

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส¹

The Local democracy and the participation of people in the local administration in France

ยอดพล เทพสิทธิธา
Yodpol Thepsitthar

บทคัดย่อ

หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนได้ในรัฐสมัยใหม่เองนั้นภารกิจของรัฐย่อมที่จะต้องเกี่ยวพันกับความต้องการของประชาชนอันเป็นภารกิจพื้นฐานอย่างใดก็ตามปัจจุบันความต้องการของประชาชนนั้นมีความหลากหลายมากขึ้นและรัฐเองคงไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้โดยลำพัง รัฐจึงเลือกที่จะกระจายอำนาจของตนจากเดิมที่เคยเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ(centralisation) มาสู่การแบ่งอำนาจ(déconcentration)และจนมาถึงการกระจายอำนาจ(décentralisation) เพื่อการตอบสนองต่อความต้องการที่รวดเร็ว รวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจต่างๆ ได้

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัด อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในหลายสาเหตุด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการเสียสิทธิ์อันเนื่องมาจากการไม่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งหรือการไม่รู้ถึงสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม ในประเทศฝรั่งเศสเอง หากดูจากประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นว่าในทุกๆ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญล้วนมีการริเริ่มมาจากประชาชนทั้งสิ้น หากแต่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พลเมืองชาวฝรั่งเศสเองก็มีสิทธิตามกฎหมายที่ไม่แตกต่างจากคนไทยเท่าไรนัก แต่สิ่งที่แตกต่างกันอาจเป็นเพราะชาวฝรั่งเศสเองตระหนักและรักษาสีทธิของตนเองมากกว่าคนไทย และชาวฝรั่งเศสมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมมากกว่า

งานเขียนชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสเพื่อเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของท้องถิ่น

คำสำคัญ : การปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ประเทศฝรั่งเศส, การมีส่วนร่วม

¹ ปรับปรุงจากการเผยแพร่ในเว็บไซต์ประชาไทระหว่างวันที่ 3 มีนาคม 2555 ถึงวันที่ 14 เมษายน 2555

Abstract

The principle of democracy is the participation of the people in public affairs including to the State activity that may affect their community. Nowadays, the obligation of the modern State is for respond the requirement of the people but only the central administration cannot respond alone. So State use the decentralization to spread of obligation to the local administration.

However, the participation of people in the local administration has many obstacle. The law may be the big obstacle for the people to participate in local affaire for example: the interdiction of the use of right in local administration because of absent to vote.

In France, every major change was initiated by the citizen. For the local administration, there are not the different between the Frenchmen and the Thais. But the Frenchmen concentrate in their right than the Thais.

This article wants to point the issue of the participation in French law and the French local administration for the comparative with the Thai local administration

Keywords: Local administration, Decentralization, France, Participation

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่น (La démocratie locale)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วยสองหลักการที่สำคัญ คือหลักการว่าด้วยการมีผู้แทนและหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วม (RASERA Michel, 2002 : 11) ในส่วนของหลักการว่าด้วยการมีผู้แทนนั้นถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ววรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ได้แก่ การที่พลเมืองเลือกผู้แทนของตนเข้าไปเพื่อใช้อำนาจ และผู้แทนเหล่านั้นยังต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อพลเมืองอยู่ในส่วนของการมีส่วนร่วมนั้น คือพลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนในการโต้เถียงสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่นและเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมต่างๆในท้องถิ่น อาทิเช่นการกำหนดให้กิจกรรมบางประเภทของท้องถิ่นต้องผ่านการปรึกษาหารือจากประชาชนก่อนหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรวมถึงการเชิญผู้เชี่ยวชาญต่างๆมาให้ข้อมูลแก่ประชาชนในแต่ละโครงการของท้องถิ่น

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น เป็นหลักในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาชนเป็นผู้เล่นที่สำคัญในกิจกรรมของท้องถิ่น

1. หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยระบบผู้แทน (La démocratie locale représentative)

E.Sièyès (1789) กล่าวว่าไว้ว่า หากรัฐใดมีการขึ้นำเจตนารมณ์ของประชาชนแล้วไซ้ รัฐนั้นย่อมไม่ใช่รัฐประชาธิปไตย ข้าพเจ้าขอย้ำอีกครั้งว่าประชาชนที่ไม่สามารถพูดหรือมีสิทธิเพียงเลือกตัวแทนของตนได้นั้นประเทศนั้นย่อมไม่ใช่ประชาธิปไตย (RASERA Michel, 2002 : 11) จากข้อความข้างต้นจะเห็นว่าในสังคมตะวันตกให้คุณค่ากับสิทธิของประชาชนในการแสดงออกและยิ่งไปกว่านั้นคือการที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนของตนได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำ

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างถูกต้องและรวดเร็ว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล

หรือเทศบาลเป็นต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นในการที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นก็คือการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม หลักการมีผู้แทนนั้นยังประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอีกหลายประการไม่ว่าจะเป็นหลักการในการรับรู้ (droit au savoir) หลักการว่าด้วยสิทธิในการพูด (droit à la parole)

1.1 หลักการในการรับรู้ (droit au savoir)

สภาท้องถิ่นใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆผ่านการลงคะแนนโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งการลงคะแนนเสียงในข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ละฉบับนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลที่จำเป็นต่างๆเพื่อประกอบการตัดสินใจ ในอดีตการรับรู้ถึงข้อมูลต่างๆที่จำเป็นนั้นเกือบจะเป็นการผูกขาดโดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ปัญหาในเรื่องการมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลที่จำเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นถือเป็นปัญหาที่อยู่ใจกลางในการปฏิบัติงานตามหลักการว่าด้วยประชาธิปไตยท้องถิ่น

- สิทธิของพลเมืองท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. 1992

สิทธิของพลเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นไม่แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นในการรับรู้ถึงข้อมูลต่างๆที่จำเป็นและมีผลกระทบต่อกิจกรรมของท้องถิ่น หากแต่ก่อนปี ค.ศ.1992 นั้นสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลของสมาชิกสภาท้องถิ่นแทบจะไม่แตกต่างจากสิทธิของประชาชน จนทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องกลับมาทบทวนถึงเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าควรจะมีการปรับปรุงอย่างไร เนื่องจากในอดีตมีเพียงแต่นายกเทศมนตรีเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารของฝ่ายปกครองได้ในส่วนของเปรเฟต์ (Préfet)² นั้นไม่สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่ตนเองมีส่วนได้เสียได้

