



## การปฏิรูปประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด<sup>๑</sup>

หากจะกล่าวถึง “ตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” หรือ “Criminal Justice Performance Indicators” นั้น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องหรือประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเข้าใจง่ายและเป็นประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนแก้ไข รวมทั้งเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูป โดยผลของการประเมินจะเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงสมรรถนะ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งประเมินความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ตลอดจนช่วยส่งสัญญาณไปยังทุกภาคส่วนให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปและรับทราบผลของการปฏิรูปได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงให้ความสำคัญต่อการทดลองและการนำตัวชี้วัดมาใช้กับกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเป้าหมายในการประเมินและตรวจสอบประสิทธิภาพขององค์กร และยังได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สามารถสะท้อนหรือประเมินหลักนิติธรรมของแต่ละประเทศได้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการจัดทำ “ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม” ในระดับสากล อาทิ “The United Nations Rule of Law Indicators” ขององค์การสหประชาชาติ เพื่อช่วยในการตรวจสอบสภาพและประสิทธิภาพขั้นพื้นฐานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และ “The WJP Rule of Law Index” ของโครงการยุติธรรมโลก (The World Justice Project) เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>จัดโดย คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ร่วมกับสำนักงานกิจการยุติธรรม (สจธ.) ในโครงการจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด” ในวันพุธที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมโรงแรมรอยัล ซิตี ถนนบรมราชชนนี เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร.

<sup>๒</sup>สถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริมนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประเทศแคนาดา (The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy - ICCLR), แนวทางการจัดทำและการใช้ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๘, สืบค้นจากเว็บไซต์สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) (สทท.) หรือ Thailand Institute of Justice (TIJ) ([www.tijthailand.org](http://www.tijthailand.org)).



จากประโยชน์และความสำคัญของตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ก้าวไปข้างหน้าตามมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยอำนวยความสะดวกและการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น ยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของประเทศไทยโดยรวมในสายตานานาชาติ ซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ร่วมกับสำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดทำฐานข้อมูล ดัชนีชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม (Justice Index) และรายงานแนวโน้มสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมของประเทศ จึงได้กำหนดจัดโครงการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ในหัวข้อ “การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด” ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมานี้ เพื่อเผยแพร่แนวคิดในการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ประชาชนและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถใช้ติดตามหรือตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการช่วยเพิ่มความโปร่งใสและคุณภาพในการดำเนินงานของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ซึ่งการสัมมนาในครั้งนี้ นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ รองประธานกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คนที่หนึ่ง ได้กล่าวเปิดการสัมมนา โดยมี พลโท กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ รองประธานกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คนที่สาม และประธานอนุกรรมการการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชน เป็นผู้กล่าวรายงาน

จากนั้น มีการบรรยายพิเศษเรื่อง “การสนับสนุนของสำนักงานกิจการยุติธรรมต่อการปฏิรูปตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” โดย นางศิวากร คุรัตน์เวช ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม รวมทั้งมีการจัดเวทีอภิปราย ในหัวข้อ “หลักการและประสบการณ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม” โดย นายวิพล กิติทัศน์าสรรชัย อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชน พันตำรวจโท ดร.ชวณัฐ เจนการ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม นายณรงค์ บุญโญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ กองส่งเสริมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และ ดร.เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว ผู้ช่วยรองอธิการบดีส่วนงานวิจัย ศูนย์บริการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ทั้งนี้ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้



นางศิวากร คุรัตน์เวช ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ได้บรรยายพิเศษ เรื่อง “การสนับสนุนของสำนักงานกิจการยุติธรรมต่อการปฏิรูปตัวชีวิตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” โดยสรุปว่า งานด้านกระบวนการยุติธรรมนั้น มีความจำเป็นต่อการสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่สังคม ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชน แต่เนื่องจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านกระบวนการยุติธรรมมีอยู่หลายองค์กรและมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในแต่ละด้านแยกจากกัน จึงมีปัญหาในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีความเชื่อมโยง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการประสานการบริหารงานยุติธรรมของประเทศให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน และมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙” เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ” ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “กพยช.” ขึ้น<sup>๓</sup> เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในการร่วมกันวางแผน การบริหารงานยุติธรรมและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศต่อไป ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ “สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม” หรือที่เรียกโดยย่อว่า “สจร.” เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จากการที่ “คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ” ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเวทีสะท้อนปัญหาและประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่มีภารกิจทางด้านงานยุติธรรม รวมทั้งกำหนดแผนการดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้การพัฒนากระบวนการยุติธรรมมีเอกภาพ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม หรือ “สจร.” ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรกลางในการบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานต่าง ๆ

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๒๕ คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อัยการสูงสุด เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา นายกษัตริย์ยศ นายคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีจำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ

(๔) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม เป็นเลขานุการ และ

(๕) ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ.



รวมถึงองค์กรอิสระและภาคประชาสังคม รวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารงานยุติธรรม และการจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติที่จะใช้เป็นแผนงานหลักในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมร่วมกันอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการรับผิดชอบดำเนินการจัดทำ “งบประมาณบูรณาการด้านกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องแผนแม่บท ดำเนินงานไปได้โดยมีงบประมาณจัดสรรอย่างเหมาะสม เพราะสามารถลดปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณที่มีความซ้ำซ้อนภายใต้แผนจัดสรรงบประมาณได้ และยังทำให้เห็นภาพรวมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในกระบวนการยุติธรรมว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อความต้องการประชาชนได้อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุดมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณา “ตัวชี้วัด” ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการประเมินผลงานหรือวัดความสำเร็จของการดำเนินงานด้านต่าง ๆ แล้วจะพบว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีการจัดทำและเริ่มพัฒนาระบบเทคโนโลยีเพื่อจัดเก็บข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานแล้ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานราชการของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลและสถิติที่จัดเก็บดังกล่าว จะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ (Output Indicators) และตัวชี้วัดระดับกิจกรรม มากกว่าที่จะเป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ กล่าวคือ ข้อมูลสถิติที่ได้จากการปฏิบัติงานนี้ทำให้ทราบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำกิจกรรมใดบ้างในรอบการประเมิน เช่น สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิด หรือการเสนอสำนวนคดีเพื่อสั่งฟ้อง มากกว่าการสะท้อนให้เห็นว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานได้ทำขึ้นนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมได้มากน้อยเพียงใด เช่น จำนวนตัวเลขหรือสถิติที่แสดงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนในสังคม สามารถใช้ในการประเมินประสิทธิภาพและความสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ในเรื่องความเท่าเทียมกันของคนในสังคมหรือปัญหาการเลือกปฏิบัติ และสถิติเกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี ย่อมทำให้ทราบว่าคดีมีความล่าช้าหรือไม่ หรือสามารถใช้ประเมินประสิทธิภาพในการพิจารณาดีหรือสาเหตุของการใช้เวลาที่ล่าช้าเกินควร เป็นต้น ดังนั้น การปฏิรูประบบการจัดเก็บและการบริหารจัดการข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานหรือเกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน จะเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมของประเทศให้นานาชาติได้เห็นถึงความเป็นระบบและความน่าเชื่อถือของระบบประเมินประสิทธิภาพด้านกระบวนการยุติธรรมของไทย และเป็นพยานหลักฐานที่จะยืนยันหรือพิสูจน์ข้อกล่าวหาต่าง ๆ เกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ปรากฏอย่างชัดเจน โดยสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนา “ระบบเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกระบวนการยุติธรรม” (Data Exchange Center หรือ DXC) จะเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลสถิติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบันเพื่อประโยชน์ในการนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์หาคำชี้วัด เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมไทยตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อไป



สำหรับการอภิปรายในหัวข้อ “หลักการและประสบการณ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม” นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

นายวิพล กิตติทัศนาศรัย อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชน ได้กล่าวว่า ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาและดำเนินการจัดทำรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้วนั้น ได้พิจารณาเห็นว่า นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการยุติธรรมของไทย ได้ผ่านการปฏิรูปและพัฒนาปรับปรุงมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นฉบับที่เปรียบเสมือนเป็นการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ ๆ อาทิ การแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยให้มีความอิสระมากขึ้นและมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ การแยกกรมตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทย และจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ การแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้งานตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจอริปไตยมีความอิสระในทางบริหารมากขึ้นและต่อมาได้มีการตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ การตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นในกระทรวงยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อรองรับกับอาชญากรรมยุคใหม่ที่ไร้พรมแดนและสลับซับซ้อนได้อย่างทันการณ์ และกำหนดให้พนักงานอัยการทำงานร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีพิเศษได้อย่างใกล้ชิด รวมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายที่ทันสมัยในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงิน ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทุกระดับ และปรับระบบเงินเดือนของผู้พิพากษา และพนักงานอัยการให้มีอัตราที่สูงขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกสาขาศึกษาของเยาวชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและประชาชนยังไม่สามารถทราบได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของไทย มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะขาดระบบการติดตามและประเมินผลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคที่ดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารจัดการข้อมูลและการจัดทำตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมไทยมีสภาพปัญหาที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) หน่วยงานแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างมีการจัดทำตัวชี้วัดของตนเอง ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำหรือปราศจากทิศทางและจุดหมายที่สอดคล้องกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการเดียวกันซึ่งการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของแต่ละหน่วยงานนั้นต้องมีการเชื่อมโยงกัน โดยตลอด ดังนั้น ตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานจึงอาจจะขัดแย้งหรือไม่มีเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจัดทำอยู่ไม่สามารถสะท้อนถึงหัวใจหรือแก่นสารของภารกิจสำคัญของหน่วยงาน ซึ่งส่งผลต่อโอกาสที่จะได้นำผลของตัวชี้วัดมาศึกษาทบทวนเพื่อพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น



(๓) ตัวชี้วัดไม่มีความเสถียรหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่งทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากตัวชี้วัดเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถสะท้อนสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวกและทางลบในแต่ละปี (over the year) และทั้งในระยะสั้น (๔ - ๙ ปี) และระยะยาว (๑๐ ปีขึ้นไป)

(๔) กระบวนการกำหนดตัวชี้วัดเป็นระบบปิด โดยแต่ละหน่วยงานจะเลือกตัวชี้วัดเองเพื่อให้สามารถทำคะแนนตามเป้าหมายได้ไม่ยาก และนิยมใช้ตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (output) และระดับกิจกรรม (activity) เท่านั้น

