

การวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัด วิธีการจัดเก็บข้อมูล และกิจกรรมการใช้ประโยชน์จาก ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมอาญาไทย

ขวัญมนัส พัดทอง *

วิชาญ กิตติรัตนพันธ์

ปราโมทย์ พันธุ์สะอาด

นักวิจัยอิสระ

วันที่รับบทความ 18 มีนาคม พ.ศ.2562

วันที่แก้ไขบทความ 1 เมษายน พ.ศ.2562

วันที่ตอบรับบทความ 5 เมษายน พ.ศ.2562

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทยอันได้แก่ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (Baseline) ตลอดจนข้อเสนอแนะ วิธีการ และกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด โดยมีวิธีการศึกษาที่ต่อเนื่องกัน 2 ขั้นตอนหลักคือ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษางานที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ และจัดทำรายละเอียด เช่น คำนิยาม ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบของตัวชี้วัด รวมทั้งพิจารณาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ซึ่งขั้นตอนนี้ทำให้ได้ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด โดยแต่ละตัวชี้วัดประกอบด้วยคำนิยาม ค่าเป้าหมายและค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ และทำให้ได้วิธีการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด 5 วิธี ได้แก่ 1) การสำรวจจากประชาชนทั่วไป (Public Survey: PS) 2) การใช้สถิติทางการ (Administrative Data: AD) 3) การเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในคดีโดยตรง (User Survey: US) 4) ประเมินโดยหน่วยงาน (Self-Assessment: SA) และ 5) การอาศัยผู้เชี่ยวชาญ (Observation: OB) ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ผลจากข้อมูลที่จัดเก็บได้จากทั้ง 5 วิธี โดยทำให้ได้ผลการพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด ซึ่งทำให้ทราบว่าตัวชี้วัดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงมีจำนวนทั้งสิ้น 15 ตัวชี้วัด ส่วนอีก 6 ตัวชี้วัดไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในระยะแรก แต่ให้คงตัวชี้วัดเหล่านี้ไว้ก่อน และเห็นควรพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลในระยะถัดไป ซึ่งในภาพรวมตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมรอบด้าน ชัดเจน และสามารถนำไปสู่การเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เกิดการวัดผลในเชิงประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด และมุ่งเน้นการขับเคลื่อนระบบตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน อันเป็นการเพิ่มคุณภาพกระบวนการยุติธรรมภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

คำสำคัญ: ตัวชี้วัด, ค่าเป้าหมาย, ค่าบรรทัดฐาน, กระบวนการยุติธรรมอาญาไทย

*ผู้รับผิดชอบบทความ: kpadtong@gmail.com

DOI: 10.14456/tujournal.2019.5

Analysis of Indicators Data, Data Storage Method and Utilization Activities of the Thai Criminal Justice Process

Kvanmanat Padtong *

Wichan Kittirattanapan

Pramote Phansa-ard

Independent Researcher

Received 18 March 2019

Received in revised 1 April 2019

Accepted 5 April 2019

Abstract

This paper aims to present information about Thai criminal justice process which are indicators, targets, baseline, suggestions, methods and utilization activities from indicators. There are two steps of the constant study. The first step is to study the related fields by using documentary research to do analysis and prepare the lists in details such as values, targets, norms for comparing indicators as well as considering the way to collect data as concrete indicator. This step causes all seven important points and 21 indicators. For each indicator consists of definition, target and value for comparison. This is brought about the methods to collect the data according to the indicator. There are five ways to collect the data: first, Public Survey; second, Administrative Data; third, User Survey; forth, Self-Assessment and fifth, Observation. The second step is to analyze the collected data from the five methods. Through these ways, the result of the indicator development for all 7 important points and 21 indicators is built. This shows that there are only 15 usable indicators but the remaining six indicators cannot be utilized at the first step while the remaining six indicators are kept for the development of data storage system. The overall of mentioned indicators shows that it is explicit and can cover all aspects as well as leading to the linkage of work in the justice process most efficiently. In order to make the efficient measurement of justice process by evaluating indicators, and focus on the standardized indicators. This helps increase the quality of the criminal justice process concretely and to maximize benefits to all citizens

Keywords: Indicator, Target Values, Comparative Norm, Thai Criminal Justice

*Corresponding author: kpadtong@gmail.com

DOI: 10.14456/tujournal.2019.5

ที่มาและความสำคัญ

การปฏิรูปประเทศเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพื่อสร้างให้ประเทศมีความสงบเรียบร้อย สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน รวมไปถึงประชาชนภายในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อนึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัดและต้องการขับเคลื่อนระบบตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานในการเพิ่มคุณภาพกระบวนการยุติธรรมภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรม โดยปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำตัวชี้วัดในหน่วยงานยุติธรรมที่ผ่านมามีการประสบปัญหาที่สำคัญในหลายประการ ดังนี้ (ธีระ สนิทธารักษ์ และคณะ, 2560) 1) แต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่างมีการจัดทำตัวชี้วัดของตนเอง ทำให้ทิศทางและจุดมุ่งหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยไม่สอดคล้องกัน 2) ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ที่ดำเนินการอยู่ไม่สามารถสะท้อนแก่นสารของภารกิจอันสำคัญของหน่วยงานได้จริง การจัดทำตัวชี้วัดจึงไม่ได้นำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน 3) ตัวชี้วัดไม่มีความเสถียร อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาในแต่ละปี ทำให้ไม่เกิดประโยชน์จากตัวชี้วัดซึ่งควรสะท้อนสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวกและลบในแต่ละช่วงปี จึงทำให้ขาดการเรียนรู้ร่วมกันในกระบวนการใช้ตัวชี้วัดเพื่อป้องกันข้อผิดพลาด จุดแข็งและจุดอ่อนในแต่ละด้าน 4) ขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนภาพและผลในระดับผลกระทบ (impact) และระดับผลลัพธ์ (outcome) ที่มีต่อสังคม ทำให้ไม่เกิดการรับรู้และการมีส่วนร่วมจากรัฐบาลและประชาชนในการติดตามข้อมูลตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เช่นเดียวกับการศึกษาของ คณิต ณ นคร (2554) ได้ทำการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิ่งที่น่าสนใจและพิจารณา คือ ปัญหาในการบูรณาการข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมในหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน ไม่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดเก็บข้อมูลทางสถิติของแต่ละหน่วยงานอยู่ในรูปแบบของต่างฝ่ายต่างทำ ตามความเข้าใจและการให้คุณค่าของแต่ละหน่วยงานของตน จึงทำให้นโยบายในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขาดความเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังขาดเครื่องมือชี้วัดที่มีประสิทธิภาพของการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภาพรวม กล่าวคือแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดเกณฑ์หรือเครื่องมือชี้วัดเป็นของตนเอง จนทำให้ขาดความเชื่อมโยงที่ต่อเนื่องและขาดการตรวจสอบกันระหว่างหน่วยงาน ดังนั้นแนวคิดและความเห็นของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมใน 3 ประเด็น จึงค่อนข้างมีความสอดคล้องกับปัญหาของการจัดทำตัวชี้วัดจากผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา สามารถอธิบายได้ ดังนี้ 1) การปฏิรูปกระบวนการกำหนดตัวชี้วัด โดยเปิดให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่

เกี่ยวข้อง ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมกำหนดตัวชี้วัด ทั้งนี้ ให้ใช้กลไกพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่ง พ.ศ.2549 ผ่านคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติโดยตั้งคณะกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 2) ปฏิรูปกระบวนการจัดเก็บ รวบรวม บริหารจัดการข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เกิดความหนึ่งเดียวกัน ให้ทุกหน่วยงานปรับปรุงระบบการจัดเก็บและบริหารข้อมูลสถิติของตนแล้วเชื่อมประสานข้อมูลกันผ่านระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม Data Exchange Center (DXC) ให้เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลสถิติของหน่วยงานอย่างครบถ้วนในปัจจุบัน เพื่อใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์ตามตัวชี้วัดแบบใหม่ 3) ปฏิรูปการใช้ประโยชน์ตัวชี้วัด ควรดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้นำองค์กรให้เห็นและตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารองค์กรเพื่อผลลัพธ์ อันเป็นการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดเพื่อนำพาองค์กรไปสู่การแก้ปัญหาอย่างตรงจุดและมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม

อนึ่ง กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพและการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมถึงการใช้ข้อมูลและตัวชี้วัดต่างเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการป้องกันและอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนภายในประเทศ โดยได้มีการนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจัดทำร่างตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาใน 7 กรอบประเด็นสำคัญ คือ

- (1) ประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน (Rights and Legal Knowledge)
- (2) การควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ (Effective Crime Control)
- (3) กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Justice)
- (4) การกระทำผิดซ้ำลดลง (Reduced Recidivism)
- (5) ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม (Appropriate Protection of Victims and the Accused)
- (6) ไม่มีผู้ต้องหา/จำเลยที่ถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำผิด (Do not have any Miscarriages of justice)
- (7) ประชาชนเชื่อมั่น เชื่อถือ ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรม (Ensured Trust in Justice)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 7 มิติ ให้ครอบคลุมรอบด้าน ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต้องมีการพิจารณารายละเอียดและประเด็นบ่งชี้ทั้ง 7 กรอบ รวมถึงการกำหนดนิยาม ความหมาย บรรทัดฐานร่วมกันอันนำไปสู่การเปรียบเทียบและวิเคราะห์ตลอดจนการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาแนวทางการจัดเก็บ การทดลองการจัดเก็บ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะและการพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบให้มีประสิทธิภาพ และใช้ประโยชน์ได้จริงต่อไป ซึ่งเพื่อสนองตอบต่อแนวทางการปฏิรูปประเทศ อันเป็นวาระแห่งชาติ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพื่อให้เกิดการวัดผลในเชิงประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัดและมุ่งเน้นการขับเคลื่อนระบบตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน อันเป็นการเพิ่มคุณภาพกระบวนการยุติธรรมภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (Baseline) โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลและประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practices) ในด้านต่าง ๆ
- 2) เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม
- 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ วิธีการ และกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

- (1) ได้ข้อมูลตัวชี้วัดที่ได้รับการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนรอบด้าน โดยมีการจัดทำรายละเอียด เช่น คำนิยาม ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (Baseline) รวมทั้งแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและสามารถดำเนินการได้จริง รวมถึงการมีข้อมูลความคิดเห็นจากหน่วยงาน และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภูมิภาคต่าง ๆ ต่อตัวชี้วัด และวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- (2) มีแนวทางการจัดเก็บข้อมูลจากตัวชี้วัดที่ประชาชนต้องการ ให้คุณค่าและมีความคาดหวัง ตลอดจนได้ผลการทดลองจัดเก็บข้อมูล ข้อเสนอแนะวิธีการ และกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)
- (3) การพัฒนาประเทศและการปฏิรูปประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของกระบวนการยุติธรรม เป็นมิติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวมได้ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดที่สะท้อนความต้องการของประชาชน การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การลดอาชญากรรม

การเพิ่มความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน อันจะสร้างความอยู่ดีมีสุข
ของประชาชนอย่างยั่งยืน อันสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1) การพัฒนาการจัดทำตัวชี้วัดในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด แนวทาง วิธีการและประสบการณ์ในการพัฒนา
และปรับปรุงตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่จะเน้นเป็น
การพัฒนาหรือยกระดับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านกฎหมายและเศรษฐกิจมากกว่าการ
พยายามค้นหาตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม โดยพบว่าประเทศไทยได้เคยจัดทำคู่มือการ
กำหนดตัวชี้วัดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540
ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยจัดแบ่งเป็นกลุ่ม
ด้านใหญ่ ๆ ได้ 5 ด้าน คือ ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวก
ประชาชน ด้านการเมืองการปกครอง ด้านศาสนา สังคม การศึกษาและสาธารณสุข และด้าน
เศรษฐกิจ โดยในด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา
75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คือ "รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและ
อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและ
งานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐต้องจัดสร
บบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการ
แผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม
ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจ
เงินแผ่นดิน"

2) การสำรวจเบื้องต้นในการจัดทำตัวชี้วัดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาใน ประเทศไทย

การสำรวจเบื้องต้นในการจัดทำตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย
มีหลายหน่วยงานที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประสิทธิภาพ
กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย โดยพบว่า สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้
จัดทำ โครงการศึกษาวิจัยการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม
ทางอาญา โดย เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และคณะ (2560) จากคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนั้น สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย หรือ TIJ ได้
ทำการศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกัน ภายใต้โครงการวิจัย

ทำการศึกษาพัฒนาการด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาตัวชี้วัดที่สะท้อนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม และการนำตัวชี้วัดดังกล่าวไปใช้ประโยชน์

เกียรตินันต์ ล้วนแก้ว และคณะ (2560) ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาดังกล่าว เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับกำหนดทิศทางและเป้าประสงค์สำหรับการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ตามแนวทางของ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และเพื่อจัดทำร่างตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและวิธีการรวบรวมข้อมูลตามตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพที่แท้จริงของกระบวนการยุติธรรมไทยและเกิดจากการมีส่วนร่วมและให้ข้อคิดเห็นจากทุกภาคส่วน โดย เกียรตินันต์ ล้วนแก้ว และคณะ (2560, น. 64-85) นำเสนอชุดของตัวชี้วัดเพื่อวัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภาพรวม ใน 7 มิติ 21 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

ตัวชี้วัดชุดที่ 1 ประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน การรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐานถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญแรกเริ่มที่จะทำให้ประชาชนเกิดวัฒนธรรมการเคารพกฎหมาย (Culture of Lawfulness) และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เพื่อต้องการสะท้อนให้ทราบว่าประชาชนรู้จักกระบวนการยุติธรรมเพียงใด เมื่อเกิดเหตุแล้วทราบว่าต้องไปติดต่อหรือประสานกับหน่วยงานใดหรือไม่

ตัวชี้วัดชุดที่ 2 สังคมปลอดอาชญากรรม โดยเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนว่ากระบวนการยุติธรรมให้การดูแลประชาชนก่อนเกิดเหตุ มีการป้องกันเหตุอาชญากรรมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด และมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่ดี เพื่อสะท้อนและผลักดันให้เกิดสังคมสงบสุข

ตัวชี้วัดชุดที่ 3 ผู้มีส่วนได้เสียได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดคดีขึ้นผู้มีส่วนได้เสียได้รับการดูแลจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาใช้ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเหยื่ออาชญากรรม ผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือในฐานะพยาน

ตัวชี้วัดชุดที่ 4 กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Justice) เป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการทำงาน (process) ของกระบวนการยุติธรรมที่มีความถูกต้องเที่ยงธรรม โปร่งใส และตอบสนองต่อประชาชน โดยในชุด

