

แนวคิดที่ว่าด้วยลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญและแนวทางการเสนอแก้ไขเกี่ยวกับ อำนาจพนักงานอัยการในการเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี

ผู้เขียน กนกศักดิ์ พ่วงลาภ

อัยการผู้เชี่ยวชาญ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย ๒

สำนักงานวิชาการ

1. บทนำ

ขอบเขตของรัฐธรรมนูญควรมีแค่ไหนเพียงใด หรือรัฐธรรมนูญควรบัญญัติอะไรไว้บ้าง เป็นปัญหาสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ ทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีประเด็นนี้ เป็นที่ถกเถียงเสมอ โดยเฉพาะในยุคสมัยปัจจุบัน รัฐธรรมนูญมีแนวโน้มจะมีบทบัญญัติรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ในโอกาสในอนาคตหากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประเด็นหนึ่ง ที่ควรเพิ่มเข้าไป คือ การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในคดีอาญา โดยการให้อำนาจ พนักงานอัยการรับรู้และเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี

2. วิวัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในยุคแรก เชื่อกันว่ารัฐธรรมนูญ คือกฎหมายสูงสุดของรัฐ ประกอบด้วยเนื้อหา แกนกลางของกฎหมาย คือ การจัดการ อำนาจทั้งสาม คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่เหลือคือบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวกับอำนาจทั้งสามนี้ รัฐธรรมนูญควรมีลักษณะเพียงเท่านั้น ซึ่งเป็น ความหมายอย่างแคบหรือความหมายดั้งเดิม หรือความหมายโดยเคร่งครัด

ต่อมาในหลาย ๆ รัฐให้ความคาดหวังต่อกฎหมายสูงสุดของประเทศในขอบเขตที่ มากกว่านั้น เช่น ต้องการให้รัฐธรรมนูญบัญญัติถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และได้ ขยายไปถึงสิทธิในรัฐสมัยใหม่ เช่น สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิชุมชน สิทธิของกลุ่มบุคคล และเรื่องเกี่ยวกับความเสมอภาค และดูเหมือนว่าสิทธิในความเสมอภาคจะเป็นสิ่งที่ตีความได้ยาก ที่สุดในบรรดาสหิทธิต่าง ๆ จึงถูกระบุในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการมากกว่าสิทธิอื่น ๆ และต้อง อาศัยการตีความโดยเป็นคดีขึ้นสู่ศาลอยู่เสมอ และสิ่งที่ใหม่ ๆ สำหรับรัฐธรรมนูญ คือ สิทธิใน ความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งมีขอบเขตไม่ชัดเจน เช่น ประเด็นที่ยังต้องขบคิดกันว่า บุคคลสาธารณะ ควรจะมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวได้มากแค่ไหนเพียงใด บุคคลสาธารณะได้รับความคุ้มครอง

จากสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวในเรื่องใดบ้าง ยังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน โดยสรุปคือ สิทธิและสิ่งแวดล้อมทางบริบทที่ไม่ได้เกี่ยวกับอำนาจทั้งสามโดยตรง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมงแตสกีเยอ (Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu ซึ่งคนทั่วไปเรียกเขาในฐานะนักวิชาการว่า Montesquieu) หลักเกณฑ์บริบทแวดล้อมกฎหมายหลักมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากขึ้นเรื่อย ๆ จนรูปแบบของรัฐธรรมนูญสมัยปัจจุบัน มีรายละเอียดมากและมีบทบัญญัติจำนวนมากขึ้นทุกที ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติถึง 279 มาตรา นับว่ามีเนื้อหามากที่สุดทีเดียว

รัฐธรรมนูญในหลาย ๆ รัฐ อาจมีความแตกต่างกันได้บ้าง เช่น สหรัฐอเมริกา มีหลายรัฐประกอบกัน ดังนั้นในรัฐธรรมนูญ (United States Constitution) จึงมีการระบุถึง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเอาไว้ด้วย เพราะเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้ ในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีอายุสืบเนื่องยาวนานที่สุดเท่าแก่ที่สุดที่ยังมีผลบังคับใช้มาถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการแก้ไขมาแล้วถึง 27 ครั้ง