(๕) ขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนภาพและผลในระดับผลกระทบ (impact) และผลลัพธ์ (outcome) ที่มีต่อสังคม รัฐบาลและประชาชนจึงไม่อาจทราบได้ว่าที่ผ่านมากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านหนึ่งด้านใดนั้น แท้จริงแล้วปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาใด เพราะสาเหตุใด และเพื่อผลลัพธ์ที่ดีขึ้นด้านใดบ้าง เนื่องจากขาดการนำผลตามตัวชี้วัดมาประกอบเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งสาเหตุของจุดอ่อนและจุดแข็ง จึงทำให้ไม่มีการติดตามประเมินผลว่าหลังจากผ่านการปฏิรูปไปแล้ว ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุดหรือไม่ และในประการที่สำคัญสังคมได้ผลจากการปฏิรูปตามที่คาดหวังไว้หรือไม่

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงทำให้ขาดการมองผลในภาพรวมของเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ร้ายแรง เช่น ผลของการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจากตำรวจ อัยการ และศาลแล้ว ควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เข้ามาร่วมกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน นอกจากนี้ เมื่อขาดตัวชี้วัดที่ตรงตามแก่นสารของภารกิจสำคัญของหน่วยงานแล้ว จึงทำให้ขาดการทำงานที่ถ่ายทอดลงมาสู่ของเจ้าหน้าที่แต่ละรายให้สร้างผลงานได้อย่างตรงจุด ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตามแก่นสารของวิชาชีพได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการข้อมูลและการจัดทำตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมไทยดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ดังนี้<sup>๔</sup>

(๑) การปฏิรูปการกำหนดตัวชี้วัดของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยให้ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละส่วนงานและหน่วยงาน รวมทั้งของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ พร้อมทั้งให้การกำหนดตัวชี้วัดมีกระบวนการเป็นระบบเปิด ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมด้วย ทั้งนี้ ควรใช้กลไกของพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยตั้ง “คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติงานระดับผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม

<sup>๔</sup> คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด, เอกสารแนบระเบียบวาระการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๗ วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙, หน้า ๑๗ - ๑๙, สืบค้นจากเว็บไซต์สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (<http://library2.parliament.go.th/giventake/nrsadoc2558.html>).



สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และสภาพนายความ โดยมีผู้แทนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) และคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สถาปัตย์ขับเคลื่อนการปฏิรูป รวมอยู่ด้วย เพื่อเปลี่ยนกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดจากลักษณะที่ต่างหน่วยงานต่างกำหนดตัวชี้วัด เป็นการกำหนดโดยการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๒) การปฏิรูประบบการจับเก็บและบริหารจัดการข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในส่วนต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อรองรับระบบการประเมินแบบใหม่ที่ต้องอาศัยข้อมูลและสถิติระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ที่สอดคล้องกัน โดยให้ทุกหน่วยงานปรับปรุงระบบการจับเก็บและการบริหารจัดการข้อมูลสถิติของตน แล้วเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวไปยัง “ระบบเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกระบวนการยุติธรรม” (Data Exchange Center : DXC) เพื่อเป็นศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูลและสถิติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างครบถ้วน และสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ตามตัวชี้วัดแบบใหม่

(๓) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้นาองค์กรเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารองค์กรเพื่อผลลัพธ์ (result-base performance management system) ตามตัวชี้วัดที่มาจากข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ อันเป็นการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดเพื่อนำองค์กรไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุดและมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ควรสร้างกลไกในการติดตามและประเมินความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูป รวมทั้งการประเมินผลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการใช้ตัวชี้วัดในระบบใหม่ เพื่อพิจารณาทบทวนและเก็บข้อมูลไว้สำหรับปรับแต่ง (fine tune) ตัวชี้วัดตามความจำเป็น

(๔) ผู้นำของแต่ละองค์กรควรจะได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในการขับเคลื่อน (commitment) พร้อมทั้งสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนด้วยตนเองให้มากที่สุดและใช้บริษัทที่ปรึกษาเพียงเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ownership) ในยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของตนให้มากยิ่งขึ้น

(๕) เมื่อได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูปแล้วในระยะหนึ่ง ควรมีการประเมินความจำเป็นในการตราหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ทุกหน่วยงานต้องร่วมกันกำหนดหรือจัดทำตามผลการประเมินของตัวชี้วัดตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว

(๖) การปฏิรูปการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด โดยนำผลตามตัวชี้วัดมาประกอบการวิเคราะห์ข้อบกพร่อง รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการยุติธรรม เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิรูปให้ตรงจุด

(๗) การกำหนดให้หน่วยงานทุกหน่วยควรมีการแถลงผลการประเมินจากตัวชี้วัดร่วมกันต่อประชาชนเป็นประจำทุก ๒ ปี หรือตามระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเห็นสมควร เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าใจกระบวนการยุติธรรมได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น



(๘) การนำผลที่ได้จากตัวชี้วัดในมิติที่เกี่ยวข้องไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำรายงานของประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ เช่น รายงานการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เป็นต้น เพื่อแสดงให้เห็นนานาชาติได้เห็นถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลและระบบการประเมินประสิทธิภาพด้านกระบวนการยุติธรรมของไทย

