

แนวทางการจัดทำและการใช้ ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อีวอง แคนดูแรนต์
กิตติพงษ์ กิตยารักษ์
แอลิสัน เม็คาเฟล



INTERNATIONAL CENTRE FOR
CRIMINAL LAW REFORM
AND CRIMINAL JUSTICE POLICY





แนวทางการจัดทำและการใช้ ตัวชี้วัดต้นกระบวนการณ์ยุติธรรมทางอาญา

ฮิวอง แดนดูแรนต์

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

แอลิอัน เบ็ทเฟลา

กันยายน 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริมนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประเทศแคนาดา (The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy - ICCLR)

การผลิตหรือการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้แม้แต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริมนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

ผู้เขียนขอขอบคุณ Mr. Trevon Johnson สำหรับการสนับสนุนโครงการจัดทำคู่มือนี้ในฐานะผู้ช่วยวิจัย

สารบัญ

บทนำ	5
ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม	7
เหตุใดต้องมีการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา?	7
ผลงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคืออะไร?	9
ประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไร?	10
ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมคืออะไร?	12
ตัวชี้วัดมีกี่ประเภท?	13
ลักษณะของตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ต่อการประเมินกระบวนการยุติธรรม	17
วัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม	18
การใช้ตัวชี้วัดประเมินตามเป้าหมายการดำเนินงาน	19
การใช้ตัวชี้วัดยึดโยงกับเกณฑ์มาตรฐาน	21
ควรให้ตัวชี้วัดมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณหรือไม่?	22
อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการใช้ตัวชี้วัด	23
การจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัด	26
ใครควรเป็นผู้กำหนดประเด็นและวิธีการประเมิน?	26
ข้อพิจารณาที่สำคัญในทางปฏิบัติและในเชิงระเบียบวิธี	28
ควรนำตัวชี้วัดภายในประเทศไปเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดในระดับสากลหรือไม่?	31
แหล่งที่มาของข้อมูลและวิธีการจัดทำตัวชี้วัด	33
อะไรคือแหล่งข้อมูลหลัก?	33
เราควรใช้แหล่งข้อมูลมากกว่าหนึ่งแหล่งหรือไม่?	33
ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานราชการ	34
ข้อมูลจากการสำรวจ	35
ประโยชน์ของข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน	35
ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญมีประโยชน์อย่างไรบ้าง หรือไม่?	37

การใช้ตัวชี้วัดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด	39
ใครน่าจะเป็นผู้ใช้ตัวชี้วัด?	39
จะโน้มน้าวให้ผู้ที่อยู่ในข่ายผู้ใช้ตัวชี้วัดเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร?	40
การพัฒนาศักยภาพในการใช้ตัวชี้วัด	40
วิธีรายงานผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชี้วัดแก่ผู้ใช้ตัวชี้วัด	41
การแปลความหมายจากผลของการประเมินด้วยตัวชี้วัด	42
การติดตามผลของการใช้ตัวชี้วัดอย่างเป็นประจำ	43
การจัดการองค์ความรู้	43
ตัวอย่างตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม	43
ตัวชี้วัดในการประเมินผลงานของระบบและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม	43
ตัวชี้วัดเกี่ยวกับตำรวจ	48
ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการศาล	49
ตัวชี้วัดสำหรับติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปและของยุทธศาสตร์ หรือนโยบาย	51
ตัวชี้วัดการดำเนินงานเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน	51
ตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงความยุติธรรม	53
นิยามศัพท์ทางเทคนิค	54
แหล่งข้อมูลอ้างอิงและค้นคว้าเพิ่มเติม	57

บทนำ

ความน่าเชื่อถือ ประสิทธิภาพ ตลอดจนคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมเป็นหัวใจของรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตย และเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งจำเป็นแก่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศต่าง ๆ ได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากในกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ประชาชนมีข้อมูลน้อยเกินไปที่จะสามารถใช้ในการประเมินผลในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลตน ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนในหลายประเทศกลับพบว่า แทบไม่มีข้อมูลที่ดินจะสามารถใช้ชี้วัดผลการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นระลอกแล้วระลอกเล่า

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การจัดเก็บ การประเมิน และการวิเคราะห์ข้อมูลทำได้โดยง่ายและราคาไม่แพง ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างใช้การบริหารข้อมูล ในการประเมินผลของการดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย แต่กระบวนการยุติธรรมยังไม่นิยมใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ ทั้งที่การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เช่น การปรับปรุงการนัดพิจารณาคดีและการจ่ายสำนวน การประเมินและบริหารความเสี่ยง การบริหารงบประมาณและการควบคุมค่าใช้จ่าย ตลอดจนการเพิ่มคุณค่าด้านความโปร่งใส และหลักการตรวจสอบได้ของกระบวนการ อย่างไรก็ตาม ในบรรดาประเทศที่มีศักยภาพในการจัดเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ได้ใช้ประโยชน์ของข้อมูลเหล่านั้นในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเพื่อเสริมศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างดี ประเทศที่กำลังพัฒนายังต้องเผชิญอุปสรรคในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล แม้กระทั่งข้อมูลขั้นพื้นฐานของการปฏิบัติงานโดยทั่วไป สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่เพียงพอต่อการบริหารและการใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบผลงานของกระบวนการยุติธรรม

ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมสามารถนำไปใช้ในการสรุปและนำเสนอข้อมูลมากมายที่สำคัญในหลายแง่มุมได้อย่างเข้าใจง่าย ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือในการประเมินผลงาน บ่งชี้ประเด็นปัญหาที่สำคัญ กำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบความคืบหน้า และประเมินความสำเร็จของกระบวนการปฏิรูป เมื่อใช้ตัวชี้วัดร่วมกับกลไกตรวจสอบและประเมินผล จะเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่สำคัญตัวชี้วัดยังสามารถให้ข้อมูลที่สำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูป

ประโยชน์ของตัวชี้วัดนั้นขึ้นอยู่กับศักยภาพในการจัดเก็บรวบรวมและนำเสนอข้อมูล โดยสามารถส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และการค้นคว้าทดลอง ตลอดจนช่วยในการตัดสินใจของแต่ละหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ข้อมูลที่เป็ประโยชน์ต่อ

การตัดสินใจและนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้

สังคมในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับระหว่างประเทศ ต่างให้ความสำคัญต่อตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม หลายประเทศได้เริ่มทดลองพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อเป้าหมายในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรต่าง ๆ ในระบบ ทั้งนี้ การตรวจสอบประสิทธิภาพและผลของกระบวนการยุติธรรมนั้น ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกบรรจุอยู่ในวาระ Post - 2015 Development Goals ในระดับสากล นอกจากนี้ ยังมีการริเริ่มใช้ ตัวบ่งชี้หลักนิติธรรมหรือ “Rule of Law Index” เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการความยุติธรรมสากลหรือ “World Justice Project¹” ในบริบทของประเทศที่ผ่านสงครามกลางเมืองหรือความขัดแย้ง องค์กรสหประชาชาติได้พัฒนา “Rule of Law Indicators²” เพื่อช่วยในการตรวจสอบสภาพและประสิทธิภาพขั้นพื้นฐานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม นอกจากนี้ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนทั้งหลายที่ถูกกำหนดขึ้นก็สามารถนำมาใช้ในการประเมินกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนได้เช่นกัน³

ในทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ตัวชี้วัดดังกล่าวได้จัดทำขึ้นในวาระและบริบทที่ไม่เหมือนกันและเพื่อตอบสนองเป้าหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลด้วยวิธีการที่หลากหลายซึ่งส่งผลให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสมรรถนะ ประสิทธิภาพ หลักการตรวจสอบได้ ความน่าเชื่อถือ และความโปร่งใส รวมทั้งความปลอดภัยของประชาชน และความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม กระจัดกระจายและไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่ได้จากการพัฒนาตัวชี้วัดในอดีตเหล่านี้ ย่อมเป็นประโยชน์ในการเรียนรู้และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการพัฒนากลไกในการประเมินผลงานและประสิทธิภาพที่ใช้กันอยู่ในทุกวันนี้

การจัดทำเอกสารนี้มีเป้าหมายเพื่อนำเสนอการใช้ตัวชี้วัดต่อบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และเพื่อเสนอแนวทางสำหรับการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการชี้ว่าอะไรคือวิธีการที่ถูกต้องที่สุด หรือตัวชี้วัดใดที่ควรนำมาใช้ได้

¹ โครงการยุติธรรมสากล หรือ World Justice Project (2014). ดัชนีหลักนิติธรรมของโครงการยุติธรรมสากล (The WJP Rule of Law Index) มีขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้วางนโยบาย ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อระบุศักยภาพและจุดด้อยของแต่ละประเทศ อีกทั้งยังส่งเสริมการเลือกใช้นโยบายเพื่อตอบสนองต่อหลักนิติธรรม โครงการนี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยประสบการณ์จากหลายประเทศ ดังนั้นจึงสามารถใช้ในการเปรียบเทียบการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ ได้

² United Nations (2011). The United Nations Rule of Law Indicators - Implementation Guide and Project Tools. New York: United Nations. http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

³ OHCHR (2014). Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation. New York/Geneva: United Nations. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf

ดีที่สุด เพราะในความเป็นจริงแล้ว การใช้ตัวชี้วัดในการประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมนั้น ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศว่าประเด็นใดอยู่ในความสำคัญ และข้อมูลใดสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ได้บ้าง และควรจะใช้ข้อมูลเหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ตรงต่อความต้องการของแต่ละสังคม

เอกสารนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่

- (1) บททั่วไปของการประเมินผลการดำเนินงานและความหมายของตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม
- (2) ความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ในการใช้ตัวชี้วัด
- (3) การจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรม
- (4) แหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อใช้สำหรับการประเมิน
- (5) แนวทางในการใช้ตัวชี้วัดให้เกิดประโยชน์ต่อบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และ
- (6) ตัวอย่างของตัวชี้วัดที่อาจนำมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมได้

ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม

เหตุใดต้องมีการประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา?

มีเหตุผลหลายประการที่รัฐบาลและประชาชนควรหาวิธีประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมของตน ที่ชัดเจนที่สุด คือ การทำให้ทราบถึงจุดบกพร่องเพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนแก้ไข เนื่องจากมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกหลายประการที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการ (รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม และวัฒนธรรม ฯลฯ) การทราบถึงแนวโน้มและปัจจัยที่กระทบต่อสมรรถนะของกระบวนการยุติธรรมได้เร็วเท่าใด ยิ่งช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่วงทีก่อนที่จะบานปลาย ประโยชน์อีกประการหนึ่ง คือ การทำให้ทราบว่ากลไกการปฏิรูปที่ได้ริเริ่มขึ้นนั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสมรรถนะของกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรมได้มากน้อยเพียงใด ประโยชน์ประการที่สาม คือ การกำหนดกรอบความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระบวนการให้สอดคล้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในระดับหน่วยงาน และในระดับที่เป็นองค์รวมทั้งระบบและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรมได้ปฏิบัติตามอาณัติ บรรทัดฐาน และมาตรฐาน ตลอดจนเพื่อกำหนดหน้าที่ในการรายงานความคืบหน้าและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน ประโยชน์ประการสุดท้าย คือ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสอันจะนำไปสู่ความเชื่อถือนอกจากสังคม

ความจำเป็นในการพัฒนาตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรม คือ เพื่อประเมินคุณภาพของระบบโดยรวมในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความน่าเชื่อถือ เสถียรภาพ และความสามารถในการสร้างและรักษาความยอมรับจากสังคม

การพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดยังสามารถส่งเสริมการสนทนาระหว่างและเปลี่ยนแปลงกันภายในกระบวนการยุติธรรมและกับสังคมภายนอกอันเป็นบวกรายอย่างยิ่งต่อการเคลื่อนไหวและประเมินผลแห่งกระบวนการปฏิรูประบบยุติธรรมทางอาญา

เมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสมรรถนะของกระบวนการยุติธรรม

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและงบประมาณ ตลอดจนจัดเก็บเป็นข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ และผลผลิตบางด้านเอาไว้แล้ว ข้อมูลเหล่านั้นอาจมีประโยชน์ต่อการตรวจสอบสมรรถนะของหน่วยงานนั้น ๆ แต่อาจ

ยังไม่เพียงพอที่จะใช้เพื่อประเมินสิ่งที่ถือเป็นหัวใจแห่งความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมโดยรวมได้

ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีเครื่องมืออื่นเข้ามาช่วยในการประเมินสมรรถนะประสิทธิภาพ รวมถึงประสิทธิผล ตลอดจนประเมินความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจจากสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมในองค์รวม ตัวชี้วัดจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวได้ และยังสามารถช่วยส่งสัญญาณไปถึงหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องให้เห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปและผลของการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานต่าง ๆ จึงเริ่มสนใจการพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาใช้กับกระบวนการต่าง ๆ ของตน ถึงแม้จะมีความยุ่งยากบางประการในขั้นตอนของการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัด

การประเมินประสิทธิภาพถือเป็นกุญแจสำคัญ ในการพัฒนาหน่วยงานยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม ตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพ กระตุ้นให้เกิดความสนใจในเรื่องที่เป็นประเด็นและมีนัยสำคัญต่อระบบ (มิใช่เพียงแต่ติดตามข่าวอาชญากรรมและการจับกุมผู้ร้ายในคดีดัง) กำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบความคืบหน้า และประเมินว่าการปฏิรูปได้ผลมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังสามารถให้ข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหารหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการปฏิรูปและสามารถสร้างกลไกเพื่อความโปร่งใสและมาตรการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม เมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการ

ผลงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคืออะไร?

ที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีการนิยามจนเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า กระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและมีสมรรถภาพควรเป็นเช่นใด ทั้งนี้ การนิยามความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมในองค์รวมนั้นอาจเป็นเรื่องยาก เพราะแต่ละหน่วยงานภายใต้กระบวนการย่อมมีบทบาท หน้าที่ และข้อท้าทายที่แตกต่างกัน แต่ในเมื่อประเทศทั้งหลายต่างต้องผ่านการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดมิติต่างๆ ที่สำคัญเพื่อการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ย่อมมีความสำคัญและจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนที่สุด การจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดในแง่มุมนี้จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายมากยิ่งขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง

การประเมินความสำเร็จเฉพาะแต่ละหน่วยงาน อาจเป็นเรื่องง่าย (เช่น การประเมินบทบาทของตำรวจหรือของศาล ฯลฯ) แต่ไม่อาจทำให้เห็นภาพของประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

หลายคนพูดว่า “เราควรพยายามประเมินสิ่งที่เราให้ความสำคัญ แทนที่จะมัวไปเสียเวลาให้ความสำคัญกับการจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดในสิ่งที่เราเห็นว่าประเมินได้โดยง่ายเท่านั้น” แต่ในขณะที่เดียวกันเราต้องยอมรับว่า หลักการที่เราให้ความสำคัญบางอย่างอาจเป็นสิ่งที่ยากต่อการประเมินอย่างยิ่ง ยกตัวอย่างเช่น การประเมินความเป็นธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกันของคนในสังคม ด้วยเหตุนี้ มันจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวดที่เราต้องเข้าใจว่า แม้ว่าจะมีบางมิติของระบบและกระบวนการยุติธรรมที่เป็นเรื่องสำคัญ แต่ยุ่งยากซับซ้อนมากจนดูเหมือนเป็นสิ่งที่ไม่อาจประเมินได้ แต่เราอาจสามารถประเมินข้อเท็จจริงบางส่วนหรือบางเรื่องที่ช่วยให้เราได้ตัวชี้วัดที่สำคัญที่สามารถเกี่ยวข้องถึงมิติของระบบและกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญและซับซ้อนนั้นได้ เราจึงควรพยายามมองอย่างใจกว้างว่า แม้เราอาจยังไม่สามารถพัฒนาตัวชี้วัดและการประเมินที่สมบูรณ์แบบในบางมิติของกระบวนการยุติธรรมได้ แต่เราก็ได้เริ่มที่จะเข้าไปสัมผัสและรับรู้สถานะของเรื่องสำคัญที่ไม่เคยมีใครสามารถชี้วัดและประเมินได้มาก่อน

การประเมินประสิทธิภาพนั้นควรมีขึ้นในบริบทของการปฏิบัติงานจริง ด้วยเหตุนี้ เราควรพิเคราะห์เสียก่อนว่า อะไรคือองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการยุติธรรม อะไรคือคุณค่าของระบบและกระบวนการ อะไรคือวัตถุประสงค์และเป้าหมาย อะไรคือมาตรฐาน อะไรคือโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ในระบบ และในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมมีความจำเพาะและมีฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง



ปกติแล้ว การประเมินที่คุณค่าและวัตถุประสงค์ของงาน (value-based approach) นั้น ถือเป็นสิ่งที่ยอมรับกันมากที่สุด เนื่องจากจะทำให้เราทราบว่า การดำเนินงานของกระบวนการนั้น บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไรก็ดี เราควรเข้าใจด้วยว่าคุณค่าและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่อาจมีได้หลายประการนั้น อาจขัดหรือแย้งกันเอง ซึ่งแต่ละภาคส่วนย่อมให้ความสำคัญต่อคุณค่าและวัตถุประสงค์นั้น ๆ แต่แต่ละด้านแตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานราชการในกระบวนการยุติธรรมอาจถือประสิทธิภาพและประสิทธิผลเหนือสิ่งอื่นใด โดยที่ผู้พิพากษาหรือทนายความย่อมให้ความสำคัญต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากกว่า ในขณะที่เดียวกันภาคประชาสังคมอาจให้ความสำคัญกับการเข้าถึงความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียม

ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมที่มีสมรรถภาพและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ควรจะต้องตอบสนองต่อความคาดหวังได้ในหลายมิติ การประเมินประสิทธิภาพที่ดีนั้น จึงควรคำนึงถึงความคาดหวังของทุกภาคส่วน ดังนี้ การพัฒนาระบบประเมินควรเริ่มจากการกำหนดจุดประสงค์หลักต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินรวมถึงความมุ่งหมายและวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจน

ในทำนองเดียวกัน ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ควรเชื่อมโยงกับมาตรฐานที่สังคมยอมรับ ไม่ว่าจะเป็นโดยยึดโยงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในอื่น ๆ รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมสามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมได้

ประเมินผลงานของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไร?

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายมีการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานภายในของตนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล หรือเรือนจำ การประเมินประสิทธิภาพของแต่ละหน่วยงานนี้ถือเป็นสิ่งที่น่ายินดี เพราะจะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญของการบริหารงานของแต่ละองค์กร ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ สามารถออกแบบการประเมิน รวมทั้ง เลือกรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ หน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยงาน ได้ใช้วิธีการประเมินประสิทธิภาพองค์กรแบบ “balanced scorecard” ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้ในภาคเอกชน โดยวัดผลจากการเปรียบเทียบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามเป้าหมาย (target) การประเมินด้วยวิธีนี้ จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทราบผลในการดำเนินงานของหน่วยงานตนได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ การประเมินประสิทธิภาพของแต่ละภาคส่วนนั้น ไม่ใช่ว่าไม่มีความสำคัญ เพราะการพยายามทำให้แต่ละหน่วยงานทำงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลดีต่อระบบและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ในขณะที่การเก็บรวบรวมข้อมูลและพัฒนาตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานอาจเป็นเรื่องง่าย แต่การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้าม หนึ่ง การชี้วัดผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ หรือการชี้วัดความสำเร็จของกระบวนการปฏิรูปที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมในองค์รวม ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากมีหลายกรณี que การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเป็นไปด้วยดี แต่หาได้ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมโดยรวมบรรลุผลสำเร็จตามที่สังคมคาดหวัง เหมือนดังที่มีคนเคยกล่าวไว้ในบริบทของการแพทย์ว่า “การผ่าตัดเป็นไปด้วยดี แต่น่าเสียดายที่คนไข้ไม่รอดชีวิต” ประชาชนที่เข้ามาในระบบกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นโจทก์ จำเลย หรือพยาน ย่อมคาดหวังต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบมากกว่าประสิทธิภาพของหน่วยงานส่วนหนึ่งส่วนใด

ถึงแม้ว่าการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบอาจเป็นเรื่องยาก แต่มีความจำเป็นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสนับสนุนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้เป็นมรรคผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ให้เห็นภาพรวมของกระบวนการทั้งระบบ แทนที่จะมองที่การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยอย่างเป็นเอกเทศแต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อความมุ่งหมายของการปฏิรูปนั้น คือ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานให้ดำเนินร่วมกันได้ อย่างเชื่อมโยงกันเป็นระบบและเพื่อแสวงหาวิธีลดความเหลื่อมล้ำหรือการทับซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการ

ในหลายกรณี เส้นแบ่งระหว่างการประเมินระดับหน่วยงานกับการประเมินทั้งระบบ อาจไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างต้องพึ่งพิงกันและกัน ตัวอย่างเช่น ในขณะที่เราคิดว่า การลดระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดีเป็นเรื่องของศาล แต่ในความเป็นจริงแล้ว คดีแต่ละคดีจะใช้เวลานานน้อยเพียงใด ล้วนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งฝ่ายปราบปราม จับกุม และฝ่ายสอบสวน ต่อมาที่การพิจารณาสำนวนของพนักงานอัยการ และในบางคดียังเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบทนายอาสา งานธุรการของศาล รวมทั้งการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ ในการรายงานการสอดส่อง และกรมราชทัณฑ์ ในการนำตัวจำเลยมาศาล

เพื่อการสะท้อนภาพ กระบวนการยุติธรรมในองค์รวม เราสามารถพัฒนา

KPI หรือ Key Performance Indicators (ดัชนีชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงาน) :

KPI ถือเป็นการวัดผล แต่การวัดผล อาจไม่ใช่ KPI เสมอไป ทั้งนี้ KPI สะท้อนผลลัพธ์โดยคำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ ในขณะที่การวัดผลโดยทั่วไปอาจเป็นเพียงเพื่อตรวจสอบผลผลิตหรือผลการดำเนินงานของกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง

ตัวชี้วัดขึ้นมาหนึ่งชุดให้ครอบคลุมมิติที่หลากหลาย ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นสิ่งที่สลับซับซ้อนและมีหลายมิติ และยังมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากกัน โดยแต่ละองค์กรอาจให้ความสำคัญในความมุ่งหมายของกระบวนการและระบบโดยรวมที่แตกต่างกัน ดังนั้น การประเมินที่มีประสิทธิภาพย่อมต้องสามารถตอบโจทย์ได้ในทุกมิติ ตัวชี้วัดเพียงตัวเดียวจึงไม่อาจรองรับความซับซ้อนเช่นนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาชุดตัวชี้วัดโดยรวบรวมตัวชี้วัดหลายตัวเข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งที่ยังกระทำ โดยอาจเทียบเคียงจากระบบ KPI (Key Performance Indicators) แต่อาจเลือกใช้เฉพาะตัวชี้วัดที่สำคัญและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ทั้งนี้ มีกระบวนการยุติธรรมเพียงแค่นี้ก็ประเทศที่ได้พัฒนาตัวชี้วัดที่สามารถครอบคลุมในทุกมิติ ตัวอย่างของตัวชี้วัดเหล่านั้นได้รวบรวมอยู่ในส่วนสุดท้ายของเอกสารนี้

ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมคืออะไร?

ตัวชี้วัด คือ กลไกในการประเมินโดยทางอ้อมแต่สามารถช่วยให้เห็นภาพในเรื่องที่วัดและประเมินยากได้ชัดเจนขึ้น โดยเมื่อนำตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินองค์ประกอบทั้งหลายมาพิจารณาเข้าด้วยกัน ย่อมทำให้เห็นแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาและทำให้ทราบถึงพัฒนาการความก้าวหน้าในการบรรลุความมุ่งหมาย (goal) หรือ วัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้ ตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมควรเป็นกลไกในการประเมินที่มีศักยภาพ โดยสามารถสื่อสารผลของการประเมินได้อย่างเข้าใจง่าย ถึงแม้ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินจะมีที่มาจากหลายแหล่ง นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังควรสะท้อนภาพของกระบวนการยุติธรรมได้ในหลายมิติ ตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพมักจะเกาะเกี่ยวอยู่กับคุณค่า ความมุ่งหมาย ภารกิจ และผลลัพธ์ที่ได้ถูกกำหนดเอาไว้ในแต่ละรอบการดำเนินงาน

“ได้มีความพยายามในการตัดทอนตัวชี้วัดลง ให้การประเมินกระทำได้โดยง่ายและบ่อยครั้งขึ้นและเพื่อลดการสิ้นเปลืองทรัพยากรในการประเมิน หัวใจสำคัญของการประเมินโดยใช้ตัวชี้วัด คือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดกับผลสำเร็จที่เราต้องการประเมิน อย่างไรก็ตาม ไม่มีตัวชี้วัดใดที่สามารถแสดงผลได้อย่างสมบูรณ์”

Vera Institute of Justice 2013

ไม่มีบรรทัดฐานที่ตายตัวสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดในการประเมินกระบวนการยุติธรรม เราสามารถพัฒนาตัวชี้วัดได้หลายระเบียบวิธี ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ตลอดจนเหตุผลเบื้องหลังของการจัดทำตัวชี้วัด บางฝ่ายเห็นว่าตัวชี้วัดที่อิงกับระเบียบวิธีเชิงปริมาณอาจทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากหลักการแนวคิดหรือปรัชญาต่างๆของกระบวนการยุติธรรม เช่น ความเป็นธรรม ความเท่าเทียม

ความเที่ยงตรงเป็นกลางนั้น เป็นเรื่องเชิงคุณภาพและไม่สามารถวัดผลได้ด้วยตัวเลข ในขณะที่เดียวกันหลายคนเชื่อว่าสามารถพัฒนาตัวชี้วัดที่สะท้อนผลเชิงคุณภาพออกมา

เป็นตัวเลขได้ หากรู้จักใช้วิธีการแทนค่าที่ละเอียดเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้วิธีการพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาเป็นชุดให้สามารถครอบคลุมคุณค่าและหลักการต่าง ๆ ที่ซับซ้อนของกระบวนการยุติธรรม

โดยปกติตัวชี้วัดควรสามารถสะท้อนถึงผลลัพธ์หรือหลักการและเหตุผลของเรื่องที่ประเมินทั้งหลายแบบมีจุดเกาะเกี่ยวกัน การพยายามประเมินผลลัพธ์ของกระบวนการยุติธรรมและการพยายามหาจุดเกาะเกี่ยวกันแบบเส้นตรงระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมนั้นอาจไม่ใช่เรื่องง่าย อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ดี ตัวชี้วัดควรถูกออกแบบให้สามารถสะท้อนและสรุปหลักการอันพึงประสงค์และมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม หรือหากต้องการใช้ตัวชี้วัดในการปฏิรูป ตัวชี้วัดควรสามารถสะท้อนผลลัพธ์ของการปฏิรูปได้ อย่างเป็นรูปธรรม หากตัวชี้วัดถูกจัดทำขึ้นอย่างรอบคอบจะสามารถสะท้อนถึงคุณลักษณะหรือผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมได้ดี

ตัวชี้วัดที่ไม่น่าเชื่อถือหรือไม่มีความสอดคล้องกับเนื้อหาและความเป็นจริงของระบบยุติธรรม จะกลายเป็นตัวชี้วัดที่ไม่มีประโยชน์อะไรนัก ปัจจัยที่ทำให้ตัวชี้วัดดูไม่น่าเชื่อถือหรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงนั้น อาจเกิดจากการขาดความสัมพันธ์ระหว่างจุดหมายกับวิธีการประเมิน อันรวมถึงปัญหาที่เกิดจากความไม่สัมพันธ์กันระหว่างคุณค่าที่เป็นนามธรรมที่ต้องการประเมิน (เช่น ความโปร่งใส) และวิธีการประเมิน (เช่น การประเมินว่าประชาชนสามารถขออุทธรณ์การได้ง่ายเพียงใด อาจไม่สามารถชี้ถึงสถานะของความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง หากวิธีการบันทึกคำวินิจฉัยในเอกสารที่ประชาชนนำไปอ่านนั้น ขาดข้อมูล รายละเอียดและเหตุผลที่แสดงถึงความโปร่งใสในการวินิจฉัยสั่งการ) หรืออาจเกิดจากข้อจำกัดของตัวชี้วัดที่ไม่สื่อถึงแง่มุมและมิติต่าง ๆ ของเรื่องที่เราต้องการประเมิน

ตัวชี้วัดมีกี่ประเภท?

ตัวชี้วัดมีได้หลายประเภท โดยประเภทหลัก ๆ สามารถแบ่งตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมได้ ดังนี้ (1) ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์หรือยุทธศาสตร์ (2) ตัวชี้วัดระดับผลผลิต และ (3) ตัวชี้วัดระดับกิจกรรมและการเบิกจ่ายงบประมาณในการดำเนินงาน ตัวชี้วัดทั้ง 3 ประเภทหลักนี้ ล้วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบริหารจัดการ

ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์หรือยุทธศาสตร์ สามารถประยุกต์ให้สอดคล้องกับการประเมินการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงงานด้านการตัดสินใจทางคดีงานที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีและงานที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและปลอดภัยของประชาชน ตัวชี้วัดนี้สามารถใช้ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมต่อการบรรลุเป้าหมายโดยรวม เช่น ความปลอดภัยของประชาชน ความเชื่อมั่นของสังคม หรือความเป็นธรรม ฯลฯ

ตัวชี้วัดระดับผลผลิต มักใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน โดยอาศัยจุดประสงค์หรือมาตรฐานของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลักในการประเมิน

ตัวชี้วัดระดับกิจกรรม สามารถใช้ในการประเมินภาระงาน การดำเนินกิจกรรม การเบิกจ่ายงบประมาณและการใช้ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน และความคืบหน้าในการปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบาย หรือความคืบหน้าในขั้นตอนการปฏิรูป โดยเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้

เราสามารถแสดงผลของข้อมูล เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดได้หลายวิธี ซึ่งรวมถึงการแสดงผลข้อมูลเป็นสัดส่วน โดยการแบ่งแยกข้อมูลเป็นหลายประเภท ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาในการตัดสินคดีอาญา สามารถนำมาแสดงผลสัดส่วน เป็นร้อยละของคดีความที่ตัดสิน ในห้วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น 30 วัน 90 วัน หรือ 180 วัน ข้อมูลอันเดียวกันนี้สามารถใช้จัดลำดับพื้นที่ของศาลหรืออัยการต่อระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี หรือสามารถแสดงถึงจำนวนคดีความที่ได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดในแต่ละพื้นที่ว่าตรงตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้หรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้นตัวชี้วัดหลายตัวสามารถผนวกเข้าด้วยกันเพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดสำหรับสรุปผลของการประเมิน

การประเมินประสิทธิภาพ

- ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์หรือยุทธศาสตร์
- ตัวชี้วัดระดับผลผลิต
- ตัวชี้วัดระดับกิจกรรม

ตัวชี้วัดที่ดีในการประเมินกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการประเมินเพื่อให้ทราบถึงผลของการปฏิรูป หรือประเมินในประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกหรือความสงบปลอดภัยของประชาชนนั้น ย่อมจะต้องออกแบบให้คำนึงถึงอัตลักษณ์และโครงสร้างของกระบวนการ ยุติธรรมในบริบทของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ การออกแบบการประเมินนั้นควรได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินสามารถมีวัตถุประสงค์ได้หลากหลาย ในบางกรณี การประเมินมีขึ้นเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงานในทางปฏิบัติว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างไรโดยหนึ่งหรือไม่ ในขณะที่ บางกรณีการประเมินมีขึ้นเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จเชิงนโยบายโดยรวม เช่น การประเมินความพึงพอใจของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม นอกจากนั้น การประเมินอาจมีขึ้นเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมว่าสอดคล้องต่อหลักการหรือหลักปรัชญาพื้นฐานบางอย่างหรือไม่ เช่น หลักการเข้าถึงความยุติธรรมของคนในสังคม หรือประเมินความสอดคล้องต่อมาตรฐานสากลเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การจัดทำตัวชี้วัดให้ยึดโยงอยู่กับมาตรฐานหรือหลักการสิทธิมนุษยชน ย่อมมีประโยชน์ต่อการประเมินในลักษณะดังกล่าว และยังสามารถช่วย

ส่งสัญญาณไปถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายหรือให้เกิดการปฏิรูประบบงานให้สอดคล้องกับหลักการหรือมาตรฐานสากลได้

ในกรณีของการปฏิรูป การประเมินโดยตัวชี้วัดนี้ สามารถให้ข้อมูลที่สะท้อนถึงความสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการปฏิรูป โดยอาจช่วยให้เห็นภาพว่ากิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น ก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างไรบ้าง ควบคู่ไปกับการประเมินโดยวิธีการอื่น ๆ

ตัวชี้วัดสามารถใช้ในการประเมินประสิทธิภาพและความสำเร็จของการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมได้ในหลายมิติ ยกตัวอย่างเช่น

- การเข้าถึงความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันของสังคม
- ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย การเลือกปฏิบัติ
- ความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และความเคารพนับถือจากประชาชน
- การลดอาชญากรรมและการป้องกันอาชญากรรม
- ความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม ความรู้สึกหวาดกลัวต่ออาชญากรรม
- มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม
- ความสามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
- มาตรการการลงโทษ การใช้มาตรการทางเลือก และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ
- การรับผลจากการกระทำผิด การกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิด การป้องกัน การกระทำผิดซ้ำ

อย่างไรก็ตาม การประเมินประสิทธิภาพในทุกด้านอาจทำได้ยากและไม่จำเป็นสิ่งที่สำคัญในลำดับแรก คือ การกำหนดกรอบของการประเมินให้ครอบคลุมเพียงประเด็นที่สำคัญ ซึ่งโดยปกติแล้ว การกำหนดประเด็นในการประเมินมักขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประเมินและปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความยากง่ายในการเข้าถึงข้อมูลและความพร้อมของทรัพยากรที่ใช้ในการจัดทำประเมิน ทั้งนี้ พึงตระหนักว่าประสิทธิภาพของการใช้ตัวชี้วัดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมิน ดังนั้น ในระยะเริ่มต้นอาจใช้ตัวชี้วัดเพียงไม่กี่ตัว แล้วจึงค่อยขยายกรอบการประเมินให้กว้างขึ้น ตามความพร้อมและความชำนาญของหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในการประเมิน

หลักการที่ควรคำนึงถึงในการพัฒนาตัวชี้วัดของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การกำหนดกรอบในการประเมินที่ชัดเจน ประเมินในสิ่งที่จับต้องได้และสามารถแสดงผลได้ อย่างเป็นรูปธรรม การเลือกตัวชี้วัดที่มีความละเอียดและมีความยืดหยุ่นเพียงพอ

กำหนดกรอบที่ชัดเจน

ในการจัดทำการประเมินควรจะมีการกำหนดกรอบงานต่างๆ อย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดหลักการและเหตุผล ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการประเมิน แหล่งที่มาของข้อมูลที่จะใช้ในการประเมิน ประเด็นที่ครอบคลุมอยู่ในการประเมิน ทั้งนี้ อาจมีการขยายกรอบให้ครอบคลุมประเด็นที่กว้างขึ้นได้ในภายหลัง

เป็นรูปธรรมและนำไปปฏิบัติได้จริง

ตัวชี้วัดควรวัดโยงอยู่กับสิ่งที่จับต้องได้และสามารถแสดงผลได้ชัดเจนถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการปฏิรูปหรือจากการมีนโยบายใหม่ๆ

มีผลวัดโดยสามารถสะท้อนค่าได้อย่างละเอียดอ่อนเพียงพอ

ควรที่จะเลือกตัวชี้วัดที่มีผลวัดและสามารถสะท้อนค่าได้อย่างละเอียดอ่อนเพียงพอ เพื่อให้สามารถแสดงผลของค่าที่คอยตรวจสอบประเมินในแต่ละช่วงเวลา ที่เปลี่ยนแปลงไปแม้เพียงเล็กน้อย โดยปกติปัจจัยในความสามารถของการแสดงผลของตัวชี้วัด มักขึ้นอยู่กับห้วงระยะเวลาของการประเมินหรือขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน การเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง หรือเป็นประจำเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ได้ค่าของตัวชี้วัดที่สามารถแสดงผลให้เห็นแนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงของประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ตัวชี้วัดระดับสูงที่ใช้ในการประเมินค่าในระดับผลลัพธ์ ยุทธศาสตร์ หรือนโยบายโดยรวม บางอย่างอาจไม่สามารถแสดงผลของการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนได้ในห้วงระยะเวลาที่สั้น จึงอาจต้องอาศัยข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ มาใช้ประกอบการประเมิน

ความยืดหยุ่น

ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์สามารถเกิดขึ้นได้เสมอตลอดระยะเวลาของการประเมิน ดังนั้นตัวชี้วัดที่ดีควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่สามารถสะท้อนผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้แม้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นระหว่างการประเมิน

ลักษณะของตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ต่อการประเมินกระบวนการยุติธรรม

จากประสบการณ์และบทเรียนของการประเมินประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบันชุดตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- เป็นตัวชี้วัดเชิงคุณค่าที่สอดคล้องกับหลักการและคุณค่าที่เป็นแก่นสารของกระบวนการยุติธรรม และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
- ไม่คลุมเครือ และง่ายต่อการทำความเข้าใจ
- จัดทำและพัฒนาขึ้นโดยอาศัยความเห็นของผู้มีส่วนร่วมทุกภาคส่วน แต่ในขณะเดียวกัน ยังต้องรักษาความเป็นอิสระของกระบวนการประเมิน
- ไม่จำเป็นต้องใช้ตัวชี้วัดหลายตัว แต่ควรเลือกตัวชี้วัดที่จำเป็นเพียงไม่กี่ตัวที่สำคัญ โดยต้องใช้ตัวชี้วัดนั้น ๆ อย่างเป็นประจำ สม่ำเสมอ และโดยไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณจนเกินไป (โดยสามารถเทียบเคียงกับระบบ Key Performance Indicators หรือ KPI)
- มีมิติที่หลากหลาย เพื่อที่จะสามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการยุติธรรมในแง่มุมต่าง ๆ
- สามารถสะท้อนค่าได้อย่างละเอียดอ่อนเพียงพอที่สามารถแสดงผลได้ แม้ในการประเมินที่มีรอบระยะเวลาสั้น ในขณะเดียวกันจะต้องสามารถสะท้อนแนวโน้มได้ดีในระยะยาวด้วย
- ตั้งอยู่บนวิธีการและข้อมูลที่เชื่อถือได้ ไม่เป็นที่โต้แย้งกันมากเกินไป และสะท้อนผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจน
- สามารถสะท้อนภาพที่เป็นเหตุเป็นผลในสายตาของผู้บริหารและผู้รับผิดชอบระดับนโยบายในการปฏิรูป
- สามารถแสดงข้อมูลให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงประชาชนทั่วไปเข้าใจได้
- สามารถนำมาใช้ หรือนำมาพัฒนาต่อยอด ไปสู่การประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานหรือเป้าหมายการดำเนินงานได้

วัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม

ตัวชี้วัดอาจไม่สามารถให้คำตอบหรือให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมได้ในทุกประเด็น นอกจากนั้น การประเมินโดยตัวชี้วัดยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ ตัวชี้วัดจึงไม่สามารถทดแทนกลไกการประเมินประสิทธิภาพหรือระบบการประเมินผลงานที่หน่วยงานทั้งหลายใช้กันอยู่ ตัวชี้วัดเป็นเพียงเครื่องมือชนิดหนึ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปหรือผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ควบคู่กับเครื่องมืออื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดสามารถกระทำได้หลายแนวทางแตกต่างกันไป เราจึงควรกำหนดความมุ่งหมายของการใช้ตัวชี้วัดให้ชัดเจนในฐานะที่เป็นมาตรวัดสมรรถนะและเป็นเครื่องมือในการสร้างการตรวจสอบ ตัวชี้วัดจึงเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปและการวางแผนยุทธศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรม ในขณะเดียวกัน ผู้เสนอให้พัฒนาและใช้ตัวชี้วัด อาจถูกมองว่าเป็นการสร้างปัญหาและภาระที่ไม่จำเป็น ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นชอบร่วมกันถึงเป้าหมายและวิธีการจัดทำและใช้ตัวชี้วัด จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด

โดยปกติแล้ว การประเมินประสิทธิภาพมักเป็นกิจกรรมที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง นอกเสียจากในกรณีที่มีการประเมินนั้น ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาศักยภาพที่ต้องทำ ดังนั้น เพื่อให้การประเมินเกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ตัวชี้วัดให้เชื่อมโยงอยู่กับเป้าหมายของการพัฒนาศักยภาพขององค์กร โดยระบุถึงช่องว่างหรือประเด็นศักยภาพที่ต้องการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังสามารถช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบตามหลักการตรวจสอบของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เพื่อให้ตัวชี้วัดทำหน้าที่ในการส่งเสริมความรับผิดชอบนี้ได้เต็มที่ จึงควรมีการระบุภาระหน้าที่และเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน

โดยหลักแล้วตัวชี้วัดสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสะท้อนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น การใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลกระทบจากปัจจัยใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการยุติธรรม หรือประเมินว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สามารถตอบสนองต่ออุปสรรคหรือความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด หรือเพื่อประเมินว่าการปฏิรูปที่ดำเนินอยู่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมแค่ไหน ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวชี้วัดสามารถอำนวยความสะดวกในการสะท้อนประสิทธิภาพในระยะยาว ตัวชี้วัดที่เลือกใช้จึงต้องมี “ความละเอียด” เพียงพอที่จะสามารถแสดงผลของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ตามรอบระยะเวลาของการประเมิน ในขณะเดียวกัน การแสดงผลนี้จะต้องให้ผลลัพธ์

ที่เชื่อถือได้ ตัวชี้วัดย่อมจะมีประโยชน์มากขึ้นไปอีก หากสามารถนำมาใช้ควบคู่กับการประเมินภาพรวมของแนวโน้มจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ต่อกระบวนการยุติธรรม เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจรวมทั้งพัฒนาการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมือง เป็นต้น

ในบางสถานการณ์และในบริบทที่เหมาะสม ตัวชี้วัดสามารถเกื้อหนุนให้เกิดความต้องการที่จะปฏิรูประบบและกระบวนการยุติธรรม ตัวชี้วัดไม่ได้มีหน้าที่เพียงแค่สร้างความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แท้จริงแล้วเราสามารถนำตัวชี้วัดมาใช้ประโยชน์ได้มากกว่านั้น หากสามารถนำไปรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการปฏิรูป ตลอดจนการวางกรอบยุทธศาสตร์ของการพัฒนาศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมในระดับต่าง ๆ ดังนั้น การจัดทำชุดตัวชี้วัดที่ครอบคลุมสาระสำคัญของกระบวนการยุติธรรม จึงย่อมสามารถเกื้อหนุนในการวางแผนการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปของกลไกทั้งระบบได้

การใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัดสามารถกระทำได้หลายแนวทาง หลายประเทศใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมในแต่ละรอบการประเมิน โดยอาศัยวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมที่กำหนดไว้เป็นตัวตั้ง นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังสามารถใช้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม (หรือของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบ) แนวทางสุดท้ายซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารก็คือ การใช้ตัวชี้วัดเพื่อช่วยในการตัดสินใจ สำหรับจัดสรรทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรม

การใช้ตัวชี้วัดประเมินตามเป้าหมายการดำเนินงาน

เราสามารถจัดทำประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับผลลัพธ์หรือเป้าหมายในเชิงประสิทธิผลได้ โดยการกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการประเมินให้ยึดโยงอยู่กับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การประเมินสมรรถนะของหน่วยงานโดยอาศัยเป้าหมายของการดำเนินงานนี้ มักมีขึ้นเพื่อต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือพฤติกรรมในการทำงานให้เป็นที่ไปในทิศทางที่เหมาะสม แนวทางในการประเมินลักษณะนี้ มักใช้เพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาตามเป้าหมาย

อย่างไรก็ดี เราต้องตระหนักว่าการพัฒนาศักยภาพขององค์กรย่อมไม่ได้มีแค่การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากรมีหน้าที่ปฏิบัติตามเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของกระบวนการยุติธรรมที่มีความสลับซับซ้อน และมักจะเชื่อมโยงกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง แรงบันดาลใจ การสื่อสาร สมรรถภาพของหน่วยงานหรือบุคลากร ฯลฯ

ตัวชี้วัดสามารถอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบความก้าวหน้า และความสอดคล้องของการดำเนินงานต่อแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายอาจมีความเห็นไม่ตรงกันว่า แท้จริงแล้วการตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ไม่ว่าจะควบคุมด้วยการให้แรงจูงใจหรือไม่ จะสามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของกระบวนการในองค์กรรวมได้จริงหรือไม่ ตารางด้านล่างนี้ได้เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแนวทางในการใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

การใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน

ข้อดี

- เป็นโอกาสในการเสริมสร้างวิสัยทัศน์หรือแรงบันดาลใจในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน
- เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายต่อเจ้าหน้าที่และต่อประชาชน
- จุดมุ่งหมายและเป้าหมายที่สื่อสารออกมาอย่างตรงไปตรงมาช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติที่มีความชัดเจน
- ด้วยเหตุที่เป้าหมายมักมีความชัดเจนและเจาะจง จึงทำให้ประเมินได้ง่าย
- ตัวชี้วัดตามเป้าหมายนั้น จัดทำได้ง่ายกว่าตัวชี้วัดเชิงคุณค่า
- ตัวชี้วัดที่ยืดหยุ่นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินงานนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นตัวชี้วัดที่ใช้งานได้จริง
- แนวทางนี้อาจสามารถกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน
- การประเมินตามเป้าหมายที่กำหนดมีผลเป็นการเน้นย้ำถึงหลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของผู้บริหาร

ข้อจำกัด

- เป้าหมายแต่ละตัว อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของสำนักงานนั้นอย่างแท้จริง
- บุคลากรหรือหน่วยงานที่ทำตามเป้าหมายที่จำเพาะอาจมองไม่เห็นภาพว่าการทำงานของตนจะส่งผลให้กระบวนการในองค์กรรวมบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด
- จะต้องมั่นใจว่าตัวชี้วัดนั้นใช้สำหรับการประเมินในสิ่งที่ต้องการประเมินจริง ๆ
- อาจมีความสับสนและอาจเกิดปัญหาในการตีความ
- บุคลากรหรือหน่วยงานอาจมัวสนใจแต่การเล่นแร่แปรธาตุกับตัวเลขและวิธีการประเมินเพื่อให้ผลออกมาดีมากกว่าการมุ่งพัฒนาที่เนื้องาน
- การมุ่งบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานหนึ่งอาจมีผลเสียต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และอาจบั่นทอนความพยายามของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่าง ยุทธศาสตร์ “Justice on Target” ของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา

รัฐออนแทรีโอของประเทศแคนาดาได้ริเริ่มโครงการ “Justice on Target” ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีที่ล่าช้าระยะเวลาที่เนิ่นนานจนทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ เกินความจำเป็น (โดยวิเคราะห์จากข้อมูลของทางราชการ) กระทรวงยุติธรรมของรัฐได้กำหนดเป้าหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ลดคดีที่ค้างการพิจารณาอย่างน้อยร้อยละ 30 และลดระยะเวลาในการดำเนินคดีโดยรวมอีกอย่างน้อยร้อยละ 30 จากระยะเวลาที่เคยใช้อยู่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้นี้ ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ของศาล ซึ่งมีคดีที่ยุ่งยากซับซ้อนต่างกันและต้องเผชิญอุปสรรคและปัญหาที่ต่างกัน ดังนั้น หลังจากผ่านไปหลายปี จึงเปลี่ยนให้มีการกำหนดเป้าหมายจากการระบุจำนวนคดีหรือระยะเวลาที่ลดลงไว้ตายตัวให้คำนึงถึงความยากง่ายของคดีความและอุปสรรคอื่น ๆ ตามแต่สภาพและสถานการณ์ในแต่ละท้องที่ด้วย⁴ ในที่สุด จึงเกิดเป็นระบบการตรวจสอบและรายงานความคืบหน้าที่ยอมรับขึ้นซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงรายงานความคืบหน้านี้ได้ทางเว็บไซต์ของกระทรวงยุติธรรมแห่งรัฐออนแทรีโอ⁵

การใช้ตัวชี้วัดยึดโยงกับเกณฑ์มาตรฐาน

เราสามารถพัฒนาตัวชี้วัดให้ยึดโยงกับเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินความคืบหน้าของประเด็นที่เราต้องการประเมิน เกณฑ์มาตรฐานนี้อาจมีที่มาจากมาตรฐานที่ใช้กันอยู่หรือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำหรืออิงเกณฑ์ของหน่วยงานอื่น หรือเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

โดยปกติ หน่วยงานภาครัฐมักมุ่งเน้นการใช้เกณฑ์มาตรฐานเป็นหลักในการดำเนินงานอยู่แล้ว (สำหรับการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามเกณฑ์) การใช้เกณฑ์มาตรฐานย่อมเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการแสดงผลลัพธ์ที่ชัดเจนในการประเมิน ในขณะที่เดียวกัน ผลลัพธ์ที่ได้จากการใช้ตัวชี้วัดก็สามารถส่งเสริมในการสร้างเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการดำเนินงานในอนาคตได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การประเมินโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานอาจประสบปัญหาเมื่อไม่สามารถตัดสินได้ว่าควรจะนำหลักเกณฑ์ใดมาเป็นตัวกำหนดมาตรฐานนอกจากนั้น การใช้เกณฑ์มาตรฐานที่หยิบยืมมาจากหน่วยงานภายนอกหรือหน่วยงานต่างประเทศอาจสร้างความสับสนในการประเมินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความแตกต่างในสภาพสังคมตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่

⁴ Ministry of Attorney General of Ontario. Benchmarks for Effective Criminal Courts. <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/jot/benchmarks.asp>

⁵ ข้อมูลเพิ่มเติมสามารถค้นหาได้จาก <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/jot/achievements.asp>

การกำหนดตัวชี้วัดโดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐาน

ข้อดี

- เกณฑ์มาตรฐานสามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายของกรดำเนินงาน
- เกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ค่าอ้างอิงที่คุ้นเคยสามารถส่งเสริมความเข้าใจให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
- เกณฑ์มาตรฐานช่วยอธิบายการตีค่าแปรผันภายใต้ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องได้
- การใช้เกณฑ์มาตรฐานสามารถช่วยให้เกิดการสอบทานผลการประเมินจากภายนอกได้แทนที่จะปล่อยให้คนภายในระบบประเมินกันเองว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้นสมบูรณ์เพียงพอแล้ว

ข้อจำกัด

- ในบางครั้งอาจประสบปัญหาว่าเกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ควรนำมาเทียบ
- เกณฑ์มาตรฐานที่หยิบยืมมาจากหน่วยงานภายนอก หรือหน่วยงานต่างประเทศอาจทำให้เกิดความสับสนในการอ้างอิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความแตกต่างในบริบทของการดำเนินงานและอุปสรรคที่แตกต่างกันในแต่ละสภาพสังคม

ควรใช้ตัวชี้วัดมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณหรือไม่?

หลายฝ่ายอาจมีข้อสงสัยถึงความเหมาะสมของการใช้ตัวชี้วัดเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณ หรือเพื่ออนุมัติค่าตอบแทนอื่น ๆ ให้แก่หน่วยงาน เหตุผลเบื้องหลังของแนวทางการประเมินลักษณะนี้ คือ การกระตุ้นให้หน่วยงานปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันย่อมเป็นการทำโทษหน่วยงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นตามแนวทางนี้จะมีลักษณะเป็นเครื่องตัดสินประสิทธิภาพของหน่วยงาน ในสถานการณ์ที่เผชิญข้อจำกัดทางงบประมาณ การใช้ตัวชี้วัดตามแนวทางนี้ย่อมเป็นการบีบบังคับให้หน่วยงานมุ่งแสดงผลลัพธ์ของการประเมินให้ออกมาในทิศทางบวกมากกว่าการตั้งใจพัฒนาประสิทธิภาพของตนอย่างแท้จริง และทำให้แต่ละหน่วยงานมีมาตรการต่าง ๆ ออกมา เพียงแค่ให้เป็นไปตามเป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัว โดยที่มาตรการเหล่านั้นอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบและกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลส่วนกลางรวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจการต่าง ๆ มักชอบใช้การประเมินประสิทธิภาพมาประกอบการพิจารณา ซึ่งวิธีการแบบนี้กำลังเป็นกระแสนิยมในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการ “ให้รางวัลแก่ความสำเร็จ” แก่หน่วยงานที่สามารถดำเนินงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เห็นได้จากตัวอย่างของสหราชอาณาจักรที่รัฐบาลได้ใช้ตัวชี้วัดที่ยึดโยงอยู่กับจำนวนการกระทำผิดซ้ำเป็นเครื่องมือในการอนุมัติงบประมาณพิเศษ

เพื่อตอบสนองหน่วยงานราชทัณฑ์หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลการคุมประพฤติ⁶ ในทำนองเดียวกัน กองทุน RECLAIM OHIO ซึ่งเป็นกองทุนจัดตั้งโดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของรัฐโอไฮโอ ประเทศสหรัฐอเมริกาและหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการคุมขัง โดยการแสวงหามาตรการทางเลือกอื่น ๆ กองทุนดังกล่าว ได้เสนองบประมาณให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น ที่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยใช้จำนวนเด็กที่กระทำ ความผิดฐานลักขโมย พร้อมกับระยะเวลาที่เด็กอยู่ในสถานคุมประพฤติเป็นตัวตั้ง และใช้ตัวชี้วัด อย่างง่ายในการประเมินการลดต้นทุน โดยได้กำหนดเกณฑ์ที่ร้อยละ 80 ของการลดจำนวน เด็กที่อยู่ในการควบคุมความประพฤติจากจำนวนคดีเยาวชนทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาล⁷

ในขณะเดียวกัน กลับปรากฏว่ามีหลายกรณีที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ในกระบวนการยุติธรรมเห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานยังไม่ได้ถูกนำมา ใช้ในการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ควร โดยเห็นได้จากงานวิจัยของ Economic Co-operation and Development (OECD) ที่พบว่า รัฐบาลของหลายประเทศมักไม่ใส่ใจ กับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ประสบ ปัญหาด้านการเงิน⁸

อย่างไรก็ตาม ในรายงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของรัฐบาลกลาง แคนาดาฉบับปี ค.ศ. 2014 (ในรอบ 3 ปี) ว่าแท้จริงแล้วประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ไม่ได้ผันแปรตามงบประมาณที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด และเท่าที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลก็ไม่ได้ ให้ความสำคัญกับโครงการที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าโครงการอื่น ๆ ในการจัดสรร งบประมาณในทางตรงกันข้าม โครงการที่มีปัญหาในการดำเนินงาน อาจได้รับงบประมาณ สนับสนุนมากกว่าโครงการที่มีประสิทธิภาพเสียด้วยซ้ำ⁹

อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการใช้ตัวชี้วัด

บางคนอาจสงสัยว่า ส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมักมีปฏิกิริยา อย่างไรต่อการใช้ตัวชี้วัด ซึ่งจากประสบการณ์ในการจัดทำ พัฒนา และใช้ตัวชี้วัดที่ผ่าน มาพบว่ามีอุปสรรคที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ 1) หน่วยงานทั้งหลายต่อต้านการประเมิน อย่างเป็นระบบด้วยตัวชี้วัด 2) อุปสรรคทางการเมือง อุปสรรคในการพัฒนาเทคนิคและ

⁶ U. K., Ministry of Justice, Transforming Rehabilitation – A Strategy for Reform, London, May 2013. See also: House of Commons Justice Committee (2014). Crime Reduction Policies; A Coordinated Approach? – Interim report on the Government's Transforming Rehabilitation Program, 22th Report of Session 2013-14, London, 22 January 2014.

⁷ Department of Youth Services, State of Ohio (2013). RECLAIM OHIO. <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/0001/01/01/stalocal-partnership-inohio-cuts-juvenile-recidivism-costs>

⁸ Marcel, M. (2014). Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession. OECD Journal on Budgeting, 13 (2): 9-47.

⁹ Shaw, T. and F. Wong (2014). Analysis of Performance Budgeting During Recent Fiscal Consolidation. Ottawa: Office of the Parliamentary Budget Officer, August 14, 2014.

วิธีการประเมิน รวมทั้งอุปสรรคในภาคปฏิบัติอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของการใช้ตัวชี้วัด และ 3) การเล่นแร่แปรธาตุกับสถิติและตัวเลข

แรงต่อต้านในการใช้ตัวชี้วัดสำหรับประเมินประสิทธิภาพมักเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ และเราควรเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหานี้ ทั้งนี้ เราพึงเข้าใจในความจริงที่ว่าเราไม่สามารถทำให้บุคลากรในหน่วยงานทุกภาคส่วนเห็นประโยชน์ของการประเมินศักยภาพหรือเห็นถึงความสำคัญของการใช้ตัวชี้วัดเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของกระบวนการในภาพรวมได้ การต่อต้านการประเมินอาจเกิดขึ้นจากการปฏิเสธที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่หรือจากความประสงค์ที่จะรักษาสถานการณ์ให้คงอยู่ตามเดิม เพราะไม่ยอมเผชิญกับปัญหาใหม่ที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนั้น หลายหน่วยงานอาจกังวลว่าการประเมินอาจครอบคลุมไปถึงประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในวิสัยที่ตนสามารถควบคุมได้

คริสต สโตน นักวิจัยสังกัดมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้ทำการศึกษาไว้ว่า แท้จริงแล้วตัวชี้วัด คือ เครื่องมือแห่งอำนาจ¹⁰ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมตระหนักถึงข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ดี ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ จึงระแวงว่าอาจมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ในการจัดทำตัวชี้วัด ยิ่งไปกว่านั้น โบทโรและคณะวิจัยคนอื่น ๆ ได้มีความเห็นว่าการปฏิเสธการประเมินนั้นฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร¹¹ คณะวิจัยยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าศาลและทนายความในทั่วทุกมุมโลกได้ปฏิบัติประหนึ่งเหมือนเป็นภูมิแพ้ต่อการใช้ตัวเลขในการประเมินและไม่มีใครจะมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ข้อมูลในการประเมิน รวมทั้งปฏิเสธที่จะเปิดเผยผลลัพธ์ของการประเมินต่อสาธารณะ¹²

นอกจากนั้น การเลือกใช้ตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสมย่อมทำให้ขาดความเสถียรและเป็นอุปสรรคในการจัดการประเมิน ยกตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานต้องการจัดทำตัวชี้วัดที่สามารถนำมาใช้เข้าข้างตัวเองให้สอดคล้องกับผลการดำเนินงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่องมากกว่าการประเมินผลอย่างลึกซึ้งและในระยะยาว ซึ่งจริง ๆ แล้ว การประเมินประสิทธิภาพในองค์กรรวมของกระบวนการยุติธรรมจะต้องอาศัยตัวชี้วัดที่สามารถแสดงแนวโน้มในระยะยาวได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพยายามสร้างตัวชี้วัดที่เสถียรและสามารถนำมาใช้ประเมินได้อย่างคงเส้นคงวาโดยไม่อ่อนไหวต่อการเมืองหรือต่อเหตุอื่นใดได้ง่าย ๆ การจะทำได้ดังนี้ต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำ ความร่วมมือและความเข้าใจของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่เพียงพอ

¹⁰ Christopher E. Stone (2011). *Problems of Power in the Design of Indicators of Safety and Justice in the Global South*. Cambridge (MA): Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.

¹¹ Botero, J. C., Martinez, J., Ponce, A., and C. S. Pratt (2012). "The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessment and Quantitative Indicators of the Rule of Law", in Botero, J. C., et al. (Eds.), *Innovations in Rule of Law*, The Hague Institute for Internationalisation of Law and the World Justice Project, pp.8-11, p. 9.