หากย้อนไปในยุคโบราณของอังกฤษ จนถึงยุคปัจจุบัน ยังมีการกล่าวว่า อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร คำกล่าวนี้ จริงแต่เพียงบางส่วน เพราะอย่างน้อยในช่วงหนึ่งก็มี Magna Carta ค.ศ. 1215 (กฎบัตรเกี่ยวกับภาษี การคุ้มครองสิทธิเสรีชน ไม่ถูกกักขังโดยปราศจากคำตัดสินของศาล) และ Pettition of Right ค.ศ. 1628 (สิทธิในการฟ้องรัฐ) อังกฤษจึงมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับที่อยู่กระจัดกระจายประกอบกับกฎหมายจารีตประเพณี อีกส่วนหนึ่งที่รวมกันเข้าและมีค่าบังคับเหมือนรัฐธรรมนูญ รวมกันเป็นกฎหมายที่ยึดถือกันในสังคมร่วมกันว่าเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่ได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รวบรวมเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้ที่เดียวฉบับเดียว หรือไม่ได้มีการสถาปนาขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเพียงแต่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นทีละเล็กละน้อยอย่างช้า ๆ เพราะอังกฤษมีประวัติศาสตร์มาเป็นมาโดยดินแดนนั่นเอง ได้มีการผนวกรวม แล้วแบ่งแยก แล้วกลับมาผนวกรวมหลายต่อหลายครั้ง ด้วยเหตุนี้องค์ประกอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดถือเป็นรัฐธรรมนูญจึงประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับจากองค์ประกอบความเชื่อของหลายสมัยและคนต่างเชื้อชาติมารวมกัน สภาพการณ์นี้จึงไม่มีช่วงเวลาสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน (สรุปความจาก พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญอังกฤษ”, สรุปการสัมมนารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, สถาบันพระปกเกล้า, วันที่ 7 มกราคม 2565)

โดยทางเทคนิคแล้วกฎหมายของอังกฤษที่เกี่ยวกับการปกครองที่รวมเรียกว่ารัฐธรรมนูญโดยอนุโลมนี้ ไม่ได้ถูกกำหนดให้แก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป และรัฐสภาอังกฤษจะไม่ผ่านกฎหมายอะไรที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในอนาคต กล่าวคือ รัฐสภาก็มีธรรมเนียมว่า

จะไม่ผ่านกฎหมายในปัจจุบันที่จะวางหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดแบบใด ๆ จนเป็นปัญหาทำให้ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้ในอนาคต (หาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก “รัฐธรรมนูญอังกฤษ”, เอกสารออนไลน์, <https://th.m.wikipedia.org/wiki>)

โดยรวมแล้วรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมีความยืดหยุ่นกว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และตามประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาตินี้รัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษรน่าจะเก่าแก่และมีมาก่อน ส่วนที่กล่าวว่ารัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้มีความยืดหยุ่นสูงกว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร หมายความว่า หากจะแก้ไขเพิ่มเติมก็เพียงออกกฎหมายใหม่อีกฉบับหนึ่งขึ้นมา โดยหลักการทั่วไป กฎหมายเก่าย่อมถูกยกเลิกโดยกฎหมายใหม่ และกฎหมายเฉพาะยกเลิกกฎหมายทั่วไปในส่วนที่ขัดหรือแย้งกันไปโดยปริยาย ข้อที่เป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับสถานะการมีอยู่ของกฎหมายและการจะถูกแก้ไข คือ กฎหมายที่ถูกยกเลิกแม้ไม่มีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจนว่าให้ยกเลิกกฎหมายเก่าก็ยังให้ถือว่าเมื่อกฎหมายเก่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่แล้ว ให้เป็นการยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย ไม่เว้นแม้แต่นิติบัญญัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็อยู่ในหลักการนี้ และคงจะยกเลิกโดยง่ายเพราะรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้รับการสถาปนาให้แก้ไขยากกว่ากฎหมายทั่วไป และมีข้อสังเกตว่า เมื่อมีได้มีช่วงเวลาในการสถาปนารัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนไปตลอดไปตามการวิวัฒนาการของสังคมและกฎหมายนั้น จึงเป็นของรัฐและประชาชนอย่างแท้จริง เพราะไม่มีใครอาจสามารถแทรกแซงได้ในระยะเวลาอันยาวนานเช่นนั้น อย่างเช่นในประเทศอังกฤษ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1215 - 1628 (ระหว่าง Magna Carta จนถึง Petition of Right) ระยะเวลาอันยาวนานคงไม่มีบุคคลใดแทรกแซงได้นอกจากธรรมชาติของสังคมจะบันดาลให้เป็นไป จึงอาจอนุมานได้ว่าเป็นพลวัตของสังคมโดยแท้

