

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้

พ.ศ. 2444-พ.ศ. 2489

ปริญญานิพนธ์

ของ

นางลักษณ์ ชูภารกิจ

26 ส.ค. 2534

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ วิชาเอกประวัติศาสตร์

มีนาคม 2534

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

173265

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้

พ.ศ. 2444-พ.ศ. 2489

บทคัดย่อ

ของ

นางลักษณะ ชูภาระกิจ

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์

มีนาคม 2534

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

---



ปริญญานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงนโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489 ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค การแก้ไข ปัญหาอุปสรรคเหล่านั้น ตลอดจนศึกษาถึงผลของการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444 นั้นให้อิสระแก่เจ้าเมืองในการดำเนินงานด้านดังกล่าวอย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลไทยปกครองเมืองเหล่านี้ในฐานะเมืองประเทศราช ต่อมาเมื่อไทยต้องเผชิญกับการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก ประกอบกับกระบวนการก่อสร้างรัฐชาติ รัฐบาลไทยจำต้องตั้งอำนาจการปกครองภายในเมืองเหล่านี้เข้าสู่ศูนย์กลาง รวมทั้งอำนาจทางกฏหมายและระบบศาลด้วย รัฐบาลไทยเริ่มเข้าไปควบคุมกระบวนการยุติธรรมใน 4 จังหวัดภาคใต้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ตระหนักดีว่า 4 จังหวัดภาคใต้เป็นเมืองของต่างชาติ ต่างภาษา การบริหารงานราชการจึงเป็นไปได้โดยคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานในระยะแรกนี้กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จ แต่ในสมัยต่อมา รัฐบาลไทยมุ่งที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นภายในชาติ สร้างความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการดำเนินงานโดยมิได้คำนึงถึงลักษณะที่แตกต่างไปจากสังคมอื่นของ 4 จังหวัดภาคใต้ การดำเนินงานของรัฐบาลจึงสร้างความไม่พอใจและความเคียดแค้นให้แก่ราษฎร จนเกิดปฏิกิริยาต่อต้านรัฐบาลขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะให้ความสนใจและพยายามจะแก้ไขปัญหานั้น แต่ก็เกินไปในระยะแรกเท่านั้น เมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลก็ไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร การดำเนินงานด้านกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ จึงยังคงเป็นประเด็นหนึ่งที่ชาวมาเลย์มุสลิมนำมาใช้เป็นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลจนถึงทุกวันนี้

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อใดที่รัฐตระหนักและยอมรับในความแตกต่างของ 4 จังหวัดภาคใต้และดำเนินนโยบายสอดคล้องกับความเป็นจริง การบริหารราชการแผ่นดินก็จะเป็นไปโดยราบรื่น แต่เมื่อใดที่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปในทางมุ่งสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันชนิดที่ไม่คำนึงถึงความเป็นจริงทางสังคมและประวัติศาสตร์ของดินแดนแถบนี้แล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะมีปรากฏขึ้น

**THAI GOVERNMENT'S POLICIES ON LAW AND COURT SYSTEM IN THE FOUR  
SOUTHERN PROVINCES. B.E. 2444-2489**

**AN ABSTRACT  
BY  
NONGLUK CHOOPARAGIT**

**Presented in partial fulfillment of the requirements  
for the Master of Education degree in History  
at Srinakharinwirot University  
February 1991**

---

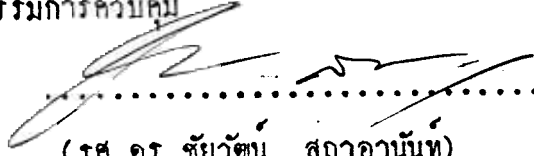
The purpose of this study is to investigate the Thai government's policies on Law and Court System in The Four Southern Provinces, from 2444-2489 B.E.

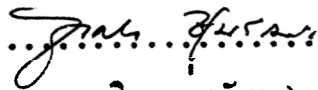
This study revealed that before 2444 B.E. The four Southern provinces had an independent legal and system. Facing Imperilism, the Thai state began its Nation-bliding process. As a result, it had to be more centralized and the judicial process in the Four Southern Provinces to be come more tightly controlledt by the government. Realizing that the Four Southern Provinces were different; The government tended to be lenient in its standardized measures. Consequently, government's policies were fairly smothly carried out. But later, The Thai government wanted to impose unity without much appreciation of the socio-cultural historical differances in the area. The Malay-Muslims were not satisfied and opposed these policies. At first the government tried to solve this problem.

But later, it tended to lose interest in the problem, and Law and Court System in The Four Southern Provinces continue to be an issue which the Malay-Muslims occasionally raise as a point of discontent. Whenever the thai state realizes and accepts social and historical differances in the Four Southern Provinces and formalate policies accordingly, this area can be administered without much difficulty.

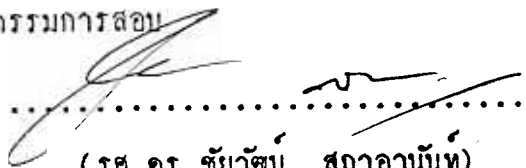
คณะกรรมการควบคุม และคณะกรรมการสอบ ได้พิจารณาปฏิญานพนธ์ฉบับนี้แล้ว  
เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปฏิญานการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอก  
ประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

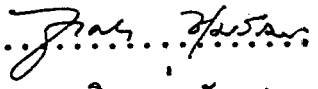
คณะกรรมการควบคุม

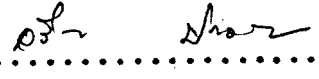
.....ประธาน  
(รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์)

.....กรรมการ  
(ดร.ชาคริต ชุมวadhanะ)

คณะกรรมการสอบ

.....ประธาน  
(รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์)

.....กรรมการ  
(ดร.ชาคริต ชุมวadhanะ)

.....กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม  
(ผศ.ดร.ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปฏิญานพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตร  
ปฏิญานการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศ.ดร.สมพร บัวทอง)

วันที่...๙...เดือน มีนาคม พ.ศ. 2534

## ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ดร.ชาคริต ชุ่มวัฒนะ และ ผศ.ดร.ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันมีคุณค่าแก่ผู้เขียน และได้สละเวลาในการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เป็นอย่างดี ตลอดจนได้กรุณาให้ยืมเอกสารตำราแก่ผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ถนอม อานามวัฒน์ และ ผศ.ณรงค์ พ่วงพิศ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือตลอดจนให้คำชี้แนะต่าง ๆ แก่ผู้เขียนตลอดมา

ขอขอบคุณอาจารย์พรณงาม เก้าธรรมสาร ที่กรุณาให้ข้อชี้แนะตลอดจนให้ยืมเอกสารประกอบงานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร

ขอขอบคุณ คุณอัศวิน ศิลป์เมฆากุล ที่ให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูล

ขอขอบคุณ คุณกนิษฐา ไทเคระวัฒน์ และ คุณอรุณ ภายสูง ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการพิมพ์งานสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณนิวัตร คันไพบูล และ คุณสุปียา จันทระเสนา ที่ช่วยเหลือคัดลอกต้นฉบับวิทยานิพนธ์ในขณะที่ผู้เขียนป่วยไม่สามารถเขียนด้วยตนเองได้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่ร่วมให้คำปรึกษา และให้กำลังใจมาโดยตลอด

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อพัฒน์ และคุณแม่สำเนา ชูการะกิจ ที่ช่วยเหลือ ให้กำลังใจและห่วงใยผู้เขียนตลอดมา

นางลักษณ์ ชูการะกิจ

# สารบัญ

บท

หน้า

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| บทนำ.....                                              | 1  |
| ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า.....                    | 8  |
| ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า.....                       | 9  |
| ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า.....                          | 9  |
| สมมติฐาน.....                                          | 9  |
| วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....                         | 10 |
| ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า.....                     | 10 |
| แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร.....                           | 11 |
| 1 สภาพสังคมและภูมิหลังของ 4 จังหวัดภาคใต้.....         | 12 |
| ภูมิหลังของ 4 จังหวัดภาคใต้.....                       | 12 |
| ความเป็นมาของ 4 จังหวัดภาคใต้.....                     | 12 |
| ความสัมพันธ์ระหว่าง 4 จังหวัดภาคใต้กับไทย.....         | 15 |
| เชื้อชาติ.....                                         | 26 |
| สภาพสังคมและวัฒนธรรมใน 4 จังหวัดภาคใต้.....            |    |
| ศาสนาและวัฒนธรรม.....                                  |    |
| ภาษา.....                                              | 30 |
| 2 กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ.2444..... | 32 |
| ลักษณะการปกครองหัวเมืองมลายู.....                      | 32 |
| การควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู.....                        | 33 |
| การจัดกาปกครองภายใน.....                               | 35 |
| กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ.2444.....   | 39 |

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| การคุกคามของอังกฤษ.....                                                                              | 45  |
| ปัญหาพรมแดนระหว่างเปรู-ชิลี.....                                                                     |     |
| 3 กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงาน<br>ของกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2444-พ.ศ.2458)..... |     |
| การปฏิรูปการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง.....                                                             | 57  |
| กฎหมายและระบบศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองตามข้อบังคับศาล<br>เมืองแขก 7 หัวเมือง.....                       | 62  |
| กฎหมายและระบบศาลตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ<br>7 หัวเมือง ร.ศ.120.....                      | 65  |
| ปัญหาอุปสรรคและการดำเนินการแก้ไข.....                                                                | 73  |
| การปฏิรูปการปกครอง เมืองสตูล.....                                                                    | 75  |
| การปฏิรูปกฎหมายและระบบศาลเมืองสตูล.....                                                              | 79  |
| 4 กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้การดำเนินงานของ<br>กระทรวงยุติธรรม(พ.ศ.2458-พ.ศ.2475).....       | 83  |
| ความขัดแย้งระหว่างรัชกาลที่ 6 และสมเด็จฯ กรมพระยา<br>ดำรงราชานุภาพ.....                              | 83  |
| กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้หลัง พ.ศ.2458..                                                    | 90  |
| การปกครองมณฑลปัตตานีหลัง พ.ศ.2458.....                                                               | 97  |
| ฎีกาหย่าร้าง.....                                                                                    | 109 |
| กฎหมายและระบบศาลในจังหวัดสตูล.....                                                                   | 113 |

|   |                                                                                                     |     |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5 | กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงาน<br>ของกระทรวงยุติธรรม (พ.ศ.2476-พ.ศ.2489)..... |     |
|   | กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ.2476-<br>พ.ศ.2481.....                                       |     |
|   | การร่างหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก.....                                                  | 118 |
|   | นโยบายชาตินิยมและผลกระทบที่มีต่อชาวมุสลิมใน<br>4 จังหวัดภาคใต้.....                                 |     |
|   | การยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้.....                                                  |     |
|   | ผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อชาวมุสลิม.....                                                     |     |
|   | การประกาศใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก<br>พ.ศ.2489.....                                     |     |
| 6 | บทสรุป.....                                                                                         |     |
|   | บรรณานุกรม.....                                                                                     |     |
|   | ภาคผนวก.....                                                                                        | 161 |
|   | ประวัติย่อของผู้วิจัย.....                                                                          | 196 |



## บัญชีตาราง

| ตาราง                                                                                  | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 เปรียบเทียบคติความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามในระยะก่อน<br>และหลัง พ.ศ.2458..... | 94   |
| 2 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค.....                                     | 99   |

## บทนำ

ในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า 4 จังหวัดภาคใต้\* นั้น ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์แตกต่างกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย ในบรรดา

---

\* ที่ดินแดนที่ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสนั้น เดิมเป็นเมืองเดียวกัน เรียกว่าเมืองปัตตานี ในสมัยรัชกาลที่ 1 เมืองปัตตานีได้ถูกแบ่งออกเป็น 7 เมือง คือเมืองปัตตานี หนองจิก ยะลา รามันห์ ยะหริ่ง สายบุรี และระแงะ ใน พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมดินแดนดังกล่าวเข้าไว้ในมณฑลนครศรีธรรมราช ต่อมาในพ.ศ. 2449 โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี ประกอบด้วย 4 เมือง โดยรวมเมืองปัตตานี หนองจิก และยะหริ่ง เข้าเป็นเมืองปัตตานี รวมเมืองยะลาภิรามันห์เข้าเป็นเมืองยะลา เมืองสายบุรีและระแงะคงพื้นที่เดิม แต่เปลี่ยนชื่อเมืองระแงะเป็นบางนรา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นเมืองนราธิวาส ต่อมาในพ.ศ. 2474 ได้ยุบเลิกมณฑลปัตตานี ยุบเมืองสายบุรีลงเป็นอำเภอขึ้นอยู่กับเมืองปัตตานีและให้ 3 เมืองที่เหลือคือ เมืองปัตตานี ยะลา และนราธิวาสรวมอยู่ในมณฑลนครศรีธรรมราช ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วจึงยุบเลิกทุกมณฑล และเปลี่ยนคำว่าเมืองเป็นจังหวัด ในพ.ศ. 2476 ส่วนเมืองสตูลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเมืองไทรบุรี เมื่อไทยเสียไทรบุรีให้แก่อังกฤษในพ.ศ. 2452 เมืองสตูลยังคงรวมอยู่ในพระราชอาณาจักรไทย และได้รวมอยู่ในมณฑลภูเก็ต ในพ.ศ. 2466 เมืองสตูลมารวมเข้ากับมณฑลนครศรีธรรมราช และในพ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ยุบเลิกการปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาลทั่วราชอาณาจักร และเปลี่ยนคำว่าเมืองเป็นจังหวัด เมืองสตูลจึงมีฐานะเป็นจังหวัดตั้งแต่นั้นมา

ความแตกต่างเหล่านี้ ศาสนาอิสลามคือตัวแปร หรือตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ชาวมุสลิมในภูมิภาคนี้มองตนเองว่าแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย

ศาสนาอิสลามมิได้เป็นเพียงลัทธิความเชื่อของมนุษย์ แต่ศาสนาอิสลามเป็นวิถีปฏิบัติ หรือเป็นธรรมเนียมแห่งชีวิตที่ชาวมุสลิมทุกคนจะต้องปฏิบัติ โดยนัยนี้การนับถือศาสนาอิสลาม จึงมิใช่เพียงการมีความเชื่อตามคำสั่งสอนของศาสดา หรือการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่หมายถึงการดำเนินชีวิตให้เป็นไปตามบัญญัติของศาสนาด้วย จึงจะถือว่าเป็นมุสลิมที่สมบูรณ์

ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ นั้นได้ชื่อว่าเป็นมุสลิมที่เคร่งครัดในศาสนา บทบัญญัติทางศาสนามีอิทธิพลต่อขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตของมุสลิมในภูมิภาคนี้ในทุกด้าน ด้วยเหตุนี้ศาสนาจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพสังคมใน 4 จังหวัดภาคใต้แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย

สำหรับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ถิ่นแดนที่รวมเรียกว่า 4 จังหวัดภาคใต้นั้น เคยเป็นหัวเมืองมลายูที่อยู่ในฐานะประเทศราชของไทย มีพันธะต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ คนไมเงิน คนไมทอง มาถวายพระมหากษัตริย์ไทย 3 ปีต่อครั้ง ส่งเสบียงและกำลังทัพมาช่วยไทยในยามสงคราม ยอมรับคำรับรองจากพระมหากษัตริย์ไทยในการแต่งตั้งเจ้าเมือง นอกเหนือจากพันธะดังกล่าวแล้วไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายในเมืองเหล่านี้เท่าใดนัก รวมทั้งอำนาจเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลด้วย

สภาพการปกครองที่หละหลวม และไม่เอื้อต่อการที่รัฐบาลไทยจะเข้าไปมีส่วนในการจัดการปกครองภายในหัวเมืองมลายูเช่นนี้ นับว่าเป็นจุดอ่อนในการปกครองหัวเมืองมลายู ที่ทำให้มหาอำนาจอื่นสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย โดยเฉพาะในระยะที่ไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปรับปรุงการปกครองหัวเมืองเหล่านี้เสียใหม่ให้รัดกุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากในหัวเมืองมลายู ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีลักษณะเฉพาะ

ของท้องถิ่นที่แตกต่างจากดินแดนทั่วไปในพระราชอาณาจักร การปรับปรุงการปกครองในหัวเมืองเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีลักษณะพิเศษออกไป เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่น สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ มิให้เขารู้สึกว่าถูกเบียดเบียน หรือถูกกดขี่ทางศาสนา อันจะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา

นโยบายในการปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลก็เป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม ดังนั้นจึงได้มีการนำเอากฎหมายอิสลาม\* มาบังคับใช้แทนกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับครอบครัวและมรดก และได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก ในพ.ศ. 2444 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งศาลโตะกาดีขึ้นที่พหุภาษาคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมดังที่ปรากฏใน "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ว่าด้วยโรงศาลข้อ 32 ความว่า

"ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญา และความแพ่ง แต่ความแพ่งที่เกี่ยวข้องศาสนาอิสลามเรื่องยืมยักกี และเรื่องมรดกคดีซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นโจทก์และจำเลย หรือเป็นจำเลยให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาพิพากษา และให้โตะกาดี ซึ่งเป็นบุตรและเป็นต้นนับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาคำกฎหมายอิสลามนั้น"<sup>1</sup>

อนึ่งการบังคับใช้กฎหมายอิสลามตาม "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" นั้น มิได้ครอบคลุมบริเวณจังหวัดสตูลด้วยในระยะแรก เพราะ

\*กฎหมายอิสลามที่ใช้ใน 4 จังหวัดภาคใต้เป็นคำแปลมาจากกิตาม ซึ่งเป็นคำร่ำที่เป็นการอธิบายความในคัมภีร์อัลกุรอาน คัมภีร์อัลหะดีษ และมติของปวงปราชญ์ของศาสนาอิสลาม

<sup>1</sup>"กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120". ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 18. ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120.

จังหวัดสตูลมีไครวมอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมืองแต่เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดสตูลนับถือศาสนาอิสลามเช่นเดียวกับบริเวณ 7 หัวเมือง รัฐบาลจึงได้นำกฎหมายและระบบศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองไปใช้ในจังหวัดสตูลด้วยในพ.ศ. 2451 กฎหมายและระบบศาลในจังหวัดสตูลจึงเป็นไปทำนองเดียวกันกับบริเวณ 7 หัวเมืองทั้งแค่นั้นมา <sup>1</sup>

ต่อมาปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรคกในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ต้องผันแปรไปตามเหตุการณ์ของบ้านเมือง กล่าวคือในพ.ศ. 2486 จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีนโยบายชาตินิยมต้องการเสริมสร้างเอกลักษณ์และวัฒนธรรมไทย จึงได้ยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ ให้บังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว และบรรพ 6 ว่าด้วยมรคกใน 4 จังหวัดภาคใต้ด้วย นโยบายนี้ทำให้ผู้นับถือศาสนาอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้เดือดร้อน เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรคกให้ถูกต้องตามศาสนบัญญัติ ประชาชนทั้งหลายที่มีกรณีพิพาทเกี่ยวกับวงศ์เครือญาติและมรคกจึงไม่สามารถปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลที่ดำเนินการพิจารณาพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เพราะไม่ตรงกับข้อบัญญัติทางศาสนา

นโยบายชาตินิยม และการประกาศใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรม ตลอดจนการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ ทำให้ชาวมุสลิมในภูมิภาคนี้ไม่พอใจรัฐบาลเป็นอย่างมาก ประกอบกับความรู้สึกชาตินิยมมลายูที่แพร่หลายเขามายัง 4 จังหวัดภาคใต้ในขณะนี้ ทำให้ความต้องการแบ่งแยกดินแดนเพื่อเป็นเอกราชในบริเวณนี้มีมากขึ้น มุสลิมบางกลุ่ม เช่นกลุ่มตงกู ยะลันนาเชอร์และพรรคพวก ได้ยื่นคำร้องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ คำร้องนี้กล่าวถึงความทุกข์ยากของ

<sup>1</sup> สกรรจ. จันทรรัตน์. ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440-2452).

สนใจในความเห็นของโต๊ะกาดี ทำให้คำตัดสินไม่ตรงตามหลักศาสนาอิสลาม ยิ่งคำพิพากษาของศาลสูงควยแล้วมีคำวินิจฉัยถึงเหตุผลในทางศาสนาเลย<sup>1</sup> เรื่องเหล่านี้ก่อความเคียดแค้นและสร้างความเจ็บแค้นให้แก่ราษฎรมุสลิมในบริเวณนี้เป็นอย่างมาก และสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการต่อต้านรัฐบาลในมณฑลปัตตานีในพ.ศ. 2465 ก็สืบเนื่องมาจากระบบศาลในลักษณะนี้

นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้จึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนาควย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำความเข้าใจให้ต่องแท้และใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานเป็นพิเศษเพื่อมิให้การดำเนินงานนั้นไปขัดแย้งกับหลักการทางศาสนา อันจะเป็นสาเหตุให้เกิดความวุ่นวายตามมาในภายหลังได้

สำหรับการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้้นั้นมีผู้สนใจศึกษาค้นคว้าไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน เช่น เกษม รังสีโยกฤษณ์ เขียนวิทยานิพนธ์ เรื่องอิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า จากสภาพทั่วไปในจังหวัดชายแดนภาคใต้และหลักการของศาสนาอิสลามที่กำหนดให้มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดนั้น ทำให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจำเป็นต้องจัดรูปแบบการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดเหล่านี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับอิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน และนโยบายจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยส่วนรวม มิได้มุ่งเน้นนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษ

สถิตย์ แสงศรี เขียนวิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาและอุปสรรคในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ : บทศึกษาเฉพาะกรณีชาวไทยมุสลิม ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้า

<sup>1</sup>สมโชติ อ่องสกุล. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449-2474). 2521. หน้า 214-215.

พบว่า การปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวพันกันหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางความเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ปัญหาแต่ละด้านล้วนเป็น ปัญหาเรื้อรังมานานและเกี่ยวพันกับความมั่นคงของชาติตลอดมา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญแก่ปัญหาในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีสาเหตุมาจากอะไร รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาในการปกครองของรัฐบาล

สมโชติ อ๋องสกุล เขียนวิทยานิพนธ์เรื่องการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2444-2474) ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า สภาพการปกครองที่ไม่รัดกุมและการคุกคามของอังกฤษเป็นมูลเหตุสำคัญของการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี ในการดำเนินงานปฏิรูปการปกครองนั้น แม้รัฐบาลได้กระทำเป็นขั้นตอน และพยายามดำเนินการให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่นของดินแดนนี้ แต่ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายด้านด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลต้องใช้มาตรการต่าง ๆ แก้ไขปัญหาเหล่านั้นตลอดมา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีในด้านต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และวิธีการแก้ไขของรัฐบาล

เมื่อพิจารณางานวิจัยดังกล่าวพบว่า ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญแก่การเมือง การปกครองในทุกด้าน มิได้มุ่งเน้นนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษ แม้แต่นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาล ซึ่งมีความสำคัญต่อการปกครองในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และมีปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์ให้เข้าใจยิ่งขึ้น ได้แก่ การวิเคราะห์โดยละเอียด ในปัจจุบันนโยบายนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือการประกาศใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกใน 4 จังหวัดภาคใต้ยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง สถาบันชะรีอะติชริตไม่ได้รับความนิยมจากประชาชน การปรึกษาหารือคดีเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกก็ยังคงเป็นไปนอกสถาบันศาลโดยชาวมุสลิม จะแสวงหาผู้นำทางศาสนาที่มีชื่อเสียง เพื่อขอคำปรึกษาแนะนำตามรูปแบบและธรรมเนียม

ปฏิบัติโบราณอยู่เช่นเดิม<sup>1</sup>

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาค้นคว้านโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ โดยเฉพาะช่วงพ.ศ. 2444-2489 ซึ่งเป็นช่วงสำคัญที่รัฐบาลได้เข้าไปจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้อย่างจริงจัง และมีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ ในช่วงเวลาดังกล่าวจะช่วยอธิบายเงื่อนไขที่เป็นตัวกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ของรัฐบาลไทย การดำเนินงานของรัฐบาลและอุปสรรคในการดำเนินงานตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาระบบศาล ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ในปัจจุบัน

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สาเหตุที่รัฐบาลเข้าไปจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล และการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์วิธีการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนผลของการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489

---

<sup>1</sup>สุรินทร์ พิศสุวรรณ. นโยบายประสมประสานชาวมลายูมุสลิมในประเทศไทย  
ในสมัยรัตนโกสินทร์. 2525. หน้า 16.



### ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลของการศึกษาค้นคว้าทำให้เข้าใจสาเหตุที่รัฐบาลเข้าไปจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
2. ผลของการศึกษาค้นคว้าทำให้เข้าใจนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
3. ผลของการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคตลอดจนผลของการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
4. ผลของการศึกษาค้นคว้าทำให้เข้าใจวิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ
5. ผลของการศึกษาค้นคว้าอาจจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลของรัฐบาล

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. จะศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444 พอสังเขป
2. จะศึกษาสาเหตุที่รัฐบาลเข้าไปจัดการเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2444-2489
3. จะศึกษานโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลของรัฐบาลไทยใน 4 จังหวัดภาคใต้ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลวิธีการแก้ไขปัญหาคลออกจนผลของการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลระหว่าง พ.ศ. 2444-2489 โดยละเอียด

### สมมุติฐาน

1. การเมืองภายนอกประเทศ และศาสนาอิสลามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลของรัฐบาลไทยใน 4 จังหวัดภาคใต้ใน พ.ศ. 2444-2489

2. ความสำเร็จของการปฏิบัติงานในพื้นที่ 4 จังหวัดภาคใต้ของเจ้าหน้าที่  
ของรัฐขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจในเรื่องศาสนาและพื้นฐานทางสังคมของท้องถิ่น  
วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัด  
พ.ศ. 2444-2489 จะใช้วิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้ง  
เอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง และจะเสนอรายงานแบบพรรณนาและวิเคราะห์  
ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

#### 1. เอกสารชั้นต้น ประกอบด้วย

##### 1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย

เอกสารรัชกาลที่ 5 กระทรวงยุติธรรม

เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย

เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงยุติธรรม

เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย

เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวงยุติธรรม

##### 1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว ประกอบด้วย

ราชกิจจานุเบกษา

เทศาภิบาล

รายงานตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2475-2489

รายงานตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2475-2489

2. เอกสารชั้นรอง ประกอบด้วย บทความ หนังสือ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์  
ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา

แหล่งข้อมูลประเภทเอกสาร

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดกระทรวงมหาดไทย
3. หอสมุดกระทรวงยุติธรรม
4. หอสมุดรัฐสภา
5. หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
6. หอสมุดอื่น ๆ ที่มีเอกสารที่เกี่ยวข้อง

สภาพสังคมและภูมิหลังของ 4 จังหวัดภาคใต้

ดินแดน 4 จังหวัดภาคใต้อันได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส และสตูล เป็นดินแดนที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศในหลาย ด้านด้วยกัน เช่น ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ชนบทรรมนิยมประเพณี นอกจากความแตกต่างดังกล่าวแล้ว ความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ยังแตกต่างกันอีกด้วย เพราะดินแดนเหล่านี้ เคยอยู่ในฐานะประเทศราชของไทยมาก่อนที่จะถูกรวม เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ รัฐบาลได้พยายามที่จะให้ดินแดนส่วนนี้เป็นอัน หนึ่งอันเดียวกับดินแดนส่วนอื่น ๆ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อ สร้างบูรณาการในดินแดนส่วนนี้ แต่ดูเหมือนว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และในบางครั้งนโยบายเหล่านั้นยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอีกด้วย

การที่จะเข้าใจปัญหาความขัดแย้งในบริเวณ 4 จังหวัดภาคใต้ ได้ อย่างแจ่มชัดจะต้องทำความเข้าใจกับสภาพสังคมวัฒนธรรมและภูมิหลังทาง ประวัติศาสตร์ของดินแดนนี้เสียก่อน

ภูมิหลังของ 4 จังหวัดภาคใต้

ความเป็นมาของ 4 จังหวัดภาคใต้

เชื่อกันว่ามีชุมชนมาเลอยู่ภายในบริเวณที่เป็นจังหวัดปัตตานีรวมทั้งจังหวัด ไกล่เคียงในปัจจุบันได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส สตูล และบางส่วนของ จังหวัดสงขลามาทั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 7 ในชื่อว่าลังกาสุกะ (Langkasuka) หรือเรียกกันตามภาษาจีนว่าลังยาสีว (Lang-Ya-hsiu) รายละเอียดเกี่ยวกับ ความเป็นมาของรัฐลังกาสุกะมีไม่มากนัก นักประวัติศาสตร์รู้แต่เพียงว่าเป็นเมือง

ของศาสนาพุทธและมีพวกพราหมณ์อยู่ด้วย<sup>1</sup> ในที่สุดชื่อลังกาสุกะก็ได้หายไปจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ แต่จะหายไปอย่างไรไม่มีใครทราบได้แน่นอน ทราบแต่เพียงว่าดินแดนนี้เคยรุ่งเรืองมากและคงมีอายุไม่น้อยกว่าหนึ่งพันปี ประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 14 หรือประมาณ พ.ศ. 2033 ชื่อของปัตตานีก็ค่อย ๆ ปรากฏในประวัติศาสตร์ขึ้นมาแทนที่<sup>2</sup>

เรื่องราวของปัตตานีส่วนใหญ่ได้มาจากเรื่องเล่า และพงศาวดาร กล่าวกันว่า มีหมู่บ้านชาวประมงในชนบทแห่งหนึ่งอยู่ติดกับทะเล (ของปัตตานีในปัจจุบัน) หมู่บ้านแห่งนี้มีชื่อว่า "กำปงเปาะตานี" (Kampung Pak Tani) ซึ่งสันนิษฐานว่าอาจจะเรียกตามชื่อของชาวประมงชราที่ชื่อว่า "ตานี" ชาวประมงผู้นี้เป็นที่ยกย่องนับถือของคนทั่วไป ชาวบ้านมักเรียกเขาว่า "เปาะตานี" (Pak Tani) บริเวณหมู่บ้านที่เขาอยู่จึงมีชื่อว่ากำปงเปาะตานี หมู่บ้านแห่งนี้ตั้งอยู่ในทำเลที่ดีเหมาะสำหรับเป็นศูนย์กลางการคมนาคมติดต่อและการค้าขาย ชนบทริมทะเลแห่งนี้จึงได้เจริญเติบโตขึ้นกลายเป็นท่าเรือที่แออัดไปด้วยผู้คน เมื่อหมู่บ้านแห่งนี้ได้เจริญเติบโตกลายเป็นเมืองใหญ่มีผู้คนจากที่อื่นอพยพมาอยู่มากขึ้น กษัตริย์ซึ่งครองเมืองโกตามะห์ลิกัย (Kota Mahligai) ทรงพระนามว่า ราชาศรีวังษา (Raja Sri Wangsa) ได้ทรงโยกย้ายพระราชวังมาตั้งที่เมืองใหม่แห่งนี้ และเรียกชื่อเมืองแห่งนี้ว่า "เมืองเปาะตานี" ต่อมากลายเป็น "ปัตตานี" ชื่อของ

---

<sup>1</sup>Ibrahim Syukri. History of the Malay kingdom of Patani. translated by. Conner Bailey and John N. Milsic. 1985. p.4-6.

<sup>2</sup>Ibid. p.13-15.

ปัตตานีจึงเริ่มปรากฏขึ้นมาในเอกสารทางประวัติศาสตร์<sup>1</sup>

ศาสนาอิสลามคงจะเข้ามาในภูมิภาคนี้ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 14 ก่อนที่ศาสนาอิสลามจะเข้ามาศาสนาพุทธและศาสนาพราหมณ์ได้มีอิทธิพลต่อความเจริญและวัฒนธรรมของภูมิภาคนี้มาก่อน<sup>2</sup> ส่วนการยอมรับนับถือศาสนาอิสลามในภูมิภาคนี้มีเรื่องเล่าว่า มีพระมหากษัตริย์ปัตตานีประชวรและมีหมอมุสลิมเตรียมถวายการรักษาโดยมีเงื่อนไขว่า พระองค์จะต้องทรงรับนับถือศาสนาอิสลามหากหายประชวร เมื่อหมอมุสลิมรักษาสำเร็จพระมหากษัตริย์ปัตตานีกลับไม่ทรงรับนับถือศาสนาอิสลาม ต่อมาไม่นานพระองค์ก็ประชวรอีก หมอมุสลิมได้เข้าไปถวายการรักษาโดยมีเงื่อนไขเช่นเดิม แต่เมื่อหมอมุสลิมรักษาสำเร็จพระองค์ก็ไม่ปฏิบัติตามสัญญา เรื่องเป็นเช่นนี้ถึง 3 ครั้ง 3 คราพระองค์จึงได้ยอมรับศาสนาอิสลามและประชาชนก็ได้ยอมรับศาสนาอิสลามด้วยเช่นกัน<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Ibid.

<sup>2</sup>Ibid. p. 4-6.

<sup>3</sup>Ibid. p. 17-18.

#### ความสัมพันธ์ระหว่าง 4 จังหวัดภาคใต้กับไทย

ดินแดน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นดินแดนต่อเนื่องกัน ในอดีตก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ดินแดนส่วนนี้เป็นเมืองเดียวกัน เรียกว่า ปัตตานี หรือตานี ได้เริ่มมีความสัมพันธ์กับไทยมาตั้งแต่สมัยอยุธยา\* โดยมีฐานะเป็นประเทศราชของไทย และมีอิสระในการปกครองตนเองตามแบบแผนชนบทรรมนิยมประเพณีท้องถิ่น เพียงแต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการเข้ามาถวายพระมหากษัตริย์ไทยทุก 3 ปี<sup>1</sup>

แม้จะมีหลักฐานบ่งชี้ถึงอำนาจที่เหนือกว่าของไทยที่มีต่อปัตตานีแต่ไม่ได้หมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยและปัตตานีจะมีความราบรื่นตลอดเวลา ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับไทยนั้นขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของไทย กล่าวคือ เมื่อใดที่ไทยมีอำนาจเข้มแข็งปัตตานีก็จะยอมสวามิภักดิ์และส่งเครื่องราชบรรณาการให้แก่โดยดี แต่เมื่อใดที่อำนาจของรัฐไทยลดลงเนื่องจากความระส่ำระสายภายในหรือเกิดสงคราม ปัตตานีก็จะปลุกตัวออกจากอำนาจของไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เหตุการณ์ระหว่าง พ.ศ. 2167-2178 (ค.ศ. 1624-1635) ซึ่งเป็นระยะที่กรุงศรีอยุธยา กำลังอยู่ในสภาพที่ปั่นป่วน มีการแย่งชิงราชสมบัติกันภายหลังการสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าทรงธรรม ราชอาณู (Raja Ungu) ซึ่งครองปัตตานีอยู่ในขณะนั้นก็เริ่มแสดงตนเป็นปฏิปักษ์ต่อฝ่ายไทย พระนางปฎิเสทที่จะ

---

\* ก่อนสมัยอยุธยาไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าปัตตานีกับไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีแต่ข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ที่ตีความจากศิลาจารึกหลักที่ 1 ซึ่งจารึกว่า พระราชาณาเขตทางใต้ของสุโขทัยถึง "ฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว" ล้วนเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการที่ยังไม่ยุติ ในที่นี้จึงยึดถือหลักฐานชั้นต้นที่ปรากฏแน่ชัด

<sup>1</sup> ลาดูแบร์. จดหมายเหตุลาดูแบร์. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร  
2510. หน้า 367.

ถวายความจงรักภักดีเมื่อพระเจ้าปราสาททองเสด็จขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. 2172 และทรงยุติการถวายบรรณาการแก่กรุงศรีอยุธยา พระเจ้าปราสาททองได้ส่งกองทัพไปปราบถึง 3 ครั้งแต่ไม่สำเร็จ พ.ศ. 2179 กรุงศรีอยุธยาได้เตรียมทัพเป็นครั้งที่ 3 ในครั้งนี้พวกวิลันดาเข้ามาแทรกแซงโดยหว่านล้อมให้รายาอูฐ ยอมอยู่ใต้อำนาจของกรุงศรีอยุธยา<sup>1</sup> ปัตตานีจึงยอมส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการถวายกรุงศรีอยุธยาตามเดิม จากนั้นปัตตานีก็ขึ้นอยู่กับกรุงศรีอยุธยาตลอดจนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2310 ปัตตานีจึงได้ตั้งตัวเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตลอดสมัยอยุธยาไทยมิได้ใช้ระบบการเมืองหรือวัฒนธรรมครอบงำปัตตานีแต่อย่างใด ปัตตานียังคงมีอิสระในการปกครองภายใน การทหาร การต่างประเทศอย่างเต็มที่ มีสถาบันเจ้าผู้ครองเมือง ตำแหน่งขุนมนตรี สถาบันทางศาสนา และระบบการพิจารณาคดีความของตนเองอย่างรัฐที่มีเอกราชทั่วไป<sup>2</sup>

ในสมัยรัตนโกสินทร์หลังจากที่ไทยตีพม่าแตกไปในปี พ.ศ. 2328 แล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทเสด็จยกกองทัพไปที่หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นมา ในครั้งนี้กรมพระราชวังบวรฯ โปรดฯ ให้มีรับสั่งไปยังหัวเมืองมลายูที่เคยเป็นเมืองประเทศราชของไทยทั้งหลายให้กลับมาอ่อนน้อมต่อไทย แต่เจ้าเมืองปัตตานีปฏิเสธที่จะยอมมา

<sup>1</sup> กรมศิลปากร. เอกสารของฮอลันดาสมัยอยุธยา พ.ศ. 2151-2163 และ 2167-2185. แปลโดย นันทา สุกุล. 2514. หน้า 113-114.

<sup>2</sup> พรพวงม แก้วธรรมสาร. การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. 2519. หน้า 19-20.



ขึ้นต่อไทย กรมพระราชวังบวรฯ จึงมีรับสั่งให้ยกกองทัพไปตีเมืองปัตตานี เจ้าเมืองปัตตานีสู้ไม่ได้ กองทัพไทยจึงเข้ายึดปัตตานีได้ในปี พ.ศ. 2329 เมื่อยึดปัตตานีได้แล้ว กรมพระราชวังบวรฯ ได้ทรงแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมืองปัตตานีคนเดิมให้ปกครองปัตตานีต่อไป ปัตตานีจึงกลับมาเป็นเมืองประเทศราชของไทยอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งไทรบุรี กลันตัน และตรังกานูด้วย<sup>1</sup>

ปัตตานีตกอยู่ในฐานะประเทศราชของไทย เนื่องจากไทยใช้กำลังอำนาจที่เหนือกว่าเข้าบีบบังคับ มิใช่เกิดจากความจงรักภักดี ดังนั้นปัตตานีจึงคิดตั้งตัวเป็นอิสระอยู่เสมอเมื่อมีโอกาส เช่นใน พ.ศ. 2334 เจ้าเมืองปัตตานีได้คบคิดกับโต๊ะชาห์ยักซิงทั้งตัวเป็นผู้นำชนกชนนโจรสลัดไปตีเมืองสงขลา และในเวลาเดียวกันก็ให้มีหนังสือไปชักชวนองเชียงสือกษัตริย์ญวนให้เข้ามาตีหัวเมืองของไทย แต่องเชียงสือไม่ทรงร่วมมือด้วยและแจ้งให้ไทยทราบ ในการสู้รบครั้งนี้เจ้าเมืองสงขลาไม่สามารถต้านทานกำลังทัพเมืองปัตตานีได้ต้องขอกำลังจากเมืองนครศรีธรรมราช และเมืองหลวงไปช่วยจึงสามารถตีกองทัพปัตตานีแตกไปได้<sup>2</sup> แม้ว่าในที่สุดกองทัพเมืองสงขลาและเมืองนครศรีธรรมราชจะช่วยกันตีทัพเมืองปัตตานีแตกไปได้ แต่เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ทรงตระหนักว่าถ้าจะรักษาเสถียรภาพของราชอาณาจักรนี้ให้คงอยู่ตลอดไปแล้วจำเป็นจะต้องตัดทอนกำลังของปัตตานีลง ในตอนนี้ปัตตานีมิได้ถูกมองว่าเป็นเพียงประเทศราชเช่น

---

<sup>1</sup>เจ้าพระยาทิพากรวงศ์. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์  
รัชกาลที่ 1. 2530. หน้า 140-141.

<sup>2</sup>แหล่งเก็บ. หน้า 201.

ลาวหรือเขมรอีกต่อไป หากกลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรซึ่งผูกพันกับ  
ผลประโยชน์ของไทยอย่างแยกไม่ออก<sup>1</sup> เพราะจุดประสงค์ของไทยในขณะนั้น  
ตั้งใจจะเอาเมืองตานีที่เป็นประเทศราชใหญ่อยู่แต่ก่อนกระจายออกเป็นหัวเมือง  
ไทยขึ้นกับเมืองสงขลา<sup>2</sup> นโยบายแบ่งแยกแล้วปกครองจึงถูกนำมาใช้ ผลก็คือ  
ปัตตานีถูกแยกสลายเป็น 7 หัวเมืองเล็ก ๆ คือ ปัตตานี ละยา อะหัง ะแงะ  
ราหมัน สายบุรี หนองจิก<sup>3</sup> และได้แต่งตั้งข้าราชการไทยบ้าง ชาวมลายูที่จงรัก  
ภักดีบ้างเป็นเจ้าเมือง และเพื่อควบคุมหัวเมืองมลายูให้ใกล้ชิดมากขึ้น เมือง  
สงขลาจึงได้รับการยกฐานะให้เป็นเมืองใหญ่แห่งที่สอง มีหน้าที่ควบคุมดูแล  
ปัตตานีและทวาย ในขณะนั้นเมืองนครศรีธรรมราชมีหน้าที่ดูแลไทรบุรีและกลันตัน  
อย่างไรก็ตามความยากลำบากของการคมนาคมและความห่างไกลทำให้หัวเมือง  
มลายูยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองเป็นส่วนใหญ่<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Nantawan Haimindra. "The Problem of the Thai Muslim in the Four Southern Provinces of Thailand (Part one)," Journal of Southeast Asia Studies. 7(2) : 197-225; September, 1976.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/27.  
เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและเมืองแขก 7 เมือง.

<sup>3</sup>สมเด็จพระบรมวงศ์เชอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ. พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. 2498. หน้า 169.

<sup>4</sup>Nantaway Haimindra. Loc.cit.

ในขณะที่ไทยพยายามขยายอำนาจไปควบคุมหัวเมืองประเทศราชมลายู พยายามดึงหัวเมืองมลายูเหล่านี้ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร หัวเมืองมลายูเหล่านี้ก็ยังคงพยายามหาทางปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากอำนาจของไทย เมื่อมีโอกาสก็จะถือโอกาสกบฏอยู่เสมอเช่นในปี พ.ศ. 2374 ได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบในเมืองไทรบุรี ฝ่ายไทยได้สั่งให้เกณฑ์กองทัพจาก 7 หัวเมืองไปปราบปรามกบฏในเมืองไทรบุรี ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการที่คนไทยไปเกณฑ์ให้ชาวมลายูรบกับชาวมลายูด้วยกันเอง ความไม่พอใจจึงเกิดขึ้นชาวมลายูทั้ง 7 หัวเมืองจึงพากันกระต้างกระเคื่องและก่อการกบฏขึ้นทุกหัวเมือง<sup>1</sup> แม้ว่าในที่สุดไทยจะสามารถปราบปรามกบฏลงได้แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปกครองหัวเมืองมลายูของไทย เมื่อเห็นว่าการปราบปรามคงจะไม่นำผลอันยั่งยืนมาให้ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงนำพระราโชบายแบ่งแยกและปกครองมาใช้กับเมืองไทรบุรีซึ่งเป็นตัวปัญหาอีกแห่งหนึ่งบ้าง โดยทรงแบ่งเมืองไทรบุรีออกเป็น 4 เมืองในปี พ.ศ. 2382 คือเมืองไทรบุรี ปะลิศ กะมังปาสุ และสกุล แต่ละเมืองต่างมีอิสระต่อกัน มีเจ้าเมืองเป็นเจ้าเมืองมลายูที่ได้รับการสนับสนุนจากไทยและขึ้นตรงต่อเมืองนครศรีธรรมราช<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ทีวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. 2516. หน้า 52.

<sup>2</sup> แหล่งเก็บ. หน้า 159.

การแบ่งไพร่บุรีและปศุศานีออกเป็นเมืองเล็ก ๆ บ่มทำให้หัวเมืองมลายูอ่อนแอลง นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงเปลี่ยนแปลงนโยบายในการปกครองหัวเมืองมลายูเสียใหม่จากการส่งข้าราชการไทยไปปกครองภาคใต้ พระองค์กลับโปรดให้ตั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นขึ้นเป็นผู้ปกครอง 7 หัวเมือง พร้อมทั้งสถาปนาอภิศุลท้านแห่งไทรบุรีกลับมาครองไทรบุรีอีกครั้งหนึ่ง เสถียรภาพทางการเมืองจึงเกิดขึ้นในบริเวณหัวเมืองมลายูและมีความสงบสุขหลายทศวรรษ รวมทั้งเจ้าเมืองมลายูเองก็ได้แสดงความเคารพเชื้อพ้องราชสำนักไทยเป็นอย่างดี<sup>1</sup>

สภาพการณ์อันราบรื่นในการปกครองหัวเมืองมลายูเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เมืองไทยต้องเผชิญหน้ากับลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษ ซึ่งได้ขยายอำนาจเข้ามาปกครองมลายูอย่างรวดเร็ว จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ไทยจะต้องปรับปรุงการปกครองหัวเมืองมลายูที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตอิทธิพลของอังกฤษ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงทรงนำระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลเข้าไปใช้ในหัวเมืองมลายู โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะโยกอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง โดยตรงและกระชับอำนาจการควบคุมบริเวณดังกล่าวให้รัดกุมยิ่งขึ้น การนี้บ่มทำให้เจ้าเมืองทั้งหลาย ซึ่งเคยปกครองบ้านเมืองมาโดยมีอำนาจสิทธิขาดเต็มทีนั้นมีความรู้สึกว่าตนถูกควบคุม ถูกบังคับ บ่มไม่พอใจ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศใช้ "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง พ.ศ. 120" เจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงคบคิดกันชักชวนและต่อต้าน เช่นเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไค้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยา

<sup>1</sup>Nantawan Haimindra. Loc. cit.

ศักดิ์เสนีย์ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง เจริญสารตราแจ้งความ  
เรื่องกฎข้อบังคับไปแจ้งให้เจ้าเมืองทั้งหลายรับไปปฏิบัติ พระยาศักดิ์เสนีย์ต้อง  
เผชิญกับการต่อต้านโดยตรงนับตั้งแต่เริ่มเดินทางไปถึงเมืองปัตตานี เมื่อวันที่  
26 ธันวาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เพราะเมื่ออ่านสารตราให้พระยา  
ปัตตานี (อัมฤลกาเคร) พัง พระยาปัตตานีก็แสดงออกว่าตนไม่เห็นชอบตามข้อ  
บังคับ<sup>1</sup> และต่อมาไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรบริเวณเข้าไปเกี่ยวข้องในการ  
เก็บค่าทางข้าว น้ำมันดิน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. ใบบอก  
พระยาศักดิ์เสนีย์ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง กราบทูล  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 30 ธันวาคม  
ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนา  
โทรเลขพระสุรฤทธิ์ภักดิ์ ถึงกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

ต่อมาพระยาศักดิ์เสนียก็ได้เดินทางต่อไปยังเมืองระแงะในเดือนมกราคม  
 ร.ศ. 120 เพื่อนำสารตราไปแจ้งให้เจ้าเมืองปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับแต่ก็ต้อง  
 ประสบปัญหาอีกเพราะพระยาระแงะอ้างว่าป่วยไม่ยอมออกมารับสารตรา<sup>1</sup>  
 พระยาศักดิ์เสนียจึงได้เดินทางไปยังเมืองสาบบุรี พระยาสาบบุรีไม่ได้ชักชวน  
 ออกนอกหน้า ยอมรับฟังสารตราแจ้งความเรื่องกฎหมายข้อบังคับ แต่ตั้งเงื่อนไขว่า  
 จะไม่รับคนไทยเป็นปลัด ยกกระบัตรหรือนายอำเภอกอโดยอ้างว่ากฎหมายข้อบังคับมิได้  
 ระบุว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องเป็นคนไทย<sup>2</sup> อีกทั้งพระยาสาบบุรีได้ลักลอบมีคำสั่ง  
 บังคับไปยัง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ให้ฟังคำสั่งบัญชาของนายอำเภอกอที่เป็นคนไทย<sup>3</sup>  
 จากพฤติการณ์ที่เจ้าเมืองเหล่านี้ได้แสดงออกมานั้น พระยาสุทนต์ยวินิทข้าหลวง  
 เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้แสดงความคิดเห็นว่า เจ้าเมืองทั้งหลายคง  
 ได้คบคิดกันต่อต้านรัฐบาลไว้ก่อนเป็นแน่<sup>4</sup> แต่การต่อต้านก็ไม่เป็นผลและยุติลง

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนา  
รายงานของพระยาศรีสทเทพ กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องไป  
ตรวจจัดการการเมืองตานีและไปราชการแหลมมลายู. ร.ศ. 120.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนา  
โทรเลขพระยาศักดิ์เสนียถึงกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120.

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. เล่มเดิม.

<sup>4</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนา  
โทรเลขพระยาสุทนต์ยวินิทถึงกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120.

เมื่อพระยาระแงจะถูกนำตัวมาศึกษาการปกครองในเมืองสงขลา และพระยาปัตตานี  
ถูกนำตัวไปอยู่พิษณุโลก<sup>1</sup> เจ้าเมืองอื่น ๆ ต่างยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับแต่โดยดี  
ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ไทยต้องหันไปใช้นโยบายผ่อนผันผ่อนยาว  
ลดจังหวะของการปฏิรูปหัวเมืองมลายูลงอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป ในปี พ.ศ.  
2449 บริเวณ 7 หัวเมืองได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นมณฑลเรียกว่ามณฑลปัตตานี และ  
ให้ยุบเมืองเล็ก ๆ เสีย 3 เมืองคงเหลือ 4 เมือง<sup>2</sup> คือ

1. เมืองปัตตานี ประกอบด้วยเมืองปัตตานีเดิม เมืองหนองจิก และ  
เมืองยะหริ่ง
2. เมืองยะลา ประกอบด้วยเมืองยะลาเดิม และเมืองราห์มัน
3. เมืองสาบบุรี
4. เมืองระแงะ (บางนราหรือตราชีวาสในปัจจุบัน)

ส่วนจังหวัดสตูลนั้นภายหลังจากที่ไทยได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษลงวันที่  
10 มีนาคม พ.ศ. 2452 ซึ่งมีผลทำให้ไทยต้องเสียอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐไทรบุรี  
กลันตัน ตรังกานู รวมทั้งเกาะใกล้เคียงให้แก่อังกฤษเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับ  
สิทธิสภาพนอกอาณาเขต และในขณะเดียวกันอังกฤษก็ยอมรับอำนาจอธิปไตยของ  
ไทยเหนือบริเวณตอนเหนือของพรมแดนไทยมาเลเซียในปัจจุบันซึ่งรวมทั้งสตูลด้วย  
รัฐไทยได้ผนวกสตูลเข้ามาอยู่ในมณฑลภูเก็ต ต่อมาในปี พ.ศ. 2468 ได้โอนเมือง  
สตูลจากมณฑลภูเก็ตมาอยู่กับมณฑลนครศรีธรรมราช<sup>3</sup>

<sup>1</sup>แหล่งเดิม.

<sup>2</sup>กระทรวงมหาดไทย. เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. 2510.  
หน้า 4.

<sup>3</sup>สกรรจ์ จันทรรัตน์. ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440-2452). 2521. หน้า 224-225.

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ระบบเทศบาล ถูกยกเลิกแต่ละจังหวัดจะอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งหัวเมืองมลายูซึ่งทางส่วนกลางจะส่งข้าราชการไทยไปปกครองแทนเจ้าเมืองมลายูคนที่หนึ่งถึงแก่อนิจกรรมหรือปลดเกษียณแล้วยกเลิกวิธีเลือกสรรเจ้าเมืองคนใหม่จากผู้นำท้องถิ่น เช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อน<sup>1</sup>

กฤษฎีกาสัญญาอังกฤษ-ไทยปี พ.ศ. 2452 และการปรับปรุงบริเวณ 7 หัวเมืองในเวลาต่อมานี้เองทำให้ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลได้กลายสภาพมาเป็น 4 จังหวัดภาคใต้เป็นหัวเมืองไทยที่มีข้าราชการไทยปกครองในลักษณะเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ อนาคตของประชาชนมาเลย์ มุสลิมในหัวเมืองมลายูเหล่านี้ ก็ได้เข้ามาผูกพันอย่างแยกไม่ออกกับชาวไทยพุทธ<sup>2</sup>

จากการศึกษาถึงภูมิหลังของ 4 จังหวัดภาคใต้จะเห็นได้ว่าดินแดนส่วนนี้มีได้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประเทศไทยมาตั้งแต่ต้นแต่เป็นรัฐอิสระที่ยอมอ่อนน้อมต่อไทย เพราะเกรงกลัวในอำนาจที่เหนือกว่า และเมื่อใดที่มีโอกาสก็จะพยายามแยกตัวเป็นอิสระไม่ยอมขึ้นต่อไทย ทำให้ไทยต้องใช้กำลังปราบปรามอยู่เสมอ ๆ ครั้นมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไทยได้พยายามเข้าไปควบคุมดินแดนส่วนนี้มากขึ้น แต่เนื่องจากกระยะทางที่ห่างไกลและความยากลำบากในการคมนาคมทำให้ดินแดนส่วนนี้ยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างสูง จนกระทั่งมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการปกครองที่มีต่อ 4 จังหวัด

---

<sup>1</sup>Nantawan Haimindra. Loc.cit.

<sup>2</sup>Ibid.



ภาคใต้ ทำให้ดินแดนส่วนนี้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย มีชื่อประเทศราชอีกต่อไป แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยจะไม่สามารถรวมดินแดนส่วนนี้ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง ซึ่งทั้งนี้คงจะต้องมองย้อนไปในประวัติศาสตร์ เพราะประวัติศาสตร์ของประชาชนกลุ่มหนึ่งหรือประเทศหนึ่ง ๆ มิได้มีหนึ่งเดียวหากมีไ้หลากหลาย ยิ่งกว่านั้นที่สำคัญก็คือ พลังอำนาจของประวัติศาสตร์มิได้อิงอยู่กับงานเขียนทางวิชาการประวัติศาสตร์หรือเหตุการณ์ที่บันทึกไว้ตามลำดับยุคสมัยเป็นขั้นตอน ในทางตรงกันข้ามพลังอำนาจของประวัติศาสตร์ขึ้นอยู่กับความหมายเชิงอัตวิสัยที่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งให้กับประวัติศาสตร์ ดังนั้นเมื่อนักประวัติศาสตร์มาเลย์เขียนประวัติศาสตร์ปัตตานีภาพที่ไ้จึงแตกต่างจากนักประวัติศาสตร์ไทยโดยสิ้นเชิง เพราะสำหรับชาวปัตตานีแล้วประวัติศาสตร์ของพวกเขาไม่ใช่ประวัติศาสตร์ของการกบฏครั้งแล้วครั้งเล่า หากเป็นประวัติศาสตร์ของการต่อสู้อย่างต่อเนื่องเพื่อเอกราช<sup>1</sup> ด้วยทัศนะทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทางฝ่ายต่างก็มองกันด้วยความหวาดระแวงเป็น "พวกเรา" "พวกเขา" อยู่ตลอดเวลา

---

<sup>1</sup>ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. "อิสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน สี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-พ.ศ. 2524," ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน. 2527. หน้า 130-131.

### เชื้อชาติ

นอกจากจะมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันแล้วในคำ  
เชื้อชาติ กล่าวได้ว่าประชากรใน 4 จังหวัดภาคใต้ ยกเว้นสตูลเป็นคนเชื้อชาติ  
มลายู ในอดีตเราเรียกคนเหล่านี้ว่าคนมลายู<sup>2</sup> หรือบางทีก็เรียกว่าแขกมลายู<sup>3</sup>  
จากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2449 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศตั้งมณฑล  
ปัตตานี ในมณฑลปัตตานีมีประชากรทั้งหมด 242,052 คน แบ่งตามเชื้อชาติแล้ว  
ปรากฏว่ามีราษฎรเชื้อชาติมลายูอยู่เป็นจำนวนถึง 208,076 คน ราษฎรเชื้อชาติ  
ไทย 30,597 คน และเชื้อชาติจีน 3,332 คน<sup>4</sup> ซึ่งถ้าคิดเป็นร้อยละจะเห็นว่า  
มีราษฎรเชื้อชาติมลายูหรือที่สมัยนั้นเรียกว่าแขกอยู่ถึง 85.96 % แก่กลุ่มคนไทย  
อยู่เพียง 12.64 % และคนจีน 1.38 % เท่านั้น ส่วนในจังหวัดสตูลนั้นประชากร  
ส่วนใหญ่คือพวกสัมสาม<sup>5</sup> เป็นพวกที่มีเชื้อชาติไทยเหมือนกับประชากรไทยโดยทั่ว  
ไปในภาคใต้ แต่ไคนับถือศาสนาอิสลาม<sup>6</sup> ประชากรในจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ที่เป็น  
มุสลิมจึงมีเชื้อชาวมลายู

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม.

<sup>2</sup>กองจกหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 6.ศ. 1/1

รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลแผนกกระทรวงธรรมการ เสนาบดีกระทรวง  
ธรรมการ กราบบังคมทูล ร.6. ที่ 375/7099. ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 129

<sup>3</sup>กระทรวงมหาดไทย. เทศาภิบาล. เล่ม 7. ลงวันที่ 1 พฤษภาคม  
ศก. 128. หน้า 39.

<sup>4</sup>แหล่งเดิม. หน้า 39-41.

<sup>5</sup>Ibrahim Synkri. Loc.cit. p.12.

ต่อมารัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงคำเรียกชาวมลายูมุสลิมเสียใหม่ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นก็จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการศาสนาฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้เปลี่ยนคำเรียกชาวมลายูมุสลิมจากเดิมที่มักเรียกว่า "แขก" หรือ "ผู้นับถือศาสนาฮัมหมัด" มาเรียกว่า "ประชาชนชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม" และคำเรียกเหล่านี้ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น "คนไทยอิสลาม" และ "ชาวมลายูมุสลิม" ไปในที่สุด แต่คำเรียกดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยอมรับกันในความรู้สึกของชาวมลายูมุสลิมทั้งที่ อัยยิ สุหลง เคยกล่าวไว้ว่า

เราชาวมลายูตระหนักดีว่า เราถูกปกครองโดยสยามก็เพราะความพ่ายแพ้ในสงคราม คำว่า "ไทย-อิสลาม" ซึ่งใช้เรียกพวกเรานั้น เป็นสิ่งที่เตือนใจเราถึงความพ่ายแพ้ นั้น เราจึงไม่ชอบคำนี้เลย เราจึงใคร่ขอร้องให้รัฐบาลให้เกียรติเราด้วย การเรียกเราว่า "มลายูมุสลิม" เพื่อว่า โลกภายนอกจะได้เข้าใจในความแตกต่างของเรา กับชาวไทยต่อไป <sup>1</sup>

จุดนี้เป็นจุดที่ละเอียดอ่อน หากที่คนนอกจะเข้าใจ สำหรับชาวมลายูมุสลิมแล้ว คำว่า "มลายู" กับคำว่า "มุสลิม" มีความหมายอย่างเดียวกัน ส่วนคำว่าไทย หรือ "สยาม" กับคำว่า "พุทธ" ก็เป็นคำที่เหมือนกัน การที่จะถูกเรียกว่าเป็น "ไทยอิสลาม" จึงเป็นคำที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัวไม่สามารถที่จะเป็นไทยทั้งพุทธ(ไทย)

---

<sup>1</sup>Thomas Fraser. Fishermen of Southern Thailand. 1966.

และมุสลิม (อิสลาม) ในขณะเดียวกัน แม้กระทั่งปัจจุบันนี้คำว่า "ไทยอิสลาม" ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ชาวมลายูมุสลิมในทางภาคใต้

เมื่อประชากรส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัด ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสเป็นคนเชื้อสายมลายู ซึ่งมีความเป็นมาทาง ประวัติศาสตร์ และความรู้สึกนึกคิดแตกต่างกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลไทยพยายามให้เขามีความรู้สึกว่าเขาเป็นคนไทยทั้ง ๆ ความเป็นมาทาง ประวัติศาสตร์แล้วต้องยอมรับว่าเขาไม่ใช่คนไทย ในประวัติศาสตร์เขาได้ พยายามต่อสู้ตลอดมาเพื่อเอกราช เพื่อให้พ้นจากการครอบครองของไทย แต่ ในขณะเดียวกันไทยก็พยายามตลอดมาที่จะครอบครองดินแดนส่วนนี้และทำให้กลายเป็น ส่วนหนึ่งของไทยโดยสมบูรณ์ จึงไม่แปลกอะไรที่เขาจะมองว่าถูกไทยรุกราน

ดังนั้นผู้ที่ต่อสู้เพื่อมาตุภูมิ พยายามแข็งข้อต่อต้านการปกครองของ ไทยคือ วีรบุรุษในความรู้สึกของเขา ในขณะที่ไทยมองบุคคลเหล่านั้นว่าเป็นกบฏ ความแตกต่างทางเชื้อชาติและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่สวนทางกันตลอด เวลานี้เองทำให้นโยบายของรัฐบาลในภูมิภาคนี้ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และมักจะได้รับการต่อต้านอยู่เสมอ

#### สภาพสังคมและวัฒนธรรมใน 4 จังหวัดภาคใต้

ในขณะที่ความสำนึกในประวัติศาสตร์ และเชื้อชาติทำให้ชาวมลายู มุสลิมรู้สึกว่าพวกตนแตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สภาพสังคม และวัฒนธรรมของ 4 จังหวัดภาคใต้ ยิ่งทำให้ความรู้สึกแตกต่างเหล่านั้นชัดเจน ยิ่งขึ้น

---

<sup>1</sup>สุรินทร์ พิศสุวรรณ. นโยบายประสมประสานชาวมลายูมุสลิมใน ประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์. 2525. หน้า 12-13.

29-35

### ศาสนาและวัฒนธรรม

ศาสนาอิสลามมีลักษณะแตกต่างจากศาสนาอื่นอยู่หลายประการ ประการสำคัญคือ เป็นศาสนาที่มีบทกำหนดความเชื่อและการปฏิบัติเกือบทุกแง่ทุกมุม มีคำสอนทั้งในระดับนโยบายทั่วไป และในระดับการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน สรุปแล้วแทบจะเรียกได้ว่าไม่มีพฤติกรรมใดหรือแนวความคิดใดของมนุษย์ที่จะพ้นขอบข่ายของศาสนาอิสลาม<sup>1</sup> ศาสนาอิสลามจึงมิได้เป็นเพียงศาสนาหรือความเชื่อของชาวมุสลิมเท่านั้น แต่ยังเป็นธรรมนูญแห่งชีวิต (Code of life) ของชาวมุสลิมด้วย

พระคัมภีร์อัล-กุรอาน และอัล-หะดิษ (จริยวัตรของศาสดา)

ได้กำหนดรูปแบบหรือแนวทางในการดำเนินชีวิตของมุสลิมทุกด้านไว้อย่างชัดเจน เช่น ชาวมุสลิมจะรับประทานอาหารจากผู้อื่น เป็นที่รู้กันทั่วไปคือการที่มุสลิมไม่รับประทานหมูแต่ที่สำคัญคือ เนื้อหมู มีสิ่งเกี่ยวข้องที่ค่อนข้างที่ตายเอง โลหิตของสัตว์ต่าง ๆ ตลอดจนเนื้อแพะ วัว หรือ ไก่ที่มีไค้เชือกคัวย นามของพระเป็นเจ้าก็รับประทานไม่ได้ สัตว์อื่น ๆ เช่นสุนัขถือว่าเป็นสัตว์สกปรก ดังนั้นคนมุสลิมจึงไม่นิยมเลี้ยงสุนัขเป็นสัตว์เลี้ยง กระทั่งนิสัยการใช้น้ำก็มีลักษณะพิเศษเพราะศาสนาอิสลามสอนให้ทำความสะอาดร่างกายด้วยน้ำมิใช่ด้วยกระดาษชำระ การเสพสุราและของมีเมาต่าง ๆ ก็ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องห้ามสำหรับมุสลิม<sup>2</sup> ชาวมุสลิมที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว (คือมีประจำเดือนในกรณีของผู้หญิงหรืออายุ

<sup>1</sup> อารง สุทธศาสตร์. ปัญหาความขัดแย้งในสังคมภาคใต้. 2519. หน้า 140

<sup>2</sup> ธวัชรัตน์ สถาอนันท์. "บูรณาการทางสังคมกับปัญหาความมั่นคงของรัฐ : ข้อสังเกตว่าด้วยกรณีจังหวัดภาคใต้ ประเทศไทย," ใน รอยร้าวในสังคมไทยบูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของชาติ. 2531. หน้า 265-266.

15 ปีในกรณีของผู้ชาย) จะต้องถือศีลอดในเดือนรอนคอนจะต้องทำมาซ (สวคภาวนา) วันละ 5 ครั้ง<sup>1</sup>

นักวิชาการมุสลิมท่านหนึ่งสรุปว่าศาสนาและวัฒนธรรมเป็นสิ่งเกี่ยวกันอย่างแยกแยะไม่ได้สำหรับชาวมุสลิม วัฒนธรรมอิสลามช่วยนิยามขอบเขตทางสังคมให้กับคนมุสลิมในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมระหว่างชาวมุสลิมและชาวไทยที่นับถือศาสนาอื่น ๆ <sup>2</sup>

ความรู้สึกว่าวัฒนธรรมนิยมมีอยู่ด้วยกันทุกกลุ่มทุกแห่ง คือรู้สึกว่าวัฒนธรรมของกลุ่มตนเองดีกว่าวัฒนธรรมของกลุ่มอื่น เพราะฉะนั้นความรู้สึกของชาวมุสลิมที่ถือว่าวัฒนธรรมของตนเองดีกว่าวัฒนธรรมของชาวไทยพุทธและความรู้สึกของชาวไทยพุทธที่ว่าวัฒนธรรมของตนเองดีกว่าของชาวมุสลิม ย่อมเป็นสิ่งที่มิอาจปฏิเสธไม่ได้

#### ภาษา

ประชากรส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ยกเว้นสตูล ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวัน ภาษามลายูได้ฝังรกรากในดินแดนนี้มานานแล้ว เพราะไม่ว่าจะเป็นคหิชาชาวบ้าน วรรณคดีสัญลักษณ์ต่าง ๆ ประเพณีชีวิตหรือการเรียกชื่อสิ่งต่าง ๆ ล้วนแต่สัมพันธ์กับภาษามลายูทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนของภาษาที่ฝังรากลึกอยู่ในโครงสร้างทางสังคมและจิตสำนึกของประชาชน "เกือบจะเป็นไปไม่ได้

<sup>1</sup>ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. "อิสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย พ.ศ. 2519-2524." ใน สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน 2527. หน้า 119-120.

<sup>2</sup>อารงค์ สุทธาศาสน์. ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้. 2519. หน้า 146-147.

เลยที่จะทำให้ชาวบ้านละทิ้งหรือลืมภาษานี้ การละทิ้งภาษามลายูก็คือการทิ้ง  
ทุกสิ่งที่ก่อประสานเป็นเอกลักษณ์ของพวกเขา ยิ่งกว่านั้น ภาษามลายู ยังเป็น  
สื่อกลางที่เขาใช้ในการศึกษาศาสนาอิสลามตำรับตำราทางศาสนาอิสลามส่วนใหญ่  
จะเขียนเป็นภาษามลายู ภาษามลายูจึงเป็นภาษาที่ใช้ในการศึกษาทุกแห่งหน เว้น  
แต่การศึกษาพระคัมภีร์อัล-กุรอานซึ่งเป็นภาษาอาหรับที่ชาวมาเลเซียมุสลิมธรรมดาจะ  
ไม่เข้าใจ"<sup>1</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาอิสลามกับภาษามลายูก็น่าจะมีผลทำให้ชาว  
มาเลเซียมุสลิมมองภาษามลายูในแง่ของศาสนาไปค้วย คือเป็นสิ่งที่จะต้องปกป้อง  
รักษาใครจะมามันหอนหรือทำลายไม่ได้ เพราะภาษามลายูเป็นภาษาของศาสนา  
โดยตรง บางคนเชื่อถึงขนาดว่าหนังสือที่เป็นภาษามาเลย์นั้น จะวางที่ค้ำหรือกระโถก  
ข้ามเล่นอย่างไม่ว่าจะนั้นไม่ได้ ในแง่นี้ภาษามลายูก็คือส่วนหนึ่งของศาสนานั้นเอง  
ผลก็คือ ไม่อาจแยกภาษามลายูออกจากศาสนาอิสลามได้ สำหรับชาวมาเลเซียมุสลิม  
แล้ว การเป็นคนมาเลย์หมายความว่าเป็นคนมุสลิมพร้อม ๆ กันไปค้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชากรส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ มีความแตกต่าง  
กับประชาส่วนใหญ่ของประเทศไทย ในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเชื้อชาติ  
ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้วยความแตกต่าง  
ดังกล่าวรวมทั้งระยะทางที่ห่างไกล รัฐบาลไทยในเวลานั้นจึงมอง 4 จังหวัด  
ภาคใต้ว่าเป็นเมืองของชาวต่างชาติต่างภาษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงตามข้อเท็จจริง  
ที่ปรากฏ

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม.

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444

4 จังหวัดภาคใต้หรือหัวเมืองมลายูเป็นประเทศราชที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ของประเทศ ประกอบกับระยะทางที่ห่างไกลทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นปกครองหัวเมืองมลายูเหล่านี้ในฐานะประเทศราชและให้อิสระในการปกครองภายในเมืองของตน ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงลักษณะการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายู การปกครองภายในเมืองมลายูเหล่านั้น และกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444 รวมทั้งการคุกคามของอังกฤษซึ่งเป็นผลให้ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองมลายูในระยะต่อมา

ลักษณะการปกครองหัวเมืองมลายู

ไทยปกครองหัวเมืองมลายูในฐานะเมืองประเทศราช เจ้าเมืองจะมีอิสระในการปกครองภายในเมืองของตนทุกอย่าง แต่มีเงื่อนไขข้อปฏิบัติของไทยดังต่อไปนี้

1. จัดส่งดอกไม้เงิน ดอกไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการอื่น ๆ มาถวายต่อพระมหากษัตริย์ไทยตามกำหนด
2. เวลาไทยมีศึกสงคราม หัวเมืองประเทศราชต้องให้ความช่วยเหลือในด้านการปลงศพ และเลี้ยงอาหาร<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ธีรศักดิ์ ล้อมลิ้ม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. 2516. หน้า 21-22.



ถ้าหัวเมืองประเทศราชไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสองประการดังกล่าวคือ ไม่ส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนด หรือไม่ยกกองทัพมาช่วยตามที่ขอไป ก็ถือว่าเมืองประเทศราชนั้นคึกกบฏจะตั้งตัวเป็นอิสระ ทางไทยจะส่งกองทัพไปปราบปราม

ส่วนหน้าที่ของรัฐบาลไทยที่พึงปฏิบัติต่อหัวเมืองมลายูมีดังนี้

1. การแต่งตั้งเจ้าเมืองมลายู ในเมืองที่เจ้าเมืองคนเดิมถึงแก่กรรม เพื่อแสดงถึงการยอมรับว่าอนุญาตให้ปกครองภายในเมืองได้อย่างถูกต้องพร้อมทั้งพระราชทานยศ บรรดาศักดิ์ ชั้นสัญญาบัตรเป็นพระยาเมือง
2. การให้ความคุ้มครองและป้องกันอันตรายที่เกิดจากการคุกคามของมหาอำนาจอื่น
3. การแนะนำช่วยเหลือในการปกครองภายในเมื่อคราวจำเป็น ตลอดจนให้การช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ที่เมืองประเทศราชร้องขอ เช่น ทางการเงินเป็นต้น<sup>1</sup>

#### การควบคุมดูแลหัวเมืองมลายู

การควบคุมดูแลหัวเมืองประเทศราชมลายูนั้น รัฐบาลได้มอบอำนาจให้หัวเมืองเอกทางภาคใต้ คือเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุมดูแล โดยให้เมืองนครศรีธรรมราชดูแลเมืองไทรบุรีและกลันตัน ส่วนเมืองสงขลาดูแล เมืองปัตตานีและตรังกานู<sup>2</sup> หน้าที่ของเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลา

---

<sup>1</sup>แหล่งเก็บ.

<sup>2</sup>กรมศิลปากร. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1-2. หน้า 457-459.

มีดังนี้

1. ท้องถูกละให้เมืองประเทศราชที่อยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของคน  
ส่งขันไม้เงิน ขันไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการมายังกรุงเทพฯ ตามกำหนด
2. จักการเรื่องแต่งตั้งเจ้าเมือง เมื่อเจ้าเมืองคนเก่าถึงแก่กรรม  
โดยเป็นผู้เลือกเจ้าเมืองพร้อมทั้งผู้ช่วย (รายามุคา) ที่มีเชื้อสายเจ้าเมืองคนเก่า  
และมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทย<sup>1</sup>

นอกจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้วนี้ ทางฝ่ายไทยก็ยังคงคอยควบคุมดูแล  
ให้เกิดความสงบสุขขึ้นในหัวเมืองประเทศราชโดยทั่วไป โดยเฉพาะหัวเมือง  
มลายูนั้นความไม่สงบจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ เนื่องจากญาติพี่น้องผู้ครองบ้านเมือง  
ไม่ค่อยมีความสามัคคีกัน มักจะเกิดการทะเลาะวิวาทกันอยู่บ่อย ๆ และเมื่อเกิด  
การทะเลาะวิวาทกันแล้ว ก็มักจะฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ ไทยในฐานะที่เป็นใหญ่  
เหนือประเทศราช ก็จะต้องเข้าทำการไกล่เกลี่ยให้ญาติพี่น้องเลิกทะเลาะวิวาท  
กัน ถ้าไม่อาจตกลงกันได้ ไทยก็จะแก้ปัญหาโดยการแยกคูกรณีให้อยู่ห่างกันเสีย  
ให้ไปปกครองเมืองเสียคนละเมือง แล้วความขัดแย้งก็จะเงียบหายไปเอง  
ดังเช่น กรณีเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) วิวาทกับพระยาอภัยนุราช (ปัสณุ)  
เรื่องที่บ้านส่วย ก็มีการฟ้องร้องมายังกรุงเทพฯ และไต่ไปรคเกล้าฯ ให้พระยา  
พัทลุงออกไปไกล่เกลี่ย พระยาพัทลุงออกไปไกล่เกลี่ยแล้วก็ไม่ตกลงกันได้  
ในที่สุดต้องไปรคให้ย้ายพระยาอภัย อภัยนุราช (ปัสณุ) มาเป็นผู้ว่าราชการเมือง

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม. หน้า 645-646.

สกุล เรื่องที่วิวาทก็สงบไป<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการปกครองหัวเมืองประเทศราชมลายูของไทยแล้ว จะเห็นว่าในขณะนั้นรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะให้หัวเมืองมลายูยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่าของไทยเท่านั้น ถ้าหัวเมืองมลายูยังคงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยวางไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและหัวเมืองประเทศราชมลายูก็จะเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ถ้าเมื่อใดที่หัวเมืองประเทศราชมลายูไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้ การปราบปรามก็จะตามมาในไม่ช้า

#### การจัดการปกครองภายใน

หัวเมืองมลายูมีความสัมพันธ์กับราชอาณาจักรไทยในฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราชหัวเมืองเหล่านี้จึงมีอิสระในการจัดการปกครองภายในบ้านเมืองของตนเอง รัฐบาลไทยไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เว้นแต่บางเรื่องที่เห็นว่าเรื่องเหล่านี้ถ้าปล่อยไว้แล้วอาจทำให้ลุกลามใหญ่โตจนเป็นปัญหายุ่งยาก และอาจกระทบกระเทือนมาถึงราชอาณาจักรไทยได้ ฝ่ายไทยจึงจะเข้าไปจัดการระงับเสีย เช่นการทะเลาะวิวาทระหว่างญาติพี่น้องที่แย่งชิงความเป็นใหญ่และผลประโยชน์ ซึ่งมักจะมิช้านบ่อย ๆ ในหัวเมืองประเทศราชมลายู เช่น กลันตัน ไทรบุรี เป็นต้น

---

<sup>1</sup>แหล่งเก็บ. หน้า 647.

ดังนั้นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารบ้านเมือง ในหัวเมืองประเทศราช มลายูคือ สุลต่านซึ่งทางไทยเรียกว่าเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง สุลต่านจะเปรียบเสมือนเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ภายในอาณาเขตของตน มีอำนาจเหนือราษฎรถึงขั้นสั่งประหารชีวิตก็ได้<sup>1</sup>

ในทางทฤษฎี เจ้าเมืองมีศรีทวันกรรมการเป็นผู้ช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ เช่น มีเจ๊ะโตะเป็นกรรมการชั้นผู้ใหญ่ว่าราชการทั่วไปในเมือง มีโตะกาดี เป็นกรรมการรองทำหน้าที่ฝ่ายศาสนาและตุลาการ มี "โตะคะรี" เป็นกรรมการชั้นรองลงมา ทำหน้าที่ช่วยฝ่ายตุลาการ มีมุลูจะเคา มุลูจะบอน มุลูจะโตะเป็นพนักงานเก็บส่วย และมีมุลูจะสมันเป็นพนักงานควบคุมเครื่องราชบรรณาการถวายกรุงเทพฯ<sup>2</sup> นอกจากนั้นโดยทั่วไปในแต่ละเมืองยังมีตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้น ดังนี้

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/27. คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5.ค.11.3/1. รายงานสืบราชการหัวเมืองปักษ์ใต้แลแหลมมลายู ร.ศ. 107 กรมขุนสมมทอมรพันธ์และคณะกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ลงวันที่ 21 ปีชว สัมฤทธิศก ศักราช 1250.

กาโตะ (dato) หรือเปาะกู มีหน้าที่พิจารณาความแพ่งและความอาญาในเขตเมืองทั้งหลาย บังคับบัญชาแม่กองทั่วไปและรวบรวมส่วยส่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมือง

แม่กองหรือ "โตะแขวง" มีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขและความรับผิดชอบในเขตแขวงในกิจการทุกด้าน มีหน้าที่เป็น "นายที่" ควบคุมความรับผิดชอบในการเกณฑ์ราษฎรไปทำการต่าง ๆ ตามกำหนด รับเรื่องราวทุกข์กรณีพิพาทต่าง ๆ ของราษฎร โดยมีอำนาจตัดสินคดีที่บทปรับไม่เกิน 5 เหรียญ มีหน้าที่เก็บเงินส่วยจากไพร่ส่งกาโตะ และนำราษฎรที่เป็นคู่กรณีส่งกาโตะเพื่อพิจารณาคดีตำแหน่งนี้อาจเปรียบได้กับตำแหน่งกำนันทางการเมืองการปกครองของไทย

รองจากตำแหน่งแม่กองหรือโตะแขวง คือ บังสุกู (Penghulu) บังสุกูมีหน้าที่นำราษฎรที่อยู่ใต้บังคับไปรับการเกณฑ์ต่าง ๆ กับแม่กอง และนำราษฎรในบังคับของตนที่เป็นจำเลยส่งตัวให้แม่กองหรือโตะแขวง ซึ่งอาจตัดสินคดีเองหรือส่งทอคาโตะอีกชั้นหนึ่ง ตำแหน่งนี้อาจเทียบได้กับตำแหน่งผู้ใหญบ้านของไทย

---

\* เงินที่ใช้ในเมืองเหล่านี้ หนังสือเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกองประสานราชการ กรมการปกครอง หน้า 66 ว่าเป็นเงินเหรียญเม็กซิกันแท้จากหลักฐานเงินตราที่นำแสดงในกองบัญชาการ กระทรวงการคลัง มีเหรียญเงินตราปีคทานี คำหน้าเขียนว่าซาร์ลิเกอร์ เกอบา ชานิต 1264 เมืองลิเกอร์ทำใน พ.ศ. 2383 คำหลังเขียนว่า กาลิพะกู-ละนมินิน แปลว่าสุลต่านผู้ทรงไว้ความซื่อสัตย์ (สมโซติ อ่องสกุล. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี(พ.ศ. 2449-2474), 2521. หน้า 73.)

แขวง มีหน้าที่ตรวจเก็บภาษีค่านา ค่าสวน รวมทั้งสอบสวนคดีวิวาท  
ระหว่างราษฎรที่เกี่ยวกับการทำนา ทำสวนด้วย

จำ หรือโตะจ่อ เป็นคนรับใช้ของแม่กองมีหน้าที่เรียก "ลูกที่" ไปรับ  
การเกณฑ์ ผู้ไต่คดีขึ้นจำหรือโตะจ่อมีอำนาจ "ผูกประตู่" หรือชักโคกระบือส่ง  
แม่กอง

นายค่าน เป็นเจ้าหน้าที่เก็บภาษีชาเข้า ขาออก ส่งเจ้าเมือง<sup>1</sup>

การแบ่งระบบการบริหารการปกครองเช่นนี้ น่าจะทำให้อำนาจ  
เจ้าเมืองจำกัดอยู่ในวงการบังคับบัญชาระดับสูง เพราะการปกครองท้องถิ่น การ  
พิจารณาคดี และการเก็บภาษีอากรโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของกรมการเมืองอยู่แล้ว  
แต่ในทางปฏิบัติการบริหารในเมืองทุกค่านขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองเพราะเจ้าเมือง  
เป็นผู้บัญชาเห็นใจความดีความชอบ แต่งตั้งและถอดตำแหน่งเจ้าหน้าที่และกรม  
การเมืองทั้งหมดด้วยตนเอง<sup>2</sup> การบริหารงานค่านต่าง ๆ จึงต้องขึ้นอยู่กับความ  
เห็นชอบของเจ้าเมืองไม่ว่าจะเป็นการจัดการปกครองบ้านเมือง การคลัง การ  
ภาษีอากรหรือแม้แต่การศาล

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 49/70. พระ  
อนันตสมบัติผู้ช่วยราชการ เมืองสงขลา หลักรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ราชเลขานุการ  
ร. 5. ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ. 113.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 49/6. ใบบอก  
พระยาวิเทศาภักดีศรีสุริวงษารัตนาเชครประเทศราช พระยาธานี. ร.ศ. 120.

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444

กระบวนการยุติธรรมใน 4 จังหวัดภาคใต้มีลักษณะเช่นเดียวกับกิจการ  
ด้านอื่น ๆ โดยทั่วไป

กล่าวคือถือเป็นอำนาจสิทธิขาดของเจ้าเมืองซึ่งเจ้าเมืองมีสิทธิที่จะมอบ  
อำนาจนี้ให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ก็ได้ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน  
ในเรื่องนี้ก็คือการที่พระยารามันท์ไคยญาติให้ภรรยา ลูกชาย สะโง้และบ่าวไพร่  
ของตนมีสิทธิที่จะนำตัวจำเลยมาพิจารณาพิพากษาโทษได้ตามความพอใจ<sup>1</sup>

สำหรับตัวบทกฎหมายที่ใช้ในหัวเมืองมลายูนั้น มีทั้งหลักกฎหมายไทย  
อังกฤษ และอิสลาม เมื่อพระยาสุชนนัยวินิตไปตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง  
ได้กล่าวรายงานการใช้ตัวบทกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีในบริเวณ 7  
หัวเมืองต่อสมเด็จพระที่นั่งจางวางราชนุภาพไว้ดังนี้

"การพิจารณาคดีสินคดีต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ใช้ทั้งหลัก  
กฎหมายอิสลาม คือถ้าเป็นคดีระหว่างพวกจีนหรือไทย ก็มักจะใช้พระราชกำหนด  
กฎหมายไทย ถ้าเป็นความระหว่างอิสลามกับพวกอิสลามก็ใช้กฎหมายอิสลาม  
ถ้าเป็นความระหว่างพวกอิสลามกับพวกไทยหรือกับพวกคนจีนบางทีก็ใช้กฎหมาย  
ไทย บางทีก็ใช้กฎหมายอิสลาม ทั้งนี้แล้วแต่ความพอใจของเจ้าเมือง และในการ  
ใช้กฎหมายไทยนั้นมักจะใช้ในหมู่ที่อยู่ใกล้ ๆ กับกลางเมือง ซึ่งเป็นการล่อหลอตา

---

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 49/70. พระ  
อนันตสมบัติผู้ช่วยราชการ เมืองสงขลากราบทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์. ลงวันที่  
11 ตุลาคม ร.ศ. 113.

อยู่ ถ้าเป็นพวกที่อยู่นอกเมืองออกไป ซึ่งมั่นใจได้ว่าจะไม่ฟ้องร้องอุทธรณ์ให้เป็น  
ที่วุ่นวายต่อไปแล้ว ก็จะใช้กฎหมายอิสลาม<sup>1</sup>

ในขณะที่ ข้าราชการไทยมองว่าการใช้กฎหมายในบริเวณหัวเมืองไม่มี  
ระเบียบแบบแผนที่แน่นอน มีทั้งการใช้กฎหมายไทย อังกฤษ และอิสลาม แต่การ  
ใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของเจ้าเมืองที่ป้องกัน  
มิให้เจ้าหน้าที่ของไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมกล่าวคือ ถ้าเป็น  
คดีที่เกี่ยวข้องกับคนไทยที่อยู่ในเมืองแล้วมักจะใช้กฎหมายไทย ผู้มีกรณีพิพาทจะ  
ได้พอใจไม่ไปอุทธรณ์ต่อศาลเมืองสงขลาอันจะนำมาซึ่งความยุ่งยากและเดือดร้อน  
ส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับพวกอิสลามและเป็นพวกที่อยู่นอกเมืองออกไป ซึ่งเจ้าเมือง  
มั่นใจได้ว่าจะไม่ฟ้องร้องอุทธรณ์ต่อไปก็จะเลือกใช้กฎหมายอิสลาม

ส่วนไทรบุรีนั้นโดยหลักการแล้วใช้กฎหมายไทย อังกฤษ และมลายู  
แต่ความเป็นจริงแล้วผู้พิพากษาส่วนใหญ่ใช้กฎหมายตามใจคน<sup>2</sup>

นอกจากนี้เจ้าเมืองยังมีสิทธิแทรกแซงที่ในการตัดสินความ ทั้งคดีความ  
แพ่ง และความอาญา โดยมีอำนาจตั้งแต่ปรับจนถึงขึ้นประหารชีวิต ดังปรากฏ  
หลักฐานในการรายงานของพระยาเพชรบูรณ์ราช ผู้ว่าราชการ เมืองหนองจิก  
ก่อนหนึ่งว่า

---

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 1. 3/4. เรื่อง  
คำสั่งเจ้าเมืองบังคับศาลเมืองแขกของพระยาสุพรรณสุนทรวิจิตร ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล  
นครศรีธรรมราช ร.ศ. 116.

<sup>2</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม. 14/48. พระองค์  
เจริญศักดิ์กฤษฎาภรณ์ ถึงพระยาสุพรรณสุนทรวิจิตร. ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2447.



"...ถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นความแน่นอน เป็นต้นว่า ปล้นสดม ฤาฆ่าฟันกันตายก็ดี เหตุการณ์เช่นนี้แล้วแต่ผู้รักษา เมืองจะสอบสวนเกาะกุมเอามาพิจารณาหาโทษตามความพอใจ ถ้าเมื่อพิจารณาได้ความจริงแล้วว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อการกระทำ เหตุร้าย ผู้รักษาราชการ เมืองจะลงโทษตามความคำวิเห็น หรือพอใจในผลประโยชน์จะให้โจรผู้ร้ายนำมาเสียค่าไถ่ โทษตามกำหนดที่ได้กะค่าราคาไว้ก็ได้

คดีซึ่งกล่าวหาเป็นความแพ่ง เมื่อผู้รักษาราชการเมือง คำวิเห็นชอบอย่างใดและจะมีคำสั่งให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ชนะ แพ้ก็ได้ ไม่มีที่ชักขวางอันใด"<sup>1</sup>

ส่วนการตัดสินลงโทษนั้น ปรากฏหลักฐานจากการพิจารณาคดีที่เมือง รามันตอนหนึ่งว่า

"ถ้าโทษฆ่ากันตาย ก็แทงผู้ฆ่าเสีย แล้วริบทรัพย์เป็นของ ผู้ว่า ถ้าโทษไม่ถึงตายก็ปรับเป็นเงินไม่เกิน 150 เหรียญ พักโทษใหม่ปรับใหม่ไม่มีกำหนดที่สุดแต่ผู้ต้องปรับจะมีสิ่งใด ถ้ามี เงินก็ปรับเอาเงิน มีโคกระบือ ก็ริบโคกระบือเป็นค่าปรับ ที่ยากจนไม่มีสิ่งใดก็ชักบุตรภรรยามาใช้ในบ้านเรือนผู้ว่า ไม่มี เวลาออกได้ และที่ซึ่งนักโทษก็ไม่มี เพราะถ้าปรับก็ปล่อยไป

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/26.

พระยาเพชรบูรณ์ว่าราชการเมืองหนองจิกกราบบังคมทูล ร.5. ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 113.

ที่ยังไม่ได้ปรับก็จำชื่อคาไว้ที่บ้านผู้ว่า..."<sup>1</sup>

ส่วนคดีเกี่ยวกับมรคกหรือเรื่องสามีกรรยานั้น ชนบธรรมเนียมศาสนาอิสลามถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ต้องตัดสินตามหลักกฎหมายศาสนา โดยมี "โคะกาลิ" เป็นผู้รอบรู้คัมภีร์เกี่ยวกับศาสนาเป็นตุลาการก็ไม่มีหลักฐานอันใดที่ยึดถือกันเป็นแบบแผนแน่นอน นอกจากความเข้าใจของโคะกาลิที่มีต่อพระคัมภีร์ในศาสนาอิสลาม ซึ่งแต่ละคนก็เข้าใจไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นวิธีตัดสินความตามลัทธิศาสนาอิสลาม แม้คดีย่อยๆ เกี่ยวกัน เมืองหนึ่งก็ตัดสินไปอย่างหนึ่ง หนึ่งบ้าง เบาบ้างไม่เหมือนกันทุกเมือง<sup>2</sup> ซึ่งก็เป็นไปตามหลักนิติศาสตร์อิสลามที่อนุญาตให้ผู้พิพากษาแปลความไต่ถามเงื่อนไขจำเพาะอันเป็นเหตุให้หลายคนมองไปว่าลึกลับ ไร้ระบบ ทั้งเมื่อสมเด็จเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพได้เสด็จไปเตอร์กก็ได้ทรงซักถามถึงวิธีการชำระความตามกฎหมายอิสลามได้ความว่า

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล ร.5. ที่ 954/4982. ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ. 123.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. รายงานคดีศาลบริเวณแขกเมือง 7 เมือง หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ร.ศ. 120.

"แม้แต่ในเทอริกเองก็หาความยุติธรรมจากกฎหมายอิสลามได้ยาก ทั้งนี้เพราะพระวินัยที่พระมหะหมัดบัญญัติไว้นั้นกว้างไว้กว้าง ๆ ผู้พิพากษาอาจแปรไปได้หลายทาง ความเข้าใจของผู้พิพากษาจะเห็นประการใด แม้ตรงกันข้ามก็เป็นได้..."<sup>1</sup> ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายอิสลามเป็นกฎหมายสากลสำหรับมนุษยทุกชาติที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้ เป็นหลักการยึดหยุ่น เพื่อปรับให้เข้ากับภูมิประเทศ เชื้อชาติประเพณี ที่พอจะปรับเข้ากันได้ โดยไม่เสียหลักการใหญ่ในบทบัญญัติจากกูรอาน<sup>2</sup>

อนึ่งการคดีในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น ถ้าเป็นความเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่มีโทษถึงจำขัง เมียนที่อำเภอหรือนายบ้านมีอำนาจเรียกผู้ต้องคดีมาพิจารณาว่ากล่าวเปรียบเทียบไว้ ถ้าโจทก์จำเลยไม่พอใจค่าเปรียบเทียบจึงเสนอไปยังศาลเมือง<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> แหล่งเก็บ.

<sup>2</sup> ไร่นาน อรุณรังษี. "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม," มิตรสัมพันธ์. หน้า 66.

<sup>3</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/26.  
พระยาเพชรบูรณ์ว่าราชการเมืองหนองจิกออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง.  
ร.ศ. 113.

ส่วนคนที่ขึ้นศาลเมืองนั้นเมื่อศาลเมืองตัดสินแล้ว ถ้าโจทก์จำเลยไม่พอใจในคำตัดสินก็ยื่นฟ้องอุทธรณ์ไปยังศาลเมืองสงขลา<sup>1</sup> ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาบริเวณ 7 หัวเมือง แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วคดีส่วนใหญ่จะตัดสินเด็ดขาดอยู่ที่เจ้าเมืองเท่านั้น สำหรับค่าธรรมเนียมศาลนั้นเป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมือง บางเมืองชำระค่าธรรมเนียมกันที่บ้านก็มี<sup>2</sup>

กล่าวโดยสรุป นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2444 นั้น รัฐบาลถือว่าเป็นกิจการภายในของแต่ละเมือง รัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ยกเว้นในคดีที่ฟ้องร้องอุทธรณ์มายังรัฐบาลไทย ๆ จึงจะเข้าไปตัดสิน ดังนั้น อำนาจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในหัวเมืองมลายูจึงเป็นอำนาจสิทธิขาดของเจ้าเมืองแต่ละเมือง เจ้าเมืองจะเป็นผู้พิพากษาสูงสุด ส่วนกฎหมายที่ใช้ในหัวเมืองมลายูนี้นั้นก็มีทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายอิสลาม

ต่อมาเมื่อรัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการปกครองหัวเมืองมลายู นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลในหัวเมืองมลายูจึงได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.3/4. คำชี้แจงข้อบังคับศาลแขกของพระยาสุพรรณวิชิตข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช. ร.ศ. 116.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

### การคุกคามของอังกฤษ

นโยบายของไทยในการปกครองหัวเมืองมลายูเริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่ออังกฤษได้เข้ามามีอิทธิพลในหัวเมืองมลายู โดยเฉพาะเมื่อเริ่มต้นคัตย การเข้าเกาะหมาก (Penang) จากเจ้าเมืองไทรบุรีเพื่อใช้เป็นสถานที่การค้าสำหรับเพิ่มเสบียงอาหาร เชื้อเพลิง และซ่อมแซมเรือสินค้า รวมทั้งเป็นที่ตั้งฐานทัพเรือเพื่อป้องกันน่านน้ำมลายูและอ่าวเบงกอล<sup>1</sup> การเข้ากินแคนมลายูของอังกฤษฝ่ายไทยไม่มีบทบาทยุ่งเกี่ยวด้วยเลย แม้ว่าไทรบุรีจะอยู่ในฐานะประเทศราชของไทย เพราะสุลต่านไทรบุรีถือว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของมลายู ส่วนไทยก็ได้หักทวงประการใด เป็นการยอมรับโดยปริยาย อังกฤษเองก็ถือว่าได้เจรจาขอเข้ากินแคนมลายูกับสุลต่านไทรบุรีในฐานะรัฐอิสระ<sup>2</sup>

นโยบายของอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นมีแนวนโยบายที่จะไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐต่าง ๆ ในแหลมมลายู และได้ยึดแนวนโยบายนี้เป็นหลักปฏิบัติต่อมา ถึงแม้ว่าจะมีผู้เสนอให้เข้าแทรกแซงทางด้านการเมือง แต่ข้อเสนอนั้นก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากบริษัทซึ่งมุ่งหวังใน

---

<sup>1</sup> กิ่งแก้ว นิคมชา. การเจรจาและข้อตกลงระหว่างไทยและอังกฤษเกี่ยวกับหัวเมืองมลายูในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่าง พ.ศ. 2443 ถึง พ.ศ. 2452 หน้า 9.

<sup>2</sup> L.A.Mills. British Malaya 1824-1826. p.40.

ทางการค้าแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น<sup>1</sup> การเข้ามาของอังกฤษในระยะนี้จึงไม่มีผลกระทบของไทยมากนัก

ในระยะต่อมานโยบายของอังกฤษในหัวเมืองมลายูเริ่มเปลี่ยนแปลงไป อังกฤษต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลในความสมุทรมลายูมากขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของตนรวมทั้งความหวาดกลัวชาตินิยมหัวเมืองอื่น ๆ เข้ามาคุกคามอิทธิพลของตน จึงทำให้อังกฤษทั้งนโยบายไม่แทรกแซงมาเป็นการแทรกแซงเพื่อเสริมสร้างอิทธิพลและอำนาจของตนให้มั่นคงยิ่งขึ้น การดำเนินการแทรกแซงของอังกฤษสามารถเข้าควบคุมรัฐเประ สลังงอร์ เนกรีเซมิสสัน และปะหัง รัฐทั้ง 4 ต่างยอมรับการอารักขาของอังกฤษ อังกฤษควบคุมทางด้านการติดต่อกับต่างชาติและมีเวสิเคนท์ของอังกฤษประจำอยู่ในแต่ละรัฐ รัฐทั้ง 4 ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำในทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่องศาสนาและขนบธรรมเนียมของชาวมลายู กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออังกฤษได้ปกครองรัฐเหล่านี้โดยทางอ้อมนั่นเอง ผู้ปกครองชาวมลายูเป็นเพียงแต่ผู้ปกครองในนาม อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่เวสิเคนท์อังกฤษ<sup>2</sup> รัฐมลายูภาคกลางและภาคใต้จึงตกอยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษ ในขณะที่รัฐมลายูภาคเหนืออยู่ภายใต้อำนาจของไทย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2423 เป็นต้นมานโยบายของอังกฤษในแหลมมลายูเริ่มเปลี่ยนแปลง เพราะในระยะนั้นสุลต่านไทรบุรีและกัลันตันถึงแก่กรรมลงในปี พ.ศ. 2423 และ พ.ศ. 2425 ตามลำดับ เปิดโอกาสให้ไทยเข้าจัดตั้งเมืองและกรมการเมืองบางตำแหน่ง ทำให้อิทธิพลของไทยในรัฐมลายูทางเหนือมั่นคงยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันเยอรมันและรัสเซียก็พยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในความสมุทรมลายู โดยรัสเซียแสดงความสนใจเกาะบางเกาะของไทยในบริเวณโพรวินส์ เวลส์เลย์

<sup>1</sup> กิ่งแก้ว นิคมชา. เล่มเดิม.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 39.

และพม่าของอังกฤษ เวียร์บัสเซียเริ่มปรากฏบ่อยครั้งในน่านน้ำมลายู นอกจากนั้นฝรั่งเศสก็กำลังเรียกร้องคืนแดนทางพรหมแดนล้านตะวันออกของไทย โดยอ้างสิทธิของญวนซึ่งฝรั่งเศสได้ไว้ในอำนาจแล้ว และแสดงความสนใจที่จะขอสัมปทานชุกคลองคอคอดกระ นโยบายที่คัดค้านมหาอำนาจอื่นของอังกฤษจึงกำลังถูกท้าทายอย่างหนัก ประกอบกับมีความเชื่อในสมมติฐานที่ว่าอีกไม่นานไทยจะตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส เมื่อเป็นเช่นนั้นจะเป็นแนวทางให้ฝรั่งเศสเรียกร้องสิทธิของไทยในคาบสมุทรมลายูเหมือนที่กำลังเรียกร้องคืนแคว้นมอญไทย ข้าราชการอังกฤษที่ สเตรท เซกเคิลเมนต์ จึงมีทัศนะว่าสิ่งที่รัฐบาลอังกฤษควรกระทำขณะนั้นคือขยายอำนาจขึ้นไปในคาบสมุทรมลายูจนจรดกะนาวศรีของอังกฤษ ดังนั้นเจ้าหน้าที่อังกฤษในภูมิภาคนี้จึงพยายามเร่งให้กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ (Colonial Office) เลิกนโยบายที่จะสนับสนุนอำนาจไทยในแหลมมลายู และให้พยายามมั่นคงสิทธิของไทยเหนือดินแดนนั้นลง<sup>1</sup> ปัญหาขัดแย้งระหว่าง สเตรท เซกเคิลเมนต์ กับไทย กรณีปัญหาพรหมแดนแปรคัทกับรามันห์ แสดงให้เห็นถึงความพยายามของข้าราชการอังกฤษในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี

#### ปัญหาพรหมแดนระหว่าง เปริค-รามันห์

ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเมืองเปริคกับเมืองรามันห์นี้ได้เริ่มต้นภายหลังที่รัฐบาลอังกฤษได้ปฏิเสธข้อเสนอของเซอร์ เฟรเดริก เวลค์ (Frederick Weld) ข้าหลวงใหญ่ที่ สเตรท เซกเคิลเมนต์ที่ขอกำหนดเส้นของเซอร์ สเวทเพนนัม เรื่องไม่ยอมรับการเป็นเจ้าของดินแดนมลายูของไทย ใน พ.ศ. 2425 โดยกล่าวว่า การที่ไทยอ้างถึงการส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการของ

---

<sup>1</sup>พรพงาม เจ้าธรรมสาร. การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7  
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 86.



เมืองมลายูเป็นสัญลักษณ์ว่าเป็นดินแดนของไทยนั้นเป็นการไม่จริง เพราะถ้าทั้งนั้น  
ไทยก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งของจีนด้วย เพราะไทยก็ปฏิบัติต่อจีนเช่นเดียวกับเมือง  
มลายูปฏิบัติต่อไทย แต่ไทยก็ยังคงเป็นประเทศราช ดังนั้นหัวเมืองมลายูก็เห็น  
อิสระจากไทยด้วย แต่รัฐบาลอังกฤษไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ของเซอร์  
สเวทเพนนี่ เพราะขัดกับหลักนโยบายที่อังกฤษต้องการให้ไทยเป็นเอกราชและ  
มีอธิปไตยเหนือ ดินแดนมลายู<sup>1</sup> แต่เวลาก็ไม่ละความพยายามที่จะครอบครอง  
ดินแดนคาบสมุทรมลายูของไทยในปี พ.ศ. 2426 ได้หยิบยกปัญหาเบริคกับรามันท์  
ขึ้นรายงานไปยังรัฐบาลอังกฤษ คราวนี้กระทรวงการต่างประเทศอังกฤษจึงมีคำสั่ง  
ให้กงสุลอังกฤษ ณ กรุงเทพฯ ยื่นบันทึกเสนอฯ ฉบับนี้กล่าวหาว่ารัฐบาลไทยคุกคาม  
เมืองเบริคของอังกฤษ มีสาระดังต่อไปนี้คือ

ข้อ 1 เมืองเบริคถือว่าพื้นที่ค้ำแอ่งในแม่น้ำเบริคทั้ง 2 ฟากเป็น  
เขตแดนเบริคทั้งสิ้น

ข้อ 2 คนฝ่ายสยามได้ล่องไปตั้งอยู่ในเขตค้ำแอ่งลำน้ำเบริคข้างเหนือ  
มาช้านานแล้วแต่ไม่ได้ชักชวนห้ามปรามประการใด เพราะเหตุต่าง ๆ

ข้อ 3 บั๊กนี่คอเวอนเมนต์เบริคประสงค์จะแสดงว่ามีอำนาจทั่วไปใน  
ค้ำแอ่งของลำน้ำนั้น คอเวอนเมนต์ สเตรท เซตเคิลเมนต์ซึ่งเป็นผู้อยู่ป้องกันเมือง  
เบริคได้สืบสวนในการนี้เห็นว่า ซึ่งเมืองเบริคถือว่าพื้นที่ในค้ำแอ่งแม่น้ำเบริคนั้น  
เป็นเมืองของเบริคทั้งสิ้นนั้นเป็นยุติธรรมแล้ว

---

<sup>1</sup>พรณงาม เจริญธรรมสาร. การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ใน  
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 86.



ข้อ 4 คอเวอนเมนต์สเตรท สเตทเคิลเมนต์ อยากจะชี้แจงให้  
คอเวอนเมนต์สยามทราบในการเรื่องนี้ เพื่อที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน  
จะมีประกาศให้ราษฎร ทราบทั่วกันว่าพื้นที่ในทุ่งแอ่งแม่น้ำเปรักทั่วไปเป็นของ  
คอเวอนเมนต์เปรักทั้งสิ้น เหตุนี้จึงเจ้าพนักงานสยามผู้หนึ่งผู้ใดจะไปเกี่ยวข้องกับ  
มีอำนาจอยู่ในที่นั้นไม่ได้ต่อไป

ข้อ 5 ว่าซึ่งไคล่ลงเงินเข้าไปตั้งอยู่ในที่นั้นมานานแล้ว คอเวอนเมนต์  
เปรักก็ไต่ถามไม่ไต่ถามปรามนั้น สืบเสาะสยามที่มีผลประโยชน์อยู่ในที่นั้นมากนัก  
เท่าใด คอเวอนเมนต์ สเตรท สเตทเคิลเมนต์ รับว่า สืบเสาะสยามที่อยากจะอยู่  
ในพื้นที่นั้นโดยเรียบร้อยก็จะยอมให้อยู่ และจะการันตีป้องกันตัวคนนั้นแลทรัพย์สินสมบัติ  
ของผู้นั้นด้วย<sup>1</sup>

เนื่องจากในบันทึกการเรียกร้องดินแดนฉบับนี้อังกฤษไม่ได้ระบุถึงพื้นที่  
แน่นอนทำให้รัฐบาลไทยคิดว่าพื้นที่บริเวณคลองสละมา ซึ่งเคยมีเรื่องขัดแย้ง  
ระหว่างเมืองเปรักกับเมืองไทรบุรี ใน พ.ศ. 2424 รัฐบาลไทยจึงขอเวลา  
สืบดูก่อนเมื่อไครายงานจากพระยาไทรบุรีแล้วจะชี้แจงให้ทราบ<sup>2</sup> แต่ต่อมารัฐบาล

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22ง/4.  
หนังสือมิสเคอร์นิวแมนแทนกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหา  
โกษาธิบดีว่าการต่างประเทศ. ลงวันที่ 6 5 ค่ำ จ.ศ. 1245.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22 ง/5.  
เจ้าพระยาภาณุวงศ์โกษาธิบดีว่าการต่างประเทศถึงมิสเคอร์นิวแมนแทนกงสุล  
อังกฤษ ที่กรุงเทพฯ. ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1883.

ไทยจึงทราบว่าไม่ใช่พื้นที่ที่ขัดแย้งระหว่างเปรักกับไทรบุรีกลายเป็นพื้นที่แห่งใหม่ และอังกฤษยังชี้แจงต่อไปว่าในกรณีเปรักกับรามันห์นี้รัฐบาลไทยละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นีที่เข้ายึดครองดินแดนของเปรัก ซึ่งที่ดังกล่าวอยู่คนน้ำตกเปรัก ซึ่งในสนธิสัญญาเบอร์นี ได้ระบุว่าถือเป็นของเปรัก<sup>1</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงส่งข้าหลวง และเจ้าพนักงานกรมแผนที่ไปทำการสำรวจที่เป็นกรณีพิพาท เมื่อได้หลักฐานจากการสำรวจแล้วจึงตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของอังกฤษทุกประเด็นโดยกล่าวว่าพื้นที่ดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าสามล้านห้าแสนไร่ เป็นของเมืองรามันห์มานานแล้ว มีพลเมืองของไทยอาศัยอยู่มาช้านาน หากยกให้อังกฤษก็เท่ากับไทยยกเมืองรามันห์ทั้งหมดให้อังกฤษ ซึ่งรัฐบาลไทยจะกระทำเช่นนั้นไม่ได้ เพราะเขตแดนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้เข้ามาประมาณ 300 ปีแล้ว จึงเป็นการยุติธรรมที่คงเป็นอยู่ในปัจจุบัน และรัฐบาลไทยไม่ได้เคยละเมิดสนธิสัญญาเบอร์นี ซึ่งไทยลงนามเมื่อ พ.ศ. 2369 แต่อย่างใด ตามมาตรา 14 ในสนธิสัญญานับนี้ไทยยังยอมมอบเมืองเปรักซึ่งเป็นเมืองประเทศราชของไทยให้อยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษ ฉะนั้นจึงเป็นไม่ได้ที่ไทยจะยึดครองเขตแดนเมืองเปรัก<sup>2</sup> การที่รัฐบาลไทยตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาล

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22/5. มิสเทอร์นิวแมนแทนกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีว่าการต่างประเทศ. ลงวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1883.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22 ง/5. ร่างหนังสือตอบเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี. ว่าการต่างประเทศถึงมิสเทอร์นิวแมนแทนกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ. ร.ที่. 511 ลงวันที่ 7 2 ค่ำ จ.ศ. 1245.

อังกฤษกังวลว่านี้ ชำราชากรที่ สเตรท เสกเคิลแมนต์ไม่พอใจเป็นอย่างมาก<sup>1</sup>

ปัญหาระหว่างเบร็คกับรามันห์นี้ได้ดำเนินต่อมาจนถึง พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อังกฤษกับฝรั่งเศสได้ลงนามร่วมกัน ในปฏิญญาเพื่อรับรองอธิปไตยของไทยในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยาใน พ.ศ. 2439 แล้ว และต่อมาอังกฤษได้บังคับให้ไทยยินยอมลงนามในสัญญาฉบับระหว่างไทยกับอังกฤษ ใน พ.ศ. 2440 เพื่อจัดการให้ไคมาซึ่งพื้นที่พิพาทระหว่างเบร็คกับรามันห์ อย่างนิมนวลและไม่เป็นที่หมองใจกับรัฐบาลไทย เพราะว่าเมื่อภายหลังการลงนามระหว่างไทยกับอังกฤษในอนุสัญญาฉบับ 2440 แล้ว อังกฤษได้หยิบยกปัญหาเบร็คกับรามันห์ขึ้นมาเจรจากับไทยอีก ซึ่งครั้งนี้การที่รัฐบาลไทยจะอ้างเหตุผลที่ว่าหากยอมตามข้อเรียกร้องของอังกฤษในดินแดนเมืองมลายูแล้วฝรั่งเศสจะถือโอกาสยึดครองดินแดนทางตะวันออกของไทยได้หมดไป ดังนั้นการเจรจาปัญหาเบร็คกับรามันห์ได้นำไปสู่การลงนามในสัญญาเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษใน พ.ศ. 2442 และเป็นที่แน่นอนไทยต้องยินยอมให้อังกฤษเท่าที่จะให้ได้ และเป็นการยอมเสียดินแดนที่พยายามป้องกันมานานเต็มความสามารถ<sup>2</sup> เกี่ยวกับปัญหาระหว่างเบร็คกับรามันห์นี้ทัศนะของชำราชากรอังกฤษที่กรุงเทพฯ กับที่ สเตรท เสกเคิลแมนต์มีลักษณะต่างกันในการรักษานโยบายของอังกฤษกล่าวคือกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ชื่อ มร.ซาเทา (Satow) ผู้ซึ่งมีผลงานดีเด่นที่รัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนเชื่อถือว่ามีความเห็นว่าการเรียกร้องดินแดนดังกล่าวที่รัฐบาล สเตรท เสกเคิลแมนต์ กระทำนั้นเป็นการคุกคามอธิปไตยของรัฐบาลไทย เพราะหลักฐานไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเมืองเบร็คเป็นเจ้าของแผ่นดินดังกล่าว เท่ากับอังกฤษเป็นผู้ริเริ่มแบ่งไทยเป็น 2 ส่วนโดยเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสทำการได้สำเร็จในการ

<sup>1</sup>พรพงาม เจ้าธรรมสาร. เล่มเดิม. หน้า 93.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 130.

เรียกร้องคืนแทนทางภาคตะวันออกของไทย ขาเตาไม่เชื่อในสมมติฐานที่ว่าไทยจะตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสและฝรั่งเศสคงไม่ปรารถนาครอบครองลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามากกว่าลุ่มน้ำโขง การที่รัฐบาล สเกรท สเทคเคิลเมนต์ เรียกร้องคืนแคว้นกลาวนี้เป็นการขัดกันนโยบายหลักของรัฐบาลอังกฤษที่มีต่อไทยในการรักษาให้ไทยเป็นประเทศเอกราชในภูมิภาคส่วนนี้ เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าจำนวนมหาศาลของอังกฤษในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา แต่สิ่งที่ขาเตาเห็นว่าถูกต้องคือการรักษาเอกราชและอธิปไตยของไทยเหนือดินแดนทั้งหมดของไทย ไทยจะได้เป็นรัฐกั้นชนระหว่างอังกฤษและฝรั่งเศสในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์<sup>1</sup>

แต่ทัศนะเกี่ยวกับปัญหาเบร็คกับรามันท์ของข้าราชการอังกฤษที่ สเกรท สเทคเคิลเมนต์ มีความเชื่อในสมมติฐานที่ว่าต่อไปไทยอาจจะตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส จะเป็นการเปิดโอกาสให้ฝรั่งเศสอ้างสิทธิของไทยในบรรดาหัวเมืองมลายูซึ่งได้กระทำการกับไทยอยู่ จึงมีความเห็นต่อไปว่าสิ่งที่รัฐบาลอังกฤษควรทำต่อไปเกี่ยวกับความสมุทรมลายู คือ การขยายอำนาจจาก สเกรท สเทคเคิลเมนต์ ขึ้นไปจนจรดเกาะนาวศรีของอังกฤษ<sup>2</sup> และเห็นว่าปัญหาเชกแคนเบร็คกับรามันท์เป็นเครื่องที่พิสูจน์ให้หัวเมืองมลายูทั้งหมดเห็นว่าอังกฤษคือผู้ที่ให้ความคุ้มครองได้ดีกว่าไทย<sup>3</sup> แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือดินแดนที่เป็นกรณีพิพาทนี้มีทรัพยากรแร่ดีบุกจำนวนมาก และยังเป็นบันไดก้าวแรกที่จะขึ้นไปถึงเกาะนาวศรีของอังกฤษแนวความ

<sup>1</sup>แหล่งเดิม. หน้า 98-99.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม หน้า 87.

<sup>3</sup>แหล่งเดิม. หน้า 96.

คึกของข้าราชการอังกฤษที่ สเตรท สเตรทเคิลเมนต์ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรี  
กระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับสั่งถึงเรื่องปัญหาปรึก  
กับรามันหว่า"...ฉันเห็นว่าอังกฤษคงจะคิดเอาที่รายนี้ให้ไ้จริง ไม่คิดว่าจะเป็  
ของใคร. "1 ต่อมาเมื่อประสบความล้มเหลวในการเจรจาทางการทูตรัฐบาล  
อังกฤษจึงมีคำสั่งให้ มร.ชาเทา เจริญเป็นการส่วนตัวกับกรมหมื่นเทวะวงษา  
เสนาบดีว่าการต่างประเทศของไทย ขอเช่าบริเวณที่เกิดข้อพิพาทนี้โดยขอรวม  
เอาตำบลปะคังสีเบาบิโนสและตำบลเบตงเป็นเวลา 20 ปี โดยเสนอให้ไทยได้ค่า  
เช่าจำนวนเงินหนึ่งในสิบของผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนของอังกฤษในที่นั้น  
แต่ถ้าจะกำหนดเป็นจำนวนเงินเป็นรายปี ๆ ละ 5,000 เหรียญ โดยที่อังกฤษ  
จะยอมเสียค่าเสียหายให้แก่พระยารามันหว่าอีกจำนวนหนึ่ง เมื่อครบ 20 ปีอังกฤษ  
จะคืนให้ไทยแต่ถ้าผลประโยชน์ที่อังกฤษได้ถ้าไม่พอกับที่ลงทุนไปไทยต้องจ่ายเงิน  
จำนวนที่เหลือก่อนอังกฤษก่อนจึงจะรับคืนคืนได้<sup>2</sup> ในการเรื่องนี้ มร.ชาเทา  
ได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกครั้งหนึ่ง  
เป็นการส่วนตัว ในที่สุดไทยยอมรับหลักการเบื้องต้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งถึงกรณีการขอเช่าดินแดนส่วนนี้ของอังกฤษว่า "...การ

<sup>1</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.2/ง/4.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ที่สมุหพระกลาโหม.  
ร.ที่. 144 ลงวันที่ 1 7 ค่ำ จ.ศ. 1245.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22/ง/6.

กรมหมื่นเทวะวงษาโรปกครอง การามังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว. ที่ 124. ลงวันที่ 6 1 ค่ำ จ.ศ. 1246.

ที่เป็นข้อกลางแกลงของฉันทมหกัณฑ์ในครั้งนี้ เห็นว่าคงต้องเป็นของอังกฤษต่อไป โดยทางที่เขมรเท่านั้น..."<sup>1</sup> ส่วนกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ มีรับสั่งว่า

"เรื่องเมืองเปรักกับรวันนั้นเป็นการประหลาดจริงเหมือน เช่นทรงไปที่คอเวอนเมนอังกฤษ ลงคิดไม้อายจะซื้อเอา การที่เขาคิดนี้ทำนองเดียวกันกับที่คิดเข้าบิ๊นเงาะหมากจาก เมืองไทย ซึ่งอิศริณเฑียรบาลนี้อังกฤษแต่ก่อนได้ทำสัญญาเช่าต่อ พระยาไทร แต่ก่อนปีละหมื่นเหรียญเป็นที่พักสินค้านั้น มาบัดนี้ก็ กลายเป็นแผ่นดินอังกฤษไป แลมีหนังสือเป็นอุบายสำหรับที่จะใช้ ก่อสร้างเมืองไทยเหมือนครั้งแต่ก่อน แคนเปรักต่อกับเมืองไทรอยู่ที่ ลำน้ำกุเกราเป็นแดน อังกฤษจะเขยิบขึ้นมาถึงลำน้ำเกรียนไม่ตกลง ก็ยึดเงินค่าเช่าเสีย จนเมืองไทรไต่ยอมไปแล้วจึงได้ให้ค่าเช่าต่อ มาแล้วยังมาเกียะปลายคลองเกรียนที่เป็นสองแยกเอาเปรียบอีก"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22/ง/6 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ ร.ที่.782 ลงวันที่ 4 1 คำ จ.ศ. 1248.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.22/ง/7. กรมหมื่นเทวะวงษ์วโรปการ ทูลกรมหมื่นเรศวรฤทธิ์ ทูลสยามกรุงลอนดอน. ที่ 39 ลงวันที่ 6 10 คำ จ.ศ. 1247.



ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยหันเกรงว่าเมื่อครบกำหนดการเช่าแล้ว อังกฤษจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาเหมือนเช่นที่ปฏิบัติต่อเมืองไทรบุรี ไทยไม่มีมาตรการอื่นใดจะบังคับให้อังกฤษปฏิบัติตามได้ กรณีนี้จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยไม่เคยลืมการกระทำของอังกฤษเพราะหากว่ารัฐบาล ส.เกรท เสกเคิลเมนต์ สร้างสถานการณ์ขึ้นเพื่อชักชวนการที่จะคืนพื้นที่ตามสัญญา รัฐบาลอังกฤษก็ต้องดำเนินการตาม ในที่สุดกินแดนก็จะเสียไปดังเช่นป็นัง

กรณีพิพาทพรมแดนเปรัก-รามันห์ระหว่างอังกฤษกับไทยนี้ได้แสดงถึงความปรารถนาของบรรดาข้าราชการอังกฤษที่สิงคโปร์ที่พยายามรุกคืบหน้าทุกวิถีทาง เพื่อที่จะเข้ามามีอิทธิพลในกินแดนตอนเหนือของแหลมมลายู โดยพยายามลดอำนาจและสิทธิของไทยเหนือกินแดนเหล่านั้นอย่างสุดความสามารถตลอดเวลา และเมื่อใดนโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอน การรุกคืบหน้าก็จะเป็นไปได้สะดวกและสำเร็จ และเมื่อใดที่รัฐบาลอังกฤษที่ลอนดอนไม่เห็นด้วย การรุกคืบหน้าก็จะชะงักลง ดังนั้นลำพังกำลังฝ่ายไทยเองจึงแทบไม่สามารถยับยั้งสะกิดกั้นการขยายตัวของอังกฤษในแหลมมลายูได้เลย ปัญหาการคุกคามของอังกฤษจากภายนอกจึงเป็นปัญหานักยิงของรัฐบาลไทยในขณะนั้น นอกจากนี้ปัญหาระหว่าง เปรักกับรามันห์เป็นสิ่งที่พิสูจน์ถึงความอ่อนแอในระบบการปกครองหัวเมืองมลายูของรัฐบาลไทยที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการอังกฤษแทรกแซงได้โดยง่าย

สรุป ลักษณะการปกครองเมืองประเทศราชมลายูของไทยในขณะนั้น ทำให้หัวเมืองมลายูมีอิสระในการปกครองภายในเมืองของคนอย่างเต็มที่ เจ้าเมืองจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดภายในเมือง รวมทั้งอำนาจทางค่านกฎหมายและระบบศาลด้วย แม้ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถเข้าไปควบคุมหัวเมืองมลายูได้อย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่ด้วยกำลังอำนาจที่เหนือกว่าทำให้ไทยยังคงรักษาอำนาจเหนือ

หัวเมืองมลายูเหล่านั้นไว้ได้ แต่ต่อมาเมื่อไทยต้องเผชิญกับการคุกคามของลัทธิ  
จักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษซึ่งก้าวเข้ามามีอิทธิพลในหัวเมืองมลายู  
ทำให้ไทยตระหนักว่าอำนาจของไทยที่อยู่เหนือหัวเมืองมลายู กำลังถูกท้าทาย ถ้า  
ไม่รีบปรับปรุงแก้ไขการปกครองหัวเมืองเหล่านั้นเสียใหม่ไทยอาจจะต้องสูญเสีย  
หัวเมืองมลายูเหล่านั้นไปก็ได้ รัฐบาลไทยจึงได้เข้าไปจัดการปฏิรูปการปกครอง  
หัวเมืองมลายูเสียใหม่ให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น



กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย  
(พ.ศ. 2444-พ.ศ. 2458)

ในขณะที่อธิปไตยของไทยเหนือหัวเมืองมลายูกำลังถูกคุกคามจากอังกฤษ การปกครองที่มีประสิทธิภาพและมีระเบียบแบบแผนในหัวเมืองเหล่านี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ราชอาณาจักรอังกฤษที่เสกเคิลเมนต์ เข้ามาแทรกแซงได้ รัฐบาล จึงต้องเร่งปรับปรุงการปกครองหัวเมืองมลายูเสียใหม่ ซึ่งจะมีผลทำให้การปกครอง ภายในหัวเมืองมลายูเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม อำนาจในการปกครองบ้านเมืองของ เจ้าเมืองถูกริถอนลงในขณะที่เดียวกันอำนาจของรัฐบาลไทยได้ก้าวเข้าไปควบคุมหัวเมือง มลายูได้มากขึ้นเป็นลำดับ

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึง การปฏิรูปการปกครองบริเวณ หัวเมือง กฎหมายและระบบศาลตามข้อบังคับศาล 7 หัวเมืองและกฎข้อบังคับสำหรับปกครอง บริเวณ หัวเมือง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งวิธีการแก้ไข ต่อจากนั้น จะกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองเมืองสตูล กฎหมายและระบบศาลในเมืองสตูล ความ ลำดับ เพื่อให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐบาลไทยในการรักษาอำนาจของตนเหนือหัวเมือง มลายูไว้

การปฏิรูปการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง

เมื่อรัฐบาลเริ่มเข้าไปจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง สมเด็จพระมหา-  
การณราชูปถัมภ์ ได้ทรงวางแนวทางในการจัดการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองไว้ดังนี้

1. เห็นควรจะให้คงเป็น 7 หัวเมือง คงเป็นอยู่บัดนี้
2. จะให้ข้าหลวงไทยประจำคอยบังคับบัญชาการในหัวเมืองแขก ทั้ง 7 กองหนึ่ง
3. การบังคับบัญชาในพื้นที่เมืองจะให้ผู้ว่าราชการเมืองคงมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาการตามธรรมเนียมบ้านเมืองที่มีอยู่ ที่ข้าหลวงเห็นชอบด้วย
4. ให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตัดสินลงความตามกฎหมาย ประเพณี เว้นไว้แต่ความซึ่งโทษถึงประหารชีวิต หรือริบทรัพย์สมบัติแลความอุทธรณ์ของสงมาพิจารณา ณ ที่ศาลข้าหลวง ส่วนคำพิพากษาโทษประหารชีวิต และโทษริบทรัพย์ข้าหลวงต้องส่งเขามาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเหมือนกับเมืองชั้นใน
5. ส่วนภาษีอากรนั้น ให้ผู้ว่าราชการเมืองคงเก็บตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นภาคหลวงที่จะให้ใช้การข้าหลวงกำกับเมืองแขก เหลือส่งมาจ่ายราชการ บาง
6. การที่ต้องเสียช่วยหรือผลประโยชน์อันใดต่อพระยาสงขลาหรือการที่พระยาสงขลาตั้งนายหมวคนายกองลงไปควบคุมผู้คนในหัวเมืองแขกเป็นอันยกเลิกไปจัดการใหม่ แต่การควบคุมคนไทยซึ่งออกไปอยู่ในเมืองแขก ผู้ว่าราชการเมืองต้องพร้อมด้วยข้าหลวงเลือกสรรคนไทยตั้งเป็นกรมการหัวหนาคคนไทยขึ้นไว้ในบ้านเมือง ทำนองกรมการจีน
7. การที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ ในหัวเมืองแขกส่งต้นไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการตามเคย ส่วนใบบอกราชการต่าง ๆ จะบอกตรงเข้ากรุงเทพฯ หรือข้าหลวง แต่ต้องให้ข้าหลวงทราบด้วยทุกครั้ง ส่วนทองคำก็อย่างเดียวกัน
8. บรรดาการที่จะเกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศ ประการใดต้องเป็นธุระในหน้าที่ของข้าหลวงโดยเฉพาะ
9. ข้าหลวงกับหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งที่ว่าการเมืองสงขลาแห่งหนึ่ง ให้ตั้งที่หัวเมืองแขกแห่งหนึ่ง ให้มีนักปราชญ์ราชการ ถ้าประเพณีการบ้านเมือง

เสื่อมเสีย ไม่ควรแก่วิชาการ หรือเคื้อครอนแกพลเมือง ข้าหลวงมีอำนาจที่  
จะตั้งเคื้อครอนราชการ เมืองแกใจให้เรียบรอย <sup>1</sup>

นโยบายทั้งกล่าวข้างต้นนี้ แม้รัฐบาลจะอ้างว่าไม่กระทบกระเทือนอำนาจของ  
เจ้าเมือง แต่แท้จริงแล้วเป็นการทำลายอำนาจตามประเพณีของเจ้าเมืองลงโดยสิ้นเชิง  
เจ้าเมืองไม่อยู่ในฐานะ "เจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน" อีกต่อไป เพราะถึงแม้เจ้าเมืองจะ  
ยังคงมีอำนาจในการปกครองภายในบ้านเมืองของตนอยู่ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบ  
ของข้าหลวงซึ่งรัฐบาลไทยส่งไปควบคุมดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศาลนั้น แม้ว่า  
เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจในการตัดสินความต่าง ๆ ตามกฎหมายประเพณี แต่คดีที่มีโทษ  
ถึงประหารชีวิตหรือริบทรัพย์เจ้าเมืองจะต้องขอพระบรมราชานุญาตเหมือนหัวเมืองชั้นใน  
เสียก่อน และคดีที่มีการอุทธรณ์ต้องส่งให้ข้าหลวงพิจารณา เจ้าเมืองจึงไม่อยู่ในฐานะ  
"เจ้าชีวิต" อีกต่อไป

เมื่อได้กำหนดนโยบายขั้นต้นที่จะนำไปจัดราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองแล้ว  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเสนีพิทักษ์  
เป็นข้าหลวงออกไปตรวจราชการบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะทรงมีพระราชดำริเห็นว่า  
พระเสนีพิทักษ์ภาษามลายูและคุ้นเคยราชการหัวเมืองมลายูมาก่อนจึงน่าจะไปปฏิบัติ  
ราชการในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เกิดผลดีได้ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5. ม.49/27. คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เรื่อง  
การจัดราชการเมืองแขก 7 หัวเมือง. ไปรเวทที่ 262/43047. ลงวันที่ 4 มีนาคม  
ร.ศ. 114.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

นอกจากจะไ้ทรงมอบหมายนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางซึ่งไ้กล่าวมา  
โดยย่อข้างบนนี้ให้นำไปปฏิบัติแล้ว สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพยังไ้ทรงแนะนำ  
คัดค้านเป็นการส่วนตัวอีก เพื่อจะไ้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของพระเสน-  
ีพิทักษ์ คือ

เมื่อไปถึงแล้วให้ไ้ตามความเป็นอยู่ในบ้านเมือง ความเดือดร้อนของ  
ผู้ว่าราชการเมือง รับเอาเป็นธุระที่จะรายงานเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อจะไ้จัดการ  
แก้ไขต่อไป และให้ชี้แจงประโยชน์ที่จะจัดการบ้านเมืองให้เกิดความนิยมแก่  
ผู้ว่าราชการเมือง ยิ่งถ้าสามารถทำให้ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านั้นมีใบบอกมาขอให้  
ราชหลวงไปช่วยแนะนำราชการบ้านเมืองไ้จะเป็นการดี ให้พระเสนีพิทักษ์สืบสวนถึง  
วิธีการปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์ การที่เกี่ยวข้องกับเมืองสงขลา คดี  
กบฏความของราษฎร ตลอดจนความคั่งค้างที่มีอยู่ในเจ้าเมือง กรมการ และธรรมเนียม  
บ้านเมืองในรัฐละเอียด แล้วให้ทำรายงานเข้ามาให้เสนบดีกระทรวงมหาดไทยทราบ  
สำหรับการคบค้าสมาคมกับเจ้าเมือง กรมการ พวกหัวหนาราชฎร พ่อค้าจีน คว  
คยจำสมาคมกับให้คนเคยชอบพอไว้ตั้งแต่แรก เพราะจะเป็นกำลังไ้มาก อนึ่งการที่  
จะกล่าวคำครหาตีเียนต่อพระยาวิเชียรคีรี หรือกรมการเมืองสงขลาต่อพวกอิสลาม  
นั้นควรระมัดระวัง เพราะจะทำให้ชาวอิสลามคู้หมิ่นตำแหน่งราชการและกรมการเมือง  
สงขลา <sup>1</sup>

จุดประสงค์แท้จริงของรัฐบาลนั้นต้องการให้พระเสนีพิทักษ์ออกไปเป็นข้าหลวง  
กำกับราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง แต่การที่จะส่งข้าหลวงลงไปกำกับราชการหรือ  
ดำเนินการจัดการปกครองใด ๆ ในหัวเมืองทั้ง 7 ซึ่งเจ้าเมืองเคยมีอิสระเต็มที่มา  
แต่เดิม และประกาศให้ข้าหลวงไปควบคุมหรือกำกับโดยตรงทันทีก็อาจเกิดปฏิกิริยา  
ต่อต้านหรือแตกคั่นเลื่องลือกันเพราะความเข้าใจผิดไ้ จะเป็นเหตุให้อังกฤษ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

มหาอำมาตย์ครองดินแดนติดกันอาจตนเจ้าคุมครองหัวเมืองทั้งกล่าวได้ ดังนั้นในชั้นแรก จึงส่งพระเสนาพิทักษ์ลงไปบริเวณ 7 หัวเมือง ในฐานะข้าหลวงพิเศษไปตรวจราชการ บ้านเมือง รับเรื่องราวร้องทุกข์และชำระคดีความที่ค้างอยู่ เพื่อเป็นโอกาสให้ พระเสนาพิทักษ์ได้ตรวจตราราชการต่าง ๆ และผู้คนในบ้านเมืองเหล่านั้นและหา แนวทางดำเนินงานเปลี่ยนแปลงต่อไป

เมื่อพระเสนาพิทักษ์ได้ลงไปตรวจราชการในบริเวณ 7 หัวเมือง เพื่อปฏิบัติ ภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ในชั้นแรกนั้นพระเสนาพิทักษ์ได้ดำเนินนโยบาย "ค่อยๆ ปลูกสร้าง แคล้วคลาด" <sup>1</sup> คือพยายามจัดการเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนอำนาจเจ้าเมืองมากนัก และเลือกจัดการตั้งแต่เมืองหนองจิกซึ่งมีเจ้าเมืองเป็นข้าราชการไทยออกไป ครั้นใน เดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2439 สมเด็จพระยาราชราชนิกาล เสนาบดีกระทรวง มหาดไทยจึงเสด็จลงไปตรวจราชการได้ทรงแถลงชี้แจงให้เจ้าเมืองทั้ง 7 เข้าใจถึง สาเหตุที่รัฐบาลส่งข้าหลวงมาตรวจราชการความหมายในการติดต่อระหว่างเมืองทั้ง 7 กับรัฐบาลสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยทรงย้ำว่าไม่ได้นำส่งข้าหลวงมารวบรวมคดีผลประโยชน์ ของผู้ใด <sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าเมืองทั้งหลายไว้วางใจข้าหลวงที่รัฐบาลส่งไป

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายรวมบริเวณ 7 หัวเมือง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ ประเทศ และให้มีแบบแผนการปกครองต่าง ๆ เหมือนหัวเมืองชั้นใน แต่อำนาจของ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/27. พระยาราชวราณกุล ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย กราบบังคมทูลกรมหมื่นสมมตอมรินทร์ ราชเลขานุการ ร.5 ที่ 221/6134 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม ร.ศ. 115

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.2.14/74. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้. ร.ศ. 115

รัฐบาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ยังไม่ค่อยมั่นคงเท่าใดนัก การดำเนินงานของรัฐบาลในระยะนี้จึงต้องใช้วิธีอะลุ่มอล่วย คอยทำคอยไป ไม่ไปรื้อแบบแผนเก่าโดยรุนแรงจนเจ้าเมือง กรมการเมืองทั้งหลายมีความรู้สึกเคืองครั่น การปกครอง กฎหมาย และระเบียบประเพณีในบริเวณนี้จึงไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าใดนัก

เมื่อได้จัดตั้งมณฑลนครราชสีมาขึ้น ใน พ.ศ. 2439 ได้โปรดเกล้าฯ ให้รวมบริเวณ 7 หัวเมือง มาขึ้นอยู่กับมณฑลนครราชสีมา เพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาได้ช่วยดูแลไปพลางก่อน และในครั้งนั้นกระทรวงมหาดไทยได้มีบัญชาให้พระยาสุรเชษฐนิวัต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาลงไปตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ในบริเวณ 7 หัวเมือง อีกครั้ง และให้ทำรายงานเสนอมาให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้ปรึกษารื้อกัน กำหนดนโยบายที่จะจัดการในหัวเมืองเหล่านี้ต่อไป

#### กฎหมายและระบบศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองตามข้อบังคับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง

เมื่อพระยาสุรเชษฐนิวัตได้ลงไปตรวจราชการบริเวณ 7 หัวเมือง ได้รายงานสภาพการศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองไว้ว่า

"การพิพากษารรคดีในหัวเมืองเหล่านี้ยังไม่ค่อยเป็นระเบียบแบบแผนและก้าวก่ายกันอยู่มาก ความบางเรื่องฟ้องที่ศาลเมือง บางเรื่องฟ้องศาลข้าหลวง ไม่ได้กำหนดไว้ให้แน่นอนว่าความรูปใดควรจะฟ้องที่ศาลไหน อีกประการหนึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง บางเรื่องใช้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ บางเรื่องก็ใช้ตามลัทธิศาสนาและธรรมเนียมอิสลาม" <sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.1.3/4. ข้อบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 20 ธันวาคม ร.ศ. 116.



ซึ่งพระยาสุรเชษฐนิยวินิตเห็นว่า "...เป็นการยากลำบากแก่ผู้พิพากษาศาลการ แลยากแก่ผู้ของคดีเป็นอย่างมาก สมควรจะคิดแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว..."<sup>1</sup>

การดำเนินการในชั้นแรกพระยาสุรเชษฐนิยวินิตได้รวมศาลเมืองและศาลข้าหลวงซึ่งเคยแยกพิจารณาคดีเมื่อครั้งพระยาเสนาพิทักษ์เป็นข้าหลวงเข้ามาเป็นศาลเดียวกัน และให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น พระยาสุรเชษฐนิยวินิตได้ตรา "ข้อบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง" ขึ้นบังคับใช้

ข้อบังคับนี้มีสาระสำคัญคือ ให้หัวเมืองแต่ละเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ตั้งศาลเมืองขึ้นศาลหนึ่ง ถ้าเมืองใดมีอาณาเขตกว้างขวาง ก็ให้มีศาลอำเภอได้ศาลหนึ่งหรือสองศาล ในการจัดตั้งศาลอำเภอนี้ให้พระยาเมืองควยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของชุมชน แล้วให้ข้าหลวงเทศาภิบาลร่วมกับพระยาเมืองเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นไทย จีน หรือคนอิสลามก็ได้ เป็นผู้พิพากษา 3 นาย ในการตัดสินคดีจะต้องมีผู้พิพากษาลงชื่อเห็นพ้องต้องกันอย่างน้อย 2 คน ถ้าโจทก์หรือจำเลยไม่พอใจในคำตัดสินของศาลเมือง ก็ยื่นอุทธรณ์มายังศาลมณฑลที่ส่งขอลา แต่ถ้าเป็นคดีในศาลอำเภอก็ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเมืองก่อน เมื่อไม่พอใจคำตัดสินของศาลเมืองจึงค่อยยื่นอุทธรณ์มายังศาลมณฑล<sup>2</sup>

ส่วนคดีในระหว่างคนอิสลามด้วยกันที่กล่าวหากันด้วยเรื่องมรดกหรือครอบครัว ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขนบธรรมเนียมและลัทธิศาสนาอิสลามนั้น ศาลจะตัดสินตามธรรมเนียมอิสลามก็ได้ แต่ก่อนจะตัดสินศาลต้องนำคำตัดสินเสนอผู้ว่าราชการเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือข้าหลวงประจำเมืองวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งก่อน เว้นแต่

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.

ความโมเสสาเร ซึ่งกล่าวหาว่ากันด้วยทศวรรษไม่เกิน 20 มาท ให้ศาลตัดสินไปตาม  
กฎหมายอิสลาม โดยไม่ต้องนำเสนอยุวาราชการเมืองหรือชาหลวง แต่ก็เป็น  
ความอาญาซึ่งมีโทษหลวง แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามก็ให้ให้พระราชกำหนด  
กฎหมายไทย แต่ต้องส่งคำตัดสินให้ยุวาราชการเมืองและชาหลวงตรวจก่อนทุกเรื่อง  
สำหรับค่าธรรมเนียมศาลนั้นไม่ว่าจะตัดสินตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายอิสลามให้  
เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติลักษณะพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 115 ทุกเรื่อง <sup>1</sup>

การที่รัฐบาลกลางเข้าไปก้าวก่ายเรื่องลัทธิศาสนาและขนบธรรมเนียม  
อิสลาม โดยให้ศาลไทยตัดสินคดีเกี่ยวกับลัทธิศาสนาและธรรมเนียมอิสลามเองนั้น  
นับว่าเป็นความผิดพลาดอย่างมาก ถึงแม้ฝ่ายรัฐบาลและชาหลวงจะอ้างว่าตัดสินไป  
ตามกฎหมายอิสลาม เจ้าเมืองทั้งหลายก็ไม่เชื่อถือ และเมื่อผู้พากษานำคำตัดสิน  
ขึ้นเสนอเจ้าเมืองและชาหลวงเมื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งนั้น ชาหลวงก็จะเห็นคล้อยตาม  
คำตัดสินของศาล ซึ่งทำให้ขัดแย้งกับเจ้าเมืองอยู่เสมอ ๆ เป็นเหตุให้เจ้าเมืองบางคน  
ที่คัดค้านอำนาจของรัฐบาลกลาง นำไปอ้างต่อชาวต่างชาติได้ว่า ชาหลวงไทยตั้งใจ  
จะไปทำลายล้างศาสนา เพราะไม่ยอมให้โต๊ะกาตีตัดสินความตามประเพณีบ้านเมือง  
และตามหลักศาสนาอิสลาม เพื่อขอความเห็นใจและเรียกร้องให้รัฐบาลอังกฤษเข้า  
แทรกแซงในบริเวณ 7 หัวเมือง เช่น พระยาพิพิธภักดี (อับดุลกาเคร์) ได้ไปร้องขอ  
อังกฤษว่าตนเป็นบุตรคนโตของพระยาปัตตานีถึงแก่กรรม แต่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น  
เจ้าเมือง และกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยว่าไม่แบ่งเงินผลประโยชน์จากภาษีอากร  
และเงินส่วยคอกไม้ทองเงินให้ตน นอกจากนี้ยังกล่าวว่าชาหลวงไทยตั้งใจจะทำลาย  
ล้างศาสนา ไม่ยอมให้มีโต๊ะกาตีพิจารณาความตามประเพณีบ้านเมือง <sup>2</sup> และ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/32. สำเนาใบบอกถึง  
พระยาสุหมณีนวินิตกรามหลวงดำรงราชานุภาพเรื่องพระพิพิธภักดี เจ้าเมืองปัตตานีไป  
เมืองสิงคโปร์. ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.



หนังสือพิมพ์เสรีไทยก็ได้ตีพิมพ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ครั้งหนึ่งว่า "รัฐบาลไทยตั้งข้าหลวงไปประจำอยู่ในบริเวณ 7 หัวเมือง ทุก ๆ เมือง และไม่ยอมให้ข้าราชการหลักศาสนาอิสลามทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน" <sup>1</sup>

รัฐบาลจึงต้องผ่อนผันแก้ไขข้อบังคับให้เข้ากับศาสนาและประเพณีท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อป้องกันการเข้าใจผิดที่คิดว่ารัฐบาลทำลายศาสนาอิสลาม ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ซึ่งประกาศใช้ในเวลาต่อมา รัฐบาลให้ทั้งศาลโตะกาซีขึ้นพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับมรดกและครอบครัวที่มุสลิมเป็นโจทก์และจำเลย

#### กฎหมายและระบบศาลมุสลิมสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120

กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ได้วางระเบียบการจัดการศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ไว้ดังนี้

ว่าด้วยการโรงศาล

ข้อ 30 ให้ใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมืองรัตนโกสินทร์ ศก 114 ในบริเวณนี้ เว้นคำว่า "ศาลมณฑล" ให้เข้าใจว่า "ศาลบริเวณ" แลคำว่า "ข้าหลวงเทศาภิบาล" ให้ใช้คำว่า "ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ" แลการที่ค้างหรือจะเลื่อน หรือจะเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมืองตามความที่ไว้ในมาตรา 10 ของพระธรรมนูญหัวเมือง ร.ศ. 114 นั้น ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะนำความกราบบังคมทูล และให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีใบบอกในการที่เกี่ยวแก่ค้างหรือเลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

ข้อ 31 ให้มีศาลเป็น 3 ชั้น คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

และให้ผู้พิพากษาสำหรับศาลเหล่านี้เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชกำหนดกฎหมาย

ข้อ 32 ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญาแลความแพ่งแต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวของด้วยศาสนาอิสลามเรื่องมัวเมีย กัก และเรื่องมรดกคดี ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์ จำเลย หรือเป็นจำเลย ให้ใช้กฎหมายอิสลามในการพิจารณาแลพิพากษา แลให้โต๊ะกาฎีซึ่งเป็นรู้แลเป็นที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาคตามกฎหมายอิสลามนั้น <sup>1</sup>

ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 ได้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120 หรือ พ.ศ.2444 นับว่าเป็นกฎหมายของรัฐฉบับแรกที่ได้กำหนดรูปแบบการใช้กฎหมายอิสลามเอาไว้อย่างชัดเจน คือ นอกจากจะได้ออกตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาคดีตามความหมายทั่ว ๆ ไปโดยอยู่ภายใต้การดูแลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และยังได้กำหนดให้ใช้กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้บริเวณ 7 หัวเมืองเหมือนส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เว้นแต่คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วยครอบครัว มรดก ซึ่งผู้นับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์ จำเลย หรือเป็นจำเลย จึงเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายอิสลามเฉพาะในเรื่องครอบครัวมรดก และคู่ความนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์และจำเลย โดยมีโต๊ะกาฎีซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมาย

<sup>1</sup> "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 18. ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ.120. หน้า 714-720.

อิสลามเป็นผู้นับถือ ซึ่งเดิมก่อนประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 นั้น การใช้กฎหมายอิสลามยังไม่มีขอบเขตที่แน่นอน เป็นเพียงแต่รัฐได้ยอมให้เจ้าเมืองนำเอากฎหมายอิสลามมาพิจารณาตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องด้วยลัทธิศาสนาอิสลาม

ระบบศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้คือ

1. ศาลไทย ซึ่งพิจารณาคดีความแพ่งและความอาญาทั่วไป
2. ศาลโตะกาดี ซึ่งพิจารณาคดีความศาสนาเรื่องครอบครัวและมรดก

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับศาลโตะกาดีเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ดังนั้น เมื่อได้ประกาศใช้ข้อบังคับฉบับนี้แล้ว พระยาศุขมนัญวินิต ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช จึงไต่ลงไปเรียกประชุมเจ้าเมืองในบริเวณ 7 หัวเมือง ชี้แจงวิธีการที่จะจัดตั้งศาลโตะกาดี โดยให้แต่ละเมืองเลือกโตะกาดีไว้มาก ๆ เมืองหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 คน เมื่อราษฎรอิสลามเป็นความกันด้วยเรื่องมรดกและครอบครัวที่จะต้องตัดสินด้วยกฎหมายอิสลาม ให้ดูความเลือกโตะกาดีขึ้นเป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินความและให้คำตัดสินนั้นเป็นเด็ดขาด ไม่ต้องอุทธรณ์ฎีกาต่อไป เว้นแต่คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องกับความเห็นของที่ประชุมโตะกาดี ความสามารถอุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้ ส่วนคดีที่ลงโทษรุนแรงถึงประหารชีวิตนั้น ให้ตกลงเป็นการปรับไหมแทน และควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมศาลศาสนา เช่นเดียวกับที่กำลังปฏิบัติในศาลไทยทั่วไป แต่เงินค่าธรรมเนียมเหล่านั้นจะนำเป็นค่าตอบแทนโตะกาดีประจำเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง ที่ประชุมโตะกาดีต่างเห็นชอบด้วยทุกประการ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. รายงานคดีบริเวณ 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 25 ตุลาคม ร.ศ.121

พระยาสุมนัชนียวิธได้ให้ทดลองชำระความตามระบบที่คิดขึ้นใหม่นี้ในเมือง  
ปัตตานีหลายเรื่อง ซึ่งก็ตกลงกันได้เรียบร้อยดี จะมีปัญหาอยู่บ้างที่โต๊ะกาดีบางคน  
ราษฎรนับถือมากก็เลือกแต่นั้น ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเพราะมีคดีมากเกินไป  
และบางครั้งต้องเดินทางไปทางอำเภอไกล ๆ ต้องเสียเวลาทำมาหากิน  
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ จึงเสนอทางแก้ไขไว้ 3 ประการคือ

1. ถ้าดูความเลือกโต๊ะกาดีรวมคนเดียวกันก็ให้ไปชำระกันที่บ้าน  
โต๊ะกาดี
2. คิดค่าป่วยการให้โต๊ะกาดีอย่าให้เสียประโยชน์
3. ให้ตั้งโต๊ะกาดีที่ราษฎรนับถือมากนั้นเป็นชน เป็นหลวงจะได้พอใจ  
แต่ทั้งนี้ให้อยู่ในอำนาจของพระยาสุมนัชนียวิธที่จะใช้ดุลยพินิจว่าจะผ่อนผันประการใด <sup>1</sup>

เมื่อให้ทดลองจัดศาลโต๊ะกาดีจนเขารบเขารอยพอสมควรแล้ว ทางกระทรวง  
มหาดไทยจึงได้มีสารตราไปยังพระยาสุมนัชนียวิธ ข้าราชการเทศาภิบาลมณฑล  
นครศรีธรรมราช เพื่อให้จัดศาลโต๊ะกาดีในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เป็นระเบียบแบบแผน  
อันเดียวกัน สารตรานั้นมีสาระสำคัญ คือ <sup>2</sup>

1. ให้พระยาเมืองในบริเวณทุก ๆ เมืองเลือกโต๊ะหะยีที่รอบรู้คัมภีร์โกหราน  
และเป็นคนที่มีราษฎรนิยมนับถืออยู่ในเมืองนั้น ทั้งขึ้นเป็นโต๊ะกาดีเมืองละไม่ต่ำกว่า 6 คน  
สำหรับเป็นตุลาการชำระความแพ่ง ที่เกี่ยวของด้วยศาสนาอิสลาม คือเรื่องมรดกและ  
เรื่องวิวาห์เมีย แต่การเลือกนั้นต้องให้ชาหลวงใหญ่ประจำบริเวณเห็นชอบด้วย และเมื่อ  
เลือกแล้วให้รายงานให้ชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชทราบด้วยตามธรรมเนียม

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. สารตรา  
เจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระยาสุมนัชนียวิธ ข้าราชการเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช.

2. เมื่อคู่ความที่เป็นคนอิสลามจะฟ้องร้องกันด้วยเรื่องมรคกหรือผัวเมียให้ไปศาลแขวง ศาลเมือง หรือศาลบริเวณ รับฟ้องไว้แล้วศาลจึงสั่งให้คู่ความเลือกโจทก์ศาลที่ทั้งชั้นไต่กันคนเดียวหรือหลายคน แล้วแต่ความพอใจของคู่ความ ให้เป็นอนุญาโตตุลาการ พิจารณาชี้ขาดคดีเรื่องนี้ ตามหลักศาสนาอิสลาม หรือประเพณีบ้านเมือง

3. ถ้าอนุญาโตตุลาการหลายคนมีความเห็นก้ำกึ่งกัน ให้อนุญาโตตุลาการเลือกโจทก์คนใดคนหนึ่ง เป็นประธานของอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่ง เพื่อจะได้วินิจฉัยให้เป็นเสียงข้างมากและเป็นคำชี้ขาด

4. ถ้าอนุญาโตตุลาการจะต้องการตรวจอัยคำสำนวนคดีหรือจะเรียกพยานมาประกอบการพิจารณา ให้ศาลจัดการให้ตามคำร้องขอ แต่พยานที่เรียกมานั้นให้อนุญาโตตุลาการบังคับใช้ในฐานตามศาสนาอิสลาม ส่วนค่าพาหนะพยานของอนุญาโตตุลาการนั้น ถ้าไม่มีในศาสนาอิสลามหรือตามธรรมเนียมบ้านเมือง ก็ให้เรียกค่าพาหนะพยานตาม พ.ร.บ. ลักษณะพยาน ร.ศ. 113

5. เมื่ออนุญาโตตุลาการได้พิจารณาเสร็จและตัดสินคดีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะหรือแพ้ให้ผู้พิพากษาศาลแขวง ศาลเมือง ศาลบริเวณ หรือกองบัญชาการเมืองตัดสินชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการนั้น ส่วนค่าสินไหม ทุนทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียม ให้อนุญาโตตุลาการกำหนดให้คู่ความใช้ตามกฎหมายของศาสนาอิสลามหรือตามธรรมเนียมของบ้านเมืองแล้วแต่อนุญาโตตุลาการจะเห็นสมควร

6. เมื่อศาลได้ตัดสินชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการเช่นนี้แล้ว ฝ่ายโจทก์หรือจำเลยจะอุทธรณ์คำตัดสินนั้นไม่ได้ เว้นแต่คำตัดสินของศาลไม่ถูกต้องตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โจทก์หรือจำเลยมีสิทธิจะอุทธรณ์ขอศาลหลวงพิเคราะห์ได้

เมื่อพิจารณาการดำเนินการปรับปรุงการศาลศาสนาและสารทราดังกล่าว จะเห็นว่าพระยาสุชนนัยวินิจ ผู้ดำเนินการในฐานะข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา



ได้พยายามดำเนินนโยบายผ่อนสั้นผ่อนยาว ปรับปรุงการศาลศาสนาให้สอดคล้องกับ  
แบบแผนสมัยใหม่ และแบบแผนตามขนบธรรมเนียมเดิมของท้องถิ่นอย่างระมัดระวัง

ศาลไทย กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 ได้  
แบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

การจัดตั้งศาล การแต่งตั้งผู้พิพากษา และการพิจารณาคดีเป็นไปตาม  
พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 แต่คำว่าศาลมณฑลในพระธรรมนูญนั้น หมายความว่า  
ศาลบริเวณและศาลแขวงเทศาภิบาลหมายถึง ศาลแขวงใหญ่ประจำบริเวณ สำหรับ  
การแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอนหรือโยกย้ายผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมืองนั้น เป็น  
หน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลและให้ศาลแขวงใหญ่  
ประจำบริเวณมีใบบอกมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องจะย้ายหรือเลื่อน  
ผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมือง <sup>1</sup>

ในครั้งนั้น ได้จัดตั้งศาลชั้นต่าง ๆ ขึ้นในบริเวณ 7 หัวเมือง คือ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> เสถียร ลายลักษณ์ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง  
ร.ศ.120" ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 18. ข้อ 30 และ 31.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. รายงาน  
หลวงบริรักษ์ภูเบศร์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลบริเวณ 7 หัวเมือง กราบเรียน  
พระยาสุมนัวินิต เรื่อง จัดการคดีศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง. ประจำศก 122.

ศาลบริเวณ ทั้งที่เมืองปัตตานี มีผู้พิพากษา 2 คน คือ หลวงบริรักษ์ภูเบศร์  
เป็นอธิบดีผู้พิพากษา นายควง เป็นผู้พิพากษารอง

ศาลเมืองสาบบุรี ชนสุนทรลิขิต เป็นผู้พิพากษา

ศาลเมืองยะลา หมื่นชำนาญฤทธิ เป็นผู้พิพากษา

ศาลแขวงรามันท์ ชนราชมณตรี นายอำเภอรามันท์แทนผู้พิพากษา

ศาลแขวงระแงะ หมื่นเสนาหรรษกิจ ปลัดอำเภอกกลางเมืองระแงะ  
แทนผู้พิพากษา

ศาลแขวงเบตง หลวงราชบุรุษการกิจ นายอำเภอบेतง แทนผู้พิพากษา

ส่วนที่เมืองยะหริ่งและเมืองหนองจิก เนื่องจากมีระยะทางไกลกับเมือง  
ปัตตานี พระยาศักดิ์เสนาจึงไม่จัดตั้งศาลในเมืองทั้งสอง ให้ทั้งสองเมืองนี้ใช้  
ศาลบริเวณร่วมกันที่เมืองปัตตานี ถ้ามีคดีเกี่ยวกับศาสนา ราษฎรอาจขอให้โต๊ะกาดี  
ในเมืองตนเป็นอนุญาโตตุลาการได้ โดยยื่นคำร้องขอศาลบริเวณ แล้วศาลบริเวณจะ  
เชิญโต๊ะกาดี เมืองนั้น ๆ ประชุมกันที่กองบัญชาการ เมืองนั้น แล้วส่งผลการพิจารณา  
ต่อศาลบริเวณ<sup>1</sup>

ระบบการศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง ซึ่งแยกเป็นศาลหัวไปหรือศาลไทยและ  
ศาลศาสนาอิสลามดังกล่าว ได้เป็นพื้นฐานการศาลในหัวเมืองเหล่านี้สืบมาโดยมี  
การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ้างบางประการตามกาลสมัย เช่น ใน พ.ศ. 2449 (ร.ศ. 125)  
เมื่อรัฐบาลยกฐานะบริเวณ 7 หัวเมืองขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี ก็ได้ยกฐานะศาลบริเวณ  
ขึ้นเป็นศาลมณฑล และแก้ไขการว่าความอุทธรณ์ของศาลมณฑลปัตตานีให้เหมาะสมขึ้น  
กล่าวคือ แท้เดิมเมื่อครั้งเป็นบริเวณ 7 หัวเมือง การอุทธรณ์ต้องผ่านข้าหลวงมณฑล

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร . เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/5.  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพพิทักษ์ธรรมนูญ ที่ 545/4982. ลงวันที่ 9 สิงหาคม  
ร.ศ. 123

นครศรีธรรมราชในฐานะข้าหลวงพิเศษจึงจะถวายฎีกาได้ ครั้นเป็นศาลมณฑลแล้ว  
กระทรวงมหาดไทยจึงแก้ไขใหม่ว่าการจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑลปัตตานี ให้ส่ง  
คำอุทธรณ์นั้นเข้ามายังศาลอุทธรณ์ในกรุงเทพฯ ได้โดยตรง เว้นแต่คำพิพากษาคดี  
เรื่องใดใดลงชื่อข้าหลวงเทศาภิบาลในหน้าที่ข้าหลวงพิเศษด้วยแล้ว การจะอุทธรณ์  
ความเรื่องนั้นก็ให้นำความพลเถลาถวายฎีกาได้เลย ดังที่ได้ปฏิบัติตามมณฑล  
ชั้นในอื่น ๆ <sup>1</sup> ทำให้การอุทธรณ์ฎีการองราชฎีสะดวกและรวดเร็ว

ศาลมณฑลปัตตานียังคงขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม เนื่องจาก  
สมเด็จพระราชดำรัสราชานุกาฬ ทรงเห็นว่าศาลมณฑลปัตตานียังไม่พร้อมที่จะแยก  
ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมเช่นศาลมณฑลชั้นในอื่น ๆ ตามหลักการจัดงานให้อยู่ได้  
บังคับบัญชาของหน่วยงานแต่ละด้านโดยเฉพาะ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหัวเมืองเหล่านี้  
มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหัวเมืองอื่นในพระราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นด้านเชื้อชาติ  
ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี อีกทั้งหัวเมืองเหล่านี้มีฐานะทำนอง  
ประเทศราชมาแต่เดิม การปฏิบัติงานในหัวเมืองเหล่านี้จึงต้องใช้ความระมัดระวัง  
เป็นพิเศษ และผู้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ก็จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจลักษณะพิเศษของหัวเมือง  
เหล่านี้เป็นอย่างดีการปฏิบัติงานจึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ถ้าโอนงานไปให้  
กระทรวงยุติธรรมซึ่งไม่ได้ปฏิบัติงานในหัวเมืองเหล่านี้มาตั้งแต่ต้น อาจจะไม่เข้าใจ  
ถึงลักษณะพิเศษดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้ ซึ่งต่อมาในสมัย  
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โอนงานศาลในมณฑลปัตตานี มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม  
กระทรวงยุติธรรมได้นำเอาระเบียบแบบแผนที่ใช้กับหัวเมืองชั้นในไปใช้ในมณฑลปัตตานี  
โดยไม่คำนึงถึงสภาพสังคมที่แตกต่างเป็นเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มต่อต้านรัฐบาลขึ้นใน  
พ.ศ. 2465 ดังจะได้อธิบายรายละเอียดในบทต่อไป

<sup>1</sup> "ประกาศแก้ไขความอุทธรณ์ศาลมณฑลปัตตานี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23,  
ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ร.ศ. 125, หน้า 861.



### ปัญหาอุปสรรคและการดำเนินการแก้ไข

ในการปฏิบัติงานด้านการศาลในมณฑลปัตตานี รัฐบาลต้องประสบปัญหาอันเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการแก้ไขหลายประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าเมือง ซึ่งเป็นปัญหาในระยะแรกที่อำนาจของเจ้าเมืองยังคงมั่นคงอยู่ ทำให้การเรียกพยานของศาลในคดีเกี่ยวกับญาคูขี้หอมหรือพรรคพวกเจ้าเมืองเป็นไปด้วยความลำบาก เพราะพยานไม่กลามาศาลด้วยเกรงอำนาจเจ้าเมือง แต่ครั้นเมื่อรัฐบาลจัดราชการบ้านเมืองให้อำนาจเจ้าเมืองอยู่ในขอบเขตจำกัดแล้ว และเริ่มใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดโทษพยานที่ขัดอำนาจศาล พร้อมทั้งดำเนินการจริงจังดังเช่นกรณีจับหลวงรายาภักดี บุตรพระยารามันในข้อหาฉ้อราษฎร์ แสลงในราษฎร เกิดความเชื่อมั่นในมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยได้มากขึ้น ปัญหาเกรงกลัวต่อ "อาญาพระยาเมือง" จึงค่อยลดลง การดำเนินงานของรัฐบาลจึงได้รับความสะดวกมากขึ้น

2. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง เพราะถ้ามีศาลแต่ไม่มีผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษา การศาลก็ดำเนินงานไม่ได้ ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยจึงต้องแก้ปัญหาโดยให้นายอำเภอและปลัดอำเภอทำหน้าที่แทนผู้พิพากษาในท้องที่ซึ่งมีศาล แต่ไม่มีตัวผู้พิพากษา เช่น บรรดาแขวงทั้ง 3 แห่ง คือในศาลแขวงเมืองรามัน ศาลแขวงเมืองระแงะ และศาลแขวงอำเภอเบตงชั่วคราวจนกว่าจะมีผู้พิพากษาโดยตรงไปประจำการ กิจกรรมด้านศาลในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงสามารถดำเนินงานได้เรื่อยมา นับเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เหมาะสมยิ่ง

3. ปัญหาเรื่องชายชู้ ตามหลักกฎหมายอิสลามความผิดในคดีชู้ชายชู้มีการลงโทษถึงขั้นประหารชีวิต แต่ตามหลักกฎหมายไทยโทษนั้นรุนแรงไป สมเด็จพระยาตากำรanga ได้ทรงศึกษาการปฏิบัติเกี่ยวกับความประเวณีที่เคยทำมาแต่เดิม และพบว่าเฉพาะในหัวเมืองทั้ง 7 คดีชายชู้ไม่เคยลงโทษรุนแรง เว้นแต่ในคดีเกี่ยวกับภรรยาเจ้าเมืองหรือภรรยาบุตรเจ้าเมืองที่จะมีการแอบฆ่าเจียน ๆ ดังเช่น กรณี

พระยาสาวยบุรีมากรรยาน้อยและชู้รายหนึ่ง บุตรพระยาพะละมากรรยาและชู้รายหนึ่ง และหลวงรายากักดี บุตรพระยารามันมาแม่สื่ออีกรายหนึ่ง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้พระยาสุขุมฯ ลงไปชำระเอง เป็นกรณีพิเศษ และพระยาสุขุมฯ ได้ตัดสินยอมดั้นให้พระยาเมืองผู้กระทำความผิดเหล่านี้ พ้นโทษและไม่ประพฤติดังกล่าวอีก <sup>1</sup>

เมื่อพระยาสาวย (เจ้าเมืองสาวยบุรี) ส่งคดีแชกยูโซะกล่าวหาแขกคอเลาะ ว่าเป็นชู้กับกรรยาแชกยูโซะมาให้ศาลพิจารณา สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลก กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงดำริว่า "เป็นเรื่องที่พระยาสาวยคิดกลอุบายเอาคดีในทางศาสนาอิสลามซึ่งเป็น ปัญหาสำคัญให้เราวินิจฉัยพลาดลงไปในทางที่จะเสียศาสนาอิสลามหรือไม่สามารถจะ ทำอะไรได้" <sup>2</sup>

ทั้งนี้เพราะเรื่องชายชู้เป็นเรื่องขบถเกี่ยวกับเรื่องในทางศาสนา และใน ทางปฏิบัติแล้วมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการ กล่าวคือ ประการแรก การลงโทษชายชู้ซึ่ง ไทยเห็นว่า เป็นการรุนแรงเกินไป ประการที่ 2 เรื่องเกี่ยวกับพยานซึ่งจะต้องเป็น ผู้สมชายัง เป็นนิโจอย่างหนึ่ง จะต้องเป็นผู้ไม่เล่นการพนันอย่างหนึ่ง และจะต้องหา พยานให้ครบ 4 คนอีกอย่างหนึ่ง ทั้ง 3 ประการนี้ มักจะมีข้อบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่ง เสมอ ซึ่งตามหลักกฎหมายอิสลามของชายชู้ เมื่อศาลยกฟ้องโจทก์จะเกิด ความคับแค้นใจที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ยกฟ้องร้องในเรื่องนี้คือศาล ถ้า กรรยามีชู้เมื่อรู้ชัดแจ้งแล้วก็ไม่ควรจะลอบฆ่าเสียเอง ส่วนจำเลยผู้มีความผิดไม่ควรรับ

<sup>1</sup> กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/50. พระราชวรานุกล ฎหมายบังคับพล ร.5. ที่ 256/5533. ลงวันที่ 7 สิงหาคม ร.ศ.121.

<sup>2</sup> กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. กรมหลวงดำรงราชานุภาพกรมหมื่นมณฑล ร.5. ที่ 568/12850. ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ร.ศ.121.

โทษทัณฑ์ อาจจะทำให้เกิดความกำเริบที่จะทำความผิดต่อไป<sup>1</sup> ซึ่งจะเป็นปัญหาในทางปกครองต่อไป

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหายาขี้ผึ้ง สมเด็จพระราชินีนาถรัตนวรมหัยนาถฯ เห็นว่าควรให้ที่ประชุมโต๊ะกาลีเป็นผู้ตัดสินว่าควรจะต้องลงโทษอย่างไรจึงจะเป็นการสมควร และเราเป็นแต่เพียงผู้อนุมัติตามความเห็นของโต๊ะกาลี และให้ใช้เนื้อเหื่อนั้นเป็นแบบเหมือนกฎหมายจึงจะเอาหนามบ่งโคสนธิ เพราะฉะนั้นพระยาสุมนัชนียวิเทศ ควรคิดอ่านทบทวนพวกโต๊ะกาลีดู ถ้าเห็นว่าความเห็นของโต๊ะกาลีโดยมากรวมกันลงอย่างใด ซึ่งเราเป็นที่พอใจแล้วก็ให้เรียกประชุมโต๊ะกาลีวินิจฉัยลงเป็นแบบแผนไว้ทีเดียว..."<sup>2</sup> ซึ่งในที่ประชุมโต๊ะกาลีได้ตกลงให้เปลี่ยนโทษเป็นการปรับไหมแทน<sup>3</sup>

#### การปฏิรูปการปกครองเมืองสตูล

การดำเนินงานปฏิรูปการปกครองเมืองสตูล รัฐบาลดำเนินการไต่ถามว่า ในบริเวณ 7 หัวเมือง เนื่องจากเมืองสตูลเป็นเมืองเล็ก แม้ว่าจะรวมอยู่ในมณฑลไทรบุรี แต่สมุหเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรี ก็ไม่มีอำนาจในการปกครองภายในเมืองสตูลแต่อย่างใด อีกทั้งเจ้าเมืองสตูลไม่ต้องการให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรีเข้าไปมีอำนาจเหนือตน จึงพยายามใกล้ชิดกับรัฐบาลไทยตลอดมา จึงเป็นช่องทางให้รัฐบาล

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. จดหมายเหตุพระยาสุมนัชนียวิเทศถึงพระยาสุมนัชนียวิเทศ. ลงวันที่ 8 ธันวาคม ร.ศ.121.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. จดหมายเหตุกรมหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาสุมนัชนียวิเทศ. ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.121

<sup>3</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/5. หนังสือกรมราชเลขาธิการถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. ลงวันที่ 5 เมษายน ร.ศ.122

เข้าไปจัดการปกครองเพื่อรวมเมืองสตูลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของไทย

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2450 รัฐบาลกลางได้รับรายงานจากที่ปรึกษาการคลัง เมืองไทรบุรีว่ามีราษฎร เมืองสตูลจำนวนมากได้เดินทางไปยังเมืองไทรบุรี โดยร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่หลวงอินทวิไชยปรับปรุงการเก็บภาษีอากรใหม่ และยังมีภาระงานที่รุนแรง ไม่มีเวลาทำงานส่วนตัว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนโดยทั่วไป รัฐบาลเมืองไทรบุรีได้รับรองว่าจะรายงานมายังรัฐบาลกลางให้จัดการแก้ไขให้เรียบร้อยต่อไป ราษฎรเหล่านี้จึงกลับเมืองสตูล แต่ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2450 หลวงอินทวิไชยไกรรายงานมายังรัฐบาลกลางว่า เชื้อสายของพระยาอภัยนุราชชาคริยา พระยาสตูลคนเก่าได้รวบรวมกำลังราษฎรทั้งเป็นอันทำการขัดคำสั่งของญวาราชาการเมือง จึงขอพระราชทานอำนาจเข้าจัดการปราบปราม

เหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรและเจ้าเมืองสตูล ซึ่งโดยตำแหน่งหน้าที่แล้วการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของเจ้าพระยาไทรบุรีชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรี แต่เมื่อรัฐบาลไทยมีนโยบายจะเข้าไปมีอำนาจภายในเมืองสตูล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ส่งพระยาชลบุรานุรักษ์ชาหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ไปจัดการแก้ปัญหาครั้งกลาวนี้ และมอบอำนาจให้จัดการปรับปรุงการบริหาร การปกครองภายในเมืองสตูลให้เรียบร้อย

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 22.2/48  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาศรีสัตนาทหะ ไปรเวศที่ 160/1352.  
ลงวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ. 125.

ต่อไป พร้อมทั้งมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดด้วย <sup>1</sup> พร้อมกันนี้ได้มีสารตราถึง  
หลวงอินทรวินัยว่า การที่ราษฎรทำการชักคำสั่งของข้าราชการ เมืองเช่นนี้เป็น  
เรื่องร้ายแรงมาก ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้หลวงอินทรวินัยดำเนินการ  
ปราบปรามโดยลำพังน่าจะมีอันตรายอาจจะเกิดเหตุร้ายแรงต่อไป จึงเห็นสมควร  
ว่ารัฐบาลกลางจะส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจเต็มลงไปจัดการแก้ปัญหาโดยตรง  
เพื่อช่วยหลวงอินทรวินัยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นข้าหลวงพิเศษนี้มีอำนาจในการจัดการ  
แก้ไขความขัดข้องในการปกครองเมืองสุลโตทุกอย่าง ถ้าเห็นว่าสิ่งใดควรปรับปรุง  
แล้วให้หลวงอินทรวินัยเชื่อฟังปฏิบัติตามคำแนะนำต่อไป ถ้าสืบได้วาระหรือ  
ข้าราชการผู้ใดมีความผิด ข้าหลวงพิเศษจะลงโทษตามกฎหมายบ้านเมือง ส่วน  
ข้าราชการเมืองสุลโตที่เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ต้องขอพระบรมราชานุญาต  
เมื่อทรงอนุมัติแล้วจึงลงโทษได้ ให้หลวงอินทรวินัยและข้าราชการเมืองสุลโตเชื่อฟัง  
คำแนะนำคำสั่งของข้าหลวงพิเศษชุดนี้ทุกประการ <sup>2</sup>

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2450 พระยาชลบุรานุรักษ์ ได้รายงานถึง  
สาเหตุแห่งความไม่สงบที่เกิดขึ้นในเมืองสุลโตว่า มีสาเหตุมาจากการผูกขาดภาษีอากร  
ทั่วไประชาษฎรได้รับความเดือดร้อน เช่น มีการเก็บภาษีไม้พื้น ภาษียาสูบ การจับจอง  
ที่ดินไม่ยุติธรรม เก็บค่าธรรมเนียมสูง แต่ไม่มีหลักฐานการชำระเงินค่าธรรมเนียม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/60.  
รายงานเสนาบดีสภา. ลงวันที่ 30 สิงหาคม ร.ศ. 126.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/60.  
เจ้าพระยาจักรีศรีอริยวงศาคตย์ สมหนายกอำมาตยาเสนาบดี ถึงหลวงอินทรวินัย  
ผู้รับราชการเมือง กรมการเมือง เมืองสุลโต. ตราใหญ่ที่ 1/6884. ลงวันที่  
30 สิงหาคม ร.ศ. 126.

การเก็บภาษีรุนแรงเกินไป การเกณฑ์แรงงานมีมากจนทุกฤดูกาล ทำให้ราษฎรไม่สะดวก โดยเฉพาะในฤดูกาลทำนา และอื่น ๆ ที่ไม่ยุติธรรม อาทิเช่น การขังผู้ต้องหาจนเกินไป ไม่กำหนดวันพิพากษาคดี เห็นสมควรที่รัฐบาลกลางจะส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปตรวจราชการ เพื่อจักวางระเบียบการปกครองต่อไปให้มีลักษณะเหมือนกับหัวเมืองไทยในภาคใต้ทั่วไป เพราะจากการศึกษาแล้วไม่น่าจะมีอุปสรรค เนื่องจากราษฎรในเมืองสุทนต์ส่วนมากเป็นคนไทย แท้ นับถือศาสนาอิสลาม พูดภาษาไทย ชีวีคประจำวันเหมือนกับคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธในหัวเมืองภาคใต้โดยทั่วไปอันเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากราษฎรในเมืองไทรบุรีและเมืองปลิศ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีคำสั่งให้พระยาราชบุรุษฯ ดำเนินการจัดการปรับปรุงการปกครองภายในเมืองสุทนต์ให้เหมาะสมตามสภาพการณ์ต่อไปเท่าที่เห็นว่าจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงฐานะของหลวงอินทรวชิไชย ถ้าหากว่าเกรงจะมีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองคนพื้นเมืองก็ให้มีคำสั่งในนามของหลวงอินทรวชิไชย และมีคำสั่งให้หลวงอินทรวชิไชยดำเนินการต่อไป รัฐบาลกลางจะได้มีคำสั่งแต่งตั้งพระพิศาลสงคราม ปลัดมณฑลภูเก็ตเป็นข้าหลวงพิเศษตรวจราชการเมืองสุทนต์ ตามที่พระยาราชบุรุษฯ ได้มีคำสั่งให้หลวงอินทรวชิไชยดำเนินการทุกอย่าง<sup>1</sup> ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2450 เมื่อพระยาราชบุรุษฯ ข้าหลวงพิเศษได้จัดการไต่สวนเรียบร้อยแล้วโคลงโหมเฉพาะหัวหน้าผู้ก่อการไม่สงบ ส่วนผู้เข้าร่วมเพียงภาคทัณฑ์ไว้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ราษฎรทั่วไปมีปฏิกิริยาขัดขืนอำนาจผู้ว่าราชการเมืองต่อไปอีก หัวหน้าผู้ก่อการไม่สงบคือ คนกูยิราฮิม ได้ถูกนำตัวส่งมายังกรุงเทพฯ เพื่อจัดการลงโทษตามพระราชบัญญัติอั้งยี่ ปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) มาตราที่ 12

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/69 กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการแทน ที่ 123/7552 ลงวันที่ 24 กันยายน ร.ศ. 126.

ซึ่งมีความผิดปกติอยู่ตลอดเวลา 3 ปี<sup>1</sup> ส่วนความเดือดร้อนของราษฎร  
นั้นรัฐบาลกลางได้จัดการแก้ไขลดหย่อนการเก็บภาษีลงบ้างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน  
ของราษฎรในเรื่องการเก็บภาษีที่ดินเป็นต้น ซึ่งก็เป็นที่พอใจของราษฎรโดยทั่วไป  
นับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางได้ลงโทษผู้ก่อการฉกฉวยบ้านเมืองในเมืองสตูล  
โดยที่ไซกัญญาของรัฐบาลกลางลงโทษเท่ากับเป็นการถึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น  
เมื่อจัดการปราบปรามพวกก่อการไม่สงบเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลกลางได้เข้าจัดการปฏิรูป  
การปกครองเมืองสตูลโดยตรง แต่ได้ดำเนินการอย่างช้าๆ ตามจังหวะขั้นตอนที่เหมาะสม  
กับสถานการณ์ที่อำนวยให้จนที่สุดรัฐบาลสามารถถึงอำนาจการปกครองเมืองสตูลเข้าสู่  
ส่วนกลางได้สำเร็จ

#### การปฏิรูปกฎหมายและระบบศาล เมืองสตูล

รัฐบาลกลางได้จัดการปฏิรูปการปกครองเมืองสตูลได้เรียบเรียงตามลำดับ  
ขั้นตอน ด้วยความร่วมมือของหลวงอินทรวินัย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงได้ดำเนินการ  
ขั้นต่อไป คือ การปฏิรูปทางการศาลยุติธรรมในเมืองสตูล กล่าวคือในเดือนสิงหาคม  
พ.ศ. 2451 รัฐบาลกลางมีคำสั่งให้หลวงบริรักษ์เมณฑร อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล  
ปัตตานี ให้เดินทางไปจัดการวางรากฐานการศาลเมืองสตูลในทำนองเดียวกันกับที่  
ได้จัดที่เมืองต่าง ๆ ในมณฑลปัตตานี กล่าวคือ

1. การจัดตั้งศาลเมืองสตูลเหมือนกับเมืองต่าง ๆ ในมณฑลต่าง ๆ  
ของพระราชอาณาจักร โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขุนพิพากษา  
สรรพกิจ ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลเมืองสตูล พิจารณาคดีเกี่ยวกับทุกประเภท  
ยกเว้นคดีเกี่ยวกับทางศาสนาอิสลาม

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/60  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบทูล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการแทน  
ที่ 140/8426 ลงวันที่ 22 ตุลาคม ร.ศ. 126.

2. การจัดตั้งศาสนา โดยมียะฮ์บรมาของกองการปกครองเก่า แก่ทั้ง  
กะโตะกอฎี เป็นผู้พิพากษาคดีทางศาสนา ซึ่งมีคดีความ 4 ประเภทคือ คดีมรดก  
ตัวเมีย ชายชู้ พ้องหย่าและแต่งงาน ซึ่งมุสลิมเท่านั้นที่มีสิทธิใช้ศาลศาสนา วิธีการ  
พิจารณาให้โจทก์ยื่นฟ้องต่ออัยการศาลเมืองสุก เพื่อลงบัญชีและเก็บค่าธรรมเนียม  
เมื่อจำเลยให้การแล้ว ให้ศาลถามโจทก์และจำเลยถึงความสมัครใจเลือกกะโตะ  
กอฎีคนใดคนหนึ่งพิจารณาพิพากษาคดี ความจำนวนที่กำหนด และให้ถือว่า การชี้ขาด  
คดีของกะโตะกอฎีเป็นที่สุด จะอุทธรณ์อีกไม่ได้ ส่วนถ้ามีพยานในการพิจารณาคดีให้  
เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายศาสนาอิสลาม กำหนดอายุของคดีความยื่นฟ้องได้  
เป็นเวลาหนึ่งปี ถ้าจำเลยและโจทก์ละเลยพ้นจากกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า  
หมดสิทธิฟ้องร้อง<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งศาลแบบการ เกินศาลเพื่อไปชำระที่อำเภอ  
สุโขทัยปะ ลักษณะเกี่ยวกับศาลเมืองเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน<sup>2</sup> ส่วนศาล  
อุทธรณ์นั้นทรงพระราชมารว่า ยังไม่มีในมณฑลไทรบุรีให้สังกัดศาลอุทธรณ์ที่มณฑลภูเก็ต  
ขบวนการพิจารณาพิพากษากฎหมายต่าง ๆ ใช้เหมือนกับหัวเมืองต่าง ๆ ที่ได้จัดการ  
ปฏิรูปการศาลยุติธรรมแล้ว ซึ่งลักษณะการศาลยุติธรรมที่จะจัดต่อไปในเมืองสุกนี้  
เมืองไทรบุรียังไม่ได้จัด ดังนั้นเพื่อความเป็นระเบียบตามวิธีการต่อไปจึงโอนอำนาจ

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/60.  
รายงานประชุมทั้งข้อบังคับศาลโตะกาตีเมืองสุก ปีศก<sup>41</sup> 127.

<sup>2</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล, กรมศิลปากร.



การศาลเมืองสุทูล ไปขึ้นกับมณฑลภูเก็ต<sup>1</sup>

กฎหมายและระบบศาลในเมืองสุทูล จึงมีลักษณะเหมือนในบริเวณหัวเมือง กล่าวคือ มีศาลทั่วไปสำหรับตัดสินคดีความแพ่ง และความอาญา มีศาลศาสนาสำหรับตัดสินคดีเกี่ยวกับ ศาสนาอิสลามในเรื่องครอบครัวและมรดก กฎหมายที่ใช้มีทั้งกฎหมายไทย ซึ่งใช้ในการ ตัดสินคดีความทั่วไป และกฎหมายอิสลาม ซึ่งใช้ตัดสินคดีความศาสนาในเรื่องครอบครัว และมรดก กฎหมายและระบบศาลในเมืองสุทูลนี้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรม กว้างกับมณฑลปัตตานีซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย

นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลในมณฑลปัตตานีและเมืองสุทูล กล่าวได้ว่า ประสบผลสำเร็จสามารถดำเนินการจนบรรลุประสงค์ที่วางไว้ได้ กล่าวคือ สามารถถึงอำนาจ ส่วนนี้มาสู่รัฐบาลกลางได้สำเร็จ รัฐบาลสามารถเข้าไปจัดระเบียบแบบแผนกฎหมายและ ระบบศาลให้เป็นไปตามรูปแบบที่รัฐบาลต้องการได้ แม้ว่าในระยะแรกการดำเนินงานของ รัฐบาลจะประสบปัญหาอยู่บ้าง แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ความสำเร็จ ของรัฐบาลในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่ผู้เข้าไปปฏิบัติงาน ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ ความระมัดระวังและเลือกสรรเป็นอย่างดี ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะ พิเศษเฉพาะท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุจุดหมาย ที่รัฐบาลได้วางไว้

โดยเฉพาะพระยาสุทนต์วิจิตรหลวง เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชผู้เป็น กำลังสำคัญในการดำเนินงานครั้งนี้ เป็นผู้ที่มีความสามารถและเป็นที่เชื่อถือของชาว มาลายูมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น และเป็น ที่พอใจแก่ราษฎรชาวมาลายูมุสลิม แต่ก่อนเมื่อได้โอนศาลมณฑลปัตตานีให้มาขึ้นอยู่กับ

<sup>1</sup> กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.44/60

กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กรมวังมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

ที่ 178/6999 ลงวันที่ 21 สิงหาคม ร.ศ. 127.

กระทรวงยุติธรรมใน พ.ศ. 2458 การดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาล  
ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

#### บทที่ 4

### กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงาน ของกระทรวงยุติธรรม (พ.ศ. 2458-2475)

การดำเนินเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2444-พ.ศ. 2458) เป็นไปอย่างราบรื่น และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ซึ่งน่าจะเป็นพื้นฐานที่ดีต่อการดำเนินงานในระยะต่อมาแต่เมื่อรัฐบาลไค้โอนศาลมณฑลปัตตานีมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมแล้ว การดำเนินงานของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และยังเป็นเครื่องมือให้เจ้าเมืองเก่าผู้สูญเสียอำนาจในการปกครองหัวเมืองมลายูหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างในการต่อต้านรัฐบาลไค้

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึง ความขัดแย้งระหว่างรัชกาลที่ 6 และสมเด็จกรมพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้เปลี่ยนแปลงไป ต่อมาจะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ (พ.ศ. 2458-2475) รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

ความขัดแย้งระหว่างรัชกาลที่ 6 และสมเด็จฯ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ

เมื่อรัชกาลที่ 6 ขึ้นครองราชย์เป็นระยะเวลาที่ประเทศเป็นปึกแผ่นมั่นคงมากกว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 อีกทั้งลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกซึ่งคุกคาม

ไทยอยู่ได้กลายเป็นเรื่องล้าสมัย<sup>1</sup> ในขณะนั้นผู้ที่มีบทบาทและอำนาจในการบริหารประเทศคือสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพพระองค์ทรงเป็นเสนาบดีที่มีอำนาจมากที่สุดในคณะเสนาบดี แทนที่จะเป็นเพียง "เซเครตารี" ตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริไว้เมื่อปี พ.ศ. 2435 ขณะนั้นสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นที่ยอมรับในฐานะ "Lord Programme-maker" ในระบอบราชาธิปไตย<sup>2</sup> ทั้งนี้หมายความว่าพระองค์มีใจเป็นเพียง "เจ้าลำดับที่ 4 หรือ 5" ในคณะเสนาบดีเท่านั้นโดยพฤตินัยพระองค์ทรงเป็น "อัครมหาเสนาบดี" ในคณะรัฐบาลด้วย<sup>3</sup> อาณาจักรในการปกครองของพระองค์ท่านเจริญเติบโตครอบคลุมไม่เพียงในส่วนการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการปกครองแขนงอื่น ๆ อีกมากมายด้วย คือ การสรรพากร ป่าไม้ โฉนดที่ดิน การพยาบาล การโยธาเทศบาล การโรงเรียน และการศาลตามหัวเมือง เป็นต้น การที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากความไว้วางพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อพระปรีชา

---

<sup>1</sup> เกษ บุนนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 แปลโดย ภรณี กาญจนยัตติ. 2532. หน้า 1

<sup>2</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. นิทานโบราณคดี. 2487. หน้า 16-17.

<sup>3</sup> สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา. เทศาภิบาล. 2503. หน้า 47-48.

สามารถของสมเด็จพระยาเจ้าฟ้าราชานุภาพ องค์เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้มอบหมายงานต่าง ๆ ซึ่งจำต้องอาศัยความสามารถของผู้ดำเนินการ เพราะงานเหล่านี้ล้วนแต่อยู่ในระยะเริ่มต้นทั้งสิ้น<sup>1</sup> ลักษณะการเช่นนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่พอพระทัย และเห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาทบทวนงานของกระทรวงมหาดไทยหรืออีกนัยหนึ่ง ศึกษาทบทวนอำนาจและอิทธิพลอันกว้างขวางของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลงนั่นเอง

ตำแหน่งหน้าที่ของสมเด็จพระยาเจ้าฟ้าราชานุภาพ ค่อยลดความสำคัญลงมาเป็นเวลาหลายปีก่อนที่พระองค์จะทรงกราบบังคมทูลลาออกจากคณะรัฐบาลจริง ๆ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้เปลี่ยนแปลงด้านการปกครองใน พ.ศ. 2452 เมื่อครั้งที่ พระองค์ยังทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารอยู่ การดำริว่า กระทรวงมหาดไทยควรจะส่งคืนกรมโลหกิจ อันเป็นกรมเล็ก กลับไปยังกระทรวงเกษตรธิการ ซึ่งเป็นกระทรวงที่กรมนี้สังกัดอยู่เดิม กรมโลหกิจขณะที่ย้ายอยู่ในกระทรวงมหาดไทยนั้นปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่องในขอบเขตงานเท่านั้น ไม่มีโอกาสขยายงานให้กว้างขวางออกไป และไม่มีโอกาสสำรวจแหล่งแร่ใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มทรัพยากรของราชอาณาจักรให้มั่นคงขึ้นในปีต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเสด็จถวัลย์ราชย์ก็ทรงโปรดฯ ให้รับงานโรงเรียนมหาดเล็กหลวงจากกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระราชดำริว่า โรงเรียนนี้ควรจะให้ประโยชน์ไม่เฉพาะแก่กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ควรขยายประโยชน์ของโรงเรียนให้แพร่หลายไปถึงงานราชการพลเรือนฝ่ายอื่น ๆ ทั้งหมดด้วย

---

<sup>1</sup>จักรกฤษณ์ นรทิตกุลการ. สมเด็จพระบรมวงศ์เชอกรมพระยาเจ้าฟ้าราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. 2506. หน้า 445.

เมื่อถึงปี พ.ศ. 2455 ฐานะของกรมฯ พระยาคำรงราชานุภาพ  
ยิ่งเสื่อมลงอีกในเดือนพฤษภาคมปีนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีรับสั่ง  
เชิงตำหนิสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการของ  
กระทรวงมหาดไทยตั้งข้อความต่อไปนี้

"ทุกวันนี้ ฎเป็นเรื่องปรกตีสำหรับหม่อมฉันที่จะไ้รับรู้เรื่อง  
การขอยกย้ายข้าราชการจากมณฑลหนึ่งไปอีกมณฑลหนึ่ง และ  
จากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัดหนึ่งทางหนังสือพิมพ์ หม่อมฉันจึง  
รู้สึกว่ถ้าเรายังคงทำงานกันแบบนี้ต่อไปก็ไม่ว่าเป็นที่ข้าราชการ  
จะต้องเข้ามารายงานหม่อมฉันในเรื่องเช่นนั้น เพราะหม่อมฉัน  
จะรู้เรื่องเหล่านั้นไ้จากหนังสือพิมพ์ ยังมีพวกช่างชุบิตามที  
ต่าง ๆ ทีจะคอยเก็บข่าวในหนังสือพิมพ์ และนั่นก็คือเหตุลว่  
ทำไมเราจึงไม่สามารถเก็บอะไรไ้เป็นความลับได้ หม่อมฉัน  
จะยอมอนุญาตให้ตามอ่านางของฝ่ายบาทในครั้งนี แต่ถ้าหม่อมฉัน  
ยังคงรู้เรื่องราวต่าง ๆ ทางหนังสือพิมพ์อีก ขอให้ฝ่ายบาท  
เข้าพระทัยไว้ควว่ว่าหม่อมฉันจะไม่อดทนอีกต่อไป"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.201/51.  
พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระเจ้า  
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ. 18/135, 13 พฤษภาคม 2455.

ห้าเดือนต่อมา วารสารเทศาภิบาล หนังสือทางราชการของ กระทรวงมหาดไทยกล่าวแสดงความคิดเห็นท่านองไม่สนับสนุนกองเสือป่า ซึ่งทำหน้าที่คล้าย ๆ กับกองทหารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วารสารตีพิมพ์เรื่องราวในระหว่างการออกตรวจราชการมณฑลอุดรราชธานี ซึ่งกล่าวถึงปลัดเทศาภิบาลไค้บังคับให้ข้าราชการแยกคนไปเข้าร่วมในกองเสือป่า สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงปรารภไว้ที่เชิงอรุณ แสดงความเห็น ว่า กองเสือป่าน่าจะตั้งขึ้นมาโดยสมัครใจเป็นพื้นฐาน<sup>1</sup> การปรารภเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แสดงออกอย่างเปิดเผยคงจะไม่ใช้บุคคลใญ่ที่ใดที่หนึ่ง

ในที่สุด พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงชักกันอีกในปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2457 ตามหลักฐานของสถานทูตอังกฤษที่กรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์มาหลายปีแล้วที่จะให้ราษฎรมีเรือรบประเภท "เรือลาดตระเวนของเสือป่า" ลำใหญ่ หินสมัยและราคาแพงไว้ใช้สักลำหนึ่ง แต่พระองค์ไม่สามารถหาเงินจากงบประมาณมาซื้อเรือดังกล่าวนี้ได้ และใน พ.ศ. 2457 ทรงมีพระราชดำริให้รวบรวมเงินบริจาคให้ได้เท่าราคาเรือที่ราชอาณาจักร

---

<sup>1</sup> กองจกหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.17/21. สมเด็จเจ้า กรมพระยาคำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนพระองค์. 133/21183, 12 กันยายน 2438.

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงคัดค้านอย่างเปิดเผย ทั้งในเรื่อง  
ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับขนานน้ำเช่นนั้น และทั้งในเรื่องความคิดที่จะรวบรวม  
เงินบริจาคทั่วประเทศเพื่อมาซื้อเรือนี้ และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2458  
เมื่อปรากฏชัดว่า ทั้งสองฝ่ายไม่ทรงยอมเปลี่ยนความตั้งใจในเรื่องนี้ สมเด็จพระ  
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ จึงกราบบังคมทูลลาพระชนม์เป็นเวลาหกเดือน  
ซึ่งก็ได้รับพระบรมราชานุมัติทันที ในระหว่างเจ็ดเดือนต่อมา ก่อนที่จะมีการกราบ  
ถวายบังคมทูลลาออกอย่างเป็นทางการ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ  
ทรงขอให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) รองเสนาบดีผู้เป็นที่ไว้  
วางพระทัยของพระองค์เป็นผู้กราบบังคมทูลรายงานพระบาทสมเด็จพระเจ้า  
อยู่หัวถึงเรื่องเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบงานราชการต่าง ๆ ใน  
ระหว่างที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดี  
เอกสารเหล่านี้เขียนด้วยความระมัดระวังยิ่ง และมีลักษณะให้เป็นที่ยุติธรรมจนดู  
เหมือนว่าตั้งใจจะให้เป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติงานของสมเด็จพระ  
กรมพระยาคำรงราชานุภาพ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6. ม.3/196. พระยา  
มหาอำมาตยาธิบดี กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. 1,  
30 มกราคม 2458, 5 กุมภาพันธ์ 2458, 3 27 กุมภาพันธ์ 2458, 4, 23  
มีนาคม 2458.



ผลจากความขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้สมเด็จพระยาครุฑ  
ราชานุภาพ กราบบังคมทูลลาออกจากราชการโดยยกเอาสาเหตุเรื่อง ความ  
เสื่อมโทรมในสุขภาพขึ้นมาอ้าง ในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2458 รัชกาลที่ 6  
ทรงรับการกราบบังคมทูลลาออกจากหน้าที่ของสมเด็จพระยาครุฑราชานุภาพ  
เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2458

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้รื้อถอนระบบ  
ราชการที่สมเด็จพระยาครุฑราชานุภาพ ทรงจัดไว้เกือบจะทันทีที่พระองค์  
ทรงรับการกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี พระองค์ได้ทรง  
โปรดฯ ให้แยกกรมในส่วนกลางกรมหนึ่ง และกรมปลีกย่อยทั้งหมดออกจาก  
กระทรวงมหาดไทย และทรงโปรดฯ ให้โอนกรมต่าง ๆ กลับไปยังกระทรวงที่  
กรมเหล่านั้นควรจะสังกัด โดยลักษณะของงาน หรือโดยเป็นเจ้าสังกัดเดิม เป็น  
ผลให้ศาลมณฑลปัตตานีซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ได้โอนมาขึ้นอยู่กับ  
กระทรวงยุติธรรม ใน พ.ศ. 2458<sup>1</sup>

ส่วนศาลในจังหวัดสตูลนั้นได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมมาตั้งแต่แรก  
จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15.  
ประกาศแจ้งความยกศาลมณฑลปัตตานีมาขึ้นในกระทรวงยุติธรรม. ลงวันที่  
16 สิงหาคม พ.ศ. 2458.

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้หลังปี พ.ศ. 2458

ในปี พ.ศ. 2458 เมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงการจัดกาศาลในมณฑลปัตตานีทันที โดยให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการแทนกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2458 เป็นต้นไป<sup>1</sup> ในชั้นแรกกระทรวงยุติธรรมจึงดำเนินการปรับปรุงศาลศาสนาในมณฑลปัตตานี โดยมีสารตราให้จัดการศาลศาสนา ดังนี้

1) ในการจัดหาตุลาการประจำศาลศาสนา ให้สมุหเทศาภิบาลกับอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี เลือกหาโต๊ะกาดีจากผู้รอบรู้ในคัมภีร์อัล-กุรอานที่จงรักภักดีต่อไทยและมีวิญญูฉกรรการเคารพนับถือของมุสลิมในแขวงนั้น ทำหน้าที่ตุลาการในศาลศาสนา เมื่อเลือกสรรหาผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วให้มีใบบอกถึงกระทรวงยุติธรรม เมื่อเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้รับพระบรมราชานุญาตให้ออกประหวนตราตั้งแล้ว ให้ผู้นั้นเข้ารับหน้าที่ตุลาการได้

2) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา ให้เรียกตำแหน่ง โต๊ะกาดีหรือโต๊ะกาชี ว่าคาโต๊ะยุติธรรม ทำหน้าที่เฉพาะพิจารณาคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามคือเรื่องครอบครัวและมรดกที่มุสลิมเป็นพิพาทกัน

---

<sup>1</sup> กองกฎหมายเทศาภิบาล. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15.

ประกาศแจ้งความยกศาลในมณฑลปัตตานีมาขึ้นในกระทรวงยุติธรรม. ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2458.

3) เมื่อคาโตะบุตชิธรรมพิจารณาว่ากล่าวคดีนั้น ๆ แล้ว ให้คาโตะบุตชิธรรมนำคำตัดสินลงชื่อ 2 นาย หรือพร้อมด้วยผู้พิพากษาศาลเมืองหรือศาลมณฑล รวมเป็น 2 นาย จึงใช้บังคับเป็นคำพิพากษาคดีแห่งประเพณีศาสนาอิสลามได้ ทั้งนี้ความสามารถอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปได้เป็นตามลำดับตามพระราชกำหนดกฎหมาย<sup>1</sup>

เพื่อพิจารณาความในสารทราดังกล่าว มีข้อที่น่าสังเกตอยู่หลายประการ คือ ประการแรก ตำแหน่งโตะกาสี ซึ่งให้เปลี่ยนเป็น คาโตะบุตชิธรรม จะเป็นตำแหน่งที่เลือกสรรโดยความเห็นของอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี กับสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง จากที่ประชุมโตะหะยี หรือผู้ที่รอบรู้ศาสนาอิสลามเป็นอย่างใด ทั้งราษฎรก็มีความที่ไม่มีสิทธิเลือกโตะกาสีที่ตนนับถือและพอใจเป็นอนุญาโตตุลาการตัดสินความของตนเหมือนอย่างเดิม ดังนั้นแม้สารทรานี้จะให้มีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป ราษฎรส่วนใหญ่ก็ไม่พอใจนัก เพราะสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาจำเป็นน้อยกว่าการเลือกอนุโตตุลาการที่ตนพอใจ และนับถือเป็นผู้พิจารณาคดีความซึ่งหากศาลได้ตัดสินตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการที่คู่ความเลือกแล้วการอุทธรณ์ฎีกาก็ไม่จำเป็นแต่อย่างใด

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/12.

สารทรามหาอำมาตย์เอกเจ้าพระยาอภัยราชามหาบุตชิธรรมธร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม มายังมหาอำมาตย์ตรีพระยาเกษานุชิต สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี. ที่ 1/2763, ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2458.

ประการที่ 2 เกี่ยวกับอำนาจของคาโตะยุติธรรมในศาลตราไว้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคาโตะยุติธรรมไว้ให้ทำหน้าที่เฉพาะพิจารณาคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม เรื่องครอบครัว และมรดก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว โตะกาลีหรือที่เรียกใหม่ว่าคาโตะยุติธรรมทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาให้ครมองค์ประชุมเท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ชี้ขาดอย่างแท้จริง และที่สำคัญความเห็นของโตะกาลีที่ถูกกองทัพพระคัมภีร์อัลกุรอาน กลับถูกบิดเบือนโดยผู้พิพากษาไทยเสมอ ดังที่เจ้าพระยาบรมราชไกรรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีปี พ.ศ. 2466 ตอนหนึ่งว่า

...ถึงแม้ว่าจะได้โตะกาลีประจำศาล เช่นนั้นก็จริง แต่โดยวิธีการก็ยังมิได้ถือเอาน้ำหนักหลักตามจากโตะกาลีโดยแท้จริง ไม่น้ำหนักยอมตกอยู่แก่ผู้พิพากษาไทยที่จะน้อมนำให้พวกโตะกาลีซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้รอบเอนเอียงไป เป็นวิธีดึงเอากิจการไปเปลี่ยนแปลงไปจากศาสนาที่ละเล็กละน้อย...ซึ่งคำพิพากษาศาลสูงแล้ว มิได้คำนึงถึงเหตุผลในทางศาสนาเสียเลยทีเดียว ...เรื่องนี้เป็นการเคียดแค้นในหมู่ชาวมลายูชั้นสูง ๆ โดยมาก..<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15 เจ้าพระยาบรมราชจักรีการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยาบรมราชกรามบังคมทูล ร.6. ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

แม้ในหมู่ราษฎรทั่วไปในมณฑลปัตตานีก็มีความเคียดแค้นเช่นกัน  
 ราษฎรทางลคความนิยมในศาสนาฮาลาลเป็นล่ำคับ หันกลับไปฟังผู้รอบรู้คัมภีร์  
 อัล-กุรอาน ที่ตนนับถือและพอใจนอกศาลเป็นผู้ตัดสินตามเดิม ก็จะเห็นได้จาก  
 สถิติคดีความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม คือความครอบครัและความมรดก  
 ที่ฟังศาลศาสนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ไล่ดกลงทุกปี หั่ง ๆ ที่คดีเช่นนี้จะมีเพิ่ม  
 ขึ้นตามจำนวนราษฎร ซึ่งสถิติดังกล่าวนี้อาจเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับความนิยมใน  
 ศาสนาฮาลาลก่อนปี พ.ศ. 2458 ดังนี้

ตาราง 1. เปรียบเทียบคติความแพ่งที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามในระยะก่อนและหลังปี  
พ.ศ. 2458

| ลำดับปี    | จำนวนคติความ<br>ก่อน พ.ศ. 2458 | ลำดับปี   | จำนวนคติความ<br>หลัง พ.ศ. 2458 |
|------------|--------------------------------|-----------|--------------------------------|
| ร.ศ. 128   | 38 เรื่อง                      | พ.ศ. 2458 | 11 เรื่อง                      |
| ร.ศ. 129   | 42 เรื่อง                      | พ.ศ. 2459 | 26 เรื่อง                      |
| ร.ศ. 130   | 30 เรื่อง                      | พ.ศ. 2460 | 15 เรื่อง                      |
| ร.ศ. 131   | 41 เรื่อง                      | พ.ศ. 2461 | 13 เรื่อง                      |
| พ.ศ. 2456* | 47 เรื่อง                      | พ.ศ. 2462 | 7 เรื่อง                       |
| พ.ศ. 2457  | 61 เรื่อง                      | พ.ศ. 2463 | 5 เรื่อง                       |
|            |                                | พ.ศ. 2464 | 2 เรื่อง                       |

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15  
ความแพ่งศาสนาศาลจังหวัดนครราชสีมา ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี

\* ร.6 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยน ร.ศ. เป็น พ.ศ. ในปีนี้เป็นต้นมา  
ในที่นี้จึงใช้ ร.ศ. ด้วยเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของการใช้ศักราชของไทย

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการศาสนาคงกล่าวจึงเป็นเรื่องที่กระทบ  
กระเทือนทั้งด้านศาสนาและความยุติธรรม ทำให้ราษฎรทั่วไปในมณฑลปัตตานี  
ที่นับถือศาสนาอิสลามมีความเดือดร้อนกันขึ้นเป็นโอกาสให้อัมดุลการเคร์ อคิ  
ทะบายาตานีและพวกเข้เข้าชี้แนะให้เห็นว่าเป็นการคุกคามหรือล้มล้างศาสนาอิสลามของ  
รัฐบาลไทย จนในที่สุดการต่อต้านรัฐบาลไทยในมณฑลปัตตานีก็มีขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน  
ปี พ.ศ. 2465

ดังปรากฏในรายงานของเจ้าพระยามราชทรวจจักราชากรมณฑล  
ปัตตานีระบุว่า สาเหตุอีกประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลนั้น คือการ  
ศาล โดยเฉพาอย่างยิ่งกิจการที่เกี่ยวข้องกับศาลศาสนา ซึ่งบรรดาโต๊ะกาสิ  
หรือคาโต๊ะยุติธรรมที่ประจำศาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 เป็นต้นมา ไม่ใช่ตำแหน่ง  
เลือกตั้งคงธรรมนิยมเดิม และบรรดาผู้พิพากษาไทยก็ไม่ใคร่สนใจในความเห็น  
ของคาโต๊ะยุติธรรมเหล่านั้น ทำให้เกิดความที่ตักสินไม่ตรงตามหลักศาสนาอิสลาม  
ถึงความตอนหนึ่งในรายงานดังกล่าวว่า

สาเหตุแห่งการที่พวกแขกกล่าวอ้างถึงความไม่ยุติธรรมของ  
เจ้าพนักงานนั้น เนื่องจากวิธีของศาลอันเกี่ยวด้วยศาสนา  
ข้อที่หยิบยกเป็นเหตุกล่าวหาด้วยใจความ 2 ประการคือ

1. โต๊ะกาสิซึ่งมีไว้สำหรับประจำศาล เป็นคนไม่มีความรู้  
หรือเป็นคนไม่ซื่อสัตย์สุจริตบ้าง เพราะเหตุที่เลือกสรรตั้งเอา  
ตามชอบใจ หากได้เลือกตั้งตามความนิยมยินดีของคนโดยมากไม่

2. ผู้พิพากษาไทยไม่มีใครจะเคร่งครัดในคดีบางอย่าง ที่ควรให้ไปเป็นไปตามทางศาสนา แลทั้งไม่ถือเอาความเห็น ของโศกาสีเป็นน้ำหนักหลักฐานเท่าใดนัก เป็นเหตุที่จะถูก ชัก หรือถึงเอาวิธีพิจารณาบางอย่างที่ควรจะเป็นตามทาง ศาสนาให้เพื่อนไป<sup>1</sup>

นอกจากจะเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของศาลศาสนาจนทำให้มุสลิม หัวไปไม่พอใจแล้ว กระบวนการยุติธรรมยังได้ยกเลิกสิ่งที่กระทรวงมหาดไทยสร้าง ขึ้นแต่เดิมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรทั่วไปที่จะติดต่อศาลอีกด้วย ทั้งเช่น การยกเลิกแขวงในอำเภอเบตง ซึ่งอยู่ทางไกลถึงจังหวัดยะลา ต้องใช้ เวลาเดินทางถึง 6-7 วันจึงถึงกัน กว้างเหวาศาลแขวงอำเภอเบตงที่กระทรวง มหาดไทยทั้งให้นายอำเภอทำหน้าที่ผู้พิพากษานั้น "เป็นการลักลั่นกันด้วยตำแหน่ง และหน้าที่<sup>2</sup> ไม่มีที่ใดในพระราชอาณาจักรจักทำกัน เพื่อความเป็นระเบียบแบบแผน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15. เจ้าพระยาบรมราชทวารจักษุการมณฑลปัตตานี เจ้าพระยา บรมราชกรมบังคมทูล ร.6. ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/11 "เลิกถอน ตำแหน่งอำนาจผู้พิพากษาศาลการอำเภอเบตง จังหวัดยะลา" สารตราเสนาบดี กระทรวงยุติธรรมถึงสมุหเทศาภิบาลและอธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2458.



เกี่ยวกับจึงสมควรบุบเลิกศาลแขวงอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ให้ใช้ศาลจังหวัดยะลาแทน ทำความเดือดร้อนให้แก่ทั้งเจ้าพนักงานและราษฎรที่มีคดีความกันเป็นอันมาก จนกระทรวงมหาดไทยเห็นความจำเป็นจึงขอเสนอตั้งขึ้นใหม่<sup>1</sup> แต่กระทรวงยุติธรรมก็ยังร้องรอก่อมาจนสิ้นสมัยเทศาภิบาลนับเป็นการละเลยต่อความเดือดร้อนของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ปัญหาการศาลจึงไม่เพียงแต่มุสลิมเท่านั้นที่เดือดร้อน แม้ราษฎรทั่วไปที่ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลามก็ได้รับความเดือดร้อนเช่นกัน

#### การปกครองมณฑลปัตตานี หลังปี พ.ศ. 2458

นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานเกี่ยวกับการศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้แล้ว การปกครองมณฑลปัตตานี ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารการเทศาภิบาลหลายประการ ที่สำคัญได้แก่การเปลี่ยนแปลงสังกัดสมุหเทศาภิบาล จากเดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดใหม่ในพระราชสำนักขึ้นตรงต่อพระองค์ ประการหนึ่ง

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 บ.4/14.

เจ้าพระยาอภัยราชากราบบังคมทูล ร.6. ที่ 29/3985 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2461. และเอกสาร ร.6 ม.22/9. จักรวางระเบียบราชการในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา มณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 10-15 ตุลาคม พ.ศ. 2461.

อีกประการ คือ การรวมมณฑลเทศาภิบาลที่ใกล้เคียงกันขึ้นเป็นภาค มีอุปราช  
ภาคเป็นผู้บัญชาการภาค มีอำนาจเหนือสมุหเทศาภิบาลและข้าราชการฝ่าย  
พลเรือนทุกตำแหน่งในภาค มีหน้าที่บังคับบัญชาตรวจตราแนะนำราชการในส่วน  
ราชการให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการและพระราชกำหนด ราชการสำคัญ  
ในแต่ละมณฑลต้องผ่านการเห็นชอบของอุปราชภาคก่อน จึงจะมีใบบอกเสนอ  
มายังเสนาบดีเจ้ากระทรวงได้<sup>1</sup> ในครั้งนั้นได้โปรดเกล้าฯ จัดตั้งภาค<sup>2</sup> และ  
อุปราชภาคเป็นลำดับ ดังตารางต่อไปนี้

---

<sup>1</sup> "ประกาศเปลี่ยนยศอุปราช และสมุหเทศาภิบาล" : ราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม 32 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 หน้า 355-358.

\* ยังมีมณฑลที่ยังไม่ได้รวมเป็นภาคอีก 8 มณฑล คือ มณฑลอยุธยา  
มณฑลพิษณุโลก มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครราชสีมา มณฑลปราจีนบุรี มณฑล  
จันทบุรี มณฑลเพชรบูรณ์ และมณฑลกรุงเทพฯ

ตาราง 2 แสดงลำดับการตั้งภาค อาณาเขตภาค และอุปราชภาค

| ปีที่ตั้งภาค | ชื่อภาค          | มณฑลในสังกัดภาค                                      | อุปราชภาค                         | ที่ว่าการภาค                        |
|--------------|------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| พ.ศ. 2458    | ภาคพายัพ         | มณฑลพายัพ<br>มณฑลมหาสารคาม                           | เจ้าพระยาสุรสีห์<br>วิศิษฐ์ศักดิ์ | มณฑลพายัพ ณ<br>จังหวัดเชียงใหม่     |
| พ.ศ. 2458    | ภาคตะวันออกเฉียง | มณฑลนครชัยศรี<br>มณฑลราชบุรี                         | พระยามหาอำมาตย์<br>ยาทิพย์        | มณฑลนครชัยศรี<br>ณ จังหวัดนครปฐม    |
| ร.ศ. 2459    | ภาคปักษ์ใต้      | มณฑลนครศรี<br>ธรรมราช<br>มณฑลปัตตานี<br>มณฑลสุราษฎร์ | กรมหลวงลพบุรี<br>ราเมศวร          | มณฑลนครศรีธรรมราช<br>ณ จังหวัดสงขลา |
| พ.ศ. 2465    | ภาคอีสาน         | มณฑลอุดร<br>มณฑลอุบล<br>มณฑลร้อยเอ็ด                 | พระยาราชบุณย<br>วิบูลย์ภักดี      | มณฑลอุดร ณ จังหวัด<br>อุดรธานี      |

ที่มา: คัดแปลงเป็นตารางจาก สมเด็จพระยาเจ้าราชานุภาพและพระยาราชเสนา  
เทศาภิบาล หน้า 111-112.

เมื่อพิจารณาผลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งสองประการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบดังนี้ ประการแรก การที่เปลี่ยนสังกัดให้สมุหเทศาภิบาลขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้นได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดคิดว่าบรรดาเสนาบดีทุกกระทรวงมีสิทธิ์สั่งราชการกระทรวงตนในแต่ละมณฑลได้เต็มที่ โดยไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทยทั้งเดิม เพราะสมุหเทศาภิบาลไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่คือเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยาณมิตร) ก็ไม่ได้มีบทบาทและอำนาจเหมือนสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีแต่ละกระทรวงจึงต่างสั่งราชการกระทรวงตนถึงสมุหเทศาภิบาลโดยตรงกัน หน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลจึงเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อำนาจถูกลดลง เนื่องจากสมุหเทศาภิบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของอุปราชภาคอีกชั้นหนึ่ง ทำให้กิจการทั้งหลายในแต่ละมณฑลต่างตกอยู่ในสภาพเสื่อมลง เพราะสมุหเทศาภิบาลไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในมณฑลได้เต็มที่ และไม่มีเจ้ากระทรวงต้นสังกัดสนับสนุน หรือประคับประคองเหมือนอย่างเดิม ยิ่งเป็นราชการระหว่างกระทรวงแล้วสมุหเทศาภิบาลไม่อาจปรึกษากระทรวงใดได้ เพราะแต่ละกระทรวงต่างถือว่าไม่ใช่เป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวงตน ให้สมุหเทศาภิบาลดำเนินการไป "แต่พอเห็นขมข้อย่าให้ราชการเสียหาย"<sup>1</sup> เท่านั้น สมุหเทศาภิบาลแต่ละคนจึงต้องดำเนินการไปตามความเห็นชอบของตน ทำให้การดำเนินงานใน

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม. 1/56.  
รายงานประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2465. ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ.  
2465.

แต่ละมณฑลแตกต่างกัน และต่างคนต่างทำก่อให้เกิดความสับสนในระบบเทศบาลและเลื่อมลงทุกระดับตั้งแต่ระดับมณฑล เมือง อำเภอ ลงไปถึงตำบลและหมู่บ้าน ดังปรากฏในรายงานการประชุมเทศบาล ปี พ.ศ. 2465 ตอนหนึ่งว่า "...ความอ่อนไม่ไค้มีแต่กรมการอำเภอเท่านั้น อ่อนตั้งแต่สมุหเทศาภิบาลเป็นลำดับลงไปทีเดียว..."<sup>1</sup>

นอกจากนี้ การที่โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลเป็นผลให้เกิดความเข้าใจผิดคิดกันว่าเสนาบดีทุกกระทรวงต่างสั่งการแก่สมุหเทศาภิบาลได้โดยตรงไม่ต้องผ่านการเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่เริ่มนั้น ส่งผลกระทบต่อมณฑลปัตตานีเป็นอันมาก เพราะนอกจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่จำเป็นต้องจัดการใด ๆ ด้วยความระมัดระวัง และรอบรู้แล้ว แต่เดิมมณฑลปัตตานียังมีสิทธิพิเศษในต่าง ๆ ทั้งทางการปกครอง การศาล และการคลัง โดยได้รับการยกเว้นและผ่อนผันต่าง ๆ ตามความเหมาะสมภายใต้การควบคุมทุกอย่างของกระทรวงมหาดไทยด้วยความเข้าใจเป็นอย่างดี ครั้นหลังปี พ.ศ. 2458 เสนาบดีแต่ละกระทรวงต่างสั่งราชการกระทรวงมหาดไทยในมณฑลปัตตานีเต็มที่เหมือนมณฑลอื่นในทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมนัก จึงเป็นภาระหนักแก่พนักงานปกครองและราษฎรในมณฑลปัตตานีเป็นอันมาก เพราะเสนาบดีทุกกระทรวงต่างสั่งราชการให้พนักงานปกครอง

---

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.



ปฏิบัติ สมุหเทศาภิบาลและพนักงานปกครองจำต้องปฏิบัติ แม้คำสั่งนั้นจะขัดข้อง  
กับความต้องการของราษฎร เช่นการเพิ่มภาษีต่าง ๆ ตามแบบแผนมณฑลทั่วไป  
การใช้พระราชกำหนดกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหมือนอย่างมณฑลอื่นใน  
ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ราษฎรส่วนใหญ่ว่าเคยได้รับการผ่อนผันหรือยกเว้นกัน  
ตลอดมา แม้ในภาวะจำเป็นก็ตาม ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2459 เมื่อสถานการณ์  
ระหว่างประเทศตกอยู่ในสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2461) รัฐบาล  
ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกระดมกำลังป้องกันการจลาจลทั่วประเทศ เขตมณฑล  
โคกที่ยังไม่มีการเกณฑ์ทหารตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัฐบาลก็ได้  
ประกาศใช้ทันที<sup>1</sup> ทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่พอใจในหมู่มุสลิมในมณฑลปัตตานี จนเป็น  
ที่ห่วงใยของอุปราชภาคบักห์ไควว่า ถ้าผู้ใดขึ้นเคื่องรัฐบาลก็ "ยอมให้การยุบ  
เรื่องนี้ได้"<sup>2</sup> ความวุ่นวายภายในมณฑลปัตตานีก็จะมีขึ้นโดยง่าย เพราะนอกจาก  
บรรดาราษฎรส่วนใหญ่ไม่พอใจในระเบียบแบบแผนและการเพิ่มภาษีต่าง ๆ แล้ว

---

<sup>1</sup>"ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลนครศรีธรรมราช  
ปัตตานี สุราษฎร์ ภูเก็ต เพ็ชรบูรณ์" ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 32. ลงวันที่ 20  
สิงหาคม พ.ศ. 2458. หน้า 153-154.

<sup>2</sup>กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/9 เจ้าฟ้า  
กรมขุนลพบุรีราเมศวร อุปราชมณฑลภาคใต้ถึงเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เสนาบดี  
กระทรวงมหาดไทย. ลับ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2461.

กรรมการพนักงานปกครองทุกระดับที่ไม่ได้รับการสนับสนุนค้ำกำลังทรัพย์และกำลังใจ โดยเฉพาะในระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านอันเป็นพื้นฐานสำคัญของเทศบาลซึ่งใกล้ชิดกับราษฎรที่สุดไม่ได้รับการสนับสนุนใด ๆ จนพากันหมดกำลังใจไม่ต้องการตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นอีกต่อไป ดังปรากฏในรายงานตรวจราชการมณฑลพิษณุโลกของเจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คนต่อมา ตอนหนึ่งว่า

... เปนที่น่าเสียดายที่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รับความอุดหนุนในทางราชการหรือรัฐบาลไม่ได้อุดหนุนให้พอเพียงที่จะมีกำลังกระทำหน้าที่ตามที่ราชการต้องการให้กระทำเช่นนั้น

นอกจากอำนาจอันไม่มีกำหนดไว้เปนนั่นแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างใด ๆ แลยิ่งกว่านั้น มีราชการที่จะต้องกระทำเกี่ยวกับท้องไร่ท้องนาแล้วต้องขาดทุนทุกอย่าง เช่นจะไปติดตามจับกุมโจรผู้ร้าย หรือสอบสวนเหตุการณ์ จะเบิกค่าพาหนะเดินทางไม่ได้ การจับกุมคุมคนส่งต่อที่ว่าการอำเภอก็ต้องควักกระเป๋าของตนออกค่าจ้างเรือหรือเกวียนเอง ยังถูกกะเกณฑ์ใช้สอยในราชการต่าง ๆ เปนเนื่องนิยต์แลก็ไม่ได้อำนาจพาหนะเดินทางเช่นเดียวกัน...

... ฉะนั้นตำแหน่งที่จะเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติยศจึงกลายเป็นตำแหน่งที่น่าเกลียดน่ากลัวสำหรับบุคคลที่พอมือพอกินหรือพวกคฤหบดี ไม่มีความนิยมยินดี ถ้าจะเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว รู้สึกเท่ากับถูกลงโทษ. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.3.3/2.

เจ้าพระยาอมราชตรวจราชการมณฑลพิษณุโลก. ที่ 7/2022 ลงวันที่ 28 มิถุนายน. 2466.

รายงานดังกล่าวแสดงให้เห็นภาระอันหนักของพนักงานปกครองผู้น้อย  
ระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี ทั้งนี้สะท้อนถึงความบกพร่องของการบริหาร  
บ้านเมืองและการขาดแคลนกำลังทรัพย์ของรัฐบาลขณะนั้นเป็นอันมาก ภาระที่  
หนักหนาเหล่านี้จึงไม่ไคมีเพียงแต่ระดับกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แม้กรรมการอำเภอ  
กรรมการเมือง และสมุหเทศาภิบาลก็ตกในสภาวะเดียวกัน ดังนั้นในตอนหลังปี  
พ.ศ. 2458 สภาพความอ่อนแอจึงบังเกิดขึ้นทั่วไปในหมู่เจ้าพนักงานปกครอง  
แต่ในทางตรงกันข้าม ความแข็ง ความกระตือรือร้นของราษฎรในมณฑลปัตตานีได้  
เพิ่มทวีขึ้น จนถึงกับมีสมาคมลับทำนองฮังยี่ของจีนขึ้นเรียกว่า "อะเนาะคลับ"  
ซึ่งแปลว่า สมาคมของลูก (อะเนาะ แปลว่า ลูก) มีการสาบานกันจะช่วยเหลือ  
กันและกันทุกกรณี โดยมีอาณัติสัญญาความเป็นพวกเดียวกันแสดงออกมา 4  
ประการคือ

- 1) หัวแหวนมี่เลข 2 สวมที่นิ้วนางข้างซ้าย
- 2) ใส่หมวกขวางเอียงลงข้างซ้าย
- 3) เหน็บรังย้านู่ง หรือใส่ธงข้างซ้ายขึ้น
- 4) ถอดแขนเสื้อข้างหนึ่งขึ้นคล้องบ่า<sup>1</sup>

แม้ว่าพนักงานปกครองท้องถิ่นจะทราบความเคลื่อนไหวของสมาคมลับนี้ตลอดมา  
แต่ก็หาไม่อำนาจหรือมาตรการไคระงับหรือจับกุมกันทันที จนทำให้สมาคมลับนี้  
กลายเป็นเครื่องมือที่คิที่ที่จะกลับคืนสู่อำนาจของอับดุลกาเคร์ อคิตพระยาตานี

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/12.  
เรื่องบรรยายมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับอับดุลกาเคร์ปีก 2 สำเนารายงานอัยการมณฑล  
นครศรีธรรมราช. ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2465.



ซึ่งพยายามข่มขู่เวลาที่ราษฎรเดือดร้อนจากการสร้างปัญหาของรัฐบาลจนทน  
ไม่ได้ ต้องเขารวมมือต่อต้านรัฐบาลกันที่สุดในที่สุด

รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้ประชุมเสนาบดีสภาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้  
ที่ประชุมตกลงเปลี่ยนแปลงนโยบายและวิธีดำเนินการในมณฑลปัตตานีตามที่  
เจ้าพระยาบวรราชโศภณและกำหนดเป็นหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ประการ  
ขึ้นสำหรับให้ทุกกระทรวงยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการใด ๆ ในมณฑล  
ปัตตานี ดังนี้

ประการที่ 1 เกี่ยวกับศาสนากำหนดว่า ระเบียบการหรือวิธีปฏิบัติ  
การอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึก หรือเห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกดขี่  
ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขทันที การที่จะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับ  
ลัทธินิยมของอิสลาม ถ้าทำให้เห็นว่าเป็นการสนับสนุนศาสนาอิสลามได้ก็ยิ่งดี

ประการที่ 2 เกี่ยวกับการกำหนดกะเกณฑ์ หรือเก็บภาษีอากร หรือ  
พลอย่างใด ๆ นั้น กำหนดว่าจะต้องพิจารณาเทียบกับหัวเมืองมลายูข้างเคียงนั้น  
อย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากันจนถึงเป็นเหตุเสียหายในทางการปกครองขึ้นได้

ประการที่ 3 เกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการ กำหนดว่า  
ต้องแก้ไขและระมัดระวังไม่ให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายใช้อำนาจในทางที่ผิด  
ไม่เป็นธรรม หรือลบลู่คุกคามพลเมืองเชื้อชาติมลายูให้เกิดความแตกแยกว่า  
เป็นคนต่างชาติ หรือการกระทำการหน่วงเหนี่ยวในกิจการทำหน้าที่ จนเป็น  
เหตุให้ราษฎรไม่ได้รับความสะดวกในการทำมาหากิน หากมีผู้กระทำผิดต้องให้  
ผู้ทำผิดรีบไหมไปตามความผิดไม่ใช่ลี้ภัยแล้วจัดการกลับเกลื่อนให้เจียนไป เพื่อ  
จะไว้น้ำสงวนศักดิ์ศรีของข้าราชการ

ประการที่ 4 เกี่ยวกับกิจการทั้งปวงที่จะต้องบังคับให้ราษฎรทำ  
กำหนดว่า อย่าให้ราษฎรต้องเสียเวลาในการทำมาหากินจนเกินสมควร แม้จะ

เป็นการจำเป็นโดยระเบียบบังคับก็ตาม เจ้าหน้าที่จะต้องสอดส่องหาทางแก้ไขให้เหมาะสมเท่าที่จะทำได้เสมอ

ประการที่ 5 เกี่ยวกับบุคลากร หลักรัฐประศาสน์นโยบายกำหนดว่าข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำการในมณฑลปัตตานี จะต้องเลือกแท่งคนที่ มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริตสงบเสงี่ยม เบื่อเกษม ไม่ใช่สักแต่จะส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปลงโทษเพราะกระทำผิด ก่อนจะส่งไปต้องอบรมสั่งสอนให้รู้ลักษณะที่ควรประพฤติปฏิบัติตามหลักดังกล่าวเสียก่อน และข้าราชการผู้ใหญ่ในท้องถิ่นต้องหมั่นสอดส่องฝึกฝนอบรมต่อ ๆ ไปในคุณธรรมเหล่านั้นอยู่เนือง ๆ ไม่ใช่คอยให้พลาคล้างลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ

ประการที่ 6 เกี่ยวกับการดำเนินงาน หลักรัฐประศาสน์นโยบายกำหนดว่าระเบียบข้อบังคับของกระทรวงใดที่เกี่ยวข้องกับความทุกข์สุขของราษฎรในมณฑลปัตตานีก่อนที่จะประกาศใช้ ควรถามความเห็นของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีก่อน หากสมุหเทศาภิบาลเห็นขัดข้อง ก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้งเสีย ถ้าไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ขัดข้องนั้นก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทยก่อน และถ้ายังตกลงกันไม่ได้ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/15. กรมหลวงนครสวรรค์คตินิกรายบังคมทูล ร.6. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

เมื่อพิจารณาหลักรัฐประศาสน์ 6 ประการดังกล่าว จะเห็นว่า  
รัฐบาลได้พยายามประนีประนอมและถนอมน้ำใจราษฎรในมณฑลปัตตานีเป็น  
อย่างยิ่ง โดยพยายามป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำใด ๆ ไปกระทบกระเทือน  
ศาสนา และขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นที่เค็ชชาก และพยายามคัดเลือก  
ข้าราชการที่เหมาะสมที่สุดออกไปปฏิบัติราชการเป็นพิเศษ โดยกำชับให้คอย  
สอดส่องดูแลทุกข์สุขราษฎรตลอดเวลา ทั้งบรรดากระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมาย  
ใด ๆ ที่จะนำไปใช้ในมณฑลปัตตานีต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด โดย  
ถือความเห็นของสมุหเทศาภิบาลและเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องถิ่นคือกระทรวง  
มหาดไทยเป็นสำคัญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและการศาล ที่ประชุมเสนาบดี พ.ศ. 2466  
มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า ควรที่จะจัดการศาลศาสนาเหมือนอย่างแต่ก่อน พ.ศ.  
2458 ซึ่งโจทก์และจำเลยที่เป็นความเกี่ยวกับศาสนาอิสลามมีโอกาสเลือกสรร  
โศกะสาส์นที่ตนพอใจเป็นผู้ชำระคดีทำนองอนุญาโตตุลาการ แต่ให้การศาลในมณฑล  
ปัตตานีคงอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามเดิม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อกระทรวง  
ยุติธรรมจะออกกฎหมายข้อบังคับใดในมณฑลปัตตานี กระทรวงยุติธรรมต้องปรึกษาขอ  
ความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น และเป็นผู้จัดการ  
ศาลมณฑลปัตตานีมาก่อน หรือกรณีที่มีระเบียบการใดยังไม่ยุติธรรม เสนาบดี

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่  
6 น.22/15. พระราชกระแส ร.6 เกี่ยวกับรายงานประชุมเรื่องมณฑล  
ปัตตานี. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

กระทรวงมหาดไทยก็มีสิทธิพิจารณาแก้ไขได้<sup>1</sup>

นอกจากนี้ที่ประชุมเสนาบดียังได้มอบหมายให้เจ้าพระยาอภัยราชา  
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ไปศึกษาแนวทางในการแต่งตั้งคณะยุติธรรม  
ใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ส่วนคดีที่ต้องขึ้นศาลไทย คือความอาญาและความแพ่งทั่วไป ก็ให้  
ดำเนินไปตามกระบวนการของศาลยุติธรรม ตามระเบียบแบบแผนของ  
กระทรวงยุติธรรมเหมือนมณฑลทั่วไป ยกเว้นหากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา  
ประเพณีของราษฎรในมณฑลปัตตานีโดยตรงจะต้องปรึกษารัฐอภัยสมุหเทศา  
ภิบาลมณฑลปัตตานีและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทุกครั้งตามหลักรัฐประศาสน-  
นโยบายหรือกรณีศาลต้องการพยานจำเลยในคดีอาญาที่ศาลจะส่งหมายเรียกไป  
เองไม่ได้ หรือการควบคุมตัวจำเลยคดีอาญาส่งเรือนจำและการเบิกตัวนักโทษ  
มาศาล รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในศาลก็ให้ถือเป็นหน้าที่ของพนักงาน  
ปกครองท้องที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.22/16. จักราขการมณฑลปัตตานีอันเกี่ยวกับลัทธิและศาสนา เจ้าพระยา  
ยมราชถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ. ที่ 56/2182 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม  
2466.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7 กระทรวง  
เกษตราธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่มที่ 2 เรื่องรายงาน  
ประจำปีราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 มณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 25  
ตุลาคม พ.ศ. 2472.

นโยบายค่านกฎหมายและการศาลในมณฑลปัตตานีน่าจะดำเนินไปได้  
 ค่ายดี เป็นที่นิยมของราษฎรทั้งเช่นที่เคยเป็นมาในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่เนื่องจาก  
 รัฐบาลมิได้สนใจที่จะแก้ปัญหาในมณฑลอย่างจริงจังเท่าใดนัก การเลือกคณะ  
 ยุติธรรมยังคงใช้วิธีการและหลักเกณฑ์เดิม<sup>1</sup> การดำเนินงานค่านกฎหมายและ  
 การศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาสนาจึงยังคงไม่ได้รับความนิยมของราษฎรอยู่  
 เช่นเดิม ต่อมาใน พ.ศ. 2468 ได้มีฎีกาของพระยียะเระเฑาะว์กล่าวโทษพระยา  
 พิพิธเสนามาตย์เจ้าเมืองสาบบุรี จึงทำให้รัฐบาลหันมาสนใจการดำเนินงาน  
 ค่านกฎหมาย และการศาลในมณฑลปัตตานีอีกครั้งหนึ่ง

### ฎีกาพระยียะเระเฑาะว์

ในปลาย พ.ศ. 2468 นายพระยียะเระเฑาะว์คำโทะยุติธรรมประจำเมือง  
 ปัตตานีได้ยื่นฎีการ้องทุกข์กล่าวโทษพระยาพิพิธเสนามาตย์ (พระยาสาบบุรี)  
 มีใจความพอสรุปได้ดังนี้

1. พระยาพิพิธเสนามาตย์ได้ตั้งศาลเตี้ยขึ้นที่บ้านนายนิกะจิสำหรับ  
 ชำระคดีผู้ เมียและมรดกโดยให้นายนิกะจิและนายกุหลาบมะหมัดชำระตัดสิน  
 เกิดขาดโดยไม่เกี่ยวแก่ศาลยุติธรรม

2. พระยาพิพิธเสนามาตย์ได้ตั้งข้อบังคับอันไม่ถูกต้องตามหลักศาสนา  
 ขึ้นหลายสิบข้อ เช่นบังคับให้ราษฎรส่งข้าวให้โตะอิหม่ามทุกปี ห้ามไม่ให้ราษฎรทำบุญ  
 กับโตะอิหม่ามนอกเขต ห้ามไม่ให้ราษฎรแต่งงานนอกเขต ต้องแต่งงานก่อน  
 โตะอิหม่ามและเสียค่าธรรมเนียมด้วย

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ย.4/12. เรื่อง  
ศาลโตะกาสิ. ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2466



3. การตั้งข้อบังคับนี้ก็เพื่อประโยชน์ส่วนตัวคือพระยาพิพิธเสนามาตย์ได้รับส่วนแบ่งควย

4. เนื่องจากข้อบังคับนี้ นายหะยีเจ๊ะเต๊ะได้ถูกประกาศที่สุเหร่าห้ามไม่ให้ราษฎรหรือโต๊ะหะยีคนใด คบค้าสมาคมควย นายหะยีเจ๊ะเต๊ะได้ฟ้องโต๊ะอิหม่ามผู้ประกาศที่ศาลมณฑลปัตตานี ๆ ได้ตัดสินยกฟ้อง

5. ได้มีราษฎรฟ้องคดีมรคที่ศาลจังหวัดสายบุรี เรื่องหนึ่งซึ่งพระยาพิพิธเสนามาตย์ได้ตัดสินยกให้กับผู้อื่น อีกเรื่องหนึ่งที่ศาลมณฑลปัตตานีพระยาพิพิธเสนามาตย์เข้าชักขวางจะเอามรคเสียเอง<sup>1</sup>

เมื่อมีฎีกาของนายหะยีเจ๊ะเต๊ะขึ้นมาดังนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ จึงมีพระราชกระแสให้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภา เพื่อหาข้อยุติต่อไป เนื่องจากทรงเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักรัฐประศาสน์นโยบายในการปกครองมณฑลปัตตานี และได้ส่งเจ้าพระยาพิชัยญาติอธิบดีศาลฎีกาให้ออกไปตรวจราชการมณฑลปัตตานีควย

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/2. เรื่องฎีกาหะยีเจ๊ะเต๊ะกล่าวโทษพระยาพิพิธเสนามาตย์พระยาสายบุรีและเรื่องจักระเบียบศาลมณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2468.

ในการประชุมเสนาบดีสภา เสนาบดีส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการจัดการศาลในมณฑลปัตตานีในขณะนั้นดีแล้ว เป็นที่พอใจของราษฎรทั้งหลาย<sup>1</sup> นอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยังให้ความเห็นเพิ่มเติมในกรณีที่ยุฬาทักษาไทยเห็นยวรงค์ให้บรรดาคาเฑาะยุติธรรมหันมาใช้กฎหมายไทยในการตัดสินคดีความว่าเป็นเพราะ "กฎหมายไทยเป็นธรรมดีกว่ากฎหมายอิสลามซึ่งเก่าพันสมัยหรือชัศตอกฎหมายบ้านเมือง เมื่อผู้พิพากษาไทยได้ช่วยแนะนำให้พวกคาเฑาะยุติธรรมเข้าใจกฎหมายดีขึ้นคาเฑาะยุติธรรมเลื่อมใสต่อกฎหมายไทย ได้มีความนิยมตามกฎหมายไทยเองมิใช่เพราะรัฐบาลจัดการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด"<sup>2</sup>

ส่วนเรื่องที่จะให้หันกลับไปใช้วิธีอนุญาตตุลาการเหมือนเดิมนั้น พระองค์เจ้าไทรทศประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศมีความเห็นว่า "ไม่ดี หัวเมืองมลายูที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ไม่ใช้วิธีนี้แล้ว"<sup>3</sup> ส่วนเจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมมีความเห็นว่า "ไม่ดี เป็นวิธีการที่ชักช้า"<sup>4</sup> ทั้ง ๆ ที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายถึงมูลเหตุในการให้มีความซามุสลิมเลือกอนุญาตตุลาการตัดสินคดีของตนเองไว้ว่า

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม

<sup>3</sup>แหล่งเดิม

<sup>4</sup>แหล่งเดิม

"การจัดศาสนาในมณฑลปัตตานีเป็นเรื่องในการเมือง เพื่อแก้ลัทธิมิใช่เป็นแต่จะจัดวางระเบียบการปกครองเหมือนเช่นมณฑลอื่น ... เพราะเมืองไทยเข้าไปจัดการปกครองหัวเมืองมลายูตามแบบเทศาภิบาล ทำให้เจ้าเมืองมลายูเหล่านั้นไม่พอใจเพราะไม่มีอำนาจดังแต่ก่อน... จึงอ้างเหตุเรื่องศาสนาขึ้นร้องทุกข์ว่าไทยลงไปจัดการปกครองบ้านเมืองศักดิ์สิทธิ์ด้วยความฝ่าฝืนกฎหมายศาสนาอิสลามซึ่งพวกมลายูถือกัน..."<sup>1</sup>

ซึ่งในเหตุการณ์ครั้งนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงให้แนวทางแก้ไขไว้ดังนี้

"ทางที่จะแก้ไขได้แต่ผ่อนผันอย่าให้แตกเคืองรื้อนควย เรื่องศาสนากับอย่าให้ศัตรูมีช่องทางพูดได้เป็นหลักฐาน ... อูบายที่จะแก้ไขได้เห็นมีหลักพระราชกำหนดกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งว่าคดีที่อนุญาตโทตุลาการตัดสินแล้วเป็นเค็ดชากจะอุทธรณ์ไม่ได้ จึงคิดปรุงวิธีตั้งโต๊ะกาสิเป็นผู้พิพากษาคดีเรื่องฉัวเมีย และเรื่องมรคกของพวกถือศาสนาอิสลาม... ควยมุ่งหมายว่าจะเป็นประโยชน์ใน 2 ทางคือให้คู่ความเลือกตุลาการที่ตัวเชื่อถือได้คงพอใจอย่างหนึ่ง และใช้วิธีอนุญาตโทตุลาการอาจจะตัดสินคดีได้เค็ดชากไม่ต้องอุทธรณ์ขึ้นมาถึงศาลสูงอีกอย่างหนึ่ง"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม.



ซึ่งการดำเนินงานเกี่ยวกับกฎหมายและการศาลในมณฑลปัตตานี  
ได้ดำเนินไปไ้ด้วยดีและเป็นที่ยอมรับของราษฎรทั่วไป

เหตุการณ์ครั้งนี้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเสนอให้ใช้  
วิธีการนี้อีกแต่เสนาบดีสภาส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยและยืนยันว่าวิธีที่ใช้อยู่ ดีแล้ว  
เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเสนาบดีส่วนใหญ่ ไม่คุ้นเคยกับหัว เมืองมลายูและไม่  
เข้าใจถึงลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับมณฑลอื่น ๆ ทั่วไป และในขณะนั้นมณฑล  
ปัตตานีก็ถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรแล้วอย่างสมบูรณ์ ความคิด  
ที่จะอะลุ่มอะล่วยหรือโอนอ่อนผ่อนตามเพื่อผูกใจประชาชนในมณฑลนี้จึงถูกมอง  
ข้ามไป

กล่าวโดยสรุปแล้วกฎหมายและระบบศาลในมณฑลปัตตานียังคงยึด  
รูปแบบรัชกาลที่ 6 ทรงวางไว้ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดทั้ง ๆ ที่  
มีเหตุการณ์สื่อให้เห็นความไม่พอใจ และข้อบกพร่องในการดำเนินงานของรัฐ  
ถึง 2 ครั้งก็ตาม

#### กฎหมายและระบบศาลในจังหวัดสตูล

ใน พ.ศ. 2451 รัฐบาลได้ส่งหลวงบริรักษ์ภูเบศร์มาจัดการศาลใน  
เมืองสตูลให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกับศาลมณฑลปัตตานี กล่าวคือมีทั้งศาลไทย  
ซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป และศาลโตะกาสิซึ่งพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับ  
ศาสนา ต่อมาศาลศาสนาถูกยุบไป คงเหลือคดีต่าง ๆ แม้ศาลไทยจะพิจารณา  
พิพากษาไปแล้วก็ตาม ทางศาสนาอิสลามยังไม่ถือว่าเป็นคำวินิจฉัยที่สมบูรณ์  
ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวนี้ พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล จึงเสนอ  
ความเห็นไปยังสมุหเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต (สมัยนั้นสตูลขึ้น  
อยู่กับมณฑลภูเก็ต) ขอให้ศาลทางศาสนา เช่นเกี่ยวกับกฎข้อบังคับสำหรับ

ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง<sup>1</sup>

พระสุริยราชธา สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต มีใบบอกถึงพระยา  
อภัยราชาเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมว่า

"...ที่ศาลจังหวัดสตูลมีคดีเกี่ยวกับศาสนาอิสลามเกิดขึ้น  
อยู่เนือง ๆ เป็นการสมควรจะจัดตั้งคณะยุติธรรมขึ้นสำหรับ  
เป็นผู้พิพากษาชำระความศาสนา ท่านองศาลในมณฑลปัตตานี  
เพื่อจะได้สะดวกแก่การบังคับบัญชาคดีของศาลต่อไป..."<sup>2</sup>

ใน พ.ศ. 2460 จึงได้มีสารตราของเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม  
ดำเนินการตามกระแสพระบรมราชโองการให้ขยายการใช้กฎหมายอิสลามไปถึง  
เมืองสตูล ดังปรากฏสารตรากระทรวงยุติธรรม ความว่า

"...ในจังหวัดสตูลมีราษฎรพลเมืองเป็นผู้ถือศาสนาอิสลาม  
อาศัยอยู่เป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงหนุนนำให้  
บำเพ็ญศาสนานี้โดยเสมอภาคมิได้ลำเอียงอันนี้... จึงได้  
มีพระราชบัญญัติว่า ถ้าบุคคลที่ถือศาสนาอิสลามพิพาทกันด้วย  
ความแห่งลักษณะชั่วร้าย แลทรัพย์สินมรดก ให้ตระลาการฟัง  
พิจารณาและบังคับคดีคดีนี้ โดยลัทธิประเพณีอิสลาม ตาม  
คำภีร์โคหรานพระมะหะมัด..."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 ม.42/12.  
เรื่องศาลโตะกาสิ. ลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2460.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 บ.4/12  
ศาลโตะกาสิ.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

สำหรับการแต่งตั้งคาโตะยุดิซึมมในจังหวัดสตูลได้ยึดหลักการ  
เกี่ยวกับการแต่งตั้งคาโตะยุดิซึมมในมณฑลปัตตานีทุกประการ

การดำเนินงานของรัฐบาลในระยะนี้แม้ว่ารัฐบาลสามารถจัดระเบียบ  
กฎหมายและการศาลในมณฑลปัตตานีและสตูลให้มีระเบียบแบบแผนเหมือนหัว  
เมืองชั้นในอื่น ๆ อีกทั้งยังเข้าไปควบคุมการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลศาสนาได้  
แต่การดำเนินงานของรัฐบาลนี้ไม่เป็นที่นิยมของประชาชนเพราะประชาชน  
เหล่านั้นถือว่าเข้าไปแทรกแซงในลัทธิศาสนาและพยายามเบี่ยงเบนอีกทั้งให้  
ใช้กฎหมายไทยซึ่งผิดหลักศาสนาอิสลาม จนเกิดเหตุการณ์ต่อต้านรัฐบาลขึ้นมา  
แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะไม่ให้ความสนใจในเหตุการณ์ดังกล่าวเท่าใดนัก ความ  
สนใจมีอยู่เฉพาะในตอนแรก ๆ เท่านั้น เพราะรัฐบาลไม่ได้แก้ไขปรับปรุงการ  
ดำเนินงานด้านกฎหมายและการศาลในเมืองเหล่านี้แต่ประการใด การดำเนิน  
งานต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการเดิมต่อไป

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม  
(พ.ศ. 2476-พ.ศ. 2489)

กฎหมายและระบบศาลภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรมในระยะแรกมิได้สร้างความพอใจให้กับราษฎรชาวมลายูมุสลิมเท่ากับการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้ชาวมลายูมุสลิมคิดว่าตนเองอาจจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองคืนมา ซึ่งรวมถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมด้วย แต่การดำเนินงานของรัฐบาลในระบุนี้ก็ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของชาวมลายูมุสลิมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นที่ผิดหวังของชาวมลายูมุสลิมเป็นอย่างมาก

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2476-2481 ซึ่งมีเหตุการณ์ที่น่าสนใจอยู่หลายเรื่องด้วยกัน เช่น การร่างกฎหมายอิสลาม นโยบายชาตินิยม การยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลาม ผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อชาวมลายูมุสลิม และการประกาศใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ใน พ.ศ. 2489

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2476-พ.ศ. 2481

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 นับเป็นการเปิดศักราชใหม่ทางเมืองไทย ชาวมลายูมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ชื่นชมยินดีกับโอกาสใหม่ที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และบรรดาผู้นำชาวมลายูมุสลิมมีความหวังว่าภายใต้ระบบใหม่ที่ถือเอามติของประชาชนเป็นเครื่องกำหนดขึ้นนโยบายแห่งรัฐ พวกเขาจะสามารถรักษา และประคับประคองเอกลักษณ์ของตนเอง ทั้งจะเห็นได้ว่าหลังการปฏิวัติผู้นำชาวมลายูมุสลิม คนกะเหรี่ยงยิวกิน ได้เดินทางกลับจากการลี้ภัยทางการเมืองเขามา

เพื่อร่วมกระบวนการทางการเมืองใหม่ โดยชี้แจงต่อรัฐบาลไทยในสมัยนั้นว่า "ขอเป็นพลเมืองอาศัยในสยามต่อไป เพราะเห็นว่า สยามมีระบบรัฐธรรมนูญเป็นที่พอใจแล้ว"<sup>1</sup>

แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มิได้มีผลออกกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ แต่อย่างใด เพราะเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 และบรรพ 6 ได้มีบทบัญญัติยกเว้นมิให้เอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 และบรรพ 6 มาบังคับใช้ใน 4 จังหวัดภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติบรรพ 5 มาตรา 6<sup>2</sup> และพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 มาตรา 4<sup>3</sup> ทำให้การใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่กระทบกระเทือนกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก ซึ่งหมายความว่า แม้จะได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 และบรรพ 6 ก็ตาม การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดกที่คู่ความนับถือศาสนาจะต้องเป็นไปตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองเช่นเดิม

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้จังหวัดสตูลจะไม่ได้อยู่ในบริเวณ 7 หัวเมืองดังกล่าว และการใช้กฎหมายอิสลามต่าง ๆ ก็เป็นไปตามสารตราที่ 30/4353 ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 และบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้ง 2 ฉบับ ไม่ได้กล่าวถึงก็ตามก็ไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้อยุทธศาสตร์อิสลาม ในจังหวัดสตูลซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการทรวิจพิจารณาประมวลกฎหมายที่ออกใหม่ ได้ชี้แจงว่า นับแต่

<sup>1</sup>ปรีดี พนมยงค์ "ข้อสังเกตเกี่ยวกับเอกภาพของชาติกับประชาธิปไตย," ในความเป็นเอกภาพของชาติกับปัญหาสามจังหวัดภาคใต้, 2517.. หน้า 111.

<sup>2</sup>มาตรา 6 บทบัญญัติแห่งบรรพนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว

<sup>3</sup>มาตรา 4 บทบัญญัติแห่งบรรพนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องมรดก



วันที่มีสารตรา ชาวมุสลิมในจังหวัดสตูลก็ตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ทั้งนี้เพราะปรากฏข้อความในสารตราว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะใช้กฎหมายอิสลามบังคับแก่ราษฎรที่มีเชื้อศาสนาอิสลามทั่วพระราชอาณาเขตความสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 และบรรพ 6 ไม่มีข้อความปรากฏให้ยกเลิกสารตรากฎหมายบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองนั้นมุ่งถึงกฎหมายที่ใช้อยู่ และมีข้อความที่แน่นอนบังคับตลอดถึงจังหวัดสตูลด้วย มิได้หมายถึงอาณาเขต 7 หัวเมืองตามภูมิศาสตร์<sup>1</sup>

กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ จึงยังคงอยู่ในรูปแบบและหลักการเดิม ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จะมีความก้าวหน้าอยู่บ้าง เฉพาะเรื่องการวางหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกเท่านั้น

#### การวางหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก

ก่อนจะมีการวางหลักกฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกขึ้นใช้ใน 4 จังหวัดภาคใต้ ประเทศไทยไม่เคยมีหลักกฎหมายอิสลามที่แน่นอนในการตัดสินคดีมาก่อน การตัดสินคดีส่วนใหญ่จะเทียบเคียงมาจากคัมภีร์ที่บัญญัติในศาสนาอิสลาม ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาของคาโต๊ะยุติธรรม คาโต๊ะยุติธรรมอาจมีความเห็นขัดแย้งกันได้ เมื่อเจ้าพระยาพิชัยญาติลงไปตรวจราชการในมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2470 ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับ คดีที่มีปัญหาโต้เถียงกันถึงเรื่องประมัตตกิต<sup>2</sup> ซึ่งในเรื่องนี้พระยาทุยยันต์รังสฤษดิ์ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชได้ให้ความเห็นว่า

<sup>1</sup> เคน โต๊ะมีนา. กฎหมายอิสลาม. 2530. หน้า 22-23.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.1/2. บันทึกเสด็จกระหวงมหาคไทย เรื่องฎีกาหะยีเจ๊ะเตะกลาวโทษ พระยาพิชัยเสนามาตย์ (พระยาสาบบุรี) และเรื่องจักระเบียบมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2468-2472)

"...อนึ่ง เป็นการจำเป็นที่กระทรวงยุติธรรมจะต้องพิมพ์หลักกฎหมายอิสลามในเรื่องมฤคกัตวเมียขึ้นเป็นภาษาไทยและภาษามลายู เพื่อให้ผู้พิพากษาไทยจะได้มีโอกาสควบคุมผู้พิพากษามลายู ซาฟเจาโคเคย เห็นหนังสือชนิดนี้เป็นภาษาอังกฤษ จึงไม่เป็นการยากที่กระทรวงยุติธรรมจะทำขึ้น"<sup>1</sup>

ข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นจุดมุ่งหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ต้องการควบคุมผู้พิพากษามลายู จึงให้มีการร่างกฎหมายอิสลามไว้ใช้ให้เป็นแบบแผนเดียวกัน เพื่อจะไต่ถามต่อการควบคุม

การร่างกฎหมายอิสลาม ได้เริ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2472 กระทรวงยุติธรรม ได้ตั้งกรรมการประกอบควคาโคะยุติธรรมและผู้พิพากษาบางท่านตรวจชำระคัมภีร์ก็คัย ลัทธิศาสนาอิสลามอันเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกขึ้นในปี 2472 แต่การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า การแปลและการตรวจคำแปลได้ใช้เวลาถึง 8 ปี (พ.ศ. 2472-2479) จนกระทั่งหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีการริบเร่ง และมาเสร็จสมบูรณ์ในปีพ.ศ. 2484 แต่ก็ไม่ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2489

สาเหตุที่ต้องใช้เวลาในการยกร่างนั้น ก็เพราะมีความขัดแย้งกันในคณะกรรมการ ซึ่งมีหัวหน้าผู้พิพากษาสำหรับภาคโค (พระยาสุจริตธรรมพิศาล) เป็นประธานโดยฝ่ายผู้พิพากษาซึ่งเป็นไทยพุทธเห็นว่าการยกร่างนั้น เน้นนโยบายทางการเมืองเพื่อแสดงความมีน้ำใจและบริสุทธิ์ของรัฐบาลที่จะให้สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาอย่างเต็มที่ต่อชาวมาเลย์มุสลิมจึงจำเป็นต้องรีบเร่งยกร่างให้เสร็จ แต่ผู้นำทางศาสนาที่ร่วมเป็นกรรมการนั้นถือเป็นภาระกิจทางศาสนาที่สำคัญยิ่งต้องคำนึง

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 7 น.ร.7 ม.1/1. ... รายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีและจังหวัดสตูล ฯลฯ กับทุกสุขของราษฎรทั่วไปอันเป็นกิจการที่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น. พ.ศ. 2470.

ไปอย่างระมัดระวังและละเอียดถี่ถ้วน พยายามหาหลักฐานให้ครบถ้วนก่อนที่จะกำหนดเป็นตัวกฎหมายลงไป อันไหนที่ตกลงกันไม่ได้ เพราะความเห็นไม่ตรงกัน (ซึ่งในทางนิติศาสตร์ของอิสลามเป็นเรื่องธรรมดา) จะทิ้งไว้เป็นเรื่องในดุลยพินิจของผู้พิพากษาหรือโตะกาดี หรือโตะกาดีเอง แต่ผู้พิพากษาฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นควยต้องการให้กำหนดออกมาเป็นตัวบทแน่นอน ทั้งนี้เพื่อสะดวกแก่การบังคับใช้

ตัวอย่างของทัศนคติที่ไม่ลงรอยกันนี้ ได้ถูกแสดงออกโดยรายงานของหลวงประไพพิทยาคูญ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสุลูล เสนอต่อกระทรวงยุติธรรมในวันที่ 15 ก.พ. พ.ศ. 2483 มีความว่า

"เมื่อบรรดาโตะยุติธรรม (ผู้พิพากษามุสลิม) ได้รับคำสั่งจากหัวหน้าผู้พิพากษาสำหรับภาคใต้พวกเขากล่าวว่า ไม่สามารถจะยกร่างเสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด (5 เดือน) เหตุผลก็เพราะว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้สำหรับคดีครอบครัวและมรดกนั้นไม่ได้เอามาจากคัมภีร์โดยตรง แต่นำมาจากคำอธิบายของคัมภีร์ซึ่งเรียกว่า กิตาบ และมีผู้เขียนหลายสิบคนเขียนตำราไว้ หลายสิบเล่มภายใต้ชื่อและควยความยาวที่แตกต่างกัน กิตาบบางเล่มกำหนดแต่หลักการกว้าง ๆ บางเล่มอธิบายในรายละเอียดและสถานบางเล่ม ยังมีความแตกต่างไปจากเล่มอื่น ๆ" <sup>1</sup>

แต่ผู้พิพากษาฝ่ายรัฐบาลกลับเห็นคำอธิบายนี้เป็นข้อแก้ตัวเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำงานและขาดประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันจนในที่สุด หลวง

<sup>1</sup>กระทรวงยุติธรรม, สารตราจังหวัดสุลูล บันทึกเรื่องการยกร่างหลักกฎหมายอิสลาม, ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2484.



ประไพพิทยาคมทองลงมือยกวางเสียเองดังปรากฏในรายงานว่า "ข้าพเจ้าเชื่อว่า ถ้าปล่อยให้เรื่องอยู่ในมือของพวกนี้ต่อไปเหมือนเดิม ความแตกต่างในความคิดและ ข้อโต้แย้งก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่มีทางที่จะสำเร็จได้ในเวลาจำกัด"<sup>1</sup>

นอกจากนี้ หลวงประไพพิทยาคม ยังได้กล่าวถึงพื้นฐานความรู้ของคาโต๊ะ ยุติธรรมไว้ว่า

"พื้นฐานความรู้ของคาโต๊ะยุติธรรมไม่ถึงขนาดพอที่จะหยั่งถึงปัญหาอันจะพึง เกิดขึ้นได้ จึงมีสามรรถที่จะรวบรวมหลักการต่าง ๆ ได้หมดสิ้นโดย ลำพัง ทั้งนี้เพราะไม่มีสำนักศึกษาคำที่เป็นหลักฐาน คาโต๊ะยุติธรรม มิได้เคยผ่านการศึกษาศึกษาจากสำนักศึกษาเช่นว่านั้นเลย นอกจากศึกษา จากบุตรบาง และจากตำราบางเท่านั้น ประกอบกับคดีประเภทศาสนา อิสลามซึ่งมีมาสู่ศาลนี้ก็มีจำนวนเล็กน้อย อย่างมาปีละ 10 เรื่องเศษ บางปีก็ไม่ถึง 10 เรื่องคดีแทบทั้งหมดคดีแต่ปัญหาข้อเท็จจริงง่าย ๆ มิใคร่มีปัญหาคอกลูกหมาย คาโต๊ะยุติธรรมจึงมิใคร่ได้เคยชบคิคดีปัญหา ขอกฎหมายมาแตกอน ฉะนั้นเมื่อต้องมรวบรวมหลักกฎหมายอิสลาม เพื่อยกกว้างให้เป็นไปตามรปกฎหมายในปัจจุบัน จึงมีสามรรถที่จะ รวบรวมหลักการให้สมบูรณ์ได้โดยลำพังจึงต้องช่วยชักใช้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อยังหลักการให้สมบูรณ์"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> แหล่งเดิม

<sup>2</sup> แหล่งเดิม

และผลสุดท้ายกฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดกของฝ่ายอิสลามก็ถูกยกวางขึ้นสำเร็จโดยความพยายามของผู้พิพากษาฝ่ายรัฐบาล "โดยคำแนะนำของสมาชิกของกรรมการจากจังหวัดสตูล" ซึ่งหลวงประไพพิทยาคูณ ได้กล่าวไว้ว่า

"การยกวางหลักกฎหมายอิสลามครั้งนี้ทั้งบรรพ 1 บรรพ 2 ตั้งแต่ต้นมาตลอดมา มีข้อใช้สาม โดยกะโตะยุติธรรมศาลนี้ทั้ง 2 นายรฎาและหนังสือไทย ถ้ากะโตะยุติธรรมไม่รฎาชาวไทยและต้องอาศัยลามกวยแล้วนาจะข้อใช้เวลายกวางมากกว่านี้ถึงครึ่งค่อน เจพาะอย่างนี้ยังนายเจอะอับดุลลาห์ หลังปูเตะะ กะโตะยุติธรรมรฎาชาวไทยในเกณฑนี้และมีชวนะปฏิภาณคล่องแคล่วรวดเร็ว เป็นประโยชน์แก่การยกวางครั้งนี้มาก" <sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่านอกจากจะเป็นผู้ทางศาสนาเพียงส่วนน้อย (6 คน) ที่เข้าร่วมในคณะกรรมการยกวางแล้ว คนกลุ่มน้อยนี้ก็ได้มีบทบาทอย่างเต็มที่ในการยกวางยังมีความวิรื่อ และขัดแย้งกันกับกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งไปจากผู้พิพากษาอีกกวย ผู้นำทางศาสนาส่วนใหญ่จึงยังไม่ยอมรับในควมที่ยกวางกันขึ้นมา จนสำเร็จในปี พ.ศ. 2484

---

<sup>1</sup>แหล่งเดิม

นโยบายชาตินิยมและ-ผลกระทบทันทีต่อชาวมาเลย์มุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นมามีอำนาจในปีพ.ศ. 2481 ได้ประกาศใช้นโยบายชาตินิยมและกฎวัณชนกรรมเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพขึ้นในสังคมและนำประเทศให้เข้าสู่ระบอบของนาอารายประเทศ<sup>1</sup>

รัฐบาลชาตินิยมของจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ประกาศใช้รัฐนิยมทั่วประเทศนับตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2482 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2485 รวม 12 ฉบับ ดังนี้

|            |                                                                              |                            |
|------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| ฉบับที่ 1  | เรื่อง การใช้ชื่อประเทศ ประชาชน และสัญชาติ                                   | ประกาศใช้ 24 มิถุนายน 2482 |
| ฉบับที่ 2  | เรื่อง การป้องกันภัยที่จะบังเกิดแก่ชาติ                                      | ประกาศใช้ 3 กรกฎาคม 2482   |
| ฉบับที่ 3  | เรื่อง การเรียกชื่อชาวไทย                                                    | ประกาศใช้ 2 สิงหาคม 2482   |
| ฉบับที่ 4  | เรื่อง การเคารพธงชาติ เพลงชาติ และเพลงสรรเสริญพระบารมี                       | ประกาศใช้ 8 กันยายน        |
| ฉบับที่ 5  | เรื่อง ให้ชาวไทยพยายามใช้เครื่องอุปโภคบริโภคที่มีกำเนิดหรือทำขึ้นในประเทศไทย | ประกาศใช้ 1 พฤศจิกายน 2482 |
| ฉบับที่ 6  | เรื่อง หำนองและเนื้อร้องเพลงชาติ                                             | ประกาศใช้ 10 ธันวาคม 2482  |
| ฉบับที่ 7  | เรื่อง ชักชวนให้ชาวไทยร่วมกันสร้างชาติ                                       | ประกาศใช้ 21 มีนาคม 2482   |
| ฉบับที่ 8  | เรื่อง เพลงสรรเสริญพระบารมี                                                  | ประกาศใช้ 26 เมษายน 2483   |
| ฉบับที่ 9  | เรื่อง ภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมือง                                    | ประกาศใช้ 24 มิถุนายน 2483 |
| ฉบับที่ 10 | เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย                                            | ประกาศใช้ 15 มกราคม 2484   |
| ฉบับที่ 11 | เรื่อง กิจประจำวันของคนไทย                                                   | ประกาศใช้ 8 กันยายน 2484   |
| ฉบับที่ 12 | เรื่อง การช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชรา หรือคนทุพพลภาพ                         | ประกาศใช้ 28 มกราคม        |

<sup>1</sup> แดมสุช นุมนนท์. "เมืองไทยยุคเชื้อผู้นำ" ใน: การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย. 2524. หน้า 57.

รัฐนิยมทุกฉบับ เป็นอุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐบาลและเป็นนโยบายของรัฐที่ประชาชนทุกคนในทั่วทุกภาคของประเทศต้องตอบสนองคู่ประกาศิตของรัฐบาล<sup>1</sup>

การประกาศใช้รัฐนิยมมีผลกระทบตอความรู้สึกของชาวมุสลิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะรัฐนิยมฉบับแรกที่ว่าด้วย "ให้ชื่อประเทศ ประชาชนและสัญชาติ" ที่ประกาศใช้วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ซึ่งกำหนดให้เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามมาเป็นประเทศไทย กำหนดให้เรียกคนสยามว่าคนไทย เพื่อเน้นความถูกต้องความเชื่อชาติและความนิยมของประชาชนชาวไทย<sup>2</sup> รัฐนิยมฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเชื้อชาติไทย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในฐานะเจ้าของประเทศ อาจกล่าวได้ว่ารัฐนิยมฉบับนี้เป็นจุดเน้นความรู้สึกคนละพวกสำหรับคนต่างเชื้อชาติ ต่างเผ่าพันธุ์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะชนชาวมุสลิม เพราะสภาพการก่อกวนนั้นชาวมุสลิมได้สํานักอยู่ตลอดเวลาว่าพวกตนมิใช่คนไทย

#### การยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้

นโยบายชาตินิยมได้สร้างความเคืองครอนให้แก่ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้เป็นอย่างมาก ความไม่พอใจในการดำเนินงานของรัฐบาลได้คุกรุ่นอยู่ในจิตใจของชาวมุสลิมตลอดเวลา และเริ่มเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามจะไม่ใส่ใจในเรื่องนี้เท่าใดนัก

ใน พ.ศ. 2486 ความตึงเครียดใน 4 จังหวัดภาคใต้ได้เพิ่มขึ้นอีก เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 และบรรพ 6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกแทนการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ โดยได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 และ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม.

<sup>2</sup> เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายแห่งประจำศก เล่ม 52 (ภาค 1) กฎหมาย พ.ศ. 2482 (ตอนที่ 1). 2482. หน้า 476-477.



พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 โดยรัฐบาลเห็นว่าควรจะได้ขยายบทบัญญัติบรรพ 5 และบรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ทั่วถึงเพื่อความมั่นคงและวัฒนธรรมของชาติ<sup>1</sup> โดยมาตรา 3 ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 โดยยกเลิกมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 และมาตรา 3 ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 โดยยกเลิกมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6

ผลจากการยกเลิกมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 และยกเลิกมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 ซึ่งได้กำหนดให้บทบัญญัติแห่งบรรพ 5 และบรรพ 6 ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎข้อบังคับบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 สิ้นสุดลง ทำให้บทบัญญัติแห่งบรรพ 5 และบรรพ 6 ใช้บังคับครอบคลุมไปถึง 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งก็หมายความว่าตั้งแต่บัดนั้นประชาชนชาวมุสลิมทั้งหมดคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดกเช่นเดียวกับประชาชนส่วนอื่นของประเทศ ทำให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนพลเมืองผู้นับถือศาสนาอิสลามซึ่งอยู่ในเขต 4 จังหวัดภาคใต้เพิ่มอย่างมาก นอกจากนี้ยังทำให้ความพยายามของกระทรวงยุติธรรมที่จัดให้มีการแปลงกฎหมายอิสลามจากที่ตามต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2472-2484 ไคผลไม่คุ้มค่า และในระยะเวลาต่อมารัฐบาลประกาศยกเลิกตำแหน่งกะโตะยุติธรรมที่ตัดสินคดีเฉพาะเรื่องครอบครัวและมรดกตามกฎหมายอิสลามอีกด้วย<sup>2</sup>

<sup>1</sup>คำปรารภของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2477 พุทธศักราช 2486.

<sup>2</sup>"พระราชบัญญัติยกเลิกอำนาจและหน้าที่กะโตะยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี พ.ศ. 2486 ยกเลิกตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 50. หน้า 1393-1395.

แม้ว่าจะไม่มีปฏิกริยาแสดงความไม่พอใจจากชาวมุสลิมให้ปรากฏต่อรัฐบาลแต่ก็สร้างความเคืองครุ่นให้กับชาวมุสลิมเป็นอันมาก เพราะต้องปฏิบัติให้อยู่ในหลักการของศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด อีกทั้งยังมีความจำเป็นจะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการนิกะห์ (แต่งงาน) ทอละ (หย่า) รอเยาะ (คืนดี) และแบ่งปันมรดกให้อุทิศตามหลักเกณฑ์ของศาสนบัญญัติ มิฉะนั้นต้องได้รับบาปหนัก ชาวมุสลิมผู้ใดหากไม่ใช้หลักการตัดสินตามกฎหมายอิสลาม อาจถึงกับต้องถูกตัดญาติขาดมิตรกันเลยทีเดียว<sup>1</sup>

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาจึงกล่าวชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้จึงหลีกเลี่ยงการขึ้นศาลไทยซึ่งตัดสินโดยผู้พิพากษาไทย และใช้กฎหมายไทยอันเป็นการนิคหลักศาสนาอิสลาม และมักจะยอมรับคำตัดสินของโต๊ะอิหม่าม ซึ่งเป็นหัวหน้าสุเหร่าหรือมัสยิดในหมู่บ้าน แต่หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ คู่กรณีก็จะตกลงกันไปขอคำตัดสินจากกอฎีในศาลศาสนา บางรัฐของ 4 รัฐมาเลย์ คือ รัฐไทรบุรี ปลิศ กลันตัน และตรังกานู ซึ่งเป็นดินแดนนอกประเทศ และมักปรากฏว่าชาวมุสลิมในจังหวัดสตูลเดินทางไปขึ้นในศาลศาสนาในรัฐปลิศหรือไทรบุรี ชาวมุสลิมจังหวัดนราธิวาสเดินทางไปขึ้นศาลศาสนาในรัฐกลันตัน ส่วนชาวมุสลิมในจังหวัดนราธิวาสเดินทางไปขึ้นศาลศาสนาในรัฐเปรัก<sup>2</sup> สำหรับชาวมุสลิมจังหวัดปัตตานีซึ่งไม่มีพรมแดนติดต่อกับรัฐมาเลย์เหล่านั้นจึงแก้ปัญหาด้วยการเลือกกอฎีขึ้น ซึ่งปรากฏว่าหะยี สุลหลง อับดุลกาเดร์ได้รับเลือกเป็นกอฎีเพื่อตัดสินข้อพิพาทของชาวมุสลิมโดยไม่เกี่ยวข้องกับศาลจังหวัดปัตตานี<sup>3</sup> ทั้งนี้เนื่องจากหะยี สุลหลงเป็นพี่ยกของนับถือ

<sup>1</sup> เคน โต๊ะมีนา. กฎหมายอิสลาม. 2526. หน้า 24-25.

<sup>2</sup> เจ๊ะอับดุลลาห์ บิน มุฮัมมัดสะอาค หลิงปูเต๊ะ. กระຈກໄມ້ເຈົ້າ ປັດທະນາ จังหวัดภาคใต้. 2518. หน้า 48.

<sup>3</sup> กระทรวงยุติธรรม. หนังสือฉบับที่ 17/2490 เรื่องการแต่งตั้งโต๊ะยุติธรรม. ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2490.

ของชาวมุสลิมในปัตตานีเป็นอันมากในด้านความรู้และความเคร่งครัดทางศาสนาอิสลาม กล่าวกันว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2490 ไม่ปรากฏส่วนวนคดีศาสนาในศาล 4 จังหวัดภาคใต้เลย<sup>1</sup>

ประวัติของหะยีสุหลง หะยีสุหลงมีชื่อเดิมว่า ทวนกูร หะยี มุฮำหมัด สุหลง บิน หะยี อับดุลกาเดร์ บิน มุฮำหมัด อัลฟะฎอนี แต่เป็นที่รู้จักกันใน 4 จังหวัดภาคใต้ และจังหวัดใกล้เคียงในนามสั้น ๆ ว่า "หะยีสุหลง"

หะยีสุหลงเคยไปศึกษาวิชาการทางศาสนาอิสลาม ณ เมืองเมกกะ ซึ่งเป็นดินแดนของชาวอาหรับและปัจจุบันเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของศาสนาอิสลาม ปัจจุบันอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบีย หะยีสุหลงศึกษาภาษาอาหรับ คัมภีร์อัลกุรอานและคัมภีร์อัลหะกิมได้อย่างแตกฉานจนเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในที่สุดได้เปิดสำนักสอนศาสนาอิสลามที่เมืองเมกกะ จนมีชื่อเสียงและมีศิษย์จำนวนมากจากภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ภายหลังต่อมาหะยีสุหลงได้เดินทางกลับปัตตานีและได้มาเป็นโต๊ะครูในจังหวัดปัตตานี เพื่อสอนหลักศาสนาอิสลามแบบใหม่ พยายามให้บุตรเรียนเข้าใจหลักของคัมภีร์อัลกุรอานอย่างแท้จริง จนได้ชื่อว่าเป็นโต๊ะครูหัวใหม่ของจังหวัดปัตตานีในขณะนั้น หะยีสุหลงได้พัฒนาตนเองเป็นลำดับ และในที่สุดได้ขึ้นมาเป็นผู้นำศาสนาอิสลามที่มีชื่อเสียงของจังหวัดปัตตานี และเป็นที่ยอมรับของราษฎรในท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกการโฆษณาอิสลามและตำแหน่งกะโต๊ะยุติธรรม หะยีสุหลงจึงได้รับเลือกเป็นกอฎีทำหน้าที่ผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เจ๊ะอับดุลลาห์ บิน มุฮัมหมัด สะอาคหลังปูเตะ. เล่มเคิม. หน้า 18-19.

<sup>2</sup> เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทยโดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482-2497. 2529. หน้า 12-22.

ผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อชาวมาเลย์มุสลิม

นอกจากนโยบายชาตินิยมซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนชาวมาเลย์มุสลิมแล้ว ภาวะเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังเพิ่มความไม่พอใจให้รุนแรงมากขึ้น

โดยทั่วไปสังคมชาวมาเลย์มุสลิม 4 จังหวัดภาคใต้เป็นสังคมชนบท ประกอบอาชีพทำเกษตรกรรม ซึ่งต้องอาศัยสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวย อาชีพที่ราษฎรทำกันมากคือ การทำนา การทำสวนยางพารา การทำสวนผลไม้ การประมง และการทำนาเกลือ แต่อาชีพที่ทำรายได้ดีที่สุดคือ การทำสวนยางพารา<sup>1</sup> ราษฎรส่วนใหญ่ก็เล็งเห็นความสนใจกับการปลูกยางพารากันมาก เพราะในขณะนั้น (พ.ศ. 2483) ราคายางกิโลกรัมละ 6 บาท<sup>2</sup> แต่การทำนาชาวยังพึ่งตนเองไม่ได้ต้องอาศัยข้าวจากจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดพัทลุง ดังนั้นสภาพการทางเศรษฐกิจและสังคม ใน 4 จังหวัดภาคใต้ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความสงบสุขและไม่มีความเคียดแค้นในการครองชีพ

---

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.10 กลอง 14 ปีก 122. หนังสือปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี เรื่องรายงานตรวจราชการ. ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2483.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.10 กลอง 19 ปีก 335. หนังสือปลัดจังหวัดนราธิวาสถึงข้าหลวงประจำจังหวัดนราธิวาสเรื่องรายงานตรวจราชการ. พุทธศักราช พ.ศ. 2484.



หลังจากที่ไทยได้ร่วมมือกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2485 ไม่นานนักสภาพเศรษฐกิจใน 4 จังหวัดภาคใต้ตกต่ำลง ข้าวซึ่งเป็นอาหารจำเป็นเริ่มขาดแคลนมีรายงานว่าเมื่อเกิดสงครามใหม่ ๆ ราคาข้าวเพิ่มขึ้นถึงลิตรละ 1 บาท<sup>1</sup>

จนถึงพ.ศ. 2490 ราคาข้าวยังเพิ่มขึ้นอีกถึงกิโลกรัมละ 3 บาท<sup>2</sup> ส่วนราคาอาหารนั้นตกต่ำอย่างรวดเร็ว สร้างความเดือดร้อนให้ราษฎรเป็นอย่างมาก เพราะไม่สามารถส่งยางออกสู่ตลาดต่างประเทศตามปริมาณที่สมควรจะได้ออก เนื่องจากขายยางไม่ได้ จึงไม่มีเงินมาซื้อข้าวบริโภคจนต้องเปลี่ยนมารับประทานเนื้อถั่ว มัน แทนข้าว<sup>3</sup>

หลังจากสงครามสิ้นสุดลง ภาวะความเดือดร้อนในด้านการครองชีพยังคงอยู่ เนื่องจากไทยต้องส่งข้าวในราคาถูกให้แก่อังกฤษเป็นจำนวน 1,500,000 ตันเศษ ในฐานะผู้แพ้สงคราม<sup>4</sup> แม้ว่าประเทศไทยไม่กระทบกระเทือนจากภัยสงครามมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่การขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภคยังไม่มีที่ท่า

<sup>1</sup>เจดิมเกียรติ ชุนทองเพชร. เล่มเก็บ. หน้า 38.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 30 (สมัยสามัญ). ชุดที่ 1. 2490. หน้า 2746.

<sup>3</sup>เจดิมเกียรติ ชุนทองเพชร. เล่มเก็บ. หน้า 39.

<sup>4</sup>สมศักดิ์ นิลนพคุณ. ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2488-2498, 2527. หน้า 97.

ว่าจะลดลง สินค้าจำพวกเสื่อผ้า น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำตาล ยารักษาโรค ชาคแกลน เป็นอันมาก เนื่องจากการผลิต คำนวณอุตสาหกรรมของไทยล้าหลังต้องพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศตลอดมา เมื่อการค้าต่างประเทศ ทำได้ไม่สะดวก ปัญหาการขาดแคลนสินค้าจึงตามมา<sup>1</sup>

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลไทยต้องส่งชาวจำนวนมากให้กับอังกฤษภายหลังสงคราม รัฐบาลจึงต้องตั้ง "สำนักงานชวน" สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อดูแลการส่งชาวออกนอกประเทศ และรับซื้อชาวในราคาถูกกว่าจากชาวนา ผลที่ตามมาคือ ทำให้ชาวทะเล็กเข้าสู่ตลาดมืด เพราะได้ราคาดีกว่า รัฐบาลต้องออกกฎหมายที่มีบทลงโทษอย่างรุนแรงแต่ไม่อาจแก้ปัญหาได้โดยแท้จริง<sup>2</sup> ยิ่งความต้องการชาวในสหพันธรัฐมลายูมีมากและได้ราคาดี จะเกิดการลักลอบนำชาวนานายกไทยไปยังสหพันธรัฐมลายูกันมาก

เมื่อชาวในตลาดมืดมีราคาสูงจึงทำให้ชาวในท้องตลาดขาดแคลน ราษฎรหาซื้อชาวบริโภคได้ยากทำให้เกิดภาวะความขาดยากในการครองชีพเพิ่มมากขึ้น เมื่อชาวขาดแคลนมากรัฐบาลต้องจัดให้มีการปันส่วนชาวในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้ง 4 จังหวัดภาคใต้ แต่ภาวะการขาดแคลนชาวยังไม่อาจบรรเทาเบาบางลงไปได้ ความลำบากในการซื้อชาวสารปันส่วนและการที่ชาวขาดตลาดบ่อยครั้ง ทำให้ชาวนาเลยมุสลิมนึกถึงความรู้สึกที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจต่อสภาพความเป็นอยู่ของพวกเขา โดย

<sup>1</sup>แหล่งเดิม. หน้า 94.

<sup>2</sup>แหล่งเดิม. หน้า 113.

เฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการปันส่วนข้าวที่ปฏิบัติต่อชาวมุสลิมราวกับพลเมืองชั้นสอง อันจะเห็นได้จากการให้ความสำคัญต่อการปันส่วนข้าวสำหรับคนไทย และพ่อค้าชาวจีนก่อน<sup>1</sup> ผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ไม่พอใจวิธีการแก้ปัญหาและการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

#### การประกาศใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดก พ.ศ. 2489

ความรู้สึกมีกันอันเป็นผล เนื่องมาจากนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผลกระทบที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และชาตินิยมมลายูซึ่งเกิดขึ้นระหว่างที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองมลายู ทำให้กระแสความคิดแบ่งแยกกันแค้นคุณุร่นขึ้นในหมู่ผู้นำชาวมุสลิม ความปรารถนาที่จะแยกตัวออกไปจากการปกครองของไทย ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนในมลายา คนมลายูโดยเฉพาะพวกที่อยู่ในกลันตันมีความเห็นอกเห็นใจชาวมุสลิม ประกอบกับเป็นระยะเวลาเดียวกับพวกชาตินิยมเชื้อสายมลายูทั้งในอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดา กำลังเคลื่อนไหวเพื่อเอกราช จึงต้องการที่จะรวมประชาชาติมลายูทั้งหมดเข้าด้วยกัน

รัฐบาลที่เพิ่งเข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้นคือรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับชาวไทยมุสลิมเสียใหม่ กล่าวคือหันมาใช้นโยบายผ่อนปรนมากขึ้น และแสดงให้เห็นความพยายามที่จะแก้ไขความเกือกร้อนต่าง ๆ อย่างจริงจัง นโยบายทางกฏหมายและการศาลได้ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความพอใจให้กับชาวมุสลิม โดยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐบาลได้ให้นายแช่ม พรหมยงค์ จุฬาราชมนตรี เดินทางไปเยี่ยมเยียนและแจ้งข่าวให้ชาวมุสลิม

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 0201.2.1.1.1.2 กลอง 3 ปีก 36.

หนังสือประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสุทนต์ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องกรรมการอิสลามประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการปันส่วนข้าวสาร. ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2491

<sup>2</sup> นันทารม เหมินทร์, ปัญหาชาวไทยมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้. 2521. หน้า 13.

ทราบว่ารัฐบาลจะประกาศใช้กฎหมายอิสลามในสี่จังหวัดภาคใต้อีกครั้งหนึ่ง ขอให้  
ชาวมุสลิมเตรียมตัวเสียหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งกะโตะยุติธรรมไว้เสียแต่เนิ่น ๆ<sup>1</sup>

ในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489 รัฐบาลประกาศใช้ "พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล" และ  
ในวันที่ 13 ธันวาคมปีเดียวกัน กระทรวงยุติธรรมประกาศ "หลักเกณฑ์และวิธีการ  
การบรรจุการแต่งตั้ง การเลื่อนอันดับ และการออกจากราชการของกะโตะยุติธรรม"  
โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาผู้สมัคร เข้ารับตำแหน่งกะโตะยุติธรรมได้

### 3 ประการคือ

1. ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือในหมู่มุสลิมศาสนา
2. มีภูมิรู้ในศาสนาอิสลามพอที่จะชี้ขาดวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่อง

ครอบครัวและมรดกได้

3. มีความรู้ภาษาไทยอ่านออกเขียนได้<sup>2</sup>

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีความ  
แพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ มี  
ความแตกต่างจากคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ  
ซึ่งน่าจะเป็นที่พอใจของชาวมุสลิมทั้งหลายเนื่องจากได้ปฏิบัติตามหลักศาสนกิจ  
ในเรื่องครอบครัวและมรดก แตกเหมือนวาทะนโยบายของรัฐบาลในการประกาศใช้กฎหมาย  
อิสลามเพื่อสร้างความพอใจให้แก่ชาวมุสลิมจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร  
ชาวมุสลิมถือว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงในค่านิยมและได้เรียกร้องขอความ  
เป็นอิสระในค่านิยมศาสนาเรื่อยมา เช่นในการประชุมกรรมการอิสลามประจำ

<sup>1</sup>เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. เล่มเกม. 2529. หน้า 61.

<sup>2</sup>เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 59. กฎหมาย.  
พ.ศ. 2489, 2504. หน้า 1048.

จังหวัดทั้ง 4 จังหวัดภาคใต้ ในวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2489 ณ สำนักงาน  
กรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา (ชั่วคราว) เรื่อง"การตั้งศาลกะโตะยุติธรรม  
วิธีเลือกกะโตะยุติธรรมและการแต่งตั้งเป็นกะโตะยุติธรรม" หะยีฮับดุลมาอีโมงอาภิ  
กรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ได้เสนอความคิดให้นายกศาสนาอิสลาม  
ออกจากศาลจังหวัดโดยกล่าวว่า

"ทราบใดที่เราร่วมกับผู้พิพากษาไทยพุทธไม่มีประโยชน์อะไร เราไม่มีสิทธิ์เพราะ  
เห็นมาแล้วทางปัตตานีทั้งแก่นมนานมาแล้ว ได้แก่นั่งบนบัลลังก์ไม่ได้ทำอะไร  
แสดงว่าไม่มีอิสระอะไร ในสหรัฐมาลยาภูมิศาลกอฎีแยกต่างหาก"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>กระทรวงยุติธรรม. แท้มที่ 17 เก็บที่ 35. แผนกเรื่องราว บัณฑิตสนเท่ห์  
พ.ศ. 2491. เรื่องกระทรวงมหาดไทยแจ้งเรื่องข้าหลวงตรวจราชการภาค 5  
ได้ชี้แจงพฤติกรรมของนายฮุก บินสอาก กะโตะยุติธรรมประจำศาลสตูลเกี่ยวกับการ  
ปลูกนั้น กรณีปรึกษามาเพื่อพิจารณาสอบสวน. หน้า 55.



ในคำร้องขอ 7 ข้อ ซึ่งหะยีสุหลงได้ยื่นต่อรัฐมนตรีมหาดไทย ในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2490 ก็มีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับความเป็นอิสระของศาลศาสนาควบเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้ชาวมุสลิมคิดว่าตนอาจจะได้มีสิทธิในการปกครองตนเองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะไม่ได้ให้ความสนใจกับชาวมุสลิมเท่าใดนัก นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้จึงยังคงยึดรูปแบบและหลักการเดิมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง สิ่งที่ดูเหมือนจะแสดงความก้าวหน้าในคานกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ ในขณะนั้น คือการร่างกฎหมายอิสลามซึ่งเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปควบคุมการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ให้มีแบบแผนเดียวกัน

---

<sup>1</sup> คำร้องขอ 7 ข้อของหะยีสุหลง

(กอฎีหรือคะโต๊ะยุติธรรม) ตามสมควรและมีเสถียรภาพในการพิจารณาชี้ขาด

นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ที่สร้างความ  
 เครือข่ายและไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้เป็นอย่างมาก เป็น  
 นโยบายของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีนโยบายชาตินิยม ต้อง  
 การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นภายในสังคม โดยไม่คำนึงถึงความ  
 แตกต่างอันเป็นลักษณะพิเศษของ 4 จังหวัดภาคใต้ ได้มีการยกเลิกการใช้กฎหมาย  
 อิสลามและตำแหน่งกะโตะยุติธรรม ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ จึงหันไป  
 พึ่งกระบวนการยุติธรรมของ 4 รัฐบาลของอังกฤษหรือเลือกกฏขึ้นมாதิสันกรณิ  
 พินาห์ของคน

นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ได้มีการ  
 เปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลใน  
 ขณะนั้นมีนโยบายประนีประนอมกับชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ เพราะใน  
 ขณะนั้นกระแสต่อต้านเพื่อแบ่งแยกดินแดนใน 4 จังหวัดภาคใต้ มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น  
 เนื่องจากความไม่พอใจในนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ประกอบกับ  
 ความรู้สึกชาตินิยมมลายูซึ่งกำลังมีอิทธิพลอยู่ในรัฐมลายูของอังกฤษ เพื่อลดกระแส  
 ความรุนแรงดังกล่าวรัฐบาลจึงประกาศใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ อีก  
 ครั้งหนึ่ง แต่ดูเหมือนความพยายามของรัฐบาลจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่คาดหวังไว้



บทที่ 6

บทสรุป

นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้เป็นหลัก รัฐ  
ประกาศนโยบายในการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้ซึ่งมีสภาพสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม  
รวมทั้งสำนึกในทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ นโยบาย  
ดังกล่าวของรัฐบาลมิได้คงที่หากมีการเปลี่ยนแปลงตามกาลสมัยซึ่งสามารถแบ่งออก  
เป็น 4 ระยะคือ

ระยะที่ 1 ก่อน พ.ศ. 2444 ในระยะนี้ 4 จังหวัดภาคใต้อยู่ในฐานะหัวเมือง  
ประเทศราชมลายูของไทย ซึ่งรัฐบาลไทยขณะนั้นถือว่าดินแดนดังกล่าวเป็นเมืองของชาว  
ต่างชาติต่างภาษา จึงให้อิสระในการปกครองภายในเมืองของตนอย่างเต็มที่ เพียงแต่  
ต้องยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่าของไทยเท่านั้น กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัด  
ภาคใต้ก่อนพ.ศ. 2444 จึงเป็นสิทธิของเจ้าเมือง เจ้าเมืองจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดถึง  
ชั้นสั่งประหารชีวิตราษฎรก็ได้ ส่วนกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้นมีทั้งกฎหมายไทยและกฎหมาย  
อิสลาม

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2444-2458 ในระยะนี้นโยบายในการปกครอง 4 จังหวัด  
ภาคใต้ เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีผลทำให้นโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาล  
เปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้เป็นผลมาจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกที่เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอังกฤษซึ่งเข้ามามีอิทธิพลในแหลมมลายูนับตั้งแต่  
รัฐยะโฮร์ขึ้นมาจนประชิดพรมแดนของไทยและมีความพยายามจะเข้ามาแทรกแซงใน  
หัวเมืองประเทศราชมลายูของไทย ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับอังกฤษด้วย  
เรื่องพรมแดนแปรักและรามันห์ที่ยึดเยื้อ (ระหว่าง พ.ศ. 2428-2436) ได้แสดง  
ให้เห็นถึงความปรารถนาของชาวราชการอังกฤษ ในแหลมมลายูที่มุ่งจะผนวกดินแดน

ส่วนนี้ไว้เพื่อการปกครองของจักรวรรดิอังกฤษ ถ้ามีโอกาส การสร้างชาติเพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคง ภายใต้อำนาจของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งจำเป็นการปกครองหัวเมืองมลายูในฐานะหัวเมืองประเทศราชที่มีอิสระในการปกครองตนเองจึงมีใช้สิ่งที่เหมาะสมอีกต่อไป หัวเมืองมลายูได้ถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย รัฐบาลคอย ๆ ลดอำนาจสิทธิขาดในการปกครองบ้านเมืองของเจ้าเมืองลง และเริ่มที่จะอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น รวมทั้งอำนาจทางกฏหมายและระบบศาลด้วย

แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ตระหนักดีว่า หัวเมืองมลายูเป็นหัวเมืองของชาวต่างชาติต่างภาษาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากหัวเมืองอื่น ๆ ของประเทศ การดำเนินงานของรัฐจึงมีลักษณะผ่อนปรนและค่อยเป็นค่อยไป เพราะไม่ต้องการให้เจ้าเมืองไม่พอใจจะเป็นเหตุให้เอนเอียงไปหาอังกฤษได้ง่าย ในระยะแรกจึงยังคงให้เจ้าเมืองปกครองบ้านเมืองตามระบอบประเพณีเดิมเพียงแต่อยู่ในความดูแลของข้าหลวงที่รัฐบาลส่งไปเท่านั้น

ในกฏหมายและระบบศาลเจ้าเมืองยังคงมีอำนาจตามกฎหมายประเพณี แต่ไม่มีอำนาจประหารชีวิตหรือริบทรัพย์ คดีที่มีโทษถึงประหารชีวิตหรือริบทรัพย์ เจ้าเมืองต้องขอพระบรมราชานุญาตเหมือนหัวเมืองชั้นในเสียก่อน ในระยะต่อมารัฐบาลจึงเริ่มเข้าไปจัดระเบียบกฏหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ให้มีระเบียบแบบแผนเหมือนหัวเมืองชั้นในอื่น ๆ ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาที่รัฐบาลยังคงให้มีศาลตะกาดี ไว้พิจารณาคดีความศาสนาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องครอบครัวและมรดก

การดำเนินงานของรัฐบาลในระยะนี้กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถดึงอำนาจทางกฏหมายและระบบศาลเข้ามาอยู่ในมือของรัฐบาลได้ และการดำเนินงานก็เป็นทีพอใจของราษฎรทั้งหลาย 4 จังหวัดภาคใต้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอย่างสมบูรณ์

ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2458-2475) ในระยะนี้ 4 จังหวัดภาคใต้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยโดยสมบูรณ์ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะรู้ว่าดินแดนนี้มีลักษณะ

แตกต่างจากภูมิภาคอื่นโดยทั่วไปแต่รัฐบาลมุ่งที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ให้เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยมีไคค่านึงถึงความแตกต่างดังกล่าวโดยเฉพาะในเรื่อง เกี่ยวกับศาสนา ศาสนาอิสลามมีอิทธิพลในการพิจารณาพิพากษาคดีเหมือนเช่นเดิม หากต้องขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาไทย ซึ่งมักจะโน้มน้าวให้ไคเถกาลีหรือคะไคะบุคิธรรมใช้ กฎหมายไทย สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการที่ชาวมุสลิมทางไคยักัดถือทำให้การ คำนึงงานตามกฎหมายและระบบศาลของรัฐบาลในระยะนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของราษฎร และยังก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวมุสลิมชั้นสูงอีกด้วย จนในที่สุดอัยยกุล กาเครไค่นำมาเป็นข้ออ้างในการรวบรวมมวลชนต่อต้านรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลจะ สามารถปราบปรามขบวนการต่อต้านรัฐบาลไคแต่เหตุการณ์ดังกล่าวไคสะท้อนให้เห็น ถึงความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายตามกฎหมายและระบบศาลของรัฐบาลในขณะนั้น ไคเป็นอยางคิ เพราะในระยะแรกรัฐบาลก่อนสามารถใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือใน การสร้างความพอใจให้แก่ราษฎรเพื่อคิงอำนาจการบริหารมาสู่ส่วนกลาง แต่การดำเนิน งานของรัฐบาลในชุกค้อมากลับเปิดโอกาสให้เจ้าเมืองเถกเอาศาสนาเป็นเครื่องมือ ในการต่อต้านรัฐบาลไค

หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวดูเหมือนว่ารัฐบาลจะรื้อฟื้นนโยบายเดิมกลับมาใช้ เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ใน 4 จังหวัดภาคไคให้ดีขึ้น ในที่ประชุมเสนาบดี พ.ศ. 2466 ไคตกลงจะปรับปรุงวิธีการแต่งตั้งคะไคะบุคิธรรม โดยหันกลับไปใช้หลักการเดิมที่เคยใช้ ในระหว่าง พ.ศ. 2444-2458 แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลมิไคใส่ใจปัญหาที่เกิดขึ้น เท่าที่ควร และไม่ไคมีการปรับปรุงกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคไค แต่อยางไคกฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคไคจึงยังคงเป็นไปในการเดิม

ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2475-2489) การเปลี่ยนแปลงการปกครองไค่นำมิติใหม่ มาสู่คินแค้นภาคไคชาวมุสลิม หวังว่าภายใต้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลคงจะเปิดโอกาสให้พวกคินมีสิทธิในการปกครองตนเอง คิงจะเห็นไคจากการ ที่คินกุมะไคยคินไคไคเินทางกลับมาจากการลี้ภัยในต่างประเทศ เพราะเห็นว่า ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ความเข้าใจของชาวมุสลิมจะทางไกลจาก



ความเป็นจริง เพราะรัฐบาลมิได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้ แต่อย่างใด กฎหมายและระบบศาลใน 4 จังหวัดภาคใต้ยังคงมีรูปแบบและหลักการเดิม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ครั้นเวลานานไปนอกจากชาวมุสลิมจะไม่ได้อิทธิพลในการปกครองตนเอง ทั้งที่คาดหวังไว้แล้ว สิทธิเดิมที่เคยมีอยู่กลับถูกริรอนลงอีก โดยเฉพาะในสมัยจอมพล ๗. ติบูลสงคราม รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายชาตินิยมต้องการสร้างความเป็นเอกภาพ ให้เกิดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงลักษณะทางสังคมของชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้ ที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ รัฐบาลถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างเอกลักษณ์ของความเป็นไทย สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนความรู้สึกของชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก เพราะชาวมุสลิมรู้สึกว่าการเอกลักษณ์ทางสังคมของตนกำลังจะถูกทำลาย

ใน พ.ศ. 2486 สภาการใน 4 จังหวัดภาคใต้ยิ่งตึงเครียดมากขึ้น เมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ และยกเลิก ตำแหน่งกะโต๊ะยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินคดีความเกี่ยวกับศาสนา ชาวมุสลิม ใน 4 จังหวัดภาคใต้จึงปฏิเสธที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมของรัฐในการตัดสินกรณี พิพาท แต่กลับไปพึ่งพากระบวนการยุติธรรมใน 4 รัฐบาลของอังกฤษหรือเลือก กอฎีขึ้นมาเป็นผู้พิพากษาของตน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นความพยายามของชาวมุสลิม ในการรักษาเอกลักษณ์ทางสังคมของตนไว้

ในขณะที่ชาวมุสลิมกำลังได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายชาตินิยม ของรัฐ เป็นเวลาเกี่ยวกับการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะนั้น ชาตินิยมมลายู กำลังแพร่หลาย กระแสต่อต้านรัฐบาลจึงเกิดขึ้นและได้รับความสนับสนุนจากรัฐมลายู ของอังกฤษทำให้รัฐบาลของหันมาใช้นโยบายประนีประนอมกับชาวมุสลิม นโยบาย เกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลถูกนำมาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความพอใจให้กับชาวมุสลิมอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมาย อิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้

แต่ดูเหมือนว่านโยบายของรัฐบาลจะไม่สำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้ ศาลศาสนายังคงถูกนำมาเป็นเครื่องมือหรือข้ออ้างในการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง ดังที่ปรากฏในข้อเรียกร้อง 7 ของของหะยีสหลงที่ขอให้ศาลศาสนาเพื่อตัดสินคดีความศาสนาโดยเฉพาะไม่รวมอยู่กับศาลจังหวัด แต่ข้อเรียกร้องนี้ไม่ได้รับการตอบสนอง เมื่อความพยายามของชาวมุสลิมในการรักษาเอกลักษณ์ของตนเองยาวนานทางกระบวนการประชาธิปไตยไม่เคยผล ชาวมุสลิมจึงได้หันไปใช้ความรุนแรงเข้ามาแก้ปัญหา ก่อให้เกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดนขึ้นหลายกลุ่มควบกัน

ในขณะที่รัฐบาลในยุคแรก ๆ สามารถใช้กฎหมายและระบบศาลรวม 4 จังหวัดภาคใต้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งน่าจะเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานของรัฐบาลในยุคต่อมาได้เป็นอย่างดี แต่ปรากฏว่ากฎหมายและระบบศาลในยุคต่อมากลายเป็นเครื่องมือให้กับบุคคลากรรัฐบาลนำมาเป็นข้ออ้างในการต่อต้านรัฐบาล และยังเป็นข้อเรียกร้องมาจนทุกวันนี้ สิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นสภาพสังคมไทยและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ 4 จังหวัดภาคใต้ได้เป็นอย่างดี

สังคมไทยมีใช้สังคมที่มีเนื้อเดียวกันทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม หากเป็นพหุสังคมที่ประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ ศาสนา ความหลากหลายเหล่านี้มีใช้ตัวก่อให้เกิดปัญหาหรือนำมาซึ่งความขัดแย้งแต่อย่างใด รัฐบาลควรดำรงอยู่ท่ามกลางความหลากหลายทางสังคมได้ ในเรื่องนี้ผู้นำพุทธภูมิปัญญา เช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักและเข้าใจเป็นอย่างดี การปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้จึงเป็นไปด้วยความราบรื่นเพราะพระองค์มิได้ประ-ส่งจะเปลี่ยนแซกให้เป็นไทยแต่อย่างใด

แต่การปกครองในสมัยต่อมานอกจากจะไม่ตระหนักถึงลักษณะที่แตกต่างเหล่านี้แล้วยังพยายามที่จะเปลี่ยนแซกให้เป็นไทยเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางสังคมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าเอกภาพของสังคมจะนำมาซึ่งเอกภาพของรัฐ ในขณะที่ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้พยายามจะรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนไว้ รัฐได้พยายามคลอบคลุมที่จะบูรณาการดินแดนส่วนนี้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ

ด้วยทัศนคติที่ส่วนทางกตสอเวลา ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงใน 4 จังหวัดภาคใต้จึงเกิดขึ้นเสมอ ๆ จนถึงทุกวันนี้

ประเด็นที่น่าตระหนักก็คือความแตกต่างทางสังคมมิใช่เป็นตัวทำให้เกิดปัญหา แต่อย่างใด หากแต่การไม่ยอมรับในความแตกต่างรวมทั้งความพยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นต่างหากที่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น การยอมรับในความแตกต่างรวมทั้งการเปิดโอกาสให้ชาวมุสลิมใน 4 จังหวัดภาคใต้สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนได้ จะทำให้ปัญหาความขัดแย้งใน 4 จังหวัดภาคใต้อ่อนลง เพราะจากประสบการณ์ในอดีตเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลบังคับเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชาวมุสลิมจะมีปฏิกิริยาต่อต้านแต่ถ้าเมื่อใดที่รัฐบาลยอมรับความแตกต่างรวมทั้งมีนโยบายประนีประนอมการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้จะเป็นไปอย่างราบรื่น

รัฐจึงน่าจะทบทวนนโยบายของรัฐเสียใหม่ รวมทั้งใช้บทเรียนจากประวัติศาสตร์มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายในการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายและระบบศาลเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐในภูมิภาคนี้ประสบผลสำเร็จและเป็นที่พอใจแก่ราษฎรชาวมุสลิมเหมือนเช่นที่เคยสำเร็จมาแล้วในสมัยรัชกาลที่ 5

ប្រតិបត្តិការ



บรรณานุกรม

1. เอกสารชั้นต้น

1.1 เอกสารชั้นต้นที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

ก. เอกสารจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร  
จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ค.11.1/1.

เมือง.

116.

144

1245.

พระยาสุรเมธวินิต รายงาน

ตรวจจักรายการ เมืองตานี.

118.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.14/73. รายงานพระศกัณฐ์สนิทรจ  
ราชการอำเภอเบตง. ลงวันที่ 6 สิงหาคม ร.ศ.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.14/74. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการ เมืองปัตตานี. ลงวันที่ 7 ธันวาคม ร.ศ. 118.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.14/89  
เรื่องพระยาสุโขทัยไปตรวจราชการเมืองยะลา. ลงวันที่ 26 มิถุนายน  
 ร.ศ. 118.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22 ง/4. หนังสือมิสเตอร์นิวแมนแทน  
กงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ ถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีว่าการ  
ต่างประเทศ. ลงวันที่ 6 5 ค่ำ จ.ศ. 1245.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22 ง/5. เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี  
ว่าการต่างประเทศถึงมิสเตอร์นิวแมนแทนกงสุลอังกฤษที่กรุงเทพฯ.  
 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1883.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22/5. มิสเตอร์นิวแมนแทนกงสุลอังกฤษ  
ที่กรุงเทพฯ ถึงเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดีว่าการต่างประเทศ.  
 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 1883.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22/ง/6. กรมหมื่นเทววงษ์โรปการ  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ที่ 124  
 จ.ศ. 248.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22/ง/6. พระบาทสมเด็จพระจุลจอม  
เกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมหลวงเทววงษ์โรปการ. ร.ที่.782.  
 จ.ศ. 1248.

\_\_\_\_. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.2.22 ง/7. กรมหมื่นเทววงษ์โรปการ  
ทูลกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ทูลสยามกรุงลอนดอน. ที่ 39. จ.ศ. 1247.

\_\_\_\_. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.12/6. กิจการการเมืองสุล. 2 พฤษภาคม-  
 6 มีนาคม 2457.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.14/48. พระองค์เจ้าจรัสศึกกิจภาณุ  
ถึงพระยาสุโขทัยวินิต. ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2447.

จดหมายเหตุนั่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. รัชกาลที่ 5.ม.44/60. เจ้าพระยา  
จักรกริศรียอภครักษ์สมุหนายกอัครมหาเสนาบดี ถึงหลวงอินทวิไชยผู้รับ  
ราชการเมือง กรมการเมือง เมืองสตูล. ทราไว้ที่ 1/6884  
ลงวันที่ 30 สิงหาคม ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบทูล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการแทน.  
ที่ 123/7552 ลงวันที่ 24 กันยายน ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบทูล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการแทน.  
ที่ 130/8030 ลงวันที่ 20 ตุลาคม ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ หลักรม  
หมื่นปาจิณกิตติ. ที่ 113/8101. ลงวันที่ 11 ตุลาคม ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ หลักรม  
หมื่นปาจิณกิตติ. ที่ 1134/8105. ลงวันที่ 16 ตุลาคม ร.ศ.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบทูล สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ผู้สำเร็จราชการแทน.  
ที่ 140/8426. ลงวันที่ 22 ตุลาคม ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. รายงานเสนาบดีสภา. ลงวันที่  
30 สิงหาคม ร.ศ. 126.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ที่ 178/6999  
ลงวันที่ 21 สิงหาคม ร.ศ. 127.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60.

กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ที่ 193/7626. ลงวันที่ 10 กันยายน ร.ศ. 127

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.44/60. รายงานประชุมทั้งข้อบังคับศาล  
โตะกาลเมืองสุท. ร.ศ. 127.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/2. เรื่องจักราขการเมืองแขกทั้ง 7  
เมือง. ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 117-1 กรกฎาคม ร.ศ. 119

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. รายงานคดีศาลบริเวณแขกเมือง  
7 เมือง หนังสือกราบบังคมทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. ร.ศ. 120.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. กรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
กราบบังคมทูล ร.5. ที่ 568/12850. ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ร.ศ.  
121.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. จดหมายกรมหลวงดำรงราชานุภาพ  
ถึงพระยาสุหมณย์วินิต. ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. รายงานคดีบริเวณ 7 หัวเมือง.  
ลงวันที่ 25 ตุลาคม ร.ศ. 121.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. จดหมายพระยาศักดิ์เสนาถึงพระยา  
สุหมณย์วินิต. ลงวันที่ 8 ธันวาคม ร.ศ. 121.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. หนังสือกรมราชเลขาการถึง  
กรมหลวงดำรงราชานุภาพ. ลงวันที่ 5 เมษายน ร.ศ. 122.

..... . เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. รายงานหลวงบริรักษ์เบนท์  
อธิบดีผู้พิพากษาศาลบริเวณ 7 หัวเมือง กราบเรียนพระยาสุหมณย์วินิต  
เรื่องจัดการคดีศาลในบริเวณ 7 หัวเมือง. ประจำศก 122.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5.  
สารตราเจ้าพระยาจักรีฯ ถึงพระยาสุมนัชนียนิท ข้าหลวงเทศาภิบาล  
มณฑลนครศรีธรรมราช. ร.ศ. 122.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ  
กราบบังคมทูล ร.5 ที่ 954/4982. ลงวันที่ 9 สิงหาคม ร.ศ.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. รายงานคดีศาลบริเวณแขก 7 เมือง  
มีคดีความและคำพิพากษา. ลงวันที่ 29 สิงหาคม ร.ศ. 120-25  
ธันวาคม ร.ศ. 125.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/5. กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ  
กราบทูลกรมขุนสมมตอมรินทร์. ที่ 34235. ไม่ปรากฏวัน เดือน ปี.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนาโทรเลขพระสุรฤทธิ์ภักดี  
ถึงกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนาโทรเลขพระยาศักดิ์เสนีย์ถึง  
กระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. สำเนารายงานของพระยาศรีสหเทพ  
กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องไปตรวจจัดการการเมืองตาม  
และไปราชการแหลมมลายู. ร.ศ. 120.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. ใบบอกพระยาศักดิ์เสนีย์ข้าหลวง  
ใหญ่ประจำบริเวณหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง กราบทูลกรมหลวงดำรงราช  
านุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 30 ธันวาคม ร.ศ.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. ใบบอกพระยาวิเทศภักดีศรีสุริวงษา  
รัตนชาติประเทศราช พระยาตานี. ร.ศ. 120.



จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/6. มณฑลปัตตานีเรื่องจักระเบียบปกครองแขก 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 17 กันยายน-30 มีนาคม ร.ศ. 120.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/13. จักระเบียบการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 121-25 กรกฎาคม ร.ศ. 125.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/20. รายงานพระยาสุมนัยวินิตเรื่อง จักราชการหัวเมืองแขก 7 เมือง. ลงวันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ. 30 ธันวาคม ร.ศ. 123.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/26. พระยาเพชรภิมบาลผู้ว่าราชการ เมืองหนองจิกออกความเห็นเรื่องจัดการบ้านเมือง. ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 113.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/27. คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่น คำรงราชานุภาพเรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและแขก 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 114.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/27. เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิก แลเมืองแขก 7 หัวเมือง. ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ร.ศ. 114-25 พฤษภาคม ร.ศ. 115.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/27. \_\_\_\_\_

ร.5 ที่ 221/6134. ลงวันที่ 25 พฤษภาคม ร.ศ. 115.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/28. เรื่องจัดการบ้านเมืองมณฑล ปัตตานี. ลงวันที่ 20 มีนาคม ร.ศ. 114-9 พฤษภาคม ร.ศ. 117.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/32.

เรื่องพระยาพิพิธภักดีเจ้าเมืองตานีไปเมืองสิงคโปร์. ลงวันที่ 27

พฤศจิกายน-20 มกราคม ร.ศ. 117.

. เอกสารรัชกาลที่ 5.ม.49/70. พระอนันตสมบัติผู้ช่วยราชการ

เมืองสงขลา หลกกรมหมื่นสมมทอมรพันธ์ราชเลขานุการ ร.5. ลงวันที่

11 ตุลาคม ร.ศ. 113.

เอกสารรัชกาลที่ 5.ย.3/5. เรื่องผู้พิพากษาศาลบริเวณแขวง 7

หัวเมือง. ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ร.ศ. 121.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.1/56. รายงานประชุมเทศาภิบาล พ.ศ.

2465. ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2465.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.3/196. พระยามหาอำมาตยาธิบดี

กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. 1,30 มกราคม

2458, 5 กุมภาพันธ์ 2458, 3. 27 กุมภาพันธ์ 2458, 4, 23 มีนาคม

2458.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.3.3/2. เจ้าพระยาบรมราชวรราชการ

มณฑลปักษ์ใต้. ที่ 7/2022 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2466.

เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/9. จักวางระเบียบราชการในอำเภอ

เบตง จังหวัดยะลา มณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 10-15 ตุลาคม พ.ศ.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/9. เจ้าฟ้ากรมขุนลพบุรีราเมศวร์

อุปราชมณฑลภาคใต้ ถึงเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์เสนาบดีกระทรวง

มหาดไทย. (ลับ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2461.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/12. เรื่องผู้รั้งมณฑลปัตตานีเกี่ยวกับ

อับดุลกาเดร์บีก 2 สำเนารายงานอัยการมณฑลนครศรีธรรมราช.



จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/13.

เหตุการณ์ทางเมืองปัตตานี. ลงวันที่ 5/21 มีนาคม พ.ศ. 24651.

เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/14. รายงานเจ้าพระยามราชทรว  
จักราการมณฑลปัตตานี. ที่ 2/1462 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.  
2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/15. ประกาศแจ้งความยกศาลในมณฑล  
ปัตตานีมาขึ้นในกระทรวงยุติธรรม. ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2458

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/15. พระราชกระแสรัชกาลที่ 6 เรื่อง  
รายงานการตรวจราชการหัวเมืองภาคใต้ ว่าด้วยเฉพาะเหตุการณ์  
มณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/15. เจ้าพระยามราชทรวจักราการ  
มณฑลปัตตานี เจ้าพระยามราชทรมังคมทูต ร.6. ที่ 2/1462  
ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/15. กรมหลวงนครสวรรค์พิทักษ์  
กรมมังคมทูต ร.6. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/15. พระราชกระแส ร.6 เกี่ยวกับ  
รายงานประชุมเรื่องมณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.22/16. จักราการมณฑลปัตตานีอันเกี่ยวกับ  
ลัทธิและศาสนา เจ้าพระยามราชถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ  
ที่ 56/2182. ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.42/12. เรื่องศาลไต่ถาม. ลงวันที่ 2  
กันยายน พ.ศ. 2460.

. เอกสารรัชกาลที่ 6.ม.201/51. พระราชหัตถเลขาของพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระยาเจ้าราชานุภาพ  
18/135, 13 พฤษภาคม 2455.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. .เอกสารรัชกาลที่ 6.ย.4/11.

สารตราเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมถึงสมุหเทศาภิบาลและอธิบดีผู้พิพากษา  
ศาลมณฑลปัตตานี. ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2458.

..... เอกสารรัชกาลที่ 6.ย.4/12. สารตราเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม  
ถึงสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี. ที่ 1/2763 ลงวันที่ 15 กันยายน  
พ.ศ. 2458.

เอกสารรัชกาลที่ 6.ย.4/12. เรื่องศาลไต่เถียง. ลงวันที่ 23  
กรกฎาคม พ.ศ. 2466.

.. เอกสารรัชกาลที่ 6.ย.4/14. เจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดี  
กระทรวงยุติธรรม กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 6. ที่ 29/3985 ลงวันที่  
30 กันยายน พ.ศ. 2461

เอกสารรัชกาลที่ 6.ศ.1/1. รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล  
แผนกกระทรวงธรรมการ เสนาบดีกระทรวงธรรมการกราบบังคมทูล ร.6  
ที่ 375/7099 ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 129.

.. เอกสารรัชกาลที่ 7.ม.1/1. รายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานี  
และจังหวัดสตูล ฯลฯ กับทุกข์สุขของราษฎรทั่วไปอันเป็นกิจการที่เกี่ยวกับ  
กระทรวงอื่น (พ.ศ. 2470).

.. เอกสารรัชกาลที่ 7.ม.1/2. ฎีกาหะยีเล๊ะเต๊ะกล่าวโทษพระยา  
พิพิธเสนามาตย์. (พระยาสาयบุรี) และเรื่องจักระเบี้ยมศาลมณฑล  
ปัตตานี. ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2467-17 มกราคม พ.ศ.  
2470.

.. เอกสารรัชกาลที่ 7.ม.1/65. กระทรวงมหาดไทยขออนุญาตอายุ  
ข้าราชการ. ลงวันที่ 21-23 มีนาคม พ.ศ. 2471.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 7. กระทรวง  
เกษตรธิการ กองเลขานุการ เรื่องที่ 317 ตอนที่ 1 เล่มที่ 22  
เรื่องรายงานประจำปีราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 ผลิต  
ปัตตานี. ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2472.

..... เอกสารรัชกาลที่ 5-8 สป.2.28/13. สมเด็จพระยาบรมมหา  
ราชาภิเษกพระมหากษัตริย์ในรายงานตรวจราชการมณฑลปัตตานีของ  
เจ้าพระยาพิชัยญาติ. ลงวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2470.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.9 กลอง 3 ปีก 111.  
เรื่องการแนะนำสตรีไทยในเรื่องการแต่งกาย. ลงวันที่ 20 มิถุนายน  
2484.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.9 กลอง 3 ปีก 122.  
เรื่องส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติ. ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2484.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.9 กลอง 3 ปีก 132.  
เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย. ลงวันที่ 12 พฤษภาคม  
2484.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.9 กลอง 3 ปีก 132.  
เรื่องส่งเสริมวัฒนธรรม. ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2485.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.10 กลอง 3 ปีก 102.  
เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย. ลงวันที่ 12 เมษายน  
2484.

..... เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.10 กลอง 14 ปีก 122.  
หนังสือปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานีเรื่องรายงาน  
ตรวจราชการ. ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2483.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง. กรมศิลปากร. เอกสารกระทรวงมหาดไทย.

มท.5.10 กลอง 3 ปีก 102. เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย.  
ลงวันที่ 12 เมษายน 2484.

. เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.10 กลอง 14 ปีก 122.  
หนังสือปลัดจังหวัดปัตตานีถึงข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี เรื่องรายงาน  
ตรวจราชการ. ลงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2483.

. เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.10 กลอง 19 ปีก 335.  
หนังสือปลัดจังหวัดนครราชสีมาถึงข้าหลวงประจำจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง  
รายงานตรวจราชการ. พฤศจิกายน พ.ศ. 2484.

. เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.0201.2.1.1.2 กลอง 3 ปีก  
36. หนังสือประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสตูลถึงรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องกรรมการอิสลาม ประจำจังหวัดเป็น  
คณะกรรมการปันส่วนข้าวสาร. ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2491.

ข. เอกสารจากแผนกเก็บเอกสาร กองกลาง กระทรวงยุติธรรม  
ยุติธรรม, กระทรวง. มติ.เรื่องการร่างหลัก  
กฎหมายอิสลาม.

เอกสารกระทรวงยุติธรรม.

ปัตตานี. เรื่องการแต่งตั้งคณะโต๊ะยุติธรรม. 24 กุมภาพันธ์ 2490.

. เอกสารกระทรวงยุติธรรม. แผ่นที่ 17. เก็บที่ 35. แผนก  
เรื่องราวบัตรสนเท่ห์ พ.ศ. 2491 เรื่องกระทรวงมหาดไทยแจ้งเรื่อง  
ข้าหลวงตรวจราชการภาค 5 ใ้ชี้แจงพฤติกรรมของนายอดุล บินสอาก  
กะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลสตูลเกี่ยวกับการปลุกปั่นกรณีปัตตานี  
ใ้มาเพื่อ

## 1.2 เอกสารชั้นต้นที่ตีพิมพ์แล้ว

- "พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14.  
ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ร.ศ. 116.
- "รายงานเทศาภิบาล ร.ศ. 117," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 15. ลงวันที่  
19 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117.
- "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120," ราชกิจจานุเบกษา.  
เล่ม 18. ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120.
- "ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 23. ลงวันที่ 27  
กรกฎาคม ร.ศ. 125.
- "ประกาศแก้ไขความอุทธรณ์ศาลมณฑลปัตตานี," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 23.  
ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ร.ศ. 125.
- "ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารในมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี  
สุราษฎร์ ภูเก็ต เพชรบูรณ์," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 32.  
ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2458.
- "ประกาศเปลี่ยนยศอุปราช และสมุหเทศาภิบาล," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม  
32. ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458.
- "ประกาศยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม  
45. ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474.
- "พระราชบัญญัติยกเลิกอำนาจ และหน้าที่กะโตะยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี  
พ.ศ. 2486 ยกเลิกตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง  
ร.ศ. 120," ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 60 ตอนที่ 50. ลงวันที่  
14 กันยายน 2486.
- "แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ยะลา สตูล นราธิวาส,"  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 62 ตอนที่ 42. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม  
2488.

มหาดไทย, กระทรวง. เทศาภิบาล. เล่ม 7. ลงวันที่ 1 พฤษภาคม ร.ศ.  
128.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 30 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. 2490.

## 2. เอกสารชั้นรอง

2.1 หนังสือ  
กาวิ่ง, ปีเตอร์ จี.

\_\_\_\_\_

อนาคต.

2518.

กุสุมา

2531.

ชจักษ์

\_\_\_\_\_ พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

ไทยมุสลิม. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา 2519.

จักรกฤษณ์ นรทิดคุงการ. สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

กับกระทรวงมหาดไทย. พระนคร : แพรวพิทยา. 2506.

เจ๊ะอับดุลลาห์ บิน มุฮัมหมัด สะอาค หลังปูเ๊ะ. กระจกไม่มีเงา : ปัญหาสี่จังหวัด

ภาคใต้. กรุงเทพฯ : ประจักษ์การพิมพ์. 2518.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และ สุรินทร์ พิศสุวรรณ. สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิ

มนุษยชน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

2527.

ณรงค์ ศิริปะชนะ ความเป็นมาของกฎหมายอิสลามและกะโตะยุติธรรม.

กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์, 2519.

- เคน โตะมีนา. กฎหมายอิสลาม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.  
 คำทรงราชานุญาต, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. นิทานโบราณคดี.  
 พระนคร : โรงพิมพ์พิพรรฒชนากร, 2487.
- ..... . พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2. พระนคร :  
 โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506.
- .. และพระยาราชเสนา. เทศาภิบาล. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน  
 ท้องถิ่น, 2503.
- เกษ มุนนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-  
 2458. แปลโดย ภรณี กาญจน์ภูษิต. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการ  
 ทำราชสังคัมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- .. ชบถ ร.ศ. 121. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.
- แถมสุข มุมนนท์. การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย.  
 กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524.
- ทิพากรวงศ์, เจ้าพระยา. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1.  
 พระนคร : คุรุสภา, 2506.
- .. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2. พระนคร :  
 คุรุสภา, 2506.
- นันทวัน ภูสว่าง. ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้. กรุงเทพฯ :  
 สมาคมสังคัมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521.
- มหาดไทย, กระทรวง. เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ :  
 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510.
- มานพ จิตกัญษา, ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ และพิระยศ ราธิมบูลา.  
ประเพณีที่ช่วยส่งเสริมการผสมผสานทางสังคม ระหว่างชาวไทยมุสลิม.  
 กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.



ลาธุแบร์. จดหมายเหตุลาธุแบร์. แปลโดย สันต์ เ.โกมลบุตร. 2510  
หน้า 367. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2510.

ศิลปากร, กรม. เอกสารของฮอลันดาสัมัยอยุธยา พ.ศ. 2151-2163 และ  
2167-2185. แปลโดย นันทา สุกกุล. กรุงเทพฯ : ศูรสภา  
2514.

สงบ ส่งเมือง.

อัครสำเนา

สุรินทร์ พิศสุวรรณ.

เสาวณีย์ จิตต์ทวีก. !. \_\_\_\_\_ กรุงเทพฯ : กองทุน  
สง่าวัชรธรรม. 2531.

เสถียร ลายลักษณ์, ร.ท.ท. (ผู้รวบรวม). ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่มที่  
18. พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมล์. 2482.

ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 52. พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมล์  
2484.

อารงค์ สุทธศาสตร์. ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้. กรุงเทพฯ  
พิทักษ์ประชา. 2519.

อุทัย หิรัญโต. มุสลิมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2521.

## 2.2 วิทยานิพนธ์

กิ่งแก้ว นิคมชา. การเจรจาและข้อตกลงระหว่างไทยและอังกฤษเกี่ยวกับ  
หัวเมืองมลายูในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง  
พ.ศ. 2443 ถึง พ.ศ. 2452. วิทยานิพนธ์ กรุงเทพฯ :  
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2520. อัครสำเนา.

- เกษม ริงสโยกฤษฎ์. อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2519. อักসাเนา.
- เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้  
ของประเทศไทยโดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482-  
2497. วิทยานิพนธ์ อ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร,  
2529. อักসাเนา.
- ณรงค์ นุ่มทอง. การปฏิรูปการปกครองมณฑลนครศรีธรรมราชในสมัยพระสุชุม  
นัยวินิตเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล (พ.ศ. 2439-2449). วิทยานิพนธ์  
กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร,  
2520. อักসাเนา.
- ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น.  
วิทยานิพนธ์. กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ประสานมิตร, 2516. อักসাเนา.
- พรพวงม เจ้าธรรมสาร. การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ อ.ม.  
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519. ถ่ายเอกสาร.
- ภักคินี เปรมโยธิน. กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหา  
ชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ กรุงเทพฯ :  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519. ถ่ายเอกสาร.
- วิชณี สาคเปรม. บทบาทของชาวมุสลิมในภาคกลางและภาคใต้ของประเทศไทย  
ในสมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2325-2452. วิทยานิพนธ์ อ.ม.  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2522. อักসাเนา.

สกรรจ์ จันทรัตน์.

---

อัคราเนา

- สถิตย์ แสงศรี. ปัญหาและอุปสรรคในการปกครอง จังหวัดชายแดนภาคใต้ :  
บทศึกษาเฉพาะชาวไทยมุสลิม. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513. อัคราเนา.
- สมโชติ อ่องสกุล. การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2449-2474.  
 วิทยานิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
 ประสานมิตร, 2521. อัคราเนา.
- สมศักดิ์ นิลนพคุณ. ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2  
และการแก้ไขของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2488-2498. วิทยานิพนธ์  
 อ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527. อัคราเนา.

### 2.3 บทความ

- ประโยชน์ คำสุวรรณ. "ปัจจัยที่สัมยจอมพล ป., " ประชาชาติ. กรกฎาคม  
 2517.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ. "เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนใน  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้," วารสารธรรมศาสตร์. 12(3) : 51-55;  
 กันยายน 2526.
- โรน่าน อรุณรังษี. "ปรัชญาการเมืองในทัศนะอิสลาม," นิกรสัมพันธ์.  
 10(9) : 66; สิงหาคม 2520.

## 2.4 Books

Fraser, Jr., Thomas M. Fishermen of South Thailand : The Malay Villagers. New York : Holts, Rinehart and Winston, Inc., 1966.

Haimendra, Nanthawan. "The Problem of the Thai Muslim in the Four Southern Provinces of Thailand (Part one), Journal of Southeast Asia Studies. Vol. 7(2) September, 1976

Pitsuwan, Surin. Islam and Malay Nationalism : A Case Study of the Muslims of Southern Thailand. Unpublished Ph.D.Dissertation. Harvard University Cambridge, Massachusettes, June 1982.

Syukri, Ibrahim. History of the Malay Kingdom of Patani. translated by. Conner Bailey and John N. Milsic. Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1985.

ពាក្យ

ภาคผนวก

คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเรื่องการจัดราชการเมืองแขก 7 หัวเมือง

ไปรเวทที่ 262/43047

วันที่ 4 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 114

ขอเคาะ ฝ่าละอองธุลีพระบาท ปกเกล้าฯ

ควยในการที่พระเสนิตักษิจะออกไปราชการเมืองสงขลาคราวนี้ คำสั่งในส่วน  
ทางราชการจะใคร้พระราชนานให้ไปเป็นข้าหลวงพิเศษออกไปไต่สวนความต่าง ๆ ซึ่งยัง  
ค้างอยู่ในหัวเมืองแขก 7 หัวเมือง มีข้อความแจ้งอยู่ในสำเนาตราพระราชสีห์ ซึ่งไ้  
ทูลเกล้าถวายทางหากอีกส่วนหนึ่งแล้ว

แต่คำสั่งราชการลับซึ่งเป็นท้องเรื่องราชการในหน้าที่พระเสนิตักษิ  
ข้าพระพุทธเจ้าก็คิดว่าเกล้าฯว่าจะไ้ชี้แจงให้พระเสนิตักษิเป็นที่เข้าใจพระบรมราชประสงค์  
โดยใจความดังนี้คือ

1. หัวเมืองแขก 7 หัวเมืองคือ ตานี 1 ยะหริ่ง 1 สายบุรี 1 รามัน 1  
ระแงะ 1 ยะลา 1 หนองจิก 1 รวม 7 หัวเมืองนี้เดิมรวมเป็นเมืองตานีเมืองเดียว  
อยู่มากครั้งหนึ่งเมืองตานีเป็นขบถ กองทัพไทยยกลงไปปราบปราม มีชัยชนะ จึงโปรดให้  
แยกเขตแดนเมืองตานีออกเป็น 7 หัวเมือง คงเรียกว่าเมืองประเทศราชเหมือนกัน แต่  
ให้อยู่ในบังคับบัญชาเมืองสงขลา สิทธิขาดคล้ายกับเมืองขึ้น ไซ้แต่เท่านั้น ยังตั้งราชการ  
ไทยซึ่งเป็นบุตรหลานเชื้อวงศ์พระยาสงขลาในครั้งนั้นลงไปเป็นพระยาเจ้าเมืองแขกเหล่านี้  
หลายหัวเมือง โดยความประสงค์ของราชาธิปไตยในเวลานั้นจะไม่ให้เมืองตานีมีกำลัง  
ใหญ่โตซึ่งอาจจะก่อการขบถไ้ดังแต่ก่อน และจะขยายอำนาจไทยที่จะบังคับบัญชาการ  
ออกไปในหัวเมืองแขกให้สิทธิขาด การที่จักในครั้งนั้นว่าโดยย่อคือ ตั้งใจที่จะเอา  
เมืองตานีที่เป็นประเทศราชใหญ่อยู่แต่ก่อนกระจายออกเป็นหัวเมืองไทยขึ้นเมืองสงขลา  
ดังนี้เป็นใจความ



2. ครั้นต่อมาอาศัยความเพิกเฉยของราชาธิปไตย และการที่พระยาสงขลา  
 ทอ ๆ มาตั้งหน้าแสวงหาประโยชน์ และอำนาจส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ในราชการ  
 การบังคับบัญชาว่ากล่าวหัวเมืองแขก 7 เมืองนี้ จึงฉกฉวยจากความคิดเดิมของ  
 ราชาธิปไตยมาโดยลำดับกล่าวคือ การตั้งแต่งผู้ว่าราชการเมือง ก็ตกลงยังเป็นเลือกสรร  
 แยกในหัวเมืองเหล่านั้นตั้งเป็นผู้ว่าราชการเมืองแลสืบต่อวงศ์ตระกูลกันตามทำนอง  
 เมืองประเทศราช ที่เป็นเมืองใหญ่อยู่โดยมาก ยังมีไทยเป็นเจ้าของอยู่แต่เมืองนอกอีก  
 เมืองเดียว ส่วนการที่จะทำนุบำรุง อันใดออกไปจากเมืองสงขลาเป็นอันไม่มี  
 พระยาสงขลาจึงเป็นเหตุระแคะการที่จะชำระความที่มีผู้ฟ้องร้องอุทธรณ์ผู้ว่าราชการเมืองแขก  
 7 หัวเมืองก็จะเบียดเบียนเก็บผลประโยชน์ต่าง ๆ จากหัวเมืองแขกเหล่านั้น มาเป็น  
 อาณาประโยชน์ของผู้ว่าราชการเมืองสงขลา ด้วยวิธีกะเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่อยู่เวลานั้น

(1) ผู้ว่าราชการเมืองแขกเหล่านั้น ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรต่าง ๆ ให้  
 พระยาสงขลา เมืองละมากหรือน้อยบางตามกำลัง

(2) พระยาสงขลาแต่งตั้งให้นายหมวด นายกอง ออกไปตั้ง ควบคุมผู้คน  
 บางหมู่บ้านเหล่านี้ในเมืองเหล่านั้นเก็บเงินส่งมาเป็นอาณาประโยชน์ที่เมืองสงขลา

(3) พระยาสงขลาที่มีคนซึ่งเกิดประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ขอบแร่ขี้บุก เป็นต้น  
 อยู่ในหัวเมืองเหล่านั้น และเก็บเงินจากที่เหล่านั้นเป็นอาณาประโยชน์หลายตำบล

(4) การกะเกณฑ์ของรองเบ็คเคิลต่าง ๆ บางมอ บางคราวก็มีอยู่  
 ผลประโยชน์ที่พระยาสงขลาได้จากหัวเมืองแขก 7 เมืองนี้ประมาณปีหนึ่ง  
 ไม่น่ากว่า 200 ชั่ง เป็นประเพณีสืบมาแต่พระยาสงขลาองค์ก่อน ๆ จนถึงทุกวันนี้ แต่  
 จำนวนเงินหรือรายการผลประโยชน์ที่ความานรู้ไม่ใคร่แน่ที่เดียวว่าแต่ตามค่าที่ใครว่า  
 มีอยู่อย่างนี้

3. ส่วนผู้ว่าราชการเมืองแขกทั้ง 7 เมืองจะเป็นแขกหรือไทยก็ตามมีอำนาจ  
 ในบ้านเมืองเหล่านั้นสิทธิขาดตามแบบแผนเมืองประเทศราชคือ มีอำนาจที่จะเก็บภาษี  
 อากรตามพิภคอัตราในบ้านเมืองแลจับจ่ายใช้สอยได้โดยอำเภอใจ และมีอำนาจเหนือ



ราษฎร สิทธิขาดทำได้อันประหารชีวิต การที่จะเกี่ยวข้องกับทรงต่อกรุงเทพฯ มีการตั้งแต่ง  
 ผู้ว่าราชการเมืองแลกรมการผู้ใหญ่ กับส่งต้นไม้เงินทอง เครื่องราชบรรณาการ ตาม  
 ขรรมนิยมเป็นสำคัญ การที่จะบอกขอราชการอันใดตามแบบแผนต้องบอกเมืองสงขลา  
 ให้บอกเข้าอีกชั้นหนึ่ง ส่วนทองคำแลของมีค่าที่มีไปจากกรุงเทพฯ ตามแบบแผนก็ต้อง  
 ส่งไปทางเมืองสงขลาอย่างเดียวกัน

การที่เป็นดังนี้ ถ้าพิเคราะห์โดยรูปการก็ดูเหมือนผู้ว่าราชการเมืองแซกทั้ง 7  
 ถึงจะเป็นเมืองเล็กนอยก็ควรจะมีความสุขสำราญเป็นที่พอใจของผู้ว่าราชการเมือง  
 เพราะอำนาจแลผลประโยชน์ก็มีมาก ทั้งราชาธิปไตยก็ไม่บังคับกษัตริย์อันใด แต่ความจริง  
 ไม่เป็นเช่นนั้น ผู้ว่าราชการเมืองแซกทั้ง 7 นี้มีความเคียดแค้นในการที่ต้องถูกรบกวน  
 เบียดเบียนของผู้ว่าราชการเมืองสงขลาอยู่โดยมากพากันกระวนกระวายอยากจะขึ้นต่อ  
 กรุงเทพฯ มาช้านาน เทียบมานานว่ากล่าวจะให้สำเร็จตามประสงค์อันนี้

4. พิจารณาข้อเคียดแค้นของผู้ว่าราชการเมืองแซกทั้ง 7 ที่จะขอออกจาก  
 เมืองสงขลาขึ้นเข้าใจว่าเป็นเพราะเรื่องชำระความอุทธรณ์อย่างหนึ่ง คือถ้ามีโจทย์มา  
 ฟ้องร้องยังเมืองสงขลา ผู้ว่าราชการ กรมการพวกนี้ต้องมาเป็นคู่ความอยู่ในบังคับบัญชา  
 กรมการเมืองสงขลา ต้องเสียเงินทองในการเหล่านี้คร่าวละมาก ๆ อีกอย่าง 1  
 เคียดแค้นที่ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาตั้งกรมการ นายหมวด นายกอง ลงไปควบคุม  
 เกี่ยวของบุคคลเมืองให้เป็นผิดเป็นฝ่ายประการหนึ่ง

อีกอย่างหนึ่งเข้าใจว่าเคียดแค้นด้วยการขอร้องกะเกณฑ์จุกจิกต่าง ๆ ซึ่งผู้ว่า  
 ราชการเมืองแลกรมการเมืองสงขลาอาจจะหาได้หลายคน ความเคียดแค้นเข้าใจว่า  
 จะเป็นด้วยเหตุเหล่านี้เป็นใหญ่ยิ่งกว่าการที่ต้องแบ่งส่วนในภาษีอากรให้แก่พระยาสงขลา  
 เพราะเงินเหล่านี้เป็นเงินประจำปี แบ่งจากเงินที่ได้ไม่ต้องชักเนื้อเงินหนึ่งอันใด แล  
 เห็นว่าถ้าความเคียดแค้นแต่เรื่องเงินประจำปีแล้ว ที่ไหนผู้ว่าราชการเมืองแซกเหล่านี้  
 จะเทียบมานานขอร้องออกจากเมืองสงขลา แต่อย่างไร ๆ ก็ดีในการเรื่องนี้จะทอดทิ้ง  
 เพิกเฉยต่อไปไม่ได้

5. ที่จำเป็นจะต้องลงมือจัดการหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้อาศัยเหตุ 5 ประการ คือ ประการที่ 1 ตามเหตุการณ์เกี่ยวกับต่างประเทศที่ได้มีมาต่อพระราชอาณาเขต ในตอนนี้ทำให้เป็นการจำเป็นที่จะต้องรีบจัดการเสื่อมเสียทั้งปวงซึ่งมีอยู่ในวิธีการปกครองของเรา ท่านผู้ว่าราชการบ้านเมืองให้ปรากฏแก่ตาโลกทั้งหลายว่า เมืองไทยคงหนาเกินไปสู่ทางเจริญด้วยลางภัยโดยเต็มกำลัง การที่จะท่านผู้ว่าราชการบ้านเมือง คงนี้ยังจักให้แพร่หลายออกไปโตเท่าใดก็ขอว่าพระราชอาณาเขตมั่นคงออกไปโดยสำคัญ ตามท้องที่ที่ใดจัดการไปนั้น

ประการที่ 2 หัวเมืองแขกแหลมมลายูเฉพาะหัวเมืองแขกทั้งปวงนี้อยู่ในที่ ล่อแหลม นับเป็นส่วนหนึ่งซึ่งเป็นของอ่อนในพระราชอาณาเขตอันอาจจะบุบถลายได้ง่ายกว่าหัวเมืองไทยซึ่งอยู่ภายในเข้ามา

ประการที่ 3 เวลานี้พวกอังกฤษกึกจะทำการค้าขาย ตั้งหลักฐานต่อเข้ามาถึง หัวเมืองแขกในพระราชอาณาเขต การที่เราจะปิดห้ามเสียนั้นไม่โตด้วยเป็นการฉินนิยม ของโลกย์ มีทางแก้อยู้อย่างเดียวที่จะต้องชิงจัก ชิงเปิดการค้าขายในบ้านเมืองให้ เหมือนชอนชุมทรัพย์ดังถึงปลา ๆ ถ้าเราจักคนในพื้นที่เมืองให้ทำมาค้าขายเต็มภูมิแล้ว เราย่อมโตเท่าใด ก็เป็นเครื่องป้องกันชาวต่างประเทศออกไปโตเท่านั้นเพราะเหตุว่าเมื่อ การทำมาค้าขายบริบูรณ์แล้ว การที่คนต่างประเทศจะเข้ามาแย่งชิงประมุขหักก็ยากขึ้น โดยจะเข้ามาหาไต่มางเมืองกำลังในพื้นที่เมืองเป็นใหญ่กว่า แลมีการปกครองก็อยู่แล้ว ทางจะเกิดเหตุเสื่อมเสียก็มิค่อย

ประการที่ 4 เพราะเหตุที่ต่างประเทศชวนชวายเป็นเข้ามาทำมาหากินใน หัวเมืองแขกมากขึ้น ถ้าเราไม่ลงมือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งมีทางที่จะเกิดเหตุใหญ่กว่า ภัยพวกที่ทำมาหากินเหล่านั้น พวกนั้นมักใช้สายบนบานขอร้องเอาสัญญาที่ฝ่ายเราจะ ใดเปรียบต่าง ๆ จากผู้ว่าราชการเมืองแขก เอาไปเป็นหลักฐานเข้ามาอ้างเป็นเหตุที่จะทำการต่าง ๆ รอคอยหัวเมืองแขก ประเทศราชใหญ่เช่น กลันตัน ตรังกานู มีนิสัยเกลียดฝรั่งอยู่เป็นพันแฉะเช่นเมืองไทยเล็กก็เพราะเหตุที่คงหน้าจัดการค้าขายเปิด

บ้านเมือง รัฐบาลฝรั่ง พวกชาวต่างประเทศจึงเข้าแทรกแทรกไม่คิด แต่หัวเมือง เล็กน้อยเช่น แยก 7 เมืองจะไว้ในทั่วไปไม่ได้ ค่ายเป็นเมืองเล็กน้อยอยู่ในอำนาจเงิน โดยมาก เช่นพระยาระแงะไปทำสัญญาขายภาษีสวรรค์และประโยชน์การทำเหมืองแร่ ในบ้านเมืองให้แขกสิงคโปร์ แยกนั้นเอาไปขายให้มิสเตอร์ลีช คนอังกฤษเช่นนี้ ถ้า หอกทิ้งไว้ไม่ดูแลให้แข็งแรงเหตุเช่นนี้ยังมีอีก ถึงจะไม่เสื่อมเสียมากมายประการใด ก็เป็นความรำคาญแก่ราชานิปไตยไคมาก ๆ

ประการที่ 5 อาศัยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแยกทั้ง 7 มีความเดือดร้อนถึง ไคร้อยู่แล้วประการหนึ่ง แลอาศัยเหตุที่พวกอังกฤษคิดหาผลประโยชน์ต่อเข้ามาใน หัวเมืองแยกประการหนึ่ง ประสงค์กันถ้าเราไปหอกทิ้งไม่เชิงจัดการอย่างใดให้เป็น ที่เรียบร้อยโดยรวดเร็ว ภายหน้าแยกพวกนี้จะประพฤตินิกรายแรงเช่นกั๊มเงิน หรือ ที่สุดจึงเข้าหาฝรั่งให้เป็นความลำบากเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองก็เป็นได้ ค่ายเหตุนี้จึงเห็น จำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแยกให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้

6. บางทีจะเป็นข้อสงสัยว่าหัวเมืองหลายประเทศราชยกเมืองไหนเสีย เพราะเหตุว่าเป็นเมืองที่ใดจัดการทำนุบำรุงกำลังอยู่ในตัวแล้ว เมืองตรังกานู กลันตัน เป็นเมืองใหญ่ เมืองสำคัญ และอยู่ล่อแหลม อยู่ใกล้ซีกทิศเขตแดนอังกฤษเหตุใดจึงไม่ จัดการหัวเมืองสำคัญทั้งสองนั้น และจะจัดการเมืองแยกเล็กน้อยทั้ง 7 เมือง ซึ่งอยู่ ภายในนี้ก่อนความชอบจะชี้แจงให้เข้าใจไคค่ายเหตุผล 3 ประการคือ

ประการที่ 1 เมืองกลันตัน ตรังกานู ถึงเป็นเมืองของไทยโดยแท้จริงก็เป็น เมืองประเทศราชเต็มบรรดาศักดิ์ซึ่งอังกฤษดูแลอยู่ด้วยความมุ่งหมายของการเสมอ ถ้ายังไม่มีเหตุจำเป็นอย่างใดคือ ถ้าเมืองทั้งสองยังรักษาการปกครองเรียบร้อยเป็น ปกติ ถ้าเราไปจู่โจมรวบรัดจัดการเกี่ยวของเข้าประการใด อังกฤษจะหาเหตุ ทำลายล้างความคิดโดยปราศที่อยากไคเมืองทั้งสอง หรืออย่างคำที่สุด ไคยน้ำใจที่ ไม่อยากให้ไทยมีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องในหัวเมืองทั้งสองนั้นยิ่งกว่าแต่ก่อน ถ้ามี เหตุปากเสียงเกิดขึ้นค่ายเช่นนี้ เราจะเสียเปรียบไม่มากนัก เพราะในเวลา

เป็นเวลาที่เราจำต้องคบค้าเอาใจอังกฤษช่วยป้องกันฝรั่งเศส การอย่างใดที่จะมีทาง  
 อริกับอังกฤษต้องระวังอย่าให้มันขึ้นได้

ประการที่ 3 เมืองสงขลาในเวลานี้ก็ได้ไปรบกวนเกล้าฯ ให้ลงมือจัดการแก้ไข  
 หนามว่ารุงให้กำเนิดไปสู่ทางเจริญ การที่จัดเมืองสงขลานั้นคงจะบังเกิดความนิยมของ  
 ไพร่พลเมืองเป็นกิตติศัพท์แพร่หลายออกไป ส่วนหัวเมืองแขก 7 เมืองอยู่ใกล้ซีกกับ  
 สงขลาเมื่อการเมืองสงขลาออกเดินได้แล้วคงจะจงการเมืองทั้ง 7 ในใจติดตามไป  
 โดยง่าย ถ้าความเจริญรุ่งเรืองจัดให้เป็นผลได้เท่าใดก็คงจะเป็นอันสงฆ์แพร่หลาย  
 ออกไปถึงหัวเมืองกลับคืน ครังกานู ให้เป็นทางที่จะคิดจกจกออกไปได้ภายใน ค่าย  
 เหตุนี้จึงตั้งตนจัดการภายในออกไป คือจัดการเมืองสงขลาเป็นต้น แลหัวเมืองทั้ง 7  
 คิดจกออกไป คิดว่าจะจัดหัวเมืองข้างนอกย้อนเข้ามาหาภายใน หรือจะเอะอะเกรียวกราว  
 จัดใหม่ตลอดกันในคราวเดียว

7. ความดำริที่จะจัดการในหัวเมืองแขกทั้ง 7 คือไปนั้น

1. เห็นควรจะให้คงเป็น 7 หัวเมือง คงเป็นอยู่บัดนี้

2. จะให้ชาหลวงไทยประจำตรวจตราคอยบังคับบัญชาการในหัวเมืองแขก  
 ทั้ง 7 กองหนึ่ง

3. การบังคับบัญชาในพื้นที่เมืองจะให้ผู้ว่าราชการเมืองคงมีอำนาจที่จะ  
 บังคับบัญชารักษารักษาการตามธรรมเนียมบ้านเมืองที่มีอยู่ ที่ชาหลวง  
 เห็นชอบด้วย

4. ให้ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาแลตัดสินด้วยความตาม  
 กฎหมายประเพณี เว้นไว้แต่ความซึ่งโทษถึงประหารชีวิต หรือรับทรัพย์  
 สมบัติแลความอุทธรณ์ต้องส่งมาพิจารณา ณ ที่ศาลชาหลวง ส่วน  
 คำพิพากษาโทษประหารชีวิตและโทษรับทรัพย์ ชาหลวงต้องส่งเข้า  
 มาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อนเหมือนกับเมืองชั้นใน

5. ส่วนภาษีอากรนั้นให้ผู้ว่าราชการเมืองคงเก็บตามเดิม แต่ให้มีส่วนลด



เป็นภาคหลวงพอที่จะใช้การข้าหลวงกำกับเมืองแขกทั้ง 7 นั้นแลเหลือ  
ส่งมาจ่ายราชการบาง

6. การที่ต้องเสียส่วยหรือผลประโยชน์อันใดต่อพระยาสงขลา หรือการที่  
พระยาสงขลาตั้งนายหมวคนายกองลงไปควบคุมผู้คนอันใดอยู่ในหัวเมือง  
แขกเหล่านั้นเป็นยกเลิกไปจัดการใหม่ แต่การควบคุมคนไทยซึ่งออกไป  
อยู่ในเมืองแขก ผู้ว่าราชการเมืองต้องพร้อมด้วยข้าหลวงเลือกสรร  
คนไทยเหล่านั้นตั้งเป็นกรรมการหัวหน้าคนไทยขึ้นไว้ในบ้านเมืองทำนอง  
กรรมการจีนให้มีมากน้อยตามส่วนคนไทยที่จะมี
7. การที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ ให้หัวเมืองแขกเหล่านั้นส่งต้นไม้เงินทอง  
เครื่องราชบรรณาการตามเคย ส่วนใบบอกราชการต่าง ๆ จะบอก  
ตรงเข้าเรื่องกรุงเทพฯ หรือจะบอกต่อข้าหลวง แต่จะบอกอย่างไร  
ก็ตามต้องให้ข้าหลวงทราบด้วยทุกคราว ส่วนท้องตราก็อย่างเดียวกัน
8. บรรดาการที่จะเกี่ยวกับคนในบังคับต่างประเทศประการใดต้องเป็น  
ธุระในหน้าที่ของข้าหลวงโดยเฉพาะ
9. ข้าหลวงกับหัวเมืองทั้ง 7 ให้ตั้งที่ว่าการเมืองสงขลาแห่งหนึ่ง ให้ตั้ง  
ที่หัวเมืองแขกแห่งหนึ่ง ให้หมั้นไปตรวจราชการ ถ้าประเพณีการบ้านเมือง  
เสื่อมเสียไม่ควรแก่ประโยชน์ราชการ หรือเดือดร้อนแก่พลเมือง  
ข้าหลวงมีอำนาจที่จะชักเตือนผู้ว่าราชการเมืองแก้ไขให้เรียบร้อย  
ว่าโดยสรุปการที่จะจัดในชั้นต้น เป็นดังนี้

8. เมื่อได้จัดวางการขึ้นเป็นดังนี้ ใดความแล้ว การที่จะจัดต่อไปในหัวเมือง  
แขกว่าโดยย่อเป็น 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ห้ามบำรุงให้เกิดผลประโยชน์ในการค้าขาย เพาะปลูกแล  
การทำเหมืองแร่ให้เจริญยิ่งขึ้นกว่าทุกวันนี้ ผลประโยชน์ซึ่งจะได้เพิ่มเติมขึ้นด้วยความ  
ทะนุบำรุงคงต้องให้ผลประโยชน์ใช้ในการบ้านเมือง เจือจานเจ้าเมือง กรมการตาม

สมควรบ้างเป็นภาคหลวงสำหรับใช้สอยบ้าง ประมาณภาคหลวงไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของ  
ผลประโยชน์ที่จะพึงได้

ประการที่ 2 กฎหมายและขนบธรรมเนียมแบบแผนอย่างใด ๆ ซึ่งจะโคจกให้  
การเจริญขึ้นในเมืองขึ้นใน จะจกอย่างใด ขยายค่อออกไปในเมืองเหล่านั้นเมืองใด  
ต้องจัดไปโดยลำดับด้วย ความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปกครองหัวเมืองเหล่านี้ ให้  
เหมือนกับหัวเมืองขึ้นใน เป็นแต่จะจกให้คอบเป็นไปโดยลำดับไม่ต้องรื้อแย่ง แบบแผน  
เก่าโดยรุนแรงให้เป็นที่ยอมรับแก่ผู้ว่าราชการเมืองประการใด

ประการที่ 3 ที่จะสมาคมแลชักชวนฝึกหัดผู้ว่าราชการเมืองที่ให้สนิทสนมอาศัย  
ด้วยการที่ให้นั้นไปมา เฝ้าแทนก็ หรือที่ชักจูงให้เล่าเรียนภาษาเรียนหนังสือ แลศึกษา  
ขนบธรรมเนียมหรือด้วยการสมาคม ข้าราชการไทยก็ โดยความมุ่งหมายในการค่อไปที่จะ  
เพาะปลูกคนที่รับราชการในพื้นบ้านพื้นเมือง ถึงว่าเป็นแขกต่างศาสนาให้มีความเข้าใจ  
แลอาศัยเป็นไทยเช่นข้าราชการทั้งปวง

ใจความมุ่งหมายที่จะจัดการเมืองแขกทั้ง 7 ขึ้นแจ้งมาโดยสังเขปพอให้เข้าใจ  
การที่จะจกให้เป็นทั้งความมุ่งหมายเช่นนี้ ประมาณดูเหมือนไม่เป็นการยากอันใด เพราะ  
หัวเมืองแขกเหล่านี้มีไทยเป็นพลเมืองมาก ถึงพวกแขกที่จะจกจนผู้ว่าราชการเมืองที่  
เป็นแขกก็มักรู้ภาษาไทย มีอาศัยยกล้อมหาหนองไทยโดยมาก การที่จะพูดจาด้วยการใด  
เป็นที่เข้าใจกัน เชื้อพียง่ายกว่าหัวเมืองที่อยู่ข้างนอก อีกประการหนึ่ง การที่จะออกไป  
จกครั้งนี้มิใช่การที่จะไปปราบปราม ให้ผู้หนึ่งผู้ใดโคความเคืองครุ่นว่าที่ทำการที่จะไป  
จกเปลี่ยนแปลงอย่างใดเป็นการมีแต่ให้ความดีแก่ผู้ว่าราชการ ราษฎร ในเมืองยิ่งขึ้น  
ที่สุด จนการที่คิดอ่านแต่งเอาแต่ประโยชน์เป็นภาคหลวง เมื่อลิกก็มิเป็นการเอา  
เปรียบกว่าทุกวันนี้ เพราะเลิกส่วนที่ต้องเสียแก่พระยาสงขลาภิให้เสมออย่ามาเท่านั้น  
ว่าอย่างต่ำการที่ต้องเสียเงินทองก็เพียงเสมออยู่ทุกวันนี้ ถ้าหากชาวหลวงผู้ไปจัดการ  
มีอาศัยยเอื้อเพื่อเอาใจใส่ต่อการที่จะจกโดยมั่นคง และรู้จักเอาใจสั่งสอน ผู้ว่าราชการ  
กรมการคงจะจัดการสำเร็จตลอดไปโคความนิยมของเจ้าเมืองกรมการและราษฎร  
พลเมืองให้แลเห็นผลที่ดีขึ้นโคโดยเร็ว

9. การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลือกสรรให้พระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงออกไปหัวเมืองแขกทั้ง 7 เพราะทรงพระราชดำริเห็นว่า พระเสนีพิทักษ์มีอายุ และไต่คุณเคยราชการหัวเมืองแขกมลายูมาก่อน ทั้งพินิจอาศัยและความสามารถทรงดำริเห็นว่าพอจะสนองพระเดชพระคุณในราชการหัวเมืองแขกทั้ง 7 เรียบร้อยได้ จึงพระบรมราชประสงค์ว่าโดยย่อ คือ พระราชประสงค์จะให้พระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงคนแรกออกไป ทำการจกหัวเมืองทั้ง 7 แต่ไม่ได้แจ้งพระราชประสงค์และตำแหน่งหน้าที่ของพระเสนีพิทักษ์ ปรากฏในทางราชการไปทีแรกนั้น อาศัยเพราะเหตุ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพราะธรรมเนียมที่จักการเปลี่ยนแปลงอันใด มักทำให้คนทั้งปวงสงสัยเข้าใจผิดไปกว่าการที่จะเป็นจริง และเลื่องลืออื้อฉาวไปต่าง ๆ กิจการที่เลื่องลือเพราะความเข้าใจผิดของคนทั้งหลายบางทีจะทำให้เกิดความหวาดหวั่นพรันใจในหัวเมืองเหล่านั้นหรือเป็นที่คั่นหน่วงออกไปจนหัวเมืองของอังกฤษ ถ้าเป็นเช่นนั้นถึงจะมากน้อยเพียงใดก็ล้วนแต่เป็นเครื่องที่จะให้ราคาอุชัคของการที่จะจกเป็นหาประโยชน์มิได้ จึงไม่ควรให้มีกิตติศัพท์เลื่องลืออื้อฉาวขึ้นอย่างใด

ประการที่ 2 เพราะเมืองสงขลาเวลานั้นจะลงมือจัดการยังไม่ทันที่จะเดินไปได้สักกี่มากนัก การที่จะจกจะต้องจกเมืองสงขลาหน้าหัวเมืองแขกทั้ง 7 ได้เสียมาแล้ว ถ้าจะรีบเอะอะจกหัวเมืองแขกขึ้นด้วยโดยทันที เกรงจะเป็นการหนักแก่ผู้จกทั้งสองฝ่ายจะชวยอุคหนุนคิดต่อกันไม่ใคร่สะดวก ด้วยเหตุนี้ท้องตราตามทางราชการจึงเป็นแต่คำสั่งให้พระเสนีพิทักษ์เป็นข้าหลวงพิเศษลงไปไต่สวน การที่ตั้งค้างอยู่แต่บางเรื่องโดยหวังจะให้เป็นโอกาสแก่พระเสนีพิทักษ์ไต่ตรวจตรา รู้เห็นการในนานเมือง แลคุ้นเคยกับผู้คนในที่ที่จะตั้งตนจัดการเปลี่ยนแปลงในหัวเมืองทั้ง 7 นี้

10. เมื่อพระเสนีพิทักษ์ลงไปถึงหัวเมืองแขกทั้ง 7 เจ้าเมืองเหล่านั้นโดยมากคงจะพากันร้องขอความอนุเคราะห์เพื่อจะให้พ้นจากอำนาจเมืองสงขลา แลขอขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ คำร้องเช่นนี้จะมีก็ตาม หรือไม่มีก็ตาม เมื่อพระเสนีพิทักษ์ได้ลงไปถึงท้องที่



ให้ถือเป็นโอกาสที่จะไต่ถามการที่เป็นอยู่ในบ้านเมือง และความเดือดร้อนขัดข้องของ  
 ผู้ว่าราชการหัวเมืองเหล่านี้มีอยู่อย่างใด ๆ แล้วรับเอาเป็นธุระโดยส่วนตัวที่จะเรียบเรียง  
 รายงานมอเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อจะไต่ทรงพระราชดำริให้จัดการแก้ไขให้ดีขึ้น  
 ประการใด

11. ในการที่ได้โอกาสและคบค้าสมาคมไต่ถามต่อผู้ว่าราชการหัวเมืองเหล่านี้  
 ตามที่ได้ความในข้อก่อนนั้น ควรที่พระเสนิตพิทักษ์จะอธิบายชี้แจงประโยชน์ในทางที่จะจัด  
 การบ้านเมืองใหม่ซึ่งเกิดความนิยมของผู้ว่าราชการกรมการเหล่านี้ ให้มีข้อชาหลวงเสมอ  
 ทำทางไว้เผื่อการที่จะจัด ถ้ายิ่งคิดจนถึงให้ผู้ว่าราชการเมืองเหล่านี้มีใบบอกเข้ามาขอ  
 ชาหลวงกรมการเหล่านี้ลงไปช่วยแนะนำราชการบ้านเมืองใดเป็นการดี เพราะถ้าอาศัย  
 เหตุให้เป็นไต่ควยความนิยมของผู้ว่าราชการเมืองเช่นนั้นแล้วการที่จะวางก็จะเรียบร้อย  
 ไต่โดยง่ายเพราะปึกประทุษหรือความจำใจทาง ๆ ไต่สนิท

12. แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพระเสนิตพิทักษ์ไต่ตรวจการบ้านเมืองตลอดแลไต่รับ  
 รายงานของพระเสนิตพิทักษ์ตรวจจัดการเป็นที่เรียบร้อยแก่ผู้ว่าราชการเมืองแขก  
 7 หัวเมืองแล้ว จะไต่มีท้องตรา ทั้งพระเสนิตพิทักษ์เป็นชาหลวงกำกับต่อไปที่เดียว  
 ควบเหตุนี้ทั้งแต่พระเสนิตพิทักษ์ลงไปถึง ควรตั้งหน้าสืบสวนราชการในพื้นที่บ้านเมือง  
 แลคิรจัญญ์คนที่สำคัญ ๆ ในบ้านเมือง ตรีเตรียมความรู้เห็นและความสามารถในตัว  
 ไม่นานที่ชาหลวงกำกับหัวเมืองแขกไว้ เมื่อไต่รับท้องตรานั้นเมื่อใด จะไต่จัดการตลอดไป

13. การที่จะสืบสวนเอาความรู้เห็นในชั้นต้น เมื่อพระเสนิตพิทักษ์ไต่ลงไปถึง  
 หัวเมืองแขกทั้ง 7 แล้วต้องตั้งใจสืบสวนการในพื้นที่เมือง คือในการปฏิบัติประเพณีในวิธี  
 การปกครอง วิธีการเก็บผลประโยชน์และการที่เกี่ยวข้องกับเมืองสงขลา แลคิรจัญญ์  
 ความของราษฎร ตลอดจนความดีความชั่วที่มีอยู่ในเจ้าเมืองกรมการและธรรมเนียม  
 บ้านเมืองใหญ่โดยละเอียด และควรทำรายงานความรู้เห็น ทั้งนี้บอกส่งเข้ามาเป็น  
 ไปรเวทควย

14. การที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการที่จะคบค้าสมาคมกับเจ้าเมืองกรมการ แลพวกที่เป็นหัวหน้าในราษฎรคือ พ่อค้าจีนเป็นต้น ควรตั้งใจคบค้าสมาคมให้คุ้นเคย ชอบพอไว้ตั้งแต่แรก เพราะจะเป็นกำลังไค้มาก

15. การหัวเมืองแขกทั้ง 7 นี้ถึงจะจัดอย่างไร ๆ คงอยู่ในท้องอาศัยเมือง สงขลา เพราะเมืองสงขลาเป็นเมืองใหญ่แลเป็นหัวเมืองไทยซึ่งอยู่ใกล้ซีกทิศต่อกัน เวลานี้พระวิจิตรวรสาสน์เป็นข้าหลวงตั้งจัดการอยู่ที่เมืองสงขลา ถ้าพระเสนีพิทักษ์ รัเห็นการในหัวเมืองแขก หรือจะคิดอ่านจัดการประการใด หรือมีความชักชวนจะขอ ความออกหนุนประการใด ควรพูดจากับพระวิจิตรวรสาสน์ให้เข้าใจกัน แต่การที่จะบอก ขอราชการ ให้พระเสนีพิทักษ์มีใบบอกทรงเข้ามากรุงเทพฯ แตราชการอย่างไคซึ่ง สมควรจะให้พระวิจิตรวรสาสน์รู้เห็นไว้ด้วยก็ให้บอกให้พระวิจิตรวรสาสน์ทราบด้วย ทุกคราว

16. อนึ่งการที่ออกไปในหัวเมืองแขกครั้งนี้ ควรจะระวังปากเสียงอย่างหนึ่ง คือในการที่จะกล่าวคำครหาติเตียนพระยาวิเชียรคีรี หรือกรมการเมืองสงขลา ต่อพวก แขก ถ้อยคำเหล่านี้ควรตั้งใจเว้น แลอย่ากล่าวโดยไม่จำเป็นเพราะบางทีจะทำให้พวก แขกเกิดความคิดหมิ่นประมาทตำแหน่งผู้ว่าราชการและกรมการเมืองสงขลา (อันจะมี ในภายหลัง) ไค

คำสั่งนี้จะไครับพระราชทานให้พระเสนีพิทักษ์อ่านทราบเกล้าฯ ก่อนที่จะไป แตตนฉบับจะเก็บไว้ที่ศาลาลูกขุน.

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ข้าพระพุทธเจ้า คำรงราชานุภาพ ขอเคชะ  
เสนายศกระทรวงมหาดไทย

ที่มา : กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/ 27  
เรื่องผลประโยชน์เมืองหนองจิกและเมืองแขก 7 เมือง

## ภาคผนวก

"พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114"

### พระราชดำริ

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คำริห์เหนือเกล้าฯ ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชดำริถึงการทำนุบำรุงไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้อยู่เย็นเป็นสุขสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน ทรงพระราชดำริเห็นว่า "การพิจารณาแลพิพากษาข้อบังคับคดีราษฎรตามหัวเมืองทั้งปวงยังเป็นการช้า แลเป็นเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะพระราชกำหนดกฎหมายสำหรับศาล ซึ่งได้ตั้งมาแต่เดิมเป็นประเพณีเก่าเกินกว่าความต้องการแลความเจริญของบ้านเมืองในปัจจุบันนี้อยู่เป็นอันมาก

เพราะเหตุนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระธรรมนูญศาลหัวเมืองไว้ ก่อไปนี้

### หมวด 1

ว่าด้วยนามแลกำหนดใช้ พ.ร.บ.นี้

- ม. 1. พ.ร.บ.นี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติจัดศาลหัวเมือง ร.ศ. 114"
- ม. 2. พ.ร.บ.นี้จะควรใช้ในหัวเมืองมณฑลใดตั้งแต่เมื่อใด จะได้โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษา แลให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีสารตราพระราชสีห์บังคับออกไปยังหัวเมืองมณฑลนั้น ๆ มณฑลใดที่ยังไม่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ใช้ พ.ร.บ.นี้ก็ต้องปฏิบัติไปตามเดิมทุกประการ
- ม. 3. พระราชกำหนดกฎหมายซึ่งได้มีมาแต่ก่อนบทใดข้อความขัดขวางต่อพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิกบทนั้น ๆ เสียแต่วันที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้สืบไป

หมวด 2

ว่าด้วยศาล

- ม. 4 นอกจากศาลใหญ่ในกรุงเทพ และศาลพิเศษซึ่งโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้น  
"เฉพาะแก่ พ.ร.บ. หรือราชการอย่างใดนั้น ให้มีศาลสำหรับพิจารณา  
คดีตามหัวเมืองเป็น 3 ชั้น โดยลำดับกันดังนี้ คือ
1. ศาลมณฑล
  2. ศาลเมือง
  3. ศาลแขวง
- ม. 5 ศาลทั้ง 3 ชั้นนี้ จะควรตั้งในที่ใดใด ให้ข้าหลวงเทศา พิเคราะห์ดูตาม  
สมควรแก่ราชการแล้ว มีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล เมื่อได้รับพระราช  
ทานพระบรมราชานุญาตแล้วได้ประกาศแก่มหาชนให้ทราบแล้ว ก็ให้ตั้งได้
- ม. 6 ข้าหลวงเทศา เห็นจำเป็นจะต้องตั้งศาลพิเศษขึ้น ในมณฑลที่ตำบลใด  
เป็นครั้งแรกเป็นคราวเพื่อประโยชน์ในคดีรายหนึ่งรายใด ก็ให้มีคำสั่งให้ตั้ง  
ได้เป็นครั้งแรกเป็นคราว แต่ศาลพิเศษที่ทั้งนั้นต้องจัดให้ถูกแบบแผนศาลที่ได้  
ว่าไว้ใน พ.ร.บ. นี้ และให้ศาลพิเศษนั้นมีอำนาจยิ่งกว่าอำนาจศาลเมือง  
ไม่ได้
- ม. 7 ศาลมณฑลต้องมีผู้พิพากษาประจำตำแหน่งคณะ 1 คือ อธิบดีผู้พิพากษาศาล  
มณฑล 1 กับผู้พิพากษาอื่นอีกรวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 5 นาย จึงจะเป็น  
องค์คณะ ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีได้เต็มอำนาจศาล ศาลเมืองก็ต้องมี  
ผู้พิพากษาคณะหนึ่งคือ อธิบดีผู้พิพากษา ศาลเมือง กับผู้พิพากษาศาลอื่น  
รวมกันไม่ต่ำกว่า 3 นาย จึงจะเป็นคณะ แลพิจารณาพิพากษาคดีได้เต็ม  
อำนาจศาลเมือง แต่ศาลแขวงนั้นมีตำแหน่งผู้พิพากษาแต่ศาลละนายหนึ่ง
- ม. 8 ศาลมณฑล บังคับคดีตามอำนาจศาลได้ตลอดเขตมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งตั้ง  
ศาลนั้น

ศาลเมือง บังคับคดีตามอำนาจได้แต่ในเขตเมืองที่ทั้งศาล แลศาลแขวง บังคับคดีตามอำนาจได้แต่ในท้องที่ซึ่งผู้บัญชาการเมือง (คือข้าหลวงเทศา หรือผู้ว่าราชการเมือง เมื่อได้รับอนุมัติของข้าหลวงเทศา) จะกำหนด แขวงให้ว่ากล่าวมาน้อยเท่าใด

- ม. 9 ในท้องที่ซึ่งศาลใดได้บังคับคดีอยู่โดยอำนาจนั้น จะพิจารณาแลพิพากษาคดี อยู่ในท้องที่ตำบลเดียว หรือจะย้ายที่ไปตำบลอื่นเพื่อให้สะดวกในการ พิจารณา แลสืบสวนพิพากษาคดี หรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เพื่อผู้บัญชาการเมืองเห็นสมควรหรือผู้พิพากษาเห็นสมควร โดยอนุมัติของ ผู้บัญชาการเมืองแล้ว ก็ย้ายที่ศาลไปได้

### หมวดที่ 3

#### ว่าด้วยผู้พิพากษา

- ม. 10 ผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาแลพิพากษาคดีตามหัวเมืองมีตำแหน่งโดยลำดับ กันเป็น 3 ชั้น คือ

1. ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 ถือศักดินา 3,000 ไร่
2. ผู้พิพากษาชั้นที่ 2 ถือศักดินา 2,000 ไร่
3. ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 ถือศักดินา 1,000 ไร่

- ม. 11 การที่จะตั้งหรือจะเลื่อนจะเปลี่ยนผู้พิพากษตามหัวเมืองนี้ เป็นหน้าที่ของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม จะทูลนำขึ้นกราบบังคมทูล แลรับพระบรมราช โองการไปจัดการนั้น ในการที่เกี่ยวข้องแก่ตั้งหรือเลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษา ตามหัวเมือง ซึ่งข้าหลวงเทศาจะต้องชี้แจงประการใด ให้มีใบบอกเข้า มายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

ม. 12 ผู้พิพากษาชั้นที่ 3 มีอำนาจดังนี้คือ

- ข้อ 1 ที่จะออกหมายหรือสั่งให้จับผู้ต้องหาในคดีมีโทษหลวง
- ข้อ 2 ที่จะไต่สวนแลบังคับส่งตัวจำเลยไปต่างประเทศตามสูตรนารายณ์
- ข้อ 3 ที่จะออกหมายหรือมีคำสั่งให้ค้นของกลางในคดีซึ่งมีโทษหลวง
- ข้อ 4 ที่จะออกหมายเรียกตัวจำเลยแลพยานในคดีซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาได้
- ข้อ 5 ที่จะไต่สวนคดีมีโทษหลวง
- ข้อ 6 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีมีโทษหลวงชั้นละหุโทษซึ่งอาญาจำไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไหมไม่เกิน 50 บาท
- ข้อ 7 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 50 บาท

ม. 13 ผู้พิพากษาชั้นที่สองมีอำนาจดังนี้คือ

- ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่มีอยู่ในผู้พิพากษาชั้นที่ 3 นั้นก็ทำได้
- ข้อ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีมีโทษหลวงชั้นละหุโทษ เพียงอาญาจำไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไหมไม่เกิน 100 บาท หรือปรับจำคุกไม่เกิน 30 ปี
- ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาท

ม. 14 ผู้พิพากษาชั้นที่ 1 มีอำนาจดังนี้คือ

- ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่มีอยู่ในผู้พิพากษาชั้นที่สองก็ทำได้
- ข้อ 2 ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีมีโทษหลวงชั้นมัธยมโทษที่อาญาจำไม่เกิน 6 เดือน หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 200 บาท หรือโทษปรับจำคุกไม่เกิน 50 ปี

ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่งซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่ถึง  
200 บาท

- ม. 15 ผู้พิพากษาจะได้มีอำนาจที่ว่ามานี้แต่เมื่อไ้อยู่ในตำแหน่งไ้บังคับคดีใด ๆ  
หรือเมื่อไ้รับคำสั่งของผู้นุ้ชาการเมือง ให้พิจารณาแลพิพากษาคดีพิเศษ  
อย่างใดใด

#### หมวดที่ 4

##### ว่าด้วยอำนาจศาล

- ม. 16 ศาลแขวง มีอำนาจที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีเพียงเท่าอำนาจใน  
ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลนั้น
- ม. 17 ศาลเมือง มีอำนาจดังนี้ คือ
- ข้อ 1 บรรดาอำนาจที่มีในศาลแขวง
- ข้อ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความแพ่ง ซึ่งทุนทรัพย์ไม่เกิน 1000 บาท
- ข้อ 3 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีมีโทษหลวง ซึ่งรวมโทษเหล่านี้คือ
1. จำไม่เกิน 7 ปี
  2. เฆี่ยน
  3. ปรับไม่เกิน 1,000 บาท
- ม. 18 ศาลมณฑล มีอำนาจดังนี้คือ
- ข้อ 1 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาคดีทั้งปวงไ้ทุกบทกฎหมาย
- ข้อ 2 ที่จะพิจารณาแลพิพากษาความอุทธรณ์ศาลค่าในมณฑลนั้น
- ม. 19 คำพิพากษาคดีซึ่งโทษถึงประหารชีวิตอย่างหนึ่ง ถึงวิบัติสมบัติอย่างหนึ่ง  
นี้ เมื่อศาลไ้อ่านไ้รู้ความทั้งแล้วต้องบอกส่งคำพิพากษาเข้ามายัง เสนาบดี  
กระทรวงยุติธรรม ให้เข้าขึ้นทราบบังคมทูลก่อน ต่อไ้รับพระราชทานพระ  
บรมราชานุญาตแล้ว จึงจะกระทำคามคำพิพากษาไ้



- ม. 20 ดูความจะอุทธรณ์คำพิพากษาศาลคำ ให้อุทธรณ์ต่อศาลมณฑล ก่อนจะ  
อุทธรณ์คำพิพากษาศาลมณฑล จึงให้เข้ามาอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ณ  
สนามสถิตยยุติธรรมในกรุงเทพฯ

### หมวดที่ 5

#### ว่าด้วยธุรการในการศาลหัวเมือง

- ม. 21 ผู้พิพากษาซึ่งเป็นอธิบดีหรือเป็นประธานในศาลใด เป็นผู้รับผิดชอบที่จะ  
รักษาวรรคการในศาลนั้นให้เรียบร้อยถูกต้องตามแบบแผน และมีอำนาจ  
ที่จะบังคับบัญชาพนักงานในศาลได้ทุกตำแหน่ง แต่ในบรรดาธุรการทั้งปวง  
นี้ ผู้พิพากษาต้องกระทำแต่โดยที่ไต่ถามติของผู้บัญชาการ เมือง ซึ่งเป็นผู้  
รับผิดชอบในศาลธุรการทั่วไป
- ม. 22 อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑล เป็นหัวหน้าแห่งผู้พิพากษาศาลทั้งปวงในมณฑล  
นั้นโดยตำแหน่งและมีหน้าที่ในส่วนนี้คือ
- ข้อ 1 ที่จะตรวจตราตักเตือนให้การในศาลทั้งปวงเป็นไปโดยเรียบร้อย
  - ข้อ 2 เป็นที่หาหรือความชักข้องของผู้พิพากษาอื่น
  - ข้อ 3 ที่จะเรียกรายงานการคดีแลการศาลในมณฑลทั่วไป
  - ข้อ 4 ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บัญชาการ เมืองในการที่จะจัดแลรักษาการ  
ศาลทั้งปวงให้เรียบร้อย
  - ข้อ 5 ที่จะทำรายงานการคดีในมณฑลต่อกระทรวงยุติธรรม
- ม. 23 ถ้าผู้พิพากษาประจำศาลแห่งในศาลใดจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ด้วยเหตุ  
อย่างใด ผู้บัญชาการ เมืองหรืออธิบดีผู้พิพากษา เมื่อได้รับอนุมัติของผู้  
บัญชาการ เมืองแล้ว จะจัดให้ผู้อื่นใดทำการแทนไปชั่วคราวหนึ่งกว่าผู้ที่  
เป็นตำแหน่งจะกลับมาทำการได้ตามเดิม หรือถ้าเป็นตำแหน่งว่างกว่า  
เสนาคีกระทรวงยุติธรรมจะได้มีทราน้ำตั้งผู้หนึ่งผู้ใดให้เป็นแทนนั้นก็  
ได้ ผู้แทนย่อมมีอำนาจรับผิดชอบเสมอตำแหน่งที่แทนนั้น แต่การที่จะเลือกสรร

ผู้แทนเช่นนี้ ถ้าไม่จำเป็นจะต้องหาอย่างอื่น ควรให้ผู้พิพากษา ซึ่งมี  
ตำแหน่งชั้นเดียวกันหรือที่รองต่อกันโดยลำดับ ได้เป็นแทน

- ม. 24 บรรดาการที่จะลงอาญาตามคำพิพากษาศาลหัวเมือง ถ้าไม่จำเป็นจะต้อง  
ส่งผู้แพคดีไปที่อื่นแล้ว ให้ลงอาญาในจังหวัดเมืองที่ได้พิพากษาโทษนั้น
- ม. 25 ผู้บัญชาการ เมืองเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจที่  
จะตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดิน ฟ้องหากคดีมีโทษหลวงใน  
มณฑลเมืองนั้น ๆ ตามข้อพระราชบัญญัติความอาญา มีโทษหลวง ถ้าหากว่า  
มีคดีซึ่งจะต้องแต่งตั้งทนายแผ่นดินว่ากล่าวเกินกว่าพนักงานอัยการที่มีประจำ  
ตำแหน่ง หรือผู้บัญชาการเมืองจะเห็นสมควรโดยเหตุอย่างอื่น จะตั้งทนาย  
แผ่นดินเพิ่มเติมขึ้น ว่าความเฉพาะเรื่องหรือชั่วคราวครั้งชั่วคราวหนึ่ง โดยจะ  
ยังไม่ได้รับอนุญาตของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมก็ได้
- ม. 26 ถ้าคดีมีโทษหลวงมาถึงศาลโคหรือเกิดขึ้นในท้องที่ของศาลโค ซึ่งไม่มี  
พนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการไม่ได้มาศาล ถ้าไม่มีโจทก์จะว่า  
คดีนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรรมการแขวงในท้องที่นั้น เป็นทนายแผ่นดิน  
ว่าความในเรื่องนั้นก็ได้

#### หมวด 6

##### ว่าด้วยการ เปรียบเทียบความ

- ม. 27 ความแพ่งและความวิวาทเล็กน้อย กำหนดโดยทุนทรัพย์ หรือเบี้ยปรับไหม  
ไม่เกิน 10 บาท และเป็นความซึ่งไม่มีโทษหลวง เหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลโค  
หรือตำบลใดอยู่ในตำบลโค ถ้าโจทก์มาร้องฟ้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันตำบล  
นั้นมีอำนาจที่จะเรียกตัวจำเลยแลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วทอ  
กันตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลได้

- ม. 28 ความซนิกที่ให้อำนาจในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบลเปรียบเทียบ ไม่อาจลงได้ก็ตาม หรือเป็นคดีซึ่งทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมแก่ 10 บาท ขึ้นไปจน 20 บาท อันพันอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เป็นที่ยุติแล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวง มีอำนาจที่จะเรียกคู่ความแลพยานมาไต่ถาม แลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกัน ตามสมควรได้
- ม. 29 ในการเปรียบเทียบนี้ ถ้าโจทก์จำเลยยอมกันตามค่าเปรียบเทียบ ให้ความ นั้นเป็นแล้วแก่กัน โจทก์หรือจำเลยจะเอาคดีเรื่องนั้นไปร้องฟ้องยัง โรงศาลต่อไปอีกไม่ได้ ถ้าหากว่าโจทก์หรือจำเลยไม่ยอมความค่า เปรียบเทียบ ก็ให้กำนันนายแขวงบอกโจทก์จำเลยให้ไปร้องฟ้องว่ากล่าว กันตามโรงศาล
- ม. 30 ถ้าโจทก์จำเลยยอมตามค่าเปรียบเทียบแล้ว แลภายหลังฝ่ายใดไม่กระทำ ตามยอมนั้นให้กำนัน นายแขวง ขออำนาจศาลแขวงซึ่งได้บังคับคดีท้องที่ ตำบลนั้น บังคับคู่ความฝ่ายนั้นให้กระทำตามยอมนั้นได้ทุกประการ
- ม. 31 ศาลหัวเมือง มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบบรรดาคดี ซึ่งไม่มีโทษหลวง แล อยู่ในอำนาจแห่งศาลนั้น ๆ ให้แล้วต่อกันตามสมควรได้ทุกชั้นในกระบวนการ พิจารณา ถ้าคู่ความยินยอมให้ค่าเปรียบเทียบก็ให้เป็นที่ยุติแล้วต่อกันได้ ในชั้นนั้น ถ้าไม่ยินยอมก็ให้ศาลพิจารณาต่อไปให้สำเร็จเด็ดขาดตาม ลักษณะพิจารณาในคดีนั้นนั้น

#### หมวด 7

##### ว่าด้วยพนักงานจัดการรักษาพระราชบัญญัติ

- ม. 32 ให้กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล เป็น พนักงานรักษาแลจัดการให้สำเร็จตามความใน พ.ร.บ.นี้ ตามหน้าที่ของ กระทรวงนั้น ๆ ทุกประการ

ที่มา ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ย.8/4 พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114.

## ภาคผนวก

ข้อบังคับสำหรับศาลเมืองแขก 7 หัวเมือง ร.ศ. 116

ในเวลานี้ราชการ เมืองแขกโจรผู้ร้ายคอยสงบเงียบราษฎรทั้งท้าวมาหากิน เป็นผาสุกขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ทั้งนี้ก็โดยพระมหากษัตริย์คุณและพระบรมเชษฐาภาพ ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรุงสยาม กับทั้งความอุตสาหและความจงรักภักดี ท่อไต่ฝ่าละอองธุลีพระบาทของข้าหลวงและพระยาเจ้าเมืองซึ่งปกครองรักษา ราชการบ้านเมืองนั้น ๆ ทั้งใจสนองพระเดชพระคุณโดยแข็งแรงราชการจึงเป็นที่ เรียบร้อยขึ้นกว่าแต่ก่อน

แต่การพิพากษารรตคดียของราษฎรยังไม่เป็นแบบแผนก้าวก่ายกันอยู่มาก ความบางเรื่องฟ้องที่ศาลเมือง บางเรื่องฟ้องศาลข้าหลวงไม่มีกำหนดคดีขึ้นเป็น แน่นนอนว่าความรูปใคควรฟ้องศาลเมือง ความรูปใคควรฟ้องศาลข้าหลวง อีกประการหนึ่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในนานเมืองบางเรื่องก็ใช้พระราชกำหนดกฎหมาย กรุงเทพา บางเรื่องใช้ตามทางศาสนาธรรมเนียมแขก เป็นการยากลำบากแก่ผู้ พิพากษาศาลการ แลยากแก่ผู้ทอ้งคดีเป็นอันมาก สมควรจะคิดแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าที่ เป็นมาแล้ว จึงขอออกคำสั่งเป็นข้อ ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ ให้ข้าหลวงแลผู้ว่า ราชการเมืองกรมการประพฤติให้ถูกต้องทุกข้อทุกอย่าง

1. บรรดาหัวเมืองแขกทั้ง 7 คือ 1 เมืองตานี 2 เมืองญะริง 3 เมืองหนองจิก 4 เมืองยูลา 5 เมืองรามัญ 6 เมืองสาบบุรี 7 เมืองระแงะ ให้มีศาลเมืองศาลหนึ่ง ถ้าเมืองใคอาณาเขตกว้างขวาง ก็ให้มีศาลอำเภอมีกศาล หนึ่งหรือสองศาล แต่ที่ที่จะตั้งศาลเมืองแลศาลอำเภอนี้ ให้พระยาเจ้าเมืองพร้อม ก้วยความเห็นชอบของข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกที่ที่เป็นท่ามกลางประชุมชนปลูก สร้างขึ้นตามสมควร แลให้มีกำหนดเวลาเปิดศาล ปิดศาลเป็นธรรมเนียมห้ามมิให้ ชวาระความในที่อื่นเป็นอันขาดเว้นไว้แต่จะไคอนุญาตเป็นการพิเศษเป็นครั้งเป็น คราวเท่านั้น

2. ให้ข้าหลวงพร้อมด้วยพระยาเจ้าเมืองเลือกผู้สมควรจะเป็น ไทยฤาจีน แซกก็ตาม เป็นผู้พิพากษาศาลการเพียง 3 นาย เมื่อจะตัดสินเค็ดซากทองลงชื่อ ไม่ต่ำกว่า 2 นาย ครบ 7 วันให้ศาลทํารายงานยื่นพระยาเจ้าเมืองครั้งหนึ่ง เมื่อ คดีเรื่องโคศาลชักข้อให้หน้าความหาหรือเจ้าเมือง ถ้าเจ้าเมืองจะสั่งเสียไปไม่ ทลอก ก็ให้นำมาหาหรือข้าหลวงประจำเมืองตามทางราชการ

3. ถ้าโจทก์จำเลยไม่พอใจในคำตัดสินศาลเมืองก็ให้ยื่นฟ้องอุทธรณ์ต่อ ศาลเมืองเป็นลำดับ เพื่อศาลเมืองจะไต่ส่งฟ้องอุทธรณ์กับถ้อยคำสำนวนในคดี เรื่องนั้นมายังศาลมณฑลเมืองสงขลา ตามพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่งคดี 115 เว้นไว้แต่ความศาลอำเภอก่อน ถ้าโจทก์จำเลยไม่พอใจในคำตัดสินของนายอำเภอ ก็ ให้มาว่ากันที่ศาลกลางเมืองก่อน ต่อไม่ตกลงที่ศาลเมืองแล้วจึงจะอุทธรณ์ที่ศาล มณฑลได้

4. โดยที่ในเวลาที่กำลังที่จะจักจะทําในเรื่องศาลเพื่อว่าบางที่ตุลาการ ศาลแขวงศาลเมืองหรือเจ้าเมืองจะชักข้อในทางความ ข้าหลวงเทศาภิบาลจึงทั้ง ให้ข้าหลวงซึ่งประจำอยู่ในเมืองนั้นเป็นผู้แนะนำผู้ว่าราชการเมืองแลฝึกสอนตุลาการ เพื่อให้การศาลเรียบร้อยตลอดไป เพราะฉะนั้นถ้าข้าหลวงจะแนะนำในการจักศาล หรือวิธีพิจารณาประการใดก็ดี ให้เจ้าเมืองและผู้พิพากษาศาลการทําตามคำแนะนำ ความที่ขอบด้วยราชการจงทุกประการ

5. การที่ข้าหลวงจะแนะนำผู้ว่าราชการเมือง หรือผู้พิพากษาศาลการ ในศาลเมืองห้ามมิให้สั่งเสียและแนะนำท่อน้ำลูกความแลที่ประชุมชนมาก ๆ ให้ เสียอำนาจศาลเป็นอันขาด ให้ชี้แจงแลแนะนำกันเป็นการลับเจียม ๆ

6. ในเวลาเมื่อศาลเปิดระความให้ข้าหลวงประจำนั้นไปตรวจตรา และฟังดูในวิธีพิจารณา ถ้าเห็นเป็นการผิดด้วยทางยุติธรรมแลพระราชกำหนด กฎหมาย ให้ข้าหลวงจกจำไว้ในใจ เมื่อเวลาเลิกศาลแล้วให้ชี้แจงแลแนะนำในทาง ที่ถูกต้องให้ตุลาการศาลเข้าใจโดยแจ่มแจ้ง แต่ห้ามไม่ให้ทักท้วงขึ้นในเวลาพิจารณา

ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 5

7. บรรดาหัวเมืองแซกทั้ง 7 หัวเมือง ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ แต่ถ้านักคิดระหว่างแซกทอแซกด้วยกันกล่าวหาถึงกันด้วยความมรรฎกฤาสน์สมรส ด้วเมียนเกี่ยวของแก่ทางศาสนาแซก ศาลจะตัดสินตามธรรมเนียมแซกก็ได้ แต่ก่อนจะตัดสินศาลต้องนำคำตัดสินเสนอต่อผู้ว่าราชการเมือง ให้ผู้ว่าราชการเมืองหาหรือข้าหลวงประจำเมืองเพื่อไต่วินิจัยอีกครั้งหนึ่งก่อน (ในข้อที่จะขอแบบจากเมืองไทยมาตรวจก่อน) เว้นไว้แต่ความมโนสำเร่ ซึ่งกล่าวหาถึงกันด้วยเหตุที่ผิดไม่เกิน 20 บาท ศาลจะตัดสินตามกฎหมายแซกโดยไม่ต้องเรียงคำตัดสินเสนอข้าหลวงตาเจ้าเมืองก็ได้แต่ต้องให้ลงชื่อผู้พิพากษาตั้งแต่ 2 นายขึ้นไป คดีอันนั้นจึงจะเป็นอันสำเร็จเด็ดขาดได้ ถ้าเป็นความอาชญามิโทษหลวงถึงมาครว่า จะเกี่ยวข้องกับศาสนาแซกด้วยประการใด ๆ ก็ดี ศาลต้องชำระแลใช้พระราชกำหนดกฎหมายกรุงเทพฯ แลต้องเรียงคำตัดสินให้ข้าหลวงเจ้าเมืองตรวจเสียก่อนจนทุกเรื่อง

8. คำธรรมเนียมศาลถึงว่าจะตัดสินตามธรรมเนียมแซก ถ้าตัดสินตามกฎหมายกรุงเทพฯ ให้คงเรียกตามพระราชบัญญัติพิจารณาความแพ่งศก 115

9. ทุก ๆ เมืองให้มีตารางสำหรับคุมขังนักโทษแห่งหนึ่ง ให้ข้าหลวงแลเจ้าเมืองคอยตรวจตราความส่อคในตารางแลอาหารกินจงเนื่อง ๆ นักโทษคนใดที่ศาลตัดสินลงโทษแล้วเวลาเมื่อครบกำหนดโทษจะปล่อยให้ศาลทำใบสั่งปล่อยถึงนายผู้คุมลงชื่อตุลาการตั้งแต่ 2 นายขึ้นไปแล้วนำใบสั่งนั้นไปขอลายเซ็นข้าหลวงเจ้าเมืองอีกชั้นหนึ่งจึงจะปล่อยได้

10. ถ้าราษฎรจะฟ้องกล่าวโทษศรวีวันกรมการด้วยคดีใด ๆ ก็ดี ให้ศาลเมืองรับไว้ แล้วนำมาหาหรือผู้ว่าราชการเมืองแลข้าหลวงประจำ เพื่อไต่รับคำสั่งก่อนศาลจึงจะพิจารณาได้

ข้อบังคับนี้ตั้งขึ้นไว้แต่วันที่ เดือน ร.ศ. 116

ที่มา ก.จ.ช. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 1.3/4 ข้อบังคับศาลหัวเมืองแซก

7 หัวเมือง (6 ก.พ. - 1 มีค. 116)

## ภาคผนวก

"กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120"

พระเจ้าอยู่หัวฯ เสด็จทรงทอดพระเนตรราชธานีฯ เสด็จทรงทอดพระเนตร  
มหาไถยวัดพระราชนิเวศน์ฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชกิจจานุเบกษา  
ด้วยเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชกิจจานุเบกษา ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ทั้ง 7 คือ เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาย เมืองยะลา เมือง  
รามัน เมืองระแงะ ในมณฑลนครศรีธรรมราชนั้น ยังเป็นการก้าวก่ายอยู่หลาย  
ประการ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เห็นว่า สมควรที่จะจัดการวางแบบแผนวิธีปกครองแล  
วางตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตามสมควรแก่กาลสมัย เพื่อจะ  
ให้ราชการบ้านเมืองในหัวเมืองเหล่านั้น เป็นไปโดยสะดวกดี แลทั้งจะให้เป็น  
ความสุขสำราญแก่พระยาเมืองและศรีทวันกรมการ อาณาประชาราษฎร์ทั่วไป  
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ไว้  
ดังต่อไปนี้

### ว่าด้วยการปกครองเมือง

ข้อ 1 เมืองเจ็ดเมืองคือ เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง  
เมืองสายบุรี เมืองยะลา เมืองรามัน เมืองระแงะ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้เป็นเมือง 7 เมืองอยู่ตามเดิม แลให้พระยาเมือง เป็นผู้รักษาราชการบ้านเมือง  
ทางพระเนตรพระกรรณ ให้เป็นการเรียบร้อยตามระเบียบแบบแผน ดังจะกล่าว  
ต่อไปนี้ในกรณีนี้

ข้อ 2 ให้การบังคับบัญชาการเมืองนั้น ให้มีกองบัญชาการเมือง คือ  
พระยาเมือง หัวหน้า 1 ปลัดเมือง ยกกระบัตร 1 ผู้ช่วยราชการเมือง 1 รวม 4  
คน เป็นกองบัญชาการเมือง การตั้งและผลัดเปลี่ยนตำแหน่ง พระยาเมือง ปลัด  
เมือง ยกกระบัตรเมือง ผู้ช่วยราชการเมืองนั้น แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้า  
อยู่หัวจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เห็นสมควรแก่การ



ข้อ 3 เมือง 1 ให้มีกรรมการชั้นรอง เสมียน พนักงาน ตามสมควร

ว่าด้วยอำนาจของบัญชาการเมือง

ข้อ 4 เมื่อกองบัญชาการเมืองได้ปรึกษาพร้อมกันเห็นว่าควรมีกฎหรือข้อบังคับสำหรับการสิ่งใดในเมืองนั้น ให้มีอำนาจตั้งกฎแลข้อบังคับได้ แต่กฎแลข้อบังคับที่จะตั้งนี้ ต้องไม่ฝ่าฝืนพระบรมราชานุญาตประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายประการหนึ่ง ไม่ฝ่าฝืนข้อสัญญาทางพระราชไมตรีประการหนึ่ง แลข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณให้เห็นชอบด้วยแล้วประการหนึ่ง

ข้อ 5 ในการประชุมกองบัญชาการเมือง บังคับบัญชาการในพื้นที่บ้านเมืองทุกอย่างนั้น เมื่อพระยาเมืองได้ปรึกษาหารือตกลงพร้อมกันในกองบัญชาการแล้ว จึงให้พระยาเมืองบังคับบัญชาราชการไปตามสมควร แลบรรดาหนังสือราชการซึ่งเป็นหนังสือมีไปนั้น ให้มีไปในนามพระยาเมืองพร้อมด้วยกองบัญชาการเมือง เข้าชื่อประทับตราของพระยาเมืองทุกฉบับ แลให้ปลัดเมืองเซ็นอักษรหมายชื่อด้วย จึงใช้ได้ในการราชการ

ข้อ 6 ให้มี สมุทหมายประกาศ คำสั่งสำหรับกองบัญชาการเมือง ๆ ละ 1 เล่ม สำหรับจดหมายประกาศคำสั่งทั้งปวง ซึ่งจะออกใช้ในเมืองนั้น ถ้ากองบัญชาการเมืองจะออกหมายประกาศคำสั่งอย่างใด ๆ ก็ให้เขียนลงในสมุดเล่มนี้เป็นต้นฉบับลงเลขที่แล้ววันเดือนปีเป็นลำดับกันไป แลให้พระยาเมือง ปลัดเมืองเซ็นชื่อ ประทับตราข้างท้าย หมายประกาศคำสั่งในสมุดนั้น แลจึงให้คัดสำเนาสำหรับออกประกาศแลมีไปอีกต่างหาก ถ้าหมายประกาศแลคำสั่งฉบับใด ซึ่งกองบัญชาการเมืองไม่ได้เซ็นชื่อประทับตราในสมุดต้นคำสั่งนั้นก่อนแล้ว จะถือว่าหมายประกาศแลคำสั่งนั้นเป็นราชการไม่ได้

ข้อ 7 ให้มีกำหนดเวลาของบัญชาการเมือง พร้อมด้วยข้าราชการชั้นรอง ประชุมปรึกษาราชการเมืองเมือง ๆ เมื่อมีราชการสิ่งใดปรึกษาเห็นชอบพร้อมกันแล้ว ก็ให้จัดส่งราชการไป ถ้ากองบัญชาการเมืองมีความเห็นแตกต่างไม่

ตกลงกันให้หาหรือข้าหลวงประจำบริเวณ ขอคำสั่งเป็นเค็ชชาค

ข้อ 8 ราชการสิ่งใดที่ไ้ตกลงกันในที่ประชุมกองบัญชาการ เมืองแล้ว ให้จัดทำไปตามหน้าที่ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดออกหมายประกาศหรือคำสั่ง หรือมีหนังสืออย่างใดไปให้ใดใดก็คี่ ซึ่งไม่ใช่เป็นข้อความที่กองบัญชาการ เมืองตกลง เห็นชอบพร้อมกัน ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานประชุมแล้ว แต่ไม่เป็นการปัจจุบันทันด่วนคงว่าไว้ในข้อคงต่อไปนั้นแล้ว จะถือว่าคำสั่งนั้นหรือหนังสือนั้นเป็นราชการไม่ได้

ข้อ 9 ถ้ามีการปัจจุบันทันด่วนเกิดขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งจำเป็นจะต้องจ้กต้องสั่งโดยเร็วแล้ว ข้าราชการคนใดในกองบัญชาการ เมือง มีอำนาจจ้กสั่งไปได้ทันที แล้วจึงให้รีบแจ้งความที่ไ้สั่งไปนั้นให้กองบัญชาการ เมืองทราบ ในเวลาที่ประชุมกองบัญชาการคราวแรก แล้วแก่กองบัญชาการ เมืองจะปรึกษาเห็นชอบตามลักษณะที่ไ้สั่งและจ้กการไปแล้วนั้น หรือให้แก้ไขประการใด

ข้อ 10 ค่ายพระยาเมืองมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาราชการในบ้านเมือง ความที่ไ้ปกครองหาหรือตกลงกันในกองบัญชาการ เมืองแล้ว เพราะฉะนั้นการที่จะบังคับบัญชาราชการอย่างใดก็คี่ หรือจะออกคำสั่งหรือจะมีหนังสือไปแห่งใดก็คี่ ต้องเป็นคำสั่งโดยอนุมัติของกองบัญชาการ เมือง แลการที่จะมีคำสั่งในราชการไปในเขตแขวงบ้านเมืองนั้น ต้องให้สั่งทางกรมการอำเภอกตามระเบียบของการปกครองท้องถิ่น

#### ลักษณะใบบอกและรายงาน

ข้อ 11 ให้กองบัญชาการ เมืองมีใบบอกแลรายงานข้อราชการในบ้านเมืองไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณตามปกติ เว้นแต่การต่าง ๆ คงจะกล่าวต่อไปนี้ กองบัญชาการ เมืองจะมีใบบอกตรงไปยังที่ว่าการมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ที่ว่าการบริเวณทราบในคราวเดียวกัน คือ

- (1) รายงานข้อราชการอย่างใดที่ไม่ต้องขอคำสั่ง

(2) การคว่นที่จะท้องท่า แต่เหนืออำนาจข้าหลวงใหญ่ประจำ  
บริเวณ

(3) การที่ได้มีหนังสือมณฑลหรือท้องตราถึงเฉพาะเมืองนั้น

(4) การปัจจุบันทันด่วน คือรายงานเหตุการณ์แปลกประหลาด  
เกิดขึ้น เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น

(5) ในการอย่างใด ๆ ซึ่งกองบัญชาการเมืองเห็นว่าจะมีใบบอกไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณไม่ทันเวลาที่ราชการ หรือจะเสื่อมเสียประโยชน์ของทางราชการจะมีใบบอกตรงไปยังมณฑลก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาแจ้งไปยังข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณโดยเร็ว

(6) บรรดาการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองในบริเวณเดียวกัน กองบัญชาการเมืองจะมีหนังสือไปมาส่งถึงกันก็ได้ แต่ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณทราบโดยเร็วทุกฉบับ เช่นกัน

ข้อ 12 ถ้ากองบัญชาการเมืองเห็นเป็นการจำเป็นแล้ว จะมีใบบอกตรงมากรุงเทพฯ ก็ได้ ไม่ห้ามปราม

ข้อ 13 การที่ห้ามต่อไปในข้อนี้ตามพระราชกำหนดกฎหมายและตามประเพณีแต่เดิมมาเป็นการที่ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ พระยาเมือง แลข้าราชการทำไม่ได้มาแต่ก่อนแล้ว แต่เห็นว่าการจะกล่าวไว้ในนี้เพื่อให้ทราบชัดเจน คือห้ามไม่ให้ข้าหลวงใหญ่ฯ พระยาเมือง หรือปลัดเมือง หรือข้าราชการที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร แลศรีวันกรมการ ทำการต่อไปนี้ นอกจากได้รับพระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือห้าม

(1) ทั้งกฎหมายอย่างใดโดยพลการ

(2) ทั้งภาษีอากรหรือเก็บเงินจากราษฎรโดยวิธีอย่างใดอย่าง

หนึ่ง

3) อนุญาตภาษีผูกขาด ทำสัญญาบอแร่ แลสัญญาป่าไม้

(4) ห้ามไม่ให้ทำสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวในราชการ หรือในพื้นที่บ้านเมืองกับคนในบังคับต่างประเทศ

(5) การประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือวิบัติภัยสมบัติ หรือปรับไหมลงโทษแก่ราษฎรในทางที่ผิดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

(6) การตั้งแลฝึกหัดพลทหาร มีอาวุธประจำตนหรือสะสมเครื่อง ศาสตราวุธกระสุนดินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

#### ว่าด้วยการเก็บผลประโยชน์เมือง

ข้อ 14 เพื่อจะรักษามลประโยชน์ของพระยาเมืองมิให้ตกขาด แลเพื่อ จะจัดการผลประโยชน์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย แลมิให้เป็นการลำบากเดือดร้อน แก่อาณาประชาราษฎร์ เพาะฉะนั้นการเก็บผลประโยชน์ในเมืองใดจะเก็บภาษีอากร อย่างใด ๆ เป็นต้นว่าค่าธรรมเนียมก็ดี เงินส่วยอาเสกนไม้เงินทอง หรือส่วยโคๆ ก็ดี หรือเก็บค่าทางเข้าน้ำมันดิน หรือค่าที่ดินอย่างใดก็ดี หรือภาษีเกลือก็ดี ให้เก็บ ที่ทำราชการ ซึ่งเป็นที่เปิดเผยแลให้เก็บตามระเบียบแบบแผน อัตราข้อบังคับของ กรมสรรพากร ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้นไว้ตามสมควรแก่การ ที่ผู้ หนึ่งผู้ใดจะตั้งเก็บภาษีอากรอย่างใดในบ้านเรือนของตน หรือให้ผู้ใดซึ่งไม่ใช่ เจ้าพนักงานของรัฐบาลเป็นผู้เก็บนั้นไม่ได้

ข้อ 15 อนึ่งในชั่วเวลาที่พระยาเมืองรับราชการก็ดี จะทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ให้พอเลี้ยงชีพ แลรักษาวรรคศักดิ์ ความ ค่าแห่ง และประโยชน์ที่จะพระราชทานนี้คือ แบ่งส่วนผลประโยชน์บ้านเมืองที่ เก็บได้ ตามจำนวนเงินที่พระยาเมืองทั้งหลายได้ทำมาชู้ยืมไว้เป็นหลักฐานแต่ก่อน แล้วนั้น และจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มเป็นครั้งคราวตามส่วนผลประโยชน์ ซึ่งเก็บได้มากขึ้นในพื้นที่บ้านเมืองที่จะทรงพระราชมการเห็นสมควร

ข้อ 16 โดยที่พระราชประสงค์จะทรงหนุนบ้านเมืองเหล่านั้นให้ รุ่งเรืองเจริญขึ้นตามสมควรแก่กาลสมัย เพาะฉะนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

พระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ ซึ่งได้หักค่าใช้จ่ายแล้วนั้น ไว้สำหรับทำนุบำรุงบ้านเมืองเป็นปี ๆ ตามสมควรแก่การที่จะทำได้

ข้อ 17 พระยาเมืองและศรีวันกรมการ ซึ่งเป็นคนในพื้นที่บ้านเมือง ถ้าได้รับราชการคิกลอกชั่วเวลารับราชการ ถ้าจะต้องออกจากราชการโดยขราหรือโดยเหตุพลภาพ จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตาม พ.ร.บ. เบี้ยบำนาญนั้น

ข้อ 18 อนึ่งศรีวันกรมการและวงศ์ตระกูลของพระยาเมืองซึ่งเคยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินเลี้ยงชีพ มีอัตราอยู่แล้วนั้น ถ้ายังประพฤติดีก็ยังจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานต่อไปตามอัตรานั้น หรือเพิ่มขึ้นตามที่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

#### ว่าด้วยจักขวิเวณ

ข้อ 19 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะให้มีข้าหลวงใหญ่ประจำวิเวณ 1 คน สำหรับตรวจตราแนะนำราชการทั้งปวง ทั้งวิเวณทั้ง 7 หัวเมือง ทางพระเนตรพระกรรณ ในราชการทุก ๆ เมือง หรือที่เกี่ยวข้องกันในระหว่างบางเมือง หรือราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองต่างประเทศ เป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระบรมราชประสงค์ และให้มีข้าราชการรองสำหรับช่วยราชการในหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ประจำวิเวณอีกตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ 20 ข้าหลวงใหญ่ประจำวิเวณก็คื แลข้าราชการสำหรับช่วยราชการข้าหลวงฯ ที่เป็นตำแหน่งข้าราชการ รับพระราชทานสัญญาบัตรก็ดี การเลือกสรรยกเลิกเปลี่ยนตำแหน่ง เหล่านี้แล้วแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร

ข้อ 21 ข้าหลวงใหญ่ประจำวิเวณ มีหน้าที่จัดการราชการในวิเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับนี้ แลปฏิบัติราชการตามท้องตรากรุงเทพฯ แลคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา แยกการที่จะออกคำสั่งทางใค้นั้น แลแต่ข้าหลวงใหญ่ประจำวิเวณ จะเห็นสมควรแก่ประโยชน์ของทางราชการ

ข้อ 22 ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณมีอำนาจคือ

- (1) ทำและจึกราชการในบริเวณซึ่งไม่ฝ่าฝืนท้องตรากฎข้อบังคับ และพระราชกำหนดกฎหมายได้ทุกอย่าง
- (2) ปฏิบัติราชการซึ่งเกี่ยวกับต่างประเทศ ซึ่งไม่ฝ่าฝืนหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีได้ทุกอย่าง
- (3) มีอำนาจที่จะแต่งตั้งยกถอนข้าราชการในบริเวณซึ่งเป็นผู้นับไม่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตร หรือไม่ได้รับพระราชทานตราเสนานัติ
- (4) มีอำนาจที่จะยกข้าราชการที่มีตำแหน่งรับพระราชทานสัญญาบัตร หรือรับพระราชทานตราเสนานัติคนใดคนหนึ่ง ในบริเวณออกจากตำแหน่งแลนำที่ได้ ในคราวหนึ่ง แก่อำนาจในส่วนนี้ให้ใช้แต่การปัจจุบันทันด่วน ซึ่งจะขออนุญาตต่อข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครฯ หรือทางกรุงเทพฯ ก่อน ไม่ทันประโยชน์ราชการ แต่เมื่อเอาตัวออกแล้วต้องบอกมายังที่ว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยเร็ว
- (5) คำสั่งให้หยุดยั้งหรือถอนคำสั่งกองบัญชาการ เมือง หรือข้าราชการคนใดคนหนึ่งในเขตบริเวณที่ยังคับ ซึ่งเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยราชการ หรือไม่ชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย ในระหว่างมีใบบอกมายังข้าหลวงเทศาฯ หรือกรุงเทพฯ ได้ทุกอย่าง

ลักษณะใบบอกแลรายงาน

ข้อ 23 บรรดาใบบอกแลรายงานราชการทั้งปวงนั้น ข้าหลวงใหญ่ฯ จะมีใบบอกมาหาหรือขอคำสั่งแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล หรือจะมีบอกมายังกรุงเทพฯ ก็ได้แล้วแต่ข้าหลวงใหญ่ฯ จะเห็นสมควรแก่ราชการ ถ้ามีใบบอกมากรุงเทพฯ ต้องส่งสำเนาให้ข้าหลวงเทศาฯ ทราบด้วยทุกฉบับ

### ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ข้อ 24 ให้ใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ทุกมาตรา แลให้ข้าหลวงใหญ่ฯ กำหนดเขตเมืองแลจัดตั้งอำเภอ ตามสมควรแกท้องถิ่น และให้กองบัญชาการ เมืองกำหนดแบ่งอำเภอเป็นตำบลแลหมู่บ้าน เพื่อจัดการตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องถิ่น

ข้อ 25 ให้จัดการเรือนจำเมือง แลบริเวณตามข้อบังคับเรือนจำ ร.ศ. 116 ทุกประการ แต่การกำหนดตั้งเรือนจำที่ใด แลการตั้งพ้อมระรงค์ นั้นแลแต่ข้าหลวงใหญ่ฯ จะสั่งแลแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร

### ว่าด้วยการประชุมใหญ่

ข้อ 26 ให้ข้าหลวงใหญ่ฯ พระยาเมืองในบริเวณประชุมพบปะหารือ เพื่อจัดการราชการในบริเวณนั้นมีกำหนด 1 ปี ไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง จะประชุมที่ใด แลแต่ข้าหลวงใหญ่ฯ จะเห็นสมควร แลให้ข้าหลวงเทศาฯ จัดการประชุมพร้อมด้วยข้าหลวงใหญ่ฯ แลพระยาเมืองทั้งหลายมีกำหนดไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง

ข้อ 27 บรรดาข้าราชการทั้งปวงซึ่งรับราชการในบริเวณนี้ควรหัดพูดภาษาแลเขียนภาษามลายูทุกคน เพราะฉะนั้นควรมีกำหนดว่าถ้าไปรับราชการภายใน 1 ปี ควรพูดภาษาได้ แลถ้ารับราชการ 3 ปี ควรเขียนหนังสือมลายูได้ ถ้ามิฉะนั้นยังไม่ควรรับพระราชทานเงินเดือนเพิ่ม เติมอัตราจนกว่าจะอ่านออกเขียนได้ ภายในกำหนดดังกล่าว

ข้อ 28 ถ้าข้าหลวงเทศาภิบาล ได้พร้อมด้วยพระยาเมือง แลโต๊ะกาสิเมืองใดได้สอบแลเห็นว่าข้าราชการคนใดพูดภาษามลายูได้ ให้พร้อมกันเซ็นชื่อออกประกาศนียบัตรให้แก่ข้าราชการผู้นั้น แลข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจให้เงินหลวงเป็นรางวัลไม่เกิน 300 บาท หรือถ้าสอบอย่างเดียวกัน เห็นว่าผู้เขียนอ่านภาษามลายูได้ก็ให้ ๆ ประกาศนียบัตร แลข้าหลวงเทศาฯ มีอำนาจให้เงินหลวงเป็นรางวัลไม่เกิน 400 บาท



ข้อ 29 ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจกวางแบบแผนสอบไล่วิชาทุกแลหนังสือ  
มลายู แล ชั้น รางวัด ภายในกำหนดวงเงินคงว่ามาแล้วในข้อก่อน

### ว่าด้วยโรงเรียน

ข้อ 30 ให้ใช้พระบรมมณูศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ในบริเวณนี้เว้นคำ  
ว่า ศาลมณฑลให้เข้าใจว่าศาลบริเวณ และคำว่า ข้าหลวงเทศา ให้เข้าใจว่า  
ข้าหลวงใหญ่ๆ การที่จะตั้ง เลื่อน เปลี่ยน ผู้พิพากษาใน 7 หัวเมืองตามความใน  
มาตรา 30 ของพระบรมมณูศาล ร.ศ. 114 นั้น ให้ถือเป็นหน้าที่ของเสนาบดีมหาดไทย  
จะนำความกราบบังคมทูล แลให้ข้าหลวงใหญ่ๆ มีใบบอกในการที่เกี่ยวข้องแก่ ทั้ง  
เลื่อน หรือเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 31 ให้มีศาลเป็น 3 ชั้น คือ

1. ศาลบริเวณ
2. ศาลเมือง
3. ศาลแขวง

ให้มีผู้พิพากษาสำหรับศาลเหล่านี้เพื่อพิจารณาคดี ตามพระราชกำหนด  
กฎหมาย

ข้อ 32 ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวงในความอาญา แลความ  
แพ่ง แต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม เรื่องฉัวเมีย กิดี เรื่องมรฎกก็  
ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทย์ จำเลย หรือเป็นจำเลยให้ใช้กฎหมาย  
อิสลาม ในการพิจารณาพิพากษา แลให้โตะกาลี ซึ่งเป็นผู้รู้แลเป็นที่นับถือใน  
ศาสนาอิสลาม เป็นผู้พิพากษาคตามกฎหมายอิสลามนั้น

ประกาศ ณ วันที่ 10 ธันวาคม 120

ลงพระนาม คำรงราชานุภาพ

ที่มา ร.ศ.ท. เสถียร ลายลักษณ์และคนอื่น ๆ "ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ  
7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18  
ร.ศ. 120 - 121 โรงพิมพ์เกลิเมล์ 2478.

ภาคผนวก

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี

นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

พระยามานวราชเสวี

ให้ไว้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489

เป็นปีที่ 1 ในรัชกาลปัจจุบัน

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

พระยามานวราชเสวี

ให้ไว้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489

เป็นปีที่ 1 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรให้ใช้กฎหมายอิสลามในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยว  
ด้วยเรื่องครอบครัว และมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส  
ยะลาและสตูล ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์ จำเลย หรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มี  
ข้อพิพาท

พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการ  
ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ให้ถาวร

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์จำเลยหรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาทให้ใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น เว้นแต่บทบัญญัติว่าด้วยอายุความมรดก ทั้งนี้ไม่ว่ามูลคดีเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นตามความในมาตรา 3 ให้กะโตะยุติธรรมหนึ่งนายนั่งพิจารณาพร้อมด้วยผู้พิพากษา

ให้กะโตะยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลามและลงลายมือชื่อในคำพิพากษาที่พิพากษาคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นด้วย

คำวินิจฉัยชี้ขาดของกะโตะยุติธรรมในข้อกฎหมายอิสลามให้เป็นอันเด็ดขาดในคดีนั้น

มาตรา 5 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษามาใช้บังคับแก่การคัดค้านกะโตะยุติธรรมโดยอนุโลม

เมื่อมีเหตุที่กะโตะยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ไม่ไต่ ในความตกลงกันเลือกอิสลามศาสนิกหนึ่งนายปฏิบัติหน้าที่แทนกะโตะยุติธรรมเฉพาะคดี ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ทางเสนอข้ออิสลามศาสนิกที่สมควรต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลฝ่ายละเท่า ๆ กัน แต่ไม่ให้เกินฝ่ายละสามนาย เมื่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเลือกผู้ใดจากรายชื่อที่คู่ความเสนอนั้น ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่แทนกะโตะยุติธรรมเฉพาะคดีนั้นได้

มาตรา 6 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบถึงคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คดีนั้นเป็นคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นและคู่ความหรือผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาทแล้วแต่กรณีไต่รองขอศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับในกรณีเช่นนี้ให้ศาลสั่งให้มีการเสนอคำฟ้อง หรือคำขอใหม่ และให้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 7 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเรือตรี ถ. ช่างनावาสวัสดิ์

นายกรัฐมนตรี

ที่มา ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 63. ตอนที่ 77. ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2489.

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ นางสาวนงลักษณ์ ชูภาระกิจ

เกิดวันที่ 24 พฤษภาคม 2504

สถานที่เกิด อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สถานที่อยู่ปัจจุบัน 295/2 ซอยศรีเมือง ถนนริมคลองประปาฝั่งซ้าย

บางซื่อ อุตสาหกรรม กรุงเทพฯ 10800

ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบันอาจารย์ 1 โรงเรียนวัดโสธรวราราม

สถานที่ทำงานปัจจุบัน โรงเรียนวัดโสธรวราราม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร  
74000

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.2524 กศ.บ.(วิชาเอกประวัติศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ปทุมวัน

พ.ศ.2529 น.บ. (เกียรตินิยม อันดับ 2) จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ.2533 กศ.ม.(วิชาเอกประวัติศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ  
ประสานมิตร