



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

หัวข้อ

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการบริหารงานตำรวจ

จัดทำโดย

พลตำรวจโท สฤษฏ์ชัย เอนกเวียง

รหัส ๕๗๐๒๓๗

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	๑
หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย	๒
หลักนิติธรรม (The Rule of Law)	๓
๑) พัฒนาการของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)	๓
๒) ความหมายและเนื้อหาของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)	๕
การบริหารงานตำรวจ	๑๐
บทสรุป	๑๓
บรรณานุกรม	๑๕

## คำนำ

การปกครองมนุษย์ด้วยกันเองให้อยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่ทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ดังนั้น มนุษย์ จำต้องสร้างหลักปฏิบัติ ซึ่งเราเรียกกันว่า “กฎหมาย” ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือไว้ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข แต่หากผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้น ขาดหลักการที่คอยตีกรอบให้ใช้ไปในทางที่ถูกต้องแล้ว ก็มักนำไปสู่การใช้ตามดุลยพินิจหรือตามอำเภอใจมากเกินไปจนเกินขอบอำนาจที่มีอยู่ของชนชั้นผู้ปกครอง จนอาจเกิดการกดขี่ข่มเหง ชนชั้นผู้อยู่ภายใต้การปกครอง หรือผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าตน ดังนั้นการมีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ตั้งแต่ในสมัยโบราณนั้น เหล่านักปราชญ์ได้พยายามหาวิธีการที่จัดการกับอำนาจของผู้ปกครองไม่ให้มีมากเกินไป ซึ่งในทางซีกโลกตะวันตกได้พัฒนา หลักนิติธรรม ขึ้นมาใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ แต่ไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ทรงอำนาจบริหารปกครองบ้านเมืองจะกระทำการใดๆก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จะกระทำการให้ขัดต่อกฎหมายมิได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ยึดถือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีและ มาตรา ๑๖ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้แนวทางยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสร้างความเข้มแข็งในการบริหาร มีเป้าประสงค์ในการบริหารซึ่งยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ ด้าน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนองค์การไปสู่วิสัยทัศน์ “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน”

## หลักนิติธรรมกับการบริหารงานตำรวจ

### บทนำ

ในยุคปัจจุบันนี้การปกครองของรัฐสมัยใหม่ ย่อมมีกฎเกณฑ์ของการปกครองมากมาย ทั้งที่เป็นกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษร และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศต่างก็มีบทบัญญัติแตกต่างกันไป มีหลายตำราที่พูดถึงหลักการพื้นฐานของการปกครองสมัยใหม่มากมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของการปกครองสมัยใหม่นี้ มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ ๑) หลักประชาธิปไตย ๒) หลักนิติรัฐ ๓) หลักสังคมนิยม

บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตย มีหลักการพื้นฐานในการจัดองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สำคัญอยู่ ๒ หลักการ ได้แก่

- ๑) หลักประชาธิปไตย (das demokratische) และ
- ๒) หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)

ดังนั้นรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญ ๒ ประการดังกล่าว ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ต้องเกื้อหนุนเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และหลักนิติรัฐก็สนับสนุนหลักประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ดังนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของประเทศทางตะวันตกไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง<sup>1</sup>

แนวความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐ ก่อให้เกิดหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายต่างๆ ทั้งนี้ไม่จะเป็นหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม ต่างก็มีจุดประสงค์ในการนำไปใช้เพื่อผดุงไว้เพื่อความยุติธรรมทั้งสิ้น ซึ่งในแง่ของการนำไปใช้นั้นแทบไม่ต่างกัน โดยทั้งสองหลักการต่างก็มีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายเหมือนกัน แต่ต่างกันเมื่อพิจารณาในรายละเอียดอาจเพราะหลักการทั้งสองต่างกันไม่ว่าเป็นด้านพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ แต่หลักการทั้งสองนั้นต่างเกี่ยวข้องกับ กฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นเป็นผลผลิตทางวัฒนธรรมที่มีความเชื่อมโยงกับประวัติความเป็นมาของแต่ละชาติ ตลอดจนประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลถึงเนื้อหา และการจัดโครงสร้าง บทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรรัฐด้วย และในทุกสังคมนั้นย่อมปรารถนาการอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข มนุษย์จึงพยายามหาหลักการต่างๆ ขึ้นมาใช้เป็นกฎเกณฑ์ให้คนในสังคมยึดถือปฏิบัติ ไม่ว่าจะหลักนิติรัฐ หรือ หลักนิติธรรม ต่างก็เป็นหลักการที่นำมาใช้เพื่อให้สังคมที่อาศัยกลายเป็นสังคมในอุดมคติที่ปราศจากการกดขี่ข่มเหงกันอย่างไม่เป็นธรรม มีแต่ความสงบสุข

