

บทที่ 2 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศเยอรมัน

นิติบุคคล หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้นนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันมีสองประเภท คือ นิติบุคคลมหาชน (juristische Person des öffentlichen Rechts) และนิติบุคคลเอกชน (juristische Person des Privatrechts) นิติบุคคลมหาชน คือ นิติบุคคลที่เกิดขึ้นหรือมีรากฐานมาจากกฎหมายมหาชน ส่วนนิติบุคคลเอกชนนั้นเกิดขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน

โดยทั่วไปแล้วนิติบุคคลมหาชนย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจปกครอง แต่โดยเหตุที่นิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้นให้ทรงสิทธิและหน้าที่ไม่ได้มีชีวิตจิตใจจริงๆ การกระทำต่างๆ ของนิติบุคคลจึงต้องกระทำผ่านองค์กร ซึ่งโดยปกติได้แก่อนุญาตและตำแหน่งต่างๆ ทั้งนี้ โดยที่หน่วยงานและตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรของนิติบุคคลนั้นไม่ถือว่าเป็นบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนเองได้ ตัวอย่างที่จะทำให้เห็นภาพทั่วไปในเบื้องต้นก็คือ บรรดากระทรวงต่างๆ ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระทรวง ทบวง กรม ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนดังเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยแต่ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐ รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ทรง

อำนาจปกครองดั้งเดิม เนื่องจากรัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนที่ไม่ได้รับมาจากผู้ใด ตามระบบรัฐธรรมนูญเยอรมัน ทั้ง “สหพันธ์” (Bund) และ “มลรัฐ” ทั้งหลายทั้งปวง (Bundesländer) ต่างก็เป็นรัฐ ด้วยเหตุนี้สหพันธ์และมลรัฐจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่อำนาจรัฐของมลรัฐมีอยู่จำกัดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สหพันธ์และมลรัฐจึงอาจเป็นคู่ความฟ้องร้องคดีกันในศาลได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเหตุที่ทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างก็เป็นรัฐซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน สหพันธ์และมลรัฐจึงมีองค์กรฝ่ายปกครองของตน ด้วยเหตุนี้องค์กรฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันจึงมีทั้งองค์กรฝ่ายปกครองของสหพันธ์ เช่น กระทรวงแห่งสหพันธ์ และองค์กรฝ่ายปกครองของมลรัฐ เช่น กระทรวงแห่งมลรัฐ เป็นต้น

2.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมันมีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์กรหมู่คณะมหาชน (Körperschaft des öffentlichen Rechts) องค์กรบริการมหาชน (Anstalt des öffentlichen Rechts) และมูลนิธิมหาชน (Stiftung des öffentlichen Rechts)

2.1.1 องค์กรหมู่คณะมหาชน

องค์กรหมู่คณะมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกขององค์กร ความเป็นสมาชิกขององค์กรจึงเป็นสาระสำคัญของนิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ ระบบกฎหมายเยอรมันได้แยกองค์กรหมู่คณะมหาชนออกเป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะของความเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตามเราอาจแบ่งแยกองค์กรหมู่คณะมหาชนออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ องค์กรหมู่คณะมหาชนในทางดินแดน (Gebietskörperschaft) และองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคล (Personalkörperschaft)

องค์กรหมู่คณะมหาชนในทางดินแดน ได้แก่ บรรดาองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย องค์กรเหล่านี้มีอำนาจปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ภายในเขตการปกครองของตน กล่าวอีกนัยหนึ่งความเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ขึ้นอยู่กับภูมิลำเนาของบุคคล สำหรับองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกของตนโดยมีจุดเกาะเกี่ยวที่มีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น จุดเกาะเกี่ยวในทางอาชีพ ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือทางวัฒนธรรม เป็นต้น ตัวอย่างของนิติบุคคลมหาชนประเภทที่เป็นองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคล ได้แก่ สภานายความ สภากีฬา แพทย์สภา สภาอุตสาหกรรมและช่างฝีมือ มหาวิทยาลัย เป็นต้น นิติบุคคลมหาชนเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพจะมีอำนาจปกครองเหนือสมาชิกของตน อนึ่ง สมาชิกภาพขององค์กรหมู่คณะมหาชนมิได้ทั้งสมาชิกสภาพแบบสมัครใจและสมาชิกภาพแบบบังคับ

ขึ้นอยู่กับลักษณะของนิติบุคคลมหาชนนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจะต้องถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของสภาทนายความ เป็นต้น

อนึ่ง สหพันธ์และมลรัฐซึ่งเป็นรัฐนั้นตำราบางเล่มถือว่าเป็นองค์การหมู่คณะมหาชนในทางดินแดนเช่นกัน แต่ตำราบางเล่มเห็นว่ารัฐมีสถานะพิเศษอย่างไรก็ตามโดยเหตุที่รัฐไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์หรือมลรัฐมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลายจึงจะได้นำไปอธิบายแยกให้เห็นโดยเด่นชัดต่างหาก

2.1.2 องค์การบริการมหาชน

องค์การบริการมหาชนเป็นหน่วยการปกครองและการบริการสาธารณะที่ประกอบไปด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตน องค์การบริการมหาชนต่างจากองค์การหมู่คณะมหาชนตรงที่องค์การบริการมหาชนไม่มีสมาชิกมีแต่ผู้ใช้บริการ ตัวอย่างขององค์การบริการมหาชน ได้แก่ องค์การกิจการวิทย์และเทคโนโลยี ธนาคารแห่งชาติเยอรมัน โดยปกติทั่วไปแล้ว องค์การบริการมหาชนจะเป็นนิติบุคคลมหาชน อย่างไรก็ตามมีหน่วยบริการมหาชนบางหน่วยที่มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริการมหาชน กล่าวคือในแง่โครงสร้างจะมีความเป็นอิสระจากนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัด แต่หน่วยบริการมหาชนเหล่านี้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ตัวอย่างของหน่วยบริการที่มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริการมหาชน ได้แก่ ห้องสมุดประจำเมือง สุสานแห่งท้องถิ่น หรือสระว่ายน้ำแห่งท้องถิ่น เป็นต้น หน่วยบริการเหล่านี้แม้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีความสามารถทางกฎหมายเนื่องจากไม่ใช่นิติบุคคล หากจะต้องดำเนินการทางกฎหมายจะต้องให้นิติบุคคลต้นสังกัด เช่น เมือง หรือองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ

2.1.3 มูลนิธิมหาชน

มูลนิธิมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีลักษณะเป็นกองทรัพย์สินที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในเชิงโครงสร้างมูลนิธิมหาชนมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การบริการมหาชน แต่มูลนิธิมหาชนไม่มีผู้ใช้บริการมีแต่ผู้รับประโยชน์ หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานตลอดจนวัตถุประสงค์ของมูลนิธิมหาชนจะได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับของมูลนิธิฯ ตัวอย่างของมูลนิธิมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการอนุรักษ์ทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมของปรัสเซีย เป็นต้น

2.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

2.2.1 การบริหารราชการระดับสหพันธ์

ในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ถึงแม้จะยังเป็นที่ถกเถียงกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การหมู่คณะมหาชนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น หรือเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีสถานะพิเศษก็ตาม โดยที่ประเทศเยอรมันมีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐ ระบบกฎหมายเยอรมันจึงถือว่าทั้ง “สหพันธ์” (Bund) และ “มลรัฐต่างๆ” (Länder) ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสหพันธ์นั้นต่างก็เป็นรัฐซึ่งทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่สหพันธ์และมลรัฐมีต่อกันไว้ หากเกิดปัญหาขึ้นและปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับรัฐธรรมนูญ สหพันธ์และมลรัฐก็อาจนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ การกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐจะกำหนดแบ่งใน 3 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ

หากกล่าวเฉพาะงานในทางปกครององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในระดับสหพันธ์ คือ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ส่วนในระดับมลรัฐ คือ รัฐบาลแห่งมลรัฐ เพื่อให้เห็นภาพการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองเป็นหลัก จึงสมควรพิจารณาว่าโครงสร้างองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครองในระดับสหพันธ์มีลักษณะอย่างไร

องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสูงสุดในระดับสหพันธ์คือคณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ คณะรัฐมนตรีของสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ใน ค.ศ. 1999 นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ในระดับสหพันธ์มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ทั้งสิ้นใน 14 กระทรวง คือ

1. กระทรวงการต่างประเทศ
2. กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวงยุติธรรม
4. กระทรวงการคลัง
5. กระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยี
6. กระทรวงอาหาร เกษตร และป่าไม้
7. กระทรวงแรงงานและระเบียบสังคม
8. กระทรวงกลาโหม
9. กระทรวงครอบครัว ผู้สูงอายุ สตรี และเยาวชน
10. กระทรวงสาธารณสุข
11. กระทรวงคมนาคม การก่อสร้าง และที่อยู่อาศัย

12. กระทรวงสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและความปลอดภัยจากปฏิกรณ์ปรมาณู
13. กระทรวงการศึกษาและการวิจัย
14. กระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

บรรดากระทรวงและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงต่างๆ ถือว่าเป็น “ฝ่ายปกครองของรัฐโดยตรง” (unmittelbare Staatsverwaltung) จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยถือว่ากระทรวงเป็นหน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุดของสหพันธ์ นอกจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ โดยตรงแล้วยังมีอำนาจกำกับดูแลนิติบุคคลมหาชนประเภทต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงด้วย เช่น กระทรวงแรงงานและระเบียบสังคมนอกจากจะมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงแล้ว ยังมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรคุ้มครองแรงงานแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นองค์การบริการมหาชนและมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ เป็นต้น ในทางกฎหมายระบบกฎหมายเยอรมันเรียกบรรดานิติบุคคลมหาชนต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้มีสภาพบุคคลต่างหากจากรัฐแต่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงว่าเป็น “ฝ่ายปกครองของรัฐโดยอ้อม” (mittelbare Staatsverwaltung)

2.2.1.1 การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมันการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์กรทางปกครองจะต้องกระทำโดยผู้ถืออำนาจจัดการองค์การ ทั้งนี้โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการปกครองแบบสหพันธ์รัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบกัน

พิจารณาในแง่ของหลักการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ สหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Land) ต่างก็มีความสามารถในการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองของตนเอง อย่างไรก็ตามเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธ์และมลรัฐเป็นไปอย่างราบรื่น ระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมายของสหพันธ์โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในกรณีเช่นนี้แม้ว่ามลรัฐจะมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองขึ้น แต่สหพันธ์ก็มีอำนาจตรากฎหมาย (โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงซึ่งเป็นตัวแทนมลรัฐ) กำหนดโครงสร้างภายในของหน่วยงานเพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปได้อย่างดีด้วย

พิจารณาในแง่ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประเด็นก็คืออำนาจในการจัดการองค์การเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (ทั้งในระดับสหพันธ์และมลรัฐ) กล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐบัญญัติหรือโดยฝ่ายบริหารอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่

ต้องอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติ (ทำเป็นระเบียบภายในฝ่ายปกครอง) สำหรับประเด็นนี้ในระดับสหพันธ์รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา 87 กำหนดว่าหากหน่วยงานทางปกครองเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การหมู่คณะมหาชน (เช่น องค์การวิชาชีพต่างๆ) หรือเป็นองค์การบริการมหาชน หรือเป็นหน่วยงานทางปกครองพิเศษบางประเภท การจัดตั้ง และยุบเลิกจะต้องกระทำเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ สำหรับการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองในลักษณะอื่น รัฐบาลแห่งสหพันธ์สามารถกระทำตัวเอง หากกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองต่างๆ มักจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติต่างๆ อย่างไรก็ตามมีหลักการสำคัญประการหนึ่งก็คือถ้าหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากรัฐ โดยหลักแล้วการจัดตั้งจะต้องกระทำโดยรัฐบัญญัติหรือโดยอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติเสมอ สำหรับหน่วยงานทางปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลสามารถจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และปรับเปลี่ยนได้เอง เนื่องจากถือเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติกำหนดไว้ โดยเฉพาะเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญเป็นพิเศษหรือมีลักษณะพิเศษ เป็นต้น

ในส่วนของกระทรวงต่างๆ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ระดับสูงสุดแห่งสหพันธ์นั้นไม่ปรากฏจำนวนที่แน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่งจำนวนกระทรวงขึ้นอยู่กับจำนวนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไม่ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้กระทรวงต่างๆ จึงผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด อย่างไรก็ตามมีกระทรวงบางกระทรวงที่ได้รับการกล่าวถึงโดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงเหล่านี้จึงเป็นกระทรวงที่จะต้องมียุ่เสมอ จำนวนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะมีเท่าใดและภารกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะมีอะไรบ้างนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับกฎเกณฑ์ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาเห็นชอบจากรัฐสภาประกอบกัน

หากพิจารณาในแง่โครงสร้างทางภารกิจ หน่วยงานทางปกครองในระดับสหพันธ์จะมีความแตกต่างจากหน่วยงานทางปกครองในระดับมลรัฐที่จะกล่าวต่อไป กล่าวคือในระดับสหพันธ์นั้นจะไม่มี การแบ่งหน่วยงานทางปกครองออกเป็นหน่วยงานทางปกครองทั่วไป และหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเหมือนกับในระดับมลรัฐ แต่หน่วยงานทางปกครองในระดับสหพันธ์จะเป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเสมอ (กระทรวงแห่งสหพันธ์และหน่วยงานสังกัดกระทรวงเป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง)

2.2.1.2 ตัวอย่างการจัดโครงสร้างหน่วยงานในกระทรวงแห่งสหพันธ์

เพื่อให้เห็นภาพการจัดแบ่งหน่วยงานของกระทรวงแห่งสหพันธ์สมควรพิจารณาตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม ในที่นี้ขอเสนอการจัดแบ่งหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยให้เห็นเป็นตัวอย่าง

กระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีภารกิจในงานด้านต่างประเทศอันเป็นภารกิจที่รัฐธรรมนูญมอบหมายไว้กับสหพันธ์ ประกอบไปด้วยกรมและเอกอัครราชทูตตลอดจนกงสุลในต่างประเทศ รายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้างองค์การ ตลอดจนนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของกระทรวงกับกระทรวงได้รับการกำหนดไว้ใน “ข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ” (Geschäftsordnung über den Auswärtige Dienst vom 30. 8. 1990) กระทรวงการต่างประเทศแบ่งแยกหน่วยงานเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ หน่วยงานระดับกรมและเอกอัครราชทูต

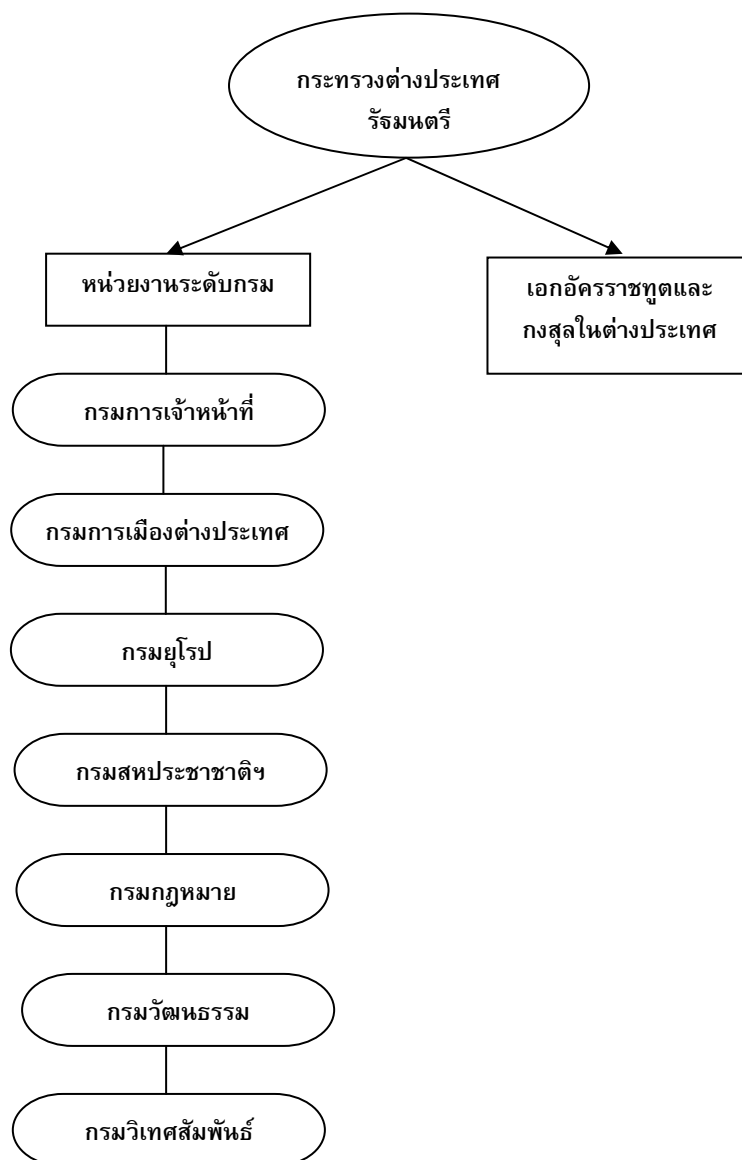
หน่วยงานระดับกรมได้แก่

1. กรมการเจ้าหน้าที่
2. กรมการเมืองต่างประเทศ
3. กรมยุโรป
4. กรมสหประชาชาติ สิทธิมนุษยชน และการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม
5. กรมกฎหมาย
6. กรมวัฒนธรรม
7. กรมวิเทศสัมพันธ์

สำหรับสถานเอกอัครราชทูตซึ่งสังกัดกระทรวงการต่างประเทศจะตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นอกจากนี้บรรดาผู้แทนที่รัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันส่งไปประจำยังองค์การระหว่างประเทศก็สังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (และตัวกระทรวง) ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อนึ่งมีข้อสังเกตต่อไปว่ากระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงที่ไม่มีหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลมหาชนอยู่ในการกำกับดูแล

แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงต่างประเทศของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน



สำหรับกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีภารกิจที่ค่อนข้างมากนั้นมีหน่วยงานระดับกรมในสังกัด 10 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่

1. กรมกลาง
2. กรมกิจการภายใน
3. กรมกิจการรัฐธรรมนูญ กิจการกฎหมายว่าด้วยรัฐและกฎหมายปกครอง และกิจการยุโรป
4. กรมการเจ้าหน้าที่
5. กรมกิจการองค์การฝ่ายปกครอง กิจการองค์การปกครองตนเอง และสถิติ

6. กรมกิจการตำรวจ
7. กรมการรักษาเขตแดนสหพันธ์
8. กรมความมั่นคงภายใน
9. กรมกีฬาและการสงเคราะห์ชนกลุ่มน้อย
10. กรมกิจการชาวต่างชาติและผู้ลี้ภัย

สำหรับหน่วยงานทางปกครองในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีเป็นจำนวนมาก ได้แก่

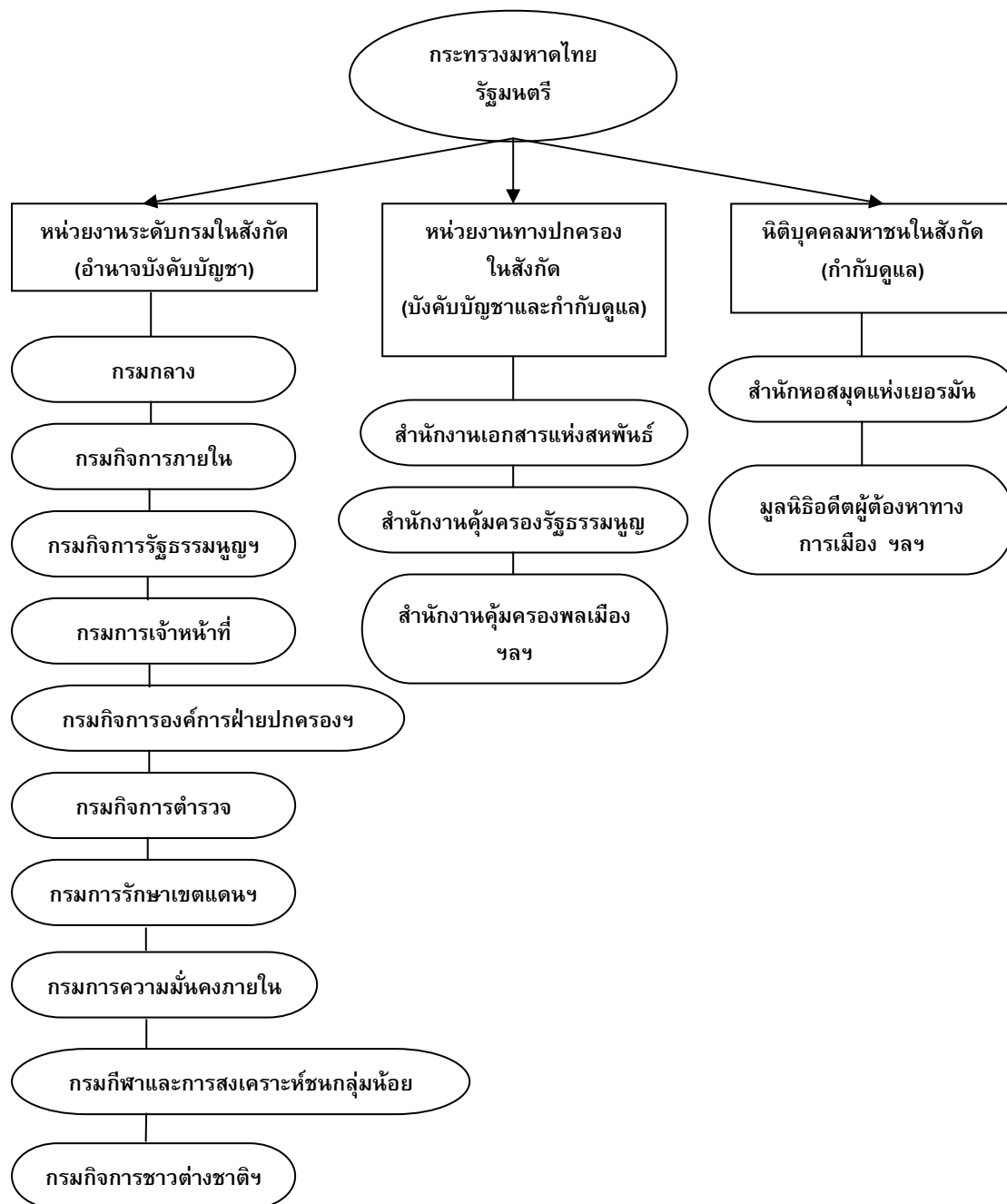
1. สำนักงานอัยการแห่งสหพันธ์ประจำศาลปกครองแห่งสหพันธ์
2. สำนักงานอัยการวินัยแห่งสหพันธ์
3. สำนักงานสถิติแห่งสหพันธ์
4. สถาบันการวิจัยประชากรแห่งสหพันธ์
5. สำนักงานการปกครองแห่งสหพันธ์ (หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่ไม่มีหน่วยงานทางปกครองย่อยในสังกัดอีก ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยข้อกำหนดของกระทรวง ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1959

6. สำนักงานเอกสารแห่งสหพันธ์
 7. สถาบันรังวัดและเทคนิคการรังวัด
 8. สำนักงานให้การศึกษาทางการเมืองแห่งสหพันธ์
 9. สถาบันศึกษาวิจัยนานาชาติแห่งสหพันธ์
 10. สถาบันศาสตร์การกีฬาแห่งสหพันธ์
 11. สำนักงานกิจการผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ
 12. สำนักงานคุ้มครองรัฐธรรมนูญ
 13. สำนักงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหพันธ์
 14. สำนักงานคุ้มครองพลเรือน
 15. สถาบันการวางแผนป้องกันอุบัติเหตุ
- ฯลฯ

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีนิติบุคคลมหาชนในสังกัดอีกหลายหน่วยงานเช่น

1. มูลนิธิมหาชนเพื่อการคุ้มครองทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมของปรัสเซีย
 2. สำนักหอสมุดแห่งเยอรมัน
 3. มูลนิธิมหาชนของอดีตผู้ต้องหาทางการเมือง
- ฯลฯ

แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน



2.2.2 การบริหารราชการในระดับมลรัฐ

การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองในระดับมลรัฐนั้นรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกันออกไปไม่เป็นเอกภาพ แต่โดยภาพรวมแล้วฝ่ายนิติบัญญัติ (ของมลรัฐ) จะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวต้องสอดคล้องกับภารกิจของมลรัฐด้วย ภารกิจใดเป็นภารกิจของสหพันธ์ โดยเฉพาะภารกิจนั้นย่อมเป็นภารกิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งมลรัฐไม่สามารถกำหนดให้รัฐบาลแห่งมลรัฐปฏิบัติได้ สำหรับการจัดแบ่งโครงสร้างภายในหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐสามารถกำหนดได้เอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครอง (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ไม่มีปัญหา เนื่องจากจะมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอยู่แล้วแต่การจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองที่เป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐไม่อาจกระทำตัวเองต้องอาศัยอำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐ

โดยปกติทั่วไปหากพิจารณาในแง่ภารกิจโครงสร้างหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐจะแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ หน่วยงานทางปกครองทั่วไปและหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง งานทางปกครองใดถูกระบุให้เป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องแล้ว หน่วยงานทางปกครองทั่วไปย่อมไม่มีอำนาจในงานทางปกครองเรื่องนั้น งานทางปกครองใดไม่ได้ถูกระบุให้เป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องงานทางปกครองเรื่องนั้นย่อมเป็นอำนาจของหน่วยงานทางปกครองทั่วไป

หากพิจารณาในแง่ลำดับชั้นของโครงสร้างของหน่วยงานทางปกครอง โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ หน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุด หน่วยงานทางปกครองระดับกลางและหน่วยงานทางปกครองระดับล่าง อย่างไรก็ตามบางมลรัฐไม่มีหน่วยงานทางปกครองระดับกลางคงมีแต่หน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุดและหน่วยงานทางปกครองระดับล่าง

หน่วยงานทางปกครองสูงสุดของมลรัฐ คือ รัฐบาลแห่งมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีแห่งมลรัฐและรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ รัฐมนตรีแห่งมลรัฐจะมีภารกิจเฉพาะเรื่องตามที่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากกระทรวงแต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานทางปกครองภายในที่ตกอยู่ในอำนาจบังคับบัญชารัฐมนตรีลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้นแล้ว ในแต่ละกระทรวงอาจจะมีหน่วยงานทางปกครองที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีการจัดแบ่งหน่วยงานทางปกครองภายในได้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งมลรัฐ

หน่วยงานทางปกครองระดับกลาง คือ เขต ซึ่งมีผู้ว่าการเขตเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป ซึ่งหมายความว่าหากมลรัฐไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง

ปฏิบัติหน้าที่แล้วผู้ว่าการเขตย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเรื่องที่เกิดขึ้นในเขตการปกครองของตนนั้น โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องระดับกลางมีอยู่น้อยมาก

หน่วยงานทางปกครองระดับล่างได้แก่ เมือง หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีผู้ว่าการเมืองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป มีข้อสังเกตว่าในระบบกฎหมายเยอรมันมีการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองระดับล่างที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเป็นจำนวนมากแตกต่างจากหน่วยงานทางปกครองระดับกลางที่โดยปกติแล้วจะมีหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องน้อยมาก

2.3 ระบบบริหารงานบุคคล

ในกรณีของมลรัฐบรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองโดยตรงของรัฐ (ที่ไม่ใช่นิติบุคคลมหาชนที่ตั้งขึ้นแยกต่างหากจากมลรัฐ) ย่อมตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาดลันลงไปตามลำดับชั้นโดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภารัฐสภาจึงสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งหมดได้โดยอ้อมผ่านคณะรัฐมนตรี¹ สำหรับการควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น จะต้องแยกพิจารณาการควบคุมภารกิจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Fachaufsicht) กับการควบคุมตัวบุคคล (Dienstaufsicht) ออกจากกัน การแยกดังกล่าวมีความสำคัญเพราะจะทำให้แยกตัวผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างถูกต้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าการเขตการปกครองในแง่ตัวบุคคล กล่าวคือ พิจารณาความเหมาะสมทั่วไปเกี่ยวกับตัวผู้ว่าการเขตฯ ตลอดจนการบริหารราชการทั่วไป แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาในทางภารกิจ หากภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงอื่น ในกรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการผู้ว่าการเขตฯ ในเรื่องนั้นย่อมได้แก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีอำนาจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ถ้าประชาชนจะร้องเรียนความประพฤติส่วนบุคคลของผู้ว่าการเขตฯ จะต้องร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าการเขตฯ จะต้องอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใช้บังคับกับการบังคับบัญชากรณีอื่นๆ ด้วย

การบริหารงานบุคคลและการบังคับบัญชาในหน่วยงานทางปกครองระดับสหพันธ์มีลักษณะคล้ายคลึงกับในระดับมลรัฐ

¹ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับคณะกรรมการบางประเภทที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือแม้แต่การกำกับดูแลของรัฐมนตรี คณะกรรมการซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการปฏิเสธการรับราชการทหาร (Der Prüfungsausschuß für Kriegsdienstverweigerer) เป็นต้น

2.4 ระบบงบประมาณ

ระบบการคลังและงบประมาณของรัฐเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากเรื่องหนึ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 104 a ถึงมาตรา 115 โดยในมาตรา 104 a ถึงมาตรา 108 เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจทางการคลังระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ ส่วนมาตรา 109 ถึงมาตรา 115 เป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณของสหพันธ์ โดยทั่วไปแล้วสหพันธ์และมลรัฐต่างต้องรับผิดชอบรายจ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการกิจของตน ในกรณีที่สหพันธ์มอบหมายงานให้มลรัฐปฏิบัติแทนสหพันธ์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในเรื่องนั้น นอกจากนี้สหพันธ์ยังสามารถตั้งงบประมาณจ่ายเงินให้สหพันธ์หรือองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นงบลงทุนเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจร่วมกันได้

สำหรับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ของสหพันธ์และมลรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นจะต้องกำหนดเป็นกฎหมาย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะระบุว่าภาษีอากรในเรื่องใดที่เป็นอำนาจของสหพันธ์เท่านั้นที่จะออกกฎหมายจัดเก็บได้ ภาษีอากรลักษณะใดที่เป็นอำนาจของมลรัฐในการจัดเก็บ

สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐนั้นจะต้องมีการกำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งต้องกระทำในรูปของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Bundshaushaltgesetz) ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการใช้จ่าย การจัดทำบัญชี การตรวจบัญชี ตลอดจนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณ ค.ศ.1969 (Bundshaushaltsordnung vom 19 August 1969) กระบวนการจ่ายเงินงบประมาณในระบบกฎหมายเยอรมันแม้จะเป็นระบบแต่ก็ค่อนข้างซับซ้อน

งบประมาณรายจ่ายของรัฐ (ในกรณีนี้จะยกตัวอย่างของสหพันธ์) จะเริ่มต้นด้วยการทำแผน โดยบุคคลที่มีอำนาจจัดทำแผนงบประมาณรายจ่าย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะขอให้หน่วยงานต่างๆ จัดทำประมาณการรายจ่ายเสนอมาและจะสรุปเป็นร่างแผนงบประมาณรายจ่ายเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรูปของรัฐบัญญัติเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบแล้วฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัตินั้น

การดำเนินการใช้จ่ายตามแผนงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบแล้วจะเริ่มต้นจากการกระจายวงเงินงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้โดยหน่วยงานมีความผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้ในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น การจ่ายเงินข้ามปีงบประมาณจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการระบุไว้ชัดเจนในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้จ่ายเงินเกินกว่างบประมาณของหน่วยงานที่ตั้งไว้หรือการใช้จ่ายเงินนอกแผนงบประมาณจะกระทำได้อีกแต่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุมัติได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความจำเป็นดังกล่าวเป็นความจำเป็นที่มีอาจคาดหมายได้ล่วงหน้าเท่านั้น (อำนาจอนุมัติกรณีฉุกเฉิน - Notbewilligungsrecht) กระบวนการอนุมัติการจ่ายเงินได้รับการระบุไว้อย่างละเอียดในมาตรา 70 ถึง 87 แห่งรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณโดยผู้ที่มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินได้แก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมอบหมาย ทั้งนี้การจ่ายเงินจะกระทำผ่านหน่วยคลัง หรือหน่วยจ่ายเงินต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยคลังหรือหน่วยจ่ายเงินต่างๆ ได้แก่ สำนักคลังกลางแห่งสหพันธ์ (Bundeshauptkasse) ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง²

2.5 สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชน

ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบกฎหมายเยอรมันกระทรวงและหน่วยงานทางปกครองโดยตรงของกระทรวง (กรม สำนักงาน สถาบัน) ไม่ว่าจะเป็นในระดับสหพันธ์หรือมลรัฐไม่เป็นนิติบุคคล แต่นิติบุคคลมหาชนคือ สหพันธ์หรือมลรัฐ ตลอดจนหน่วยงานทางปกครองโดยอ้อมที่สังกัดกระทรวงแห่งสหพันธ์หรือมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์การหมู่คณะมหาชน องค์การบริการมหาชน หรือมูลนิธิมหาชน ด้วยเหตุนี้บรรดากระทรวงหรือหน่วยงานทางปกครองโดยตรงในกระทรวงจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายด้วยตนเองได้ ซึ่งหมายความว่ากระทรวงหรือหน่วยงานทางปกครองโดยตรงไม่มีความสามารถเป็นคู่ความในคดีได้เอง ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ย่อมได้แก่ สหพันธ์หรือมลรัฐ แต่โดยที่สหพันธ์หรือมลรัฐเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีชีวิตจิตใจจึงต้องมีบุคคลธรรมดากระทำการแทน ซึ่งผู้กระทำการแทนสหพันธ์หรือมลรัฐย่อมได้แก่องค์กรของสหพันธ์หรือมลรัฐซึ่งมีบุคคลธรรมดาเข้าสวมตำแหน่ง

ในส่วนของความรับผิดชอบของสหพันธ์หรือมลรัฐนั้นระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้สหพันธ์หรือมลรัฐต้องเข้าไปรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

² Horst Tilch (Hrsg.), **Deutsches Rechts -Lexikon (Band 2)**, 2. Aufl. 1992, S. 420.