ตัวชี้วัดนี้จะประกอบด้วยชุดคุณค่าย่อยอีก 5 ประการ ที่จะช่วยผลักดันให้เกิดกระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้ 1) เคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน (Fundamental Rights) 2) กระบวนการยุติธรรมมีความเที่ยงตรง 3) โปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency & Accountability) 4) ทำงานไม่ล่าช้า และ 5) มีสมรรถนะ (Institutional Capacity)

ตัวชี้วัดชุดที่ 5 ไม่มีผู้ต้องหา/จำเลยที่ถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำความผิด เป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นว่าหากผู้ถูกกล่าวหาได้ผ่านกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมจะต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้สู้คดีอย่างเต็มที่ โดยให้มีการจับผิดตัวหรือดำเนินคดีกับผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดให้น้อยที่สุด

ตัวชี้วัดชุดที่ 6 การกระทำความผิดซ้ำลดลง เมื่อปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและถูกตัดสินว่ามีความผิดแล้ว หน้าที่ประการหนึ่งคือ กระบวนการยุติธรรมจะต้องแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำความผิดไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดอีก ซึ่งหมายถึงรวมถึงการดูแลช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากปัจจัยต่าง ๆ ที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดหวนกลับมากระทำความผิดอีก จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพยายามผลักดันให้เกิดกระบวนการยุติธรรมที่จะช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเป็นคนดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดอีก

ตัวชี้วัดชุดที่ 7 ประชาชนเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม (Public Trust) เมื่อกระบวนการยุติธรรมได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่แล้ว เป้าหมายสุดท้ายก็เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนให้ความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรม

สำหรับข้อเสนอต่อการจัดทำตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และคณะ (2560) เสนอว่า การจัดทำตัวชี้วัดควรจะต้องประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมรับทราบว่าจัดทำตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นการสะท้อนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมมากกว่าที่จะเป็นการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้งนี้ ควรมีการนำข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาจัดทำเป็นระบบข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกันภายใต้ระบบที่ชื่อว่า Data Exchange Center (DXC) ของสำนักงานกิจการยุติธรรม เพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลสถิติทางการ (Administrative Data) จากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์ อันจะส่งผลให้จัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความแม่นยำขึ้น และเมื่อมีการบูรณาการข้อมูลอย่างสมบูรณ์แล้วยังสามารถเลือกดึงตัวชี้วัดย่อยบางตัวที่ได้จากสถิติทางการมาจัดทำตัวชี้วัดเบื้องต้นที่สามารถรายงานสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้อย่างเป็นปัจจุบัน

(Real Time Indicators) นอกจากนั้น ในการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลควรมีการดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อนำไปสู่การเป็น Baseline และการหาค่าเปรียบเทียบกับปีถัด ๆ ไป ด้วย

งานศึกษาด้านตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมของ อีระ สินเดชาวัฑ์ และคณะ (2560) โดยศึกษาภายใต้โครงการวิจัยพัฒนาการด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการสนับสนุนของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย การพัฒนา การแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดผลงาน หรือประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (criminal justice performance indicators) ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยอันประกอบด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สภาทนายความ (ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับทนายอาสาและทนายขอแรง) และคณะอนุกรรมการสถิติสาขายุติธรรม ความมั่นคง การเมืองและการปกครอง ตลอดจนศึกษาในแง่มุมของกระบวนการที่หน่วยงานใช้กำหนดคุณค่าตัวชี้วัด แหล่งที่มาข้อมูลสะท้อนตัวชี้วัด จุดแข็ง-จุดอ่อนของข้อมูล วัตถุประสงค์เป้าหมายของตัวชี้วัดและจุดแข็ง-จุดอ่อนของตัวชี้วัดในแต่ละหน่วยงาน ขณะเดียวกัน ผลการศึกษาในเรื่องเดียวกันนี้ ได้ทำการสรุปและจัดทำชุดของข้อเสนอสำหรับตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมที่ควรจะเป็น ควรพิจารณาจากการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งหมายถึงดำเนินคดีอาญาที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการค้นหาความจริงกับประโยชน์ของผู้ถูกดำเนินคดี (interest of the accused) ซึ่งหมายถึง สิทธิในการต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรม โดยแยกกำหนดได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นสอบสวน สังคดี ขั้นศาล และชั้นบังคับโทษ (ปกป้อง ศรีสนิท, 2559 ปรากฏใน อีระ สินเดชาวัฑ์ และคณะ, 2560) โดยกำหนดตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนอยากได้และกระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์กลายเป็นชุดข้อเสนอแนะต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยชุดข้อเสนอแนะของรายงานวิจัยดังกล่าวให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ดังนี้

- (1) สิทธิที่จะไม่ถูกฆ่านอกกฎหมาย (extra judicial killing) (สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกหักใช้ได้)
- (2) สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน (torture) (สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกหักใช้ได้)

- (3) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้สูญหาย (enforced disappearance) (สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกพักใช้ได้)
- (4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย โดยศาลที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม
- (5) สิทธิที่จะรับการแจ้งข้อหา
- (6) สิทธิที่จะมีทนายความ
- (7) สิทธิที่จะได้รับการดำเนินคดีในเวลาที่เหมาะสม
- (8) สิทธิที่จะเผชิญหน้ากับพยานหลักฐาน
- (9) สิทธิที่จะมีล่าม
- (10) สิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเอง (right to remain silent)
- (11) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence)
- (12) สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลที่สูงกว่า
- (13) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาภายหลังการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่
- (14) สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีซ้ำในความผิดกรรมเดียว (ne bis in idem)

ความน่าสนใจของการศึกษาดังกล่าว คือ การวิเคราะห์และเปรียบเทียบตัวชี้วัดที่มาจากผลการศึกษาโดยการสำรวจจากประชาชนทั่วประเทศ และการสอบถามยังผู้เชี่ยวชาญและนักปฏิบัติ รวมถึงการวิเคราะห์ตัวชี้วัดของในระดับนานาชาติของ United Nations (UN) และ World Justice Project (WJP) อันสะท้อนถึงนิยาม ความหมาย วิธีการจัดเก็บได้อย่างน่าสนใจ

ในงานศึกษาของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (2554) ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยมีปัญหาสำคัญในด้านประสิทธิภาพ กล่าวคือ ศาลยุติธรรมต้องรับคดีเข้าสู่การพิจารณามากเกินไปกว่าจะรับได้ จึงมีคดีค้างในศาลจำนวนมาก แม้จะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ปัญหาดังกล่าวและการรอคอยยาวนานก็ยังคงปรากฏอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้เรื่อนจำก็มีนักโทษมากกว่าความสามารถในการรองรับประมาณร้อยละ 70 โดยในการศึกษาดังกล่าวพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยใช้ทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากรเยอะเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก

ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป (over-criminalization) โดยมีมากถึง 350 ฉบับ ซึ่งผลกระทบของการที่ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไปทำให้ผู้เสียหายเลือกดำเนินคดีอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสม (optimal level) เพราะ