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลของสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่อาจถูกจำกัดได้ และยังสามารถเรียกข้อมูลเพิ่มเติมได้ในระหว่างวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาภาคนั้นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1871 และครั้งที่สองในปีค.ศ. 1972 หลักการรับรู้นี้ถือเป็นหลักสำคัญ

² Préfet ในฝรั่งเศสถือเป็นข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค/มณฑลและจังหวัด อาจเทียบเคียงได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย

ที่ช่วยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆได้อย่างรอบคอบโดยศึกษาข้อมูลต่างๆที่ได้รับมาประกอบ หลักการนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่น และหลักการนี้ได้รับการรับรองโดยศาลปกครองในปี ค.ศ.1973

1.1.1 สิทธิในการศึกษาอบรมเพิ่มเติม (droit à la formation)

ในประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการให้ตัวแทนของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (commune) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อนำมาใช้ในการทำงานในฐานะของตัวแทนในระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันความผิดพลาดจากการทำงานในด้านต่างๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อเป็นการจัดการศึกษาอบรมเพิ่มเติมให้แก่ตัวแทนท้องถิ่น ทั้งนี้สิทธิดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในมาตรา L2123-12 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น³ โดยมีใจความว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิในการเข้าศึกษาอบรมเพื่อที่จะนำไปใช้ในการทำงาน สิทธิในการศึกษาอบรมเพิ่มเติมนี้ให้สิทธิแก่ตัวแทนในระดับเทศบาลในการเลือกที่จะเข้าอบรมในสาขาใดสาขาหนึ่งที่สนใจและเป็นประโยชน์แก่การทำงานได้ซึ่งหลักสูตรต่างๆที่เกี่ยวข้องสามารถจัดอบรมให้โดยมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการเมืองต่างๆเช่น พรรคการเมือง เป็นต้น สิทธิในการศึกษาอบรมเพิ่มเติมนี้นอกจากจะให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลแล้ว กฎหมายยังให้ขยายรวมไปถึงสมาชิกสภาความร่วมมือระหว่างเทศบาล (communauté d'agglomération)⁴ และสมาชิกสภาความร่วมมือระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่ (Communauté urbaine)⁵ อีกด้วย

1.2 หลักการว่าด้วยสิทธิในการพูด (droit à la parole)

สิทธิในการพูดหรือสิทธิในการแสดงออกของตัวแทนท้องถิ่นนั้น เป็นสิทธิที่สำคัญในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของท้องถิ่น เนื่องจากในการทำหน้าที่ตัวแทน

³ L'article L.2123-12 du CGCT

⁴ Communauté d'agglomération คือ การรวมกลุ่มกันของเทศบาลหลายแห่งที่มีลักษณะพื้นที่ติดหรือใกล้ชิดกันโดยมีเงื่อนไข คือ จะต้องมีการประชากรในท้องถิ่นที่มารวมมือกันตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปการจัดตั้ง communauté d'agglomération อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดย มาตรา L5216-1 ของ CGCT.

⁵ Communauté urbaine คือการรวมกลุ่มของเทศบาลที่มีลักษณะพื้นที่ใกล้ชิดติดต่อกันโดยมีเงื่อนไข คือ จะต้องมีการประชากรในเขตเทศบาลที่มารวมกันตั้งแต่ 450,000 คนขึ้นไปตามมาตรา L 5215-1 du CGCT.

ของท้องถิ่นนั้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการโต้เถียงหรือเสนอความคิดเห็นเพื่อแสดงออกถึงความต้องการของส่วนรวม ในเรื่องของสิทธิในการพูดนั้นสามารถแยกออกได้เป็นสองประเด็น คือ สิทธิในการเสนอและสิทธิในการอภิปราย

1.2.1 สิทธิในการเสนอ (le droit de proposer)

สิทธิในการเสนอให้บรรจวาระข้อประชุมท้องถิ่นนั้น เป็นสิทธิของตัวแทนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาล ระดับจังหวัดและระดับภาคหรือแคว้น สิทธิในการเสนอนี้ค่อนข้างกว้างซึ่งสิทธินี้สามารถเสนอได้ทั้งก่อนจะเริ่มการประชุมสภาท้องถิ่นหรือแม้แต่ระหว่างการประชุมสภาท้องถิ่น โดยที่สิทธิในการเสนอวาระก่อนที่จะเริ่มมีการประชุมสภาท้องถิ่นนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่หรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นเดิมก็ได้ ก่อนปีค.ศ. 1992 การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถทำได้โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นในระดับเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 3,500 คน โดยสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาภาคเท่านั้น ภายหลังกฎหมายปี ค.ศ. 1992⁶ สมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 3,500 คนต้องแจ้งวาระการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือร่างขอแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นเวลาสามวัน สำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ให้เสนอวาระก่อนห้าวันและสิบสองวันสำหรับสมาชิกสภาจังหวัดและสภาภาค ในส่วนของสิทธิในการเสนอวาระระหว่างการประชุมนั้นได้มอบให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นระหว่างการประชุมในการเสนอข้อบัญญัติทุกเรื่องรวมถึงข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ในส่วนของสมาชิกสภาจังหวัดและสภาภาคนั้นจะไม่ได้รับสิทธินี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล

1.2.2 สิทธิในการอภิปราย (le droit de débattre)

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นได้กำหนดสิทธิของสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิในการแสดงออกหรือเสนอความคิดเห็นได้โดยมีเงื่อนไขในการใช้สิทธินั้นสามประการด้วยกันคือ

⁶ La loi de 6 février 1992 relative à l'administration territoriale.