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๔ , สำนักพิมพ์กรุงเทพฯ : วิญญูชน , พ.ศ.๒๕๕๕ , หน้า ๑๗

## หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

### ๑) หลักประชาธิปไตย (das demokratische)

เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ถูกปกครอง และผู้ปกครอง มีรากฐานอยู่บนแนวความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) ซึ่งหลักประชาธิปไตยมีข้อสาระสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้<sup>2</sup>

๑.๑) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งแนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดของ รูสโซ (Rousseau)<sup>3</sup> (แนวความคิดที่ว่า เจตจำนงของประชาชนคือเจตจำนงทั่วไป เจตจำนงทั่วไปกับเจตจำนงของทุกคนนั้นย่อมแตกต่างกัน เจตจำนงทั่วไปย่อมมุ่งประโยชน์ส่วนรวม ส่วนเจตจำนงของทุกคนนั้นมักมุ่งประโยชน์ส่วนตัว)

๑.๒) หลักเสรีประชาธิปไตยแบบเสรี คือ หลักประชาธิปไตยที่ยอมรับความหลากหลาย มีลักษณะเป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิด จึงต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ จึงเป็นหลักที่รับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม (โดยเฉพาะเสรีภาพในทางการเมือง) ระบบนี้จึงเป็นระบบหลายพรรค ซึ่งต่างกับแนวความคิดของประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ที่เป็นระบบพรรคเดียว

๑.๓) หลักเสียงข้างมาก การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก เป็นเครื่องสะท้อนว่าเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ต้องเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย เพราะฝ่ายข้างน้อยย่อมมีโอกาสกลับกลายเป็นฝ่ายข้างมากได้เช่นเดียวกัน ซึ่งระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มีหลากหลายความคิด แต่อาศัยหลักเสียงข้างมากเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ

๑.๔) ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ปัจจุบันเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน หรือประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง ซึ่งอาจเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา หรือระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่มีแนวโน้มเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผสมมากขึ้น โดยมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาใช้ด้วย เพราะเกิดจากความไม่ไว้วางใจในระบบผู้แทน

### หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

จากแนวความคิดเรื่องนิติรัฐ เกิดขึ้นจากการที่ราษฎรต่อสู้กับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยราษฎรเริ่มเรียกร้องเสรีภาพขึ้น เป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) รัฐธรรมนูญของรัฐจะเป็นนิติรัฐได้จำต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญกล่าวถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรด้วย เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำ

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ชั้นสูง , คณะนิติศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.๒๕๕๕

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ , หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๔ , สำนักพิมพ์กรุงเทพฯ : วิญญูชน , พ.ศ.๒๕๕๕ , หน้า ๑๘

สัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้ รัฐจึงมีสภาพเป็นคนที่รับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด เห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้นั้น ย่อมมีอยู่วิธีเดียว ก็คือ การที่รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบไต่ที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ ประเทศที่เป็นนิติรัฐได้จะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑) กฎหมายจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมายหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย

๒) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้แน่นอน เริ่มจากการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๓) ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องมีหลักประกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐนี้เองก่อให้เกิด หลักนิติธรรม (The Rule of law) ขึ้นในระบบกฎหมายต่างๆ หลักนิติธรรมนี้ คนส่วนใหญ่ แปลว่าหลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นแนวคิดมาตั้งแต่โบราณในสมัยกรีกโบราณ มาจากการค้นหาหลักการปกครองบ้านเมืองที่ดีที่สุด สืบเนื่องจากนักปราชญ์นามว่า อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C) ซึ่งเป็นลูกศิษย์ ของ เพลโต (Plato 429-348 B.C.) ได้นำความคิดของอาจารย์ที่เคยเสนอมุมมองที่ให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” ซึ่ง เพลโต ได้เสนอมุมมองไว้ว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน” แนวคิดนี้สืบเนื่องมาจาก “การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นคนเก่ง และคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถหาคนที่ดีมาปกครองบ้านเมืองได้ จึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” ในการปกครองแทน โดย อริสโตเติล นำเสนอความคิดที่ว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.)”<sup>4</sup>

## ๑) พัฒนาการของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม เป็นรูปธรรมชัดเจนที่ประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ.๑๒๑๕ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ<sup>5</sup> ในกาลต่อมาก็ได้รับการพัฒนาจนเป็นที่รู้จักและยอมรับกันทั่วโลก

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมเกิดขึ้นเมื่อครั้งยุคกลางใน ค.ศ.๑๒๑๕<sup>6</sup> ซึ่งมีพระเจ้าจอห์น (King John) เป็นกษัตริย์ของอังกฤษในขณะนั้น ได้ถูกมองว่าประพฤติผิดประเพณีการปกครองอังกฤษ