กระบวนการทางอาญาใช้ทรัพยากรของรัฐ ผู้เสียหายจะได้รับการดูแลจากรัฐ โดยตำรวจและอัยการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทำให้ผู้เสียหายมีแรงจูงใจในการดำเนินคดีอาญาสูงกว่าระดับที่เหมาะสม ในขณะที่กระบวนการทางแพ่ง ผู้เสียหายกลับต้องใช้ทรัพยากรของผู้เสียหายเอง ซึ่งส่งผลทำให้ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่และใช้ทรัพยากรมาก และหากพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา ส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงในการลงโทษด้วยการจำคุก (imprisonment) มากกว่าการลงโทษด้วยการปรับ (fine) ถึงแม้การปรับ ก็มีการบัญญัติโทษการปรับในระดับต่ำเกินกว่าระดับที่เหมาะสม จากการศึกษาพบว่าคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นในปี 2550 จำนวน 596,782 คดี มีจำนวนข้อหาชั้นสู่ศาลชั้นต้นสูงสุด 10 ฉบับแรก ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 92 ของจำนวนข้อหาทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาล ส่วนใหญ่ใช้บังคับมานานแล้วซึ่งบทลงโทษไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามเวลา และผลจากการลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไป ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกับงานราชทัณฑ์ นอกจากนี้ระบบการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ เช่น อัยการอาจสั่งฟ้องมากเกินไป ศาลประทับรับฟ้องโดยไม่มีมูลคดีการรับพิจารณาอุทธรณ์-ฎีกามากเกินไป ซึ่งทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาจำนวนมากและนำไปสู่การยกฟ้องในภายหลัง

นอกจากนี้ในงานศึกษาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย ตั้งแต่ก่อนฟ้องคดี ระหว่างพิจารณาคดีของศาล และหลังพิพากษาคดี การฟ้องร้องคดีโดยผู้เสียหายในคดีอาญาแบ่งเป็น 2 กรณี แต่ละกรณีมีขั้นตอนที่แตกต่างกันดังนี้ 1) คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงานคือ พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และราชทัณฑ์หรือคุมประพฤติ และ 2) คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย การฟ้องร้องต่อศาลทำได้ 2 ทาง คือ (1) ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน มีขั้นตอนเดียวกันกับกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย (2) ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งลดจำนวนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเหลือ 2 หน่วยงาน คือศาลและกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ แต่ก็เป็นการเพิ่มภาระให้กับศาลมากขึ้นจากเดิมที่พนักงานสอบสวนและอัยการมีหน้าที่กลั่นกรองว่าจะฟ้องคดีหรือไม่

3) การจัดทำตัวชี้วัดในต่างประเทศ

3.1) การประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรม Rule of Law Index ของหน่วยงาน World Justice Project

การจัดทำตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายและมักถูกอ้างอิงในงานวิชาการหลายเล่ม หลายหน่วยงานที่มักศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การศึกษาการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรม โดยทางเน้น Rule of Law Index เป็นความพยายามของหน่วยงาน World Justice Project (WJP)

มุ่งส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อเป็นพื้นฐานการพัฒนาชุมชนให้มีโอกาสและความเท่าเทียมทั่วโลกและพยายามที่จะสร้างข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับความยุติธรรมในระดับสากล โดยตัวแปรในตัวชี้วัดดังกล่าวถูกพัฒนามาจากประสบการณ์ (Experiences) และความเข้าใจ (Perceptions) ของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญทั่วโลก ซึ่งหวังว่าจะช่วยระบุถึงจุดแข็งและจุดอ่อนในเรื่องกระบวนการยุติธรรมและด้านอื่น ๆ อีก 7 ประการในแต่ละประเทศ (World Justice Project Annual Report, 2015) ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาใน Rule of Law Index ถูกจัดอยู่ในหมวดที่ 8 (จาก 9 หมวด) ภายใต้ชื่อ “Factor 8 : Criminal Justice” โดยจะมุ่งเน้นการประเมินประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ หน่วยสืบสวนอาชญากรรม (criminal investigation) ระบบศาล (adjudication) ทณฑสถาน (correctional systems) เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการทำงาน รวมถึงประเมินว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาใน 4 ด้านหลัก ได้แก่ ความยุติธรรม (impartial) ความโปร่งใสไม่มีการคอร์รัปชัน (free of corruption) ปราศจากการแทรกแซงอำนาจ (free of improper) และรักษาไว้ซึ่งกระบวนการยุติธรรม (World Justice Project Annual Report, 2015, น.31) โดยมีตัวชี้วัดหลัก ๆ อยู่ด้วยกัน 7 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 กระบวนการสืบสวน สอบสวนทางอาญามีประสิทธิภาพ (Criminal investigation system is effective)

ประการที่ 2 กระบวนการตัดสินทางอาญามีความเหมาะสมในด้านระยะเวลาและมีประสิทธิภาพ (Criminal adjudication system is timely and effective)

ประการที่ 3 กระบวนการบังคับโทษมีประสิทธิภาพในการลดพฤติกรรมความผิดทางอาญา (Correctional system is effective in reducing criminal behavior)

ประการที่ 4 กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความยุติธรรม (Criminal system is impartial)

ประการที่ 5 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปราศจากการคอร์รัปชัน (Criminal system is free of corruption)

ประการที่ 6 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปราศจากการแทรกแซงอำนาจจากรัฐบาล (Criminal system is free of improper government influence)

ประการที่ 7 ผู้ต้องหาได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Due process of law and right of the accused)

การจัดทำ Rule of Law Index ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การประมาณค่าดัชนีและการตรวจสอบความถูกต้อง โดยแหล่งที่มาของข้อมูล ข้อมูลที่ใช้ในการ

สร้าง Rule of Law Index มาจาก 3 ส่วนสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Data Sources) จะทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำดัชนีชีวิตด้านนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้การสร้างดัชนีชีวิตที่สามารถอ้างอิงได้ทั้งในระดับประเทศและความเป็นนานาชาติอย่างสากล ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากประชาชนทั่วไป (General Population Poll) โดยทำการเก็บข้อมูลเป็นประจำทุก 2 ปี และเก็บแบบสอบถามเป็นจำนวน 1,000 ชุด โดยอาศัยข้อคำถามเกี่ยวกับประสบการณ์ตรงและข้อคำถามด้านความเข้าใจและความคิดเห็น (Perceptions) และส่วนที่ 3 ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Qualified Respondents Questionnaires) จะทำการเก็บข้อมูลเป็นประจำทุกปี และเก็บแบบสอบถามเป็นจำนวน 25 ชุด โดยอาศัยข้อคำถามปิดด้านความเข้าใจ (Closed-ended perception questions) และข้อคำถามจากสถานการณ์จำลองบนพื้นฐานของข้อมูลจริง

ขั้นตอนการจัดทำ Rule of Law Index มีกระบวนการดังต่อไปนี้

- 1) การประชุมเสวนากับนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ เพื่อทำการพัฒนารอบแนวคิดในการจัดทำดัชนีชีวิตหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐใน 8 มิติหลัก 47 มิติย่อย
- 2) ทำงานออกแบบสำรวจหรือแบบสอบถามจำนวน 5 ชุด เพื่อนำมาสอบถามกับผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนทั่วไป โดยทำการแปลแบบสอบถามออกมาเป็นภาษาต่าง ๆ ทั่วโลก
- 3) ทำการสำรวจครัวเรือนโดยใช้คำถามสำหรับประชาชนทั่วไป
- 4) ทำการทดสอบเบื้องต้น
- 5) พัฒนาดัชนีทำการจัดส่งแบบสอบถามไปยังผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศต่าง ๆ
- 6) พัฒนาดัชนีเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดกลุ่มข้อมูลเพื่อนำมาเปรียบเทียบ
- 7) คำนวณค่าดัชนีด้วย 5 ขั้นตอน
- 8) แปลงคำตอบจากแบบสอบถามให้เป็นตัวเลข
- 9) จัดทำค่าคะแนนของแต่ละประเทศโดยรวมคำตอบจากคำถามต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- 10) แปลงผลให้เป็นค่ามาตรฐาน
- 11) รวมค่าที่แปลงเป็นมาตรฐานแล้วเข้าเป็นกลุ่มปัจจัยย่อย ปัจจัยหลักโดยใช้ค่าเฉลี่ย
- 12) จัดอันดับค่าดัชนีด้วยการแปลงให้มีมาตรฐานเดียวกัน

13) ทดสอบค่าดัชนีที่ได้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อหาค่าคลาดเคลื่อนและค่าเบี่ยงเบนที่อาจเกิดขึ้น

14) ทำการวิเคราะห์ (Sensitivity analysis) และประเมินค่าความน่าเชื่อถือของดัชนี

15) ทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของ Rule of Law Index เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป จากค่าตัวอย่างจำนวน 100 ตัวอย่าง ด้วยวิธี bootstrap และการทดสอบด้วยค่าสถิติ

16) นำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลดัชนีของประเทศต่าง ๆ

การจัดทำการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรม Rule of Law Index ของหน่วยงาน World Justice Project ที่เกี่ยวข้องกับหมวดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปรากฏในหมวดที่ 8 โดยมุ่งเน้นการวัดและการถามที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นต้นว่า การดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในระดับชั้นตำรวจ อัยการ ศาล โดยแบ่งออกเป็น 7 ตัวชี้วัดย่อย ดังนี้ 1) ระบบการสืบสวนสอบสวนทางอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การพิจารณาวินิจฉัยทางอาญามีระยะเวลาที่เหมาะสมและมีประสิทธิผล 3) ระบบการพัฒนาพฤตินัยมีประสิทธิภาพในการลดการก่ออาชญากรรม 4) ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความยุติธรรม 5) ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปลอดจากการคอร์รัปชัน 6) ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากภาครัฐ 7) มีการดำเนินการที่เป็นไปตามกฎหมายและเคารพสิทธิของผู้ต้องหา

3.2) การประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายงานรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ(United Nations Department of Peacekeeping Operations/DPKO) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Office of High Commissioner for Human Rights/OHCHR)

การประเมินนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (Human rights) และมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดย The Rule of Law Indicators เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่เป็นรากฐานของความสงบ ความมีประสิทธิภาพ และความน่าเชื่อถือของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการทางยุติธรรมทางอาญา การสร้างตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยแหล่งข้อมูลทางทฤษฎีและวิธีวิทยา การกำหนดแนวทางในการสร้างและตีความตัวชี้วัด โดยมาจากการสืบค้นวรรณกรรมและการสำรวจจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย เป็นต้นว่า ประชาชนทั่วไปหรือผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการสำรวจความเห็นของประชาชน (Public Survey) จะเป็นการสอบถามถึงว่าประชาชนมีทัศนคติ (Perceptions) และความคาดหวังในทิศทางใดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การจัดทำ Rule of Law Indicators ยังทำการ

สัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีการกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่มีความหลากหลาย อันประกอบไปด้วยตัวอย่างในระดับผู้เชี่ยวชาญควรมีอย่างน้อย 100 ท่านที่มาจากทั้งรัฐบาล, องค์กรระหว่างประเทศและประชาสังคม (Civil Society) จะนำวิธี “Snowball” มาใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่มีความเหมาะสม คำถามที่ใช้ถามผู้เชี่ยวชาญจะประกอบไปด้วยความเชี่ยวชาญในขณะนั้น (Current Professional Role) นอกจากนี้ใน Rule of Law Indicators ยังได้แนะนำการเลือกผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมในการสำรวจ โดยทำการจัดแบ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญออกเป็น 3 กลุ่ม ดังตาราง 1

ตาราง 1 ประเภทของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ	กลุ่มเป้าหมาย
ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากรัฐบาล (Government)	- พนักงานตำรวจ และหน่วยงานสังกัด อันประกอบไปด้วย ผู้กำกับ (Police chiefs) รวมถึง Police administrative staff) - หน่วยงานทางทหาร (Military officials) - พนักงานสืบสวนสอบสวน - พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา (Defense counsel) - พนักงานหน่วยงานกรมราชทัณฑ์ - บุคลากรระดับผู้บริหาร หรือระดับกลางในกระทรวงการยุติธรรม - บุคลากรระดับผู้บริหาร หรือระดับกลางใน Ministry of Gender - บุคลากรระดับผู้บริหาร หรือระดับกลางใน Ministry of Internal Affairs
ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากองค์กรหรือหน่วยงานเอกชน (Academics and non-governmental organizations)	- นักวิชาการ นักวิจัยจากสถาบันการศึกษา รวมถึงนักวิชาการต่างชาติ (Local university professors and researchers or international scholars) - พนักงาน เจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานทางด้านสิทธิเสรีภาพ, NGOs, Think tanks (Employees of local and international human right organizations) - นักข่าว (Journalists) - ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน นักปฏิบัติและสมาชิก (Human rights professionals and activists, members of professional associations) - ผู้นำชุมชน (Community Leaders) - พนักงานในหน่วยงานตรวจราชการแผ่นดิน (Employees of Ombudsman and Oversight agencies)

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ	กลุ่มเป้าหมาย
ผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศ (International Organization)	- หน่วยงานสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations desk offers covering justice or human rights) - กองกำลังรักษาสันติภาพ (United Nations peacekeeping mission staff) - เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานสหประชาชาติ เช่น หน่วยงาน UNDP, UNICEF และ UN-Women

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

1) ศึกษาและทบทวนวรรณกรรม งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เพื่อดำเนินการวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียด เช่น คำนิยาม ค่าเป้าหมาย ค่าบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบ (Baseline) ของตัวชี้วัด รวมทั้งพิจารณาแนวทางการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม การสำรวจข้อมูล การลงพื้นที่เพื่อรับฟังความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการทดลองสำรวจ โดยการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ

2) จัดสนทนากลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และในระดับจังหวัด รวมทั้งสิ้น 5 ภูมิภาค 10 จังหวัด โดยการกระจายไปในระดับตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน อาสาสมัครคุมประพฤติ ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเครือข่ายยุติธรรมในระดับชุมชนและประชาชนทั่วไป เพื่อรับฟังความเห็นต่อแนวทางการจัดทำตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แนวทางการจัดเก็บตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม สามารถปฏิบัติได้จริง และสะท้อนภาพกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมทั้งระบบได้

3) จัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดตามวิธีการที่กำหนด และทำการทดลองจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด โดยสำรวจข้อมูลหน่วยงานในด้านกระบวนการยุติธรรมทั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและที่เกี่ยวข้อง

4) ทดลองการจัดเก็บโดยทำการสำรวจข้อมูลจากประชาชนตามตัวชี้วัดทั้ง 7 กรอบ
กำหนดวิธีการสำรวจตามคำนิยามออกเป็น 5 วิธีการ คือ

(1) การสำรวจจากประชาชนทั่วไป หรือ Public Survey (PS) ซึ่งจะทำได้สามารถสะท้อนความเห็นของประชาชนทั่วไปในชุดตัวชี้วัดที่สะท้อนประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

(2) การใช้สถิติทางการ Administrative Data (AD) โดยอาศัยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว แล้วนำมาวัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม

(3) การเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในคดีโดยตรง หรือ User Survey (US) เช่น จำเลย ผู้ต้องหา ผู้ต้องขัง เป็นต้น เพื่อสะท้อนข้อมูลจากประสบการณ์ตรง

(4) ประเมินโดยหน่วยงาน หรือ Self-Assessment (SA) เพื่อวัดประสิทธิภาพภายในของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น โครงสร้างการบริหาร บุคลากร งบประมาณ การดำเนินงาน ตามภารกิจและเป้าหมาย เป็นต้น

(5) การอาศัยผู้เชี่ยวชาญ หรือ Observation (OB) สำหรับการตรวจประเมินหน่วยงาน อีกชั้นหนึ่งด้วย เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นจริงทั้งระบบ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาได้วิเคราะห์ตัวชี้วัดออกมาทั้งสิ้น 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรอบที่ 1 ประชาชนรับรู้กฎหมายและสิทธิพื้นฐาน ประกอบด้วย 1 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 1 (R1) สัดส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่รับทราบ ช่องทางในการรับรู้สิทธิ ทาง กฎหมายและความรู้พื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการ โดยกำหนดค่า เป้าหมายสัดส่วนของประชาชนในการรับรู้สิทธิทางกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานเมื่อต้องเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ 40.00 และค่าเปรียบเทียบการทดลองสำรวจเบื้องต้น พบว่าประชาชนรับรู้กฎหมายร้อยละ 33.73 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Public Survey

กรอบที่ 2 การควบคุมอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 2 (E1) อัตราอาชญากรรมต่อจำนวนประชากร 100,000 คน ลดลง ซึ่งค่า เป้าหมายอัตราอาชญากรรม (Crime Rate) ไม่เกินร้อยละ 4 และค่าเปรียบเทียบผลจากการ สำรวจประชาชนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ อยู่ที่จำนวน 4,650 คน/ ประชากร 100,000 ซึ่งทำการจัดเก็บ ข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 3 (E2) ความหวาดกลัวภัยอาชญากรรมของประชาชนลดลง ซึ่งค่าเป้าหมาย การกำหนดค่าเป้าหมายความรู้สึกลัวหวาดกลัวภัยอาชญากรรมของประชาชน ทั้งทางร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินไม่เกินกว่าร้อยละ 45 และค่าเปรียบเทียบผลการทดลองสำรวจผู้ที่หวาดกลัวภัย อาชญากรรมอยู่ที่ร้อยละ 53.68 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

กรอบที่ 3 กระบวนการยุติธรรมบนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย 11 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 4 (G1) จำนวนคดีหรือเรื่องราวร้องเรียนที่มีมูลและถึงที่สุดที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติที่ขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานมีจำนวนลดน้อยลง

ซึ่งค่าเป้าหมายมีการขี้นกว่ามีการปฏิบัติที่ขัดกับศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์หรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Public Survey

ตัวชี้วัดที่ 5 (G2) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนความถูกต้องและเที่ยงธรรม ซึ่งค่าเป้าหมายคือกำหนดค่าเบื้องต้นผลประโยชน์เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี และค่าเปรียบเทียบใช้ผลการประเมินปีล่าสุดของแต่ละหน่วยงานมี ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Self-Assessment และ Observation

ตัวชี้วัดที่ 6 (G3) คดีที่มีการขี้นกว่าเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมมีความบกพร่องในการ ปฏิบัติหน้าที่ การเลือกปฏิบัติ หรือการทุจริตหรือถูกแทรกแซงมีจำนวน ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งค่าเป้าหมายคือจำนวนคดีร้องเรียนการทุจริต คอรัปชั่น ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี และค่าเปรียบเทียบคือจำนวนคดีหรือจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การเลือกปฏิบัติ และ/หรือการทุจริตหรือถูกแทรกแซงระหว่างวันที่ 1/1/60 – 31/12/60 จำแนกประเภทผู้ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 7 (G4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดระยะเวลามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติ โดยมีระบบให้ประชาชนสามารถตรวจสอบติดตาม (Tracking) ซึ่งค่าเป้าหมายคือระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินคดีควรใช้ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ ไม่ควรเกินกำหนดระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ฝากขังจนกระทั่งมีการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ในขั้นของการพิจารณาคดีควรกำหนดตามความรุนแรงของโทษ เช่น คดีหุโทษควรดำเนินการภายใน 6 เดือน คดีที่มีอัตราโทษไม่เกิน 10 ปี ควรแล้วเสร็จภายใน 12 เดือน และคดีที่มีอัตราโทษเกิน 10 ปีขึ้นไป ควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี และค่าเปรียบเทียบคือผลการทดลองจัดเก็บจากผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม พบว่า ระยะเวลาโดยเฉลี่ยทั้งกระบวนการอยู่ที่ 1 ปี 6 เดือน ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี User Survey

ตัวชี้วัดที่ 8 (G5) หน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมมีการกำหนดมาตรการเชิงรุกด้านการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งค่าเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ค่าเปรียบเทียบจากการทดลองความโปร่งใสและแจ้งให้ประชาชนรับทราบ คิดเป็นร้อยละ 43 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี User Survey

ตัวชี้วัดที่ 9 (G6) หน่วยงานมีมาตรการหรือระบบที่เอื้อต่อการป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือผลประโยชน์ ซึ่งค่าเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และค่าเปรียบเทียบคือจากการทดลองจัดเก็บข้อมูลผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม พบว่า มีการรับรู้ว่าหน่วยงานมีมาตรการ/ระบบ

ที่เอื้อต่อการป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือผลประโยชน์ร้อยละ 51.86 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี User Survey

ตัวชี้วัดที่ 10 (G7) หน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมมีการทบทวนและปรับปรุงประสิทธิภาพเรื่องร้องเรียน ซึ่งค่าเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 75.00 และค่าเปรียบเทียบคือจากผลทดลองจัดเก็บพบว่าร้อยละ 70.36 รับรู้ว่าหน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมมีการทบทวนและปรับปรุงประสิทธิภาพเรื่องร้องเรียน ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี User Survey

ตัวชี้วัดที่ 11 (G8) สัดส่วนความเหมาะสมของทรัพยากร ทั้งเครื่องมือ งบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์กับภาระงาน ซึ่งค่าเป้าหมายคือสัดส่วนความเหมาะสมของทรัพยากร ทั้งเครื่องมือ งบประมาณและทรัพยากรมนุษย์กับภาระงานเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี และค่าเปรียบเทียบคืออาศัยตัวเลขในปีแรกที่มีการจัดเก็บข้อมูลที่ว่าด้วยสัดส่วนความเหมาะสมของทรัพยากร ทั้งเครื่องมือ งบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์ กับภาระงานซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 12 (G9) มีการวิเคราะห์และพัฒนาระบบทรัพยากรมนุษย์และการบริหารจัดการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งค่าเป้าหมายคือกำหนดค่าเป้าหมายเดียวกันกับผลการปฏิบัติราชการตามคำรับร้องการปฏิบัติราชการที่มีกำหนดค่าเป้าหมายของหน่วยงานอยู่แล้วในรอบปี และค่าเปรียบเทียบคือยึดจากค่าเป้าหมายแรกจัดเก็บและนำมาเปรียบเทียบในปีต่อไป ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Self-Assessment และ Observation

ตัวชี้วัดที่ 13 (G10) หน่วยงานมีการจัดเก็บและบูรณาการข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ซึ่งค่าเป้าหมายคือกำหนดค่าเป้าหมายเดียวกันกับผลการปฏิบัติราชการตามคำรับร้องการปฏิบัติราชการที่มีกำหนดค่าเป้าหมายของหน่วยงานอยู่แล้วในรอบปี และค่าเปรียบเทียบคือยึดจากค่าเป้าหมายแรกจัดเก็บและนำมาเปรียบเทียบในปีต่อไป ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Self-Assessment และ Observation

ตัวชี้วัดที่ 14 (G11) หน่วยงานมีการจัดทำวิเคราะห์ ประเมินต้นทุนของกิจกรรมการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งค่าเป้าหมายคือจากการทดลองสำรวจการประเมินต้นทุนของกิจกรรมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเฉลี่ยอยู่ 98,000 บาทต่อคน ทั้งนี้พบว่าค่าประกันตัวเพื่อต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมสูงสุดถึง 430,000 บาท ดังนั้นการกำหนดค่าเป้าหมายไม่ควรกำหนดค่าใช้จ่ายที่สูงเกิน 100,000 บาทต่อคดี และเปรียบเทียบจะต้องมีการประเมินต้นทุนการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อประเมินเป็นค่าเปรียบเทียบ และ/หรือ การใช้ผลการทดลองจัดเก็บเป็นค่าเปรียบเทียบเบื้องต้น ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี User Survey

กรอบที่ 4 การกระทำผิดซ้ำลดลง ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 15 (RE1) ร้อยละของผู้พ้นโทษที่กลับมากระทำผิดซ้ำลดลง ซึ่งค่าเป้าหมายคือ กรมคุมประพฤติ กำหนดค่า เป้าหมายผู้ถูกคุมประพฤติที่พ้นคุมประพฤติด้วยดีและหันไปกระทำผิดซ้ำไม่เกินร้อยละ 1.92 (ในปีงบประมาณ 2560 พบผู้กระทำผิดซ้ำอยู่ที่ร้อยละ 3.69 ข้อมูลนี้ รวมทั้งกรมราชทัณฑ์) ดังนั้นค่าเป้าหมายไม่เกินกว่า ร้อยละ 3.00 และค่าเปรียบเทียบคือร้อยละ 3.69 สถิติที่มีการจัดเก็บข้อมูลโดยกรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติ ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 16 (RE2) ร้อยละหรือสัดส่วนของผู้พ้นโทษที่สามารถกลับไปดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งค่าเป้าหมายคือไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และค่าเปรียบเทียบผลการทดลองจัดเก็บข้อมูลสถิติผู้ต้องขังที่ถูกคุมประพฤติมีการศึกษาและมียานทำงานอยู่ที่ร้อยละ 49 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

กรอบที่ 5 ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดที่ 17 (A1) สัดส่วนการคุ้มครองดูแล ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมและชดเชยความเสียหายโดยได้รับการชดเชยเยียวยาจากภาครัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งค่าเป้าหมายคือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 และค่าเปรียบเทียบคือ จากผลการทดลองการจัดเก็บ 3 ปีย้อนหลัง พบว่าในปีงบประมาณ 2558-2560 ผู้เสียหายที่ได้รับค่าชดเชยเฉลี่ยร้อยละ 75.50 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 18 (A2) จำนวนผู้ที่ถูกจับกุม และภายหลังได้รับการปล่อยตัว เนื่องจากมีการพิสูจน์ว่าไม่มีความผิดที่ได้รับเงินชดเชยเยียวยาจากภาครัฐ ซึ่งค่าเป้าหมายคือจากผลการทดลองการจัดเก็บ 3 ปีย้อนหลังพบว่าในปีงบประมาณ 2558-2560 จำเลยที่ได้รับค่าชดเชยภายหลังตรวจสอบพบว่าไม่ได้กระทำความผิดและได้รับเงินชดเชยเยียวยาจากรัฐเฉลี่ยร้อยละ 11.61 ดังนั้นการกำหนดค่าเป้าหมายไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 11.00 และค่าเปรียบเทียบคือใช้ผลการทดลองจัดเก็บเป็นค่าเปรียบเทียบ ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

กรอบที่ 6 ไม่มีผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกจับกุมโดยไม่ได้กระทำความผิด ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 19 (D1) หน่วยงานมีมาตรการในการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยไม่ได้ กระทำความผิด ซึ่งค่าเป้าหมายคือการจับกุมผู้ต้องหา/จำเลยที่ไม่ได้กระทำความผิดลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี และค่าเปรียบเทียบคือใช้การอ้างอิงจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

ตัวชี้วัดที่ 20 (D2) จำนวนคดีที่มีการร้องฟื้นขึ้นมาเนื่องจากพบว่ามีกรจับกุมผู้ต้องหา/ จำเลย โดยไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งค่าเป้าหมายคือคดีที่มีการร้องฟื้นขึ้นมาเนื่องจากพบว่ามีกรจับกุมผู้ต้องหา/ จำเลย โดยไม่ได้กระทำความผิดลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของทุกปี และค่าเปรียบเทียบคือตัวเลขอ้างอิงจากการศึกษาของหน่วยงานที่เชื่อถือได้ ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Administrative Data

กรอบที่ 7 ประชาชนให้ความเชื่อมั่น เชื่อถือ ครีธา ในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย 1 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 21 (ET1) ร้อยละของประชาชนที่มีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งค่าเป้าหมายคือประชาชน เชื่อมั่น ครีธาในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และค่าเปรียบเทียบคือผลทดลองจัดเก็บในภาพรวมพบว่าประชาชนเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ร้อยละ 39.08 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธี Public Survey

จากการประเมินในเรื่องการนำไปใช้ประโยชน์ว่าตัวชี้วัดทั้งหมดในภาพรวมพบว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมาวิเคราะห์ การเปรียบเทียบการทดลองจัดเก็บการรับฟังความเห็น และการประเมินในแง่ของการนำไปใช้ประโยชน์ทั้ง 21 ตัวชี้วัด พบว่า ตัวชี้วัดที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงจำนวนทั้งสิ้น 15 ตัวชี้วัด ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในระยะแรก แต่ให้คงตัวชี้วัดเหล่านี้ไว้ก่อน และเห็นควรพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลในระยะถัดไปจำนวน 6 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่ 4 (G1) ตัวชี้วัดที่ 5 (G2) และตัวชี้วัดที่ 11 (G8) ตัวชี้วัดที่ 13 (G10) ตัวชี้วัดที่ 19 (D1) และตัวชี้วัดที่ 20 (D2)

สรุปผลและอภิปรายผล

จากศึกษาทบทวนผ่านการวิเคราะห์ตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้ง 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด ผู้วิจัยเห็นว่าทุกตัวชี้วัดสามารถนำไปใช้ประโยชน์ แต่เนื่องจากยังขาดความพร้อมของข้อมูล ความพร้อมของหน่วยงานการจัดเก็บข้อมูล และเนื่องด้วยตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้ง 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด เป็นความก้าวหน้าในการวัดผลประสิทธิภาพ และเป็นความก้าวหน้าในการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการจัดทำตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำ จึงมีข้อเสนอแนะในการนำตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ดังนี้

1) ตัวชี้วัดที่ควรมีการปรับค่านิยาม จำนวน 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

“ตัวชี้วัดที่ 5 (G2) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนความถูกต้องและเที่ยงธรรม”

“ตัวชี้วัดที่ 6 (G3) คดีที่มีการชี้มูลว่าเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การเลือกปฏิบัติ และ/หรือการทุจริตหรือถูกแทรกแซงมีจำนวนลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา”

“ตัวชี้วัดที่ 12 (G9) มีการวิเคราะห์และพัฒนาระบบทรัพยากรมนุษย์และการบริหารจัดการอย่างสม่ำเสมอ”

“ตัวชี้วัดที่ 16 (RE2) ร้อยละ/สัดส่วนของผู้พ้นโทษที่สามารถกลับไปดำรงชีวิตในสังคมไทยได้อย่างปกติสุข”

“ตัวชี้วัดที่ 17 (A1) สัดส่วนการคุ้มครองดูแล ผู้เสียหาย/เหยื่ออาชญากรรมและชดเชยความเสียหาย โดยได้รับการ ชดเชยเยียวยาจากภาครัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น”

2) ตัวชี้วัดที่ควรรวม 2 ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 12 (D9) และตัวชี้วัดที่ 13 (D10) ควรควรรวมเนื่องจากมีการใช้ข้อมูลที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งสองตัวชี้วัด ทั้งนี้คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอให้ใช้ชื่อตัวชี้วัดดังนี้

“ตัวชี้วัดที่ 12 (G9) มีการวิเคราะห์และพัฒนาระบบทรัพยากรมนุษย์และการบริหารจัดการอย่างสม่ำเสมอ”

“ตัวชี้วัดที่ 13 (G10) หน่วยงานมีการจัดเก็บและบูรณาการข้อมูลกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ”

3) ตัวชี้วัดที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในช่วงที่มีการทดลองจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากหน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดเตรียมข้อมูลให้เป็นระบบเพียงพอ จำนวนทั้งสิ้น 6 ตัวชี้วัด อันประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่ 4 (G1) ตัวชี้วัดที่ 5 (G2) และตัวชี้วัดที่ 11 (G8) ตัวชี้วัดที่ 13 (G10) ตัวชี้วัดที่ 19 (D1) ตัวชี้วัดที่ 20 (D2) โดยมีข้อเสนอแนะให้ “คงตัวชี้วัด” และให้มีการเตรียมการพร้อมเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีกระบวนการในการจัดเก็บข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญในการสะท้อนประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ การให้คงไว้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดระยะเวลาในการเริ่มจัดเก็บตัวชี้วัดเหล่านี้ โดยมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดเก็บข้อมูล และให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการเริ่มมีกระบวนการที่พึงประสงค์ตามตัวชี้วัด เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดโดยมีข้อเสนอแนะรายตัว

4) เสนอให้เพิ่มเติมคำนิยามแนบท้าย ตัวชี้วัดที่ 4 (G1) จำนวนคดีและเรื่องร้องเรียนที่มีมูลและถึงที่สุด ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่ขัดกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานมีจำนวนลดน้อยลง “เสนอแนะให้ เพิ่มเติม หมายเหตุแนบท้ายคำนิยาม: คดีถึงที่สุด อันหมายถึง ถึงที่สุดในกระบวนการและขั้นตอนของหน่วยงานนั้น ๆ ที่รับผิดชอบ”

5) เสนอให้เพิ่มเติมตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการจัดการระบบข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมเพิ่มเข้ามาอีกหนึ่งตัวชี้วัด เนื่องจากการรวบรวมตัวชี้วัดที่ 12 (D9) และตัวชี้วัดที่ 13 (D10) เข้าด้วยกัน ทำให้เหลือตัวชี้วัดเพียง 20 ตัวชี้วัด คณะผู้วิจัยเห็นว่า เรื่องระบบและการจัดการกับข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความสำคัญมาก และเป็นฐานข้อมูลที่น่าไปสู่การกำหนดนโยบายทางอาญาได้ คณะผู้วิจัยเสนอแนะให้ สร้างตัวชี้วัดที่ 13 (G10 ใหม่) โดยเป็นตัวชี้วัดที่มุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการบูรณาการข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยคุณค่าและการนิยามตัวชี้วัดควรครอบคลุม “ตัวชี้วัดที่ 13 (G10) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีการบูรณาการข้อมูล และมีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ”

ข้อเสนอแนะต่อการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด

ผู้วิจัยเห็นว่าตัวชี้วัดที่ใช้ประโยชน์ได้ทั้ง 15 ตัวชี้วัด เห็นควรให้มีการจัดเก็บและใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดในรอบปีงบประมาณถัดไป โดยมีการกำหนด ออกแบบวิธีการจัดเก็บตามที่ผู้วิจัยเสนอไว้ในเบื้องต้น ทั้งนี้ในการจัดเก็บจริงตามตัวชี้วัดทั้ง 15 ตัวชี้วัด ควรจะต้องมีหน่วยงานเริ่มต้นในการจัดเก็บและนำผลการจัดเก็บมาวิเคราะห์ค่าเป้าหมาย และค่าเปรียบเทียบ ที่ผู้วิจัยได้มีการเสนอไว้ อีกทั้งควรมีการวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่มีการจัดเก็บแต่ละตัวชี้วัดให้นำไปใช้ประโยชน์ในมิติอื่น ๆ ได้ด้วย เช่น การวิเคราะห์เชิงพื้นที่และค่าทางสถิติ การนำตัวชี้วัดไปกำหนดนโยบายทางอาญา หรือนำผลจากการจัดทำตัวชี้วัดไปเทียบเคียงและวิเคราะห์กับตัวชี้วัดในระดับสากล เพื่อสะท้อนภาพกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยกับต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาตัวชี้วัดเหล่านี้กับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดเหล่านี้ โดยอาจดำเนินการเป็นกระบวนการและขั้นตอนดังนี้

1) ในระดับหน่วยงานและในระดับนโยบาย ควรสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่จริงจังผ่านการทำ MOU และ ข้อตกลงระหว่างหน่วยงานในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกัน

2) การสร้างศูนย์กลางของระบบข้อมูลที่รองรับการส่งต่อข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม ภายหลังจากการขับเคลื่อนเชิงนโยบายภายใต้ MOU หรือ ข้อตกลง

3) จัดตั้งคณะทำงานเพื่อการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

4) จัดให้มีกระบวนการสร้างการรับรู้และความเข้าใจระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด

5 การเตรียมการและเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัด

6) การจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง 15 ตัวชี้วัดแรก

7) วิเคราะห์ข้อมูลจากการจัดเก็บตัวชี้วัดร่วมกัน

8) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บข้อมูลและการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด

9) การสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนและสาธารณะต่อการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การสรุปผลการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในงานวิจัยนี้ เป็นการสรุปผลการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ใน 7 กรอบ 21 ตัวชี้วัด ที่ผ่านมาจัดเก็บข้อมูลและการสอบถามความเห็นจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด ซึ่งการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม นำไปสู่การเชื่อมข้อมูลที่มีมาตรฐานสามารถบูรณาการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นรัฐควรมีมาตรการในการจัดทำแผนตัวชี้วัดของทุกหน่วยงานร่วมกันและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลกันต่อเนื่องและทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และมีการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมรู้เห็นในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน ส่งผลไปถึงการมีความเชื่อ เชื่อมั่น ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และคณะ. (2560). *โครงการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
- คณิต ณ นคร. (2554). *รายงานวิจัยโครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการข้อมูลสถิติกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

ธีระ สนิเดชารักษ์ และคณะ. (2560). รายงานวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการด้านสถิติ และตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและ นักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. สนับสนุนโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ร่วมกับ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีระ สนิเดชารักษ์ และคณะ. (2561). รายงานวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ข้อมูล ตัวชี้วัด วิธีการจัดเก็บข้อมูล และกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดกระบวนการ ยุติธรรมอาญาไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2559). กฎหมายอาญาชั้นสูง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2554). ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools. (2011). *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools*. Retrieved January, 5 2018, from http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

World Justice Project Annual Report (2015). *World Justice Project*.