

ประวัติและวิวัฒนาการขององค์กรอัยการในประเทศไทย

๑. การจัดองค์กรอัยการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในระบอบอัยการสากล

องค์กรอัยการ เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบคำ เนินงาน เพื่อประสงค์ที่จะให้การกระทำผิดสำเ็นกฎหมายได้รับการลงโทษและในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากการที่จะต้องถูกลงโทษ ทั้งนี้กระบวนการยุติธรรมได้แบ่งขั้นตอนการปฏิบัติ เกี่ยวกับการกระทำผิดไว้สองตอนคือ^{๑๒}

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนของการแสวงหาบุคคลผู้กระทำความผิด ตั้งแต่มีการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น และทำการสอบสวนผู้ต้องหาจนสงสัยว่าใครกระทำความผิดจนกระทั่งนำตัวบุคคลดังกล่าว ไปฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมซึ่ง เรียกว่าขั้นตอน "อำนาจในการสืบสวนสอบสวน - ฟ้องร้อง" ซึ่งขั้นตอนนี้ระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั้งหมด ใช้ระบบค้นหาความจริง (Inquisitorial System)

ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนการพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยมีโจทก์ฝ่ายหนึ่ง และมีจำเลยอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งขั้นตอนนี้เรียกว่า "อำนาจพิจารณาพิพากษา" ขั้นตอนนี้ระบบของประเทศต่าง ๆ ส่วนมากใช้ระบบกล่าวโทษ (Accusatorial System)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒} อมร จันทรวงศ์ "อำนาจสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้อง ในกระบวนการยุติธรรม" รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา (จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ)

สำหรับองค์กรอัยการอยู่ในขั้นตอนแรกคือ อำนาจสืบสวนสอบสวน และฟ้องร้อง ซึ่งได้แบ่งออกเป็น ๒ แนวใหญ่ ๆ คือ แนวของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอน และแนวของประเทศฝ่ายประมวลกฎหมาย

ตามแนวของประเทศฝ่ายแองโกลแซกซอนโดยเฉพาะประเทศอังกฤษการสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องคดีทั่วไป เป็นอำนาจรวมกันระหว่างตำรวจท้องถิ่นกับผู้พิพากษาแต่เพื่อให้การปราบปรามคดีให้ไต่ผลประเทศอังกฤษมีหลักยอมให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้ แม้ตนจะไม่มีส่วนใดเสียหายในคดีนั้นโดยถือว่าประชาชนทำหน้าที่แทนในนามของแผ่นดิน แต่เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนผู้ทำการฟ้องคดีอาญาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการฟ้องคดีอาญา เมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะถอนคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากศาลยุติธรรมไม่ได้

สำหรับอัยการในระบบกฎหมายของฝ่ายแองโกลแซกซอนโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีน้อยมาก แต่จะมีอธิบดีกรมอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง และเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยแต่งตั้งจากความดำรงตำแหน่งคราวละสิบปีอธิบดีอัยการมีเจ้าหน้าที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อย และอธิบดีกรมอัยการจะดำเนินการฟ้องคดีที่สำคัญเท่านั้น และจะคอยตรวจตราการดำเนินคดีอาญาของประชาชน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง อธิบดีอัยการมีอำนาจจะเข้ามาสอดแทรกในคดีอาญาเมื่อใดก็ได้

ส่วนองค์กรอัยการตามแนวของประเทศฝ่ายประมวลกฎหมายโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าระบบอัยการเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศฝรั่งเศส ต่อมาจึงได้มีประเทศต่าง ๆ ใ้กันไปใช้เป็นแบบอย่างในการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในประเทศของตน ประเทศฝรั่งเศสถือว่าคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ จึงต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ฟ้องร้องเท่านั้น^{๑๓}

^{๑๓} ประเทศฝรั่งเศสประชาชนผู้เสียหายจะฟ้องร้องคดีอาญาได้เฉพาะความผิดเล็กน้อย ในคดีความผิดลหุโทษ และมีขนิมโทบางประเภทแต่ตามวิถีพิจารณาเจ้าหน้าที่ศาลจะเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการดำเนินคดีเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ

คั้งนั้นกลไกของรัฐเกี่ยวกับอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานของรัฐจึงต้องรัดกุม กล่าวคือ หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะ เปิดโอกาสให้กระทำอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่นอาจ ร้องเรียนต่อตำรวจท้องถิ่น ตำรวจสอบสวนกลาง หรืออัยการก็ได้ แต่ดำเนินการร้องเรียนต่อ ตำรวจ กฎหมายวางกลไกควบคุมให้มีการปฏิบัติตามคำร้องเรียนคือ บังคับให้ส่งคำร้องเรียน เกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญาไปยังอัยการโดยเร็ว

นอกจากนี้อำนาจการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของ อัยการ คั้งนั้นอัยการของฝรั่งเศสจึง เป็นพนักงานสอบสวนและมีอำนาจ เข้าทำการสอบสวนการ กระทำผิดตั้งแต่ เริ่มมีการกระทำผิดเกิดขึ้น

การให้อัยการ เข้าไปควบคุมการสอบสวนหรือ เข้าไปทำการสอบสวน เองได้ไม่ใช่มีแต่ใน ประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น แต่มีอีกหลายประเทศได้แก่ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ และ อิสราเอล ซึ่งประเทศเหล่านี้บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา เป็นไปอย่างกว้างขวาง เช่น อัยการมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ อัยการจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะทำการสอบสวนเองหรือ จะมอบหมายให้ตำรวจสายคดีเป็นผู้สอบสวนการสอบสวนคดีอาญาแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นแรก ให้อัยการหรือตำรวจทำการสอบสวน ชั้นที่สองให้ผู้พิพากษาเป็นผู้สอบสวน และการสอบสวนโดย ผู้พิพากษาอัยการจะมีบทบาทเกี่ยวข้อง เป็นอย่างมาก โดยอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะมีการ สอบสวนโดยผู้พิพากษาในข้อหาใด อัยการจะยื่นคำร้องขอให้ผู้พิพากษาทำการสอบสวน เมื่อผู้พิพากษา ได้รับคำร้องของอัยการแล้วจึงจะทำการสอบสวนความผิดนั้นเอง ผู้พิพากษาจะเริ่มทำการสอบสวน เอง โดยไม่มีคำร้องขอของอัยการไม่ได้ ในระหว่างการสอบสวน อัยการมีสิทธิจะขอคัดสำนวน การสอบสวนได้ทุกขณะ และมีอำนาจร่วมทำการสอบสวนปากคำ ร่วมในการค้น ไปดูที่เกิดเหตุถ้า เห็นว่ามีการสอบสวนเร็วหรือสิ้นเกินไป อาจยื่นคำร้องขอให้ทำการสอบสวนต่อไปได้

