

ส่วนที่ 2

การจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการประเภท Tribunal ตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization)

ก. ความทั่วไป

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจัดองค์กรในรูปแบบของ “คณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะเรื่อง” นั้น เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐสมัยใหม่ (modern state) ทั้งนี้ เพราะรัฐสมัยใหม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้นตามการขยายตัวของภาระหน้าที่ (function) ของ “รัฐ” ที่ก้าวเข้ามาคุ้มครองผู้ที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบในสังคมและคุ้มครอง “ประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ” (ซึ่งไม่มีเอกชนผู้ใดปกป้องรักษา)

ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ รัฐจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่ส่วนราชการ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของรัฐ - state organ) ต่าง ๆ มากมาย รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐในปัจจุบันมีหลายประเภทและแตกต่างกันไปจากรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ในอดีตเป็นอันมาก ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจใหม่ ๆ ของรัฐสมัยใหม่ “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ กันในปัจจุบัน ก็เป็นผลมาจากการขยายตัวของภารกิจของรัฐสมัยใหม่ และแต่ละประเทศต่างก็แสวงหา “วิธีการจัดองค์กร” ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ (ทั้งที่มีมาแล้วแต่เดิมและทั้งที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ในรูปแบบใหม่ ๆ) เพื่อให้องค์กรเหล่านี้บริหารบริการสาธารณะหรือบริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกเหนือไปจากปัญหายุ่งยากของการจัดองค์กร (organization) และปัญหาของความ (ไม่) มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการของรัฐโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ปัญหาสำคัญของรัฐสมัยใหม่มีอยู่ 2 ประการ คือ **ปัญหาประการแรก** ได้แก่ปัญหาการควบคุมการบริหารงานราชการ เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น และเพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการป้องกันหรือจัดการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตประการหนึ่ง และ**ปัญหาประการที่สอง** ได้แก่ การแก้ปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชน (ในฐานะส่วนตัว) กับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ (ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ “ปกป้องรักษาแทนรัฐ”) อีกประการหนึ่ง

การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาสำคัญของรัฐ 2 ประการดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ การจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ-tribunal โดยคณะกรรมการประเภทนี้จะเป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องเรียนจาก “เอกชน” ซึ่ง (เอกชน) คิดว่าตนเองได้เสียประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้คณะกรรมการ-tribunal นี้มีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างเอกชน (ที่ร้องเรียน) กับส่วนราชการฯ ดังนั้น องค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ-tribunal จึงเป็นระบบสำหรับควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตรวจสอบการบริหารงานราชการ ไปพร้อม ๆ กับการเป็นองค์กร สำหรับการแก้ปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ

“งาน” ที่รัฐมอบหมายให้เป็นที่ระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการ-tribunal มีอยู่หลายลักษณะ เช่น สำหรับปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ในทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม รัฐก็จัดตั้ง “ศาลสิทธิบัตร” ขึ้น หรือสำหรับปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการผูกขาดทางเศรษฐกิจ รัฐก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการผูกขาด (สำหรับชี้ขาดลักษณะของการประกอบธุรกิจว่า เป็นกิจการที่เป็นการผูกขาดหรือไม่) ขึ้น หรือจัดตั้ง “ศาลประกันสังคม” ขึ้น สำหรับชี้ขาดในเรื่องความทุพพลภาพและการจ่ายค่าทดแทนทางแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยจะไม่พูดถึงศาลหรือคณะกรรมการที่เป็นเรื่องที่รู้จักกันดีอยู่ทั่วไป ๆ ในต่างประเทศแล้ว เช่น การจัดตั้งสภาแห่งรัฐให้เป็น “ศาลปกครอง” สำหรับแก้ปัญหาการใช้อำนาจในทางบริหาร (โดยไม่ถูกต้อง) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการจัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” สำหรับแก้ปัญหาการขัดแย้งระหว่างผู้ผลิต (ที่ประกอบกิจการขนาดใหญ่) กับผู้บริโภค (ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของสังคม) ฯลฯ

ประเทศต่าง ๆ (รัฐสมัยใหม่) ต่างก็มีคณะกรรมการ-tribunal ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดตั้ง “องค์กรชี้ขาดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” เหล่านี้ อยู่เป็นจำนวนมาก และ “ประเทศ” ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรของคณะกรรมการ-tribunal มากที่สุดก็ได้แก่ “ประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์” เพราะประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์มิได้เคยมีความคิดที่จะจัดระบบหรือทำการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “โครงสร้างของคณะกรรมการ (หรือศาล) ประเภทนี้” มาก่อน ดังนั้นในช่วงระยะเวลาแรกที่ภาระหน้าที่ (function) ของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การตรากฎหมาย (พระราชบัญญัติ) จัดตั้งคณะกรรมการ-tribunal ของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ จึงเป็นไปตามแต่โอกาสและไม่เป็นระบบ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความชำนาญการของคณะกรรมการ-tribunal ของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ อยู่ในปัจจุบัน

