

การปรับปรุงกฎหมายในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๑๐-๑๙๒๕) จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ (ค.ศ. ๑๙๓๕)

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสมัยแห่งการ
ดำเนินนโยบายสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเสด็จ
สวรรคตใน พ.ศ. ๒๔๕๓ (ค.ศ. ๑๙๑๐) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์ที่มีความคิดทันสมัยมากในการพัฒนาประเทศ เพราะ
ทรงได้รับการศึกษา ณ ประเทศอังกฤษเป็นเวลานานถึง ๕ ปี ครั้นสำเร็จ
การศึกษาแล้วได้เดินทางกลับกรุงเทพมหานคร ผ่านสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น
พระองค์ได้ทอดพระเนตรสิ่งเจริญรุ่งเรืองในทวีปยุโรปและอเมริกา ดังนั้น
ในรัชกาลของพระองค์ประเทศไทยจึงอยู่ในระยะแห่งการพัฒนาอันมีแนวโน้ม
ไปทางมาตรฐานและวัฒนธรรมตะวันตก พระองค์ทรงดำเนินพระราชโยบาย
ตามพระยุคลบาทสมเด็จพระบรมชนกนาถในการปกครอง การทำนุบำรุง
ประเทศ และการปลดพันธะอันเนื่องมาจากลัทธิสภาพนอกอาณาเขต
พระองค์ทรงเร่งงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวล
กฎหมายฉบบอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญากับต่างประเทศ เพราะทรง
ตระหนักถึงอุปสรรคซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาการมีลัทธิสภาพนอกอาณาเขตในเรื่อง
การบริหารราชการ การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากจะเร่ง
งานประมวลกฎหมายแล้ว พระองค์ยังได้ทรงดำเนินงานค้นคว้าแก้ไขสนธิ
สัญญากับต่างประเทศอีกด้วย เพราะการปรับปรุงกฎหมายและการศาลอย่าง
เดียวนั้นไม่สามารถทำให้ต่างประเทศตะวันตกคืนเอกราชทางศาลและกฎหมาย
ให้ประเทศไทยในเร็ววันได้ จำเป็นต้องอาศัยการเจรจาทางการทูตด้วย

ไม่

การใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่างประเทศเป็นการชั่วคราว

จึงได้กล่าวแล้วว่ากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทยไม่สามารถควบคุมความเจริญของการค้าพาณิชย์ในระยะหลังทำสนธิสัญญากับต่างประเทศได้ ทั้งนี้ระหว่างที่ประเทศไทยกำลังร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีของคนในบังคับต่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย จึงได้พิจารณาไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อังกฤษ ซึ่งถือตามคำพิพากษาของศาลในคดีที่มีมาก่อนเป็นหลัก ในระยะต้นแห่งการใช้กฎหมายต่างประเทศพิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ ชาวจีนและชาวอินเดีย ในบังคับของอังกฤษซึ่งค้าขายในประเทศไทยมิทราบความจริงข้อนี้ ต่างคิดว่าศาลไทยละเลยที่จะพิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ของคนในบังคับต่างชาติ เนื่องจากศาลไทยไม่มีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับคนในบังคับต่างชาติของอังกฤษจึงทำหนังสือร้องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ณ กรุงลอนดอน ใน พ.ศ. ๒๔๕๒ (ค.ศ. ๑๙๐๙) นายแบกเกต (Beckett) อุปทูตอังกฤษประจำกรุงเทพฯ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงและอธิบายให้รัฐบาลอังกฤษหายข้องใจได้ว่า อันที่จริงศาลไทยใช้กฎหมายอังกฤษพิจารณาคดีแพ่งและพาณิชย์ของคนในบังคับต่างชาติ แต่มิได้ประกาศให้คนต่างชาติทราบจึงเกิดความเข้าใจผิดดังกล่าวขึ้น เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดในหมู่ชาวต่างประเทศขึ้นอีก นายเวสเตนการ์ด (Westengaard) ได้แนะนำให้รัฐบาลลงประกาศทางหนังสือพิมพ์แจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย การที่ประเทศไทยมิได้แสดงอย่างเปิดเผยในตอนแรกว่าใช้กฎหมาย


กองบรรณสารกระทรวงการต่างประเทศ หมวคสนธิสัญญาสยาม-
อังกฤษ ๑.๙.๒ จดหมายนาย Westengaard ไปถึงนาย Beckett
วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๑๙๐๙ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

แพ่งและพาณิชย์อังกฤษในการตัดสินคดีแพ่งและพาณิชย์ของ คนในบังคับต่างชาต
ก็ด้วยเนื่องจากไม่ประสงค์ให้อธิพจน์ของกฎหมายอังกฤษปรากฏมากเกินไปใน
ศาลไทย อันจะทำให้ชาติอื่นร้องขอให้ใช้กฎหมายของชาติตนบ้าง โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง ฝรั่งเศสซึ่งเป็นคู่แข่งของอังกฤษในการแผ่อธิพจน์ในประเทศไทย
ตามข้อตกลงระหว่างไทยกับอังกฤษนั้น เฉพาะคดีที่ไม่มีบทบัญญัติ
ไว้ในกฎหมายไทยเท่านั้นจึงจะใช้กฎหมายอังกฤษพิจารณา แต่เวลาปฏิบัติ
ในศาลนั้น ผู้พิพากษาชาวต่างประเทศมักถือโอกาสใช้กฎหมายอังกฤษพิจารณา
คดีตลอดไปทุกคดี โดยไม่คำนึงถึงว่าบางครั้งกฎหมายไทยได้มีบทบัญญัติไว้
เหมือนกัน ดังนั้นจึงยังให้เกิดความเสียเปรียบแก่ประเทศไทย ประเทศไทย
ได้พยายามหาทางแก้ไขความเสียเปรียบนี้ด้วยการพิมพ์กฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ของไทยเท่าที่มีอยู่เป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้ชาวต่างประเทศและผู้
พิพากษาชาวต่างประเทศรู้ขอบเขตของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไทย^๑ แต่วิธี
นี้ก็มิได้ให้ผลดีแก่ประเทศไทยเท่าใดนัก

ด้วยเหตุนี้การใช้กฎหมายอังกฤษในคดีแพ่งและพาณิชย์ของศาลไทย
จึงไม่เป็นที่ปรารถนาของชาวไทย ประเทศไทยจึงได้พยายามเร่งรีบทำ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้เสร็จโดยเร็วที่สุด การเร่งรีบดังกล่าว
นี้ทำให้มีข้อบกพร่องมากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังจะเห็นได้
จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ซึ่งพระบาท
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๑
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) อันจะมีผลให้ใช้บังคับได้ใน
พ.ศ. ๒๔๖๗ (ค.ศ. ๑๙๒๔) นั้น ต้องเลื่อนการใช้กฎหมายบังคับไปใน

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร๖ ย ๑๒ ๑/๘ บันทึกนายยอร์ช ปากู เรื่อง ประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พ.ศ. ๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๒๕) เพราะคณะกรรมการตรวจร่างกฎหมายเห็นว่า มีข้อบกพร่องมาก ควรที่จะทำการแก้ไขก่อนจะใช้บังคับ อันจะเป็นการง่ายกว่าแก้ไขเมื่อออกใช้ เป็นประมวลกฎหมายไปแล้ว

 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑) โครงสร้างของงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้รวมกันเป็นฉบับเดียวคล้ายกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มิได้แยกออกเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหมือนอย่างประเทศฝรั่งเศส เยอรมันนี อิตาลี และญี่ปุ่น เพราะการค้าของประเทศไทยไม่กว้างขวางมาก จนจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองในการพาณิชย์เป็นพิเศษกว่าในทางแพ่ง^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นประมวลกฎหมายที่มีความยาวมาก จึงใช้เวลาในการร่างนาน ประเทศไทยใช้เวลา ๓๐ ปีเศษ จึงได้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสร็จสมบูรณ์ เพื่อความสะดวกในการร่างคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายจึงแบ่งออกเป็นบรรพ การแบ่งเป็นบรรพนี้แบ่งตามสากลประเทศนิยม คือ มี ๖ บรรพ บรรพ ๑ เป็นบทเบ็ดเสร็จทั่วไป บรรพ ๒ ว่าด้วยหนี้ บรรพ ๓ เอกเทศสัญญา บรรพ ๔ ทรัพย์สิน บรรพ ๕ ครอบครัว และบรรพ ๖ มรดก

ผู้ที่ดำเนินงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งขึ้นโดยมีหม่อมเจ้าจรรยาศักดิ์ฤคฤคากร เจ้าพระยาอภัยราชา มหายุติธรรมธร

^๑ปรีดี พนมยงค์, "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์"

นิติสาส์น, เล่ม ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, ๒๔๗๑), หน้า ๔.

เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม นายยอร์ช ปากู และนายเฮเน กียอง หัวหน้ากรรมการร่างประมวลกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างประมวลกฎหมาย

หลักสำคัญของการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือ เช่นเดียวกับการทำประมวลกฎหมายอาญา คือ พิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย โดยถือกฎหมายเดิมของไทยเป็นหลัก ในส่วนที่ไม่มีระบุไว้ในกฎหมายจึงคัดแปลงจากกฎหมายต่างประเทศมาใช้ เช่น ในบรรพ ๑ - บรรพ ๓ นั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายสามารถร่างได้โดยมิต้องพิจารณาหลักกฎหมายเดิมของไทย เพราะเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่บัญญัติไว้ในกฎหมายไทย ส่วนบรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายต้องศึกษาเรื่องกฎหมายที่ดินของไทยก่อนการร่าง เพื่อให้รู้ความต้องการปัจจุบันของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดิน เพราะปัญหาการถือที่ดินจะมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศในเวลาข้างหน้าต่อไป บรรพ ๕ และบรรพ ๖ ที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดกนั้น เป็นเรื่องที่ยากลำบากที่สุดในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรมของไทย ประเทศไทยมีกฎหมายที่ว่าด้วยลักษณะผิวเมีย และลักษณะมรดกมาก่อน ดังนั้นคณะกรรมการร่างกฎหมายจึงต้องศึกษากฎหมายเดิมของไทยก่อนทำการร่าง เพื่อจะได้คัดแปลงกฎหมายเดิมของไทยให้เข้ากับหลักกฎหมายแพ่งของสากลประเทศ เช่น เดิมชายไทยมีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายได้หลายคน แต่ตามบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ชายไทยมีภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เพียงคนเดียว ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบครอบครัวไทยให้เข้ากับหลักประมวลกฎหมายแพ่งของสากลประเทศ

ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ยกร่างเป็นภาษาอังกฤษแล้วจึงแปลเป็นภาษาไทยทีหลัง เพราะหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายและกรรมการอีกหลายนายเป็นชาวต่างประเทศ และภาษาอังกฤษเป็นภาษา

ที่กรรมการชาวต่างประเทศและกรรมการคนไทย เข้าใจกันได้ดีกว่าภาษาอื่น การแก้ไขร่างกฎหมายให้แก้ไขในตอนที่ยังเป็นร่างภาษาอังกฤษ หลังจาก แปลเป็นภาษาไทยแล้ว จะไม่มีการแก้ไขอีก เพราะทำให้งานร่าง กฎหมายต้องล่าช้า^๑ ร่างกฎหมายที่แปลเป็นภาษาไทยซึ่งได้รับการตรวจ แก้ไขเรียบร้อยแล้ว จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การยกร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษนี้ ได้ทำตั้งแต่ร่างกฎหมาย ลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ - บรรพ ๔ แต่การร่างบรรพ ๕ และบรรพ ๖ ได้ยกร่างกฎหมายเป็นภาษาไทยเพื่อ เร่งให้ประมวลกฎหมายเสร็จเร็วขึ้น และเนื่องจากกรรมการชาวไทยมี ความสามารถยกร่างกฎหมายได้เอง ไม่ต้องให้นักกฎหมายชาวต่างประเทศ ยกร่างให้ดังแต่ก่อน หลังจากประกาศใช้บรรพ ๕ และบรรพ ๖ แล้ว จึงได้แปลทั้ง ๒ บรรพ เป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้ชาวต่างประเทศรับ ทราบกฎหมายดังกล่าว

ในขณะเดียวกันที่มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มี การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา และธรรมนูญศาลยุติธรรม ในการร่างประมวลกฎหมาย ดังกล่าวนี้น คณะกรรมการร่างกฎหมายก็ได้ใช้หลักเกี่ยวกับการร่างประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ก่อนการร่าง คณะกรรมการร่างกฎหมาย ได้ศึกษาหลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติของศาลต่างประเทศ และนำประสบการณ์ และวิธีปฏิบัติของศาลไทยเดิมเป็นมูลฐานในการร่าง เพื่อให้ประมวลกฎหมาย

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๒ คำกราบบังคมทูลเจ้าพระยาอภัยราชา นายกรรมการร่างประมวลกฎหมาย

ทั้ง ๒ ฉบับ ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาคัดกรองความทุกข์ยาก และความล่าช้าที่เคยมีในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมของไทย

๒) คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย

คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายมีความสำคัญต่อการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาก เพราะการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้เวลาร่างประมาณ ๓๐ ปีเศษนั้น เหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าก็คือ การทำงานของคณะกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการและคณะกรรมการหลายครั้งหลายครา การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งได้ทำให้งานร่างประมวลกฎหมายชะงักงัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย ความบกพร่องของคณะกรรมการร่างกฎหมายก็จะกล่าวถึงต่อไป

คณะกรรมการร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ตั้งขึ้นหลังจากได้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ (ค.ศ. ๑๙๐๘) แล้ว คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะนี้ ประกอบด้วย พระบรมวงศานุวงศ์ เสนาบดี และข้าราชการ โดยแบ่งหน้าที่การทำงานออกเป็น ๖ กอง คณะกรรมการทั้ง ๖ กองนี้ เป็นฝ่ายไทย ๓ กอง ฝ่ายต่างประเทศ ๓ กอง โดยคณะกรรมการฝ่ายไทยมีหน้าที่ตรวจร่างกฎหมายที่กรรมการฝ่ายต่างประเทศร่างส่งมา คณะกรรมการทั้ง ๖ กองนี้มีหน้าที่ดังนี้ คือ

- ๑) ซึ่งเป็นกองที่สำคัญสุด สมาชิกประกอบด้วย เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงวัง กรรมการกองนี้มีหน้าที่พิจารณาคัดสินนโยบายในการร่างกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายปฏิบัติตาม
- ๒) ประกอบด้วยนักกฎหมายชาวต่างประเทศ เช่น

- นายมาเซา นายอัลเฟรด คิลเลเก นายสกิน
เนอร์เทอร์เนอร์ นายปากู และ นักกฎหมายไทย
หน้าที่ของคณะกรรมการกองนี้ คือ ร่างกฎหมาย
ตามนโยบายที่คณะกรรมการกองที่ ๑ อนุมัติ
- คณะกรรมการกองที่ ๓ ได้แก่ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีหน้าที่แปลร่าง
กฎหมายเป็นภาษาฝรั่งเศส
- คณะกรรมการกองที่ ๔ ได้แก่ นักกฎหมายชาวอังกฤษ ซึ่งมีหน้าที่แปลร่าง
กฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ
- คณะกรรมการกองที่ ๕ ได้แก่ ผู้พิพากษาไทย และนักกฎหมายไทย มีหน้าที่
ตรวจร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการพิพากษา
ของศาลไทย
- คณะกรรมการกองที่ ๖ ได้แก่ นักกฎหมายไทย ซึ่งจะตรวจดูความถูกต้อง
ของกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง เป็นครั้งสุดท้าย ก่อนนำ
ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
เพื่อลงพระปรมาภิไธย^๑

การแบ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายออกเป็น ๖ กอง ดังกล่าวนี้นี้
สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งดำรงอิสริยยศเป็นกรมหลวง
ดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ไม่ทรงเห็นด้วย ทรงมี
พระคำริวิว่า การมีคณะกรรมการหลายกอง ทำให้งานร่างกฎหมายล่าช้า
ทรงเสนอให้ยุบกรรมการกองที่ ๖ โดยให้กองที่ ๑ ทำหน้าที่แทนกองที่ ๖
และรวมกองที่ ๓ และกองที่ ๔ เป็นกองเดียวกัน เนื่องจากทั้งสองกอง

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๕ เรื่องกรรมการร่างกฎหมาย ร ๕ ย ๑๐/๑๕

มีหน้าที่คล้าย ๆ กัน หม่อมเจ้าจรรยาสุกคึกฤตดากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงยินยอมควยในประเด็นหลัง แต่พระองค์ทรงคัดค้านมากในการที่จะให้ยุบ กรรมการกองที่ ๒ เพราะกรรมการกองที่ ๑ ทุกพระองค์ เป็นเสนาบดี มีงานประจำทำมาก จะไม่มีเวลาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอย่างละเอียดถี่ถ้วน และกรรมการกองที่ ๑ นั้น ไม่มีพระองค์ใดเป็นนักกฎหมายย่อมไม่รู้ออกประกอบของประมวลกฎหมาย และนอกจากนี้การมีกรรมการกองที่ ๒ ยังเป็นการแสดงให้เห็นชาวต่างประเทศเห็นว่าอำนาจในการออกกฎหมายของ ประเทศไทยอยู่ที่คณะบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นอันเป็นการป้องกันมิให้นักกฎหมายชาวต่างประเทศซึ่งคอยหาโอกาสทำหน้าที่ร่างกฎหมาย แย่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ไปทำ เพราะขณะนั้นนายปาดู พยายามจะให้งานร่างกฎหมายทุกฉบับของไทยผ่านมือตน ดังนั้นหากไม่มีนักกฎหมายไทยทำหน้าที่ตรวจพิจารณากฎหมายแล้ว นักกฎหมายต่างประเทศก็จะทำเสียเอง^๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในชั้นแรกพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยตามที่พระนางยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนอในข้อที่ว่า ยังมีกรรมการร่างกฎหมายมาก งานร่างกฎหมายก็ยิ่งเสร็จช้ามากขึ้น และทรงเห็นว่าหม่อมเจ้าจรรยาสุกคึกฤตดากร มีประสบการณ์ทำงานน้อยกว่ากรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดให้คณะกรรมการกองที่ ๑ มีหน้าที่ตรวจวินิจฉัยร่างกฎหมายตามเดิม แต่ครั้งเมื่อปฏิบัติตามขอเสนอของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ คณะกรรมการกองที่ ๑ กลับไม่มีเวลาพอที่จะตรวจร่างกฎหมายได้ จึงทำให้งานตรวจร่างกฎหมายต้องล่าช้า ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หนังสือหม่อมเจ้าจรรยาสุกคึกฤตดากร ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร ๕ ย ๑๐/๑๕

เกล้าเจ้าอยู่หัวจึงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้หม่อมเจ้าจรรยาฤกษ์ กิติยากร ทำหน้าที่ตรวจร่างกฎหมายโดยปรึกษากับกรรมการกองที่ ๑ พระองค์ใด ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควรในแต่ละเรื่อง^๑ แทนที่จะให้คณะกรรมการทั้ง ๔ พระองค์นี้ประชุมตรวจร่างกฎหมายพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการร่างกฎหมายซึ่งแบ่งออกเป็นกองจึงถูกยุบไปโดยพฤตินัย งานร่างประมวลกฎหมายตกเป็นหน้าที่ของหม่อมเจ้าจรรยาฤกษ์ กิติยากรและนายปาดู จนสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หม่อมเจ้าจรรยาฤกษ์ กิติยากรและนายปาดู ยังคงทำหน้าที่ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปจนร่างบรรพ ๒ เสร็จ ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ (ค.ศ. ๑๙๑๒) พระองค์โปรดให้ตั้งคณะกรรมการตรวจแก้ร่างกฎหมายบรรพ ๒ ลักษณะนี้ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ พระยาภิบาลยามไมตรี (Westengaard) พระยาพิเชตพิเศษพิไลยพระยามพิตร (ลออ ไกรฤกษ์) นายสกินเนอร์เทอร์เนอร์ (Skinner Turner) นายมองชาวิล (Monchaville) และนายเซกนิตส์ (Segnitz) กรรมการทั้ง ๗ ได้ประชุมพิจารณาตรวจร่างกฎหมายได้เพียงเล็กน้อย เกิดความคิดแตกแยกกันในที่ประชุม หม่อมเจ้าจรรยาฤกษ์ กิติยากรได้ให้เลิกการประชุม เพราะเกรงว่าถ้าประชุมต่อไปจะเกิดบาดหมางกันขึ้น^๒

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๕ หมายเลข ย ๑๐/๑๙ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานหม่อมเจ้าจรรยาฤกษ์ กิติยากร

^๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ย ๑๒๑/๒ หนังสือเจ้าพระยาอภัยราชา ฯ เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม กราบบังคมทูลเรื่องระเบียบวิธีการในการร่างประมวลกฎหมาย

งานตรวจร่างกฎหมายจึงหยุดชะงักไประยะหนึ่ง คงจะเนื่องจากการขัดแย้งกันนี้เอง หม่อมเจ้าจรูญศักดิ์กฤดากร จึงได้ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในปีนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง (ลพ สุทัศน์) เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ควบคุมการตรวจร่างกฎหมายให้ดำเนินต่อไปจนเสร็จเรียบร้อยใน พ.ศ. ๒๔๕๗ (ค.ศ. ๑๙๑๔)

การเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมคณะกรรมการร่างกฎหมาย

การทำงานของคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้นอยู่กับหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายเป็นสำคัญ หากหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายมีความรู้ทางกฎหมายดีและมีความสามารถในการทำงานดี เช่น นายยอร์ช ปาดู (George Padoux) นายเรอเน กียอง (René Guyon) เป็นต้น งานร่างกฎหมายก็จะดำเนินไปด้วยดี หากหัวหน้าร่างประมวลกฎหมายไม่มีความสามารถในทางกฎหมายเพียงพออย่างเช่นนายเคเลสเตอร์ (Delestre) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสเช่นกัน งานร่างกฎหมายก็จะไม่เป็นระเบียบ ทำให้ต้องเลิกกรรมการร่างกฎหมายชุดเก่า และตั้งกรรมการชุดใหม่ขึ้น ดังเช่นการปรับปรุงกรรมการร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน พ.ศ. ๒๔๕๕ (ค.ศ. ๑๙๑๒)

หลังจากนายปาดูหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ลาออกจากตำแหน่งใน พ.ศ. ๒๔๕๖ (ค.ศ. ๑๙๑๓) กลับไปรับราชการที่ยุโรปแล้ว งานร่างกฎหมายดำเนินไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ถูกต้อง และล่าชามาก นายเคเลสเตอร์ คนที่นายปาดูแนะนำมาให้ทำงานแทนนั้นไม่มีความสามารถเพียงพอ "ได้มารื้อคดีแปลงโครงร่างที่กรรมการได้ตั้งไว้แต่เดิม ทำเป็นที่

จะแย้งกันทั้งเก่าและใหม่ ก็ยิ่งให้เกิดวิปริตหนักขึ้น"^๑ นอกจากนี้ นายเคลสเตอร์ยังไม่รู้ภาษาอังกฤษ ทำให้การติดต่อรหว่างคณะกรรมการร่างดำเนินไปไม่สะดวก นายปากูซึ่งได้เดินทางมาเยือนไทยเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ (ค.ศ. ๑๙๑๒) ได้ยอมรับว่างานร่างประมวลกฎหมายสัสนเป็นอันมาก ไม่เป็นระเบียบดังที่ได้วางไว้ในตอนแรก ในรายงานการตรวจร่างประมวลกฎหมายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ อธิบดีศาลฎีกา นายปากูได้ยอมรับความไม่มีประสิทธิภาพของหัวหน้าร่างประมวลกฎหมายว่า "ไคนำเสนอเลือกหาผู้หวังว่าจะให้แพนมา ๒ คน แต่ก็ไม่สำเร็จ ไคมาคนใดก็สามารถบังคับการเป็นหัวหน้าร่างประมวลกฎหมายให้เป็นการเป็นงานได้ กล่าวคือ นายลาพอร์คาค ๑ นายเคลสเตอร์อีกนายหนึ่ง จึงยอมรับว่า มีอาจกล้าแนะนำใครมาเปลี่ยนอีก สุดแล้วแต่รัฐบาลคิดจะจัดผ่อนผันให้ไคราชการ"^๒

นายปากูไคเจรจาให้นายเคลสเตอร์ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าร่างประมวลกฎหมาย กลับไปรับราชการที่ฝรั่งเศสตามเดิมได้สำเร็จ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ ทรงเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องมีการควบคุมการร่างประมวลกฎหมายให้เป็นระเบียบเรียบร้อยมากกว่าเดิม เพื่อมิให้เปลืองราชทรัพย์โดยไคผลไม่คุ้มค่า เพราะการร่างประมวลกฎหมายที่แลวมานั้นสิ้นเปลืองเงินไปเป็นจำนวน ๗๗๐,๐๐๐ บาทแล้ว แต่งานร่างกฎหมายดำเนินไปไคยังไม่ถึงครึ่ง คือไคเพียงบรรพ ๒

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๙/๒ รายงานกรมหมื่นสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ เรื่องการตรวจแก้ร่างประมวลกฎหมาย

^๒ เอกสารฉบับเดียวกัน

เท่านั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีมาตรามากกว่าประมวลกฎหมายอาญาเป็นอันมาก ถ้าปล่อยให้การร่างกฎหมายดำเนินไปเช่นนี้ จะยิ่งสิ้นเปลืองเงินงบประมาณมากขึ้น ยิ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศมีรายจ่ายมากกว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นทางใดที่ควรจะประหยัดรายจ่ายของประเทศได้ จึงควรจะทำ^๑ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ ได้ถวายรายงานเสนอหัวข้อการปรับปรุงคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕ (ค.ศ. ๑๙๑๒) กล่าวโดยย่อได้ ๓ ข้อคือ

(๑) เลิกจ้างนายเคเลสเตอร์ เพราะไม่มีความสามารถในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายใหม่ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายต่างประเทศ ฝ่ายละ ๔ คน โดยมีกรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย พระยาเนติบัญญัติ (ลัด เศรษฐบุตร) พระยาจินตภิรมย์ (จิตร ณ สงขลา) พระเทพวิทูรพหุศรุตบาทติ (บุญช่วย วนิกกุล) นายเรอเน กียอง (René Guyon) นายลาฟอร์การ์ด (La Forcarte) นายเลเวก (L'Evesque) และจะจ้างนักกฎหมายฝรั่ง เสืออีกคนหนึ่งภายหลัง

(๒) สัญญาที่จ้างชาวต่างประเทศมาทำงานร่างประมวลกฎหมาย ต้องกำหนดระยะเวลาเพียง ๓ ปีเป็นอย่างสูง เพื่อในกรณีที่ผู้ใดไม่มีความสามารถเพียงพอ จะให้หมดหน้าที่ไปตามสัญญาโดยเร็ว

^๑ กองบรรณสารกระทรวงการต่างประเทศ แฟ้มที่ ๕๔ ส่วนวันที่ ๑
หนังสือสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการถึงกรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์

(๓) อัตราเงินเคื่อนของกรรมการร่างกฎหมายชาวต่างประเทศ
 อย่างสูงควร ๑,๘๐๐ บาทต่อเคื่อน ถ้าเป็นหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายได้
 ๒,๐๐๐ บาทต่อเคื่อน ส่วนกรรมการฝ่ายไทยที่ทำงานร่างกฎหมายนั้นได้
 เงินเคื่อนเพิ่มอีกเคื่อนละ ๔๐๐ บาท แต่จะได้เฉพาะเคื่อนที่ทำงานร่าง
 กฎหมายเท่านั้น

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย
 เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอในการปรับปรุงคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมาย
 ของกรมหลวงสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๘
 (ค.ศ. ๑๙๑๖) ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการชำระประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ชุดใหม่ขึ้น งานร่างประมวลกฎหมายจึงได้ดำเนิน
 ต่อไป นายถ้อยอง หัวหน้ากรรมการร่างประมวลกฎหมายเป็นบุคคลซึ่งมี
 ความสามารถทางด้านกฎหมายมาก ได้ทำให้งานร่างกฎหมายดำเนินไป
 อย่างรวดเร็ว นายถ้อยองได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากรรมการร่างกฎหมาย
 มาตลอดจนประเทศไทยมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ใน พ.ศ. ๒๔๗๘
 (ค.ศ. ๑๙๓๕)

หลังจากที่ได้ปรับปรุงคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแล้ว
 นายปาคุ ซึ่งได้เคื่อนทางมากรุงเทพฯ เมื่อเคื่อนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘
 ได้รับช่วยตรวจร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยนำร่างกฎหมาย
 ไปตรวจ ณ กรุงปักกิ่ง และส่งมาให้คณะกรรมการร่างกฎหมายตรวจทาน
 อีกหนหนึ่ง และในเคื่อนพฤศจิกายน นายปาคุยังได้เคื่อนทางเข้ามาอีกหน
 หนึ่ง เพื่อช่วยตรวจร่างกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
 รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๒ ข้อเสนอกรมหลวงสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์
 ในการจัดการตรวจแก้ร่างประมวลกฎหมาย

เมื่องานร่างประมวลกฎหมายดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์เรียบร้อย
ก็แล้ว พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ ได้ลาออกจาก
ตำแหน่งประธานกรรมการร่างกฎหมาย ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๖๑
(ค.ศ. ๑๙๑๘) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดให้เป็นผู้
ประจำพระองค์ สมเด็จพระราชินีพระพันปีหลวง และมีพระบรมราชโองการ
แต่งตั้งให้เจ้าพระยาอภัยราชามหายุทธธรรมธรรมาเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่างประมวลกฎหมาย^๑ เจ้าพระยาอภัยราชา
ได้ให้คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายไปทำการร่างกฎหมายที่จังหวัดประจวบ
คีรีขันธ์ เป็นเวลา ๓ เดือน เพื่อให้คณะกรรมการร่างกฎหมายทำงานร่าง
กฎหมายเพียงอย่างเดียวโดยจริงจัง และจะได้ปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด
ด้วย^๒

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายประกอบด้วย
บุคคลในวงการกระทรวงยุติธรรมแต่ฝ่ายเดียว มิได้มีบุคคลจากสาขางานอื่น
เข้าร่วมด้วย อันอาจทำให้ข้าราชการในกระทรวงอื่นโต้แย้งได้ในกรณี
ประมวลกฎหมายมีข้อผิดพลาดหลังจากการประกาศใช้กฎหมายแล้ว การแก้ไข
กฎหมายหลังจากประกาศใช้แล้วเป็นเรื่องลำบากมากกว่าการแก้ไขเมื่อยัง
เป็นร่างกฎหมายอยู่ และเพื่อให้ประมวลกฎหมายสอดคล้องกับนโยบาย
ต่างประเทศ เศรษฐกิจและการบริหารประเทศ พระยาจักรปาณีศรีศิริวิสุทธ์

^๑กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ย ๑๒ ๑/๒ ประกาศตั้งเจ้าพระยาอภัยราชาเป็น
เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

^๒กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ย ๑๒ ๑/๒ หนังสือเจ้าพระยาอภัยราชาขอพระราชทาน
พระบรมราชานุญาตให้กรรมการร่างกฎหมายไปร่างกฎหมายจังหวัดประจวบคีรี
ขันธ์

(ลออ ไกรฤกษ์) อธิบดีศาลฎีกาจึงไต่กราบบังคับมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงตั้งกรรมการของฝ่ายปกครอง การพาณิชย์ การต่างประเทศ เขาเป็นกรรมการร่างกฎหมายภายในวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๒ (ค.ศ. ๑๙๑๙) ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเพิ่มเติมคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้น บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่างกฎหมายในครั้งนี้ เป็นบุคคลที่มาจากหลายวงการ ได้แก่ พระเจ้าขั้วรวงศ์ เสรอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ พระยาฤทธิพิบูลย์ กรรมการศาลฎีกา พระยาอรรณการยบคิ อธิบดีกรมอัยการ พระยาไมตรีวิรัชกฤตย์ ผู้ช่วยปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ และพระยาสัตยพรตสุนันท์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ชาวหลวงพิเศษ^๑ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมในครั้งนี้ได้ทำงานร่วมกับคณะกรรมการอื่น ๆ เป็นอย่างดี ได้ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องที่คณะกรรมการบางท่านข้องใจ เช่น ปริมาณการค้าระหว่างประเทศ นโยบายในการค้าและการติดต่อกับต่างประเทศ เพื่อใช้พิจารณาในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงใช้ระบบกฎหมายเป็นระบบประมวลกฎหมายทำให้เกิดมีศัพท์กฎหมายใหม่ซึ่งไม่เคยมีในกฎหมายเก่าของไทย การร่างกฎหมายนั้นร่างเป็นภาษาอังกฤษ ดังนั้นในการแปลร่างกฎหมายเป็นภาษาไทยจึงจำเป็นต้องใช้ภาษาไทยที่เข้าใจง่าย รัดกุม และคงความหมายเดิมไว้ได้มากที่สุด พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระทัยใส่เป็นพิเศษในเรื่องภาษากฎหมายไทย พระองค์ทรงปรารถนาที่จะให้ประมวลกฎหมายไทยมีความถูกต้องและความไพเราะของภาษาไทยในขณะเดียวกัน พระองค์จึงทรงตั้ง

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร.๖ ย.๑๒ ๑/๒ พระราชหัตถเลขาตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมาย

คณะกรรมการพิเศษตรวจร่างกฎหมายขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางภาษาและกฎหมายทั้งสิ้น ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยานเรศวรรฤทธิ์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิศิษฐ์ และพระยาจักร์ปานศรีคีลวิสุทธิ์ (ลออ ไกรฤกษ์) คณะกรรมการพิเศษนี้มีหน้าที่ตรวจแก้คำแปลร่างกฎหมายภาษาไทยให้ถูกต้องทั้งในคานกฎหมายและคานการใช้ภาษา ก่อนจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว^๑

การร่างประมวลกฎหมายโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายซึ่งได้มีขึ้นครั้งแรกเมื่อร่างกฎหมายลักษณะอาญาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สิ้นสุดลงเมื่อตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) โดยรวมงานของคณะกรรมการร่างกฎหมายเข้าเป็นกรมร่างกฎหมาย จึงเป็นการสิ้นสุดการมีคณะกรรมการร่างกฎหมายทั้งปวง ยกเว้นคณะกรรมการพิเศษตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะคณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งขึ้นภายหลังจากตั้งกรมร่างกฎหมายแล้ว เพื่อให้ตรวจดูความถูกต้องของกฎหมายและภาษาเป็นครั้งสุดท้าย คณะกรรมการชุดนี้มีฐานะเป็นคณะกรรมการพิเศษตลอดมาจน พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) จึงได้ยกเลิกไป โดยสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยกเลิกคณะกรรมการพิเศษกองนี้เพราะเห็นว่าหมดความจำเป็นแล้ว เนื่องจาก

^๑ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๔ ปีก ๒ พระบรมราชโองการตั้งกรมการตรวจแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ภาษาไทยที่กรมร่างกฎหมายใช้แปลร่างกฎหมายอังกฤษนั้นดีขึ้นมาก ตั้งแต่ได้พระราชวังศุโขทัย กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งมีความรู้ดีทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย เข้าเป็นกำลังในกรมร่างกฎหมาย ส่วนปัญหาเรื่องรัฐประศาสน์นโยบายในการออกกฎหมายนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงสามารถปรึกษากับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้ มีต้องให้คณะกรรมการพิเศษถวายรายงาน เพราะพระองค์ทรงออกประชุมเสนาบดีเป็นประจำ ผิดกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไม่ค่อยออกประชุมเสนาบดีและประการสุดท้าย คือ จำนวนกรรมการลดลงกว่าเดิม กรรมการ ๒ พระองค์ได้สิ้นพระชนม์ไป คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิภัย เหตุนี้กล่าวนี้

"ข้าพระพุทธเจ้า เห็นด้วยเกล้าว่า ในการทำประมวลกฎหมายสืบต่อไปนี้ สมควรดำเนินการอย่างราชการปกติได้แล้ว และควรยกเลิกกรรมการชุดนี้เพื่อออกกำลังไว้ทำการสนองพระเดชพระคุณในทางอื่น แม้จะมีปัญหาเกิดขึ้นอันจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดจะทรงตั้งอนุกรรมการขึ้นจากจำนวนสมาชิกเสนาบดีสภา เพื่อให้พิจารณาดูายเป็นเฉพาะเรื่องไป ก็ยังดีกว่าจะตั้งกรรมการประจำไว้เป็นนिरันคร เช่นอย่างกรรมการนี้"

ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) กรมร่างกฎหมายจึงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่างประมวลกฎหมายและกฎหมายต่าง ๆ ตาม

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒.๑/๕ คำกราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ
กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๓
กรกฎาคม ๒๔๗๑

ลำพัง โดยไม่มีคณะกรรมการร่างกฎหมายหรือคณะกรรมการพิเศษตรวจร่างกฎหมายอีกต่อไป

กรมร่างกฎหมาย

เนื่องจากคณะกรรมการร่างกฎหมายมีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีคณะกรรมการร่างกฎหมายหลายคณะ และแต่ละคณะมีจำนวนกรรมการมากขึ้น อันทำให้การติดต่อระหว่างกรรมการแต่ละคณะไม่สะดวกและล่าช้า เพราะระเบียบการทำงานของแต่ละคณะแตกต่างกัน เพื่อความเป็นระเบียบในการร่างกฎหมาย และความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อระหว่างคณะกรรมการ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริรวมคณะกรรมการร่างกฎหมายทั้งหลายให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการสนองขอเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศส ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ (ค.ศ. ๑๙๒๒) ซึ่งต้องการให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายโดยตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นก่อนที่ฝรั่งเศสจะแก้ไขสนธิสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต^๑ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้ยกกองกรรมการร่างประมวลกฎหมายขึ้นเป็นกรมร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) โดยให้ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม และให้เจ้าพระยาอภัยราชามาหายุติธรรม เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็นนายกรัฐมนตรีควบคุมและรับผิดชอบการทำงานของกรมร่างกฎหมาย^๒

^๑ทรงศรี อัจจอรุณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร: สมาคมสังคมนิยม, ๒๕๐๖), หน้า ๒๐๑.

^๒กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๒/๔๔ ประกาศตั้งกรมร่างกฎหมาย

กรมร่างกฎหมายมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ ร่างและรวบรวมชำระประมวลกฎหมายให้เสร็จสมบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎเสนาบดี ให้มีลักษณะเดียวกัน และให้เหมาะสมกาลสมัยในปัจจุบัน เดิมก่อนมีกรมร่างกฎหมายนั้น การร่างกฎหมายแยกย้ายกันทำโดยกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกฎเสนาบดีกันเอง จึงทำให้กฎหมายมีลักษณะแตกต่างกันไปไม่เป็นระเบียบอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นในครั้งนี้จึงเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งทบวงการเมืองขึ้นทำหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมาย^๑

การที่กรมร่างกฎหมายทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ทำให้มีผลกระทบต่อกรรการร่างประมวลกฎหมาย คือ ทำให้การร่างประมวลกฎหมายล่าช้า เพราะกรรมการต้องปลัดเวลาไปร่างพระราชบัญญัติ กฎเสนาบดีหรือกฎกระทรวง ประเด็นสำคัญที่ทำให้งานร่างกฎหมายล่าช้าอยู่ที่ว่าประกาศหรือพระราชบัญญัติที่กระทรวงต่าง ๆ ส่งมาให้กรมร่างกฎหมายนั้นมิได้แจ้งให้กระทรวงทบวงกรมอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้พิจารณาเสียก่อน ดังนั้นเมื่อกรมร่างกฎหมายตรวจแก้ไขร่างพระราชบัญญัติหรือประกาศนั้นเรียบร้อยแล้ว เสนาบดีกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นด้วยได้พักทวงมาภายหลังอีก จนบางครั้งกรมร่างกฎหมายต้องพิจารณาตรวจแก้ไขร่างประกาศหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ทำให้เสียเวลาเป็นอันมาก ดังนั้นเพื่อมิให้เสียเวลาไปกับการร่างประกาศหรือพระราชบัญญัติมากเกินไป จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบในการร่างกฎหมายของกรมร่างกฎหมายใน พ.ศ. ๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๒๖) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

^๑หยุด แสงอุทัย "การร่างกฎหมายในประเทศไทย", หนังสือฉลองครบรอบ ๕ ปี ของเนติบัณฑิตยสภา, (พระนคร: โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ, ๒๕๐๓), หน้า ๘๘.

ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้วางระเบียบปฏิบัติงานในกรมร่างกฎหมายใหม่ คือ ถ้ากระทรวงใดต้องการจะทำภารกิจที่เป็นการเปลี่ยนนโยบายเดิมของกระทรวงหรือที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่นให้ปรึกษาหารือกับเสนาบดีกระทรวงที่เกี่ยวข้องด้วยเสียก่อน แล้วจึงเสนอความคิดนั้นให้เสนาบดีสภาหรืออธิบดีรัฐมนตรีสภาเห็นชอบด้วยแล้วเสียก่อนจึงเสนอให้กรมร่างกฎหมายร่างเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ^๑

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ (ค.ศ. ๑๙๓๒) ได้มีการเปลี่ยนแปลงสังกัดของกรมร่างกฎหมายขึ้น คือ โอนกรมร่างกฎหมายซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นกับคณะรัฐมนตรีซึ่งขณะนั้นเรียกว่า คณะกรรมการราษฎร ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๖ (ค.ศ. ๑๙๓๓) ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง และต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๕ (ค.ศ. ๑๙๔๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งรับผิดชอบในค่านางานร่างกฎหมายของรัฐบาลจนทุกวันนี้^๒

^๑กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๗ หมายเลข ร ๗ ย ๑/๓๓

^๒คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ ๑๐๐ ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รวบรวมพิมพ์), การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราช, เรียบเรียงโดยชานินทร์ กรัยวิเชียร, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๑), หน้า ๓๐.

๓) ปัญหาการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ระบบประมวลกฎหมายเป็นระบบกฎหมายใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และคณะกรรมการร่างกฎหมายบางคนไม่เข้าใจ การใช้ประมวลกฎหมายอย่างแจ่มชัดนัก ปัญหาที่ทำให้เกิดข้อสงสัยแก่ข้าราชการไทยได้แก่ ปัญหาประมวลกฎหมายใหม่ลบล้างกฎหมายเก่า และปัญหาการแปลอุทธรณ์กฎหมายเป็นภาษาไทย นายเรอเน กียอง (René Guyon) หัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายได้ทำหน้าที่อธิบายข้อข้องใจเหล่านี้ให้ข้าราชการเข้าใจก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมาย

ก. ปัญหาประมวลกฎหมายเก่าลบล้างกฎหมายใหม่

เนื่องจากมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กล่าวไว้ว่า "ตั้งแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายนี้สืบไปให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ถ้าซึ่งขัดกับบทแห่งประมวลกฎหมายนี้"

ข้อความในกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกิดปัญหาในประเด็นที่ว่า การยกเลิกกฎหมายเก่าของไทยนั้นจะยกเลิกเมื่อใด เพียงใด และกฎหมายหรือข้อบัญญัติเก่าที่บัญญัติใหม่ในประมวลกฎหมายนั้นมีผลอย่างไร การยกเลิกกฎหมายซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานโดยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายในวันเดียวกันนั้น ย่อมก่อให้เกิดความสงสัยแก่ข้าราชการไทยเป็นธรรมดา นายเรอเน กียอง (René Guyon) หัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายเข้าใจและเห็นใจความรู้สึกของข้าราชการไทยในค่านี้นับเป็นอย่างไร นายกียองได้ทำ

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๔ วันที่ก นายกียอง อธิบายปัญหากฎหมาย
ใหม่ลบล้างกฎหมายเก่า

คำอธิบายชี้แจงให้ทุกคนเข้าใจว่า หลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้ว คดีทุกคดีต้องพิจารณาไปตามกฎหมายใหม่ ไม่พิจารณาตามพระราชกำหนด หรือกฎหมายเก่าอีกต่อไป ส่วนกฎหมายหรือข้อบัญญัติเดิมบางมาตราที่ขัดกับ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายใหม่ แต่ไม่ได้กล่าวไว้โดยเฉพาะ เช่น เรื่อง อายุความการประวิงเวลา การคำนวณกำหนดเวลา เป็นต้น นั้น ให้ใช้ ตามประมวลกฎหมายใหม่ เป็นต้น

การที่ประมวลกฎหมายมีไคระบुरายละเอียดในการยกเลิกกฎหมาย เก่าไว้อย่างชัดเจนนั้น เพราะว่าเป็นการยากลำบากที่จะทำเช่นนั้นและไม่มีประมวลกฎหมายของประเทศใดทำเช่นนั้นด้วย เนื่องจากระบบกฎหมายแบบ ประมวลกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ศาลในการชี้ขาดเรื่องเหล่านี้ไว้แล้ว

ส่วนการที่กฎหมายใหม่จะลบล้างกฎหมายเก่าตั้งแต่เมื่อใดตามที่ ข้าราชการสงสัยนั้น นายถ้อยได้อาศัยหลักกฎหมายโรมันอันเป็นต้นแบบ ของระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายซึ่งได้อธิบายการลบล้าง กฎหมายเก่าไว้อย่างสั้น ๆ แต่ได้ใจความคือว่า

"Nova Constitutio Formam impovere debet nonpracteritis"

ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า "กฎหมายใหม่ ควรจะสำหรับใช้ข้างหน้า ไม่ใช่ สำหรับใช้ย้อนหลัง" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า "กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง"

หากพิจารณากฎหมายโรมันอย่างแท้จริงแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมาย โรมันมิได้แตกต่างไปจากภาษิตธรรมเนียมของกฎหมายไทยที่ว่า "พระบรม ราชโองการใหม่ล้างเก่า" และจะลบล้างตั้งแต่เวลาที่ประกาศใช้กฎหมาย ฉบับนั้นโดยในพระราชบัญญัติทั้งหลายจะมีคำว่า "บัญญัติไว้ตั้งแต่บัดนี้สืบไป"

^๑พระยาศรีธรรมราช "สุภาษิตกฎหมาย", นิติวิทยาสารฉบับพิเศษ

ซึ่งหมายความถึงกฎหมายเก่าถูกลบลงไปตั้งแต่เวลาประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่^๑

ข. ปัญหาการแปลอุทธรณ์กฎหมายเป็นภาษาไทย

ในการร่างประมวลกฎหมายนั้น คณะกรรมการร่างกฎหมายมีชี้แจง แต่เฉพาะกฎหมายอย่าง เดียว หากแต่ยังต้องร่างตัวอย่างประกอบในแต่ละมาตราด้วย เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้พิพากษาและนักกฎหมายในการศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายแต่ละมาตรา แต่ตัวอย่างหรืออุทธรณ์ในแต่ละมาตรานี้มิได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายซึ่งประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เพราะมาตราต่าง ๆ ในกฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และกินความทั่วไปอยู่ในตัวแล้ว

ในระยะแรกที่มีการแปลร่างกฎหมายเป็นภาษาไทย สมเด็จพระยาเทเวศร์วงศ์วิโรประการ มิได้เข้าใจถึงที่กล่าวมาแล้ว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้แปลอุทธรณ์กฎหมายเป็นภาษาไทย และรวมเข้าไว้ในประมวลกฎหมายด้วย นายกีของ หัวหน้ากรรมการร่างกฎหมายต้องอธิบายให้พระองค์ เข้าพระทัยถึงวัตถุประสงค์ของอุทธรณ์ในกฎหมายว่า อุทธรณ์ในแต่ละมาตราเป็นเพียงเครื่องแนะนำ หรือคำอธิบายแก่ผู้พิพากษา หมายความว่า ความเท่านั้น อุทธรณ์เป็นเพียงตัวอย่าง เฉพาะ เรื่องใดเรื่องหนึ่งในหลายร้อยเรื่อง ซึ่งแต่ละมาตราควบคุมเอาไว้ ดังนั้นหากประกาศอุทธรณ์เป็นทางการแล้ว อาจทำให้นักกฎหมายบางคน เข้าใจว่าต้องคำนึงคดีตามอุทธรณ์นั้น อันเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะกฎหมายแต่ละมาตรา

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๔ หนังสือกรมพระยาเทเวศร์วิโรประการ ถึงเจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เรื่องกรณียการลบลงกฎหมายเก่า

สามารถเข้ากับเรื่องอื่น ๆ ได้ ไม่จำเป็นต้องใช้เฉพาะเรื่องตามที่ปรากฏใน
อุทธรณ์ และนอกจากนี้ยังไม่มีประมวลกฎหมายของประเทศใดที่จะประกาศ
อุทธรณ์เป็นทางการอีกด้วย” ดังนั้นประมวลกฎหมายไทยจึงควรยึดถือตาม
แบบประมวลกฎหมายของสากลประเทศไว้ เพื่อประโยชน์ในการเจรจาแก้ไข
สนธิสัญญาไม่เสมอภาคในทางกฎหมายและการศาลต่อไปภายหน้า

ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีอุทธรณ์รวมอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ซึ่งได้ออกประกาศเป็นทางการ อุทธรณ์ได้มีการจัดพิมพ์ขึ้นภายหลัง โดยพิมพ์
เป็นเล่ม เข้ากับฉบับสำเนาประมวลกฎหมายที่ประกาศเป็นทางการภายใต้การ
ควบคุมของรัฐบาล แต่ต่อมาได้มีการพิมพ์อุทธรณ์เป็นเล่มหนึ่งต่างหาก
เพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนหรือนักกฎหมาย

๔) การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมาย
สำคัญอื่น ๆ

การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แตกต่างจาก
กฎหมายลักษณะอาญาที่ว่า มิได้ประกาศใช้หมดทีเดียว แต่แบ่งประกาศ
ใช้เป็นบรรพ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความยาวถึง
๑๓๕๕ มาตรา ถ้าวรประกาศใช้พร้อมกันหมดทุกมาตราจะกินเวลานานมาก
ซึ่งเท่ากับเป็นการยืดเวลาของสนธิสัญญาไม่เสมอภาคระหว่างประเทศไทย
กับต่างประเทศออกไปอีก อันเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนาของรัฐบาลไทย
ความรีบเร่งที่จะให้มีประมวลกฎหมายโดยเร็วนี้ทำให้มีข้อผิดพลาดในกฎหมาย
มาก จนต้องเลื่อนการใช้กฎหมายออกไปอีก ๑ ปีเป็นอย่างน้อย เพื่อทำ

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม
รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๔ คำชี้แจงของนายกีयोग เรื่องการแปล
อุทธรณ์เป็นภาษาไทย

การแก้ไขข้อบกพร่องนี้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑-๓ เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศบรรพ ๑ และ ๒ ในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) อันมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗ (ค.ศ. ๑๙๒๔) แต่บรรพ ๑-๒ มิได้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดดังกล่าว เพราะคณะกรรมการตรวจชำระประมวลกฎหมายและกรมร่างกฎหมายเห็นว่าข้อบกพร่องอันควรต้องได้รับการแก้ไขมาก เช่น ต้องแก้ไขการใช้ถ้อยคำให้ชัดเจนกว่าเดิม ต้องเพิ่มเติมข้อความบางมาตราให้รัดกุมกว่าเดิม ต้องจัดหมวดหมู่มาตราให้เป็นระเบียบถูกต้อง ดังรายงานของคณะกรรมการตรวจชำระกฎหมายหนึ่งมีว่า "ถ้าใดตรวจชำระแก้ไขเสียแต่เวลาเมื่อยังมีได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ว่าจะแก้ไขเมื่อใช้กฎหมายบังคับบรรดคดีแล้ว"๑ คณะกรรมการพิเศษตรวจชำระประมวลกฎหมายจึงได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เลื่อนการใช้บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ออกไปอีก ๑ ปี คือให้ใช้ได้ในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๘ (ค.ศ. ๑๙๒๕) พร้อมกับบรรพ ๓ ครั้นวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๘ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับมีเพียง ๒ บรรพ คือ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ส่วนบรรพ ๓ นั้นได้เลื่อนเวลาใช้บังคับไปในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ (ค.ศ. ๑๙๒๙) ตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกประกาศในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๑ (ค.ศ. ๑๙๒๘) ส่วนบรรพ ๔ - บรรพ ๖ มิได้ประสบปัญหาในการร่างมากดังเช่นบรรพ ๑ - ๓ จึงไม่ต้องการเลื่อนใช้กฎหมาย ดังนั้นบรรพ ๔ จึงได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓ (ค.ศ. ๑๙๓๐) และ

๑ กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๖ หมายเลข ร ๖ ย ๑๒ ๑/๑๕ รายงานคณะกรรมการตรวจชำระร่างประมวลกฎหมาย

บรรพ ๕ และ ๖ ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ค.ศ. ๑๙๓๔)

การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑-๓ ต้องได้รับการแก้ไขหลายครั้ง จนต้องเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายเนื่องมาจากเนื้อหาสาระและข้อบังคับในบรรพ ๑-๓ เป็นเรื่องที่มีเคยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยมาก่อน และเป็นเรื่องที่ชาวต่างประเทศในประเทศไทยและรัฐบาลต่างประเทศซึ่งได้ทำสนธิสัญญากับประเทศไทย เรียกร้องให้บัญญัติขึ้น เช่น เรื่องนิติบุคคล การทำนิติกรรม เรื่องตัวแทน การประกันภัย ตัวเงิน การตั้งห้างหุ้นส่วน และบริษัท การก่อตั้งสมาคม เป็นต้น คณะกรรมการร่างกฎหมายต้องใช้เวลาานพอสมควรในการพิจารณาตรวจสอบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่างประเทศในการร่างกฎหมายซึ่งไม่เคยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย นอกจากนี้ รัฐบาลต่างประเทศได้ตีความการมีสิทธิพิเศษยกเว้นการใช้อำนาจศาลและกฎหมายไทย รวมไปถึงการอนุวัติกฎหมายด้วย^๑ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลต่างประเทศแสดงความขงใจหรือต้องการให้แก้ไขข้อความตอนใดในกฎหมาย รัฐบาลไทยจึงต้องทำหน้าที่อธิบายและแก้ไขข้อความบางส่วนเท่าที่รัฐบาลจะทำได้ เช่น เมื่อกงสุลอังกฤษได้ทักท้วงเรื่องล้มละลาย และสัญญาตัวแทนในบรรพ ๓ รัฐบาลไทยก็ได้แก้ไขตามขอทักท้วงของกงสุลอังกฤษ เป็นต้น^๒ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงต้องแก้ไขบรรพ ๑-๓ หลายครั้ง เพื่อมิให้มีข้อบกพร่องอันอาจทำให้รัฐบาลต่างประเทศทักท้วงขึ้นได้อีก

^๑สัญญา สัจจวานิช, "การต่อสู้เพื่อเอกราชในทางศาล" นิติศาสตร์, เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒.

^๒กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ ๗ หมายเลข บ ๕ ๑/๒ รายงานกรรมการร่างกฎหมาย

ส่วนวิธีพิจารณาความของศาลนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ร่างเสร็จเรียบร้อย และประกาศใช้บังคับในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ พร้อมกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งกำหนดอำนาจและจัดระเบียบศาลต่าง ๆ ที่พระราชอาณาจักร

ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ (ค.ศ. ๑๙๓๕) ประเทศไทยจึงมีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ คือ มีประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งรัฐบาลได้ใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องเอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์ได้สำเร็จใน พ.ศ. ๒๔๘๑ (ค.ศ. ๑๙๓๘)

เป็นที่สังเกตว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลในระยะบอบประชาธิปไตยได้เร่งร่างประมวลกฎหมายให้เสร็จสมบูรณ์เพื่อจะได้ขจัดอำนาจศาลกงสุลให้หมดไปโดยเร็ว ดังเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลทุกชุดตั้งแต่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ใน พ.ศ. ๒๔๗๕ (ค.ศ. ๑๙๓๒) จนถึงรัฐบาลพลตรีหลวงพิบูลสงครามใน พ.ศ. ๒๔๘๑ (ค.ศ. ๑๙๓๘) ซึ่งได้แสดงเจตน์จำนงที่จะให้ได้มาซึ่งเอกราชทางการศาลไว้อย่างชัดเจน หลังจากรัฐบาลในระยะบอบประชาธิปไตยปกครองประเทศได้ ๒ เดือน คณะกรรมการราษฎรได้เร่งกรรมาญกฎหมายให้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๕ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการราษฎรพิจารณา กรรมาญกฎหมายได้ทำงานร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๕ และบรรพ ๖ ตลอดทั้งกลางวันและกลางคืน หลังจากนั้นอีก ๓ ปี คือใน พ.ศ. ๒๔๗๘ (ค.ศ. ๑๙๓๕) ประเทศไทยก็ได้มีประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์

ในการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีข้อแตกต่างในการประกาศใช้กฎหมายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช และสมัยเปลี่ยนการ

ปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย ความแตกต่างกันนี้มีทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของการประกาศใช้กฎหมาย ในด้านที่เกี่ยวกับรูปแบบนั้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมี ๒ แบบ คือ แบบแรก การประกาศใช้กฎหมายรวมอยู่กับประมวลกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ (ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖) การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ปรากฏอยู่ในพระราชปรารภตอนท้ายของประมวลกฎหมายว่า "จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้"

อีกแบบหนึ่งของการประกาศใช้กฎหมายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช คือ การประกาศแยกออกจากตัวประมวลกฎหมาย โดยประกาศใช้ในรูปพระราชกฤษฎีกา ดังเป็นแบบที่ใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ (พ.ศ. ๒๔๖๘) บรรพ ๓ (พ.ศ. ๒๔๗๑) และบรรพ ๔ (พ.ศ. ๒๔๗๓)

ในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย การประกาศใช้กฎหมายทำในรูปพระราชบัญญัติแยกออกจากประมวลกฎหมาย ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๔๗๗ เป็นต้น

ความแตกต่างในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ เนื่องมาจากความแตกต่างของระบบการปกครองประเทศนั่นเอง คือ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วนเหมือนกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นรูปแบบของกฎหมายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชจึงไม่แน่นอน กฎหมายอาจตราออกมาได้หลายรูป เช่น ในรูปพระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติ หรือในกรณีที่กฎหมายฉบับใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วก็นับเป็นกฎหมายได้ ส่วนในการปกครองระบอบ

กึ่งที่ปรากฏในประมวลกฎหมายปัจจุบันนี้ก็เนื่องมาจากวิวัฒนาการของการร่าง
กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง^๑

^๑ทวี ฤกษ์จำนง, "รายงานการประชุมร่างประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ และบันทึกประกอบ", บทบัญญัติ (มกราคม, ๒๕๐๕),
หน้า ๑๐๑ - ๓.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย