

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ หัวข้อ  
“สายวัตรรอบเอวกระบวนการยุติธรรมไทย”  
(Criminal Justice Performance Indicators)

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘  
ณ โรงแรมคอนราด กรุงเทพฯ



## “สายวัดรอบเอวกระบวนการยุติธรรมไทย”

### (Criminal Justice Performance Indicators)

“สายวัดรอบเอวกระบวนการยุติธรรมไทย (Criminal Justice Performance Indicators)” เป็นการสัมมนาที่สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice-TIJ) ซึ่งเรียกโดยย่อว่า สทท. หรือ ทีไอเจ ร่วมกับ สถาบันทูตแคนาดา จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ โรงแรม คอนราต กรุงเทพฯ เพื่อนำเสนอมุมมองของสากลเกี่ยวกับหลักการและนัยสำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Performance Indicators) เพื่อเป็นแนวคิดในการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและปัจจัยที่เป็นตัวแปรของคุณภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

การสัมมนาครั้งนี้ ได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งไทยและต่างประเทศ เข้าร่วมเป็นผู้อภิปราย อาทิ Prof. Yvon Dandurand ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยร่างคู่มือในด้านตัวชี้วัดให้กับสหประชาชาติ Mr. Shintaro Sekiguchi พนักงานอัยการ จากสำนักงานปฏิรูปอัยการญี่ปุ่น นายจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ นักวิชาการ ผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบูรณาการสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

และ พ.ต.ต.ดร.ชวนัสส์ เจนการ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงาน  
กิจการยุติธรรม

การสัมมนาดังกล่าว ทีไอเจ ได้รับเกียรติจาก H.E. Philip Calvert เอกอัครราชทูต  
แคนาดาประจำประเทศไทย กล่าวเปิดการสัมมนา ต่อด้วยการกล่าวปาฐกถาโดย  
ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการ ทีไอเจ จากนั้นเข้าสู่การอภิปรายใน ๔ หัวข้อหลัก  
ของการสัมมนา ดังต่อไปนี้

## หัวข้อหลักการสัมมนา

๑

“ภาพรวมตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

๒

“ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคืออะไร  
และมีประโยชน์อย่างไร”

๓

“ประสบการณ์จากต่างประเทศในการพัฒนาและนำตัวชี้วัดมาประยุกต์ใช้  
ในกระบวนการยุติธรรม: ความท้าทาย บทเรียน และข้อควรพิจารณา  
สำหรับประเทศไทย”

“บทส่งท้าย”

## การอภิปราย เรื่อง

“ ภาพรวมตัวชี้วัดประสิทธิภาพ  
ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ”

ดำเนินรายการโดย..... ดร. นิฏฐา โทมลาภิน ผู้ประกาศข่าวและบรรณาธิการข่าวอาเซียน  
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

ร่วมอภิปรายโดย.....๑. Prof. Yvon Dandurand ศาสตราจารย์ประจำ ICCLR  
(Senior Associate at International Centre for  
Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, ICCLR)

๒. นายจิรวุฒิ ลิปปินทร์ อาจารย์ประจำ  
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Prof. Yvon Dandurand นำเสนอภาพรวมเบื้องต้นเกี่ยวกับตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเริ่มพูดถึงตัวชี้วัดในฐานะเครื่องมือของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ตัวชี้วัดที่ดี คือสิ่งสะท้อนการปฏิบัติงานในทุกแง่มุมว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (๑) มีหลายมิติสามารถประเมินผลแม้มีความซับซ้อนในระบบได้ (multi-dimensional) (๒) อยู่บนพื้นฐานของการประเมินคุณค่า (value-based) (๓) จำกัดขอบเขตของสิ่งที่ต้องการวัด/ประเมินผล (limited number of specific performance measures) (๔) มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือหรือขัดแย้ง (non-controversial and clear) (๕) ให้ผลการประเมินอย่างตรงไปตรงมาและสมเหตุสมผล (capable of offering sensible feedback) (๖) ประเมินได้อย่างสมเหตุสมผลในสายตาสาธารณชน (sensible to public) (๗) ผ่านการประเมินการใช้งานอย่างต่อเนื่องเป็นประจำและสอดคล้องกับระยะเวลาที่ผ่านไปเพื่อแสดงแนวโน้ม/ทิศทางในแต่ละช่วงเวลา (regularly measured and consistent over time) และ (๘) ได้รับการพัฒนาและประเมินการใช้งานอย่างอิสระ (independently developed and measured)

“

ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องเริ่มต้นที่การกำหนดว่า  
เราให้คุณค่ากับอะไรบ้าง  
หากเราไม่หาทางที่จะประเมินสิ่งที่เราให้คุณค่า  
สุดท้าย..เราจะให้คุณค่า  
เฉพาะกับสิ่งที่เราประเมินออกมาได้เท่านั้น

.....

(If we don't find the ways to measure  
what we value, we may well end up  
valuing only what we can measure.)

”

- Prof. Yvon Dandurand -



ในบางองค์กรได้นำตัวชี้วัดมาใช้ แต่ไม่มีการกำหนดว่าสิ่งใดบ้าง ที่มีค่าควรแก่การวัดประเมินผล แต่กลับเลือกประเมินผลในสิ่งที่ง่ายต่อการวัดค่าเท่านั้น ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยที่ใช้จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษาเป็นตัวชี้วัด แต่ไม่วัดที่ประสิทธิภาพของการเรียนการสอน หรือ คุณภาพของบัณฑิตจากหน้าที่การงาน เป็นต้น

โดย Prof. Yvon Dandurand ได้กล่าวถึงประเด็นที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

## ประเด็นที่น่าสนใจ ของการนำตัวชี้วัดมาใช้

### ๑. รูปแบบของตัวชี้วัด/การประเมินผล (Types of indicators/measurement approaches)

ตัวชี้วัดมีหลายลักษณะและหลายระดับ เช่น การประเมินปริมาณงานที่เหมาะสม (workload) การประเมินกิจกรรมหรือทรัพยากรที่ใช้ในการทำงาน (activity/input) การประเมินผลผลิต (output) การประเมินต้นทุนและความคุ้มค่าของต้นทุน (cost and cost-efficiency) การประเมินประสิทธิภาพรายบุคคลและประสิทธิภาพขององค์กร (individual efficiency and organizational efficiency) การประเมินแนวโน้มหรือความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว (trend) และการประเมินผลลัพธ์ (outcome) เป็นต้น

การประเมินผลแบบหนึ่งที่มีกปัญหา คือ การประเมินผลลัพธ์ในการทำงาน เนื่องจากได้รับแรงต่อต้านจากบุคคลต่าง ๆ เพราะคนส่วนใหญ่ต้องการให้ประเมินที่ความพยายาม หรือ ความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงาน มากกว่าการประเมินผลลัพธ์ในการทำงาน เพราะรู้สึกว่าเป็นตัวเอง

ได้ทุ่มเททำงานไปอย่างเต็มที่แล้ว แม้ผลลัพธ์จะออกมาไม่ดีเท่าที่ควร ก็ควรที่จะได้รับความเห็นใจอย่างเต็มที่ตาม ข้อสำคัญย่อมอยู่ที่ความสมดุลของการประเมิน ทั้งผลลัพธ์ในการทำงาน และความมุ่งมั่นควบคู่กันไปโดยให้น้ำหนักอย่างเหมาะสม

## ๒. สิ่งแทนที่ใช้ในการประเมิน (Proxies)

บ่อยครั้งที่เราไม่สามารถประเมินผลลัพธ์ จากคุณค่าหรือสิ่งที่เราต้องการวัดได้โดยตรง เราจึงต้องการตัวช่วยเพื่อให้การประเมินผลลัพธ์ดังกล่าวมีความชัดเจนและเป็นไปได้มากขึ้น กล่าวคือ การใช้สิ่งแทนหรือตัวแทนมากำหนดเป็นตัวชี้วัดแทนคุณค่าหรือแนวคิดของสิ่งที่ต้องการวัดในแต่ละประเด็น ซึ่งหากเราสามารถกำหนดสิ่งแทนหรือตัวแทนได้อย่างละเอียด และเป็นหมวดหมู่ ผลลัพธ์ที่ได้ก็ย่อมมีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานราชทัณฑ์ในการคุมขังผู้ต้องโทษอาจทำได้ยาก เราจึงกำหนดให้วัดจากสิ่งแทนต่อไปนี้ (๑) อัตราส่วนระหว่างผู้คุมกับนักโทษ (๒) สถิตินักโทษที่หนีออกจากเรือน (๓) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น

## ๓. กลุ่มเป้าหมาย (Targets)

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายจะช่วยให้ตัวชี้วัดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากสิ่งที่ต้องการประเมินบางอย่างอาจไม่สามารถใช้ได้ดีในกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น ผลที่เกิดกับกลุ่มประชาชนทั่วไปย่อมแตกต่างจากกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน





ผลที่เกิดกับองค์กรตำรวจย่อมแตกต่างจากองค์กรศาลหรือราชทัณฑ์ เป็นต้น ตัวชี้วัดที่ดีจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก (target-based) โดยต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ละองค์กร เพื่อสะท้อนผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น หากเราไม่สามารถวัดความสามารถของปลากจากการบินได้ฉันทิ เราย่อมไม่สามารถวัดความสามารถของนกจากการว่ายน้ำได้ฉันทิ

**หากเราไม่สามารถวัดความสามารถของปลากจากการบินได้ฉันทิ  
เราย่อมไม่สามารถวัดความสามารถของนกจากการว่ายน้ำได้ฉันทิ**

## ๔. เกณฑ์มาตรฐาน (Benchmarks)

แม้จะมีความแตกต่างในแต่ละหน่วยงาน แต่ละบุคคล หรือกลุ่มเป้าหมาย อย่งไรก็ดี ตัวชี้วัดจะต้องมีค่ามาตรฐานเป็นเกณฑ์เบื้องต้นที่ใช้เปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกัน หรือเปรียบเทียบภายในหน่วยงานเดียวกัน ในช่วงเวลาที่ต่างกัน เพื่อประเมินว่ามาตรฐานในเรื่องนี้เป็นอย่างไร อยู่ระดับไหน เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือความก้าวหน้ามากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ การตั้งเกณฑ์มาตรฐานยังเป็นการกำหนดเป้าหมายไปในตัวด้วย เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานจะช่วยให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่สามารถวางแผนและมีแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้

## ๕. เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic goals)

การประเมินว่าการทำงานบรรลุเป้าหมายหรือไม่ นอกจากเป้าหมายการทำงานตามปกติ เราจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ จึ่งยากที่จะประเมินได้ว่าการดำเนินงานนั้นบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์แล้วหรือยัง แต่เพื่อให้วัดได้ว่าการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายแล้วหรือไม่ทุกองค์กรควรกำหนดคุณค่าและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ใช้ประเมินประสิทธิภาพของการทำงาน

## ๖. การต่อต้าน/กีดกัน (Resistance)

ในหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม การวัดผลหรือประเมินประสิทธิภาพการทำงานอาจถูกมองว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมไม่จำเป็นหรือไม่เกิดประโยชน์ เป็นแรงต้านสำคัญที่ทำให้การพัฒนาและการใช้ตัวชี้วัดไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่สิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนักคือการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงคุณค่าของลักษณะงานในระดับผลลัพธ์ย่อมมีผลเท่ากับการมีมาตรการตรวจสอบที่ดี (accountability) และสามารถช่วยสร้างความโปร่งใสให้กับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมที่สำคัญอย่างยิ่ง



## ๗. ความเชื่อมโยงระหว่างผลลัพธ์กับงบประมาณ (Links between outcomes and funding)



การเชื่อมโยงระหว่างต้นทุน (หรืองบประมาณ) กับผลลัพธ์ที่ออกมาว่าสัมพันธ์สอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร เป็นอีกมิติหนึ่งของประโยชน์ในการใช้ตัวชี้วัด เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างผลลัพธ์ คือการลดจำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำ กับ การทุ่มเทงบประมาณไปกับมาตรการทางด้านคุมประพฤติและงานราชทัณฑ์ เป็นต้น โดยหากหน่วยงานหรือองค์กรใด สามารถดำเนินงานได้ตรงตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่วางไว้ หน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ย่อมได้รับการสนับสนุนทางการเงินมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงกับตัวชี้วัดที่ประเมินความคุ้มค่าของต้นทุน (cost efficiency)

## ๘. ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ของกระบวนการยุติธรรม (Justice Outcome Indicators)

ตัวอย่างตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ของกระบวนการยุติธรรม เช่น

### การเข้าถึงความยุติธรรม

- การเข้าถึงความยุติธรรมในระดับท้องถิ่น หรือภูมิภาค
- การเข้าถึงความยุติธรรมที่เท่าเทียมในภาพรวม



## การปฏิบัติตามบรรทัดฐานและเป้าหมาย

- บรรทัดฐานและเป้าหมายของทบัญญัติกฎหมาย มาตรฐานสากล ที่วางไว้ในเรื่องนั้น ๆ หรือการดำเนินการโดยยึดหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน

## ความเชื่อมั่นจากภาคประชาชน

- ความไว้วางใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม
- การยอมรับและเคารพของประชาชนต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

## ความปลอดภัยในสังคม

- ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยของประชาชน ความสงบของสังคม
- ความหวาดกลัวของประชาชนต่ออาชญากรรม
- ความเกรงกลัวของมีจฉฉีพต่อการก่ออาชญากรรม
- การลดลงของอัตราการเกิดอาชญากรรม

## ๙. รูปแบบของข้อมูล (Types of data)

ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากสถิติ ข้อมูลเชิงประจักษ์ ข้อมูลจากแบบสอบถามหรือข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยตรงล้วนไม่ใช่สิ่งที่สมบูรณ์ในตัวเอง แต่อาจมีจุดบกพร่องด้วยกันทั้งสิ้นตลอดจนมีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกัน เมื่อจะใช้ข้อมูลประกอบการประเมินตัวชี้วัด เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงจุดบกพร่องของข้อมูลในแต่ละชุดซึ่งมีธรรมชาติที่แตกต่างกัน โดยต้องมองให้ออกว่าข้อมูลบางชุดสามารถส่งเสริมซึ่งกันและกันได้ และบางชุดใช้หักล้างกันได้ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรนำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ที่โยงกับสถิติและข้อมูลที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเก็บรวบรวมไว้ (administrative data) ในขณะที่ข้อมูลจากแบบสอบถามและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ควรใช้เป็นฐานของตัวบ่งชี้ด้านการดูแลและเยียวยาผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เป็นต้น



## ๑๐. ประสบการณ์ในการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปใช้

จากประสบการณ์ของ Prof. Yvon Dandurand ในการพัฒนาตัวชี้วัดและนำไปปรับใช้กับประเทศต่าง ๆ ทำให้พบปัญหาสำคัญ ๓ ประการ คือ

## ปัญหาของการนำตัวชีวิตไปใช้ในแต่ละประเทศ

### ๑ ความสับสน และ ความไม่เข้าใจ

ความหมาย หน้าที่ วัตถุประสงค์ของตัวชีวิต ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน และภาคประชาชนจึงจำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ให้เกิดความเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ตัวชีวิตในวงกว้างก่อน

### ๒ รูปแบบที่ หลากหลาย ของ ตัวชีวิต

เนื่องจากตัวชีวิตจะต้องปรับให้เข้ากับกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหางานและการให้คุณค่าของสิ่งที่พึงประเมิน จึงอาจทำให้เกิดความหลากหลายของตัวชีวิต ส่งผลให้เกิดความสับสน ทำให้มีการนำตัวชีวิตไปใช้ผิดวิธี และไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### ๓ ปัญหา เกี่ยวกับ ข้อมูล

เช่น ขาดฐานข้อมูล มีข้อมูลที่จำกัด ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ข้อมูลที่เก็บจากต่างหน่วยงานไม่ตรงกัน การใช้ระบบในการเก็บข้อมูลที่ต่างกัน ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันและการขัดกันเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงาน หรือของกลุ่มบุคคล ที่ได้รับผลกระทบในประเด็นเกี่ยวกับความคาดหวังที่สูงเกินไป ว่าตัวชี้วัดจะช่วยแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ จะช่วยตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่จะประเมินและชี้วัดสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการตรวจสอบได้ทั้งหมด หรือสามารถไขข้อสงสัยที่มีได้ทุกข้อ เช่น ระบบมีปัญหาตรงส่วนไหน ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไรบ้างและต้องใช้วิธีการใด เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงต้องยอมรับว่าการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถอาศัยตัวชี้วัดได้เพียงอย่างเดียว แต่ตัวชี้วัดเป็นกลไกหนึ่งที่ส่งเสริมให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมสามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยเวลา ความร่วมมือ และความตั้งใจจริงที่จะนำเอาตัวชี้วัดมาปรับใช้

ต่อจากนั้น นายจิรวุฒิ ลิปพันธ์ ได้กล่าวถึงสถิติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดโดยกล่าวถึงโครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า โครงการดังกล่าวเริ่มต้นจากการได้เห็น “สมุดปกขาว” ของประเทศญี่ปุ่น โดยมีหน่วยงานที่อยู่ในการศึกษา ๖ หน่วยงาน ดังนี้

- ศาลยุติธรรม โดยสำนักงานศาลยุติธรรม
- อัยการ โดยสำนักงานอัยการสูงสุด
- กรมราชทัณฑ์
- กรมคุมประพฤติ โดยกองแผนงานและสารสนเทศ
- กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก โดยสำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน
- ตำรวจ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



โดยนายจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ เห็นว่า ศาลยุติธรรมมีระบบจัดเก็บข้อมูลที่มีมาตรฐานและเป็นระบบมากที่สุด ในรูปแบบข้อมูลสำหรับวงการนิติศาสตร์ นอกจากนี้ ผู้อภิปรายได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

## การจัดเก็บข้อมูล

### ๑. การจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

จากการสัมภาษณ์หลาย ๆ หน่วยงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พบว่าทุกหน่วยงาน ต่างประสบปัญหาเรื่องการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่นการจัดเก็บข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้มีการจัดเก็บประวัติที่มีความละเอียดสูง แต่มีเป้าหมายหลักเพื่อนำมาใช้ประโยชน์เฉพาะในหน่วยงานของตนเท่านั้น

นายจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ได้ยกตัวอย่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มา ๒ หน่วยงาน ดังนี้

#### ศาลยุติธรรม

มีจุดแข็งคือมีการจัดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีมานานแสดงข้อมูลสถิติองค์กรอย่างครบถ้วน อาทิ อัตรากำลัง ระดับชั้น งบประมาณ และมีการแสดงสถิติเปรียบเทียบย้อนหลังกว่า ๕ ปี ส่งผลให้การทำงานคล่องตัว มีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่ระบบข้อมูลไม่แสดง คือ ข้อมูลการอนุมัติหมายอาญาต่าง ๆ ระยะเวลาการดำเนินคดีในศาลชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

#### สำนักงานอัยการสูงสุด

มีการจัดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ค่อนข้างละเอียดและมีการแสดงข้อมูลที่เชื่อมต่อการทำงานตามระบบกฎหมาย แสดงออกมาเป็นข้อมูลในระบบสถิติได้อย่างดี อาทิ สถิติเรื่องการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย แต่สิ่งที่ระบบข้อมูลไม่ได้แสดง คือ ระยะเวลาในการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญและเป็นส่วนที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



## ๒. สถิติที่รับแจ้งความไม่สอดคล้องกับคดีที่ส่งฟ้องมายังศาล

นายจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ได้กล่าวถึงประเด็นข้อสงสัยซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันของสถิติที่รับแจ้งความกับคดีที่ส่งฟ้องมายังศาล คือ กระบวนการทำงานที่ขาดการจดบันทึก อาจเนื่องมาจากสภาพคดี หรือสาเหตุอื่น เช่น คดีที่หลุดไปโดยสภาพจากการใช้มาตรการทางเลือก กระบวนการยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

## ๓. การทำให้ประชาชนเชื่อถือสถิติข้อมูลที่จัดเก็บ

นายจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ได้ยกตัวอย่างประเทศเยอรมัน ซึ่งจะมีรายงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยผู้ที่จัดทำไม่ใช่บุคลากรของกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นสถาบันการศึกษาที่มีความน่าเชื่อถือว่าสามารถจัดเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ ภายใต้ความเชื่อมั่นว่าทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ ต้องมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องชาญทางด้านสถิติหรือสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพราะสามารถอธิบายสถิติได้ดีกว่านักกฎหมาย

## ๔. สาเหตุที่ต่างประเทศสามารถจัดเก็บสถิติได้ประสบผลสำเร็จ

ต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายให้ทุกหน่วยงานส่งรายงานไปที่กระทรวงยุติธรรม/หน่วยงานกลาง เพื่อวิเคราะห์และสรุปข้อมูล แต่สำหรับประเทศไทย การทำสถิติส่วนกลางของกระบวนการยุติธรรม สิ่งสำคัญไม่ใช่การคำนึงว่าหน่วยงานไหนจะเป็นผู้ดูแล แต่สิ่งสำคัญคือทุกหน่วยงานควรต้องมาหารือกันเสียก่อนว่า แต่ละหน่วยงานจะต้องทำการจัดเก็บข้อมูลอะไรบ้าง ใช้วิธีการเก็บข้อมูลอย่างไรและนำไปใช้เพื่ออะไร

## การอภิปราย เรื่อง

“ ตัวชีวิตประสิทธิภาพของ  
กระบวนการยุติธรรมทางอาญาคืออะไร  
และมีประโยชน์อย่างไร ”

- ดำเนินรายการโดย..... ดร. ณีฏฐา โทมลวาทิน ผู้ประกาศข่าวและบรรณาธิการข่าวอาเซียน  
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส
- ร่วมอภิปรายโดย.....๑. Prof. Yvon Dandurand ศาสตราจารย์ประจำ ICCLR (Senior Associate at International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, ICCLR)
๒. Mr. Shintaro Sekiguchi อัยการประจำสำนักงานปฏิรูปอัยการ ประเทศญี่ปุ่น  
(Public Prosecutor at the Office of Prosecution Reform, Japan Supreme Public Prosecutors Office)
๓. ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย
๔. Mr. R. Narendra Jatna อัยการและผู้ช่วยเลขาธิการด้านกฎหมาย  
สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Public Prosecutor and Legal Attaché, Indonesian Embassy)
๕. Ms. Annemieke Holthuis ที่ปรึกษาส่วนนโยบายกฎหมายอาญา กระทรวงยุติธรรมแห่งประเทศไทย  
และอดีตพนักงานอัยการ (Counsel at Criminal Law Policy Section, Canadian Department of Justice)



การอภิปรายในเรื่องนี้ ผู้ร่วมอภิปรายได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

### ๑. พัฒนาการและการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศแคนาดา

Ms. Annemieke Holthuis กล่าวว่า ประเทศแคนาดามีการสนับสนุนการพัฒนาระบบกฎหมายอาญาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนภาครัฐและส่วนภูมิภาค

ตัวชี้วัดสำคัญที่นำมาใช้วัดการดำเนินงานของสำนักงานอัยการและศาล คือ ตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานของพนักงานอัยการและผู้พิพากษา โดยผู้อภิปรายได้ยกตัวอย่างตัวชี้วัดที่นำมาใช้กับอัยการและศาล เช่น

- การปฏิบัติตามมาตรฐานของการพิจารณาและการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ
- ความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ
- ความเชื่อมั่นของผู้ต้องหาหรือจำเลยต่อการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ
- ความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายในการพิพากษาคดีของศาล

โดยประเทศแคนาดาจะไม่ใช้ตัวชี้วัดที่พิจารณาด้านอัตราการพิพากษาลงโทษของศาล

## ๒.ระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพด้านการดำเนินงานและการบริหารจัดการ

Ms. Annemieke Holthuis กล่าวว่า ประเทศแคนาดากำหนดให้แต่ละหน่วยงานจัดทำรายงานประจำปี รวมถึงรายงานด้านงบประมาณและด้านการเงิน ส่งไปให้รัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ทำการพิจารณาและตรวจสอบ ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการ ศาล ฯลฯ ต่างก็อยู่ภายใต้การตรวจสอบดังกล่าวทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบและตั้งข้อสงสัยไปยังหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย

### ๓. ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ของตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศแคนาดา

Ms. Annemieke Holthuis กล่าวว่า ประชาชนจะเข้าใจและเห็นถึงความสำคัญของตัวชี้วัดเมื่อพวกเขาได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ดังนั้นรายงานประจำปีที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น จะเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและสื่อต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล สร้างความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ



## ๔. อุปสรรคในการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

Prof. Yvon Dandurand กล่าวว่า ปัญหาหลักที่มักพบในการปรับใช้ตัวชี้วัดมี ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) การขาดแคลนข้อมูลทางสถิติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุผลทางการเมือง เหตุผลด้านความพร้อมของระบบ ฯลฯ
- (๒) วิธีการเก็บข้อมูล เพื่อจัดทำตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง เช่น ในประเทศแคนาดา หน่วยงานต่าง ๆ จะทำการจัดเก็บตัวชี้วัดและประมวลผลด้วยตนเอง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบังคับใช้ตัวชี้วัด
- (๓) ความไม่สอดคล้องในการจัดเก็บข้อมูลและขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปปรับใช้และเทียบกับข้อมูลของหน่วยงานอื่นได้ เกิดเป็นข้อจำกัดในการต่อยอดข้อมูล อย่างไรก็ตาม ประเทศแคนาดา ได้มีความพยายามพัฒนาระบบทั้งในระดับภาครัฐและภาคท้องถิ่น ให้มีลักษณะแบบบูรณาการมากขึ้น แทนการดำเนินการแยกตามหน่วยงาน
- (๔) ปัญหาเรื่องแรงต่อต้านจากทั้งกลุ่มบุคคล หน่วยงานของรัฐ และบุคคลภายนอก ซึ่งมักเกิดจากเหตุผลสำคัญ ๒ ประการ

**ประการแรก** คือ ความไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญหรือประโยชน์ของตัวชี้วัด  
**ประการที่สอง** คือ ทศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่มองว่าการใช้ตัวชี้วัดจะส่งผลเสียต่อตนเอง เนื่องจากหน่วยงานจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูล ผลงาน รวมถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่อสาธารณะ แต่หากผลักดันให้เกิดการปรับใช้ตัวชี้วัดจนประสบความสำเร็จ ปัญหาเหล่านี้จะเริ่มหมดไป เพราะเมื่อมีการจัดแสดงข้อมูลที่ได้จากการใช้ตัวชี้วัด พวกเขาจะเห็นว่าผลของตัวชี้วัดมิได้ร้ายแรงหรือแย่มากอย่างที่พวกเขาคาดการณ์ไว้

## ๕. ที่มาและวัตถุประสงค์ของการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศญี่ปุ่น

Mr. Shintaro Sekiguchi อธิบายถึงการปฏิรูประบบอัยการของประเทศญี่ปุ่นที่เริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ทำให้สำนักงานอัยการญี่ปุ่นมีความจำเป็นในการหามาตรการหรือวิธีการเพื่อวัดความเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปจึงมีการนำตัวชี้วัดมาปรับใช้ ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สามารถนำไปใช้เปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างหรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการปรับใช้มาตรการบางอย่างในการปฏิรูป

สำนักงานปฏิรูปอัยการ (Office of Prosecution Reform) ของสำนักงานอัยการสูงสุดประเทศญี่ปุ่น ได้นำเอาตัวชี้วัดบางประเภทเข้ามาใช้ภายใต้การแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของประเทศญี่ปุ่นและระบบของสำนักงานอัยการสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการปรับใช้ตัวชี้วัด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม สร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงพัฒนาเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเสริมสร้างให้การปฏิรูประบบและกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างเข้มแข็ง

## จ. ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปองประเทศญี่ปุ่น โดยการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาปรับใช้

Mr. Shintaro Sekiguchi กล่าวว่า เมื่อรัฐบาลได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลจะทำการตรวจสอบ พิจารณา และประมวลผลออกมาเป็น “สมุดปกขาว” (White Paper) และเผยแพร่ต่อสาธารณชน แต่เนื่องจากข้อมูลในรายงานดังกล่าวมีความละเอียดและมีปริมาณมาก สำนักงานปฏิรูปอัยการ จึงดำเนินการวิเคราะห์และแปรข้อมูล เพื่อให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจข้อมูลดังกล่าวได้ง่ายขึ้น โดยที่จะมีการขอความเห็นเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและมีมิติมากขึ้น

" **การบริหารทรัพยากรบุคคล** เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะเสริมสร้างให้การปฏิรูประบบและกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างเข้มแข็ง "

– Mr. Shintaro Sekiguchi –

## ๗. การประเมินผลของหน่วยงานและผลตอบรับจากประชาชน ในการปรับใช้ ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศญี่ปุ่น

Mr. Shintaro Sekiguchi อธิบายไว้เป็น ๒ ด้าน ดังนี้

(๑) ด้านการประเมินความเปลี่ยนแปลง และผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิรูป โดย สำนักงานปฏิรูปอัยการ ได้ดำเนินการแต่งตั้ง ผู้เชี่ยวชาญมา เป็น ที่ปรึกษา ประจำ ในแต่ละสำนักของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและคำแนะนำ แก่สำนักงาน

(๒) ด้านมุมมองของประชาชน จะแสดงออก ผ่านทางข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่ง ถือเป็นข้อมูลสำคัญส่วนหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้ การปฏิรูประบบเป็นไปอย่างมั่นคงและมีคุณภาพ

## ๘. ที่มาในการเริ่มดำเนินการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศอินโดนีเซีย

Mr. R. Narendra Jatna อธิบายว่า ประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศที่อยู่ภายใต้ระบอบ การปกครองของทหารมาเป็นเวลานานกว่า ๓๒ ปี ซึ่งการดำเนินงานของสำนักงานอัยการภายใต้ การปกครองของทหาร มีตัวชี้วัดที่ยึดมั่นอยู่เพียงประการเดียวที่ใช้ประเมินความสำเร็จของพนักงาน อัยการ คือ “การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคง”



จุดเริ่มต้นในการนำตัวชี้วัดมาปรับใช้ในประเทศอินโดนีเซียเริ่มขึ้นภายหลังโศกนาฏกรรมในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ประเทศอินโดนีเซียได้เข้าสู่ “ยุคแห่งการปฏิรูป” ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างกะทันหัน ระบบที่เคยมีอยู่ทั้งหมดถูกทำลายลง หน่วยงานต่าง ๆ จากเดิมที่ดำเนินงานภายใต้ระบบระเบียบ จำต้องดำเนินงานและทำการปฏิรูปหน่วยงานด้วยตนเอง ประกอบกับการที่ประเทศอินโดนีเซียไม่เคยมีประสบการณ์ในด้านนี้ จึงทำให้การปฏิรูปไม่ตัวอย่างที่ควรจะเป็น

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ รัฐบาลได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการปฏิรูปและพัฒนาระบบของประเทศ ซึ่งแม้จะได้ผลลัพธ์เป็นที่น่าประทับใจ แต่เนื่องจากรายงานที่เกิดขึ้นเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด บุคลากรที่ดำเนินงานก็เป็นชาวต่างชาติทั้งหมด จึงถูกต่อต้านจากผู้เชี่ยวชาญในประเทศและสาธารณชน เพราะถูกมองว่าเป็นเสมือนการล่าอาณานิคมอีกรูปแบบหนึ่ง ส่งผลให้กระบวนการนี้ไม่ได้รับการยอมรับและไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ต่อยอดได้

ต่อมาได้มีความพยายามขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และ ค.ศ. ๒๐๐๗ โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญในประเทศเป็นหลักและให้ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศทำงานอยู่เบื้องหลัง การวางแผนปฏิรูปดังกล่าวได้กำหนดตัวชี้วัดโดยวางหลักจริยธรรม จรรยาบรรณ และตั้งมาตรฐานในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม บุคลากรตามหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงยึดติดกับหลักเก่าในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคง รัฐจึงกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่บุคลากร เช่น หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรฐานที่วางไว้ ก็จะได้ปรับเงินเดือน แม้ขณะนั้นอาจยังมองไม่เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการปฏิรูประบบไม่อาจทำได้ภายในระยะเวลาอันสั้น แต่หากมีความอดทนและความเชื่อมั่นในสิ่งที่ทำ สิ่งเหล่านั้นจะเกิดขึ้นได้ตามความตั้งใจ

## ๙. ผลตอบรับของประชาชนจากการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศอินโดนีเซีย

Mr. R. Narendra Jatna กล่าวว่า ประชาชนมีส่วนสำคัญอย่างมากในการปรับใช้ตัวชี้วัด เช่น การที่ประชาชนให้ความสนใจในเรื่องอัตราการพิพากษาลงโทษเป็นอย่างมาก และมักเห็นด้วยในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษในอัตราสูง แม้ผู้อภิปรายจะมีได้เห็นด้วยกับการใช้ตัวชี้วัดจากอัตราการพิพากษาลงโทษ แต่ตัวอย่างนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนสนับสนุนการปรับใช้ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดก็ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมได้

## ๑๐. ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูป

Mr. Shintaro Sekiguchi กล่าวว่า การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นเป็นผลมาจากหลายด้าน เนื่องจากก่อนหน้านี้มีปัญหาเรื่องการกระทำโดยมิชอบในหน้าที่ของอัยการ ทำให้สำนักงานอัยการสูญเสียความเชื่อมั่นจากประชาชนไปอย่างมาก จึงเป็นจุดสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบอัยการ ทั้งจากแรงกดดันของประชาชน แรงกดดันของรัฐบาล และความตั้งใจภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดเองที่จะทำการปฏิรูประบบให้ดีขึ้น

Mr. R. Narendra Jatna กล่าวว่า การปฏิรูปในสาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นไปท่ามกลางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานประชาชน และรัฐบาล ในการปรับใช้ตัวชี้วัดให้เกิดประสิทธิภาพ

และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจนที่สุด โดยมีการแบ่งส่วนการดำเนินงานตามกระบวนการออกเป็น ๓ ส่วน คือ

- (๑) กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะดำเนินการปฏิรูป
- (๒) หน่วยงานกำกับดูแล ที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง และ
- (๓) กระทรวงการคลังที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการดำเนินงานนั้นมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐาน และมีความสอดคล้องกับงบประมาณหรือไม่

อีกทั้งยังมีหน่วยงาน National Planning Agency ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งหมด เพื่อวางนโยบายในการปฏิบัติงานของภาครัฐต่อไป Mr. R. Narendra Jatna ยังได้กล่าวถึงท้ายถึงการปฏิรูปตำรวจว่า แม้จะยังอยู่ระหว่างการพัฒนา แต่ผลที่ได้ในปัจจุบันก็อยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ

### ๑๑. แรงบันดาลใจของ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ที่ต้องการนำ ตัวชีวิตประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาปรับใช้ในประเทศไทย

**ประการแรก** เพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปและสร้างความเข้าใจในการดำเนินงาน ความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูป เพราะจากประสบการณ์ส่วนตัวในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูป จะเห็นว่าเราไม่สามารถคาดหวังที่จะได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในระบบได้ จึงต้องอาศัยแรงผลักดันและการขับเคลื่อนของประชาชน

**ประการที่สอง** เพื่อลดช่องว่างระหว่างมุมมองและเพิ่มความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐหรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเอง ซึ่งเห็นว่าการนำตัวชี้วัดมาปรับใช้กับประเทศไทย จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในข้อเท็จจริง ความเป็นมา และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น

## ๑๒. สิ่งสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาปรับใช้

**ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์** กล่าวว่า “การตั้งเป้าหมาย” ในที่นี้ คือ สิ่งที่เราต้องการให้เกิดขึ้น หรือต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เมื่อเราสามารถตั้งเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายได้ เราจะสามารถกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของเราต่อไปได้อย่างชัดเจน

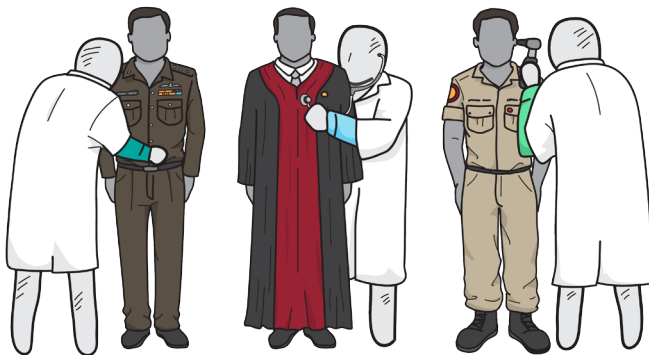
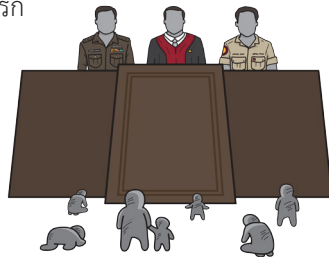
### ๑๓. ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้การดำเนินงานของระบบเป็นไปได้อย่างราบรื่นและยั่งยืน

**Ms. Annemieke Holthuis** เห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ “การสร้างสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม ความคิด และแรงบันดาลใจ” เพราะหากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมีความเชื่อมั่น และแรงบันดาลใจในการดำเนินงาน ระบบจะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและยั่งยืน

**Prof. Yvon Dandurand** มองว่าปัจจัยสำคัญ คือ “การปรับใช้ตัวชี้วัด” เนื่องจาก ตัวชี้วัดจะสามารถแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงได้ว่ามีส่วนไหนที่ต้องดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือ ควรให้การสนับสนุน ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ เข้าใจถึงหน้าที่และทิศทางการปฏิบัติงานของตนมากขึ้น มากกว่าที่จะดำเนินงานไปโดยไม่มีจุดมุ่งหมาย

## ๑๔. ปัญหาในการปรับใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับประเทศไทย

ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ กล่าวว่า ปัญหาประการแรก อาจสะท้อนได้จากประสบการณ์ของประเทศไทยในการใช้ ตัวชี้วัดแบบ “Key Performance Indicators หรือ KPI” มาก่อน ซึ่งรัฐบาลได้มีความพยายามผลักดันให้ทุกหน่วยงาน จัดทำ แต่ปัญหาคือ แต่ละหน่วยงานต่างมี KPI เป็นของตัวเอง ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลที่ได้มารวมกัน เพื่อนำมา ประมวลผลให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาโดยรวมทั้งระบบได้ รวมถึงบทบาทของประชาชนกับ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม



ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การโน้มน้าวเหล่าผู้นำและนักการเมืองให้นำเครื่องมือชนิดนี้มาใช้ เพราะบุคคลเหล่านี้มักให้ความสนใจกับสิ่งอื่นที่อยู่ในกระแสมากกว่า แต่อาจจะไม่ใช่สิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ดังนั้น หากไม่แยกประเด็นทางการเมืองออกจากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดได้

### ๑๕. วัตถุประสงค์เริ่มแรกของ ทีไอเจ ในการปรับใช้ ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

**ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์** เชื่อว่า การพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมยังสามารถก่อให้เกิดการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้ด้วย สิ่งที ทีไอเจ ต้องการที่จะทำคือการส่งข้อความไปยังประชาชนว่า หากคุณต้องการที่จะให้ประเทศไทยพัฒนานั้น เราเชื่อว่าการมีหลักนิติธรรมที่ดีจะเป็นส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และ **ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมสากลได้อย่างแท้จริง**

โดย **ผู้อำนวยการ ทีไอเจ** ได้กล่าวทิ้งท้ายด้วยการกล่าวถึง “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” ของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งเป็นแนวคิดในการทำงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ยาก ๆ ว่าต้องอาศัยปัจจัยหลัก ๓ ด้านในสามเหลี่ยมดังกล่าว คือ

มุมมองหนึ่ง  
ข้อมูล ความรู้

มุมมองสอง  
พลังจากภาค  
ประชาสังคม

มุมมองสาม  
การเห็นด้วย  
จากผู้มีอำนาจตัดสินใจ

สิ่งที่เราสามารถนำมาปรับใช้จากหลักนี้ได้ คือ ตัวชี้วัดจะเป็นการเปิดข้อมูลและสร้างความรู้ความเข้าใจไปสู่ภาคประชาสังคม เพื่อที่เราจะสามารถพูดคุย ระบุปัญหา กำหนดเป้าหมาย และวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมของไทย ให้เกิดการเห็นดีด้วยในหมู่ผู้นำในกระบวนการยุติธรรมและผู้นำประเทศ

## การอภิปราย เรื่อง

“ ประสพการณ์จากต่างประเทศ ในการพัฒนา  
และนำตัวชีวิตมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการยุติธรรม : ความท้าทาย บทเรียน และ  
ข้อควรพิจารณาสำหรับประเทศไทย ”

ดำเนินรายการโดย..... ดร. นภวิชา โทมลวาทิน ผู้ประกาศข่าวและบรรณาธิการข่าวอาเซียน  
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

ร่วมอภิปรายโดย.....๑. Prof. Yvon Dandurand ศาสตราจารย์ประจำ ICCLR  
(Senior Associate at International Centre for  
Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, ICCLR)

๒. Mr. Shintaro Sekiguchi อัยการประจำสำนักงานปฏิรูปอัยการ ประเทศญี่ปุ่น  
(Public Prosecutor at the Office of Prosecution Reform, Japan Supreme Public Prosecutors Office)

๓. Mrs. Annemieke Holthuis ที่ปรึกษาส่วนนโยบายกฎหมายอาญากระทรวงยุติธรรมแห่งประเทศแคนาดา  
และอดีตพนักงานอัยการ (Counsel at Criminal Law Policy Section, Canadian Department of Justice)

๔. นายวิพล ทิตติภักคานาสรัชย์ ผู้อำนวยการกลุ่มโครงการส่งเสริมและพัฒนางานองค์ความรู้  
ด้านหลักนิติธรรมภายในประเทศ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

๕. พ.ต.ต.ดร.ชวน์สิทธิ์ เจนการ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนา  
ข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม



ผู้อภิปรายได้กล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

## ๑. ความหมายของตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

พ.ต.ต.ดร.ชวนัสต์ เจนการ กล่าวว่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เริ่มมีการนำตัวชี้วัดแบบ KPI มาใช้ในระบอบราชการไทย แต่ยังคงมีข้อบกพร่อง ๒ ประการ

**ประการแรก** ตัวชี้วัดดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับกับหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้สังกัดของรัฐบาล อาทิ ศาล อัยการ ส่งผลให้ KPI ไม่สามารถใช้ชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานได้ทุกหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรม

“สายวัตรอบเอวกระบวนการยุติธรรมไทย”

Seminar on

Sharing Experiences and Good Practices on  
Developing and Making Best Use of  
Criminal Justice Performance Indicators

31 March 2015



**ประการที่สอง** KPI เป็นตัวชี้วัดที่เพิ่มขึ้นสำหรับวัดประสิทธิภาพของส่วนราชการ ซึ่งอาจเป็นคุณลักษณะเดียวกับคุณค่า (value) ในกระบวนการยุติธรรม อาทิ คุณค่าในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กระทรวงยุติธรรมเริ่มจัดทำ โครงการต้นแบบที่นำตัวชี้วัดมาปรับใช้ (Pilot Project) ซึ่งมีต้นแบบการประเมินจาก World Justice Project มาทดลองใช้กับประเทศไทย โดยมีการจัดเก็บกลุ่มตัวอย่างประมาณ ๖๐๐ ตัวอย่าง ส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมเกิดความสนใจที่จะนำเรื่อง Justice Index มาจัดทำในภาพรวมของทั้งประเทศ โดยมีการวัด อาทิ ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น โดยเริ่มทำการจัดเก็บตัวอย่างและข้อมูลจากทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และจะเสร็จสิ้นในเดือนเมษายนและคาดว่าจะแถลงผลครั้งแรกเดือนพฤษภาคม

## ๒. มาตรฐานหรือรอบอวกที่คิดว่ามีมาตรฐานควรจะเป็นอย่างไร

การจัดเก็บข้อมูล เพื่อการจัดทำตัวชี้วัดที่ได้มาตรฐาน จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางเป็นผู้เข้ามาจัดเก็บข้อมูล เพราะ หากแต่ละหน่วยงานทำการจัดเก็บตัวชี้วัดด้วยตนเอง อาจไม่สามารถวัดประสิทธิภาพได้จริง พิจารณาจากปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จะพบว่ารัฐบาลต้องการนำตัวชี้วัดมาปรับใช้ แต่ไม่ได้ทำการลงทุนใด ๆ ในแนวคิดดังกล่าว และปล่อยให้หน่วยงานทำการจัดเก็บด้วยตนเอง เช่น ดำรวจถูกวัดด้วยสถิติอาชญากรรม แม้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ สถิติอาชญากรรมลดลงทุก ๆ ปี แต่อาจเป็นเพราะตำรวจไม่ได้รับความหรือเหตุผลอื่นก็เป็นได้

### ๓. ทำอย่างไรให้สาธารณชนเชื่อถือในข้อมูล

Prof. Yvon Dandurand กล่าวว่า ก่อนที่จะมีการจัดเก็บสถิติ สาธารณชนจะรับรู้เฉพาะข้อมูลที่หน่วยงานแจ้งเท่านั้น เช่น ศาลระบุว่าต้องการบุคลากรเพิ่ม แต่เมื่อมีการจัดเก็บสถิติแล้ว ก็จะมีข้อมูลที่บ่งบอกถึงจำนวนคดี ระยะเวลาการทำงาน ฯลฯ ที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างข้อมูลของศาลและข้อมูลที่ได้จากการจัดเก็บของหน่วยงานกลาง เนื่องจากข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรของศาลมีจำนวนที่เพียงพอ แต่ศาลมีการบริหารจัดการบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อเวลาผ่านไปสาธารณชนและสื่อจะเข้าใจและเชื่อถือในข้อมูลที่ได้จากการจัดเก็บสถิติมากกว่าข้อมูลของหน่วยงานนั้น ๆ