มีคำถามว่า เมื่อรัฐธรรมนูญในแต่ละรัฐและแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกันตามความเหมาะสม ความจำเป็นและเหตุผลของแต่ละรัฐ ดังนั้นการค้นหว่ารัฐธรรมนูญที่ดี ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร ยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่

เห็นว่า การทำความเข้าใจเรื่องนี้ยังมีประโยชน์ อย่างน้อยเพื่อให้รู้ว่า สิ่งใดบ้างที่ควรมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาหรือบทมาตรามากจนเกินไป โดยเฉพาะเมื่อรัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้แก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา ทำให้หลักเกณฑ์บางอย่างที่ไม่ควรอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขยากตามไปด้วย

บางความเห็น ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญไว้ ดังปรากฏในเอกสารของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายมูลฐานของรัฐ กล่าวถึงกฎเกณฑ์แห่งการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ความปกครอง และเป็นกฎหมายที่อยู่ในฐานะกฎหมายหมายที่อยู่สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ” (หาข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก

พิพิธภัณฑสถาน, “เรื่องเล่าการเมืองการปกครองไทย” เอกสารออนไลน์, ม.ป.ป., เอกสารนี้ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน แต่เป็นเอกสารที่อยู่ในลักษณะบทความของส่วนราชการที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ออนไลน์) มีข้อสังเกตว่าความเห็นนี้เป็นความเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบและแบบดั้งเดิม หากมีการจัดทำรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้ปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับนั้นคงจะสั้นและรัดกุมมาก เพราะไม่ได้เน้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ แต่มีใช้ข้อติติง เพราะความหมายในแต่ละยุคสมัยย่อมแตกต่างกันได้ ในยุคแรกของรัฐธรรมนูญนักกฎหมายส่วนหนึ่งจะยอมรับตามความเห็นนี้ แต่ในยุคปัจจุบันรัฐธรรมนูญถูกคาดหวังให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพประเภทต่างๆอย่างครบถ้วน และยิ่งรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นิยมการร่างเป็นกิจจะลักษณะแล้วประกาศสถาปนาเป็นคราว ๆ ไปอย่างชัดเจน ย่อมมีข้อความหรือบทบัญญัติที่แปลกออกไปเรื่อย ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมีต้องรอการวิวัฒนาการของสังคมและกฎหมาย ซึ่งหาข้อยุติไม่ได้ว่าอย่างไรดีดีกว่ากัน เพราะการมีช่วงเวลาสถาปนาขึ้นแท้ที่จริงก็อยู่ในจุดหนึ่งของเส้นทางของการวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์รวมอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ข้อสรุปว่า รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบและความหมายดั้งเดิมนิยามบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง หรือสมัยใหม่ขึ้นมาช่วงหนึ่งมีการบัญญัติเรื่องการแบ่งแยกอำนาจทั้งสาม แต่การวิเคราะห์ในแนวนนี้ก็ยังไม่เด็ดขาดนัก เพราะยังมีรัฐธรรมนูญที่มาก่อนกาลและทันสมัยเกินยุคปรากฏอยู่บ้าง ในคราวที่อังกฤษมี Petition of Right ค.ศ. 1628 นั้น ข้อความในเอกสารนี้ซึ่งในตอนนั้นคนในสมัยก่อนยังไม่ได้รู้สึกว่าเป็นรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังปรากฏบทบัญญัติที่ทันสมัย มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ กับเรื่องการเก็บภาษีจะมีได้ต่อเมื่อผ่านสภาเท่านั้น รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่ว่า การประกาศกฎอัยการศึกในยามสงบไม่สามารถทำได้ และหลักเกณฑ์เรื่องการจับกุมคุมขังจะได้รับการทบทวนโดยศาล ซึ่งหมายถึงการใช้หลักการเกี่ยวกับการขอให้ศาลหมายเรียกผู้คุมขังบุคคลให้มาแสดงตัวต่อศาล