สำหรับบางประเทศให้อำนาจอัยการที่ทำการสอบสวนและควบคุมการสอบสวนโดยให้อัยการ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการสอบสวน มีอำนาจสั่งให้จับกุม สั่งระงับคดีได้ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน อิตาลี สเปน ญี่ปุ่น และอาหรับ เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวจึงพอจะกล่าวได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ในโลกได้จัดกระบวนการยุติธรรมโดยถือว่า อำนาจการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องเป็นอำนาจอันเดียวกันไม่ได้แบ่งแยกกัน ดังนั้นอัยการจึง เป็นองค์กรรับผิดชอบสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร จึงได้เข้าไปดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มมีการกระทำผิดจนกระทั่งถึงการสอบสวนและฟ้องร้อง ซึ่งเป็นการจัดกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ให้อำนาจอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และประเทศดังกล่าวประสบ ความสำเร็จสูงในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยนั้นอัยการไม่มีอำนาจในการสอบสวนแต่มีอำนาจยื่นฟ้องร้องคดี ซึ่งทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมบกพร่อง เพราะการสั่งคดีของอัยการคงอาศัยเนื้อหาสาระตามสำนวนการสอบสวน เป็นสำคัญ หากสำนวนสอบสวนทำขึ้นไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมประการใด ๆ แล้ว ผลวินิจฉัยของอัยการก็ยากที่จะถูกต้องและชอบธรรม ดังนั้น องค์กรอัยการของไทยจึงต้องปรับปรุง เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เข้าไปมีบทบาทในการสอบสวนอย่างเช่นนานาประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนี้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องอำนาจการสอบสวนที่ไม่ควรให้เพียงหน่วยงานตำรวจเพียงหน่วยงานเดียว เท่านั้นรับผิดชอบดังที่โค เชนไว ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ โดยระบุไว้ว่า การดำเนินการปรับปรุงระบบอัยการให้ไปสู่ระบบมาตรฐานอัยการสากลเพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาทและความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีอำนาจในการสอบสวนเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม รัฐบาลได้ให้ความสนับสนุนโดยให้ปฏิรูปองค์กรกระบวนการยุติธรรมเพื่อการปฏิบัติงาน สอดคล้องและประสานกันระหว่างหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยก่อนการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ ๕

ก่อนที่จะกล่าวถึงองค์กรอัยการในปัจจุบันสมควรที่จะไต่ถามถึงประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย เพราะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดถึงการจัดตั้งองค์กรอัยการในระยะต่อมา

การอำนวยความสะดวกในสังคมแต่เดิมสภาพสังคมโดยรวมกัน เป็นหมู่เหล่าเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ในกฎหมายเก่าว่า เหตุที่ผู้ชนมนุษย์ชาติพึงปวงในคึกค้ำบรรพมาประชุมพร้อมกัน คือพระมหากษัตริย์ เจ้าขึ้น เป็นอธิปัตย์ คือพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการโต้เถียงกันอยู่เป็นเนือง ๆ ห้ามผู้ใดบังคับบัญชาจึงได้เลือกตั้งพระมหาสมุทรราช เพื่อพิจารณาพิพากษาความ ดังนั้นพระราชภาระอันสำคัญของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิธรรมเนียมไทย พระมหากษัตริย์เป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทในระหว่างประชาชนให้ระงับไป พระมหากษัตริย์จึงมีอำนาจสมบูรณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยคืออำนวยความสะดวกในสังคมนั่นเอง

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกของไทยเริ่มตั้งแต่ เป็นยุคสมัย และมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาวะของสังคมที่วิวัฒนาการ เจริญรุ่งเรืองขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเก่าได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายฮินดู พระธรรมศาสตร์ดังกล่าว เป็นแต่เพียงหนังสือแสดงวิธีเรียบเรียงบทกฎหมาย เป็นลักษณะและวางขอบบรรทัดฐานเท่านั้น ซึ่งไทยไต่มาเอาบทบัญญัติในจารีตประเพณีเดิมของไทยและพระราชกำหนดที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชบัญญัติความก้ำองพระธรรมศาสตร์ กฎหมายเก่าไทยถึงแม้ว่าจะตั้ง เรียบเรียงตามลำดับชั้นฐานพระธรรมศาสตร์ แต่เป็นบทบัญญัติที่เป็น เนื้อความไทยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากชนชาติไทยมีอุปนิสัย เป็นคนฉลาดในการประสานประโยชน์ จากอารยธรรมของประเทศอื่น เมื่อเห็นคุณประโยชน์ก็จะประพฤติปฏิบัติตามแต่เปลี่ยนแปลงไปตามสมควรให้เหมาะสมกับความต้องการของตน จนการประพฤตินั้นก็กลายเป็นของไทยรวมเข้ากับจารีตประเพณีเดิมด้วยอุปนิสัยนี้เอง เมื่อชนชาติไทยได้รับบทบัญญัติในกฎหมายฮินดู หรือกฎหมายสามัญมาใช้เป็นกฎหมายจึงไม่เอามาใช้

ตามที่เป็นอย่างที่เคี้ยว แต่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สมกับลัทธิธรรมนิยมและวิธีการปกครองแบบ
มูลเดิม กฎหมายจึงมาจากกฎหมายอื่นที่ถูกต้องแท้จริงโดยแท้ เพราะความเพียรพยายามและ
ความชำนาญของคนไทย^{๑๔}

การพิจารณาคดีเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้ประชาชนนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย
ตามสภาพสภาวะของสังคมโดยพิจารณา เป็นยุคดังนี้

๒.๑ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงสุโขทัย เป็นราชธานี

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ปรากฏเป็นรูปร่างในกรุงสุโขทัย
นี้เอง เพราะพระเจ้าแผ่นดินทรงใส่พระราชหฤทัยในการพิจารณาคดี ซึ่งปรากฏในหลักศิลาจารึก
พ่อขุนรามคำแหงมหาราช ตอนหนึ่งว่า

"ถ้าไพร่ฟ้าลูกขุนผิดแสบแตกต่างกัน (พระองค์) ไต่สวนดูแท้แลจริงแลงความแก่เขา
ด้วยชื่อ บ่อเข้าผู้ลัก" และในอีกตอนหนึ่ง

"ในปากปลุก (วัง) มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้นั้นไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลาง เมืองมีน้อย
มีความเจ็บท้องข้องใจ มันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุน บไรไปส่นกระดิ่งอันที่หน้าแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหง
เจ้าเมืองไค้ยิน เรื่อยก เมื่อถามส่วนความแก่มั่นชื่อ"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๔} ร. แลงกาศ "ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยว่าด้วยศาลและวิธีพิจารณา." ประวัติศาสตร์
กฎหมายไทย. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖ หน้า ๓๘๘, ๓๘๐

จากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชนี้พอจะกล่าวได้ว่าระ เเบียบชีวิตราษฎร
ชาว เมืองสุโขทัยที่จะมาพึ่งพาบารมีพระราชาวินิจฉัยมี ๒ ประเภทคือ

ประเภทที่ ๑ คือความทั้งสองฝ่ายมาพูด เล่าข้อความที่วิวาทกัน และพระราชาวินิจฉัย
ตัดสินความตามเท็จและจริง

ประเภทที่ ๒ ผู้รับทุกขผู้เสียหายแต่ฝ่ายเดียวมาฟ้องร้องต่อพระเจ้าแผ่นดินกล่าวโทษ
ผู้ทำร้ายหรือผู้ทำความเสียหาย ระ เเบียบประเภทที่ ๒ นี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกว่า การถวาย
ฎีกา และใช้ตลอดมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนกลางของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ ๕