### ๔. ตัวอย่างการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน

Ms. Annemieke Holthuis ได้ยกตัวอย่าง รัฐบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) ที่มีข้อมูลในรูปแบบของ dashboard ให้สาธารณชนเข้าไปดูข้อมูลได้ในเว็บไซต์ เช่น จำนวนคดีที่ศาลพิจารณาในแต่ละปี ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาคดี

### ๕. จำเป็นหรือไม่ที่ประเทศไทยจะต้องใช้ตัวชี้วัด

Prof. Yvon Dandurand กล่าวว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีประโยชน์ แม้จะไม่ใช่เครื่องมือเพียงชิ้นเดียวในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม แต่ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน ดังนั้น เราจึงไม่ควรที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ตัวชี้วัด

## ๖. อะไรคืออุปสรรคที่ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลไม่บรรลุเป้าหมาย

พ.ต.ต.ดร.ชวนัสต์ เจนการ ได้กล่าวถึงอุปสรรค ที่สามารถจำแนกได้ ๔ ประเด็น ดังนี้

(๑) การไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงาน เพราะมีความกังวลว่า ข้อมูลที่ถูกจัดเก็บอาจเกิดผลเสียต่อตนเองหรือหน่วยงานของตน

(๒) การต่อต้านจากหน่วยงานของรัฐ ที่เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือก่อให้เกิดผลเสียต่อหน่วยงาน

(๓) การจัดเก็บข้อมูลยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น กรมราชทัณฑ์จะมีข้อมูลของผู้ที่ถูกปล่อยตัว แต่ขาดข้อมูลเรื่องการกระทำความผิดซ้ำ

(๔) ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ส่งผลให้การจัดทำแบบสอบถามไม่ลึกซึ้งเพียงพอที่จะเข้าถึงข้อมูลของผู้ที่มีประสบการณ์ตรง เช่น ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา บุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

“ บทส่งท้าย ”

โดย..... Prof. Yvon Dandurand ศาสตราจารย์ประจำ ICCLR  
(Senior Associate at International Centre for  
Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, ICCLR)

ดำเนินรายการโดย..... นายวิพล ทิตติศนาสรชัย ผู้อำนวยการกลุ่มโครงการส่งเสริม  
และพัฒนาองค์ความรู้ด้านหลักนิติธรรมภายในประเทศ  
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

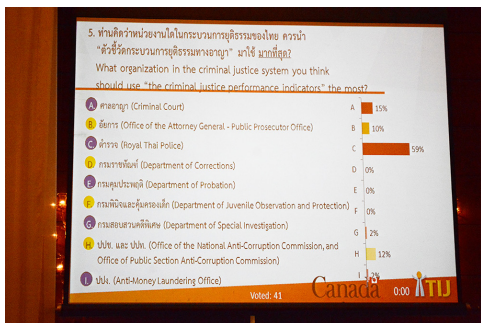
Prof. Yvon Dandurand กล่าวว่าการจัดทำตัวชี้วัดในระยะแรกจะมีอุปสรรคคือประชาชนอาจไม่เข้าใจและไม่เห็นถึงความสำคัญของตัวชี้วัด แต่เมื่อมีการนำมาใช้ ตัวชี้วัดจะเป็นมาตรการหนึ่ง que เพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม เพราะตัวชี้วัดทำให้ถกเถียงกันได้ง่ายขึ้นเวลามีข้อขัดแย้งในสังคม เนื่องจากมีข้อเท็จจริงมาสนับสนุน



อีกทั้ง ในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้า หลายประเทศมีการจัดเก็บข้อมูล แม้อาจไม่ได้วิเคราะห์ข้อมูลเป็นสถิติ เช่น การจัดเก็บข้อมูลเรื่องอาชญากรรม ที่ไม่ได้วิเคราะห์เป็นสถิติ จำนวนอาชญากรรมในแต่ละเดือน แต่ก็สามารถใช้เทคโนโลยีช่วยวิเคราะห์เป็นสถิติออกมาได้

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาตัวชี้วัด คือ “การวางแผน” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการปฏิรูป หากขาดการวางแผนที่ดีก็เปรียบเสมือนการที่เราให้ดัลลัษเมตรกับเด็ก ที่จะนำดัลลัษเมตรไปวัดกับทุกอย่าง ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ย่อมไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ขณะเดียวกันการปรับใช้ตัวชี้วัดย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งกระทบกับฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหาร ซึ่งประเทศแคนาดาก็ไม่ได้ต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่นักการเมืองมักไม่ให้การสนับสนุนสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์แก่ตน ดังนั้น การดำเนินการจึงควรมีการคิดอย่างรอบด้าน การวางแผนอาจมิได้ทำให้ความสำเร็จเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้ความสำเร็จเกิดขึ้นได้จริง

ในการสัมมนาครั้งนี้ **ทีไอจี** ได้นำเครื่องลงคะแนนเสียงมาให้ผู้เข้าร่วมสัมมนามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ต่างสะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังและความเชื่อมั่นว่าตัวชี้วัดดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ไขปัญหारेื่อง **“ความโปร่งใสของกระบวนการยุติธรรม” (transparency)** ได้มากที่สุด



ผู้อำนวยการกลุ่มโครงการฯ ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดสัมมนาชุดนี้ของทีไอเอจได้กล่าวสรุปว่า การสัมมนานี้เป็นจุดเริ่มต้นโครงการระยะยาวที่ ทีไอเอจได้จัดเวทีส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ทีไอเอจ ในฐานะของหน่วยงานที่มุ่งเน้นการส่งเสริมหลักนิติธรรมและการยกระดับกระบวนการยุติธรรมไทย ให้เป็นไปตามบรรทัดฐานของสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญามีความเชื่อมั่นว่าตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่คืบหน้าเปรียบเสมือน “เครื่องมือ” ที่กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปการทำงานและระบบได้มากกว่าการแก้กฎหมายหรือแก้ระบบโดยตรง เพราะทำให้สังคมมีเครื่องมือที่สามารถใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์กรโดยไม่ก่อให้เกิดการกระทบหน่วยงาน แต่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานส่งผลให้มีการจัดเก็บข้อมูลและสถิติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างยั่งยืน