<sup>4</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒, สำนักงาน ก.พ., หน้า ๒

<sup>5</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, อ้างแล้ว, หน้า ๓ - ๔

จึงถูกเหล่าขุนนางขึ้นบารอนจำนวนหนึ่งต่อต้านและโค่นล้มอำนาจ เมื่อทำการต่อต้านอำนาจพระเจ้าจอห์นขณะ จึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารที่ชื่อว่า Magna Carta หรือ มหาบัตรรัฐธรรมนูญ เอกสารฉบับนี้ถือเป็นพันธะสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่เหล่าบรรดาขุนนางว่าพระองค์ยอมที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเรียกเก็บภาษีอากรอย่างหยาบโหดกว่าที่ประชาชนจะทนได้ และเรื่องการทำประชาชนถูกกดขี่ข่มเหงจากข้าราชบริพารของพระองค์ที่ลุแก่อำนาจ เมื่อพระองค์ทรงยอมอยู่ภายใต้กฎบัตรนี้ ส่งผลให้ข้อขัดแย้งรุนแรงระหว่างพระเจ้าจอห์นกับเหล่าบรรดาขุนนางผู้ครองแคว้นต่างๆ ในอังกฤษ หลายเรื่องได้ยุติลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นกฎบัตรเป็นเอกสารทางกฎหมายที่สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่นำไปสู่พัฒนาการของการปกครองโดยกฎหมายในเวลาต่อมา เพราะเป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ดี อำนาจในการปกครองในเวลานั้นยังคงอยู่ที่กษัตริย์เพียงแต่มีกฎบัตร Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่สืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้นที่เป็นกฎเกณฑ์จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงบางประการเท่านั้นเองไม่ใช่เป็นการจำกัดอำนาจจนไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ต่อมาใน ค.ศ.๑๒๖๕ ได้มีการตั้งรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังเป็นของกษัตริย์อยู่อย่างเดิมแต่จะถูกจำกัดอำนาจลงเล็กน้อยเท่านั้น ในสมัยราชวงศ์ Tudor อำนาจกษัตริย์ได้พัฒนาขึ้นถึงจุดสูงสุด กษัตริย์มีอำนาจมากและเข้าใจวิธีการในการรักษาอำนาจของตน ทั้งยังรู้วิธีการใช้รัฐสภาเป็นฐานในการสร้างความแข็งแกร่งอำนาจให้แก่ตนและจำกัดอำนาจรัฐสภาอีกด้วย แต่ต่อมารัฐสภาได้พัฒนาจนกลายเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของคนจากกลุ่มต่างๆ เข้ามามีบทบาทและเป็นคู่ปรับของกษัตริย์

ต่อมาในยุคสมัยพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ.๑๖๐๐ - ๑๖๔๙) ใน ค.ศ.๑๖๒๘ รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งผู้ปกครอง รัฐบาล และศาล ต้องเคารพในสิทธิดังกล่าวด้วย เอกสารฉบับนี้นอกจากกล่าวถึงเรื่องการยินยอมในการเสียภาษีแล้ว ยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมากอีกด้วย แต่ในเวลาต่อมา ค.ศ.๑๖๗๙ เอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่เรียกว่า Habeas Corpus Acts เอกสารฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus ทันที ซึ่งในกาลต่อมารัฐสภาได้ขยายอำนาจออกไปอย่างมั่นคงเป็นลำดับและมีผลทำให้กษัตริย์ค่อยๆ ถูกจำกัดอำนาจลง มีการแข่งขันกันเพื่อครองอำนาจในที่สุดระหว่าง ค.ศ.๑๖๔๒ ถึง ค.ศ.๑๖๔๙ ก็เกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา ต่อสู้กันไปจนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาเป็นฝ่ายชนะในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่าง ค.ศ.๑๖๘๘ ถึง ค.ศ.๑๖๘๙ นำมาซึ่งการเกิดเอกสารอีกฉบับที่สำคัญ คือ Bill of Rights หรือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>7</sup> มีผลทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐาธิปัตย์คู่กันกับกษัตริย์

<sup>6</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , บทความ :หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓, ที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕

<sup>7</sup> ผศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,บทความเรื่องรัฐธรรมนูญในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (ตอนที่ ๑) ,ที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/View.aspx?id=409> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕

แต่ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ยังไม่มีแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นในอังกฤษ ทำให้มีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับฝ่าย กษัตริย์ สภา หรือ ศาล มีแนวความคิดของ Francis Bacon (ค.ศ.๑๕๖๑ – ค.ศ.๑๖๒๖) เห็นว่า ด้วยเหตุที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาดและดำรงอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้น กษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล ดังนั้นกษัตริย์ย่อมต้องมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว และมีอำนาจเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาลโดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตาม Common Law ได้ แต่การพัฒนาการเมืองในเวลาต่อมาไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดนี้เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์ได้และกลายเป็นรัฐาธิปไตยแทนที่กษัตริย์อังกฤษ