คล้ายการร้องขอให้ศาลตรวจสอบการจับกุมคุมขังว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยใช้ writ of habeas corpus (วิธีการหมายเรียกบุคคลมาศาล คือ ระบบวิธีการฟ้องคดีโดยการขอหมายต่อศาลหลวง King’s Bench เป็นกระบวนการทางอาญาตามแบบเก่าของคอมมอนลอว์ ในประเทศอังกฤษ ศาลหลวงสัญญาจะเคลื่อนที่ไปตามชุมชนต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบพิวดัล เมื่อศาลท้องถิ่นคุมขังบุคคลได้ไว้ บุคคลในท้องถิ่นก็อาจยื่นคำร้องโดยวิธีการขอให้ศาลหลวงออกหมาย (writ) กล่าวคือ ให้ศาลหลวงออกหมายเรียกผู้คุมขังบุคคลมาให้ปากคำ เพื่อสอบสวนว่าการคุมขังนั้นชอบหรือไม่ วิธีการดำเนินคดี อย่างนี้เรียกว่า การใช้ writ of habeas corpus) ซึ่งโดยหลักการแล้วคล้ายกับวิธีการของ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการกระทำทรามและบังคับให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 และปรากฏว่า Petition of Right ค.ศ. 1628 นั้นยังเป็นรากฐานให้แก่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ

ประเทศในเวลาต่อมา รวมทั้งมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 ด้วย นับว่า Petition of Right นั้นเป็นองค์ของรัฐธรรมนูญที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีเนื้อหาทันสมัยแม้ในปัจจุบันและมาก่อนกาล

3. องค์ประกอบของรัฐธรรมนูญในสมัยปัจจุบัน

สิ่งที่รัฐธรรมนูญควรจะมีในยุคปัจจุบัน คงจะต้องมีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เสียแล้วแม้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะไม่กระชับรัดกุมและต้องเพิ่มขึ้นมาอีกหลายมาตรา แม้ไม่เป็นไปตามความหมายอย่างแคบก็ตาม

อย่างไรก็ตามการเพิ่มหลักการและบทบัญญัติต่าง ๆ เข้ามามากทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาหนักและไกลออกไปจากรัฐธรรมนูญในความหมายดั้งเดิมออกไปทุกที เช่น ในประเทศไทยนั้นไม่ค่อยปรากฏว่ารัฐธรรมนูญในสมัยก่อน พ.ศ. 2540 จะวางระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ แบบที่มีในลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในสมัยหลัง ๆ นับแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 เป็นต้นมา เสมือนว่ารัฐธรรมนูญแต่ก่อนไม่ได้มุ่งเน้นในเรื่องการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้มากนัก หรือได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายทั่วไปจนเพียงพอแล้ว ไม่ได้ให้นำหนักถึงกับจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุผลส่วนหนึ่ง คือ กฎหมายประเภทนี้มีรายละเอียดปลีกย่อยมากและต้องทบทวนแก้ไขอยู่เสมอ ไม่สะดวกที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวกันถึงวิธีการใช้กฎหมายหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติส่วนหนึ่งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จะเป็นสิ่งที่อธิบายว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ยังคงมีปรากฏอยู่ในทุกประเทศและทุกระบบกฎหมาย ซึ่งความจริงรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรน่าจะเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นทุกประเทศจึงเหลือร่องรอยของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่เสมอ และอาจจะมีอยู่ตลอดไป ตัวอย่างเช่น หลักในเรื่อง กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าและกฎหมายเฉพาะยกเลิกกฎหมายทั่วไปในส่วนที่ขัดหรือแย้งกันโดยปริยายนั้น แม้จะมีหรือไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายก็ยังยึดถือกฎหมายนี้เป็นอย่างเหนียวแน่น อยู่ในหมวดหลักเกณฑ์เสมือนเป็นกฎหมายสูงสุดไม่มีใครคิดโต้แย้งหลักเกณฑ์นี้ ก็อาจจะถือว่าเป็นกฎหมายที่เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้เช่นกัน

การทบทวนขอบเขตว่าอะไรควรอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ เพราะแนวคิดปัจจุบันมีการยอมรับหลักการใหม่ในเรื่องการมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น หลักนี้ควรนำมาทบทวนในทุกๆลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือไม่ ถ้าควร กฎหมายรัฐธรรมนูญก็อาจจะต้องเดินตามแนวทางนี้ในอนาคตข้างหน้า

4. แนวทางเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชนในคดีอาญา

ในภาพรวมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประเทศส่วนใหญ่ได้วางระบบให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน หรือมีจุดเกาะเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนในทางกำกับดูแล ตรวจสอบ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยรวมแล้วกว่าร้อยละ 60 ของประเทศต่าง ๆ ในโลก พนักงานอัยการจะเกี่ยวข้องกับการสอบสวนในแบบการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน มีบางส่วน ซึ่งถือว่าอาจจะต่ำกว่าร้อยละ 50 เล็กน้อยที่พนักงานอัยการเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามมีหลายประเทศที่พนักงานอัยการมีพนักงานสอบสวนในหน่วยงานของตนเอง ข้อมูลตามตารางดังต่อไปนี้

ประเทศ	ด้านการสอบสวนคดีอาญา	ด้านเนื้อหาคดีอาญา
สาธารณรัฐโครเอเชีย	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนของตำรวจ บางกรณีอาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนคดีบางประเภทได้	-
สกอตแลนด์	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น สั่งปรับ สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย บริการสังคม
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	มีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา	-
เบลเยียม	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น สั่งปรับแทนการฟ้อง ควบคุมตรวจสอบการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ประเทศ	ด้านการสอบสวนคดีอาญา	ด้านเนื้อหาคดีอาญา
สาธารณรัฐโปรตุเกส	- มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา (เป็นอำนาจที่ใช้ควบคู่กับผู้พิพากษาสอบสวน โดยมีจุดแบ่งที่อัตราทโทษ) - มีอำนาจพิจารณาร่วมกับผู้พิพากษาสอบสวนเพื่อสั่งยุติการสอบสวนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด	
สาธารณรัฐโปแลนด์	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ตรวจสอบดูแลการจับกุม คမ်းซัง มีอำนาจสั่งให้เริ่มต้นสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หรือยุติการสอบสวนตามที่เหมาะสม	
สาธารณรัฐฝรั่งเศส	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนคดีอาญาบางประเภท	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น ทำการตกลงในคดีอาญา
สาธารณรัฐฟินแลนด์	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น ปรับแทนการฟ้องในคดีที่มีอัตราทโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน
สาธารณรัฐโมนาโก	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา โดยจะสอบสวนเอง หรือมอบให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแล พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายโดยตรง ในคดีอาญาร้ายแรงพนักงานอัยการจะประสานความร่วมมือให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำหน้าที่สอบสวน	
ยูเครน	มีอำนาจควบคุมดูแลการสืบสวนสอบสวน	มีอำนาจควบคุมดูแลการบังคับโทษตามคำพิพากษา และการคุมขังให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประเทศ	ด้านการสอบสวนคดีอาญา	ด้านเนื้อหาคดีอาญา
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา โดยทำการสอบสวนเอง หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวน โดยการดำเนินการใดๆของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการก่อนในแต่ละขั้นตอน	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา
สหพันธรัฐรัสเซีย	มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญา	ตรวจสอบการบังคับโทษตามคำพิพากษาและตรวจสอบดูแลการคุมขัง
ราชอาณาจักรสวีเดน	ควบคุมดูแลการสอบสวนคดีอาญาที่ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มต้นสอบสวนคดีอาญาใดๆต้องรายงานพนักงานอัยการโดยเร็วที่สุด พนักงานอัยการจะเข้าควบคุมการสอบสวนเฉพาะคดีอาญาร้ายแรง	มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย เช่น การสั่งปรับ การให้ทำงานบริการสังคม
ราชอาณาจักรสเปน	มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั่วไป แต่คดีอาญาร้ายแรงเป็นอำนาจของผู้พิพากษาสอบสวน	มีอำนาจใช้มาตรการต่อรอง คำรับสารภาพในความผิดคดีอาญาร้ายแรง
สาธารณรัฐออสเตรเลีย	มีอำนาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน ในบางกรณีมีอำนาจแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนได้ ในระหว่างการสอบสวนพนักงานสอบสวนและผู้พิพากษาสอบสวนต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบ หากพนักงานอัยการเห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องจะสั่งยุติการสอบสวนไว้จนกว่าจะมีหนทางที่สามารถจะได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมที่เพียงพอต่อการฟ้องคดี แต่ผู้พิพากษาสอบสวนก็มีอิสระในการตัดสินใจในทางคดีซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่จะไม่ต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการได้	มีอำนาจใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น สั่งปรับ ให้ทำงานบริการสังคม