(๙) การจัดให้มีกระบวนการและวิธีการที่สามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด และเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและดำเนินการร่วมกันโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ การใช้ระบบประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่องในระยะยาว (๑๐ ปีขึ้นไป) จะเป็นการยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรมีการประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารให้สาธารณะเกิดเข้าใจตรงกันว่าเรื่องดังกล่าวมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล หรือเรือนจำ

(๑๐) การแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกภาครัฐราชการ เพื่อรับยืนยันหรือรับประกันว่าการดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนการปฏิรูปตามแผนการปฏิรูปดังกล่าวจะได้รับการสานต่อหรือดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง

นายณรงค์ บุญโญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการพัฒนาระบบราชการ กองส่งเสริมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้แสดงความคิดเห็นว่า นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการจัดทำ “คำรับรองการปฏิบัติราชการ” ซึ่งเป็นการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรโดยนำตัวชี้วัดมาใช้ หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “KPI” (Key Performance Indicators) มาเป็นตัวชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงาน แต่จะดำเนินการเฉพาะส่วนราชการ ซึ่งหมายความถึง ๑๕๓ กรม ๒๐ กระทรวง และ ๗๖ จังหวัด โดยส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดตัวชี้วัดจากนโยบายรัฐบาล ประเด็นยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ของแต่ละส่วนราชการเอง ก่อนที่จะมีการเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัดนั้น และจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการต่อไป ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีพัฒนาการแบ่งออกได้เป็น ๓ ยุค ดังนี้

**ยุคเริ่มแรก (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - พ.ศ. ๒๕๕๓)** เป็นยุคที่ต้องการสร้างความคุ้นเคยหรือเตรียมความพร้อมของการประเมินประสิทธิภาพ ดังนั้น วิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ หรือ KPI จะวัดจากผลสำเร็จหรือไม่สำเร็จ (Pass/Fail) หรือการปฏิบัติตามขั้นตอนการดำเนินงาน (Milestones) และเน้นการประเมินผลตัวชี้วัดเชิงผลผลิต (Output) เป็นหลัก

**ยุคที่สอง (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๕๖)** การประเมินผลตัวชี้วัดจะเน้นผลลัพธ์ (Outcome) เป็นสำคัญ และการจัดทำตัวชี้วัดจะมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) กล่าวคือ แต่เดิมการกำหนดตัวชี้วัดจะมีลักษณะต่างคนต่างทำงาน แต่สำหรับภารกิจบางอย่างจำเป็นต้องทำงาน





ร่วมกันและไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น เรื่องยาเสพติด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงยุติธรรม ต้องกำหนดตัวชี้วัดหรือกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน

**ยุคที่สาม (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ปัจจุบัน)** การจัดทำตัวชี้วัดจะมีลักษณะเป็นกำหนดตัวชี้วัดร่วมกันกันระหว่างกระทรวงและจังหวัด (Function-Area KPIs) เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสำคัญและถ่ายทอดค่าเป้าหมายของรัฐบาลจากระดับประเทศสู่ระดับกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัด รวมทั้งนำตัวชี้วัดตามมาตราฐานสากล (International KPIs) มาใช้เป็นเกณฑ์การให้คะแนนคุณภาพตัวชี้วัดด้วย

ทั้งนี้ ดังได้กล่าวแล้วว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ผ่านมาเป็นการประเมินผลตาม **“คำรับรองการปฏิบัติราชการ”** ตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑<sup>๕</sup> และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๔๕<sup>๖</sup> แต่ในปัจจุบันนั้นจะเป็นไปตาม **“มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ”** ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๙<sup>๗</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๙ เห็นชอบแบบการประเมินส่วนราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่กำหนดขึ้นเพื่อพัฒนาระบบการดำเนินงานของส่วนราชการในการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของรัฐบาล และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งเพิ่มศักยภาพของส่วนราชการในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศดังกล่าว

ดังนั้น การประเมินส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นการประเมินตาม **“มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ”** ซึ่งประกอบด้วย ๕ ตัวชี้วัด ดังนี้

**ตัวชี้วัดที่ ๑** ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน (Functional Based)

**ตัวชี้วัดที่ ๒** ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda Based)

**ตัวชี้วัดที่ ๓** ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจพื้นที่หรือการบูรณาการการดำเนินงานหลายพื้นที่หรือหลายหน่วยงาน (Area Based)

<sup>๕</sup>มาตรา ๓/๑ บัญญัติว่า “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิรับติดต่อผลของงาน การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ จึงเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองตามความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๒ กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดมาตรการกำกับหรือการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติราชการ” และมาตรา ๔๕ กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด.

<sup>๗</sup>คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน.



**ตัวชี้วัดที่ ๔** ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและพัฒนานวัตกรรมและการให้บริการประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ (Innovation Based) และ

**ตัวชี้วัดที่ ๕** ศักยภาพในการเป็นส่วนราชการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ (Potential Based)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง “การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ” กับ “การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ” แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันในประการที่สำคัญ ดังนี้

๑. คำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ที่มีการลงนามเป็นลายลักษณ์อักษรและมีคณะกรรมการเจรจา เป็นผู้พิจารณาตัวชี้วัด น้ำหนัก และเกณฑ์การให้คะแนนกับส่วนราชการ แต่การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเป็นระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ที่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๖๔) แนวทางการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐ และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งกำหนดค่าเป้าหมายชัดเจนและไม่มีขั้นตอนการเจรจาตัวชี้วัด ทำให้สามารถวัดผลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

๒. ตัวชี้วัดและเป้าหมายของหน่วยงานกลางตามระบบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไม่มีการบูรณาการร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายระดับชาติได้ แต่การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการมีการบูรณาการตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานกลางของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในเอกสารงบประมาณเป็นตัวชี้วัดเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แนวทางการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐ และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีสามารถประเมินผลผ่านระบบออนไลน์ (Online) ทำให้รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์

๓. คำรับรองการปฏิบัติราชการมีการประเมินผลเป็นรายปี แต่การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการมีการประเมิน ๒ รอบ ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาลและสามารถนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการให้คุณให้โทษต่อหน่วยงาน ลดความซ้ำซ้อน และภาระกับส่วนราชการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำรับรองการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ประกอบด้วยตัวชี้วัดเรื่องระดับความสำเร็จในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชัน ร้อยละของผู้กระทำความผิดซ้ำ การมีการศึกษาและปฏิบัติงานของผู้ที่เคยกระทำความผิด การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring : EM) มาใช้ในการควบคุมผู้กระทำความผิด แทนการจำคุกในเรือนจำ และกระบวนการในการแก้ไขปัญหาคriminal ไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตัวชี้วัดต่าง ๆ ดังกล่าวจำเป็นที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการต้องให้ความสำคัญ



หรือนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดตัวชี้วัดหรือการประเมินส่วนราชการที่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แนวทางการพัฒนาประเทศไทย ๔.๐ และการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) รวมทั้งแผนบูรณาการงบประมาณต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามหลักการและแนวทาง การประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อไป

พันตำรวจโท ดร.ชวนีสถ์ เจนการ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม ได้แสดงความคิดเห็นว่า แม้ว่าจะระบบราชการไทยจะมีการนำตัวชี้วัดแบบ KPI มาใช้ประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า ตัวชี้วัดที่นำมาใช้นั้นไม่สามารถใช้บังคับกับองค์กรอิสระหรือส่วนราชการที่ไม่อยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหาร อาทิ ศาล และอัยการได้ จึงส่งผลทำให้ KPI ไม่สามารถชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานได้ทุกหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่กระบวนการยุติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหรือสัมพันธ์กับทุกหน่วยงาน ซึ่งการดำเนินการใด ๆ จะสำเร็จลุล่วงได้ ไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังเพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้ง KPI ที่จัดทำขึ้นยังเป็นเพียงตัวชี้วัดสำหรับวัดประสิทธิภาพของส่วนราชการในระดับผลผลิตมากกว่าระดับผลลัพธ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับคุณค่า (Value) ในกระบวนการยุติธรรม เช่น คุณค่าในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กระทรวงยุติธรรมได้เริ่มจัดทำโครงการต้นแบบที่นำตัวชี้วัดมาปรับใช้ (Pilot Project) โดยนำตัวอย่างของโครงการยุติธรรมโลก (The World Justice Project) มาทดลองใช้กับประเทศไทย ส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมเกิดความสนใจที่จะนำเรื่องดัชนีชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม (Justice Index) มาปรับใช้ในภาพรวมของทั้งประเทศ ซึ่งเบื้องต้นได้ดำเนินการเรื่องความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยจัดเก็บตัวอย่างและข้อมูลจากทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมของไทยมีความน่าเชื่อถือและเป็นไปตามมาตรฐานในระดับสากล จึงจำเป็นต้องนำตัวชี้วัดในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศมาพิจารณาศึกษา เพื่อเป็นแนวทางที่จะปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสม โดยตัวอย่างตัวชี้วัดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศที่สำคัญ ๆ มีดังนี้



The  
World  
Justice  
Project



## ๑. ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมของโครงการยุติธรรมโลก (The WJP Rule of Law Index)

โครงการยุติธรรมโลก (The World Justice Project : WJP) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามหลักนิติธรรมในแต่ละประเทศ โดยมีตัวชี้วัดประกอบด้วย ๘ เรื่อง ดังนี้

(๑) อำนาจของรัฐบาลที่มีขีดจำกัด (constraints on government powers) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากการบริหารงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

(๒) การปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล (absence of corruption) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับสินบน การใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการทุจริตต่องบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ

(๓) การบริหารราชการระบบเปิดหรือการเปิดกว้างของรัฐบาลในการให้ตรวจสอบการทำงาน (open of government) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากการที่รัฐบาลเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล กลไกในการร้องเรียนหรือเครื่องมือสำหรับตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายหรือร่วมตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

(๔) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือที่เป็นที่ยอมรับกันตามกฎหมายระหว่างประเทศของประชาชน รวมทั้งการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมหรือปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(๕) ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือความเป็นระเบียบและมั่นคงในสังคม (order and security) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(๖) การบังคับใช้กฎหมาย (regulation enforcement) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงกฎ ระเบียบ และคำสั่งที่ออกมาใช้บังคับอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

(๗) ความยุติธรรมทางแพ่ง (civil justice) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาจากการเข้าถึงและการได้รับความเป็นธรรมธรรมในการดำเนินคดีแพ่งของประชาชน รวมทั้งระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินคดีอย่างสมควรและเหมาะสม

(๘) ความยุติธรรมทางอาญา (criminal justice) ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาระบบการสอบสวนและการดำเนินคดีทางอาญาที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และไม่มีการล่าเอียงหรือเลือกปฏิบัติ รวมทั้งการเยียวยาแก้ไขผู้เสียหายและการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ



## ๒. ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมขององค์การสหประชาชาติ (Rule of Law Indicators)

องค์การสหประชาชาติได้พัฒนาดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมเพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสภาพและประสิทธิภาพขั้นพื้นฐานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยมีชุดตัวชี้วัดดังนี้<sup>๕</sup>

### (๑) การประเมินประสิทธิภาพของตำรวจ มีตัวชี้วัดประกอบด้วย ๔ เรื่อง ดังนี้

(๑.๑) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ข้อนี้จะพิจารณาจากการบรรลุเป้าหมายและผลผลิต รวมทั้งความเชื่อมั่นจากสังคม

(๑.๒) ความเที่ยงตรง โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้อนี้จะพิจารณาจากความเที่ยงตรงและประสิทธิภาพของการตรวจสอบผู้ประพฤตินิชอบ รวมทั้งความโปร่งใสในการใช้อำนาจและดุลพินิจ

### (๑.๓) การเคารพสิทธิมนุษยชนและไม่เลือกปฏิบัติ

(๑.๔) สมรรถภาพ ข้อนี้จะพิจารณาจากความพร้อมด้านเครื่องมืออุปกรณ์ และด้านทรัพยากรบุคคล รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์กร

### (๒) การประเมินประสิทธิภาพของศาลและอัยการ มีตัวชี้วัดประกอบด้วย ๔ เรื่อง ดังนี้

(๒.๑) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ข้อนี้จะพิจารณาจากความเชื่อมั่นจากสังคม การเข้าถึงความยุติธรรม และประสิทธิภาพและความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย

(๒.๒) ความเที่ยงตรง เป็นกลาง โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้อนี้จะพิจารณาจากความเที่ยงตรง เป็นกลาง และเป็นอิสระ รวมทั้งความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการตรวจสอบผู้ประพฤตินิชอบ

### (๒.๓) การเคารพสิทธิมนุษยชนและไม่เลือกปฏิบัติ

(๒.๔) สมรรถภาพ ข้อนี้จะพิจารณาจากความพร้อมด้านเครื่องมืออุปกรณ์ และด้านทรัพยากรบุคคล รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์กร

### (๓) การประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานราชทัณฑ์ มีตัวชี้วัดประกอบด้วย ๔ เรื่อง ดังนี้

(๓.๑) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ข้อนี้จะพิจารณาจากความมั่นคง ปลอดภัย และการเคารพกฎเกณฑ์ รวมทั้งสวัสดิการและความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง

(๓.๒) ความเที่ยงตรง เป็นกลาง โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้อนี้จะพิจารณาจากความเที่ยงตรง เป็นกลาง และไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการตรวจสอบผู้ประพฤตินิชอบ

### (๓.๓) การเคารพสิทธิมนุษยชนและไม่เลือกปฏิบัติ

(๓.๔) สมรรถภาพ ข้อนี้จะพิจารณาจากความพร้อมด้านเครื่องมืออุปกรณ์ และด้านทรัพยากรบุคคล รวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์กร

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดทำตัวชี้วัดดังกล่าว ส่วนใหญ่มีที่มาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญมากกว่าการอาศัยข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการจับกุม การสืบสวน สอบสวน การส่งคดี หรือการพิจารณาตัดสินคดีของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ

<sup>๕</sup> คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ ๔*, หน้า ๕ - ๖.



### ก. ตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นกรอบทิศทางพัฒนาของโลกภายหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ที่องค์การสหประชาชาติ กำหนดต่อเนื่องจากเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) ที่สิ้นสุดลงเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ (The 70<sup>th</sup> session of the United Nations General Assembly) เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ได้รับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. ๒๐๓๐ (The 2030 Agenda for Sustainable Development) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม<sup>๔</sup> โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ดังกล่าวประกอบด้วย ๑๗ ตัวชี้วัด ซึ่งหลายตัวชี้วัดมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม อาทิ เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ และสังคมเป็นสุข



ภาพแสดงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ทั้ง ๑๗ ตัวชี้วัด

ดังนั้น ในจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมของไทย จึงได้มีการนำแนวคิดหรือตัวชี้วัดของหน่วยงานระดับสากลดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดทิศทางหรือเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ ๆ ได้แก่ เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพระดับความรุนแรงในการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำความผิด กลไกในการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท การบำบัดและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด และความพึงพอใจของประชาชน ทั้งนี้ การติดตามข้อมูลตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมอย่างต่อเนื่องถือเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้เห็นความเคลื่อนไหวหรือความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการยุติธรรม โดยการที่สำนักงานกิจการ

<sup>๔</sup>สำนักงานสถิติแห่งชาติ (<http://osthailand.nic.go.th>).



ยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้มีการจัดทำดัชนีชี้วัดกระบวนการยุติธรรมเรื่องความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา จะเป็นฐานข้อมูลสำหรับเปรียบเทียบสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรมในปีต่อไปได้อย่างดี อีกทั้งยังเป็นเหมือนเข็มทิศที่จะกำหนดทิศทางของกระบวนการยุติธรรมให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อขับเคลื่อนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้เสียหาย รวมถึงช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ดร.เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว ผู้ช่วยรองอธิการบดีส่วนงานวิจัย ศูนย์บริการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ดัชนีชี้วัดกระบวนการยุติธรรม (Justice Index) เป็นความพยายามในการสะท้อนภาพความจริงของภาวะอาชญากรรมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวและความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินและคาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ได้ดำเนินการจัดทำ “ดัชนีชี้วัดความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินและการเข้าถึงความยุติธรรม” ขึ้น โดยเป็นการสำรวจสถานการณ์ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งการจัดทำดัชนีดังกล่าวได้ดำเนินการตามมาตรฐานสากลหรืออ้างอิงตามตัวชี้วัดของโครงการยุติธรรมโลก (WJPL) และองค์การสหประชาชาติ ส่วนการเก็บข้อมูลนั้นมีที่มาจาก ๓ แหล่งที่สำคัญด้วยกัน กล่าวคือ

๑. สถิติทางการ (Official Statistics) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยมีข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติราชการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มาประกอบ

๒. ข้อมูลการสำรวจภาคประชาชน (Public Survey) โดยทำการสุ่มตัวอย่างการเก็บข้อมูลจากประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนครัวเรือน จำนวน ๔,๒๕๗ คน จาก ๒๑ จังหวัดทั่วประเทศ

๓. ข้อมูลการสำรวจผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม (Expert Survey) โดยสุ่มตัวอย่างจากตัวแทนผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม และผู้แทนองค์กรความร่วมมือภาคเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม จำนวน ๔๒๑ คน

การสำรวจความคิดเห็นและการรวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการประเมินหรือชี้วัดสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ๘ ด้าน ได้แก่

ด้านที่ ๑ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ด้านที่ ๒ ความหวาดกลัวภัยของประชาชน



- ด้านที่ ๓ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรม
  - ด้านที่ ๔ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
  - ด้านที่ ๕ หลักประกันสิทธิเสรีภาพและการอำนวยความสะดวกยุติธรรม
  - ด้านที่ ๖ การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด
  - ด้านที่ ๗ ความพึงพอใจต่องานในกระบวนการยุติธรรม และ
  - ด้านที่ ๘ ช่องทางและกลไกในการระงับข้อพิพาทของประชาชน
- โดยผลการสำรวจปรากฏข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้<sup>๑๐</sup>

- ประชาชนจำนวนมากประสบเหตุอาชญากรรมคดีลักทรัพย์ในบ้านเรือนเป็นอันดับหนึ่ง โดยจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างประชาชนพบว่า ร้อยละ ๘.๖ ของครัวเรือนที่ทำการสำรวจ ระบุว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมาได้ประสบเหตุอาชญากรรมอย่างน้อย ๑ ครั้ง โดยกลุ่มครัวเรือนที่ประสบเหตุนี้ระบุว่าเป็นเรื่อง “คดีลักทรัพย์ในบ้านเรือนที่พักอาศัย” มากเป็นอันดับหนึ่งถึงร้อยละ ๓๘.๗ ของผู้ประสบเหตุทั้งหมด, ร้อยละ ๑๒ ถูกขโมยทรัพย์สินหรือพยายามขโมยยานพาหนะ, ร้อยละ ๑๐ ถูกปล้น และจี้ชิงทรัพย์, ร้อยละ ๖.๗ ถูกทำร้ายหรือพยายามทำร้ายร่างกาย, ร้อยละ ๕.๓ ถูกวิงวอนทรัพย์ และร้อยละ ๒๗.๓ เป็นเรื่องอื่น ๆ เช่น ล้วงกระเป๋า กรรโชกทรัพย์ แสร้งลูกโซ่ ถูกหลอกหลวงให้เข้าใจผิดทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น โดยครัวเรือนภาคตะวันตกและภาคตะวันออกตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมสูงสุด ร้อยละ ๑๑.๑ และ ๑๐.๖ ตามลำดับ

- ความหวาดกลัวภัยอาชญากรรมค่อนข้างต่ำ จากการจัดเก็บข้อมูลดัชนีชี้วัดด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ภัยอาชญากรรม พบว่าประชาชนมีความหวาดกลัวภัยอาชญากรรมรอบตัวค่อนข้างต่ำ โดยประชาชนเห็นว่าปัญหา “ยาเสพติด” และ “การพนัน” เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงสูงสุด แต่เมื่อพิจารณาถึงการรับรู้ภัยอาชญากรรมในภาพรวมของประเทศกลับเป็นไปในทิศทางตรงข้าม โดยประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๗๕.๑ เห็นว่าปัญหาอาชญากรรมของประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีส่วนใหญ่แล้ว (ร้อยละ ๗๑.๖) ประชาชนยังรู้สึกว่าการดำเนินการอาชญากรรมในเขตชุมชนที่พักอาศัยของตน ไม่ได้รุนแรงขึ้นตามสภาวะอาชญากรรมที่ตนรับรู้ในภาพรวมของประเทศ

- บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของตำรวจ ฝ่ายปกครอง และท้องถิ่น จากข้อมูลพบว่าหน่วยงานที่ประชาชนมาขอรับบริการมากที่สุด ได้แก่ ตำรวจ (ร้อยละ ๕๓.๗) ฝ่ายปกครอง (ร้อยละ ๒๑.๖๓) และหน่วยงานท้องถิ่น (ร้อยละ ๑๘.๑๔) โดยงานบริการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเห็นว่ามีความพึงพอใจในการให้บริการต่ำ คือ การจัดให้มีการไกล่เกลี่ย การเรียกร้องค่าเสียหาย การติดตามแจ้งความคืบหน้าของคดี และการสืบสวนติดตามทรัพย์สินกลับคืนให้ผู้เสียหาย

<sup>๑๐</sup> ข้อมูลจากการแถลงผลการจัดทำดัชนีชี้วัดความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย (Thai Justice Index) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ ณ โรงแรมโนโวเทล กรุงเทพมหานคร โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ([http://prministry.prd.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1805&filename=index](http://prministry.prd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=1805&filename=index)).





- การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและความเชื่อมั่นต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากผลการประเมินพบว่า ดัชนีชี้วัดด้านหลักประกันสิทธิเสรีภาพและการอำนวยความสะดวก และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีค่าคะแนนค่อนข้างต่ำ โดยประเด็นที่มีคะแนนการประเมินต่ำที่สุด ได้แก่ เรื่องการไม่ทราบถึงช่องทางใช้บริการจากหน่วยงาน ความกังวลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และการไม่ทราบถึงช่องทางในการเข้าถึงกลไกในการเยียวยาความเสียหาย

- สถานการณ์ผู้กระทำความผิดมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น จากการสำรวจด้านผู้กระทำความผิดพบว่า กระบวนการยุติธรรมกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับปริมาณของผู้กระทำความผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ที่ทำหน้าที่ดูแล ผู้กระทำความผิดพบว่า จำนวนผู้กระทำความผิดในความดูแลกำลังเพิ่มสูงขึ้นในทุกหน่วยงาน และยังมี อัตราการกระทำความผิดซ้ำเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน

- ปัญหาหลักของกระบวนการยุติธรรม จากการสำรวจมุมมองของประชาชนและผู้ปฏิบัติงาน ในกระบวนการยุติธรรมพบว่า ปัญหาหลักของกระบวนการยุติธรรมคือ การคอร์รัปชัน การเลือกปฏิบัติ ในการบังคับใช้กฎหมาย บทลงโทษมีความรุนแรงไม่เพียงพอที่จะยับยั้งการก่ออาชญากรรม ประชาชน ไม่รู้กฎหมาย การแทรกแซงของผู้มีอิทธิพล และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

ทั้งนี้ จากผลการสำรวจยังพบว่าจุดอ่อนที่ควรเร่งแก้ไขคือ เรื่อง “ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพ” ซึ่งอาจจะต้องกำหนดช่องทางการเข้าถึงความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ผ่านกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะเป็นที่ปรึกษาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งการออกหน่วยเคลื่อนที่ นำความยุติธรรมไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่ขาดการเข้าถึงของกลไกการเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อ หรือผู้เสียหายจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาด และตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานทัดเทียมในระดับสากล

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ทั้งนี้ เพราะหากสามารถดำเนินการจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แล้ว ย่อมจะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับติดตามและตรวจสอบประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง อันเป็นการช่วยเพิ่มความโปร่งใสและคุณภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้ ตามแนวคิดของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้อภิปรายไว้ดังกล่าว โดยเฉพาะความตอนหนึ่งที่ว่า “...ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างสังคมที่น่าอยู่ และกระบวนการยุติธรรมเปรียบเสมือนหัวใจของรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งจำเป็นแก่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศต่าง ๆ จึงได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากในการสร้างและรักษาความศักดิ์สิทธิ์และน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมของตน ประกอบกับรัฐบาลและประชาชนย่อมต้องการเครื่องมือที่จะสามารถบ่งบอกได้ว่า แท้จริงแล้วกระบวนการยุติธรรมในสังคมของตนได้ทำหน้าที่ของมันอยู่อย่างดีพอแล้วหรือไม่ ดังนั้น ภาครัฐและเอกชนในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงให้ความสำคัญกับ



การบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ระบบ “ตัวชี้วัด” เป็นเครื่องมือ เนื่องจากตัวชี้วัดสามารถสะท้อนภาพให้เห็นได้ตรงกับความเป็นจริงและเข้าใจง่าย และเมื่อนำไปใช้ร่วมกับกลไกการตรวจสอบอื่น ๆ จะสามารถช่วยสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในสายตาประชาชนได้ ยิ่งไปกว่านั้น ตัวชี้วัดที่ดีสามารถบ่งชี้ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน หรือสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รวมทั้งสามารถให้ข้อมูลที่สำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูป อันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างตรงจุด ตลอดจนยังสามารถใช้ติดตามผลของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้อีกด้วย”

อย่างไรก็ดี สำหรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันนั้นย่อมถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะช่วยให้การจัดเก็บและการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติต่าง ๆ รวมทั้งการประเมินผล สามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อหน่วยงานราชการได้เริ่มใช้ระบบสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (E-Office) หากทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการข้อมูลสถิติเพื่อเป็นเครื่องมือประเมินประสิทธิภาพและผลของการดำเนินงานขององค์กรอย่างจริงจังแล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำพองค์กรก้าวไปข้างหน้าได้อย่างแน่นอน. ๑

