

## บทที่ 4 :

# ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์การแบ่งสาขา กฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน (private law) และกฎหมายมหาชน (public law) จึงไม่ค่อยเด่นชัดเท่าระบบภาคพื้นยุโรปที่นิยมแบ่งกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วการแบ่งประเภทนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอันเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ก็ไม่ค่อยชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย เอกลักษณะอย่างหนึ่งของระบบกฎหมายอเมริกันก็คือนักกฎหมายอเมริกันไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้ทางนิติศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางปฏิบัติเสียมากกว่า ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนใน

ระบบกฎหมายอเมริกันจึงขาดความชัดเจน ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นระบบเท่ากับระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป

ในเรื่องของความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นก่อนอื่นต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองประเด็นใหญ่ คือ ความเป็นนิติบุคคลของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายใน

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา(โดยมีรัฐบาลกลางที่เรียกว่า federal government เป็นผู้แทน) มีสภาพบุคคลในทางระหว่างประเทศแต่เพียงผู้เดียวและมีอำนาจในการดำเนินวิเทศব্যในเรื่องต่างๆ<sup>1</sup> รัฐบาลในระดับมลรัฐหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ไม่ถือว่ามีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายในนั้น เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จึงสมควรแยกพิจารณาออกเป็นสองกรณี ดังนี้

#### 4.1.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง (Federal government)

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง (Federal government) ไว้อย่างชัดเจน และก็มีได้บัญญัติว่ากระทรวงต่างๆ นั้นเป็นนิติบุคคลหรือไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสองกำหนดแต่เพียงว่าประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถเป็นคู่ความในศาลได้ แต่แม้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับอื่นๆ จะมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากระทรวงต่างๆ เป็นนิติบุคคลหรือมีสภาพบุคคลได้ก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายคดีที่กระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup> เป็นคู่ความในศาล

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เป็นตัวแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในการว่าความในศาล โดยกฎหมายได้บัญญัติว่า "Except as otherwise authorized by law, the conduct of litigation in which the United States, an agency, or officer thereof is a party, or is interested, and securing evidence thereof is reserved to officers of the Department of Justice, under the direction of the Attorney General."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> See Paul Reuter, *International Institutions*, (Great Britain: George & Unwin LTD, 1958), at 185.

<sup>2</sup> Udall v. FPC, 387 U.S. 428 (1967).

<sup>3</sup> 28 United States Code Annotated 516, 518, 519 (1988).

ดังนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนว่ากระทรวงมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่กระทรวงตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็สามารถเป็นคู่ความในศาลได้

อีกทั้งกฎหมายปกครองของอเมริกาก็กล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐน้อยมาก<sup>4</sup> ยิ่งไปกว่านั้น งานเขียนทางวิชาการของนักนิติศาสตร์เกี่ยวกับนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติบุคคลทางมหาชนนั้นก็มีน้อยมาก ขาดความชัดเจน และไม่เป็นระบบเมื่อเทียบกับงานเขียนของนักนิติศาสตร์ทางภาคพื้นยุโรป

อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลสูงได้มีบทบาทสำคัญในการอธิบายและพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยนิติบุคคลของรัฐโดยผ่านการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น ในคดี *Wilson v. Omaha Indian Tribe*<sup>5</sup> ศาลสูงได้ตีความคำว่า “บุคคล” (person) ให้หมายความรวมถึง “องค์อธิปัตย์” (sovereign) ด้วย นอกจากนี้แล้ว การให้ความเห็นทางกฎหมายของ The International Trade Association (INTA)<sup>6</sup> ในฐานะที่เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่เรียกว่า *amicus curiae* ก็มีความเห็นว่า คำว่า นิติบุคคล (juristic person) ในกฎหมาย Lanham Act<sup>7</sup> นั้น รวมถึงรัฐบาลในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐด้วย ดังนั้น โดยอาจจะกล่าวได้อย่างกว้างๆ ว่า ตามกฎหมายปกครองของอเมริกามีได้จำกัดว่าเฉพาะแต่รัฐบาลกลางเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล แต่ข้อความคิดเรื่องนิติบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่บนหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) โดยมีได้มองรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่ตกอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร เป็นนิติบุคคลเดียวกัน ( a unified juristic entity) ดังที่นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “There is no single version of government as a legal entity” ความเป็นนิติบุคคลของรัฐหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐตั้งอยู่พื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเป็นสำคัญ ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมองว่าองค์กรของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือตุลาการต่างก็เป็นส่วนประกอบหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา และแต่ละองค์กรต่างก็มีภารกิจหรือหน้าที่ที่แตกต่างกันไปมีผู้บังคับบัญชาคนละคนกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลแล้ว องค์กรเหล่านี้จึงควรมีสภาพนิติบุคคลเป็นของตนเอง โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ารัฐบัญญัติ (Statute) จะกำหนดอย่างชัดเจนว่า ภายใต้กฎหมายนั้นๆ หน่วยงานใดของรัฐที่มีสภาพนิติบุคคล หรือมีฉะนั้นแล้วคำพิพากษาของศาลก็จะอธิบายหรือรับรองความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ (State government) ศาล (Courts) หน่วยงานของรัฐอื่นๆ (government agencies) ก็ มีสภาพนิติบุคคลด้วย

<sup>4</sup> Janet McLean, Government to State: Globalization, Regulation, and Government as Legal Persons, *10 Indian Journal of Global Legal Studies*, 173, 175 (2003).

<sup>5</sup> *Wilson v. Omaha Indian Tribe*, 442 US 653, 667 (1979).

<sup>6</sup> See 87 *The Trademark Reporter*, March-April, 230 (1997).

<sup>7</sup> เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า

#### 4.1.2 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลของมลรัฐ (State government)

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐมีได้กล่าวถึงความ เป็นนิติบุคคลของรัฐบาลในระดับมลรัฐอย่างชัดเจน เพียงแต่รัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริการับรองว่าทั้งห้ามลรัฐนี้มีความเท่าเทียมกันเป็นมีอำนาจอธิปไตยในทางนิติ บัญญัติ บริหารและตุลาการ (คล้ายกับรัฐบาลกลาง) อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ามลรัฐหรือรัฐบาลใน ระดับมลรัฐมีความเป็นอิสระหรือเป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลางพอสมควร ตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลในระดับมลรัฐมิใช่เป็นเพียง “ตัวแทน” หรือ “องค์กร” ที่ได้รับมอบหมายอำนาจ คำสั่งหรือ นโยบายจากรัฐบาลกลางให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับ มลรัฐก็มีได้มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง<sup>8</sup> แต่มลรัฐเหล่านี้มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่ง รัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อยกเว้นบางประการเท่านั้นที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่น การ ดำเนินนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็จะพบว่ามี การฟ้องร้องคดีระหว่างองค์กร ของรัฐ (litigation between the branches) ที่เป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ กล่าวอีก นัยหนึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกา (คล้ายกับประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็น อีกประเทศหนึ่งในระบบ คอมมอนลอว์) มิได้ถือว่ารัฐบาลเป็นนิติบุคคลแต่เพียงผู้เดียว โดยที่องค์กรของรัฐอื่น ๆ ไม่ถือว่าเป็น นิติบุคคล ดังนั้น การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเองจึงสามารถทำได้ ดังสะท้อนให้ เห็นจากคำกล่าวของนักกฎหมายท่านหนึ่งในระบบคอมมอนลอว์ว่า “...in common law tradition, constitutional and administrative law tend to conceive of government in terms of their rival component parts rather than as a unified juristic entity embracing all of these parts”<sup>10</sup> กล่าวโดยสรุปแล้ว คำกล่าวที่ว่า “a person may not sue himself” จึงไม่เป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายอเมริกัน

เหตุผลที่ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้องค์กรของรัฐสามารถ ฟ้องคดีระหว่างกันได้ก็เพราะเหตุผลของคำวินิจฉัยในคดีชื่อดังของประวัติศาสตร์อเมริกาชื่อว่า Marbury v. Madison ซึ่งวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าองค์กรของรัฐมี

<sup>8</sup> See William D. Valente (et al), *Case and Materials on State and Local Government Law*, 5 (2001).

<sup>9</sup> ยกตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร หรือกรณีที่ผู้พิพากษาถูกฟ้องโดยที่ผู้ พิพากษาท่านหนึ่งได้โต้แย้งคัดค้านการเก็บภาษีรายได้ซึ่งกรณีนี้ผู้พิพากษาก็ได้อำนาจคุ้มกัน หรือกรณีที่ กระทรวงยุติธรรมได้ฟ้องสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับขอบเขตการออกหมายศาล (subpoena) ของคองเกรส (Congress)

<sup>10</sup> SEE Janet McLean, *Government to State: Globalization, Regulation, and Governments as Legal Person*, 10 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 173, 178 (2003).

อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบแตกต่างกัน โดยองค์กรของรัฐต่างมีผลประโยชน์ที่ต่างกันที่เรียกว่า “opposite and rival interest” รวมทั้งมีหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาคนละคนด้วย (แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเดียวกันก็ตาม) อีกทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ซึ่งวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจตุลาการก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องระหว่างกันได้ เพียงเพราะว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร<sup>11</sup>

## 4.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบการบริหารราชการ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ส่วนระบบการปกครองนั้นใช้ระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญซึ่งมีโครงสร้างการแบ่งองค์กรของรัฐที่แตกต่างจากประเทศที่ระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ ซึ่งหมายความว่า นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) รัฐสภา (Congress) และศาลสูง (Supreme Court) แล้วแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐบาลที่เรียกว่า “state government” (และเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และรัฐสภารวมทั้งระบบศาลเป็นของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว แต่ละมลรัฐก็ยังมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ เป็นของตนเองด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) โดยแบ่งองค์กรของรัฐออกเป็นสามฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีสวมหมวกสองใบคือ เป็นประมุขของรัฐ (Head of State) และประมุขรัฐบาล (Head of Government) ฝ่ายรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น ประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำสูงสุด มีรองประธานาธิบดีหนึ่งคน โดยที่รัฐมนตรีซึ่งมีทั้งหมด 15 กระทรวงที่เสนอโดยประธานาธิบดีโดยการรับรองจากวุฒิสภา ทั้งหลายมีฐานะเพียงที่ปรึกษาของประธานาธิบดีเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว แม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (executive branch) แต่ประธานาธิบดีก็ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย (Executive Agencies) หน่วยงานเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและอยู่กระจัดกระจายไป เช่น National Security Council, Office of Management and Budget (OMB), Office of Administration, White House

<sup>11</sup> Michel Herz, United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?, 32 William and Mary Law Review, 893, 914 (1991).

Military Office, National Economic Council, President's Foreign Intelligence Advisory Board, the U.S. Trade Representative (USTR)<sup>12</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ (หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงปกครองที่เรียกว่า administrative office) อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเกิดจากการตรากฎหมายของคองเกรสและทำหน้าที่สัมพันธ์โดยตรงกับประธานาธิบดีมากกว่ากระทรวงหรือหน่วยงานย่อยของกระทรวง<sup>13</sup> แต่องค์กรอิสระนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี (Independent Agencies) เช่น the Central Intelligence Agency (CIA), the Food and Drug Administration and the Environmental Protection Agency (EPA)<sup>14</sup>, the United State International Trade Commission (ITC)<sup>15</sup>, International Commerce Commission (ICC), the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Federal Elections Commission เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรอิสระที่สร้างโดยคองเกรสจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีอำนาจและความรับผิดชอบตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้

โดยปกติทั่วไป การทำงานของฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเต็มไปด้วยขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความสลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบุคลิกของประธานาธิบดีของแต่ละคน นอกจากนี้ กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารมักจะอยู่ในรูปของการทำงานร่วมกันหรือการประสานงานระหว่างกรมมาธิการ (inter-agency committee) ต่างๆ เช่น การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็จะมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็น USTR, the Trade Policy Staff Committee, White House Staff

โดยหลักแล้วการฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Executive branches) กับองค์กรอิสระ (Independent agencies) นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหารกับองค์กรอิสระซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกรณีการฟ้องร้องคดีระหว่าง United States v. Interstate Commerce Commission (ICC) หรือ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ได้ฟ้องร้องหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องสัญญา หรือ กระทรวงมหาดไทย (Secretary of Interior) ได้ฟ้องร้องหน่วยงานที่เรียกว่า Federal Power Commission (FPC) สำหรับการออกใบอนุญาตสร้างเขื่อน หรือการฟ้องร้องคดีระหว่าง

<sup>12</sup> USTR เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญมากในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีให้เป็นไปตามนโยบายหรือคำสั่งของประธานาธิบดี

<sup>13</sup> J. Coughlin, A Comparative of the Administrative Law of the Catholic and the United States, **34 Loyola of Los Angeles Law Review**, 81, 119 (2000).

<sup>14</sup> EPA ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

<sup>15</sup> ITC เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการค้าระหว่างประเทศ

กระทรวงพาณิชย์กับ Federal Energy Regulatory Commission (FERC) เกี่ยวกับเรื่องการแข่งขันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากคดีตัวอย่างที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ศาลสูงได้ยอมรับว่าประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเป็นทั้งโจทก์และจำเลย (United State v. United States) ในคดีเดียวกันได้ อีกทั้งแม้ว่าจะมีบางคำพิพากษาที่ศาลล่างวินิจฉัยว่า รัฐบาลไม่สามารถฟ้องร้องตนเองได้ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลล่างส่วนใหญ่ก็ยังตัดสินสนับสนุนว่าข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันไม่อาจฟ้องคดีต่อกันได้ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันแม้จะรับผิดชอบงานต่างกันแต่ก็มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีประจำกระทรวงและประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สถานะของรัฐมนตรีประจำกระทรวงจะแตกต่างจากรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่การตัดสินใจหรือการบริหารประเทศจะกระทำในนามคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐมนตรีจะทำหน้าที่คล้ายเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ดังนั้นประธานาธิบดีจึงเป็นหัวหน้าสูงสุดและมีบทบาทมากของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมี “หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น” อีกที่เรียกว่า Local government<sup>16</sup> ด้วย โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้จะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” (agent) ของมลรัฐหรือตัวแทนของรัฐบาลในระดับมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่ออกโดยมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น<sup>17</sup>

การปกครองในระดับท้องถิ่นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองสามรูปแบบ คือ county<sup>18</sup> city<sup>19</sup> และ town หรือ township government

### 4.3 การจัดตั้งกระทรวง

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแต่อำนาจจัดตั้งกระทรวงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองเกรส<sup>20</sup>

<sup>16</sup> มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้รับรองการปกครองในระดับนี้อย่างเป็นทางการ

<sup>17</sup> See William D. Valente (et al), **Case and Materials on State and Local Government Law**, 6-13 (2001).

<sup>18</sup> สำหรับชื่อเรียก County นั้น แต่ละมลรัฐอาจเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Alaska ใช้คำว่า borough ในขณะที่ Louisiana ใช้คำว่า parish

<sup>19</sup> บางมลรัฐเรียกว่า municipal corporation

<sup>20</sup> องเกรสประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate)

(Congress) ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงแรกที่ถูกจัดตั้งมีเพียงสี่กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหมและการเดินเรือ และกระทรวงการคลัง ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกามีกระทรวงทั้งสิ้น 15 กระทรวง โดยมีรัฐมนตรีประจำแต่ละกระทรวง (ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี) เป็นหัวหน้าของกระทรวงนั้นๆ ประเทศสหรัฐอเมริกามีกระทรวงทั้งสิ้น 15 กระทรวง ดังต่อไปนี้

1. Department of Agriculture
2. Department of Commerce
3. Department of Defense
4. Department of Education
5. Department of Energy
6. Department of Health and Human Resources
7. Department of Homeland Security
8. Department of Housing and Urban Development
9. Department of the Interior
10. Department of Justice
11. Department of Labor
12. Department of State
13. Department of Transportation
14. Department of the Treasury
15. Department of Veterans Affairs

อนึ่ง แต่ละกระทรวงก็จะมีหน่วยงานย่อยๆ อีกมากมายเรียกว่า “departmental bureaus” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมโดยทำหน้าที่ดูแลเรื่องเฉพาะต่างๆ และโดยปกติแล้วหน่วยงานที่เป็น “departmental bureaus” จะไม่มีลักษณะทางการเมือง หมายความว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน “departmental bureaus” จะไม่มาจากการแต่งตั้งทางการเมือง<sup>21</sup> (nonpolitical appointees)

อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงโดยสังเขปมีดังนี้

<sup>21</sup> J. Coughlin, *supra* note .... , at 119 .



### 1. Department of Agriculture

กระทรวงเกษตรทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่เกษตรกร และการให้หลักประกันราคาสินค้าเกษตรทั้งหลายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความผันผวนของราคาในตลาดโลก หน่วยงานย่อยของกระทรวงเกษตร ได้แก่ Agriculture Research Service, Foreign Agriculture Service, the Animal and Plant Health Inspection Service

### 2. Department of Commerce

กระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจในทางระหว่างประเทศและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี อีกทั้งยังทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถมีศักยภาพในการแข่งขันการผลิตสินค้าในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึง การติดตามตรวจสอบโครงการการสร้างงานต่าง ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด หน่วยงานย่อยของกระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ National Institute of Standard and Technology, The National Oceanic and Atmospheric Administration, The Patent and Trademark Office, The National Telecommunication and Information Administration

### 3. Department of Defense

กระทรวงกลาโหมหรือที่รู้จักกันดีอีกชื่อหนึ่งว่า “เพนตากอน” (The Pentagon) นั้น มีหน้าที่ดูแลเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของทหาร เช่น การจัดหาทหารประจำการทั้งในและนอกประเทศและการรักษาความมั่นคงของประเทศ หน่วยงานย่อยที่สำคัญซึ่งตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่ากระทรวงกลาโหม ได้แก่ the National Security Agency ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านข่าวกรองเกี่ยวกับการทหาร นอกจากภารกิจด้านการทหารแล้วกระทรวงกลาโหมยังทำหน้าที่ดูแลเรื่องอื่นที่มีใช้เป็นการกิจทางทหารด้วย เช่น การป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและการบริหารจัดการทุนสำรองของน้ำมันดิบอีกด้วย

### 4. Department of Education

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นการศึกษาเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงทำหน้าที่ดูแลในการแก้ไขปัญหาการศึกษาที่มีผลกระทบอย่างสำคัญในระดับชาติและให้ข้อมูลหรือคำแนะนำแก่ผู้บริหารการศึกษาในระดับมลรัฐ นอกจากนี้แล้วกระทรวงศึกษายังได้ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการกำหนดโครงการการศึกษาต่าง ๆ เช่น การกู้ยืมเงินและโครงการสำหรับคนพิการและการประกอบวิชาชีพด้วย

## 5. Department of Energy

เนื่องจากปัญหาการใช้พลังงานเป็นสิ่งสำคัญในประเทศสหรัฐอเมริกา กองเกรสจึงได้ตั้งกระทรวงพลังงาน (Department of Energy: DOE) ขึ้นมา กระทรวงพลังงานทำหน้าที่ค้นคว้าและวิจัย พัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ เกี่ยวกับพลังงาน อีกทั้งยังได้ทำหน้าที่รับผิดชอบมาตรการหรือโครงการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานนิวเคลียร์ทั้งทางทหารและพลเรือน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการผลิตและการใช้พลังงาน การกำหนดราคาและการปันส่วนน้ำมัน เป็นต้น

## 6. Department of Health and Human Resources

กระทรวงสุขภาพและทรัพยากรมนุษย์มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ประมาณ 300 โครงการซึ่งเกี่ยวกับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น แผนประกันสุขภาพ นอกจากนี้แล้วยังทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบสถาบันสุขภาพแห่งชาติ (the National Institutes of Health) อันเป็นสถาบันทางการแพทย์ที่รับผิดชอบวิจัยเกี่ยวกับโรคต่างๆ เช่น มะเร็ง เอชดี อัลไซเมอร์ โรคหัวใจ โรคข้ออักเสบ เป็นต้น หน่วยงานย่อยได้แก่ the Food and Drug Administration and the Social Security Administration

## 7. Department of Homeland Security

กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิเป็นกระทรวงใหม่ล่าสุดที่กองเกรสให้การรับรองตามข้อเสนอของประธานาธิบดีบุช หลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาถูกผู้ก่อการร้ายโจมตีเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2002 และเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในอีกหนึ่งปีต่อมา กระทรวงนี้รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายในดินแดนของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกรูปแบบ โดยรวบหน่วยงานด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านข่าวกรอง การทำอากาศยาน การเข้าเมืองของคนต่างด้าว ความปลอดภัยด้านการขนส่ง เป็นต้น ให้ตกอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การป้องกันการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 8. Department of Housing and Urban Development

กระทรวงนี้รับผิดชอบด้านการวางแผนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและควบคุมดูแลกฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ประชาชนจะสามารถซื้อบ้านสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงนี้ยังทำหน้าที่กำหนดโครงการเกี่ยวกับการประกันภัยซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้และโครงการการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยอีกด้วย

## 9. Department of the Interior

กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานย่อยๆ ดูแลเรื่องต่างๆ เช่น The U.S. Fish and Wildlife Service ทำหน้าที่ดูแลสัตว์ป่าและหน่วยงานทั้งหลายที่ดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า ส่วน the Bureau of Land Management ดูแลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น พืชชาติ สถานที่สันตนาการ รวมถึง ป่าขนาดใหญ่ และแหล่งน้ำมัน ส่วน Bureau of Reclamation ดูแลเกี่ยวกับแหล่งน้ำในทุกรัฐและเขตแดนตะวันตกของประเทศ

## 10. Department of Justice

กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดในประเทศและให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมายแก่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) เป็นหัวหน้าสูงสุดที่ดูแลเจ้าหน้าที่กฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง หน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ Federal Bureau of Investigation (FBI) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำความผิดอาญาในระดับสหพันธรัฐ ส่วน Drug Enforcement Administration (DEA) รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งการจับกุมองค์กรหรือเครือข่ายที่มีส่วนพัวพันเกี่ยวกับยาเสพติด

## 11. Department of Labor

กระทรวงแรงงานทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการต่างๆ ของกรรมกร และปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้นรวมถึงช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานได้แก่ The Occupational Safety and Health Administration, the Employment Standards Administration and the Mine Safety and Health Administration

## 12. Department of State

กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบด้านนโยบายต่างประเทศ ในรูปของการประเมินผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่อยู่นอกประเทศ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและแผนปฏิบัติการในอนาคต และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจา ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นๆ และการทำสนธิสัญญาทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีรวมถึงการเป็นผู้แทนในองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย

### 13. Department of Transportation

กระทรวงคมนาคมมีหน้าที่วางนโยบายการขนส่งทุกรูปแบบไม่ว่าทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศของประเทศ รวมทั้งการสร้างทางด่วน ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ เป็นต้น ตัวอย่างของหน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงคมนาคมได้แก่ The Federal Aviation Administration (FAA) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลเครือข่ายสถานีการบิน ศูนย์ควบคุมการบิน และการบริการการบินระหว่างประเทศ ส่วน the Federal Highway Administration ทำหน้าที่จัดหาเงินให้แก่มลรัฐเพื่อปรับปรุงระบบทางด่วนเชื่อมมลรัฐ (interstate highway system) ถนนและสะพาน ส่วน National Highway Traffic Safety Administration ทำหน้าที่วางกฎระเบียบด้านความปลอดภัยสำหรับยานพาหนะต่างๆ

### 14. Department of the Treasury

กระทรวงการคลังรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีและเงินคงคลังของรัฐ การวางนโยบายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง รวมทั้งการจัดเก็บภาษี กระทรวงการคลังจะรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อคองเกรสและประธานาธิบดีเกี่ยวกับสถานะการเงินของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการคลังยังได้ทำหน้าที่ดูแลการซื้อขายเครื่องมือ แอลกอฮอล์ ยาสูบ อาวุธยุโรปกรณ์ และการพาณิชย์ระหว่างประเทศด้วย

### 15. Department of Veterans Affairs

กระทรวงทหารผ่านศึกซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1930 ในเวลานั้นมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการของทหารผ่านศึกหน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้กระทรวงทหารผ่านศึกได้แก่ The Veterans Health Administration ทำหน้าที่จัดหาโรงพยาบาล สถานเลี้ยงดู และการรักษาพยาบาลต่างๆ รวมถึงการค้นคว้าวิจัยด้านการแพทย์ด้วย ส่วน the Veteran Benefit Administration ทำหน้าที่ดูแลข้อเรียกร้องของทหารผ่านศึกที่เกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล บำนาญ รวมทั้งการให้การศึกษาและสวัสดิการเงินกู้เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

นอกจากกระทรวง 15 กระทรวงที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีหน่วยงานหรือองค์กรที่สังกัดภายใต้ความดูแลของฝ่ายบริหารอีก เช่น the Office of Management and Budget (OMB) OMB เกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดีนิกสัน OMB มีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองงบประมาณ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Data Protection Act) บางฉบับว่า องค์กรเอกชนได้จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่ OMB ได้จัดทำหรือไม่

#### 4.4 ระบบการมอบอำนาจ

ประเด็นเรื่องการมอบอำนาจนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นขาดความชัดเจนแน่นอนและไม่ค่อยเป็นระบบ<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงการมอบอำนาจการออกกฎหมายแต่ประการใด รัฐธรรมนูญมาตรา 1 บัญญัติแต่เพียงว่าอำนาจการตรากฎหมายทั้งหมดเป็นอำนาจของรัฐสภา (คองเกรส) ส่วนคำพิพากษาของศาลในเรื่องนี้ก็กล่าวถึงการมอบอำนาจบ้างแต่ก็ขาดความชัดเจนและไม่ค่อยเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ในคดี *Field v. Clark* ศาลได้ตัดสินว่ารัฐสภาไม่สามารถมอบอำนาจการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีได้ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษา John Marshall ได้เคยตัดสินว่ารัฐสภาสามารถมอบอำนาจการตรากฎหมายให้แก่ผู้อื่นได้

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงเห็นว่าปัญหาเรื่องการมอบอำนาจตามกฎหมายอเมริกันนั้นไม่ค่อยมีความชัดเจนและเป็นระบบเท่าที่ควร เรื่องการมอบอำนาจในประเทศสหรัฐอเมริกายังอยู่ในช่วงของการพัฒนาไม่ว่าจะอยู่ในรูปของคำวินิจฉัยของศาลหรืองานเขียนของนักนิติศาสตร์ หนึ่งมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวถึงบทบาทของประธานาธิบดีด้านการค้าระหว่างประเทศ แต่ในรอบหลายปีที่ผ่านมาคองเกรสได้มอบอำนาจบางเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศแก่ประธานาธิบดี<sup>23</sup> ซึ่งเกี่ยวกับการทุ่มตลาด การเก็บภาษีโต้ตอบ การดำเนินมาตรการโต้ตอบการค้าที่ไม่เป็นธรรมทั้งหลาย โดยอำนาจที่ว่านี้จะตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลสูง (Supreme Court)

สำหรับเกณฑ์การมอบอำนาจนั้นพอจะสรุปคร่าว ๆ ได้ดังนี้

**ประการแรก** รัฐสภาจะต้องมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและสมเหตุสมผลหรือให้หลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่สามารถเข้าใจได้ โดยหลักเกณฑ์หรือแนวทางดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือ มิฉะนั้นแล้วการมอบหมายดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

**ประการที่สอง** การมอบอำนาจจะต้องเป็น“ทางเลือกหลักหรือสำคัญ”(primary or major choice) ที่ทำโดยรัฐสภา (Congress) มิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (administrators)

<sup>22</sup> Uwe Kischel, Delegation of Legislative Power to Agencies: A Comparative Analysis of United States and German Law, **46 Administrative Law Review**, 213 (1994).

<sup>23</sup> See John H. Jackson (et al), **International Economic Relations: Case, Materials and Text**, (USA: St. Paul, Minn, 2002), at. 72.

**ประการที่สาม** การมอบอำนาจจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยวิธีการที่ชัดเจนแน่นอนแต่ก็ยังขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่าเป็นเรื่องอะไร เช่น ในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การมอบอำนาจย่อมทำได้กว้างขวางกว่ากรณีของการรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว มีความรับผิดชอบบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงและเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมากของรัฐสภาที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ทำแทนได้ เช่น การให้ความเห็นชอบและการใช้สิทธิยับยั้งร่างสนธิสัญญา การลงโทษประธานาธิบดีด้วยการลงคะแนนขับออกที่เรียกว่า “Impeachment”<sup>24</sup>

#### 4.5 ระบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารเป็นขั้นตอนที่สลับซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายองค์กร และเวลาที่ใช้พิจารณาร่างงบประมาณก็นานพอสมควรด้วย อีกทั้งการจัดทำงบประมาณยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลานั้นด้วย

สำหรับองค์ประกอบของระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจกล่าวอย่างกว้างๆ ว่าประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบคือ Budget authority, Obligation และ Outlays โดยอธิบายย่อ ๆ ดังนี้ Budget authority หมายถึง กฎหมายที่อนุญาตหรือให้อำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งเป็นงบประมาณได้ ซึ่งหมายความว่าหากปราศจากกฎหมายแล้วฝ่ายบริหารก็ไม่อาจของบประมาณในส่วนนั้นได้ เช่น เงินสนับสนุนกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินประกันสังคมนั้นมาจากกฎหมายที่ออกในช่วงปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา ส่วน Obligation นั้นหมายถึงรายการแสดงความผูกพันต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น สัญญาสัมปทานต่างๆ ค่าใช้จ่ายในการจ้างเจ้าหน้าที่ ค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าครุภัณฑ์และบริการต่างๆ เป็นต้น เมื่อรายการต่างๆ ได้แจกแจงออกมาเป็นที่เรียบร้อยแล้วค่าใช้จ่ายที่เรียกว่า Outlays ก็จะปรากฏออกมาให้เห็นเป็นวงเงินฝ่ายบริหารต้องการอันเป็นขั้นตอนสุดท้าย

โดยปกติแล้วรอบเวลางบประมาณประจำปี (the fiscal year cycle) ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเริ่มเมื่อวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป (ซึ่งคล้ายกับประเทศไทย) ส่วนรอบเวลางบประมาณประจำปีของแต่ละมลรัฐนั้นส่วนใหญ่จะเริ่มเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป

<sup>24</sup> Uwe Kischel, *supra* note, at 226.

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ระบุเรื่องการจัดทำงบประมาณโดยตรง<sup>25</sup> กระบวนการจัดทำงบประมาณเกี่ยวข้องกับสององค์กรหลักของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (คองเกรส) และฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) หลักที่สำคัญในเรื่องการจัดทำงบประมาณก็คือ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณและฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณากฎหมายที่วางกรอบการเสนอและพิจารณาร่างงบประมาณก็คือ the Budget and Accounting Act of 1921 กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า ให้ประธานาธิบดีเตรียมร่างงบประมาณเพื่อให้คองเกรสพิจารณาและอนุมัติในแต่ละปี โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อช่วยการเตรียมร่างและอนุมัติการ (implement) งบประมาณแก่ประธานาธิบดีเรียกว่า the Office of Management and Budget (OMB)

สำหรับขั้นตอนการเตรียมร่างงบประมาณนั้นก่อนที่ประธานาธิบดีจะเสนอต่อคองเกรสตามกฎหมาย the Budget and Accounting Act of 1921 หน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร (agency) จะศึกษาหารือกับ OMB อย่างใกล้ชิดเพื่อเตรียมงบประมาณให้รองรับหรือสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีและป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในชั้นกรรมาธิการของคองเกรสได้ นอกจากนี้แล้วกฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารเสนอร่างงบประมาณโดยตรงต่อคองเกรสและจะผ่านการพิจารณาเบื้องต้นจาก OMB เสียก่อน

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติทั้งประธานาธิบดีและคองเกรสก็จะมีการศึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการหรือลอบบี้กันด้วย รวมทั้งมีการอภิปรายในรายละเอียดของร่างงบประมาณกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการพิจารณางบประมาณตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) จึงเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>26</sup>

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างงบประมาณประจำปีในชั้นของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเจ้าหน้าที่ของ OMB และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่าง ๆ (government agencies) ที่เกี่ยวข้องก็สามารถอธิบายชี้แจง ตอบข้อซักถามต่อคณะกรรมการของคองเกรสได้ โดยหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่างๆ จะทำหน้าที่ชี้แจงและอธิบายขอเสนอร่างงบประมาณเพื่อนโยบายของประธานาธิบดีมิใช่ทำไปเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดที่ได้รับผลกระทบ

<sup>25</sup> See Henry L. Chambers, Jr. and Dennis E. Logue, Separation of Powers and the 1995-1996 Budget Impasse, 16 *Saint Louis University Public Law Review* ,51,54 (1996).

<sup>26</sup> *Ibid.*, at 51.

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งฝ่ายประธานาธิบดีและคองเกรสต่างมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณได้<sup>27</sup> โดยหลักแล้วรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดีในขณะที่ประธานาธิบดีก็สามารถใช้สิทธิยับยั้งได้เช่นเดียวกัน

ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะประกาศใช้กฎหมายที่เรียกว่า the Budget and Impoundment Control Act of 1947 นั้น ในอดีต รัฐสภาแทบจะมีได้อภิปรายหรือตั้งข้อสังเกตร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี แต่หลังจากเกิดวิกฤตการณ์คิวเตอร์เกตสมัยประธานาธิบดีนิกสัน รัฐสภาได้อภิปรายซักถามร่างกฎหมายงบประมาณมากขึ้น ในปัจจุบันนี้ประธานาธิบดีจะทำรายละเอียดของข้อเสนอกการจัดทำงบประมาณเพื่อให้คองเกรสพิจารณา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบอบสหพันธรัฐ การพิจารณาการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายของรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องแยกพิจารณาออกเป็นสามระดับคือระดับรัฐบาลกลาง (Federal government) และระดับมลรัฐ (State government) กับระดับท้องถิ่น (Local government) โดยทั้งสามระดับนี้ต่างก็มีวิธีการหารายได้และใช้จ่ายเป็นของตนเองแต่ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนว่า เรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลของมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น

ในระดับรัฐบาลกลางในแง่ของการหารายได้ของรัฐบาลนั้นรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางกว้างขวางมาก ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีอำนาจในการระดมทุนจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกักเก็บ การเก็บภาษีและค่าฤชาธรรมเนียมต่างๆ เช่น ภาษีรายได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีประกันสังคม (social insurance tax) ค่าธรรมเนียมศุลกากร (custom fees) รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาตาม the Sixteenth Amendment นั้น ได้กำหนดข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีว่าจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในระหว่างมลรัฐทั้งหลาย ส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นอำนาจของคองเกรสที่จะใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศและสวัสดิการต่างๆ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจการใช้จ่ายเงินของคองเกรสมีกว้างขวางมาก แม้กระทั่งเป็นกิจการที่คองเกรสจะได้รับผิดชอบโดยตรงก็ตาม

ส่วนในระดับมลรัฐและการปกครองท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงเรื่องนี้แต่อย่างใด<sup>28</sup> แต่โดยสภาพแล้วแต่ละมลรัฐก็มีอำนาจอธิปไตย (แม้จะไม่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลางก็ตาม) โดยมลรัฐมีอำนาจนิติบัญญัติและมีการจัดทำ

<sup>27</sup> Henry L. Chambers Jr. and Dennis E. Logue, Separation of Powers and the 1995-1996 Budget Impasse, **16 Saint Louis University Public Law Review**, 51, 76 (1996).

<sup>28</sup> See Richard Briffault, Public Finance in the American Federal System: Basic Patterns and Current Issues, **2 Columbia Journal of European Law**, 533, 535 (1996).



งบประมาณเป็นของตนเอง ดังนั้น มลรัฐจึงมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเงินต่างๆ ตัวเอง รวมถึงการมอบอำนาจในเรื่องนี้แก่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า local government ด้วย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่ามลรัฐต่างๆ ไม่มีอำนาจในการผลิตเหรียญ ธนบัตรและมลรัฐเหล่านี้จะจัดเก็บภาษีนำเข้าและส่งออกไม่ได้<sup>29</sup> อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางแต่เพียงผู้เดียว

#### 4.6 ระบบการบริหารงานบุคคล

การศึกษาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์พอเป็นสังเขป เพราะว่าการบริหารงานบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า government agency นั้นได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ กล่าวคือ ในยุคแรกๆ ของการก่อตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง (หากมิใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คงกระตักต้องให้ความเห็นชอบแล้ว) เป็นอำนาจหรือความรับผิดชอบของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้ง โยกย้ายหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ เนื่องจากป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยเสียด่างมากเข้ามาแทรกแซง กล่าวอีกนัยหนึ่งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางในหน่วยงานของฝ่ายบริหารอื่นๆ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี<sup>30</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาวที่เรียกว่า White House Staff ซึ่งคอยช่วยเหลืองานต่างๆ ของประธานาธิบดีนั้นเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะสรรหาบุคคลใดมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งโดยปกติแล้ว White House Staff จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีคนใดพ้นจากการดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น ครบวาระ ถึงแก่กรรม ลาออกหรือถูกขับไล่ (impeachment) การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาวก็จะสิ้นสุดลงตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการหลายเห็นจึงเห็นว่าในยุคแรกๆ การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ (patronage) แต่หลังจากเกิดสงครามกลางเมือง (the Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้แล้วก็เกิดความคิดที่จะต้องการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1880 วุฒิสมาชิกนามว่า George Pendleton แห่งรัฐโอไฮโอ เสนอร่างกฎหมายและได้รับการรับรองเป็นกฎหมายภายหลัง ชื่อว่า the Civil Service Reform Act of 1883 หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Pendleton Act

<sup>29</sup> Constitution of the United States of America, article 1 sec. 10.

<sup>30</sup> Article II of the Constitution of the United States provides that "...the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments."

the Civil Service Reform Act of 1883 ได้สร้างองค์กรขึ้นมาเรียกว่า Civil Service Commission โดยมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการสอบหรือรับบุคคลเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐบาลระดับสหพันธ์ (federal government) และได้สร้างหลักประกันในการโดยย้ายเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมิใช่เกิดจากอคติส่วนตัว ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากกฎหมายของมลรัฐ (state law) นั้นๆ<sup>31</sup>

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแต่การแต่งตั้งตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต กงสุล เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับคองเกรสโดยประธานาธิบดีเป็นผู้ที่เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วคองเกรสจะเป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอมาหรือไม่ หากคองเกรสไม่ให้ความเห็นชอบแล้วประธานาธิบดีก็จะต้องเสนอคนใหม่ให้คองเกรสพิจารณาอีกครั้งหนึ่งจนกว่าคองเกรสจะให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้แล้วกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทที่หน่วยงานของฝ่ายบริหาร (executive branch) เป็นคู่ความในศาล เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการดำเนินคดีในศาลแทน ส่วนการรับเจ้าหน้าที่และจ้างบุคคลากรนั้นอยู่ในความดูแลของ the Office of Personnel Management and the Merit Systems Protection Board

สำหรับความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ที่เป็น executive branch จะตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีรวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของ independent agency ค่อนข้างมีความเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลของประธานาธิบดี<sup>32</sup>

แต่มาในสมัยของประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทำงานที่ล่าช้า และกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นก็เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ ขั้นตอนที่สลับซับซ้อน กลายเป็นแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง the Pendleton Act 1883 ไม่สามารถป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้จนเกิดกรณีอื้อฉาวขึ้นคือคดีวอเตอร์เกตในสมัยของประธานาธิบดีนิกสันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีคาร์เตอร์เสนอให้คองเกรสตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อ

<sup>31</sup> See Louis Lawrence Boyle, Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employees?, 7 *Journal of Law and Politics*, 243, 244 (1991).

<sup>32</sup> Peter L. Strauss, The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch, 84 *Columbia Law Review*, 573, 589 (1984).

ปฏิรูประบบราชการที่กฎหมายเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1974 คองเกรสจึงตรากฎหมายใหม่ชื่อว่า the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ พยายามรักษาสิทธิของเจ้าหน้าที่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยยังยึดอยู่กับระบบคุณธรรม (merit system) ที่ประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาจากความสามารถเป็นหลัก การเร่งปรับปรุงเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือทุจริต ลดขั้นตอนการทำงานให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลที่ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วรายงานหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความทุจริตหรือปัญหาแก่บุคคลอื่นที่เรียกว่า whistleblowers อีกด้วย

ทั้งนี้ the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA)<sup>33</sup> มีสาระสำคัญซึ่งสามารถพิจารณาได้สองประเด็น คือ ประเด็นแรกการรับรอง “หลักคุณธรรม” (merit system) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้และประเด็นที่สองการจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

#### ประเด็นแรก : การรับรอง “หลักคุณธรรม” (merit system)

กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงหลักคุณธรรม (merit system) เหมือนกฎหมายเก่าทั้งขั้นตอนการรับสมัครงานและระหว่างทำงาน โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งนั้นให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ควรถูกให้ทำงานโดยอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่อย่างพอเพียง<sup>34</sup> เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ก็คือป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของรัฐ

กฎหมายนี้ยังเป็นการให้หลักประกันระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยว่าเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและไม่มีการข่มขู่ใดๆ ด้วย และห้ามมิให้มีการโยกย้ายโดยอาศัยการเปิดเผยข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำผิดหรือการทำงานที่ผิดพลาด

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังห้ามมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดแจ้งอีกด้วย เช่น การเลือกปฏิบัติที่อยู่บนพื้นฐานของศาสนา สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายที่พิการ การให้การเอื้อหนุนแก่วงศ์ญาติของตน (Nepotism) การแก้แค้นสำหรับกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

#### ประเด็นที่สอง : การจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

<sup>33</sup> See The Civil Service and The Statutory Law of Public Employment, 97 *Harvard Law Review* ,1619 (1984).

<sup>34</sup> 5 U.S.C. 2301 (b).

กฎหมายใหม่ฉบับนี้ได้สร้างองค์กรอิสระขึ้นใหม่สามองค์กรแทนองค์กรเก่า (Civil Service Commission) องค์กรที่ว่านี้ได้แก่ the Office of Personnel Management (OPM) โดย OPM (ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

อีกองค์กรหนึ่งชื่อว่า Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ<sup>35</sup> (a quasi-judicial body) ประกอบไปด้วยสมาชิกสามคนทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ (CSRA) รวมถึงอำนาจระงับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับต้นสังกัด โดยวิธีการทำงานของ MSPB จะคล้ายคลึงกับศาลมากเนื่องจากได้นำหลักการวิธีการพิจารณาคดีของศาลมาใช้ด้วยในการวินิจฉัยปัญหาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกล่าวหา การออกหมายศาลเพื่อนำพยานมาให้การในศาล การสืบพยาน เป็นต้น

ส่วนองค์กรสุดท้ายคือ the Office of Special Counsel (OSC) ทำหน้าที่สำคัญสามประการ คือ

(1) ทำหน้าที่สืบสวนและดำเนินคดีการกระทำที่ต้องห้ามทั้งหลายของเจ้าหน้าที่การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงาน การไม่ยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเอกชนใช้สิทธิขอข้อมูลตามกฎหมายที่เรียกว่า the Freedom of Information Act<sup>36</sup> เป็นต้น

(2) ทำหน้าที่จัดหาหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่ได้เปิดเผยว่ามีการประพฤติมิชอบต่างๆ ในองค์กรของตนที่เรียกว่า whistleblower โดยป้องกันมิให้บุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้รับการทำร้ายหรือป้องกันมิให้บุคคลอื่นสามารถระบุตัวได้ว่าใครเป็นผู้เปิดเผยเรื่องความประพฤติมิชอบ

(3) ทำหน้าที่สืบสวนการกระทำผิดทั้งหลายและฟ้องต่อ MSPB ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ละเมิดกฎหมายที่เรียกว่า the Hatch Act อีกด้วย

นอกจากกฎหมายที่เรียกว่า the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) แล้วประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายอย่างน้อยอีกสองฉบับที่วางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>35</sup> See Robert Vaughn, Civil Service Reform and the Rule of Law, 8 *Federal Circuit Bar Journal*, 1, 3 (1999).

<sup>36</sup> See Robert G. Vaugh, The Civil Service Reform Act of 1978 and Legal Regulation of Public Bureaucracies, 31 *Howard Law Journal* ,187, (1988).

เจ้าหน้าที่คือ the Hatch Act และ the Ethics in Government Act of 1978 โดยอธิบายพอเป็นสังเขปดังนี้

The Hatch Act กฎหมายฉบับนี้ได้วางกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างออกนอกหน้า (partisan) กับการมีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่มีอคติ (nonpartisan) ออกจากกัน ตัวอย่างกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่กฎหมายห้าม เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การระดมทุนหรือชักชวนให้บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้สมัครลงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง (เฉพาะของตนเอง) รวมทั้งการเข้าฟังการแถลงนโยบายของนักการเมือง เป็นต้น

The Ethics in Government Act of 1978 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial disclosure) โดยกฎหมายกำหนดว่า ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ผู้พิพากษาในระดับสหพันธรัฐ (federal judges) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนอื่นๆ จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่างๆ หนี้สิน แหล่งที่มาของรายได้ และของขวัญที่ตนได้รับก่อนที่ตนเองจะปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ ในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นกฎหมายของมลรัฐก็ยังมีมาตรการการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเหมือนกันด้วยแต่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยนั้นอาจแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายบางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องเปิดเผย ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้นที่ต้องเปิดเผยทรัพย์สิน