อนึ่ง ในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์ ศาลได้เข้าไปมีบทบาท โดย Sir Edward Coke (ค.ศ.๑๕๕๒ – ค.ศ.๑๖๓๔) พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ไม่ว่า กษัตริย์ รัฐสภา จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke ไม่ได้ทำให้ศาลกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดเพราะศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ได้ แต่แนวความคิดที่ปรากฏในคำพิพากษานี้ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่งปัจจุบันนี้

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ รัฐสภาเข้มแข็งมาก คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาก็ค่อยสลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์ เข้าสู่ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ อังกฤษพัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร ส่วนสภาของอังกฤษก็พัฒนาไปสู่การมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค ผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยมีฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เริ่มมีอำนาจและยังคงความแข็งแรงจนปัจจุบัน

## ๒) ความหมายและเนื้อหาของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

โดยศาสตราจารย์ เอ. วี. ไตซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด เป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งซึ่งพัฒนาหลักนิติธรรม ได้เขียนตำราชื่อ ว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. ๑๘๘๕) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและนักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษได้ยึดเป็นแนวทางหากต้องการนำมาอ้างอิงในการอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม โดย Dicey ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่ามีความสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้<sup>๘</sup>

<sup>๘</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธานีรินทร์ กรวิเชียร องคมนตรี, หลักนิติธรรม ,พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒, สำนักงาน ก.พ.,



“ประการที่แรก ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราช กล่าว บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมายหากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆนั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้”

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา แนวคิดของ Dicey ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในโลกเสรี นักกฎหมายส่วนใหญ่ถือเอา “The Rule of Law” เป็นอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อต่อต้านลัทธิทรราชและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และมีการขยายหลักนี้ให้ครอบคลุมถึงเรื่องการส่งเสริมเกียรติศักดิ์ศรีของมนุษย์ และการคุ้มครองรักษาสิทธิมนุษยชนทุกแง่มุม แม้แต่ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ ๒๑๗ เอ (III) เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๙๑ กล่าวถึงหลักนี้ไว้ว่า “...เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออกอันเป็นที่พึงสุดท้าย ด้วยการก่อความไม่สงบเพื่อต่อต้านทรราชและการกดขี่...”

จากหลักดังกล่าว Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมต้องมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือบุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) เป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้<sup>9</sup>

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ต้องไม่กระทำการล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Dicey มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

<sup>9</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , บทความ :หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓, ที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431> สืบค้นข้อมูลวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ , หน้า ๕

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตามทัศนะของ Dicey หลักนิติธรรมต้องอาศัยหลักการสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้<sup>10</sup>

๑) ความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดาไปจนถึงรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาเดียวกัน (ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ)

๒) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของเจ้าหน้าที่และประชาชนภายใต้ศาลเดียวกัน กล่าวคือ ทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยศาลธรรมดา ที่เรียกว่า ศาลยุติธรรม (บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณา)

๓) รัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองโดยศาลยุติธรรมนั่นเอง ไม่ได้เกิดขึ้นจากการบัญญัติโดยเจตจำนงอย่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลของกฎหมายสามัญของแผ่นดิน เป็นผลมาจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ศาลได้พิพากษาเป็นบรรทัดฐานกำหนดรับรองและคุ้มครองให้ ไม่เป็นเพียงผลมาจากตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น)

เห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ และให้ความสำคัญเท่าเทียมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง ทั้งให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง จึงเป็นต้นกำเนิดของคำว่า The Rule of Law

ทั้งนี้หลักนิติธรรมไม่ได้ใช้กันเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีแนวคิดที่ใกล้เคียงกับหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน คือ DUE PROCESS OF LAW (ซึ่งบางตำราในไทยเรียกว่าหลักกระบวนการที่ต้องตามกฎหมาย หรือบางตำราเรียกว่า หลักศุภนิติกระบวนการ ล้วนแล้วเป็นหลักการเดียวกัน) ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น ถือว่าเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด และยังมีการใช้บังคับมาจนถึงทุกวันนี้ ได้มีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ ๕ หรือ Fifth Amendment ได้บัญญัติหลักการไว้หลายเรื่อง เรื่องที่สำคัญ คือ<sup>11</sup>

“บุคคล...ไม่อาจถูกพรากจากชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน โดยปราศจากศุภนิติกระบวนการ หรือ due process of law”

