

ข้อความเบื้องต้น

โดยทั่วไป ร่างกฎหมายที่ร่างข้อมมาจากนโยบายของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยเช่นกัน

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ การจะร่างกฎหมายที่ดีได้นั้นจะต้องมาจากองค์ประกอบหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายหรือนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือเครื่องมือต่าง ๆ (instrument) ที่ช่วยในการร่างกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายจะต้องพยายามร่างกฎหมายให้ตรงกับหลักการซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือ กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย ซึ่งในการนี้ คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม อาจมอบรายละเอียดบางประการมาพร้อมด้วยหลักการ จึงเป็นการผูกมัดผู้ร่างให้ร่างผิดไปจากหลักการดังกล่าวไม่ได้ แต่ในหลักการดังกล่าว คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้มอบหมายรายละเอียดเหล่านั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบผู้ร่างกฎหมายหาจำเป็นต้องรับผิดชอบในหลักการด้วยไม่ ความรับผิดชอบของผู้ร่างกฎหมายจะมีเฉพาะที่ได้ร่างผิดพลาดไปในเทคนิคของการร่างกฎหมาย เช่น ร่างกฎหมายให้มีบทบัญญัติขัดแย้งกันเองหรือใช้ถ้อยคำไม่รัดกุม เป็นต้น ส่วนในกรณีที่คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม มิได้มอบรายละเอียดมาให้ขักร่าง ถือเป็นแต่มอบหลักการมาให้ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างให้มีรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งนี้ผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่ว ๆ ไป เท่าที่จะไม่ขัดกับหลักการที่ผู้ร่างได้รับมา แต่ถ้าสามารถทำได้ก็ไม่ควรจะให้บทบัญญัติของร่างกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญา อันมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปของประเทศ

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักเกณฑ์ว่าร่างกฎหมายประเภทร่างพระราชบัญญัติจะมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจมาจากการเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ต่ำกว่า 50,000 คนเข้าชื่อกัน ส่วนร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างกฎ

กระทรวงจะมาจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แต่ในทางปฏิบัติแล้วในบางครั้งผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายอาจมิได้เป็นผู้ร่างกฎหมายเอง แต่มีบุคคลอื่นเช่นนิติกรของกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้ร่างให้ และเมื่อร่างกฎหมายเหล่านั้นผ่านความเห็นชอบแล้วก็อาจส่งมาให้หน่วยงานบางแห่งตรวจสอบแบบของกฎหมายให้ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ตำราเล่มนี้จะเน้นเฉพาะการร่างกฎหมายในวงการของรัฐบาล เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวที่มีปัญหาควรแก่การศึกษาสืบไป

บทที่ 1

ประวัติความเป็นมาของกฎหมาย และ องค์การการร่างกฎหมายในประเทศไทย

บทกฎหมายที่ดีย่อมเปรียบได้กับระเบียบหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัดกุม อันจะนำพาประเทศชาติและคนในประเทศไปสู่ความสงบสุขและความอุดมสมบูรณ์ ประเทศใดมีการวางรากฐานและแนวคิดของกฎหมายดี ย่อมหมายถึงแนวทางการปกครองประเทศที่มีระเบียบแบบแผน และระบบการปกครองที่มั่นคง ผู้นำประเทศทั้งหลายต่างเห็นพ้องต้องกันว่ากฎหมายของบ้านเมืองเป็นวัฒนธรรมและแนวประเพณีปฏิบัติที่สำคัญและเหมาะสมกับแนวทางการดำรงชีวิตของพลเมืองในชาติ ในประเทศไทยก็เช่นกัน ได้ปรากฏข้อความอันเป็นการแสดงถึงความมีระเบียบการให้สิทธิเสรีภาพในการค้าขาย ความเสมอภาคในร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรตามที่ปรากฏในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงว่า

“เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่รู้ทาง เพื่อนงูงั่วไปค้าขีม้าไปขาย ไครจักไครค้าข้างค้า ไครจักไครค้าม้าค้า ไครจักไครค้าเงินค้ำทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุน ผู้ใดแล ล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมันข้างขอ ลูกเมียเขี้ยว ไพร่ฟ้าเข้าไทย ป่าหมากป่าพลูพ่อเขื่อนมันไว้แก่ลูกมันสิ้น ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผิดแลผิดแพกแสกกว้างกัน สวนดูแม่แลจึงแลงความแก่เขาด้วยซื่อป้เข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน”