ประเทศ	ด้านการสอบสวนคดีอาญา	ด้านเนื้อหาคดีอาญา
สาธารณรัฐ อิตาลี	พนักงานอัยการมีบทบาทอย่างมากในการสอบสวน โดยจะเริ่มทำการสอบสวนด้วยตนเองแล้วตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป หรือพนักงานอัยการเริ่มทำการสอบสวนจากคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย หรือจากการได้รับรายงานจากตำรวจว่ามีคดีอาญาเกิดขึ้น ในการนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนและปฏิบัติ ตามคำสั่งของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวน	มีอำนาจตรวจสอบการ บังคับโทษให้เป็นไปตามคำ พิพากษา
สาธารณรัฐ ไอซ์แลนด์	พนักงานอัยการในตำแหน่งผู้อำนวยการอัยการ มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และผู้อำนวยการอัยการมีอำนาจ ในการกำหนดข้อกำหนดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวน ข้อกำหนดนี้จะผูกพันการใช้อำนาจในการสอบสวนของพนักงานอัยการและหัวหน้าตำรวจที่อยู่ใต้บังคับบัญชา	
สาธารณรัฐ บราซิล	พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท แต่ทางปฏิบัติจะทำการสอบสวนเองในคดีสำคัญ ส่วนคดีอาญาทั่วไปจะมอบให้เจ้าหน้าที่ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสอบสวนอื่นๆทำการสอบสวน แล้วส่งผลการสอบสวนมาให้พนักงาน อัยการพิจารณา	
สหรัฐอเมริกา	ในคดีอาญาที่มีความซับซ้อนหรือคดีอาญาร้ายแรง พนักงานอัยการจะได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ เข้าร่วมทำการสอบสวนคดี ในทางปฏิบัติพนักงาน อัยการจะให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาเจ้าหน้าที่ ตำรวจในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มสอบสวนจนการ สอบสวนเสร็จสิ้น การให้คำแนะนำและให้ คำปรึกษานั้น ได้แก่ เรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน ใดๆ และการดำเนินการทางกฎหมายอื่นๆ	พนักงานอัยการมีอำนาจใน การต่อรองคำรับสารภาพ

ประเทศ	ด้านการสอบสวนคดีอาญา	ด้านเนื้อหาคดีอาญา
	เกี่ยวกับคดี กล่าวได้ว่าพนักงานอัยการมีส่วนควบคุมการสอบสวนในคดีอาญาดังกล่าวและมีส่วนอย่างมากในการวางรูปคดี การที่พนักงานอัยการมีส่วนในการวางรูปคดีนั้นมีความสำคัญมากเพราะในขั้นที่พ้นจากการสอบสวนพนักงานอัยการอาจพิจารณามาตรการแทนการฟ้องคดี เช่น การต่อรอง คำรับสารภาพ	
สาธารณรัฐเกาหลี	พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการและควบคุมการสอบสวนโดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนประเภทอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานอัยการ	พนักงานอัยการมีอำนาจไต่ถามข้อพิพาทและให้ความช่วยเหลืออื่นๆแก่ผู้เสียหาย และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา
รัฐคูเวต	สำนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน	พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาและเป็นไปตามกฎหมาย
สาธารณรัฐประชาชนจีน	พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา	

(ข้อมูลโดยละเอียดของอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการตามตารางข้างต้น โปรดดู สารานุกรมฉบับสรุปความองค์การอัยการใน 195 ประเทศ ชาติ ชัยเดชสุริยะ จัดพิมพ์โดยวารสารอัยการ มิถุนายน 2556 โรงพิมพ์เดือนตุลา กรุงเทพ)

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจพนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ พบว่า พนักงานอัยการส่วนใหญ่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่มีเป็นผู้นำทางด้านกฎหมายนั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ซึ่งอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือมอบให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนแล้วแต่กรณี โดยเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยอิสระ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญสมัยปัจจุบัน มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นและมีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีการบัญญัติคุ้มครองสิทธิประเภทใหม่เกิดขึ้น เช่น สิทธิชุมชน สิทธิของกลุ่มคน ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังขาดบทบัญญัติที่สำคัญอยู่อีกประการหนึ่ง คือ การประกันความสามารถในการใช้สิทธิของบุคคลที่ต้องคดีอาญา ด้วยการให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับรู้รับทราบเหตุคดีอาญาและสามารถเข้าถึงพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มคดีพร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจในการเข้าถึงพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มคดี เป็นอำนาจของพนักงานอัยการสากล มีการยอมรับในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งในระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ในระบบคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา ส่วนซีวิลลอว์ ได้แก่ ฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

การให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถรับรู้และเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีพร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะทำให้พยานหลักฐานสำคัญไม่สูญหายและไม่ถูกปิดเป็นเพราะเป็นการเพิ่มบุคคลผู้รู้เห็นพยานหลักฐานมากขึ้น โดยให้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนเป็นมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถรับรู้และเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีพร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะทำให้พยานหลักฐานสำคัญไม่สูญหายและไม่ถูกปิดเป็นเพราะเป็นการเพิ่มบุคคลผู้รู้เห็นพยานหลักฐานมากขึ้น โดยให้มีมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

“มาตรา ... เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจรับรู้และเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี”

มีปัญหาประการหนึ่งว่า หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเด็นที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าถึงพยานหลักฐานในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดีนี้ควรจะบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เห็นว่า หลักการนี้ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อเน้นย้ำว่าเป็นเรื่องสำคัญ และต้องมีค่าบังคับเหนือหลักเกณฑ์อื่นเหมาะสมกับประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยไม่ต้องปล่อยให้หลักกฎหมายตีความว่าหลักเกณฑ์ใดมีค่าบังคับอย่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเมื่อมีกฎหมาย

หลายฉบับขัดกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว การวินิจฉัยว่าหลักใดมีค่าบังคับเหนือกว่าหลักใดนั้นมิใช่เรื่องง่าย ดังนั้นควรบัญญัติหลักการนี้ให้ชัดเจนปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อตัดปัญหาการตีความ