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิในการเข้าประชุมสภาท้องถิ่นโดยไม่ถูกขัดขวาง และต้องจัดให้มีการประชุมสภาท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าหนึ่งครั้งในทุกๆสี่เดือนสำหรับสมาชิกสภาเทศบาล⁷ ในส่วนของสภาจังหวัดและสภาภาคนั้นการประชุมสภาจัดขึ้นโดยประธานสภาจังหวัดและประธานสภาภาคตามลำดับ โดยสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาภาคนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามสามารถยื่นคำร้องต่อประธานสภาเพื่อขอให้มีการเปิดประชุมสภาได้

2. รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิในการตั้งคำถามด้วยวาจาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับเทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า 3,500 คน การอภิปรายโดยวาจาเกี่ยวกับข้อบัญญัติภายในหรือข้อบัญญัติพิเศษไม่อาจถูกขัดขวางได้ไม่ว่าโดยทางใด การจัดให้มีการประชุมสภานั้นจัดโดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่น แต่ตัวฝ่ายบริหารเองไม่มีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการอภิปรายของสมาชิก

3. การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ในการอภิปรายนั้นจะได้รับการรับรองว่าจะปลอดจากการคุกคามไม่ว่าโดยทางใด และยังรวมไปถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย การอภิปรายนั้นจะต้องเป็นไปโดยเจตจำนงที่เป็นอิสระปราศจากการครอบงำจากบุคคลภายนอกหรือถูกควบคุมโดยผลประโยชน์ของเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

2. หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (la démocratie locale participative)

สิทธิในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกิจกรรมของท้องถิ่นถือเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้นได้ถูกรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1789 และได้รับการยืนยันอีกครั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ซึ่งได้กำหนดว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดทิศทางของกิจกรรมสาธารณะในประเทศของตนโดยอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงหรือผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกมาอย่างอิสระ

หลักการว่าด้วยการมีผู้แทนนั้น ไม่ได้เป็นข้อกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ในบางกรณีประชาชนจะไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในการให้คำแนะนำหรือฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเองอาจ

⁷ L'article L. 2121-7 du CGCT.

ขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ในฝรั่งเศส ข้อถกเถียงเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมนั้นได้เริ่มขึ้นในยุค 60 โดย Groupes d'action municipale ข้อถกเถียงนี้นำมาซึ่งความลังเลในการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภาในยุคนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอนจนถึงยุค 90 ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถูกก่อตั้งขึ้นอย่างช้าๆ โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือประชาชนจะต้องเคารพในการตัดสินใจ และข้อห้ามต่างๆ ที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ประชาชนก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นแล้วโดยเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับเทศบาล ระดับจังหวัดจนถึงระดับภาค โดยที่บริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าไปเป็นผู้ใช้นั้นเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เช่น การกำจัดขยะหรือการจัดการศึกษาโดยเทศบาล สำนักงานให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่จัดโดยจังหวัดและการบริหารกิจการในสถานศึกษาระดับสูงที่จัดโดยภาค

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจพูดได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะกับผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะลูกค้า ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982⁸ ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่นรวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1978 ได้มีการตรารัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครอง และยังรวมไปถึงการเข้าถึงเหตุผลและแรงจูงใจต่างๆ ของฝ่ายปกครอง⁹ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วย¹⁰ โดยที่กฎหมายสองฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องรอนจนกระทั่งปี ค.ศ. 1992 และได้รับการบรรจุไว้ในส่วนที่สองของประมวลกฎหมายว่าด้วยท้องถิ่น และได้ก่อตั้งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁸ La loi du 2 mars 1982.

⁹ La loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

¹⁰ La loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs

2.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน

ข้อมูลข่าวสารถือเป็นหัวใจสำคัญของปัญหาในการจัดการกับสังคมในทุกระดับชั้น เป็นการยากสำหรับพลเมืองที่จะทราบได้ว่าตนเองนั้นมีสิทธิประการใด นอกจากนั้นพลเมืองยังไม่รู้ถึงวิธีการในการใช้สิทธิต่างๆที่เขาพึงมี เมื่อปราศจากการให้ข้อมูลแก่พลเมืองแล้วจึงเป็นการยากที่จะทำให้เขาเหล่านั้นสามารถใช้สิทธิต่างๆได้ในฐานะพลเมือง สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ใช่เงื่อนไขประการเดียวของการเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ดี หากแต่เป็นวิธีการขั้นต้นของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้น หากมีการปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้วจะก่อให้เกิดภาพที่เรียกว่าการบริหารเบ็ดเสร็จโดยท้องถิ่น(monarchie locale) เมื่อการบริหารจัดการต่างๆถูกทำให้เป็นความลับ เพื่อหลีกเลี่ยงจากสภาพดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส สิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลของประชาชนนั้นหากมองให้ดีแล้วจะพบว่า ถูกจัดอยู่ในเรื่องของเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง(liberté publique) ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลทุกอย่างยกเว้นแต่เป็นเรื่องถูกห้ามโดยกฎหมายและต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลของประชาชนนั้นจะต้องทำได้โดยง่าย นอกจากนั้นประชาชนยังมีสิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆของท้องถิ่นและรวมถึงการเข้าร่วมรับฟังนโยบายต่างๆได้อีกด้วย

2.1.1 การเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่น

ในการเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่การเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การได้รับข้อมูลทางวาจาและการได้รับการชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงระดับของการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ

2.1.1.1 สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ถือเป็นสิทธิขั้นต้นในการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ผูกพันในการจัดหาที่นั่งให้แก่ผู้ที่สนใจในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมท้องถิ่น โดยที่ผู้ที่เข้าร่วมนั้นสามารถบันทึกการอภิปรายในท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นต้องรองจนกระทั่งมีการตรารัฐบัญญัติลงวันที่6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 แต่ก่อนหน้านั้นศาลปกครองแห่งเมืองเบอซองซอง(Besançon)ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าการใช้เครื่องอัดเสียงสามารถกระทำได้ในกรณีที่เป็นการอภิปรายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาล สภาจังหวัด หรือ สภาภาค อาจขอให้มีการจัดอภิปรายเป็นการลับได้ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีการลงคะแนนเป็นการลับ(เช่นการลงคะแนนเลือกประธานสภาจังหวัดหรือสภาภาค)โดยการขอให้มีการอภิปรายเป็นการลับนั้นสามารถทำได้โดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาภาค หรืออีกกรณีคือมีการร้องขอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเทศบาลนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าสามคนร้องขอต่อนายกเทศมนตรีและห้าคนสำหรับสภาจังหวัดและสภาภาค แม้ว่าการอภิปรายจะจัดเป็นการลับแต่ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงบันทึกวาทา (procès-verbal) ของการอภิปรายลับนั้นได้โดยการใช้สิทธิในการขอข้อมูลเอกสารซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

2.1.1.2 สิทธิในการรับรู้การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกวาทาของสภาท้องถิ่นนั้นจะต้องสามารถเข้าถึงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเทศบาลที่จะต้องนำรายงานการประชุมปิดประกาศไว้ที่ประตูของที่ทำการเทศบาลภายในแปดวันนับจากที่การอภิปรายสิ้นสุด รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1993 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่การกระทำทางปกครองของเทศบาล จังหวัดและภาคได้กำหนดว่าเทศบาลที่มีประชากรเกินกว่า 3,500 คนจะต้องเผยแพร่กิจกรรมต่างๆ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ได้ทำลงไปในทุกๆสามเดือน สำหรับจังหวัดและภาคนั้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องเผยแพร่กิจกรรมต่างๆรวมถึงการตัดสินใจต่างๆในทุกๆครั้งปี โดยการเผยแพร่นี้สามารถทำได้หลายวิธีไม่ว่าจะเป็นการแจกฟรีในลักษณะใบปลิว การลงประกาศในสื่อสิ่งพิมพ์และการให้ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับข่าวสาร วิธีการเหล่านี้ยังใช้กับองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล(établissements publics de coopération intercommunale : EPCI) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าร่วมรับฟังการอภิปรายที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นนั้นมีประโยชน์สำหรับประชาชนในการที่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการเผยแพร่กิจกรรมต่างๆนั้นสามารถทำได้อีกช่องทางคือการเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2.1.1.3 การเข้าถึงเหตุผลในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

การเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองหรือเหตุผลของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่มีความจำเป็น หากได้มีการเผยแพร่ไปแล้วในตัวเนื้อหาของข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นหรือการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้ในทุกๆ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน การใช้มาตรการทางตำรวจทางปกครอง (police administrative) การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการปฏิเสธคำร้องขอของประชาชนนั้นต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนต่อประชาชน

2.2 การเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองโดยประชาชน

เอกสารทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องให้ประชาชนเข้าถึงได้ เนื่องจากการปกปิดข้อมูลต่างๆ เป็นความลับนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันหรือก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ได้ยืนยันถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบัญญัตินี้ฝ่ายปกครองไม่มีความผูกพันในการที่จะต้องเปิดเผยเอกสารต่อสาธารณะ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการเปิดเผยและเผยแพร่เอกสารต่อสาธารณะ นอกจากนั้นคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ในเรื่องเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารและความเข้าใจง่ายของเอกสารว่าเป็นหลักที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญและยังเป็นหลักประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของพลเมืองอีกด้วย

สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองนั้นค่อนข้างกว้างโดยอาจแยกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

2.2.1 บุคคลที่สามารถเข้าถึงเอกสารได้

การเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองนั้นสามารถทำได้โดยผู้จัดทำบริการสาธารณะ ผู้ใช้บริการสาธารณะและประชาชนทั่วไปภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่นชาวเทศบาล Aix-en-Provence ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของเทศบาล Marseille ได้เป็นต้นหากไม่มีความเกี่ยวข้องต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการได้รับข้อมูล รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ได้ให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองไว้ว่าประชาชนและนิติบุคคลมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองโดยไม่จำกัดว่าจะมีภูมิฐานะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ แต่อย่างน้อยต้องมีส่วนในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นนั้นๆ

2.2.2 การเข้าถึงเอกสารขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา L1611-4 ของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ทุกองค์กรที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆแก่สาธารณะโดยข้อมูลเหล่านั้น ประกอบไปด้วยข้อมูลด้านการเงิน งบประมาณและกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ยังขยายความรวมไปถึงองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลอีกด้วยเพื่อเป็นการแสดงความโปร่งใสในการดำเนินการขององค์กรเหล่านั้น ในทางกลับกันองค์กรเหล่านั้นก็สามารถที่จะขอเข้าถึงเอกสารต่างๆที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้นได้เช่นกัน

2.2.3 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

มาตรา L2121-26 ของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้นิยามของเอกสารที่สามารถเข้าถึงได้ว่าประกอบไปด้วย บันทึกวาจา บัญชีและการคลังท้องถิ่นและคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุด ได้ตีความเพิ่มเติมถึงเอกสารที่สามารถเข้าถึงได้ว่าประกอบไปด้วย เอกสาร รายงาน การศึกษา ข้อวิจารณ์ บันทึกวาจา สถิติ แนวทางปฏิบัติ หนังสือเวียนและบันทึกข้อหารือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทยโดยที่ประชาชนสามารถขอเข้าถึงเอกสารและสามารถทำสำเนาได้

2.2.4 วิธีการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครอง

การเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองนั้นสามารถทำได้สามวิธีการด้วยกัน วิธีการแรกคือการเผยแพร่โดยฝ่ายปกครองเอง เช่น การติดประกาศหรือการประกาศในสื่อสิ่งพิมพ์ วิธีที่สองเป็นเรื่องของเอกสารเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น การจัดการบริการสาธารณะ และ การผังเมืองและสิ่งแวดล้อมจะไม่เผยแพร่เป็นการทั่วไป แต่ผู้ที่ต้องการสามารถมาขอเอกสารเหล่านี้ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการที่สามเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่สามารถขอเข้าถึงเอกสารนี้ได้

3. หลักว่าด้วยความโปร่งใสของการใช้งบประมาณ

หลักสำคัญของการกระจายอำนาจประการหนึ่งคือหลักว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลักเรื่องความเป็นอิสระนี้เอง

ที่ถือเป็นการถ่ายโอนอำนาจของส่วนกลางมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายของแต่ละท้องถิ่น การจัดทาบุคลากรและรวมถึงความเป็นอิสระในด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

ในส่วนของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกันได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ และจากการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนอื่นๆ

สถานะทางการเมืองของประเทศถือได้ว่าเป็นความลึกซึ้งอย่างหนึ่งของแต่ละรัฐ เนื่องจากข้อมูลด้านงบประมาณนั้นเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ (M.Bouvier, 2001) อย่างไรก็ตาม การจัดการด้านการคลังนั้นต้องมีความโปร่งใส เนื่องจากงบประมาณส่วนหนึ่งนั้นมาจากการเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสในการจัดการด้านการใช้จ่ายต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวการกับหลักในการเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองมีพันธะที่จะต้องเปิดเผยรายงานด้านการคลังของท้องถิ่นต่อประชาชน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลด้านการคลัง

1. ความจำเป็นในการมีจุดเชื่อมโยงด้านการคลังระหว่างพลเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (M.Bouvier, 2001) พลเมืองทุกคนที่มีรายได้ตามกฎหมายทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อนำเงินภาษีเหล่านั้นไปใช้ในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ การสร้างสนามกีฬา เป็นต้น เหตุที่ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองผู้เสียภาษีดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเพราะการเสียภาษีเป็นภาระของพลเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการชี้แจงการนำเงินเหล่านั้นไปจัดสรรกิจกรรมต่างๆ และเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเสียภาษี ซึ่งในการเสียภาษีนี้เองสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของสองส่วนด้วยกันคือ ส่วนของพลเมืองและผู้แทนของท้องถิ่น ในส่วนพลเมืองนั้นวัตถุประสงค์ในการเสียภาษี คือ ต้องการได้รับการบริการที่ดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของผู้แทนท้องถิ่นนั้นก็มีหน้าที่ในการตรา กฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อนำเงินภาษีไปใช้ในกิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

เงื่อนไขสองประการเกี่ยวกับความเชื่อมโยงด้านการคลังระหว่างพลเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรกคือ ผู้เสียภาษีจะต้องเข้าใจก่อนว่าทำไมจะต้อง

เสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงื่อนไขประการที่สองคือ ผู้เสียภาษีนั้น มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อกิจกรรมสาธารณะ (Necker, 1781 : 4-5)

ในประเทศฝรั่งเศส แบ่งผู้เสียภาษีออกเป็นสามจำพวกด้วยกัน (RASERA Michel, 2002 : 99-100) ได้แก่ ประเภทแรก ผู้เสียภาษีที่มีอัตราการจ่ายภาษีท้องถิ่น น้อยลง ประเภทที่สอง ผู้เสียภาษีให้ท้องถิ่นอื่นแต่ต้องเฉลี่ยรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นมาให้แก่อีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง เช่น ในกรณีที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่งคั่งกว่าอาจต้องเฉลี่ยรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่า และ ประเภทสุดท้าย ผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐและ รัฐได้เฉลี่ยรายได้มาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความถูกต้องตรงกันของงบประมาณและรายละเอียดในการใช้จ่าย (RASERA Michel, 2002 : 101) รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1993 ได้กำหนดสิทธิและ กฎเกณฑ์ต่างๆในการที่จะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลและสถานะ ทางการเงินของเทศบาล จังหวัดและภาคได้นอกจากนั้นยังรวมไปถึงองค์กรความร่วมมือ ระหว่างเทศบาลและสหการที่เป็นการร่วมมือระหว่างเทศบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับเทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า 3,500 คนนั้น ไม่ผูกพันตามรัฐกฤษฎีกานี้ในส่วนของ เทศบาลที่อยู่ห่างไกลนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างวุ่นวายในการจัดทำรายงานการใช้จ่าย ของเทศบาล ดังนั้น รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้กำหนดลักษณะของรายงานการใช้จ่ายไว้ ตามขนาดของเทศบาลดังต่อไปนี้ เทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 3,500-9,999 คน รายงาน การใช้จ่ายทำเพียงแค่รายละเอียดการใช้จ่ายแบบคร่าวๆ ส่วนเทศบาลที่มีประชากร ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป จะต้องทำรายงานการใช้จ่ายไว้โดยละเอียด

นอกจากนั้นรัฐบัญญัติลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ที่เกี่ยวข้องกับ ความโปร่งใสด้านการคลัง ยังกำหนดให้องค์กรของฝ่ายปกครองทุกองค์กรมีหน้าที่ในการ เผยแพร่รายงานการใช้จ่ายของตนเองอีกด้วย

3. ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง (RASERA Michel, 2002 : 102) ในการดำเนิน กิจกรรมต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น ในการจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายว่าด้วยระเบียบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง (code des marchés publics) จะทำการจัดหาโดยวิธีอื่นไม่ได้

ในทุกๆปีจะมีการใช้เงินประมาณ 108 พันล้านยูโร(RASERA Michel, 2002 : 107) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วฝรั่งเศส มากกว่าครึ่งของเงินจำนวนนี้เป็นการใช้จ่ายผ่านช่องทางประมวลกฎหมายว่าด้วยระเบียบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อเงินในการจัดทำกิจกรรมของท้องถิ่นดังกล่าวส่วนหนึ่งนั้นมาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้นจึงมีความชอบธรรมที่ประชาชนจะได้รับข้อมูลต่างๆไม่ว่าจะเป็นลักษณะการดำเนินงาน รายรับจากการดำเนินการและยังรวมไปถึงวิธีในการดำเนินการอีกด้วย

ประมวลกฎหมายว่าด้วยระเบียบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในการจัดซื้อ โดยวิธีการเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และจะต้องลงรายละเอียดถึงสาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการจัดซื้อหรือจัดหาอุปกรณ์ต่างๆเหล่านั้นอย่างชัดเจน ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆในการขอเข้าถึงหรือขอเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและสาธารณชน พลเมืองแต่ละคนมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยอาจจะทำได้ในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษา

แม้ว่าพลเมืองจะมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ก็ยังมีข้อกีดขวางบางประการในการเข้าถึงเอกสารคือ กรณีที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าระหว่างบริษัทเอกชนด้วยกันซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (CADA) ได้ทำความเข้าใจไว้ว่าข้อมูลที่ขอเข้าถึงนั้นเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความลับทางการค้าหรือกระบวนการผลิตภัณฑ์

กล่าวโดยสรุปคือ ความโปร่งใสในทางการคลังนั้นสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ เป็นภาระผูกพันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อพลเมืองในการเปิดเผยรายงานการใช้จ่ายต่างๆที่ได้ใช้ไปในการทำกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและยังรวมไปถึงการที่พลเมืองสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆได้

4. การปรึกษาหารือกับประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมของท้องถิ่น (La consultation des citoyens)

การปรึกษาหารือในระบอบประชาธิปไตยนั้นเปรียบได้กับวาระของอัสปที่ได้กล่าวว่า ของบางอย่างอาจจะเป็นสิ่งที่ดีหรือแย่นั้นขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ การปรึกษาหารือในระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่นก็เช่นกัน (Jacques Chevallier, 1976 : 85)

หากการปรึกษาหารือนั้นถูกนำไปเป็นการประกันผลของคำสั่งต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นการใช้ไปในทางที่แย แต่หากเป็นการใช้ไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชารณนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ดี หนังสือเวียนลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1989 ที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีได้มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรับฟังความเห็นของผู้ใช้บริการสาธารณะเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะ เราต้องออกจากทางสองแพร่งระหว่างผู้ใช้บริการที่ไม่กระตือรือร้นและผู้ใช้บริการที่ให้ความเห็น ผู้ใช้บริการควรจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ความเห็นหรือข้อเสนอต่างๆ

4.1 เครื่องมือเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ

4.1.1. การจัดทำประชามติท้องถิ่น (J.-L. Forel, n 267 : 256) การจัดทำประชามติ คือ การที่หน่วยงานของรัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นต้องการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ แต่กิจกรรมนั้นอาจกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ วิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นกฎหมายจึงเปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความเห็นจากประชาชนในท้องถิ่นก่อนได้

4.1.1.1 ข้อห้ามของหลักประชาธิปไตยทางตรง(ในการจัดทำประชามติ)ในท้องถิ่น หลักการจัดทำประชามติแบบขอคำปรึกษา (le référendum consultatif) และ หลักการจัดทำประชามติแบบตัดสินใจ (le référendum décisoire) มีความแตกต่างกันอย่างหนึ่งคือ การจัดทำประชามติแบบตัดสินใจนั้นไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้การรับรองหรือบัญญัติไว้ในบรรดาประเทศต่างๆทั่วโลกบางประเทศมีระบบการทำประชามติที่ค่อนข้างก้าวหน้ากว่าประเทศฝรั่งเศส เช่น ในเยอรมนีมีการใช้ประชามติแบบตัดสินใจค่อนข้างมากในแลนเดอร์ ในอิตาลีหากเป็นการจัดทำประชามติแบบปรึกษาหารือนั้นเปิดโอกาสให้มีการเริ่มทำประชามติโดยประชาชนได้เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นไม่อนุญาตให้มีการใช้อำนาจแบบประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเอง

ไม่เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ในส่วนของสภาแห่งรัฐนั้นได้เคยมีคำวินิจฉัยทำนองนี้มาแล้วดังปรากฏในคดี Commune d'Aigre 7 avril 1905 และในคดี Commune de Brugneur 15 janvier 1909 แต่สำหรับการใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรงในระดับชาตินั้น รัฐธรรมนูญกลับรับรองไว้ซึ่งความปรากฏในมาตรา 2 ว่าอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนของตนและการออกเสียงลงประชามติ ซึ่งตรงข้ามกับในระดับท้องถิ่นที่กำหนดว่าผู้แทนของท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่นได้ ซึ่งได้มีการตีความมาตรา 72 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญในเรื่องหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้ไม่สามารถถ่ายโอนไปให้ประชาชนเข้ามาใช้ได้โดยตรง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะห้ามการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่นไว้ แต่ก็มิข้อยกเว้นสองประการ แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกิจกรรมของท้องถิ่น หากแต่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเท่านั้น กรณีแรกได้แก่กรณีของคณะกรรมการสภาพที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินของเทศบาลที่ยังไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเรียกร้องให้มีการจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อทรัพย์สินนั้นได้ กรณีที่สองได้แก่กรณีที่เปรเฟต์หรือสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ากึ่งหนึ่งสามารถขอความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยวิธีการออกเสียงประชามติได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับโครงการในการรวมเทศบาล

4.1.1.2 ประชามติแบบขอคำปรึกษา¹¹

ประชามติแบบขอคำปรึกษาถูกบัญญัติไว้ในมาตรา L2411-16 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประชามติแบบขอคำปรึกษานั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาในเทศบาลโดยมีจุดเริ่มต้นจากกรณีของสิ่งแวดล้อมและกรณีของการรวมตัวกันของเทศบาล รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 เกี่ยวข้องกับการรวมเทศบาลได้กำหนดให้ประชามติเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง ในระหว่างปี 1971-1984 มีการทำประชามติแบบขอคำปรึกษาทั้งสิ้นประมาณ 73 ครั้ง ตามรัฐบัญญัติ Joxe-Marchand ประชามติแบบขอคำปรึกษาในระดับ

¹¹ L'Article L. 2411-16 du CGCT.

เทศบาลนั้นถือเป็นเครื่องมือในการแสดงออกของประชาชน แม้ว่าจะเป็นการริเริ่มแบบขวยเขินก็ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการจัดการการศึกษาหรือนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกเสียงประชามติแบบขอคำปรึกษานั้น สมองไว้ให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาลหรือสมาชิกของเทศบาลที่มารวมกันเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลเท่านั้นซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในที่นี้คือ ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปและมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ การขอคำปรึกษานั้น ในบางครั้งอาจเกิดขึ้นได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เล็กกว่าเทศบาลก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพความเหมาะสม ผลของประชามติแบบขอคำปรึกษานั้นไม่มีรูปแบบตายตัวและที่สำคัญคือ ไม่ผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำตามผลของประชามตินั้น ความเป็นประชาธิปไตยนั้นจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับการณ์มีส่วนร่วมของประชาชนว่ามากหรือน้อยเพียงใดและรวมถึงสิทธิของประชาชนในการเป็นผู้ริเริ่มทำประชามติอีกด้วย

4.1.1.3 การริเริ่มจัดทำประชามติแบบขอคำปรึกษา

นายกเทศมนตรีนั้นไม่มีข้อผูกมัดใดๆกับประชาชนในการจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การริเริ่มในการจัดให้มีการขอคำปรึกษานั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัวของนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกว่ากึ่งหนึ่งขึ้นไป สำหรับเทศบาลที่มีประชากรไม่เกิน 3,500 คน และสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งในสามสำหรับเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไปเท่านั้น การขอให้จัดกระบวนการปรึกษาหารือจะไม่มีภาระริเริ่มโดยประชาชน ยกเว้นกรณีที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ Pasqua ที่ได้อนุญาตไว้เป็นกรณีเฉพาะ กล่าวคือ กรณีของการจัดการรูปแบบท้องถิ่นซึ่งสามารถทำได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าและมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจร้องขอต่อสภาท้องถิ่นว่าขอให้มีการจัดทำประชามติแบบขอคำปรึกษาได้ แต่สภาท้องถิ่นไม่มีหน้าที่ผูกพันตามคำร้องขอนั้น สำหรับองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลนั้นการริเริ่มจัดทำประชามติแบบขอคำปรึกษานั้นสามารถริเริ่มโดยนายกเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกขององค์กรความร่วมมือนั้น หรือโดยสมาชิกของสภาแห่งองค์กรความร่วมมือจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าและมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งกรณีของการริเริ่มโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นยังไม่เคยเกิดขึ้นจนกระทั่งปัจจุบัน

กระบวนการในการจัดทำประชามตินั้นค่อนข้างที่จะพิเศษภายใต้เหตุผลที่ว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ต้องการให้นายกเทศมนตรีมีสภาพเป็นนโปเลียนน้อย (H.Rihal, 1996 : 454) เพราะจะทำให้การจัดทำประชามตินั้นมีสภาพเป็นการรับรองการกระทำของตนให้ชอบด้วยกฎหมายและใช้ในการกำจัดปฏิบัติราชการการเมือง การจัดทำประชามตินั้นอาจขอให้มีการจัดทำหลายเรื่องได้ภายในปีเดียวกัน แต่ถ้าหากเป็นการขอให้จัดทำประชามติที่มีเนื้อหาเดิมหรือคล้ายกันนั้นจะต้องรอเวลาอย่างน้อยสองปีหลังจากการจัดทำประชามติฉบับแรกจบสิ้นลง การจัดทำประชามตินั้นจะไม่สามารถจัดทำได้ในขณะที่สภาท้องถิ่นหมดวาระหรือขณะที่อยู่ในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

4.1.1.4 วัตถุประสงค์ของประชามติแบบปรึกษาหารือ

การจัดประชามติในระดับท้องถิ่นนั้นสิ่งที่สำคัญคือ เรื่องที่จะดำเนินการจัดทำประชามติจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของเทศบาลหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถออกเสียงประชามติแบบปรึกษาหารือได้ในเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจของสภาเทศบาล หรืออยู่ในอำนาจของนายกเทศมนตรี ส่วนอำนาจในการตัดสินใจนั้นยังคงสงวนไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นถูกจำกัดเพียงแค่การให้ความเห็นในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ไม่ได้หมายความว่า การทำประชามตินี้จะเป็นการรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนั้น นอกจากนี้การปรึกษาหารือในกิจกรรมของท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ในระดับชาติย่อมไม่อาจทำได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเทศบาลเมือง Chamonix เมือง Servoz และเมือง Les Ouches ที่ได้จัดให้มีการทำประชามติเพื่อสอบถามเกี่ยวกับการเจาะอุโมงค์ลอดใต้ภูเขา Mont blanc ว่าเหมาะสมหรือไม่และจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสุขภาพหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองแห่งเมืองGrenoble ได้ทำการเพิกถอนการทำประชามตินี้ แต่รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมกลับยอมรับผลของการปรึกษาหารือนี้ และนำไปเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจที่ต้องดำเนินการในระดับชาติ

4.2 องค์การเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ

ในระดับท้องถิ่น การปรึกษาหารือนั้นมีสามรูปแบบด้วยกัน โดยที่ทั้งสามรูปแบบนี้ ต่างเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยที่รูปแบบของการปรึกษาหารือนี้ได้แก่ 1. การปรึกษาหารือในเรื่องเกี่ยวกับ

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม 2. การปรึกษาหารือกับประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ 3. การปรึกษาหารือกับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง (M. Fritz-Legendre, 2000 : 154)

4.2.1 การปรึกษาหารือในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

พื้นที่ที่มีการจัดตั้งองค์กรมหาชนระดับภาค องค์กรเกี่ยวกับการปรึกษาหารือได้ถูกจัดตั้งขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกพัฒนามาจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจประจำภาคนั้นถือเป็นตัวแทนขององค์กรวิชาชีพและสังคมที่มีอำนาจในการจัดให้มีการปรึกษาหารือกับประชาชนภายใต้กิจกรรมที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย หลังจากปี 1982 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมประจำภาคนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากสี่กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ ตัวแทนของบริษัทเอกชนและกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ

ผู้แทนของกลุ่มสหภาพผู้ทำงาน ผู้แทนขององค์กรความร่วมมือในการมีส่วนร่วมระดับภาค (กลุ่มผู้บริหาร มหาวิทยาลัย) และผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้สามารถจำแนกได้เป็นสามประเภทได้แก่ ประเภทแรก คือ การจัดให้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาภาค ประเภทที่สอง คือ การทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคและการงบประมาณ ประเภทที่สาม คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของประธานสภาภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเศรษฐกิจและสังคม

รัฐบัญญัติ Voynet ลงวันที่ 25 มิถุนายน 1999 ได้จัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมระดับภาคขึ้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค สมาชิกสภาภาคมีหน้าที่ผูกพันในการต้องหารือกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมประจำภาคในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรมของภาคและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมประจำภาคต้องจัดทำรายงานอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปีเพื่อชี้แจงถึงโครงการที่ตนเองเข้าไปเกี่ยวข้อง

4.2.2 การปรึกษาหารือกับประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ

ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการนั้นเกิดขึ้นค่อนข้างบ่อยซึ่งการปรึกษาหารือนั้นเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลผลิตหรือการให้บริการของบริการสาธารณะประเภทต่างๆ อาจถือได้ว่าผู้ใช้บริการนั้นเป็นผู้เล่นคนหนึ่งในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 ได้กำหนดให้เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 3,500 คน ต้องจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้จัดทำโดยเทศบาลนั้นๆ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ la démocratie de proximité ได้ทำให้ข้อผูกพันตามกฎหมายวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 นั้นใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและภาคด้วย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลอีกด้วย องค์กรนี้จะประกอบไปด้วยสมาชิกขององค์กรผู้ใช้บริการสาธารณะในประเภทที่เกี่ยวข้องโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน¹²

กฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจขององค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะไว้ว่าให้มีหน้าที่ในการเข้าไปจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงโครงการที่จัดทำโดยนิติบุคคลภายใต้การสนับสนุนทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการกิจประจำปี ได้แก่ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับราคาและคุณภาพของบริการด้านการประปา การสุขาภิบาลและการจัดเก็บขยะ และการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสมดุลของโครงการที่จัดทำโดยนิติบุคคลภายใต้การสนับสนุนทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ

4.2.3 การปรึกษารือกับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง

การปรึกษารือกับพลเมืองนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนเติมเต็มของประชาธิปไตยแบบผู้แทนเนื่องจากในบางครั้งระบบผู้แทนอาจมีปัญหาในเรื่องของความเชื่อมโยงกับประชาชนและไม่อาจตอบสนองความต้องการได้เต็มที่จึงกล่าวได้ว่าการปรึกษารือนั้นมีประโยชน์อย่างมากกับระบบผู้แทน

4.2.3.1 การปรึกษากับพลเมืองแบบผู้แทน

รัฐบัญญัติ PLM (Paris Lyon Marseille) ในปี ค.ศ. 1982 ได้ขยายขอบเขตในการปรึกษากับประชาชนในสามเมืองใหญ่เพื่อให้สภาเขต (conseil d'arrondissement) มีหน้าที่ผูกพันในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กระทบต่อทางภูมิศาสตร์ในเขตและรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ขอบเขตที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นยังถูกทบทวนและนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป โดยให้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้น โดยจำนวนสมาชิกองค์กรที่ปรึกษานั้นขึ้นอยู่กับเกณฑ์ประชากรของเทศบาล โดยใช้เกณฑ์เดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลนอกจากนั้นสมาชิก

¹² CE, 19-12-1997, Prieur, Recueil Lebon, หน้า 677

สภาที่ปรึกษายังมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน

4.2.3.2 การปรึกษากับพลเมืองแบบมีส่วนร่วม

รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ได้กำหนดให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นได้ในทุกๆ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเทศบาล สภาที่ปรึกษานี้ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล อย่างไรก็ตาม ประธานของสภาที่ปรึกษานี้จะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี สภาที่ปรึกษานี้มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่น และสามารถรับฟังปัญหาของประชากรในย่านต่างๆ ได้ รวมถึงรับฟังปัญหาจากกลุ่มของประชากรได้ สภาที่ปรึกษานี้มีสถานะที่แตกต่างจากคณะกรรมการท้องถิ่นอื่นๆ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาเทศบาล องค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลก็สามารถจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาได้เช่นกันภายใต้หลักการเดียวกันกับของเทศบาล อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษานี้มีอำนาจเพียงแค่ให้ความเห็นเท่านั้นไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจ นอกจากนั้น ความเห็นของสภาที่ปรึกษานี้ยังไม่ผูกพันสภาเทศบาลในการนำไปใช้บังคับด้วยเช่นกัน

บทสรุป

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก หากสังเกตจากกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ จะพบว่าในทุกกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องเคารพต่อหลักความโปร่งใสในการบริหารจัดการทั้งในด้านของงบประมาณและการบริหารจัดการต่างๆ สาเหตุที่ระบบประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสเข้มแข็งและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น เกิดจากข้อตกลงทางการเมืองที่จะต้องมีการจัดทำทศรूपและแนวทางเสนอแนะทุกครั้งภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง ซึ่งในภาวะปกติจะอยู่ในระหว่าง 4 ปี ข้อเสนอของการจัดให้มีการปฏิรูปดังกล่าวเกิดจากการสังเกตข้อผิดพลาดและอุปสรรคในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง โดยมากประเด็นของการปฏิรูปที่ผ่านมาสองครั้งล่าสุด (ค.ศ.2010 และ ค.ศ.2013) จะได้แก่ การเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางการเมืองระหว่างชายและหญิง เป็นต้น



บรรณานุกรม

- H. Rihal, Le référendum communal, bilan et perspectives, Revue française de droit administratif, mai juin, 1996
- Jacques Chevallier, La participation dans l'administration française, Paris : Bulletin de l'IIAP, 1976
- J.-L. Forel, Quelques remarques sur le référendum local, Revue administrative, n 267
- M. Bouvier, Les finances locales, Paris : L.G.D.J., 2001
- M. Fritz-Legendre, Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation, Revue française de droit administratif, 2000
- Necker, Compte rendu au roi. Au mois de Janvier 1781, in œuvres complètes de M. Necker, Paris, Tome 2
- RASERA Michel, La démocratie local, Paris : L.G.D.J., 2002