ในระยะหลังนี้ ได้ปรากฏว่า “มีงานวิจัย” จำนวนมากของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์

(อังกฤษ-สหรัฐอเมริกา-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์) ที่มีความมุ่งหมายพยายามจะปรับปรุง จัดระบบ และยกระดับการจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบคณะกรรมการ-tribunal (หมายเหตุ :- สำหรับสหรัฐอเมริกา ได้เรียกชื่อคณะกรรมการ-tribunal บางประเภทว่า Regulatory Commission หรือ regulatory agency)

และในบางครั้งจะปรากฏว่า งานวิจัยของนักวิชาการในประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์เหล่านั้น ได้กระทำกันอย่างละเอียดละออมาก คือ **วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่**ของคณะกรรมการแต่ละคณะตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็น “**รายพระราชบัญญัติ**” โดยเอกสารวิจัยเหล่านั้น จะแสดงในประเด็นต่าง ๆ ว่า คณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใดมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด คณะกรรมการคณะใดเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท (quasi-judicial) โดยเฉพาะเจาะจงหรือเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท “ปะปน” อยู่กับอำนาจหน้าที่ในทางบริหารอย่างอื่น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนด “คุณสมบัติ” ของบุคคลซึ่งเป็นกรรมการไว้โดยเหมาะสม (กับ “อำนาจหน้าที่” ของคณะกรรมการ) หรือไม่ วิธีการแต่งตั้งและการคัดเลือกตัวบุคคล เป็นไปโดยเหมาะสมหรือไม่ กฎหมายได้กำหนด “วิธีพิจารณา” ไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือไม่ “วิธีพิจารณา” (หากจะกำหนดขึ้น) จะเหมาะสมกับงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือไม่ “ผลงาน” ของคณะกรรมการที่แล้วมาได้ผลเป็นที่ “พอใจ” หรือไม่ ฯลฯ นอกจากนี้ “งานวิจัย” ที่สำคัญ ๆ หลายฉบับของกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ได้วิเคราะห์รวมตลอดขึ้นไปถึงระบบของศาลยุติธรรม ระบบการอุทธรณ์ และลักษณะของสถาบันในระดับอุทธรณ์ ฯลฯ ด้วย

“ประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์” มีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการจัดองค์กรของคณะกรรมการ-tribunal มากกว่า “ประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์” เพราะประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์เพิ่งมีความคิดที่จะพัฒนาการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการประเภทนี้ภายหลังประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์ **ประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์** ได้มีความคิดในการพัฒนาการจัดองค์กรในรูปแบบของ “คณะกรรมการประเภทนี้” มาก่อนเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 100 ปี (หมายเหตุ :- เป็นข้อเท็จจริงที่สืบเนื่องมาจากประสบการณ์ และ “เหตุการณ์” ที่เกิดขึ้นทางประวัติศาสตร์ ฯลฯ) ด้วยเหตุนี้ ประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์จึงได้มี “การจัดระบบ” ของคณะกรรมการประเภทนี้มาแล้วเป็นเวลานาน และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการเหล่านี้ (ของประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์) ได้ประสบความสำเร็จในการสร้างความเชี่ยวชาญและสร้างบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยเฉพาะสาขาของตนขึ้น การวิวัฒนาการของระบบคณะกรรมการ-tribunal ของประเทศในกลุ่มซิวิลลอร์ได้เลยไปถึงการจัดองค์กรในระดับสูง คือ การจัดระบบอุทธรณ์และการจัดองค์กร (organization) ของสถาบันระดับอุทธรณ์ (ฎีกา) ในลักษณะที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาเช่นเดียวกับคณะกรรมการ-tribunal ในระดับล่างด้วย

ประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ เพิ่งได้มาทำการศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับ “การทำงาน” ของคณะกรรมการ-tribunal นี้ ประมาณ 40-50 ปีมานี้เอง เช่น สหรัฐอเมริกาเพิ่งตรากฎหมาย Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) และประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมาย Tribunals and Inquiries Act ในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย อาจจะกล่าวได้ว่า ยังไม่มีผู้ใดสนใจที่จะวิเคราะห์การทำงานและศึกษาผลงานของ “คณะกรรมการ-tribunal” ต่าง ๆ ของประเทศไทยอย่างจริงจัง และเป็นที่น่าเสียดายที่ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” เองก็ยังมีได้มีความประสงค์ที่จะทำการวิจัยและตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทุก ๆ ฉบับของประเทศไทย (ดังเช่นที่นักวิชาการของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์หลายท่านได้กระทำมาแล้ว) เพราะเป็นการเกินกำลังของ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ที่จะกระทำได้ (หมายเหตุ:- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอัตรากำลังของข้าราชการและลูกจ้างรวมกัน มีจำนวนเพียง 156 คน โดยเป็นนิติกรเพียง 76 คน)

ข. คณะกรรมการ-tribunal ของไทย 2 กลุ่มแรกที่ควรพัฒนาขึ้นก่อน

แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็นว่า ในการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุง “องค์กรของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติไม่ว่าฉบับใด ๆ น่าจะต้องเริ่มต้นด้วยการทำการวิจัยหรือทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ “องค์กรของรัฐ” นั้น ๆ เสียก่อน (research & development) เช่น มีการศึกษาถึงโครงสร้างการจัดองค์กร คุณสมบัติของกรรมการ ลักษณะของงานอันเป็น “อำนาจหน้าที่” ของคณะกรรมการ ผลงานของคณะกรรมการ ฯลฯ แต่สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับ “คณะกรรมการ-tribunal” นี้ สำนักงานฯ เห็นว่า ประเทศไทยอาจอาศัยแนวการศึกษาวิจัยของประเทศอื่น (ที่อยู่ในระดับพัฒนาเหนือกว่าประเทศไทย) มาใช้ประโยชน์ได้ และประเทศไทยอาจตัดสินใจเริ่มต้นพัฒนา “คณะกรรมการ-tribunal” นี้ได้ในบางกลุ่ม ที่เห็นได้ชัดเจนในปัญหาเรื่องนี้

คณะกรรมการ-tribunal ของไทย 2 กลุ่มแรกที่เหมาะสมควรได้รับการพัฒนาขึ้นก่อน คือ **คณะกรรมการของข้าราชการประเภทต่าง ๆ** ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางวินัยและการร้องทุกข์ กลุ่มหนึ่ง กับ **คณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมมรรยาททางวิชาชีพ** (ทนายความ-ผู้สอบบัญชี-วิชาชีพเวชกรรม-วิชาชีพวิศวกรรม- ฯลฯ) อีกกลุ่มหนึ่ง

“แนวทาง” ของการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการ-tribunal เหล่านี้ อาจอาศัยประโยชน์จากแนวทางของการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา (สถาบันต้นแบบ) ได้ เช่น ควรต้องมีการกำหนด “คุณสมบัติ” ของกรรมการให้เหมาะสมกับกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ควรกำหนดให้มี “วิธีพิจารณา” ที่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ให้เป็น

แน่ชัด ควรบังคับให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีการให้เหตุผล และต้องลงลายมือชื่อของ กรรมการผู้ทำการวินิจฉัย กำกับไว้เพื่อแสดงความรับผิดชอบของผู้วินิจฉัย ฯลฯ และในขณะเดียวกันจะต้องปรับปรุง “คุณภาพ (มีให้อัตรากำลัง)” ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยบริหารงานของคณะกรรมการให้ได้มาตรฐาน (สูง) พอที่จะทำการ “ประเมินผลงาน” ของคณะกรรมการได้ โดยมีความมุ่งหมายให้การทำงานของ “หน่วยบริหารงาน” ของคณะกรรมการ เป็นกลไก (mechanism) สำคัญของการถ่วงดุลอำนาจ (ใช้ดุลพินิจ) ของคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การพัฒนาระบบความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ของคณะกรรมการ-tribunal เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐสมัยใหม่ เพราะปัจจุบันรัฐกำลังขยายภาระหน้าที่ (function) ออกไปในทุก ๆ ด้าน (เศรษฐกิจ-สังคม-และการเมือง) การจัด “โครงสร้าง” ของคณะกรรมการ-tribunal (ซึ่งบางครั้งเรียกชื่อว่า “ศาล”) ที่ไม่เหมาะสม จะทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ของประเทศในด้านต่าง ๆ ประสบความล้มเหลว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ-tribunal ที่ประกอบด้วย “กรรมกร” ที่ขาดความรู้รอบรู้ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ไม่มี “วิธีพิจารณา” ที่ถ่วงดุลอำนาจและไม่มี “หน่วยบริหารงาน” ที่ทำการติดตามประเมินผลฯ จะเป็นคำวินิจฉัยที่ขาดการวางบรรทัดฐานที่ดี และรัฐไม่สามารถควบคุมพฤติกรรม (behaviour) ของตัวบุคคลที่เป็นกรรมกร (หรือผู้พิพากษา) ได้

เมื่อคำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า บทบาทขององค์กรที่ขาดในรูปแบบของคณะกรรมการ-tribunal (หรือศาล) จะเพิ่มมากขึ้นและเป็นสิ่งจำเป็นของสภาพสังคม-เศรษฐกิจในปัจจุบัน ปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ในเรื่องสำคัญต่าง ๆ (ของไทย) กำลังรออยู่แล้ว เช่น การชี้ขาดในเรื่องการควบคุมการผูกขาด ตัดตอนทางเศรษฐกิจ (anti-trust) การชี้ขาดทางภาษีอากร การควบคุมวิชาชีพทางสื่อมวลชน การชี้ขาดในเรื่องสิทธิบัตร ฯลฯ ความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย น่าจะเป็นที่ “รู้สึก” กันได้ โดยไม่จำเป็นต้องยกตัวอย่างเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากล่าวถึงโดยเฉพาะ

การที่ประเทศไทยมิได้มีผู้สนใจเกี่ยวกับการวิจัย “การทำงาน” ของคณะกรรมการ-tribunal ต่าง ๆ จนกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีความล่าช้าในเรื่องนี้ อาจเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายสาเหตุ เช่น **ประการแรก** อาจเป็นเพราะ “นักกฎหมาย” เองติดอยู่กับหลักแบ่งแยกอำนาจ-separation of power แบบไทย ๆ (ที่ให้ความสนใจแตกต่างกับต่างประเทศโดยสิ้นเชิง) และมีได้มองเห็นว่า อำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการ-tribunal นี้มีความสำคัญเท่าเทียมกับคำชี้ขาดโดยผู้พิพากษาของ “ศาล

ยุติธรรม” ของไทย **ประการที่สอง** “นักวิชาการบริหาร (O & M)” ไม่อยู่ในฐานะที่จะวิเคราะห์ “การทำงาน” ของคณะกรรมการ-tribunal ต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง เพราะการทำการวิจัยการทำงาน ของคณะกรรมการประเภทนี้ ต้องการความรู้พื้นฐานทางบทกฎหมายและพื้นฐานทางปรัชญา กฎหมาย และนอกจากนั้น ผู้วิเคราะห์ยังจะต้องมีเวลาพอที่จะทำ “กรณีศึกษา-case study” อย่างต่อเนื่องกันไป ซึ่งนักวิชาการบริหารคงไม่อยู่ในฐานะที่จะกระทำเช่นนั้นได้ **ประการที่สาม** โครงสร้างของ “ระบบศาลยุติธรรม” และ “ระบบคุณสมบัติของผู้พิพากษา” ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย ไม่เอื้ออำนวยและไม่เป็น “พื้นฐาน” สำหรับแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับ “การจัดองค์กร” ใน ลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ซึ่งปัญหานี้จะคล้ายกับปัญหาของประเทศ ในกลุ่มคอมมอนลอร์เมื่อ 40-50 ปีก่อน ทั้ง ๆ ที่สภาพของ “ระบบศาลยุติธรรม” ของประเทศ ในกลุ่มคอมมอนลอร์อยู่ในสภาพที่ดีกว่าไทย เพราะประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ได้ใช้ระบบผู้ พิพากษาในระบบเปิด-open system ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยซึ่งใช้ระบบปิด-closed system และ**ประการที่สี่** ส่วนราชการ (จำนวนมากหรือทั้งหมด) ที่ทำ “หน้าที่ราชการ” ให้แก่คณะกรรมการ-tribunal ต่าง ๆ ของประเทศไทย ยังมีได้รับการพัฒนาให้เป็น “หน่วยบริหารงาน” ที่รับ ผิดชอบในการบริหารที่แท้จริง เจ้าหน้าที่ที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการดังกล่าวมีความเข้าใจว่า ตนมี ความรับผิดชอบเพียง “งานราชการ” ของคณะกรรมการและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกรรมการ ฉะนั้น ส่วนราชการดังกล่าวจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหาร เพื่อทำการ “ประเมินผล งาน” ของคณะกรรมการและทำการเสนอแนะการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการ ประเภทนี้ ต่อฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในฐานะเป็น “ผู้รักษาการตามกฎหมาย” ได้

การที่ประเทศไทยขาดความสนใจในบทบาทของคณะกรรมการ-tribunal ได้เป็นสาเหตุ สำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ในหลาย ๆ ด้านล้มเหลว และประเทศไทยอาจยังมองไม่เห็นว่าเป็น “คำชี้ขาด” ขององค์กรชี้ขาดหรือศาลนั้นมีผลกระทบอย่างสำคัญ ต่อ ระบบบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างไร

อันที่จริงสังคมไทยเป็น “สังคมชั้นพื้นฐานเบื้องต้น”ที่กำลังจะพัฒนา และเป็นสังคม ที่ให้ความยำเกรงแก่ระบบฐานะของตัวบุคคลหรืออาวูโส ดังนั้น คำชี้ขาดของสถาบันทางกฎหมาย (คณะกรรมการหรือศาล) จึงมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต่าง ๆ เป็นอันมาก (ดังจะ กล่าวต่อไปในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการปฏิรูปวิชานิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัย) และเนื่องจากประเทศไทย มิได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทการชี้ขาดของคณะกรรมการ-tribunal นี้เอง จึงทำให้การ**แก้ปัญหา ทางบริหาร**ของประเทศไทยในหลาย ๆ เรื่องจึงมักกระทำกันที่ “ปลายเหตุ” คือ แก้ไขในระดับ “ตัวบุคคล” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการและมีได้พิจารณาวิเคราะห์ขึ้น ไปถึงองค์กรชี้ขาดในระบบ “คณะกรรมการ-tribunal” หรือในระบบศาลยุติธรรม (ที่มีอำนาจ

ชี้ขาดขั้นสุดท้าย และถือเป็น “บรรทัดฐาน”) แต่อย่างไร โดยยึดถือกันเสมอมาว่าองค์กรชี้ขาดเหล่านี้เป็นสิ่งที่แต่ละต้องมีได้

กล่าวโดยสรุป ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ประเทศไทยสมควรจะต้องเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการทำงานของ “คณะกรรมการ-tribunal” นี้ให้มากขึ้น และหาวิธีทางปรับปรุงองค์กรของรัฐประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ “เกิดผลต่อเนื่อง” ขึ้นในระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่ว ๆ ไป (เพราะคำวินิจฉัยขององค์กรชี้ขาดย่อมเป็น “บรรทัดฐาน” ของการปฏิบัติราชการ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหวังว่า เมื่อสำนักงานฯ ได้พัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองระดับสูง ให้เป็น “สถาบันต้นแบบ” ขึ้นแล้ว ก็จะทำให้วงการบริหารของไทยมองเห็นความสำคัญของการชี้ขาดโดยสถาบันทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้เป็น “แบบอย่าง” สำหรับการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการ-tribunal ประเภทนี้ต่อไป

คณะกรรมการประเภท-tribunal สองกลุ่มแรกที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ คณะกรรมการของข้าราชการประเภทต่าง ๆ และคณะกรรมการควบคุมมรรยาททางวิชาชีพ สมควรให้มีการวิเคราะห์ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างน้อยรวม 3 ด้านด้วยกัน คือ กรรมการ (องค์กรประกอบและคุณสมบัติ) - “วิธีพิจารณา” - การจัดหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ดังรายละเอียดบางประการที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ-tribunal ตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) สำหรับคณะกรรมการที่อยู่ในระดับพื้นฐานขั้นต้นนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนาขึ้นก่อนในเบื้องต้น คือ ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงการจัดระบบความเชี่ยวชาญของสถาบันในระดับที่สูงขึ้น (อุทธรณ์หรือฎีกา) และในปัจจุบันนี้ คงจะเป็นการเร็วเกินไปที่จะกล่าวในที่นี้ว่า ระบบกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบที่สมบูรณ์ (ระดับต้นและระดับอุทธรณ์) ตามความเชี่ยวชาญในสาขาแต่ละสาขากฎหมายของประเทศไทย (อาญา - ปกครอง - ภาษี - แรงงาน - ฯลฯ) ควรจะอยู่ในแนวทางอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นปรับปรุงและพัฒนา “องค์กรของรัฐ” ที่ทำหน้าที่ tribunal ขึ้นแม้แต่ในเพียงกลุ่มหนึ่งหรือสองกลุ่ม ก็จะเป็นโอกาสที่จะพิสูจน์ประสิทธิภาพของการบริหารราชการในรูปแบบนี้ให้ปรากฏขึ้นได้ ดังที่ประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ได้ลอกเลียนแบบมาจากประเทศในกลุ่มซีวิลลอร์และได้ใช้ประโยชน์มาแล้ว (นับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 50 ปี) และองค์การสหประชาชาติเองก็ได้ใช้ระบบของประเทศกลุ่มซีวิลลอร์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การสหประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหวังว่า ประเทศไทยคงจะลดความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ของประเทศไทยในบางด้านลงได้บ้างไม่มากนัก (ถ้าเราจะเริ่มใช้แนวทางนี้)