

ปรีดี พนมยงค์ กับปัญหาเอกราช

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ*

เมื่อ พ.ศ. 2482 รัฐบาลสยามภายใต้นายกรัฐมนตรี พล.ต. หลวงพิบูลสงคราม ได้ประกาศให้วันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันชาติ จากนั้น ก็ได้ออกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ให้เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย นอกจากนี้ ในโอกาสวันชาติ พ.ศ. 2482 นี้ ก็ได้มีการขยายถนนราชดำเนินให้กว้าง และ เริ่มก่อสร้างอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย โดยทำพิธีวางศิลาฤกษ์ในวันเดียวกัน และที่น่าสนใจก็คือ ในโอกาสวันชาติที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ได้มีการ เน้นการฉลองความเป็น ‘เอกราชบริบูรณ์’ ควบคู่ไปกับการฉลองวันชาติด้วย ดังจะเห็นได้จากเอกสารของทางราชการได้เรียกโอกาสการฉลองนี้ว่าเป็น ‘อภิลักขิตสมัยแห่งงานเฉลิมฉลองวันชาติและสนธิสัญญา’ และในคำแถลง ของนายกรัฐมนตรีทางวิทยุกระจายเสียงในวันนั้น ได้มีข้อความเน้นถึงความ เรื่องสนธิสัญญาว่า

* ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

...สนธิสัญญากับนานาชาติประเทศ ซึ่งได้ผูกมัดมิให้
ชาติของเราสร้างความเจริญขึ้นได้ตามใจเรามาก
นักหนานั้น ได้เป็นผลสำเร็จลงด้วยความไม่ตรีจิตต์
อันดีของนานาชาติ เราได้เอกราชทางการศาลสามารถ
ที่จะตัดสินอรรถคดีได้ โดยมีต้องให้นานาชาติเข้ามา
เกี่ยวข้องแทรกแซง เราสามารถที่จะขึ้นพิกัดอัตรา
ภาษีเข้าได้ตามควรแก่ความพอใจของเราเอง เรา
สามารถที่จะออกกฎหมายทุกชนิดเพื่อให้พี่น้องชาว
ไทย มีอาชีพสมกับที่เป็นชาติเอกราชนั้นได้ และใน
ที่สุดเราก็ได้ฉลองสนธิสัญญาของเราด้วยความภาค
ภูมิใจ

(สุนทรพจน์นายกรัฐมนตรี 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482
: 19-20)

รัฐบาลของหลวงพิบูลสงครามนั้น ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลของชาวคณะ
ราษฎรรุ่นใหม่และน่าที่จะเข้าข่าย ‘รัฐบาลปฏิวัติในความหมายของหลวงวิจิตร-
วาทการ’ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2533 : 221) การที่รัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญ
กับความเป็นเอกราชบริบูรณ์ ดูเหมือนว่าจะสอดคล้องกับสิ่งที่น่าสังเกตอีก
ประการหนึ่งก็คือในคำแถลงของคณะราษฎรในการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน
พ.ศ. 2475 นั้นได้ประกาศให้หลักเอกราช เป็นข้อที่ 1 ในหลัก 6 ประการ
ซึ่งมีข้อความว่า “จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชใน
ทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ให้มั่นคง” การให้
ความสำคัญต่อความเป็นเอกราชในอันดับแรกเช่นนี้ คงไม่ใช่เรื่องบังเอิญ
จากกรณีนี้ในบทความนี้จึงจะชี้ให้เห็นว่า มีความเข้าใจและการตีความที่แตก
ต่างกันต่อปัญหาเอกราช ในระหว่างผู้นำในระบอบเก่าและกลุ่มผู้นำคณะราษฎร
โดยกลุ่มผู้นำคณะราษฎรน่าจะให้ความสำคัญแก่เรื่องเอกราชอธิปไตยไม่สมบูรณ์

มากกว่าผู้นำในระบบเดิม¹ และในฐานะที่ปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นหัวหน้าคณะราษฎรสายพลเรือน และเป็นผู้ร่างหลักหกประการดังกล่าว บทความนี้จึงจะต้องศึกษาความคิดเรื่องเอกราชของปรีดี ในฐานะตัวแทนที่มีบทบาทของกลุ่มผู้นำใหม่หลังการปฏิวัติ 2475 เช่นกัน

1. ปัญหาเอกราชในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ปัญหาเอกราชของสยามนั้น เริ่มต้นมาตั้งแต่การที่กษัตริย์สยามต้องยอมลงนามในสัญญาบาวริงกับอังกฤษในเดือนเมษายน พ.ศ. 2398 โดยที่สัญญานี้เป็นสัญญาไม่เสมอภาค เพราะสยามจำต้องยอมรับในความเหนือกว่าแห่งแสนยานุภาพของจักรวรรดินิยมอังกฤษ จึงได้ยอมให้อังกฤษได้รับสิทธิพิเศษทางด้านการศาลในสยาม คือให้ชาวอังกฤษและคนในบังคับอังกฤษ เมื่อกระทำความผิดไม่ต้องขึ้นศาลสยาม หากแต่จะต้องพิจารณาคดีในศาลกงสุลที่อังกฤษจะจัดตั้งขึ้น ยิ่งกว่านั้นยังต้องยกเลิกภาษีทุกชนิดแก่สินค้าอังกฤษ นอกจากภาษีสินค้าเข้าซึ่งเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 3 และยังต้องปฏิบัติตามต่ออังกฤษในฐานะ ‘ชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง’ เงื่อนไขของสัญญายังระบุด้วยว่า การบอกเลิกสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย ซึ่งหมายถึงว่าฝ่ายสยามจะดำเนินการใด ๆ เพื่อเลิกสัญญานี้ ฝ่ายเดียวมิได้

จะเห็นได้ว่า สนธิสัญญาบาวริงเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพราะบังคับเอาจากสยามฝ่ายเดียว แต่กระนั้นก็ได้กลายเป็นต้นแบบที่ประเทศตะวันตกทั้งหลายทำกับรัฐบาลกษัตริย์สยาม ที่สำคัญก็เช่น การลงนามในสัญญากับสหรัฐฯ และฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2399 โปรตุเกส พ.ศ. 2402 เนเธอร์แลนด์ พ.ศ. 2403 รัสเซีย พ.ศ. 2405 ออสเตรีย-ฮังการี พ.ศ.

¹ ต้องขอขอบคุณ กนิษฐา ชิตช่วง และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่ได้ให้คำปรึกษาแลกเปลี่ยนเป็นอย่างมากในประเด็นเรื่องคณะราษฎรและปัญหาเอกราชของสยาม แต่กระนั้นความบกพร่องหรือความไม่ชัดเจนใด ๆ ที่นำเสนอในบทความนี้ ย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ผู้เดียว

2412 ต่อมารัสเซียก็ลงนามในสัญญาลักษณะเดียวกันกับสยามใน พ.ศ. 2442 และแม้แต่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกเช่นญี่ปุ่น ก็ได้ทำสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามในแบบเดียวกับตะวันตกในปี พ.ศ. 2441 ในการที่สยามทำสัญญาเสียเปรียบกับอังกฤษแล้ว ยังยอมทำสัญญาเสียเปรียบกับประเทศอื่นอีกเช่นนี้ ได้รับการอธิบายจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (2504 : 326) ด้วยเหตุผลที่แปลกว่า

ข้อนี้เป็นด้วยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ถ้าทำสัญญาเช่นนั้นกับชาติหนึ่งชาติใดแต่ชาติเดียว ฐานะของประเทศสยามก็จะเหมือนอยู่ในการจับจองของชาตินั้น ถ้าทำให้เหมือนกันเสียหลายชาติ แม้เสียเปรียบในข้อสัญญา ก็ได้เปรียบที่เป็นอิสรภาพมั่นคง

แต่สนธิสัญญาเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาเอกราชในทัศนะของผู้นำคณะราษฎรถึง 3 ประการตามที่ระบุไว้ในข้อแรกของหลักหกประการ นั่นคือเอกราชทางการศาล ทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง ซึ่งสามารถประมวลได้ดังนี้

ปัญหาเอกราชในทางการศาล

ปัญหาเอกราชในทางการศาล ก็คือสิ่งที่เรียกว่า ‘สิทธิสภาพนอกอาณาเขต’ (Extraterritoriality) ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษที่ชาวต่างชาติ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นศาลของประเทศที่ตนพำนัก เมื่อกระทำความผิด คือไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายของประเทศนั้น แต่ใช้กฎหมายของประเทศตนเอง ขึ้นกับศาลกงสุลประเทศตนเอง (ทรงศรี อาจอรุณ 2506 : 81) โดยผู้ที่ได้รับสิทธินี้คือ บุคคลในคณะทูตหรือผู้แทนของประเทศ และบุคคลที่ขึ้นบัญชีเป็นคนในบังคับต่างชาติ เหตุผลสำคัญของปัญหาเอกราชในทางการศาลก็คือ

การที่ประเทศจักรวรรดินิยมหลายประเทศ ไม่ยอมรับหลักการของกฎหมายและศาลของประเทศสยามว่าจะให้ความเป็นธรรมได้เพียงพอ หรืออีกนัยหนึ่งชาวตะวันตกเห็นว่าจารีตของกฎหมายสยามที่ใช้อยู่ล้าหลังและไม่มีหลักเกณฑ์ซึ่งในขณะนั้น เป็นความจริงที่กฎหมายของสยามก็ยังไม่ได้มาตรฐานตามแบบตะวันตก เพราะไม่มีการแบ่งแยกเป็นแพ่งและอาญา ไม่มีการจัดหมวดหมู่และมีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันแก่ชาวตะวันตกได้ นอกจากนี้ ยังมีบทลงโทษที่ไม่ชัดเจน แต่กลับดูทารุณโหดร้ายผิดปกติวิสัย นอกจากนี้ ในด้านการศาลของสยามที่มีอยู่เดิมก็ยังสับสนมาก เพราะกรมกองหน่วยบริหารต่าง ๆ สามารถมีศาลของตนเองได้ (พัชรินทร์ เปี่ยมสมบุรณ์ 2516 : 37-44) แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า กฎหมายของสยามบังคับใช้กับบุคคลอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างราษฎรที่เป็นไพร่กับเจ้านายและขุนนาง แม้กระทั่งเซอร์จอห์น บาวริงก็ยังสะท้อนว่า ศาลและกฎหมายสยาม มิได้ให้หลักประกันเพียงพอ เพราะพระราชปรารภจะเข้ามาแทนที่ความยุติธรรม และเจ้านายและผู้มีอิทธิพลในสยาม มีอำนาจแทรกแซงในทางปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอยู่เสมอ (Bowring 1857 : 170) ด้วยเหตุเช่นนี้ อังกฤษและมหาอำนาจอื่น ๆ จึงต้องบังคับเอาสิทธิพิเศษทางการศาลเหนือประเทศสยาม

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการตีความเกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศ เพราะตามสัญญาบาวริง ฝ่ายสยามตีความว่า ‘คนในบังคับอังกฤษ’ หมายถึงคนอังกฤษที่เกิดในประเทศอังกฤษ มิได้หมายถึงชาวเอเชียที่มาจากอาณานิคมของอังกฤษ แต่ฝ่ายอังกฤษและฝรั่งเศสยืนยันให้ชาวเอเชียในอาณานิคม เช่น จาก อินเดีย พม่า ยองกง เขมร มลายู และ เวียดนาม เป็นคนในบังคับด้วย ซึ่งฝ่ายสยามก็จำต้องยอมตามนั้น โดยเฉพาะในกรณีของฝรั่งเศส ได้เรียกร้องให้ชาวเขมร ไม่ว่าจะอยู่ในสยามมานานเท่าไร หรือเพิ่งมาจากเขมร ให้เป็นคนในบังคับฝรั่งเศสเสมอ ทำให้ได้ยกเว้นจากการขึ้นศาลของสยาม (เพ็ญศรี ดูก 2542 : 167) กรณีนี้จึงโน้มนำให้ชาวจีนและชาวเอเชียทั้งหลายที่อยู่ในสยาม ต้องการเลี่ยงกฎหมายสยาม โดยการขอจดทะเบียนเป็นคนในบังคับต่างชาติแทบทั้งสิ้น เพราะนอกจากจะไม่ต้องขึ้นศาลสยามแล้ว ยังได้ยกเว้นไม่ต้องรับราชการทหาร และไม่ต้องเสียภาษี

รัฐูปการ ปรากฏว่า การเป็นคนในบังคับต่างชาติก็ง่ายและสะดวก เพราะเพียงแค่เอาหนังสือเดินทางมาแสดงเท่านั้น และยังปรากฏว่าคนในบังคับซื้อขายทะเบียนระหว่างกันอีกด้วย และในขณะเดียวกัน กองสุลของประเทศภาคีสมาชิกยังขยายสิทธิไปถึงลูกจ้างของตน รวมทั้งบุพการีและลูกหลานของลูกจ้าง โดยไม่ได้คำนึงว่าจะเป็นชาวสยามโดยกำเนิดหรือไม่

ปัญหาเอกราชทางเศรษฐกิจ

ไม่เพียงแต่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันด้านการศาลเท่านั้นที่ยังดำรงอยู่ ในด้านเศรษฐกิจนั้น ประเทศจักรวรรดินิยมก็มีสิทธิพิเศษตามสัญญาไม่เสมอภาค คือประเทศสยามถูกบังคับให้เก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละสามของราคาสินค้า แม้ว่าสมัชสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีการขอแก้ไขสนธิสัญญาให้สยามมีสิทธิเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ยังมีข้อกำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้อีกหลายประการ อีกทั้งจักรวรรดินิยมหลายประเทศยังมีสิทธิพิเศษอื่น ๆ อีก เช่น สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ และการเดินเรือ

ปัญหาเอกราชทางการเมือง

ในทางการเมือง จักรวรรดิอังกฤษและฝรั่งเศส ได้ใช้อิทธิพลทางการเมืองครอบงำสยาม ทั้งทางตรงและทางอ้อม เคยคุกคามให้สยามโอนดินแดนไปเป็นอาณานิคมของตน และยังเคยคุกคามที่จะยึดเอาสยามทั้งประเทศไปแบ่งปันเป็นอาณานิคมของสองประเทศ ปรากฏว่า มีข้อตกลงอังกฤษ-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1896 (พ.ศ. 2438) ซึ่งสยามไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้ตามข้อตกลงนี้ อังกฤษและฝรั่งเศสตกลงให้สยามเป็น “ประเทศกันชน” ระหว่างอาณานิคม 2 ประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อตกลงนี้มิได้ตัดสิทธิที่สองประเทศจะยกกองกำลังมายึดครองสยามได้

ประการต่อมา แม้ว่าอังกฤษและฝรั่งเศสจะไม่ได้ใช้อำนาจปกครองสยามโดยตรง เหมือนเช่นอาณานิคมของตน แต่ก็มิได้มีข้อตกลงโดยตรงกับสยามให้สยามจ้างคนอังกฤษหรือฝรั่งเศสมาเป็นที่ปรึกษา และมิใช่เป็นที่ปรึกษา

