ  
หล้านภาลัย พระราชทานพระบรมราชานุญาต และได้ทรงทำหนังสือสัญญา  
กับโปรตุเกสด้วย<sup>๑</sup> หนังสือสัญญาที่ทำกันในคราวนี้เป็นเพียงการอนุญาตให้  
เข้ามาค้าขายได้เท่านั้น และกงสุลที่โปรตุเกสขอตั้งขึ้นนั้นหาได้มีสิทธิพิเศษ  
ทางการเมืองประการใดไม่ เป็นเพียงสถานการค้าเท่านั้น

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย นอกจากชาติ  
โปรตุเกสแล้ว ยังมีอังกฤษอีกประเทศหนึ่งที่ต้องการทำสนธิสัญญาค้าขาย  
กับไทย พ.ศ. ๒๓๖๕ นายจอห์น ครอบเฟ็ด (John Crawford) ทูต  
ของข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำสิงคโปร์ ได้เข้ามาเจริญพระราชไมตรี  
ขอค้าขายกับไทย และต้องการขอแก้ไขวิถีเก็บภาษีสินค้าของไทย ตลอดจน

---

<sup>๑</sup>พระราชพงสาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับ หอสมุดแห่งชาติ  
รัชกาลที่ ๑-๒ (พระนคร: บ. พิศนาคะ, ๒๕๐๕), หน้า ๕๔๕.

ขอให้มีการค้าเสรี นอกจากนี้ยังต้องการเจรจาเรื่องดินแดนในแหลมมลายู คือไทรบุรีด้วย<sup>๑</sup> การที่อังกฤษต้องการแก้ไขระเบียบการค้าของไทย และเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศของไทย ทำให้คณะทูตอังกฤษคณะนี้ ผิดหวังกลับไป เพราะฝ่ายไทยเห็นว่า "อังกฤษเอาแต่ประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว ส่วนประโยชน์ของไทยนั้นไม่ให้"<sup>๒</sup>

อังกฤษมิได้ละความพยายามในการขอทำหนังสือสัญญากับไทย ทั้งนี้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ลอร์ด แอมเฮิสต์ (Lord Amhurst) ผู้สำเร็จราชการอังกฤษประจำอินเดียนได้ส่งร้อยเอก เฮนรี เบอร์นี่ เป็นทูตเดินทางเข้ามาเพื่อขอทำสัญญากับไทย ใน พ.ศ. ๒๓๖๘ (ค.ศ. ๑๘๒๖) อังกฤษเล็งจังหวะและตัวบุคคลที่เหมาะสม ในการเข้ามาทำสัญญาคราวนี้คือในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีชัยในการรบกับพม่า อังกฤษยึดพม่าตอนล่างได้หมดแล้วคือแคว้นยะไข่ ใน พ.ศ. ๒๓๖๘ (ค.ศ. ๑๘๒๕) ชาวกรมี่ชัยในการรบนี้ยอมทำให้ความแข็งแกร่งของไทย ในการติดต่อกับอังกฤษอ่อนลง ประกอบกับผู้ที่เดินทางเข้ามาในคราวนี้เป็น ทหารอีกด้วย จึงเป็นการชมขวัญฝ่ายไทยตั้งแต่แรกก่อนมีการเจรจาทำสนธิสัญญา ทั้งนี้จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าฝ่ายไทยจำต้องยินยอมตกลงทำสนธิสัญญา พระราชไมตรีและการค้ากับอังกฤษ

การที่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำสนธิสัญญากับ อังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๖๘ นี้ มิใช่เพราะเกรงกลัวอำนาจของอังกฤษอย่าง

<sup>๑</sup> John Crawford, Journal of an Embassy to the Courts of Siam and Cochin China, (Kualalumpur: Oxford University Press, 1967), Vol. 2, p. 111.

<sup>๒</sup> พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับ หอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ ๑-๒, หน้า ๖๗๘.

เดียวไม่ หากแต่พระองค์ทรงพิจารณาเนื้อความของสัญญาแล้วว่าไม่มีข้อผูกมัด ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบอังกฤษเพราะวิธีการค้าขายและการเก็บภาษี ยังคงใช้ระบบเดิมของไทย ในค่านกฎหมายและการศาล พ่อค้าชาวต่างประเทศ ที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและขนบธรรมเนียมไทย ดังนั้นการทำสัญญาในครั้งนี้จึงเป็นเพียงเพื่อสนองความต้องการของ อังกฤษที่ต้องการมีสนธิสัญญาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น<sup>๑</sup>

มีธรรมเนียมอย่างหนึ่งของชาวยุโรปซึ่งเข้ามาค้าขายในภาคตะวันออก ที่ว่า เมื่อชาติหนึ่งได้สิทธิอันใดมา ชาติอื่น ๆ จะต้องเอาอย่างเพื่อให้ได้รับ สิทธิอันนั้นด้วย ในกรณีประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน หลังจากไทยทำสนธิ สัญญาเบอร์นีย์กับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๖๘ แล้ว ใน พ.ศ. ๒๓๗๕ (ค.ศ. ๑๘๓๒) รัฐบาลอเมริกันได้ส่งนาย เอคมันต์ โรเบิร์ต (Edmund Roberts) เข้ามา ขอทำสนธิสัญญากับไทยบ้าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง พระราชทานอนุญาต ใจความของสนธิสัญญาที่ทำกับอเมริกาในคราวนี้เหมือน กับสนธิสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษ คือ ในค่านการเก็บภาษีไทยเก็บภาษีปากเรือ ได้วาละ ๑,๗๐๐ บาทสำหรับเรือที่บรรทุกสินค้า และวาละ ๑,๕๐๐ บาท สำหรับเรือเปล่าที่เข้ามาซื้อสินค้า ส่วนภาษีสินค้าอื่น ๆ ไทยไม่เก็บ เป็น ที่น่าสังเกตว่า ทั้งอังกฤษและอเมริกาได้พยายามขอตกลงสูงสุดขึ้น แต่ก็ได้ รับ คำปฏิเสธจากฝ่ายไทยทุกคราวไป<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>ทรงศรี อัจจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอก อาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร. สำนักพิมพ์สมาคมสังคัมศาสตร์), หน้า ๓๐.

<sup>๒</sup> John Bowring, The Kingdom and People of Siam, (Vol. II, London: Oxford University Press, 1969), p. 209.

## ความพยายามในการขอแก้ไขสนธิสัญญา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกที่ผ่านมาเป็นความสัมพันธ์ในวงจำกัด อันทำให้อังกฤษและสหรัฐอเมริกาไม่พอใจการกีดกันของไทย ทั้งสองประเทศต้องการทำสัญญาใหม่กับไทย ความแบบสนธิสัญญานานกิงซึ่งอังกฤษได้ทำกับจีนหลังสงครามฝิ่นใน พ.ศ. ๒๓๘๕ (ค.ศ. ๑๘๔๓) คือ ให้มีการค้าแบบเสรีและมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การแก้ไขสนธิสัญญาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่มีชาติใดประสบความสำเร็จเลย

การขอแก้ไขสนธิสัญญาเริ่มด้วยสหรัฐอเมริกา ก่อน นายโจเซฟ บัลเลสต์เคีย (Joseph Ballestier) ได้เดินทางมาขอแก้ไขสนธิสัญญาใน พ.ศ. ๒๓๘๓ (ค.ศ. ๑๘๔๐) การเจรจาครั้งนี้ล้มเหลวตั้งแต่ก่อนที่จะตั้งต้นเจรจา เพราะกิริยามารยาทของทูตอเมริกันขณะนั้นก้าวร้าวไม่สุภาพเรียบร้อย นายโจเซฟ บัลเลสต์เคีย ต้องการเข้าเฝ้าถวายสาส์นของประธานาธิบดีโดยตรงซึ่งผิดกับราชประเพณีไทยซึ่งต้องผ่านทางกรมท่า และสมุหนายกก่อน<sup>๑</sup> หลังจากทูตอเมริกันกลับไปไม่นานนัก อังกฤษได้ส่งเซอร์เจมส์ บรูค (Sir James Brooke) เข้ามาติดต่อกับขอแก้ไขสนธิสัญญา แต่อังกฤษก็ไม่ประสบความสำเร็จอีก โดยฝ่ายไทยอ้างว่าขอเสนอของอังกฤษที่ต้องการให้มีการค้าเสรีและสิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมายนั้น กระทบกระเทือนต่อประเพณีดั้งเดิมของไทย<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์, (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๘๑), หน้า ๓๓๘. (งานพระราชทานเพลิงศพท่านผู้หญิงวงษานุประพัทธ์ (ตาด สนิทวงศ์ ณ อยุธยา).

<sup>๒</sup>ทรงศรี อัจจอรุณ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๖.



ความล้มเหลวในการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญานี้ ทำให้อังกฤษตกลงใจที่จะใช้นโยบายรุนแรงเพื่อบังคับไทย เหมือนที่อังกฤษใช้กับประเทศจีนให้ทำสนธิสัญญานานกิงใน พ.ศ. ๒๓๘๕ (ค.ศ. ๑๘๔๒) มาแล้ว<sup>๑</sup> แต่ยังมีทัศนที่อังกฤษจะใช้นโยบายเรือปืนกับประเทศไทย ก็พอดีมีการเปลี่ยนรัชกาลเสียก่อน อังกฤษจึงยับยั้งการกระทำรุนแรงกับประเทศไทยไว้รออุทหาที่ของกษัตริย์องค์ใหม่ซึ่งมีข่าวลือว่า ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความคิดทันสมัยและนิยมชาวต่างประเทศ เหตุการณ์ภายหลังการครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พิสูจน์ให้เห็นจริงถึงกตัญญูเลาเลือนั้น นับว่าเป็นโชคของประเทศไทยที่ได้พระเจ้าแผ่นดินที่เหมาะสมกับวิกฤตการณ์ขณะนั้น

#### สมัยแห่งการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์องค์แรกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างกว้างขวางยิ่งกว่าสมัยใด ๆ ในอดีตกาล พระองค์ทรงเห็นอันตรายในการปฏิเสธความสัมพันธ์กับประเทศยุโรปตะวันตก เหตุการณ์ในประเทศใกล้เคียง เช่น จีน พม่า พูวน ในระยะเวลานั้นเป็นอุทหาทรณที่ก่อกำเนิดนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๓๘๘ (ค.ศ. ๑๘๔๕) เมื่อ เซอร์ จอห์น เบาริง (Sir John Bowring) ทูตของพระนางเจ้าวิคตอเรีย เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีกับไทย พระองค์จึงทรงทำสนธิสัญญากับอังกฤษด้วยเป็น

<sup>๑</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกพรรณ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๕, (พระนคร: เกอกูลการพิมพ์, ๒๕๐๒), หน้า ๒๒.

อย่างคี่ ส่วนการต้อนรับทูตอังกฤษคราวนี้ได้จัดอย่างใหญ่โตและสมเกียรติยศ  
 เท่ากับการรับทูตฝรั่งเศสซุกของเซอวาเลีย เคอโซมอง ใน พ.ศ. ๒๒๒๘  
 (ค.ศ. ๑๖๘๕) ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ทั้งนี้เพื่อผ่อนคลาย  
 หน้าที่ของอังกฤษที่จ้อง จะทำการรุนแรงกับไทยในครั้งนี เพราะการเดินทาง  
 เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาครั้งนี้อังกฤษได้เตรียมเรือปืนไว้พร้อมแล้ว ดังนั้น  
 หน้าที่ของคณะทูตอังกฤษคณะนี้จึงเปรียบเสมือน ".... มาพร้อมกับกิ่งมะกอก  
 ในมือ แต่ทว่าเบื้องหลังนั้น..."<sup>๑</sup>

ในที่สุดการเจรจาทำสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษได้ประสบ  
 ความสำเร็จทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและการค้าในวันที่ ๑๘  
 เมษายน พ.ศ. ๒๓๘๘ (ค.ศ. ๑๘๔๕) สนธิสัญญานี้ได้ชื่อว่า สนธิสัญญา  
 เบาริง มีใจความทั้งหมด ๒๑ ข้อ เป็นสัญญาทางการเมือง ๑๒ ข้อ  
 สัญญาว่าด้วยเรื่องกฎหมาย ๖ ข้อ และเรื่องพิกัดสินค้า ๓ ข้อ<sup>๒</sup> สนธิสัญญา  
 ฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศและการเปลี่ยนแปลง  
 ต่าง ๆ ภายในประเทศ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
 และสมัยรัชกาลต่อมา เพราะสนธิสัญญาฉบับหลัง พ.ศ. ๒๓๘๘ ที่ไทยทำกับ  
 ต่างประเทศล้วนแต่ถือสนธิสัญญาเบาริง เป็นตัวอย่างทั้งสิ้น

เมื่อประเทศไทยทำสนธิสัญญากับอังกฤษแล้ว สหรัฐอเมริกาและ  
 ฝรั่งเศสก็ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในทำนองเกี่ยวกับอังกฤษ ต่อมา  
 ประเทศอื่น ๆ ขอทำสนธิสัญญาทำนองเกี่ยวกับอังกฤษบ้างซึ่งประเทศไทยไม่  
 อจปฏิเสธได้ ทั้งนี้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมี

<sup>๑</sup>George Haw Foltus, Samuel Reynolds House, (New York, 1924), p. 133.

<sup>๒</sup>ทรงศรี อัจจอรณ, เรื่องเดิม, ภาคผนวก, หน้า ๓๒๗.

ประเทศต่าง ๆ ที่ทำสนธิสัญญากับประเทศไทย รวม ๘ ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๘๘ (ค.ศ. ๑๘๔๕) ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๓๘๙ (ค.ศ. ๑๘๔๖) เดนมาร์ก พ.ศ. ๒๔๐๐ (ค.ศ. ๑๘๕๗) โปรตุเกส พ.ศ. ๒๔๐๒ (ค.ศ. ๑๘๕๙) ฮอลันดา พ.ศ. ๒๔๐๓ (ค.ศ. ๑๘๖๐) รัสเซีย พ.ศ. ๒๔๐๔ (ค.ศ. ๑๘๖๑) และสวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม พ.ศ. ๒๔๑๑ (ค.ศ. ๑๘๖๘)

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีอีกหลายประเทศที่เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทย คือ อิตาลี ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑ (ค.ศ. ๑๘๖๘) ออสเตรีย-ฮังการี และสเปน พ.ศ. ๒๔๑๒ (ค.ศ. ๑๘๖๙) รัสเซีย พ.ศ. ๒๔๔๒ (ค.ศ. ๑๘๙๙) และแม่แคตูปูนซึ่ง เป็นชาวตะวันออก ก็พลอยได้สิทธิพิเศษดังกล่าวไปด้วย โดยทำสนธิสัญญาใน พ.ศ. ๒๔๔๑ (ค.ศ. ๑๘๙๘)

เป็นที่สงสัยกันว่าเมื่อไทยทำสนธิสัญญากับอังกฤษโดยรู้ว่าเป็นเสียเปรียบแล้ว เหตุใดจึงยอมทำสัญญาดังกล่าวกับประเทศอื่นอีก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานเหตุผลในการทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกับที่ทำกับประเทศอังกฤษไว้ว่า ถ้าทำสนธิสัญญาเช่นนั้นกับประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว ฐานะของประเทศไทยก็จะเหมือนอยู่ในการจับจองของชาตินั้น แต่การทำสนธิสัญญากันกับทุกประเทศแล้ว แม้เสียเปรียบในข้อสัญญา ก็ไต่เปรียบที่เป็นอิสระภาพมั่นคง<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒๖.



## สนธิสัญญาไม่เสมอภาค

สนธิสัญญาเบาริงที่ไทยทำกับอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๙๘ (ค.ศ. ๑๘๕๕) นั้น เป็นเสมือนการเปิดประตูการค้า และความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางกับต่างประเทศ เมื่อพิจารณาสนธิสัญญานั้น "จะเห็นได้ว่าให้ประโยชน์แก่อังกฤษฝ่ายเดียว หากได้ให้ประโยชน์แก่ไทยในอาณาเขตของอังกฤษเช่นเดียวกันไม่ และบอกเลิกก็ได้ จึงชื่อว่าสนธิสัญญาไม่เสมอภาค"<sup>๑</sup> โดยเฉพาะในสัญญาข้อ ๒ และข้อ ๘ ที่ว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการเก็บภาษีอากร สนธิสัญญานับหลัง พ.ศ. ๒๓๙๘ ที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศ ได้ยึดตามแบบสนธิสัญญาเบาริง จึงเท่ากับประเทศไทยต้องเสียเปรียบทุก ๆ ประเทศในด้านกฎหมายและการเก็บภาษีไปด้วย การที่ยอมให้ชาวต่างประเทศมีศาลกงสุล และการถูกจำกัดศุลกากรในอัตราตายตัวนี้เท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยโดยแท้จริงด้วย

เกี่ยวกับค่านภาษีอากรตามสนธิสัญญาข้อ ๘ นั้น ประเทศไทยมีสิทธิเก็บภาษีสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสาม และต้องยกเลิกการผูกขาดของพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้สามพิภักสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญา นอกจากนี้ เงินซึ่งเป็นสินค้าต้องห้ามของประเทศ อังกฤษก็มีสิทธิพิเศษส่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยได้<sup>๒</sup> ดังนั้นสนธิสัญญานับนี้จึงเป็นการตั้งระบบการค้าขายกับต่างประเทศขึ้นใหม่ เซอร์ จอห์น เบาริง ได้กล่าวถึงความสำเร็จในงานค่านนี้ไว้ว่า

<sup>๑</sup>พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครานุรักษ์ฯ ประวัติกการทูตของไทย, (พระนคร. โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๕๐๑), หน้า ๓๑.

<sup>๒</sup>ทรงศรี อัจฉอรุณ, เรื่องเดิม, หน้า ๗๗.

"ความสำเร็จของข้าพเจ้าผูกพันอยู่กับการปฏิวัติงานด้านการคลัง  
ของรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเก็บภาษีสินค้าทุก  
อย่าง.... เป็นการถอนรากถอนโคนอภิสิทธิ์และการผูกขาดสินค้า  
ที่ไม่เพียงแต่ฝังแน่นอยู่นานแล้วเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจไว้โดยขุนนาง  
ผู้มีอิทธิพลและข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐ"<sup>๑</sup>

ในสนธิสัญญาข้อ ๒ ที่เกี่ยวกับอำนาจสูงสุดและการใช้กฎหมายต่อคน  
ต่างชาติตะวันตกในไทยนั้น ตามหนังสือสัญญาบ่งไว้ว่า

"ว่าแต่บัดนี้การงานของคนที่อยู่ในบังคับอังกฤษ ซึ่งเข้ามาอยู่  
ณ กรุงเทพมหานคร ก็ต้องฟังบังคับบัญชาของกงสุลที่เข้ามาตั้งอยู่  
ณ กรุงเทพมหานคร กงสุลจะทำตามหนังสือสัญญานี้ แลข้อหนังสือ  
นี้มีโดยยกเลิกจนทุกประการแล้ว จะได้บังคับบัญชาคนในบังคับอังกฤษ  
ให้ทำตามด้วยแล้ว กงสุลจะรักษากฎหมาย การค้าขาย แล  
กฎหมายที่จะห้ามปรามมิได้ คนที่อยู่ในบังคับอังกฤษทำผิดล่วงเกิน  
กฎหมายของอังกฤษกับไทยที่มีอยู่แล้ว และจะมีต่อไปข้างหน้า ถ้า  
คนอยู่ในบังคับอังกฤษจะเกิดวิวาทกันขึ้นกับคนอยู่ในบังคับไทย กงสุล  
กับเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปรึกษา ชำระ ตัดสินคนอยู่ในบังคับ  
อังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับ  
ไทยจะทำโทษตามกฎหมายเมืองไทย ถ้าคนอยู่ในไทยได้บังคับไทยเป็น  
ความกันเอง กงสุลไม่เอาเป็นธุระ"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> John Bowring, op.cit., p. 226.

<sup>๒</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญา  
และความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่าง  
ประเทศ (เล่ม ๑, พระนคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๘.

จากข้อความในสนธิสัญญาข้อ ๒ จะเห็นได้ว่า กฎหมายและศาลไทยไม่สามารถใช้บังคับกับคนในบังคับอังกฤษได้ เพราะในกรณีที่คนในบังคับอังกฤษวิวาทกับคนในบังคับไทย เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่มีสิทธิลงโทษคนในบังคับอังกฤษได้ แม้สัญญาข้อนี้ไม่มีข้อความกล่าวถึงสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่การให้สิทธิพิเศษบางอย่างเพียงเท่าที่ระบุไว้เท่านั้น รัฐบาลอังกฤษก็ได้ตีความขยายออกไป เป็นเสมือนหนึ่งว่ามีสภาพนอกอาณาเขต เช่น การจับกุมคนในบังคับอังกฤษ ก็ถือว่ารวมอยู่ในอำนาจศาลจึงต้องได้อนุญาตจากกงสุลอังกฤษเสียก่อน<sup>๑</sup>

เมื่อพิจารณาคูสนธิสัญญาข้อ ๒ อย่างผิวเผิน จะเห็นได้ว่าข้อความในสนธิสัญญาก็กล่าวมิได้ก่อความยุ่งยากเท่าใดนัก เป็นการสะดวกแก่กันทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายอังกฤษรู้กฎหมายและนิติประเพณีของไทยเพียงเล็กน้อย และถือตนว่ามีอารยธรรมสูงกว่าชาวเอเชีย จึงไม่ยอมใช้กฎหมายพื้นเมืองของประเทศในเอเชีย ได้เรียกร้องขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับทุกประเทศในเอเชียที่อังกฤษทำสนธิสัญญาด้วยเป็นผลสำเร็จเสมอมา กับประเทศไทยอังกฤษจึงต้องเรียกร้องสิทธิพิเศษดังกล่าวให้ได้เช่นกัน ฝ่ายไทยเห็นว่าเป็นการคัดความรับผิดชอบ และความยุ่งยากที่เจ้าพนักงานไทยต้องศึกษากฎหมายและนิติประเพณีของชาวยุโรป<sup>๒</sup> เพราะเจ้าหน้าที่ไทยขณะนั้นยังไม่รู้กฎหมายตะวันตกเลย ก็นั้นฝ่ายไทยจึงเห็นความจำเป็นในการให้ชนชาติเดียวกันปกครองและบังคับกันเอง อันทำให้เกิดศาลลงสู่ชั้นประกอบกับในขณะที่ทำสนธิสัญญานั้น มีชาวต่างประเทศจำนวนไม่มากนักในประเทศไทยและส่วนใหญ่

<sup>๑</sup> พระเจ้าจอร์จที่ ๕ ทรงหมั้นนราธิปพงศ์ประพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๑.

<sup>๒</sup> W.A.R. Wood, Consul In Paradise, (London: Souvenir Press, 1965), p. 24.

อยู่ในกรุงเทพฯ จึงเป็นการไม่ลำบากที่จะยกภาระการควบคุมชาวต่างประเทศ ให้แก่กงสุล แต่ในสมัยต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญมากขึ้น วิธีการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนั้นก็กลับกลายเป็นเครื่องบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย อย่างร้ายแรง ซึ่งกว่าจะปลดเปลื้องภาระเรื่องศาลกงสุลได้ก็กินเวลาถึง ๗๐ ปีเศษ ทั้งนี้เพราะในสนธิสัญญาไม่ได้กำหนดระยะเวลาของอายุสัญญาไว้ หรือแม้แต่มาตรการที่จะยกเลิกสัญญา ดังนั้นจึงเป็นอันว่า ถ้านอกจากความตกลงของผู้ทำสัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายแล้วจะเปลี่ยนแปลงอย่างใด ๆ ไม่ได้เลย<sup>๑</sup>

### การยกเว้นการใช้กฎหมายไทยกับชาวต่างประเทศ

สนธิสัญญา พ.ศ. ๒๓๘๘ ทำให้เกิดสิ่งใหม่ขึ้นในประวัติศาสตร์ไทย สิ่งนั้นคือ สถานกงสุลของนานาชาติ และการยกเว้นการใช้กฎหมายไทย บังคับแก่คนต่างชาติ จอห์น บาร์เซต มัวร์ ได้สรุปสาเหตุแห่งการมีสิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาลอันมีสภาพตรงกับประเทศไทยในระบะนั้นไว้ว่า

"เนื่องจากความแตกต่างทางกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี และการปฏิบัติคือสังคม ประชาชนและคนในบังคับของชาติที่มีอารยธรรมแบบยุโรปจึงได้รับสิทธิพิเศษอย่างกว้างขวางจากกฎหมายท้องถิ่นภายในประเทศซึ่งมีอารยธรรมแตกต่างไปจากของยุโรป ส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศทางภาคตะวันออก สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้คือสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยทั่วไปสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะได้รับความคุ้มครองจากสนธิสัญญา และในบางกรณีก็มีบัญญัติไว้ร่วมกับตัวสนธิสัญญา การปฏิบัติทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประชาชน หรือคนในบังคับ

<sup>๑</sup>ฟรานซิส บีแซร์, สยามกฏोศรภาพตนเอง, (พระนคร: โรงพิมพ์ เกล็ดเมดัล, ๒๔๗๒), หน้า ๘.

ของชาติที่ไค้กอธิสิทธิ์มีกำหนดไว้ เป็นกฎหมายของทุกประเทศ ด้วยวิธีการนี้อำนาจพิจารณาของชนต่าง ชาติจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการของประเทศนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ไค้แก่ง สุลและทุก"๑

หากพิจารณาเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ไทยจะเห็นไค้ว่าการยกเว้นการใช้กฎหมายและอำนาจศาลแก่ชาวต่างประเทศในประเทศไทย มิไค้เพียงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หากเกิดขึ้นหนึ่งแล้วในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยใน พ.ศ. ๒๒๐๗ (ค.ศ. ๑๖๖๔) ประเทศไทยไค้ทำสนธิสัญญากับบริษัทอินเดียตะวันออกของฮอลันดา (United East India Company) ยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยแก่เจ้าพนักงานของบริษัทอินเดียตะวันออกของฮอลันดาเท่านั้น มีใจความสรุปไค้ว่า ถ้าลูกจ้างในบริษัทกระทำผิดทางอาญา ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยส่งตัวผู้กระทำผิดนั้นให้หัวหน้าของบริษัทพิจารณาโทษตามกฎหมายของฮอลันดา และถ้าหัวหน้าของบริษัทเองกระทำผิดคนไทย พระมหากษัตริย์ไทยจะจับตัวไว้แล้วแจ้งไปยังผู้ว่าราชการสถานีการค้าของบริษัท ซึ่งตั้งอยู่ที่เกาะชวา ให้มารับตัวไปจัดการพิจารณาลงโทษ ดังนั้นสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฮอลันดาใน พ.ศ. ๒๒๐๗ จึงเป็นเสมือนการยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย

ประเทศไทยมิไค้ยกเว้นการใช้กฎหมายไทยแก่คนของบริษัทอินเดียตะวันออกของฮอลันดาแต่เพียงชาติเดียว ประเทศไทยยังยกเว้นการใช้กฎหมายไทยให้แก่ฝรั่งเศสด้วย ใน พ.ศ. ๒๒๓๐ (ค.ศ. ๑๖๘๗) ประเทศไทยทำสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลในบริษัทฝรั่งเศส

John Bassett Moore, Digest of International Law,

(Vol. 2, 1906), p. 398.

11544180



มีใจความโดยสรุปว่า ให้หัวหน้าพนักงานของบริษัทมีอำนาจชำระความแพ่ง และอาญาที่เกิดขึ้นระหว่างคนงานของบริษัทไม่ว่าจะเป็นชาติฝรั่งเศสหรือไม่ ก็ตาม และให้ส่งตัวผู้กระทำผิดไปลงโทษที่ประเทศฝรั่งเศส ถ้าคนงานของบริษัทวิวาทกับคนที่ไม่ได้อยู่ในบริษัทให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานไทยที่จะพิจารณาโดยมีหัวหน้าเจ้าพนักงานของบริษัทนั้นพิจารณาและออกความเห็นชี้ขาดตัดสินคดีด้วย<sup>๑</sup> ในประเด็นหลังนี้มีลักษณะคล้ายกับศาลระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากสนธิสัญญาที่ไทยทำกับฮอลันดาและฝรั่งเศสในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แสดงให้เห็นว่า ชาวต่างประเทศจึงเกี่ยวกฎหมาย และการศาลไทย และพยายามที่จะได้สิทธิพิเศษทางการศาลและกฎหมายมานานแล้ว แต่นับว่าเป็นโชคก็ของประเทศไทยที่สิทธิพิเศษดังกล่าวนั้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีเพียงชั่วระยะเวลาสั้น เพราะหลังรัชกาลพระนารายณ์มหาราชแล้ว เกิดการขับไล่อธิพลชาติตะวันตก โดยเฉพาะพระเพทราชา ทรงแสดงพระองค์ว่าเป็นศัตรูต่อฝรั่งเศสเป็นอันมาก ทรงตั้งทำร้ายและฆ่าฟันชาวฝรั่งเศสเป็นจำนวนมาก<sup>๒</sup> จึงเท่ากับเป็นการยุติสัญญาต่าง ๆ ที่ได้ทำไว้ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์

ในสมัยรัตนโกสินทร์ สนธิสัญญาเบาว์ริงที่ประเทศไทยทำกับอังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๓๘๘ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเว้นการใช้กฎหมายและศาลไทย

<sup>๑</sup> สมจิต อนุমানราชชน, การทูตของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยา, (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, ๒๔๕๓), หน้า ๑๔๑.

<sup>๒</sup> ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ ๘๑ จดหมายเหตุเรื่องการจลาจลเมื่อปลายแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช, (พระนคร: โรงพิมพ์ครุสภา, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓.

ให้แก่อังกฤษซึ่งขณะนั้นเป็นประเทศมหาอำนาจในยุโรปและเอเชีย เมื่ออังกฤษได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทย ชนชาติยุโรปอื่น ๆ ก็พากันเรียกร้องสิทธิอันนี้บ้าง ประเทศไทยจึงต้องยอมให้ทุกประเทศ "ในที่สุดคนอเมริกัน ฝรั่งเศส เคนมาร์ก ปอร์ตุเกส ฮอลันดา เยอรมัน สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม อิตาลี ออสเตรเลีย ฮังการี สเปน และรัสเซีย แม้แต่ญี่ปุ่นซึ่งเป็นชาวตะวันออกแท้ ๆ ก็พากันได้สิทธิพิเศษไม่ต้องขึ้นศาลไทยกันทั้งสิ้น"<sup>๑</sup>

#### ขอบบพรองของกฎหมายและศาลไทย

หลักใหญ่ของประเทศตะวันตกในการทำสนธิสัญญากับทุกประเทศในทวีปเอเชีย ก็คือ การค้าเสรี การเสียภาษีอากรตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา และ ความคุ้มครองของกงสุลภายใต้อำนาจกฎหมายของชาติตน ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ในเอเชียที่ทำสนธิสัญญากับประเทศในยุโรปจึงต้องเสียเปรียบในเรื่อง ภาษีอากร และ เรื่องกฎหมายและศาล ในเรื่องกฎหมายและการศาลจะโทษชาวตะวันตกฝ่ายเดียวก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะระบบกฎหมายและสภาพศาลของทุกประเทศในเอเชียมีขอบบพรองมากจนชาวต่างประเทศไม่สามารถยอมรับได้ ในขณะที่ระบบกฎหมายและศาลของประเทศในทวีปยุโรปได้จัดอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ดีแล้ว ประเทศไทยต้องยอมรับความจริงในข้อที่ว่า หลักประกันความปลอดภัยทางกฎหมายของเรายังไม่เพียงพอ ระบบกฎหมายและศาลไทยยังล้าหลัง สับสนอยู่มาก กฎหมายตราสามดวงที่ชำระในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มิได้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายตามหลักประมวลกฎหมายของยุโรป เป็นเพียงการรวบรวม

<sup>๑</sup>ฟรานซิส บีแซร์, เรื่องเกิม, หน้า ๑๐.

กฎหมายแก้ไขให้ถูกต้องมากขึ้นแต่ยังคงมีลักษณะเป็นวรรณกรรมที่มีความยาว ๔๑ เล่ม ซึ่งยากที่จะย่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในศาลได้

เนื่องจากกฎหมายและการศาลเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงกันมาก เพราะศาลก็คือสถาบันที่ใช้กฎหมายในทางปฏิบัตินั่นเอง และการปฏิบัติของศาลนี้เองที่ทำให้ชาวต่างประเทศรังเกียจศาลไทย เลยรวมรังเกียจกฎหมายไทยด้วย ในที่นี้จึงขอกล่าวทั้ง ๒ เรื่องด้วยกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าการขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาวตะวันตกนั้นมีเหตุผลสมควรเพียงใด (๖)

เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างกฎหมายและศาลแล้ว กฎหมายไทยมีข้อกำหนดน้อยกว่าศาลโดยทั่วไปกฎหมายไทยเหมาะสมกับสังคมและประชาชนชาวไทยในขณะนั้นแล้ว เซอร์ จอห์น เบาริง ราชทูตอังกฤษที่เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยใน พ.ศ. ๒๓๘๘ ได้ยอมรับว่า โดยส่วนรวมแล้วกฎหมายไทยดีกว่ากฎหมายจีน แต่ข้อกำหนดของกฎหมายอยู่ที่ว่า กฎหมายไทยยังไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้แก่ชาวต่างชาติ เพราะในประเทศซึ่งปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช บางครั้งพระราชปรารภจะเข้าแทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย เซอร์ จอห์น เบาริง ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อำนาจที่เข้าแทรกแซงในการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายนั้นมาจากราชตระกูลบาง จากผู้มีตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลสูง ๆ บาง<sup>๒</sup> การที่อำนาจนิติบัญญัติของไทยไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอนี้ทำให้รัฐบาลต่างประเทศตะวันตกเกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้รับความยุติธรรมจากตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง

*New courtship was supposed to be also courtship with the people.*

<sup>๑</sup> Ernest Young, The Kingdom of the Yellow Robe, (London: Archibald Constable, 1907), p. 225.

<sup>๒</sup> John Bowring, op. cit., Vol. I, p. 170.

ข้อกำหนดของกฎหมายไทยอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกำหนดการลงโทษ ที่รุนแรง ทารุณ จนชาวต่างประเทศเห็นว่าป่าเถื่อน แม้แต่คนไทยเองก็เห็นว่า เป็นสิ่งที่ทารุณน่าสยงกลัว เช่น ผู้คิกกบดอราชบัลลังก์ โจรลักทากรกเพื่อ ฆ่าเอาเครื่องประดับ โจรปล้นพระนคร พระบรมราชวัง คลังหลวง วัดและ ทำทารุณกรรมต่อพระสงฆ์ บิคามารดา หรือเจ้าของทรัพย์สิน ต้องได้รับการลง โทษกรรม ๒๑ สถาน กล่าวคือ

"สถานหนึ่ง คือให้ต้อยกระบานสี่ตะเล็กลอกเสียแล้ว เอาคีม คีบก่อนเหล็กแดงใหญ่ใส่ลง ให้มันระหมองสี่ตะพลุ่งฟูขึ้นคั้งมอเคี้ยว สัมพะอุม สถานหนึ่ง คือให้ตักแต่หนึ่งจาระเบื้องหน้า ถึงไพรปาก เบื้องบนทั้งสองข้าง เป็นกำหนด ถึงหมวกหูทั้งสองข้าง เป็นกำหนด ถึงเกลียวคอชายผมเบื้องหลัง เป็นกำหนด แล้วให้มันกระหมวกผม เข้าทั้งสิ้น เอาทอนไม้สอดเข้าข้างละคนโยกถอน คลอนสั้น เพิกหนึ่งทั้งผมนั้นออกเสียแล้วเอากรวด ทรายหยาบขั้กระบานสี่ตะ ชำระให้ขาวเหมือนพรรณศรีสังข์...."<sup>๑</sup>

การที่กฎหมายไทยได้บัญญัติการลงโทษผู้กระทำผิดไว้รุนแรงนั้นควรมี เจตนา ซึ่งมีให้กระทำผิดมากกว่าจะเป็นการลงโทษจริงกึ่งที่บัญญัติไว้ กรมหลวง ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงอธิบายไว้ว่า คนชั้นเก่าบัญญัติโทษเอาไว้รุนแรงจริง แต่ไม่เคยปฏิบัติรุนแรงเท่าที่บัญญัติไว้เลย<sup>๒</sup> เซอร์ จอห์น เบาริง ได้ยอม

<sup>๑</sup>ประมวลกฎหมายตราสามดวง เล่ม ๔, (พระนคร: โรงพิมพ์ครุสภา, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๘.

<sup>๒</sup>กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปดจุบัน, เล่ม ๑, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, ๒๔๔๔), หน้า ๒.

รับว่าโทษประหารชีวิตอันเป็นโทษหนักที่สุดในทางปฏิบัติศาลไทยก็มีได้ใช้  
มาตรการอันนี้บ่อยนัก<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยยังมีความทารุณและ  
ความรุนแรงอยู่มาก ทั้งในสายตาคนไทยและคนต่างประเทศ นอกจากนี้  
โทษจำคุกที่ระบุไว้ในกฎหมายเดิมนั้นมิได้กำหนดจำนวนระยะเวลาของการ  
จำคุก เพราะเป็นที่เข้าใจกันว่า ถ้าถูกพิจารณาให้จำคุกแล้ว ก็ต้องจำ  
คุกไป เว้นไว้แต่พระเจ้าแผ่นดินจะได้ทรงพระกรุณา ก็นั้นศาลทั้งหลาย  
จึงต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลเสมอ

ที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นข้อกำหนดกฎหมายไทยจากสายตาชาวต่างประเทศ  
เป็นส่วนใหญ่ แต่ในรัชกาลต่อมาเมื่อประเทศมีความเจริญมากขึ้น จำนวน  
ชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขายเพิ่มขึ้น คดีความทั้งทางอาญาและแพ่งทวี  
จำนวนเป็นอันมาก ประเทศไทยจึงเห็นชอบพรองของกฎหมายไทยหลาย  
ประการ ซึ่งทำให้เกิดความต้องการที่จะปรับปรุงระบบกฎหมายไทยในรัชกาล  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชอบพรองของกฎหมายไทยใน  
สมัยหลังได้แก่

#### (๑) ความไม่เป็นระเบียบของกฎหมาย

การที่กฎหมายลักษณะเดียวกันและมีความเกี่ยวพันกันอย่างไรก็ดี  
ซึ่ต้องกระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่งนั้น ทำให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนิน  
ไปไม่สะดวกและล่าช้า คดีเป็นจำนวนมากค้างที่ศาล เพราะผู้พิพากษา  
ต้องเสียเวลาในการเปิดคนคุกกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้หมกก่อนที่จะพิจารณาคดี  
คดี เช่น บทบัญญัติของกฎหมายอาญาเป็นต้น แทนที่จะรวมไว้เป็นประมวล  
กฎหมายอย่างในปัจจุบัน เพื่อง่ายต่อการใช้ของผู้พิพากษากลับไปกระจัด  
กระจายอยู่หลายแห่ง เช่น ในลักษณะวิวาททำร้ายร่างกาย ลักษณะอาญา  
หลวง และพระราชบัญญัติที่ออกใช้ทีหลังเพื่อปราบปรามความผิดบางชนิด

<sup>๑</sup> John Bowring, op. cit., Vol. I, p. 173.



เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอั้งยี่ ร.ศ. ๑๑๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยหมิ่นประมาท ร.ศ. ๑๑๘ ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. ๑๑๖ เป็นต้น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เช่นเดียวกัน นอกจากจะอยู่ในบทพระไอยการลักษณะมรคก พระไอยการลักษณะกัณฑ์ พระไอยการเบ็ดเสร็จแล้ว ยังมีอยู่ในกฎหมายลักษณะลักพา ประกาศพระบรมราชโองการต่าง ๆ อีก เป็นต้น

(๒) ความล้าสมัยและความไม่เพียงพอของกฎหมายในการบังคับคดี ๙

เมื่อการกระหว่างประเทศเจริญมากขึ้น ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สอดคล้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการติดต่อค้าขาย ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งนั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสมรส การหย่าร้าง การรับมรดก การซื้อขาย การจำนอง การกัณฑ์ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไม่สามารถควบคุมความเจริญของการค้าพาณิชย์และสังคมในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และในรัชกาลต่อ ๆ มาได้ กฎหมายบางมาตรากลายเป็นล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เช่น พระไอยการลักษณะมรคก เป็นต้น ใ้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการรับมรดกไว้อย่างโบราณเยี่ยงยาวโดยไม่สมควร เช่น การใช้หลักการรักษานับถือเจ้าของมรดกเป็นสำคัญ การทำพินัยกรรมต้องมีพยานรู้เห็น เป็นจำนวนมากน้อยตามลำดับศักดิ์คินา การแบ่งมรดกต้องมีส่วนหนึ่งที่ยกให้แก่ หลวงซึ่งเรียกว่า ภาคหลวง<sup>๑</sup> กฎหมายลักษณะฉ้อฉลไม่มีมีการกล่าวถึงการรับเลี้ยงบุตรบุญธรรมภายหลังจากการหย่าร้าง เป็นต้น พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ได้ทรงยอมรับความบกพร่องของกฎหมายแพ่งของไทยไว้ว่า "ในเรื่องข้อความ

<sup>๑</sup>ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ปาฐกถาเรื่องกฎหมายสมัยอยุธยา, (พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิลพร, ๒๕๑๐), หน้า ๓๘.

ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลายนั้น ข้าพระพุทธเจ้ารับว่ากฎหมายของเรา  
บกพร่อง"<sup>๑</sup>

ส่วนกฎหมายพาณิชย์ เช่น กฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท ตัวเงิน และ  
เช็ค นั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยเลย เพราะเรื่องการค้าพาณิชย์แบบมี  
หุ้นส่วนบริษัทนั้น เป็นการ คาลักษณะใหม่ซึ่งไม่เคยมีในการค้าของไทย บทบัญญัติ  
ที่เกี่ยวกับการเข้าหุ้นทำการค้าเท่าที่มีในพระไอยการเบ็ดเสร็จเป็นเพียงการ  
กำหนดให้แบ่งกำไรกันโดยข้อสัตย์ระหว่างผู้เข้าหุ้นทำการค้ากันเท่านั้น

ความบกพร่องของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สู้จะเป็นที่เดือดร้อนแก่  
พ่อค้าประชาชนชาวไทยนัก แต่ก่อความลำบากให้แก่พ่อค้าชาวตะวันตกซึ่ง  
คุ้นเคยกับการประกอบการค้าชายภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
พ่อค้าตะวันตกได้แสดงความต้องการอย่างมากที่จะให้รัฐบาลไทยมีกฎหมาย  
ที่ควบคุมการค้าพาณิชย์แบบต่างประเทศ เช่น สมาคมส่งสินค้าเข้าแห่งสยาม  
(Siam Importers Association) เป็นต้น ได้ทำหนังสือมายังคณะ  
กรรมการร่างประมวลกฎหมายเพื่อให้พิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยการลง  
ทะเบียนหุ้นส่วนและบริษัท เพื่อป้องกันการคดโกงและทั้งยังเป็นกรยก  
ระดับกฎหมายของประเทศ ในส่วนพาณิชย์ให้อยู่ในระดับกฎหมายสมัยใหม่  
ของยุโรปด้วย<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวง  
ยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข ร ๕ บ ๒/๒๗ ลายพระราชหัตถ์เลขา  
กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>๒</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสารกระทรวง  
ยุติธรรม หนังสือของสมาคม Siam Importers ถึงนายปลากู

ศาลไทยนั้นมีข้อกำหนดหลายอย่างด้วยกัน ตั้งแต่ความไม่เรียบร้อยและความสกปรกของศาล ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของศาล ซึ่งก่อให้เกิดระบบการให้สินบนแก่ผู้พิพากษา การให้สินบนของศาลไทยมีมานานจนประชาชนเคยชินและเห็นว่าการให้สินบนเป็นเรื่องธรรมดาของศาล ทั้งนี้พยานเท็จและผู้พิพากษาकिनสินบนจึงเป็นอุปสรรคในการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม<sup>๑</sup> นอกจากนี้การมีหน่วยงานในการพิจารณาคดีมากเกินไปทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินคดี กล่าวคือ ในการพิจารณาคดีของศาลไทยนั้นมีวิธีการเป็นลำดับขั้นคือ มีกรมรับฟ้อง ลูกขุน และผู้ปรับ กรมรับฟ้องมีหน้าที่นำเรื่อง เสนอลูกขุนซึ่งเป็นกรมหนึ่งต่างหาก เมื่อลูกขุนตรวจและรับฟ้องแล้วจะส่งเรื่องไปยังศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ศาลมณฑลไทย ศาลกลาโหม และศาลกรมท่า อันเป็นศาลที่มีระลาการชำระคดีแล้วแต่ว่าความนั้นจะอยู่ในเขตของศาลใด เมื่อศาลชำระความเสร็จจะส่งไปให้ลูกขุนตัดสินชี้ขาดถูกผิดและลูกขุนจะส่งไปให้ผู้ปรับวางบทปรับอีกต่อหนึ่ง<sup>๒</sup> จำเลยไม่ยอมถูกขังในเรือนจำเป็นเวลานานเพื่อรอการพิจารณาของศาล และมีบ่อยครั้งที่โจทก์ตายไปก่อนนานแล้วหรือหาตัวโจทก์ไม่พบ<sup>๓</sup>

อนึ่ง ศาลไทยก่อนได้รับการปฏิรูปในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมดังเช่นศาลทุกศาลในปัจจุบันนี้ กล่าวคือ ศาลต่าง ๆ มีสังกัดที่แตกต่างกัน เช่น ศาลในหัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับสมุหนายก ศาลในหัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม

<sup>๑</sup> Ernest Young, op. cit., p. 223.

<sup>๒</sup> พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติปัจจุบัน, (พระนคร. โรงพิมพ์ลูทโซ, ๒๔๔๔), หน้า ๑๕๓-๔.

<sup>๓</sup> Ibid, p. 224.

ศาลของหัวเมืองชายทะเลขึ้นอยู่กับกรมท่า เป็นต้น ในกรุงเทพมหานครนั้นอำนาจในการตั้งศาลอยู่ที่เจ้ากรมแต่ละกรม ส่วนศาลในหัวเมืองอำนาจในการตั้งศาลอยู่ที่เจ้าเมืองหรือกรมการเมือง การมีสังกัดศาลมีแตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้เกิดการล่าช้าในการพิจารณาคดี และยังเกิดความไม่ยุติธรรมด้วย เพราะส่วนมากแล้วศาลที่จำเลยเป็นคนในสังกัดกรมมักจะเข้าข้างจำเลยอยู่เนื่อง ๆ และนอกจากนี้การยอมให้ฝ่ายบริหารเข้าเกี่ยวข้องในเรื่องตุลาการ มักทำให้การพิจารณาคดีไม่ดำเนินไปตามสมควรอีกด้วย

การที่กฎหมายและศาลไทยมีสภาพดังกล่าวนี้นี้ ทำให้ประเทศตะวันตกที่ทำสนธิสัญญากับไทย เกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้รับความยุติธรรมเพียงพอ จึงได้ขอสิทธิพิเศษทางกฎหมายและการศาล ประเทศไทยต้องยินยอมให้ตามข้อเรียกร้องพิเศษนั้นเพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้ ความบกพร่องของกฎหมายไทยนี้เป็นสิ่งบดบังความเจริญแห่งวัฒนธรรมและประเพณีอื่น ๆ ของประเทศอื่นทำให้ชาวต่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยป่าเถื่อน สมดังคำกล่าวของเซอร์ จอห์น เบาริง ซึ่งให้ความสำคัญแก่กฎหมายไว้ว่า

"กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่ท่ามกลางความรุ่งเรืองสูงสุด และเป็นพยานหลักฐานทางภาคปฏิบัติของ文明อารยธรรม และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ"<sup>๑</sup>

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระตระหนักดีถึงความบกพร่องของกฎหมายไทย ดังนั้นพระองค์จึงทรงปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และความยุติธรรมให้เหมาะสมกับประเทศ

<sup>๑</sup> John Bowring, op. cit., p. 173.

การปรับปรุงกฎหมายสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างซึ่งแตกต่างจาก ๓ รัชกาลต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ หลังจากทำสนธิสัญญาเบาริงแล้ว ประเทศไทยได้มีความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น ได้เปิดรับแนวความคิดใหม่ ๆ จากประเทศตะวันตกหลายอย่าง ประเพณีไทยบางอย่างกลายเป็นเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับประเทศขณะนั้น ซึ่งต้องการทำตนให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ในค่านกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงเค้าโครงของกฎหมายไปบ้างโดยถือหลักความยุติธรรมเป็นสำคัญแทนขอบัญญัติแห่งพระธรรมศาสตร์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความก้าวหน้ามาก พระองค์ทรงเห็นว่ากฎหมายของมนูสาราจารย์ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจในสมัยพระองค์และสมัยต่อไปแล้ว' พระองค์จึงได้ทรงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันในสมัยของพระองค์

การปรับปรุงกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นไปในทำนองการแก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นเรื่อง ๆ ไป มิได้แก้ไขระบบกฎหมายทั้งหมด ดังนั้นการแก้ไขจึงเป็นไปทางด้านการแก้ไขประเพณีวัฒนธรรมโบราณที่ไม่เหมาะสมกับสังคมในสมัยพระองค์โดยการออกกฎหมายประกาศ หรือพระราชบัญญัติ กฎหมายใหม่ที่พระองค์ทรงประกาศใช้โดยส่วนใหญ่แล้วอาศัยหลักยุติธรรมตามแบบกฎหมายตะวันตก เช่น เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ได้มีพระราชบัญญัติซื้อขายเม็ยซึ่งให้สิทธิสตรีมากกว่าเดิม คือ สามี่จะขายภริยาโดยที่มิได้รับความยินยอมจากภริยาไม่ได้

---

Lingat, "Evolution of the Conception of Law in Burma and Siam", Journal of Siam Society, (XXXVIII pt. I), p. 31.



พระราชบัญญัติมรดกและสินสมรส พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ซึ่งให้เสรีภาพแก่หญิง และชายที่รักใคร่พึงใจกัน มีใจตามใจบิดามารดาของหญิงชายตั้งแต่ก่อน ประกาศถึงกระสุนทางเสด็จพระราชดำเนิน ประกาศกำหนดอำนาจเจ้าบ้าน และพนักงานในการจับกุม เป็นต้น

นอกจากการแก้ไขกฎหมายให้ทันต่อความเจริญ และการเปลี่ยนแปลง ของสังคมทางกานวัฒนธรรมแล้ว ยังมีการเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ทันต่อความ เจริญก้าวหน้าของการค้าและเศรษฐกิจในประเทศขณะนั้นอีกด้วย มีประกาศ หลายฉบับที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการค้ากับต่างประเทศ เช่น ประกาศกำหนด ให้ชาขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ประกาศอนุญาตให้ทำการค้ากับฝรั่ง ประกาศให้ชาขายและรับจ้างทำการต่อคนนอกประเทศ พระราชบัญญัติให้ใช้ เหมียญเงินนอก เป็นต้น<sup>๑</sup>

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศและ พระราชกำหนดออกใช้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ฉบับ แต่ละฉบับแสดงให้ เห็นถึงความคึกคักก้าวหน้าทันสมัย<sup>๒</sup> และนำพระทัยที่เปี่ยมด้วยความเมตตา กรุณา ห่วงใยราษฎร แม้ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น ประกาศคนเล่นวาวให้ระวังสายป่าน ประกาศแนะนำเรื่องการก่อเตา ให้ถูกต้อง ประกาศเตือนผู้ที่ใช้อักษรผิดให้ถูกแบบ เป็นต้น

<sup>๑</sup> เสถียร ลายลักษณ์ (ผู้รวบรวม) ประชุมกฎหมายประจำศก (รัชกาลที่ ๔), (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๘).

<sup>๒</sup> Seni Pramroj, "King Monkut as a Legislator", Journal of Siam Society, (XXXVIII), p. 52.

แม้การปรับปรุงกฎหมายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเป็นเพียงการแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่การปรับปรุงนี้ได้เป็นการปูทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงพร้อมกันทุกส่วนอย่างสมบูรณ์ในทางกฎหมาย อันเป็นการยกเลิกวิธีการอย่างเก่าของกฎหมายไทย โดยสิ้นเชิงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย