

คำนำ

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางแผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูป พร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัดที่มีมาตรฐานและเกิดเสถียรภาพเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ใช้ข้อมูลสะท้อนประสิทธิภาพและคุณภาพในเรื่องที่เป็นแก่นสาร โดยตรงในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานทั้งระบบ เพิ่มคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงานของข้าราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในทิศทางเดียวกันตามที่กำหนดในตัวชี้วัด รวมทั้งเป็นเครื่องมือให้รัฐและประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

รายงานฉบับนี้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในคราวประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว แล้วให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุง ก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็น และข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป

บัดนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รวบรวมผลการศึกษารายงานดังกล่าว จัดทำเป็นรูปเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์แล้ว จึงได้เสนอรายงานฉบับนี้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นแนวทางสำคัญในการปรับปรุงการวางแนวทางมาตรฐานการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างสูงสุดต่อไป

สารบัญ

หน้า

รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

๑. หลักการและเหตุผล	๑	
๒. แผนการปฏิรูป	๓	
๓. วิธีการปฏิรูป	๑๕	
๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๑๗	
๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๑๗	
๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๑๗	
๗. ข้อเสนอแนะ	๑๘	
ภาคผนวก		
ภาคผนวก ก	สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้ การประเมินเป็นตัวชี้วัด ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙	๒๐
ภาคผนวก ข	ตารางแสดงแนวทางและขั้นตอนการปฏิรูปรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	๒๓
ภาคผนวก ค	รายนามคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	๓๔

รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

๑. หลักการและเหตุผล

ตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำ แนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย นั้น

โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๘๑ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการไม่เกินสามคณะตามความจำเป็น เพื่อพิจารณา ปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามแต่จะมอบหมายและรายงานผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อทราบและพิจารณาคำเนินการต่อไป และเพื่อให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในแผนการปฏิรูปเรื่องที่ ๓ หัวข้อ “แผนการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน” ที่ประชุมจึงได้พิจารณาและมีมติตั้งคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน โดยทำหน้าที่พิจารณาศึกษากระบวนการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งความเที่ยงธรรม เป็นกลาง

ทั้งนี้ ตามประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ที่ ๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ที่ ๑๓/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ และประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ที่ ๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------------------|
| ๑. พลโท กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายศักดิ์ดา ช่างรังษี | รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายวีรศักดิ์ โชติวานิช | รองประธานอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ | อนุกรรมการ |
| ๖. นางสาวสุนทรียา เหมือนพะวงศ์ | อนุกรรมการ |
| ๗. นายวิเชียร ชูบไธสง | อนุกรรมการ |
| ๘. นายวิพล กิตติทัศนาศรัย | อนุกรรมการ |
| ๙. นายปัญญา จันทน์เหมือนเผือก | อนุกรรมการ |
| ๑๐. พันตำรวจเอก อาคม จันทนลาช | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นายสรวิศ ลิ้มปริงชี | อนุกรรมการ |
| ๑๒. หม่อมราชวงศ์ประเดิมสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ | อนุกรรมการ |

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| ๑๓. นางจันทร์ชม จินตยานนท์ | อนุกรรมการ |
| ๑๔. พันโท ญัฐวุฒิ พรหมศร | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๕. ร้อยโท พิชณนพงศ์ อิงคินันท์ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ที่ปรึกษาอนุกรรมการ ประกอบด้วย

๑. นายตระกูล วินิจฉัยภาค
๒. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์
๓. นายจุมพล สุขมัน
๔. พลเรือตรี เผ่าเทพ ประสานพานิช
๕. นางเรืองรวี พิชัยกุล
๖. พันตำรวจเอก ธรากร เลิศพรเจริญ
๗. พันโท พุฒิพงษ์ ชีพสมุทร

ความมีประสิทธิภาพและคุณภาพของการอำนวยความสะดวกเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างสังคมที่น่าอยู่ กระบวนการยุติธรรมเป็นหัวใจของรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งจำเป็นแก่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศต่างๆ ได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากในการสร้างและรักษาความศักดิ์สิทธิ์และน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมของตน ทั้งรัฐบาลและประชาชนย่อมต้องการเครื่องมือที่จะสามารถบอกได้ว่า แท้จริงแล้วกระบวนการยุติธรรมในสังคมของตนได้ทำและกำลังทำหน้าที่ของมันอยู่อย่างดีพอแล้วหรือไม่ ประชาชนในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถมองเห็นผลการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้เนื่องจากมีตัวชี้วัดผลงานที่เป็นหัวใจหรือแก่นสารของกระบวนการยุติธรรมที่สะท้อนตรงกับความเป็นจริงและเข้าใจง่าย ยิ่งไปกว่านั้นตัวชี้วัดที่ดีสามารถนำมาใช้ในการบ่งชี้ถึงสาเหตุของจุดแข็ง จุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก และสามารถใช้ติดตามผลของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมได้อีกด้วย

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การจัดเก็บ การวิเคราะห์ข้อมูล และการประเมินทำได้โดยไม่ยุ่งยากและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหน่วยงานราชการได้เริ่มใช้ระบบสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (E-Office) ทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศที่พัฒนาแล้วต่างให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการข้อมูลสถิติเป็นเครื่องมือประเมินสภาพและผลของการดำเนินงานและกิจการต่างๆ กันอย่างแพร่หลาย เพราะสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการนำพาดังกล่าวไปข้างหน้า

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล^๑ ของกระบวนการยุติธรรมมีองค์ประกอบหลักและส่วนประกอบย่อยหลายด้าน สหประชาชาติและนานาชาติใช้ระบบตัวชี้วัด ซึ่งหากออกแบบระบบได้ดี ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือในการประเมินผลงานที่บ่งชี้ในประเด็นปัญหาที่สำคัญ กำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบความคืบหน้าและประเมินความสำเร็จของกระบวนการปฏิรูป เมื่อใช้ตัวชี้วัดร่วมกับกลไกตรวจสอบและประเมินผล จะสามารถช่วยสร้างความโปร่งใสเชิงรุกและความน่าเชื่อถืออย่างมีน้ำหนักของระบบและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในสายตาประชาชน ที่สำคัญตัวชี้วัดยังสามารถให้ข้อมูลที่สำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูป ระบบตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ และนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างตรงจุด

ขณะที่การบริหารราชการของไทยมีประสบการณ์ในการจัดทำและใช้ตัวชี้วัดกันมาบ้างแล้วตามระบบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และในขณะที่หลายหน่วยงาน

^๑ ความหมายรวมของสองคำนี้ในเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เป็นภาษาอังกฤษมักใช้ คำว่า performance

ในกระบวนการยุติธรรมได้เริ่มพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับสารบบคดี รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูล และสถิติต่างๆ จึงเป็นจังหวะเวลาและโอกาสอันเหมาะสมที่กระบวนการยุติธรรมของไทยจะยกระดับไปสู่การใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดอย่างจริงจังที่สามารถประเมินประสิทธิภาพที่สะท้อนตรงถึงหัวใจและแก่นสารของงาน ทั้งระบบและในแต่ละส่วนงานที่สำคัญ อันได้แก่ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม งานสืบสวนสอบสวน สิ่งและพิจารณาคดี และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

ในการนี้ คณะอนุกรรมการเห็นควรเสนอแผนการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและให้บริการแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ชับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชน ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงาน เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อพิจารณา ดังนี้

๒. แผนการปฏิรูป

แผนการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

สภาพปัญหา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการยุติธรรมของไทยผ่านการปฏิรูป พัฒนาและปรับปรุง มาหลายรอบ ซึ่งหลังจากที่ได้มีการยกระดับกระบวนการยุติธรรมของเราแบบโบราณให้มีความเป็นสากล หากนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ ไทยเคยมีรัฐธรรมนูญฉบับที่เสมือนยกเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาชนได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในแง่โครงสร้างของหน่วยงานที่สำคัญหลายอย่างในกระบวนการยุติธรรม โดยจะขอกกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

(๑) มีการแยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ให้มีความอิสระมากขึ้นและมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) มีการแยกกรมตำรวจออกจากกระทรวงมหาดไทย และตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) มีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้งานตุลาการ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามอำนาจ อธิปไตยมีความเป็นอิสระในทางบริหารมากขึ้นและต่อมามีสำนักงานศาลยุติธรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

(๔) มีการก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยความคาดหวังให้กระบวนการยุติธรรมไทยสามารถรับมือกับอาชญากรรมยุคใหม่ที่ไร้พรมแดนและซับซ้อนได้อย่างเท่าทันขึ้น โดยให้พนักงานอัยการทำงานร่วมกับพนักงานสอบสวนในคดีพิเศษได้อย่างใกล้ชิด

(๕) มีมาตรการทางกฎหมายที่ทันสมัยขึ้นในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงิน และมีการปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งระดับสูงและระดับทั่วไป

นอกจากนี้ มีกฎหมายปรับระบบเงินเดือนของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ ให้มีอัตราที่ยกระดับสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกสาขาเรียนของเยาวชน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและประชาชนไม่อาจทราบได้เลยว่าแท้จริงแล้ว กระบวนการยุติธรรมของไทยมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด เพราะขาดระบบการติดตามและประเมินผลของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคที่ดี

กล่าวโดยย่อ สภาพปัญหาของการบริหารจัดการข้อมูลและการจัดทำตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย มีดังต่อไปนี้

๑. แต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างมีการจัดทำตัวชี้วัดของตนเอง ในลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างฝ่ายต่างทำ ไร้ทิศทางและจุดหมายที่สอดคล้องกัน ทั้งๆ ที่ต่างเป็นเพียงหน่วยงานในกระบวนการเดียวกัน และการอำนวยความสะดวกของแต่ละหน่วยงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต้องมีการเชื่อมโยงกันโดยตลอดตั้งแต่ต้นจนถึงปลายทาง จึงไม่สามารถแน่ใจได้ว่าตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานจะไม่ขัดกันเอง และเมื่อแต่ละหน่วยงานอาจมุ่งบรรลุผลที่ไม่สอดคล้องกันแล้ว ผลต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวมจึงอาจตกอยู่ในสภาพไร้จุดหมายปลายทางร่วมกัน

๒. ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ที่ดำเนินการอยู่ ไม่สามารถสะท้อนถึงหัวใจและแก่นสารของภารกิจอันสำคัญของหน่วยงานได้ จึงทำให้พลาดโอกาสที่จะได้นำผลของตัวชี้วัดมาศึกษาทบทวนเพื่อรู้ตนเองแล้วปรับปรุง

๓. ตัวชี้วัดไม่มีความเสถียร อาจมีการเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาในแต่ละปี ทำให้ไม่เกิดประโยชน์จากตัวชี้วัดอย่างที่ควรจะเป็น เพราะไม่สามารถสะท้อนสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวกและลบในแต่ละช่วงปี (over the years) ทั้งในระยะกลาง (สี่ถึงเก้าปี) และระยะยาว (สิบปีขึ้นไป)

๔. กระบวนการกำหนดตัวชี้วัดเป็นระบบปิด แต่ละหน่วยงานมักเลือกตัวชี้วัดเองเพื่อให้สามารถทำคะแนนตามเป้าหมายได้ไม่ยากนัก โดยมีกนิยมใช้ตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (output) และระดับกิจกรรม (activity) เท่านั้น

๕. ขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนภาพและผลในระดับผลกระทบ (impact) และผลลัพธ์ (outcome) ที่มีต่อสังคม รัฐบาลและประชาชนจึงแทบไม่มีทางทราบได้เลยว่าที่ผ่านมา เมื่อมีการกล่าวถึงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านหนึ่งด้านใด แท้จริงแล้วปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาใด จากสาเหตุไหน เพื่อผลลัพธ์ที่ดีขึ้นด้านใดบ้าง เพราะขาดการนำผลตามตัวชี้วัดมาประกอบเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ถึงอุปสรรค ปัญหาและสาเหตุของจุดอ่อนจุดแข็ง ทำให้ไม่มีการติดตามประเมินผลว่าหลังจากผ่านการปฏิรูปไปแล้ว ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุดหรือไม่ และที่สำคัญสังคมได้ผลจากการปฏิรูปตามที่คาดหวังหรือไม่

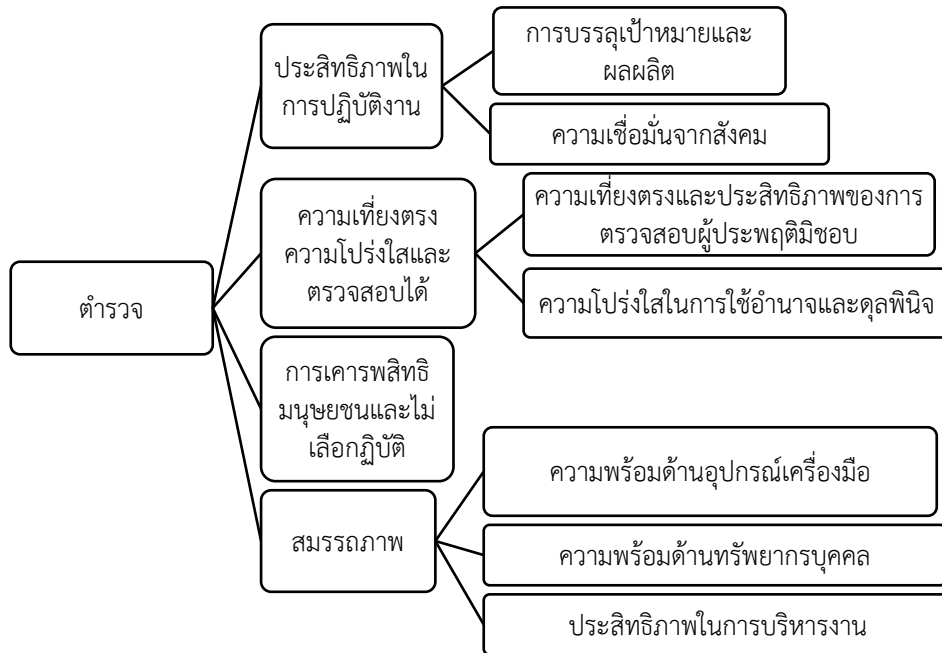
๖. จากสภาพดังกล่าวข้างต้น อาจทำให้ขาดการมองผลในภาพใหญ่ของเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ร้ายแรง เช่น ผลของการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจาก ตำรวจ อัยการ และศาลแล้ว ควรตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เข้ามาร่วมกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน

๗. เมื่อขาดตัวชี้วัดที่ตรงตามแก่นสารของงานในระดับระบบและระดับองค์กร จึงทำให้ขาดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ถ่ายทอดสู่การทำงานของเจ้าหน้าที่แต่ละรายให้สร้างผลงานเป็นบวกได้อย่างตรงจุด ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตามแก่นสารของวิชาชีพ

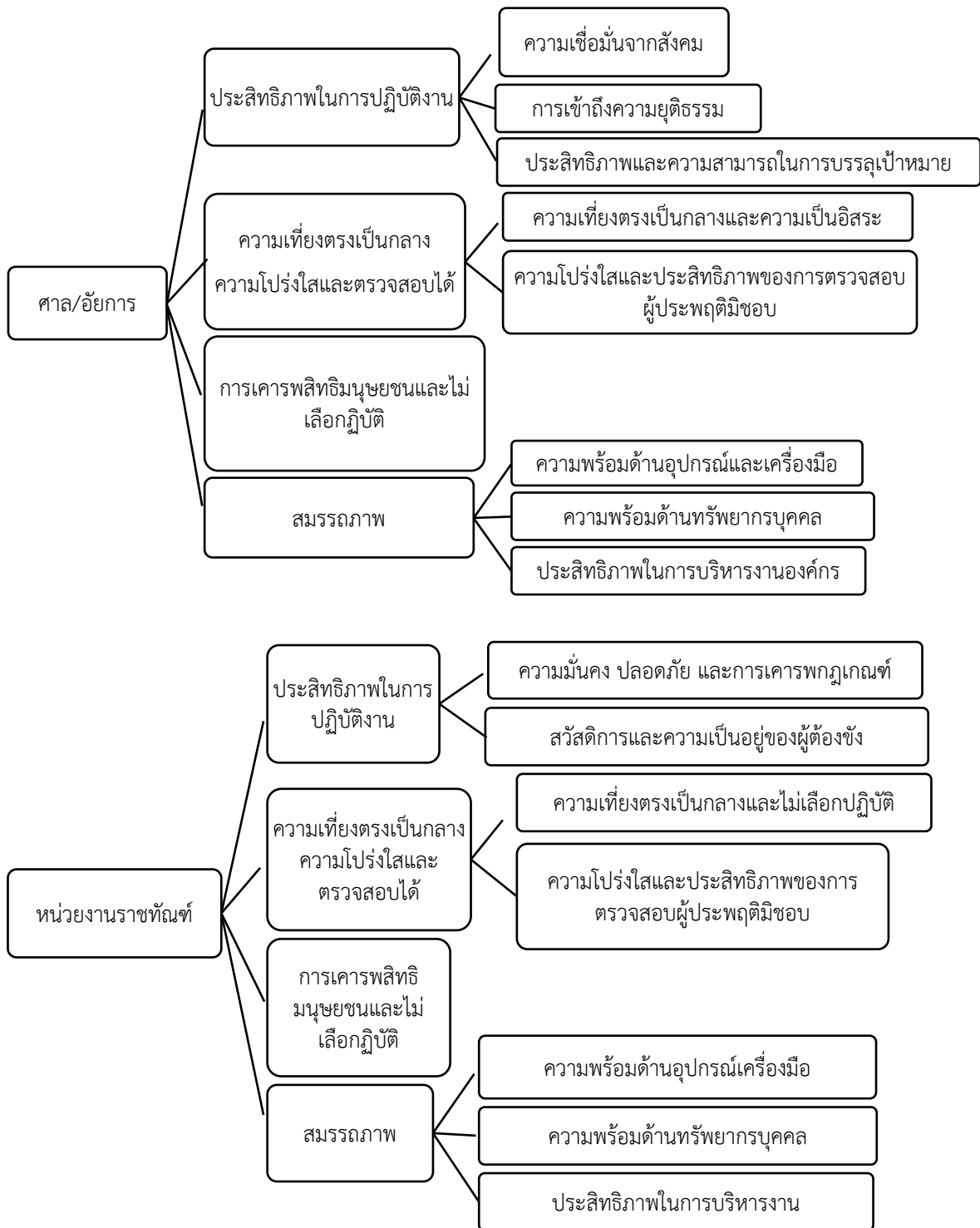
๒.๑ ประสิทธิภาพของสหประชาชาติและนานาชาติ

สหประชาชาติ^๒

สหประชาชาติได้พัฒนาดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม UN Implementation Guide and Project Tools: Rule of Law Indicators (First Edition) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการประเมินสภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติที่เข้าไปช่วยเหลือฟื้นฟูระบบและกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่ผ่านความขัดแย้งรุนแรงมาก่อน (post conflict societies) โดยมีชุดตัวชี้วัด ดังนี้



^๒ United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tool, First Edition 2011 (http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf (สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559))



อย่างไรก็ตาม แหล่งและประเภทของข้อมูลที่คู่มือของสหประชาชาติฉบับนี้ใช้ในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ประกอบการทำตัวชี้วัด ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญมากกว่าการอาศัยสถิติเกี่ยวกับการจับกุม สืบสวนสอบสวน การสังคดีและการพิจารณาตัดสินคดี เพราะไม่สามารถพึ่งพาข้อมูลสถิติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ได้มากนัก เนื่องจากคู่มือนี้ถูกออกแบบมาให้ใช้กับประเทศที่ระบบและกระบวนการยุติธรรมยังอ่อนแออยู่มาก

ตัวอย่างตัวชี้วัดของโครงการยุติธรรมโลก (The World Justice Project)^๓

(๑) ประสิทธิภาพของระบบงานสอบสวน (Criminal investigation system is effective.)

(๒) ประสิทธิภาพและความไม่ล่าช้าของกระบวนการดำเนินคดี (Criminal adjudication system is timely and effective.)

(๓) ประสิทธิภาพของระบบคุมประพฤติและราชทัณฑ์ในการลดอาชญากรรม (Correctional system is effective in reducing criminal behavior.)

(๔) ความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของกระบวนการยุติธรรม (Criminal justice system is impartial.)

(๕) กระบวนการยุติธรรมปลอดจากการทุจริตประพฤตินิยมชอบ (Criminal justice system is free of corruption.)

(๖) กระบวนการยุติธรรมปลอดจากอิทธิพลที่ไม่ชอบจากรัฐบาล (Criminal justice system is free of improper government influence.)

(๗) กระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีความชอบธรรมและเคารพสิทธิของผู้ต้องหา (Due process of law and rights of the accused)

ด้วยข้อจำกัดของ The World Justice Project ที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสถิติของทางราชการในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ The World Justice Project จึงออกแบบตัวชี้วัดของตนขึ้นมาสำหรับใช้ตั้งคำถามในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น ทั้งนี้ โดยหลักทั่วไปแล้วยังมีข้อมูลสำคัญอีกสองประเภทหลักที่ควรนำมาวิเคราะห์ด้วย คือข้อมูลสถิติของทางราชการ (administrative data) และการสังเกตการณ์ (observation) ดังนั้น เมื่อเทียบกัน จะเห็นได้ว่าชุดตัวชี้วัดของสหประชาชาตินั้นครอบคลุมกว่า

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดอย่างเต็มที่ เช่น รัฐต่าง ๆ ของแคนาดา^๔ สก็อตแลนด์^๕ นิวซีแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และฟินแลนด์

ตัวอย่างชุดตัวชี้วัดเกี่ยวกับงานตำรวจ

อังกฤษและเวลส์^๖

- ประสิทธิภาพในการลดอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมร้ายแรง (reducing crime/

^๓ <http://worldjusticeproject.org/factors/effective-criminal-justice>

^๔ <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/jot/benchmarks.php>,

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-ontarioministryattgeneralcasestudy.pdf>

^๕ <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard/Institutions-processes>, http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central//2011/nr_110906_justice_overview.pdf

^๖ Home Office Report, http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/9_10_07policeperformance.pdf,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243288/7096.pdf, Her

Majesty's Inspectorate of Constabulary, *Assessing Police Performance: Giving the Public a Voice* (May 2009)

<https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmic/media/rounded-assessment-consultation-20090530.pdf>

protection from serious harm) และประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน (investigating crime)

- ความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงและอันตรายจากองค์กรอาชญากรรม (Does the force have sufficient, dedicated analytical capability to understand the range of harm, and map the threats, posed by organised crime groups?)
- ความสามารถในการสืบสวนสอบสวนต่อปริมาณงาน และความสามารถในการใช้มาตรการและวิธีพิเศษที่เหมาะสมในการนำตัวคนร้ายมาดำเนินคดี (Is the force's investigative capacity commensurate with workload and can it deploy appropriate specialist techniques in order to bring offenders to justice?)
- ความสามารถในการปกป้องคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง (How well is the force protecting vulnerable people?)
- ความสามารถในการจัดการกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการก่ออาชญากรรม (Is the force able to achieve its targets under the Proceeds of Crime Act?)
- การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม (Fairness)
- งานด้านตำรวจชุมชน (Implementation of Neighbourhood Policing)
- ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ (Resources and Efficiency/Value for Money)
 - มูลค่าของงบประมาณที่ใช้ในงานตำรวจต่อหน่วยต่อหัวประชากร โดยเทียบกับหน่วยงานข้างเคียง (How does the cost of policing per head of population and per officer compare with national and peer averages?)

ออสเตรเลีย^๗

Evidence-based policing ทำงานด้วยหลักฐานและความรู้	Intelligence management (การบริหารจัดการข่าวกรอง) Knowledge management (การบริหารจัดการความรู้)
Timely and effective responses ทำงานเร็วและมีประสิทธิผล	Deploy to risk (ใช้ทรัพยากรในการตรวจตราตรงตามระดับความเสี่ยงอันตรายในพื้นที่และชุมชน) Manage organised and serious crime investigations (บริหารจัดการการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมร้ายแรงและองค์กรอาชญากรรม)
Thorough investigations สืบสวนสอบสวนอย่างถี่ถ้วน	Forensic support (คุณภาพงานพิสูจน์หลักฐาน)

^๗ Australia Institute of Criminology, Zhivan Alach & Charl Crous, A tough nut to crack: Performance measurement in specialist policing (2012)
(http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tbp/tbp053/tbp053.pdf สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

Strategic collaboration ความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์	Manage government relationships (บริหารจัดการความสัมพันธ์กับรัฐบาล/ผู้มีอำนาจรัฐ) Manage agency relationships (บริหารจัดการความสัมพันธ์ภายในองค์กร) Liaise with other agencies (ประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น)
--	---

ตัวอย่างตัวชี้วัดเกี่ยวกับงานอัยการ

ออสเตรเลีย^๘

- อัตราคดีที่ฟ้องจนศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย (Prosecutions resulting in a conviction) ทั้งนี้ ไม่รวมคดีที่ฟ้องแล้วจำเลยหลบหนี
- อัตราคดีที่พนักงานอัยการอุทธรณ์จนศาลมีคำพิพากษาตามอุทธรณ์ของอัยการ (Prosecution appeals against sentence)

สหราชอาณาจักร^๙

- อัตราคดีที่ฟ้องจนศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย

สก๊อตแลนด์^{๑๐}

- ประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการตรวจสอบและสั่งคดี (โดยตั้งเป้าว่าอย่างน้อย พนักงานอัยการสามารถตรวจสอบและสั่งคดีเสร็จภายใน ๒๘ วัน ในจำนวนร้อยละ ๗๕ ของสำนวนการสอบสวนที่ได้รับมา อัตราคดีที่ฟ้องจนศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย (Prosecutions resulting in a conviction) ทั้งนี้ ไม่รวมคดีที่ฟ้องแล้วจำเลยหลบหนี (Take and Implement Decisions: How quickly we take and implement a decision about whether to take any action against someone accused of a crime – we aim to do this in 75% of cases within 28 days of receiving a report)

สวีเดน^{๑๑}

- อัตราการสะสางคดี (Percentage of prosecution decisions in relation to the total number of decisions)

^๘ Australia's Federal Prosecution Service, 2014-2015 Annual Report (<https://www.cdpp.gov.au/2014-15-annual-report-html-0> สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

^๙ UK Crown Prosecution Service (http://www.cps.gov.uk/publications/performance/key_measures/ สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

^{๑๐} Crown Office & Procurator Fiscal Service Performance Measures (<http://www.crownoffice.gov.uk/images/Documents/Statistics/COPFS%20Performance%20Measurese.pdf> สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

^{๑๑} Prosecutor General of Sweden, An inspiring example: Performance and results within the Swedish Public Prosecution Service (April 2002) (https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/profiles/swedenPerf_en.pdf สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

- อัตราคดีที่พิจารณาและสั่งเสร็จภายใน ๑๕ วันนับจากวันที่การสอบสวนเสร็จสมบูรณ์ (Percentage of crime suspicions decided on within 15 days from the completed, registered investigation)

สหรัฐอเมริกา^{๑๒}

- อัตราคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษ
- ความสามารถในการใช้มาตรการทางเลือก (Placements in treatment or alternative programs)
- ความสามารถในการสั่งและฟ้องคดีได้อย่างเหมาะสมกับสภาพความผิดและผู้กระทำผิด (Case disposition appropriate for offense & offender)
- ความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการตรวจและสั่งคดี (Timely & efficient administration of justice)
- คุณภาพในการปฏิบัติต่อผู้เสียหายและพยาน
- ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ (Efficient & fiscally responsible management & administration)
- ความสม่ำเสมอในการใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวก (Consistent & coordinated enforcement efforts & administration of justice)

ตัวอย่างตัวชี้วัดเกี่ยวกับงานตุลาการ

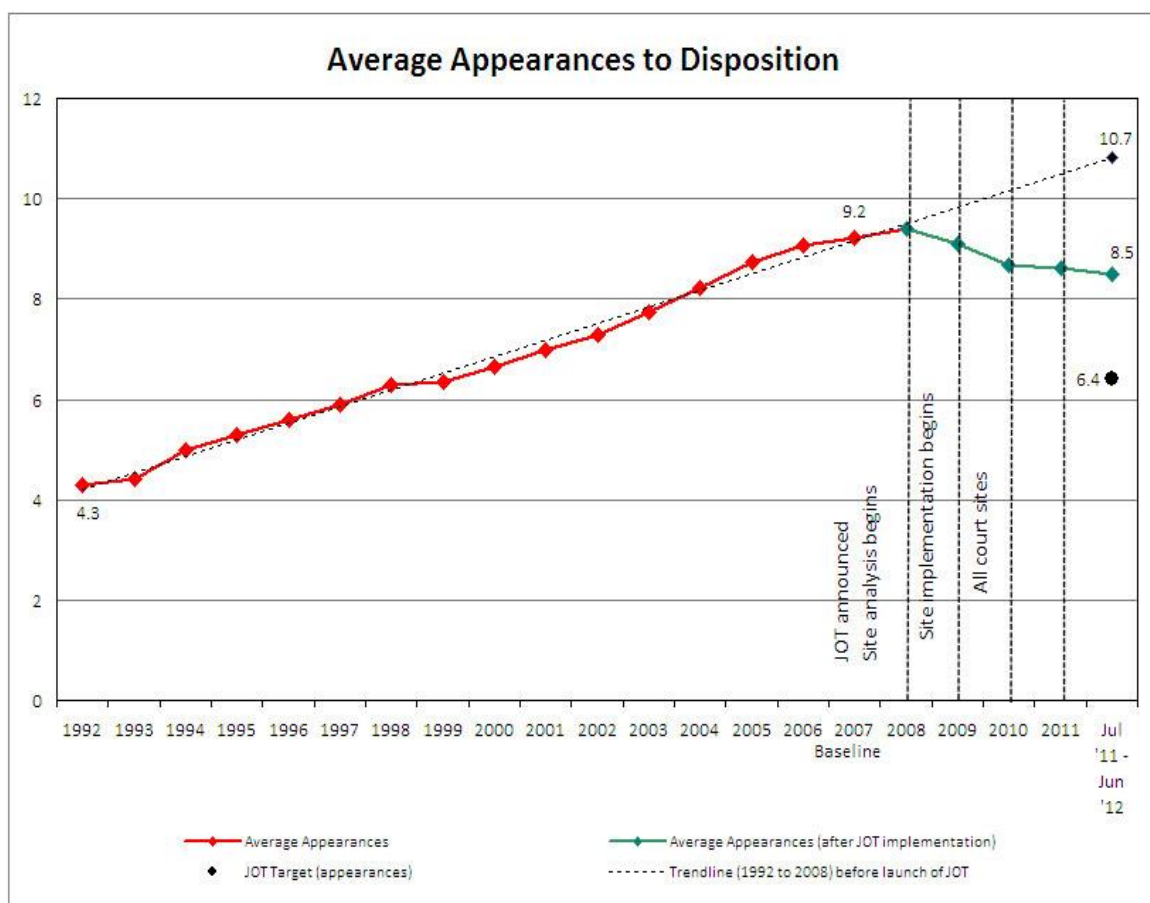
ศาลอาญาในออนแทรีโอ (Ontario) แคนาดา

Case Type (ประเภทคดี)	Benchmarks (เกณฑ์มาตรฐาน)	2012 Ontario's criminal courts met the benchmarks: (ผลที่ได้เมื่อวัดตามเกณฑ์มาตรฐานในค.ศ. ๒๐๑๒)	2013 Ontario's criminal courts met the benchmarks: (ผลที่ได้เมื่อวัดตามเกณฑ์มาตรฐานในค.ศ. ๒๐๑๓)
Less Complex คดีซับซ้อนน้อยกว่า	5 Appearances 90 Days (5 นัดพิจารณา 90 วัน)	63.2 % of the time 61.8 % of the time	62.9 % of the time 61.3 % of the time
More Complex คดีซับซ้อนมากกว่า	10 Appearances 240 Days (10 นัดพิจารณา 240 วัน)	67 % of the time 67.7% of the time	66.5 % of the time 66.2 % of the time

^{๑๒} จากการศึกษาวิจัยโดยสถาบันวิจัยงานอัยการของสหรัฐอเมริกา American Prosecutors Research Institute, Prosecution in the 21st Century: Goals, Objectives, and Performance Measures http://www.ndaa.org/pdf/prosecution_21st_century.pdf (สืบค้นเมื่อ 12 มิ.ย. 2559)

Provincial & Federal ระดับจังหวัด และรัฐบาล กลาง	9 Appearances 180 Days (9 นัดพิจารณา 180 วัน)	64.1 % of the time 64.8 % of the time	63.5 % of the time 64.4 % of the time
--	---	--	--

หมายเหตุ: ภาพกราฟที่ปรากฏต่อไปนี้ แสดงค่าเฉลี่ยจำนวนครั้งที่ศาลออกนั่งพิจารณาคดีที่มีการตัดสินคดีเสร็จสิ้น โดยเส้นไขปลา แสดงแนวโน้มของจำนวนครั้งในการนั่งพิจารณาคดี ก่อนที่จะมีการนำเอาการประเมินแบบตั้งเป้าหมาย (justice on target, JOT) มาใช้ ซึ่งจะเห็นว่า หลังมีการนำ JOT มาใช้ใน ค.ศ. ๒๐๐๘ เส้นกราฟเริ่มหักหัวลง อันแสดงถึงผลในทางที่ดีขึ้นของการกำหนดเป้าหมาย



Notes:

1) The provincial average number of appearances measures the average number of court appearances required for a charge to be completed (disposed)

ศาลฟินแลนด์^{๑๓}

(๑) คุณภาพของกระบวนการดำเนินคดี (Quality aspects of the process)

^{๑๓} <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailed.ashx>

(๑.๑) กระบวนการพิจารณาคดีที่เปิดและโปร่งใสต่อคู่ความ (The proceedings have been open and transparent vis-à-vis the parties)

(๑.๒) ความอิสระและเป็นกลาง (The judge has acted independently and impartially)

(๑.๓) กระบวนการพิจารณาคดีถูกบริหารจัดการให้ไม่เกิดความล่าช้า (The proceedings have been organised in an expedient manner)

(๑.๔) มีการบริหารจัดการกระบวนการพิจารณาคดีทั้งในแง่วิธีสบัญญัติและสารบัญญัติ ที่มีประสิทธิภาพ (Process must be managed effectively and actively both procedurally and substantively)

(๑.๕) กระบวนการพิจารณาคดีที่เปิดเผยต่อสาธารณะมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (The proceedings are as open to the public as possible)

(๑.๖) กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและปฏิสัมพันธ์กัน (The proceedings have been interactive)

(๒) คุณภาพของคำวินิจฉัย (the decision)

(๒.๑) คำวินิจฉัยมีความเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมาย (The decision is just and lawful - correctness of judgment.)

(๒.๒) เหตุผลของคำวินิจฉัยควรมีน้ำหนักในแง่ของความเป็นธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย ในสายตาของคู่ความ นักกฎหมาย และนักวิชาการกฎหมาย (The reasons for the decisions should convince the parties, legal professionals and legal scholars of the justness and lawfulness of the decision.)

(๒.๓) เหตุผลของคำวินิจฉัยมีความตรงไปตรงมาและโปร่งใส (The reasons are transparent. Even if the reasons are formally in the public domain, openness will not be real unless they indicate transparently the real grounds on which the decision is based.)

(๒.๔) เหตุผลของคำวินิจฉัยมีรายละเอียดมากพอและตรงประเด็น (The reasons are detailed and systematic.)

(๒.๕) เหตุผลของคำวินิจฉัยชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยบุคคลทั่วไป (The reasons of the decision must be comprehensible.)

(๒.๖) โครงสร้างแห่งเหตุผลของคำวินิจฉัยมีความชัดเจน และถูกต้องตามหลักภาษา (The decision should have a clear structure and be linguistically and typographically correct.)

(๒.๗) คุณภาพของการอ่านคำพิพากษา ที่แม้เขียนคำวินิจฉัยไว้อย่างดีตามหลักข้างต้นแล้ว ยังควรมีการอธิบายให้คู่ความเข้าใจได้อย่างแท้จริง (Decision should, first and foremost, be pronounced so that it can be, and is, understood.)

(๓) การปฏิบัติต่อคู่ความและประชาชน (Treatment of the parties and the public)

(๓.๑) ต้องเคารพและให้เกียรติคู่ความและประชาชนอยู่เสมอ (The participants in the proceedings and the public must at all times be treated with respect to their human dignity.)

(๓.๒) มีการให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่คู่ความ ในขณะที่เดียวกันยังรักษาความเป็นกลาง และการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเอาไว้ได้ด้วย (Appropriate advice is provided to the participants in the proceedings, while still maintaining the impartiality and equitability of the court.)

(๓.๓) มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาศาล (The advising and other service of those coming to court begins as soon as they arrive at the venue.)

(๓.๔) มีการจัดที่นั่งรอสำหรับผู้มาศาลให้รู้สึกปลอดภัยและไม่ให้ผู้เสียหายและพยานถูกคุกคามได้โดยง่าย (The lobby arrangements at the Court are in accordance with the particular needs of various customer groups.)

(๔) ความไม่ล่าช้าของการดำเนินคดี (Promptness of the proceedings)

(๔.๑) มีการใส่ใจถึงความสำคัญของคดีที่มีต่อคู่ความเสียแต่เนิ่นๆ ในขั้นตอนการกำหนดวันนัดพิจารณา (The importance of the case to the parties and the duration of the proceedings at earlier stages have been taken into account when setting the case schedule.)

(๔.๒) ควรใส่ใจเรื่องของความไม่ล่าช้าในมุมมองและความเข้าใจของคู่ความ ด้วยการอธิบายให้เข้าใจถึงภาพรวมของกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการใช้เวลาของคดีด้วย (The parties feel that the proceedings have been prompt.)

(๔.๓) การรักษากำหนดเวลาและนัดพิจารณาตามที่ตกลงไว้แล้ว (Time limits that have been set or agreed are also adhered to.)

(๕) ความรู้ความสามารถและทักษะทางวิชาชีพของผู้พิพากษา (Competence and professional skills of the judge)

(๖) การบริหารจัดการคดีและกระบวนการพิจารณาคดี (Organization and management of adjudication)

๒.๒ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

๒.๒.๑ เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับกระบวนการยุติธรรมไทยในการก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมีมาตรฐานการอำนวยความสะดวก ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อันจะส่งผลดีไม่เพียงแต่ในเรื่องของการอำนวยความสะดวกและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของประเทศไทยโดยรวมในสายตานานาชาติ ซึ่งเป็นการดำรงรักษาหลักนิติธรรมอันยอมส่งผลดีในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

๒.๒.๒ เพื่อสร้างเครื่องมือให้รัฐบาลและประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้ทั้งในระยะกลางและระยะยาว ด้วยการปฏิรูปการกำหนดตัวชี้วัดและยกระดับการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดให้เกิดผลตามศักยภาพของมั่นในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

(๑) การเพิ่มความโปร่งใสอันเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการตรวจสอบทั้งจากภายนอกและภายใน

ก. เพื่อประชาชนสามารถมองเห็นแก่นสารของกระบวนการยุติธรรมอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเชื่อมั่นและเข้าอกเข้าใจในจุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรค สาเหตุและปัจจัยในการปรับปรุงหรือปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ข. เพื่อรัฐบาลและผู้รับผิดชอบในระดับนโยบายสามารถออกและดำเนินนโยบายโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy making) สำหรับการวินิจฉัยสาเหตุของจุดอ่อนและจุดแข็ง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดและดำเนินนโยบายอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงภายในกระบวนการยุติธรรม

(๒) การเพิ่มคุณภาพในการดำเนินงานของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมอย่างค่อย

เป็นค่อยไป แต่มีนัยสำคัญเพราะมีหลักเกณฑ์และจุดหมายในการนำพียงค์กรและกระบวนการยุติธรรมไปข้างหน้าตามคุณค่าที่กำหนดโดยตัวชี้วัด โดยในระยะยาวแล้ว ย่อมมีผลเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานของตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา ให้มีความสอดคล้องกับคุณค่าตามตัวชี้วัดที่สะท้อนลงมาจากตัวชี้วัดระดับระบบ ระดับหน่วยงาน ระดับภูมิภาค/จังหวัด และระดับสำนักงาน อันเป็นการข้ามผ่านอุปสรรคสำคัญที่กล่าวกันมานานแล้วในกระบวนการยุติธรรม คือปัญหาทัศนคติเชิงอำนาจ

(๓) เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมีเกณฑ์มาตรฐานของตนเอง (internal benchmark) ซึ่งย่อมทำให้ทุกภาคส่วนต้องการเห็นกระบวนการยุติธรรมของไทยมีแต่ก้าวหน้าขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละปี โดยหลังจากนี้ไปอีกสิบถึงยี่สิบปี ผลกระทบในทางบวกทั้งปวงจากการใช้ตัวชี้วัดอย่างเต็มศักยภาพของมัน จะเสมือนเป็นการค่อยๆ ก่อให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมจากเนื้อใน อันมิใช่เป็นแต่เพียงการปฏิรูปโดยรูปแบบหรือโครงสร้างและการจัดองค์กรเท่านั้น

(๔) ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของกระบวนการยุติธรรม ย่อมส่งผลดีต่อความพยายามในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ร้ายแรงต่างๆ ซึ่งรวมถึงการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติให้ดีขึ้นไปด้วยในตัว

นอกจากนี้ หากระบบสถิติและตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยยกระดับขึ้น ย่อมสามารถนำเอาการพัฒนาในส่วนนี้ไปใช้สนับสนุนการรายงานประจำปีของไทยในเรื่องการค้ามนุษย์ได้อีกอย่างน้อยในสามแง่มุมด้วยกัน คือ ๑. เพิ่มความน่าเชื่อถือของรายงานประจำปีดังกล่าว ๒. หากผลจากตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในภาพรวมดีขึ้น ไทยย่อมสามารถอ้างถึงประสิทธิภาพที่ดีขึ้นโดยรวมนี้ไปประกอบในรายงานประจำปีได้ และ ๓. ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถนำระบบการจัดทำตัวชี้วัดที่ปฏิรูปใหม่แล้วนี้ ไปใช้ในการจัดทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีค้ามนุษย์โดยเฉพาะเจาะจงได้อีกด้วย

(๕) ในทันทีที่สามารถพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดอย่างถูกต้องและแม่นยำพอสมควร วิธีการประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ตรงแก่นสารของงานนี้ ย่อมสามารถนำเอาไปใช้ในการจัดทำรายงานของประเทศไทยในเรื่องสำคัญต่างๆ ต่อเวทีนานาชาติได้ด้วย เช่น รายงานการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

(๖) ประชาชนสามารถคาดหวังและติดตามประสิทธิผลโดยรวมของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ เช่นการกระทำความผิดข้าน้อยลง ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๗) ในมิติที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law) ที่สากลยอมรับ สังคมไทยในสายตานักลงทุนโดยภาพรวมแล้วจะมีความน่าเชื่อถือเพราะมีความชัดเจนแน่นอน (legal certainty) และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๒.๓ เพื่อผลในระยะสั้นและกลางดังนี้

(๑) เพื่อให้เกิดตัวชี้วัดที่สะท้อนประสิทธิภาพและคุณภาพในเรื่องที่เป็นแก่นสารของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบและของแต่ละส่วนงาน

(๒) เพื่อให้เกิดตัวชี้วัดที่เสถียร สามารถแสดงค่าให้เห็นการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ในแต่ละช่วงปี

(๓) เพื่อให้มีกลไกรับประกันว่าตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการเดียวกันมีความสอดคล้องกันเพื่อจุดหมายที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียวเพื่อประชาชน

(๔) เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลและประชาชนสามารถทราบได้ว่าปัญหาใดในกระบวนการยุติธรรมมาจากสาเหตุไหน และควรปรับปรุงหรือปฏิรูปอะไรเพื่อผลลัพธ์ที่ดีขึ้นด้านใด อย่างไร อันเป็นวิธีการจัดทำนโยบายด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์

(๕) เพื่อให้ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือในการสื่อสารที่อ้างอิงได้ด้วยข้อมูล สถิติ ทั้งในแง่ (ก) การสื่อสารเพื่อประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข) การสื่อสารกับรัฐบาล และ (ค) การสื่อสารกับประชาชน ว่าสภาพสถานะของการอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชนเป็นเช่นไร และทิศทางในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยให้เป็นที่น่าเชื่อถือและมีคุณภาพดีขึ้นเรื่อยๆ ควรเป็นอย่างไร

(๖) ในระยะกลาง เมื่อมีการใช้ตัวชี้วัดที่ตรงตามแก่นสารของงานในระดับระบบและระดับองค์กร ย่อมทำให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สามารถถ่ายทอดเป้าหมายตัวชี้วัดระดับสำนักงานลงสู่ระดับบุคคลเพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ที่สามารถบ่งชี้ได้ถึงประสิทธิภาพในการทำงานในระดับบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญอย่างเช่น ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาได้อย่างเป็นเหตุเป็นผล ทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมสามารถมุ่งไปสู่จุดของการใช้ระบบคุณธรรม (merit system) ในการประเมินความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

๓. วิธีการปฏิรูป

๓.๑ ปฏิรูปกระบวนการกำหนดและจัดทำตัวชี้วัด

๓.๑.๑ ต้องเปลี่ยนอะไรบ้าง ?

(ก) *เปลี่ยนกระบวนการและวิธีการกำหนดตัวชี้วัด* จากการทำที่ต่างหน่วยงานต่างกำหนดตัวชี้วัดของตนเอง มาเป็นทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมกันกำหนดคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบและร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดให้แต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ภายใต้หลักความสอดคล้องกันและกันอย่างเป็นระบบเดียวกัน อาทิ การกำหนดคุณค่าหลักหรือหัวใจของงาน (core values) และตัวชี้วัดของงานสืบสวนสอบสวน (ตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ) ควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยอย่างเข้มข้นจากผู้แทนอัยการและศาล ในทำนองเดียวกัน การกำหนดคุณค่าหลักหรือหัวใจของงานอัยการ ควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยอย่างเข้มข้นจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานศาลยุติธรรม และการกำหนดคุณค่าหลักหรือหัวใจของงานศาล ควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยอย่างเข้มข้นจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานอัยการสูงสุด

(ข) *เปลี่ยนการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลและสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง* ในกระบวนการยุติธรรม ให้มีความเที่ยงตรงและแม่นยำมากขึ้น และจัดเก็บอย่างมีเป้าหมายและจัดเก็บเท่าที่จำเป็นแก่การนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ประเมินค่าตามตัวชี้วัดที่เป็นแก่นสารของงานที่แท้จริงเท่านั้น โดยทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องบูรณาการข้อมูลและสถิติให้เป็นหนึ่งเดียวกัน

(ค) *เปิดให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง* เช่นจากผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีอาญา จากคนเคยตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยและจากประชาชนทั่วไปด้วย กล่าวคือหลังจากที่ได้ร่างชุดตัวชี้วัดแล้ว ควรนำมาเสนอต่อสาธารณะให้ร่วมแสดงความคิดเห็น ว่าตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายที่พึงประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ อันจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนสนใจติดตามผลการประเมินที่ตรงจุดอย่างต่อเนื่องไปอีกด้วย

(ง) *ปรับกลไกและหน่วยงานในการวิเคราะห์ข้อมูลและทำการประเมิน* ให้เป็นการประเมินโดยหน่วยงานที่อิสระจากหน่วยงานที่ได้รับการประเมิน แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือในการจัดเก็บ รวบรวมและ

สังเคราะห์สถิติข้อมูลจากแต่ละหน่วยงานที่จะได้รับการประเมิน

๓.๑.๒ ควรเปลี่ยนอย่างไร?

(ก) *สร้างพันธะผูกพันระหว่างหน่วยงาน* โดยรวมถึงการเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมให้จริงจังกับการสร้างความก้าวหน้าให้องค์กรของตนและให้กับกระบวนการยุติธรรมโดยรวม โดยให้หน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมร่วมกันจัดทำ พัฒนา และใช้ตัวชี้วัดในรูปแบบที่จะปฏิรูปใหม่นี้ โดยเน้นการร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกันในตัวชี้วัดที่ได้ร่วมกันพัฒนาขึ้นมา

(ข) *กำหนดคุณค่าและตัวชี้วัดให้สะท้อนแก่นสาร* โดยมีผู้แทนจากแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานละอย่างน้อยสองคน เป็นระดับผู้อำนวยการ ๑ คน และระดับผู้เชี่ยวชาญ ๑ คน มาทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อช่วยกันกำหนดคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบและของแต่ละหน่วยงานขึ้นมาอย่างละชุด พร้อมทั้งระบุแหล่งที่มาของข้อมูลและสถิติที่จำเป็นต้องนำมาประมวลผลตัวชี้วัด ทั้งนี้ตัวชี้วัดที่ได้ อาจเป็นชุดตัวชี้วัดใหม่ทั้งหมด หรือมีบางตัวชี้วัดที่ตรงกับตัวชี้วัดที่บางหน่วยงานใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้ ขอเพียงแต่ต้องเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนแก่นสารหรือหัวใจของงาน

(ค) *วางระเบียบและวิธีปฏิบัติ* โดยกำหนดลงไปทั้งในระดับภายในของแต่ละหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานว่าจะต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเก็บ รายงาน และบูรณาการสถิติข้อมูลและออกแบบกลไกที่อิสระคอยทำหน้าที่ย่อย วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำไปประมวลค่าตามตัวชี้วัด

