

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล (สถาบันอริปไตยฝ่ายที่สี่)

ความรู้เบื้องต้นสำหรับการสร้างรัฐธรรมนูญ โดย International IDEA เล่ม 19



องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล (สถาบันอธิปไตยฝ่ายที่สี่)

ความรู้เบื้องต้นสำหรับการสร้างรัฐธรรมนูญ โดย International IDEA เล่ม 19

Elliot Bulmer เขียน

พิรวัฒน์ นาวิเจริญ แปล

© 2025 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

© 2019 English edition

This publication is independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of International IDEA, its Board or its Council members.



The electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0) licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence.

For more information on this licence visit the Creative Commons website:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <<http://www.idea.int>>

Typesetting and printing of Thai edition: Royal Press, Thailand

Cover illustration: © 123RF, <<http://123rf.com>>

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.16>>

ISBN: 978-91-7671-914-5 (PDF)

ISBN: 978-91-7671-915-2 (Print)

สารบัญ

1. บทนำ.....	5
นิยามศัพท์.....	6
ข้อได้เปรียบและข้อควรระวัง.....	6
2. ประเด็นที่พิจารณา.....	8
พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และสภาวะปัจจุบัน.....	8
องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล ในฐานะผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล.....	9
บทบาทขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล.....	9
ประกันให้กระบวนการเลือกตั้งมีความเที่ยงธรรม.....	9
คุ้มครองให้การบริหารรัฐกิจและการแต่งตั้งผู้คนเข้าดำรงตำแหน่งราชการปราศจากอคติ.....	10
รักษาความเป็นอิสระของตุลาการและระบบกฎหมาย.....	11
ประกันความเที่ยงธรรมทางการเงินและป้องกันการทุจริต.....	11
ประกันความยุติธรรมทางปกครอง.....	12
คุ้มครองเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร.....	12
รักษาสมดุลในการสื่อมวลชน.....	13
ติดตามตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมทางเพศ และสิทธิของชนกลุ่มน้อย.....	13
ควบคุมดูแลการเปลี่ยนผ่านและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ.....	15
จัดการเศรษฐกิจและการแบ่งสรรรายได้.....	15
3. ตัวเลือกพื้นฐานในการออกแบบ.....	17
เราจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลใดบ้าง.....	17
รัฐธรรมนูญควรมีรายละเอียดอยู่มากน้อยเพียงใด.....	18
การออกแบบองค์กรอิสระ.....	20
ข้อควรพิจารณาทั่วไป.....	20
วิถีปฏิบัติและมาตรฐานระดับนานาชาติ.....	21
องค์กรบุคคลเดียวหรือองค์กรที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน.....	21
กลไกการแต่งตั้ง.....	23
กลไกการแต่งตั้งข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรค.....	23
กลไกการแต่งตั้งแบบเปิดรับความแตกต่าง.....	24
กลไกการแต่งตั้งโดยคณะเสี่ยงข้างมากพิเศษ.....	24
การแต่งตั้งระหว่างองค์กร.....	25
การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตำแหน่งหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ/สภารัฐธรรมนูญ.....	26
การแต่งตั้งข้ามหน่วยงานและการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง.....	27
การให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล.....	27
คุณสมบัติและประสบการณ์.....	28

สมุดด้านเพศสภาพและความเป็นผู้แทนกลุ่มชน.....	28
ความโปร่งใสและกระบวนการคัดเลือกที่เป็นธรรม.....	29
การเมืองเรื่องดินแดนและระบบสหพันธรัฐ.....	30
ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและความมั่นคงในตำแหน่ง.....	31
เงินเดือนและเงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง.....	33
อำนาจที่เพียงพอและความเป็นเอกเทศในการดำเนินการ.....	33
การรายงานและการตรวจสอบเอาผิด.....	34
ลักษณะต้องห้าม.....	35
4. ข้อพิจารณาด้านบริบท.....	36
การต่อรองทางการเมือง.....	36
ทรัพยากร เจ้าหน้าที่ และขีดความสามารถของรัฐ.....	36
อุปสรรคในช่วงเปลี่ยนผ่าน.....	37
วัฒนธรรมทางการเมืองและจริยธรรมสาธารณะ.....	38
การอุปถัมภ์และการทุจริต.....	38
ประสิทธิภาพ.....	39
5. ข้อเสียและทางเลือกอื่น.....	40
6. คำถามเพื่อการอภิปราย.....	42
7. ตัวอย่าง.....	44
ตาราง 1. ตัวอย่างองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ.....	44
ตาราง 2. ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจ ความเป็นเอกเทศ และองค์ประกอบขององค์กรอิสระ บางองค์กรในประเทศบราซิล.....	46
ตาราง 3. ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจ ความเป็นเอกเทศ และองค์ประกอบขององค์กรอิสระ ในประเทศตูนิเซีย.....	47
แหล่งอ้างอิงและแหล่งข้อมูลเพิ่มเติม.....	48
ภาคผนวก.....	49
เกี่ยวกับผู้เขียน.....	49
เกี่ยวกับ International IDEA.....	49
เกี่ยวกับผู้แปล.....	49
เกี่ยวกับหนังสือในชุดนี้.....	49

1. บทนำ

ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเล่มนี้ เราจะพูดถึงองค์การอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล องค์การเหล่านี้เป็นสถาบันของรัฐ มีความเป็นกลางทางการเมือง และเป็นอิสระจากสถาบันอธิปไตยสามฝ่ายหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเที่ยงธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพและความทนทานต่อความเปลี่ยนแปลงของระบอบดังกล่าว

องค์การอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลที่พบได้ทั่วไปในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่อาจมีตัวอย่างเช่น

- คณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งรับผิดชอบดูแลให้ระบบราชการมีความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และมีความเป็นมืออาชีพ
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินการเลือกตั้ง (Electoral Tribunal) หรือหน่วยงานจัดการเลือกตั้งหรือหน่วยงานยุติธรรมสำหรับการเลือกตั้งอื่น ๆ ซึ่งรับผิดชอบจัดการการเลือกตั้งอย่างปราศจากอคติ นอกจากนี้ ประเทศที่จัดเขตเลือกตั้งตามหลักภูมิศาสตร์แบบมี ผู้ได้รับตำแหน่งคนเดียว (Single-Member Electoral District หรือ Single-Member Electoral Constituency) ก็มักจะมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่รับผิดชอบแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเหล่านี้ตามระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย
- คณะกรรมการตุลาการ คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ หรือสภาตุลาการสูงสุด ซึ่งรับผิดชอบเสนอชื่อผู้พิพากษา และในบางกรณีก็รับผิดชอบดูแลจริยธรรมและความประพฤติของฝ่ายตุลาการเช่นกัน
- ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งรับผิดชอบสอบสวนตามคำร้องทุกข์ที่ประชาชนได้ร้องเรียนหน่วยงานราชการ และในบางกรณีก็เป็นผู้เริ่มทำการสอบสวนเองด้วย
- ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลวินัยการคลัง (Court of Account) หรือองค์กรสูงสุดอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรับผิดชอบตรวจสอบบัญชีของราชการและประกันความเที่ยงธรรมทางการเงิน
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (หรือคณะกรรมการจริยธรรมของราชการ) ซึ่งรับผิดชอบบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมในชีวิตราชการ ตลอดจนป้องกันหรือสอบสวนกรณีการทุจริต
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อติดตามตรวจสอบและส่งเสริมการบังคับใช้หลักสิทธิมนุษยชน
- คณะกรรมการความเท่าเทียมทางเพศ/คณะกรรมการสตรี ซึ่งทำหน้าที่ประเมินนโยบายต่าง ๆ จากแง่มุมเกี่ยวกับเพศ ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ และคุ้มครองสิทธิสตรี
- คณะกรรมการชนกลุ่มน้อย ซึ่งทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของนโยบายรัฐต่อชนกลุ่มน้อย ทั้งชนกลุ่มน้อยในแง่ชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม หรือทางภาษา และคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น

หนังสือเล่มนี้จะอธิบายถึงลักษณะและวัตถุประสงค์ขององค์กรข้างต้น รวมถึงประโยชน์และข้อดีต่าง ๆ อีกทั้งจะตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับองค์กรเหล่านี้ ซึ่งน่าจะมีผู้ตั้งคำถามขึ้นระหว่างการดำเนินการกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ อันได้แก่คำถามดังต่อไปนี้

- เราจำเป็นต้องมีองค์กรใดบ้าง
- วิธีแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งควรเป็นอย่างไร
- เราจะคุ้มครองให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางได้อย่างไร
- เราควรตรวจสอบเอาผิดกับองค์กรดังกล่าวอย่างไร
- รัฐธรรมนูญควรบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างไรบ้าง และเรื่องใดบ้างที่ควรละไว้ให้บัญญัติเป็นกฎหมายธรรมดาต่อไป

นิยามศัพท์

องค์กรเหล่านี้ยังไม่มีชื่อเรียกกรมที่เป็นมาตรฐานยอมรับกันทั่วไป หนังสือความรู้เบื้องต้นเล่มนี้จะเรียกองค์กรดังกล่าวว่า “องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล (Independent Regulatory and Oversight Institutions)” ตามที่ใช้ในฐานข้อมูลของ Constitute Project สำหรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ (www.constituteproject.org)

คำเรียกดังกล่าวดีตรงที่ช่วยชี้บ่งว่าองค์กรเหล่านี้มีลักษณะเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและจากองค์กรอื่น ๆ พร้อมทั้งเน้นย้ำบทบาทการตรวจสอบและกำกับดูแลขององค์กรเหล่านี้ด้วย (แยกจากหน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการนั่นเอง)

บางครั้งองค์กรเหล่านี้ก็เรียกกันว่าเป็น “สถาบันฝ่ายที่สี่” เนื่องจากอยู่นอกเหนือสถาบันอภิปโดยสามฝ่ายดั้งเดิมของรัฐ (และเป็นอิสระจากสถาบันสามฝ่ายดังกล่าวอีกด้วย) อย่างไรก็ตาม คำเรียกนี้อาจชวนให้เข้าใจผิดได้ เนื่องจากในหลาย ๆ ประเทศก็อาจเรียกสื่อมวลชน หน่วยงานบริหารรัฐกิจ หรือกระทั่งภาคประชาสังคมว่าเป็นสถาบันอภิปโดยฝ่ายที่สี่เช่นกัน อีกทั้ง ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ที่ว่าองค์กรเหล่านี้ถือเป็นสถาบันอภิปโดยของรัฐ “ฝ่าย” หนึ่งได้หรือไม่ หรือเป็นเพียงกลุ่มองค์กรที่ต่างก็มีบทบาทของตน ไม่เกี่ยวข้องกัน

นอกจากนี้ คำเรียกอื่น ๆ ที่ใช้เรียกองค์กรเหล่านี้ก็เช่น “สถาบันเพื่อการเลือกตั้ง ความเที่ยงธรรม และการกำกับดูแล (Electoral, Integrity, and Regulatory Institutions)” (ใช้ใน Ackerman, 2000) และ “สถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (State Institutions Supporting Constitutional Democracy)” (ใช้ในรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้, 1996) เป็นต้น

ข้อได้เปรียบและข้อควรระวัง

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลนั้น หากได้จัดตั้งแล้วให้อำนาจ จัดสรรทรัพยากร และให้ความเชื่อมั่นได้ตามที่ควรจะเป็น ก็จะช่วยพัฒนาคุณภาพของการปกครอง สร้างความเข้มแข็งให้หลักนิติรัฐ ส่งเสริมความโปร่งใสและยอมรับการตรวจสอบเอาผิด (Accountability) และป้องกันการทุจริตได้ อันจะเป็นการพัฒนาคุณภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสร้างเสริมให้ระบอบดังกล่าวมีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงได้ในที่สุดองค์กรดังกล่าวดำเนินการตามข้างต้นด้วยการกันกิจกรรมบางประเภทของรัฐออกจากระบบการเมืองแบบยึดโยงกับพรรคการเมือง (Partisan Politics) (เช่น การแต่งตั้งข้าราชการ หรือการจัดการเลือกตั้ง) หรือด้วยการกำหนดกลไกเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจกรรมประเภทอื่นๆ ของรัฐต่อสาธารณะโดยเฉพาะ (เช่น การบังคับใช้หลักสิทธิมนุษยชนหรือความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น)

อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นยาครอบจักรวาลที่จะแก้ปัญหาทุกเรื่อง ยังคงมีปัญหาใหญ่ที่ต้องแก้ไขหลายประการ หากต้องการนำองค์กรดังกล่าวมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในขั้นตอนปฏิบัติงานจริง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเกิดใหม่ เช่น ปัญหาว่าองค์กรอาจขาดเงินทุน ทรัพยากร เจ้าหน้าที่และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามที่ควร หรืออาจประสบปัญหาขาดภาวะผู้นำและขาดความเที่ยงธรรม อันจะทำให้ทำหน้าที่เป็นไปอย่างหละหลวม ไม่ว่าจะเป็นการตีความหน้าที่ของตนให้น้อยและให้เป็นหน้าที่เชิงรับ (Passive) อย่างเดียว รับสินบน ทำหน้าที่โดยยึดโยงกับพรรคการเมือง ตลอดจนทำสิ่งอื่นที่เป็นการลดทอนฐานะและความชอบธรรมของตนเอง

ในการนี้ หนังสือความรู้เบื้องต้นฉบับนี้จะอภิปรายต่อไปอีกว่าทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่ได้กล่าวถึงทางหนึ่งอาจเป็นการออกแบบองค์กรเหล่านี้อย่างรอบคอบเพื่อประกันให้มีอาณาเขตตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน มีแหล่งเงินทุนที่มั่นคง และมีกลไกการแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งที่สมดุลและเหมาะสม แต่จะอย่างไรเราก็ไม่ควรตั้งความหวังเกินจริง เพราะหากองค์กรเหล่านี้ขาดภาวะผู้นำที่ดี ตลอดจนวิถีปฏิบัติ คุณค่า และจริยธรรมในราชการที่ช่วยสนับสนุนการทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ว่ากฎหมายเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญจะดีเท่าไร ก็ย่อมจะไม่สามารถขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดสิ้นได้อยู่ดี

ข้อควรคำนึงถึงอีกประการคือการพึ่งพางค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมากเกินไปจนอาจไปส่งเสริมให้สังคมมีแนวโน้มจัดการกับปัญหาที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องการเมืองด้วยวิธีที่ไม่แตะเรื่องการเมือง แต่ใช้วิธีแบบระบอบปัญญาชนวิชาการอย่างเดียวนั้น ซึ่งเมื่อองค์กรเหล่านี้เลิกทำหน้าที่ “สุนัขเฝ้าบ้าน” หรือผู้พิทักษ์หลักความเหมาะสมตามกระบวนการแล้วผันตัวมาเล่นบทบาทนักกิจกรรมผู้ผลักดันนโยบาย ก็อาจเป็นการร่อนเินเซบบทบาทที่โดยชอบแล้วควรเป็นของระบบการเมืองแบบยึดโยงกับพรรคการเมือง และลดทอนความสามารถของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งที่จะเป็นผู้คลี่คลายปัญหาสาธารณะสำคัญได้ ซึ่งอาจสร้างความเสียหายแก่ความชอบธรรมและหลักการตรวจสอบเอาผิดในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

ประการสุดท้าย องค์กรเหล่านี้ย่อมมีค่าใช้จ่ายที่ตามมา เช่น เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในสำนักงาน ฯลฯ ซึ่งอาจกลายเป็นภาระหนักอึ้งแก่งบประมาณแผ่นดินได้โดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะในประเทศที่มีทรัพยากรทางการเงินจำกัด ตลอดจนปัญหาว่าประเทศเล็ก ๆ อาจเพิกเฉยบุคลากรที่มีฐานะ ลักษณะ และคุณสมบัติตามที่จำเป็นมาแต่งตั้งทำหน้าที่ได้ยาก หากแต่ก็อาจทำได้ก็เช่น การจำกัดองค์กรให้มีขนาดค่อนข้างเล็กและมีจำนวนน้อยโดยใช้วิธีรวมบทบาทให้อยู่ในองค์กรเดียว เพื่อเลี่ยงการตั้งหน่วยงานซ้ำซ้อน เป็นต้น

หมายเหตุผู้แปล: ในหนังสือเล่มนี้ ผู้แปลเลือกแปล “Independent Regulatory and Oversight Institutions” ว่าเป็น “องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล” และแปลคำว่า “Institution” ที่หมายถึงองค์กรเหล่านี้อย่างกว้าง ๆ ว่า “องค์กร” เพื่อให้เข้ากับความเคยชินของผู้อ่านชาวไทย อย่างไรก็ตาม คำว่า “Institution” ที่หมายถึงสถาบันอียิป หรือคำแปลของสถาบันที่เป็นชื่อเฉพาะก็จะยังแปลตรงตัวว่า “สถาบัน” อยู่เช่นเดิม

2.ประเด็นพึงพิจารณา

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และสภาวะปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรรุ่นแรกมีบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลไว้น้อยมาก หรืออาจไม่มีบัญญัติได้เลย รัฐธรรมนูญดังกล่าวมักอาศัยวิธีการทางการเมืองซึ่งคือการแบ่งแยกอำนาจ ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และจัดการเลือกตั้งเป็นประจำเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด

ล่วงมาถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 20 จึงมีการเปลี่ยนแปลง เสียงเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเพิ่มขึ้น เป็นผลจากกระแสประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความยึดโยงกับพรรคการเมืองเป็นวงกว้าง (Mass Partisan Democracy) ที่กำลังแพร่หลายยิ่งขึ้น ตลอดจนความต้องการจัดการทุจริตออกจากกระบวนการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น และสภาวะที่รัฐบาลมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนกว่าสมัยก่อน

ระหว่างช่วงการปลดแอกอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ๆ ของประเทศแถบแอฟริกา เอเชีย และหมู่เกาะแคริบเบียนก็ได้บรรจุองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเข้าไปด้วย ซึ่งเป็นไปเพื่อรักษาความเป็นกลางให้แก่ฝ่ายตุลาการ ระบบราชการ และองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการการเลือกตั้ง ในบริบทสังคมที่ขาดธรรมเนียมประเพณีช่วยคุ้มครองวิถีปฏิบัติความเป็นกลางนี้อย่างเพียงพอ

ในระยะถัดมา การเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยในแถบยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก ละตินอเมริกา และแอฟริกาใต้สะท้อนการที่มามีพร้อมกับการนำองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมาใช้อย่างเพียงพอทีเดียว เนื่องจากในบริบทที่ฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมือง และภาคประชาสังคมอ่อนแอ ผู้คนมองว่าองค์กรเหล่านี้เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาการทุจริต สร้างวัฒนธรรมที่ยึดถือหลักสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการเฝ้าระวังสตรีและชนกลุ่มน้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่านั่นเอง

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล ในฐานะผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาล

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลอีกประเภทหนึ่งได้ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับหลักการการถ่วงดุลอำนาจด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอียิปโดยสามฝ่ายดั้งเดิมของรัฐบาลเอง องค์กรอิสระดังกล่าวจะเข้ามารับบทเป็นผู้พิทักษ์ที่เป็นกลาง (Neutral Guardians) (de Smith, 1964) ผู้คอยเฝ้าติดตามตรวจสอบ (Vigilant Monitors) ตลอดจน ผู้ควบคุมดูแลที่เป็นเอกเทศ (Autonomous Administrators)

ผู้พิทักษ์ที่เป็นกลาง ทำหน้าที่ปกป้องความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมเชิงกระบวนการในระบอบการเมือง โดยองค์กรดังกล่าวเข้ามาแยกอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งยึดโยงกับพรรคการเมืองและมุ่งจะทำตามเป้าหมายเชิงนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ออกจากองค์กรถาวรของรัฐซึ่งควรเป็นกลางและไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง ผู้พิทักษ์ที่เป็นกลางจะคุ้มครองรัฐประชาธิปไตยจากการถูกพรรคการเมืองครอบงำ และจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ตัวอย่างผู้พิทักษ์ที่เป็นกลาง เช่น องค์กรที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งให้มีอิสระเสรีและมีความยุติธรรม รับผิดชอบแต่งตั้งข้าราชการ หรือรับผิดชอบประกันความเป็นอิสระของตุลาการ เป็นต้น

ผู้คอยเฝ้าติดตามตรวจสอบ ทำหน้าที่ติดตามและรายงานการดำเนินการของรัฐบาลภายใต้ขอบเขตนโยบายต่าง ๆ และอาจเข้าไปมีส่วนร่วมกับการทำวิจัยและวิเคราะห์นโยบายในลักษณะที่ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง หรืออาจช่วยประกันว่าระบอบการเมืองจะคุ้มครองต่อผลประโยชน์ให้ชนกลุ่มน้อยหรือประชากรกลุ่มอ่อนไหวอย่างเพียงพอก็ได้ ตัวอย่างขององค์กรประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการเพศสภาพ และคณะกรรมการสิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ผู้ควบคุมดูแลที่เป็นเอกเทศ มีหน้าที่ในเชิงปกครองและกำกับดูแล ซึ่งในบางกรณีอาจรวมถึงการรับมอบอำนาจมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการทำนโยบาย (โดยมากแล้วเป็นการดำเนินการในทางวิชาการ (Technical)) บางด้านด้วย องค์กรเหล่านี้โดยทั่วไปแล้วมักจะได้รับอำนาจให้ทำหน้าที่และดำเนินการเป็นเอกเทศ ในประเด็นประเภทที่หากต้องการรักษาหลักธรรมาภิบาล ความต่อเนื่อง การวางแผนระยะยาว และความสามารถในทางวิชาการแล้วนั้น ย่อมไม่ควรให้การเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ตัวอย่างขององค์กรที่มีกบ้นรวมอยู่ในประเภทนี้ก็เช่นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเศรษฐกิจและการจัดสรรรายได้ เช่น คณะกรรมการการเงิน ตลอดจนธนาคารกลาง เป็นต้น

บทบาทขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล

ประกันให้กระบวนการเลือกตั้งมีความเที่ยงธรรม

หากให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งก็ย่อมมีความเสี่ยงว่ารัฐบาลอาจใช้อำนาจรัฐเพื่อบิดเบือนผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญหลายฉบับก็ได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบบริหารจัดการการเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันกรณีเช่นนี้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย (รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 324) คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ (รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ มาตรา 75) สภาการเลือกตั้ง (National Electoral Council) แห่งชาติและศาลระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Electoral Dispute Settlement Court) ในเอกวาดอร์ (รัฐธรรมนูญเอกวาดอร์ มาตรา 218-21) ตลอดจนสำนักงานการเลือกตั้ง (Electoral Service) และศาลว่าด้วยการเลือกตั้ง (Electoral Court) ในประเทศชิลี (รัฐธรรมนูญชิลี มาตรา 94ทวิ และ 95)

โดยทั่วไป หน่วยงานดังกล่าวมักมีบทบาทดังต่อไปนี้ ได้แก่ การจัดหรือดูแลการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจดทะเบียนพรรคการเมือง การยืนยันการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง จัดตั้งคูหา จัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง นับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง และระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บางหน่วยงานทำหน้าที่เพียงบางอย่าง บางหน่วยงานที่ทำทั้งหมด

ในประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบมีผู้ได้รับตำแหน่งคนเดียวโดยมีคะแนนเสียงสูงสุด (Single-Member Plurality หรือ First-Past-the-Post) คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้ง (Electoral Management Body – EMB) ประเภทอื่นอาจรับหน้าที่เพิ่มเติมเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำ Gerrymandering (การจงใจบิดเบือนเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อพยายามกำหนดผลการเลือกตั้ง) โดยประเทศที่ใช้วิธีนี้ เช่น บาร์เบโดส เบลีซ เคนยา มอลตา อินเดีย และตรินิแดดและโตเบโก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเขตเลือกตั้งนั้นสร้างความขัดแย้งถกเถียงได้มากที่สุดหากแยกหน้าที่การแก้ไขเขตเลือกตั้งออกมาให้หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ตัว EMB เองเป็นผู้รับผิดชอบ ประเทศที่ทำงานนี้เช่น ประเทศมอริเชียส ซึ่งมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Electoral Boundaries Commission) (รัฐธรรมนูญมอริเชียส มาตรา 38(1)) แยกออกมาต่างหาก และบาฮามาส ซึ่งมีคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง (Constituencies Commission) (รัฐธรรมนูญบาฮามาส มาตรา 69) หรือในรัฐธรรมนูญเซียร์รา ลีโอน (มาตรา 34) ที่ตั้งคณะกรรมการจดทะเบียนพรรคการเมือง (Political Parties Registration Commission) เพื่อบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนพรรคการเมือง ควบคู่ไปกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย

คุ้มครองให้การบริหารรัฐกิจและการแต่งตั้งผู้คนเข้าดำรงตำแหน่งราชการปราศจากอคติ

รัฐในระบอบประชาธิปไตยมักแยก

- ผู้นำทางการเมืองที่ยึดโยงกับพรรคการเมือง อันมีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยรวม จัดลำดับความสำคัญเรื่องต่าง ๆ และตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ ออกจาก
- เจ้าหน้าที่ปกครองที่เป็นมืออาชีพ ดำรงตำแหน่งถาวร และไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง ทำหน้าที่บริหารจัดการงานปกครองประจำวันและรับมือกับงานราชการทั่วไปส่วนใหญ่

การแยกขาดระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายปกครองนี้มีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ผู้ที่ทำงานปกครองทั่วไปเป็นบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสม สามารถทำงานได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากอคติ และเป็นมืออาชีพ ซึ่งจะประกันว่าหน่วยงานราชการจะปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รับรู้กันอยู่แล้วและไม่ขึ้นกับตัวบุคคล ไม่ขึ้นกับความสัมพันธ์ทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่อย่างใด

เพื่อรักษาให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองแยกกันขาด และคุ้มครองไม่ให้งานราชการมีอิทธิพลการอุปถัมภ์ทางการเมืองครอบงำ รัฐก็อาจตั้งคณะกรรมการข้าราชการที่ดำเนินการแบบเป็นเอกเทศ มีอำนาจสรรหา คัดเลือก ฝึกอบรม กำหนดค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงาน วินัย ตลอดจนการถอดถอนข้าราชการขึ้นก็ได้ และโดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวยังสามารถให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเรื่องการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีความอ่อนไหวทางการเมือง ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ราชการปกติ เช่น การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและปลัดกระทรวงต่าง ๆ ได้ด้วย

รัฐธรรมนูญบางฉบับ (เช่น ในเคนยาและไนจีเรีย) ตั้งคณะกรรมการดำรงขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อรักษาความเป็นมืออาชีพและความเที่ยงตรงของกองกำลังตำรวจอีกด้วย โดยคณะกรรมการนี้อาจมีความสำคัญมากเป็นอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ตำรวจมีประวัติด้านบังคับใช้กฎหมายแบบฝักฝ่ายพรรคการเมืองหรือการทุจริต

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศเคนยา (มาตรา 237) เซนต์ลูเชีย (มาตรา 92) ตรินิแดดและโตเบโก (มาตรา 124) และแซมเบีย (มาตรา 224) ถึงกับตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อกำกับดูแลอาชีพครู และแต่งตั้งครูในโรงเรียนที่รับเงินทุนจากรัฐเลยทีเดียว ซึ่งหากไม่มีคณะกรรมการดังกล่าว บทบาทนี้ก็จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการอุปถัมภ์ทางการเมืองได้นั่นเอง

รักษาความเป็นอิสระของตุลาการและระบบกฎหมาย

หลาย ๆ ประเทศได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบแต่งตั้งผู้พิพากษา (เช่น คณะกรรมการตุลาการ (Judicial Service Commission) คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ (Judicial Appointments Commission) หรือสภาศาลสูงสุด (Supreme Council of the Magistracy) หน่วยงานเหล่านี้มักออกแบบมาโดยสะท้อนสภาวะความจำเป็นที่ผู้ดำรงงานต้องมีความรู้กฎหมายในระดับมืออาชีพ และฝ่ายตุลาการจะต้องกำกับดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง (สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน่วยงานแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการ กรุณาดูใน หนังสือความรู้เบื้องต้นของ International IDEA เล่ม 4 การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการ – International IDEA Primer No. 4 Judicial Appointments)

นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาก็เป็นงานบริหารรัฐกิจอีกส่วนหนึ่งที่ต้องคุ้มครองให้พ้นจากการครอบงำของพรรคการเมืองเช่นกัน ไม่เช่นนั้น รัฐบาลก็จะสามารถลดทอนหลักนิติรัฐลงได้อย่างง่ายดาย ด้วยการเลือกดำเนินคดีกับศัตรูทางการเมือง และแทบจะทำให้ผู้สนับสนุนทางการเมืองของตนได้รับความคุ้มครองจากการดำเนินคดีไปเสีย ๆ ทีเดียว ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับจึงบัญญัติให้แต่งตั้งอัยการ (Public Prosecutor) อีกคนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะที่เป็นกลางทางการเมืองและสามารถดำเนินการอย่างเป็นอิสระคล้ายกับผู้พิพากษาอาวุโส โดยแยกออกมาต่างหากจากอัยการสูงสุด (Attorney-General) หรือ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม

ประกันความเที่ยงธรรมทางการเงินและป้องกันการทุจริต

รัฐต้องตรวจสอบงบหลวงให้ครบถ้วนเพื่อประกันว่าค่าใช้จ่ายเป็นไปอย่างชาญฉลาด มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมาย การตรวจสอบการคลังสาธารณะนั้นเป็นบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมักตั้งคณะกรรมการในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการนี้โดยเฉพาะ (คณะกรรมการธิการติดตามการบริหารงบประมาณ (Public Accounts Committees) อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานเฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการ (Technical) ที่จำเป็นเพื่อสอบทานการคลังสาธารณะก็มีให้เห็นอยู่ทั่วไปเช่นกัน

ประเทศที่ใช้ขนบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มักมอบหมายหน้าที่นี้ให้เจ้าพนักงานคนหนึ่ง (ซึ่งมักเรียกกันว่า “ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor-General)”) รับผิดชอบเป็นผู้สอบทานการคลังสาธารณะแทนรัฐสภา และรายงานต่อรัฐสภา ส่วนประเทศที่ใช้ขนบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (Civil Law) มักมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นคณะทำงานลักษณะกึ่งตุลาการแทน (มักเรียกกันว่า “ศาลวินัยการคลัง”) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับยังตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจในการจัดการกับการทุจริต ส่งเสริมการบริหารประเทศอย่างสุจริตใสสะอาด และบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความเที่ยงธรรม

ความซื่อตรงทางการเงิน และความประพฤติที่อยู่ในจริยธรรม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งราชการพึงมีด้วย เช่น คณะกรรมการจริยธรรมและการต่อต้านการทุจริต (Ethics and Anti-Corruption Commission) ในประเทศเคนยา (รัฐธรรมนูญเคนยา มาตรา 79) คณะกรรมการความเที่ยงธรรม (Integrity Commission) ในประเทศเซนต์ลูเชีย (รัฐธรรมนูญเซนต์ลูเชีย มาตรา 118-19) และประเทศตรินิแดดและโตเบโก (รัฐธรรมนูญตรินิแดดและโตเบโก มาตรา 138) และคณะกรรมการธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริต (Good Governance and Anti-Corruption Commission) ในประเทศดูไบ (รัฐธรรมนูญดูไบ มาตรา 130) เป็นต้น

ประกันความยุติธรรมทางปกครอง

ระบบราชการพึงปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนอย่างเป็นธรรมและถูกต้องตามกระบวนการ ไม่ควรต้องมีผู้ใดเผชิญความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร การทำงานอันขาดความสามารถ หรือการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมระหว่างติดต่อทำงานกับราชการทั้งสิ้น รัฐควรมีกฎโครงสร้างและเยียวยาเพื่อจัดการกับกรณีที่ประชาชนถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เผชิญกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือไม่ได้รับการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล รัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับได้ตั้งตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน (บางครั้งก็เรียกว่า “ผู้ตรวจการฝ่ายปกครองของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Administration หรือบ้างก็แปลว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)” ไว้เพื่อการนี้

สมาคมเนติบัณฑิตยสภาระหว่างประเทศ (International Bar Association) นิยามผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ว่าเป็นเจ้าพนักงานอิสระที่มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ทางปกครองจากประชาชนผู้เสียหาย และมี “อำนาจในการสอบสวน แนะนำวิธีการแก้ไข และออกรายงาน” (Hatchard, Ndulo and Slinn, 2004: 208) โดยการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นกระบวนการที่ทำได้รวดเร็วและไม่เป็นทางการเท่าการดำเนินคดีในชั้นศาล และการเยียวยาคำร้องทุกข์และอำนวยความสะดวกทางปกครองผ่านกระบวนการดังกล่าวย่อมประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าการไปศาลแน่นอน

ในบางประเทศ เช่น มอลตา หน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้จำกัดอยู่แค่คำร้องทุกข์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังสามารถเริ่มทำการสอบสวนด้วยตนเองได้อีกด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถเป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไปที่ทำงานแก้ปัญหาความบกพร่องเชิงโครงสร้างหรือการประพฤติมิชอบในทางปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่สามารถจัดการผ่านช่องทางตุลาการหรือช่องทางการเมืองได้ และเป็นผลให้ “องค์กรดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการคุ้มครองหลักนิติรัฐและผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น” และ “ยังทำให้ผู้คนเห็นว่าเป็นผู้ส่งเสริมสิทธิที่จะมีการบริหารจัดการงานปกครองที่ดื้อนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและเป็นผู้ที่ทุกข์ประชาชนจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจในทางที่ผิด และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมของฝ่ายปกครอง” (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman) – มอลตา, 2014)

คุ้มครองเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้อย่างเสรีนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการประกันให้การตัดสินใจมีความโปร่งใสและความพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางประเภท (เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ข้อมูลที่มีความละเอียดอ่อนทางการทูต หรือการสอบสวนคดีอาญาที่ยังดำเนินการอยู่) ก็อาจชอบแล้วที่ต้องจำกัดไม่ให้เข้าถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในการนี้ รัฐจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่เป็นอิสระ ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง และมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนพิจารณาข้อยกเว้นไม่ให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว บางประเทศมอบหมายหน้าที่นี้ให้ฝ่ายตุลาการ ในขณะที่บางประเทศก็ตั้งตำแหน่งผู้ตรวจการข้อมูลข่าวสาร (Information Commissioner) ขึ้นมา ปัจจุบัน เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่ค่อนข้างใหม่ จึงมักตั้งขึ้นโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรมากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญ (เช่น พรบ. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 1985 (Access to Information Act 1985) ของประเทศแคนาดา รัฐบัญญัติเสรีภาพทางข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 1997 (Freedom of Information Act 1997) ของประเทศไอร์แลนด์ และรัฐบัญญัติสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 2009 (Right to Information Act 2009) ของประเทศบังกลาเทศ เป็นต้น)

นอกจากหน้าที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกรณีต่าง ๆ ที่คณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยแทนศาลตามขั้นต้นแล้ว บทบาทของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอาจรวมถึงการให้คำแนะนำด้วย เช่น ในบางกรณีคณะกรรมการเหล่านี้อาจเข้ามาช่วยพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการจัดประเภทและเปิดเผยข้อมูลของทางการให้ได้สมดุลระหว่างความจำเป็นด้านความโปร่งใสกับการเก็บความลับในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งยังอาจมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้กฎหมายการคุ้มครองข้อมูล

รักษาสมดุลในการสื่อมวลชน

การประกันว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้หลากหลาย รวมถึงแหล่งข้อมูลที่ค้ำกับรัฐบาลหรือทำให้เกิดการถกเถียงจากมุมมองต่าง ๆ กันได้นั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งทั้งในระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและในสังคมที่เปิดกว้างวงการสื่อจะมีความหลากหลายได้นั้น สังคมจำเป็นจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเสียก่อน แต่สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเพียงอย่างเดียวมันย่อมไม่เพียงพอที่จะสร้างความหลากหลายในการสื่อได้ กลไกตลาด อาจทำให้เกิดภาวะที่สื่อมวลชนเจ้าต่าง ๆ ต้องมาควบรวมกันอยู่ภายใต้ “เจ้าสัววงการสื่อ” ไม่กี่ราย ซึ่งก็ต่างผลักดันเป้าหมายของตน และไม่สามารถทำหน้าที่พลเมืองหน้าที่ด้านการสอบสวนหาความจริง หรือการให้การศึกษา ซึ่งสื่ออุดมคติพึงกระทำในระบอบประชาธิปไตยที่สุกงอมทำงานได้ดี

ในการนี้ หลาย ๆ ประเทศไม่เพียงแต่ทำการกำกับดูแลสื่อที่เอกชนเป็นเจ้าของเพื่อประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังได้จัดตั้งสำนักงานวิทยุโทรทัศน์สาธารณะ (Public Broadcasting Service) ตามกฎหมายขึ้นอีกด้วย ตัวอย่างหน่วยงานเหล่านี้ในประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแข็งแกร่งเช่น Raidió Teilifís Éireann บริการวิทยุโทรทัศน์สาธารณะของไอร์แลนด์ ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติการวิทยุโทรทัศน์ ค.ศ. 1960 (Broadcasting Authority Act 1960) และบริการวิทยุโทรทัศน์แคนาดา (Canadian Broadcasting Corporation) ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์ ค.ศ. 1991

(Broadcasting Act 1991) อย่างไรก็ตาม งานวิทยุโทรทัศน์ของรัฐก่อให้เกิดความเสี่ยงอีกด้านหนึ่ง นั่นคือรัฐบาลอาจใช้ประโยชน์จากการควบคุมสื่อในทางที่ขัดแย้งกับพรรคการเมือง เพื่อขยายเสียงจากมุมมองของฝ่ายตนไปพร้อมกับกีดกันมุมมองอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ หลาย ๆ ประเทศจึงจัดตั้งองค์กรอิสระได้อำนาจของรัฐธรรมนูญที่รับผิดชอบดำเนินการ ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลการวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นบริการสาธารณะให้มีความหลากหลายและไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญตูนิเซีย (มาตรา 127) ได้จัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารทางภาพและเสียง (Audio-Visual Communication Commission) ขึ้น ซึ่งรับผิดชอบ “กำกับดูแลและพัฒนาภาคการสื่อสารทางภาพและเสียง” “[ประกัน]เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูล” และ “จัดตั้งภาคสื่อมวลชนที่มีความหลากหลายและดำเนินการอย่างเที่ยงธรรม” หน่วยงานดังกล่าวมี “อำนาจในการกำกับดูแลการต่าง ๆ ภายในขอบเขตความรับผิดชอบของตน” และมีสิทธิ “บังคับให้การออกร่างรัฐบัญญัติใด ๆ จะต้องมาขอคำปรึกษาจากตนก่อน” ในทางเดียวกันนี้ รัฐธรรมนูญมอลตาบัญญัติให้มีองค์การวิทยุโทรทัศน์ (มาตรา 118) ที่รับผิดชอบประกัน “การรักษาความเป็นกลางโดยชอบในประเด็นการถกเถียงการเมืองหรือทางอุตสาหกรรมหรือในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะปัจจุบัน” และประกันว่า “การจัดสรรเครื่องมืออุปกรณ์และเวลาในการออกอากาศนั้นจะเป็นไปอย่างเป็นธรรม ระหว่างบุคคลจากพรรคการเมืองต่าง ๆ กัน” (มาตรา 119)

ติดตามตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมทางเพศ และสิทธิของชนกลุ่มน้อย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญและในระดับนานาชาติ บางคณะกรรมการเน้นติดตามตรวจสอบและรายงานเป็นหลัก บางคณะก็รับบทบาทด้านการให้การศึกษากับประชาชนและการชี้นำต่อสาธารณะ (Public Advocacy) โดยรวม เช่น รัฐธรรมนูญพิจิที่บัญญัติว่า

หน้าที่รับผิดชอบหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคือการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้โดยกฎหมายระหว่างประเทศ (มาตรา 45) เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางคณะอาจมีหน้าที่รับและสอบสวนข้อร้องทุกข์จากประชาชน ในกรณีที่กล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยก็ได้ ทั้งนี้ โดยปกติแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ใช่หน่วยงานที่จัดหนทางเยียวยาทางกฎหมายแก่ผู้เสียหาย หรือตีความสิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยมีผลผูกพันตามกฎหมายแต่อย่างใด บทบาทการพิพากษาวินิจฉัยดังกล่าวก็ยังเป็นของฝ่ายตุลาการอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาจส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินคดี หรืออาจมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาในฐานะเพื่อนศาล (Amicus Curiae) ได้ หรือกระทั่งเป็นคู่ความในบางกรณีก็ได้

รัฐธรรมนูญบางฉบับจัดตั้งองค์กรเพื่อการคุ้มครองสิทธิสตรีโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการสตรี (Women's Commission) ในประเทศเนปาล (มาตรา 252-53) คณะกรรมการเพศสภาพ (Gender Commission) ในประเทศซิมบับเว (มาตรา 245-46) และคณะกรรมการสตรีและความเท่าเทียมทางเพศ (Women and Gender Equality Commission) ในประเทศกายอานา (มาตรา 212Q-212R) เป็นต้น

โดยบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวอาจรวมถึงการติดตามตรวจสอบประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ การสอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิทางเพศสภาพ การรับและพิจารณาข้อร้องทุกข์ในกรณีที่กล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิทางเพศสภาพ ทำวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับเพศสภาพ การให้คำแนะนำแก่องค์กรทั้งของรัฐและเอกชนเรื่องวิธีส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่ดีที่สุด (รัฐธรรมนูญ ซิมบับเว มาตรา 246) การกำหนดนโยบายและโครงการว่าด้วยสวัสดิภาพสตรี ทบทวนการบังคับใช้กฎหมาย และการปรับใช้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพสตรี การนำประเด็นสตรีเข้าไปบรรจุในประเด็นการพัฒนาชาติกระแสหลัก (รัฐธรรมนูญเนปาล มาตรา 253) เป็นต้น

ในสังคมที่ชนกลุ่มน้อย ทั้งในแง่ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา หรืออื่น ๆ ถูกผลักออกไปอยู่ชายขอบ กีดกันออกไป หรือไม่สามารถคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของตนด้วยเหตุอื่นผ่านช่องทางทางการเมืองปกติ ก็อาจจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีอาณัติในการเป็นผู้แทนและคุ้มครองส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้โดยเฉพาะ เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย (มาตรา 350B) ได้บัญญัติให้มีเจ้าพนักงานพิเศษด้านชนกลุ่มน้อยทางภาษา ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนและรายงานประเด็นที่เกี่ยวกับเครื่องมือคุ้มครองป้องกันผลประโยชน์ที่จัดไว้ให้ชนกลุ่มน้อยทางภาษาตามรัฐธรรมนูญทั้งหมด เป็นต้น

รัฐธรรมนูญเนปาลบัญญัติให้มีคณะกรรมการภาษา (มาตรา 287) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการใช้ภาษาทั้งทางการและภาษาชนกลุ่มน้อย และให้มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความเปิดรับความแตกต่าง (National Inclusion Commission) ที่มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่าง ๆ เช่น ผู้พิการ ประชาชนผู้สูงอายุ ผู้ใช้แรงงาน ชาวไร่ชาวนา ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และชุมชนคนชายขอบและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญเนปาลยังมีความพิเศษตรงที่ได้บัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการชนกลุ่มน้อยไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของคนต่างกลุ่มกัน พร้อมการจัดตั้งองค์กรทั่วไปข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการชาว Adibasi Janajati (Adibasi Janajati Commission) คณะกรรมการชาว Madhesi (Madheshi Commission) คณะกรรมการชาว Tharu (Tharu Commission) คณะกรรมการ Dalit แห่งชาติ (National Dalit Commission) และคณะกรรมการชาวมุสลิม (Muslim Commission) อย่างไรก็ตาม แม้วิธีการข้างต้นจะช่วยให้แต่ละกลุ่มได้มีเสียงและได้รับการยอมรับแยกต่างหากจากกัน แต่ก็อาจเพิ่มค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เป็นความสิ้นเปลืองทรัพยากร แบ่งแรงแบ่งความสนใจไปลงหลายประเด็น และลดทอนการทำงานร่วมกันระหว่างชนกลุ่มน้อยต่างกลุ่มกัน อีกทั้ง อาจเป็นการกีดกันกลุ่มชนใด ๆ ที่ไม่ได้ระบุชื่อและบัญญัติหน่วยงานไว้ให้โดยเฉพาะอีกด้วย

ควบคุมดูแลการเปลี่ยนผ่านและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

รัฐอาจจัดตั้งองค์กรอิสระ (มักเป็นองค์กรชั่วคราว) เพื่อประกันการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทันทีหลังจากประกาศใช้ เช่น ประเทศเคนยาจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (Commission for the Implementation of the Constitution) (รัฐธรรมนูญเคนยา, 2010, ภาคผนวกที่หก) เป็นต้น ที่มีระยะเวลาดำเนินหน้าที่ห้าปี ในการ “ติดตาม ตรวจสอบ อำนาจความสะดวก และควบคุมดูแลการพัฒนากระบวนการทางนิติบัญญัติและปกครองที่จำเป็นต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้” และ “เพื่อประสานงานกับอัยการสูงสุด และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งเคนยา (Kenya Law Reform Commission) ในการเตรียมกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จำเป็นต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้เพื่อนำไปอภิปรายในรัฐสภา” คณะกรรมการดังกล่าวอยู่ภายใต้คณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภา ที่เรียกว่าคณะกรรมการควบคุมดูแลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Implementation Oversight Committee) (ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน)

จัดการเศรษฐกิจและการแบ่งสรรรายได้

รัฐอาจให้ธนาคารกลางดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศในประเด็นต่าง ๆ เช่น การจัดการปริมาณเงิน (Money Supply) และอัตราดอกเบี้ย เพื่อป้องกันการตัดสินใจเหล่านี้ออกจากแรงกดดันทางการเมืองหรือพรรคการเมืองในระยะสั้น ซึ่งอาจนำไปสู่วัฏจักรเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ (Boom-Bust Cycle) ได้

องค์กรอิสระต่าง ๆ อาจเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการตัดสินใจทางเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น รัฐธรรมนูญตูนิเซีย (มาตรา 129) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสิทธิของคนรุ่นต่อไปในอนาคต (Commission for Sustainable Development and the Rights of Future Generations) ซึ่งมีสิทธิบังคับให้ “การออกร่างรัฐบัญญัติใด ๆ เกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแผนการพัฒนา” จะต้องมาขอคำปรึกษาจากตนก่อน และมีสิทธิให้ความเห็นเกี่ยวกับ “ประเด็นภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ”

รัฐธรรมนูญระดับสหพันธรัฐบางฉบับจัดตั้งคณะกรรมการอิสระสำหรับการแบ่งสรรรายได้และค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลในแต่ละระดับ (เช่น องค์กรระดับชาติและระดับเล็กกว่าชาติ) เช่น รัฐธรรมนูญอินเดียจัดตั้งคณะกรรมการการเงิน (Finance Commission) (มาตรา 280) ซึ่งกรรมการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ทั้งนี้ คณะกรรมการการเงินมีบทบาทรวมถึงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับ “การจัดสรรรายได้สุทธิจากภาษีอากรที่รัฐบาลสหภาพอินเดีย (Union of India) กับรัฐต่าง ๆ แบ่งสรรระหว่างกัน ... และการจัดสรรส่วนแบ่งจากรายได้นั้นระหว่างรัฐต่าง ๆ ต่อไป” ด้วย

อนึ่ง ที่ดินมักเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากเป็นอันดับต้น ๆ และมีการแก่งแย่งกันระหว่างฝ่ายการเมืองสูงสุดของประเทศอีกด้วย ในบางประเทศ การที่รัฐเป็นผู้ควบคุมการจัดการ การให้เช่า และการซื้อขายที่ดินสาธารณะกลับกลายเป็นบ่อเกิดของการทุจริต การอุปถัมภ์ และการใช้อำนาจในทางที่ผิด รัฐจึงอาจจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินขึ้นเพื่อกันทรัพยากรที่มีค่าเหล่านี้นอกจากการแทรกแซงทางการเมือง และให้จัดการที่ดินได้อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม นอกจากนี้ รัฐยังอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติอื่น เช่น รัฐธรรมนูญซูดานใต้ได้ตั้งคณะกรรมการปิโตรเลียมและก๊าซแห่งชาติ (National Petroleum and Gas Commission) (มาตรา 174) ขึ้น เป็นต้น

สุดท้ายนี้ รัฐยังมีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบวางแผนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนกำหนดและควบคุมดูแลการบังคับใช้แผนพัฒนา เช่น รัฐธรรมนูญอยู่กันดา มาตรา 125 จัดตั้งองค์การเพื่อการวางแผนแห่งชาติ (National Planning Authority) เพื่อ “จัดทำแผนการพัฒนาที่มีความครอบคลุมและบูรณาการให้แก่ประเทศ” และเพื่อ “เผยแพร่ผลประโยชน์ที่จัดทำอย่างเป็นอิสระในประเด็นสำคัญทางนโยบายเศรษฐกิจและสังคมและตัวเลือกต่าง ๆ” (รัฐบัญญัติองค์การเพื่อการวางแผนแห่งชาติ ค.ศ. 2002 (National Planning Authority 2002)) เป็นต้น

3. ตัวเลือกพื้นฐานในการออกแบบ

เราจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลใดบ้าง

ผู้คนจะเรียกร้องให้ก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้น ก็เพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเนื่องจากความจำเป็นเฉพาะบางอย่าง องค์กรดังกล่าวปกติแล้วจัดตั้งขึ้น เพื่อตอบสนองต่อปัญหาบางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นก็ตาม ดังนั้น การตัดสินใจจัดตั้งองค์กรใดขึ้น ต้องเริ่มต้นด้วยการประเมินว่าปัญหาที่เกิดขึ้น หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นนั้นคือเรื่องใด

ในการนี้ ผลการดำเนินงานที่มีมาในอดีตจะเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการออกแบบรัฐธรรมนูญที่เดียว ยกตัวอย่างเช่น ในที่ซึ่งระบบศาลมีประสิทธิภาพดำเนินการควบคู่ไปกับวัฒนธรรมการตรวจสอบเอาผิดทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง และมีการตรวจสอบดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเข้มข้นจนเป็นผลให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้นั้น เสียงเรียกร้องให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนย่อมมีไม่มาก ในทางกลับกัน ในประเทศที่มีการละเมิดสิทธิและเห็นได้ชัดว่าทั้งศาลและฝ่ายนิติบัญญัติไม่เต็มใจหรือไม่สามารถคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชน ก็อาจมีเสียงเรียกร้องที่หนาหูกว่าให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจมากขึ้นเอง

ปัญหาบางประการที่อาจหลักให้รัฐจัดตั้งองค์กรตรวจสอบนั้นเป็นปัญหาสากล หรือแทบจะเรียกได้ว่าสากลเลยทีเดียว เช่น เนื่องจากแทบทุกที่ที่ทุกบริบทล้วนมีความเสี่ยงที่จะมีการบริหารจัดการงบหลวงในทางที่ผิดหรือมีการยักยอก ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ (หากไม่ใช่ทุกที่) จะตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ศาลวินัยการคลัง หรือหน่วยงานสูงสุดที่มีหน้าที่สอบทานเพื่อประกันว่างานตรวจสอบการคลังสาธารณะจะดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ ในทางเดียวกัน เนื่องจากการมอบหมายให้นักการเมืองที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นเป็นผู้จัดการเลือกตั้งเองย่อมมีความเสี่ยงอยู่แล้วโดยธรรมชาติ แทบทุกประเทศจึงอาจมีความจำเป็นหรือจะเป็นการดีที่จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้งขึ้นต่างหาก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นในบางสถานการณ์เท่านั้น เช่น ประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบมีผู้ได้รับตำแหน่งคนเดียวโดยมีคะแนนเสียงสูงสุด (Single-Member Plurality) หรือระบบคะแนนเสียงส่วนใหญ่เกินรอบ (Majoritarian) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่เป็นกลางทางการเมืองเพื่อกำหนดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าในประเทศที่ใช้ระบบผู้แทนแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เนื่องจากระบบอย่างแรกนั้นมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทำ Gerrymandering (การจงใจบิดเบือนเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อพยายามกำหนดผลการเลือกตั้ง) สูงกว่ามาก ด้วยเหตุนี้ การประเมินความจำเป็นที่จะต้องตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลย่อมต้องรวมถึงการพิจารณาความสัมพันธ์ของหน่วยงานดังกล่าวกับการออกแบบรัฐธรรมนูญโดยรวมด้วย

การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเพิ่มไม่ใช่ทางออกเสมอไป ในบางกรณี การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้องค์กรที่มีอยู่แล้ว ควบรวมบทบาทขององค์กรหลายหน่วยเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวม หรือพัฒนาหาทางแก้ไขใหม่ ๆ ที่ทำให้ไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานรัฐขึ้นใหม่อีกอาจเป็นผลดีมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการเปิดรับชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และให้ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น

การตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ขึ้นเป็นผู้แทนส่งเสียงเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มดังกล่าวก็อาจเป็นการดี แต่ก็มีข้อทางแก้ไขทางเดียวที่ผู้ออกแบบรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้ได้แต่อย่างใด

หนทางอื่นเพื่อช่วยเปิดรับและคุ้มครองชนกลุ่มน้อยในทางการเมืองก็อาจรวมถึง

- (a) การมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้องค์กรที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในการมุ่งเน้นทำงานเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะ
- (b) การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้ส่งเสริมการเปิดรับชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์มากขึ้น
- (c) การปรับใช้ระบบโควตาผู้แทน เช่น การกันจำนวนที่นั่งไว้ให้วรรณะและชนเผ่าที่กำหนดโดยเฉพาะในประเทศอินเดีย เป็นต้น
- (d) การตั้งคณะกรรมการไต่อาณัติของรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยกรรมการชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์เพื่อเสริมสร้างอิทธิพลทางนิติบัญญัติของชนกลุ่มน้อยให้แข็งแกร่งขึ้น และ
- (e) การให้ผู้แทนของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีอำนาจปิดกั้น (Veto) กฎหมายบางฉบับที่กระทบต่อผลประโยชน์ชุมชนของตนในระดับขั้นเป็นชาติ

ทางแก้ข้างต้นบางข้อหรือทั้งหมดนั้นอาจตอบโจทย์ความจำเป็นที่แท้จริงของกลุ่มชนกลุ่มน้อยด้านชาติพันธุ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่แพ้การจัดตั้งคณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะด้านชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ หรืออาจมีประสิทธิภาพกว่าและน่าจะมีค่าใช้จ่ายถูกกว่าเสียด้วยซ้ำ

ประเด็นชวนคิด

- ในปัจจุบันนี้ ประเทศมีองค์กรอิสระ หรือสถาบันฝ่ายที่สี่ (Fourth-Branch Institution) สถาบันใดอยู่แล้วบ้าง
- องค์กรเหล่านี้มีประสิทธิภาพเพียงใด
- ระบอบประชาธิปไตยในประเทศมีจุดอ่อนอย่างไร และเมืองค์อิสระองค์กรใดบ้างที่อาจจะเข้ามาช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยมีความทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น

รัฐธรรมนูญควรมีรายละเอียดอยู่มากน้อยเพียงใด

ในระบอบประชาธิปไตยของบางประเทศที่มีมานานแล้ว การจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลนั้นกระทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดา เช่น ในประเทศแคนาดา การจัดตั้งสำนักงานเจ้าพนักงานใหญ่เพื่อการเลือกตั้ง (Office of the Chief Electoral Officer) นั้นไม่ได้ตั้งขึ้นและกำกับดูแลด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Acts) แต่กระทำโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งแคนาดา ค.ศ. 2000 (Canada Election Act 2000) ซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดา

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ บัญญัติถึงองค์กรอิสระในแบบกว้าง ๆ ทัวไปเท่านั้น และให้กฎหมายธรรมดาเป็นเครื่องกำกับดูแลในรายละเอียดแทน เช่น รัฐธรรมนูญไลบีเรีย (มาตรา 89) บัญญัติว่า “ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระของรัฐ (Autonomous Public Commission) ดังต่อไปนี้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้

- (a) คณะกรรมการข้าราชการ (Civil Service Commission)
- (b) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Elections Commission) และ
- (c) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (General Auditing Commission) ทั้งนี้ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกาศใช้กฎหมายเพื่อการกำกับดูแลคณะกรรมการเหล่านี้ และจัดตั้งองค์กรอื่นตามที่จำเป็นเพื่อให้รัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ” เป็นต้น

รัฐธรรมนูญอัฟกานิสถานพัฒนาเพิ่มขึ้นอีกขั้นหนึ่ง โดยระบุอาณัติและบทบาทขององค์กรเหล่านี้ไว้ด้วย มาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญอัฟกานิสถานบัญญัติว่า ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอิสระ (Independent Human Rights Commission) “ติดตามตรวจสอบการเคารพ” และ “บ่มเพาะและคุ้มครอง” สิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สิทธิบุคคลทุกคนยื่นคำร้องทุกข์แก่คณะกรรมการเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนบุคคล และให้อาณัติแก่คณะกรรมการในการ “ส่งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลแก่หน่วยงานทางกฎหมาย และช่วยเหลือหน่วยงานดังกล่าวในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าว” อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญอัฟกานิสถานจะได้ระบุขอบเขตและความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนข้างต้นไว้แล้ว แต่ก็ปล่อยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดรายละเอียด เช่น องค์ประกอบ วิธีการแต่งตั้ง ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง และเงินทุน

ข้อได้เปรียบหลักของการใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาจัดตั้งหรือกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้คือความยืดหยุ่นนั่นเอง การประกาศใช้หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมักเป็นกระบวนการที่ทำได้ค่อนข้างยาก (ซึ่งที่นั่นก็มีเหตุผลสมควรแล้ว) และมักต้องข้ามผ่านอุปสรรคทางกระบวนการต่าง ๆ เช่น การใช้เสียงข้างมากพิเศษ (อย่างสองในสามหรือสามในสี่) หรือการทำประชามติ เป็นต้น การให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำกับดูแลองค์กรอิสระโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาหมายความว่าอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ ตลอดจนกฎเกณฑ์การแต่งตั้งและระยะเวลาดำรงตำแหน่งนั้นย่อมแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายกว่า

อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นก็เป็นดาบสองคมเช่นกัน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นหรือกำกับดูแลโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาจะยังต้องพึ่งพาอาศัยไม่ตรีจิตจากเสียงส่วนใหญ่ในฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ยังมีอำนาจหรือแม้แต่ให้มีหน่วยงานตั้งอยู่ต่อไปได้ทีเดียว ซึ่งก็ทำให้เสี่ยงต่อการถูกพรรคการเมืองครอบงำ และลดทอนความสามารถในการทำหน้าที่อย่างแข็งขันเป็นกลาง และเป็นอิสระไม่กลัวหน้าอินทรีหน้าพรหมใดๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ การอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาอาจจะได้ผลในระบอบประชาธิปไตยที่มีความคงที่แล้ว ที่ซึ่งสถาบันต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยลงหลักปักฐานและมีค่านิยมตามรัฐธรรมนูญยังรากลึกในสังคมทุกระดับ ทั้งนี้ กระทั่งในสังคมเหล่านี้ก็อาจไม่ได้ผลเสียก็ได้

แม้แต่ในบริบทที่ดูจะราบเรียบง่ายตายเช่นนี้ การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลในรัฐธรรมนูญ (แทนที่จะอาศัยกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเดียว) ก็อาจมีประโยชน์ทั้งในทางปฏิบัติและในเชิงสัญลักษณ์ การกระทำดังกล่าวส่งสัญญาณว่าองค์กรเหล่านี้มีความสำคัญ เป็นการบอกชัดเจนถึงในระดับรัฐธรรมนูญว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ในการสร้างให้รัฐมีเสถียรภาพและการบริหารงานที่ดี และมีว่าผู้ใดที่ห้ามเข้ามายุ่งย้อมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองที่เดียว การบรรจุบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระและอาณัติขององค์กรเหล่านี้ลงในรัฐธรรมนูญอาจช่วยคุ้มครององค์กรดังกล่าวไม่ให้ถูกบ่อนเซาะในอนาคตต่อไปได้นั่นเอง

เพราะฉะนั้น ในบริบทส่วนใหญ่ รัฐจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองที่แข็งแกร่งในระดับรัฐธรรมนูญหากต้องการให้องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทนทานต่อความเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติดังกล่าวอาจรวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ คุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติ ข้อกำหนดด้านการรายงาน และบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินทุน เป็นต้น

การบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นประโยชน์เป็นพิเศษในกรณีนี้:

- (a) องค์กรเหล่านี้ตั้งขึ้นใหม่โดยรัฐธรรมนูญเอง
- (b) องค์กรเหล่านี้ในอดีตมีความอ่อนแอ หรือขาดความเป็นอิสระทางการบริหาร การเงิน หรือการดำเนินการ หรือ
- (c) ฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างอ่อนแอ ไม่ได้ได้รับความแตกต่างเป็นผู้แทนแก่ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเต็มที่ หรือมีแนวโน้มจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เนื่องจากในกรณีดังกล่าว เราอาจไม่สามารถเชื่อมั่นฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระในแบบที่จะเคารพความเป็นเอกเทศและความเป็นกลางของหน่วยงานดังกล่าวได้

นอกจากนี้ เรายังควรคำนึงถึงประเด็นทางการเมืองในกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญด้วย ในทางการเมืองอาจมีความจำเป็นต้องบรรจุองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลบางหน่วยลงไปในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าระบบโดยรวมจะมีความเที่ยงธรรม โดยเฉพาะในหมู่คนที่เป็ฝ่ายคัดค้านหรือเป็นชนกลุ่มน้อยนั่นเอง ตัวอย่างของกรณีเช่นนี้คือการที่ฝ่ายค้านในเคนยาอมรับระบบประธานาธิบดีในปี 2010 ได้ ส่วนหนึ่งก็เพราะมีการรับรองว่าประธานาธิบดีจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีองค์กรอิสระที่แข็งแกร่งเป็นผู้ควบคุม และจะเป็นการกันชนบทบาท เช่น การจัดการเลือกตั้ง การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งราชการ และการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะออกไปไม่ให้ประธานาธิบดีสามารถแทรกแซงได้ เป็นต้น

ประเด็นชวนคิด

- เราจำเป็นต้องใส่รายละเอียดลงไปมากน้อยเท่าใดจึงจะเหมาะสม
- เราต้องทำอะไรจึงจะสามารถผสมผสานประโยชน์ได้ดีที่สุดระหว่างปัจจัยเรื่องความยืดหยุ่นของระบบกับการให้องค์กรมีความมั่นคงและทนทานต่อความเปลี่ยนแปลง

การออกแบบองค์กรอิสระ

ข้อควรพิจารณาทั่วไป

ในการออกแบบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล เราควรคำนึงถึงข้อควรพิจารณาทั่วไปดังต่อไปนี้

- ความเป็นอิสระและการเปิดรับความแตกต่าง: ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระควรได้รับเลือกมาโดยวิธีการที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของความเป็นกลางทางการเมืองและความเป็นอิสระ ทั้งจากการเมืองที่ยึดโยงกับพรรค องค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาล และผลประโยชน์พิเศษอื่นใดทั้งสิ้น และควรมีลักษณะโดยรวมที่สะท้อนถึงความหลากหลายในสังคมด้วย ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายในความหมายทั่วไป หรือโดยคำนึงถึงประชากรชนกลุ่มน้อยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ

- ความเป็นมืออาชีพและความเที่ยงธรรม: ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจำเป็นต้องมีความสามารถในการทำงานเป็นอย่างดี ต้องมีทักษะ คุณสมบัติ และประสบการณ์ตามที่จำเป็นเพื่อให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ต้องมีความเที่ยงธรรม ในตนเอง มีความกล้าหาญทางศีลธรรม และความยึดมั่นในหน้าที่ต่อสาธารณะเป็นอย่างดีด้วย
- ความมั่นคงในตำแหน่ง: ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีความมั่นคงในตำแหน่งและได้รับการรับรองด้านอื่น ๆ ที่เพียงพอ (เช่น การคุ้มครองจากการปรับเงินเดือนตามอำเภอใจ) เพื่อประกันความเป็นอิสระในการทำงาน
- อาณัติ: องค์กรอิสระต้องมีอาณัติที่ชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการตามหน้าที่ที่มุ่งหมายให้กระทำ
- ทรัพยากร: องค์กรอิสระต้องมีทรัพยากรตามที่จำเป็นต้องใช้ (เช่น เจ้าหน้าที่ การเงิน เครื่องมืออุปกรณ์) และมีความเป็นเอกเทศในการจัดการทรัพยากรเหล่านั้นอย่างเพียงพอ
- การตรวจสอบเอาผิด: องค์กรอิสระต้องพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดต่อสาธารณะ โดยมีบทบัญญัติให้รายงานต่อสาธารณะและการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ ต้องไม่ไปลดทอนความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระขององค์กร

วิถีปฏิบัติและมาตรฐานระดับนานาชาติ

วิถีปฏิบัติและมาตรฐานระดับนานาชาติเกี่ยวกับองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนหนึ่งมาจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ เครือจักรภพ (Commonwealth) หรือ สหภาพแอฟริกา (African Union) ตลอดจนสมาคมผู้ดำรงตำแหน่งในระดับนานาชาติ เช่น สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Ombudsman Association) และองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions) เป็นต้น

วิถีปฏิบัติและมาตรฐานระดับนานาชาติเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากประสบการณ์การใช้แนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) ซึ่งแม้ว่าวิถีปฏิบัติและมาตรฐานจะไม่ได้มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่การปฏิบัติตามสิ่งเหล่านี้ก็อาจช่วยให้องค์กรอิสระทำหน้าที่ได้ดีขึ้น และช่วยให้ภาพลักษณ์ชื่อเสียงของประเทศดีขึ้นได้ด้วย

ตัวอย่างหนึ่งของวิถีปฏิบัติระดับนานาชาติที่มีอิทธิพลคือมติที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติที่ 48/134 ว่าด้วย “สถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)” (เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่าหลักการปารีส (Paris Principles) ค.ศ. 1993 ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานระดับชาติที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชน และกำหนดอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ ตลอดจนข้อรับรอง ความเป็นอิสระ และวิธีการทำงานของหน่วยงานดังกล่าว และกำหนดกระทั่งเรื่อง “โดยเฉพาะว่าจะต้องมีการให้เงินทุนที่เพียงพอ” ที่เดียว

ทั้งนี้ แม้ว่าหลักการปารีสจะบังคับใช้โดยตรงกับหน่วยงานติดตามตรวจสอบสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่อุดมคติและแนวทางทั่วไปของหลักการนี้ก็สามารถเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปรับใช้กับองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรอื่น ๆ ได้เช่นกัน

องค์กรบุคคลเดียวหรือองค์กรที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน

ในบางกรณี บทบาทการตรวจสอบและกำกับดูแลอิสระก็อาจมอบหมายให้แก่เจ้าพนักงานเพียงคนเดียว ในบางกรณีก็อาจมอบหมายให้หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน เช่น องค์คณะ คณะกรรมการ คณะกรรมาธิการ ประเด็นนี้มีแบบแผนการจัดสรรหน้าที่คร่าว ๆ ที่พอสังเกตได้ เช่น ปกติแล้วตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมายให้บุคคลคนเดียว

(แต่มีข้อยกเว้นที่น่าสนใจคือประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีกรรมการสามคน) หรือหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้ง (EMB) ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน (แต่ในบางประเทศ เช่น เกรนาดา ก็มีผู้ควบคุมดูแลการเลือกตั้งคนเดียว) ตลอดจนประเทศที่ใช้กฎหมายแบบชีวิลลอว์มักมีกรอบหมายหน้าที่การตรวจสอบการคลังสาธารณะให้ศาลวินัยการคลังที่มีองค์คณะหลายคน ในขณะที่ประเทศคอมมอนลอว์มักให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินบุคคลเดียวมากกว่า เป็นต้น

เหตุผลในการเลือกว่าจะให้องค์กรมีคนเดียวหรือหลายคนบางครั้งก็ไม่ชัดเจน โดยมากแล้วจะขึ้นอยู่กับสถานะ “เส้นทางที่คุ้นเคย (Path Dependency)” กล่าวคือประเทศต่าง ๆ มักหยิบยกกลไกเดิมซึ่งที่ตนรู้จักมักคุ้นอยู่แล้วมาเป็นแบบแผนในการกำหนด ไม่ว่าจะมาจากประสบการณ์ของตนเองหรือประสบการณ์ของประเทศที่มีสภาพใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจว่าองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งจะเป็นองค์กรบุคคลเดียวหรือเป็นองค์กรผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน ก็ควรคำนึงถึงข้อพิจารณาต่อไปนี้

- ค่าใช้จ่ายและขีดความสามารถ: องค์กรที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูงกว่าการใช้เจ้าพนักงานคนเดียวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้ต้องค้นหาผู้ที่มีคุณสมบัติเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจำนวนที่มากกว่าเช่นกัน
- ความรับผิดชอบและความพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิด: หากบุคคลคนหนึ่งกระทำการให้เป็นผลขึ้นมาได้ด้วยตนเอง บุคคลนั้นย่อมถูกตรวจสอบเอาผิดกับตนเองได้ทันที ในขณะที่หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคนอาจแบ่งความรับผิดชอบในการกระทำการจนเจือจางลง อย่างไรก็ตาม การมีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคนก็อาจทำให้เกิดความรับผิดชอบภายในหน่วยงานได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน หากผู้ดำรงตำแหน่งภายในหน่วยงานตรวจสอบเอาผิดกันเองด้วย
- ความต้านทานต่อการทุจริต: คณะกรรมการที่มีกรรมการหลายคนอาจมีความต้านทานต่อการทุจริตได้ดีกว่าเจ้าพนักงานคนเดียว กล่าวคือ การตัดสินใจบนหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเพื่อโน้มน้าวคนคนเดียวนั้นทำได้ง่าย ในขณะที่การโน้มน้าวกรรมการทุกคนในคณะกรรมการให้ทำทุจริตย่อมทำได้ยากกว่า
- ความเป็นกลางหรือการเปิดรับความแตกต่างอย่างสมดุล: ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการใหญ่ในองค์กรที่มีเจ้าพนักงานคนเดียวจำเป็นต้องเป็นกลางและเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ ซึ่งมักทำได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมที่มีความแตกแยกร้ายลึกหรือแบ่งฝ่ายทางการเมืองชัดเจน คณะกรรมการที่มีกรรมการหลายคนอาจจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความสมดุลก็ได้ (นั่นคือ แทนที่จะพยายามหาผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวที่เป็นกลางอย่างสมบูรณ์ ก็อาจเลือกผู้ดำรงตำแหน่งจากพรรคการเมืองใหญ่ทุกพรรคแทน)
- ความหลากหลาย: คณะกรรมการที่มีกรรมการหลายคนสามารถสะท้อนสมดุลทางเพศสภาพและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ได้อย่างที่ไม่มีเจ้าพนักงานคนเดียวคนใดสามารถทำได้ อีกทั้ง คณะกรรมการที่มีกรรมการหลายคนยังสามารถประกอบด้วยคนที่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์ และมุมมองทางอาชีพหลากหลายที่เสริมส่งกันอีกด้วย
- ขนาดหน่วยงานที่เหมาะสมต่อการตัดสินใจ: จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งของหน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคนที่เหมาะสมต่อการทำงานคือสามคนเป็นขั้นต่ำ หากมีผู้ดำรงตำแหน่งสองคนก็จะมีโอกาสเกิดความขัดแย้งหากใครคนช่วยใกล้เคียง ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคนจะมีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดได้กี่คนนั้นไม่มีใครกำหนดไว้เป็นสากล แต่หากเกินจำนวนประมาณ 12 คน หน่วยงานนั้นจะมีขนาดใหญ่เกินไปและทำงานยาก หน่วยงานขนาดเล็กอาจมีกระบวนการตัดสินใจที่ไม่ต้องเป็นทางการมากนัก มีความเป็นแนวราบเท่าเทียมกัน และมีการถกเถียงกันภายในได้มากกว่า ในขณะที่หน่วยงานใหญ่มักต้องใช้กระบวนการตัดสินใจภายในที่ค่อนข้างเป็นทางการและต้องใช้เวลาผู้ผู้นำภายในที่เข้มแข็งกว่า เป็นต้น

- ปริมาณงาน: เราต้องคำนึงถึงขนาดของประเทศและปริมาณงานที่คาดหวังสำหรับองค์กรอิสระด้วยเช่นกัน โดยคณะกรรมการข้าราชการในระเทศขนาดใหญ่ที่มีประชาชนหลายล้านคนและมีระบบราชการกว้างขวางย่อมมีภาระงานมากกว่าคณะกรรมการในประเทศเล็ก ๆ ระบบราชการกระจัดกระจาย ซึ่งในการนี้ งานบางอย่างก็อาจต้องใช้องค์กรขนาดใหญ่ซึ่งสามารถแบ่งปริมาณงานลงไปให้คณะอนุกรรมการ หรืออาจมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่บริหารจัดการอาวุโสของตนต่อไป เป็นต้น

กลไกการแต่งตั้ง

กลไกการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลควรออกแบบให้ประกันได้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนยึดมั่นในความเป็นธรรมและหลักการยึดตามความเป็นจริง องค์กรไม่ควรเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมือง ฝักฝ่าย ภาคส่วนสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ในสังคมเป็นพิเศษ และไม่ควรถูกัดกันผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องออกไปทั้งสิ้น ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสร้างความไว้วางใจเชื่อมั่นในองค์กร อันจะประกันได้ว่าผู้มีบทบาททางการเมืองทั้งหมดจะเคารพการตัดสินใจของหน่วยงานดังกล่าวนั่นเอง

กลไกการแต่งตั้งข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรค

ระบบรัฐสภาที่มีที่มาจาก “ระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster System)” มักมีลักษณะเป็นระบบการเมืองแบบสองพรรค (Two-Party หรือ Two-Bloc) มีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านแยกกันชัดเจน และมักใช้กระบวนการแบบข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรค (Bipartisan) ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล

กลไกการแต่งตั้งแบบข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรคอาจกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านมาตกลงกันว่าแต่งตั้งใครบ้าง โดยมุ่งหมายจะประกันว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมีความเป็นกลางมากพอที่ทั้งสองฝ่ายจะยอมรับได้ เช่น กรรมการสองคนในคณะกรรมการการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้ง (Elections and Boundaries Commission) ในประเทศเบลเยียม “แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ (Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีซึ่งให้ไว้โดยเห็นพ้องต้องกับผู้นำฝ่ายค้าน” (รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 88(2))

แนวทางการตกลงกันแบบข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรคอีกแนวทางหนึ่งคือการจัดสรรตำแหน่งแต่งตั้งบางส่วนให้รัฐบาลและบางส่วนให้ฝ่ายค้าน กลไกนี้จะเป็นผลให้ม็องคร์ที่มีความสมดุลทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนอาจมีความโน้มเอียงต่อพรรคการเมืองได้ แต่ความภักดีต่อพรรคการเมืองที่ต่างกันเหล่านี้จะสร้างสมดุลหรือหักล้างกันเอง กลไกเช่นนี้อาจนำมาผสมผสานกับการมีประธานขององค์กรที่เป็นกลาง และ/หรือรองประธานที่เลือกมาโดยวิธีอื่นก็ได้

ตัวอย่างของกลไกแบบนี้ก็เช่น ในประเทศคอโมโรส คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Constituency Boundary Commission) ประกอบด้วยกรรมการสองคนที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ และกรรมการอีกสองคนซึ่งผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอชื่อ ในขณะที่ประธานรัฐสภาดำรงตำแหน่งเป็นประธานโดยตำแหน่ง (ซึ่งในทางการเมืองแล้วจะเป็นกลาง) (รัฐธรรมนูญคอโมโรส มาตรา 56)

เช่นเดียวกัน ในประเทศบาฮามาส คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Constituencies Commission) ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานโดยตำแหน่ง มีรองประธานที่ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมืองแต่งตั้งมาจากฝ่ายตุลาการตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกา (Chief Justice) มีกรรมการสองคนแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และกรรมการหนึ่งคนแต่งตั้งตามคำแนะนำของผู้นำฝ่ายค้าน (รัฐธรรมนูญบาฮามาส มาตรา 69)

กลไกแบบข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรคอย่างนี้มีข้อได้เปรียบตรงที่นำฝ่ายค้านเข้ามาร่วมในกระบวนการแต่งตั้ง แม้ว่าฝ่ายค้านจะมีผู้แทนในรัฐสภาน้อยก็ตาม (ซึ่งอาจเกิดจากระบบการเลือกตั้งที่ไม่สมสัดส่วนกัน) แต่ข้อเสียคือกลไกนี้มักกีดกันพรรคการเมืองพรรครองและสมาชิกสภาอิสระออกไป เท่ากับว่าระบบนี้ไม่ค่อยเหมาะสมกับประเทศที่ระบบการเมืองมีหลายพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม เราอาจแก้ไขกลไกการแต่งตั้งดังกล่าวให้พรรคการเมืองรอง ๆ ที่มีผู้แทนในสภาสามารถเข้าร่วมได้ เช่น นอกเหนือไปจากกรรมการที่นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอชื่อแล้ว ก็อาจแต่งตั้งกรรมการอีกคนหนึ่ง (หรือหลายคน) ตามที่ได้ปรึกษากับพรรคการเมืองรองหรือสมาชิกสภาอิสระในรัฐสภาแล้วก็ได้

กลไกการแต่งตั้งแบบเปิดรับความแตกต่าง

ระบบการแต่งตั้งแบบเปิดรับความแตกต่างนั้นต่างจากกลไกแบบข้ามฝ่ายระหว่างสองพรรคตรงที่ระบบดังกล่าวเหมาะกับการปรับใช้กับระบบการเมืองที่มีหลายพรรค การแต่งตั้งแบบนี้มักอาศัยระบบผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนเป็นผู้เลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นคณะผู้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง

ตัวอย่างของกลไกนี้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (National Election Commission) ของประเทศโคลัมเบีย ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคนซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกตั้งในการประชุมใหญ่ “อันเป็นไปตามระบบผู้แทนแบบสัดส่วน และอยู่บนฐานของข้อเสนอที่ยื่นไว้โดยพรรคการเมืองหรือขบวนการทางการเมืองที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล หรือโดยแนวร่วมที่ประกอบกันระหว่างทั้งสองฝ่ายดังกล่าว” (รัฐธรรมนูญโคลัมเบีย มาตรา 264)

ความหลากหลายในระบบเลือกตั้งอาจเป็นสิ่งประกันว่าอย่างน้อย ผลที่เกิดขึ้นก็ยังมีคุณสมบัติทางทางการเมืองอยู่ ต่อให้ไม่ได้เป็นการแต่งตั้งเป็นสัดส่วนตามฝ่ายการเมืองอย่างเคร่งครัดก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศออสเตรเลียมีกรรมการจำนวนสามคนที่เลือกตั้งมาโดยสภาแห่งชาติ (National Council – สภาล่างในรัฐสภาของสหพันธรัฐ) ด้วยวิธีการที่ประกันว่าพรรคการเมืองพรรคใหญ่ที่สุดสามพรรคจะได้เสนอชื่อกรรมการพรรคละคนอย่างแน่นอน (รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย มาตรา 148G)

หลักการการเปิดรับความแตกต่างและการมีผู้แทนทางการเมืองที่สมดุล โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองพรรคเดียวผูกขาดการเลือกตั้ง อาจถึงกับกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ได้มีที่นั่งในฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระบางส่วนเลยทีเดียว เช่น ในประเทศบอตสวานา กรรมการห้าคนจากเจ็ดคนในคณะกรรมการอิสระเพื่อการเลือกตั้ง (Independent Electoral Commission) จะเลือกกันจากผู้ได้รับการเสนอชื่อในการประชุมระหว่างพรรคการเมืองทุกพรรค ซึ่งนับรวมพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดทะเบียนไว้ เป็นต้น (รัฐธรรมนูญบอตสวานา มาตรา 65A)

กลไกการแต่งตั้งโดยคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ

กลไกเสียงข้างมากพิเศษ (Supermajority Mechanism) เป็นวิธีการคัดเลือกอีกวิธีหนึ่งเพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับทุกฝ่ายการเมือง กลไกดังกล่าวอาจใช้เพื่อเลือกเจ้าพนักงานคนเดียวหรือเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่มีหลายคนก็ได้

ตัวอย่างกลไกนี้ก็เช่นในประเทศโปรตุเกส ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานสภาเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) สมาชิกบางคนของสภาตุลาการสูงสุด (Supreme Judicial Council) และผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานกำกับดูแลสื่อจำนวนหนึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาโดยคะแนนเสียงสองในสาม (รัฐธรรมนูญโปรตุเกส มาตรา 163) หรือในประเทศบัลแกเรีย ที่สมาชิกสภาตุลาการสูงสุด (Supreme Judicial Council) และผู้ตรวจการฝ่ายตุลาการ (Inspectorate – หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกันความเที่ยงธรรมของฝ่ายตุลาการและอัยการ) มาจากการเลือกตั้งโดยใช้คะแนนเสียงสองในสามของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญบัลแกเรีย มาตรา 130, 132A) เป็นต้น

ในกรณีส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในระบบการเมืองหลายพรรคที่มีการแข่งขันกันสูง ที่ซึ่งการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบผู้แทนแบบเป็นสัดส่วน การใช้คะแนนเสียงสองในสามควรจะเป็นเครื่องประกันได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้ฝ่ายเดียวได้ และจะต้องหาข้อตกลงร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรคเป็นอย่างน้อย

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงส่วนใหญ่เกินครึ่ง หรือประเทศที่มีพรรคการเมืองที่ผูกขาดอยู่หลักคะแนนเสียงสองในสามก็อาจไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์แก่ฝ่ายค้านได้ เช่น ในประเทศฮังการี ตำแหน่งอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) และผู้ตรวจการสิทธิขั้นพื้นฐาน (Commissioner for Fundamental Rights) นั้นแต่งตั้งโดยใช้คะแนนเสียงสองในสามของรัฐสภา แต่รัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาได้มีเสียงถึงสองในสามอยู่แล้ว จึงส่งผลให้สามารถควบคุมการแต่งตั้งดังกล่าวโดยไม่ต้องคำนึงถึงฝ่ายค้านเลยทีเดียว

การแต่งตั้งระหว่างองค์กร

ทางส่งเสริมให้องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความเป็นอิสระอีกทางหนึ่ง คือการแบ่งอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรให้แก่หน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันอริบโดยตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป กลไกนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งโดยเฉพาะในระบอบประธานาธิบดีหรือระบอบกึ่งประธานาธิบดี ที่ประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแบ่งอำนาจในการแต่งตั้งกันได้อย่างสะดวก

อย่างไรก็ตาม ความสามารถของกลไกการแต่งตั้งระหว่างองค์กรข้างต้นในด้านการคุ้มครององค์กรเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลจากอิทธิพลพรรคการเมืองหรืออิทธิพลของบุคคลขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นเอกเทศจากฝ่ายบริหารหรือไม่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับการผสมผสานกันระหว่างอำนาจตามรัฐธรรมนูญกับสมดุลระหว่างพรรคการเมืองอีกทอดหนึ่ง โดยหากพรรคการเมืองของประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ย่อมประกันไม่ได้ว่าผู้ได้รับแต่งตั้งจะมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เว้นแต่จะบังคับใช้ข้อกำหนดให้ต้องได้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษเข้ามาช่วยอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ลำดับขั้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งของประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยกระบวนการนี้สามารถทำได้สองแบบ แบบแรกคือให้ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อผู้จะเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งจะต้องได้รับการยืนยันจากฝ่ายนิติบัญญัติอีกต่อหนึ่ง การแต่งตั้งโดยกระบวนการแบบนี้ เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Directive Council) ของสำนักงานการเลือกตั้ง (Electoral Service) ของประเทศชิลี ที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสาม (รัฐธรรมนูญชิลี มาตรา 94ทวิ) เช่นเดียวกับในประเทศลิทัวเนีย ตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (State Controller) และประธานคณะกรรมการธนาคารกลางของรัฐ (State Bank) มาจากการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีและให้รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง (รัฐธรรมนูญลิทัวเนีย มาตรา 67 และ 84)

กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้จะเข้าดำรงตำแหน่ง (และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ยืนยันหรือปฏิเสธการเสนอชื่อ) มักทำให้ประธานาธิบดีได้เปรียบ เนื่องจากสามารถกำหนดทิศทางและเป็นผู้ที่เริ่มต้นตัดสินใจก่อน ฝ่ายนิติบัญญัติจะถูกบังคับให้เลือกเพียงว่าจะยืนยันผู้ที่ประธานาธิบดีเลือกมา หรือปัดตกการเสนอชื่อและเสี่ยงรับคำวิจารณ์ว่าเป็นผู้ “ขัดขวาง” ประธานาธิบดี (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานาธิบดีมีคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนมาก)

ในกรณีเหล่านี้ การอภิปรายของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อยืนยันการแต่งตั้งนั้นอย่างตึงเครียดบังคับให้ประธานาธิบดีต้องเสนอชื่อคนที่มีคุณสมบัติและประวัติที่ไม่น่าเกลียดจนเกินไป แต่ในกรณีที่เลวร้าย ก็อาจทำให้การแต่งตั้งกลายเป็นแค่เพียงจำวัดการเมือง เป็นพิธีกรรมที่ฉาบหน้าการเผชิญหน้ากันระหว่างพรรคการเมืองไว้ และในที่สุดก็จะบ่อนทำลายความชอบธรรม ความเป็นอิสระ และความเป็นกลางขององค์กรเหล่านี้แทนที่จะช่วยส่งเสริมให้ดีขึ้นนั่นเอง

การแบ่งอำนาจในการแต่งตั้งระหว่างประธานาธิบดีกับฝ่ายนิติบัญญัติทางที่สองคือการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เริ่มก่อน ไม่ว่าจะด้วยการเป็นผู้เสนอชื่อผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งแล้วจึงให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ยืนยัน หรือด้วยการทำรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก (Shortlist) แล้วให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้เข้าดำรงตำแหน่งจากในรายชื่อนั้น เช่น ในประเทศเคนยา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหลายแห่งจะต้องเป็นผู้ “ที่ได้รับการระบุตัวและแนะนำไว้สำหรับแต่งตั้ง ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับชาติ (National Legislation)” แล้วจึง “ให้รัฐสภาอนุมัติ” และสุดท้ายให้ “ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง” (รัฐธรรมนูญเคนยา มาตรา 250)

การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตำแหน่งหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ/สภารัฐธรรมนูญ

วิธีการหนึ่งที่เป็นที่นิยมคือการจัดตั้งคณะกรรมการหรือสภาพิเศษที่รับผิดชอบแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล เช่น

- คณะกรรมการตำแหน่งหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Offices Commission) ของประเทศฟีจี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (เป็นประธาน) ผู้นำฝ่ายค้าน อัยการสูงสุด บุคคลสองคนที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และบุคคลอีกหนึ่งคนที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของผู้นำฝ่ายค้าน (รัฐธรรมนูญฟีจี มาตรา 132) คณะกรรมการตำแหน่งหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้รับผิดชอบแต่งตั้งบุคคลเข้ารับตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ (Human Rights and Anti-Discrimination Commission) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral Commission) คณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) เลขาธิการรัฐสภา ผู้บัญชาการตำรวจ หัวหน้าสำนักงานทัณฑ์สถานฟีจี (Fiji Corrections Service) ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และข้าหลวงใหญ่ประจำธนาคารกลางแห่งชาติ เป็นต้น (รัฐธรรมนูญฟีจี มาตรา 133)
- สภารัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) ของประเทศเนปาล ซึ่งรับผิดชอบแต่งตั้งกรรมการเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการอัยการฝ่ายที่สี่ของประเทศเนปาลซึ่งมีอยู่หลากหลายมาก สภาดังกล่าวประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานและรองประธานสภาล่าง ประธานสภาสูงและผู้นำฝ่ายค้าน (รัฐธรรมนูญเนปาล มาตรา 284)
- สภารัฐธรรมนูญของประเทศศรีลังกา ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ประธานสภา ผู้นำฝ่ายค้าน สมาชิกรัฐสภาหนึ่งคนที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง บุคคลห้าคนที่นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านร่วมกันเสนอชื่อ สมาชิกรัฐสภาหนึ่งที่พรรคการเมืองอันดับสามและพรรคการเมืองรอง ๆ เป็นผู้เสนอชื่อ (รัฐธรรมนูญศรีลังกา มาตรา 41A)

ตัวอย่างบทบาทของสภาดังกล่าวเช่น การเสนอชื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (National Police Commission) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Service Commission) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสอบสวนข้อกล่าวหาว่าด้วยการให้สินบนหรือการทุจริต (Commission to Investigate Allegations of Bribery or Corruption) คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Delimitation Commission) และคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างแห่งชาติ (National Procurement Commission) เป็นต้น

ประสิทธิภาพของคณะกรรมการหรือสภาผู้รับผิดชอบแต่งตั้งบุคคลนี้โดยมากแล้วจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ในประเทศพิจิ กรรมการสี่คนจากทั้งหมดหกคนในคณะกรรมการตำแหน่งหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหากไม่เป็นสมาชิกในรัฐบาลก็เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และมีสมาชิกจากฝ่ายค้านเพียงสองคนเท่านั้น ซึ่งทำให้ฝ่ายค้านมีเสียงในคณะกรรมการ แต่ไม่มีอำนาจปิดกั้น จึงไม่สามารถห้ามมิให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลแบบยึดโยงกับพรรคการเมืองได้ และสำหรับประเด็นนี้ ฝ่ายค้านในพิจิก็เคยปฏิเสธไม่เข้าประชุมคณะกรรมการเพื่อประท้วงต่อความไร้สมรรถภาพของตำแหน่งตนมาแล้ว

ในทางกลับกัน หน่วยงานดังกล่าวก็อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า หากรัฐบาลไม่ได้มีเสียงส่วนใหญ่ในหน่วยงานที่แต่งตั้ง ซึ่งเท่ากับว่าการแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ จะต้องอาศัยการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านนั่นเอง

การแต่งตั้งข้ามหน่วยงานและการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรหนึ่งอาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น ในประเทศเซนต์ลูเชีย คณะกรรมการข้าราชการจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้อำนวยการการตรวจเงินแผ่นดิน (Director of Audit) (รัฐธรรมนูญเซนต์ลูเชีย มาตรา 91) ในประเทศบอตสวานา คณะกรรมการตุลาการจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง (Delimitation Commission) ซึ่งรับผิดชอบแก้ไขเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งต่าง ๆ (รัฐธรรมนูญบอตสวานา มาตรา 64)

หลักการอีกข้อในแนวทางเดียวกันคือการให้ประธานองค์กรแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในอีกองค์กรหนึ่งโดยตำแหน่งไปเลย เช่น ในประเทศจามาิกา ประธานคณะกรรมการข้าราชการจะเป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการโดยตำแหน่งด้วย โดยอนุমানกันว่าประธานคณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานอิสระที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการ และมีความเชี่ยวชาญในการเลือกบุคลากรระดับสูงอยู่บ้าง ย่อมจะเลือกผู้พิพากษาได้นั่นเอง

วิธีนี้อาจเป็นหนทางหนึ่งในการหาสมดุลระหว่างเรื่องที่คณะกรรมการจำต้องมีทั้งความเป็นกลางทางการเมืองกับความสามารถในการทำงาน เนื่องจากหากไว้ใจได้ว่าองค์กรหนึ่ง ๆ จะเป็นกลาง เป็นอิสระ และมีความสามารถเพียงพอแล้วนั้น เราก็ย่อมเชื่อมั่นได้ว่าบุคคลที่องค์กรนั้นแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งยังองค์กรอื่น ๆ ก็น่าจะมีคุณสมบัติอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับความเที่ยงธรรมขององค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้ง โดยหากองค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้งเกิดทุจริตหรือยึดโยงกับพรรคการเมืองแล้ว อิทธิพลขององค์กรดังกล่าวก็อาจแพร่ไปหน่วยงานอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็วเช่นกัน

การให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลอาจเลือกมาจากฝ่ายตุลาการก็ได้ เนื่องจากอนุমানว่าบุคคลจากฝ่ายตุลาการเป็นผู้มีความสามารถและเป็นกลางอยู่แล้ว วิธีนี้ทำกันมากในหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้งในละตินอเมริกา ซึ่งการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การดูแลของศาลชำนัญพิเศษในการตัดสินการเลือกตั้งสูงสุดที่มีลักษณะเป็นตุลาการยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญออสเตรีย (มาตรา 142) เอลซัลวาดอร์ (มาตรา 208) และปารากวัย (มาตรา 275) เป็นต้น บางประเทศก็มีข้อกำหนดที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือแต่งตั้งบุคคลจากฝ่ายตุลาการเข้าไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญคอซอวอ (มาตรา 139) และปากีสถาน (มาตรา 213 และ 218) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในที่ที่วิสัยปฏิบัติว่าด้วยความเป็นกลางและความเที่ยงธรรมในฝ่ายตุลาการอ่อนแอ ก็ย่อมมีความเสี่ยงว่าวิธีนั้นกลับไปเพิ่มแรงจูงใจให้เกิดการทุจริตในฝ่ายตุลาการ ตลอดจนดึงฝ่ายตุลาการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองแทน

คุณสมบัติและประสบการณ์

รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติถึงทักษะ ประสบการณ์ หรือคุณสมบัติบางประการที่บุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลพึงมีก็ได้ เช่น

- รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ (มาตรา 193) บัญญัติให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็น “บุคคลที่เพียบพร้อมและเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนั้น” และในการแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินนั้น ต้อง “มีการพิจารณาตามสมควร” ถึง “ความรู้เฉพาะทางหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการสอบทาน เงินแผ่นดิน และการบริหารรัฐกิจ”
- ในประเทศกานา คณะกรรมการของธนาคารกลาง (Board of Directors of the Central Bank) ต้องแต่งตั้ง “จากบุคคลที่มีตำแหน่งฐานะและประสบการณ์ในด้านการเงิน” (รัฐธรรมนูญกานา มาตรา 162)
- ในประเทศฟินแลนด์ ผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดินต้อง “มีความรู้กฎหมายอย่างดีเลิศ” (รัฐธรรมนูญฟินแลนด์ บทที่ 4 มาตรา 38)
- ในประเทศยูกันดา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรการวางแผนแห่งชาติ (National Planning Authority) จะต้องมี “คุณสมบัติระดับปริญญาโทในด้านที่เกี่ยวข้อง” (รัฐบัญญัติองค์การการวางแผนแห่งชาติ ค.ศ. 2002 (National Planning Authority Act 2002))
- คณะกรรมการตุลาการและหน่วยงานในลักษณะเดียวกันจำนวนมากกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน (ไม่ว่าจะด้วยการแต่งตั้งหรือเป็นโดยตำแหน่ง) ต้องเป็นผู้พิพากษาที่ยังปฏิบัติงานอยู่หรือเป็นอดีตผู้พิพากษา หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพกฎหมายที่มีคุณสมบัติครบถ้วน

สมดุลด้านเพศสภาพและความเป็นผู้แทนกลุ่มชน

หากองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมีลักษณะที่สะท้อนถึงความหลากหลายในสังคมที่รับใช้ ก็อาจช่วยเพิ่มพูนความชอบธรรมและความน่าไว้วางใจขององค์กรเหล่านั้น ตลอดจนความสามารถในการรับรู้ถึงความต้องการของประชาชน ยิ่งในกรณีของสังคมที่มีความแตกแยกร้ายลึกก็ยิ่งน่าจะเป็นต้องจัดการให้องค์กรมีลักษณะดังกล่าว เนื่องจากต้องขจัดสัญญาณใด ๆ ที่อาจบ่งชี้ว่าองค์กรดังกล่าวรับใช้หรือทำงานเป็นผู้แทนให้แก่ประชากรเพียงกลุ่มเดียวจนเป็นเหตุให้กลุ่มอื่นเสียประโยชน์ ในการนี้ เราสามารถจัดการให้องค์กรมีลักษณะสะท้อนความหลากหลายในสังคมได้โดยการประกันว่าองค์กรจะมีองค์ประกอบที่สมดุลและเปิดรับความแตกต่าง ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำโดยใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งยกตัวอย่างเช่น

- รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ (มาตรา 193) บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Office of the Public Protector) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชุมชนวัฒนธรรม ศาสนา และภาษา (Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities) คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ (Commission for Gender Equality) ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้อง “มีลักษณะสะท้อนถึงองค์ประกอบของเชื้อชาติและเพศสภาพของประเทศแอฟริกาใต้”

- รัฐธรรมนูญเคนยา (มาตรา 250(11)) บัญญัติว่าหากประธานคณะกรรมการอิสระเป็นชาย รองประธานจะต้องเป็นหญิง และในทางกลับกันหากประธานเป็นหญิง รองประธานก็ต้องเป็นชาย
- ในประเทศคอซอวอจัดสรรที่นั่ง 4 ที่จาก 11 ที่ในคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง (Central Electoral Commission) ไว้ให้ชาวเซอร์เบียและชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์-วัฒนธรรมอื่น ๆ (รัฐธรรมนูญคอซอวอ มาตรา 139)
- รัฐธรรมนูญศรีลังกา (มาตรา 41B) บัญญัติว่าเมื่อให้คำแนะนำในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในสถาบันอียิปโดยฝ่ายที่สี่ สภารัฐธรรมนูญจะต้อง “พยายามประกันว่าการให้คำแนะนำดังกล่าวมีลักษณะสะท้อนถึงลักษณะความเป็นพหุนิยมในสังคมศรีลังกา รวมถึงในเรื่องเพศสภาพด้วย”

ความโปร่งใสและกระบวนการคัดเลือกที่เป็นธรรม

กระบวนการแต่งตั้งควรมีความโปร่งใสและเป็นธรรม กฎเกณฑ์ในระดับ “องค์กรภาพใหญ่ (Macro-Institutional)” (เช่น เรื่องว่าการแต่งตั้งควรเป็นความยินยอมร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้นำฝ่ายค้าน หรือเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับวุฒิสภา หรือแต่งตั้งด้วยคะแนนเสียงสองในสามของรัฐสภา ฯลฯ) ตามที่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้นนั้นก็เป็นเรื่องสำคัญ แต่กฎเกณฑ์ในระดับ “ภาพเล็กภายในองค์กร (Micro-Institutional)” เช่น วิธีการโฆษณาตำแหน่งงาน และเรื่องว่ากระบวนการสรรหาและคัดเลือคนั้นใช้วิธีที่ปราศจากอคติหรือไม่นั้นก็สำคัญไม่แพ้กัน

รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดเหล่านี้ไว้น้อยครั้งนัก แต่รายละเอียดเหล่านี้อาจส่งอิทธิพลต่อคุณภาพความเที่ยงธรรม และความเป็นอิสระของกระบวนการแต่งตั้งได้อย่างใหญ่หลวงทีเดียว แนวปฏิบัติที่ดีที่เริ่มทำกันก็เช่น ประเทศเคนยาที่ระบุให้การสัมภาษณ์เพื่อแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ จะต้องกระทำต่อหน้ากล้องและมีการบันทึกไว้ เป็นต้น

การสรรสร้างนวัตกรรมรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กระบวนการแต่งตั้งยึดถือแนวปฏิบัติที่ดีในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลนั้นย่อมสามารถกระทำได้ ไม่ว่าตัวรัฐธรรมนูญนั้นจะได้บัญญัติกลไกการแต่งตั้งไว้เป็นทางการเช่นไรก็ตาม

ยกตัวอย่างเช่น หากเป็นการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ “โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษาหารือกับผู้นำฝ่ายค้าน” ก็อาจกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านแต่งตั้งกรรมการฝ่ายละสองคนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งจะต้องทำการโฆษณาตำแหน่งว่างอย่างเปิดเผย ร่างรายการคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับผู้สมัคร ตลอดจนทำการสัมภาษณ์อย่างเป็นมืออาชีพและมีการบันทึกไว้ จากนั้นจึงมีการแนะนำบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยมีคุณสมบัติครบถ้วนผ่านคณะกรรมการดังกล่าวก็จะได้รับการแต่งตั้ง หากทั้งนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านไม่ทำการคัดค้านเป็นหนังสือ ซึ่งหากมีการคัดค้าน ก็ให้คณะกรรมการเปิดรับสมัครใหม่

ในทางเดียวกัน หากการแต่งตั้งต้องกระทำโดยคะแนนเสียงสองในสามจากรัฐสภา ก็อาจกำหนดให้คณะกรรมการที่มีสมาชิกจากพรรคการเมืองหลายฝ่ายจัดทำกระบวนการสรรหาที่เปิดเผย โปร่งใส และเป็นไปตามคุณสมบัติของบุคคลในทำนองเดียวกัน และให้สัมภาษณ์ผู้สมัครโดยมีการบันทึกไว้ให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ ก่อนจะเสนอชื่อผู้สมัครให้รัฐสภานุมัติ อย่างนี้เป็นต้น

แน่นอนว่าทั้งสองตัวอย่างนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะที่สมมติขึ้นเท่านั้น แต่ก็เพื่อชี้ว่ารายละเอียดดังกล่าวในกระบวนการสรรหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่ควรคำนึงถึงด้วยเช่นกัน

การเมืองเรื่องดินแดนและระบบสหพันธรัฐ

ในระบบสหพันธรัฐ (และกึ่งสหพันธรัฐ) ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญต้องเลือกว่าองค์กรอิสระจะมีตัวตนอยู่ในระดับใด:

- (a) ในระดับชาติ (ระดับสหพันธ์หรือสหภาพ) เท่านั้น
- (b) ในระดับเล็กกว่าชาติ (ระดับรัฐ ภูมิภาค หรือภาค) เท่านั้น หรือ
- (c) ในทั้งระดับชาติและระดับเล็กกว่าชาติ

การตัดสินใจดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งเพื่อหาสมดุลระหว่างความหลากหลายกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ข้อพิจารณาที่สนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรในระดับเล็กกว่าชาติ (ระดับรัฐ ภูมิภาค หรือภาค) เช่น

- ความรู้จักคุ้นเคยกับท้องถิ่นและการมอบหมายหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ: องค์กรบางองค์อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าหากจัดตั้งในระดับที่เล็กกว่าชาติ เนื่องจากรู้จักคุ้นเคยกับท้องถิ่นเป็นอย่างดี มีความสามารถในการทำงานโดยใช้ภาษาท้องถิ่น หรือไต่ต่อความต้องการในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น หรือในบางประเทศ ขอบเขตเนื้อหาอาจใหญ่โตจนจำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยงานในระดับเล็กกว่าชาติก็ได้
- การแบ่งสรรอำนาจและกระจายทรัพยากร: องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบการแบ่งอำนาจและทรัพยากรโดยรวมในพื้นที่นั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการกระจายทุนสนับสนุน
- ความไว้วางใจ: หากผู้คนในภาคหนึ่งของประเทศถูกกลั่นแกล้งและกีดกันไม่ให้มีอำนาจมาเป็นเวลานาน พวกเขาอาจไม่ไว้วางใจองค์กรในระดับชาติ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องคร่ำครวญต่ออิทธิพลของกลุ่มชนคนส่วนมากในประเทศที่อาจไม่มีความรู้สึกเห็นใจในข้อเรียกร้องของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ข้อพิจารณาที่สนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรในระดับชาติ (ระดับสหพันธรัฐหรือสหภาพ) เช่น

- การคุ้มครอง “ชนกลุ่มน้อยในหมู่ชนกลุ่มน้อย” : การมีสถาบันอธิปไตยฝ่ายที่สี่ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในระดับสหพันธรัฐอาจช่วยคุ้มครอง “ชนกลุ่มน้อยในหมู่ชนกลุ่มน้อย” ด้วยการให้เวทีแสดงออกถึงสิทธิของตน แม้ในกรณีที่คนส่วนมากในท้องถิ่นจะตั้งตนเป็นปรปักษ์กับพวกเขาก็ตาม
- มาตรฐานขั้นต่ำร่วมกัน: องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลที่จัดตั้งในระดับชาติอาจช่วยสร้างมาตรฐานความเที่ยงธรรมและธรรมาภิบาลขั้นต่ำที่บังคับใช้ร่วมกันทั้งสหพันธรัฐ ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวอาจทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางและยึดตามความเป็นจริงได้ดียิ่งขึ้น หากไม่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับการชิงอำนาจในท้องถิ่น ตลอดจนแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น
- ขีดความสามารถและความเชี่ยวชาญ: หน่วยงานในระดับที่เล็กกว่าชาติอาจมีขีดความสามารถไม่เพียงพอจะประกันว่าสามารถดำเนินงานขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล อันเป็นงานที่สำคัญได้เพียงพอ การมีองค์กรระดับชาติองค์กรเดียวซึ่งมีความเชี่ยวชาญอย่างดีที่สุดไปเลยอาจได้ผลมากกว่า
- ค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพ: การมีองค์กรระดับชาติองค์กรเดียวน่าจะประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าการมีองค์กรระดับเล็กกว่าชาติหลายองค์กรในระดับหนึ่ง และองค์กรระดับชาติอาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า หลีกเลี่ยงการมีอาณัติขัดแย้งกัน ความสับสน และการลงแรงทำงานซ้ำซ้อนได้อีกด้วย
- ความไว้วางใจที่มาจาก การเปิดรับความแตกต่าง: การมีองค์กรแยกต่างหากจากกันในระดับเล็กกว่าชาติไม่ใช่ทางเดียวที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกไว้วางใจได้ องค์กรในระดับชาติก็อาจทำให้ประชาชนรู้สึกไว้วางใจได้เช่นกัน ด้วยการให้หลักการเปิดรับความแตกต่าง

ตัวอย่างที่นำมาเปรียบเทียบกันได้ดีคือประเทศอินเดียกับปากีสถาน ประเทศอินเดียมีหน่วยงานบริหารจัดการการเลือกตั้งสองระดับ นั่นคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐ ซึ่งรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งในระดับรัฐและระดับสหพันธรัฐ (รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 324) ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของแต่ละรัฐรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งเทศบาลและหมู่บ้าน (รัฐธรรมนูญอินเดีย มาตรา 243K) ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นตัวอย่างของการหาสมดุลระหว่างการจำต้องมีมาตรฐานที่ใช้ร่วมกัน ชีตความสามารถและความเชี่ยวชาญ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในชุมชนกลุ่มน้อย โดยมีการมอบหมายงานอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศที่มีขนาดใหญ่เช่นนี้

ในทางกลับกัน ประเทศปากีสถานมีคณะกรรมการการเลือกตั้งหน่วยงานเดียว ซึ่งกรรมการจะแต่งตั้งมาจากแต่ละภาคทั้งสี่ภาคในประเทศ (รัฐธรรมนูญปากีสถาน มาตรา 213 และ 218) ซึ่งเป็นตัวอย่างของความพยายามสร้างความไว้วางใจด้วยการใช้หลักการเปิดรับความแตกต่าง

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและความมั่นคงในตำแหน่ง

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมักดำรงตำแหน่งเป็นวาระตายตัวที่ยาวกว่าสมัยการดำรงตำแหน่งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้น การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้จะมีระยะเวลาเกยกับวงจรการเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยรักษาความเป็นอิสระทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น

- ในประเทศอิสราเอล รัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งปกติที่สี่ปี ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน (State Controller) (ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รวมบทบาทการตรวจเงินแผ่นดินและการเฝ้าระวังทางปกครองเข้าด้วยกัน) คือเจ็ดปี
- รัฐธรรมนูญโรมาเนีย (มาตรา 140) บัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งในศาลวินัยการคลัง (Court of Auditors) ได้รับการแต่งตั้งให้มีวาระเก้าปี ในขณะที่ประธานาธิบดีมีวาระดำรงตำแหน่งห้าปี และสมาชิกรัฐสภามีวาระสี่ปี
- คณะกรรมการบริหารจัดการการเลือกตั้งกลาง (Central Electoral Management Committee) ของประเทศเกาหลีใต้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นวาระหกปี (มาตรา 114) ในขณะที่ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งให้มีวาระห้าปี
- บางครั้ง เช่นในกรณีของประเทศนามิเบีย (รัฐธรรมนูญนามิเบีย มาตรา 90) เจ้าพนักงานอียิปต์โดยฝ่ายที่สี่นั้นได้รับแต่งตั้งโดยมีวาระ (เช่นเดียวกับผู้พิพากษา) ตลอดชีพหรือจนกว่าจะเกษียณอายุตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การมีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งหนึ่ง ๆ เป็นระยะเวลานานมาก ๆ ก็อาจมีข้อเสียในแง่ประสิทธิภาพ ชีตความสามารถ และความพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดได้

ความมั่นคงในตำแหน่งช่วยรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการและเจ้าพนักงานด้วยการคุ้มครองจากการถอดถอนตามอำเภอใจ เจ้าพนักงานและกรรมการเหล่านี้มักจะถอดถอนได้ด้วยกระบวนการพิเศษเท่านั้น ที่อาจต้องอาศัยการสนับสนุนข้ามพรรคการเมือง หรือการพิสูจน์ว่ามีการกระทำผิดหรือความไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เช่น

- รัฐธรรมนูญสโลวาเกีย (มาตรา 151A) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Public Defender of Rights) อาจถูกถอดถอนได้โดยเหตุว่า
 - (a) ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดทางอาญา
 - (b) มีอาการป่วยที่ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามเดือน

- รัฐธรรมนูญเคนยา (มาตรา 251) บัญญัติว่า “กรรมการในคณะกรรมการ (ยกเว้นกรรมการโดยตำแหน่ง) หรือผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอิสระอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุว่า
 - (a) ได้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นใดอย่างร้ายแรง รวมถึงการฝ่าฝืนความในบทที่หก [ซึ่งบัญญัติประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำ]
 - (b) ประพฤติมิชอบอย่างร้ายแรง ไม่ว่าในการที่กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ของตนหรือโดยประการอื่น
 - (c) ขาดความสามารถไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ
 - (d) ตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ
 - (e) ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

ข้อรับรองที่มีให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในลักษณะนี้มักคล้ายกับข้อรับรองที่มีให้แก่ผู้พิพากษา ในรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ได้กล่าวถึงความคล้ายคลึงกันนี้อย่างชัดเจน เช่น

- รัฐธรรมนูญลัตเวียบัญญัติว่า “ให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินได้รับแต่งตั้งและยืนยันให้ดำรงตำแหน่งตามกระบวนการเดียวกันกับผู้พิพากษา แต่ดำรงตำแหน่งเป็นวาระตายตัวเท่านั้น โดยระหว่างวาระดังกล่าว ผู้ตรวจเงินแผ่นดินจะถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ด้วยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น” (รัฐธรรมนูญลัตเวีย มาตรา 88)
- รัฐธรรมนูญอินเดียบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ถอดถอนประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง เว้นแต่การถอดถอนกระทำโดยมีลักษณะและโดยเหตุผลเดียวกับการถอดถอนผู้พิพากษาศาลฎีกา” (มาตรา 324) ประธานคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่สามารถถูกถอดถอนได้ เว้นแต่ “ด้วยเหตุที่ได้พิสูจน์ว่ามีประพฤติมิชอบหรือขาดความสามารถ” และจะถอดถอนได้ด้วย “คะแนนเสียงเห็นชอบสองในสามของผู้ที่ปรากฏตัวและลงคะแนนเสียง” เท่านั้น (มาตรา 124)

อีกวิธีหนึ่งที่ใช้คุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจากการถูกถอดถอนตามอำเภอใจ คือการกำหนดให้การถอดถอนต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการตรวจสอบการเงินการบัญชี (Comptroller General) ในคอสตาริกาจะสามารถถอดถอนได้โดยใช้คะแนนเสียงสองในสามของสภานิติบัญญัติเท่านั้น (รัฐธรรมนูญคอสตาริกา มาตรา 183) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวก็คล้ายกับการใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษเพื่อช่วยให้สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งได้ กล่าวคือจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งคาดหมายได้ว่าจะคุมเสียงได้ถึงสองในสาม (หรือถึงจำนวนเสียงข้างมากอื่นที่กำหนดไว้) ในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นนั่นเอง

การมอบอำนาจให้หน่วยงานบริหารหรือคณะตุลาการสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็อาจช่วยรักษาความเป็นอิสระทางการเมืองได้ เช่น รัฐธรรมนูญเคนยา (มาตรา 251) บัญญัติเหตุให้ทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ ซึ่งรวมถึงการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างร้ายแรง การประพฤติมิชอบอย่างร้ายแรงและการขาดความสามารถด้วย ไม่ว่าผู้ใดก็สามารถยื่นคำร้องต่อรัฐสภาให้ทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐสภาจะพิจารณาคำร้อง และหากพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุตามคำร้องจริง ก็จะส่งเรื่องให้ประธานาธิบดี แล้วประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะตุลาการสอบสวนเรื่องดังกล่าวและจัดทำคำแนะนำที่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้แก่ประธานาธิบดีว่าจะถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งหรือไม่ อย่างนี้เป็นต้น

เงินเดือนและเงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง

ความมั่นคงทางอาชีพจะมีความหมายเพียงน้อยนิด หากในความเป็นจริงแล้วผู้ดำรงตำแหน่งอาจถูกเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างได้ตามอำเภอใจ รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ สามารถบัญญัติ (และมักจะบัญญัติไว้อยู่แล้ว) ข้อห้ามมิให้ลดเงินเดือนหรือทำการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อันเป็นโทษแก่เงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของเจ้าพนักงานในสถาบันอัยการโดยฝ่ายที่สี่ที่อยู่ในตำแหน่งนั้นได้ เช่น

- รัฐธรรมนูญแซมเบีย (มาตรา 199) บัญญัติว่าเงินเดือนและวาระการดำรงตำแหน่งของอัยการสูงสุด ผู้ตรวจราชการ (Inspector-General) รองอัยการ (Solicitor-General) อธิบดีกรมอัยการ (Director of Public Prosecutions) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ตรวจเงินแผ่นดินนั้น “ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงในทางที่จะเป็นโทษแก่บุคคลดังกล่าว หลังจากได้แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเข้ารับตำแหน่งแล้ว” และ “ให้ (เงินเดือน) เป็นรายจ่ายที่เรียกเก็บจากรายได้ทั่วไปของสาธารณรัฐ”
- รัฐธรรมนูญมอริเชียส (มาตรา 108) บัญญัติว่า “การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อเงินเดือนที่จ่ายให้แก่บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งใด ๆ ที่มาตรานี้ใช้บังคับหรือการเปลี่ยนแปลงแก่วาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นโทษแก่เขาแล้ว เว้นแต่เงินเบี้ยเลี้ยง ห้ามมิให้มีผลต่อบุคคลนั้นหลังจากได้แต่งตั้งเขาเข้ารับตำแหน่งแล้ว เว้นแต่เขาจะยินยอมให้มีผลเอง” และบัญญัติว่า “เงินเดือนและเบี้ยเลี้ยงใด ๆ ที่จ่ายให้ผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันอัยการโดยฝ่ายที่สี่ให้เป็นรายจ่ายที่เรียกเก็บจากบัญชีของภาครัฐ (Consolidated Fund)”

ในตัวอย่างข้างต้น เงินเดือนของเจ้าพนักงานที่ได้รับการคุ้มครองจะ “เป็นรายจ่ายที่เรียกเก็บจากรายได้ทั่วไป” หรือ “เป็นรายจ่ายที่เรียกเก็บจากบัญชีของภาครัฐ” หมายความว่าเงินเดือนดังกล่าวนั้นบัญญัติไว้ด้วยตัวเป็นรัฐบัญญัติ ไม่ต้องอนุมัติในการผ่านงบประมาณเป็นรายปีใหม่อีก บทบัญญัติดังกล่าวทำให้การจ่ายเงินในรายการเหล่านี้มีความมั่นคง และคุ้มครองบุคคลดังกล่าวไม่ให้ต้องพึ่งพากระบวนการทางงบประมาณของรัฐบาลแต่อย่างใด

อำนาจที่เพียงพอและความเป็นเอกเทศในการดำเนินการ

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลย่อมต้องมีอำนาจเพียงพอ จึงจะสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ รัฐธรรมนูญมักบัญญัติถึงอำนาจ บทบาท ความรับผิดชอบ และหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างกว้าง ๆ และอาจกำหนดขอบเขตให้กฎหมายธรรมดาสามารถบัญญัติข้อห้ามหรือข้อจำกัดเฉพาะกรณี หรือมอบอำนาจเพิ่มเติมได้ เช่น

- รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ (มาตรา 78A) บัญญัติบทบาทพื้นฐานของผู้ตรวจการแผ่นดิน (National Ombudsman) ไว้ว่าให้ “สอบสวน ไม่ว่าโดยมีผู้ร้องขอหรือเริ่มด้วยตนเอง ซึ่งการกระทำการใดของหน่วยงานทางปกครองของรัฐ และหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ที่กำหนดโดยหรือภายใต้พระราชบัญญัติ” แต่ทั้งนี้บัญญัติไว้ด้วยว่า “อำนาจและวิธีการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ” และ “การมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจกระทำได้โดยหรือภายใต้พระราชบัญญัติ”
- รัฐธรรมนูญบังคลาเทศ (มาตรา 199) บัญญัติบทบาทพื้นฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ได้แก่การจัดการเลือกตั้ง การขีดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งและการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่อำนาจเหล่านี้ก็เต็มอวไว้ “ตามรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายอื่นใด” ซึ่งในการนี้ รัฐสภาสามารถใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาที่กำหนดเงื่อนไขหรือจำกัดขอบเขตของอำนาจที่มอบไว้ให้ได้ และยังสามารถมอบหมาย “บทบาทนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อนหน้าตามที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นใดได้บัญญัติไว้” ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกด้วย (มาตรา 199(2))

นอกจากการมีอาณัติตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนแล้ว องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลยังต้องมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินการตลอดจนความคุ้มครองจากการแทรกแซงทางการเมืองและแรงกดดันจากภายนอกในเรื่องการลำดับความสำคัญของงานและการใช้อำนาจของตนในการทำงานปกติซึ่งนอกเหนือจากการรับรองความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งและเงินทุนตามที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น การบัญญัติให้องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินการลงไปรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นการดีเช่นกัน อันจะเป็นการรับรองทางกฎหมายถึงหลักความเป็นเอกเทศ ที่สุดท้ายแล้วอาจเป็นหลักการที่สามารถยกขึ้นม่อ้างอิงได้ในชั้นศาล และเป็นการสร้างความคาดหวังในระดับวิถีปฏิบัติว่าทุกภาคส่วนของระบบการเมืองควรเคารพความเป็นเอกเทศนี้ ยกตัวอย่างเช่น

- รัฐธรรมนูญโครเอเชีย (มาตรา 93) บัญญัติว่า “ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานโดยเป็นเอกเทศและเป็นอิสระ”
- รัฐธรรมนูญคอซอวาร์กา (มาตรา 183) บัญญัติว่าสำนักงานอธิบดีกรมบัญชีกลางนั้น “ให้ทำงานโดยมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่และบริหารจัดการอย่างสมบูรณ์”
- สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Institution) ของประเทศมอนเตเนโกร “ให้ได้รับความคุ้มครองในการทำหน้าที่ และห้ามมิให้เชิญมาอธิบายความเห็นที่ให้ไว้หรือการตัดสินใจที่ได้กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีการกระทำผิดทางอาญา” (รัฐธรรมนูญมอนเตเนโกร มาตรา 144)
- คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งในเซนต์ลูเชีย “ห้ามมิให้อยู่ภายใต้คำสั่งหรือการควบคุมของบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดทั้งสิ้น” (รัฐธรรมนูญเซนต์ลูเชีย มาตรา 57 (11))

การรายงานและการตรวจสอบเอาผิด

แม้ว่าองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินการ โดยเฉพาะการเป็นเอกเทศจากฝ่ายบริหารแต่หน่วยงานดังกล่าวก็ยังต้องพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดต่อการกระทำของตนด้วยเช่นกัน ต้องสามารถอธิบายการกระทำของตนต่อสาธารณะได้และพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าตนทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควร

การดังกล่าวอาจใช้วิธีส่งรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการของตนก็ได้ เช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล “อยู่ภายใต้การตรวจสอบเอาผิดโดยรัฐสภา และต้องรายงานการกระทำและการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อรัฐสภอย่างน้อยปีละครั้ง” (รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ มาตรา 181)

ถึงแม้ว่าองค์กรอิสระจะมีความเป็นเอกเทศด้านการเงิน แต่ก็ควรต้องพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดในเรื่องการใช้จ่ายเงินของตนเช่นกัน เช่น ในประเทศบาฮามาส บัญชีของคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการตุลาการและงานกฎหมาย (Judicial and Legal Service Commission) และคณะกรรมการตำรวจ (Police Service Commission) มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบทานและรายงาน และบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเองก็มีรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้สอบทานและรายงาน (รัฐธรรมนูญบาฮามาส มาตรา 136)

รายงานการดำเนินการและการเงินดังกล่าวควรเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ โดยอาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือเป็นคำสั่งของฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ ให้ต้องมีการอภิปรายเกี่ยวกับรายงานเหล่านี้ในสมัยประชุมหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อบังคับให้ฝ่ายต่าง ๆ ให้ความสนใจกับรายงานที่ส่งเข้ามาและอาจมีความสำคัญต่อนโยบายรัฐบาล เช่น รายงานจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือผู้ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ลักษณะต้องห้าม

รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติกฎเกณฑ์ที่มุ่งรักษาความเป็นอิสระและลักษณะการไม่ยึดโยงกับพรรคการเมืองขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลไว้ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้มักรวมถึง

- (a) ลักษณะต้องห้ามที่ไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเข้าเป็นผู้สมัครรับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน
- (b) ลักษณะต้องห้ามในด้านกิจกรรมทางการเมืองหรือกิจกรรมทางธุรกิจส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น
 - รัฐธรรมนูญเคนยา (มาตรา 88) ตัดสิทธิ์บุคคลใด ๆ ที่เคยเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือ สภาท้องถิ่น (County Assembly) ภายในระยะเวลาห้าปีก่อนหน้า หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น ไม่ให้ได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการอิสระเพื่อการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้ง (Independent Electoral and Boundaries Commission) นอกจากนี้ ยังตัดสิทธิ์บุคคลใด ๆ ที่เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานบริหารของพรรคการเมือง” หรือดำรงตำแหน่งราชการอื่นใดด้วย
 - รัฐธรรมนูญซามัว (มาตรา 99B) ห้ามมิให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินดำรงตำแหน่งราชการอื่นใด หรือรับการว่าจ้างที่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ นอกเหนือจากบทบาทในตำแหน่งของตน
 - ในประเทศสโลวาเกีย ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Public Defender of Rights) “ห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือ ขบวนการทางการเมือง” (รัฐธรรมนูญสโลวาเกีย มาตรา 151A(1))
 - รัฐธรรมนูญไต้หวัน (สาธารณรัฐจีน) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้สมาชิกของสภาควบคุม (Control Yuan) ดำรงตำแหน่ง ราชการอื่นใดหรือกระทำการอาชีพใด ๆ ในเวลาเดียวกัน” (มาตรา 103)

4. ข้อพิจารณาด้านบริบท

การต่อรองทางการเมือง

เนื่องจากองค์กรอิสระมักถูกมอง (อย่างผิดๆ) ว่าไม่ค่อยมีความสำคัญเท่าใดนัก บางครั้งจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองในรัฐธรรมนูญ เช่น บางครั้งในเวทีเจรจาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ก็มีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นเพื่อแลกกับการยอมรับวิธีการออกแบบรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายตาประชาชนมากกว่า

ในสถานการณ์เช่นนี้ ก็อาจฟันแรงกดดันทางการเมืองให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่ม เพื่อตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่งจากกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์จากภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น

- อาจมองได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระในจำนวนที่มากกว่าปกติในประเทศเนปาล (2015) เป็นความพยายามทำตามเสียงเรียกร้องของชนกลุ่มน้อยและชนชายขอบ (ส่วนหนึ่งเพื่อกระจายตำแหน่งราชการไปให้ผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์) โดยไม่ทำให้อำนาจการกำหนดนโยบายของกลุ่มชนส่วนใหญ่เจือจางลงไป
- รัฐธรรมนูญเคนยา (2010) จัดตั้งคณะกรรมการครู (Teachers Service Commission) ขึ้น ส่วนหนึ่งก็เพื่อเสียงสนับสนุนจากครู (ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงที่ใหญ่และมีอิทธิพลมากกลุ่มหนึ่ง) ในการทำประชามติให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั่นเอง

ทรัพยากร เจ้าหน้าที่ และขีดความสามารถของรัฐ

องค์กรอิสระเพื่อการกำกับดูแลทุกองค์กรล้วนมีค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่งานและกรรมการต้องมียเงินเดือน ตลอดจนสำนักงาน และเจ้าหน้าที่สนับสนุนมากมายเพื่อให้ดำเนินงานของตนได้ ในประเทศที่มีทรัพยากรทางการเงินจำกัด การมีองค์กรดังกล่าวมากเกินไปก็อาจเป็นภาระหนักอึ้งเกินการคลังสาธารณะจะรับไหว

ปัญหานี้มีวิธีจัดการที่ทำได้ยู่สี่แบบ แบบแรกคือการจัดตั้งและบัญญัติเฉพาะองค์กรอิสระที่สำคัญที่สุดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนน้อย ๆ ปล่อยให้องค์กรอื่น ๆ จัดตั้งโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดา แล้วแต่ทรัพยากรจะเอื้ออำนวย แบบที่สองคือการควบรวบมหาพาทขององค์กรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (เช่น จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้งแทนที่จะมีหน่วยงานสองหน่วย) แบบที่สามคือการจัดตั้งคณะกรรมการขนาดเล็ก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่งานคนเดียวหรือเพียงแค่สามคน และแบบสุดท้าย คือการลดค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ โดยกรรมการอาจมีบทบาทมากกว่าหนึ่งอย่าง เช่น ประธานคณะกรรมการข้าราชการอาททำหน้าที่เป็นกรรมการของคณะกรรมการตุลาการด้วย เป็นต้น

วิธีจัดการแต่ละวิธีก็มีข้อเสียของตนเอง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดาอาจไม่แข็งแรงเท่าการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ควบรวบมหาพาทอาจไขว่เขวมีอาจท่วมท้นความสนใจ หรืออาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน คณะกรรมการขนาดเล็กหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่งานคนเดียวก็มีขอบเขตเปิดรับความแตกต่างได้น้อยกว่า บุคคลเดียวที่มีบทบาทหลายอย่างอาจมีอำนาจมากเกินไป ทั้งนี้ การออกแบบรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องของ การหาสมดุลและการผสานผลประโยชน์เพื่อหาทางออกที่เหมาะสมในบริบทเฉพาะในแต่ละชาติอีกเช่นเคยนั่นเอง

ในประเทศที่มีบุคคลที่ได้รับการฝึกฝนมีคุณสมบัติครบถ้วนน้อย ก็อาจหาบุคคลมาแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งได้ยาก ในประเทศที่มีขนาดเล็กมาก ๆ วิธีหนึ่งที่ทำให้ได้ อาจเป็นการให้ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองของตนมาดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งได้ ซึ่งอาจเป็นวิธีจัดการปัญหาคนในประเทศมีขีดความสามารถไม่เพียงพอที่สะดวก ทั้งยังเป็นวิธีที่จะส่งเสริมการสรรหาบุคคลที่เป็นกลางมาดำรงตำแหน่งอีกด้วย

บางครั้งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งในแบบดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ก็เป็นที่ทำได้ยาก ซึ่งก็เข้าใจได้ เนื่องจากการนำชาวต่างชาติมาดำรงตำแหน่งนั้นก็จะไปขัดแย้งกับข้อกังวลอื่น ๆ ในด้านเอกราชของประเทศ การพึ่งพาอาศัยคนที่ไม่ใช่พลเมือง หากทำให้องค์กรถูกมองว่าเป็น “ต่างชาติ” แล้วก็อาจเป็นลวดทอนอำนาจขององค์กรเหล่านั้นลงไปได้ และก็ยังอาจไปขัดขวางการพัฒนาความเชี่ยวชาญภายในชาติเองเช่นกัน

อุปสรรคในช่วงเปลี่ยนผ่าน

จำนวนองค์กรอิสระที่มากขึ้นไปก็อาจทำให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านและปรับใช้รัฐธรรมนูญยุ่งยาก วิธีการหลีกเลี่ยงปัญหานี้วิธีหนึ่งคือการกำหนดเส้นตายสำหรับการจัดตั้งองค์กรบางองค์กรเอาไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ การกำหนดเส้นตายแบบค่อย ๆ เป็นลำดับเรียงกันไปอาจช่วยแบ่งเบาภาระให้ผู้นำฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ปกครองที่ดูแลการเปลี่ยนผ่านได้

ยกตัวอย่างเช่น ภาคผนวกที่ห้าของรัฐธรรมนูญเคนยา ค.ศ. 2010 บัญญัติว่ารัฐสภาต้องประกาศใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จำเป็นต้องมีเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมแห่งประเทศเคนยา (Kenya National Human Rights and Equality Commission) และคณะกรรมการอิสระเพื่อการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้ง (Independent Electoral and Boundaries Commission) ภายในหนึ่งปีหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้มีผลบังคับใช้ ในขณะที่บทเฉพาะกาลอื่น ๆ จัดไว้เรียงกันโดยให้ผลในช่วงสองปีถึงห้าปีไปตามลำดับ

วัฒนธรรมทางการเมืองและจริยธรรมสาธารณะ

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลต้องละวางซึ่งความชอบและความภักดีส่วนตัว เพื่อทำหน้าที่ตามบทบาทของตนอย่างเป็นกลาง ยึดตามความเป็นจริง และปราศจากอคติ ผู้จะกระทำการได้อย่างปราศจากอคติจำต้องมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองอย่างยิ่ง โดยต้องยกความภักดีและความเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ของระบอบการเมืองโดยรวมไว้เหนือกว่าการยึดมั่นในอุดมการณ์ พรรคการเมือง หรือผลประโยชน์แก่ภาคส่วน กลุ่มชน ครอบครัวยุ หรือส่วนตัวใด ๆ

ในดินแดนที่มีธรรมเนียมประเพณีว่าด้วยความเป็นมืออาชีพในวงข้าราชการที่ยังรักษาแข็งแรง และมีความเคารพในหลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นอย่างดี ก็อาจนำข้าราชการระดับสูงและฝ่ายตุลาการเข้ามา (a) เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการแต่งตั้งข้าราชการอิสระที่ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง หรือ (b) เป็นกลุ่มผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ยึดมั่นในความเป็นกลาง สามารถเลือกมาปฏิบัติหน้าที่ได้

อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวไม่น่าจะเพียงพอในประเทศที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในวงข้าราชการและฝ่ายตุลาการ หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลจากพรรคการเมืองหรือภาคส่วน กลุ่มชน หรือมีความภักดีอื่นใดที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน

การอุปถัมภ์และการทุจริต

อาจมีผู้ว่าการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไปใช้ในทางที่ผิด เป็นบ่อเกิดการอุปถัมภ์ได้ ตำแหน่งอย่างผู้ตรวจการนั้นอาจนับเป็นการตบรางวัลใหญ่แก่ผู้ภักดีกับพรรคการเมือง เป็นวิธีการปิดปากคนที่จะมาเป็นผู้แข่งขันได้อย่างสะดวกตาย หรือเป็นที่ขึ้นการเมืองเก่าแก่อย่างไร้พิษสง ผู้คนอาจเรียงหน้ากันเข้ารับตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้เป็นวงจรเรื่อยไป และแม้จะมีข้อห้ามมิให้รับตำแหน่งซ้ำในหน่วยงานเดิม แต่ผู้ที่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและกินเงินเดือนไปเรื่อย ๆ ไม่กระโดดกระดากในตำแหน่งหนึ่งก็อาจได้ตบรางวัลเป็นตำแหน่งอื่นต่อไปก็ได้

การกำหนดวิธีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพื่อลดการทุจริตในทางดังกล่าวให้เหลือน้อยที่สุด แม้ว่าในโลกนี้จะไม่มีประเภทของคอร์รัปชัน “ในอุดมคติ” ที่จะหลีกเลี่ยงการทุจริตได้ แต่หลักการพื้นฐานที่ใช้ก็เป็นหลักที่ว่ายิ่งเปิดเผยและโปร่งใสก็ยิ่งดี และกลไกใด ๆ ที่ส่งเสริมการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งตามความดีความชอบและความเหมาะสมก็ย่อมมาถูกทางแล้ว

ประเด็นชวนคิด

- สิ่งใดคือภัยคุกคามต่อความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเที่ยงธรรมขององค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลในประเทศนี้
- เราสามารถใช้วิธีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญอย่างระมัดระวังและสร้างสรรค์เพื่อเสี่ยงภัยคุกคามเหล่านี้ได้หรือไม่
- การสร้างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าในส่วนของบัญญัติหรือกระบวนการ จะช่วยลดหลอหลอมทัศนคติและความคาดหวังของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อห้ามปรามพฤติกรรมทางการเมืองได้อย่างไร

ประสิทธิภาพ

ลำพังแค่การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเฉย ๆ ไม่ว่าจะผ่านการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือโดยประการอื่นนั้นย่อมไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะมีประสิทธิภาพ หากองค์กรไม่ใช่คนให้ถูกกลุ่ม มีการฝึกอบรมให้ถูกทาง ยึดถือค่านิยมและจริยธรรมที่ถูกต้อง อยู่ภายใต้ผู้นำที่ถูกทาง และมีทรัพยากรเหมาะสมแล้ว เพียงการออกแบบรัฐธรรมนูญอย่างเดียวก็จะมีผลได้เพียงจำกัดเท่านั้น

แน่นอนว่าข้อเหล่านี้ไม่ได้เป็นเหตุให้เลิ้งการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลเข้าไปในตัวบทของรัฐธรรมนูญ แต่เราก็ควรมีความคาดหวังที่ยึดตามความเป็นจริงถึงสิ่งที่ยังองค์กรเหล่านี้สามารถทำได้ เราควรใส่ใจกับการทำให้องค์กรเหล่านี้ใช้งานได้ในขั้นตอนปฏิบัติงานจริงวันต่อวันไม่แพ้กับการสรรหาคำที่เหมาะสมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทีเดียว

ในทางกลับกัน เราก็ไม่อาจด่วนสรุปได้ว่าองค์กรเหล่านี้ไร้ประโยชน์ เพียงเพราะปัญหาที่ยังองค์กรดังกล่าวได้รับการออกแบบมาให้แก้ (เช่น การโกงการเลือกตั้ง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การยักยอกเงินแผ่นดิน) นั้นยังมีอยู่ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรดังกล่าวก็อาจช่วยแก้ไขแล้วก็ได้ (แม้จะช่วยได้อย่างไม่สมบูรณ์) และหากไม่มีองค์กรดังกล่าวแล้วสถานการณ์ก็อาจแย่ลงกว่าเดิมก็เป็นได้นั่นเอง

5. ข้อเสนอแนะทางเลือกอื่น

มีข้อเสนอว่าการพึงพองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลมากเกินไปอาจเป็นผลให้การตัดสินใจสำคัญ ๆ กระทำอยู่นอกพื้นที่ของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และไปตกอยู่กับองค์กรปัญญาชนที่ไม่มีความโปร่งใส กลับกลายเป็นการให้อำนาจกับผู้เชี่ยวชาญมากกว่าผู้แทนของปวงชน

อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลเหล่านี้โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในบริบทระบอบประชาธิปไตยที่ยังรากมั่นคง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติแข็งแกร่งอยู่เป็นทุนเดิม มีการยอมรับฝ่ายค้านในรัฐสภาที่มีหลักการและมีความชอบธรรมเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองอยู่แล้ว และมีสื่อมวลชนกระตือรือร้นรายงานข้อถกเถียงทางการเมืองในฐานะส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคมที่แข่งขัน ในสถานะที่ดีเช่นนี้ การใช้คณะกรรมการของรัฐสภาแทนองค์กรอิสระบางองค์กรอาจเป็นทางเลือกที่ใช้ได้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญสวีเดนบัญญัติให้รัฐสภาจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ (ตราสารการปกครอง (Instrument of Government) บทที่ 4 มาตรา 3; บทที่ 13 มาตรา 1-2) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ไม่น่าจะให้ผลที่น่าพอใจได้ในประเทศที่ไม่มีธรรมเนียมประเพณีการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบ ที่ที่ผลประโยชน์ในภาคส่วนหรือท้องถิ่นเหนี่ยวนำสมาชิกรัฐสภาจนไขว้เขวไปจากหน้าที่โดยรวมของตนในการติดตามตรวจสอบการปรับใช้นโยบายของประเทศ หรือในที่ที่สมาชิกรัฐสภาไม่มีความต้องการหรือขีดความสามารถในการทำตามบทบาทการตรวจสอบดังกล่าว อีกทั้งไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การจะมอบหมายบทบาทบางอย่าง เช่น การบริหารจัดการการเลือกตั้ง หรือการกำหนดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งให้แก่คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมมีความเสี่ยง เนื่องจากย่อมมีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่อย่างชัดเจน

แน่นอน คำกล่าวตามข้างต้นนี้มีใช้การปฏิเสธคุณค่าหรือประโยชน์ของคณะกรรมการของรัฐสภาแต่อย่างใด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาอาจคอยช่วยรักษาให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นวาระทางการเมืองได้ และในหลาย ๆ ประเทศก็มีที่ประชุมสตรีหรือคณะกรรมการสตรี ซึ่งอาจช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในเวทีการเมือง และช่วยตอบโจทย์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิทางเพศสภาพในประเด็นต่าง ๆ ได้ แต่ในบริบทส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการในลักษณะนี้อาจเป็นส่วนเสริมจากองค์กรอิสระได้ แต่ไม่ควรนำมาใช้แทนที่องค์กรดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือคณะกรรมการความเท่าเทียมทางเพศน่าจะมีอำนาจดำเนินการกับข้อร้องทุกข์ โดยอาจดำเนินการหาหนทางเยียวยาทางกฎหมายแทนผู้ร้องและทำงานศึกษาวิจัยด้วยตนเองก็ได้ แต่คณะกรรมการของรัฐสภาที่มีบทบาทเช่นนั้นกลับหาได้ยาก ในทางกลับกัน คณะกรรมการอิสระก็อาจไม่มีความพร้อมจะเสนอการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือยื่นร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่อยู่ในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ในขณะที่คณะกรรมการของรัฐสภาอาจช่วยดำเนินการประเด็นต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติได้ เช่น ประกันว่าในกระบวนการนิติบัญญัติจะคำนึงถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมทางเพศด้วยเช่นกัน เป็นต้น

6. คำถามเพื่อการอภิปราย

1. สิ่งใดคือภัยคุกคามต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย การฝักใฝ่ของระบอบประชาธิปไตย และความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในประเทศ (เช่น Gerrymandering (การโกงการเลือกตั้งหรือการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบจงใจบิดเบือนเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อพยายามกำหนดผลการเลือกตั้ง) การทุจริตของเจ้าพนักงาน หรือความอ่อนแอของฝ่ายตุลาการ)
 - องค์การอิสระที่มีอยู่แล้วจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
 - หากมีองค์กรอิสระเพิ่มขึ้นหรือมีองค์กรอิสระที่ได้รับการเสริมอำนาจโดยรัฐธรรมนูญจะช่วยให้ปัญหานี้ได้มาน้อยเพียงใด
2. หากองค์กรอิสระที่มีอยู่แล้วอ่อนแอหรือไม่มีประสิทธิภาพ เหตุใดจึงเกิดสถานะเช่นนั้น
 - ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญหรือไม่ (เช่น ความเป็นอิสระในการแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งไม่เพียงพอ หรือมีอำนาจที่ไม่ชัดเจน)
 - การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะแก้ไขปัญหานี้ได้หรือไม่
 - หรือควรปรับปรุงปัจจัยเช่นภาวะผู้นำและทรัพยากร ฯลฯ ขององค์กรเหล่านี้ให้ดีขึ้นหรือไม่
3. ควรใช้กลไกการแต่งตั้งบุคคลใดจึงจะเหมาะสมกับแต่ละองค์กร
 - กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการและเจ้าพนักงานอิสระจะประกันความเป็นกลาง ไม่ยึดโยงกับพรรคการเมือง ชีตความสามารถและความสามารถในการทำงาน พร้อมกับสะท้อนข้อพิจารณาเรื่องอื่น ๆ เช่น สมดุลทางเพศสภาพ และความหลากหลายในด้านภูมิภาคได้อย่างไร
4. เราจะคุ้มครององค์กรอิสระจากการควบคุมทางการเมืองหรืออิทธิพลมิชอบอื่นได้อย่างไร
 - บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบทใด (เช่น ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ข้อห้ามทำกิจกรรมที่ยึดโยงกับพรรคการเมือง การให้เงินเดือนที่เพียงพอ ฯลฯ) จะรักษาความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกับประกันว่าองค์กรเหล่านี้จะยังคงพร้อมรับการตรวจสอบเอาผิดจากประชาชนต่อการใช้อำนาจและทรัพยากรของตนได้ (เช่น ผ่านการยื่นรายงานต่อรัฐสภาและการสอบทานสม่ำเสมอ)

5. แต่ละองค์กรควรมีอำนาจใดบ้าง

- องค์กรต้องทำอะไรจึงจะสามารถทำตามเป้าหมายโดยรวมของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ในกรณีที่องค์กรอิสระมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่อ่อนแอ เราควรจำกัดอำนาจขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างไรบ้าง

6. รัฐธรรมนูญได้วางแผนเพื่อเหตุการณ์ในภายภาคหน้าไว้มากน้อยเท่าใด

- กระบวนการและกลไกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระจะยังคงทำงานได้และเพียงพอต่อความจำเป็นหรือไม่ในกรณีที่สถานการณ์ทางการเมืองเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เช่น การเปลี่ยนตัวในระบบพรรคการเมือง

7. ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐหรือประเทศที่เป็นแบบกระจายศูนย์ องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแลควรจัดตั้งอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น หรือในแต่ละรัฐ/ภูมิภาค/ภาคควรมีองค์กรดังกล่าวเป็นของตัวเองด้วยเช่นกัน

- และหากเป็นอย่างหลัง ควรให้ส่วนกลางมีบทบาทควบคุมดูแลองค์กรในระดับรัฐ เขต หรือภูมิภาคด้วยหรือไม่

8. ค่าใช้จ่ายขององค์กรอิสระนั้นคาดหมายไว้ที่เท่าใด

- เราสามารถแบกรับค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้หรือไม่
- เรามีบุคลากรที่มีขีดความสามารถเพียงพอรองรับความต้องการขององค์กรที่จะจัดตั้งได้หรือไม่
- เราควรใช้มาตรการใดในการลดค่าใช้จ่ายโดยไม่กระทบต่อคุณภาพขององค์กร

7.ตัวอย่าง

ตาราง 7.1 : ตัวอย่างองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ

บทบาทหน้าที่	อินเดีย (1950)	บาฮามาส (1973)	บัลแกเรีย (1991)	แอฟริกาใต้ (1996)	เคนยา (2010)	ตูนิเซีย (2014)
ดูแลการเลือกตั้ง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. 324); มีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐด้วย			คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. 190)	คณะกรรมการอิสระเพื่อการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้ง (ภาคผนวก หก, ม. 28)	คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ม. 126)
กำหนดเส้นแบ่งเขตเลือกตั้ง		คณะกรรมการการแบ่งเขตเลือกตั้ง (ม. 69)			คณะกรรมการอิสระเพื่อการเลือกตั้งและแบ่งเขตเลือกตั้ง (ภาคผนวก หก, ม. 28)	
แต่งตั้งฝ่ายตุลาการ	ดูหมายเหตุ 2	คณะกรรมการตุลาการและงานกฎหมาย (ม. 116)	สภาตุลาการสูงสุด (ม. 130-138B)	คณะกรรมการตุลาการ (ม. 178)	คณะกรรมการตุลาการ (ม. 171)	สภาตุลาการสูงสุด (ม. 112)
บริหารจัดการบุคลากรข้าราชการ	คณะกรรมการข้าราชการในระบับรัฐบาลสหภาพและระดับรัฐ	คณะกรรมการข้าราชการ (ม. 107)		คณะกรรมการข้าราชการ (ม. 196)	คณะกรรมการข้าราชการ (ม. 233)	
สอบทานทางการเงิน	อธิบดีกรมบัญชีกลางและผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (ม. 148)	ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (ม. 136)		ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (ม. 188)	ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (ม. 229)	ศาลวินัยการคลัง (ม. 117)
แบ่งสรรรายได้/วางแผนเศรษฐกิจ/ดูแลทรัพยากร	คณะกรรมการการเงิน (ม. 280)			คณะกรรมการการเงินและการคลัง (ม. 220-221)	คณะกรรมการว่าด้วยการจัดสรรรายได้ (ม. 215-216) คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (ม. 67)	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสิทธิของชนรุ่นต่อไปในอนาคต (ม. 129)
ความเที่ยงธรรม/ต่อต้านการทุจริต			ผู้ตรวจราชการ (ม. 132A)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ม. 182)	คณะกรรมการจริยธรรมและการต่อต้านการทุจริต (ม.79)	คณะกรรมการธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริต (ม. 130)
สอบสวนคำร้องทุกข์/เยียวยาข้อร้องเรียน			ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ม. 182)		

ตาราง 7.1 : ตัวอย่างองค์กรอิสระในตัวบทรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ

บทบาทหน้าที่	อินเดีย (1950)	บาฮามาส (1973)	บัลแกเรีย (1991)	แอฟริกาใต้ (1996)	เคนยา (2010)	ตุนิเซีย (2014)
ติดตามตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน			ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มีบทบาทด้านการติดตามตรวจสอบเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแอฟริกาใต้ (ม. 184)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมแห่งประเทศเคนยา	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ม. 128)
ความเท่าเทียมทางเพศ				คณะกรรมการเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ (ม. 187)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมแห่งประเทศเคนยา	
สิทธิของชนกลุ่มน้อย	เจ้าหน้าที่พิเศษด้านชนกลุ่มน้อยทางภาษา (350B)			คณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชุมชนวัฒนธรรม ศาสนา และภาษา (ม. 185)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมแห่งประเทศเคนยา	
กำกับดูแลสื่อ/วิทยุโทรทัศน์สาธารณะ				องค์การวิทยุโทรทัศน์ (ม. 192)		คณะกรรมการสื่อสารทางภาพและเสียง (ม. 127)
องค์กรอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญจัดตั้ง		คณะกรรมการตำรวจ (ม. 118)			คณะกรรมการครู (ม. 237) คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ม. 246)	

หมายเหตุ:

1. ตารางนี้แสดงเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่รวมถึงองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรธรรมดา
2. ตัวบทของรัฐธรรมนูญอินเดียบัญญัติไว้ถึงคณะกรรมการการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการแห่งชาติ (National Judicial Appointments Commission) ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวจัดตั้งคณะกรรมการนี้ได้รับการวินิจฉัยในชั้นศาลฎีกาแล้วว่าไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากขัดแย้งกับ “โครงสร้างพื้นฐาน” ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะตามไปด้วย

ตาราง 7.2 : ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจ ความเป็นเอกเทศ และองค์ประกอบขององค์กรอิสระ บางองค์กรในประเทศบราซิล

	คณะกรรมการข้าราชการ	คณะกรรมการตุลาการ และงานกฎหมาย	คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง
องค์ประกอบ	ประธานและกรรมการ “ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน” แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษาร่างกับผู้นำฝ่ายค้านแล้ว	1.ประธานศาลฎีกา (เป็นประธาน) โดยตำแหน่ง 2.ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์อีกหนึ่งคน แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่โดยคำแนะนำของประธานศาลฎีกา 3.ประธานคณะกรรมการข้าราชการ 4.กรรมการอีกสองคนแต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษาร่างกับผู้นำฝ่ายค้านแล้ว	1.ประธานสภา (เป็นประธาน) โดยตำแหน่ง 2.ผู้พิพากษาศาลฎีกาหนึ่งคน (เป็นรองประธาน) แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี 3.สมาชิกวุฒิสภาสองคน แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ โดยกระทำการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี 4.สมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน แต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ โดยกระทำการตามคำแนะนำของผู้นำฝ่ายค้าน
วาระการดำรงตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาสามปี หรือ “จนกว่าจะถึงเวลาตามที่กำหนดไว้ในตราสาร” ที่แต่งตั้ง “หากถึงเวลาดังกล่าวก่อนครบสามปี”	กรรมการที่ดำรงตำแหน่งในข้อ 1-3 ข้างต้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง; กรรมการที่แต่งตั้งตามข้อ 4 มีวาระดำรงตำแหน่งสามปี	กรรมการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะสิ้นสภาพการเป็นประธานสภาผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ กรรมการที่แต่งตั้งในข้อ 2-4 มีวาระดำรงตำแหน่งจนกว่าข้าหลวงใหญ่จะเพิกถอนการแต่งตั้ง
กลไกการถอดถอน	กรรมการอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้จากการไม่สามารถทำหน้าที่ในตำแหน่งของตน (เนื่องจากการมีร่างกายหรือสติไม่สมบูรณ์ประกอบหรือโดยเหตุอื่น) หรือการประพฤติมิชอบเท่านั้น ประเด็นการถอดถอนต้องยื่นต่อคณะกรรมการซึ่งจะสอบสวนเรื่องดังกล่าวและให้คำแนะนำที่มีผลผูกพันต่อข้าหลวงใหญ่ว่าควรถอดถอนกรรมการดังกล่าวหรือไม่		ประธานสภาดำรงตำแหน่งจนกว่าจะสิ้นสภาพการเป็นประธานสภา กรรมการที่เป็นตุลาการดำรงตำแหน่งตามที่ประธานศาลฎีกาจะให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการที่นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านแต่งตั้งดำรงตำแหน่งตามที่ผู้แต่งตั้งจะให้ดำรงตำแหน่ง
อาณัติและบทบาท	มีอำนาจแต่งตั้ง (โดยให้ “คำแนะนำ” ที่มีผลผูกพันแก่ข้าหลวงใหญ่) บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งราชการส่วนใหญ ตลอดจนถอดถอนและดำเนินการทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการตำแหน่งดังกล่าว ตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่งจะต้องมีการอนุมัติหรือการปรึกษาร่างกับนายกรัฐมนตรีก่อน	ตำแหน่งตุลาการส่วนมาก รวมถึงผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ (ยกเว้นประธานศาลฎีกาและประธานศาลอุทธรณ์) แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการนี้ รวมถึงเจ้าพนักงานทางกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายด้วย	ทำการทบทวนจำนวนและเส้นแบ่งเขตเลือกตั้งทุก ๆ ห้าปี และให้คำแนะนำแก่ข้าหลวงใหญ่ ซึ่งจะเสนอรายงานต่อรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีจะยื่นร่างคำสั่งแก้ไขที่อยู่บนฐานของคำแนะนำดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา (อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้) และถ้ารัฐสภามีมติอนุมัติ ก็ให้มีผลบังคับใช้
ความเป็นเอกเทศการบริหารจัดการสถานะ และการรายงาน	ข้าหลวงใหญ่ โดยกระทำการตามคำแนะนำของคณะกรรมการ อาจออกข้อบังคับหรือกระทำการโดยการอื่นเพื่อกำกับดูแลกระบวนการของคณะกรรมการได้ และอาจมอบอำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ ทั้งนี้ ภายใต้คำยินยอมของนายกรัฐมนตรี ให้แก่ข้าราชการหรือหน่วยงานรัฐบาลใด ๆ เพื่อให้กระทำการตามหน้าที่ของคณะกรรมการก็ได้เงินเดือนของกรรมการเป็นค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากบัญชีของภาครัฐ (Consolidated Fund) นั่นคือ ไม่อยู่ภายใต้งบประมาณรายปีที่จะต้องผ่านการลงคะแนนเสียงในรัฐสภา		
ข้อห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง	กรรมการห้ามมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการ ห้ามมิให้แต่งตั้งอดีตกรรมการเข้าสู่ตำแหน่งราชการเป็นระยะเวลาห้าปีหลังจากตำแหน่งในคณะกรรมการ	คณะกรรมการห้ามมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา	

หมายเหตุ:

เป็นตัวอย่างทั่วไปของรัฐธรรมนูญที่ “ส่งออกมาจากระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster-Export)” คือระบบรัฐสภาที่พลวัตหลักทางการเมืองเป็นพลวัตระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน

ตาราง 7.3 : ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจ ความเป็นเอกเทศ และองค์ประกอบขององค์การอิสระในประเทศตุนิเซีย

	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสิทธิของชนรุ่นต่อไปในอนาคต
องค์ประกอบ	“คณะกรรมการให้ประกอบด้วยกรรมการเก้าคน ซึ่งมีความเป็นอิสระเป็นกลาง และมีความสามารถ มีความเที่ยงธรรม” เลือกตั้งโดยรัฐสภาตามเสียงข้างมากตามที่กำหนดไว้	“คณะกรรมการให้ประกอบด้วยกรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีความสามารถและมีความเที่ยงธรรม” เลือกตั้งโดยรัฐสภาตามเสียงข้างมากตามที่กำหนดไว้	“คณะกรรมการให้ประกอบด้วยกรรมการที่มีความสามารถ และมีความเที่ยงธรรม” เลือกตั้งโดยรัฐสภาตามเสียงข้างมากตามที่กำหนดไว้
วาระการดำรงตำแหน่ง	วาระการดำรงตำแหน่งครั้งเดียว เป็นระยะเวลาหกปี โดยมีการเปลี่ยนตัวกรรมการหนึ่งในสามทุกสองปี	วาระหกปี	วาระหกปี
กลไกการถอดถอน	ไม่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถอดถอนกรรมการ แต่ “กระบวนการตรวจสอบ” และ “กระบวนการเพื่อประกันการตรวจสอบเอาผิด” อาจบัญญัติไว้โดยกฎหมายได้		
อำนาจอิสระและบทบาท	“รับผิดชอบบริหารจัดการและการจัดการเลือกตั้งและการทำประชามติ ควบคุมดูแลการตั้งกล่าวในทุกขั้นตอน ประกันความสม่ำเสมอ ความเที่ยงธรรม และความโปร่งใสของกระบวนการเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้ง” “คณะกรรมการมีอำนาจกำกับดูแลในขอบเขตความรับผิดชอบของตน”	“ควบคุมดูแลความเคารพและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของมนุษยชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาระบบสิทธิมนุษยชน โดยการร่างกฎหมายที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องมาปรึกษาคณะกรรมการเสียก่อน” “คณะกรรมการทำการสอบสวนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อคลี่คลายเหตุดังกล่าวหรือเพื่อส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจ”	“การร่างกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการทำแผนพัฒนาจะต้องมาปรึกษาคณะกรรมการเสียก่อน” “คณะกรรมการอาจให้ความเห็นในประเด็นที่อยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของตนได้”
ความเป็นเอกเทศ การบริหาร จัดการ สถานะ และการรายงาน	หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำการเพื่อสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย และสถาบันของรัฐทุกสถาบันจะต้องอำนวยความสะดวกให้การทำงานของหน่วยงานดังกล่าว หน่วยงานเหล่านี้ให้มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย และมีความเป็นอิสระในทางการเงินและการบริหารจัดการ หน่วยงานเหล่านี้ให้รับผิดชอบรัฐสภา และให้ส่งรายงานประจำปีแก่รัฐสภา รายงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับให้มีการอภิปรายในสมัยประชุมใหญ่วิสามัญของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) (ซึ่งต้องผ่านสภาโดยใช้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาที่เข้าประชุม และหากถูกประธานาธิบดีปิดตก ก็สามารถแก้ไขคะแนนเสียงสามในห้าเพื่อลบล้างการปิดตกนั้นได้) จัดตั้งองค์ประกอบของหน่วยงานเหล่านี้ ความเป็นผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน วิธีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง กระบวนการตรวจสอบดูแล และกระบวนการประกันการตรวจสอบเอาผิดต่อหน่วยงานเหล่านี้		
ข้อห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง	คณะกรรมการต้องเปิดเผยสินทรัพย์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย		

หมายเหตุ:

เป็นตัวอย่างทั่วไปของรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 21 ในชนบทประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบกึ่งประธานาธิบดี

แหล่งอ้างอิงและแหล่งข้อมูลเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญที่อ้างถึงในหนังสือความรู้เบื้องต้นเล่มนี้จะหาอ่านได้ที่ใด

ตัวบทรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงในหนังสือความรู้เบื้องต้นเล่มนี้ หากมิได้บอกไว้เป็นอื่น ได้นำมาจากเว็บไซต์ของ The Constitute Project <<https://www.constituteproject.org/>>.

- Ackerman, B., ‘The new separation of the powers’ , Harvard Law Review, 113/3 (2000), pp. 633–729
- De Smith, S. A., The New Commonwealth and its Constitutions (London: Stevens and Sons, 1964)
- Hatchard, J., Ndulo, M. and Slinn, P., Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)
- H. Kumarasingham (ed.), Constitution-Maker: Selected Writings of Sir Ivor Jennings (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- Levinson, D. J. and Pildes, R. H., ‘Separation of parties, not powers’ , Harvard Law Review, 119 (2006), pp. 2311–86
- Lijphart, A., Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies (New Haven, CT: Yale University Press, 1999)
- Negretto, G., Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America (Cambridge: Cambridge University Press, 2013)
- Parliamentary Ombudsman—Malta, ‘What does the word ombudsman mean’ , 2014, <<https://www.ombudsman.org.mt/what-does-the-word-ombudsman-mean-2/>>, accessed 17 April 2018
- United Nations General Assembly Resolution 48/134 [National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights], 20 December 1993, <<https://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>>, accessed 9 May 2018

ภาคผนวก

เกี่ยวกับผู้เขียน

Elliot Bulmer เป็นเจ้าหน้าที่โครงการอาวุโสประจำโครงการกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญ (Constituion-Building Processes Programme) ของ International IDEA โดยจบการศึกษาในระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยกลาสโกว์ และระดับปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยเอดินบะระ เขาทำหน้าที่บรรณาธิการชุดหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสร้างรัฐธรรมนูญของ International IDEA และเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านแนวทางเปรียบเทียบเพื่อการออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบัน นอกจากนี้ ยังให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเพิ่มขีดความสามารถเพื่อสนับสนุนกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั่วโลกอีกด้วย ซึ่งโครงการที่เพิ่งจัดไปได้แก่โครงการในประเทศอัฟกานิสถาน เมียนมาร์ ตูวาลู และยูเครน

เกี่ยวกับ International IDEA

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (สถาบันนานาชาติเพื่อประชาธิปไตยและการช่วยเหลือเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือ International IDEA) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีพันธกิจในการส่งเสริมประชาธิปไตยทั่วโลก ในฐานะพันธมิตรสากลของมนุษยชาติและเครื่องมือช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เราดำเนินการด้วยการสนับสนุนการสร้าง เสริมความแข็งแกร่ง และคุ้มครองสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในทุกระดับ วิสัยทัศน์ของเราคือโลกที่กระบวนการ ผู้มีบทบาท และสถาบันต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดรับความแตกต่าง พร้อมรับการตรวจสอบเอาผิด และสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนเพื่อคนทั้งมวล

<<http://idea.int>>

เกี่ยวกับผู้แปล

พิรวัฒน์ นาวีเจริญ จบการศึกษาในระดับปริญญาโทด้านนิเทศศาสตร์จากวิทยาลัยควีนแมรี มหาวิทยาลัยลอนดอน และปริญญาตรีด้านภาษาอังกฤษและนิเทศศาสตร์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันเป็นนักแปลอิสระที่มีประสบการณ์การแปลในด้านกฎหมาย การเมือง ธุรกิจ และศิลปวัฒนธรรม

เกี่ยวกับหนังสือในชุดนี้

หนังสือชุดความรู้เบื้องต้นสำหรับการสร้างรัฐธรรมนูญของ International IDEA มุ่งอธิบายประเด็นที่ซับซ้อนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้สามารถเข้าใจได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว โดยชุดหนังสือดังกล่าวยังมีการออกเล่มใหม่อยู่เป็นระยะ ๆ

1. รัฐธรรมนูญคืออะไร? ว่าด้วยหลักการและแนวคิด (What is a Constitution? Principles and Concepts)*
2. ระบบสองสภา (Bicameralism)^
3. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)*
4. การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการ (Judicial Appointments)*
5. การดำรงตำแหน่ง การถอดถอน ความคุ้มกัน และการตรวจสอบเอาผิดในฝ่ายตุลาการ (Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability)
6. ประธานาธิบดีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies)*^
7. พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies)^
8. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา (Religion-State Relations)^
9. สิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Rights)^
10. กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitutional Amendment Procedures)
11. ข้อจำกัดสิทธิ (Limitation Clauses)^
12. ระบบสหพันธรัฐ (Federalism)^*
13. ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)^
14. อำนาจปัดตกของประธานาธิบดี (Presidential Veto Powers)^
15. อำนาจทางนิติบัญญัติของประธานาธิบดี (Presidential Legislative Powers)
16. การยุบสภา (Dissolution of Parliament)
17. การจัดตั้งรัฐบาลและกลไกการถอดถอน (Government Formation and Removal Mechanisms)
18. อำนาจฉุกเฉิน (Emergency Powers)
19. องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล (สถาบันอธิปไตยฝ่ายที่สี่) (Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions)

^ มีเป็นภาษาอารบิก

* มีเป็นภาษาเมียนมาร์

ดาวน์โหลดหนังสือชุดความรู้เบื้องต้นได้ที่ <<http://www.idea.int/publications/categories/primers>>

เข้าชม ConstitutionNet ได้ที่ <<http://constitutionnet.org/primers>>

หนังสือความรู้เบื้องต้นเพื่อการสร้างรัฐธรรมนูญของ International IDEA ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูประบบกฎหมายในประเทศ ด้วยการช่วยให้ประชาชน พรรคการเมือง องค์กรภาคประชาสังคม ข้าราชการ และสมาชิกสภาสร้างรัฐธรรมนูญตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้อย่างชาญฉลาด

ทั้งนี้ หนังสือชุดฯ ยังเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างรัฐบาลและผู้มีบทบาทจากภายนอกอื่น ๆ ที่มุ่งหมายจะทำหน้าที่สนับสนุนผู้มีอำนาจตัดสินใจในท้องถิ่น ด้วยความรู้รอบและใส่ใจต่อบริบทเฉพาะในท้องถิ่นนั้นอีกด้วย หนังสือความรู้เบื้องต้นแต่ละเล่มเขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานสำหรับผู้อ่านที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนเป็นตัวช่วยเตือนความจำที่ใช้ได้สะดวก สำหรับผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในการสร้างรัฐธรรมนูญอยู่แล้วเช่นกัน

หนังสือชุดฯ แบ่งเล่มตามหัวเรื่องแต่ละเรื่อง ที่ผู้สร้างรัฐธรรมนูญจะต้องตัดสินใจในขั้นตอนปฏิบัติงานจริง และมุ่งอธิบายประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนให้เข้าใจได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว

องค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล (สถาบันอียิปโดยฝ่ายที่สี่)

ความรู้เบื้องต้นสำหรับการสร้างรัฐธรรมนูญ โดย International IDEA เล่ม 19

หนังสือความรู้เบื้องต้นเล่มนี้จะพูดถึงองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและกำกับดูแล องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรของรัฐ มีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นอิสระจากสถาบันอียิปโดยสามฝ่ายหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเที่ยงธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพและความทนทานต่อความเปลี่ยนแปลงของระบอบดังกล่าว

หนังสือความรู้เบื้องต้นเพื่อการสร้างรัฐธรรมนูญของ International IDEA ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนกระบวนการการสร้างรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูปรัฐธรรมนูญภายในประเทศ ด้วยการช่วยให้ประชาชนพรรคการเมือง องค์กรภาคประชาสังคม ข้าราชการ และสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้อย่างชาญฉลาด ทั้งยังเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างรัฐบาลและผู้มีบทบาทจากภายนอกอื่น ๆ ที่มุ่งหมายจะทำหน้าที่สนับสนุนผู้มีอำนาจตัดสินใจในท้องถิ่น ด้วยความรู้รอบและใส่ใจต่อบริบทเฉพาะในท้องถิ่นนั้นอีกด้วย

หนังสือความรู้เบื้องต้นแต่ละเล่มเขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้พื้นฐานสำหรับผู้อ่านที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญและเป็นตัวช่วยเตือนความจำที่ใช้ได้สะดวก สำหรับผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในการสร้างรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ทั้งนี้ หนังสือชุดฯ แบ่งเล่มตามหัวเรื่องแต่ละเรื่องและผู้สร้างรัฐธรรมนูญจะต้องตัดสินใจในขั้นตอนปฏิบัติงานจริง และมุ่งอธิบายประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนให้เข้าใจได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว