



รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คือ The Basic Law 1949 ในทางนิตินัยนั้น (de Jure) ยังมีได้มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญ (Constitution) แต่เป็นเพียงธรรมนูญการปกครองชั่วคราว เนื่องจากมาตรา 146 กำหนดไว้ว่า¹ "The Basic Law" จะหยุดใช้บังคับทันทีในวันที่ได้มีการรับรองรัฐธรรมนูญ โดยการตัดสินใจอย่างเสรีของประชาชนชาวเยอรมัน" และมาตรา 23 ยังกำหนดไว้ว่า² "ในขณะนี้ The Basic Law มีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตของมลรัฐบาเดน (Baden), บาวาเรีย (Bavaria), เบรเมน (Bremen), เกรตเตอร์-เบอร์ลิน (Greater-Berlin), ฮัมบวร์ก (Hamburg), เฮสส์ (Hesse), โลเวอร์-แซกซัน (Lower-Saxony), นอร์ทไรน์-เวสต์ฟาเลีย (North Rhine-Westphalia), ไรม์แลนด์-พาลาติเนต (Rhineland-Palatinate), ชเลสวิก-โฮลสไตน์ (Schleswig-Holstein), เว็ทเทินเบอร์ก-บาเดน (Wuerttemberg-Baden) และเว็ทเทินเบอร์ก-โฮเฮินซอลเลน (Wuerttemberg-Hohenzollern) เท่านั้น ในส่วนอื่นของเยอรมันจะใช้บังคับต่อเมื่อได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศเยอรมัน"

จากมาตราทั้ง 2 ขอบข้างนี้อาจเป็นเครื่องสนับสนุนคำกล่าวที่ว่า The Basic Law ยังมีสภาพเป็นเพียงธรรมนูญการปกครองชั่วคราวอยู่ ยังมีได้มีฐานะ

¹ The Basic Law For The Federal Republic of Germany (Published by the Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1974), p. 85.

² Ibid., p. 16.

โดยนิตินัยเป็นรัฐธรรมนูญถาวร นอกจากนี้ยังถือว่า The Basic Law จะใช้บังคับจนกว่าดินแดนที่เคยเป็นอาณาเขต The Third Reich ใน ค.ศ. 1938³ จะรวมกันได้ จึงเปิดโอกาสให้ประชากรโคราจรัฐธรรมนูญถาวรอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับอาณาเขต The Third Reich ใน ค.ศ. 1938 โดยย่อ ได้แก่ ดินแดนของประเทศเยอรมันทั้งตะวันออกและตะวันตก รวมทั้งยุโรปตะวันออกทั้งหมด และรวมทั้งยุโรปตะวันตกบางส่วนที่เคยเป็นของเยอรมัน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยากลำบากที่จะกระทำใด อย่างไรก็ตาม The Basic Law ได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการของประเทศเป็นจำนวนหลายสิบครั้ง ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขบ่อยที่สุดฉบับหนึ่งในขณะที่ยังใช้ โดยที่ยังมิได้มีการเลิกดลไป จึงทำให้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวมีสภาพเปรียบเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไปโดยปริยาย

เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังมีได้มีฐานะทางนิตินัยเป็นรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์ จึงมีผู้ให้คำแปล The Basic Law เป็นภาษาไทยต่าง ๆ กัน กล่าวคือ เรียกว่า "กฎหมายแม่บท" (คำราชของ ดร. สุจินต์ ทังสุบุตร), "กฎหมายวางรากฐาน" (คำราชของ ศ. ไพโรจน์ ชัยนาม), "กฎหมายหลัก" (คำราชของ ดร. สมศักดิ์ ชูโต และ เฉลยชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์) ฯลฯ ดังนั้นในที่นี้จึงขอใช้ทับศัพท์คำว่า The Basic Law แทนคำแปลภาษาไทยเมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1. ประวัติความเป็นมา

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Republic of Germany)

³สุจินต์ ทังสุบุตร, "รัฐบาลและปัญหาของชาวเยอรมันหลังการเลือกตั้ง 1969," จุดสารชุดเมืองหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน (ธันวาคม, 2512), หน้า 3 - 4.

หรือมีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า เยอรมันตะวันตก เป็นประเทศที่เกิดขึ้นมาจาก ความตกลงของประเทศมหาอำนาจฝ่ายพันธมิตรผู้ปกครองทั้งสามประเทศ ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา โดยที่ประเทศฝ่ายพันธมิตรผู้ปกครองดังกล่าว ได้ตกลงร่วมกันที่จะมอบอำนาจอธิปไตยกลับคืนให้แก่ชนชาวเยอรมันอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่ ไคสเซอร์เสด็จไปจากความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้ดำเนินการคืนอำนาจ ปกครองในแต่ละท้องถิ่น และในแต่ละมลรัฐให้แก่ชาวเยอรมัน และในที่สุดเมื่อต้นเดือน กันยายน ค.ศ. 1948 มหาอำนาจทั้งสามซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จึงได้ดำเนินการขั้นสุดท้ายที่จะมอบอำนาจปกครองกลับคืนโดยสมบูรณ์

มหาอำนาจทั้งสามในฐานะผู้ครอบครองดินแดนเยอรมันตะวันตก ได้มีการเรียก ประชุมผู้ว่าการมลรัฐทั้งสิ้น (11 มลรัฐ) มาประชุมร่วมกันที่กรุงบอนน์ ซึ่งเป็นเมืองหลวงปัจจุบันของเยอรมันตะวันตก และมีมติที่ประชุมให้เรียกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ว่าเป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Parliamentary Council) เพื่อมีโทษเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการถาวร และในขณะ เดียวกันแทนที่จะเรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) มติที่ประชุมตกลงใจให้เรียกว่า The Basic Law กวดยเหตุผล เดียวกัน⁴

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Parliamentary Council) กระทำหน้าที่ เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญในนามของรัฐบาลทหารที่ยึดครอง มีสมาชิก 65 คน ที่สถานิติ บัญญัติของมลรัฐหรือดินแดนต่าง ๆ ได้เลือกตั้งขึ้น ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ทำหน้าที่ลงความความสำเร็จ และมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว เมื่อวันที่

⁴Walpole, Norman C., and Others, Area Handbook for Germany (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1964), p. 490.

23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 เป็นผลให้เยอรมันมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเป็นฉบับที่ 4⁵ และเป็นฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

ถ้าจะกล่าวสรุปโดยย่อถึงประวัติความเป็นมาของ The Basic Law แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกผู้ครอบครองเยอรมันได้มอบหมายให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Parliamentary Council) ทำการร่างรัฐธรรมนูญในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1948 โดยกำหนดให้เป็นรูปแบบของประชาธิปไตยเพื่อหลีกเลี่ยงลัทธิเผด็จการแบบที่เคยเป็นมา⁶ มีโครงสร้างระบบสหพันธรัฐ (Federal Structure) ควบเหตุผลโดยสรุป 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อความเหมาะสมตามสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศ ตลอดจนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และ

ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้บังเกิดมีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางแห่งเดียว ดังเช่นที่เคยเป็นมาในสมัยฮิตเลอร์

รัฐธรรมนูญ The Basic Law ได้เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤษภาคม 1949 และในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ได้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก โดยเป็นการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาล่างหรือสภาบุนเดสติก ส่วนสภาสูงหรือสภาบุนเดสรัต ได้รับเลือกตั้งในระดับมลรัฐ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนในสภาสูงระหว่าง

⁵รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ Frankfurt Paulskirche, ฉบับที่สอง คือ Bismarck Constitution, ฉบับที่สาม คือ Weimar Constitution และฉบับที่สี่ คือ The Basic Law.

⁶สมศักดิ์ ชูโต (แปล), คาร์ล คอยซ์ และ ฌูเบต ไบรตลิ่ง, "สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," ใน ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป (พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2510), หน้า 931.

3 - 5 คน ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ⁷

ก่อนหน้าที่จะประกาศบังคับใช้ The Basic Law นั้น เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ได้มีการเชิญให้ดินแดนทั้ง 11 รัฐของประเทศให้ทำการรับรองร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในบรรดา 11 รัฐ ที่ถูกเชิญให้รับรองร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาวาเรีย (Bavaria), เบอร์ลิน (Berlin), บาเดิน-เว็ทเทมเบอร์ก (Baden-Wuerttemberg), เบรเมน (Bremen), ฮัมบูร์ก (Hamburg), เฮ็สเซ (Hesse), โลเวอร์-แซกโซนี (Lower-Saxony), ซาลานด์ (Saarland), นอร์ทไรน์-เวสฟาเลีย (Northrhine-Westphalia), ไรน์แลนด์-พาลาติเนท (Rhineland-Palatinate) และ ชเลสวิก-โฮลสไตน์ (Schleswig-Holstein) ปรากฏว่ามีอยู่รัฐเดียวคือ บาวาเรีย ที่สภานิติบัญญัติของรัฐนี้ได้ออกมติไม่ยอมรับร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง 101 ต่อ 64⁸ และตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา ก็ได้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศเยอรมันตะวันตก และภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแล้ว นับเป็นการเริ่มต้นใช้สถาบันการปกครองแบบใหม่ตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ. 1949 เป็นต้นไป โดยมี ดร. ซีโอดอร์ ฮอยส์ (Dr. Theodore Heuss) เป็นประธานาธิบดีคนแรก และ คอนราด อาเดเนา (Konrad Adenauer) เป็นนายก

⁷ From The Basic Law 1949, Article 51, และโปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3.

⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, "สหพันธรัฐที่มีการปกครองโดยระบอบรัฐสภา : สหพันธสาธารณรัฐเยอรมันนี้," สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวงฯ . โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 332.

คนแรก

อาจกล่าวได้ว่าทางฝ่ายพันธมิตรทั้งสามประเทศได้มีส่วนส่งเสริมต่อการมีอิทธิพลของเยอรมันตะวันตกเป็นอย่างมาก โดยได้ลงนามกันในความตกลงหลายฉบับที่กรุงวอชิงตันในเดือนเมษายน 1949 เพื่อช่วยให้การสถาปนารัฐใหม่ได้สำเร็จเรียบร้อย จนทำให้สหภาพโซเวียตยุติการครองประเทศเยอรมันตะวันออก ซึ่งมีชื่อเรียกเป็นทางการว่า "สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน" (German Democratic Republic) ต่อมาทางแข่งขัน โดยให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายในเขตเยอรมันตะวันออกบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม เยอรมันตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1955 - 1962 ก็จัดได้ว่ามีระบบการปกครองระบอบเผด็จการของคอมมิวนิสต์นั่นเอง โดยมีพรรคเดียวค้ำเนินการปกครองประเทศ คือพรรค SED และมี ว็อลเตอร์ อุลบริชท์ (Walter Ulbricht) ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรค และ พีค (Pieak) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ต่อมาภายหลังปี ค.ศ. 1960 อุลบริชท์ทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา (Council of State) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในการปกครองประเทศเยอรมันตะวันออกอย่างเป็นทางการ¹⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า The Basic Law จะใช้บังคับอย่างเป็นทางการแล้วก็ตามที่ แต่ประเทศมหาอำนาจทั้งสามก็ยังได้ออกระเบียบบางอย่าง ซึ่งออกเป็นระเบียบการยุติครองฉบับใหม่เพื่อสงวนสิทธิในการควบคุมบางประการไว้ จนกระทั่งได้มีการลงนามเพื่อความตกลงฉบับใหม่ที่เรียกว่า "ความตกลง ณ กรุงปารีส" ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ล้มเลิกระเบียบการยุติครองดังกล่าวให้หมดสิ้นไป จึงมีผลทำให้เยอรมันตะวันตกได้รับ

⁹ สมศักดิ์ ชูโต (งานแปล), เรื่องเดิม, หน้า 859.

¹⁰ สมศักดิ์ ชูโต (งานแปล), เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อธิปไตยที่สมบูรณ์นับตั้งแต่นั้นมา คือตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 1955¹¹ ข้อตกลงดังกล่าว (Paris Treaties) เรียกว่า "Bonn Conventions"

อาณาเขตของประเทศเยอรมัน ถูกกำหนดขึ้นโดย Potsdam Conference ซึ่งเป็นการประชุมตกลงกันในหมู่ประเทศมหาอำนาจทั้งสี่คือ อเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต ซึ่งประชุมกันในปัญหาการแบ่งเขตยึดครองประเทศเยอรมัน รวมทั้งกรุงเบอร์ลิน โดยกระทำการประชุมตกลงในวันที่ 17 มิถุนายน ถึงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1945¹² จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำเนิดของประเทศเยอรมันตะวันตก โดยนับแห่งความจริงแล้ว เป็นการประชุมตกลงในหมู่มหาอำนาจผู้ครอบครองประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นภาวะที่เยอรมันตกอยู่ในสภาพที่จำต้องยอมรับในฐานะผู้พ่ายแพ้สงคราม อยางไรก็ดี เยอรมันตะวันตกภายใต้การครอบครองของพันธมิตรทั้งสาม คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ก็ได้รับอธิปไตยกลับคืนสู่ประเทศภายในเวลาอันรวดเร็ว ด้วยขอประชุมของพันธมิตรทั้ง 3 ประเทศ ที่เรียกว่า Paris Treaties ดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้จะมี Paris Treaties แต่พันธมิตร ผู้ครอบครองก็ยังคงสงวนสิทธิบางประการไว้ เยอรมันตะวันตกเริ่มมีอธิปไตยที่สมบูรณ์แบบโดยแท้จริง ก็ต่อเมื่อมีข้อตกลง Petersberg¹³ ซึ่งพันธมิตรทั้งสามนอกจากจะให้อำนาจและสิทธิสมบูรณ์แบบแก่ชาวเยอรมันแล้ว ยังเป็นหนทางของการนำไปสู่การพัฒนาประเทศอีกด้วย

¹¹ Facts About Germany (Bonn: Published by the Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1975), p. 57.

¹² Roppel S. Pinson, Modern Germany : Its History And Civilization (New York: The Macmillan Company, 1966), pp. 563-566.

¹³ Ibid., pp. 566-571.

กล่าวคือ เยอรมันได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานกงสุลเพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการค้าขายระหว่างประเทศ ตามข้อตกลงยังยอมให้เยอรมันทำอุตสาหกรรมหนักได้ ซึ่งเป็นเครื่องช่วยให้มีการร่วมมือทางด้านการค้าระหว่างประเทศ และกลายมาเป็นบรรยากาศใหม่ของการร่วมมือแห่งชาติยุโรปตามโครงการมาร์แชล (Marshall Plan) ของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

ความคิดเบื้องต้นของ The Basic Law นั้น ก็เพื่อที่จะป้องกันสหพันธรัฐมิให้ต้องเผชิญปัญหาตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสมัยสาธารณรัฐไวมา และเพื่อป้องกันระบบที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย แต่เนื้อหาของ The Basic Law ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้ The Basic Law กลับให้ประโยชน์แก่ประเทศเกินคาด คอยการใส่เนื้อหาที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อสภาพของประเทศในอันที่จะสร้างควมมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาลทุกสมัย ดังที่จะได้เขียนถึงรายละเอียดในบทต่อไป

2. สภาพของประเทศเยอรมัน

สงครามโลกครั้งที่ 1 เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1914 - 1918 และสิ้นสุดลงด้วยความปราชัยของเยอรมัน จึงมีผลทำให้ประเทศต้องเปลี่ยนแปลงจากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบสาธารณรัฐ คอยเหตุผลใหญ่ที่ว่า ระบอบกษัตริย์นำประเทศเข้าสู่สงครามโลก และคอยเหตุผลย่อยอีกนัยประการ ส่วนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1939 - 1945 ก็สิ้นสุดลงด้วยความปราชัยของเยอรมันเช่นเดิม แต่สภาพของประเทศ ตลอดจนระบอบการปกครองได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก คือ เยอรมันได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศ คือ ประเทศเยอรมันตะวันออก และประเทศเยอรมันตะวันตก โดยทางฉันทนิยามการปกครองกัน

เมื่อประเทศเยอรมันได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศ ต่างก็ได้รับการรับรองจากประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ โดยที่รัฐบาลของเยอรมันตะวันออกได้รับการรับรองจากบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตรประเทศของสหรัฐอเมริกา ส่วนรัฐบาลของเยอรมันตะวันออกก็ได้รับ

การรับรองจากประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหมด (และประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ เช่น อียิปต์) แมวเยอรมันจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศแล้วก็ตาม ประเทศมหาอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายก็ได้มีการพูดถึงเรื่องการรวมเยอรมันอยู่หลายครั้ง (Reunification) แต่ผลที่ปรากฏออกมาทุกครั้ง ปรากฏว่าไม่อาจตกลงกันได้ถึงเรื่องวิธีการรวม กล่าวคือ ประเทศพันธมิตรฝ่ายตะวันตกมักจะย้ำให้ใช้วิธีการเลือกตั้งเสรีเป็นวิธีการเลือกตั้งรัฐบาลที่จะทำหน้าที่ปกครองประเทศเยอรมันที่รวมกันแล้ว ฝ่ายสหภาพโซเวียตซึ่งตระหนักดีว่าวิธีการเช่นนี้จะทำให้รัฐบาลเยอรมันตะวันตกเป็นยูชนะ เพราะมีพลเมืองมากกว่า เยอรมันตะวันออกรวม 3 เท่า¹⁴ จึงเสนอให้ใช้วิธีให้รัฐบาลของทั้งสองส่วนเจรจาตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดตั้งเป็นสมาพันธรัฐ¹⁵ (Confederation) แต่สหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วย นอกจากนั้นประเทศฝรั่งเศสเองก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายรวมเยอรมัน เพราะว่าเป็นอดีตที่ผ่านมาเมื่อใดที่เยอรมันรวมกันได้เป็นปึกแผ่นเมื่อนั้นมักเกิดสงคราม อดีตประธานาธิบดี เดอ โกลด์ (De Gaulle) ของฝรั่งเศสถึงกับกล่าวว่า "France does not favor reunification" และอดีตประธานาธิบดี ปอมปีดู (Pompidou) ก็ยืนยันการกล่าวนี้เช่นเดียวกัน¹⁶ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การเจรจาระหว่างมหาอำนาจเพื่อรวมเยอรมันให้เป็นประเทศเดียวกันเป็นเรื่องโสมภพชวนเชื่อมากกว่า

¹⁴ Helmut Arntz, Facts About Germany (Published by the Press Press and Information Office of The Federal Government of Germany, 1964), p. 44.

¹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 328 - 329.

¹⁶ Dulles, Eleanor Lansing, One Germany Or Two (California: Hoover Institution Press, 1970), pp. 126-127.

จะเป็นเรื่องของความเอาจริงเอาจัง¹⁷

เยอรมันในช่วงหัวเลี้ยวหัวตอ. ก่อนหน้าที่จะเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และมีการใช้ The Basic Law นั้น (คือในช่วง ค.ศ. 1945 - 1949) นอกจากความพินาศสูญสิ้นจากผลของสงครามแล้ว เยอรมันยังต้องเผชิญกับปัญหาอีกมากมายทั้งปัญหาระหว่างประเทศและปัญหาภายในประเทศ กล่าวคือ อาณาเขตของประเทศที่ได้มาจากสงครามจะต้อง เวรคืนกลับไปสู่ประเทศเจ้าของดั้งเดิม เช่น ออสเตรียกลายเป็นประเทศเอกราช, ชูเคเตนต้องคืนให้เชคโกสโลวาเกีย, อัลซาส-ลอร์เรนต้องคืนให้ฝรั่งเศส, อาณาบริเวณทางคานตะวันออกของแม่น้ำโอเคอร์-ไนเซอร์ ซึ่งถือว่าเป็นเขตอุตสาหกรรมที่เจริญรุ่งเรืองก็ถูกตัดออก นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาผู้ลี้ภัยซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัย ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาเกี่ยวกับอดีตนาซีที่ยังหลงเหลืออยู่ในประเทศ ปัญหาชาวยิวเยอรมัน ปัญหาเรื่องกรุงเบอร์ลิน ปัญหาการสร้างความชาติเพื่อนำอิสรภาพในการปกครองตนเอง โดยมีรัฐธรรมนูญตลอดจนรัฐบาลเยอรมันเอง ฯลฯ แต่ปัญหาภายในประเทศที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างและปลงฝังระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ค่ายเหตุที่ว่าประชาชนเคยชินกับการปกครองในระบอบเผด็จการนาซีอยู่ชว่งใหญ่ ๆ ชว่งหนึ่ง

นอกเหนือจากปัญหานานาประการดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้นแก่เยอรมันอันสืบเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ปัญหานครเบอร์ลินก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่หนักปัญหาหนึ่ง ซึ่งมีไค้มิ่งเกิดแก่ประเทศเยอรมันตะวันตกเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มหาอำนาจทั้งสี่ประเทศต้องคำนึงอย่างหนักหน่วงอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ฝ่ายพันธมิตรก็ได้มีส่วนช่วยแบ่งเบาอยู่มาก อาทิ สหรัฐอเมริกา ได้เข้าช่วยเหลือเยอรมันตะวันตกในคานเศรษฐกิจตามแผนมาร์แชล

¹⁷ กระทบ ทงธรรมชาติ, "เยอรมันและนครเบอร์ลิน," การเมืองระหว่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2514), หน้า 295.

(Marshall Plan)¹⁸ เป็นจำนวนเงินเกือบ 4,000 ล้านดอลลาร์ จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการฟื้นฟูประเทศได้เร็วเกินคาดของเยอรมัน จนเอกสารของเยอรมันเองก็ยอมรับว่า "ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นการรักษาควยเงินดอลลาร์ ทั้งยังเป็นผลจากการถ่ายเลือดอเมริกันโดยแท้ เงินทุกดอลลาร์ตามแผนมาร์แชลที่ใช้ในเยอรมันนั้น ก่อให้เกิดเงินจำนวน 10 ดอลลาร์ ถึง 20 ดอลลาร์ ในรูปของสินค้าที่ผลิตและบริการที่ได้รับ"¹⁹

นโยบายอย่างกว้าง ๆ ของฝ่ายพันธมิตรในเรื่องการบูรณะและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเยอรมันแต่เดิมนั้น มุ่งในค่านที่จะให้เยอรมันเลิกการอุตสาหกรรมผลิตอาวุธ และหันมาฟื้นฟูการเกษตรและอุตสาหกรรมยามสงบ การที่พันธมิตรมุ่งการสถาปนาเศรษฐกิจที่ตกภายในประเทศเยอรมัน เนื่องจากประเทศเยอรมันตั้งอยู่ในทำเลที่อยู่ตรงกลางของทวีปยุโรป จนอาจเรียกได้ว่าเป็น "หัวใจของยุโรป" ซึ่งระบบเศรษฐกิจของเยอรมันมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของยุโรปควย แต่แผนการบูรณะและฟื้นฟูเศรษฐกิจที่จะใหม่บรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างมหาอำนาจฝ่ายตะวันตกและมหาอำนาจฝ่ายตะวันออกรวมทั้งความร่วมมือและสามัคคีของชาวเยอรมันเองอีกด้วย แต่จากการที่เยอรมันในเขตตะวันออกซึ่งเป็นเขตยึดครองของรัสเซียส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรม ในขณะที่เขตอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในดินแดนเยอรมันตะวันตก ซึ่งเป็นเขตยึดครองของฝ่ายพันธมิตร ดังนั้น จึงเกิดมีการปะทะกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสหภาพโซเวียต ซึ่งการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน ได้กลายเป็นการแบ่งแยกทางการเมือง²⁰

¹⁸ Pinson, op. cit., pp. 566-571.

¹⁹ สมศักดิ์ ชูโต (แปล), เรื่องเดิม, หน้า 843 - 844.

²⁰ ชัยวัฒน์ ถาวรชนสาร, History of Modern Germany (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา HI 455 แห่งคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปีการศึกษา 2517), หน้า 26 - 27.

จากการที่ประเทศเยอรมันตะวันตก ถือกำเนิดมาจากความตกลงของชาติมหาอำนาจ ดังนั้นในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายภายในประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ จึงมีความผูกพันกับชาติมหาอำนาจฝ่ายตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาในระยะเริ่มแรก เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจตามแผนการมาร์แชลล์ตั้งเฝ้ากล่าวมาแล้ว แม้ว่าในระยะเริ่มแรกอำนาจอธิปไตยยังถูกจำกัดอยู่ก็ตาม แต่ความตกลงบีเทอส์เบิร์ก และความตกลงปารีส²¹ ได้มีส่วนทำให้เยอรมันสามารถเป็นรัฐอธิปไตยได้อย่างเต็มที่ สามารถจัดกองทัพของตนเองได้รับอนุญาตให้มีอาวุธ ตลอดจนการอุตสาหกรรมได้มีการฟื้นฟูอย่างรวดเร็วเกินคาด

ปัจจุบัน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีพื้นที่ 248, 469 ตารางกิโลเมตร หรือ 95,863 ตารางไมล์ ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งเหลือเพียงครึ่งหนึ่งของสมัยที่เคยเป็นอาณาจักรไรช์ (Reich) ซึ่งขณะนั้นอาณาจักรไรช์แห่งเยอรมันมีพื้นที่ถึง 470,662 ตารางกิโลเมตร หรือ 181,100 ตารางไมล์²² ประกอบด้วยดินแดนทั้งหมด 11 รัฐ แต่ละรัฐก็มีชื่อเมืองหลวงของตน โดยมีกรุงบอนน์ (Bonn) ซึ่งตั้งอยู่ที่มลรัฐนอร์ทไรน์-เวสฟาเลีย (Northrhine-Westphalia) เป็นเมืองหลวงของประเทศ²³ "โดยมี The Basic Law เป็นรัฐธรรมนูญถาวร ทั้งนี้ก็เพราะว่าปัญหาการรวมเยอรมันน่าจะถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สิ้นสุดแล้ว เนื่องจากว่าเยอรมันทั้ง 2 ได้เข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติตั้งแต่ ค.ศ.1973"

²¹ Pinson, op.cit., pp. 566-571.

²² Handbook of Statistics 1970 : Federal Republic of Germany (Wiesbaden : Translation Service of The Federal Statistical Office, June, 1970).

²³ มลรัฐ 11 มลรัฐ ได้แก่ : Baden-Wurttemberg, Bavaria, Hesse, Lower Saxony, Northrhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Scheleswig-Holstein, West Berlin, Hamburg, Breman.

มลรัฐแต่ละมลรัฐ มีอิสระในการบริหารภายในเอง โดยมีรัฐธรรมนูญ, รัฐบาล และรัฐสภาของตนเอง แต่มีข้อแม้ว่ารัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องไม่ไปขัดกับรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ หากเกิดการขัดแย้งขึ้นให้ถือเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความและตัดสิน²⁴

3. โครงสร้างของระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการของ The Basic Law กำหนดให้เยอรมันตะวันตกเป็นรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (Democratic and Social Federal State) โดยมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐ อำนาจต่าง ๆ ของรัฐถือว่ามีมาจกปวงชนโดยผ่านการเลือกตั้ง โดยแบ่งงานที่เป็นตัวแทนออกเป็นนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เจตนารมณ์ของ The Basic Law²⁵ ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งสันติภาพและความต้องการพัฒนาทางการเมืองภายในประเทศ นอกจากนี้เจตนารมณ์ที่สำคัญของ The Basic Law ก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย (Based on the rule of Law)

โครงสร้างของระบอบการปกครองตาม The Basic Law คือ มีการปกครองระบอบรัฐสภาลาสิก โดยแบ่งออกได้เป็นดังนี้ คือ

(ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งภาษาเยอรมันเรียกว่า "Bundes Parlament"

²⁴From The Basic Law 1949, Article 93 (2), (4).

²⁵The Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949,

Préamable, p. 5.

ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาสูง หรือสภาผู้แทนของรัฐ หรือสภาที่ปรึกษา (Bundesrat)

1. สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาล่างจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรงแบบเสรี มีความเสมอภาค และโดยวิธีการลงคะแนนลับ สภาดังกล่าวถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวเยอรมันทั้งหมด ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใด ๆ เพียงแค้อยู่ในโน้ตธรรมของตนเองเท่านั้น²⁶ ซึ่งวิธีการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งของประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปนั่นเอง ส่วนอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใดที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยลดมาจาก 21 ปี เหลือเพียง 18 ปี²⁷ และผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป²⁸

อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างมีกำหนดคราวละ 4 ปี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาล่าง เริ่มนับตั้งแต่การประชุมสภาครั้งแรก และสิ้นสุดลงภายในระยะเวลา 4 ปี การเลือกตั้งใหม่จะต้องจัดให้มีขึ้นภายในระยะเวลาสามเดือนสุดท้ายของการสิ้นสุดอายุของสภา สำหรับในกรณีที่มีการยุบสภา ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในหกสิบวัน ภายหลังจากที่มีการยุบสภา²⁹

สภาล่างจะประชุมครั้งแรกภายใน 30 วัน ภายหลังจากการเลือกตั้ง แต่จะต้องไม่ประชุมกันก่อนการสิ้นสุดของอายุของสภาล่างชุดก่อน³⁰ สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการกำหนดการปิดสมัยประชุม และการขยายสมัยประชุมของตนเอง ประธาน

²⁶ From The Basic Law 1949, Article 38 (1).

²⁷ From The Basic Law 1949, Article 38 (2).

²⁸ Facts About Germany, op. cit., p. 121.

²⁹ From The Basic Law 1949, Article 39 (1).

³⁰ From The Basic Law 1949, Article 39 (2).

สภาล่างมีอำนาจเรียกประชุมสภาก่อนกำหนดสมัยประชุมได้ ต่อเมื่อสมาชิกสภาล่าง
จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 หรือประธานาธิบดีสหพันธ์ หรือนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ร้องขอ³¹
ตำแหน่งประธานสภา รองประธานสภา และเลขาธิการรัฐสภา ได้รับเลือกตั้ง
โดยสมาชิกสภาล่าง³² อำนาจพิเศษที่ประธานสภามีก็คือ ประธานสภาสามารถ
ใช้อำนาจในฐานะเจ้าของผู้รับผิดชอบตัวอาคาร และอำนาจตำรวจในสภาล่าง
การจับกุมหรือคนในสภาล่างจะกระทำมิได้ เว้นไว้แต่ประธานสภาจะอนุญาต³³
ส่วนเอกลักษณ์ของสมาชิกสภาล่างก็เหมือนกับประเทศในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา
ทั่ว ๆ ไป³⁴

ปกติการประชุมสภาล่างจะกระทำโดยเปิดเผย แต่การประชุมลับอาจกระทำ
ทำได้ โดยการเข้าชื่อของสมาชิกจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 10 หรือโดยมติของรัฐบาล
สหพันธ์ ซึ่งทั้ง 2 กรณีจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 โดยกระทำ
การลงคะแนนเสียงในที่ประชุมลับเกี่ยวกับมติดังกล่าว³⁵

รัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนที่นั่งในสภาล่างมีทั้งหมด 518 ที่นั่ง ตามกฎหมาย
เลือกตั้งกำหนดให้ 496 ที่นั่ง เป็นของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
และอีก 22 ที่นั่ง กำหนดให้เป็นของผู้แทนที่มาจากนครเบอร์ลินตะวันตก โดยที่ผู้แทน

³¹ From The Basic Law 1949, Article 39 (3).

³² From The Basic Law 1949, Article 40 (1).

³³ From The Basic Law 1949, Article 40 (2).

³⁴ From The Basic Law 1949, Article 46.

³⁵ From The Basic Law 1949, Article 42 (1).

ดังกล่าวไม่มีสิทธิในการลงมติ มีอำนาจแต่เพียงร่วมอภิปราย (Advisory Vote)³⁶
 ในจำนวน 496 ที่นั่งดังกล่าว พรรคการเมืองที่จะสามารถมีที่นั่งได้จะคงได้คะแนน 3
 ที่นั่ง จากการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Vote) หรือได้ 5 เปอร์เซ็นต์ จากการเลือก
 ตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) ซึ่งเป็นวิธีการเลือกตั้งแบบผสม
 ของเยอรมัน ที่เรียกว่า "ระบบ d'Hondt"³⁷ (ซึ่งได้อธิบายรายละเอียดในบทที่ 3)
 มาตรการเช่นนี้ ปรากฏรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้เพื่อป้องกันมิให้มีพรรคเล็ก
 พรรคน้อยมากมายในรัฐสภา ดังเช่น ในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยาก
 ทางการเมือง

อำนาจหน้าที่ของสภาล่าง (สภา Bundestag)

ตามระบบการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สภาล่างมีอำนาจที่สำคัญ
 คือ นอกจากอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจชี้ขาดการจัดตั้งรัฐบาล³⁸ ตามหลัก The
 Basic Law แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Parliamentary
 Council) ตกลงให้อำนาจในการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่
 ที่สภาล่างอย่างแท้จริง กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งโดยปราศจากการอภิปราย
 โดยสภาล่างตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีสหพันธ์³⁹ และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง

³⁶ "เรื่องนารูเกี่ยวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : รัฐธรรมนูญและโครงสร้าง
 ทางการปกครอง," ใน เอกสารเผยแพร่ 1975 (กรุงบอนน์ : พิมพ์โดยสำนักงานหนังสือพิมพ์และเผยแพร่ข่าวของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), 1975.

³⁷ Facts About Germany, op. cit., p. 121.

³⁸ Ibid., pp. 112-115.

³⁹ From The Basic Law 1949, Article 63 (1).

ข้างมากของสมาชิกสภาล่างจะได้รับเลือกเป็นนายกฯ (คำจำกัดความคำว่าเสียงข้างมาก (Definition of Majority) ตามรัฐธรรมนูญ The Basic Law มีกำหนดไว้ใน มาตรา 121) ประธานาธิบดีจะประกาศแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก ตามบุคคลที่ประธานาธิบดี เสนอชื่อมานั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง ให้ที่ประชุมสภาล่างทำการเลือกตั้งภายในเวลา 14 วัน นับตั้งแต่ได้มีการลงคะแนนเสียงครั้งแรกด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของ สมาชิกสภาล่างทั้งหมด⁴⁰ ถ้าปรากฏว่าภายในระยะเวลาดังกล่าวไม่มีผู้ใดได้รับเลือก ด้วยคะแนนเสียงดังกล่าว ก็ให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง โดยถือว่าผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาล่างจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจะต้องประกาศแต่งตั้งภายในเวลา 7 วัน หรือไม่เกิน 15 วัน⁴¹

นอกจากนี้แล้ว สภาล่างยังมีอำนาจในการกล่าวโทษประธานาธิบดีสหพันธ์ (Impeach the Federal President) ในข้อหาว่าโคละเมิด The Basic Law หรือกฎหมายอื่นใดของสหพันธ์โดยเจตนา ซึ่งกระบวนการกล่าวโทษประธานาธิบดีโดยสภาล่างต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถูกตั้งกล่าวหาจะต้องมาจากสมาชิกสภาล่างไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 และมติที่จะฟ้องร้องประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาล่าง⁴² โดยศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตัดสินว่าประธานาธิบดีมีความผิดจริงหรือไม่

สภาล่าง ยังมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมการสอบสวน (Committee of -

⁴⁰ From The Basic Law 1949, Article 63 (2).

⁴¹ From The Basic Law 1949, Article 63 (3).

⁴² From The Basic Law 1949, Article 63 (4).

⁴³ From The Basic Law 1949, Article 61.

Investigation), คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ (Committee On Foreign Affairs) คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Defence) และตำแหน่งชาหลวง-กรมครอง (Defence Commissioner) คณะกรรมาธิการต่าง ๆ ดังกล่าวมีหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ Standing Committee ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิทธิของสภาต่าง เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลสหพันธ์เข้ามาควบคุมกิจการของสภาในระหว่างที่สภาเปิดสมัยประชุม⁴⁴ อย่างไรก็ตามอำนาจบางประการ อาทิเช่น การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี และการกล่าวโทษประธานาธิบดี ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ Standing Committee⁴⁵, Committee on Foreign Affairs และ Committee on Defence ทำหน้าที่ในระหว่างสภาเปิดสมัยประชุม⁴⁶, Defence Commissioner ทำหน้าที่ช่วยเหลือการบริหารงานของสภาในเรื่องการพิทักษ์สิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน (Basic rights)⁴⁷ (ในเรื่อง Basic rights มีรวมอยู่ในภาคผนวก คือ สิทธิมูลฐานของประชาชนตามมาตรา 1 ถึงมาตรา 19) ในด้านหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาต่าง รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองโดยกำหนดถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาต่างไว้ กล่าวคือ สมาชิกสภาต่างจะได้รับการละเว้นจากการถูกฟ้องร้องต่อศาล หรือถูกลงโทษทางวินัยในเรื่องการอภิปรายของสมาชิกสภาต่าง หรือในที่ประชุมคณะกรรมาธิการของสภา แต่บทบัญญัติตามข้อนี้ไม่ได้คลุมไปถึงในเรื่องกรณีกារหมิ่นประมาท⁴⁸ สมาชิกสภาต่างจะต้องถูกกล่าวหาหรือถูกจับกุมในข้อหาที่ว่าได้

⁴⁴ From The Basic Law 1949, Article 45 (1).

⁴⁵ From The Basic Law 1949, Article 45 (2).

⁴⁶ From The Basic Law 1949, Article 45a, (Inserted by Federal Law of 19 March, 1956).

⁴⁷ From The Basic Law 1949, Article 45b, (Inserted by Federal Law of 19 March, 1956).

⁴⁸ From The Basic Law 1949, Article 46 (1).

กระทำความผิดที่จะต้องไต่รับโทษทางอาญาตามกฎหมาย ก็แต่เฉพาะเมื่อสภาล่างอนุญาตเท่านั้น เว้นไว้แต่ว่าจะถูกจับกุมในขณะที่กระทำความผิด หรือถูกจับกุมในเหตุการณ์นั้นในวันถัดไป⁴⁹ รัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาล่างอีกว่าการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลของสมาชิกหรือการดำเนินคดีใด ๆ ต่อสมาชิกตามมาตรา 18 จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะไต่รับอนุญาตจากสภาล่าง⁵⁰ และการดำเนินคดีอาญา หรือการดำเนินคดีใด ๆ ตามมาตรา 18 ซึ่งมีผลทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ หรือการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลของสมาชิกสภาโดยวิธีใดก็ตามจะต้องหักไว้ก่อน เมื่อสภาล่างร้องขอ⁵¹

นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาล่างยังมีสิทธิไต่รับคำตอบแทนพอเพียงที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระได้ สมาชิกสภาล่างมีสิทธิไต่รับบริการขนส่งของรัฐใดโดยมิต้องเสียค่าใช้จ่าย⁵² และที่น่ายกเว้นก็คือ บุคคลผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาล่างมีสิทธิที่จะไต่รับอนุญาตให้ลางานเพื่อทำการหาเสียงได้⁵³ การก็ตขวางมีใหม่บุคคลไต่รับตำแหน่งหรือทำหน้าที่สมาชิกสภาล่างจะกระทำมิได้ และการไต่ออกจากงานโดยเหตุที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกสภาล่างไม่ว่าจะใดแจ้งล่วงหน้าหรือไม่ก็ตามจะกระทำมิได้⁵⁴

⁴⁹ From The Basic Law 1949, Article 46 (2).

⁵⁰ From The Basic Law 1949, Article 46 (3).

⁵¹ From The Basic Law 1949, Article 46 (4).

⁵² From The Basic Law 1949, Article 48 (3).

⁵³ From The Basic Law 1949, Article 48 (1).

⁵⁴ From The Basic Law 1949, Article 48 (2).

สภาสูง หรือสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat)

The Basic Law ได้กำหนดไว้ว่า สภาผู้แทนรัฐ ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐบาลมลรัฐ⁵⁵ สมาชิกมาจากตัวแทนของมลรัฐต่างๆ ทั้ง 11 รัฐ แต่ความแคะมลรัฐมีสิทธิส่งผู้แทนมาได้ไม่เท่าเทียมกัน โดยถือความขนาดใหญ่เล็กของแต่ละรัฐ โดยกำหนดความลรัฐหนึ่งต้องมีผู้แทนอย่างน้อย 3 คน และมีมากได้ไม่เกิน 5 คน ตามลรัฐใดมีประชากรมากกว่า 2 ล้านคน ให้มีผู้แทนได้ 4 คน และมลรัฐใดมีประชากรมากกว่า 6 ล้านคน ให้มีผู้แทนได้ 5 คน⁵⁶ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนรัฐมีทั้งสิ้นรวม 41 คน⁵⁷ นอกจากนี้ยังมีผู้แทนจากกรุงเบอร์ลินตะวันตกอีก 4 คน รวมเป็น 45 ที่นั่ง แต่ผู้แทนทั้ง 4 ไม่มีสิทธิลงมติ เป็นแต่เพียงสมาชิกผู้ให้คำแนะนำปรึกษาเท่านั้น⁵⁸

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat)

The Basic Law กำหนดไว้ว่า มลรัฐมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและการบริหารสหพันธรัฐโดยผ่านสภาผู้แทนรัฐ⁵⁹ นอกจากนี้สภาผู้แทนรัฐยังมีอำนาจในการกล่าวโทษประธานาธิบดี ซึ่งมีกระบวนการกล่าวโทษเช่นเดียวกับสภาล่าง⁶⁰

⁵⁵From The Basic Law 1949, Article 51 (1).

⁵⁶From The Basic Law 1949, Article 51 (2).

⁵⁷Albert Pfitzer, The Bundesrat (Published on Behalf of the Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1972), p. 11.

⁵⁸Facts About Germany, op. cit., p. 108.

⁵⁹From The Basic Law 1949, Article 50.

⁶⁰From The Basic Law 1949, Article 61.

หากประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภาผู้แทนรัฐดำรงตำแหน่งแทน⁶¹

สมัยประชุมของสภาผู้แทนรัฐ The Basic Law กำหนดไว้ว่า สภาผู้แทนรัฐประชุมกันครั้งแรกในวันที่สภาล่างมีการประชุมกันเป็นครั้งแรก⁶² นอกจากนี้ The Basic Law ยังใคร่จะบอกว่าจะได้มีการเลือกประธานาธิบดีคนแรกของสหพันธ์ ประธานสภาผู้แทนรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจของประธานาธิบดีสหพันธ์ แต่ประธานสภาผู้แทนรัฐไม่มีสิทธิยุบสภาล่าง⁶³

การดำเนินงานในหน้าที่ของสภาผู้แทนรัฐ อาจกล่าวได้ดังนี้คือ สภาผู้แทนรัฐเป็นผู้เลือกประธานของสภาผู้แทนรัฐ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี⁶⁴ ในการประชุมสภาผู้แทนรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนรัฐเป็นผู้เรียกประชุม แต่ประธานสภาจะตองเรียกประชุม หากได้รับการร้องขอจากสมาชิกของ 2 มุขรัฐเป็นอันน้อยหรือจากรัฐบาลสหพันธ์⁶⁵ สำหรับมติของสภาผู้แทนรัฐในทุกเรื่อง ตองมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินครึ่งหนึ่งของสมาชิกที่ลงคะแนนเสียง สภากำหนดระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาเองได้ การประชุมสภาให้กระทำโดยเปิดเผย แต่การประชุมลับอาจจะทำก็ได้⁶⁶

ในการประชุมสภาผู้แทนรัฐ รัฐมนตรีของรัฐบาลสหพันธ์มีสิทธิ และเป็นหน้าที่

⁶¹ From The Basic Law 1949, Article 57.

⁶² From The Basic Law 1949, Article 136 (1).

⁶³ From The Basic Law 1949, Article 136 (2).

⁶⁴ From The Basic Law 1949, Article 52 (1).

⁶⁵ From The Basic Law 1949, Article 52 (2).

⁶⁶ From The Basic Law 1949, Article 52 (3).

หากได้รับการร้องขอที่จะร่วมในการอภิปรายของสภาผู้แทนรัฐ และรัฐบาลสหพันธ์ของ รายงานการปฏิบัติงานบริหารประเทศให้สภาผู้แทนรัฐทราบเป็นประจำ⁶⁷

สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนรัฐ ส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากมลรัฐ ดังนั้นความเด่นของสมาชิกสภาสูงก็คือ จะมีความเชี่ยวชาญ การเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและรู้ในกฎระเบียบของงานอย่างค้ำของสมาชิกสภาสูง จึงเป็นการทดแทนกับการขาดเกียรติคุณ (Prestige) ในสภาสูง เพราะมีฐานะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของมลรัฐเท่านั้น ซึ่งมีผู้กล่าวไว้ว่า "วุฒิสมาชิกของเยอรมันไม่มีค่าเท่ากับวุฒิสมาชิกของอังกฤษ วุฒิสมาชิกอเมริกัน หรือแม้แต่วุฒิสมาชิกของฝรั่งเศส"⁶⁸

กระบวนการนิติบัญญัติระหว่างสภาทั้งสอง

กระบวนการนิติบัญญัติระหว่างสภาทั้งสองในเยอรมันตะวันตก มีลักษณะเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ของระบบรัฐสภาคลาสสิก กล่าวคือ ร่างกฎหมาย อาจารย์เริ่มเสนอ โดยจากฝ่ายรัฐบาลสหพันธ์ หรือจากฝ่ายสมาชิกทั้งสองสภา แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะมาจากการเสนอโดยรัฐบาลมากกว่ามาจากสภา⁶⁹

กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศเยอรมันตะวันตก กระทำได้ 3 ทาง คือ การเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล โดยสภาล่าง และโดยสภาผู้แทนรัฐ⁷⁰ ราย-

⁶⁷From The Basic Law 1949, Article 53.

⁶⁸Guildo Goldman, The German Political System (New York: Random House, 1973), p. 535.

⁶⁹สมศักดิ์ ชูโต (แปล), เรื่องเดิม, หน้า 966.

⁷⁰From The Basic Law 1949, Article 76 (1).

ละเอียดยของกระบวนการนิติบัญญัติ มีดังนี้คือ⁷¹

ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาล่าง ร่างกฎหมายดังกล่าวให้เสนอตรงในสภาล่างได้เลย (โดยมีต้องส่งร่างให้สภาผู้แทนรัฐไปพิจารณาาก่อน) สำหรับวิธีการ จะแจกกล่าวตามลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้ คือ

- พรรคการเมืองในสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 26 คน (5% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน) เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายไปยังประธานสภาเพื่อให้บรรจุเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุม (บางครั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาเสนอรวมกัน)

- มีการประชุมปรึกษาครั้งแรกในที่ประชุมสภา เพื่อออกเสียงเกี่ยวกับความจำเป็นและจุดมุ่งหมายของร่างกฎหมายดังกล่าว จากนั้นก็ส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

- จะมีการประชุมปรึกษาในคณะกรรมการ (เฉพาะเรื่อง) อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายเสียใหม่ เพื่อเสนอในที่ประชุมสภา

- มีการประชุมปรึกษาเป็นครั้งที่สองในที่ประชุมสภา รายงานผลของคณะกรรมการที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างเดิม โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนแต่ละคนสามารถยื่นญัตติขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยได้

- มีการประชุมปรึกษาเป็นครั้งที่สาม ซึ่งตามปกติจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายอีก แต่ถ้ามมีการขอเปลี่ยนแปลงใหม่ในการประชุมครั้งที่สามนี้ จะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 26 คน สนับสนุน และในที่สุดก็จะผ่านออกมาเป็นกฎหมายและส่งต่อไปยังสภาผู้แทนรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ The Basic Law กำหนดไว้ว่า "สภาผู้แทนรัฐ" ยับยั้งควยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนรัฐ ซึ่งสภาล่างมีสิทธิไม่เห็นด้วยกับ

⁷¹ Deutscher Bundestag (Bonn: Wegdergesetzgebung Presseund Informationszentrum der Deutscher Bundestages, 1976).

การยับยั้งดังกล่าวควยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาล่าง แต่สภาผู้แทนรัฐยังคง ยืนยันมติยับยั้งควยคะแนนเสียง 2 ใน 3 แล้ว การคัดค้านสัทธิยับยั้งโดยสภาล่างก็ต้องมี คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 เช่นเดียวกันควย⁷² และถ้าไม่อาจตกลงกันได้ ก็ให้ ถือเป็นที่นาที่ของคณะกรรมการไกลเกลีย (A Committee for Joint Consideration of Bills) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป ถ้าร่างกฎหมายไม่ถูกยับยั้งโดยสภา ผู้แทนรัฐ ก็จะต้องไปยังรัฐบาลเพื่อให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงนามรับรอง และส่งต่อไปยังประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนรัฐ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องส่งไป ยังรัฐบาลก่อน เพื่อให้พิจารณาภายในระยะเวลา 3 สัปดาห์⁷³ ส่วนมากร่างกฎหมาย ของสภาผู้แทนรัฐจะกระทำโดยมลรัฐหนึ่ง หรือหลายมลรัฐ ซึ่งดำเนินการในกรรมาธิการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องก่อน และจะเสร็จสิ้นในสภาผู้แทนรัฐ สำหรับกระบวนการ ต่าง ๆ ก็เป็นเช่นเดียวกับของสภาล่างที่กล่าวมาข้างคนแล้ว

ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องเสนอ ไปยังสภาผู้แทนรัฐก่อน เพื่อให้พิจารณาภายในเวลา 6 สัปดาห์⁷⁴ หลังจากนั้นร่าง กฎหมายของฝ่ายบริหารดังกล่าวพร้อมกับความเห็นชอบของสภาผู้แทนรัฐจะส่งไปยัง ประธานสภา ถ้าเป็นเรื่องรีบด่วน ร่างกฎหมายนี้จะส่งไปยังสภาผู้แทนภายใน 3 สัปดาห์ ส่วนความเห็นของสภาผู้แทนรัฐจะส่งตามไปที่หลัง สำหรับร่าง พ.ร.บ.งบ- ประนาอให้ส่งไปยังสภาผู้แทนรัฐและสภาล่างโดยทันที สำหรับกระบวนการต่าง ๆ

⁷²From The Basic Law 1949, Article 77 (4).

⁷³From The Basic Law 1949, Article 76 (2).

⁷⁴Loc. cit.

ในรายละเอียดก็เป็นเช่นเดียวกับของสภาล่าง

หากเกิดการที่สภาใดสภาหนึ่งยื่นร่างกฎหมาย ก็ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการไกลเกลี่ย (Vermittlungsausschuss) (ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาสูง สภาละ 11 คน) ทำหน้าที่พิจารณา 4 กรณี กล่าวคือ

1. ข้อเสนอไกลเกลี่ยให้มีการแก้ไขบางส่วนของกฎหมายรวมทั้งข้อคัดค้าน
2. ขกเลิกการพิจารณาของสภาผู้แทน
3. รับรองการพิจารณาของสภาผู้แทน
4. ข้อเสนอร่วมกันไม่เป็นที่ตกลง

สภาผู้แทนรัฐสภาล่าง หรือฝ่ายบริหาร สามารถเสนอให้ตั้งคณะกรรมการกิจการไกลเกลี่ยได้ฝ่ายละ 1 ครั้ง

สรุปได้ว่า กระบวนการนิติบัญญัติหรือการเสนอร่างกฎหมายในเยอรมันตะวันตกกระทำโดยฝ่ายสภาสูง, สภาล่าง หรือรัฐบาล และถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลต้องส่งให้สภาสูงพิจารณาก่อน ในขณะที่เดียวกันถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาสูงก็ต้องส่งให้รัฐบาลพิจารณาก่อนเช่นกัน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาล่างไม่จำเป็นต้องส่งไปที่ใด จากนั้นร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทน โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ กล่าวคือ⁷⁵

วาระแรกแรก จะเป็นการลงคะแนนของทั้งสภารับหลักการทั่วไปของร่างกฎหมาย จากนั้นร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการประจำของสภาที่เกี่ยวข้อง เมื่อสภาพิจารณากันในรายละเอียดเสร็จสิ้นแล้ว ร่างกฎหมายก็จะเข้าสู่วาระที่ 2 ซึ่งเป็นวาระในการพิจารณาตราทั้งสภาและมีการลงคะแนนเสียง วาระที่ 3 เป็นวาระที่จะลงมติที่จะยินยอมให้ร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ผ่านไปยังสภาสูงต่อไปหรือไม่ เมื่อสภา

⁷⁵ From The Basic Law 1949, Article 76, 77.

สูงได้รับร่างกฎหมายแล้ว สภาสูงจะทำหน้าที่พิจารณาว่าจะมีการแก้ไขหรือไม่ หากมีการแก้ไขจำเป็นที่จะคงให้คณะกรรมการทั้ง 2 สภาด้วยกัน เพื่อพิจารณาหาทางประนีประนอมข้อขัดแย้ง เมื่อร่างกฎหมายได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรวมทั้ง 2 สภาแล้ว (The Joint Committee)⁷⁶ ก็จะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับอำนาจเพื่อลงนามและประกาศเป็นกฎหมายต่อไป

กระบวนการนิติบัญญัติของสภาทั้งสองในทางพฤตินัยนั้น ปรากฏว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด⁷⁷ และร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยสภาผู้แทนรัฐ ระหว่าง ค.ศ. 1947 - 1957 มีเพียง 50 ฉบับเท่านั้น⁷⁸ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากส่วนประกอบจำนวนหนึ่งในสภามหาชนแตกต่างกันอย่างมากระหว่างจำนวนหนึ่งในสภาล่าง รวมทั้งอาจเนื่องมาจากความเข้าใจในหน้าที่หลักของการเป็นสภาที่ปรึกษาที่เป็นได้ จึงทำให้สิทธิของการเสนอร่างกฎหมายโดยสภาสูงไม่ค่อยได้ใช้บ่อยนัก

สิทธิอีกประการหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติของสมาชิกสภาสูงที่มีอยู่ก็คือ สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาล่างลงมติเห็นชอบแล้วในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ากว่า 9 ใน 10 ของร่างกฎหมายทั้งหมดไม่มีการแก้ไข⁷⁹ ซึ่งร่างกฎหมายก็จะส่งต่อไปยังประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับอำนาจเพื่อลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกเหนือจากนี้อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา สภาสูงไม่เคยใช้สิทธิยับยั้งเรื่องงบประมาณของสหพันธรัฐและหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลสหพันธรัฐทำขึ้น

⁷⁶ From The Basic Law 1949, Article 53a, (Inserted by Federal Law of 24 June, 1968).

⁷⁷ สมศักดิ์ ชูโต (แปล), เรื่องเดิม, หน้า 966.

⁷⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 337.

⁷⁹ สมศักดิ์ ชูโต (แปล), เรื่องเดิม, หน้า 967.

เลข⁸⁰ เหตุผลก็คงจะเช่นเดียวกับเหตุผลในเรื่องสิทธิการเสนอร่างกฎหมายข้างต้น คือ กระทำตนเป็นสภาที่ปรึกษาหรือสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้จริง โดยที่สภาผู้แทนรัฐ จะใช้สิทธิยับยั้งต่อเมื่อเป็นร่างกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและผลประโยชน์ของมลรัฐ ซึ่งก็ได้แก่มกฎหมายมลรัฐนั่นเอง ซึ่งสิทธิยับยั้งจะต้องได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนรัฐ จากสถิติในระหว่าง ค.ศ. 1949 - 1961 บรรดาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนลงมติแล้วนั้นมีเพียง 23 ฉบับ ที่สภาผู้แทนรัฐ ใช้สิทธิยับยั้ง⁸²



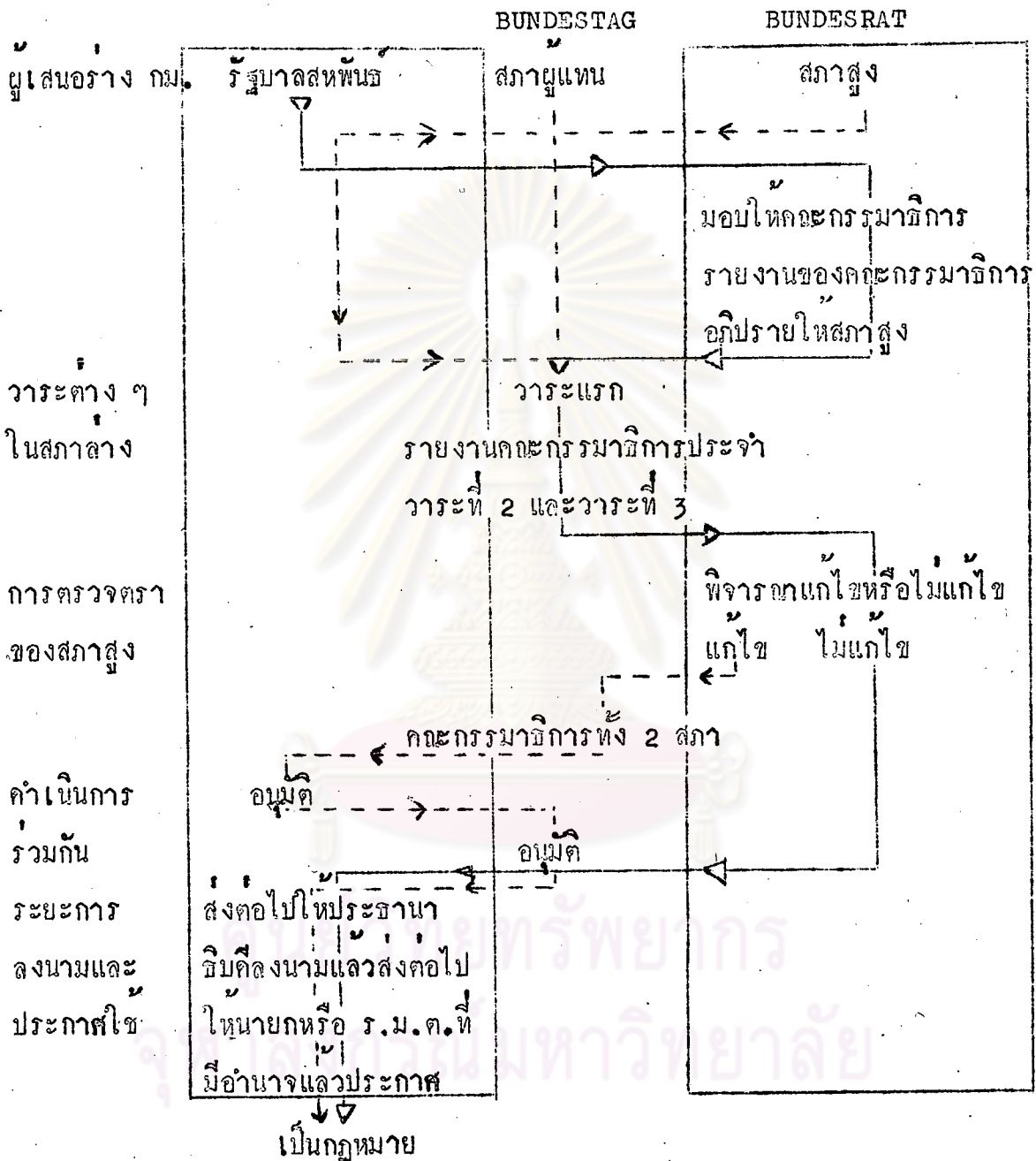
ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁸⁰ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

⁸¹From The Basic Law 1949, Article 77 (4). และ คณะ
ศาสตราจารย์, "รัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," ใน เอกสารข่าวรัฐสภา, ปีที่ 2
ฉบับที่ 16, (มกราคม, 2519), หน้า 33.

⁸²ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

ภาพแสดงวิธีการออกกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน



เส้นหนักแสดงวิธีดำเนินการของกฎหมายส่วนใหญ่ สถิติเก็บมาจาก A.Grosser, Die Bonner Demokratie หน้า 88 และ E. Plischke, Contemporary Government of Germany หน้า 8 และ T. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland หน้า 622 อ้างโดย คารล คอยช และ ฌูเพ็ท ไบรคตง, เรืองเคิม, หน้า 970.

(ข) ฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญ Basic Law 1949 ได้กำหนดไว้ว่า "ฝ่ายบริหารของสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ และคณะรัฐมนตรีสหพันธ์"⁸³
องค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวได้ในรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. นายกรัฐมนตรี (Chancellor)

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อำนาจในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจริงอยู่ที่สภาล่างตามมาตรา 63 (ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น) The Basic Law ไม่ใคร่ระบุไว้ว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ดังเช่นในรัฐธรรมนูญ 2517 ของไทย) ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตสำหรับประเทศเยอรมันตะวันตกที่ว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาล่าง ซึ่งเคยมีตัวอย่างปรากฏ กล่าวคือ เคิร์ต จอร์ช คีสซิงเงอร์ (Kurt Georg Kiesinger) ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาล่างในขณะที่มีการเลือกตั้งเขา ซึ่งผลก็ปรากฏออกมาว่า เขาได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 1965⁸⁴
อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ ได้แก่
นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาบุคคลเพื่อประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีในคณะของตน โดยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ⁸⁵
นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายทั่ว ๆ ไป แก่รัฐมนตรีในคณะของตน⁸⁶

⁸³From The Basic Law 1949, Article 62.

⁸⁴Guildo Goldman, op. cit., p. 537.

⁸⁵From The Basic Law 1949, Article 64 (1).

⁸⁶From The Basic Law 1949, Article 65.

ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุนี้การลงมติไม่ไว้วางใจของ
รัฐสภา จึงจะกระทำไต่แต่หัวหน้ารัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้องโจมตี
รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแต่อย่างใด⁸⁷

นายกรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งรัฐมนตรีสหพันธรัฐหนึ่งขึ้นเป็นรองนายกรัฐมนตรี⁸⁸
ระยะเวลาในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี สิ้นสุดลงในวันที่สภา
ล่างชุดใหม่ประชุมกันครั้งแรก และระยะเวลาในตำแหน่งของรัฐมนตรีสิ้นสุดลงไป
พร้อมกับระยะเวลาในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่สิ้นสุดลง⁸⁹ อย่างไรก็ตาม หากเกิด
กรณีพิเศษที่ทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอันต้องสิ้นสุดลงก่อนถึงกำหนดวาระ อาทิเช่น
นายกฯ ลาออกก่อนครบวาระ (ดังตัวอย่าง เช่น กรณี วีลดี มรันต์ ลาออกในเดือน
พฤษภาคม 1974) หรือสภาลงมติไม่ไว้วางใจ เพื่อป้องกันมิให้การบริหารราชการแผ่นดิน
ต้องหยุดชะงักลง และเพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มอบหมายอำนาจ
บริหารให้นายกฯ โดยที่ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดไว้ว่า "นายกรัฐมนตรีอาจถูกปลดออก
จากตำแหน่งได้ แต่มีข้อยกเว้นเพราะเสียงข้างมากในสภาอย่างเดียว แต่สภาจะต้องคัดเลือก
บุคคลที่จะเข้ามาแทนที่ภายใน 48 ชั่วโมง โดยการร้องขอให้ประธานาธิบดีถอดถอน
นายกฯ คนเดิม ซึ่งประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตามคำร้องขอและแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือก⁹⁰
จุดประสงค์ของหลักการดังกล่าวนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ "การออกเสียงไม่ไว้วางใจ" เกิด
ขึ้นได้ง่าย ๆ โดยที่สภาจะต้องเพิกถอนบุคคลที่จะสามารถมาบริหารประเทศมาทดแทนได้
ด้วย และเพื่อที่จะให้นโยบายของรัฐบาลดำเนินไปโดยสะดวก รัฐธรรมนูญจึงระบุไว้ว่า

⁸⁷ Facts About Germany, op. cit., p. 111.

⁸⁸ From The Basic Law 1949, Article 69 (1).

⁸⁹ From The Basic Law 1949, Article 69 (2).

⁹⁰ From The Basic Law 1949, Article 67.

"ห้ามนายกา และคณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่นใดทั้งสิ้น" (No Secondary Occupation)⁹¹

2 คณะรัฐมนตรี

The Basic Law กำหนดให้ตำแหน่งรัฐมนตรีสหพันธ์ ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีสหพันธ์ โดยการเสนอของนายกรัฐมนตรีสหพันธ์⁹²

รัฐมนตรีแต่ละนาย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานในกระทรวงของตน (ในประเทศเยอรมันตะวันตกมีกระทรวง 14 กระทรวง) แต่จากการที่นายกา เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยทั่วไป แก่รัฐมนตรีในคณะของตน ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่า นายกา จึงเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว⁹³ ยกเว้นแต่ในเรื่องอำนาจในการบังคับบัญชากองทัพ ให้เป็นของรัฐมนตรีกลาโหมสหพันธ์⁹⁴

3. ประธานาธิบดีสหพันธ์

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็มีอำนาจหน้าที่เสมือนกับประมุขของประเทศอื่น ๆ ทั่วไป ในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา คือ เป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และเป็นผู้แทนของชาติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

⁹¹ From The Basic Law 1949, Article 66.

⁹² From The Basic Law 1949, Article 64 (1).

⁹³ From The Basic Law 1949, Article 65.

⁹⁴ From The Basic Law 1949, Article 65a (Inserted by Federal Law of 19 March 1956 and Amended by Federal Law of 24 June, 1968).

ตำแหน่งประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจาก "ที่ประชุมใหญ่สหพันธ์" (Federal Convention) ซึ่งภาษาเยอรมันเรียกว่า "Bundesversammlung"⁹⁵ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาล่าง และสมาชิกสภาจากทุกมลรัฐ (สถาบันบัญญัติของมลรัฐ) มาประชุมกันเพื่อเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยเฉพาะ⁹⁶ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมโดยผู้แทนของสหพันธ์และ ผู้แทนของมลรัฐ

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่ประชุมใหญ่สหพันธ์จะประชุมกันภายใน 3 วัน ก่อนการสิ้นสุดของระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของประธานาธิบดี หรือในกรณีที่มีการสิ้นสุดลงก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็ให้มีการประชุมไม่ช้าไปกว่า 30 วัน ภายหลังจากการสิ้นสุดลงก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยประธานสภาล่างเป็นผู้เรียกประชุม⁹⁷

ที่ประชุมใหญ่สหพันธ์จะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม⁹⁸ และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของที่ประชุมใหญ่สหพันธ์ จะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี แต่ถาดลงคะแนนเสียง 2 ครั้งแล้ว ยังไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมาก ในการเลือกครั้งที่



⁹⁵ Federal Convention : หมายถึงที่ประชุมใหญ่เพื่อเลือกประธานาธิบดี มีผู้ให้คำแปลต่าง ๆ กัน อาทิ "สภาพิเศษ," "ที่ประชุมสหพันธ์พิเศษ," "สมัชชาพิเศษ" ซึ่งก็คือสภาเดียวกันนั่นเอง.

⁹⁶ เอกสารเผยแพร่ 1975, เรื่องเดิม, หน้า 5.

⁹⁷ From The Basic Law 1949, Article 54 (4).

⁹⁸ ตำแหน่งประธานาธิบดี : ชาวเยอรมันทุกคนที่คุณสมบัติเช่นเดียวคุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอายุ 40 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อจากที่ประชุมใหญ่สหพันธ์.

3 ใหญ่โตคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือก⁹⁹

ประธานาธิบดีสหพันธ์อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 สมัย¹⁰⁰ บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี¹⁰¹ และในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ประธานสภาสูงเข้ารับหน้าที่แทน¹⁰²

แม้ว่าตำแหน่งประธานาธิบดีจะไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารประเทศ (ดังเช่นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญห้ามประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งอื่นใด (No Secondary Occupation)¹⁰³ และก่อนหน้าที่จะเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี สหพันธ์ จะต้องมีการสาบานตนหน้าที่ประชุมรัฐสภาอย่างเป็นทางการ¹⁰⁴

อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้ คือ

ประธานาธิบดีสหพันธ์ เป็นตัวแทนของสหพันธ์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีทำสนธิสัญญากับต่างประเทศในนามของสหพันธ์รัฐ ประธานาธิบดีแต่งตั้งและรับชดเชย¹⁰⁵

⁹⁹From The Basic Law 1949, Article 54 (6).

¹⁰⁰From The Basic Law 1949, Article 54 (2).

¹⁰¹From The Basic Law 1949, Article 54 (1).

¹⁰²From The Basic Law 1949, Article 57.

¹⁰³From The Basic Law 1949, Article 55.

¹⁰⁴เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ : หนังสือแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ, พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516), หน้า 68 - 69.

¹⁰⁵From The Basic Law 1949, Article 59 (1).

อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของประธานาธิบดีสหพันธ์ ได้แก่ การแต่งตั้งและถอดถอน
ผู้พิพากษาสหพันธ์, ข้าราชการพลเรือนสหพันธ์, นายทหารและทหารชั้นประทวน เว้นไว้
แต่กำหนดไว้ในกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่น¹⁰⁶ นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจใน
การให้อภัยโทษเป็นเฉพาะรายในนามของสหพันธ์¹⁰⁷ (The right of pardon in
individual cases) แต่ประธานาธิบดีอาจมอบหมายอำนาจดังกล่าวแก่องค์กรอื่นใด
ก็ได้¹⁰⁸

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีไว้ดังกล่าว แต่
ประธานาธิบดีก็หาไม่อำนาจที่แท้จริงไม่ เนื่องจากว่า คำสั่ง และกฎของประธานาธิบดี
จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงนามกำกับจึงจะมีผลใช้บังคับได้¹⁰⁹
แต่ขอความดังกล่าวไม่ใช้บังคับในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 63
และการร้องขอตามความในมาตรา 69 (3)¹¹⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตำแหน่งประธานาธิบดีจะมีได้มีอำนาจทางการเมืองการ
ปกครองโดยตรง แต่ถาประธานาธิบดีกระทำผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดี

¹⁰⁶ From The Basic Law 1949, Article 65 (1), (As Amended
by Federal Law of 19 March, 1956).

¹⁰⁷ From The Basic Law 1949, Article 60 (2).

¹⁰⁸ From The Basic Law 1949, Article 60 (3).

¹⁰⁹ From The Basic Law 1949, Article 58.

¹¹⁰ มาตรา 69 (3) : ตามคำร้องขอของประธานาธิบดีสหพันธ์, นายกรัฐมนตรี
สหพันธ์ รัฐมนตรีสหพันธ์มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานในตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไปจนกว่าจะ
ได้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน.

ก็อาจถูกขับออกจากตำแหน่งได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงวิธีการถอดถอน (Impeachment) และตัดสินคดีที่ถอดถอนแล้วข้างตน

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาขุนเคสรีตและสภาขุนเคสคัก กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี, นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เป็นความสัมพันธ์ในแบบโครงสร้างการปกครองระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว ความสัมพันธ์ในระหว่างอำนาจทั้งสองยังคงขึ้นอยู่กับหลักแห่งทฤษฎีคุณภาพของอำนาจ และทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจ¹¹¹ อย่างไรก็ตามระบบรัฐสภาในเยอรมันตะวันตกได้ถูกคิดแปลงให้แตกต่างจากระบบรัฐสภาแบบคลาสสิกออกไปในทางเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยบรรดาผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีความคิดหลักประการสำคัญที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะมีระบอบรัฐสภา ในขณะที่เดียวกับที่มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ¹¹² รัฐธรรมนูญหลายมาตราได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของผู้ร่างดังกล่าว ฉะนั้น ในการพิจารณาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสองฝ่าย อาจวิเคราะห์ได้ 2 ประการใหญ่ ๆ ควบคู่กัน คือ ประการแรก พิจารณาถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ ตลอดจนระบบการควบคุมถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และประการที่สอง พิจารณาถึงกระบวนการแก-

¹¹¹ โกลด์สตีร์ วงศ์สุรวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 22 - 27.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

ไขปัญหาหากเกิดภาวะวิกฤตการณ์ภายในประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นพิเศษควรเหตุที่ว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีตาม *The Basic Law* นำเอาวิธีการใหม่ ๆ มาใช้อย่างน่าสนใจ¹¹³ ซึ่งวิธีการสรรหาตัวบุคคลที่จะเขามาดำรงตำแหน่งนายกฯ ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน ต่างปรารถนาที่จะให้ได้ตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนมากในสภาต่าง ๆ วิธีการที่ *The Basic Law* ใ้กระบุขั้นตอนในการดำเนินการไว้อย่างละเอียดเช่นนี้ ได้ช่วยเสริมเกียรติคุณให้กับนายกรัฐมนตรี และเท่าที่ผ่านมาก็ปรากฏว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้หัวหน้ารัฐบาลที่มีเกียรติคุณสูงคู่ควรกับอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ จึงไม่เป็นที่ประหลาดใจเลยว่ทำไมรัฐบาลเยอรมันจึงมีประสิทธิภาพสูง

นอกจากประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอีกด้วย ซึ่งจะปฏิเสธได้ยากว่าบทบัญญัติแห่ง *The Basic Law* ไม่ได้มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้จากในกรณีที่สภาล่างเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลทำให้นายกฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น¹¹⁴ *The Basic Law* ได้กำหนดลักษณะพิเศษในแง่ที่ว่า เป็นหน้าที่ของสภาล่างที่จะต้องสรรหาตัวบุคคลเพื่อเขามารับตำแหน่งสืบทอดนายกฯ คนเก่าให้ได้ภายใน 48 ชั่วโมง เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องช่องว่างแห่งอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีตาม *The Basic Law* เป็นผู้ที่มีบทบาททางการเมืองอย่างมาก ทั้งในด้านการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ¹¹⁵ ส่วนในกรณีที่

¹¹³ From *The Basic Law 1949, Article 63.*

¹¹⁴ From *The Basic Law 1949, Article 67.*

¹¹⁵ Joseph E. Black, *International Relations* (New York: Harper & Row, 1963), pp. 690-700.

นายกฯ เสนอให้ประธานาธิบดีประกาศยุบสภา เนื่องจากอุบัติเหตุของความไว้วางใจไม่ได้รับความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของสมาชิกของสภา¹¹⁶ ภายหลังจากการยุบสภา การเลือกตั้งสภาล่างจะต้องกระทำกันภายใน 60 วัน และสภาใหม่จะต้องประชุมภายใน 30 วัน หลังจากวันเลือกตั้ง¹¹⁷ สมาชิกจำนวนส่วนใหญ่ประกอบเป็นองค์ประชุมสภา อำนาจยุบสภาถือว่าเป็นอาวุธที่มีความหมายอย่างยิ่งสำหรับฝ่ายบริหารในเยอรมัน¹¹⁸ ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในทางความคิดเห็นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายรัฐบาลจะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้ระบุว่าตำแหน่งนายกฯ ต้องมาจากสมาชิกสภาล่าง (ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2517 ของประเทศไทย) อย่างไรก็ตามธรรมเนียมปฏิบัติตำแหน่งนายกฯ มักได้แก่ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง เท่าที่ปรากฏตั้งแต่ ค.ศ. 1949 ซึ่งมีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในประเทศ มาจนถึงปัจจุบัน มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้นที่นายกรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกสภาล่าง ซึ่งได้แก่ เคิร์ท เกอจ คิสซิงเกอร์ (Kurt Georg Kiesinger)¹¹⁹ ตามรัฐธรรมนูญ The Basic Law อาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง

¹¹⁶From The Basic Law 1949, Article 68.

¹¹⁷From The Basic Law 1949, Article 39.

¹¹⁸เสน่ห์ จามริก (ผู้แปล), ประชาธิปไตยแอดแลนติก สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นผู้จัดแปลและจัดพิมพ์ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 100 - 101.

¹¹⁹Louise W. Holborn, John H. Herz and Gwendolen M. Carter (edited), Germany : Documents of Major Foreign Powers (New York: Harcourt Brace & World, Inc., 1966), pp. 239 - 240.

นายกฯ ที่แท้จริงอยู่ที่สภาล่าง (ดังปรากฏในมาตรา 63) หลักการเช่นนี้ทำให้บุคคลที่จะมาเป็นนายกฯ จะต้องเป็นคนที่มีความสามารถโดยเป็นที่ยอมรับของสภาอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการช่วยยกระดับความสัมพันธ์ทางคานาโครงสร้างระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า นายกฯ แห่งเยอรมันตะวันตกมีอำนาจมากกว่านายกฯ ของประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันตก กล่าวคือ นายกฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเป็นผู้เสนอนโยบายให้ ค.ร.ม. นำไปปฏิบัติ (ดังปรากฏในมาตรา 64 และมาตรา 65) แต่มาตรการที่ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของฝ่ายบริหารที่สำคัญก็คือ การที่ The Basic Law ระบุไว้ว่า ในกรณีที่ตำแหน่งนายกฯ สิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระ เช่น ตาย หรือลาออก สภาล่างจะต้องทำการเลือกบุคคลผู้มาดำรงตำแหน่งแทนภายใน 48 ชั่วโมง¹²⁰ โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องพ้นตำแหน่งตามไปด้วย¹²¹

การที่ The Basic Law กำหนดหลักการเช่นนี้ ทำให้ความระส่ำระสายในการบริหารการแผ่นดินไม่บังเกิดขึ้น วิกฤตการณ์ของการขาดผู้นำรับช่วงอำนาจต่อเนื่องกันไม่มี และที่สำคัญก็คือ หลักการเช่นนี้ทำให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องประสบกับปัญหาในการแบ่งสรรจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลใหม่ และในทางปฏิบัตินายกฯ คนใหม่ก็มักจะมาจากรพรรคที่มีเสียงข้างมากเดิมอยู่แล้ว เช่น ในกรณีที่นายกฯ วิลลี บรันด์ (Willy Brandt) แห่งพรรค SPD ลาออกในกลางปี 1974 สภาล่างได้คัดเลือกเฮลมุท ชมิดท์ (Helmut Schmidt) แห่งพรรค FDP ซึ่งเป็นพรรครวมรัฐบาลผสม (พรรครัฐบาลของเยอรมันตะวันตก เป็นพรรครวมระหว่างพรรค SPD+FDP และพรรค

¹²⁰ From The Basic Law 1949, Article 67.

¹²¹ Facts About Germany, op. cit., p. 111.

ฝ่ายค้านก็เป็นพรรคสมระหว่างพรรค CDU+CSU ซึ่งรายละเอียดมีกล่าวในบทที่ 3
 ขอ 3.1) ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน¹²² การขัดแย้งในหลักการระหว่างนายกฯ
 คนใหม่กับคณะรัฐมนตรีชุดเดิมจึงไม่เกิดขึ้น และสามารถบริหารได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้
 ประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ต้องสั่นคลอน

ในเรื่องกระบวนการแก้ไขปัญหา หากเกิดภาวะของความขัดแย้งระหว่างฝ่าย
 นิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อาจกล่าวได้ว่า แมว่ารัฐธรรมนูญจะระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
 อองคกรทั้งสองค่อนข้างชัดเจนถึงไกล่เกลี่ยมาแล้วก็ตาม แต่ในกรณีที่เกิดการขัดแย้ง
 ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อาจเกิดภาวะซึ่งกันและกันได้ หากสภาล่างไม่สามารถ
 หานายกฯ คนใหม่ขึ้นมาแทนได้ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสภาล่างผู้ร่าง
 รัฐธรรมนูญก็ได้เคยคิดไว้ล่วงหน้าเช่นกัน และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้การบริหารงาน
 ของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลง รัฐธรรมนูญตามมาตรา 81¹²³ ควบคุมการประกาศ "ภาวะ
 คับขันในทางนิติบัญญัติ" (State of Legislative Emergency)¹²⁴ กล่าวคือ
 หากไม่มีการยุบสภาล่างตามสภาพการที่กำหนดไว้ข้างต้นหรือดังในมาตรา 68 และ
 หากสภาล่างค้านร่างกฎหมาย แมว่ารัฐบาลจะแถลงว่าเป็นร่างกฎหมายรีบด่วนก็ตาม
 The Basic Law ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีโดยการเสนอของรัฐบาล และโดย
 ความเห็นชอบของสภาผู้แทนรัฐในการประกาศ "ภาวะคับขันในทางนิติบัญญัติ" ในเรื่อง
 เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องบัญญัติให้ หรือเกี่ยว
 เนื่องกับโครงการที่รัฐบาลจะนำเขาขอให้สภายืนยันความไว้วางใจ แต่ไม่ได้รับการ

¹²²The Spy and Willy Brandt," Newsweek (May 20, 1974),
 pp. 12-17.

¹²³โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 71.

¹²⁴From The Basic Law 1949, Article 81.

ยอมรับจากสภาหรือสภาให้การรับรอง แต่โดยมีการแก้ไขจนฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถยินยอม
ได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวนั้นมีค่าเป็นกฎหมายได้โดยมีเงื่อนไขว่า
สภาผู้แทนราษฎรจะคงให้ความเห็นชอบ

สรุป จากการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจ
บริหาร จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ The Basic Law ได้คงหลักการโครงสร้างระบอบ
รัฐสภา แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้นำวิธีการที่น่าสนใจเข้ามาประยุกต์ใช้หลาย
ประการ เป็นที่น่าสังเกตว่า เทคนิควิธีการดังกล่าวล้วนมีจุดมุ่งหมายในการที่จะสนับสนุน
ฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ ในขณะเดียวกันก็ไม่ทำลายเสรีภาพของ
ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า เยอรมันตะวันตกมีระบอบการปกครองที่อยู่ในระดับขั้นการ
พัฒนาทางการเมืองสูง สามารถสร้างไว้ซึ่งอำนาจของรัฐในขณะเดียวกันกับการมีเสรี
ภาพของประชาชน อันเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

(ค) ฝ่ายตุลาการ

ตามมาตรา 92 แห่ง The Basic Law กำหนดไว้ว่า "อำนาจ
ตุลาการเป็นของสหพันธรัฐ, องค์การที่ใช้อำนาจตุลาการคือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์,
ศาลสหพันธ์ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และศาลมลรัฐ"¹²⁵

เจตนารมณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็คือ การเข้าถึง
หลักสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองจึงต้องมีการจัดระเบียบทางศาล
ยุติธรรมให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ด้วยการพัฒนาทางคานกระบวนกรฝ่ายยุติธรรม ด้วย
การแบ่งอำนาจหน้าที่ทางศาลออกเป็นส่วนของสหพันธ์และส่วนของมลรัฐ¹²⁶

¹²⁵ Article 92 : As Amended by Federal Law of 18 June,
1968.

¹²⁶ Facts About Germany, op. cit., pp. 112-114.

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีศาลในระดับสหพันธ์อีก 5 ศาล แต่ละศาลมีอำนาจพิจารณาคดีสูงสุดในเรื่องเฉพาะอย่าง (Highest Courts of Justice of the Federation)¹²⁷ ได้แก่ ศาลปกครอง (Federal Administrative Court), ศาลยุติธรรม (Federal Court of Justice), ศาลแรงงาน (Federal Labour Court), ศาลทางสังคม (Federal Social Court) และศาลเกี่ยวกับภาษี (Federal Fiscal Court)

*องค์ประกอบของฝ่ายตุลาการ กล่าวโดยละเอียดดังนี้ คือ

ก. ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Federal Constitutional Court) เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุด จึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญด้วยการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹²⁸

ศาลรัฐธรรมนูญในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตั้งอยู่ที่นครคาร์ลสรูห์ (Karlsruhe) ถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากองค์กรอื่นใดทั้งปวง เป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า "องค์กรสำคัญในการตัดสินการขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ"¹²⁹ ซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของศาลรัฐธรรมนูญได้แก่¹³⁰

¹²⁷ From The Basic Law 1949, Article 94.

¹²⁸ รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2511).

¹²⁹ From The Basic Law 1949, Article 93.

¹³⁰ Loc. cit.

1. การตีความรัฐธรรมนูญ The Basic Law เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือระเบียบการขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ที่ได้ให้อำนาจอิสระไว้

2. การชี้ขาดในกรณีที่มีความแตกต่างในเรื่องความเห็น หรือความสงสัยเกี่ยวกับการขัดแย้งระหว่างกฎหมายสหพันธ์ หรือกฎหมายมลรัฐกับกฎหมายสหพันธ์ ทั้งนี้ โดยการร้องขอของรัฐบาลสหพันธ์ ของรัฐบาลมลรัฐ หรือสมาชิกสภาล่างไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาล่างทั้งหมด

3. การชี้ขาดในกรณีที่มีความแตกต่างในเรื่องความเห็นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสหพันธ์และของมลรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติตามกฎหมายสหพันธ์โดยมลรัฐ และการใช้อำนาจควบคุมโดยรัฐบาลสหพันธ์

4. ตัดสินการขัดแย้งเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ ระหว่างมลรัฐด้วยกัน หรือภายในมลรัฐหนึ่งมลรัฐใด เว้นไว้แต่จะมีสิทธิฟ้องร้องยังศาลอื่น

4 ก.) การร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมูลฐานของตน หรือสิทธิอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 20 (4) ม. 33, 38, 101, 103, 104 ซึ่งถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจของรัฐบาล¹³¹

4 ข.) พิจารณาการร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยชุมชน (Commune) หรือองค์การของชุมชน (Associations of Communes) ในข้อหาที่ว่าสิทธิในการจัดการปกครองตนเองภายใต้มาตรา 98 ได้ถูกละเมิดโดยกฎหมายอื่น ๆ

5. คดีอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ The Basic Law
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 93 ที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ยังมีในเรื่องต่อไปนี้ คือ

¹³¹ Article 93 (4a), (4b) : Inserted by Federal Law of 29

- (ก) การถอนสิทธิมูลฐานเมื่อขัดกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา 18¹³²
 (ข) การห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 21(2)¹³³
 (ค) การกล่าวโทษประธานาธิบดีโดยสภาสูงหรือสภาล่าง ตามมาตรา

61¹³⁴

¹³²มาตรา 18 : บุคคลผู้ใช้สิทธิเกินขอบเขตในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการพิมพ์ (ตามมาตรา 5 (1)), เสรีภาพในการสอน (ตามมาตรา 5 (3)), เสรีภาพในการชุมนุม (ตามมาตรา 8), เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (ตามมาตรา 9), ความลับของจดหมายไปรษณีย์และโทรเลข (ตามมาตรา 10), สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 14), หรือสิทธิในการดัดขัง (ตามมาตรา 16 (2)), เพื่อที่จะโจมตีระบอบประชาธิปไตยเสรีแล้ว จะต้องถูกสิทธิถอนสิทธิเสรีภาพทั้งหมด การสิทธิถอนสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการสิทธิถอนให้เป็นที่ไปตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์.

¹³³มาตรา 21 (2) : พรรคการเมืองใดก็ตามที่มีวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรมมุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ.

¹³⁴มาตรา 61 : สภามุเนเคสติกหรือสภามุเนเคสรัต อาจกล่าวโทษประธานาธิบดีสหพันธ์ในข้อหาว่าไคละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดโดยเจตนาไคผู้ตักกล่าวหาตักกล่าวจะตักต้องมีสมาชิกสภามุเนเคสติกหรือสมาชิกสภามุเนเคสรัตไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 เป็นผูเสนอ, มติที่จะฟ้องร้องจะตักต้องได้รับความเห็นชอบควยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภามุเนเคสติกหรือสมาชิกสภามุเนเคสรัต ศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตัดสินว่าประธานาธิบดีมีความผิดจริงหรือไม่.

(ง) การขัมผู้พิพากษาสหพันธ์โดยมติของสภาล่างตามมาตรา 98 (2)¹³⁵

(จ) การร้องทุกข์คัดค้านการตัดสินใจของสภาผู้แทนเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าถูกต้องหรือไม่ หรือในเรื่องการไต่มาหรือเสียไปซึ่งสมาชิกภาพในสภาผู้แทนของสมาชิกหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 41 (2)¹³⁶

อธิบาย * ในเรื่องการจัดระเบียบองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า องค์คณะผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีทั้งสิ้น 16 นาย ได้รับความเลือกตั้งโดยรัฐสภา โดยจะเป็นผู้ที่มาจากวงการต่าง ๆ เช่น นักกฎหมาย, นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลากรตำแหน่งศาลสูงของสหพันธ์มาก่อน ซึ่งอาชีพเหล่านี้มักมีความเป็นอิสระอยู่ในตัวแล้ว ความเป็นอิสระจึงติดตามมาเมื่อได้รับการคัดเลือกเขาคำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ หากเป็นบุคคลที่มาจากวงการอื่น ๆ ก็จะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับวิชากฎหมาย เช่นเดียวกับผู้พิพากษาอื่น ๆ อยู่แล้ว¹³⁷ จึงเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่า การคัดเลือกบุคคลสามารถก่อให้เกิด

¹³⁵มาตรา 98 (2) : ในการปฏิบัติหน้าที่หรือโดยส่วนตัวของผู้พิพากษาสหพันธ์คนใดละเมิดหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือรัฐธรรมนูญของรัฐ, ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาด้วย โดยการร้องขอของสมาชิกสภาบุนเดสรัตจำนวน 2 ใน 3 ให้อายผู้พิพากษาไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือให้ปลดออก ในกรณีที่ปรากฏว่าเป็นการกระทำผิดโดยเจตนา ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้พิพากษาพ้นตำแหน่ง.

¹³⁶มาตรา 41 (2) : การอุทธรณ์คดีของสภาบุนเดสรัต ให้กระทำโดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์.

¹³⁷John H. Herz, The Government of Germany (New York: Harcourt Brace and World Inc., 1967), p. 115.

พฤติกรรมของบรรดาผู้พิพากษาในแนวโน้มของความเป็นตัวของตัวเอง 138 บรรดาผู้พิพากษาทั้ง 16 นายนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ครั้งหนึ่ง (8 คน) ได้รับเลือกตั้งจากสภาสูง และอีกครึ่งหนึ่ง (8 คน) ได้รับเลือกตั้งจากสภาล่างและต้องมีอายุ 40 ปีขึ้นไป ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาสูง สภาล่าง หรือรัฐบาลสหพันธ์หรือองค์กรอื่นใดในมลรัฐ 139

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาไว้ว่า 140 "ผู้พิพากษาเป็นอิสระและอยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น ตำแหน่งผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งเป็นการถาวรและปฏิบัติงานเต็มเวลา โดยมีตำแหน่งที่แน่นอน การถอดถอนผู้พิพากษาหรือให้พักงานเป็นการถาวร หรือชั่วคราว หรือย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือปลดออกก่อนเกษียณอายุ โดยปราศจากความยินยอมของผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องจะกระทำมิได้ เว้นไว้แต่ได้มีคำพิพากษาของศาลชั้นการเฉพาะเรื่อง ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น กฎหมายอาจกำหนดอายุที่ผู้พิพากษาต้องพ้นตำแหน่งในกรณีที่มีการแต่งตั้งเป็นการตลอดชีวิต ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรของศาล หรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล อาจมีการโอนผู้พิพากษาไปสังกัดศาลอื่น หรือให้พ้นตำแหน่งได้โดยได้รับเงินเดือนเต็ม"

สำหรับผลงานของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ปรากฏ ได้แก่ การประกาศว่า พรรค Neo-Nazi Socialist Reich Party (SRP) และพรรค Communist (KPD) เป็นพรรคนอกกฎหมายในปี 1956 ด้วยเหตุผลที่ขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ 141

138 พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร, "การคัดเลือกผู้พิพากษา : ศึกษาในเชิงวิเคราะห์แบบเปรียบเทียบ," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 10, (1 มกราคม, 2516), หน้า 70.

139 From The Basic Law 1949, Article 94.

140 From The Basic Law 1949, Article 97.

141 Facts About Germany, op.cit., pp. 120-121.

ข. ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ (Highest Court of Justice of the Federation) เพื่อวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจตุลาการใหม่มีความเหมือนกัน สหพันธ์จึงได้จัดตั้งศาลสูงสุดขึ้นเป็น 5 ศาล คือ ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ (Federal Court of Justice); ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ (Federal Administrative Court), ศาลกิจการภาษีแห่งสหพันธ์ (Federal Fiscal Court), ศาลกิจการสังคมแห่งสหพันธ์ (Federal Social Court), ศาลแรงงานแห่งสหพันธ์ (Federal Labour Court)¹⁴² โดยที่แต่ละศาลมีฐานะเป็นศาลสูงสุดอยู่ในตัว

ผู้พิพากษาศาลสูงสุดสหพันธ์ ได้รับการแต่งตั้งร่วมกันจากรัฐมนตรียุติธรรมสหพันธ์ และคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย รัฐมนตรียุติธรรมของมลรัฐและกรรมการที่ได้รับเลือกมาจากสถาบันเคสติก จำนวนเท่ากัน¹⁴³

ค. ศาลสหพันธ์ (Federal Court) จาก The Basic Law สหพันธ์อาจจัดให้มีศาลทรัพย์สินเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (Federal Court for Matters Concerning Industrial Property Rights), ศาลอาชญาทหารเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับทหาร (Military Criminal Court for the Armed Forces as Federal Courts) ซึ่งศาลทั้ง 2 จะถือว่าเป็นศาลยุติธรรม (Federal Court of Justice) และอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม¹⁴⁴

นอกจากนี้สหพันธ์อาจจัดให้มีศาลวินัยสหพันธ์ (Federal Court of Discipline) เพื่อควบคุมวินัยของข้าราชการสหพันธ์¹⁴⁵

¹⁴² From The Basic Law 1949, Article 95 (1).

¹⁴³ From The Basic Law 1949, Article 95 (2).

¹⁴⁴ From The Basic Law 1949, Article 96.

¹⁴⁵ Article 96 : As Amended by Federal Law of 12 May, 1969.

สำหรับกิจกรรมที่มีผลต่อการก่อกวนสัมพันธภาพระหว่างนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อเตรียมการทำสงครามถือว่าเป็นกิจกรรมที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Ban on War of Aggression)¹⁴⁶ (รายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งศาลต่าง ๆ เหล่านี้กำหนดโดยกฎหมายสหพันธ์¹⁴⁷)

ตามรัฐธรรมนูญ The Basic Law การจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีพิพาทชาติใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ (Ban on Extraordinary Courts)¹³⁸ และรัฐธรรมนูญไทยยกเลิกโทษการประหารชีวิต¹⁴⁹

กระบวนการฝ่ายยุติธรรมของประเทศเยอรมันตะวันตก มีลักษณะที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสิทธิขั้นมูลฐานขึ้นในศาล (Basic rights in the Court)¹⁵⁰ ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) ในศาลยุติธรรม ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นไว้แต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและบัญญัติโทษเอาไว้

(3) บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาสำหรับการกระทำในกรรมเดียวกันเกินกว่าหนึ่งครั้งภายใต้กฎหมายอาญาทั่วไป

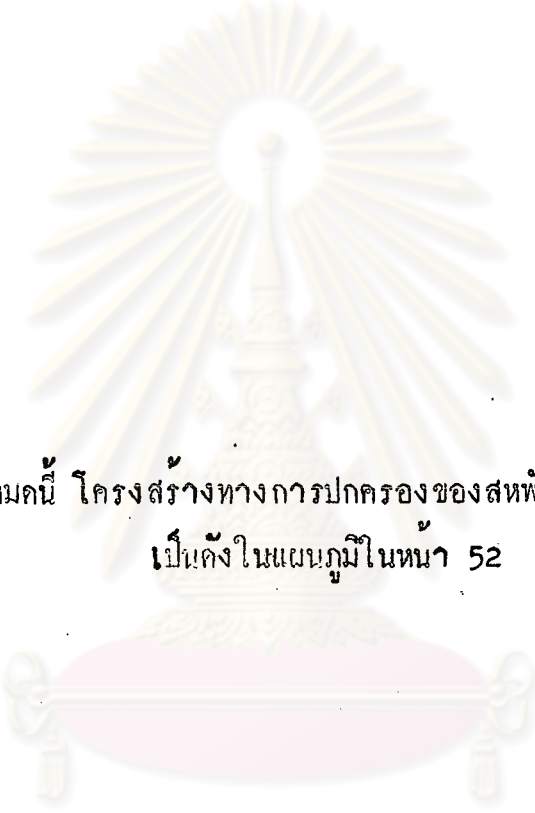
¹⁴⁶ From The Basic Law 1949, Article 26.

¹⁴⁷ From The Basic Law 1949, Article 96, (Inserted by Federal Law of 26 August, 1969).

¹⁴⁸ From The Basic Law 1949, Article 101.

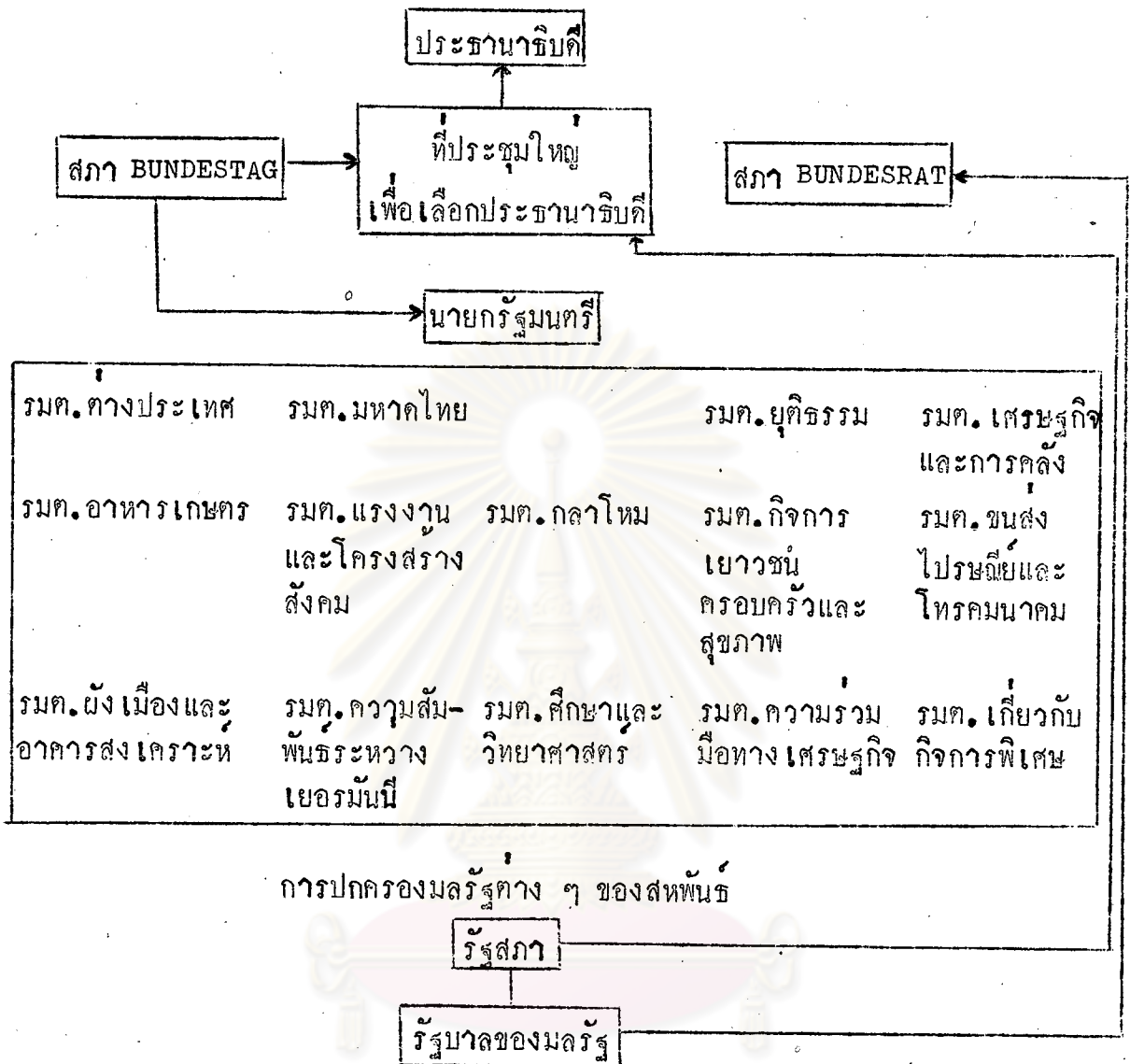
¹⁴⁹ From The Basic Law 1949, Article 102.

¹⁵⁰ From The Basic Law 1949, Article 103.



จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ โครงสร้างทางการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
เป็นดังนี้แผนภูมิในหน้า 52

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บาเดิน บาวา เบรเมน แฮม, เฮสส์ แซกโซ โรนเหนือ โรนแลนด์-ซาร์, เซดส์ เบอรัลลิน
 วิตเทิม เบริง เบออร์ก เซน นือคอน เวรฟา พาลาติ แลนด์ วิกส์
 เบอร์ก ลาง เลียบ เนค ไฮดูส
 ไคณ

ศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ

ศาล รัฐธรรมนูญ	ศาล ยุติธรรมแห่ง สหพันธ์	ศาล ปกครองแห่ง สหพันธ์	ศาล กิจการภายในแห่ง สหพันธ์	ศาล แรงงานแห่ง สหพันธ์	ศาล กิจการสังคม แห่งสหพันธ์
-------------------	--------------------------------	------------------------------	-----------------------------------	------------------------------	-----------------------------------

ที่มา: เอกสารเผยแพร่ 1975 (พิมพ์โดยสำนักงานหนังสือพิมพ์และเผยแพร่
 ชาวของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, กรุงบอนน์).

4. ลักษณะพิเศษบางมาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งมีทั้งสิ้น 146 มาตรา นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา นับได้ว่า The Basic Law 1949 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแก้ไขและเพิ่มเติมมากที่สุดฉบับหนึ่ง กล่าวคือ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1949 จนถึง ค.ศ. 1969 ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงบางมาตรามาแล้วถึง 26 ครั้ง¹⁵¹ และใน ค.ศ. 1972 ได้มีการแก้ไขอีก 5 ครั้ง (รวมเป็น 31 ครั้ง) แต่ทั้งนี้และทั้งนี้ ก็เพื่อความเหมาะสมและเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติให้ไ้มากที่สุดนั่นเอง

อาจวิเคราะห์ได้ว่า The Basic Law 1949 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษบางมาตราที่รัฐธรรมนูญของเยอรมันเองในอดีตหรือรัฐธรรมนูญในบางประเทศไม่เคยมีมาก่อน ลักษณะพิเศษบางมาตราที่จะหยิบยกมาวิเคราะห์ในที่นี้ ได้แก่

ก) ในเรื่องสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน ที่เรียกว่า Basic Right¹⁵² กล่าวได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่การดำรงชีวิตของประชากรชาวเยอรมันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้ความสำคัญของความเป็นมนุษย์ด้วยการให้ยกเลิกการลงโทษประหารชีวิต¹⁵³

ข) การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า "ประชาชนชาวเยอรมันมีสิทธิที่จะต่อต้านบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะมายกเลิกหรือทำลายล้างรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าไม่มีผู้ใดที่จะมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยเอกเทศ"¹⁵⁴ มาตราดังกล่าวถือ

¹⁵¹ไฟโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 334.

¹⁵²From The Basic Law 1949, Article 1-19 (Chapter 1 - Basic Rights).

¹⁵³From The Basic Law 1949, Article 102.

¹⁵⁴From The Basic Law 1949, Article 20 (4), (Inserted by Federal Law of 24 June, 1968).

ว่ามีลักษณะพิเศษ ซึ่งมีผลต่อประเทศในแง่ที่ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ไว้อย่างมากมายเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในขณะ เดียวกันรัฐธรรมนูญก็ไม่มีมาตรการที่จะมาคอยควบคุม เพื่อทานอำนาจของนายกฯ ไว้ เป็นการป้องกันมิให้มีแนวโน้มเป็นเผด็จการ ดังนั้นผู้นำหรือผู้ที่จะเป็นรัฐบุรุษของเยอรมัน ในยุคปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากผู้นำในอดีต¹⁵⁵

ค) ในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง The Basic Law ได้กำหนด ขอบข่ายในการจัดตั้งพรรคที่มีวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรมของสมาชิกที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบบประชาธิปไตยเสรี โดยมอบอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษา ปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁵⁶ จากมาตราดังกล่าว ย่อมหมายถึงการห้ามจัดตั้งพรรค การเมือง (ไม่ว่าจะเป็นชายจัดหรือหญิงจัด) ที่ถือว่ามิใช่การขัดต่อระบอบประชาธิปไตย เสรี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยประกาศห้ามมีพรรค Neo-Nazi Socialist Reich Party (SRP) และพรรค Communist Party (KPD) ในปี 1956 ด้วยข้อหาที่ขัด ต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 21 (2) ดังกล่าว¹⁵⁷ การที่ The Basic Law ห้ามมี พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์รุนแรง นอกจากจะเอื้ออำนวยประโยชน์ในเรื่องความมั่นคง ของเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว ยังอาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการประกาศที่ไม่ก่อให้เกิด ความคิดแตกแยกในคาน "สงครามทางอุดมการณ์ทางการเมือง" เนื่องจากเยอรมันได้ ห้ามไม่เฉพาะเจาะจงแต่พรรคนายชายจัดเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ห้ามมีพรรคชาวยุโรป

¹⁵⁵ Max Weber, The Political Thought of Max Weber : In Quest of Statesmanship (New York: Meredith Corporation, 1971), pp. 190-201.

¹⁵⁶ From The Basic Law 1949, Article 21 (2).

¹⁵⁷ Facts About Germany, op. cit., pp. 120-121.