จากข้อความดังกล่าวเป็นที่เห็นได้ว่า ในสมัยเดิมกฎหมายของบ้านเมืองได้ให้เสรีภาพแก่ราษฎรในการอยู่กินและการค้าขายอย่างเสรี อีกทั้งความเสมอภาคในร่างกายและทรัพย์สินก็ปรากฏให้เห็นโดยยุติธรรมทั่วหน้ากัน นอกจากนี้ จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชาติไทย ได้ปรากฏวัฒนธรรมในการเคารพนับถือกฎหมาย เชิดชูกฎหมายว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เมื่อประกาศออกไปแล้วบุคคลจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม ความศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมายเป็นสิ่งที่ฝังแน่นอยู่ในวัฒนธรรมของชาติว่าเป็นคำสั่งหรือกฎระเบียบที่พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยต่าง ๆ ได้วางกฎเกณฑ์รากฐานของการปกครองบ้านเมืองไว้เป็นแนวทางประจำชาติ พลเมืองทุกคนต่างมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น บรรดากฎหมายแต่ละฉบับที่ประกาศมาใช้บังคับแก่ราษฎร จะต้องได้รับการกลั่นกรองพิจารณาโดยรอบคอบถี่ถ้วน เช่น บุคคลไม่ถูกบังคับปรับโทษโดยไม่มีกฎหมายประกาศบอกให้ทราบล่วงหน้าก่อน เป็นต้น เมื่อค้นพบกฎหมายเป็นสิ่งที่แสดงถึงความถูกต้องอันต้องเคารพและปฏิบัติตาม การออกกฎหมายเพื่อทดลองปฏิบัติก็ดี หรือ

กฎหมายที่ออกไปแล้ว ไม่เหมาะสมกับภาวะความเป็นอยู่ของพลเมืองก็ดี ถูกถือว่าเป็นการทำให้กฎหมายเสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น ประกาศพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ หรือด้วยทกฎหมายต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ต้องถือเสมือนว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการปกครองบ้านเมือง

ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย

ก่อนที่ชนชาติไทยจะได้อพยพลอยร่นมาถือภูมิลำเนาในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ประวัติความเป็นมาของกฎหมายไทยยังไม่ชัดเจน แต่มีเหตุผลที่พอสันนิษฐานได้ว่าตั้งแต่สมัยอาณาจักรน่านเจ้า ชาวไทยมีกฎหมายที่เจริญและมีระเบียบต่าง ๆ ของชุมชนเหมาะสมกับชนในชาติ เพราะเหตุว่าอาณาจักรน่านเจ้านั้นเป็นอาณาจักรที่เข้มแข็งรักษาอิสรภาพอยู่ได้เป็นเวลายาวนาน ย่อมแสดงถึงการมีกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ดีในการปกครองประเทศนั่นเอง

ในยุคสมัยแรก กฎหมายของชาติไทยก็เช่นเดียวกับกฎหมายของชนชาติทั้งหลาย คือได้แก่จารีตประเพณีอันเป็นข้อบังคับที่เกิดขึ้น โดยอาศัยความเคยชินของชุมชนเป็นแนวประพฤติปฏิบัติ เจ้าผู้ครองประเทศในยุคต่อมาปฏิบัติภารกิจในการดูแลให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อย แต่ในส่วนกฎหมายต่าง ๆ ก็ยังคงใช้จารีตประเพณีและระเบียบแบบแผนแต่เดิมมา พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้คุ้มครองป้องกันประเทศ ดำเนินรอยตามจารีตประเพณีและแบบแผนเหล่านั้น รวมทั้งมีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีพิพาทต่าง ๆ ทั้งหลาย สืบเนื่องจากการทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีต่าง ๆ ทำให้พระบรมราชวินิจฉัย หรือพระบรมราชโองการมีความสัมพันธ์กับหลักความยุติธรรมที่ชนชั้นหลังต่อมายอมรับนับถือ จนกลายเป็นลักษณะเป็นกฎหมายขึ้นเป็นลำดับไป

กฎหมายสมัยสุโขทัย

ในแดนสุวรรณภูมิอันเป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เดิมเป็นที่ตั้งของอาณาจักรต่าง ๆ เช่นอาณาจักรทวารวดี อาณาจักรศรีวิชัย อาณาจักรหริภุญชัย อาณาจักรเชียงแสน อาณาจักรล้านนาไทย อาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรอยุธยา เป็นต้น ในแต่ละอาณาจักรยังประกอบด้วยชนเผ่าเชื้อสายต่าง ๆ กัน ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้วชนชาติไทยสืบทอดมาจากอาณาจักรใดหรือเผ่าชนเชื้อสายใด แต่เท่าที่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์นั้นนักประวัติศาสตร์ต่างยอมรับกันว่า อาณาจักรไทยปัจจุบันสืบทอดมาจากอาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรล้านนาไทย และอาณาจักรอยุธยา

ในสมัยสุโขทัย ศิลปจารึกพ่อขุนรามคำแหงเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์อย่างแรกที่ปรากฏข้อความในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ศิลปจารึกนี้มีที่มาจากจารึกพ่อขุนรามคำแหงทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.1826 และได้ทรงจารึกพระราชประวัติและเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับเมืองสุโขทัย รวมทั้งข้อความที่มีลักษณะเป็นกฎหมายไว้ในบรรดาหลักศิลปจารึกเหล่านี้ อาทิเช่น กฎหมายพ่อขุนรามคำแหง (ศิลปจารึกหลักที่ 1) และกฎหมายลักษณะโจรสมัยสุโขทัย (ศิลปจารึกหลักที่ 38) และนอกเหนือจากนี้ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือมังรายศาสตร์ (กฎหมายของพระเจ้ามังราย) เป็นกฎหมายที่ถูกอ้างอิงกันมาในสมัยสุโขทัยนี้ด้วยเช่นกัน

มังรายศาสตร์

นอกจากอาณาจักรสุโขทัยแล้ว ในดินแดนสุวรรณภูมิยังมีอาณาจักรไทยอื่น ๆ อีกหลายอาณาจักรด้วยกัน หนึ่งในอาณาจักรเหล่านั้น อาณาจักรล้านนาไทยนับเป็นอาณาจักรที่ปรากฏประวัติความเป็นมาทางกฎหมายที่นำมาใช้เป็นหลักกฎหมายควบคู่ไปกับหลักกฎหมายในหลักศิลปจารึกด้วย อาณาจักรล้านนาไทยปกครองโดยพระเจ้ามังรายกษัตริย์ผู้ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ใน พ.ศ.1839 ได้ทรงบัญญัติ "มังรายศาสตร์" เพื่อใช้ปกครองชาวล้านนา โดยรวบรวมจากบรรดาคำพิพากษาของพระเจ้ามังรายในคดีต่าง ๆ และจัดเป็นหมวดหมู่ทำนองเดียวกับการประมวลกฎหมาย และมีคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของรามัญเป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายกำหนดสาเหตุการวิวาทหลักมังรายศาสตร์ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีระเบียบแบบแผน จึงถูกนำมาอ้างอิงเพื่อประกอบการวินิจฉัยคดีด้วย

กฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงธนบุรี

ต่อจากสมัยสุโขทัยได้แก่สมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงก่อตั้งอาณาจักรขึ้นมาใหม่ ณ ตำบลหนองโสน ข้างตะวันตกกรุงศรีอยุธยา เมื่อ พ.ศ.1893 ขนานนามราชธานีใหม่นี้ว่า "กรุงเทพทวารวดีศรีอยุธยา" ไม่ขึ้นต่อกรุงสุโขทัย อาณาจักรกรุงศรีอยุธยามีกษัตริย์ปกครองติดต่อกันรวม 33 พระองค์ ปกครองรวมเวลา 417 ปี จึงได้เสียเมืองแก่พม่าเมื่อปี พ.ศ.2310

ในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ พระมหากษัตริย์ได้ทรงตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า "พระราชศาสตร์" โดยอาศัยหลักในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากบรรดาปราชญ์ราชวัง และ