ธรรมดา แต่เป็นที่ปรึกษาที่มีอำนาจเหนือราชการไทย หรือที่ปรีดีเรียกว่า ‘ที่ปรึกษาที่มีอิทธิพล’ ทั้งนี้สืบมาจากข้อตกลงอังกฤษฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1896 ที่คุกคามเอชสยามเป็นเมืองขึ้น รัฐบาลสยามจึงต้องมี ‘ความเข้าใจต่อกัน’ (understanding) ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรงกับอังกฤษและฝรั่งเศส ที่จะต้องปฏิบัติไม่ให้เกิดกระทบกระเทือนถึงประเทศทั้งสองในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในการนี้จึงมักจะต้องจ้างชาวอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นที่ปรึกษาที่มีอิทธิพลเกี่ยวกับราชการที่ประเทศนั้นจะมีผลประโยชน์ เช่นในด้านการคลังและการธนาคาร ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องจ้างชาวอังกฤษเป็นที่ปรึกษา มีตำแหน่งเป็น ‘ที่ปรึกษาการคลังของรัฐบาลสยาม’ (Financial Adviser to the Government of Siam) ซึ่งมีฐานะสูงกว่าที่ปรึกษาประจำกระทรวงที่ต้องขึ้นต่อเสนาบดีกระทรวงนั้น แต่ที่ปรึกษาของรัฐบาลสยามนี้มีฐานะถวายความเห็นกับพระมหากษัตริย์ได้

ปัญหาเอกราชในทางการเมืองรุนแรงมากขึ้น จากสนธิสัญญาฉบับฝรั่งเศส พ.ศ. 2436 ซึ่งสยามจะต้องยอมรับสิทธิของฝรั่งเศสเหนือดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงทั้งหมด และยังต้องยอมรับเงื่อนไขที่ว่า จะตั้งกองทหารไม่ได้ ตามแนวรัศมี 25 กิโลเมตรจากฝั่งแม่น้ำโขง จะมีเรือใหญ่หรือเรือเล็กที่ติดอาวุธแล่นในแม่น้ำโขงไม่ได้ และยอมให้ดินแดนนี้เป็นเขตปลอดศุลกากรที่ฝ่ายสยามจะเก็บภาษีมิได้

จากกรณีดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจจะแก้ปัญหาได้ด้วย 2 วิธี คือ **วิธีแรก** จะต้องการปฏิรูปกฎหมายสยามให้เป็นที่ยอมรับของตะวันตก และ**วิธีที่สอง** ก็คือ การเปิดเจรจากับมหาประเทศให้ผ่อนผันมาตรการ ความจริงการแก้ไขปัญหาสัญญาไม่เท่าเทียมนั้นมีตัวอย่างที่สำเร็จผลจากกรณีของญี่ปุ่น ที่สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและเงื่อนไขไม่เท่าเทียมอื่น ๆ ได้ด้วยระยะเวลาอันสั้น โดยใช้การปรับปรุงระบอบกฎหมายให้เป็นแบบตะวันตก เริ่มจากการที่ญี่ปุ่นส่งคณะผู้แทนอิwakura เดินทางไปยุโรปใน พ.ศ. 2414 เพื่อหาทางแก้ไขสัญญาไม่เสมอภาค แม้ว่าคณะกรรมาการชุดนี้ล้มเหลวในการขอเจรจา แต่ก็ได้ข้อสรุปมาว่าในการที่จะได้สิทธิทางการศาลกลับคืนมา ญี่ปุ่นจำเป็นจะต้องทำให้ชาวตะวันตก

เห็นว่า ญี่ปุ่นสามารถให้ความคุ้มครองปลอดภัยทางการศาลได้อย่างเพียงพอ ภายใต้ระบบกฎหมายที่มีมาตรฐานแบบตะวันตก มิใช่ด้วยกฎหมายแบบ ศักดินาสวามิภักดิ์ของญี่ปุ่น ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้เริ่มร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนการจัดระเบียบการศาลแบบยุโรป โดยอาศัยความช่วยเหลือจากนักกฎหมายจากเยอรมนีและฝรั่งเศส ในที่สุด พ.ศ. 2433 การแก้ไขกฎหมายก็เรียบร้อย และได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายและระบบการศาลแบบใหม่ ด้วยวิธีการนี้ ญี่ปุ่นจึงยกเลิกสนธิสัญญาไม่เทียมกันในทางการศาล ได้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2437

ในกรณีของสยาม รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 แทนที่จะใช้วิธีเร่งแก้ปัญหาเช่นเดียวกับญี่ปุ่น กลับพยายามแก้ด้วยวิธีที่เรียกว่า ‘ค่อยเป็นค่อยไป’ (นิฮอน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 2530 : 188) โดยการเปิดเจรจากับอังกฤษในกรณีของเขตเชียงใหม่ ซึ่งมีการลงนามในสัญญาที่เรียกว่า ‘สัญญาเชียงใหม่ พ.ศ. 2417’ โดยอังกฤษยอมให้คนในบังคับอังกฤษในเขตเชียงใหม่ขึ้นศาลสยาม เมื่อทำความผิดฐานปล้นสะดม ซึ่งถือว่านี้เป็นก้าวแรกในการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในสยาม ต่อมาก็ได้มีการตกลงแก้ไขสัญญา เป็น ‘สัญญาเชียงใหม่ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2426’ ซึ่งฝ่ายสยามยอมให้อังกฤษตั้งศาลกงสุลที่เชียงใหม่ พร้อมกันนั้น ฝ่ายอังกฤษก็ได้ยอมผ่อนผันให้ฝ่ายสยามตั้งศาลต่างประเทศ (International Court) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาไทยและที่ปรึกษากฎหมายชาวยุโรป ร่วมกันพิจารณาคดีคนในบังคับอังกฤษในเขตเชียงใหม่ แต่ในสนธิสัญญาได้กำหนดไว้อีกว่า ถ้าความเห็นของที่ปรึกษาปัญหากฎหมายสยามขัดแย้งกับที่ปรึกษาชาวยุโรป ก็ให้ถือเอาความเห็นของที่ปรึกษาชาวยุโรปนั้นเป็นใหญ่กว่า โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้พิพากษาสยามมีมากกว่าที่ปรึกษาชาวยุโรป และคดีที่อยู่ในศาลต่างประเทศนั้น กงสุลอังกฤษยังสามารถที่จะถอนคดีไปชำระเองที่ศาลกงสุลได้ สัญญาฉบับนี้เป็นเหตุให้ฝรั่งเศสลงนามกับสยามในอนุสัญญาหลวงพระบาง พ.ศ. 2429 เพื่อผ่อนผันให้สิทธิแก่สยามเช่นเดียวกันในเขตหลวงพระบาง แต่ปรากฏว่ารัฐสภาฝรั่งเศสไม่ให้สัตยาบันในสัญญานี้ เพราะเกรงจะเป็นการรับรองสิทธิของสยามในเขตหัวเมืองลาว

ต่อมาใน พ.ศ. 2442 ก็ได้มีการเจรจาระหว่างสยามกับอังกฤษ และได้ลงนามกันในสัญญาชื่อ ‘สัญญาว่าด้วยการจัดบัญชีคนในบังคับอังกฤษ ในกรุงสยาม’ เพื่อจำกัดสิทธิชาวเอเชียในการลงทะเบียนเป็นคนในบังคับอังกฤษ ต่อมาสยามก็ประสบความสำเร็จในการเจรจากับฝรั่งเศส ตามสนธิสัญญา ปี พ.ศ. 2450 โดยฝรั่งเศสยอมให้ชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสมาขึ้นศาลต่างประเทศที่ฝ่ายสยามกำหนดขึ้น แต่ฝรั่งเศสผนวกดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณของสยามไปเป็นการแลกเปลี่ยน จากนั้นในสนธิสัญญากับ อังกฤษ พ.ศ. 2452 อังกฤษได้ยอมให้คนในบังคับอังกฤษและชนชาติ อังกฤษทั้งหมดขึ้นศาลต่างประเทศ และวางเงื่อนไขไว้ว่า อังกฤษจะยอมเลิก ศาลระหว่างประเทศเมื่อสยามประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวสมบูรณ์ แต่ข้อสัญญานี้ก็เกิดขึ้นโดยที่ฝ่ายสยามต้องสูญเสียไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปะลิส เป็นการแลกเปลี่ยนเช่นกัน

ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สยามได้ใช้โอกาสยุติสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับเยอรมนี และออสเตรีย-ฮังการี เพราะรัฐบาลสยาม ประกาศสงครามกับสองประเทศนี้ในปี พ.ศ. 2460 และเมื่อประเทศรัสเซียเกิดการปฏิวัติของพรรคบอลเชวิค และมีการสถาปนาสหภาพโซเวียต รัฐบาลสยามไม่รับรองรัฐบาลบอลเชวิค สัญญาและข้อตกลงที่ทำไว้กับจักรวรรดิรัสเซียจึงสิ้นสุดลง แต่ยังมีประเทศที่มีสัญญาไม่เท่าเทียมกับสยามอีก 12 ประเทศ² เมื่อสงครามโลกยุติลง รัฐบาลสยามจึงได้เปิดเจรจากับสหรัฐอเมริกา และได้รับผลสำเร็จเป็นครั้งแรก ที่สหรัฐฯ ตกลงว่าจะยุติสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในสยามสำหรับคนอเมริกาและคนในบังคับ คงเหลือแต่สิทธิในการถอนคดีถ้าหากกงสุลสหรัฐฯ มีความเห็นเช่นนั้น ยกเว้นในศาลฎีกาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจสูงสุด และสิทธินี้จะสิ้นสุดลงทันที ถ้าหากสยามประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวไปแล้ว 5 ปี นอกจากนี้ยังตกลงยกเลิกข้อตกลงภาษีขาเข้าร้อยละ 3 อีกด้วย

² 12 ประเทศนี้คือ 1. อังกฤษ 2. ฝรั่งเศส 3. สหรัฐอเมริกา 4. อิตาลี 5. ญี่ปุ่น 6. เนเธอร์แลนด์ 7. เบลเยียม 8. เดนมาร์ก 9. สวีเดน 10. นอร์เวย์ 11. สเปน 12. โปรตุเกส

เมื่อประสบความสำเร็จในการเจรจากับสหราชอาณาจักร รัฐบาลสยามก็พยายามเปิดเจรจากับประเทศอื่น ๆ เพื่อจะจัดทำสัญญาในแบบเดียวกับที่ทำกับสหราชอาณาจักร โดยสามารถแก้ไขสัญญากับญี่ปุ่นได้ในปี พ.ศ. 2466 สำหรับอังกฤษพยายามประวิงเวลาในการเจรจา และฝรั่งเศสได้ตั้งข้อเสนอมายังถึง 7 ข้อ ในการแลกเปลี่ยนที่สำคัญก็เช่น สยามจะต้องจัดตั้งกรมร่างพระราชบัญญัติ และกฎข้อบังคับขึ้นในกระทรวงยุติธรรม โดยมีเนติบัณฑิตฝรั่งเศสเป็นผู้ชำนาญประจำกรม ในกรณีที่สยามจะต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายต้องจ้างชาวฝรั่งเศส และที่ฝรั่งเศสขอให้กงสุลต่างประเทศไว้ ในที่สุดรัฐบาลสยามก็ยอมตามข้อตกลง และลงนามในสัญญากับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2467 จากนั้นก็ได้ลงนามกับอังกฤษและอีกหลายประเทศในปี พ.ศ. 2468 โดยในข้อตกลงกับอังกฤษได้ระบุว่า คนในบังคับอังกฤษต้องขึ้นศาลไทยในเงื่อนไขเดียวกับสหราชอาณาจักร การเก็บภาษีให้เก็บเท่าสหราชอาณาจักร ยกเว้นฝ้าย เหล็กและเหล็กกล้า สยามจะเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 5 และจะต้องจ้างชาวอังกฤษเป็นครูสอนกฎหมายเช่นกัน แต่สัญญานี้มีกำหนดอายุเพียง 10 ปี

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่ได้มุ่งเน้นการใช้วิธีปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีการที่ญี่ปุ่นใช้ได้ผล ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะชนชั้นนำสยามไม่ได้นิยมในแบบแผนกฎหมายแบบฝรั่งเศสและเยอรมนีมาแต่แรกเริ่ม ดังจะเห็นได้ว่าการส่งนักเรียนสยามไปเรียนกฎหมายที่อังกฤษเป็นหลัก เนื่องจากสถาบันสอนกฎหมายในอังกฤษได้สอนกฎหมายฮินดู โดยเน้นคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ และบทบัญญัติของพระมนูสาราจารย์ เพราะเห็นว่ากฎหมายเหล่านี้มีรากฐานเดียวกับกฎหมายตราสามดวงของสยาม และเป็นการสอดคล้องกับทัศนคติของผู้ปกครองสยาม (กนิษฐา ชิตช่วง 2533 : 48) กว่ารัฐบาลสยามจะเริ่มทำการปฏิรูปกระบวนการศาลก็คือปี พ.ศ. 2435 เมื่อมีการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เพื่อรวบรวมศาลที่เคยขึ้นกับขุนนางตำแหน่งต่าง ๆ มาขึ้นกับพระมหากษัตริย์ ทำให้ระบบศาลเป็นเอกภาพกันทั่วราชอาณาจักร

สำหรับการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นแบบตะวันตกเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2440 เริ่มเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมาย

โดยมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน ส่วนคนอื่น ๆ ได้แก่ กรมหลวงพิชิตปรีชากร อดีตเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระยาประชาภิจักรจักร (แช่ม) อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง โรแลง ยัคแมง (Rolin Jaquemyns) ชาวเบลเยียมซึ่งเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป ริชาร์ด เคิร์กแพทริก (Richard Kirkpatrick) ที่ปรึกษากฎหมายชาวเบลเยียม และ โทกิตชิ มาซาโอะ ชาวญี่ปุ่น ที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการนี้ มีหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายสยาม โดยปัญหาในระยะแรก ก็คือจะเลือกระบบประมวลกฎหมายหรือซีวิลลอว์ (civil law) แบบภาคพื้นยุโรป หรือจะเลือกระบบคอมมอนลอว์ (common law) ตามแบบอังกฤษ ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ ระบบของภาคพื้นยุโรปจะมีประมวลกฎหมายที่ชัดเจนขณะที่ระบบของอังกฤษกฎหมายจะวิวัฒนาการมาจากประเพณีและคำพิพากษาของศาลในอดีต ในที่สุดคณะกรรมการตรวจชำระกฎหมายของสยามตกลงเลือกรับระบบประมวล ด้วยวินิจฉัยว่า ระบบนี้สอดคล้องกับระบบกฎหมายเดิมของสยามมากกว่า และเห็นว่าระบบอังกฤษจะสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ เพราะต้องศึกษาคำพิพากษาเป็นจำนวนมาก จากนั้นคณะกรรมการจึงได้ร่างกฎหมายอาญาขึ้นก่อน แต่การร่างกฎหมายนี้ก็เป็นอย่างเชื่องช้าและไม่บรรลุผล จนในที่สุด ในปี พ.ศ. 2447 ต้องมีการตั้งกรรมการชุดใหม่ โดยมี จอร์จ ปาดูซ์ (Georges Padoux) ชาวฝรั่งเศส เป็นประธาน เพื่อยกร่างกฎหมายใหม่ ในครั้งนี้ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ประกาศไม่เอาธุระกับการร่างประมวลกฎหมาย เพราะความจริงแล้ว กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้รับการศึกษาจากอังกฤษและนิยมระบอบกฎหมายประเพณีของอังกฤษมากกว่า อย่างไรก็ตาม กรรมการชุดของ จอร์จ ปาดูซ์ ก็สามารถร่างประมวลกฎหมายอาญาได้เรียบร้อย และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2451

จากนั้นจึงได้มีการตั้งกรรมการอีกชุดหนึ่ง ทำการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็น 6 กอง แต่ปรากฏว่าการร่างยังเป็นไปอย่างเชื่องช้ามากกว่าเดิมกว่าจะร่างเสร็จและประกาศใช้ 2 บรรพแรก คือ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป และบรรพว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ ก็มาถึงปี พ.ศ. 2468 ซึ่งเท่ากับใช้เวลาไปถึง 17 ปี ในระหว่างที่สังคมสยามยังไม่มี

กฎหมายในด้านการพาณิชย์ใช้ รัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็แก้ปัญหาอย่างง่ายโดยเอาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของอังกฤษมาใช้ไปก่อน สำหรับบรรพที่ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญา ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2472 บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2473 ส่วนบรรพ 5 และบรรพ 6 ว่าด้วยครอบครัว และมรดกนั้น ไม่ได้มีการประกาศใช้จนกระทั่งถึงปี 2475 ที่เกิดการปฏิวัติ เท่ากับว่ารัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ไม่แล้วเสร็จ แม้ว่าจะใช้เวลาถึง 24 ปี และสิ้นเงินในการการร่างกฎหมายถึง 2 ล้านบาทเศษ (ปาฐกถาของหลวงประดิษฐมนูธรรม 27 มิถุนายน 2477)

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าตั้งแต่หลังสัญญาบาวริงปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา สยามเผชิญปัญหาความไม่เท่าเทียมในความสัมพันธ์กับมหาประเทศ เพราะจะต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เสียสิทธิการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร และยังถูกบังคับให้จ้างชาวต่างชาติเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการ ปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พยายามแก้ปัญหาโดยใช้การเจรจาทางการทูตกับมหาประเทศจักรวรรดินิยม ยิ่งกว่าการใช้วิธีที่จะปฏิรูปกฎหมายของให้ทันสมัย การอธิบายในเรื่องนี้คงจะต้องเข้าใจถึงโลกทรรศน์และอุดมการณ์ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก รัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ไม่ได้สนใจและให้ความสำคัญกับการที่สยามจะต้องมีประมวลกฎหมายแบบตะวันตกมากนัก เพราะในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นกฎหมายโดยตัวเอง การประกาศใช้กฎหมายทำได้โดยการที่คณะกรรมการร่างกฎหมาย เสนอกฎหมายแล้วกราบบังคมทูลให้ลงพระปรมาภิไธย ก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้น แนวความคิดที่จะต้องมีระบอบการปกครองที่ใช้กฎหมายอย่างทั่วด้าน และใช้กับสมาชิกประชาคมโดยเท่าเทียมกัน จึงไม่ใช่อุดมการณ์ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และยิ่งกว่านั้นการนำกฎหมายตะวันตกมาพิจารณาปรับใช้ ยังต้องระมัดระวังไม่ให้มีแนวคิดใหม่ ๆ แอบแฝงเข้ามากับกฎหมาย เช่น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ เสมอภาค เป็นต้น จึงต้องมีการกลั่นกรองกฎหมายตะวันตกมากเป็นพิเศษ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2533 : 73)

ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสยามยังไม่สมบูรณ์ ก็แก้ปัญหาด้วยการอนุโลมให้นำเอากฎหมายอังกฤษมาใช้แทน การใช้กฎหมายเช่นนี้ จึงประกาศให้ประชาชนรู้ทั่วไปมิได้ เพราะเกรงมหาอำนาจอื่น เช่น ฝรั่งเศสจะเรียกร้องให้ใช้กฎหมายของตนในสยามบ้าง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลสยามไม่ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงข้อกฎหมายก็สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นเพียงหลักราชประเพณีการปกครองของชนชั้นนำเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นการที่จะต้องให้ประชาชนรับรู้กฎหมายโดยทั่วกัน ก็ไม่ใช่อุดมการณ์ของสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นกัน และนี่คือสาเหตุหนึ่งที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ถูกวิจารณ์ว่ามีการปกครองที่ไม่เป็นไปตาม ‘หลักวิชา’

ประการที่สอง ในทัศนะของชนชั้นนำในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การมีประมวลกฎหมายแบบตะวันตกนั้น ไม่ใช่ความจำเป็นอันเร่งด่วน เพราะสยามไม่มี ‘ปัญหาเอกราช’ การที่พระมหากษัตริย์สยามยังทรงราชย์อยู่ตลอดเวลา และรักษาพระราชอำนาจสูงสุดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง หมายถึงสยามมีเอกราชอยู่เสมอ ความพยายามเน้นว่าสยามไม่เคยเสียเอกราชแก่ชาติใด ดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ดังนั้นจึงไม่เคยปรากฏเลยว่า ผู้นำสยามก่อน พ.ศ. 2475 จะอธิบายว่า สยามมีปัญหา ‘เอกราช’ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาอำนาจจึงเป็นเพียง ‘ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต’ จึงจะสามารถแก้ไขได้ด้วยการเจรจากับมหาประเทศเหล่านั้น ยิ่งเสียกว่าการดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย ถ้าหากว่ากฎหมายที่ใช้อยู่แล้ว สามารถที่จะใช้ได้กับชาวสยาม ชาวจีน และชาวเอเชียอื่น ๆ

2. ปัญหาเอกราชในทัศนะของปรีดี พนมยงค์

ปัญหาเอกราชนั้นเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้ คงจะต้องเข้าใจถึงเงื่อนไขในยุคสมัยที่ปรีดี พนมยงค์ เติบโตขึ้นมา ซึ่งยังเป็นยุคสมัยที่จักรวรรดินิยมยังคงมีบทบาทคุกคาม ครอบงำโลกเอเชียและสยาม ดังนั้น ตั้งแต่วัยหนุ่ม เมื่อปรีดีศึกษา

อยู่ที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม เขาก็ได้เรียนรู้ถึงความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายไทย ซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่พระบรมวงศานุวงศ์ และชาวต่างชาติ ตามที่เขาได้เล่าถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

ในปี พ.ศ. 2460 เมื่อปรีดีได้เป็นนักเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม แม้ว่าสมัยนั้นโรงเรียนกฎหมายได้สอนวิชากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นประเภทกฎหมายเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แต่ในวิชาพระธรรมนูญ ศาลยุติธรรมและวิชาวิธีพิจารณาความอาญาและความแพ่งนั้น อาจารย์ผู้สอนก็ต้องกล่าวถึงบุคคลที่มีสิทธิพิเศษ นอกอำนาจศาลยุติธรรมสำหรับพลเมืองส่วนมากคือ

1. พระบรมวงศานุวงศ์หม่อมเจ้าขึ้นไปนั้น ถ้าทรงกระทำความผิดอาญา ก็เป็นอำนาจของศาลรับสั่งกระทรวงวังที่จะพิจารณา และนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชวินิจฉัย จึงต่างกับพลเมืองไทยส่วนมากที่ขึ้นกับศาลอาญา ถ้าในหลวงทรงวินิจฉัยว่า เจ้านายของศักิ์ใดกระทำความผิดอาญา เจ้านายของศักิ์นั้นก็ถูกขังในที่แห่งหนึ่งของกระทรวงวัง เรียกว่า ‘สนม’ ไม่ใช่เรือนจำ และไม่ต้องถูกใส่โซ่ตรวน เพียงเจ้าหน้าที่เอาตรวนใส่พานไว้ในห้องขังนั้น...

2. คนสัญชาติในบังคับต่างประเทศที่มีสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามนั้น มีสิทธิพิเศษในทางอาญาและแพ่ง คือ ถ้าทำผิดในทางแพ่งหรืออาญา ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจชำระ ผู้เสียหายและอัยการต้องฟ้องผู้กระทำความผิดนั้นต่อศาลกงสุลของชาติต่างประเทศนั้นๆ นอกจากชาวยุโรปและชาวญี่ปุ่นแล้ว มีชาวเอเชียแห่งอาณานิคมของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ได้สิทธิพิเศษเช่นนั้น ส่วนคนจีนหลายคนก็เห็นว่าได้ประโยชน์จากการเป็นคนในบังคับต่างประเทศนั้นก็หาทางเป็น

คนในบังคับต่างประเทศนั้นด้วย เพราะได้ประโยชน์
ที่กงสุลบางประเทศ ให้ความคุ้มครองในการทำผิด
กฎหมายไทย

(ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2526 : 43-44)

ความตระหนักถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันประการที่สองนี้เอง
คือปัญหาเอกราช ความสำนึกในปัญหานี้ยังแสดงให้เห็นจากผู้นำคณะราษฎร
คนอื่น ดังเช่น ประยูร ภมรมนตรี เล่าถึงความสะเทือนใจว่า เมื่อเป็นนักเรียน
ในยุโรปและเดินทางไปอังกฤษนั้น ได้รับการต้อนรับอย่างเลวและถูกจับไป
รวมในกลุ่มเชกนิโกร ทั้งที่เขาเป็นนายทหารของประเทศสยามและเดินทาง
มาโดยเรือชั้นหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ของอังกฤษก็ยังหัวเราะเยาะแล้วกล่าวว่า
“เอกราชของเมืองไทยไม่มีความหมาย ถ้าอยากจะได้รับ การต้อนรับให้ดี ก็
ควรจะต้องเป็นคนในบังคับอังกฤษเสียก็จะได้รับการปฏิบัติที่พอใจ” (ประยูร
ภมรมนตรี 2518 : 70) และอีกครั้งเมื่อเป็นนักเรียนอยู่ในฝรั่งเศส แล้วเดินทางไป
เยอรมนีกับ ร.ท.แปลก ชิตตะสังคะ เมื่อเดินทางกลับถูกเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศส
เหยียดหยามหาว่าไทยเป็นดินแดนในเครื่องการปกครองของอินโดจีนฝรั่งเศส
แม้ว่าเมื่อถึงจนต้องยอมจำนนแล้ว ก็ยังบอกว่า ประเทศสยามนั้นเป็น
“...เมืองเหาเมืองหมัด จะรู้จักได้อย่างไร ควรมาอยู่เป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส
เสียจะได้รู้เรื่อง” ซึ่งทำให้ ร.ท.แปลกเดือดดาลมาก (เรื่องเดียวกัน : 103)
ที่น่าสังเกตคือ การได้รับการปฏิบัติเช่นนี้ย่อมมีความแตกต่างอย่างยิ่ง เมื่อ
เปรียบเทียบกับ การเสด็จต่างประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ
หรือการที่เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธเสด็จไปศึกษาในโรงเรียนชั้นสูงของอังกฤษ ซึ่งได้รับ
การต้อนรับอย่างสมพระเกียรติอยู่เสมอ

ดังนั้น ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและสัญญาที่ไม่เท่า
เทียม จึงเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งสำหรับคนรุ่นใหม่ ที่มีพื้นฐานจากสามัญชน
และข้าราชการระดับล่าง และรวมถึงเจ้านายบางพระองค์ ที่มีแนวโน้มทัศน
คติในทางก้าวหน้า และจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หลัง
จากการปฏิวัติ 2475 เจ้านายพระองค์นี้ คือ มจ.วรรณไวทยากร วรวรรณ

ซึ่งได้เขียน ‘บทนำ’ สะท้อนว่า ปัญหาความไม่เสมอภาคเหล่านี้เป็นปัญหา ‘เอกราชไม่บริบูรณ์’ ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

ที่ประชาธิปไตยฝ่ายวันออกเสียเปรียบประชาธิปไตยฝ่ายวันตกในเชิงเอกราชนั้น เป็นด้วยได้ทำสัญญาผูกมัดข้างเดียวไว้ และได้ให้อำนาจอย่างมากแก่ประชาธิปไตยฝ่ายวันตก ซึ่งเป็นการตัดทอนเอกราชของตน จึงเรียกสัญญาเช่นนี้ว่า สัญญาไม่สม่ำเสมอ... ถ้าข้อสัญญาเป็นอันสม่ำเสมอแล้ว เอกราชที่มีก็ย่อมจะต้องนับว่าเป็นเอกราชที่บริบูรณ์

(ประชาธิปไตย 30 ธันวาคม 2475)

มจ.วรรณไวทยากร วรวรรณ ได้ย้ำด้วยว่า เอกราชบริบูรณ์จะได้มาด้วยการที่สยามจะต้องออกใช้ประมวลกฎหมายให้ครบถ้วน นี่เป็นทัศนะเดียวกันกับกลุ่มของหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งเป็นกลุ่มนักนิติศาสตร์ และมีความเห็นว่า การก่อร่างระบบใหม่ของสยาม จะต้องดำเนินการด้วยการร่างกฎหมายที่บังคับใช้กับราษฎรอย่างเสมอภาคกัน และด้วยความสำคัญเช่นนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรม จึงร่างให้หลักเอกราช มาเป็นอันดับแรกในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร และต่อมาหลังการปฏิวัติ เมื่อคณะราษฎรจะได้จัดส่งผู้แทนไปปรากฏาให้ราษฎรจังหวัดต่าง ๆ ให้ทราบหลักการของคณะราษฎร ได้มีข้อความเชิงสรุปดังนี้

“คณะราษฎร คือ ชาวเมืองส่วนหนึ่ง ซึ่งมีทหารบก ทหารเรือ พลเรือน พ่อค้า ชวนา ชาวสวน และกรรมกร รวมกันขึ้นเป็นคณะหนึ่ง เพื่อมุ่งทำประโยชน์แก่พี่น้องร่วมชาติดังหลัก 6 ประการ

(1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลายให้มั่นคง เช่น เอกราชในทางการเมือง หมายความว่า รัฐบาลของเราจะต้องสามารถจัดการบ้านเมืองภายในได้

ตามอำเภอ...ให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน ใน
ดินแดนต่างประเทศ เป็นต้น

เอกราชในการศาล หมายความว่าจะต้องพิจารณา
พิพากษาคดีเป็นไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยปราศ-
จากอำนาจใดๆ มาบังคับ

เอกราชในทางเศรษฐกิจหมายถึงว่า ให้พวกเราทำ
มาหากินได้โดยเต็มที่เพื่อความเจริญแก่ตนและประเทศ
ของเรา...”

(กจช. [2]สร.0201.10/3)

ในปัญหาเรื่องหลักเอกราชนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้สรุปให้เห็นว่า
หลังปี 2475 ยังมีสิทธิพิเศษที่ตกค้างมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีก
หลายประการ เช่น สิทธิในการถอนคดีในกรณีที่คนต่างชาติเป็นจำเลยใน
ศาลของสยาม สิทธินี้ยังคงอยู่จนกว่าสยามจะได้ประกาศประมวลกฎหมาย
ครบถ้วนไปแล้ว 5 ปี ในเรื่องพิกัตอัตราศาลการก็คือข้อจำกัดเกี่ยวกับการ
เก็บอากรขาเข้าบางอย่างเช่น ฝ้ายกับวัตถุกระดาษ เหล็กและเหล็กกล้า
รถยนต์ เครื่องจักร หมวก นมข้นและเหล้า นอกจากนี้ สยามยังถูกผูกมัด
ข้างเดียวในเรื่องการคืนอากรกระสอบป่าน สิทธิการเก็บภาษีอากรในเขต 25
กิโลเมตรทางชายแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง เรื่องการให้ผลปฏิบัติบางอย่างแก่คน
ชาติพื้นเมืองในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ เรื่องการยอมรับสัญชาติต่างประเทศ
ของคนบางประเภทที่เกิดในประเทศสยาม และการที่สยามจะตั้งการผูกขาด
หรือเรียกเกณฑ์คนในบังคับต่างประเทศเพื่อการใช้แรงงานไม่ได้

ดังนั้น คำแถลงนโยบายของรัฐบาลทุกชุดหลังการปฏิวัติ ตั้งแต่
รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ในปี พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐบาลหลวงพิบูล-
สงคราม ในปี พ.ศ. 2481 จะแสดงเจตจำนงอย่างชัดเจน ที่จะให้ได้มาซึ่ง
เอกราชบริบูรณ์เสมอ และหลังจากการปฏิวัติได้เพียง 2 เดือน คือในเดือน
สิงหาคม 2475 คณะกรรมการราษฎรที่นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา
ก็ได้เร่งให้กรมร่างกฎหมาย ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5
ให้เสร็จเพื่อเสนอคณะกรรมการราษฎรพิจารณา

ความเชื่อมโยงปัญหาเอกราชกับการใช้กฎหมายนี้ เป็นความแตกต่างอย่างสำคัญของกลุ่มผู้นำยุค 2475 กับผู้นำในระบอบเก่า หรือกล่าวให้ชัดขึ้นก็คือความตระหนักที่ว่า สยามยุคใหม่จะต้องมีการปกครองด้วยกฎหมายให้เป็นไปตาม ‘หลักวิชา’ ดังนั้นหลังจากได้มีการตั้งรัฐสภาชุดแรก จึงได้มีการประชุมสภาอย่างเร่งด่วนเพื่อพิจารณาออกกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกนั้น จะประชุมกันโดยเฉลี่ยถึงสัปดาห์ละ 2 ครั้ง เพื่อวางรากฐานให้สยามยุคใหม่เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ให้เป็นไปตามหลักวิชาอันถูกต้อง ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน จนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นระยะเวลาราว 9 เดือนเศษ สภาผู้แทนราษฎรจึงประชุมกันถึง 59 ครั้ง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกเป็นกฎหมาย 53 ฉบับ ตอบกระทู้ 20 กระทู้ออกกฎหมายใหม่มาเป็นจำนวนมาก

ในที่สุด ในพ.ศ. 2478 สมัยรัฐบาล พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนาสยามก็สามารถร่างประมวลกฎหมายทั้งหมดได้สำเร็จเรียบร้อย นั่นคือประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เสร็จสมบูรณ์ และประกาศใช้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2478 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 และกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม จากการที่ประมวลกฎหมายเสร็จเรียบร้อยในครั้งนี้หมายความว่า สยามก็จะได้สิทธิทางการศาลครบถ้วนในปี พ.ศ. 2483 แต่กระนั้นรัฐบาลสยามสมัยคณะราษฎรยังต้องการแก้ปัญหาด้านกฎหมายไม่เท่าเทียมด้วยเวลาที่เร็วกว่านั้น จึงได้ใช้วิธีการในการเจรจากับนานาประเทศ เพื่อเร่งเวลาให้สยามมีเอกราชบริบูรณ์ โดยนายกรัฐมนตรีพระยาพหลพลพยุหเสนาได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว ดังที่ปรีดีพนมยงค์ เล่าไว้ว่า

...พระยาพหล จึงมอบหน้าที่ให้ปรีดีเป็นผู้ปฏิบัติการ
เพื่อเจรจาสันติสัญญาฉบับใหม่กับนานาประเทศเพื่อ
ให้สยามมีเอกราชและอธิปไตยสมบูรณ์ ปรีดีจึงใช้

ยุทธวิธีบอกเลิกสัญญาที่ไม่เสมอภาคกับประเทศ
จักรวรรดินิยมต่างๆ และได้ยื่นร่างสนธิสัญญานับ
ใหม่ที่สยามจะได้เอกราช และอธิปไตยสมบูรณ์ให้
แก่ประเทศนั้นพิจารณา และใช้ ‘ความอดสาหัสใน
การเจรจา’ จนทำให้ประเทศจักรวรรดินิยมยอมรับ
ในสัญญานับใหม่ ที่ทำให้สยามได้เอกราชและ
อธิปไตยบริบูรณ์ทั้งในทางการเมือง การศาล และ
ในทางเศรษฐกิจ

(ปริทัศน์ พนมยงค์ 2526 : 23-25)

การดำเนินการเพื่อให้สยามเป็นเอกราชบริบูรณ์นั้น เริ่มตั้งแต่เมื่อ
หลวงประดิษฐมนูธรรมได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ
ครั้งแรก ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 เดินทางไปต่างประเทศเพื่อเจรจา
ให้ลดอัตราดอกเบี้ย กรณีนี้สืบเนื่องจากเมื่อครั้งรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2467
รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้กู้เงินจากธนาคารแห่งอังกฤษ เป็นเงิน
2,340,300 ล้านบาท เพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภค โดยเสีย
ดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงเดินทางไปต่างประเทศ
ในปี พ.ศ. 2479 เพื่อเจรจาให้ลดดอกเบี้ย และประสบความสำเร็จให้ธนาคาร
อังกฤษลดดอกเบี้ยจากร้อยละ 6 ต่อปี เป็นร้อยละ 4 ต่อปี ซึ่งทำให้ลด
รายจ่ายดอกเบี้ยจำนวนมาก ในการเดินทางครั้งนี้หลวงประดิษฐมนูธรรม
ก็ได้เริ่มทบทวนให้เลิกสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศในยุโรปด้วย

เริ่มด้วยการที่หลวงประดิษฐมนูธรรม เดินทางไปขึ้นบกที่
ตรีนีเต ประเทศอิตาลีในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2479 ได้พบและเจรจากับ
เบนนิโต มุสโสลินีผู้นำอิตาลี ซึ่งได้ผลว่า ผู้นำอิตาลีรับรองที่จะยกเลิกสัญญา
ไม่เป็นธรรมกับสยามโดยเร็ว จากนั้นหลวงประดิษฐมนูธรรมก็เดินทางไปฝรั่งเศส
เพื่อเจรจากับปีแอร์ ลาวาล ผู้นำฝรั่งเศส ปรากฏว่าฝ่ายฝรั่งเศสยอมรับเพียง
แต่ว่าจะพิจารณาข้อเสนอในการเลิกสัญญา แต่ไม่ได้รับปากว่าจะเลิก ต่อมา
เมื่อเดินทางไปเจรจากับอังกฤษ ก็ได้รับท่าทีเดียวกับฝรั่งเศสคือ “จะพิจารณา

เรื่องการยกเลิกสนธิสัญญาอันไม่เป็นธรรมนี้ด้วยดี” ต่อมา บริติชก็ได้เดินทางต่อไปยังสหรัฐอเมริกาและได้เจรจากับ คอร์ดेल ฮัลล์ (Cordell Hull) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ปรากฏว่าทางฝ่ายสหรัฐฯ ตกลงที่จะเลิกสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามโดยเร็ว จากนั้นก็ได้เดินทางไปเจรจากับญี่ปุ่นเป็นประเทศสุดท้าย ซึ่งก็ได้ผลดีพอสมควร (ไสว สุทธิพิทักษ์ 2493 : 446-449)

เมื่อเดินทางกลับมายังประเทศสยามแล้ว จึงได้ดำเนินการในเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรี การพาณิชย์ และการเดินเรือใหม่ สัญญานี้เสร็จสิ้นในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2479 และได้เสนอให้นานาประเทศลงนามเรียบร้อยในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม พ.ศ. 2480 โดยประเทศสำคัญที่ลงนามในสนธิสัญญาใหม่ คือ

13 พฤศจิกายน 2480 ผู้แทนสหรัฐอเมริกา
ลงนามที่กรุงเทพฯ

23 พฤศจิกายน 2480 ผู้แทนอังกฤษ
ลงนามที่กรุงเทพฯ

3 ธันวาคม 2480 ผู้แทนอิตาลี
ลงนามที่กรุงเทพฯ

7 ธันวาคม 2480 ผู้แทนฝรั่งเศส
ลงนามที่กรุงเทพฯ

8 ธันวาคม 2480 ผู้แทนญี่ปุ่น
ลงนามที่กรุงเทพฯ

(ไสว สุทธิพิทักษ์ 2493 : 478)

สนธิสัญญาใหม่นี้ อาศัยหลักการถ้อยที่ถ้อยอาศัยต่อกัน หลักความเป็นธรรม และหลักคุณประโยชน์แก่กัน การลงนามนั้นนับว่าเป็นการสิ้นสุดสัญญาไม่เป็นธรรมที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นการบรรลุลุดมการณ์ของคณะราษฎรที่ต้องการให้ประเทศสยามมีเอกราชบริบูรณ์ทั้งทางการศาล การเศรษฐกิจ และทางการเมือง ตามหลัก 6 ประการข้อที่ 1

หลวงประดิษฐมนูธรรม รับตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2478 ผลจากการนี้ ทางคณะผู้สำเร็จจึงได้แสดงความพอใจและชมเชยเป็นกรณีพิเศษต่อหลวงประดิษฐมนูธรรม และ ม.จ.วรรณไวทยากร วรวรรณ ซึ่งเป็นผู้ช่วยผลักดันให้เอกราชบริบูรณ์ ความสำเร็จในการได้มาซึ่งเอกราชบริบูรณ์นี้เข้ากับระบอบรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากในคำแถลงทางวิทยุถึงนโยบายของรัฐบาล พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม กล่าวคือ

รัฐบาลได้แก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเสร็จสิ้น
จนสยามได้สิทธิอธิปไตยกลับคืนมาอย่างเต็มที่ มี
อิสรภาพสมบูรณ์ในเรื่องอำนาจศาล และการภาษี
อากรโดยอาศัยไมตรีจิตร์ ความเห็นใจ และความ
เข้าใจอันดีจากนานาประเทศในนโยบาย และสมรรถ-
ภาพของสยามในระบอบรัฐธรรมนูญ อันมีคุณค่า
ยิ่งแห่งหลักเอกราชของชาติ

(ไสว สุทธิพิทักษ์ 2493 : 483)

กล่าวโดยสรุป เอกราชในความไฝ่ฝันของปรีดี พนมยงค์ ก็เป็นความไฝ่ฝันร่วมกับผู้นำยุคใหม่ หลังปี พ.ศ. 2475 คนอื่น ๆ ที่ต้องการให้สยามมีเอกราชบริบูรณ์ปราศจากอำนาจสิทธิพิเศษใด ๆ บนแผ่นดินสยาม ซึ่งในกรณีนี้สยามจะมีเอกราชบริบูรณ์จึงไม่ได้ขึ้นกับการพิจารณาว่า สยามยังมีพระมหากษัตริย์ทรงราชย์อยู่หรือไม่ แต่ขึ้นกับการที่ชาติสยามจะต้องมีอธิปไตย (sovereignty) สมบูรณ์บนดินแดนของตนเอง ดังนั้นเราจึงพบด้วยซ้ำไปว่า คำว่า ‘เอกราช’ เมื่อหลังปี พ.ศ. 2475 จะสะกดเป็น ‘เอกราชฎี’ ซึ่งเป็นการสะกดที่ค่อนข้างมีนัยยะสำคัญ ในที่นี้ขอตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ลัทธิชาตินิยมที่ขยายตัวอย่างมากหลังปี พ.ศ. 2475 ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้สิทธิพิเศษของต่างชาติบนแผ่นดินสยามเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้มากยิ่งขึ้น และทำให้ผู้นำสยามยุคใหม่เร่งหาวิธีการแก้ไข จนกระทั่งสามารถที่จะบรรลุเอกราชบริบูรณ์ในปี พ.ศ. 2480

บรรณานุกรม

- กจช. [2]สร.0201.10/3 ปีก 1 **เรื่องคณะราษฎรส่งผู้แทนไปแสดงปาฐกถา**
 กนิษฐา ชิตช่วง 2533. “มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127”
ไทยคดีศึกษา (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานแสดงมูทิตาจิต
 อาจารย์ พันเอกหญิง คุณนิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา).
- กนิษฐา เกษเพชร 2542. “สัมพันธภาพระหว่างสยามกับญี่ปุ่น : ด้านการเจรจา
 ขอแก้ไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขต” **รวมบทความประวัติศาสตร์**
 ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2542) : 45-66.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. สัมภาษณ์, 2526. **ประสบการณ์และความเห็นบาง**
ประการของรัฐบาลราษฎรไทย ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ : คณะ
 กรรมการดำเนินงานโครงการฉลอง 100 ปีชาตกาล นายปรีดี
 พนมยงค์ รัฐบาลราษฎรไทย), 2543.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา 2504. **พระราชพงศาวดารกรุงรัตน-**
โกสินทร์ รัชกาลที่ 5 (พระนคร : องค์การคำครุสภา).
- ทรงศรี อาจอรุณ 2506. **การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอก**
อาณาเขตในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
 (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย).
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2533. **ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองใน**
การปฏิวัติสยาม (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคม
 สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย).
- นิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา 2530. “การเรียกร้องเอกราชทางการเมืองและการ
 การเงินของเมืองไทย” **ศาลไทย ประวัติและการต่อสู้เพื่อ**
เอกราช (กรุงเทพฯ : สมาคมประวัติศาสตร์).
- ปรีดี พนมยงค์ 2526. **ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์** (กรุงเทพ :
 โครงการ ‘ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย’).

- พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์ 2516. **การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ. 2477** วิทยานิพนธ์ แผนก วิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพ็ญศรี ดูก 2542. **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย** (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน).
- วรรณไวทยากร ม.จ. 2486. **ประวัติการทูตของไทย** พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพนางสิ้น เผ่าวิบูล 4 กุมภาพันธ์ 2514.
- สุพจน์ ด่านตระกูล 2526. **อนุสรณ์ ปรีดี พนมยงค์ ภาคสอง** (กรุงเทพฯ : จีวรวรรณสุนทร).
- ไสว สุทธิพิทักษ์ 2493. **ดร.ปรีดี พนมยงค์** (กรุงเทพฯ : บพิตรการพิมพ์), 2526.
- อ. พิบูลสงคราม 2518. **จอมพล ป.พิบูลสงคราม เล่ม 2** (กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์).
- Bowring, John 1857. **The Kingdom and the People of Siam.** vol. I (London : Oxford University Press), 1969.