ดังนั้น หลักศุภนิติกระบวนการ หรือ DUE PROCESS OF LAW ถูกกำหนดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๕ เป็นเหตุให้ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาใช้บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๕ ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา และได้ขยายไปควบคุมถึงระดับมลรัฐอีกด้วย โดยชื่อแล้วน่าจะ เป็นเพียงมิติในด้านกระบวนการพิจารณา อาทิ การจับกุม คุมขัง การสอบสวน หรือการกระทำใดๆ ที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคล ว่าต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง แต่จากการที่ศาลฎีกาของสหรัฐ ได้ขยายหลัก ศุภนิติกระบวนการไปถึงมิติด้านสารบัญญัติด้วย

<sup>10</sup> วัชรวิทย์ วิทิตานนท์, หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.๒๕๕๔, หน้า ๒๔ และ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทความเรื่องหลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, หนังสือ รพี'๕๑, หน้า ๒๕ - ๒๖

<sup>11</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า ๒๖ - ๒๘

ดังนั้นทำให้ DUE PROCESS OF LAW หรือ หลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ หลักศุนนิติกระบวนการ มี ๒ มิติ คือ

- ๑) มิติด้านวิธีพิจารณา หรือ Procedural due process of law กับ
- ๒) มิติด้านสารบัญญัติ หรือ Substantive due process of law

(เป็นเหตุให้ศาลฎีกาวิจารณ์พอสมควร)

หลัก DUE PROCESS OF LAW เป็นหลักที่มีความเชื่อมโยงและใกล้เคียงกับ THE RULE OF LAW เป็นอย่างมาก เพราะสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาจากประเทศอังกฤษที่มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (The Common Law) เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ต่างให้ความสำคัญกับองค์การตุลาการ การกระทำใดจะขัดต่อกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อยู่ในอำนาจดุลพินิจของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เพราะศาลสูงศาลเดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยและตีความว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐ หรือการกระทำอื่นใดของรัฐขัดต่อกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคำวินิจฉัยนั้นถือเป็นที่สุด เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นเอง<sup>12</sup>

ส่วนในทางยุโรป แม้ไม่มีหลักศุนนิติกระบวนการ แต่คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๑๗๘๙ ได้ก่อตั้งสิ่งที่เรียกว่า นิติรัฐ หรือ Etat de Droit แปลเป็นภาษาอังกฤษ คือ Legal State ซึ่งในเยอรมันใช้คำว่า Rechtsstaat ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสบัญญัติไว้ชัดเจนมีอยู่ว่า ...บุคคลมีเสรีภาพที่จะทำการใดๆ ที่กฎหมายไม่ห้าม และกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้ นอกเหนือจากนี้ไม่มี โดยเฉพาะอำเภอใจของผู้ปกครองจะมาจำกัดเสรีภาพของคนไม่ได้ และยังบัญญัติไว้อีกว่า ...กฎหมายนั้นเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ซึ่งปวงชนต้องเป็นผู้มาออกกฎหมายนั่นเอง หรือมอบให้ผู้แทนมาออกกฎหมาย และกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น และยังบัญญัติรายละเอียดลงไป เช่น กฎหมายต้องไม่มีโทษอาญาย้อนหลัง กฎหมายต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ กฎหมายต้องเคารพหลักแบ่งแยกอำนาจ กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดรวมประมาณ ๑๕ ข้อ ทำให้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ขึ้นในยุโรป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องหลักนิติรัฐที่สอนกันมาในความหมายดั้งเดิม จนมาในยุคสมัยใหม่ ได้มีนักคิดที่ให้นิยามถึงหลักนิติธรรมไว้อีกมากมาย ในที่นี้ขอยกแนวความคิดของ L. Fuller ซึ่งเป็นผู้เขียน The Morality of Law ได้พูดถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมต้องประกอบด้วย ๘ ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร รองคณบดี, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒, สำนักงาน ก.พ., หน้า ๑๑

<sup>13</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทความเรื่องหลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, หนังสือ รพี'๕๑, หน้า ๒๘ - ๒๙

- ๑) ทุกคนต้องเคารพกฎหมาย
- ๒) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- ๓) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- ๔) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
- ๕) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- ๗) กฎหมายต้องยืนยง คงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้
- ๘) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ

ส่วนในประเทศไทยนั้นได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ความในมาตรา ๓ วรรคสองที่ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรมมีความหมายในทางกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว ในทางน้อยที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นต้องมีขอบเขตให้ใช้ มาตรา ๓ วรรคสองนี้ได้ เป็นอันว่าถ้าการกระทำของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ถือว่าการกระทำนั้นก็ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังที่เราได้ค้นหาพัฒนาการ ความหมาย ทั้งเนื้อหาของหลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐ หรือศุภนิติ กระบวน ล้วนไม่ใช่การปกครองโดยปกครองโดยกฎหมาย หรือ Rule by Law เพราะมีขณะนั้นแล้ว หากพระราชอำนาจปกครองบ้านเมืองแล้ว คำสั่งที่พระราชเป็นผู้ตราขึ้นก็สามารถใช้บังคับได้ แล้วเราจะเรียกคำสั่งนั้นว่า “กฎหมาย” อย่างนั้นหรือ? หรือมีคำถามที่ตามมาว่า หลักนี้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือ? ดังนั้น หลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐ หรือศุภนิติกระบวน จึงไม่ใช่เป็นการปกครองโดยกฎหมายทั่วไป แต่เป็นการปกครองที่มีหลักธรรมแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมจึงมี ๒ ฐานะ ดังนี้<sup>14</sup>

**ฐานะที่หนึ่ง** คือ เป็นจริยธรรมของกฎหมาย หรือ *Morality of Law* ในฐานะนี้หลักนิติธรรมต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรม เฉกเช่นเดียวกับคำว่า รัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism ที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และรองรับสิทธิ เสรีภาพ ในท้ายที่สุดคือ สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม หลักนิติธรรม ก็เป็นศีลธรรม หรือจริยธรรมของกฎหมาย และระบบกฎหมายเป็นตัววัดว่า กฎหมายฉบับใด หรือการบังคับตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรือการพิพากษาคดีของศาล สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือไม่ โดยนัยนี้หลักนิติธรรมจึงเป็นศีลธรรมของกฎหมายนั่นเอง

<sup>14</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐ - ๓๓

**ฐานะที่สอง** คือ หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายที่บังคับใช้โดยศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทั้งหลาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ความในมาตรา ๓ วรรคสอง การที่หลักนิติธรรมสามารถบังคับได้กับองค์กรต่างๆ ในรัฐ ว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการตีความในเรื่องความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” ให้กระจ่างชัดขึ้น ซึ่งหลักนิติธรรมควรมีลักษณะ ๔ ประการด้วยกันดังนี้

**๑) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive Rule of Law) :** ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมจากแนวคิดของ Dicey ก็ล้วนมีสาระสำคัญร่วมกัน ๒ ประการคือ

**ประการแรก** ทุกคนไม่ว่าเป็นรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนคนธรรมดา ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน มิใช่อยู่ภายใต้อำนาจตามอำเภอใจของคน

**ประการที่สอง** กฎหมายดังกล่าวย่อมต้องสูงสุด (Supremacy of Law) และรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล หลักนิติธรรมจึงสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ

**๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการ :** หลักใหญ่ใจความคือ รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

**๓) องค์ประกอบด้านองค์กร** คือ ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นไม่ได้หากศาลไม่มีความอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือจากฝ่ายบริหาร หรือกรณีฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ตามใจชอบ แต่ที่สำคัญที่สุดนั้นคือ จะต้องมีศาลที่เป็นอิสระ สุจริต และเที่ยงธรรม คำว่าอิสระ นั้นต้องอิสระจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องอิสระจากผู้บริหารศาลนั่นเองด้วย เพราะหากศาลไม่ถูกแทรกแซงโดยคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาก็ตาม แต่ถ้าศาลยังสามารถถูกแทรกแซงได้จากประธานศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด ก็ไม่ถือว่าเป็นอิสระ ทั้งนี้ศาลต้องเป็นอิสระจากคู่กรณีด้วย ไม่รับสินบาทคาดสินบน ท้ายที่สุดคือ กระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการจะต้องสุจริตเที่ยงธรรม ตั้งแต่ต้นทางกระบวนการยุติธรรม เริ่มจาก ตำรวจ เจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ อัยการ ตลอดไปจนถึงศาล ซึ่งความเป็นอิสระนี้จะเป็นหลักประกันให้เกิดหลักนิติธรรมขึ้นได้

**๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย** คือ การใช้กฎหมาย การตีความ การตัดสินคดี จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

## การบริหารงานตำรวจ

ตำรวจในยุคปัจจุบันได้วิวัฒนาการแนวความคิดจาก ประเพณีนิยม (Traditional) ที่ล้าสมัย โดยเน้นการบังคับบัญชาจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top Down) หรือวิวัฒนาการจากแบบทหารที่ใช้การออกคำสั่งผสมผสานกับระบบราชการ มาเป็นตำรวจแบบใหม่ที่ต้องทำงานร่วมกับประชาชนและองค์กรต่างๆ เช่น ร่วมมือกับผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง เพื่อจะทราบว่ามีประชาชนวิตกกังวลมีปัญหาในเรื่องใด และถือว่าการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนนั้นเป็นเรื่องสำคัญ