บ้านเรือนได้ถูกพม่าเผาทำลายทำลายจนหมดสิ้นเมื่อเข้าตีกรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ.2310 จึงทำให้ บรรดาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งบรรดาคัวบทกฎหมายต่าง ๆ ถูกเผาทำลายทำลายจนหมดสิ้น จะมีพอให้อ้างอิงก็เมื่อมาทำการชำระกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยนำเอาบทกฎหมายบางส่วนมาปรากฏสืบต่อในกฎหมายตราสามดวงเท่านั้นเอง

เมื่อเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าแล้ว ต่อมาพระเจ้ากรุงธนบุรีได้กอบกู้เอกราชของชาติไทย กลับคืนมา และสถาปนากรุงธนบุรีขึ้นเป็นราชธานีในปีเดียวกันนั่นเอง ตลอดรัชสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรีเป็นยุคที่ต้องทำการศึกไม่มีว่างเว้นตลอดรัชสมัย จึงสันนิษฐานว่าคงใช้คัวบทกฎหมายของสมัยกรุงศรีอยุธยาต่อมา

กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยแรกเริ่มที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี และสถาปนากรุงเทพมหานคร ขึ้นเป็นเมืองหลวงเมื่อปี พ.ศ.2325 ได้ทรงปกครองบ้านเมืองโดยอาศัยคัวบทกฎหมายเมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาเท่าที่ยังเหลือตกทอดมาถึงสมัยของพระองค์เป็นหลักในการวินิจฉัยคดีประกอบกับพระราชวินิจฉัยของพระองค์เอง และอาศัยคำบอกเล่าจากผู้ที่เคยรับราชการอยู่ในคณะตุลาการแต่เดิม ต่อมาจนถึง พ.ศ.2347 จึงได้มีการตรา "กฎหมายตราสามดวง" ขึ้น นับว่ากฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อกฎหมายไทยอย่างยิ่ง เป็นกฎหมายที่อาศัยคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลัก คัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้นแต่เดิมบัญญัติไว้เป็นภาษามคธแต่ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้บัญญัติเป็นภาษาไทย นอกจากจะนำเอาคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาเป็นหลักแล้วยังรวมหลักอินทภาษไว้ด้วย

ประวัติศาสตร์กฎหมายแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งสืบเนื่องจากการที่เริ่มมีการติดต่อกับนานาอารยประเทศ อิทธิพลของยุโรปได้เข้ามาอย่างรวดเร็ว พระมหากษัตริย์ในสมัยต่อมาจึงตัดสินใจว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายไทยให้เป็นที่ยอมรับแก่บรรดาต่างประเทศที่เจริญแล้ว ความเปลี่ยนแปลงนี้เห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 อาทิเช่น การออกกฎหมายเลิกทาส การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคดีความทางแพ่ง เช่น วางแนวความคิดใหม่แก่ลูกหนี้ในคดีแพ่ง และปรับปรุงต่อมาเป็นกฎหมายล้มละลาย การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคดีอาญา เช่น วางหลักการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใหม่ให้ทันสมัยขึ้น ยกเลิกการไต่สวนผู้ร้ายด้วยวิธีทรมาน และตรากฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) นอกจากนั้นได้เริ่มมีการตั้ง

โรงเรียนสอนกฎหมายโดยส่งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ไปศึกษาต่อด้านกฎหมายจากประเทศอังกฤษ และนำความรู้กลับมาเผยแพร่แก่ชาวไทยร่วมกับศาลยุติธรรม นอกจากนั้นได้ตรวจชำระกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาทิเช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และความอาญา และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เป็นต้น

การชำระประมวลกฎหมายได้กระทำสืบต่อมาในรัชกาลที่ 6 และได้มีการประกาศใช้บังคับมาตามลำดับได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1, 2, 3 ส่วนบรรพ 6 ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ 8 และได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ในปี พ.ศ.2478 ครั้นมาในรัชสมัยปัจจุบันได้มีประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา แทนกฎหมายลักษณะอาญาที่ใช้อยู่ โดยเริ่มใช้บังคับ พ.ศ.2500 ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ก็ได้มีการประกาศใช้บังคับกันตามความจำเป็นของบ้านเมืองอย่างมากมาย สืบจนทุกวันนี้

องค์การร่างกฎหมายในประเทศไทย

ยุคเริ่มต้นจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์

บรรดาบทกฎหมายของไทยในชั้นเดิมนั้นส่วนมากได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์ธรรมศาสตร์¹ (พระธรรมศาสตร์)¹ อันเป็นหลักการที่ไทยได้รับมาจากมณฑลประเทศ หลักธรรมทั้งนี้เมื่อประกอบเข้ากับจารีตประเพณีและพระบรมราชวินิจฉัยบรมราชโองการของกษัตริย์ด้วยแล้ว ก็เป็น

¹ คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ คือ คัมภีร์ที่ผู้ทรงอิทธิฤทธิ์หรือผู้มีอำนาจเหนือบุคคลธรรมดา แต่งเรียบเรียงขึ้น เป็นชุมนุมข้อบังคับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามความยุติธรรม กฎเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น จึงยอมใช้แก่มนุษย์ทั้งหลายที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองของกษัตริย์ และกษัตริย์เองก็อยู่ภายใต้กฎหมายของพระธรรมศาสตร์ด้วย สภาพการณ์เช่นนี้คัมภีร์พระธรรมศาสตร์จึงมีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ กษัตริย์ของอาณาจักรไทยได้นำคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาจากมอญ มาเป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่าพระราชศาสตร์มาตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยกรุงสุโขทัยแล้ว

กฎหมายของชาติไทยสืบเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่เดิมตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยา และตอนต้นแห่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นหลักศิลาจารึกในสมัยสุโขทัยก็ดี หรือหลักฐานที่ปรากฏในกฎหมายพระราชศาสตร์ก็ดี มังรายศาสตร์ก็ดี หรือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ก็ดี ไม่บ่งบอกถึงข้าหลวงหรือตำแหน่งบุคคลผู้มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งในประวัติศาสตร์ก็ไม่มีการกล่าวถึงในการรวบรวมกฎหมายแต่ละครั้ง ได้มอบหน้าที่ให้แก่บุคคลผู้ใดกลุ่มใด หากแต่กล่าวเป็นการทั่วไปถึงการจัดทำกฎหมายในแต่ละยุค แต่ละสมัย อาทิเช่น พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้ประดิษฐ์หลักศิลาจารึก ในหลักศิลาจารึกที่ 1 และหลักศิลาจารึกที่ 38 ปรากฏข้อความอันเป็นตัวบทกฎหมาย หรือพระเจ้ามังรายเจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ได้ทรงบัญญัติมังรายศาสตร์ขึ้น โดยนำเอาคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ และพระราชวินิจฉัยของพระเจ้ามังรายในคดีต่าง ๆ มาประมวลเป็นหมวดหมู่ จัดทำเป็นกฎหมาย เป็นต้น

สืบมาจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงปราบดาภิเษกกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง ใน พ.ศ.2325 และปกครองประเทศไทยต่อมา ในสมัยนั้นตัวบทกฎหมายที่นำมาใช้ได้แก่หลักกฎหมายที่สืบทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่เนื่องจากตัวบทกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ถูกทำลายสิ้นไปพร้อมกับการเผาเมืองโดยพวกพม่า จึงไม่มีหลักฐานคดทอดให้ชนรุ่นหลังมากนัก¹ ทรงปกครองบ้านเมืองโดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่คดทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาประมาณหนึ่งในสิบของกฎหมายที่เคยใช้อยู่ ประกอบกับพระราชวินิจฉัยในปัญหาต่าง ๆ โดยอาศัยมูลอธิปไตยของพระองค์เองบ้าง หรืออาศัยคำบอกเล่าของผู้ที่เคยรับราชการในขณะตุลาการแต่เดิมบ้าง บ้านเมืองก็สามารถดำรงเป็นปกติสุข จนถึง พ.ศ.2347 จึงได้เกิดคิดระหว่างอำแดงป้อมห้องห่านาบุญศรีช่างเหล็กหลวง ผู้เป็นสามี และผลของการวินิจฉัยคดีนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการชำระกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด และยกร่างใหม่เพื่อให้ถูกต้องเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของพลเมือง เนื่องจากทรงพบว่าตัวบทกฎหมายที่ใช้อยู่ขาดความยุติธรรม และบางส่วนของขาดหายไปก็ยังมีได้ร่างขึ้นมาใหม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะกรรมการ

¹อย่างไรก็ตาม หอสมุดวชิรญาณได้เอกสารต้นฉบับกฎหมายที่มีอายุนับถอยหลังขึ้นไปถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาสองฉบับด้วยกัน เป็นกฎหมายในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา ปีจอ พ.ศ.2242 เขียนด้วยอักษรไทยในสมุดกระดาษเหลืองฉบับหนึ่ง และเขียนด้วยภาษาขอมปนไทยฉบับหนึ่ง

ขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วย อาลักษณ์ 4 ลูกขุน 3 ราชบัณฑิต 4 จัดการชำระบทกฎหมายตั้งแต่ พระธรรมศาสตร์เป็นต้นไป มิให้เนื้อความผิดเพี้ยนซ้ำกัน จัดเป็นหมวดหมู่เข้าไว้ คัดแปลงบทกฎหมายที่วิปลาสาให้ถูกต้องตามความยุติธรรม เมื่อชำระเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงให้อาลักษณ์เขียนเป็นฉบับหลวง จำนวน 3 ชุด ประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ และบัวแก้ว อันเป็นตราประจำตำแหน่งสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และเจ้าพระยาพระคลัง

กฎหมายที่ได้ตรวจชำระนี้ เรียกว่า กฎหมายตราสามดวง เป็นการตรวจชำระกฎหมายที่จัดขึ้นตามพระราชดำริห์ของพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยรัชกาลที่ 1 ซึ่งยังไม่ปรากฏตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายประจำ มีเพียงมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นคราว ๆ จนเสร็จงาน

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงตระหนักถึงภัยอันตรายของการล่าอาณานิคมจากมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่เข้ามา ทรงตระหนักดีว่าวิธีที่จะต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ก็คือ การปรับปรุงประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม เพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่างๆ ว่า เพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน "ที่ล้าหลังป่าเถื่อน"

ในบรรดาสิ่งต่าง ๆ ที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกกล่าวหาว่าเป็นสิ่งล้าหลังของประเทศไทยได้แก่วัฒนธรรม การแต่งกาย ขนบธรรมเนียมประเพณี รวมทั้งตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ด้วย จากการกล่าวหานี้เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินใจที่จะปรับปรุงประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้าน เพื่อให้เทียบได้กับมาตรฐานของต่างประเทศ และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหละหลวมต่าง ๆ จำเป็นต้องมีคนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อใช้เป็นข้าราชการในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นตะวันตกที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ แต่ปรากฏว่ายังคงได้คนมาช่วยไม่พอจึงได้ว่าจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาราชการเริ่มในราวปี พ.ศ.2416 ในบรรดาที่ปรึกษาเหล่านี้ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชไว้ได้โดยการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ และการปฏิรูประบบกฎหมายไทยได้แก่เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลิ่ง แจคควินส์ Rollin Jacquemyns ชาวเบลเยียม)

ต่อมาใน พ.ศ.2417 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติเกณฑ์จัดออกเทศคือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษา

ราชการแผ่นดินขึ้นในลักษณะเดียวกันกับ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" (Council of State) ของกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก กรีซ ฯลฯ

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือเคาน์ซิลออฟสเตตนี้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และสภานี้ได้มีผลการดำเนินงานที่เป็นคุณประโยชน์แก่แผ่นดินหลายประการ เช่น การที่ได้ทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ณ พระที่นั่งสมมตเทวราชูปบัติ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2417 และได้ออกพระราชบัญญัติกักเกมิยณอายุลูกทาสลูกไทยขึ้นเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2417 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามพระราชประสงค์ จึงยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต ใน พ.ศ.2437 และได้ทรงเปลี่ยนมาใช้วิธีทำงานด้วยพระองค์เอง

กรมร่างกฎหมาย (สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว)