¹² อ้างแล้วในเชิงอรรถก่อนหน้า

เราควรตระหนักด้วยว่า ตัวชี้วัดแต่ละตัวย่อมมีข้อจำกัด และการใช้ตัวชี้วัดอาจทำให้เกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ ในบางกรณีการมุ่งประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหาได้ส่งผลดีต่อความพยายามในการพัฒนาศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบไม่ ความมุ่งมั่นในการปฏิรูปต้องควบคู่ไปกับความรอบคอบในอันที่จะเกื้อหนุนการดำเนินงานกิจกรรม หรือโครงการที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในกระบวนการจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัด การใช้ตัวชี้วัดนั้นกลับทำให้ประสิทธิภาพของการดำเนินงานแย่ลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีงานวิจัยที่บ่งชี้ว่าการเน้นประเมินประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่ปล่อยให้มีการ “เล่นแร่แปรธาตุ” ตัวเลขและวิธีการประเมินทั้งในระดับบุคคลและหน่วยงาน จนกลายเป็นการมุ่ง “ประดิษฐ์” ผลการประเมินเพื่อแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้นมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ มีนักวิจัยบางรายได้เห็นว่า ผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์นี้ ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการประเมินการปฏิบัติงานตามเป้าหมาย¹³

แม้ว่าเราไม่อาจหลีกเลี่ยงการประดิษฐ์ผลลัพธ์หรือการเล่นแร่แปรธาตุเกี่ยวกับการประเมินได้ แต่ปัญหานี้อาจลดลงหากเราเลือกใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม นอกจากนั้น การจัดทำให้มีการตรวจสอบในหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอย่อมสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้เช่นกัน อีกวิธีหนึ่งที่สามารถช่วยลดปัญหานี้ก็คือการวางเป้าหมายการประเมินให้มุ่งเน้นการตรวจสอบประสิทธิภาพของกระบวนการทั้งระบบในองค์กรรวมโดยไม่มุ่งเน้นไปที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง การวางเป้าหมายในลักษณะนี้ยังสามารถส่งเสริมประสิทธิภาพของกลไกการประเมินได้อีกด้วย¹⁴

งานวิจัยเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานตำรวจของเดวิส ได้พบว่า

“ประเด็นสำคัญที่ผู้จัดทำประเมินพึงระลึกอยู่เสมอ คือ อาจเป็นไปได้ว่าการประเมินจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคลากรไปในทางที่อาจก่อผลเสียต่องาน การจัดทำชุดตัวชี้วัดโดยผสมผสานการชี้วัดระดับผลลัพธ์และผลผลิต โดยอาศัยข้อมูลจากหลายแหล่ง รวมทั้งจากการสำรวจความคิดเห็น และพยายามทำให้การชี้วัดในเชิงเปรียบเทียบมีความเป็นธรรมและโปร่งใส น่าจะทำให้การใช้ตัวชี้วัดก่อให้เกิดผลดีต่อการเสริมสร้างหลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบ และต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน”¹⁵

¹³ Guilfoyle, S. (2011) “On Target?-Public Sector Performance Management: Recurrent Themes, Consequences and Questions”, Policing, Volume 6, Number 3, pp. 250–260.

¹⁴ อ้างแล้ว, หน้า 257

¹⁵ Davis, R. C. (2012). Selected International Best Practices in Police Performance Measurement. Santa Monica: Rand Corporation, Centre on Quality Policing, p. 5.

ยกตัวอย่างเช่น ประเทศต่าง ๆ มักให้ความสำคัญกับการลดอาชญากรรม ประสิทธิภาพในการลดอาชญากรรมนี้ มักสะท้อนจากสถิติอาชญากรรมที่อาศัยข้อมูลจากหน่วยงานตำรวจด้วยเหตุนี้ หน่วยงานตำรวจจึงสามารถแสวงหาวิธีในการประดิษฐ์ตัวเลขให้แสดงจำนวนอาชญากรรมที่ลดลง โดยการไม่รายงานจำนวนอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากกว่าการมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เราสามารถตรวจสอบการรายงานผลดังกล่าวได้จากการจัดทำชุดตัวชี้วัดขึ้นมาหลายตัวเพื่อเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น จากการนำข้อมูลที่ได้จากเหยื่ออาชญากรรมมาประกอบ นอกจากนี้ในทางกลับกันจำนวนการแจ้งความที่เพิ่มขึ้นแท้จริงแล้วอาจสะท้อนถึงการที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ หลายประเทศมองว่า การที่ประชาชนมีความไว้วางใจที่จะแจ้งความในอาชญากรรมที่เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวหรืออาชญากรรมทางเพศ ย่อมสะท้อนถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถทำให้สังคมไว้วางใจในกระบวนการมากกว่ามุ่งตัดสินการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานจากจำนวนอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว

การจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัด

ขั้นตอนในการจัดทำตัวชี้วัดนั้นมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหลักการและเนื้อหาของตัวชี้วัด ตามที่ได้กล่าวไว้ว่า ตัวชี้วัดควรจัดทำขึ้นตามบริบทของกระบวนการยุติธรรมในประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องอาศัยผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงเข้าใจถึงความมุ่งหมายของสังคมที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศหรือแต่ละพื้นที่

ใครควรเป็นผู้กำหนดประเด็นและวิธีการประเมิน?

การกำหนดประเด็นในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมย่อมไม่ใช่สิ่งที่จะตกลงกันได้ง่าย ๆ จากทุกฝ่ายภายในเวลาอันรวดเร็ว กระบวนการยุติธรรมนั้นมีนัยสำคัญและเป้าหมายในหลากหลายมิติ ยกตัวอย่างเช่น บางภาคส่วนอาจให้ความสำคัญต่อความเที่ยงธรรมและการเข้าถึงความเป็นธรรมของประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ในขณะที่คนบางส่วนอาจถือเอาระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินคดีเป็นศักยภาพที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรม แท้จริงแล้วทั้งประสิทธิภาพในการดำเนินคดีโดยใช้ระยะเวลาที่เหมาะสมและการเข้าถึงความยุติธรรมต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันและถือเป็นประเด็นที่สำคัญในการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดทำตัวชี้วัดให้สามารถครอบคลุมการประเมินในทั้งสองประเด็นและอาจครอบคลุมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หัวใจสำคัญประการแรกในการจัดทำตัวชี้วัด คือ การที่ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ของการประเมิน ผลลัพธ์ และผลผลิตที่ต้องการประเมิน ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องพิจารณาด้วยกันอย่างรอบคอบ

หลังจากกำหนดเรื่องและประเด็น ทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ของกระบวนการยุติธรรม ผลลัพธ์และผลผลิตที่ต้องการประเมินได้แล้ว สิ่งที่ต้องทำในขั้นตอนต่อมา คือ การนิยามคุณค่าและกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนค่าของเรื่องและประเด็นเหล่านั้นอย่างชัดแจ้ง

ขั้นตอนในการกำหนดวัตถุประสงค์และประเด็นของการประเมินทั้งหลายเหล่านี้ จำเป็นจะต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจประกอบไปด้วยหน่วยงานและบุคคล ดังต่อไปนี้

- **นักการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ** : ข้อดีของการตัดสินใจจากผู้ที่มีอำนาจในทางการเมือง คือ สามารถทำให้กระบวนการจัดทำตัวชี้วัดเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังทำให้การประเมินกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ปฏิบัติงานจริงในกระบวนการยุติธรรมอาจเห็นว่า นักการเมืองมักขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และอาจเลือกใช้ตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประเมิน ดังนั้น ตัวชี้วัดที่เกิดจากการตัดสินใจของนักการเมืองนี้ จะต้องสามารถนำไปใช้ได้จริง โดยต้องมีการทดลองใช้และเปิดช่องสำหรับการหารือต่อไปในภาคปฏิบัติ

- **ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม** : ผู้บริหารย่อมมีความรู้และเข้าใจในเนื้อหาที่อยูภายใต้การกำกับดูแลของตนอย่างถ่องแท้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารอาจให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มากกว่าเรื่องของผลลัพธ์ของระบบและกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ตัวชี้วัดที่เลือกโดยการตัดสินใจของผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพของกระบวนการทั้งระบบโดยรวมได้

- **การหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม** : การจัดทำประเมินโดยหารือกับผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายนั้น ย่อมสามารถครอบคลุมในประเด็นที่ทุกคนให้ความสนใจและยังสามารถบรรลุข้อตกลงในเป้าหมายร่วมกัน และทำให้เกิดความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการประเมิน อย่างไรก็ตาม การหารือกับทุกฝ่ายนี้ อาจทำให้ระยะเวลาในการประเมินล่าช้าออกไป และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ไม่ประสงค์ที่จะร่วมมือถือโอกาสถ่วงเวลาได้

ความร่วมมือของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมนั้น มีความสำคัญในทุกขั้นตอนของการจัดทำประเมิน ซึ่งรวมถึงขั้นตอนในการเลือกและ

การให้นิยามของตัวชี้วัด การกำหนดระเบียบวิธีในการประเมิน การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการประเมิน ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระบบการประเมิน นอกจากนี้ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกภาคส่วน ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์ว่าจะนำผลลัพธ์ที่สะท้อนจากตัวชี้วัดไปใช้อย่างไร

นอกจากนี้ การประเมินประสิทธิภาพที่จัดทำโดยผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจและหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้ ย่อมทำให้การประเมินนั้นมีความสำคัญมากกว่าการประเมินที่กระทำโดยบุคคลที่สามหรือหน่วยงานภายนอกที่ได้รับการว่าจ้างมา¹⁶ สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเชิญตัวแทนสื่อมวลชนเข้ารับการศึกษาในหลักการ ตลอดจนในขั้นตอนต่าง ๆ ของการประเมิน เพราะจะทำให้เราสามารถสื่อสารประเด็นศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมไปยังประชาชนทั่วไป ซึ่งจะช่วยสร้างความโปร่งใสต่อกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อพิจารณาที่สำคัญในทางปฏิบัติและในเชิงระเบียบวิธี

ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายและผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมมักรู้สึกว่าตกอยู่ในภาวะ “มีแต่แปดด้าน” เพราะต้องใช้อำนาจตัดสินใจ โดยที่ไม่มีข้อมูลที่จำเป็นอยู่ในมือ และไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าการวางนโยบายของตนจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารจึงหวังพึ่งพาตัวชี้วัดในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดจากการตัดสินใจของตน หลายครั้งที่ผู้บริหารคาดหวังกับตัวชี้วัดมากเกินไป จนนำไปสู่การพยายามจัดทำตัวชี้วัดเพื่อให้สะท้อนผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่พึงประสงค์ในการนำไปปฏิบัติจริง โดยปกติแล้วชุดตัวชี้วัดไม่สามารถสะท้อนข้อมูลตามความต้องการได้ในทุกด้าน ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานต่าง ๆ รู้สึกผิดหวัง นอกจากนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายอาจรู้สึกว่า ตัวชี้วัดมีประโยชน์เพียงเพื่อสะท้อนแนวโน้มแต่ไม่สามารถอธิบายความเป็นมาของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในลำดับแรกก่อนการจัดทำตัวชี้วัด คือ การสร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อมิให้มีการยึดยึดติดวัตถุประสงค์ที่ไม่สามารถบรรลุได้จริงในการจัดทำประเมิน

ในบางครั้ง การที่ผู้แทนหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมทั้งประชาชน ได้มีโอกาสร่วมคิด และสื่อสารเสวนากันในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำ พัฒนา และใช้ตัวชี้วัดนั้น มีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์ไม่น้อยไปกว่าการได้ตัวชี้วัดขึ้นมาชุดหนึ่งเสียอีก

การเลือกและการพัฒนาตัวชี้วัดที่เหมาะสมนั้น ไม่ใช่สิ่งง่ายและจะต้องอาศัยระเบียบวิธีและขั้นตอนทางเทคนิคต่าง ๆ ที่เหมาะสม ตลอดจนการวางแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการประเมิน นอกจากนี้ การจัดทำตัวชี้วัดและการพัฒนาระบบการประเมินยังมีความท้าทายอีกมากมายในทางปฏิบัติ เช่น ความจำเป็น

¹⁶ De Coning, C. and P. Romita (2009). Monitoring and Evaluation of Peace Operations. International Peace Institute.

ในการแสวงหาความร่วมมือและรักษาความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่าย ตลอดระยะเวลา การประเมิน โดยจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการให้ความร่วมมือ ในการประเมินการระบุถึงแหล่งที่มาและวิธีการที่จะเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน การคิดหาวิธี การทดแทนหากไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นได้ และความจำเป็นในการแสวงหา แหล่งเงินทุนและทรัพยากรในการจัดทำประเมินที่มีระยะเวลายาวนานเพียงพอให้สามารถ สะท้อนแนวโน้มและทิศทางในอนาคต สิ่งสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งสำหรับการจัดทำและ พัฒนาตัวชี้วัด คือ การมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และอุทิศอย่างคงเส้นคงวา และการมีผู้จัดการ โครงการที่รับผิดชอบงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

การประเมินประสิทธิภาพมักจะเกิดขึ้นในบริบททางการเมือง วัฒนธรรม และ โครงสร้างอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัด จึงมักถูกรอบงำด้วยบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจในส่วนต่าง ๆ ของ กระบวนการยุติธรรมที่อาจไม่ลงรอยกัน ดังนั้น กระบวนการและวิธีการแสวงหาและเสริมสร้าง ความร่วมมือที่เข้มแข็งเหนียวแน่นจะมีผลอย่างมากต่อคุณภาพของตัวชี้วัดและศักยภาพ ในการนำตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ หากขั้นตอนการแสวงหาความร่วมมือในลำดับแรกนี้ บรรลุผลสำเร็จ ย่อมจะทำให้การประเมินเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลที่ได้จาก การประเมินย่อมได้รับการยอมรับ และนำไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อไป

การขาดแคลนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมเป็นอุปสรรค ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำประเมิน นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคที่เกิดจากวิธีในการเก็บ ข้อมูล การให้คำจำกัดความของข้อมูลแต่ละชนิดรวมถึงขั้นตอนการรายงานข้อมูลของแต่ละ หน่วยงานที่แตกต่างกันและไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้ อุปสรรคที่พบบ่อย คือ มักไม่มีการเก็บข้อมูลในระดับผลลัพธ์ของระบบและกระบวนการ และแม้เมื่อมีการเก็บข้อมูล ระดับนี้ ก็มักจะไม่มีเปิดเผย

หลายครั้งที่พบว่า ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมถูกออกแบบให้ประเมินโดยอาศัย สถิติข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ซึ่งการพยายามใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากสถิติข้อมูลที่มีอยู่แล้ว นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่การจำกัดอยู่เพียงแค่นั้น นับเป็นความผิดพลาดอย่างร้ายกาจ เนื่องจากสถิติข้อมูลที่จัดเก็บกันมาก่อนอยู่แล้วนั้น อาจมีที่มาและวัตถุประสงค์แตกต่างจาก เรื่องที่กำลังประเมินชี้วัด และมักเป็นข้อมูลที่จัดเก็บมาแบบแยกส่วนกันไปตามแต่ละ หน่วยงาน ซึ่งอาจมีระเบียบวิธีในการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เหมาะสมต่อการประเมินผลลัพธ์ของ ระบบโดยรวม

การเลือกตัวชี้วัด ควรพิจารณาจากความสามารถในการสะท้อนผลลัพธ์ในเรื่องหรือ ประเด็นที่เราต้องการประเมิน นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ควรมีการหารือกำหนดผู้รับผิดชอบ

ตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจะต้องผ่านขั้นตอนการทดสอบ และมีการติดตามผลตลอดระยะเวลาการประเมินเพื่อให้มั่นใจว่าตัวชี้วัดสามารถให้วัดผลในประเด็นที่เราต้องการประเมินได้จริง

ในการประเมิน รวมถึงกำหนดวิธีการ ขั้นตอนในทางปฏิบัติ งบประมาณ และรอบระยะเวลาที่ใช้ในการประเมิน

มีหลายวิธีการที่สามารถช่วยให้เราพิจารณาว่า ตัวชี้วัดแบบใดที่สามารถนำมาใช้ประเมินได้จริง วิธีการอย่างง่าย คือ การนำเอา

ตัวชี้วัดหลาย ๆ ตัวที่ได้ร่างไว้มาเปรียบเทียบกันว่าตัวชี้วัดตัวใดน่าจะนำมาใช้งานได้จริงมากกว่ากัน ด้วยวิธีนี้เราสามารถตัดตัวชี้วัดที่ได้คะแนนต่ำออกไปเสีย เพราะมันอาจไม่สามารถนำมาใช้สำหรับการประเมินได้จริง ตัวอย่างของการคัดเลือกตัวชี้วัดด้วยวิธีนี้ได้ปรากฏอยู่ในรายงาน Accounting for Security and Justice in the Post-2015

Development Agenda ของ United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) โดยในรายงานดังกล่าวได้เสนอวิธีการให้คะแนนการใช้ได้จริงสำหรับการคัดเลือกตัวชี้วัดหรือที่เรียกว่า “measurability scale¹⁷” จากคะแนนเต็มสี่ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่าตัวชี้วัดสามารถใช้ได้จริงหรือไม่ ในบางกรณีอาจต้องใช้วิธีการที่ซับซ้อนมากกว่า

ความสามารถในการวัดผลนั้นขึ้นอยู่กับระเบียบวิธีในการประเมินที่สามารถแสดงผลได้อย่างถูกต้องแม่นยำผ่านการใช้ตัวชี้วัด

ความสามารถในการวัดผลนี้ย่อมมีความแตกต่างจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล

โดยต้องสืบทราบเสียก่อนว่าตัวชี้วัดตัวใดต้องอาศัยข้อมูล สถิติ ความรู้ชนิดใดจากแหล่งใด แล้วพิจารณาว่าสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นได้หรือไม่ ยากง่ายเพียงใด โดยอาจจำเป็นต้องทดลอง (pre-testing) จัดเก็บข้อมูลเพื่อนำไปใช้สำหรับตัวชี้วัดที่กำลังอยู่ในการพิจารณาและยกร่าง แล้วทดสอบซ้ำ (re-testing) อีก

ทั้งนี้ เมื่อใดก็ตามที่จะมีการนำตัวชี้วัดใหม่เข้ามาใช้ ควรที่จะต้องมีการประเมินสถานะและความสามารถของประเทศที่จะใช้ตัวชี้วัดนั้นเสียก่อนว่าพร้อมหรือน่าจะพร้อมสำหรับการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่จะนำมาตีค่าเป็นตัวชี้วัด รวมทั้งประเมินระดับของสรรพกำลังและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาและใช้ตัวชี้วัดอย่างต่อเนื่องไปในระยะยาว

ข้อพิจารณาในการเลือกตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดสามารถแสดงผลลัพธ์ด้วยความแม่นยำและครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมในด้านที่เราต้องการประเมินอย่างน้อยเพียงใด

¹⁷ UNODC (2013). Accounting for Security and Justice in the Post-2015 Development Agenda, Vienna, UNODC, October 2013.

- ตัวชี้วัดทั้งหมดที่จัดทำขึ้นนั้นสามารถนำมาใช้ประเมินและชี้วัดได้จริงมากน้อยแค่ไหน
- การวัดหรือประเมินตามตัวชี้วัดนั้น ขึ้นอยู่กับอะไร และต้องใช้ข้อมูลชนิดใดมาวิเคราะห์เพื่อประเมิน
- ตัวชี้วัดแต่ละตัวสามารถสะท้อนสภาพของเรื่องหรือประเด็นที่ต้องการประเมินมากน้อยเพียงใด
- ข้อมูลที่ใช้สำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัวมีความเชื่อถือได้มากน้อยแค่ไหน
- ตัวชี้วัดนั้นสามารถสะท้อนถึงผลลัพธ์ในเชิงเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาได้ดีเพียงใด
- ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นสามารถแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงได้อย่างไรบ้าง ในห้วงเวลา และมีรอบระยะเวลาของแต่ละช่วงที่จะประเมินยาวนานเพียงใด ถึงจะเห็นความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
- ต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้างสำหรับการประเมินตามตัวชี้วัดที่จะจัดทำขึ้น
- จะต้องมีการเก็บข้อมูลบ่อยครั้งเพียงใด
- ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บข้อมูล และบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว มีความพร้อมหรือความสามารถในการจัดเก็บข้อมูลนั้นหรือไม่

ควรนำตัวชี้วัดภายในประเทศไปเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดในระดับสากลหรือไม่?

มีตัวชี้วัดในระดับสากลอยู่มากมายที่ใช้สำหรับประเมินกระบวนการยุติธรรม ความมั่นคง และหลักนิติธรรม ที่อาจสามารถนำมาใช้ในการประเมินกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่าง ๆ ตัวชี้วัดที่จัดทำในระดับสากลมักกำหนดค่าไว้อย่างกว้าง ๆ และมีไว้เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ ตัวชี้วัดเหล่านี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยหลักการทั่วไป และมีได้คำนึงถึงบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ ดังนั้น ประโยชน์ของตัวชี้วัดที่จัดทำในระดับสากลจึงมีไม่มาก หากนำไปใช้ในการประเมินกระบวนการภายในประเทศ แต่อาจเป็นเพียงแรงบันดาลใจและแนวทางให้แต่ละประเทศพัฒนาตัวชี้วัดของตนขึ้นเท่านั้น

Linn Hammergren มีความเห็นเหมือนนักวิจัยรายอื่น ๆ ซึ่งกล่าวว่าไว้ว่า ตัวชี้วัดที่จัดทำในระดับสากลนั้นมีข้อจำกัดด้วยเหตุผลต่อไปนี้ 1) ตัวชี้วัดเหล่านี้มองแค่ภาพในวงกว้างเกินไป 2) ด้วยเหตุดังกล่าวในข้อ 1 ตัวชี้วัดเหล่านี้จึงไม่สามารถประเมินการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิรูปในแต่ละประเทศ และ 3) เป็นตัวชี้วัดที่ง่ายต่อการเล่นแสร้ง

แปรธาตุ¹⁸ ทั้งนี้ นักวิจัยได้เสนอว่า แต่ละประเทศควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ข้อมูล ที่มาจากภายในประเทศของตน เพื่อตอบโจทย์ในการพัฒนาประสิทธิภาพในเรื่องและประเด็น ที่แต่ละประเทศพบว่ามีปัญหา โดยใช้ข้อมูลสถิติของทางราชการ ประกอบกับข้อมูลจาก การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เคยใช้บริการงานในกระบวนการยุติธรรม

ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นในระดับสากลไม่ว่าจะโดยโครงการยุติธรรมสากล (World Justice Project) หรือ คณะกรรมาธิการยุโรปเพื่อประสิทธิภาพในงานยุติธรรม (European Commission for the Efficiency of Justice)¹⁹ อาจมีประโยชน์สำหรับการใช้เป็นหลักฐาน ประกอบการขอความสนับสนุนจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ โดยตัวชี้วัดเหล่านี้สามารถแสดงถึง ความจำเป็นของกระบวนการปฏิรูปในบางประเทศที่ได้คะแนนต่ำ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัด เหล่านี้มีจุดอ่อน ดังนี้

- ตัวชี้วัดนี้ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างที่มีนัยสำคัญของแต่ละประเทศมากนัก
- อันดับของประเทศต่าง ๆ ที่ถูกประเมินโดยตัวชี้วัดเหล่านี้มักไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในทางที่ดีขึ้น ซึ่งอาจทำให้ประเทศที่ลำดับไม่ดีเกิดความอึดอัด และ หหมดความพยายามในการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ได้ลำดับดีขึ้น
- เนื่องจากหลายประเทศไม่มีระบบข้อมูลสถิติเกี่ยวกับระบบยุติธรรมที่ดีพอ จึงเกิด แนวโน้มที่จะยอมรับตัวแปรและปัจจัยที่ใช้ในการประเมินรอบแล้วรอบเล่า แม้ตัวแปรและปัจจัยเหล่านั้นยังขาดความชัดเจนอยู่ก็ตาม แนวโน้มดังกล่าว เป็นเรื่องที่น่าเสียดายเพราะทำให้หลายประเทศไม่มุ่งมั่นที่จะพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลของตนให้ดี เพื่อรองรับการจัดทำตัวชี้วัดด้วยตนเอง

ถึงแม้ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานสากลอาจมีข้อจำกัด แต่ตัวชี้วัดเหล่านี้ย่อมมี ประโยชน์เพื่อใช้ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในบริบทของ การหารือในวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 (Post-2015 Global Development Goal) ตัวแทนจากภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายต่างเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นที่รัฐควรจัดให้มี กระบวนการในระดับต่าง ๆ เพื่อจัดทำและพัฒนาตัวชี้วัดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายเพื่อตรวจสอบติดตามความคืบหน้าของการดำเนินงานตาม เป้าหมายต่าง ๆ²⁰ นอกจากนี้ รัฐบาลของหลายประเทศและภาคประชาสังคมได้มีมติให้ มีการจัดทำเป้าประสงค์ เป้าหมาย รวมทั้งตัวชี้วัดเพื่อใช้ตรวจสอบความคืบหน้าในประเด็น

¹⁸ Hamner, L. (2011). "Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to their Utility and Pitfalls", Hague Journal on the Rule of Law, 3: 305-316.

¹⁹ European Commission for the Efficiency of Justice (2014). Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice". Brussels: Council of Europe. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

²⁰ United Nations (2014). The Road to Dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda. 4 December 2014. A/69/700.

ที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความยุติธรรม²¹ ในแง่นี้ จึงมีคนเห็นด้วยว่าเป้าประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดในระดับสากลจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการติดตามความคืบหน้าของความพยายามในระดับภายในประเทศ

แหล่งที่มาของข้อมูลและวิธีการจัดทำตัวชี้วัด

อะไรคือแหล่งข้อมูลหลัก?

ข้อมูลที่ใช้เพื่อเป็นตัวชี้วัดสามารถมีที่มาได้หลากหลาย โดยหลัก ได้แก่ ข้อมูลสถิติของทางราชการ ไม่ว่าจะจัดเก็บโดยใช้คอมพิวเตอร์ หรือการจดบันทึกด้วยมือ ผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญ และข้อมูลจากการเฝ้าสังเกต

การที่ตัวชี้วัดชุดหนึ่งพึ่งแหล่งข้อมูลชนิดใดเป็นหลัก มักขึ้นอยู่กับบริบทและตัวแปรตามปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้ว ย่อมไม่มีแหล่งข้อมูลที่ดีที่สุดเพียงแหล่งเดียว หลายครั้งเราอาจพบว่าข้อมูลแต่ละชนิดต่างมีจุดเด่นและด้อยตามปัจจัยที่แตกต่างกันไป เช่น ความน่าเชื่อถือ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ความพร้อมในการเข้าถึงและใช้งาน ความทันสมัยและเป็นปัจจุบันของข้อมูล ฯลฯ ทั้งนี้ ภูเขาแห่งสำคัญอยู่ที่การรู้และเข้าใจจุดแข็งและจุดอ่อนของแหล่งข้อมูลที่เลือกใช้

เราควรใช้แหล่งข้อมูลมากกว่าหนึ่งแหล่งหรือไม่?

โดยปกติแล้วการจัดทำตัวชี้วัดให้เป็นหมวดหมู่โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่หลากหลายชนิดนั้นถือเป็นวิธีการที่ดี การใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลายเป็นฐานของชุดตัวชี้วัดหลายตัวที่เกี่ยวข้องกันนี้ช่วยให้สามารถประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานได้อย่างครอบคลุมในมิติต่าง ๆ เช่น การประเมินตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เป็นต้น นอกจากนี้การจัดทำตัวชี้วัดให้เป็นหมวดหมู่ย่อมเป็นการลดความคลุมเครือ และลดโอกาสที่อาจเกิดการเบี่ยงเบนจากการตีความตัวชี้วัดอย่างแยกส่วน เพราะใช้แหล่งข้อมูลชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การจัดทำตัวชี้วัดขึ้นมาหลายตัวประกอบกันเป็นชุดทางความคิดโดยใช้แหล่งข้อมูลหลายชนิด ย่อมเป็นการช่วยชดเชยจุดอ่อนของแหล่งข้อมูลบางชนิดด้วยจุดแข็งของแหล่งข้อมูลต่างชนิดกัน

ดัชนีที่รวมเอาตัวชี้วัดหลายตัวเข้าด้วยกัน เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจ อย่างไรก็ตามเพราะเชื่อกันว่า การผสมผสานตัวชี้วัดช่วยให้สามารถสะท้อนค่าการประเมินสิ่งที่เป็นหลักการและแนวคิดที่ซับซ้อนได้ดี อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยนักกับ

²¹ ตัวอย่างสามารถดูได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ : Safeworld (2013). Addressing Conflict and Violence - A vision of goals, targets and indicators. London: Safeworld Briefing, February 2013. <http://www.safeworld.org.uk/downloads/Post-2015-4th-goals,targets-and-indicators-FINAL.pdf>. Also, UNODC (2013). Accounting for Security and Justice in the Post-2015 Development Agenda, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, October 2013.

การจัดทำดัชนีแบบผสมผสาน เพราะเกรงว่าอาจเกิดปัญหาในการเลือกส่วนประกอบที่จะนำมารวมเป็นตัวชี้วัดและปัญหาว่าควรจะให้น้ำหนักตัวชี้วัดแต่ละตัวเท่าใด²²

คู่มือในการจัดทำหลักเกณฑ์มาตรฐานที่พัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations Practitioners's Guide for Benchmarking) ได้ชี้ให้เห็นว่า “การใช้ตัวชี้วัดหลายตัวในการประเมินนั้นมีประโยชน์อย่างมาก เพราะ 1) การใช้ข้อมูลที่มีที่มาจากหลายแหล่งนั้นย่อมเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินอยู่ในตัว 2) ทำให้สามารถสะท้อนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมในหลายมิติซึ่งเมื่อนำมารวมกันย่อมให้ภาพได้กว้างและชัดกว่า”²³

ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานราชการ

ตัวชี้วัดมักอาศัยข้อมูลสถิติของทางราชการที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งโดยปกติเป็นข้อมูลสถิติที่ต้องเก็บและมีไว้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานราชการอยู่แล้ว ข้อมูลสถิติจากหน่วยราชการถูกจัดเก็บไว้โดยแต่ละหน่วยงานอยู่แล้วจึงสะดวกที่จะนำมาใช้เพื่อการจัดทำตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินงานนี้ มักมีประโยชน์สำหรับการจัดทำตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ (output indicators) และตัวชี้วัดระดับกิจกรรม มากกว่าที่จะเป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ ข้อมูลสถิติที่ได้จากการปฏิบัติงานนี้ทำให้ทราบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำกิจกรรมใดบ้างในรอบการประเมิน (เช่น สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิด การตั้งข้อหา การเสนอสำนวนคดีเพื่อสั่งฟ้อง การรับเรื่อง ฯลฯ) มากกว่าการสะท้อนให้เห็นว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานได้ทำขึ้นนั้น สามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมได้เพียงใด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้มีประโยชน์และขาดเสียมิได้ มิฉะนั้นแล้ว จะทำให้ได้ตัวชี้วัดที่ไม่ครอบคลุมและมีคุณภาพไม่ดีพอ

เราสามารถพบตัวอย่างของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลในการปฏิบัติงานได้ทั่วไป เช่น ข้อมูลสถิติการก่ออาชญากรรมที่รวบรวมโดยหน่วยงานตำรวจ ย่อมนำมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการชี้วัดประสิทธิภาพในประเด็นต่าง ๆ ได้ การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การเก็บรวบรวมสถิติในบางประเทศอาจประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น อาจไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ในทุกด้าน ปัญหาความน่าเชื่อถือ ความแม่นยำ หรือความสมบูรณ์ของสถิติที่เก็บรวบรวม ดังนั้น จึงควร

²² โดยปกติแล้วดัชนีตัวชี้วัดจะให้น้ำหนักในตัวชี้วัดแต่ละตัวเท่า ๆ กัน ยกตัวอย่างเช่น ดัชนีความรุนแรงของการก่ออาชญากรรม (“Crime Severity Index”) การทำดัชนีตัวชี้วัดนี้อาจเกิดปัญหาตั้งแต่การเลือกใช้ตัวชี้วัด, การให้น้ำหนักและการจัดลำดับของตัวชี้วัด ROLI ได้แก้ปัญหานี้โดยให้น้ำหนักของตัวชี้วัดแต่ละตัวเท่าเทียมกัน

²³ United Nations (2010). Monitoring Peace Consolidation United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking. New York: United Nations, p. 40.

มีการกลั่นกรองคุณภาพและพิจารณาถึงข้อจำกัดของสถิติก่อนที่จะนำสถิตินั้น ๆ มาใช้ เพื่อชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการ ทั้งนี้ ผลพลอยได้ของการพัฒนาตัวชี้วัด คือ การเสริมสร้างระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติที่น่าเชื่อถือควบคู่กันไปด้วย

การขาดแคลนทรัพยากรมักเป็นข้ออ้างของการจัดทำสถิติที่ด้อยคุณภาพ แท้จริงแล้ว ได้มีงานวิจัยพบว่า “การขาดการฝึกอบรม ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐหรือผู้บริหารงาน การขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ความกลัวว่าจะมีการใช้ข้อมูลไปในทางที่ผิด หรือการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบถึงประโยชน์ของการจัดทำสถิติ ล้วนถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาระบบจัดเก็บสถิติด้วยกันทั้งสิ้น²⁴”

จากการศึกษาของ Anna Alvazzi del Frate ยังพบว่าสิ่งที่มีความจำเป็นเบื้องต้น สำหรับการพัฒนากลไกในการรวบรวมสถิติของกระบวนการยุติธรรม คือ “ความร่วมมือและวิสัยทัศน์ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในการแสวงหาวิธีการเพื่อการจัดทำและวิเคราะห์สถิติ เกี่ยวกับอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา²⁵”

การใช้ระบบสารสนเทศในการจัดเก็บสถิติโดยอัตโนมัติ ย่อมเอื้อต่อการจัดเก็บข้อมูล ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงจำนวนคดีและขอบข่ายของภารกิจที่มากมาย ที่เราต้องการตรวจสอบและประเมิน อย่างไรก็ดี ระหว่างรอการพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูล โดยอัตโนมัตินี้ เราควรพยายามใช้ข้อมูลที่มาจากการจดบันทึกด้วยมือให้เป็นประโยชน์ มากที่สุด สำหรับการประเมินความคืบหน้าของกระบวนการปฏิรูปต่าง ๆ ได้²⁶

บูรณาภาพและความน่าเชื่อถือของข้อมูลสถิติของทางราชการ มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการทำการประเมินด้วยตัวชี้วัด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการประเมิน ที่เป็นอิสระและต้องมีกลไกสำหรับตรวจสอบการเก็บข้อมูลของทางราชการที่จะนำไปใช้ในการชี้วัดประสิทธิภาพให้มีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ องค์กฤษฎีการต่าง ๆ ในหลายประเทศ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบที่มาของข้อมูลได้ สำหรับ ประเทศที่ไม่มีองค์กฤษฎีการเหล่านี้ก็สามารถจัดตั้งกลไกพิเศษในการตรวจสอบข้อมูล โดยอาจอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม

ข้อมูลจากการสำรวจ

ประโยชน์ของข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปยังคงถือเป็นแหล่งข้อมูลที่มีคุณค่า สำหรับการประเมินในหลายด้านของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ยกตัวอย่างเช่น

²⁴ Alvazzi del Frate, A. (2010). “Crime and Criminal Justice Statistics Challenges”, in Harrendorf, S. et al., International Statistics on Crime and Justice. Helsinki: HEUNI-UNODC.

²⁵ อ้างแล้ว หน้า 167

²⁶ Hambergren, L. (2011). Malaysia Court Backlog and Delay Reduction Program- A progress report. August 2011. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit East Asia and Pacific Region, p. ix.

การประเมินความไว้วางใจของประชาชนต่อกระบวนการหรือการประเมินการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ)

ความคิดเห็นจากประชาชนนี้ เป็นแหล่งข้อมูลที่มีความสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อกังวลอยู่ว่าข้อมูลเหล่านี้มีที่มาจากความรู้สึกนึกคิด โดยอาจไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงซึ่งจะส่งผลต่อปัญหาความน่าเชื่อถือ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้คำถามและวิธีการถามความเห็นอย่างเหมาะสมก็สามารถแก้ไข ปัญหาความน่าเชื่อถือนี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น การตั้งคำถามว่า “ท่านคิดว่าในหมู่บ้านของท่าน ปลอดภัยต่อการก่ออาชญากรรมมากน้อยแค่ไหน” ย่อมมีแนวโน้มที่จะได้รับคำตอบที่เป็น ประโยชน์มากกว่าการตั้งคำถามว่า “ท่านคิดว่าประเทศของท่าน ปลอดภัยต่อการก่ออาชญากรรมมากน้อยแค่ไหน” เพราะคนส่วนใหญ่ทั่วไปย่อมทราบข้อมูลแต่เฉพาะ ในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่

ในการทำงานเดียวกัน หากเราถามคำถามที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกระบวนการ ยุติธรรม เราจะได้คำตอบที่เป็นประโยชน์จากบุคคลที่เคยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็น ในบทบาทของการเป็นโจทก์ จำเลย พยานหรือร่วมเป็นคณะลูกขุน (สำหรับประเทศที่มีระบบ ลูกขุน) แต่หากเราถามคำถามอย่างเดียวกัน ต่อบุคคลที่ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการ ผลสำรวจก็จะตั้งอยู่เพียงบนมโนภาพโดยที่ไม่ได้เกิดมาจากประสบการณ์จริง ดังนั้น จึงมีข้อแตกต่างระหว่างตัวชี้วัดที่ใช้ข้อมูลจากประสบการณ์ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงกับตัวชี้วัดที่อาศัยข้อมูลจากความเห็นทั่วไปหรือจากความเชื่อของบุคคล

การสำรวจความเห็นจากเหยื่อ อาชญากรรมทำให้ได้ข้อมูลที่มีประโยชน์ สำหรับผู้ตัดสินใจระดับนโยบายและสามารถ ทำให้เข้าใจถึงลักษณะและความรุนแรงของ อาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมที่ กระทำต่อร่างกายหรือต่อทรัพย์สิน นอกจากนี้ ยังสะท้อนถึงความรู้สึกของคนในสังคมต่อ ความปลอดภัยในชุมชนและความเชื่อมั่นที่มี ต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ความเสี่ยง ในการเกิดอาชญากรรมไม่ว่าจะมีอยู่จริง หรือจะเป็นเพียงความรู้สึกนึกคิดของคน ในสังคมนั้นย่อมสามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัด เพื่อประเมินความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคมได้

UNODC และ UNICEF (2010)

ข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นของ ประชาชนนั้น สามารถเปลี่ยนแปลงได้ อย่างรวดเร็วตามเหตุการณ์ หรือตาม สถานการณ์ที่เกิดขึ้น Foglesong นักวิจัยจาก มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้เคยทำการวิจัย เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชน สำหรับตัวชี้วัด ในประเด็น “ความปลอดภัยของประชาชน” โดย Foglesong ได้อธิบายถึงวิธีจัดการกับ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงมโนคติของ ประชาชนที่มีต่ออาชญากรรม และ ความรู้สึกไม่ปลอดภัย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะ แปรผันตามทัศนคติที่มีต่อรัฐบาล

ในศักยภาพของการป้องกันอาชญากรรม²⁷ นักวิจัยรายนี้เห็นว่าการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนสามารถให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ในประเด็นความปลอดภัยของประชาชนและสามารถกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐนำผลลัพธ์ที่ได้จากการสำรวจนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์

การสำรวจความเห็นของเหยื่ออาชญากรรมสามารถให้ข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการชี้วัดประสิทธิภาพของการบรรลุเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม ความเห็นจากเหยื่ออาชญากรรมนี้ได้มีการรวบรวมอย่างจริงจังในหลายประเทศ โดยเป็นทั้งการสำรวจด้านอาชญาวิทยาและด้านสังคมศาสตร์ การสำรวจความเห็นจากเหยื่ออาชญากรรมนี้สามารถทำได้ทั้งการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับประสบการณ์ที่มีต่อกระบวนการและเพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติของเหยื่อภายหลังที่อาชญากรรมเกิดขึ้น และรวมไปถึงความคิดเห็นอื่นๆ ที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม การสำรวจมักจะครอบคลุมคำถามที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ภายหลังที่อาชญากรรมเกิดขึ้น เช่น ได้มีการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือไม่ เหตุผลที่เหยื่อไม่เข้าแจ้งความ ความกังวลต่ออาชญากรรม และความพึงพอใจต่อการตอบสนองของกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ในระดับสากลได้มีการศึกษาระเบียบวิธีในการสำรวจความคิดเห็นของเหยื่ออาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง²⁸ ตัวอย่างการสำรวจข้อมูลเพื่อชี้วัดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้รวบรวมไว้ในรายงาน United Nations Rule of Law Indicators ขององค์การสหประชาชาติ

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอาจมีประโยชน์อย่างไรบ้าง หรือไม่?

หลายครั้งข้อมูลที่ใช้สำหรับจัดทำตัวชี้วัดนั้น ได้มาจากการสำรวจความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ตามรายงาน United Nations Rule of Law Indicators ขององค์การสหประชาชาติ และโครงการยุติธรรมสากลหรือ World Court Project ต่างก็ยอมรับในแหล่งข้อมูลนี้ สำหรับการจัดทำตัวชี้วัด ถึงแม้จะมีบางฝ่ายไม่เห็นด้วยในการนำข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาใช้ แต่หลายครั้งเราก็ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่มีทางเลือกอื่น เช่น ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลการดำเนินงานหรือจากแหล่งอื่นที่สามารถนำมาใช้ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่หน่วยงานไม่ได้มีการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในเรือนจำมาก่อน การสอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่เคยได้ไปตรวจเยี่ยมเรือนจำก็อาจนำมาใช้ทดแทนได้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความเห็นของผู้เชี่ยวชาญนี้อาจมีข้อจำกัด เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมักจะให้ความสำคัญกับสิ่งที่ตนพบเจอ โดยอาจไม่เข้าใจภาพรวมของสิ่งอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามปกติในระบบ ยกตัวอย่างเช่น ทนายในคดีอาญา อัยการ และผู้พิพากษา มักจะคาดคะเนจำนวน

²⁷ Foglesong, T. (2014). *Better Servants of Development: Improving Surveys as Sources of Indicators of Public Safety*. Cambridge (MA): Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School.

²⁸ UNODC and UNECE (2010). *Manual on Victimization Surveys*. Geneva: United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Economic Commission for Europe.

ของคดีในชั้นศาลมากกว่าจำนวนที่เป็นจริง เนื่องจากการพิจารณาคดีในชั้นศาลนั้น เป็นสิ่งที่พบเจอตลอดวิชาชีพของพวกเขา

คู่มือในการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติหรือ The United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking²⁹ ได้ระบุว่า

“ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลที่สามารถใช้ได้ การได้มาซึ่งข้อมูลก็สามารถทำได้ โดยวิธีการอื่นนอกเหนือจากการจัดทำสถิติ โดยแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น อาจไม่ได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแต่เกิดจากการสอบถามกลุ่มคนที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ หรืออีกวิธีการหนึ่ง คือ การนำข้อมูลที่บุคคลหลายฝ่ายเห็นพ้องต้องกันมาใช้ กฎหมายสำคัญ คือ การคัดเลือกบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลในประเด็นนั้น ๆ ได้ ข้อดีของการได้มาซึ่งข้อมูลโดยวิธีการเหล่านี้ก็คือสามารถทำให้เข้าถึงข้อมูลที่ค่อนข้างเชื่อถือได้และในขณะเดียวกันสิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยกว่าการจัดทำสถิติในการสำรวจข้อมูล³⁰”

หลายครั้งพบว่า การสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนนั้นอาจบิดเบือนได้โดยง่าย นอกจากนั้น ยังพบปัญหาในหลายประเด็น เช่น ปัญหาด้านคุณภาพ ความจำกัดในด้านเนื้อหา ข้อจำกัดของกลุ่มบุคคลที่ทำการสำรวจที่อาจไม่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป หรือปัญหาจากการตั้งคำถามในแบบสำรวจอันทำให้ไม่อาจได้รับข้อมูลที่ต้องการได้ รวมถึงปัญหาความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจ หากกระบวนการจัดทำสำรวจนั้นไม่ได้มีขึ้นอย่างเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายวิธีที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาของการสำรวจนี้ หนึ่งในวิธีการเหล่านั้น คือ การมอบหมายให้สถาบันวิชาการหรือองค์กรที่เป็นอิสระและน่าเชื่อถือรับผิดชอบในการจัดการสำรวจ ประเทศแคนาดาใช้วิธีการนี้ โดยได้มอบหมายให้คณะกรรมการ Calgary Police Commission ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตำรวจ คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พร้อมกับทำรายงานจากการเก็บข้อมูลของเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเด็นความน่าเชื่อถือของหน่วยงานตำรวจในสายตาของประชาชน รวมถึงประเด็นประสิทธิภาพของหน่วยงานตำรวจ นอกจากนี้ รายงานที่จัดทำขึ้นทุกปีนี้ ยังประกอบด้วยข้อมูลที่ได้จากเจ้าหน้าที่ตำรวจในปัญหาหรือความกังวลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน คณะกรรมการ Calgary Police Commission นั้น เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยรายงาน

²⁹ UNODC and UNECE (2010). Manual on Victimization Surveys. Geneva: United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Economic Commission for Europe.

³⁰ United Nations (2010). Monitoring Peace Consolidation - United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking. New York: United Nations, p. 36.

ของปี ค.ศ. 2014 หรือ 2014 Citizen Survey Data Report นั้น สามารถเข้าถึงได้จาก สารสนเทศของคณะกรรมการ³¹

การใช้ตัวชี้วัดใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

รายงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพที่ได้จากการใช้ตัวชี้วัดจะเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อได้ถูกนำไปใช้อย่างจริงจังเพื่อการตัดสินใจระดับนโยบาย เพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยอุดมคติแล้ว การใช้ตัวชี้วัดนั้นควรเป็นกระบวนการต่อเนื่องไปอย่างเป็นวงจร ตั้งแต่การเริ่มจัดทำตัวชี้วัด การวัดและประเมินผล การรายงานผล ตลอดจนการสื่อสารต่อสาธารณะ และอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปและเพื่อพัฒนาปรับปรุง ยุทธศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรมต่อไป กระบวนการเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารให้ความสำคัญโดยบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังสามารถสร้างความโปร่งใส และส่งเสริมความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ในภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่อสังคมได้ เมื่อมีการสื่อสารผลการประเมินไปยังประชาชนผ่านสื่อต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สื่อมวลชนควรมีความเข้าใจในกระบวนการและความมุ่งหมายของการประเมิน ตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ ของการประเมิน นอกจากนี้ สื่อมวลชนควรเข้าถึงข้อมูลในการประเมินทุกประเด็นได้อย่างทันที่

ใครน่าจะเป็นผู้ใช้ตัวชี้วัด?

ควรจะมี ความชัดเจนในประเด็นที่ว่าใครบ้างจะเป็นผู้ใช้ตัวชี้วัด และบุคคลหรือหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถมีส่วนร่วมเสียแต่ต้นในกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดได้อย่างไร และต้องพยายามทำให้เกิดความชัดเจนว่า บุคคลหรือหน่วยงานเหล่านั้นจำเป็นต้องปรับปรุงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของตนอย่างไรบ้างและจะต้องเตรียมความพร้อมอย่างไร โดยอุดมคติแล้วหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของกระบวนการยุติธรรม ควรเข้ามามีส่วนร่วมเสียแต่ต้นของกระบวนการจัดทำตัวชี้วัด หรืออย่างน้อยที่สุดหน่วยงานที่จะได้รับประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากตัวชี้วัดต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยแต่ต้น ทั้งนี้ อาจไม่ใช่นักที่จะบอกว่าหน่วยงานใดมีความเกี่ยวข้องและควรเข้ามามีส่วนร่วม และเนื่องจากเราอาจไม่สามารถให้ทุกหน่วยงานที่อาจเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งหมดทุกหน่วยงาน เราจึงจำเป็นต้องหาวิธีการในการระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีวิธีการส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วม

³¹ Calgary Police Commission (2014). 2014 Citizen Survey Data Report. <https://www.calgarypolicecommission.ca/sites/default/files/CPC%20Citizen%202014%20Data%20Report%20October%202014%20FINAL.pdf>

จะโน้มน้าวให้ผู้ที่อยู่ในข่ายผู้ใช้ตัวชี้วัดเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร?

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมควรเล็งเห็นความสำคัญของการจัดทำและการใช้ตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม การกล่าวอ้างถึงประโยชน์ของการใช้ตัวชี้วัดเกินกว่าหรือต่ำกว่าความเป็นจริงย่อมไม่เกิดผลดี หลายครั้งเราต้องแก้ปัญหาทัศนคติในทางลบที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการของการประเมิน บางหน่วยงานอาจหวั่นเกรงว่ารัฐบาลต้องการใช้ตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามแผนการบางอย่าง และอาจถูกมองว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของหน่วยงานศาล ผู้ที่เป็นทนายแก้ต่างให้กับจำเลยอาจมองว่าตัวชี้วัดสามารถประเมินได้เพียงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แต่ไม่สามารถประเมินการบรรลุถึงเป้าหมายอื่น ๆ เช่น ความสามารถในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม หรือโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของคนในสังคม ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาตัวชี้วัดจึงต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประเมินสามารถสะท้อนผลลัพธ์ได้ในทุกมิติของกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ หน่วยงานทุกภาคส่วนควรตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันของกลไกการประเมิน

การพัฒนาศักยภาพในการใช้ตัวชี้วัด

ความสำเร็จของการใช้ตัวชี้วัดนั้น ขึ้นอยู่กับการเสริมสร้างศักยภาพในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ การขาดข้อมูล สถิติ และขาดระบบการบริหารจัดการข้อมูลเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดทำตัวชี้วัดในหลายประเทศ การรวมศูนย์ของงานบริหารกระบวนการยุติธรรมหรือของขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมอาจเพิ่มความยุ่งยากในการจัดทำสถิติดังกล่าว ด้วยเหตุจากปัจจัยและข้อจำกัดเหล่านี้ การจัดทำตัวชี้วัดควรเริ่มในลักษณะของการเป็นโครงการทดลอง โดยสามารถเริ่มจากการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในบางพื้นที่ จากนั้นจึงค่อยพัฒนาเป็นกลไกการประเมินกระบวนการยุติธรรมของทั้งประเทศ

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่หลายครั้งกลับถูกมองข้าม การพัฒนาระบบการเก็บรวบรวมข้อมูล

“กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำเป็นต้องอาศัยการวางแผนและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำสถิติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมต้องอาศัยความใส่ใจในทำนองเดียวกัน”

“การพัฒนาการจัดทำสถิติของกระบวนการยุติธรรมให้ครอบคลุมการดำเนินงานของทั้งประเทศนั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วน ซึ่งรวมถึงตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ จากประสบการณ์ทำให้ทราบว่า การเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่อาจจะเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารของหน่วยงานดังกล่าว”

United Nations (2003) คู่มือในการพัฒนาระบบสถิติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ของกระบวนการยุติธรรมของทั้งประเทศนั้น อาจมีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัย การมีส่วนร่วมของหลายหน่วยงาน จากประสบการณ์พบว่า การเก็บรวบรวมข้อมูล อย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารให้ความสำคัญ นอกจากนี้ ยังต้องอาศัย ความร่วมมือของบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในทางเทคนิค และต้องลงทุนสูง ในเกือบทุกประเทศ การเก็บรวบรวมข้อมูลทำขึ้นเพื่อการบริหารงานในเชิงปฏิบัติการ เพียงอย่างเดียว ดังนั้น บุคลากรผู้ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล จึงอาจไม่ได้ใส่ใจว่าข้อมูลที่ตน เก็บรวบรวมนั้นสามารถนำมาใช้เพื่อการอื่นนอกเหนือไปจากเพื่อการบริหารงานตามปกติ ได้อีกด้วย (เช่น เพื่อการจัดทำสถิติหรือเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์) ดังนั้น การยกระดับการจัดเก็บ ข้อมูลจากการปฏิบัติการไปสู่การใช้ประโยชน์ต่อทางสถิติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูง ของหน่วยงานต่าง ๆ เล็งเห็นและให้ความสำคัญอย่างจริงจัง³²

ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำตัวชี้วัด เราต้องใส่ใจกับการหยั่งรู้ถึงสภาพแวดล้อม ของข้อมูล และความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดหาและจัดเก็บข้อมูล ทั้งนี้ มักมีความจำเป็นในการเสริมสร้างความพร้อมให้กับหน่วยงานในการจัดเก็บข้อมูล โดยอาจ มีการทดลองใช้ข้อมูลที่ได้รับรวบรวมมากับตัวชี้วัดชนิดต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจเสียก่อนว่าจะสามารถ เก็บข้อมูลที่จำเป็นแก่การจัดทำและใช้ตัวชี้วัด

วิธีการรายงานผลลัพธ์ที่ได้จากตัวชี้วัดแก่ผู้ใช้ตัวชี้วัด

การเลือกรายงานผลเฉพาะที่เป็นคุณต่อนโยบายหรือวาระทางการเมืองบางประการนั้น เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม คุณค่าที่แท้จริงของการใช้ตัวชี้วัดอยู่ที่กระบวนการประเมิน ที่เป็นอิสระและการรายงานผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินให้ประชาชนได้รับทราบตาม หลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบการตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกัน ย่อมต้องคำนึงถึง เวลาที่เหมาะสมในการรายงานผลต่อหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องและต่อประชาชน หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมควรมีโอกาสได้ทราบผลและมีเวลา เตรียมตัวในการตอบคำถามและสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจก่อนที่จะเผยแพร่ผลลัพธ์ ออกสู่สาธารณะ นอกจากนี้ ควรมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่สื่อมวลชน ให้ดีเสียก่อน เพื่อที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะสามารถสื่อสารเกี่ยวกับตัวชี้วัดสู่สาธารณะ ได้อย่างถูกต้อง

ควรมีการจัดทำรายงานในขณะที่ผลลัพธ์ของการประเมินยังคงสดใหม่อยู่ ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสและเพื่อที่หน่วยงานจะได้นำผลลัพธ์ไปใช้ในการกำหนดกรอบ ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ ตลอดจนเพื่อประกอบการวางยุทธศาสตร์ของ การดำเนินงานอย่างทันทั่วที่ เราสามารถสรรหาเทคนิควิธีในการจัดทำรายงาน เช่น การใช้

³² United Nations (2003). Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.

แผนผังเปรียบเทียบ โดยอาจมีการโยงลูกศรหรือใช้เทคนิควิธีอื่นใดเพื่อให้เห็นภาพของผลลัพธ์ อย่างไรก็ตาม การใช้เทคนิควิธีเหล่านี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการใช้ตัวชี้วัดเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปและเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

การแปลความหมายจากผลของการประเมินด้วยตัวชี้วัด

การตีความผลที่สะท้อนจากตัวชี้วัดนั้น อาจต้องอาศัยความสามารถในการคิดเชิงระบบและความเข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างดี³³ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ตัวชี้วัดโดยลำพังนั้นไม่อาจสะท้อนความเชื่อมโยงของประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชันในหน่วยงานตำรวจ ประสิทธิภาพของหน่วยงานศาล และการขาดศักยภาพในขั้นตอนของการสอบสวน หากไม่มีความเข้าใจในระบบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดสามารถทำให้เราเข้าใจปัญหาในกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้นและตัวชี้วัดจะอำนวยประโยชน์มากขึ้นไปอีก หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบจะมีการปรึกษาหารือและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินโดยตัวชี้วัด

การประเมินโดยใช้ตัวชี้วัดนี้อาจมีความแตกต่างกับการประเมินโดยวิธีอื่น เนื่องจากตัวชี้วัดนั้นไม่สามารถทำให้เห็นภาพความเชื่อมโยงในลักษณะเหตุและผลของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ถ้าจะวิเคราะห์ให้ทราบโดยชัดแจ้งถึงเหตุและผลของปัญหานั้น ย่อมจำเป็นต้องอาศัยการประเมินและวิเคราะห์โดยวิธีการอื่นควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดนั้นอาจมีประโยชน์เพื่อนำไปตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดที่ใช้ประเมิน “ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี” ย่อมทำให้เราทราบว่า มีประเด็นปัญหาในเรื่องการใช้เวลาเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากจะทราบสาเหตุของการใช้เวลาที่ล่าช้าเกินควรนั้น เราจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์และข้อมูลอื่น ๆ เพื่อการพิจารณาและเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์สำหรับการแก้ปัญหาต่อไป ในทำนองเดียวกัน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้ที่ถูกกักขังระหว่างสอบสวนเมื่อเทียบเป็นจำนวนร้อยละของผู้ที่ถูกจองจำทั้งหมด ย่อมทำให้ทราบว่าในจำนวนผู้ที่ถูกจองจำนั้นส่วนใหญ่เป็นการจองจำก่อนหรือหลังศาลมีคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ประเด็นที่ว่าจำนวนบุคคลที่จองจำนั้นผันแปรตามความล่าช้าของการดำเนินคดีหรือแท้จริงแล้วเกิดจากการที่ศาลเลือกที่จะใช้มาตรการกักขังมากขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี

อนึ่ง ตัวชี้วัดสามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนกลไกการประเมินของหน่วยงาน และช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการต่อยอดความคิดและหารือ เพื่อที่จะสะท้อนผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินอย่างเหมาะสมและช่วยกันค้นหาวิธีในการติดตาม

³³ See: USAID (2013). Systems Thinking in Conflict Assessment - Concepts and Application. Washington (D.C.): U.S. Agency for International Development

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อไป นอกจากนี้ ยังช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานได้ขยายการประเมินด้วยการใช้ตัวชี้วัดให้ครอบคลุมประเด็นที่กว้างขึ้น

การติดตามผลของการใช้ตัวชี้วัดอย่างเป็นประจำ

เพื่อทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมในห้วงระยะเวลาหนึ่ง เราจำเป็นต้องอาศัยกลไกการประเมินและตัวชี้วัดที่มีความเสถียรพอสมควร ในขณะเดียวกันเราจำเป็นต้องมีการตรวจทานอยู่เป็นประจำว่า ตัวชี้วัดและข้อมูลที่เป็นฐานของตัวชี้วัดยังใช้ได้หรือไม่ ยังสามารถตอบโจทย์ในการประเมินตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดหวังได้หรือไม่ และยังคงคล้องกับสถานการณ์การเมืองที่เป็นอยู่หรือไม่ การติดตามผลของการใช้ตัวชี้วัดนี้ควรคำนึงถึงศักยภาพของตัวชี้วัดในการส่งเสริมการวางแผนยุทธศาสตร์และกระบวนการปฏิรูปด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ควรมีการตรวจสอบว่ามีความเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของการประเมินอย่างไรบ้าง หรือการประเมินได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่ควรจะเป็นหรือไม่

การจัดการองค์ความรู้

ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการกระบวนการ การใช้และการพัฒนาตัวชี้วัดอยู่ตลอดเวลาที่ต้องการประเมินผล การใช้ตัวชี้วัดสามารถช่วยส่งเสริมความรู้ของหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิรูป และยกระดับประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมได้ ประโยชน์จากการเรียนรู้ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการถ่ายทอดและแบ่งปันประสบการณ์และบทเรียนต่าง ๆ ที่ได้ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยการบริหารจัดการองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ

ตัวอย่างตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรม

ตัวชี้วัดในการประเมินผลงานของระบบและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ตัวอย่างที่ดีสำหรับการใช้ตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิภาพโดยรวมของกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นในสกอตแลนด์ ทั้งนี้ รัฐบาลสกอตแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยถือเป็นหนึ่งในโครงการหลักของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้กำหนดกรอบมาตรฐานประสิทธิภาพระดับชาติ National Performance Framework ขึ้นมา โดยให้ตัวชี้วัดระดับบนสุดที่ยึดโยงอยู่กับมาตรฐานนี้ พร้อมกับนี้ รัฐบาลได้กำหนดตัวชี้วัดระดับถัดลงมาเพื่อประเมินการบรรลุนโยบายที่คาดหวังไว้และเพื่อประเมินผลสำเร็จรวมถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิรูป

ในปี ค.ศ. 2012 สก็อตแลนด์ได้ประกาศริเริ่มโครงการ “ยุทธศาสตร์เพื่อความยุติธรรม” (Strategy for Justice)³⁴ ขึ้น โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดจุดประสงค์อย่างกว้างเพื่อประเมินผลสำเร็จระดับชาติ 3 ประการ พร้อมทั้งได้กำหนดเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมไว้ 8 ประการ โดยมีตัวชี้วัด 24 ตัวสำหรับประเมินว่ากระบวนการยุติธรรมได้ดำเนินการตามเป้าหมายหรือไม่ รัฐบาลสก็อตแลนด์ได้จัดทำแผนตารางแสดงผล ผลของการประเมินทั้งระบบ (Schottish Government's Justice Dashboard)³⁵ ซึ่งได้แสดงความหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัว และพัฒนาการโดยรวมของกระบวนการยุติธรรม โดยได้จัดแสดงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม 8 ประการที่ยึดโยงอยู่กับเป้าหมายระดับชาติ

ระบบการประเมินของสก็อตแลนด์นี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมสามารถร่วมมือกันในการกำหนดวิสัยทัศน์โดยรวมของกระบวนการ พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายของชาติและจุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรม จนถึงร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดที่จะช่วยตรวจสอบว่าหน่วยงาน โครงการ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ได้ดำเนินไปตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ได้วางไว้หรือไม่

ตัวชี้วัดเพื่อประเมินกระบวนการยุติธรรมที่รัฐบริติชโคลัมเบียในประเทศแคนาดาพัฒนาขึ้นถือว่าเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ โดยการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมนี้อยู่ในแผนยุทธศาสตร์ด้านการยุติธรรมและด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตัวชี้วัดของระบบการประเมินนี้ มีเป้าหมายเพื่อตรวจสอบความคืบหน้าของการแก้ไขจุดบกพร่องในการดำเนินงาน โดยได้รับความเห็นจากหน่วยงานด้านความยุติธรรมและคณะกรรมการฝ่ายความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชน (Public Safety Council) ในการกำหนดว่า อะไรคือจุดบกพร่องที่ควรแก้ไข³⁶

³⁴ Scottish Government (2012). The Strategy for Justice in Scotland. Edinburgh: The Scottish Government. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00401836.pdf>

³⁵ <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard>

³⁶ British Columbia Justice and Public Safety Council (2014). Strategic Plan for the Justice and Public Safety Sector - April 2014 to March 2017. Victoria: Ministry of Justice of British Columbia. http://www.justicebc.ca/shared/pdfs/Strategic_Plan_2014.pdf

**การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและการประเมินประสิทธิภาพ
(รัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา)**

การประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมของรัฐบริติชโคลัมเบีย เคยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีข้อจำกัดในเนื้อหา ไม่คงเส้นคงวาตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไปขาดความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในการปฏิรูป และไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและความโปร่งใส (Justice Reform and Transparency Act) ขึ้นเพื่อวางแผนและกำหนดกรอบในการประเมินประสิทธิภาพในงานด้านความยุติธรรมและการรักษาความปลอดภัยของประชาชนทั้งระบบ โดยได้มีการหารือกับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของกระบวนการยุติธรรม ตัวชี้วัดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในปัจจุบันเชื่อมโยงกับหลักการ ดังนี้

- **ความเป็นธรรม** : จำนวนคดีความที่ไม่มีทนายแก้ต่าง ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี จำนวนคดีที่มีชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมถูกดำเนินคดีในชั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม
- **การให้ความสำคัญคุ้มครองต่อบุคคล** : จำนวนการกระทำความผิดซ้ำ (ผู้ใหญ่ เด็ก และจำเลยที่กระทำความผิดซ้ำ) และความปลอดภัยในท้องถนน (จำนวนการขับขี่โดยประมาท การตายและการได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ)

นอกจากนี้ ยังมีตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ตรวจสอบความเชื่อมั่นของสังคมต่อกระบวนการยุติธรรมและประสิทธิภาพในระยะยาวของกระบวนการยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ อาจมีความล่าช้าในระบบประเมินเนื่องจากการมีความเห็นที่แตกต่างในการประเมินภาระงานของแต่ละหน่วยงานสำหรับตรวจสอบประสิทธิภาพในระยะยาว และการประเมินความเชื่อมั่นของประชาชนนั้นจำเป็นต้องได้รับข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนซึ่งจะต้องอาศัยทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น

การประเมินประสิทธิภาพควรคำนึงถึงประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น การให้ความสำคัญแก่บุคคลที่ควรได้รับความใส่ใจเป็นพิเศษ เช่นเหยื่อความรุนแรง บุคคลที่มีปัญหาทางจิต และประเด็นคุณภาพในบริการทางกฎหมาย รวมทั้งข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม

ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ :

The Justice Reform and Transparency Act (2013)

http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/13007

กระทรวงยุติธรรมของประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดกรอบประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม (Justice Performance Framework) โดยอาศัยตัวชี้วัดที่ค่อนข้างตรงไปตรงมาสำหรับการประเมินในทุก ๆ ปี ซึ่งทำให้ทราบแนวโน้มและทิศทางในการเปลี่ยนแปลง³⁷ หน่วยงานตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์ได้ใช้ชุดตัวชี้วัดที่ไม่ซับซ้อน แต่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ สำหรับการประเมิน นอกจากนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

³⁷ New Zealand, Ministry of Justice (2013). Justice Performance Framework. <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/s/statement-of-intent-20112014/whatwe-will-do#our-performance-framework>

รวมทั้งของหน่วยงานตำรวจจัดทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะทางสารสนเทศและในรายงานประจำปี³⁸

ในปี ค.ศ. 2005 ศูนย์สถิติเพื่อการยุติธรรมของประเทศแคนาดา (Canadian Centre for Justice Statistics) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมขึ้น โดยการรวบรวมตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในองค์รวมและของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการ³⁹ รายงานนี้ได้แสดงถึงข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับประสิทธิภาพ โดยแบ่งตามเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรม 5 ประการ ได้แก่ 1) ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และความมั่นคงของชาติ โดยมาตรการป้องกันและมาตรการปราบปราม 2) ความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่เคยกระทำผิด 3) ความเชื่อถือและความเคารพในกระบวนการยุติธรรม 4) การเข้าถึงความยุติธรรมโดยเท่าเทียมกันของคนในสังคม 5) การดูแลผู้ตกเป็นเหยื่อ

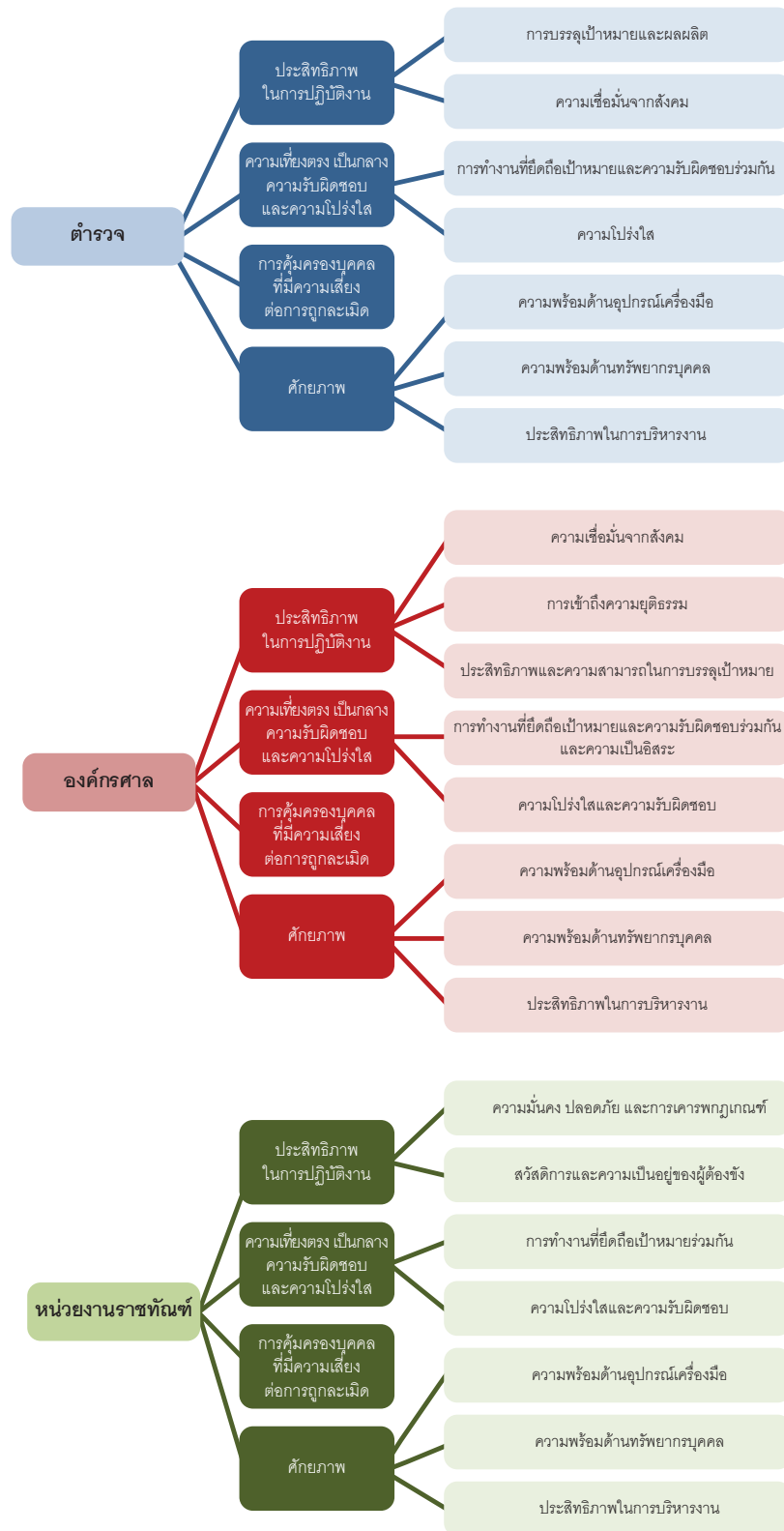
ฝ่ายงานรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Department of Peace Keeping Operations หรือ DPKO) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Office of High Commissioner for Human Rights หรือ OHCHR) ได้ประเมินการมีผลบังคับใช้ของหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมในช่วงเวลาหลังสงครามสิ้นสุดลง โดยได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมในการเป็นรากฐานของการสร้างเสริมสันติภาพและการเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้มีความน่าเชื่อถือ ตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมขององค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations Rule of Law Indicators ประกอบไปด้วยตัวชี้วัด 135 ตัวซึ่งถูกจัดอยู่ใน 25 กลุ่ม โดยมีเป้าหมายในการประเมินประสิทธิภาพใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การบรรลุเป้าหมายของงาน 2) การมีวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ 3) การปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือผู้มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิด 4) ศักยภาพในการปฏิบัติงาน⁴⁰ โครงสร้างของกลไกในการประเมินนี้ได้ครอบคลุมหน่วยงานต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ หน่วยงานตำรวจ อัยการ ทนายที่แก้ต่างให้จำเลย ศาล และหน่วยงานราชทัณฑ์ ระบบการประเมินนี้ได้นำไปใช้ในประเทศเฮติ ประเทศไลบีเรีย ประเทศเซียร์ราลีโอน และได้ใช้ในประเทศอัฟกานิสถานเป็นประเทศล่าสุด

³⁸ New Zealand Police Key Performance Indicators 2013. <http://www.police.govt.nz/about-us/publication/new-zealand-police-key-performance-indicators2013> See also: New Zealand Police (2013). Annual Report 2012-2013. <http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/annual-report-2013.pdf>

³⁹ Gannon, M., Mihorean, K., Beattie, K., Taylor-Butts, B. and R. Kong (2005). Criminal Justice Indicators - 2005. Ottawa: Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics (catalogue no. 85-227-XIE), p. 11. <http://publications.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-227-XIE/0000585-227XIE.pdf>

⁴⁰ DPKO – OHCHR (2011). The United Nations Rule of Law Indicators – Implementation Guide and Project Tools. New York: The United Nations. http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf

ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมขององค์การสหประชาชาติ
 (The United Nations Rule of Law Indicators) – โครงสร้าง



ตัวชี้วัดเกี่ยวกับตำรวจ

หน่วยงาน RAND's Centre on Quality Policing⁴¹ ได้รวบรวมการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานตำรวจในประเทศต่าง ๆ ไว้ที่น่าสนใจ โดยได้บรรจุความพยายามในการปฏิรูปหน่วยงานตำรวจที่ไดริเริ่มขึ้นในประเทศต่าง ๆ พร้อมกันนี้ ได้รวบรวมทิศทางการปฏิรูปและวัตถุประสงค์ที่ประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดไว้

สหราชอาณาจักรได้กำหนดกรอบงานเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของตำรวจไว้ โดยถือว่าเป็นกรอบงานในการปฏิรูปหน่วยงานตำรวจที่ละเอียดกว่าทุกประเทศ โดยกรอบงานดังกล่าวได้ระบุถึงระบบการประเมินประสิทธิภาพไว้ด้วย⁴² อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ต้องหยุดลงในปี ค.ศ. 2010 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล⁴³

สก๊อตแลนด์ ได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของหน่วยงานตำรวจ โดยได้รวบรวมอยู่ในกรอบงานเพื่อประสิทธิภาพตำรวจ หรือ Scottish Policing Performance Framework (SSPF) ซึ่งได้สะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจในทุกท้องที่ ในแต่ละปีจะมีการจัดทำรายงาน โดยที่ไม่ได้มุ่งหมายที่จะระบุต้นเหตุของสถานการณ์ต่าง ๆ แต่เพื่อจะกระตุ้นให้เกิดการหารือร่วมกันในแนวโน้มและร่วมกันระบุแนวทางปฏิบัติที่ดี ที่ควรนำมาเป็นตัวอย่าง ตลอดจนระบุช่องว่างเพื่อการพัฒนาต่อไป กรอบงานนี้อาศัยตัวชี้วัดทั้งหมด 38 ตัว โดยมีประเด็นที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่ ความพึงพอใจในการให้บริการ ความปลอดภัยของประชาชน ความสามารถในการติดตามการกระทำผิด ธรรมชาติ และประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ และบริบทต่าง ๆ ในการประเมิน (ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ในภาระงานได้จากหน่วยงานตำรวจ)⁴⁴

หน่วยงานตำรวจของไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Policing Board และ Police Service of North Ireland) ได้จัดทำแผนนโยบายทุก 3 ปี โดยได้หารือในวงกว้างและอาศัยข้อมูลจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ประกอบกับประเด็นความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น แผนและนโยบายนี้ประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และระบบการประเมินประสิทธิภาพ เป้าหมายและการประเมินประสิทธิภาพนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการตำรวจสามารถ

⁴¹ Davis, R. C. (2012). Selected International Best Practices in Police Performance Measurement. Santa Monica: Rand Corporation, Centre on Quality Policing. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1153.pdf

⁴² คู่มือที่พัฒนาภายใต้โครงการนี้ถึงแม้ไม่ได้มีการใช้งานจริง แต่ก็อาจเป็นประโยชน์ในการค้นคว้าโดยสามารถดูรายละเอียดได้จาก : <http://tina.europarchive.org/20100419081706/http://www.police.homeoffice.gov.uk/performanceand-measurement/performance-assessment-framework/index.html>

⁴³ Maillard, J. and S. P. Savage (2012). "Comparing Performance: The development of police performance management in France and in Britain", *Policing and Society*, 22 (4): 363-383.

⁴⁴ Scottish Government. Scottish Policing Performance Framework. <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Crime-Justice/PoliceSPPF>

ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจได้ แผนงานปัจจุบัน “Policing Plan 2014-2017” ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ⁴⁵

หน่วยงานตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ (ค.ศ. 2011-2015) โดยรวบรวมตัวชี้วัดต่าง ๆ สำหรับติดตามพัฒนาการในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ข้อมูลของปี ค.ศ. 2008-2009 นำมาใช้ในการประเมินการดำเนินงานในปี ค.ศ. 2014-2015 ตามเป้าหมายเหล่านี้ ได้แก่ จำนวนอาชญากรรมลดลงร้อยละ 13 การที่สังคมมีความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนเพิ่มขึ้น ความพึงพอใจของประชาชนในบริการความรู้สึกปลอดภัย และสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งมั่นรับผิดชอบต่อหน้าที่⁴⁶

ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการศาล

ได้มีการออกแบบตัวชี้วัดขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในการประเมินประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี โครงการแก้ปัญหาคดีล้นศาลและความล่าช้าในการดำเนินคดี รวมถึงตัวชี้วัดผลผลิตของการดำเนินงานด้านตุลาการ อัตราการสะสางคดี ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดีจนเสร็จสิ้น จำนวนคดีที่ตกค้าง (เช่น จำนวนคดีความที่ค้างการพิจารณาเกินกว่า 1 ปี) เป็นต้น⁴⁷ นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างของการใช้ตัวชี้วัดในการประเมินผลของโครงการปฏิรูปองค์กรศาล โดยการปฏิรูปองค์กรศาลหลายโครงการได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ สำหรับในสหรัฐอเมริกา ศูนย์ส่งเสริมงานศาลระดับมลรัฐ (National Centre for State Courts) ได้จัดทำเครื่องมือสำหรับช่วยในการประเมินประสิทธิภาพของศาลในหลายระดับและรวมถึงศาลที่พิจารณาคดีพิเศษต่าง ๆ ด้วย เช่น ศาลแผนกคดีที่เกี่ยวข้องกับความบกพร่องทางจิตและศาลแผนกคดียาเสพติด⁴⁸

ตัวชี้วัดที่ประเทศมาเลเซียพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ประเมินประสิทธิภาพขององค์กรศาลในการลดคดีความที่ตกค้างการพิจารณาถือเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ ถึงแม้ว่าการใช้ตัวชี้วัดนี้ไม่ได้ครอบคลุมประสิทธิภาพของศาลในทุกประเด็น แต่ก็สามารถประเมินความคืบหน้าในการปฏิรูปการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเนื้อหาสาระที่แท้จริงของการประเมินตัวชี้วัดเหล่านี้ยังสามารถใช้เป็นพื้นฐานเบื้องต้นในการพัฒนาตัวชี้วัดอื่นให้ครอบคลุมประเด็น

⁴⁵ The Northern Ireland Policing Board and The Police Service of Northern Ireland - Policing Plan 2014-2017. http://www.nipolicingboard.org.uk/35865_nipb_policing_plan.pdf

⁴⁶ New Zealand Police Strategic Plan 2011- 2015. <http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/strategic-plan-2011-2015.pdf>

⁴⁷ Clarke, T. M. (2008) A Unifying Framework for Court Performance Measurement: Final Report. National Centre for State Courts. <http://cdm16501.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctadmin/id/1079>

⁴⁸ National Centre for State Courts – Performance Measurement – Resource Guide <http://www.ncsc.org/Topics/Court-Management/Performance-Measurement/Resource-Guide.aspx>

อื่น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ รายงานขององค์การธนาคารโลกกล่าวถึงประโยชน์ของตัวชี้วัดของประเทศ มาเลเซียไว้ด้วยเช่นกัน⁴⁹

ยุทธศาสตร์ความยุติธรรมตามเป้าหมาย (“Justice on Target”) ของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา

ตัวชี้วัดที่ใช้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดาบ่งชี้ว่าการดำเนินคดีอาญานั้นใช้เวลาเกินควรซึ่งกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการทำงานของศาล ในปี ค.ศ.2008 อัยการสูงสุดได้ประกาศเป้าหมายว่าระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญาโดยรวมต้องลดลงไปร้อยละ 30 ภายใน 4 ปี อย่างไรก็ตาม การวางยุทธศาสตร์ให้บรรลุตามเป้าหมายนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ซึ่งเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่เหมือนกันและย่อมแสวงหาทางออกที่แตกต่างกันไป

ศาลในแต่ละพื้นที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักและได้ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีอาญา ตั้งแต่หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานอัยการต่าง ๆ ของศาล อัยการหน่วยงานต้นสังกัดของทนายที่แก้ต่างให้กับจำเลย หน่วยงานให้บริการทางด้านกฎหมาย และหน่วยงานราชทัณฑ์ โดยหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ระบุปัญหาที่ตนกำลังเผชิญ รวมทั้งพยายามแสวงหาวิธีในการลดระยะเวลาสำหรับคดีความที่ตรงไปตรงมา เพื่อเปิดทางให้กับการทำงานในคดีความที่สำคัญหรือมีความสลับซับซ้อนมากกว่า พร้อมกันนี้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ร่วมตกลงกันใช้ตัวชี้วัดและใช้ข้อมูลอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบความคืบหน้าของการดำเนินงานเพื่อลดระยะเวลาการดำเนินคดีซึ่งการใช้ตัวชี้วัดนี้ถือเป็นสิ่งใหม่ในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ

หน่วยงานที่ร่วมในโครงการนี้ได้รับข้อมูลต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอโดยจะมีการเผยแพร่ข้อมูลระดับเมืองทุก 3 เดือน และข้อมูลระดับท้องถิ่นทุก 2 เดือน การเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ

ถึงแม้ว่าจะมีเสียงตอบรับเป็นอย่างดีถึงประโยชน์ของข้อมูลทั้งหลายที่ได้เผยแพร่ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ แต่ก็ยังมีความกังวลว่าเป้าหมายที่วางไว้ในระดับเมืองยังไม่ละเอียดเพียงพอที่จะครอบคลุมความหลากหลายในแต่ละท้องที่ ด้วยเหตุนี้ โครงการยุทธศาสตร์ “Justice on Target” จึงได้เปลี่ยนมาจัดทำมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการบริหารการดำเนินคดีโดยอาศัยความยุ่งยากและความสลับซับซ้อนของคดีความเป็นตัวตั้ง วิธีการนี้ทำให้แต่ละพื้นที่สามารถกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานให้เท่ากับหรือเหนือกว่ามาตรฐานนี้ และสามารถพัฒนากระบวนการของตนในการเร่งดำเนินคดีที่ตรงไปตรงมาและให้เวลากับคดีที่มีความสำคัญหรือยุ่งยากกว่าตามบริบทของแต่ละพื้นที่

⁴⁹ Hamnergren, L. (2011). Malaysia Court Backlog and Delay Reduction Program- A Progress Report, August 2011, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit East Asia and Pacific Region. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/09/23/000333037_20130923151414/Rendered/PDF/632630Malaysia0Court0Backlog.pdf

การดำเนินงานตามโครงการนี้สามารถทำให้ลดระยะเวลาในการดำเนินคดีได้จริง ความสำเร็จนี้เกิดจากยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่

- การประสานงานของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและมีการปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอ
- มีการตรวจสอบข้อมูลอย่างจริงจัง
- ความร่วมมือและสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญในขณะทำงาน
- การแบ่งปันข้อมูลของตัวอย่างการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จ
- ความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งอุดมคติในการรับผิดชอบร่วมกัน
- บทบาทผู้นำที่ดีขององค์กรศาลและการได้รับความร่วมมือที่ดีจากองค์กรอื่น ๆ

โครงการ Justice on Target นี้ เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ตัวชี้วัดเพียงไม่กี่ตัวเพื่อตรวจสอบความคืบหน้าในระยะยาวและสะท้อนให้เห็นว่า ตัวชี้วัดนั้นสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

(ที่มา : *Some Lesson Learn from Ontario's Justice on Target Strategy Associate, Chief Justice Maisonneuve and Susan Kyle, Reinventing Justice Symposium, Montreal, January 2015*)

ตัวชี้วัดสำหรับติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปและของยุทธศาสตร์หรือนโยบาย

มีการริเริ่มและความพยายามในการตรวจสอบผลของการปฏิรูปและของโครงการต่าง ๆ ที่มีขึ้นเพื่อพัฒนาศักยภาพของกระบวนการยุติธรรม การจัดเก็บข้อมูลถือเป็นส่วนหนึ่งในความพยายามตรวจสอบความคืบหน้าเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และผลสำเร็จไว้อย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความคืบหน้าของยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตำรวจในการป้องกันอาชญากรรมและลดอุบัติเหตุในพื้นที่ของชนเผ่าเมารี⁵⁰

เมื่อเร็ว ๆ นี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ United Nations Development Programme (UNDP) ได้จัดทำคู่มือสำหรับการตรวจสอบความคืบหน้าและผลกระทบของโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรม ความยุติธรรม และความปลอดภัยของประชาชน⁵¹

ตัวชี้วัดการดำเนินงานเกี่ยวกับคดีเด็กและเยาวชน

งานยุติธรรมด้านเยาวชนถือเป็นงานที่เชื่อมโยงอยู่กับมาตรฐานระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองเด็ก ประเทศเวียดนามได้ให้ความสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัด

⁵⁰ The Turning of the Tide - A Whānau Ora Crime and Crash Prevention Strategy; 2012/13 2017/18, p. 11. <http://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/the-turning-of-the-tide-strategy2012-13-2017-18.pdf>

⁵¹ UNDP (2014). Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security programmes. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf

ในการบริหารงานยุติธรรมด้านเยาวชนนี้ให้เชื่อมโยงอยู่กับตัวชี้วัดของกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายในการคุ้มครองเด็กของประเทศ UNODC (United Nations Office on Drug and Crimes สำนักงานควบคุมยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ) และ UNICEF (องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ) ได้พัฒนาคู่มือการประเมินตัวชี้วัดในงานยุติธรรมด้านเยาวชนหรือ “Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators”⁵² นอกจากนี้ UNODC ยังได้จัดทำคู่มือสำหรับการออกแบบตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินการปฏิรูประบบงานยุติธรรมด้านเยาวชนขึ้นหรือที่เรียกว่า “Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Program”⁵³

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการประเมินงานยุติธรรมด้านเยาวชนนี้ โดยสถาบันวิจัยของหน่วยงานอัยการ (American Prosecutors Research Institute) ได้ร่วมกับศูนย์ Juvenile Justice and the Balance Retroactive Justice Project ได้รณรงค์ให้มีการจัดทำประเมินดังกล่าว โดยได้จัดทำคู่มือสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบงานยุติธรรมด้านเยาวชนในการประเมินผลงานและความคุ้มค่าของกิจกรรมต่าง ๆ การประเมินนี้ ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- **ความปลอดภัยในชุมชน** : จำนวนอาชญากรรมที่ลดลง การไม่ก่ออาชญากรรมในเด็กวัยรุ่น ผลของโครงการระยะสั้นต่าง ๆ ที่มุ่งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ
- **ความสามารถในการพัฒนา** : การไม่มั่วสุมกับสุราหรือยาเสพติด ความสามารถทางการศึกษาของเด็ก ศักยภาพในการประกอบอาชีพ ความสามารถในการเข้าสังคม
- **ความรับผิดชอบ** : การชดเชยความเสียหาย การบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสังคม ความรับผิดชอบต่อผลที่กระทำ และความพึงพอใจของเหยื่ออาชญากรรมต่อความรับผิดชอบดังกล่าว⁵⁴

⁵² UNODC/UNICEF (2006). Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators. New York: United Nations. http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Manual_for_the_Measurement_of_Juvenile_Justice_Indicators.pdf

⁵³ UNODC and Interagency Panel on Juvenile Justice (2011). Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Programmes. New York: United Nations. http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Criteria_for_the_Design_and_Evaluation_of_Juvenile_Justice_Reform_Programmes.pdf

⁵⁴ American Prosecutors Research Institute (2006). Performance Measures - Measuring What Really Matters in Juvenile Justice. Alexandria (VA): APRI http://www.ndaa.org/pdf/measuring_what_really_matters_06.pdf Also: American Prosecutors Research Institute (2006). Guide to Developing and Implementing Performance Measures for the Juvenile Justice System. Alexandria: APRI. http://www.ndaa.org/pdf/performance_measures_jj_system_06.pdf

ตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงความยุติธรรม

การเข้าถึงความยุติธรรมถือเป็นประเด็นหนึ่งที่สังคมให้ความสนใจให้จัดทำ การประเมินและได้มีความเห็นที่หลากหลายต่อความหมาย ตลอดจนวิธีการในการประเมิน⁵⁵ ที่ผ่านมาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการประเมินการเข้าถึงความยุติธรรม โดยอาศัยตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับความรู้ด้านกฎหมายของคนในสังคม การมีทนายช่วยเหลือ ในการดำเนินคดี การเข้าถึงบริการด้านกฎหมาย และคุณภาพของงานบริการดังกล่าว ความพึงพอใจของเหยื่ออาชญากรรมต่อการชดใช้ความเสียหาย

⁵⁵ See for example: The Canadian bar Association (2013). Access to Justice Metrics - A Discussion Paper. http://www.cba.org/CBA/Access/PDF/Access_to_Justice_Metrics.pdf

นิยามศัพท์ทางเทคนิค

การแปลเอกสารนี้กระทำโดยยึดถือเนื้อหาจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ คำศัพท์หลายคำที่อ้างถึงในคู่มือนี้ใช้เพื่อการอธิบายแนวคิดเชิงทฤษฎีที่อาจจะขาดคำจำกัดความที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของนิยามศัพท์ที่รวบรวมไว้นี้ อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านให้เกิดความเข้าใจในบริบทที่คำศัพท์เหล่านี้ได้อ้างถึงไม่มากนัก

Accountability - หลักการตรวจสอบได้หรือความรับผิดชอบ : พันธะผูกพันที่จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติงานหรือภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และเป็นไปตามมาตรฐานและกฎระเบียบที่มีอยู่ รวมถึงการรายงานผลของการปฏิบัติงาน

Attribution - การบ่งชี้ : การบ่งบอกถึงระดับของประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือของความพยายามในกลไกการปฏิรูป โดยอาศัยการสำรวจความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

Benchmark - เกณฑ์มาตรฐาน : จุดที่ถือว่าผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยตัวชี้วัดจะใช้เกณฑ์ขั้นต่ำนี้เป็นเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดค่าหรือเปรียบเทียบค่ากับสิ่งที่ต้องการประเมิน

Combined indicators - การประเมินโดยประมวลผลจากตัวชี้วัดหลายตัว : การประมวลผลในลักษณะนี้ มีประโยชน์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินโดยอาศัยข้อมูลที่มีที่มาจากหลายแหล่งและเพื่อให้การประเมินสะท้อนผลลัพธ์ได้ในหลายมิติ

Effectiveness - ประสิทธิภาพหรือความสัมฤทธิ์ผล : ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือของระบบและให้ผลตามที่คาดหมายไว้

Efficiency - ประสิทธิภาพ (ในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง) : โดยประเมินจากต้นทุน (อาจเป็นต้นทุนในรูปของจำนวนเงินหรือทรัพยากรบุคคลหรือระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน) เปรียบเทียบกับผลงาน

Impact - ผลกระทบ : การมีผลต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องจากโครงการหรือจากกระบวนการไม่ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นในทางบวกหรือลบ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือเล็งเห็น หรือไม่ได้เกิดจากความตั้งใจ

Index - ดัชนี : การรวบรวมตัวแปรหลายตัวเข้าด้วยกันในลักษณะของการประมวลผลเพื่อให้สามารถสะท้อนหรือชี้วัดถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในขณะที่การแสดงผลของตัวแปรแต่ละตัวอาจไม่สามารถสะท้อนผลลัพธ์ของปรากฏการณ์โดยรวมได้

Indicator - ตัวชี้วัด : ค่าหรือตัวแปรไม่ว่าจะเป็นเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพที่มีวิธีการให้ค่าที่น่าเชื่อถือได้ในการประเมินความสำเร็จ บ่งชี้แนวโน้ม หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูป ซึ่งมีประโยชน์สำหรับประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

ขององค์กร หน่วยงาน รวมถึงกระบวนการทั้งระบบ ดังเช่นใช้เพื่อประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

Outcome - ผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ : ความสำเร็จที่เกิดขึ้นหรือที่คาดหวังจากการดำเนินงานตามนโยบาย จากความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพ หรือผลที่เกิดจากกลไกการปฏิรูปที่ได้ริเริ่มขึ้น

Outcome evaluation - การประเมินความสำเร็จหรือการประเมินความบรรลุวัตถุประสงค์ : การพยายามที่จะประเมินอย่างเป็นระบบถึงความคืบหน้าหรือความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายและยุทธศาสตร์ของโครงการเป็นที่ตั้ง การประเมินนี้หมายรวมถึงการวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง

Output, outcome, and system-wide impact indicators - ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดระดับผลกระทบของทั้งระบบ : ค่าหรือตัวแปรที่ใช้วัดค่าที่เกิดขึ้นในช่วงต่าง ๆ ระหว่างเหตุและผลของมาตรการหรือนโยบายและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยผลผลิตคือการวัดที่ผลงานในระดับภายในของหน่วยงานที่สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของระบบหรือกระบวนการ ผลลัพธ์ของระบบหรือกระบวนการคือการวัดค่าตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของระบบโดยรวม

Perception data - ข้อมูลที่มาจากความเห็นหรือความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง : โดยส่วนใหญ่ข้อมูลเหล่านี้จะได้รับการเก็บสถิติในการตอบคำถาม เช่น ทัศนคติเกี่ยวกับความรู้สึกปลอดภัย ความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานตำรวจ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อาจได้มาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

Performance - สมรรถนะ ผลงาน หรือการดำเนินงาน : ระดับของผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ระบบ หรือกระบวนการ ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

Performance measurement - การประเมินการปฏิบัติงาน : กระบวนการประเมินอย่างเป็นระบบ โดยใช้ข้อมูลและตัวชี้วัดเพื่อติดตามความคืบหน้าในการมุ่งไปสู่ผลงานตามแผน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน

Performance metrics - การเปรียบเทียบในเชิงปริมาณเพื่อวัดผลการดำเนินงาน : เพื่อตรวจสอบกิจกรรมและผลงานโดยอาศัยข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อกระตุ้นให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

Performance monitoring - การตรวจสอบผลงาน : กระบวนการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างต่อเนื่องเพื่อเปรียบเทียบว่าการดำเนินงานนั้นเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

Proxy indicator - ตัวชี้วัดแบบแทนค่า : ค่าหรือตัวแปรข้อมูลที่สะท้อนถึงสถานะหรือสภาวะของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถใช้แสดงค่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การสะท้อนผลลัพธ์จากตัวแปรนี้อาจเป็นเชิงการตั้งข้อสมมติฐานหรือการแสดงความเกี่ยวข้องที่ไม่อาจพิสูจน์ทราบได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งโดยนัยนี้ตัวชี้วัดทั้งปวงล้วนเป็นตัวชี้วัดแบบแทนค่านั้นเอง

Qualitative data - ข้อมูลเชิงคุณภาพ : ข้อมูลที่ใช้เปรียบเทียบหรือใช้เพื่อแปลผลลัพธ์ที่ไม่ใช่ลักษณะจำนวนนับ เช่น “ความสำเร็จในการผ่านร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริต” ย่อมสามารถใช้เป็นข้อมูลที่บ่งชี้ถึงบริบทที่เอื้อต่อการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการกระทำทุจริต

Qualitative data - ข้อมูลเชิงปริมาณ : ข้อมูลที่สามารถแสดงผลเป็นจำนวนตัวเลข โดยอาจแสดงผลเป็นมาตราวัด การจัดอันดับขั้น ช่วงระยะเวลา หรือมาตราส่วน

Reliability - ความน่าเชื่อถือ (ของข้อมูล) : ความสอดคล้องของข้อมูล โดยคำนึงถึงคุณภาพในวิธีการเก็บข้อมูลและคุณภาพของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็นตัวชี้วัด

Target - เป้าหมาย : ผลที่คาดหวังไว้จากการดำเนินงาน ซึ่งโดยหลักจะนำมาใช้เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหรือเพื่อกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานหรือของกระบวนการหรือเพื่อประเมินความสำเร็จของกลไกการปฏิรูป

Validity - ความถูกต้องสมบูรณ์ (ของตัวชี้วัด) : ศักยภาพของตัวชี้วัดในการประเมินในสิ่งที่ต้องการให้มีการประเมิน โดยอาจเป็นได้ทั้ง**ความถูกต้องตามโครงสร้าง** (Construct Validity) เช่น ความสอดคล้องของแนวคิดหรือหลักการกับวิธีการประเมิน (เช่น การประเมิน “ความโปร่งใส” อาจแสดงค่าโดยอาศัยการที่สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงาน) หรืออาจเป็น**ความถูกต้องเชิงเนื้อหา** (Content Validity) ซึ่งหมายถึงความสามารถของตัวชี้วัดในการสะท้อนผลลัพธ์ในทุกมิติของการดำเนินงานหรือของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

แหล่งข้อมูลอ้างอิงและค้นคว้าเพิ่มเติม

- American Prosecutors Research Institute (2006). *Guide to Developing and Implementing Performance Measures for the Juvenile Justice System*. Alexandria (VA): APRI.
http://www.ndaa.org/pdf/performance_mesures_jj_system_06.pdf
- American Prosecutors Research Institute (2006). *Performance Measures – Measuring What Really Matters in Juvenile Justice*. Alexandria (VA): APRI
http://www.ndaa.org/pdf/measuring_what_really_matters_06.pdf
- National Centre for State Courts. *Performance Measurement – Resource Guide*.
<http://www.ncsc.org/Topics/Court-Mangement/Performance-Measurement/Resource-Guide.aspx>
- OHCHR (2014). *Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation*. New York/Geneva: United Nations.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf
- United Nations (2003). *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*. New York: Development of Economic and Social Affairs – Statistics Division.
http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_89E.pdf
- United Nations (2011). *The United Nations Rule of Law Indicators – Implementation Guide and Project Tools*. New York: United Nations.
http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf
- UNDP (2014). *Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security programmes*.
http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf
- UNODC (2013). *Accounting for Security and Justice in the Post-2015 Development Agenda*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, October 2013.
http://www.unodc.org/documents/about-unodc/Post-2015-Development-Agenda/UNODC_-_Accounting_for_Security_and_Justice_in_the_Post-2015_Development_Agenda.pdf
- UNODC and Interagency Panel on Juvenile Justice (2011). *Criteria for the Design and Evaluation of Juvenile Justice Reform Programmes*. New York: United Nations.
http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Criteria_for_the_Design_and_Evaluation_of_Juvenile_Justice_Reform_Programmes.pdf
- UNODC and UNECE (2010). *Manual on Victimization Surveys*. Geneva: United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Economic Commission for Europe.
http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf
- UNODC/UNICEF (2006). *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*. New York: United Nations.
http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Manual_for_the_Measurement_of_Juvenile_Justice_Indicators.pdf
- Vera Institute of Justice (2003). *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice.
http://www.innonet.org/resources/files/measure_progress_sj.pdf

สถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริมนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy หรือ ICCLR)



สถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริม
นโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
เป็นสถาบันระหว่างประเทศ ที่ตั้งอยู่ที่
เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา สถาบันได้
ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1991 โดยความร่วมมือ

ระหว่างรัฐบาลของประเทศแคนาดา มหาวิทยาลัยบริติช โคลัมเบีย และมหาวิทยาลัย Simon Fraser สมาคมส่งเสริมการปฏิรูปกฎหมายอาญา (International Society for the Reform of Criminal Law) และรัฐบริติช โคลัมเบีย สถาบันเพื่อการปฏิรูปและการส่งเสริมนโยบายทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญานี้ ถือเป็นหน่วยงานในเครือข่ายองค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการโดยความตกลงระหว่างรัฐบาลของประเทศแคนาดาและองค์การสหประชาชาติ โดยมีหน้าที่ในการสนับสนุนกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขององค์การสหประชาชาติและประเทศแคนาดา นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากล สถาบันฯ ได้ดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาหลักสูตรจัดการอบรม ได้จัดทำหนังสือและคู่มือ และได้ดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์นโยบายในสาขาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนได้มุ่งมั่นส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านกิจกรรมต่างๆ เพื่อการต่อต้านอาชญากรรมที่สำคัญ

<http://www.icclr.law.ubc.ca/>

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice หรือ TIJ)



สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยหรือทีไอเจ ได้ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 ให้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทีไอเจมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นเลิศในงานวิจัยและเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ บนพื้นฐานของความผูกพันของประเทศไทยที่มีต่อคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (UN Commission on Crime and Justice) และการประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรม (UN Crime Congress) ทีไอเจยังทำหน้าที่เป็นสะพานเพื่อนำแนวคิดต่าง ๆ ในระดับสากลมาสู่การปฏิบัติงานในประเทศ รวมถึงแนวคิดในการพัฒนาระบบการยุติธรรมและการทำให้สังคมเป็นสังคมที่ยึดมั่นในกฎเกณฑ์ตามเป้าหมายแห่งอาเซียน

เป้าหมายหลักของทีไอเจ คือ การส่งเสริมการขับเคลื่อนข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหญิง และมาตรการที่ไม่ใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิงหรือข้อกำหนดกรุงเทป (United Nations Rules for the Treatments of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offender: UN Bangkok Rules) รวมถึงมาตรฐานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสตรีและเด็ก นอกจากนี้ ทีไอเจได้ดำเนินงานในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัมาตรฐานตามกรอบสหประชาชาติ เช่น หลักนิติธรรม การพัฒนา สิทธิมนุษยชน รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคง

<http://www.tijthailand.org/>