ในสมัยกรุงสุโขทัยจึง เชื่อว่าอรรถคดีที่ประชาชนกล่าวหาแม่เตนอย เพราะในสมัยนั้นคนปกติ
เป็นผู้ปกครองเรือน เมื่อมีข้อโต้แย้งขึ้นหัวหน้าครอบครัวหรือผู้เฒ่าผู้แก่ยอมเข้ามาจัดการชำระข้อ
พิพาทให้ปรองดองกัน มีแต่ข้อโต้แย้งใหญ่ซึ่ง เกินอำนาจหัวหน้าครอบครัว เท่านั้นที่จะไปกล่าวหาต่อ
พระมหากษัตริย์

๒.๒ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการฟ้องร้องกล่าวหากันแบบกรุงสุโขทัยมีมากขึ้น เนื่องจากการ
ปกครองโต เปลี่ยนไปจากแบบคหบดีมาเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่ง เป็นการปกครองที่ได้รับอิทธิพลมา
จากขอม โดยทรงมีพระราชอำนาจสมบูรณ์ อำนาจของหัวหน้าครอบครัวจึงลดน้อยลง และหัวหน้า
ทางการ เมืองมีอำนาจมากขึ้นผู้เฒ่าผู้แก่ไม่เกี่ยวข้องในระหว่างความโหดลงกันโดยประนีประนอม
ดั้งเดิม ฝ่ายหัวหน้าทางการ เมือง เช่น มุลนายไม่ได้รับหน้าที่เป็นคนกลางตัดสินความแทนหัวหน้า
ครอบครัว เพราะชาว เมืองไม่ไว้วางใจไม่เชื่อถือ เพราะจะกล่าวมุลนายจะใช้อำนาจของตนในทางที่
เสื่อมยุติธรรม ดังนั้นในกฎหมายเกามุลนายจึง เป็นแต่ เทียงผู้ติดต่อประสานระหว่างประชาชนและ
ศาลโดยไม่ได้เข้าไป เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีแต่อย่างใด ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นปัจจัยให้มี

บทบาทนี้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางการศาลที่ได้อำนาจตัดสินโดยตรง ดังนั้น จตุสดมภ์จึงประกอบด้วยลักษณะเป็นศาล แต่อำนาจยังมีขอบเขตจำกัดมาก เพราะมีหน้าที่สำคัญเฉพาะ ในวันที่จะคดี เลือกเอาข้อพิพาทอันควรทูลขอพระราชวินิจฉัย และในอันที่จะช่วยเหลือพนักงานผู้รับสั่ง ให้พิจารณาความแทนตน ต่อมาจตุสดมภ์ความจำเป็นต้องขยายอำนาจมากขึ้น เพราะเจ้ากระทรวง ทั้ง ๔ คงได้รับความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการพิเคราะห์ความและแต่งคำพิพากษา ทั้งจตุสดมภ์เป็น ศาลอาวรศาล เคี้ยวคำวินิจฉัยจึงมีน้ำหนักมาก ต่อมาผู้พิพากษาคดีชั้นต้นคง เชื่อฟัง เสมอ จึงกลายมา เป็นผู้ไต่สวนในเวลาต่อมา

ต่อมาในแผ่นดินของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีการแก้ไขวิธีการปกครองบ้านเมือง จตุสดมภ์ได้เปลี่ยนแปลงไปน้อยมากตั้งแต่นั้นมาพระมหากษัตริย์เริ่มนิยมเชิญพราหมณ์มารับราชการ เพื่อจัดพระราชพิธีตามประเพณีแบบอย่างของพระมหากษัตริย์ในประเทศเขมรพราหมณ์จึง เข้าประชุมพร้อมด้วยมนตรี เจ้ากระทรวงราชบัณฑิตที่รวมตั้ง เป็นราชสภา ซึ่งเชื่อว่าบรรดาสมาชิกในราชสภามีโอกาสประชุมหารือ เรื่องการแผ่นดินหรือวินิจฉัยคดีที่สุดแต่พระองค์จะโปรดเรียกมาประชุมในสภา ต่อมาทำให้มีการแยกสมาชิกราชสภาออกเป็น ๒ คณะๆ หนึ่งคือ พวกสมาชิกราชสภาที่มีหน้าที่ให้ คำปรึกษาในการพิจารณาคดี ซึ่งคณะพราหมณ์จะเข้าร่วมเป็นส่วนมาก เพราะประพฤติกองอยู่ใน ความสุจริต เทียงธรรม ทั้งเป็นผู้ชำนาญแปลความในบทพระธรรมศาสตร์ซึ่งมาจากคัมภีร์ฮินดู พราหมณ์ จึงมีตำแหน่งในทางอรรถคดีและมีอิทธิพล เชื่อถือมากกว่าพนักงานผู้อื่น ราชสภาทั้งสองคณะ จะประกอบด้วยพราหมณ์เรียกว่าลูกขุน ๗ ศาลา และลูกขุน ๗ ศาลหลวง ซึ่งประกอบเป็นคณะแรก คือ ลูกขุน ๗ ศาลา สืบมาจากจตุสดมภ์ประกอบด้วยเสนาบดีผู้ใหญ่เป็นสมาชิกคือ สมุหนายก พยายามราช พยากลาโหม พยาธรรมา พยาพลเทพ พระยาล้าง เป็นต้น มีหน้าที่สำคัญแสดงความเห็นในการ เมือง ปกครอง เป็นต้น และยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม เช่น หน้าที่รับใบฎีกาที่ราษฎรทูล ถวายส่วนคณะลูกขุน ๗ ศาลหลวง จะประกอบด้วยพนักงานที่สังกัดอยู่ในกรมลูกขุน มีพระมหाराชครู มุฑิตร์ เป็น เจ้ากรม และส่วนมากจะเป็นพราหมณ์คณะนี้จะ เป็นศาลยุติธรรมอย่างแท้จริงและมีหน้าที่ พิจารณาคดีความเพียงคณะเดียว จนถึงตอนปลายกรุงศรีอยุธยาตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์วิจิตรพิจารณา ความเก่าได้รับการชำระสะสางโดยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ ๑ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้รวบรวมกฎหมายขึ้น เรียกว่า กฎหมายตราสามดวง เพื่อใช้เป็นกฎหมายสำหรับขบวนการยุติธรรม ของสมัยรัตนโกสินทร์โดยต้นฉบับหลวงมีตราราชสีห์ คชสีห์ และบัวแก้ว ประทับไว้ จึงเรียกว่า

กฎหมายตราสามดวง กฎหมายตราสามดวงใช้มาจนถึงรัชกาลที่ ๔ จึงได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิรูปทางการปกครอง และกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศที่มาติดต่อกับค้าขายกับประเทศไทย^{๑๕}