๓.๑.๓ ควรเปลี่ยนด้วยอะไร

ควรเริ่มด้วยการอาศัยฐานจากกฎหมายที่มีอยู่แล้วคือ พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และพลังขับเคลื่อนจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ผนวกกับการเสริมสร้างความรับรู้และการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมและประชาชน ซึ่งสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที และหากเกรงว่าพลังในการปฏิรูปในเรื่องนี้จะแผ่วลงในระยะยาว อาจมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและจำเป็นในการกำหนดเป็นกฎหมายให้หน่วยงานตำรวจ อัยการ ศาล กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์ ต้องเข้ามาอยู่ในระบบและกระบวนการประเมินประสิทธิภาพแบบใหม่นี้ด้วยกันอย่างเป็นองค์รวมแห่งกระบวนการยุติธรรมเดียวกัน (ในทำนอง Justice Reform and Transparency Act ในประเทศแคนาดา) โดยอาจไม่ถึงขั้นต้องยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ แต่เพียงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

๓.๑.๔ ขั้นตอนและกรอบเวลาดำเนินงาน (โปรดดูในภาคผนวก ข)

ควรเริ่มดำเนินงานโดยเร็วที่สุดหลังจากได้รับการรับรองจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว เพื่อให้สามารถกำหนดตัวคุณค่าที่เป็นแก่นสารของแต่ละหน่วยงานพร้อมสร้างตัวชี้วัดชุดใหม่ให้พร้อมนำไปขับเคลื่อนได้โดยเร็ว ซึ่งต้องเริ่มจากปรับการเก็บสถิติข้อมูลให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดใหม่ที่กำหนดขึ้นโดยทันที ทั้งนี้ ควรมุ่งเริ่มระบบใหม่ได้เร็วจนสามารถรายงานผลของตัวชี้วัดในรอบปีแรกต่อรัฐบาลและประชาชนได้ทันในยุคสมัยของการปฏิรูปนี้

๓.๒ ปฏิรูปการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด

๓.๒.๑ เปลี่ยนการใช้ตัวชี้วัดเพียงเพื่อการรายงาน ให้เป็นการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดอย่างแท้จริง ให้เต็มศักยภาพ เพื่อสะท้อนเหตุและปัจจัยของจุดแข็งและจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่การพัฒนากระบวนการ ปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคและปัญหาอย่างมีหลักฐานเชิงประจักษ์

๓.๒.๒ ข้อมูลและผลที่ได้จากตัวชี้วัด ควรถูกนำไปใช้เป็นหลักฐานในการปรับปรุง แก้ไขเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายและกรอบกฎหมาย รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานและ/หรือกระบวนการ

ยุติธรรมที่ย่อมจะต้องมีขึ้นอีกในอนาคตระยะยาว

๓.๒.๓ ควรให้มีการแถลงผลของตัวชี้วัดต่อประชาชนร่วมกันโดยผู้แทนของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นหนึ่งเดียวกัน

๓.๒.๔ ควรมีการนำผลตามตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมไปใช้เป็นพื้นฐานและกรอบในการประเมินและจัดทำรายงานประจำปีของประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ เช่นรายงานด้านสิทธิมนุษยชน และรายงานผลการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ร้ายแรง รวมถึงการค้ามนุษย์ รวมทั้งการรายงานความคืบหน้าตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ ๑๖ ซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels)^{๑๔}

๓.๒.๕ เมื่อไทยมีประสบการณ์ในการใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมผ่านไปหลายปี จนชำนาญในเรื่องของการเก็บ รวบรวมสถิติข้อมูลต่างๆ เพื่อวิเคราะห์เป็นตัวชี้วัดแล้ว แต่ละหน่วยงานควรเริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้ระบบการบริหารงานบุคคลด้วยตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดในระดับระบบและองค์กรไปด้วยซึ่งน่าจะทำให้สามารถนำระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล (merit system) มาใช้ได้มากที่สุด

๔. กำหนดเวลาการปฏิรูป

กำหนดเวลา	ลำดับแนวทางและกิจกรรม (แนวทางปฏิรูป)
มี.ค. – มิ.ย. ๒๕๕๙	คณะอนุกรรมการยกร่างและเสนอกรอบการปฏิรูป
ภายใน กรกฎาคม ๒๕๕๙	เสนอแผนการปฏิรูปต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามลำดับ
เมษายน ๒๕๖๐	เริ่มยกร่างกฎหมายกำหนดหลักการ แนวทาง รูปแบบและวิธีการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม (หากคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมาย)
ภายใน สิงหาคม ๒๕๖๐	ปฏิรูปกระบวนการกำหนดตัวชี้วัด
ภายใน ตุลาคม ๒๕๖๐	ปฏิรูปกระบวนการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติเพื่อการประเมินตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เป็นต้นไป	ปฏิรูปการใช้ประโยชน์ตัวชี้วัด

๕. แหล่งที่มาของงบประมาณ

- กระทรวงยุติธรรม

๖. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- กระทรวงยุติธรรม

^{๑๔} <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

๗. ข้อเสนอแนะ

๗.๑ ปฏิรูปการกำหนดตัวชี้วัดให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละส่วนงานและหน่วยงาน และตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ พร้อมทั้งทำให้การกำหนดตัวชี้วัดเป็นกระบวนการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาสังคมด้วย

ทั้งนี้ ควรใช้กลไกของพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยตั้งคณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ซึ่งควรประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและผู้ปฏิบัติระดับผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และสภาพนายความโดยมีผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) และคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชนรวมอยู่ด้วย เพื่อเปลี่ยนกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดจากแบบต่างหน่วยงานต่างกำหนดตัวชี้วัดมาเป็นการกำหนดโดยมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๗.๒ ปฏิรูประบบการจัดเก็บและบริหารจัดการสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในส่วนต่างๆ ให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อรองรับระบบการประเมินแบบใหม่ที่ต้องอาศัยข้อมูลและสถิติที่สอดคล้องและสอดคล้องกันระหว่างส่วนงานต่างๆ โดยให้ทุกหน่วยงานปรับปรุงระบบการจัดเก็บและบริหารข้อมูลสถิติของตนแล้วเชื่อมประสานข้อมูลกันผ่านระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการยุติธรรม (DXC: Data Exchange Centre) ให้เป็นศูนย์กลางการรวบรวมข้อมูลสถิติของหน่วยงานอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบันเพื่อใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์ตามตัวชี้วัดแบบใหม่

๗.๓ ควรมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้นำองค์กรให้เห็นและตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารองค์กรเพื่อผลลัพธ์ (result-based performance management system)^{๑๕} ตามตัวชี้วัดที่มาจากข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ อันเป็นการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดเพื่อนำพาองค์กรไปสู่การแก้ปัญหาอย่างตรงจุดและมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ควรสร้างกลไกในการติดตามและประเมินความคืบหน้าในการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูปนี้ พร้อมทั้งกลไกในการติดตามและประเมินผลและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการใช้ตัวชี้วัดในระบบใหม่นี้ เพื่อเรียนรู้และเก็บข้อมูลไว้ปรับแต่ง (fine tune) ตัวชี้วัดตามความจำเป็น

๗.๔ ควรให้ผู้นำของแต่ละองค์กรลงมามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในการขับเคลื่อน (commitment) พร้อมทั้งสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยใช้บริษัทที่ปรึกษาเท่าที่จำเป็นอย่างยั้งเท่านั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัด (ownership) ของตนให้มากยิ่งขึ้น

๗.๕ เมื่อดำเนินการตามแผนปฏิรูปนี้ไปได้สักระยะหนึ่ง ควรมีการประเมินถึงความจำเป็นในการออกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องร่วมกันกำหนด จัดทำ และใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดตามแนวทางการปฏิรูปนี้

๗.๖ ปฏิรูปการใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด โดยนำผลตามตัวชี้วัดมาประกอบการวิเคราะห์จุดบกพร่องอุปสรรคและปัญหาในกระบวนการยุติธรรม เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิรูปให้ตรงจุด

^{๑๕} Department of Education, Republic of the Philippines, Results-based Performance Management System, (http://www.depedbataan.com/resources/41/manual_for_managers.pdf สืบค้นเมื่อ 15 มิ.ย. 2559)

๗.๗ ทุกหน่วยงานควรแสดงผลของตัวชี้วัดร่วมกันต่อประชาชนเป็นประจำทุกรอบสองปี (ทั้งนี้ ตามที่ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเห็นเหมาะสม) เพื่อเป็นการยกระดับให้ประชาชน สามารถเห็นและเข้าใจกระบวนการยุติธรรมได้อย่างจากมุมมองที่กว้างและลึกซึ้งแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

๗.๘ ควรนำผลที่ได้จากตัวชี้วัดในมิติที่เกี่ยวข้องไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำรายงานของประเทศไทย ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และรายงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงความเป็นระบบและความน่าเชื่อถือของระบบการประเมินประสิทธิภาพ ด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

๗.๙ แท้จริงแล้ว ความท้าทายในการปฏิรูปเรื่องนี้ ไม่ได้อยู่ที่ความยุ่งยากซับซ้อนด้านเนื้อหาวิชาการ แต่อย่างใด แต่อยู่ที่กระบวนการและวิธีการที่จะสามารถทำให้ผู้บริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม ทั้งหลาย ลงมามีส่วนร่วม พร้อมทั้งเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้^{๑๖} ในการร่วมคิดและร่วม กระบวนการทำงานกันโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ การใช้ระบบประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยอย่างต่อเนื่องในระยะยาวเป็นสิบปี ย่อมเป็นการยกระดับประสิทธิภาพ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยจากเนื้อในอีกด้วย ดังนั้น จึงควรมีการสื่อสารสาธารณะให้เกิดความ เข้าใจที่ตรงกันว่าเรื่องนี้มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูป ตำรวจหรือส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

๗.๑๐ นอกจากนี้ ยังควรแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่นๆ ทั้งในและนอกภาค ราชการเพื่อรับประกันว่า การดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนการปฏิรูปตามแผนการปฏิรูปนี้ จะได้รับการ สานต่อสืบไปอย่างยั่งยืน

^{๑๖} ซึ่งการจะทำเช่นนี้ได้ จำเป็นต้องเริ่มจากการปรับวิธีการทำงานของผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กรให้หลุดออกจากการบริหาร แบบรายวัน ที่การอนุมัติเรื่องเล็กๆ น้อยๆ แทบทุกเรื่องในองค์กรมาระจุกอยู่กับผู้บังคับบัญชาสูงสุด (micro management) เสียก่อน มิฉะนั้นแล้ว ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายจะไม่สามารถเป็นผู้นำองค์กรไปข้างหน้า อย่างแท้จริง

ภาคผนวก ก

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

และกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

โดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด

ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ครั้งที่ ๓๗ / ๒๕๕๙

วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ต่อรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด
ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๙
วันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๙ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ที่คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเสนอ ซึ่งมีความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสรุปสาระสำคัญในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการกำหนดและจัดทำตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๑.๑ ควรกำหนดตัวชี้วัดให้ได้มาตรฐานที่สากลยอมรับ ให้มีการประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดให้สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๑.๒ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ของตัวชี้วัดให้เป็นเครื่องมือชี้วัดความพึงพอใจของประชาชน ในการประเมินประสิทธิภาพการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

๑.๓ การประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมโดยใช้ตัวชี้วัด ควรกำหนดให้มีมาตรฐานเป็นระบบและเปิดเผยต่อสาธารณะโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ ประสิทธิภาพการทำงาน สมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน ความเที่ยงตรง โปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการประเมินเป็นตัวชี้วัดโดยบุคคลภายนอกหรือจากองค์กรกลาง เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ สร้างความเป็นธรรมและทำให้การประเมินมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

๑.๔ ควรมีการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปในส่วนงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องประสานงานและร่วมมือกันกำหนดกรอบตัวชี้วัดให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและมีความเป็นสากลโดยอาศัยหลักจากพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙

๑.๕ ตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรมของไทย ควรกำหนดให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนไม่ได้รับความเดือดร้อนและได้รับความยุติธรรมจากการดำเนินคดี

๑.๖ ควรรายงานผลการประเมินจากตัวชี้วัดแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและต่อสาธารณะ เพื่อให้สามารถนำข้อมูลจากตัวชี้วัดมาเป็นหลักฐานอ้างอิง และเปรียบเทียบว่าเกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาในทางที่ดีขึ้น

๑.๗ การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด ควรดำเนินการประเมินแบบเปิดเผย ไม่เป็นความลับ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสากล และปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ โดยใช้การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้ในการประเมินเป็นตัวชี้วัด ให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ

๑.๘ ควรเปิดโอกาสให้เพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชาประเมินผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม โดยให้มีการประเมินแบบเปิดเผย และปฏิรูปเป็นองค์รวมพร้อมกันทั้งระบบสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

๑.๙ ควรกำหนดตัวชี้วัดโดยคำนึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์พิจารณาประกอบกัน ไม่มุ่งเน้นความสำคัญเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และควรให้ความสำคัญในทุกขั้นตอนในการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ชั้นจับกุม ชั้นสอบสวน การดำเนินการฟ้องร้องคดี ตลอดจนการพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม เพื่อให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

๒. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม

๒.๑ ควรแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ในกรณีการให้อำนาจสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุดตั้งข้อกล่าวหาและฟ้องร้อง โดยไม่คำนึงข้อเท็จจริง รวมถึงการแก้กฎหมายให้สามารถดำเนินคดีและลงโทษผู้ต้องหาที่หลบหนีไปอยู่ที่ต่างประเทศได้

๒.๒ ควรให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมาย สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ และจัดโครงการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยไม่ต้องพึ่งพาทนายความของแผ่นดิน

๒.๓ ควรจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในการใช้อุปกรณ์และเครื่องมือให้มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานเกิดความรวดเร็ว ไม่ล่าช้า ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

๒.๔ ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย เพื่อช่วยรวบรวมสถิติ จัดเก็บข้อมูลทางคดี และเผยแพร่ต่อสาธารณะ รวมทั้งให้สามารถติดตามและตรวจสอบสถานะของคดีได้ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยมอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นศูนย์กลางจัดเก็บข้อมูลสถิติต่าง ๆ หรือมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักเป็นศูนย์กลางดำเนินการรวบรวมจัดเก็บข้อมูลสถิติต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เพื่อใช้เป็นหลักฐานอ้างอิง รวมทั้งให้หน่วยงานที่ไม่มีส่วนได้เสีย เช่น สภานายความ องค์การสหประชาชาติ รวมทั้งภาคประชาสังคม เป็นผู้รวบรวมข้อมูลสถิติและประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อความเป็นกลางและเกิดประสิทธิภาพ

รายชื่อสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่อภิปราย

๑. นายเสรี สุวรรณภานนท์
๒. นายสมพงษ์ ธรรมะกวี
๓. นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์
๔. พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์
๕. นายกษิต ภิรมย์
๖. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช
๗. นายวิทยา แก้วภราดัย
๘. พลตำรวจเอก เรืองศักดิ์ จริตเอก

ภาคผนวก ข

ตารางแสดงแนวทางและขั้นตอนการปฏิรูปรายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ตารางแสดงแนวทางและขั้นตอนการปฏิรูปรายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มา งบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
๑. ปฏิรูป กระบวนการ กำหนดตัวชี้วัด	๑.เปลี่ยนกระบวนการจัดทำ ตัวชี้วัดให้เป็นเรื่องที่มี เป้าประสงค์และความสำคัญ มากกว่าแค่การรวบรวมข้อมูล และรายงาน	๑.๑.๑ กลไกของสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ ผ่าน คณะกรรมการด้านกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม ส่งต่อไปยัง กลไกของพระราชบัญญัติ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ (คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ)	สิงหาคม ๒๕๕๙- มีนาคม ๒๕๖๐	กระทรวงยุติธรรม	
	๑.๑ ปฏิรูปกระบวนการ กำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้ได้ ตัวชี้วัดที่ตรงตามหลักการและ เหตุผลของแผนการปฏิรูปนี้ โดยให้หน่วยงานข้างเคียงกัน ในกระบวนการยุติธรรมมีส่วน ร่วมช่วยกันวิเคราะห์และ กำหนดคุณค่า (values) ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ (expected outcomes) โดย เน้นให้เกิดเจตจำนงอย่าง	๑.๑.๑ (ก) คณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติ ตั้งคณะอนุกรรมการด้าน การปฏิรูปการประเมิน ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา พร้อมทั้งมีมติมอบหมาย แต่ละหน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรมดำเนินการที่จำเป็นแก่การ เตรียมพร้อมในการตอบสนองต่อ กระบวนการประเมินประสิทธิภาพ	- ภายใน ๑ เดือนนับจาก เรื่องนี้ผ่านสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ เสนอ ชุดตัวชี้วัดทั้งระบบและ ของแต่ละหน่วยงานใน	กระทรวงยุติธรรม	- คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นโดย คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ควรประกอบด้วยผู้บริหาร ระดับสูงและผู้ปฏิบัติระดับ ผู้เชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<p>จริงจัง (commitment) และความเป็นเจ้าของ (ownership) ในชุดตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น</p>	<p>ของหน่วยงานตามระบบที่จะมีการปฏิรูปขึ้นใหม่</p> <p>๑.๑.๑ (ข) คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ร่วมหาหรือเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกับ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมและ/หรือ คณะอนุกรรมาธิการเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน</p> <p>๑.๑.๑ (ค) คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งคณะทำงานขึ้นมา ๑ คณะ เพื่อดำเนินกระบวนการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>- ภายใน ๑ เดือนนับจากมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา</p> <p>- ภายใน ๑ เดือนนับจากมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา</p>		<p>สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ และ สภานายความโดยมีผู้แทน สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) และคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อประชาชนรวมอยู่ด้วย โดยให้ สับเปลี่ยนตำแหน่งประธาน อนุกรรมการให้ผู้แทนสำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์ สลับกันไปทุกสี่เดือน)</p>

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		๑.๑.๒ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญารายงานความคืบหน้าแก่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติทุก ๓๐ วัน			- คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
		๑.๑.๓ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเสนอร่างชุดตัวชี้วัดทั้งระบบและแต่ละหน่วยงาน พร้อมทั้งระบบ กลไก และมาตรการบูรณาการข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแก่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ	- หกเดือนถัดมา (ภายในมีนาคม ๒๕๖๐)		- คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
	๑.๒ ปฏิรูปกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดให้เปิดกว้างโดยมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติงานและประชาชน	๑.๒.๑ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานช่วยกันเป็นเจ้าภาพในการนำผลที่ได้ คือร่างตัวชี้วัดทั้งระบบและแต่ละหน่วยงาน พร้อมทั้งระบบ กลไก และมาตรการบูรณาการ	- มีนาคม ๒๕๖๐		- คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มา งบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		ข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เผยแพร่ต่อประชาชนและขอความ คิดเห็นจากประชาชนผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ผ่านการสัมมนาตามภูมิภาค ๔ ภาค			
		๑.๒.๒ ตามมติของคณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติ และโดยหารือกับ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูป การประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ละหน่วยงาน รวมทั้งสำนักงาน กิจการยุติธรรม และสถาบันเพื่อ การยุติธรรมแห่งประเทศไทย แบ่งหน้าที่กันเป็นเจ้าภาพในการ นำผลที่ได้ คือร่างตัวชี้วัดทั้งระบบ และแต่ละหน่วยงาน ชูตเดียวกัน ทั้งหมด เผยแพร่ต่อประชาชน ผู้รับบริการและขอความคิดเห็นจาก ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ผ่าน การสัมมนาตามภูมิภาค ๔ ภาค ภาคละ ๑ ครั้ง	มิถุนายน ๒๕๖๐	- กระทรวง ยุติธรรม - งบจากแต่ละ หน่วยงานที่เป็น เจ้าภาพ โดยใช้งบ จากที่มีไว้เพื่อการ จัดยุทธศาสตร์ และ/หรือตัวชี้วัด หรือโครงการ/ กิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับการ พัฒนาปรับปรุง หรือปฏิรูป กระบวนการ ยุติธรรม	- ทุกหน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรม - สำนักงานกิจการยุติธรรม - สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่ง ประเทศไทย (องค์การมหาชน)

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		๑.๒.๓ แต่ละหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการจัดสัมมนา รายงานสรุปผลการสัมมนาต่อ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูป การประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	กรกฎาคม ๒๕๖๐		- ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม
		๑.๒.๔ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เสนอชุดตัวชี้วัดทั้งระบบและแต่ละหน่วยงาน พร้อมทั้งระบบ กลไก และมาตรการบูรณาการข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับงานยุติธรรมทางอาญา ให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหาร กระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ พิจารณารับรอง ก่อนมีมติให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระบบใหม่	สิงหาคม ๒๕๖๐		- คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา - คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ
๒. ปฏิรูปกระบวนการจัดเก็บ รวบรวม บริหารจัดการและ ข้อมูลและสถิติ	๒.๑. บูรณาการการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้ทุกหน่วยงาน	๒.๑.๑ เสนอคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติให้มัติให้กระทรวงยุติธรรมพัฒนาระบบศูนย์ แลกเปลี่ยนข้อมูลกระบวนการ	(ภายในกันยายน ๒๕๕๙)	กระทรวงยุติธรรม	- กระทรวงยุติธรรม - คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มา งบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
เกี่ยวกับ กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา	เชื่อมประสานข้อมูลกันผ่าน ศูนย์กลางข้อมูล	ยุติธรรม (DXC: Data Exchange Centre) ให้เป็นศูนย์กลางการ รวบรวมข้อมูลสถิติของหน่วยงานที่ จะใช้เป็นตัวชี้วัด โดยให้เกิดการ เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ มีข้อมูลครบถ้วน และเป็น ปัจจุบันเพื่อเตรียมความพร้อม สำหรับการเก็บข้อมูลตามแนวทาง ตัวชี้วัดแบบใหม่			
	๒.๒. ปรับเปลี่ยนทัศนคติของ ผู้นำองค์กรและเจ้าหน้าที่ให้ เห็นและตระหนักใน ความสำคัญของการบริหาร จัดการข้อมูลและใช้ประโยชน์ จากตัวชี้วัดเพื่อนำพ้องค์กร ไปสู่การแก้ปัญหาอย่างตรงจุด และเป็นระบบ	๒.๒.๑ คณะอนุกรรมการด้านการ ปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เสนอคณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติให้ เสนอแนะให้ผู้นำระดับสูงสุดของ ทุกหน่วยงานเข้าร่วมหลักสูตร ผู้บริหารระดับสูงหรือกิจกรรมใน รูปแบบอื่นที่เสริมสร้างความ ตระหนัก โดยอาจรวมถึงการศึกษา ดูงานระบบตัวชี้วัดกระบวนการ ยุติธรรมของประเทศที่ก้าวหน้าใน เรื่องนี้ เช่นฟินแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน หรือแคนาดา	มีนาคม ๒๕๖๐	- แต่ละหน่วยงาน - กระทรวง ยุติธรรม - คณะกรรมการ พัฒนาการบริหาร กระบวนการ ยุติธรรมแห่งชาติ	- คณะอนุกรรมการด้านการ ปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา - คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารกระบวนการยุติธรรม แห่งชาติ (ควรมีการประสาน สถาบันที่จัดหลักสูตรผู้บริหาร ระดับสูงที่เกี่ยวข้องให้เตรียมจัด หลักสูตรที่สอดคล้องกับความ ต้องการของเรื่องนี้เสียตั้งแต่ แผนการปฏิรูปนี้ผ่านสภา ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ)

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		<p>๒.๒.๒ คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เสนอต่อรายงานการศึกษาต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นว่าต้องมีการกำหนดหลักการ แนวทาง รูปแบบและวิธีการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมไว้ในกฎหมายหรือไม่ หากคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเห็นว่าจำเป็น ให้เริ่มยกร่างกฎหมาย (แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารกระบวนการยุติธรรม หรือยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับแล้วแต่กรณี)</p>	เมษายน ๒๕๖๐		<p>- คณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา - คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ</p>
	๒.๓ ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ	๒.๓.๑ เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเปลี่ยนระบบงานเอกสารไปสู่ระบบ e-office ที่เชื่อมโยงกันจาก	เมษายน ๒๕๖๐		คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		<p>ชั้นสอบสวน ชั้นพิจารณาสั่งคดี และชั้นพิจารณาคดี จนถึงงานคุมประพฤติและราชทัณฑ์ เนื่องจากเป็นระบบที่เอื้ออย่างมากต่อการบริหารจัดการข้อมูลภายในแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>			
		<p>๒.๓.๒ แต่ละหน่วยงานเสนอ “แผนยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ” (รวมถึงร่างข้อกำหนด ระเบียบ แนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับตน และที่เกี่ยวกับระบบ กลไก และมาตรการบูรณาการข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการจัดเก็บข้อมูลและสถิติ) เพื่อป้อนให้กับหน่วยงานประมวลและประเมินผลให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง</p> <p>ทั้งนี้ ทุกหน่วยงานควรเริ่มให้ผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารระดับสูง</p>	สิงหาคม ๒๕๖๐		ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มางบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		ค่อยๆ เข้ามามีบทบาทเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของในการกำหนดคุณค่าและตัวชี้วัดของหน่วยงานตน			
		๒.๓.๓ หน่วยงานที่เสนอ “แผนยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ” แล้ว แต่ไม่ผ่านการรับรอง ปรับปรุงแก้ไขแล้วเสนออีก รอบต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง	กันยายน ๒๕๖๐		หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เสนอแผนไม่ผ่าน
		๒.๓.๔ แต่ละหน่วยงานดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเริ่มดำเนินการเก็บรวบรวมวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล สถิติ “แผนยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ”	ตุลาคม ๒๕๖๐		ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม
		๒.๓.๕ แต่ละหน่วยงานรายงานสภาพการดำเนินงานตาม “แผนยกระดับการบริหารจัดการข้อมูลและสถิติ” ต่อคณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และต่อคณะกรรมการ	หลังตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป		ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มา งบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		พัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติ ทราบทุกสามเดือน พร้อม ขอคำแนะนำในการแก้ไขข้อติดขัด อุปสรรคและปัญหาตามความ จำเป็น			
๓. ปฏิรูปการใช้ ประโยชน์ตัวชี้วัด	๓.๑ เปลี่ยนให้การจัดทำ ตัวชี้วัดไม่ใช่เป็นเพียงแค่การ รายงานแต่เป็นกระบวนการที่ ใช้ประโยชน์จากข้อมูลและผล ของตัวชี้วัดอย่างมีนัยสำคัญ ต่อการแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคทั้งใน ระดับปฏิบัติและระดับ นโยบาย	๓.๑.๑ คณะอนุกรรมการด้านการ ปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา รายงานผลที่ได้จากตัวชี้วัดและ บทวิเคราะห์ถึงต้นเหตุของจุดแข็ง และจุดอ่อนของกระบวนการ ยุติธรรมทั้งระบบและในแต่ละ หน่วยงานแล้วเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเพื่อ การปรับปรุงแก้ไขในระดับนโยบาย	พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เป็นต้นไป	กระทรวงยุติธรรม	
		๓.๑.๒ พิจารณาความเหมาะสมใน การนำผลตามตัวชี้วัดมา ประกอบการพิจารณาการจัดสรร งบประมาณของแต่ละหน่วยงาน			
		๓.๑.๓ ผู้บริหารสูงสุดของทุก หน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ร่วมกันแถลงผลการดำเนินงานตาม			

เรื่อง	แผนปฏิรูป (เปลี่ยนอะไร)	วิธีปฏิรูป (เปลี่ยนอย่างไร)	กำหนดเวลา	แหล่งที่มา งบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		กระบวนการจัดทำตัวชี้วัดแบบใหม่ และร่วมกันแถลงผลลัพธ์ตาม ตัวชี้วัดต่อประชาชน พร้อมนำเสนอ แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการ ดำเนินงานในด้านที่จำเป็น			
		๓.๑.๔ คณะอนุกรรมการด้านการ ปฏิรูปการประเมินประสิทธิภาพ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา นำผลตัวชี้วัดที่ได้ในรอบการ ประเมินแรก มาเป็นเกณฑ์ในการ กำหนดเป้าหมายสำหรับอนาคต (internal benchmark to be achieved over the years)			
		๓.๑.๕ คณะกรรมการพัฒนาการ บริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พิจารณาความเหมาะสมในการนำ ผลตามตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ใน การจัดทำรายงานของประเทศไทย ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงาน การป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ และรายงานด้านสิทธิ มนุษยชน			

รายนามคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๑. นายวิรัช ชินวินิจกุล	ประธานกรรมการ
๒. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลตำรวจเอก วรพงษ์ ชิวปรีชา	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. พลโท กฤษณะ บวรรัตนารักษ์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายตระกูล วินิจฉัยภาค	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. พลตำรวจเอก อัครวิน ขวัญเมือง	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. พลตำรวจโท อำนวน นิมมะโน	โฆษกกรรมการ
๘. พันตำรวจเอก ณรัชต์ เศวตนันทน์	โฆษกกรรมการ
๙. นายเข้มชัย ชุตินวงศ์	กรรมการ
๑๐. พลตำรวจเอก เดชณรงค์ สุทธิชาญบัญชา	กรรมการ
๑๑. พลตำรวจโท ธีรจิตร อุตมะ	กรรมการ
๑๒. นายปัญญา ปรมีศณาภรณ์	กรรมการ
๑๓. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์	กรรมการ
๑๔. นายไวกุณฑท์ ทองอร่าม	กรรมการ
๑๕. นายจุมพล สุขมัน	เลขานุการกรรมการ
๑๖. นายวิวรรธน์ แสงสุริยะฉัตร	ผู้ช่วยเลขานุการ