ตำรวจในศตวรรษที่ ๒๑ จะต้องอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมต่างๆที่กระทบต่อคุณภาพชีวิต (Quality of Life) และความหวาดระแวงอาชญากรรม (Fear of Crime) ของประชาชน ดังนั้น ตำรวจจึงต้องทำให้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมกลับคืนมาภายใต้บทบาทบังคับใช้กฎหมายที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกัน<sup>15</sup> และการมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายภาครัฐ และภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหอาชญากรรมและให้บริการมีความเข้มแข็ง รวมถึงการนำทฤษฎีใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาเป็นแนวทางในการบริหารงานองค์กรตำรวจ โดยทฤษฎีนี้ได้กำหนดรายละเอียดดังนี้

หมวด ๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

“มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

ดังนั้นหลักธรรมาภิบาล คือแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนโดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เน้นการปฏิบัติงานในการพัฒนาและจัดการองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดความสงบสุขในสังคม และเป็นอีกหลักหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมอันจะอำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชนในสังคมซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

ในการบริหารงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ให้ **ค่านิยม(Core Values)** ของสำนักงานซึ่งหมายถึง ความคิดหรือความเชื่อร่วมกันขององค์กรที่พิจารณาแล้วว่ามีคุณค่า มีประโยชน์ ถูกต้องดีงาม ควรประกาศไว้เพื่อให้บุคลากรในองค์กรยึดถือปฏิบัติตาม ดังนี้ คือ

สมรรถนะ (Competency) หมายถึง ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมที่จำเป็นต่อการทำงานของบุคคลให้ประสบผลสำเร็จสูงกว่ามาตรฐานทั่วไป

สุจริตเป็นธรรม (Overall Fairness) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เสมอภาคเที่ยงธรรม สามารถตรวจสอบได้

ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Oriented) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ทั้งอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>15</sup> พันตำรวจโท พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์, ความรู้เบื้องต้น การบริหารงานตำรวจแผนใหม่: มุมมองใหม่ การจัดการตำรวจในศตวรรษที่ ๒๑ (Police Management in the 21st Century: The New Orthodoxy), คำนำ

บริการด้วยใจ (Service Mind) หมายถึง การมีจิตสำนึกและให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจ  
อย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังต้องคำนึงถึง **พันธกิจที่สำคัญยิ่ง ๒ ประการ  
ได้แก่**

๑) ถวายความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการ  
แทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์และพระราชอาคันตุกะ ให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๒) บังคับใช้กฎหมาย อำนวยความยุติธรรม ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม  
ตามหลักธรรมาภิบาล

๓) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและชุมชน และ  
รักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

๔) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง สร้างเครือข่ายชุมชนและองค์การทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการ  
แก้ไขปัญหาของสังคม

๕) พัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ เพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

๖) ปฏิบัติภารกิจและช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาลให้เกิดผลสัมฤทธิ์

โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-  
๒๕๖๔ ซึ่งเป็นแนวทางที่สำนักงานตำรวจเข้านำมาใช้ในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เกิด  
จากการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมขององค์การ โดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง  
โอกาส และปัจจัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์การ มีอยู่ด้วยกัน ๔ ด้าน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การพัฒนางานตำรวจให้โปร่งใส มีมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การมีส่วนร่วมของประชาชน และเครือข่ายการปฏิบัติงานของตำรวจ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสร้างความเข้มแข็งในการบริหาร

เป้าประสงค์ : ๔.๑ การบริหารโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เป้าประสงค์ : ๔.๒ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการบริหารงาน  
ตำรวจแห่งชาติ

เป้าประสงค์ : ๔.๓ กระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์ : ๔.๔ ข้าราชการตำรวจมีสมรรถนะสูงในการปฏิบัติหน้าที่และนำระบบเทคโนโลยี  
มาใช้ในการบริหารจัดการ

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นล้วนเป็นแผนปฏิบัติราชการที่ต้องกำหนดให้สอดคล้องและพัฒนาเพื่อให้มี  
ประสิทธิผลและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลัก  
นิติธรรมทั้งนี้ในเรื่องการปฏิบัติราชการได้นำหลักเรื่องธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการองค์การ  
โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเรื่องที่ส่งเสริมเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมที่ได้  
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะหลักนิติธรรมเป็นอุดมการณ์สำคัญที่สุดของระบบกฎหมายในการ  
ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ล่งละเมิดมิได้ และอีกนัยหนึ่งก็เป็นการยืนยันว่าหลักนี้มีอยู่จริงมิใช่เป็น  
เรื่องที่จับต้องมิได้ จึงจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติจากเหล่าบรรดาองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐทุกภาค

ส่วน แม้ในทางปฏิบัติมันจะยากอยู่สักหน่อยแต่สิ่งสำคัญที่ละเลยไม่ได้ในการปฏิบัติคือ การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของหลักนิติธรรม

## บทสรุป

ไม่ว่าจะเป็น หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่มีพัฒนาการในประเทศอังกฤษ หรือแนวคิดที่ใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็น หลัก DUE PROCESS OF LAW ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับอิทธิพลมาจากพัฒนาการของประเทศอังกฤษ หรือ หลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstaatsprinzip) ที่มีพัฒนาการในภาคพื้นยุโรป โดยโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเยอรมัน หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ปรากฏอยู่ในรายงานของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD) หรือ ธนาคารโลก (The World Bank) แล้วก็ตาม หลักการดังนี้ไม่ว่าจะทำให้จำกัดความหรือความหมายที่ตายตัวไว้อย่างไรก็ตามล้วนแล้วแต่เป็นหลักการที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อมีจุดประสงค์ในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองมิให้ลุแก่อำนาจทั้งสิ้น ทั้งการประพฤติปฏิบัติอย่างใดต้องยึดมั่นในความถูกต้องและชอบธรรมในกฎหมายเสมอจนมีนักกฎหมายชั้นนำของประเทศไทย ท่านศาสตราจารย์ (พิเศษ) สิทธิโชค ศรีเจริญ เป็นศาสตราจารย์ (พิเศษ) ในสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ไว้ว่า

“หลักนิติธรรมคือ หลักความเป็นธรรมของกฎหมาย”

ในส่วนของประเทศไทยเรานั้น การประยุกต์การนำ “หลักทศพิธราชธรรม” คือ ธรรมะ ๑๐ ประการ ของพระมหากษัตริย์ในการปกครองพสกนิกรในพระองค์โดยธรรม มาปรับใช้กับการปกครองของผู้มีอำนาจปกครอง หรือของฝ่ายบริหารเองก็น่าจะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมได้เป็นอย่างดีทีเดียว โดยหลักในข้อที่ว่า “อวิโรธน์” คือความไม่คลาดธรรม อันมีความหมายว่า พึ่งปกครองโดยยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมอันเป็นอมตะแห่งการปกครองโดยแท้<sup>16</sup> เป็นการนำหลักธรรมประการที่ ๑๐ ในหลักทศพิธราชธรรมมาปรับใช้กับการปกครองประเทศได้ดีทีเดียว ซึ่งหลักธรรมอันนี้เป็นหลักธรรมที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ในการปกครองพสกนิกรมาแต่ครั้งโบราณกาล ทั้งยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรมของนานาประเทศในปัจจุบันโดยมิเคยล้าสมัยเลยแต่อย่างใด อีกทั้งใช้เป็นหลักการที่อธิบายถึงหลักนิติธรรมในมิติของประเทศไทยให้ใช้ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งยังทำให้เข้าใจในหลักนิติธรรมของเราได้ง่ายขึ้น ซึ่ง ท่านศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้นำเสนอแนวทางที่เป็นหลักนิติธรรมสายกลางในเบื้องต้นที่ว่า<sup>17</sup>

“หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ซึ่งท่านได้พิจารณาจากหลักนิติธรรมของอังกฤษที่นำมาเป็นต้นแบบและวิวัฒนาการในเรื่องนี้จากนานาประเทศจึงได้เสนอแนวความคิดไว้ดังกล่าวเพื่อให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักนิติ

<sup>16</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร รองคณบดี, หลักนิติธรรม , พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒, สำนักงาน ก.พ., หน้า ๓

<sup>17</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร รองคณบดี, หลักนิติธรรม , พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๒, สำนักงาน ก.พ., หน้า ๔



ธรรมนั้นไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย บทบาทของศาล กระบวนการยุติธรรมในทุกชั้นตอน หรือการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับ ล้วนมีหลักการที่เป็นเรื่องอันเดียวกันทั้งสิ้นคือ ต้องอยู่ในความถูกต้องและชอบธรรม อันสอดคล้องกับ “หลักอภิวินัย หรือ ความไม่คลาดธรรม” ของไทยดังกล่าวข้างต้นนั่นเอง

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การจัดการบริหารองค์กรตำรวจของไทยได้รับการถ่ายทอดรูปแบบขนบประเพณีหรือวัฒนธรรมการจัดการบางส่วนมาจากประเทศอื่นที่มีก้าวหน้ามากกว่า ซึ่งได้นำมาปรับใช้ตามยุคสมัย และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงยึดมั่นในหลักกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงการนำหลักการบริหาร หลักรัฐศาสตร์มาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมีหลักนิติรัฐ นิติธรรมเป็นสำคัญในการบริหารจัดการ ดังปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีประสิทธิภาพ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง และโปร่งใส ดังวิสัยทัศน์ที่ว่า “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน”