

บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส

1. พื้นฐานในทางประวัติศาสตร์

ประเทศฝรั่งเศสภายใต้การปกครองระบบเก่า (Ancient Regime) หรือระบบที่ปกครองโดยอำนาจพระเจ้าแผ่นดินนั้น ได้สร้างสมระบบการปกครองแบบรวมอำนาจให้เป็นปึกแผ่นมากกว่าการปกครองแบบการกระจายอำนาจ

การจัดการปกครองโดยส่วนกลางหรือในขอบเขตพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินนั้นไม่ได้มีการแบ่งงานในฝ่ายต่างๆ อย่างชัดเจนมาก่อน แต่รวมอยู่ที่เดียวคือสภาเสนาบดีหรือสภาขุนนาง (Couseil du roi) การดูแลในฝ่ายปกครองจะอยู่ที่เสนาบดีฝ่ายปกครอง (Le controleur general) อำนาจในการออกกฎหมายก็มักจะรวมอยู่ในอำนาจในฝ่ายปกครองด้วย

ในหัวเมืองต่างๆนอกเขตการปกครองส่วนกลางจะมีกฎหมายปกครองในลักษณะที่แตกต่างกันไป ตุลาการผู้ที่ออกกฎหมายก็จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน (เช่น Maire, Des consuls, Des syndics เป็นต้น) การรับตำแหน่งก็แตกต่างกันด้วย เช่น บางแห่งพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้ง บางแห่งเป็นการสืบทอดโดยเชื้อสายลงมา บางแห่งได้รับการแต่งตั้งจากราษฎรในชุมชนนั้น และในบางแห่งได้มาโดยการจ่ายเงินซื้อสิทธิ์ก็มี

ส่วนการดูแลการปกครองภายในแต่ละเมืองนั้นขึ้นตรงต่อเสนาบดีฝ่ายปกครอง (Le controleur general) เช่นเดียวกับการปกครองในเมืองหลวงหรือการปกครองส่วนกลาง ขอบเขตอำนาจมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวางเกือบทุกเรื่อง รวมทั้งยังทำให้มีฐานะการเงินร่ำรวยอีกด้วย

ต่อมา การแบ่งแยกความรับผิดชอบต่างๆ จึงค่อยเกิดขึ้น นั่นคือ การแบ่งออกเป็นกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการค้า เป็นต้น

ในศตวรรษที่ 18 พบว่าหน่วยการปกครองระดับเมือง (Province) มีตำแหน่งผู้ปกครอง (le gouverneur) ซึ่งมักเป็นผู้ที่สืบทอดเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองลงมาแต่ไม่มีอำนาจในทางการปกครองที่แท้จริง ส่วนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากสภาเสนาบดี เรียกว่าข้าหลวงหรือผู้ดูแล (L'intendant) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองและเป็นตุลาการในฐานะตัวแทนอำนาจส่วนกลางในระดับหัวเมืองโดยตรง

การจัดระบบการปกครองในฝรั่งเศสทั้งหมดเกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 การจัดการปกครองในระบบเก่าทุกอย่างได้ถูกยกเลิกและจัดระบบใหม่เหมือนกันหมดทั้งประเทศเริ่มต้นจากการจัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นเดปาร์ตเมนต์ (Departement) มีทั้งหมด 75 ถึง 85 แห่ง แต่ละเดปาร์ตเมนต์ประกอบด้วยคิสตริก (district) จำนวนประมาณ 3 ถึง 9 คิสตริก ในแต่ละคิสตริกยังแบ่งออกเป็นกิ่งตอง (Canton) การปกครองในสามระดับนี้มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองเรียงลำดับลงมาจากส่วนกลาง หัวหน้าหน่วยการปกครองแต่ละระดับก็จะมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา ส่วนการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเทศบาล (municipalite) นั้นมีอยู่ในชุมชนต่างๆ (เช่น ville, bourg และ paroisse) ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมในชนบท (ดูจากมาตรา 1 ถึง 7 ในกฎหมายฉบับวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1780 และฉบับวันที่ 7-8 มกราคม ค.ศ. 1790)

การแบ่งเขตการปกครองทั้งหมดออกเป็นเดปาร์ตเมนต์นั้นก็เพื่อสร้างระบบการปกครองเป็นระบบเดียวกันและให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในแง่ขนาดพื้นที่และอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปจะมีสภาท้องถิ่นซึ่งมีผู้แทนจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารนั้นก็มีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองภายใต้การควบคุมของอำนาจส่วนกลางมากกว่าการเป็นตัวแทนจากระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองก็ยังคงได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในระยะเวลาต่อมาอีกหลายครั้ง เช่น การกำหนดให้มีตำแหน่งเปรเฟ (Prefet) เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองระดับเดปาร์ตเมนต์ (Departement) รับผิดชอบขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลาง ทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาลงมาที่หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับรองๆ ลงมาด้วย (คือ Sous-prefet) และ แมร์ (Maires) ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยการปกครอง

ในระดับเล็กๆ (villes, bourge, และ villages) เป็นการปกครองบังคับบัญชาลงมาอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ส่วนสภาท้องถิ่นนั้นเป็นฝ่ายดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ไม่สามารถที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในการปกครองบังคับบัญชาที่เป็นอยู่อย่างต่อเนื่องนี้ได้

ในสมัยของพระเจ้าโนโปเลียนจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1884 มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระบบการปกครองตลอดเวลา กล่าวคือในปี ค.ศ. 1814 การจัดระบบการปกครองมีลักษณะการรวมอำนาจสูง เช่น กำหนดให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ โดยส่วนกลาง นับตั้งแต่ตำแหน่งเปรเฟไปจนกระทั่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งระดับเดปาร์ตมองต์ และคอมมูนด้วย แต่ในปี ค.ศ. 1831-1838 ได้กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งระดับเดปาร์ตมองต์ และคอมมูน รวมทั้งให้สภาท้องถิ่นระดับคอมมูนมีบทบาทที่มีอิสระมากขึ้น แต่สภาท้องถิ่นระดับเดปาร์ตมองต์ยังคงมีฐานะรองจากอำนาจส่วนกลางและยังคงอยู่ภายใต้การดูแลจากส่วนกลาง ส่วนตำแหน่งเปรเฟได้รับการกำหนดให้เป็นตัวแทนการปกครองของส่วนกลาง ควบคุมดูแลการปกครองระดับ เดปาร์ตมองต์อย่างกว้างขวาง

ในปี ค.ศ. 1884 ประเทศฝรั่งเศสเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณรัฐแล้ว ฐานะอำนาจของเปรเฟกลับยิ่งมีมากขึ้น ส่วนระดับคอมมูน ยังคงมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และมีแม้ซึ่งต้องได้รับเลือกมาจากสภาท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1852 ได้มีการเพิ่มระดับการแบ่งอำนาจมากขึ้น คือ เปรเฟ ได้รับการมอบหมายอำนาจในการปกครองเพิ่มขึ้น เช่น อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมของเดปาร์ตมองต์โดยตรง ส่วนสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสองระดับอาจจะถูกรัฐบาลยุบลงได้ แต่สภาท้องถิ่นยังคงสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในงบประมาณที่เป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้

เมื่อสิ้นสุดยุคของพระเจ้าจักรพรรดินโปเลียน รัฐบาลในยุคต่อมาได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองอีกหลายอย่าง สภาท้องถิ่นบางแห่งถูกยุบเลิกและให้มีสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเข้าไปดูแลแทนชั่วคราว จนกระทั่งปี ค.ศ. 1884 จึงได้ประกาศกฎหมายฉบับวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1884 กำหนดให้มีสภาท้องถิ่นระดับคอมมูนที่มาจากการเลือกตั้งเช่นที่เคยมีมา สภาท้องถิ่นระดับคอมมูน (conseil municipal) มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของคอมมูน โดยเฉพาะมีแม้เป็น

ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบทั้งในเรื่องของส่วนกลางและท้องถิ่นด้วย ส่วนการปกครองระดับเดปาร์ตมองต์ ได้ใช้กฎหมายฉบับวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1871 เป็นหลัก กล่าวคือมีเปรเฟเป็นผู้ปกครองดูแล มีตำแหน่งคล้ายกับตำแหน่งปลัดจังหวัด (secrtaire general) และสำนักที่ทำการของเปรเฟ (ที่เรียกว่า prefecture) ซึ่งทั้งหมดนี้แต่งตั้งโดยอำนาจส่วนกลาง เปรเฟแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งรัฐ มีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ได้รับอำนาจในการตัดสินใจ ประสานงานกับส่วนกลาง รวมทั้งมีอำนาจของตำรวจแห่งรัฐด้วย ส่วนอีกฐานะหนึ่งนั่นก็คือฐานะของฝ่ายบริหารที่มีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นกำกับดูแลในด้านนโยบาย การบริหารงานและอนุมัติงบประมาณท้องถิ่น สามารถที่จะให้ความเห็นเสนอแนะต่อเปรเฟ ได้ทั้งในทางเศรษฐกิจและการบริหาร ยกเว้นในทางการเมือง (Documents d'etudes no.2.02, 1983)

กฎหมายฉบับวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1871 และฉบับวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1884 เป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสซึ่งได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงที่นับว่าสำคัญอีกครั้งก็คือกฎหมายฉบับวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 นี้เอง

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสมีเค้าโครงที่สำคัญ คือ ประกอบด้วยเขตการปกครองที่สำคัญ 2 ระดับ คือ ระดับเดปาร์ตมองต์ และระดับคอมมูน

ระดับคอมมูน มีที่มาเริ่มต้นจากการจัดการปกครองภายในที่มีฐานะพิเศษ มีหัวหน้าฝ่ายบริหารจากท้องถิ่น คือ แมร์ มาจากการแต่งตั้งผ่านสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นหน่วยการปกครองที่มีระบบการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานดั้งเดิม แต่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรไว้อย่างแน่ชัด ดังนั้นคอมมูนโดยทั่วไปจึงมีขนาดพื้นที่และชุมชนที่แตกต่างไม่เท่าเทียมกัน

ระดับเดปาร์ตมองต์ เป็นการจึระบบการปกครองโดยส่วนกลางเป็นหลัก การแบ่งเขตพื้นที่และสัดส่วนจำนวนประชากรมาจากการกำหนดโดยอำนาจส่วนกลาง มีหัวหน้าหน่วยการปกครองที่สำคัญซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจส่วนกลาง ก็คือ เปรเฟ นอกจากนี้ ยังได้แบ่งเขตการปกครองออกไปอีก 3 ระดับ คืออาร์รองดิสมองต์ (Arrondissement) คอมมูน (Commune) และกิ่งต็อง (Canton) โดยแต่ละระดับจะมี

ความรับผิดชอบโดยได้รับมอบหมายจากส่วนกลางลดหลั่นกันลงมา เปรเฟจึงเป็นผู้บังคับบัญชาการบริหารงานระดับสูงลงไปถึงระดับล่างสุดตามลำดับด้วย

การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตลอดทั้งนี้ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองโดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองแนวซ้ายและแนวขวา นอกจากนี้ ยังมีความขัดแย้งที่เกิดจากแนวความคิดแบบจาโคเบ็ง (Jacobin) และจิริองแต็ง (Girondin) อีกด้วย

กลุ่มที่เป็นแนวความคิดแบบจาโคเบ็ง (Jacobin) เน้นความมั่นคงแห่งรัฐ การรวมอำนาจเพื่อคงความเป็นหนึ่งแห่งรัฐไม่ส่งเสริมการขยายเขตการปกครองท้องถิ่น (regionalisation) ฐานะของคอมมูนและเดปาร์ตมองต์ คือส่วนประกอบแห่งรัฐที่ไม่ควรถูกแบ่งแยกออกไป และห่วงเกรงการนำไปสู่ระบบสหพันธรัฐ ซึ่งจะเป็อันตรายต่อความเป็นเอกภาพ และสาธารณรัฐได้ ในขณะที่กลุ่มแนวความคิดแบบจิริองแต็ง (Girondin) คือกลุ่มที่ส่งเสริมการขยายระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และระบบการกระจายอำนาจ (Decentralisation)

ข้อโต้แย้งสองแนวนี้กลายเป็นนโยบายที่นำมาโต้เถียงกันในระดับสองพรรคใหญ่ คือ พรรคแนวขวาซึ่งอ้างแนวความคิดแบบจาโคเบ็ง และพรรคแนวซ้ายซึ่งอ้างแนวความคิดแบบจิริองแต็ง (Meny, 1974)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี ค.ศ.1981-1982

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1981-1982 เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุด และเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าความขัดแย้งในนโยบายที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นเป็นความขัดแย้งที่เด่นชัดอันหนึ่งในระหว่างพรรคการเมืองแนวขวาและแนวซ้ายมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นมากนัก ทั้งนี้เพราะกลุ่มพรรคการเมืองแนวขวาได้เป็นรัฐบาลมาโดยตลอดและต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายที่มีพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์เป็นแกนนำนั้นไม่สามารถจะรวมตัวกันได้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่ผ่านมา จึงไม่

สามารถเอาชนะกลุ่มฝ่ายขวาได้ และไม่มีโอกาสได้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล นโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางของรัฐบาลฝ่ายขวามาตลอด ในขณะที่เดียวกัน พรรคฝ่ายซ้ายได้รับความนิยมมากขึ้นในระดับท้องถิ่น และเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาท้องถิ่น โดยทั่วไปช่วงก่อนปี ค.ศ.1981 แล้ว

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1981 เป็นผลต่อเนื่องจากผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีในระยะเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ปี ค.ศ.1981 กล่าวคือเมื่อนายฟร็องซัวส์ มิตเตอรังก์ (Francois Mitterand) จากพรรคสังคมนิยม ชนะการเลือกตั้งและได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลแล้วก็ได้เริ่มต้นเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นเข้าสู่สภาทันที ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเป็นนโยบายหลักอันหนึ่งที่พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายได้ประกาศไว้อย่างชัดเจนมาตั้งแต่ต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ประกาศใช้ใหม่ ก็คือ ฉบับวันที่ 2 มีนาคม และฉบับวันที่ 22 กรกฎาคม 1982 โดยรัฐบาลได้แถลงต่อสภาตอนหนึ่งว่า ฝรั่งเศสนั้นอยู่ภายใต้ระบบการรวมอำนาจมาตั้งแต่ยุครัฐบาลโคลแบร์ (Colbert) และรัฐบาลสมัยนโปเลียนมาจนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นและผู้แทนท้องถิ่นมีฐานะที่เป็นรองอำนาจส่วนกลางและถูกควบคุมมาโดยตลอด หน่วยงานปกครองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้สภาวะความไม่ไว้วางใจของอำนาจส่วนกลางทั้งในฐานะที่เป็นประชาชนและผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น สภาพเช่นนี้จึงควรจะหมดสิ้นลงไปแล้ว แต่ทั้งนี้การปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจใหม่จะยังคงรักษาความเป็นเอกภาพแห่งรัฐและความเป็นสาธารณรัฐอันแบ่งแยกมิได้ให้ยังคงมีอยู่ตามหลักการเดิมไม่เปลี่ยนแปลง (Moderne, 1983)

อย่างไรก็ตาม พื้นฐานในทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสไม่ค่อยจะมีความต่อเนื่องและไม่ได้มีส่วนในการวางรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมากนัก ต่างจากประเทศอังกฤษซึ่งมีลักษณะของวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์มาสู่ยุคปัจจุบันอย่างต่อเนื่องมากกว่า ดังนั้น การศึกษาการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสจึงเน้นที่ความเข้าใจในหลักการแห่งรัฐและการจัดระบบการ

ปกครองของรัฐเป็นสำคัญ เพราะส่วนนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการวางระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสมากกว่าวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์

2. รัฐเดี่ยวและการปกครองท้องถิ่น

ก่อนที่จะศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสให้เข้าใจนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องโครงสร้างของรัฐเสียก่อน ทั้งนี้เพราะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการจัดระบบการปกครองภายในแห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ศาสตราจารย์ โรล็อง ดราโก (Professeur Roland Drago) ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านการบริหารรัฐกิจแห่งมหาวิทยาลัยปารีส (Paris II) ประเทศฝรั่งเศส ได้อธิบายลักษณะโครงสร้างของรัฐในระบบฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับลักษณะโครงสร้างปิรามิดในประเทศอียิปต์ คือ มีลักษณะเหมือนการก่อสร้างรัฐในรูปทรงสามเหลี่ยมที่มีหินเรียงซ้อนลดหลั่นกันลงมา รัฐจึงประกอบด้วยหน่วยการปกครองหน่วยย่อยๆ ที่เรียงซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างสามเหลี่ยมโดยมีหินก้อนบนสุดที่เปรียบเสมือนรัฐบาลกลางที่อยู่ระดับสูงสุดภายในรัฐนั้น (Drago, 1971)

เมื่อมองจากภาพรวม รัฐบาลกลางคือผู้ที่รับผิดชอบในระดับสูงสุดซึ่งเป็นการรับผิดชอบแห่งรัฐอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแลการบริหารงานแห่งรัฐเป็นไปตามลำดับขั้นตอนลงมาสู่หน่วยการปกครองทุกระดับภายในรัฐ ระดับความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเป็นความรับผิดชอบสูงสุด และเป็นความรับผิดชอบส่วนรวมของประเทศ การจัดระบบการบริหารงานของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจของส่วนกลางมาสู่ภูมิภาคต่างๆ เป็นการบริหารงานของรัฐโดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยตรง เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในหน่วยการปกครองอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางจึงเป็นตัวแทนของรัฐบาลรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐหรือของประเทศ เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ หรือ ความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ เป็นต้น และต้องอยู่ภายใต้การควบคุม

มอบหมายอำนาจหรือการกำกับสั่งการ โดยตรงจากรัฐบาลกลางรวมทั้งการดำเนินการตาม
แผนนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก

ในขณะเดียวกันเมื่อมองจากส่วนประกอบของ โครงสร้างปิรามิดซึ่งเกิดจาก
การเรียงหินแต่ละก้อนซ้อนกันขึ้นไปนั้น หน่วยการปกครองย่อยๆ ภายในรัฐนั้นเปรียบ
เสมือนหินแต่ละก้อนเหล่านั้น นั่นคือ ความเป็นแต่ละส่วนที่มีอยู่ภายในโครงสร้างของ
รัฐ การกระจายอำนาจจึงเป็นการกำหนดขอบเขตของความเป็นแต่ละส่วน หรืออำนาจ
ส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่นั้นๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเน้นถึง
ขอบเขตเฉพาะ ผลประโยชน์เฉพาะส่วนและให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในผลประโยชน์มี
สิทธิและหน้าที่ในการควบคุมดูแลผลประโยชน์เหล่านี้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
ทางกฎหมาย ได้แก่ การมีฐานะนิติบุคคล คือการระบุดังฐานะและอำนาจหน้าที่เสมือน
บุคคลในทางกฎหมาย ที่สามารถจะกระทำนิติกรรมต่างๆ ตามกฎหมาย เช่น การทำ
สัญญาเช่า การจัดบริการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในทางการเงิน และมีฐานะอำนาจใน
การคลังของท้องถิ่นได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบที่อยู่ภายในโครง
สร้างของรัฐเดี่ยวซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อำนาจของ
ท้องถิ่นจะอยู่ภายในกรอบของรัฐเดี่ยวและไม่สามารถจะแยกออกไปจากรัฐได้ หน่วย
การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐในขณะที่มีขอบเขตเฉพาะส่วนอยู่ภายใน
ด้วย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสองสถานะควบคู่กันอยู่ตลอดเวลา นั่นก็คือ
เป็นทั้งหน่วยการปกครองส่วนหนึ่งของรัฐและเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
ในขณะเดียวกัน

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งรัฐนั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการปกครอง
ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบส่วนรวมในระดับรัฐซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
หรืออยู่ภายใต้การปกครองส่วนกลาง เป็นระบบการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจ มี
ข้าราชการในฐานะผู้แทนอำนาจรัฐรับผิดชอบดำเนินการ

ส่วนในฐานะของการปกครองท้องถิ่น จะเป็นระบบการกระจายอำนาจ มีผู้แทนอำนาจท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อันชัดเจนในส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ

ระบบการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจของฝรั่งเศสนั้นอยู่บนรากฐานของความเป็นรัฐเดี่ยว

ในการปกครองภายในรัฐเดี่ยวนั้น ศูนย์รวมอำนาจจะอยู่ที่ส่วนกลาง แต่เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น การสั่งการและการบริหารงานไม่สามารถจะดำเนินการอยู่ได้โดยศูนย์กลางเดียวกันทั้งหมดได้ การแบ่งอำนาจจึงเกิดขึ้น การรวมอำนาจจึงหมายถึงระบบแห่งความเป็นเอกภาพ ส่วนการแบ่งอำนาจนั้นเป็นวิธีการดำเนินงานด้วยการมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจไปให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และมีลักษณะขั้นตอนการปกครองบังคับบัญชาต่อเนื่องลงไปตามลำดับ การแบ่งอำนาจจึงมีความหมายในฐานะที่เป็นวิธีการส่วนหนึ่งภายใต้ระบบการรวมอำนาจ

การกระจายอำนาจที่แตกต่างจากการแบ่งอำนาจอย่างชัดเจนก็คือ การกระจายอำนาจมิได้เป็นส่วนหนึ่งภายใต้ระบบของการปกครองส่วนกลาง แต่ก็ไม่ใช่ฐานะของรัฐที่เป็นอยู่ในระบบสหพันธรัฐ การกระจายอำนาจทางการปกครองไม่ใช่รูปแบบในระบบสหพันธรัฐและมีความหมายกันคนละประเด็น สหพันธรัฐคือระบบของรัฐและรัฐธรรมนูญ ส่วนการกระจายอำนาจคือ การจัดระบบการปกครองภายในแห่งรัฐตามกฎหมายแห่งรัฐนั้นๆ

ดังนั้น ภายในพื้นที่ระดับท้องถิ่นแห่งหนึ่ง จึงอาจจะพบหน่วยงานที่ขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีทั้งหน่วยงานที่ขึ้นกับการปกครองส่วนกลางอยู่ในพื้นที่เดียวกันได้

2.1 การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบการกระจายอำนาจ (decentralisation) การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจเป็นคนละคำกัน ใช้แทนกันไม่ได้ การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษใช้ระบบที่เรียกว่า self-government

(ในประเทศเยอรมันใช้ระบบ *selbstverwaltung* และในประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ระบบ *zelfbestuur* เป็นต้น) ระบบการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้มีความหมายหลัก การและวิธีการที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะเป็นเรื่องของจัดการปกครองท้องถิ่นเหมือนกันก็ตาม ยกเว้นแต่เพียงว่าทุกระบบนี้ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ (*centralization*) ซึ่งหมายถึงการรวมเขตพื้นที่การปกครองให้เป็นเขตเดียวกันหมดเท่านั้นเอง

จากพื้นฐานความเป็นมาของระบบการปกครองในฝรั่งเศส ปารีสคือนครหลวงเป็นจุดศูนย์กลางที่ดึงดูดความสำคัญทั้งในด้านการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจไว้ทั้งหมด เป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องและยาวนาน ความหมายของการกระจายอำนาจในฝรั่งเศสจึงเกิดขึ้นในลักษณะของการต้านกระแสการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเดียวกันที่นครปารีสเป็นสำคัญ

ในระยะปี ค.ศ.1960-1970 จะเห็นได้ว่ามีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในลักษณะที่ต้องการขยายบทบาทในทางเศรษฐกิจ และการปรับปรุงพัฒนาธุรกิจระดับท้องถิ่น เช่น การมีหน่วยงานพัฒนาพื้นที่และโครงการระดับภูมิภาค (*Delegation a l'Amenagement du territoire et a l'Action Regionale : DATAR*) ซึ่งมีลักษณะการกระจายบทบาททางธุรกิจไปสู่ระดับภูมิภาค เพื่อให้การขยายตัวทางธุรกิจได้เกิดขึ้นจากระดับภูมิภาค เช่น การสร้างงาน การขยายการผลิต แต่ลักษณะเหล่านี้ยังไม่ใช้การกระจายอำนาจในทางการปกครอง

การกระจายอำนาจในทางการปกครองนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจรัฐในทางการปกครองและอำนาจในทางกฎหมาย หน่วยการปกครองแห่งรัฐและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

หน่วยการปกครองแห่งรัฐมีขอบเขตงานในสองลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่ หมายถึง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายต่างๆ กันในแต่ละหน่วย และมีขอบเขตพื้นที่ในแต่ละส่วน แต่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นคือหน่วยงานที่ไม่ได้ผูกพันกับส่วนกลางโดยตรงทั้งในแง่อำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตอำนาจอิสระในทางนิติบัญญัติที่ไม่

ผูกพันกับอำนาจการปกครองแห่งรัฐโดยตรง แต่อาจถูกกำกับดูแลโดยอำนาจฐานะพิเศษได้ (ในภาษาฝรั่งเศส เรียกว่า *pouvoir de tutelle*)

2.2 หลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญและการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศสคือฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 ในสาระสำคัญเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็คือ เอกภาพแห่งรัฐ (*l'unité de l'état*) การกำหนดฐานะของประเทศฝรั่งเศสว่าเป็นรัฐเดี่ยว คือ ข้อกำหนดในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ประเทศฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันแบ่งแยกมิได้” (*article 2: La France est une République indivisible*) ความหมายสำคัญของการแบ่งแยกมิได้นั้นก็คือ ความหมายที่ตรงกันข้ามกับความเป็นสหพันธรัฐ (*Federalist*) นั่นเอง ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยการปกครองใดใดภายในกรอบแห่งรัฐนี้จะต้องไม่มีลักษณะของระบบสหพันธรัฐ ทั้งในขอบเขตแห่งอำนาจปกครอง อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการก็ตาม หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน (Gruber, 1986)

จากพื้นฐานสำคัญดังกล่าวนี้ อำนาจของกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถแบ่งแยกออกเป็นส่วนต่างๆ ได้ หน่วยการปกครองแห่งรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และฐานะของหน่วยการปกครองต่างๆ ขึ้นนั้น กำหนดโดยกฎหมายแห่งรัฐฉบับต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย รัฐธรรมนูญเดียวกัน

กฎหมายและการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในมาตรา 72 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดให้มีขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองแห่งสาธารณรัฐขึ้น ได้แก่ คอมมูน (*commune*) เดปาร์ตเมนต์ (*departement*) และเขตโพ้นทะเล (*territoires d'outre-mer*) ส่วนเขตพื้นที่อื่นนอกเหนือจากนี้จะต้องถูกจัดตั้งโดยกฎหมายแห่งรัฐ (*article 72 al.1 stipule : “Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les*

Territoires d'outre-mer. Toute autre collectivite territorials est cree par la loi”) ดังนั้นในการร่างกฎหมายฉบับวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ซึ่งได้จัดตั้งหน่วยการปกครองระดับมณฑล (region) และเขตอื่นๆ เพิ่มขึ้นนั้น จึงมิใช่เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่นอกเหนือจากมาตรา 72 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ แต่ให้มีฐานะเช่นเดียวกับคอมมูน เดปาร์ตมองต์ และเขตโพ้นทะเลที่มีอยู่แล้วด้วย

กฎหมายและรูปแบบการกระจายอำนาจ

ในมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญยังได้กล่าวถึงรูปแบบการกระจายอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วยว่า ให้มีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและให้มีกฎหมายระบุนำหน้าไว้โดยเฉพาะด้วย รวมทั้งในมาตรา 34 ซึ่งระบุให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้โดยอิสระตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และงบประมาณส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

ในมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ว่าผู้แทนอำนาจของรัฐที่มีในหน่วยการปกครองระดับต่างๆ นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในผลประโยชน์ของชาติ ควบคุมการบริหารงานและดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

บทบาทผู้แทนอำนาจรัฐในการควบคุม

ผู้แทนรัฐบาลในระดับภูมิภาคซึ่งปัจจุบันเรียกว่าข้าหลวงแห่งรัฐ (commissaire de la Republique) มีบทบาทสำคัญ ก็คือการควบคุมการปกครองให้อยู่ในระบบที่เป็นเอกภาพ ซึ่งในการปรับปรุงแก้ไขระบบการควบคุมท้องถิ่นในปี ค.ศ.1982 ได้โอนอำนาจการควบคุมนี้ไปที่ศาลปกครองแทน อย่างไรก็ตาม ข้าหลวงแห่งรัฐก็ยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมด้านการคลัง และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับตำรวจท้องถิ่นอยู่มาก

การควบคุมของตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการพิจารณาการใช้อำนาจระหว่าง หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องอยู่ในกรอบเดียวกัน

2.3 การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ

การรวมอำนาจ

ความสำคัญของระบบการรวมอำนาจในประเทศฝรั่งเศส ก็คือเป็นหลักประกันในเอกภาพแห่งรัฐ หรือความเป็นรัฐเดี่ยว นั่นเอง

ในการบริหารงานของรัฐที่มีขอบเขตพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลนั้นจำเป็นต้องมีการจัดระบบขั้นตอนการบริหารงานและความต่อเนื่อง หน่วยการปกครองของรัฐในระดับต่างๆ มีฐานะบทบาทเสมือนเป็นสาขาหรือหน่วยเชื่อมโยงจากส่วนกลางลงมาสู่พื้นที่ โดยมีผู้แทนในระดับต่างๆ รับผิดชอบดูแล บทบาทของผู้แทนจากส่วนกลางนี้อาจมีได้สองลักษณะแตกต่างกัน คือ ลักษณะแรก การเป็นผู้แทนในลักษณะการเชื่อมโยงงานของส่วนกลางลงมาเป็นลำดับขั้นตอน เช่น การมอบหมายตั้งการลงมาตามขั้นตอน โดยมีการตัดสินใจมาจากระดับสูงเป็นหลักซึ่งเป็นระบบการรวมอำนาจโดยตรง และลักษณะที่สอง คือ การที่ผู้แทนส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายอำนาจในบางระดับ และสามารถอำนาจตัดสินใจภายในกรอบแห่งความรับผิดชอบที่ได้รับมานั้นด้วย เป็นระบบการรวมอำนาจที่มีการแบ่งอำนาจมาให้

ดังนั้น การแบ่งอำนาจจึงเป็นระบบที่มีอยู่ในการรวมอำนาจ ไม่ใช่การกระจายอำนาจ การแบ่งอำนาจไม่ได้ทำให้มีผู้บริหารที่มีฐานะอำนาจอิสระเกิดขึ้น เพียงแต่เป็นการส่งผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจของรัฐลงไปอยู่ในพื้นที่นั้นๆ โดยตรง แหล่งอำนาจตัดสินใจยังคงมาจากที่เดิม (บางสำนวนในภาษาฝรั่งเศสเปรียบเทียบไว้ว่า “ยังคงเป็นการใช้ฉ้อน หมายถึง อำนาจรัฐและแขนที่ถือฉ้อนก็คือคนที่ใช้อำนาจรัฐนั้นจะลงไปใช้อำนาจในพื้นที่นั้นโดยตรง แทนที่จะต้องใช้แขนยาวๆ ที่จะต้องยื่นออกไปจากส่วนกลาง อันเดิมเกาะ เพียงแต่แขนที่ถือฉ้อนนั้นสั้นลง”)

ภายใต้ระบบการรวมอำนาจจึงประกอบด้วยลักษณะสำคัญ คือ อำนาจการปกครองบังคับบัญชาตามชั้นตอน และการมีฐานะผู้แทนแห่งรัฐ ซึ่งจะมีอยู่ในหน่วยการปกครองของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Documents d'etudes no.2.02, 1983)

เมื่อเปรียบเทียบกับกรกระจายอำนาจแล้ว ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจก็คือ ในการแบ่งอำนาจนั้นองค์กรที่เกิดขึ้นได้รับอำนาจแบ่งมาจากส่วนกลาง และเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงการใช้อำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่การกระจายอำนาจนั้น จะมีฐานะและอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะรวมทั้งมีฐานะความเป็นอิสระมากกว่าองค์กรในฐานะการแบ่งอำนาจด้วย

การแบ่งอำนาจ

การแบ่งอำนาจ ไม่ได้มีลักษณะของระบบประชาธิปไตยโดยตรง เพราะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการรวมอำนาจ ผู้แทนอำนาจส่วนกลางที่ส่งไปประจำ ณ พื้นที่หรือหน่วยการปกครองนั้นๆ ก็เพื่อการตัดสินใจโดยตรงภายในเขตความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้แทนอำนาจส่วนกลางเหล่านี้ถูกแต่งตั้งไปโดยอำนาจส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อส่วนกลาง รวมทั้งมีระบบการบังคับบัญชาที่เป็นชั้นตอนลงมาตามลำดับเป็นระบบเดียวกัน (hierarchy system) อาจสรุปได้ว่าการแบ่งอำนาจเป็นวิธีการจัดการปกครอง ซึ่งผู้ปกครองหรือผู้บริหารอยู่ในฐานะผู้แทนอำนาจส่วนกลางที่อยู่ในระดับพื้นที่ และมีฐานะอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาโดยอำนาจแห่งรัฐ

1. ฐานะอำนาจรองจากอำนาจส่วนกลาง

ในระบบการแบ่งอำนาจนั้น การจัดระบบการปกครองจะมีขั้นตอนการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับสูงกว่าย่อมมีขอบเขตความรับผิดชอบดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในหน่วยการปกครองในฐานะและลำดับที่รองลงมา ในทางบริหารนั้น อำนาจเหล่านี้รวมทั้งการปกครองการสั่งการ การให้ปฏิบัติงานโดยตรง การให้ความเห็นปรึกษาให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงการควบคุมดูแลและพิจารณาให้คุณให้โทษในทางระเบียบวินัยต่างๆ ด้วย ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในหน่วยการปกครอง

ระบบนี้ แต่เดิมคือ เปรเฟต์ (prefet) ซึ่งในปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นตำแหน่งข้าหลวงแห่งรัฐ (commissaire de la Republique) ไปแล้ว

ระบบการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจมีขอบเขตความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับเอกภาพของรัฐและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นหลัก อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน และมีอำนาจหน้าที่ในขอบเขตกฎหมายซึ่งใช้อำนาจรัฐ

กล่าวโดยสรุปก็คือ หน่วยการปกครองในระบบนี้เป็นขอบเขตพื้นที่การบริหารงานของรัฐ โดยมีหัวหน้าหน่วยการปกครองที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่แห่งรัฐหรือตัวแทนแห่งอำนาจส่วนกลางอยู่ในเขตพื้นที่นั้นๆ

2. เขตพื้นที่การแบ่งอำนาจ

เขตการปกครองในระบบแบ่งอำนาจนั้นอาจมีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นเขตการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโดยทั่วไปซึ่งมักจะเป็นเขตพื้นที่เดียวกันกับเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว คือ มณฑล (region) เดปาร์ตเมนต์ (departement) และคอมมูน (commune) และลักษณะที่สอง คือเขตการปกครองเขตพิเศษ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นหรือกำหนดเป็นเขตบริหารงานพิเศษของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และอาจจะไม่เป็นเขตเดียวกับเขตการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วก็ได้ เช่น เขตอาร์องคิสมองต์ (arrondissement) เขตกิ่งคอง (canton) เขตทหาร (zones de defense) เขตการศึกษา (les ressorts academiques) เขตศาลชั้นต้นและศาลปกครอง (les ressorts des cours d'appel et des tribunaux administratifs) เขตสาธารณสุข (les regions sanitaires) เป็นต้น

การกระจายอำนาจ

ในแง่ของการเมือง การกระจายอำนาจค้ำถึงหลักเกณฑ์แห่งประชาธิปไตยเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะระบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิใช่ผลประโยชน์หรือมีผลกระทบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในผลประโยชน์ท้องถิ่นนั้น โดยตรงได้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในกิจกรรมส่วนท้องถิ่นอย่างอิสระ และมีฐานะนิติบุคคลในทางกฎหมาย

ในแง่การบริหาร การกระจายอำนาจเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองที่ให้มีอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่องค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรของอำนาจส่วนกลาง และไม่อยู่ในฐานะของผู้ได้บังคับบัญชาที่รองลงจากการปกครองของรัฐโดยตรง

อำนาจตัดสินใจนี้ หมายถึง อำนาจในทางการปกครอง แต่จะต้องอยู่ภายในกรอบกฎหมายแห่งรัฐที่กำหนดไว้

ระบบการกระจายอำนาจมีสองลักษณะแตกต่างกัน คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจกรรม

การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หมายถึง การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่เป็นเกณฑ์ในการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งก็คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง (ในภาษาฝรั่งเศสหมายถึง คำว่า *collectivite locale*) จะต้องมิฐานะนิติบุคคลในทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในผลประโยชน์เฉพาะของท้องถิ่นที่แยกจากผลประโยชน์ของชาติ สามารถจัดการปกครองหรือบริหารงานโดยมีองค์กรที่มาจากเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารภายในขอบเขตพื้นที่นั้นๆ ในลักษณะที่เป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลาง

หน่วยการปกครองเหล่านี้ ได้แก่ คอมมูน (*communes*) เดปาร์ตมองต์ (*departements*) มณฑล (*regions*) และหน่วยการปกครองเขตโพ้นทะเล (*territoires d'outre-mer*) ที่จริงนั้น ในมาตรา 74 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหน่วยการปกครองอื่นๆ นั้นกำหนดขึ้นได้โดยกฎหมายแห่งรัฐ ดังนั้น ในทางนิติบัญญัติแล้ว หน่วยการปกครองรูปอื่นๆ จึงเกิดขึ้นตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางไว้ให้ เช่น กฎหมายฉบับที่ 31 ธันวาคม 1975 กำหนดการปกครองเขตนครปารีส กฎหมายฉบับที่ 82-213 วันที่ 2 มีนาคม 1982 กำหนดเขตมณฑล และกฎหมาย ฉบับที่ 82-214 วันที่ 2 มีนาคม 1982 เช่นกันซึ่งกำหนดเขตคอร์ส (*Corse*) จนกระทั่งกฎหมาย ฉบับที่ 31 ธันวาคม 1982 กำหนดเขตเมืองขนาดใหญ่ 3 แห่ง คือ เมืองปารีส เมืองลียง และเมืองมาร์เซย์ (*Document d'etudes no.2.03, 1984*)

สำหรับหน่วยการปกครองมณฑล ซึ่งเป็นเขตการปกครองใหม่ครอบคลุมเขตพื้นที่กว้างขวางกว่าเขตเคปาร์ตเมนต์ที่มีอยู่เดิม นับเป็นเขตการปกครองอีกระดับซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่อาศัยการตีความของตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งเขตการปกครองนี้ขึ้นมาอีกระดับ ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีได้หลายลักษณะและมีขอบเขตได้กว้างขวางด้วย

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจตามพื้นที่ ก็คือ จะต้องมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากระบบการแบ่งอำนาจ ประชาธิปไตยในส่วนนี้ก็คือการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะต้องมีระบบการบริหารในลักษณะประชาธิปไตยด้วย คือเป็นการบริหารโดยองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ องค์ประกอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย ก็คือ การมีสภาท้องถิ่น ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับของฝรั่งเศสจึงต้องมีสภาท้องถิ่นที่เป็นอิสระเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีลักษณะความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองของรัฐแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองในระบบการแบ่งอำนาจ เพราะความสัมพันธ์ที่มีในระบบการกระจายอำนาจนั้น คือความสัมพันธ์ในแง่ของการกำกับดูแลให้อยู่ภายในขอบเขตแห่งความเป็นเอกภาพของรัฐและไม่แยกออกไปสู่ระบบสหพันธรัฐเป็นสำคัญ

ขอบเขตอำนาจนิติบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกฎหมายมหาชนนี้หมายถึงขอบเขตในการบริหารงานเท่านั้น ไม่รวมถึงขอบเขตในทางนิติบัญญัติและในทางศาล การบริหารงานจำเป็นจะต้องสอดคล้องไปกับระบบการบริหารราชการด้วย ในทางปฏิบัติจึงมีระบบการกำกับดูแล (ซึ่งมีคำศัพท์เฉพาะในภาษาฝรั่งเศส ว่า la tutelle) ซึ่งได้แก่ การให้ความเห็นชอบก่อนการดำเนินการของท้องถิ่น การกำกับดูแลภายหลังการดำเนินการของท้องถิ่น การให้การรับรองและการเสนอความเห็นต่อท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระบบการกำกับดูแลดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปมากแล้วนับตั้งแต่การเปลี่ยน

แปลงแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมา ยังเหลือเพียงการควบคุมทางอ้อมบางลักษณะเท่านั้น เช่น การให้การรับรองความถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของตัวแทนอำนาจส่วนกลาง ก็เปลี่ยนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายศาลปกครองเป็นต้น หรือ การควบคุมก่อนการดำเนินการ ก็จะมีเพียงในบางกรณีที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

การกระจายอำนาจตามกิจกรรม

การกระจายอำนาจตามกิจกรรม เป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่ไม่ได้กำหนดจากขอบเขตพื้นที่เป็นเกณฑ์ แต่มักจะกำหนดขอบเขตงานหรือความรับผิดชอบเฉพาะขึ้น การกระจายอำนาจลักษณะนี้จึงไม่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น และไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่มีฐานะนิติบุคคลและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในการดูแลรับผิดชอบกิจกรรมแห่งรัฐบางอย่าง (ในภาษาฝรั่งเศสเรียกหน่วยงานแห่งรัฐนี้ว่า *etablissement publics*) เช่น ระบบของมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศส เป็นต้น

ในแง่การกำกับดูแลโดยอำนาจรัฐและอำนาจส่วนกลางนั้น หน่วยงานในระบบนี้ไม่ได้มีฐานะเหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายฉบับปี ค.ศ.1982 ซึ่งได้แก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อหน่วยงานในระบบนี้ด้วย

จะเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจกับหน่วยงานแห่งรัฐที่มีระบบการกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะที่คล้ายกันมากโดยเฉพาะเมื่ออยู่ในระดับท้องถิ่นเดียวกัน การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ในที่นี้ศาสตราจารย์ มอร์โร (J.Moreau) ได้ให้แนวทางพิจารณาความแตกต่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยงานในระบบการกระจายอำนาจอื่นๆ ไว้ดังนี้ (Moreau, 1992) คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างและมีลักษณะทั่วไป ในขณะที่หน่วยงานในระบบการกระจายอำนาจรูปแบบอื่นนั้น จะมีขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบเฉพาะเจาะจง

2. อำนาจในการออกกฎระเบียบแตกต่างกัน ข้อบังคับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกฎหมายมากกว่าข้อบังคับของหน่วยงานในระบบการกระจายอำนาจในเขตพื้นที่เดียวกันนั้น

3. องค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาท้องถิ่นนั้น จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระดับท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยงานในระบบการกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นนั้นไม่ได้มาจากระบบการเลือกตั้งโดยตรงดังกล่าว

4. หน่วยงานที่มีใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะดูแลในผลประโยชน์เดียวกันหรือผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนที่อยู่หน่วยการปกครองแห่งนั้นกับหน่วยการปกครองหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงด้วยก็ได้ ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นหลัก

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป ได้แก่

- เดปาร์ตมองต์ (Departement)
- คอมมูน (Commune)
- มณฑล (Region)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

1. การรวมเขต
2. สหการคอมมูน
3. ดิสตริก
4. ชุมชนเมือง
5. เมืองใหม่
6. เมืองปารีส, ลีอง, มาร์คเซย์

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสปัจจุบันมี 3 ระดับ คือ

- คอมมูน (Commune)
- เดปาร์ตมองต์ (Departement)
- มณฑล (Region)

จากกฎหมายฉบับวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 ซึ่งกำหนดฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ นั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายและบริหารงานท้องถิ่นได้เอง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐ ได้แก่ ขอบเขตพื้นที่ในการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การอนามัย วัฒนธรรม และวิทยาการ รวมทั้ง การดูแลปกป้องสถานะแวดล้อม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วย (มาตรา 1 แห่งกฎหมายฉบับวันที่ 7 มกราคม 1983) ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการโอนอำนาจระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้โดยจะมีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 4) การแบ่งแยกและโอนอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและท้องถิ่นเหล่านี้ได้ตราเป็นกฎหมายในระยะต่อมาโดยลำดับ การโอนอำนาจดังกล่าวจะควบคู่ไปกับการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้และทรัพย์สินไว้ให้ด้วยเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายตามฐานะความรับผิดชอบที่ได้รับมา (มาตรา 5)

การโอนอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวนี้ หมายถึงการโอนให้กับอำนาจส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณา ตัดสินใจ และรวมทั้งการออกกฎระเบียบขึ้นบังคับใช้ด้วย นอกจากนี้ การที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นก็จะต้องโอนทั้งหน่วยงานและบุคลากรให้เป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่นโดยตรงเช่นกัน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1983 ดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้ขยายความรับผิดชอบของท้องถิ่นได้โดยการให้รัฐสามารถโอนความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้ง

ยังได้ระบุนขั้นตอนการโอนกิจการของรัฐให้กับท้องถิ่นเต็มรูปแบบ คือ โอนทั้งระบบ หน่วยงาน และการคลัง มิใช่การมอบหมายงานที่ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วน กลางซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

3.1.1 คอมมูน

หน่วยการปกครองระดับคอมมูนมีฐานะและพื้นฐานมาจากกฎหมายฉบับ วันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1884 เป็นสำคัญ และแม้ว่าจะได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ในปัจจุบัน แต่ลักษณะส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปตามกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1884 อยู่

คอมมูนเป็นหน่วยการปกครองที่มีสภาท้องถิ่นและคณะบริหารที่มาจากสภา ท้องถิ่น

สภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นระดับคอมมูนเรียกว่า กองเซย์ มุнициपाल (le conseil municipal) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และทำหน้าที่ในฐานะผู้แทน อำนาจส่วนท้องถิ่น

จำนวนสมาชิก

จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละคอมมูนจะมีแตกต่างกันตั้งแต่ 9 ถึง 69 คน โดยกำหนดไว้ตามขนาดของจำนวนประชากรในแต่ละแห่ง ดังนี้

| <u>จำนวนประชากรในคอมมูน</u> | | <u>จำนวนสมาชิก</u> |
|-----------------------------|----------|--------------------|
| ไม่เกิน 100 | | 9 |
| จาก 100 | ถึง 499 | 11 |
| 500 | ถึง 1499 | 15 |
| 1500 | ถึง 2499 | 19 |
| 2500 | ถึง 3499 | 23 |
| 3500 | ถึง 4999 | 27 |

| | | |
|--------------------|---------|----|
| 5000 ถึง | 9999 | 29 |
| 10,000 ถึง | 19,999 | 33 |
| 20,000 ถึง | 29,999 | 35 |
| 30,000 ถึง | 39,999 | 39 |
| 40,000 ถึง | 49,999 | 43 |
| 50,000 ถึง | 59,999 | 45 |
| 60,000 ถึง | 79,999 | 49 |
| 80,000 ถึง | 99,999 | 53 |
| 100,000 ถึง | 149,999 | 55 |
| 150,000 ถึง | 199,999 | 59 |
| 200,000 ถึง | 249,999 | 61 |
| 250,000 ถึง | 299,999 | 65 |
| 300,000 ขึ้นไป | | 69 |

(Moreau, 1992)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

การกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับคอมมูนจะแตกต่างกันตามขนาดของคอมมูน ดังนี้

ก. คอมมูนขนาดเล็ก มีประชากรไม่เกิน 3,500 คน

ใช้เกณฑ์การนับคะแนนเสียงข้างมากตัดสิน

ข. คอมมูนขนาดกลาง มีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป

กำหนดให้มีการลงคะแนนสองรอบ และเลือกเป็นกลุ่มตามรายชื่อที่มีจำนวนสมาชิกครบตามจำนวนที่นั่งที่มีอยู่ ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งไม่สามารถปรับเปลี่ยนรายชื่อ หรือจัดลำดับรายชื่อใหม่ได้ ยกเว้นผู้สมัครรับการเลือกตั้งจะรับแจ้งให้ทราบผลตนเองใหม่ในการเลือกตั้งรอบที่สอง

แต่ละคอมมูนนับเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียวเหมือนกันหมด

ในการนับคะแนนและการกำหนดเกณฑ์การตัดสินนั้น มีข้อกำหนดไว้ดังนี้

ในรอบแรก กลุ่มที่ได้รับคะแนนเสียงมากเกินครึ่งของผู้มาใช้สิทธิ์ จะได้รับที่นั่งครึ่งหนึ่งจากจำนวนที่นั่งทั้งหมด ส่วนที่นั่งที่เหลือจะใช้วิธีคิดคะแนนเฉลี่ยจัดสรรที่นั่งให้แต่ละกลุ่มตามคะแนนที่มีนั้น เป็นระบบสัดส่วน หมายถึงการคำนวณจำนวนที่นั่งกับจำนวนคะแนนเสียงที่มีในแต่ละกลุ่ม เฉลี่ยเป็นจำนวนคะแนนต่อหนึ่งที่นั่งและนำมาหารกับจำนวนคะแนนที่แต่ละกลุ่มได้รับ

ในกรณีที่ผลการนับคะแนนในรอบแรก ไม่มีกลุ่มใดได้คะแนนมากเกินครึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิ์ จะต้องจัดให้มีการลงคะแนนอีกครั้งเป็นรอบสอง ซึ่งกลุ่มต่างๆ จะต้องเสนอรายชื่อใหม่ และสามารถปรับเปลี่ยนรายชื่อได้ใหม่ในรอบที่สอง กลุ่มที่คะแนนไม่ถึง 10% ในรอบแรก ไม่มีสิทธิ์ส่งรายชื่อใหม่ในรอบที่สอง นอกจากนี้ผู้ถอนตัวในกลุ่มผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกิน 10% ในรอบแรก ผู้ที่จะมาแทนจะต้องมาจากกลุ่มที่มีคะแนนเกิน 5% ในรอบแรกและต้องเป็นผู้ลงสมัครในรอบแรกมาแล้ว จะเป็นรายชื่อใหม่เข้ามาไม่ได้ ผู้สมัครจะต้องมีชื่อได้ในกลุ่มเดียวเท่านั้น จะเข้าชื่อนี้ไว้ในกลุ่มอื่นอีกไม่ได้

ดังนั้น จะเห็นว่าในการลงคะแนนเลือกตั้งในรอบที่สองนี้เป็นการเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวใหม่ในกลุ่มต่างๆ และจะสามารถมองเห็นแนวโน้มนโยบายท้องถิ่นได้ชัดเจนขึ้น จำนวนกลุ่มรายชื่อในรอบสองจะมีจำนวนน้อยลง และมีรายชื่อผู้สมัครในแต่ละกลุ่มที่อาจจะแตกต่างจากในรอบแรกก็ได้

การนับคะแนนในรอบสองจะใช้เกณฑ์ต่างจากรอบแรก กล่าวคือ กำหนดให้ตัดสินจากคะแนนเสียงสูงสุดเสียก่อน โดยการเรียงคะแนนที่ได้รับ กลุ่มที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้รับที่นั่งจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งทั้งหมดไปก่อน ถ้าหากมีคะแนนเสียงสูงสุดเท่ากันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม ให้คิดคะแนนเฉลี่ยของอายุผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเป็นเกณฑ์ กลุ่มที่มีคะแนนเฉลี่ยอายุผู้สมัครสูงสุดจะได้รับเลือก จากนั้นให้ใช้ระบบสัดส่วนจัดสรรที่นั่งตามจำนวนคะแนนที่แต่ละกลุ่มได้รับสำหรับที่นั่งที่เหลืออีกครั้งหนึ่ง ยกเว้นกลุ่มที่มีคะแนนเสียงไม่ถึง 5% จะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งนี้ด้วย

ในกรณีที่เหลือที่นั่งอันดับสุดท้าย และมีคะแนนเฉลี่ยในกลุ่มคะแนนสุดท้ายเท่ากันมากกว่าหนึ่งกลุ่ม จะกำหนดให้กลุ่มที่ได้รับที่นั่งไว้แล้วมากที่สุดได้รับเลือก และถ้าหากกลุ่มที่ได้รับที่นั่งนี้มีมากกว่าหนึ่งอีก ก็ให้ตัดสินจากคะแนนอายุโดยเฉลี่ยของผู้สมัครในกลุ่มที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์

เมื่อแต่ละกลุ่มได้รับที่นั่งตามจำนวนที่จัดสรรมาแล้ว ก็จะนำมาจัดสรรที่นั่งไปตามรายชื่อที่ได้เรียงลำดับไว้

การประชุมสภาท้องถิ่นระดับคอมมูน

สภาท้องถิ่นระดับคอมมูนประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าวแล้ว จะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือการประชุมสภาท้องถิ่น

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาท้องถิ่น คือ แมร์ (Maire) ซึ่งเป็นทั้งหัวหน้าคณะบริหารด้วย

แมร์ เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกแมร์ โดยการลงคะแนนลับในที่ประชุมสภาท้องถิ่น และใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสิน

ถ้าหากการลงคะแนนเสียงสองรอบแล้วยังไม่ได้ผลคะแนนข้างมากเกินครึ่ง จึงจะใช้คะแนนเสียงสูงสุดในรอบที่สามตัดสิน

สภาท้องถิ่นจะต้องมีการประชุมขึ้นอย่างน้อยสามเดือนครั้ง โดยแมร์เป็นผู้เรียกประชุม หรือ เมื่อผู้แทนอำนาจรัฐร้องขอ หรือ เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอ แมร์ต้องจัดประชุมภายใน 30 วัน ในกรณีเร่งด่วน อาจจะเรียกประชุมเร็วกว่านี้ก็ได้

แมร์เป็นผู้กำหนดวาระการประชุม ซึ่งการประชุมสภาท้องถิ่นถือเป็นเรื่องเปิดเผยก็ได้ หมายถึงประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าฟังการประชุมได้

การลงมติต่างๆ ของสภาท้องถิ่นใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งของสมาชิกผู้เข้าประชุม และถ้าหากการลงคะแนนสองรอบไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่ง จึงจะใช้เกณฑ์คะแนนเสียงสูงสุดในรอบที่สามตัดสิน

จะเห็นว่าลักษณะพิเศษของระบบการนับคะแนนในประเทศฝรั่งเศสก็คือ การลงคะแนนสองรอบ และการใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสินก่อน แล้วจึงจะใช้คะแนนเสียงสูงสุดตัดสินในรอบต่อมา ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่นำไปใช้ในระบบการลงคะแนนและนับคะแนนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะในการเลือกตั้งระดับชาติไปจนกระทั่งระดับท้องถิ่น และในการลงมติในการประชุมสภาทุกระดับเช่นกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบหลายพรรค หรือ ลักษณะพหุนิยม ดังนั้นการลงมติดังกล่าว จึงมีความหลากหลาย ในกรณีที่ใช้คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสินในรอบแรกก็เพื่อจะให้เกิดมติที่ชัดเจน แต่ถ้าหากมติที่ออกมานั้นไม่ชัดเจน ก็จะเปิดโอกาสให้มีการไต่ตรองและรวมตัวกันให้ชัดเจนขึ้นอีกครั้ง ฉะนั้น การรวมตัวในรอบที่สองจะเป็นการกำหนดแนวทางหรือนโยบายให้ชัดเจนขึ้น และการตัดสินด้วยคะแนนเสียงสูงสุดจะเป็นการทำให้ทุกฝ่ายต้องหาทางที่จะประนีประนอมกันมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและรวมตัวให้ชัดเจนและเพื่อให้เป็นแนวร่วมที่จะได้รับการยอมรับมากที่สุดด้วย ผลที่ตามมาก็คือในรอบที่สองนี้ มติหรือตัวเลือกสำหรับการตัดสินใจจะเหลืออยู่ไม่มาก ส่วนใหญ่ก็จะเหลือทางเลือกที่ชัดเจนอยู่ประมาณ 2 หรือ 3 ทางสำหรับการตัดสินใจที่เด็ดขาดในรอบสุดท้ายนี้เอง

นอกจากการเลือกมาแล้ว สภาท้องถิ่นยังต้องเลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งจะมีจำนวนเท่าไรก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 30% ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีอยู่

หน้าที่สำคัญของสภาท้องถิ่นก็คือ การประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อออกกฎระเบียบต่างๆ ของท้องถิ่น การอภิปรายและพิจารณาอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น และการควบคุมงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งก็คือการดูแลควบคุมผลประโยชน์ต่างๆ ของท้องถิ่นซึ่งแม่และคณะบริหารเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และนำมาเสนอต่อสภาท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังสามารถให้ความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นต่อผู้แทนอำนาจรัฐได้

ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นประกอบด้วย แมร์ (Maire) และคณะผู้ช่วยฝ่ายบริหาร (Les adjoints) ซึ่งจะเลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งแมร์และคณะผู้ช่วยฝ่ายบริหาร

การเลือกตั้งแมร์จะมีขึ้นในการประชุมครั้งแรกของสภาคอมมูนภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาคอมมูนเสร็จสิ้นลง ในการประชุมครั้งแรกนี้ สมาชิกสภาที่มีอายุสูงสุดจะทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมชั่วคราว เมื่อได้มีการเสนอรายชื่อผู้ที่รับตำแหน่งแมร์แล้ว ที่ประชุมจะใช้ระบบการลงคะแนนลับ และใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งในสองรอบแรก ถ้าหากไม่ได้ ซึ่งจะใช้คะแนนเสียงสูงสุดตัดสินใจในรอบที่สาม ในกรณีที่คะแนนเสียงสูงสุดเท่ากัน ให้ตัดสินจากผู้ที่มีอายุสูงกว่า

คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของแมร์ คือ จะต้องมียุตั้งแต่ 21 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ในขณะที่คุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วไปจะมียุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

นอกจากนั้น ก็ยังต้องเลือกคณะผู้ช่วยอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่เกิน 30% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด การลงคะแนนใช้ระบบเดียวกับการเลือกแมร์

แมร์และคณะผู้ช่วยมีฐานะและความรับผิดชอบให้ฝ่ายบริหารร่วมกัน มีวาระในการดำรงตำแหน่งเท่ากับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น กล่าวคือ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ในกรณีที่ต้องมีการเลือกแมร์ใหม่ ก็จะต้องมีการเลือกคณะผู้ช่วยฝ่ายบริหารใหม่ด้วย

จะเห็นได้ว่าในระดับท้องถิ่นนั้น ฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านสภาท้องถิ่น แต่จะต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ระบบการเลือกผ่านสภาท้องถิ่นเช่นนี้ตรงกับระบบประธานาธิบดีในระดับชาติ ซึ่งสภาและฝ่ายบริหารแยกออกจากกัน เมื่อสภาได้เลือกแมร์เข้ามาแล้วไม่สามารถที่จะลงมติให้แมร์พ้นจากตำแหน่งได้ แมร์ทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของสภาคอมมูนด้วยในขณะเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ของแม่และคณะผู้ช่วยฝ่ายบริหารในฐานะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความรับผิดชอบของแม่ต่อสภาคอมมูนมีสองลักษณะควบคู่กัน คือ เป็นทั้งฝ่ายบริหารของคอมมูน และเป็นทั้งผู้แทนของสภาคอมมูนด้วย

1. ในฐานะของฝ่ายบริหารคอมมูน ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาคอมมูน และภายใต้การกำกับดูแลของผู้แทนจากอำนาจรัฐที่อยู่ในหน่วยการปกครองระดับถัดขึ้นมา อำนาจหน้าที่สำคัญในส่วนนี้ก็คือ การบริหารงบประมาณ รวมไปถึงการดูแลในสิทธิประโยชน์ต่างๆของคอมมูน และการบริหารในเขตของคอมมูน แม่มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง แต่สามารถมอบหมายภาระหน้าที่บางส่วนให้กับผู้ช่วยฝ่ายบริหารต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งการถอดถอนงานที่ได้มอบหมายให้กับผู้ช่วยไปแล้ว กลับคืนมาได้เช่นกัน

การบริหารงานของแม่ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาท้องถิ่นและผู้แทนอำนาจรัฐ ได้แก่

- การดูแลทรัพย์สินของท้องถิ่น
- การจัดการผลประโยชน์และการหารายได้ของท้องถิ่น
- การจัดทำงบประมาณและการเสนองบประมาณส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารการคลังของท้องถิ่น เช่น ระเบียบการใช้จ่ายเงิน

- การดำเนินโครงการส่วนท้องถิ่น เช่น การก่อสร้าง การโยธา
- การจัดระบบการคมนาคม การจัดสร้างถนนหนทางส่วนท้องถิ่น
- การจัดบริเวณตลาด การทำสัญญาเช่าทรัพย์สิน
- การดูแลรายได้ที่มาจากภาษี ให้เช่า เงินบริจาค ที่เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่มีอยู่

- เป็นตัวแทนคอมมูนในการเรียกร้อง หรือการปกป้องผลประโยชน์

ส่วนรวม

- การควบคุมดูแลการล่าสัตว์ให้เป็นไปตามมติของสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาท้องถิ่นภายใต้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลา หรือข้อจำกัดบางส่วนด้วย คือ

- การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำการต่างๆ ของคอมมูน
- การกำหนดค่าบริการต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น ค่าผ่านทาง, สถานีบริการคมนาคมและขนส่ง ซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่น

แม้มีฐานะหน้าที่ลงนามในสัญญาในฐานะผู้แทนคอมมูน รวมทั้งการเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีและการฟ้องร้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคอมมูนนั้นๆ ด้วย

2. อำนาจหน้าที่เฉพาะตัวโดยตรงของแม่ร์ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ก็คือ

- งานตำรวจท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานตำรวจแห่งชาติในระดับเหนือขึ้นไป

งานตำรวจท้องถิ่นระดับคอมมูน ซึ่งหมายถึง การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น ในทางปฏิบัตินั้นก็เกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องการตำรวจ และสามารถออกระเบียบที่จำเป็นขึ้นบังคับใช้ได้ เช่น การควบคุมการจราจร การกำหนดที่จอดรถ การควบคุมการใช้พื้นที่พักผ่อน (Camping)

อำนาจหน้าที่ตำรวจท้องถิ่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของแม่ร์ ไม่ต้องรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสภาท้องถิ่น

- การควบคุมการครอบครองและการใช้สอยพื้นที่ เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้าง การรื้อถอน การรับรองโครงการของเขตขยายตัวของเมืองตามที่คอมมูนนั้นได้กำหนดเป็นผังเมืองไว้แล้ว

นอกจากนี้ แม่ร์ยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนแห่งรัฐอีกด้วยในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าอำนาจหน้าที่นั้นเป็นความรับผิดชอบของตัวแทนแห่งรัฐในระดับคอมมูน (Gruber, 1986)

บทบาทของแม่ร์ในฐานะที่คอมมูนเป็นเขตการปกครองของรัฐ

จากการที่คอมมูนมีฐานะเป็นทั้งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตการปกครองของรัฐ แม่ร์ได้ถูกกำหนดให้มีฐานะและความรับผิดชอบสองด้านในขณะเดียว

กัน นั่นคือในฐานะผู้แทนท้องถิ่นและผู้แทนแห่งรัฐด้วย การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ.1982 ยังคงกำหนดฐานะของเมอร์ไว์เช่นเดิมไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข

3.1.2 เดปาร์ตมองต์

เดปาร์ตมองต์ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

เดปาร์ตมองต์ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ มีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนอำนาจส่วนท้องถิ่นเรียกว่า สภาท้องถิ่น และเลือกฝ่ายบริหารจากสภาท้องถิ่นให้บริหารงานส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสภาท้องถิ่น

ดังนั้น เดปาร์ตมองต์จึงประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาทั่วไป (Conseil General) เป็นส่วนสำคัญ

ระบบการเลือกตั้งทั่วไป

สภาทั่วไป มาจากการเลือกตั้งทั่วไปในระดับเดปาร์ตมองต์ การเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นใช้ระบบการแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งระดับเดปาร์ตมองต์นี้ เรียกว่า กองต็อง (canton) แต่ละเขตเลือกสมาชิกได้เขตละหนึ่งคน และใช้ระบบการลงคะแนนสองรอบ ดังนี้

ในรอบแรก ใช้เกณฑ์การคิดคะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสิน กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดมีคะแนนเกินครึ่งของคะแนนรวมผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดจะเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ทั้งนี้จะต้องมีผู้มาใช้สิทธิทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมดด้วย

ในรอบสอง หมายถึงกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเกินครึ่งในรอบแรกจะต้องมีการลงคะแนนใหม่อีกครั้งในรอบที่สอง การเสนอชื่อใหม่ในรอบที่สองนี้ ให้สิทธิเฉพาะผู้ที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งมาแล้วในรอบแรก และได้รับคะแนนเสียงในรอบแรกไม่น้อยกว่า 10% ของคะแนนรวมผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดในรอบแรก การคิด

คะแนนในรอบที่สองนี้ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงสูงสุดตัดสิน ในกรณีที่มียกคะแนนเสียงสูงสุดเท่ากัน จะตัดสินให้ผู้ที่อายุมากกว่าเป็นผู้ที่ได้รับเลือก

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ก็คือ ผู้ถือสัญชาติฝรั่งเศสที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไป มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่นั้นๆ หรือเป็นผู้ที่เสียดำรงตำแหน่งโดยตรง

ผู้ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาทั่วไปไม่สามารถดำรงตำแหน่งอื่นๆ ความคู่กันไปได้ เช่น ตำแหน่งงานประจำในที่ทำกรของเคปาร์ตมองต์ ตำรวจระดับสารวัตรทหาร และตุลาการ เป็นต้น

ตำแหน่งสมาชิกสภาทั่วไปเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่ง ยกเว้นค่าใช้จ่ายเบียดเบียน ซึ่งที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดเอง

วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาทั่วไปคือ 6 ปี แต่การเข้าดำรงตำแหน่งจะมีวาระไม่พร้อมกัน คือ ใช้ระบบการเลือกตั้งหมุนเวียนเข้ามาคราวละครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทุกๆ 3 ปี สลับกันไป

การหมดวาระในการดำรงตำแหน่ง นอกจากกรณีที่ตาย หรือลาออกแล้ว ก็ยังมีกรณีการยุบสภาทั่วไป โดยประกาศของรัฐบาลผ่านคณะรัฐมนตรี และให้ประธานสภาทั่วไปทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานเคปาร์ตมองต์ที่จำเป็นเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ที่จะต้องมีขึ้นภายในสองเดือนนั้น

อำนาจหน้าที่ของสภาทั่วไป

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 เป็นต้นมา สภาทั่วไปมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากเดิมเป็นอันมาก แต่เดิมนั้นอำนาจสภาทั่วไปมีขอบเขตไม่กว้างขวางและไม่ชัดเจน แต่ปัจจุบันจะมีลักษณะที่เป็นอิสระมากขึ้นโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสภาท้องถิ่นระดับคอมมูน

สภาทั่วไปจะมีการประชุมอย่างน้อยสามเดือนครั้ง โดยการเสนอของประธานสภาทั่วไป หรือเมื่อสมาชิกสภาทั่วไปไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามร้องขอ หรือการประชุมในกรณีพิเศษเร่งด่วนก็ได้ การประชุมจะต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่า

สองในสามของสมาชิกทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุม หากไม่ครบองค์ประชุมให้เลื่อนการประชุมไปอีกสามวันและไม่ต้องนับองค์ประชุมอีกในคราวถัดไป

การลงมติของสภาทั่วไปใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งของที่ประชุม

นอกจากนั้นก็ยังมีข้อสังเกตในเรื่องสถานที่ประชุมสภาทั่วไปด้วยว่าไม่ได้กำหนดว่าหมายถึงห้องประชุม ณ ที่ทำการเคปาร์ตมอนด์เท่านั้น การจัดประชุมสภาทั่วไปอาจจะมีขึ้นภายในเขตเคปาร์ตมอนด์ที่ใดก็ได้ ซึ่งหมายถึงว่าการประชุมสภาทั่วไปไม่จำเป็นต้องอยู่ในที่เดียวกันกับที่ทำการของตัวแทนแห่งรัฐในเคปาร์ตมอนด์นั้นๆ เสมอไป

สภาทั่วไปสามารถออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับสภาทั่วไปได้โดยตรง เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกประธานสภาทั่วไป หรือ การกำหนดที่ทำการของเคปาร์ตมอนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ สภาทั่วไปจะต้องยอมรับฐานะของตัวแทนแห่งรัฐในเคปาร์ตมอนด์ และยอมรับการตกลงระหว่างประธานสภาทั่วไปและตัวแทนของรัฐ

ประธานสภาทั่วไป

ประธานสภาทั่วไป (President du Conseil general) มาจากการเลือกตั้งผ่านสภาทั่วไป หรือ การเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาทั่วไป ประธานสภาทั่วไปนี้มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเคปาร์ตมอนด์ แต่เดิม ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของเคปาร์ตมอนด์เรียกว่า เปรเฟ (Prefet) เป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง ซึ่งมีฐานะคล้ายกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย กล่าวคือ มีบทบาทในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร 2 ฐานะซ้อนกันอยู่ คือ บริหารงานในส่วนที่เป็นอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางในระบบการแบ่งอำนาจและบริหารงานในส่วนที่เป็นอำนาจความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในระบบการกระจายอำนาจ

กฎหมายฉบับวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นระดับเคปาร์ตมอนด์ใหม่ โดยได้โอนอำนาจในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้กับผู้ที่มีฐานะผู้แทนส่วนท้องถิ่นโดยตรงรับผิดชอบ ทั้งนี้ การบริหารงานของส่วนกลางในระบบ

การแบ่งอำนาจยังคงมีอยู่เช่นเดิม แต่ไม่ได้เรียกผู้บริหารในระบบแบ่งอำนาจว่าเปรเฟอิกต่อไป ให้เรียกว่า ข้าหลวงแห่งรัฐ (Commissaire de la Republique) แทน ส่วนผู้บริหารส่วนท้องถิ่นระดับเคปร่าตมองต์นี้เรียกว่า ประธานสภาทั่วไป (President du conseil general)

ประธานสภาทั่วไปจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระดับการเลือกตั้งสมาชิกทั่วไปก่อน เมื่อได้มีการประชุมสภาทั่วไปเป็นครั้งแรก ที่ประชุมสภาทั่วไปก็จะทำการเลือกประธานสภาทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง

การลงมติเลือกประธานสภาทั่วไปจะกระทำเป็นสองรอบ โดยใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งตัดสิน ถ้าหากไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่ง ทั้งสองรอบแล้วก็ต้องลงคะแนนในรอบที่สาม และใช้เกณฑ์คะแนนเสียงสูงสุดในรอบที่สามตัดสิน ในกรณีที่มิได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในรอบที่สามมากกว่าหนึ่งคน จะตัดสินให้ผู้ที่มิอายุมากกว่าเป็นผู้ได้รับเลือก

ประธานสภาทั่วไปมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ฝ่ายบริหารของสภาทั่วไป นอกจากจะมีประธานสภาทั่วไปแล้ว ยังมีคณะผู้บริหารอีกจำนวนหนึ่งประมาณ 4 ถึง 10 คนถือว่าเป็นตำแหน่งรองประธานสภา ใช้ระบบการเลือกตั้งเช่นเดียวกับประธานสภาทั่วไป ที่ประชุมสภาจะกำหนดอันดับรองประธานสภาจนครบทุกคน และมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกันด้วย ในกรณีที่ตำแหน่งประธานสภาทั่วไปว่างลง คณะกรรมการบริหารจะทำหน้าที่แทนตามลำดับที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนการประชุมเลือกตั้งครั้งแรกแล้ว

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาทั่วไป

แต่เดิมนั้น ตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่นมีฐานะในลักษณะพิธีการมากกว่าที่จะมีบทบาทในทางการบริหารด้วย แต่ปัจจุบันนี้ ประธานสภาทั่วไปคือตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปได้ 10 ประการ ดังนี้

1. เป็นประธานที่ประชุมสภาทั่วไป นับตั้งแต่ การเรียกประชุม กำหนดวาระการประชุม ตลอดจนการจัดให้มีการอภิปรายและการลงมติในสภาทั่วไป

2. เป็นผู้จัดเตรียมรายงานการประชุม วาระการประชุมและข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ให้สมาชิกสภาทั่วไปพิจารณาก่อนการประชุม
3. จัดเตรียมร่างงบประมาณและดูแลรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของเดปาร์ตเมนต์ ยกเว้นในงบประมาณที่เป็นของรัฐในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ประธานสภาทั่วไปคือผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในงบประมาณส่วนท้องถิ่น
4. การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อแสดงสถานภาพโดยทั่วไปและสถานภาพทางการเงินของเดปาร์ตเมนต์ รวมทั้งผลการดำเนินงานในฝ่ายต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นระดับเดปาร์ตเมนต์ด้วย
5. อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นตามที่สภาท้องถิ่นได้ อภิปรายและมีมติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเดปาร์ตเมนต์ได้รับโอนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบางส่วนจากรัฐ ก็จะมีการโอนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จากรัฐมาเป็นส่วนท้องถิ่นด้วย เมื่อสภาทั่วไปได้พิจารณาและลงมติรับโอนงานและบุคลากรจากรัฐมาแล้ว ประธานสภาทั่วไปก็จะเป็นผู้ดำเนินการและประสานงานกับระดับรัฐให้สอดคล้องต่อเนื่องกันด้วย
6. ประธานสภาทั่วไปอาจแต่งตั้งมอบหมายงานให้รองประธานสภาทั่วไปหรือสมาชิกสภาทั่วไปผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินงานบางอย่างแทนได้ และรวมทั้งการบอกยกเลิกการมอบหมายงานนั้นด้วย
7. ประธานสภาทั่วไปสามารถมอบหมายอำนาจในการลงนามแทนให้กับหัวหน้าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในขอบเขตงานที่เป็นความรับผิดชอบของประธานสภาทั่วไปได้
8. ประธานสภาทั่วไปเป็นผู้แทนของเดปาร์ตเมนต์ในการลงนามทำสัญญาและกระทำนิติกรรมต่างๆ ในนามของเดปาร์ตเมนต์ แต่ทั้งนี้สภาทั่วไปสามารถขอเปิดอภิปรายในเรื่องเหล่านี้ได้เช่นกัน
9. ผู้แทนอำนาจรัฐอาจขอให้ศาลปกครองพิจารณาและระงับยับยั้งการกระทำของประธานสภาทั่วไปที่เห็นว่าผิดกฎหมายได้ หากศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่

มีข้อผิดพลาดเสียหายอย่างใดแล้ว ผู้แทนอำนาจรัฐจะต้องรีบแจ้งให้ประธานสภาทั่วไปรับทราบทันทีด้วย

10. ประธานสภาทั่วไปจะทำหน้าที่รับผิดชอบในงานตำรวจในเขตพื้นที่เคปาร์ตมอนด์นั้น เช่น การออกกระเบียบการจราจร การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลเส้นทางจราจร สภาพถนนหนทางและทางเดินเท้า เป็นต้น ความรับผิดชอบของประธานสภาทั่วไปในด้านการตำรวจนี้จะอยู่ภายในขอบเขตพื้นที่เคปาร์ตมอนด์เท่านั้น การปฏิบัติงานบางอย่างที่เกี่ยวข้องระหว่างพื้นที่ เช่น การตั้งเครื่องกีดขวางเพื่อตรวจสอบใบอนุญาตขับขี่ จะไม่ใช่งานในขอบเขตเคปาร์ตมอนด์ (Gruber, 1986)

จะเห็นได้ว่า เคปาร์ตมอนด์จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและมีหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับคอมมูน แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารของคอมมูนนั้นเรียกว่า แมร์ (Maire) หรือ นายกเทศมนตรี นั่นเอง

เคปาร์ตมอนด์ในฐานะหน่วยการปกครองแห่งรัฐ

เนื่องจากการบริหารงานของรัฐบาลโดยทั่วไปแล้วมีขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางและไม่สามารถที่จะใช้ระบบการรวมอำนาจในการบริหารเพียงอย่างเดียวได้ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดระบบการแบ่งงานหรือการแบ่งอำนาจในการบริหารงานของรัฐเพื่อให้สามารถดูแลและจัดการปกครองได้อย่างทั่วถึง หน่วยการปกครองในระบบการแบ่งอำนาจจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนกลางที่ขยายสาขาออกไปในพื้นที่ต่างๆ บทบาทที่สำคัญของหน่วยการปกครองเหล่านี้ก็คือตัวแทนบทบาทอำนาจรัฐในการดูแลผลประโยชน์ของรัฐเป็นส่วนรวม หน่วยการปกครองที่สำคัญในระบบการแบ่งอำนาจในประเทศฝรั่งเศส ก็คือ หน่วยการปกครองในระดับเคปาร์ตมอนด์ และระดับมณฑล

หน่วยการปกครองระดับเคปาร์ตมอนด์ในฐานะหน่วยการปกครองแห่งรัฐนั้น มีระบบการบริหารงานซึ่งมีหัวหน้าหน่วยการปกครองที่มาจากอำนาจส่วนกลางเป็น

หลัก และมีองค์กรในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบขึ้นตรงต่อหัวหน้าหน่วยการปกครองตามลำดับของการปกครองบังคับบัญชา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น หน่วยการปกครองระดับเดปาร์ตมองต์มีหัวหน้าหน่วยการปกครองที่มีบทบาทสำคัญคือ เปรเฟ (Prefet) ซึ่งมีฐานะรับผิดชอบทั้งในการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทั้งสองด้าน และเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทย แต่ในปัจจุบันนี้ ไม่มีตำแหน่งเปรเฟแล้ว ในส่วนของความรับผิดชอบของส่วนกลางจะมีตำแหน่งข้าหลวงแห่งรัฐ (le commissaire de la Republique) มาดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับเดปาร์ตมองต์ และในส่วนของ การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีฝ่ายบริหารที่มาจากระบบเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบแยกออกไปเป็นคนละส่วนกัน

ข้าหลวงแห่งรัฐในระดับเดปาร์ตมองต์

ข้าหลวงแห่งรัฐในระดับเดปาร์ตมองต์นี้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนกลาง หมายถึงมีความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาจากส่วนกลางลงมาตามลำดับ ในลักษณะคล้ายกับข้าราชการในส่วนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยของไทยนั่นเอง

บทบาทข้าหลวงแห่งรัฐอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ บทบาทในฐานะหัวหน้าหน่วยการปกครองภายในระดับเดปาร์ตมองต์ และบทบาทในด้านการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม

บทบาทประการแรกของข้าหลวงแห่งรัฐ คือ บทบาทตัวแทนแห่งรัฐในฐานะหัวหน้าหน่วยการปกครองระดับเดปาร์ตมองต์ ในทางปฏิบัตินั้น ฐานะในทางการปกครองในระดับนี้มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก นับตั้งแต่การดูแลรักษากฎหมาย ซึ่งหมายถึงการรักษาความสงบภายในและการตำรวจ การดูแลในผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เช่น การออกใบอนุญาต การควบคุมการก่อสร้าง ที่มีผลกระทบเป็นส่วนรวม รวมทั้งการปรากฏตัวในฐานะตัวแทนแห่งรัฐในพิธีการต่างๆ ด้วย

กฎหมายแห่งรัฐหลายฉบับยังได้ระบุอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงแห่งรัฐไว้ โดยเฉพาะอีกมากมาย เช่น การลงนามในเอกสารของเคปาร์ตมอนด์ในฐานะตัวแทนอำนาจรัฐกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอื่นๆ หรือการดำเนินคดีในทางกฎหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นในฐานะตัวแทนบทบาทส่วนกลางต่อสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมอำนาจส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพแห่งรัฐหรือควบคุมดูแลในส่วนที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเคปาร์ตมอนด์

ส่วนบทบาทอีกด้านหนึ่งของข้าหลวงแห่งรัฐก็คือบทบาทในด้านการประสานนโยบายของรัฐบาลในระดับเคปาร์ตมอนด์และนโยบายในทางเศรษฐกิจและสังคม

บทบาทข้าหลวงแห่งรัฐในประการที่สองนี้นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นการเน้นถึงความหมายของตัวแทนแห่งรัฐในการกำกับดูแลงานของรัฐในด้านต่างๆ ที่อยู่ในระดับเคปาร์ตมอนด์ และสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือการประสานนโยบายของรัฐจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่อยู่ในระดับเคปาร์ตมอนด์ เป็นการควบคุมกำกับงานของหน่วยต่างๆ ของรัฐรวมทั้งข้าราชการของรัฐในส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ในเขตการปกครองระดับนี้ด้วย ยกเว้นแต่ในส่วนของราชการทหาร ตุลาการ หรือหน่วยราชการในลักษณะพิเศษบางหน่วย เช่น หน่วยงานของการศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานควบคุมการแรงงาน การตรวจสอบบัญชีงบประมาณและทรัพย์สินของรัฐ หรือ การจัดทำสถิติของหน่วยราชการต่างๆ รวมทั้ง การจัดทำโครงการระดับชาติ เช่น การสำรวจโครงการก่อสร้างทางระดับใต้ดิน เป็นต้น แต่ว่าในส่วนของการสื่อสารและการไปรษณีย์นั้น ข้าหลวงแห่งรัฐสามารถควบคุมดูแลเพื่อมิให้ขัดต่อกฎหมายได้ในบางกรณี รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมและคุ้มครองผู้บริโภคและการควบคุมบริเวณป่าสงวนอีกด้วย (Gruber, 1986)

โดยสรุปแล้ว บทบาทของข้าหลวงแห่งรัฐในระดับเคปาร์ตมอนด์ไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะขอบเขตงานในกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐในขอบเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐในระดับเคปาร์ตมอนด์เป็นสำคัญ ในแง่ของการ

แบ่งอำนาจแล้ว บทบาทของข้าหลวงแห่งรัฐนี้มีกว้างขวางกว่าบทบาทของตำแหน่งเปรเฟ็คท์เคอมีอยู่แต่เดิม

ข้าหลวงแห่งรัฐยังมีความรับผิดชอบรวมไปถึงความร่วมมือในระหว่างเคปาร์ตเมนต์และความร่วมมือกับระดับมณฑลด้วยในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ และสามารถตัดสินใจร่วมกันในระดับเคปาร์ตเมนต์ในฐานะตัวแทนของรัฐได้ ซึ่งอำนาจตัดสินใจบางอย่างที่มีนั้นเป็นการออกกฎระเบียบบังคับใช้ได้ด้วย

บทบาทที่สำคัญอีกประการของข้าหลวงแห่งรัฐในส่วนที่เป็นอำนาจรัฐก็คือ การใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการคลัง, การลงนามในการสั่งจ่ายเงินของรัฐในระดับเคปาร์ตเมนต์ และการดูแลรับผิดชอบควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

ในส่วนของการควบคุมดูแลข้าราชการในระดับเคปาร์ตเมนต์ก็เช่นกัน ข้าหลวงแห่งรัฐสามารถพิจารณาการปฏิบัติงาน ให้ความเห็นชอบอนุมัติการแต่งตั้งโยกย้าย และการบริหารงานของรัฐทั้งหมดที่เข้ามาสู่ระดับเคปาร์ตเมนต์

บทบาทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเดิมซึ่งเป็นกฎหมายฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม 1982 ก็คือ ข้อกำหนดในบทที่ 4 ซึ่งต้องการให้ข้าหลวงแห่งรัฐมีบทบาทในเรื่องการจ้างงาน ความรับผิดชอบของข้าหลวงแห่งรัฐในลักษณะนี้มี 4 ประเด็น (Gruber,1986) คือ

1. การให้ความเห็นกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการลงทุน
2. ดูแลปัญหาการพัฒนาและปรับปรุงหน่วยงานและตลาดแรงงานในระดับท้องถิ่น
3. เป็นตัวแทนรัฐในหน่วยงานที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐ
4. เป็นประธานคณะกรรมการการคลังระดับเคปาร์ตเมนต์

3.3.3 มณฑล

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมณฑล (Region) เป็นหน่วยการปกครองที่เพิ่งจะเกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1981 ก่อนหน้านั้น มณฑลมีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา

ระดับภูมิภาคเท่านั้น ยังไม่ได้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ กฎหมายฉบับวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้กำหนดให้มณฑลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองในระบบการกระจายอำนาจ มีสภาพมณฑลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มณฑลจึงได้เปลี่ยนฐานะจากองค์กรแห่งรัฐมาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

มณฑลตามกฎหมายฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 1972 ซึ่งเป็นรูปแบบเก่ามีฐานะเป็นองค์กรแห่งรัฐ หลังจาการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ.1981-1982 สภาพมณฑลยังไม่ได้ถูกกำหนดไว้ให้มีขึ้นทันที ทั้งนี้เนื่องจากสภาพมณฑลเดิมยังไม่หมดวาระลง จนกระทั่งในปี ค.ศ.1985 สมาชิกสภาพมณฑลเดิมหมดวาระลงพร้อมกัน จึงได้มีการเลือกตั้งใหม่ ขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.1986

สภาพมณฑลรูปใหม่นี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยใช้เคปาร์ตมองต์เป็นเขตการเลือกตั้ง เลือกตามกลุ่มรายชื่อ การจัดที่นั่งใช้ระบบสัดส่วน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

ถึงแม้ว่ามณฑลจะไม่ได้มีรากฐานในทางประวัติศาสตร์ที่เคยเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาก่อน แต่เมื่อมองจากสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว มณฑลมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

1. มีขนาดเนื้อที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับคอมมูนแต่ละแห่งมีขนาดแตกต่างกันมาก มีทั้งขนาดเล็กมากและขนาดใหญ่มาก ซึ่งส่วนใหญ่มีขนาดเล็กเกินไป ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการกำหนดแผนพัฒนาระดับคอมมูนได้ ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับเคปาร์ตมองต์ซึ่งถึงแม้จะมีขนาดพื้นที่ไม่แตกต่างกันมาก แต่ขนาดเนื้อที่ยังไม่กว้างใหญ่เหมาะสมที่จะทำให้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเต็มระบบและมีประสิทธิภาพได้ รวมทั้งไม่สามารถวางแผนในระดับกว้างได้ มณฑลจึงเป็นเขตพื้นที่ที่สามารถจะประสานนโยบายการพัฒนาให้สอดคล้องในแนวกว้างได้ดีกว่า

2. การขยายระบบการกระจายอำนาจให้มีขึ้นในระดับมณฑลทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกว้างขวางขึ้น เป็นการปลดปล่อยท้องถิ่นออกจากระบบ

การแบ่งอำนาจได้มากขึ้น มีความคล่องตัว ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

โครงสร้างของหน่วยการปกครองมณฑล

หลักการสำคัญในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสนี้คือ การจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน (Banalisation) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานได้โดยอิสระด้วย

ดังนั้น เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1982 ขั้นตอนการจัดโครงสร้างและระบบงานต่างๆ ก็จะมีลักษณะเดียวกับหน่วยการปกครองระดับเดปาร์ตมองต์และคอมมูนที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย การโอนอำนาจในส่วนของผู้แทนอำนาจรัฐให้กับฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นได้เริ่มต้นมาตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1982 แม้ว่าในขณะนั้นยังไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภามณฑล เนื่องจากสมาชิกสภามณฑลในสถานภาพเดิมยังไม่ได้หมดวาระลง

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมณฑลประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ 3 ส่วนคือ

1. สภามณฑล (Le Conseil regional)
2. ประธานสภามณฑล (Le President du conseil regional) และ คณะกรรมการบริหาร (Le bureau)
3. สภาเศรษฐกิจและสังคม (Le Conseil economique et social)

สภามณฑล

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่าองค์ประกอบสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสก็คือ การมีสภาท้องถิ่น ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากระบบการเลือกตั้งโดยตรงในระดับท้องถิ่น หน้าที่สำคัญของสภาท้องถิ่นก็คือ การประชุมสภาท้องถิ่น การอภิปรายในสภาท้องถิ่นและการลงมติของสภาท้องถิ่น และเช่นเดียวกันนี้ สภามณฑลก็จะมีลักษณะ โครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ดังได้กล่าวมาแล้วด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภามณฑล

สมาชิกสภามณฑลมาจากการเลือกตั้งระดับเคปาร์ตมองต์ ซึ่งหมายถึงแต่ละเคปาร์ตมองต์คือเขตเลือกตั้งสมาชิกสภามณฑล จำนวนสมาชิกสภามณฑลในแต่ละเขตเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่มีในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น (Moreau, 1992)

การลงคะแนนเลือกตั้ง ใช้ระบบเลือกเป็นกลุ่มรายชื่อ (by list) การจัดสรรที่นั่งใช้ระบบสัดส่วน (proportional representative) พรรคที่ได้รับคะแนนต่ำกว่าร้อยละห้า (ต่ำกว่า 5%) ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่ง ส่วนการจัดสรรที่นั่งให้กับกลุ่มรายชื่อต่างๆ นั้น เมื่อคำนวณได้แล้วว่ากลุ่มใดได้รับที่นั่งจำนวนเท่าไรแล้ว ก็จะจัดสรรที่นั่งให้ตามรายชื่อที่ได้เรียงลำดับไว้แล้วมาแต่ต้น

วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภามณฑล คือ คราวละ 6 ปี สมาชิกสภามณฑลสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยกันก็ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนในระดับชาติ หรือ วุฒิสมาชิก