อย่างไรก็ตามการดำเนินวิจิตรพิจารณาก่อนการปฏิรูปกฎหมายรัชกาลที่ ๔ นั้นการพิจารณาคดีความไม่ได้แบ่งแยกเป็นคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะคดีความทั้งสองประเภทนั้นแก้ลูกขุน ๗ ศาลหลวง เหมือนกัน และวิจิตรพิจารณาคดีทั้งสองชนิดที่ใช้วิธีเดียวกัน เพราะกฎหมายเก่านั้นลักษณะแพ่งและลักษณะอาญายังปะปนซับซ้อนกันอยู่ การฟ้องคดีของแต่ละฝ่ายมุ่งผลในการลงโทษจำเลยทุกเรื่องและฝ่ายโจทก์ดาแต่ความก็ถูกลงโทษลงด้วย ถึงแม้จะเป็นคดีแพ่งก็ตาม ดังนั้น เมื่อปฏิรูปกฎหมายแล้วจึงได้มีการแยกประเภทกฎหมายออกเป็นแต่ละลักษณะไป

๓. การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในสมัยรัชกาลที่ ๔

หลังจากที่ได้ใช้กฎหมายเก่ามาทั้งในตอนปลายกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นแล้วก็ตาม ประเทศไทยก็เข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการยุติธรรมใหม่ ก็สืบเนื่องมาจากเริ่มมีการปฏิรูปการปกครองโดยเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชกาลที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๔๔ - ๒๓๖๑) ซึ่งจะปรากฏผลชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปทางกฎหมายและร่างกฎหมายใหม่แทนกล่าวคือ ในรัชกาลที่ ๔ ได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเสียเปรียบ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าการคุกคามของลัทธิอาณานิคม สนธิสัญญาบาวริง (ค.ศ. ๑๘๔๕) ทั้งนี้เนื้อหาสำคัญ ๒ ประการคือ^{๑๖}

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๑

^{๑๖} ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, วัลย์ พงศกนิทานนท์ "คำนำ ร.แดงภาค กับประวัติศาสตร์กฎหมายไทย". ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖ หน้า ก-๑๑

๑. ยกเลิกการผูกขาดการค้ากับต่างประเทศของไทย ซึ่งเคยทำผ่านพระคลังสินค้า
 ภาษาอังกฤษสามารถติดต่อค้าขายกับต่างประเทศของไทยได้โดยเสรีตามนโยบายการค้าเสรีของ
 ภาษาอังกฤษที่เขาจะเก็บได้ไม่เกิน ๓ เปอร์เซ็นต์ ยกเว้น สินค้า โลหะทอง และเงิน ไม่ต้องเสีย
 ภาษีเขาเขาออกเก็บได้ครั้งเดียว

๒. ไทยยอมให้อังกฤษมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคนในบังคับอังกฤษไม่ต้องขึ้นศาลไทย
 แต่ขึ้นศาลกงสุลของคนแทน

หลังจากที่ได้สนธิสัญญาวางไว้แล้วประเทศไทยยังไต่ลงนามในสนธิสัญญาประเภทเดียวกัน
 นี้กับอีกหลายประเทศ เช่นคือ สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. ๑๘๕๖), ฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๘๕๖), เคนมาร์ก
 (ค.ศ. ๑๘๕๘), โปรตุเกส (ค.ศ. ๑๘๕๘), เนเธอร์แลนด์ (ค.ศ. ๑๘๖๐), เยอรมัน (ค.ศ. ๑๘๖๒),
 สวีเดน (ค.ศ. ๑๘๖๔), นอร์เวย์ (ค.ศ. ๑๘๖๔), เบลเยียม (ค.ศ. ๑๘๖๔), อิตาลี (ค.ศ. ๑๘๖๔),
 ออสเตรีย-ฮังการี (ค.ศ. ๑๘๖๘), สเปน (ค.ศ. ๑๘๗๐), ญี่ปุ่น (ค.ศ. ๑๘๘๔), รัสเซีย (ค.ศ. ๑๘๘๘)^{๑๖}

สนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศดังกล่าวกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตย
 ทางเศรษฐกิจและศาล เป็นอย่างยิ่งแม้จะรักษาอธิปไตยทางการเมืองไว้ได้ก็ตาม ทั้งนี้โดยทาง
 ประเทศใดอาจวางกฎหมายไทยหลังและป่าเดือน เมื่อเกิดคดีขึ้นชาวต่างประเทศขึ้นศาลกงสุลของ
 คนทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยอยู่ในภาวะที่สุกจะทนทานได้ จึงได้มีการเรียกร้องอธิปไตย
 ทางศาลคืนเป็นขั้น ๆ ในเวลาต่อมา

^{๑๖} James C. Ingram, Economic change in Thailand 1850-1970

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงพระปรีชาสามารถจึงได้พัฒนากระบวนการยุติธรรมเป็นรูปร่างกระจ่างยิ่งขึ้น ใต้ทรงมีพระราชนโยบายจากข้อความในพระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดินว่า

"การดำเนนงยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเสมือน เรือกำปั่นที่ถูกเพลิงและปลวกกัดศุโทรมทงลำแตกอนมานาน เหมือนเรือเห่งโคกเอาไม้ค้ำคุดคยาแต่เฉพาะทงจรวนน ทอนกัโทรมลงไปอีก ครนช้านาน เขาก็ยิ่งชำรุดทงกกลางทงลำ เป็นเวลาสมควรก็คองงงขึ้นกระดานใหม่เป็นของมันคงดวาระสืบไปและเป็นการสำคัญยิ่งใหญที่จะคองรับจัดการโดยเร็ว หาไม่วาจะคองงมลงควย ศุทงเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเขยวยาจนคองงมลงฉะฉน ฯลฯ"^{๑๘}

นอกจากพระองค์ยังทรงมีพระราชปรารภที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเป็นอันมากดังกับใคมีพระราชปรารภว่า

"ในการทงปวงเหล่านี้ การยุติธรรมอันเดียว เป็นการที่สำคัญยิ่งใหญเป็นหลักการชำระคตสันควมทุกโรงศาล เป็นเครื่องประกอบรักษาให้ความยุติธรรมเป็นไป ดังจคได้คขึ้นเพียงใด ประโยชน์ความสุขของราษฎรก็เจริญยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะฉฉนั้นจึงใคทรงพระอุตสาหใคสวนในพระราชกำหนดกฎหมายเกวใหม่และการทงกชนใคกระทำแตกอน ๆ สืบมาจนทุกวันนี้จนทราบแจ้งคลอกควย มหันตพริยญาณแล้วทรงพระราชวินิจฉัยคองนอย่างกฎหมายอย่างธรรมเนียมในประเทศที่ใหญ่ทงปวงที่ในทุกวันนี้ ฤาชาปรากฏกัันว่าราษฎรใคความสุขเป็นอย่างยิ่งนั้น ๆ โดยละเอียคคลอกแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่าการอย่างธรรมเนียมใคจารณาคตสันควมมากมายหลายศาล หลาย

^{๑๘} เพชรา จารุสกุล, "การปฏิรูประบบกฎหมายไทยสมัยรัชกาลที่ ๕". ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ (เอกสารการสอนชุดวิชาสาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หมาย ๘ - ๑๕), หนา ๖๑๐

กระทรวงและผู้มีอำนาจต่าง ๆ ทั้งปวง บังคับบัญชาว่ากล่าวเอาเองแทบจะทุกกระทรวง
พนักงานสับสัปะปะกับราชการอื่น ๆ นั้น เช่น เครื่องกีดกันในความยุติธรรมเกิดยากจำเป็น
จะต้องจัดรวมเข้าให้เป็นแห่งเดียวกันและจัดให้ผู้ที่หากขวามีหน้าที่ที่พนักงาน แต่ที่จะบำรุงรักษา
ยุติธรรมอยู่ฝ่ายเดียวมิให้เกี่ยวในราชอื่น ๆ ได้ คดีเหตุที่เป็นช่องทางการที่ไม่เป็นธรรมและ
เพิ่มเติมเปิดช่องโอกาสของการที่จะให้เจริญในทางยุติธรรมทุกอย่างที่คิดเห็นได้ ฯลฯ"

จากพระราชดำรัสของพระองค์เสด็จให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งของกระบวนการ
ยุติธรรม ทำให้สามารถรู้ได้ว่าประเทศไทยยังมีการพัฒนาไปได้มากน้อยเพียงใด ในรัชกาลที่ ๕ นี้
เองจะได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในทางกฎหมาย โดยพระองค์ทรงเห็นว่ากระบวนการ
พิจารณาทางศาลล่าสมัยไม่ทันเทียมกับต่างประเทศ จึงทำการชำระกฎหมายใหม่โดยมีกรมหลวง
ราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานและในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ประกาศใช้ "ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา"
ในการร่างกฎหมายใช้เวลามากมายบังคับแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖ ในสมัยสมบูรณาญา
สิทธิราช จนกระทั่งหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมาย
ต่าง ๆ ใดก่อนช่วงสมบูรณ^{๑๘}

ในการร่างกฎหมายใหม่นั้นได้นำกฎหมายต่างประเทศเช่น ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เยอรมัน
อิตาลี อังกฤษ อเมริกา เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ มาประกอบการร่างด้วย^{๒๐} นอกเหนือจากการ
มีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยแล้วและอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายใหม่ของไทยได้รับอิทธิพลมา
จากต่างประเทศมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลจากประเทศในภาคพื้นยุโรป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๘} อานันท์ กรวิชัย, การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๑)
หน้า ๔๗

^{๒๐} ทิเรก ชัยนาม "วิวัฒนาการกฎหมาย", คูลพาหะ, ๑๓, ๑๑ หน้า ๗ - ๒๖

๔. การจัดตั้งกรมอัยการในประเทศไทย

ระบอบอัยการในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นมา เนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้ประเทศเข้าสู่ระบบสากล เช่นเดียวกับนานาประเทศ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทั้งนี้เนื่องจากต่างประเทศอ้างว่ากฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ป่าเถื่อน ทารุณ โหดร้าย จึงได้ทำสนธิสัญญาไม่ให้คนในบังคับขึ้นศาลไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จะต้องไปขึ้นศาลกงสุล ซึ่งถือว่าเป็นการสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดแนวความคิดปรับปรุงระบบทางศาลโดยการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ

๔.๑ แนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมในครั้งแรก เป็นแนวความคิดในการพัฒนาและปรับปรุงกิจการศาลเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะ เป็นการรับควันท้องมีศาลยุติธรรมเพื่อให้ต่างชาติยอมรับในกระบวนการพิจารณาของไทย ทั้งนี้ เพื่อ เป็นข้อต่อรองในการขอแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อนำคดีของคนในบังคับของต่างชาติมาขึ้นศาลไทย

เพื่อให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยสอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศอื่นจะเป็น เหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยจะขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตดังกล่าวข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงโปรดให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เป็นประธานในการชำระกฎหมาย เนื่องจากทรงสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ได้นำเอาความรู้พื้นฐานในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มาใช้ในประเทศไทย แต่เนื่องจากพื้นฐานวัฒนธรรมและสังคมไทยในขณะนั้นไม่สามารถรับการเปลี่ยนแปลง เช่นนั้นได้เพราะกฎหมายระบบจารีตประเพณีนั้นแตกต่างจากวัฒนธรรมและสังคมไทยมาก ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีมีวิวัฒนาการมาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา แต่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มี ระบบคำพิพากษาที่แน่นอนจึงไม่สามารถทำได้

อนึ่งในขณะนั้นการปรับปรุงกฎหมายก็เพียงมีวัตถุประสงค์จะให้ต่างชาติที่ประเทศไทยเสียเปรียบในความเป็นอิสระทางศาล เพื่อให้ต่างชาติยอมรับในกฎหมายไทย จึงจำเป็นต้องจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พัฒนาการทางศาลแล้ว การร่างกฎหมายที่ประมวลไม่ได้ใช้คนไทยเป็นผู้กร่าง ได้ทำการจ้างชาวต่างชาติเข้ามาให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายให้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ

ดังนั้นกฎหมายไทยจึงมีลักษณะเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป แต่อย่างไรก็ตามในประมวลกฎหมายไทยก็ได้สอดแทรกระบบธรรมเนียมประเพณีไทยเอาแบบอย่างมาจากกฎหมายจารีตประเพณีเช่นเดียวกัน (Common Law)

๔.๒ อิทธิพลของการพิจารณาคดีระบบกล่าวหาต่อกระบวนการยุติธรรมใน

ประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ แต่เดิมมันได้กระทำโดยระบบไต่สวน กล่าวคือ การดำเนินคดีกระทำโดยศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาเองทั้งสิ้น การดำเนินคดีในระบบนี้ไม่มีโจทก์และจำเลย แต่มีผู้ไต่สวน และผู้ถูกไต่สวน โดยผู้ถูกไต่สวนมีสภาพเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีระบบที่รวมอำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษารวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน จึงหาความเป็นธรรมจากผู้ไต่สวนได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากผู้ถูกไต่สวนไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อกล่าวหา และถือเป็นข้อบกพร่องของระบบที่สังคมไม่อาจจะยอมรับได้ก็คือ ระบบไต่สวนทำให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงในลักษณะการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์จริง ซึ่งวิธีการดังกล่าว เกิดจากวิธีการทางศาสนา ต่อมาได้นำมาใช้ในการดำเนินคดีของรัฐ

ความบกพร่องของระบบไต่สวนนี้เองทำให้เกิดแนวความคิดแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง

และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน^{๒๑}

จากแนวความคิดในการแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกันเอง จึงทำให้มีการกำหนดองค์กรให้ความรับผิดชอบแยกออกจากกัน โดยกำหนดโครงสร้างการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้เกิดอำนาจดวงคู่และคานกันระหว่างระบบกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด กล่าวคือ

๑. อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องกำหนดให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบพร้อมกันให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้โอกาสแก่ขอกกล่าวหาและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นก็คือ องค์กรที่เรียกว่า "อัยการ"

๒. อำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยให้องค์กรรับผิดชอบเฉพาะส่วนของ การพิจารณาปัญหาเท่านั้น ซึ่งผู้รับผิดชอบก็คือ "ศาลหรือผู้พิพากษา"

การแยกอำนาจฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาออกจากกันโดยกำหนดให้องค์กรที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างองค์กร ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ระบบดังกล่าวนี้ เรียกว่า ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งระบบกล่าวหาตนเองเป็นการยกฐานะของผู้กล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดี จึงเป็นการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา ซึ่งระบบดังกล่าวทำให้เกิดระบบอัยการขึ้นทำหน้าที่สำคัญ และปรากฏครั้งแรกในประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๑} คณิต ฅ นคร "อัยการ เยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการ เยอรมันก่อนฟ้อง" ระบบอัยการสากล, กรมอัยการ: จัดพิมพ์โดยศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ, ๒๕๑๖, หน้า

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นประเทศแรกที่มีระบบอัยการและเป็นที่ภูมิใจของชาวฝรั่งเศสจนทุกวันนี้^{๑๒}

ต่อมาประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่น ๆ เยอรมัน เป็นอีกประเทศหนึ่งที่นำเอาระบบอัยการในประเทศฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้ในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทยเราได้มีการเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบกล่าวหา ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า การปฏิรูปกฎหมายของไทยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายทางภาคพื้นยุโรป เพราะต้องการประกาศใช้กฎหมายโดยเร็ว จึงได้มีการนำแบบอย่างของประมวลกฎหมายในภาคพื้นยุโรป หลายประเทศมารวมกันและคัดเลือกเฉพาะที่เข้ากับธรรมเนียมประเทศไทยและเหมาะสมกับสังคมไทยทั้งกฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายทางภาคพื้นยุโรป

ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นในประเทศไทยโดยได้รับอิทธิพลจากหลายสาเหตุที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่สาเหตุสำคัญก็คือประเทศไทยเดิมใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในลักษณะเป็นการโตสวน ซึ่งต่างประเทศอาจวางกฎหมายล้าสมัยและป่าเถื่อน โทศร้าย เพื่อมิให้ต่างประเทศกล่าวอ้าง เช่นกรณีได้อีกประเทศไทยจึงได้นำเอาระบบกล่าวหาอย่างภาคพื้นยุโรปเข้ามาใช้ในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒} โกลเดน ภัทรภรมย์ "อัยการฝรั่งเศส" ระบบอัยการสากล, กรมอัยการ: จัดพิมพ์ โดยศูนย์บริการ เอกสารและวิชาการ, ๒๕๑๖, หน้า ๖๐

๔.๓ การจัดตั้งกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรม

เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเป็นทางการขึ้นแล้ว ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรอัยการควบคู่กันไปด้วยก็เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อได้มีการเสนอโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมมีการระบุถึงกรมอัยการไว้ในต้นร่างด้วย ซึ่งเป็นหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ร.ศ. ๑๐๘

ข้อ ๖. กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์ เป็นทนายความในคดีความ เป็นต้น คือความนครบาลซึ่งมีโทษลักษณะอาญาหลวง อันเป็นอุกฤษโทษหนักโทษ และเจ้าพนักงานที่รักษากฎหมายของข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรม ๑. เนติบัณฑิต ๔. เสมียน เอก โท สามัญ^{๒๓}

จากบทบันทึกร่างตั้งกล่าว แสดงแนวความคิดระบบอัยการในประเทศไทยได้มาควบคู่กับการตั้งกระทรวงยุติธรรม แต่โดยที่ขณะนั้นประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะจัดให้มีองค์กรอัยการขึ้นพร้อมกับกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นการจัดหาผู้ศึกษาการทำหน้าที่ที่ยังยาก จึงได้ปรับปรุงทางการศาลอย่างค่อย ๆ กรมอัยการจึงมีเพียงแนวความคิดที่จะจัดตั้งขึ้นในต้นร่างโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม

เมื่อมีการตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้วแนวความคิดในระบบ "การฟ้องคดีโดยเอกชน" แบบดั้งเดิมในครั้งสมัยโบราณก็ยังคงใช้กันอยู่ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ตั้งกรมรับฟ้องขึ้นทำหน้าที่ตรวจรับฟ้องของ เอกชนตามแบบธรรมเนียมของการพิจารณาคดีแบบไต่สวน

^{๒๓} เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๔ ข เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม

กรมรับฟ้องตั้งมาไต่ประมาณ ๑ ปี แต่โดยที่ในขณะนั้นระบบการพิจารณาของไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของต่างชาติมากขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของระบบกล่าวหา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณาดังกล่าว กรมรับฟ้องที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจคำฟ้องของเอกชนจึงต้องถูกยกเลิกไปในที่สุด

จากเหตุผลที่ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีของไทยได้รับอิทธิพลมาจากการดำเนินคดีแบบกล่าวหา จึงมีความจำเป็นต้องตั้งกรมอัยการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินและไต่ตั้งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒

อนึ่ง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎ เสนาบดี ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง เพื่อใช้บังคับสำหรับราชการกรมอัยการ ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ ร่างเป็นข้อบังคับว่า^{๒๑๔}

ข้อ ๑. อธิบดีและเจ้าพนักงานอัยการทั้งปวงในกรมอัยการทั้งปวงต้องฟังบังคับบัญชาของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติราชการตามหน้าที่และแบบอย่างธรรมเนียมราชการทุกประการ

ข้อ ๒. อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจ เลือกรู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนินชำนานูแมนชาติมาตั้งเป็นราชมนตรี และ เนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ว่าราชการให้ทำการตามหน้าที่ในกรมอัยการมากน้อยได้ตามสมควร ฯลฯ

ข้อ ๓. หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการและเจ้าพนักงานอัยการดังนี้คือ

(๑) ต้อง เป็นที่ปรึกษาของข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวงตุลากรมต่าง ๆ เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นด้วยบุคคลใด ๆ จำ เหวาระแต่ที่เกี่ยวของด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(๒) ต้อง เป็นนายว่าความให้เจ้าพนักงานในกระทรวงตุลากรมต่าง ๆ ในนามของราชาธิปไตยในความแห่งอื่น เกี่ยวของด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(๓) ต้อง เป็นพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งใ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตั้งขึ้นเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดินสืบไป ฯลฯ

(๔) ฯลฯ

(๕) บรรดาโทษละเมิดทั้งปวง (อาญาแผ่นดิน) ซึ่งเป็นหน้าที่ของอัยการจะฟ้องร้องว่ากล่าวเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิด มีอยู่ตั้งจะว่าต่อไปนี้

(๑) ฯลฯ พระราชกำหนดกฎหมายเถาในลักษณะขบถศึก ฯลฯ

(๒) ฯลฯ ลักษณะอาญาหลวง ฯลฯ

(๓) ฯลฯ ลักษณะโจร ฯลฯ

(๔) ฯลฯ ลักษณะตราลาการ ฯลฯ

(๕) ฯลฯ พระราชกำหนดใหม่ ข้อ ๑๓ ฯลฯ

(๖) ฯลฯ พระราชบัญญัติกรมไปรษณีย์สยาม ฯลฯ

(๗) ฯลฯ กฎหมายแผ่นดิน ฯลฯ

(๘) ฯลฯ ประกาศห้ามมิให้เล่นการพนัน ร.ศ. ๑๐๘ ฯลฯ

ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งกระทำผิดต่อกฎหมายอื่น ๆ นอกจากโทษละเมิดซึ่งพึงต้องด้วยประกาศพระราชบัญญัติและกฎหมายซึ่งกล่าวไว้ในข้อแล้ว กรมอัยการจะเอาคดีนั้นฟ้องหาว่ากล่าวโทษผู้กระทำผิดไม่ได้ เว้นแต่เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมจะมีคำสั่งพิเศษให้ฟ้อง เป็นความแผ่นดิน กรมอัยการจึงจะฟ้องได้ ฯลฯ

ต่อมาในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๒ ก็ได้มีประกาศแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในกรมอัยการ เป็นครั้งแรกโดยหลวงรัตนชาติ เป็นอธิบดีกรมอัยการ พระภิมรยราชา เป็นปลัดกรมอัยการ นายมี นายเกด นายจัน นายโหม นายสอน นายแสง เป็นเนติบัณฑิตยวาท "ราชมนตรี" ผู้ช่วยชั้นที่ ๒ และนายเสม เป็นนายเวรชั้น ๓^{๒๕}

๕. วิวัฒนาการขององค์กรอัยการในประเทศไทย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งศาลยุติธรรมขึ้น และได้ยกฐานะเป็นกระทรวงยุติธรรม ซึ่งพระองค์ได้มอบหมายภาระกิจนี้ให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ จนสำเร็จ และต่อมากรมอัยการได้ตั้งขึ้นในกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นการบริหารงานในส่วนกลาง กระบวนการพิจารณาคดีความในศาลได้เปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งแตกต่างจากหัวเมือง ยังคงใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนตามเดิม เมื่อเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาเป็นระบบกล่าวหา ต่อมาในปี ร.ศ. ๑๑๓ ได้ทรงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะพยานขึ้น โดยในการสืบพยานในระบบกล่าวหาแบบใหม่ ผู้พิจารณากับผู้พิพากษาจะต้องเป็นบุคคลคนเดียวกัน จะแยกพิจารณาเป็นผู้พิจารณาไต่สวนคนหนึ่ง และผู้ชี้ขาดปรับปรุงบทบาทคนหนึ่งอย่างที่เคยเป็นมาไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือว่าได้เปลี่ยนหลักธรรมเนียมปฏิบัติในแบบโบราณทั้งหมด

จากการที่มีการเปลี่ยนแปลง เป็นระบบกล่าวหา ทำให้ผลกระทบต่อ การชำระความในหัว เมือง เพราะในหัว เมืองยังคงใช้ระบบการพิจารณาในระบบไตส่วนแบบดั้งเดิม จึงทำให้เกิดการขัดข้อง เนื่องจากความในหัว เมืองจะส่ง เข้ามาชำระความที่กรุงเทพฯ โดยที่ยังไม่มีคำพิพากษาเด็ดขาดเข้ามาไม่ได้ เพราะในส่วนกลางผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาคดีด้วยตัวเอง จึงจะทำการพิพากษาได้ ดังนั้น จึงทำให้คดีในหัว เมืองไม่อาจมาชำระความที่กรุงเทพฯ โดยวิธีการอุทธรณ์ตามแบบโบราณได้

จากปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาของศาลในส่วนกลางและหัว เมืองนี้เอง จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงปฏิรูประบบความยุติธรรมในหัว เมืองโดยเร่งด่วนโดยทรงแต่งตั้งให้มีสภาข้าหลวงพิเศษจัดการศาลยุติธรรมหัว เมือง และทรงมอบหมายให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์จัดตั้งศาลหัว เมืองจนเป็นผลสำเร็จ

๕.๑ การจัดรูปองค์กรอัยการ

เมื่อมีการจัดตั้งศาลหัว เมืองขึ้นแล้วดังที่กล่าวแล้ววาระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบใหม่คือ ระบบกล่าวหาจะต้องมีอัยการควบคู่ไปด้วยจึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงด้านอัยการด้วย โดยที่หัว เมืองในระบบเดิมจะมีที่ปรึกษาเป็นยกบัตรและอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมอบหมายให้กรมพระยาคำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดำเนินการในส่วนของอัยการหัว เมืองนี้

หลังจากที่ให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงดูแลด้านอัยการในหัว เมือง การบังคับบัญชาอัยการก็ยังคงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยแตกต่างหากจากกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรมซึ่งอยู่ส่วนกลาง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริให้กระทรวงยุติธรรมแก้ไขการถกกันนั้น จึงทรงให้โอนอัยการหัวเมืองมาสังกัดกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม เจ้าพระยาอภัยราชา เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นจึงได้ร่างประกาศรวมพนักงานอัยการทูลเกล้าถวายเพื่อทรงตรวจ^{๒๖}

ร่างประกอบรวมพนักงานอัยการฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักการในหัวเมืองไว้คือ

๑. ถ้าเป็นตำแหน่งยกบัตรมณฑล ยกบัตรเมือง ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้จัดสรรตั้งโดยพระบรมราชานุญาต
๒. ถ้าเป็นพนักงานอัยการอื่น ๆ ให้เจ้ากรมอัยการ เป็นผู้จัดสรรตั้งโดยได้รับอนุมัติของเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการ เกี่ยวกับการบังคับบัญชาของอัยการหัวเมืองไว้คือ

"พนักงานอัยการซึ่งประจำอยู่ในหัวเมืองแห่งใด ๆ ก็ดี ให้บังคับบัญชาของผู้ใหญ่ในราชการ ณ หัวเมืองแห่งนั้น ๆ ตามอย่างที่เคยได้บังคับบัญชามาโดยชอบด้วยราชการ เสมอเหมือนคำสั่งของผู้ใหญ่ในกรมอัยการ"

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๖} ร่างประกาศรวมพนักงานอัยการ วันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘, เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๖ ย. ๑ เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม

"ถ้าจะมีเหตุเกิดขึ้นให้เห็นว่ามีการขัดข้องอยู่ เพราะคำสั่งในกรมอัยการ ณ กรุงเพท
เตงแยงไม่ถูกต้องกับคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ในหัวเมือง ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมไปศึกษา
หารือกันกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถ้าเสนาบดีกระทรวงนครบาล และอุปราชสุโขทัยเทศาภิบาล
แห่งมณฑลที่มีเหตุเกิดขึ้นนั้นคิดอ่านแก้ไขเสียให้เรียบร้อย"^{๒๖}

จากร่างประกาศรวมกรมอัยการดังกล่าวการบังคับบัญชาข้าราชการในหัวเมือง
ยังคงอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ยังไม่รวมอัยการ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
แต่ในขณะนั้นก็ยังใช้ในตำแหน่งยกบัตร เช่น เดิมอยู่

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาเห็นว่า "ยกบัตร" ที่สมเด็จพระ
พระยาคำรงราชานุภาพทรงนำมาใช้ในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ มีความหมาย
คนละอย่างกับอัยการ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงมาในระบบกล่าวหา จึงทรงให้เปลี่ยนชื่อเสียใหม่ในร่าง
ของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นคำว่า "อัยการ"

ปรากฏตามบันทึกพระราชหัตถ์เลขาประกอบการพิจารณาประกาศรวมพนักงานอัยการดังนี้^{๒๗}

^{๒๖} ประกาศรวมพนักงานอัยการ มาตรา ๔ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม
พุทธศักราช ๒๔๖๔

^{๒๗} ลายพระราชหัตถ์เลขาบันทึกประกอบการพิจารณาร่างประกาศรวมพนักงานอัยการ
พ.ศ. ๒๔๕๘, เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๖ ย. ๑ เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม

"อนึ่ง อัยการหัวเมืองที่ไซเรียกกันว่า "ยกบัตร" นั้น เห็นว่าดูไม่มีมูลอย่างไร นอกจากที่สมมุติขึ้นคือ ๆ อย่างนั้นเอง ดูเหมือนกรมพระยาคำรงฯ จะต้องพระประสงค์แต่เพียงจะไซ้ทัพเก่า เพื่อใหม่พร้อม เจ้าเมือง ปลัด ยกบัตร อย่างโบราณเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น เมื่อจะเปลี่ยนอัยการมาขึ้นกระทรวงยุติธรรมแล้ว ควรจะเปลี่ยนเรียกตำแหน่ง "ยกบัตร" ว่า "อัยการ" และคำว่า "ยกบัตร" นั้นจะโดยกไปไซ้หน้าที่ไหนที่หนึ่งแล้วแต่กระทรวงมหาดไทย เห็นจะเห็นเหมาะสมสับไปกับราชทินนามที่ได้เคยเอามาใช้ตั้งยกบัตรนั้นโดยมากก็ไม่ใช่นามสำหรับอัยการ เพราะฉะนั้นนอกจากนามที่มีความแปลกเนื่องด้วยกิจอัยการโดยตรง เช่น "หลวงทรงสารนิติ" และพวกนามที่เรียกว่า "อัยการ" หรือ "วรัยการ" "อัยกิจ"; ฯลฯ แลนามที่พอจะเหยียดให้ได้ เช่น "หลวงบริหารชนาภิกรณ์" (ราชทินนามกรมวัง - ยกบัตรสมัยเก่า) หรือ "พระวุฒิกาศักดิ์" (ราชทินนามกรมวัง - ยกบัตรสมัยเก่า) ดังนี้แลนามที่เคยใช้เป็นอัยการหัวเมืองอย่าง เช่น "พระครูศรีบริรักษ์" (ราชทินนามกรมมหาดไทยยกบัตรสมัยกรมพระยาคำรงราชานุภาพ) "พระสุนทรพิทักษ์" (ราชทินนามกรมมหาดไทย) "หลวงเดชะวิไชย" (ราชทินนามกรมมหาดไทย) "ขุนสมรรถไชยศรี" (ราชทินนามกรมมหาดไทย) เหล่านี้เป็นต้น ให้คืนไปกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้นเมื่อพระองค์ทรงประกาศรวมพนักงานอัยการเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๕๔ (ร.ศ. ๑๓๔) จึงมีความบัญญัติว่า

"ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๔ สับไป ฯลฯ ให้เปลี่ยนนามตำแหน่งยกบัตรมณฑล และยกบัตร เมืองผู้รักษาที่เป็นพนักงานใหญ่ของอัยการในมณฑล และหัวเมืองนั้นเสียให้เรียกว่า อัยการมณฑลและอัยการ เมืองสับไป"

๕.๒ การโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย

เมื่อประกาศรวมพนักงานอัยการแล้วโดยให้ทางหัวเมืองเรียกว่าอัยการทั้งหมด แต่การบริหารงานในหัวเมืองก็ยังเป็นอุปสรรคอย่างมาก และกระทรวงมหาดไทยโดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายซึ่งเป็น

ตำแหน่งยกบัตร เกิมที่เคยมี่มา และด้วยเหตุผลทางการ เมืองจิงโตไอนกรมอัยการซึ่งขณะนั้นสังกัด
กระทรวงยุติธรรมมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยตามประกาศดังนี้

ประกาศรวมการปกครองท้องที่

และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม

"มีพระบรมราชโองการ คำรัสเหนือเกล้าสั่งว่า.....
.....พลฯ....."

"อนึ่ง ทรงพระราชดำริว่ากรมราชทัณฑ์ เป็นกรมที่หน้าที่เกี่ยวกับศาลยุติธรรมเป็น
ปกติในการที่แล้วมาได้อาศัยฝากไว้ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลควบคุมเป็นการชั่วคราว เท่านั้น
บัตินสมควรจะยกกลับคืนไปมอบให้กระทรวงยุติธรรมดูแลบังคับบัญชาตามที่ไคกรม ๑ กับ
กรมอัยการ ซึ่งแต่เดิมมาทางกรุงเทพขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัว เมืองขึ้นอยู่ในกระทรวง
มหาดไทย และภายหลังไคยกไปรวมไว้ เป็นกรมเดียวกันขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น บัตินสมควร
ที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการณ์ดีขึ้น เพราะฉะนั้น
ให้โอนกรมราชทัณฑ์จากกระทรวงนครบาลมาขึ้นกระทรวงยุติธรรม และโอนกรมอัยการจาก
กระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้น เป็นต้นไป"

จากประกาศรวมการปกครองท้องที่โอนกรมอัยการไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมจะเห็นได้
ว่าในช่วงนั้นยกอรรถะบัตินยังมีบทบาท เพราะเป็นที่ปรึกษาให้คำปรึกษาหารือ ตลอดจนการปราบปราม
โจรผู้ร้ายและเป็นผู้นิฉัยกฎหมาย เมื่อได้เปลี่ยนยกอรรถะบัตินเป็นอัยการแล้ว และให้รวมเข้าใน
กรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทำให้อัยการอยู่ในความบังคับบัญชาของอธิบดีกรมอัยการ แม้จะ
มีบทบัญญัติให้ เชื้อทั้งบังคับบัญชาของผู้ใหญ่ในราชการของหัว เมืองแห่งนั้น เองก็ตาม แต่ก่เกิดการขัด
ข้องในการปฏิบัติราชการประกอบกับกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในข้าราชการในหัว เมือง และมี
อัยการหัว เมืองทุกมณฑล และจังหวัด จึงมีความจำเป็นจะต้องมีอยู่ในกระทรวงเดียวกันกับฝ่าย

ปกครอง จึงได้โอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย^{๒๑๔}

นอกจากนี้ อัยการในแนวความคิดของนักกฎหมายมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงงานศาลโดยตรง เช่นในส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งกระทรวงยุติธรรมมีความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน คือ ดำเนินกิจการด้านศาลเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของอารยประเทศ ซึ่งเป็นการเรียกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลับคืน แมกรมหลวงราชบุรีศรีเรกฤทธิ ก็ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการปรับปรุงศาลและศาลหัวเมือง จึงไม่ได้มุ่งเน้นงานด้านอัยการ ซึ่งมองได้อีกแง่หนึ่ง อัยการเป็นกระบวนการพิจารณาทางฝ่ายบริหาร จึงแบ่งแยกการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นอย่างเด่นชัด

หากจะพิจารณาทางกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น อัยการมีความผูกพันและร่วมปฏิบัติหน้าที่ต้องตรวจสอบข้าราชการทุกฝ่ายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และอยู่ตามหัวเมือง เมื่อกรมอัยการรวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย จึงไม่อาจดำเนินการทางหัวเมืองใดคลองตัว ดังประกาศรวมการปกครองท้องที่ตอนหนึ่งไว้กล่าวว่า

"กรมอัยการ... บัดนี้สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติราชการได้สนิทสนม..."

เหตุผลดังกล่าวแสดงว่าการโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยก็เพื่อให้ อัยการช่วยเหลืองานของฝ่ายปกครอง เพื่อให้งานของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย จึงต้องให้กรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้