

วิวัฒนาการของระบบศาลไทย และการปฏิรูปศาลในสมัยรัชกาลที่ 5

รศ.ณัฐพงศ์ โปษะบุตร*

ระบบศาลของไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยยังเป็นราชธานี โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ประสาทความยุติธรรมให้กับประชาชน ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น ได้มีการปรับปรุงระบบศาลโดยรับเอาแบบอย่างมาจากอินเดีย โดยอาศัยการวางรากฐานมาจากพรหมณ์ซึ่งรอบรู้ประเพณีการปกครองและพระธรรมศาสตร์ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาในประเทศไทย ทำให้เกิดพบกระทบต่ออธิปไตย และการดำรงเอกราชของไทยเป็นอย่างมาก ด้วยข้ออ้างว่าระบบกฎหมายและระบบศาลของไทยล้าสมัยไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ชาวต่างชาติได้

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 ไทยจำต้องทำสนธิสัญญาเบาริง¹ กับประเทศอังกฤษ ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งเป็นสิทธิที่เราต้องให้คนสัญชาติต่างประเทศหรือคนในบังคับต่างประเทศกระทำผิดในประเทศไทย ไม่ต้องขึ้นศาลไทย แต่ไปขึ้นศาลกงสุลหรือศาลต่างประเทศ ซึ่งใช้กฎหมายต่างประเทศตัดสินคดี นอกจากการทำสนธิสัญญากับอังกฤษแล้ว ไทยเรายังต้องจำยอมทำสนธิสัญญากับประเทศอื่นอีก 13 ประเทศ และต่อมาขยายไปถึงอาณานิคมของประเทศเหล่านั้นด้วย ซึ่งถือได้ว่าไทยเราได้เสียเอกราชทางศาลให้กับต่างชาติไป

แต่ด้วยพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเห็นว่าระบบศาลไทยจำต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้เป็นสากลและมีมาตรฐานทัดเทียมกับนานาประเทศ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับระบบศาลและกระบวนการยุติธรรมของไทย

* ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

¹ สนธิสัญญาเบาริง ข้อ 2 "...ถ้าคนในบังคับอังกฤษเกิดวิวาทกับคนอยู่ในบังคับไทย กงสุลกับเจ้าพนักงานฝ่ายไทยจะปรึกษาชำระตัดสิน ถ้าคนอยู่ในบังคับอังกฤษทำผิด กงสุลจะทำโทษตามกฎหมายอังกฤษ คนอยู่ในบังคับไทยทำผิด ไทยจะทำโทษตามกฎหมายไทย ถ้าคนอยู่ในบังคับไทยเป็นความกันเอง กงสุลไม่เอาธุระ คนอยู่ในบังคับอังกฤษเป็นความกันเอง ไทยไม่เอาเป็นธุระ"

ให้เป็นที่ยอมรับของต่างชาติ และสามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของต่างชาติได้
ในระยะเวลาต่อมา

ระบบศาลและการพิจารณาคดีในสมัยกรุงสุโขทัย

ไม่ปรากฏหลักฐานว่าสุโขทัยมีโรงศาลอย่างเช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือในปัจจุบัน มีแต่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ประสาทความยุติธรรม (The King is the Founder of Justice) พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการด้วยพระองค์เอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์หรือถวายฎีกาด้วยตนเอง ดังข้อความในศิลาจารึกที่ว่า “ปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่ง แขนวนไว้นั้น ไพรฟ้าหน้าปาก กลางข้างกลางเมืองมีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มักจกกล่าวถึง เจ้าถึงขุนบไว้ ไปส่นกระดิ่งอันท่านแขนไว้ว่พ่ขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สวนความแก่มนด้วยชื่อ ไพรในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” การตัดสินคดีโดยพระมหากษัตริย์ โดยให้ราษฎรมาถวายฎีการ้องทุกข์ด้วยตนเองนั้น เป็นหลักที่ใช้อยู่ทั่วไปในสมัยนั้น ปรากฏในพงสาวดารว่าพระเจ้าแผ่นดินเขมรได้เสด็จออกชำระความราษฎรด้วยพระองค์เองมิได้ขาดที่เป็นอย่างนั้นได้ เพราะจำนวนประชาชนมีจำนวนน้อย คดีความจึงมีไม่มาก

นอกจากนี้ยังมีข้อความในศิลาจารึกอีกตอนหนึ่งว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน พิเลศผดแผกแผกกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักบ่มักผู้ช่อน เห็นข้าวท่านบ่ใคร่พิน เห็นสินท่านท่านบ่ใคร่เดือด” ความในจารึกนี้แสดงให้เห็นว่า ในสังคมสมัยสุโขทัยนั้น ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือฐานะใดย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้เป็นตุลาการจะต้องไต่สวนให้ได้ความจริง (สวนดูแท้แล้) แล้วจึงตัดสินคดี (แล่งความ) ด้วยความเป็นธรรมและซื่อตรง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเห็นแก่อำิสสินจ้าง ที่มีผู้นำนามาหีบยื่นให้

ระบบการพิจารณาในสมัยสุโขทัยนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อความในศิลาจารึกดังกล่าว ทำให้สันนิษฐานได้ว่าน่าจะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) คือ พระมหากษัตริย์หรือตุลาการผู้ทำหน้าที่ตัดสินคดีจะเป็นผู้ทำการสอบสวน โจทก์จำเลยหรือผู้เป็นพยานในคดีด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ความจริงว่าใครผิดใครถูกแล้วก็ตัดสินตามข้อเท็จจริงนั้นด้วยความยุติธรรม

ระบบศาลและการพิจารณาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา

สังคมในสมัยกรุงศรีอยุธยามีความซับซ้อนกว่าสมัยสุโขทัย จึงจำเป็นต้องมีระบบการศาลที่ละเอียดพิสดารมากขึ้น สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาจึงได้ให้พรหมณ์บุโรหิตที่เชี่ยวชาญในการปกครองบ้านเมืองและวางแบบแผนพระราชพิธีเป็นผู้ตราตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นพระราชกำหนดบทพระอัยการ โดยได้นำพระธรรมศาสตร์มาเป็นต้นแบบในตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้น

ส่วนระบบศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นมีการตั้งโรงศาลขึ้น เพื่อทำหน้าที่ชำระความโดยเอาแบบอย่างมาจากอินเดียมาประสมกับแบบไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวถึงการศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาไว้ตอนหนึ่งว่า

“วิธีพิจารณาและพิพากษาคดีในประเทศสยามตามแบบครั้งกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ยังใช้ต่อมาในกรุงรัตนโกสินทร์จนกระทั่งตั้งกระทรวงยุติธรรมในรัชกาลที่ 5 เป็นวิธีแปลกที่เอาแบบอินเดียมาประสมกับแบบไทย ด้วยความฉลาดอันพึงเห็นได้ในเรื่องนี้ก็อย่างหนึ่งจึงเป็นประเพณีที่ไม่เหมือนในประเทศอื่นคือใช้บุคคลสองจำพวกเป็นพนักงานตุลาการจำพวกหนึ่งเป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศ ซึ่งเชี่ยวชาญนิติศาสตร์เรียกว่าลูกขุน ณ ศาลหลวงมี 12 คน หัวหน้าเป็นพระมหाराชครูบุโรหิต 1 คน พระราชครูมหิธร 1 คน ถือศักดินาเท่าเจ้าพระยา ทำหน้าที่ของลูกขุน ณ ศาลหลวงสำหรับชี้บทกฎหมาย แต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุกอย่างขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นไทย

การพิจารณาและพิพากษาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งเป็นหลายหน้าที่ให้หลายหน่วยงานทำร่วมกัน เริ่มจากกรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ ผู้ปรับ กล่าวคือ กรมรับฟ้องเป็นกรมต่างหากมีหน้าที่รับฟ้องจากผู้เดือดร้อนทางอรรถคดี กรมรับฟ้องนำฟ้องเสนอลูกขุนที่เป็นกรมต่างหาก เมื่อลูกขุนตรวจฟ้อง กรมรับฟ้องก็จะส่งฟ้องไปยังศาลต่างๆ ที่แยกย้ายสังกัดกรมต่างๆ ศาลใดศาลหนึ่งแล้วแต่คดีจะอยู่ในอำนาจของศาลใด เช่น ศาลกรมเวียง (นครบาล) ศาลกรมวัง ศาลกรมนา เป็นต้น แต่ละศาลจะมีตระลาการที่พิจารณาได้สวนอรรถคดีเป็นของตนเอง โดยมีลูกขุนและผู้ปรับอยู่ในกรมอื่นอีกต่างหากทำหน้าที่ชี้ขาดโดยวางบทกฎหมายและปรับไหมพินัยรวมกันอยู่”

ต่อมาในสมัยพระเจ้าทรงธรรมได้มีการตรากฎหมายวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรมขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2165 เรียกว่า “พระธรรมนูญ” มีศาลที่พิจารณาคดีต่างๆ 14 ประเภทสังกัดอยู่กับกรมต่างๆ ตามระบบการศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วคดีเป็นอันเสร็จเด็ดขาดไม่มีการฟ้องร้องระหว่างคู่ความเดิมในศาลสูงอีก

ยกเว้นคู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ตระลาการหรือพยานที่เกี่ยวข้องกับคดีกระทำมิชอบ อาจฟ้องร้องกล่าวหาต่อศาลหลวงนับว่าเป็นความอุทธรณ์ รวมทั้งราษฎรอาจทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้บ้างแล้วแต่กรณี

ต่อมาในสมัยพระเจ้าปราสาททอง ได้มีการตราพระอัยการลักษณะอุทธรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ.2176 เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาคดีในศาลความอุทธรณ์ที่คู่ความฟ้องร้องกล่าวหาตระลาการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายยุติธรรม

ศาลในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ศาลในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ศาลทำหน้าที่ชำระความหรือสืบพยานหลักฐานเท่านั้น เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วต้องส่งไปให้ผู้ขุน ณ ศาลหลวงตัดสิน และให้ผู้ปรับทำการปรับกฎหมายและวางบทกำหนดโทษอีกชั้นหนึ่ง ศาลจึงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับกรมต่างๆ และมีอำนาจพิจารณาคดีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกรมนั้นๆ เช่น ศาลนครบาลขึ้นกับกรมนครบาล มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตนครบาล ศาลกรมนาขึ้นกับกรมนาพิจารณาคดีเรื่องนา ศาลกรมวังพิจารณาคดีที่จำเลยเป็นผู้ที่รับราชการในวัง ศาลธรรมการขึ้นกับกรมธรรมการพิจารณาคดีพระสงฆ์ ทำผิดพระวินัย ศาลมรดกพิจารณาคดีมรดก ศาลสรรพากรพิจารณาคดีเกี่ยวกับภาษีอากร เป็นต้น ศาลเหล่านี้มีตระลาการทำหน้าที่ในการสืบพยานและพิจารณาคดี ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีอยู่ประมาณ 16 ศาล คือ ศาลนครบาล ศาลแพ่งเกษม ศาลแพ่งกลาง ศาลกรมวัง ศาลอาญานอก ศาลอุทธรณ์กรมมหาดไทย ศาลกรมนา ศาลกรมท่ากลาง ศาลกรมท่าซ้าย ศาลกรมท่าขวา ศาลต่างประเทศ ศาลราชตระกูล ศาลมรดก ศาลสรรพากร ศาลธรรมการ และศาลฎีกา

การปฏิรูปทางการศาลในสมัยรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอัจฉริยภาพในการปกครองประเทศเป็นอย่างยิ่ง ด้วยทรงรอบรู้ระเบียบการปกครองประเทศ ทั้งในส่วนสืบทอดมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาอีก ทั้งยังทรงมีวิสัยทัศน์อันกว้างไกลในการรับและนำความเจริญสมัยใหม่ที่ทรงพบจากการเสด็จประพาสต่างประเทศ ทรงนำความเจริญดั้งเดิมของไทยและความเจริญแบบใหม่นั้นมาผสมผสานกันได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของประเทศในขณะนั้นอันเป็นที่มาของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้แก่ ปัญหา

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ชาวต่างชาติผู้เข้ามามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประเทศไทยใช้เป็นข้ออ้างและใช้เป็นข้อต่อรองตลอดจนเป็นเหตุแห่งการบีบบังคับให้ไทยต้องยอมทำสัญญาทางพระราชไมตรีด้วย ดังนั้นนับแต่เสวยราชสมบัติจึงทรงตระหนักถึงปัญหาอันสำคัญนี้ และทรงตั้งพระราชหฤทัยในการแก้ไขปัญหานี้มาแต่แรก อันจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน ความตอนหนึ่งว่า “การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้เปรียบเสมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลิงและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ....เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกองขึ้นกระดานเป็นใหม่ให้เป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องบริหารจัดการโดยเร็วหาไม่ก็ต้องจมลง...”

การดำเนินการปฏิรูปศาล

การปฏิรูปศาลเริ่มจากการสร้างอาคารศาลยุติธรรม โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินมาวางศิลาฤกษ์ เนื่องในโอกาสที่กรุงเทพมหานครมีอายุครบ 100 ปี เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2424 เพื่อรวบรวมศาลทั้งหมดมารวมไว้ในที่เดียวกัน

จากนั้นได้ทรงจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 มีนาคม ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2534) มีพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ (กรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฎ์) เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพระองค์แรก และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบรวมศาลที่มีอยู่หลายแห่งและกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทรงจัดตั้งศาลสถิตยุติธรรมขึ้นในกรุงเทพฯ ประกอบด้วย ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลพระราชอาญา ศาลแพ่ง ศาลต่างประเทศ และศาลโปริสสภา ส่วนในหัวเมืองก็มีศาลหัวเมืองแบ่งออกเป็น 3 ศาลคือ ศาลมณฑล ศาลเมืองและศาลแขวง

ต่อมาในรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบ้างเพื่อความเหมาะสม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2478 จึงได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลและอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลและผู้พิพากษา

ในปัจจุบันได้มีการแยกสำนักงานศาลยุติธรรมออกมาจากกระทรวงยุติธรรม เพื่อความอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณารรคดี ในส่วนของศาลยุติธรรมนี้ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงจากเดิมไปอย่างมาก มีการแบ่งศาลยุติธรรมออกเป็น 3 ชั้น โดยมีการ

จัดตั้งศาลชั้นต้น เป็นศาลชำนาญพิเศษขึ้นหลายศาล ในศาลสูงก็มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาคขึ้นจำนวน 10 ศาล ศาลฎีกาที่เป็นศาลสูงสุดก็มีการแบ่งออกเป็นแผนกคดีต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะคดี ทั้งนี้เป็นผลพวงมาจากการวางรากฐานที่สำคัญที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำเนินการเมื่อครั้งปฏิรูปศาลในรัชสมัยของพระองค์

ในปีพ.ศ. 2553 เป็นปีที่เวียนวาระครบรอบ 100 ปี ของการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราชของปวงชนชาวไทย จึงเป็นวาระที่ชาวไทยทั้งมวลจะได้ร่วมกันแสดงความจงรักภักดีและระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ท่านที่ทรงมีใน การวางรากฐานต่อระบบศาลและระบบกฎหมายไทยให้เจริญก้าวหน้ามาจนปัจจุบัน