ต่อมาประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยให้ทันสมัยเพื่อยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ทำไว้กับต่างประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นหลายคณะ และมีการแต่งตั้งนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสให้ดำรงตำแหน่งเป็น "ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย" ใน พ.ศ.2447 เพื่อเป็นการสนองข้อเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศสในการที่จะยอมแก้ไขสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้ง "กรมร่างกฎหมาย" ขึ้นใน พ.ศ. 2466 ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีหน้าที่ชำระกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยตรงขึ้นในประเทศไทย

กรมร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นหน่วยงานบริการโดยทั่วไป คือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเฉพาะเรื่อง (ad hoc committee) เป็นครั้งคราว คณะกรรมการดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสถาบันที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งและไม่มีการระเบียบการปฏิบัติงานที่เป็นระบบ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ.2475 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2475 ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นต่อ "คณะกรรมการราษฎร" โดยตรงเพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 ซึ่งประกาศ ใช้ในวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้กรมร่างกฎหมายเป็นกรม อิสระที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (พุทธศักราช 2476 จนถึงปัจจุบัน)

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ.2475 รัฐบาลในขณะนั้นโดยคำริของ นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นโดยให้โอนงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้ว ไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา¹

ระยะที่หนึ่ง (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2495)

ในระยะที่หนึ่งนี้ยังมีความเข้าใจที่ปะปนกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา และ "หน่วยธุรการ" ของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 บัญญัติให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีได้กล่าวถึง "หน่วยธุรการ" ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเอาไว้ด้วย ส่วนการจัดตั้ง "หน่วยธุรการ" ของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ไปกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติให้ "คณะกรรมการกฤษฎีกา" อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ดร. สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542. หน้า 17-18.

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2484 แบ่งส่วนราชการ “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ออกเป็นกอง ซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติให้ “คณะกรรมการกฤษฎีกา” มีฐานะเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ปะปนกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งเป็นสถาบันอิสระ) และ “หน่วยธุรการ” ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระยะที่สอง (พ.ศ.2495-พ.ศ. 2522)

ในระยะที่สองนี้ เริ่มมีการแบ่งแยกฐานะกันชัดเจนขึ้นระหว่าง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” (สถาบันอิสระ) กับ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” (หน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2495 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่กล่าวถึง “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” แทนการกล่าวถึง “คณะกรรมการกฤษฎีกา”

หลังจากนั้นจึงได้มีการแบ่งแยกฐานะกันระหว่าง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นสถาบันอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 กับ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ.2476 ถึงปี พ.ศ.2522

ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น (พ.ศ.2476 - พ.ศ. 2522) การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปในลักษณะของหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายในสมัยนั้นกระทำโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าในตอนท้ายของช่วงเวลานี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้รับมอบหมายให้ทำงานร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็น “ร่างกฎหมายแบบ” (ร่างกฎหมายที่มีแบบอย่างของการร่างไว้แล้ว) มากขึ้น แต่การปฏิบัติงานร่างกฎหมายโดยสำนักงานฯ ในช่วงนี้ก็ยังไม่เป็นระบบนัก

การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ.2522 ถึง พ.ศ.2542

ใน พ.ศ.2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ขึ้น เพื่อจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และกลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับแผนงานและขั้นตอนของการสร้างและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยนำเอาคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 มารวม

ไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้กรรมการกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

งานด้านการร่างกฎหมายในช่วงนี้จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมาย โดยมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย รับผิดชอบต่อความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง โดยในการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ได้แยกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออกจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ไปอยู่กับศาลปกครองที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย จึงทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีแต่กรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ในทำนองเดียวกับโครงสร้างที่เคยมีมาในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 แต่งานของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542 นี้ได้ขยายขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจตามกฎหมายในการทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการจัดองค์กรในลักษณะที่สามารถดำเนินการครอบคลุมการใช้กฎหมายของประเทศทั้งระบบ โดยจะเป็นสถาบันที่ดูแลการตรวจกฎหมายทุกฉบับที่จะนำมาใช้บังคับในประเทศ ดูแลการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อมิให้มีปัญหาเมื่อมีการใช้กฎหมายที่ตราขึ้น และควบคุมการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดองค์กรแยกตามภารกิจในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางทางกฎหมายด้านบริหารของประเทศ ดังนี้

1. งานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจที่ปฏิบัติในส่วนของการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกฎหมายในด้านบริหารราชการแผ่นดินของประเทศดังนี้

1.1 งานจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศทุกฉบับ ที่จะมีการตราขึ้นเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยจะรับผิดชอบดำเนินการให้กับคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

1.2 งานเสนอความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาในการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

1.3 งานให้ความเห็นทางกฎหมาย ให้แก่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยจะเป็นการตีความตัวบทกฎหมายและเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายที่ถูกต้อง ซึ่งผลการให้ความเห็นจะเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง

1.4 งานให้ความสนับสนุนในด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยที่ในการบริหารประเทศนั้น จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้รับการร้องขอให้สนับสนุนงานด้านกฎหมายตามภารกิจที่กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจสรุปงานที่ดำเนินการได้ดังนี้

(1) การร่วมเป็นกรรมการในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

(2) การให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการตอบข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

1.5 งานประสานงานการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภา โดยที่กระบวนการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น นอกจากจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องมีการนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา รวมทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภานั้นยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายด้านต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องรับผิดชอบในการเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะชี้แจงต่อรัฐสภา รวมทั้งทำหน้าที่ในด้านผู้สนับสนุนด้านกฎหมายเพื่อให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เช่น การชี้แจงร่างกฎหมายต่าง ๆ ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งกรรมาธิการต่าง ๆ และเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ในชั้นรัฐสภา

1.6 งานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่การดำเนินการภาครัฐนั้นจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการทางด้านกฎหมายของประเทศอย่างเป็นทางการในกรณีที่จะมีการติดต่อกับต่างประเทศในด้านกฎหมายโดยจะมีหน้าที่ดังนี้

- (1) การให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจกับต่างประเทศ
- (2) การให้ความเห็นทางกฎหมายในการประชุมระหว่างประเทศ
- (3) การแปลกฎหมายไทยเป็นภาษาต่างประเทศ หรือการแปลกฎหมายต่างประเทศเป็นภาษาไทย

1.7 งานสนับสนุนด้านวิชาการทางกฎหมาย โดยที่ในการจัดทำกฎหมายหรือการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งการใช้กฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบนั้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการดูแลประโยชน์สาธารณะของประเทศ ฉะนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วน รวมทั้งต้องเป็นหลักในทางวิชาการด้านกฎหมายที่สถาบันอื่น ๆ จะใช้อ้างอิงต่อไป งานด้านวิชาการทางกฎหมายจึงเป็นหน้าที่อันสำคัญส่วนหนึ่ง ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

- (1) การรวบรวมข้อมูลทางกฎหมายไทยและการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการวางแนวทางในการใช้และตีความกฎหมาย
- (2) การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลของระบบกฎหมายต่างประเทศและแนวความคิดของกฎหมายต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้เป็นไปโดยเหมาะสม

2. งานพัฒนากฎหมาย

งานพัฒนากฎหมาย (Law Reform) นั้น เป็นงานกำหนดนโยบายการศึกษาวิจัยทางกฎหมายเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นการวางรากฐานสำหรับกฎหมายในอนาคตโดยมีการศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการแก้ไข ทั้งของในประเทศและต่างประเทศ การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ และการจัดทำกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งอาจสรุปหน้าที่ที่ดำเนินการได้ดังนี้

2.1 งานศึกษาวิเคราะห์บทกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งไม่เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน สมควรปรับปรุงใหม่หรือมีกฎหมายใหม่เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการบริหารประเทศ

2.2 งานศึกษาวิจัยทางด้านกฎหมายในรูปแบบสหวิชา (Interdisciplinary) ซึ่งจะต้องดำเนินการศึกษาถึงสภาพสังคมที่เป็นอยู่ และวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมในเรื่องนั้นให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อมูลที่อ้างอิงพิสูจน์ได้ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการจะให้กฎหมายขึ้นใช้บังคับสำหรับกรณีนั้น

2.3 งานพัฒนาประมวลกฎหมายที่สำคัญของประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา