
ส่วนที่ 2

แนวคิดและระบบนิติบุคคล
มหาชนในต่างประเทศ

บทที่ 1 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศฝรั่งเศส

ในต่างประเทศการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลมีทฤษฎีอยู่หลายทฤษฎี จึงมีความขัดแย้งกันและเป็นปัญหาที่นักนิติศาสตร์ก็เคยโต้เถียงกันมา โดยที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่เป็นแต่เพียงสิ่งสมมติขึ้นเท่านั้น¹

ความจริงแล้วการที่จะถกเถียงกันว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นโดยกฎหมายหรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงนั้นไม่มีประโยชน์แต่ประการใด เพราะนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นหรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคอย่างหนึ่งของ

¹ โปรดดู ส่วนที่ 1 บทที่ 1 หัวข้อ 1.1 ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย หน้า.13.

กฎหมายซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันนั้นสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้สะดวกโดยผ่านนิติบุคคลนั่นเอง

ในต่างประเทศการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนนั้นไม่เหมือนกับประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐ” ในต่างประเทศมักมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน โดยในบทนี้จะได้พิจารณาถึงระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และจะกล่าวถึงประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบนิติบุคคลมหาชนที่ก้าวหน้าและสามารถนำมาเปรียบเทียบและปรับใช้กับประเทศไทยได้ ในบทถัดไปตามลำดับ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในส่วนกลางนั้นมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะในประเทศฝรั่งเศส รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ (arrondissement) ซึ่งจังหวัดนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1789 และวันที่ 8 มกราคม 1790 โดยถือหลักว่าการเดินทางจากจุดใด ๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไปกลับได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตกทั้งนี้โดยใช้เวลาเป็นพหุหะ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ที่เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง จังหวัดหลายๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาคหรือมณฑล จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาคคงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาคจึงเน้นหนักไปในทางกำกับดูแล (tutelle) ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

ส่วนอำเภอจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1800 โดยในจังหวัดหนึ่งจะแบ่งออกเป็นอำเภอประมาณ 3 - 4 แห่งและมีนายอำเภอเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลาง

ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาคหรือมณฑล (Région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ซึ่งบริหารงานโดยผ่านสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

1.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายมหาชนเป็นเวลานาน การแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากนิติบุคคลเอกชนจึงเป็นไปอย่างมีระบบ นิติบุคคลมหาชนในประเทศนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ รัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐซึ่งได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน²

1.1.1 รัฐ

เป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและในทางทฤษฎีว่า รัฐในประเทศฝรั่งเศสเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นจะแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ เพราะในแง่หนึ่งรัฐก็คือสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม รัฐไม่เพียงเป็นนิติบุคคลเท่านั้น หากยังสามารถพิจารณาความหมายของรัฐในแง่ชนชั้นทางสังคม ทางระบบเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ได้ด้วย ในแง่กฎหมายปกครองจะมองรัฐในแง่ของนิติบุคคลเป็นสำคัญ มิได้มองที่องค์ประกอบในทางสังคมวิทยาของรัฐ การที่กล่าวว่ารรัฐเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ³

การที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นนับเป็นความก้าวหน้าแห่งแนวความคิดในทางกฎหมาย และมีประโยชน์มากเพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจะไม่มีตาย ทำให้ข้อผูกพันต่างๆ ของรัฐดำเนินต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารแห่งรัฐก็ตาม⁴ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก พัฒนาสูงหรือด้อยพัฒนา นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้ เช่น การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่างๆ ของตน การมีทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ซึ่งถือเป็นลูกจ้างของรัฐทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้นักกฎหมายฝรั่งเศสจะเห็นพ้องในประโยชน์แห่งความคิดที่ให้รัฐนั้นเป็นนิติบุคคลและเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็มีความแตกต่างในเรื่องการตีความว่าการที่รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องของการสมมติขึ้น หรือเห็นว่าเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่ง

² ชาญชัย แสงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของต่างประเทศ, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2541, หน้า 15.

³ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 16.

ปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะถ้าเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเรื่องสมมติขึ้นของนักกฎหมายแล้ว การตีความขอบเขตแห่งการเป็นนิติบุคคลของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างแคบ เฉพาะเท่าที่จำเป็นตามที่สมมติขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการใช้เท่านั้น แต่ถ้าเห็นว่าเทคนิคทางกฎหมายที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เป็นกระบวนการของปรากฏการณ์ธรรมชาติ ความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐก็ย่อมสามารถได้รับการพัฒนาต่อไปอย่างสมบูรณ์และอาจถือเป็นหลักแห่งระเบียบและโครงสร้างภายในรัฐได้

ศาสตราจารย์ HAURIU เห็นว่า การเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบของรัฐและความคิดขึ้นที่เป็นพื้นฐานขององค์กร แนวความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้กล่าวได้ว่าบางสิ่งบางอย่างในรัฐอยู่เหนือปัจเจกชนที่ประกอบกันเป็นรัฐทั้งในด้านความสำคัญและในด้านระยะเวลา สิ่งนั้นก็คือแนวความคิดแห่งการดำเนินการร่วม (l'idée d'entreprise) ซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐ กล่าวคือ ความคิดแห่งการป้องกันและการจัดองค์กรของกลุ่มคนในชาติ

ในขณะที่เดียวกันนักกฎหมายที่ยึดถือกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบันเป็นสำคัญที่มักเรียกกันว่า “นักกฎหมายสำนักกฎหมายบ้านเมือง” (positivist) จำนวนหนึ่งเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเรื่องที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นเทคนิคทางกฎหมายที่ไม่ได้เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่สร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบและการดำเนินการปกครองในสังคมเท่านั้น

โดยสรุปแล้วความเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้นคงไม่สามารถยุติได้โดยง่าย แต่นักกฎหมายฝรั่งเศสก็มีจุดที่เห็นพ้องต้องกันว่า “รัฐ” เป็นนิติบุคคลอย่างแน่นอน

เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้วกระทรวง และกรม ในประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการกล่าวว่า ข้าพเจ้าฟ้องรัฐมนตรีกระทรวงนั้นกระทรวงนี้ หรือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นคนนี้ ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะบุคคลเหล่านี้ต่างเข้ามาในคดีในฐานะของตัวแทนของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องคดีต่างๆ ก็คือการฟ้องรัฐนั่นเอง

การที่กระทรวงและกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระทรวง และกรมต่างๆ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่ไม่เคยมีการจัดตั้งมาก่อนก็สามารถโอนหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดกระทรวงนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันหากมีความจำเป็นต้องยุบกระทรวงและกรมใดเพราะไม่มีความจำเป็นต้องคงกระทรวงและกรมนั้นไว้อีกต่อไปก็สามารถกระทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐกฤษฎีกาเท่านั้น⁵

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ่างแล้ว, หน้า 18.

ในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีกำหนดจำนวนและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ในรัฐบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งก็หมายความว่าจำนวนกระทรวงและกรมจะไม่แน่นอนเพราะแปรผันตามจำนวนรัฐมนตรีนั่นเอง แต่เป็นอำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดี (le décret présidentiel) ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี⁶ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อกระทรวงที่จะให้มีในขณะจัดตั้งรัฐบาล การตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลซึ่งจะมากหรือน้อยกระทรวงก็แล้วแต่เหตุผลทางเทคนิคและทางการเมืองตัวอย่าง เช่น ในสมัยรัฐบาลชุดที่ 2 ของนายกรัฐมนตรี Mauroy มีรัฐมนตรีทั้งสิ้น 43 คนแบ่งเป็น 5 รัฐมนตรีแห่งรัฐ (ministre d'Etat) 29 รัฐมนตรี (ministre) และ 9 รัฐมนตรีช่วยว่าการ (secrétaire d'Etat) การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 1982 ได้ลดจำนวนรัฐมนตรีเหลือเพียง 42 คน โดยรัฐมนตรี 2 ท่านที่พ้นตำแหน่งไปได้แก่ Mme Questiaux และ M.Dreyfus และแต่งตั้ง M. Bérégovoy เป็นรัฐมนตรีแทน อีกสองเดือนต่อมาคือเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 1982 จำนวนคณะรัฐมนตรีก็กลับมาเป็น 43 ดังเดิม โดยแต่งตั้ง M. Daniel Benoit เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ ภายหลังจากมีพระราชกฤษฎีกา (décret en Conseil des ministres) ตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) อีกหลายฉบับ เพื่อระบุอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งจะได้กำหนดว่าจะให้กรม (directions) ใด กอง (service) ใดสังกัดรัฐมนตรีท่านใด การแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจะมีปัจจัยหลายอย่างในการแบ่งแยก เช่น มีรัฐมนตรีที่มีประสบการณ์มากน้อยเพียงใด จำนวนรัฐมนตรีมีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น⁷

1.1.2 นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ

ได้แก่ องค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Décentralisation territoriale) หรือที่มักเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (les collectivités locales) และองค์การกระจายอำนาจทางบริการ (Décentralisation par service ou technique) หรือที่มักเรียกว่า “องค์กรมหาชน” (les établissements publics)

1.1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (la décentralisation) มีด้วยกัน 3

⁶ Jacques RIGAUD et Xavier DELCROS. **Les Institutions Administratives Françaises : Les Structures** (Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1984), pp. 94 et 97.

⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

ประเภท คือ ภาค (la région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (le département) และเทศบาล (la commune) หน่วยงานที่จะมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ความเป็นอิสระ (l'autonomie) ซึ่งก็คือจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเอง มีองค์กรที่มาจากกรเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะและมีการคลังที่เป็นของตัวเอง (2) อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (la tutelle) ของรัฐ

1.1.2.2 องค์การมหาชน⁸

คือ องค์การซึ่งรัฐกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (Décentralisation par service ou technique) ซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐไปให้ดำเนินการแทน หน่วยงานที่จะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (2) เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน
- (3) ดำเนินกิจกรรมที่เรียกว่าบริการสาธารณะ (le service public)

องค์การมหาชนมีหลายประเภท ได้แก่ องค์การมหาชนทางปกครอง (l'établissement public administrative) องค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและทางการค้า (l'établissement public industriel et commercial) และองค์การมหาชนทางพื้นที่ (l'établissement public territorial)

1.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

1.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

ประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองที่เน้นความสำคัญอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลางมาเป็นเวลาช้านาน โดยถือว่าหน้าที่ในการปกครองที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ จะต้องดำเนินการโดย "รัฐ" แม้ในปี คศ.1982 จะเกิดการปฏิรูปการปกครองขึ้นก็ตามแต่การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางก็ยังคงความสำคัญ แม้ว่าความสำคัญนี้จะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ภายใต้อิทธิพลและกระแสของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (la décentralisation) และอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรต่างๆของสหภาพยุโรป

การบริหารราชการส่วนกลางของฝรั่งเศสมีลักษณะสำคัญ ดังนี้⁹

⁸ ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ" ,วารสารนิติศาสตร์ ปี 19 ฉบับ 4 (ธันวาคม 2532), หน้า 59 - 78.

(1) การแบ่งแยกระหว่างองค์กร 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายด้านต่างๆ ในระดับสูงสุด และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ องค์กรประเภทแรกนั้นมอบหมายให้รัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ควบคุม คือ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการปกครอง รวมถึงมีอำนาจหน้าที่อื่นในทางการเมืองในฐานะสมาชิกของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยมีสภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้มอบให้เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ (un personnel exclusivement administratif) นั่นก็คือ “ฝ่ายปกครอง” ในความหมายที่เข้าใจกันทั่วไป

(2) หลักการจัดองค์กรในระดับกระทรวงที่จัดให้ทุกหน่วยงานที่มีความต้องการที่คล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องกันให้อยู่รวมในกระทรวงเดียวกัน อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าเพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรี ยกเว้นสำหรับบางหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี แม้แต่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจต่างๆ เช่น องค์กรมหาชนในระดับชาติ ก็ขึ้นกับรัฐมนตรีผู้บริหารกระทรวงแต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับ แต่กระทรวงประกอบด้วยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี (ราชการบริหารส่วนกลาง) และหน่วยงานที่ปฏิบัติการซึ่งกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ {องค์กรภายนอกซึ่งตามกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 เรียกว่า “หน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ” (Service déconcentrés)}

(3) ในบรรดาหน่วยงานระดับปฏิบัติส่วนใหญ่จะถูกจำกัดให้มีอำนาจหน้าที่ทางเทคนิคที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (การศึกษา การบำรุงรักษาทางสาธารณะ เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม มีภารกิจอื่นอีกมากนอกเหนือจากนี้ที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของกิจการดังกล่าวเช่นการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย (la maintien de l'ordre) และมักได้รับการเรียกชื่อโดยรวมว่าเป็น “การบริหารทั่วไป” ซึ่งอยู่ในระดับภูมิภาค ได้ถูกมอบหมายให้ข้าราชการประเภทพิเศษซึ่งเรียกว่า ผู้ว่าการ (préfet) ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางในภูมิภาคและตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 11 พฤษภาคม 1982 กำหนดให้เรียกว่า ผู้แทนของรัฐ (commissaire de la République) แต่ต่อมาก็กลับมาใช้ชื่อดั้งเดิมตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 1988 ผู้ว่าการดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบการอำนวยความสะดวกของทุกหน่วยงานจากส่วนกลางที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน

(4) จากข้อสังเกตต่างๆ ข้างต้นสามารถจำแนกองค์กรออกเป็นสองประเภท คือ 1. องค์กรกลางในการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ และองค์กรฝ่าย

⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม 2545, หน้า 325 - 326.

ปกครองในส่วนกลางที่ขึ้นกับรัฐมนตรีดังกล่าวส่วนหนึ่ง และ 2. องค์กรต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ในภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากกระทรวงต่างๆ รวมถึงผู้ว่าการ

กฎหมายฉบับลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 เน้นย้ำถึงข้อแตกต่างนี้เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สำหรับองค์กรฝ่ายปกครองในส่วนกลางนั้น กฎหมายมอบเฉพาะ “ภารกิจระดับประเทศ หรือภารกิจที่ตามกฎหมายแล้วไม่อาจส่งตัวแทนไปบริหารในระดับภูมิภาคเท่านั้นได้” สำหรับภารกิจอื่นๆ มอบให้แก่องค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจ กฎหมายกำหนดว่ารัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักการใหม่ของการแบ่งสรรอำนาจ ซึ่งต่อมาได้มีการรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 (เลขที่ 92-604 ว่าด้วยหลักการแบ่งอำนาจ) ขึ้น และมาตรา 3 ของรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 9 พฤษภาคม 1997 กำหนดหลักเกณฑ์อีกชั้นหนึ่งซึ่งครอบคลุมการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจต่างๆ โดยให้มีเพียงภารกิจระดับประเทศเท่านั้นที่มอบหมายให้แก่ส่วนกลางและหน่วยงานที่มีอำนาจในระดับชาติ ส่วนภารกิจด้านอื่นๆ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้แก่องค์กรที่ได้รับการอำนาจต่างๆ¹⁰

การบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในทางปกครอง ได้แก่ ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในทางปกครอง และรองลงมาคือหน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวก ได้แก่ รัฐมนตรีและผู้ร่วมงานอื่น นอกจากนี้องค์กรทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วยังมีองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นในบางโครงการที่เจ้าหน้าที่ของตนจัดเตรียมให้ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะต่างๆ และนอกจากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ได้มีการก่อตั้งองค์กรต่างๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาด้วยเหตุผลด้านลักษณะของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งได้แก่ หน่วยงานทางปกครองอิสระและในท้ายที่สุดยังมีองค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายปกครองทั้งหมดในลักษณะพิเศษ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐ¹¹

เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด ฉะนั้น จึงจะกล่าวเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงของการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายด้านต่างๆ และหน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวกที่มีหน้าที่ในการเตรียมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งเป็นการจัดองค์กรในส่วนกลางของกระทรวงต่างๆ โดยมีกล่าวลงไปถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา หน่วยงานทางปกครองอิสระและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐ

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 326.

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 327.

1.2.1.1 องค์การระดับสูงของการบริหารราชการส่วนกลาง

ก. อำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ไม่ได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดนโยบายสูงสุดของฝ่ายบริหารที่แยกจากฝ่ายปกครอง มีบทบัญญัติหลายมาตราเน้นถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนี้ มาตรา 20 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานทางปกครองและกองทัพ มาตรา 21 บัญญัติให้อำนาจเฉพาะตัวแก่นายกรัฐมนตรีในการรับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ส่วนประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการทหารของรัฐ (มาตรา 13) ขณะที่นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจดังกล่าวเมื่อได้รับมอบอำนาจจากประธานาธิบดี

(รัฐกำหนดฉบับที่ 58 – 1136 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1958) นอกจากนี้ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามในกฎหมายระดับรัฐกำหนด (Ordinance) และรัฐกฤษฎีกาที่พิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 13) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการตรากฎหมายลำดับรองได้ด้วย

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอาจสรุปได้ว่า ในการกำหนดนโยบายสูงสุดของฝ่ายปกครองมีลักษณะอยู่ภายใต้อำนาจของสองขั้วอำนาจหรือน้อยก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ การให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในขณะที่ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง (เช่น การแต่งตั้งและการออกกฎหมายลำดับรอง) เฉพาะที่กระทบต่อนโยบายในระดับสูงตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ

กรณีดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายพล เดอ โกล (Général de Gaulle) และได้รับการยืนยันสนับสนุนจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีรุ่นต่อ ๆ มา ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนภายหลังการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 1966 ที่ปรากฏว่าเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มาจากต่างขั้วพรรคการเมือง (Cohabitation) ต่อมามีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้อีกครั้งพร้อมกับการ

เปลี่ยนแปลงของเสียงข้างมากในปี 1988¹² แต่การเลือกตั้งในปี 1993 ซึ่งทำให้ฝ่ายขวามีเสียงข้างมากในสภาได้ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารประเทศร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มาจากต่างขั้วพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1995 ทำให้ปัญหานี้สิ้นสุดลงและย้อนกลับใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเดิมระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารประเทศร่วมกันของสองฝ่ายเกิดขึ้นอีกครั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติในปี 1997 โดยพรรคฝ่ายซ้ายเป็นฝ่ายรัฐบาลขณะที่ประธานาธิบดีมาจากฝ่ายขวา และในการใช้อำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวประธานาธิบดีมีผู้ร่วมงานกลุ่มหนึ่งซึ่งประธานาธิบดีเลือกมาเองโดยให้มีบทบาทหน้าที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดี

ข. หน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ส่วนแรกได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du gouvernement) เป็นหน่วยงานรองรับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารประเทศในระดับนโยบายตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ ในการเตรียมการออกกฎหมายลำดับรองในรูปของกฎกระทรวงอีกทั้งมีหน้าที่เตรียมการประชุมต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี (Conseil des ministres) และดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ค่อนข้างจะมีความหลากหลายแต่มีลักษณะร่วมกัน คือ มีภารกิจที่เกินเลยไปกว่าอำนาจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพียงกระทรวงเดียว ได้แก่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Direction de la fonction publique) วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ กรมรัฐกิจงานเบกษา คณะกรรมการตรวจสอบการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น แต่มีบางหน่วยงานเหล่านี้ที่อาจอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีช่วยหรือรัฐมนตรีประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “ Secrétaire d'Etat ”

หน่วยงานดังกล่าวมีพัฒนาการที่น่าสนใจ กิจกรรมทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของกระทรวงเดียวมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความพยายามในหลาย ๆ ด้านซึ่งทำให้เกิดเป็นแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวกันอยู่ที่ระบบกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบดังกล่าว (เช่น คณะกรรมการการแผนงาน คณะทำงานระหว่างกระทรวงว่าด้วยกิจการทะเลซึ่งเป็นองค์กรทางปกครองอิสระ) หรือจะเป็นการเพิ่มเติมโครงสร้างในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างกระทรวง¹³

¹² เรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้ง 2 คน (Sur le partage d' attributions entre les deux chefs de l' exécutif) โปรดดู F. de BAECQUE, Qui gouverne la France? ,1976.

¹³ DELION, คณะกรรมการระหว่างกระทรวง (Les comités interministériels), A.J.D.A., 1975, pp. 268.

1.2.1.2 การจัดองค์กรในส่วนกลางของกระทรวง

กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนของกระทรวงต่างๆ ไว้ ดังนั้น รูปแบบของกระทรวงจึงมีความหลากหลายแตกต่างกันไป เช่น อาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรวมเป็นหนึ่งกระทรวงหรืออาจขึ้นอยู่กับกระทรวงต่างๆ ได้ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและหน่วยงานสาธารณสุขอาจรวมอยู่ในกระทรวงเดียว คือ กระทรวงกิจการสังคม (Ministère des Affaires Sociales) หรือไม่ก็แยกออกเป็นสองกระทรวงต่างหากจากกัน การจัดตั้ง ยุบ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งและการโอนหน่วยงานต่างๆ จากกระทรวงหนึ่งไปยังกระทรวงหนึ่งต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกา (รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1945) ในทางปฏิบัตินั้นความจำเป็นทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดจำนวนกระทรวงโดยขึ้นอยู่กับตัวบุคคลซึ่งหัวหน้ารัฐบาลเห็นว่ามี ความเหมาะสม นอกจากนี้ในหน่วยงานบางหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงอาจรวมกันอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐมนตรีในตำแหน่งซึ่งเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี ทำยที่สุด รัฐมนตรีตำแหน่งนี้อาจเป็นหัวหน้าของหน่วยงานส่วนหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเฉพาะ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนอย่างมากในด้านจำนวนและรูปแบบของกระทรวงต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่ยังคงเหมือนเดิมก็คือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มกระทรวงต่างๆ ขึ้นมา ในปี 1791 มีจำนวน 6 กระทรวง และระหว่างปี 1914 ถึงปี 1950 มีจำนวนไม่แน่นอนระหว่าง 12 กระทรวง ถึง 17 กระทรวง และเพิ่มขึ้นเป็น 20 กระทรวงในระยะต่อมา จนถึงคณะรัฐบาลปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 30 กระทรวง ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจเมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่และการให้บริการของรัฐ กล่าวคือ ในเดือนมกราคม 1971 ได้มีการก่อตั้งกระทรวงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในปี 1974 มีการก่อตั้งกระทรวงคุณภาพชีวิตประชากร ทบวงเกี่ยวกับสิทธิสตรี ทบวงกิจการสังคม และทบวงคุ้มครองผู้บริโภคในปี 1977 ต่อมาหลังปี 1981 มีการก่อตั้งกระทรวงกิจกรรมยามว่างและทบวงซึ่งรับผิดชอบเรื่องผู้สูงอายุ ครอบครัว คนต่างด้าว การป้องกันภัยทางธรรมชาติและเทคโนโลยี หลังจากนั้นใน ค.ศ. 1986 มีการจัดตั้งทบวงสิทธิมนุษยชน ทบวงเกี่ยวกับผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสและกระทรวงพัฒนาชุมชนเมือง หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีของพัฒนาการที่มีเหตุผลจากความหวังที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐบาลแม้ว่าจะมีความไม่แน่นอนอย่างมากเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

แม้ว่าแต่ละกระทรวงมีการจัดองค์กรของตนเองโดยเฉพาะซึ่งปรับปรุงให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียด แต่ก็ยังคงมีแนวทางสำคัญเป็นอย่างเดียวกันทุกที่ก็คือมีองค์กรหนึ่งซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี และมีองค์กรทำหน้าที่เตรียมงาน ซึ่งได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวง

ก. รัฐมนตรี

(1) สถานภาพ

สถานภาพของรัฐมนตรีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงว่า

ประการที่หนึ่ง การแต่งตั้งรัฐมนตรีมีลักษณะทางการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะของภาระหน้าที่ที่ต้องการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลภายใต้การควบคุมของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 20)

ประการที่สอง ความเสมอภาคของบรรดารัฐมนตรี ปรากฏชัดเจนในทางทฤษฎีแม้ว่ามีความแตกต่างในเรื่องตำแหน่งอยู่บ้าง (รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย) แต่ในทางปฏิบัติความเสมอภาคดังกล่าวไม่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและการคลังจะมีอำนาจเหนือกว่า ทั้งนี้โดยการจัดเตรียมงบประมาณและการควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารของกระทรวงอื่น ๆ

ประการที่สาม การมีรัฐมนตรีในตำแหน่งหรืออาจเรียกว่า “ รัฐมนตรีว่าการ ” ซึ่งเป็นสมาชิกคณะรัฐบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการอำนวยความสะดวก (เป็นผู้บริหาร) ของทั้งหน่วยงานอิสระ (ในฐานะดังกล่าว รัฐมนตรีในตำแหน่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเช่นเดียวกับรัฐมนตรี) และหน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นผู้แต่งตั้ง

(2) อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

ในฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐบาล รัฐมนตรีต่าง ๆ ร่วมกันบริหารประเทศในรูปขององค์กรกลุ่ม คือ คณะรัฐมนตรี ตามอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้สำหรับรัฐบาลโดยรวมแต่ภารกิจที่สำคัญของรัฐมนตรีก็คือการกำหนดนโยบายของกระทรวงที่ตนดูแลรับผิดชอบ ในแง่นี้จึงมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในส่วนหนึ่งติดกับตำแหน่งรัฐมนตรี อีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมาย มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะถูกกระทบโดยการแบ่งอำนาจตามกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 อย่างไรบ้างซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะคาดการณ์ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายข้างต้นไม่น่าจะมีผลกระทบต่ออำนาจของรัฐมนตรีที่มีต่อหน่วยงานในสังกัดทั้งหมดรวมทั้งหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะมีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้

(2.1) รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกคนที่สังกัดกระทรวง

แม้ว่าโดยหลักแล้วรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการแต่โดยส่วนใหญ่ รัฐมนตรีมักจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่าในกรณีที่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีสงวนอำนาจการแต่งตั้งไว้ แต่เงื่อนไขทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงนามรับรองก็ยิ่งทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในเรื่องนี้อยู่และอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐมนตรีกำหนดหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการแต่งตั้งหรือโยกย้ายตามความจำเป็นของหน่วยงานและระดับตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาและโดยการเลื่อนชั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้และโดยเฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยระเบียบข้าราชการพลเรือน

รัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจเดียวกันกับที่กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้รัฐมนตรีมีอำนาจในการให้คำแนะนำและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ รัฐมนตรีสามารถสั่งผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะในรูปของการสั่งการที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้(ผู้ใต้บังคับบัญชา)มีคำสั่งรวมทั้งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว อำนาจในการให้คำแนะนำจะแสดงให้เห็นโดยการออกหนังสือเวียนของกระทรวงหรือคำแนะนำของกระทรวงซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติราชการ

(2.2) รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจหรือมีคำสั่งที่จำเป็นต่อการดำเนินการของหน่วยงาน

โดยหลักแล้วรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับและไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในเรื่องการลงนามรับรองรัฐกฤษฎีกาก็ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงของตนได้ นอกจากนี้มีกฎหมายหลายฉบับที่มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐมนตรีบางตำแหน่งในการออกกฎหมายลำดับรองสำหรับกรณีเฉพาะเรื่องบางกรณีได้ ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แต่ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน รัฐมนตรีบางกระทรวงมีอำนาจในการออกกฎซึ่งใช้บังคับกับผู้ให้บริการเพื่อให้การดำเนินการในหน่วยงานของตนเป็นไปได้อย่างดี (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1936) นอกเหนือไปจากอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีค่อนข้างมากอยู่แล้ว รัฐมนตรียังได้ใช้รูปแบบของหนังสือเวียนในการที่จะออกกฎหมายเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป หรือในการกำหนดแนวทางต่างๆ โดยการตัดสินใจในระดับรัฐมนตรี

อำนาจในการมีคำสั่งเฉพาะในเรื่องนี้รัฐมนตรีมีอำนาจที่มีขอบเขตกว้างและแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการของการแบ่งอำนาจซึ่งได้มีการมอบอำนาจการสั่งการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคลัง รัฐมนตรีมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง กล่าวคือ รัฐมนตรีเป็นผู้กระทำนิติกรรมซึ่งมีผลเป็นการก่อให้เกิดการผูกพันรายจ่าย เป็นผู้สั่งจ่ายเงินโดยเป็นคนลงนามในคำสั่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับการชำระเงินจากคลัง

(2.3) รัฐมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลสำหรับในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินของหน่วยงานในสังกัด การทำสัญญา หรือเป็นตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

(2.4) รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับองค์การมหาชน ในความดูแลทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

(3) รูปแบบของการสั่งการของรัฐมนตรี

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งของรัฐมนตรีกระทำในรูปแบบของกฎกระทรวงซึ่งจะต้องมีการระบุบทอาศัยอำนาจซึ่งได้แก่ กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง และตัวคำสั่งที่จะมีการแบ่งเป็นข้อ ตามกฎหมายลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1976 หากปรากฏว่าคำสั่งนั้นเป็นผลร้าย (แก่ผู้รับคำสั่ง) จะต้องระบุเหตุผลประกอบด้วย กฎกระทรวงอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะรายหรือกฎเกณฑ์ทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระ

คำสั่งจะต้องมีลายมือชื่อของรัฐมนตรีเพราะตามหลักแล้วรัฐมนตรีไม่อาจมอบอำนาจในการออกคำสั่งให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่กฎหมายหรือกฎจะอนุญาตไว้

อาจมีการพิมพ์คำสั่งลงในรัฐกิจจานุเบกษา หรือลงในประกาศกระทรวง หรืออาจแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคำสั่งเฉพาะรายหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นกฎ

กรณีเป็นคำสั่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีหลายคนร่วมกัน ต้องให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทุกคนลงนาม ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎระหว่างกระทรวง

ข. หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการจัดเตรียมการสั่งการทั้งหมดของรัฐมนตรี

(1) คณะผู้ประสานงาน

คือ กลุ่มผู้ร่วมงานของรัฐมนตรีเป็นการส่วนตัวซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกด้วยตนเองอย่างอิสระและเพราะความไว้วางใจ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะบุคคลนี้จึงสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกคนสำคัญของคณะผู้ประสานงานรัฐมนตรีจะคัดเลือกจากบรรดาบุคลากรของหน่วยงานหลักของรัฐ ได้แก่ สภาแห่งรัฐ ผู้ตรวจสอบการคลัง และศาลบัญชี คณะผู้ประสานงานนี้มีองค์กร ระบบบังคับบัญชาที่มีลักษณะพิเศษ (ผู้อำนวยการคณะหัวหน้าคณะ ผู้ช่วย ผู้ดูแลรับผิดชอบงาน) การจัดองค์ประกอบของคณะซึ่งขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐมนตรีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและบางครั้งก็ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวที่ไม่เหมาะสมนั้นถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้ประสานงานซึ่งยังคงมีความสำคัญอยู่เสมอขึ้นอยู่ กับแนวความคิดของรัฐมนตรีแต่ละคน โดยส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง (บริหาร) และ

รัฐมนตรีมักให้ความไว้วางใจแก่คณะผู้ประสานงานของตนมากกว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อการศึกษาปัญหาที่สำคัญหรือซับซ้อนมาก

(2) หน่วยงานกลางของกระทรวง

ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งเป็นบรรดาหน่วยงานถาวรต่าง ๆ มีหน้าที่ในการจัดเตรียมการออกคำสั่งต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านี้แตกต่างจาก “คณะผู้ประสานงาน” เพราะมีข้าราชการประจำปฏิบัติงานแม้ว่าจะไม่มีอำนาจใด ๆ เป็นของตน (มีบทบาทแค่การเตรียมการ เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งเพียงผู้เดียว) แต่โดยแท้จริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวก็มีอำนาจที่สำคัญไม่น้อย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับความมีสถานะที่ถาวรของหน่วยงานเพราะขณะที่รัฐมนตรีพ้นตำแหน่งไปสำนักงานปลัดกระทรวงยังคงมี นอกจากนี้ ในด้านลักษณะเฉพาะทางเทคนิคสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้ที่แจ้งเรื่องให้รัฐมนตรีซึ่งมีมากเกินไปที่รัฐมนตรีจะจัดการได้ตามลำพังในแต่ละเรื่องนั้นจำเป็นต้องฟังความเห็นที่ผู้ร่วมงานเสนอ ปรัชญาการดำเนินงานดังกล่าวจึงอธิบายให้เห็นการดำเนินการอย่างสืบเนื่องของการปกครองฝรั่งเศส เพราะแม้ว่าเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง แต่สำนักงานปลัดกระทรวงยังคงดำเนินแนวทางดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่โดยผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของยุคสมัยต่าง ๆ

การจัดองค์กรของแต่ละกระทรวงกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาซึ่งแต่ละกระทรวงจะมีระบบที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ดี ทุกกระทรวงจะมีหน่วยงานย่อยที่สำคัญ คือ กรมซึ่งเป็นที่ยอมรับของสำนักงานและกองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

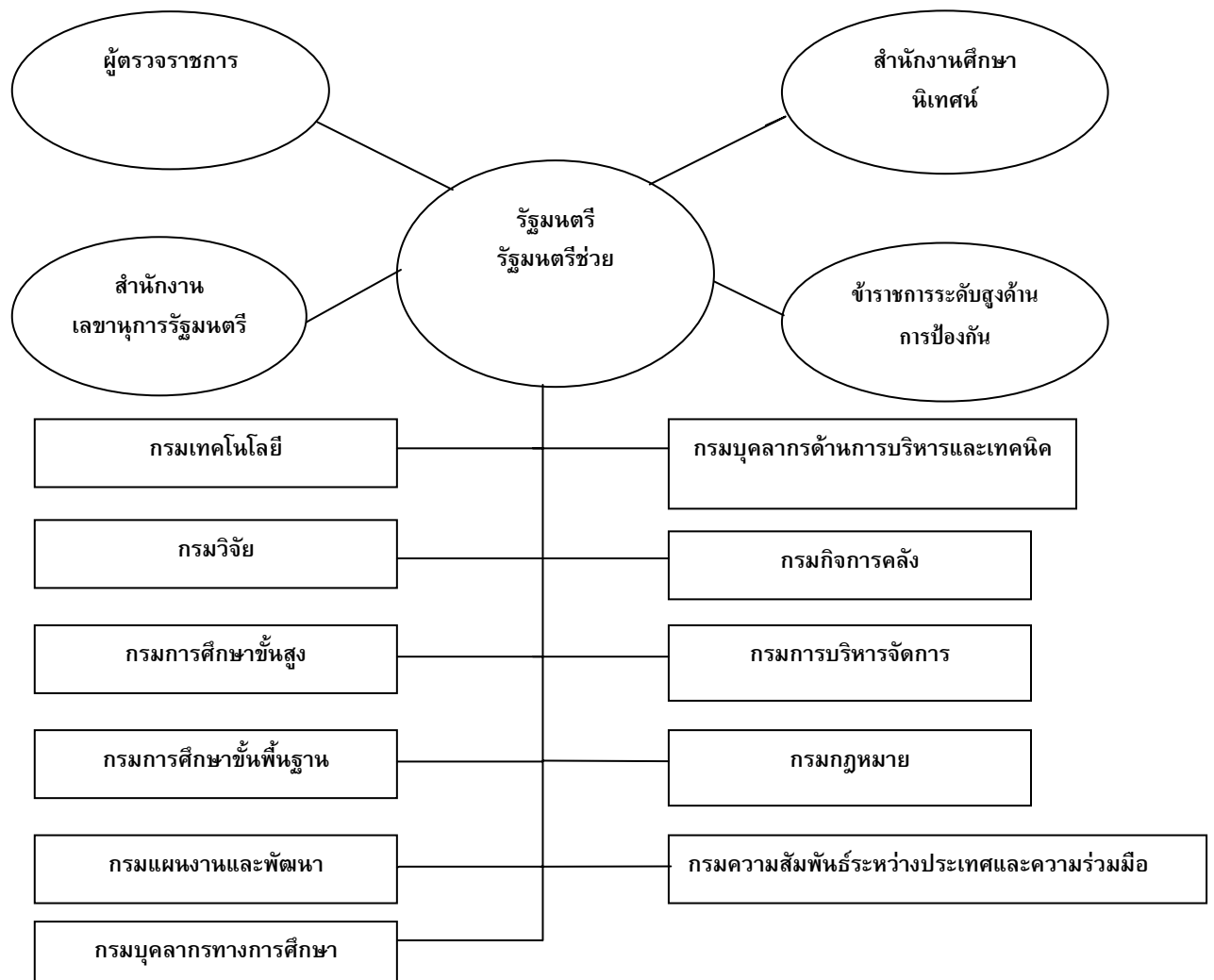
การจัดบุคลากรเป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของกรม คือ อธิบดีหรือผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงและได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีบทบาทระดับประเทศที่ส่วนใหญ่มักถูกละเลยแต่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก รองลงมาคือข้าราชการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่คัดเลือกจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ส่วนการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญรองลงมาอาจเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับผู้ประสานงานราชการบริหารส่วนกลางที่ผ่านการคัดเลือกจากการสอบแข่งขันต่างหาก

(3) องค์กรตรวจสอบและควบคุม

ได้แก่ กลุ่มข้าราชการซึ่งทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐมนตรีในการควบคุมตรวจสอบหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและควบคุมทางด้านเทคนิค (เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับมัธยม) หรือด้านการคลัง (เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพบก ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพเรือ และผู้ตรวจสอบการคลัง) ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้ตรวจสอบการคลังซึ่งมีบทบาทมากที่สุดในการบริหารราชการ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงในประเทศฝรั่งเศส ในที่นี้จึงใคร่ขอยกตัวอย่างโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญกระทรวงหนึ่ง ดังนี้

แผนภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงการศึกษาแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส



1.2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹⁴

หน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจของกระทรวงต่างๆ (LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DES MINISTÈRES) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐที่แบ่งไปอยู่ตามเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศโดยอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ที่มอบหมายไปยังหน่วยงานของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะรวมกันอยู่เป็นองค์กรซึ่งแต่ละแห่งจะมีกฎเกณฑ์การคัดเลือกและการบังคับบัญชาตามรูปแบบทั่วไปของระบบบริหารราชการพลเรือน

แต่ละหน่วยงานมีการจัดองค์กรตามหลักการใช้อำนาจบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงาน และข้าราชการที่มีหน้าที่บริหารงานส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานในระดับต่างๆ (ระดับภาคและจังหวัด) ทำหน้าที่ทั้งการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นตัวกลางระหว่างหน่วยงานดังกล่าวกับบริหารงานส่วนกลาง ไม่ว่าในฐานะผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่าหรือในฐานะผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การแบ่งอำนาจจึงเป็นระบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรที่เป็นตัวกลางดังกล่าว การจัดโครงสร้างแบบแนวตั้งนี้เป็นลักษณะของทั้งระบบการรวมศูนย์อำนาจและระบบการแบ่งอำนาจ ส่วนในระดับจังหวัดและระดับภาคนั้นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ตามแนวนอนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐกระทำโดยผ่านทางกลไกของผู้ว่าราชการ ซึ่งการปฏิรูปที่ผ่านมาเน้นการจัดโครงสร้างแบบนี้เป็นอย่างมาก

1.2.2.1 ที่มาและวิวัฒนาการ

การมีผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนจากส่วนกลางในจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการบริหารงานของส่วนกลางในท้องถิ่น กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 เดือนที่ 5 ของปฏิทินแห่งสาธารณรัฐปีที่ 8 (d'an VIII) ซึ่งฟื้นฟูธรรมเนียมในการมีผู้แทนจากกษัตริย์ไปปกครองเมืองในสมัยโบราณ (Ancien régime) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการในฐานะตัวแทนจากรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ผู้ว่าราชการมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา 2 องค์กรเป็นผู้ช่วย คือ สภาจังหวัด (Conseil général) ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนและสภาที่ปรึกษาจังหวัด (Conseil de préfecture) ซึ่งมีบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ทางศาลด้วย จักรพรรดินโปเลียนให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการดังกล่าวมากจึงเลือกผู้ว่าราชการชุดแรกๆ ด้วยตนเอง

นับแต่ปีที่ 8 (An VIII) เป็นต้นมาองค์กรนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องหลักการอีกเลย อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาจังหวัดซึ่งเปลี่ยนเป็นศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ปี 1953 มีบทบาทในการให้คำปรึกษาลดน้อยลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด (département) ซึ่งแต่เดิมเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ (ราชการส่วนภูมิภาค) นั้น ได้มีสถานะเพิ่มเติมขึ้นจาก

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 342 - 353.

เดิมโดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนสภาจังหวัดซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งไม่ใช่การแต่งตั้งอย่างที่เคยเป็นมานั้น ก็กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงมติเกี่ยวกับการบริหารจังหวัด ผู้ว่าราชการซึ่งยังคงมีบทบาทเดิมและมีอำนาจเหนือเหมือนเก่าในการเป็นผู้แทนจากส่วนกลางในจังหวัดกลายเป็นองค์กรฝ่ายบริหารของนิติบุคคลในระดับจังหวัดอันเป็นสถานะตามที่กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 กำหนดให้สถาบันผู้ว่าการได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 72 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 1958 บัญญัติว่า “ในแต่ละจังหวัดให้มีตัวแทนจากรัฐบาลในการดูแลรับผิดชอบผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมทางปกครอง และการปฏิบัติตามกฎหมาย”

การรวมจังหวัดต่างๆ ให้อยู่ในภาคและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการภาคที่มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเมืองหลัก (chef-lieu) ของภาคไม่ได้ทำให้สถานะเดิมของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ว่าราชการแต่ละคนยังคงมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในจังหวัดของตน

1.2.2.2 สถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁵

(1) ปัญหาที่เกิดขึ้น

สถานภาพที่ซ้อนกันอยู่ระหว่างสถานภาพทางการเมืองและสถานภาพทางปกครองของผู้ว่าราชการโดยเป็นทั้ง “ผู้แทนรัฐบาล” และผู้ดูแลรับผิดชอบงานฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตกว้างออกไปนั้นทำให้ต้องตัดสินใจเลือกเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลอาจต้องการรักษาอำนาจดุลพินิจทั้งหมด ซึ่งในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจะไม่มีหลักประกันในการดำรงตำแหน่ง ในทางตรงข้ามหากเราต้องการให้มีผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการบริหารงานอยู่ในบรรดาตัวแทนของรัฐ ก็จะทำให้มีผลเกี่ยวพันกับการจัดรูปแบบและการมีประกันความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับว่าเราต้องการให้ความสำคัญในทางการเมืองหรือทางปกครองมากกว่ากัน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่าผู้ว่าราชการจะต้องมีสถานภาพสองประเภทที่ขัดแย้งกัน แต่ในทางปฏิบัติที่สถานภาพทั้งสองด้านนี้ยังคงมีอยู่และขณะเดียวกันก็ถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น ในที่สุดจึงต้องมีการประนีประนอม กล่าวคือ องค์กรผู้ว่าราชการยังสามารถยึดถือเป็นอาชีพได้ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่สร้างความมั่นคง แต่หลักประกันการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะลดน้อยลงเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีอิสระในการปกครองผู้แทนโดยตรง ลักษณะการประนีประนอมดังกล่าวกำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ฉบับลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 (สถานภาพของนายอำเภอ (sous-préfet)) และฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 1994 (สถานภาพของผู้ว่าราชการ)

¹⁵ VENTOUR, *Le statut du corps préfectoral*, Rev. adm., 1950, p. 184; DRAGO, *Statut et fonctions des sous-préfets*, A.J. 1964, pp. 280.

(2) สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด (Le corps préfectoral)

ผู้ว่าราชการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งรองลงมาคือนายอำเภอ (sous-préfet) โดยนายอำเภอแบ่งออกเป็น 3 ประเภทและมีด้วยกันหลายระดับ นายอำเภอได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโดยคัดเลือกมาจากข้าราชการพลเรือนของกระทรวงมหาดไทยหรือข้าราชการอื่นๆ ซึ่งจบการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (E.N.A.) นอกจากนี้ ตำแหน่งที่มีจำกัดนั้นอาจจัดให้แก่ข้าราชการของสำนักงานจังหวัด (les bureaux de préfecture) หรือข้าราชการประเภทอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดีแหล่งคัดเลือกที่สำคัญก็ยังคงมาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งตามรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐซึ่งเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 13) แต่รัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 จำกัดกรอบตามกฎเกณฑ์เดิมที่เปิดโอกาสให้พลเมืองทุกคนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงานอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการ โดยกำหนดว่าต่อไปนี้ 4 ใน 5 ของตำแหน่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคสงวนไว้ให้กับนายอำเภอหรือข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งนักปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงสุดที่เรียกว่า hors classe แต่ในข้อจำกัดดังกล่าวตำแหน่งผู้ว่าราชการอาจมอบหมายให้แก่บุคคลต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้ซึ่งการแต่งตั้งทำให้ผู้นั้นเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค

(3) การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ (La carrière préfectorale)

การเลื่อนขั้นของผู้ว่าราชการเป็นไปตามรัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 การดำรงตำแหน่งมีประเภทเดียวที่แบ่งออกเป็นขั้นเงินเดือนหลายระดับและอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า hors classe ส่วนการพิจารณาการเลื่อนขั้นเป็นไปตามดุลพินิจและระบบอาวุโส สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับอาวุโสสูงสุดที่เรียกว่า hors classe นั้น โดยหลักทั่วไปแล้วผูกพันอยู่กับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่สำคัญที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายรัฐกฤษฎีกา

ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีอยู่อย่างเข้มงวด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ แต่ละคนเพื่อดำเนินการตามความจำเป็นของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย แต่ในฐานะข้าราชการการเมืองผู้ว่าราชการต้องจงรักภักดีต่อรัฐบาลเพราะรัฐบาลเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลผู้ว่าราชการอาจถูกย้ายโดยไม่ต้องมีการร้องขอ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการอาจถูกสั่งให้มาประจำสำนักงานชั่วคราว (mis en disponibilité) ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเป็นการไม่ได้ครองตำแหน่งและทำ

ให้ถูกลดเงินเดือนแต่มาตรการนี้ไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งที่เรียกว่า hors cadre ซึ่งเป็นกรณีที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติงานอื่นนอกจากการดำรงตำแหน่งในจังหวัด

มาตรการลงโทษทางวินัยโดยแท้จริงซึ่งอัตราโทษในขั้นสูงสุด คือ การให้ออกจากตำแหน่งนั้นจะมีหลักประกันเพียงอย่างเดียว คือ การแจ้งสำนวนให้ทราบซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต่ำสำหรับข้าราชการทุกคน

ในท้ายที่สุดผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการนี้ไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับการรวมกลุ่มดังเช่นข้าราชการประเภทอื่น ข้าราชการประเภทนี้ไม่มีสิทธิรวมกันเป็นสหภาพหากมีแต่สิทธิในการจัดตั้งสมาคมเท่านั้น

สิ่งที่ตอบแทนสำหรับข้อบังคับที่เข้มงวดต่างๆ เหล่านี้ก็คือผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ว่าราชการจะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับตำแหน่งอันทรงเกียรติ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย การบริการ ที่จอดรถเฉพาะ เป็นต้น

ในทางปฏิบัตินั้นนอกเหนือจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงอย่างเช่นในปี 1940 หรือปี 1944 ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนอื่นๆ ด้วยนั้น ปัจจุบันการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเป็นการประกันความมั่นคงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาบทบาททางการปกครองเมื่อเทียบกับบทบาททางการเมืองของผู้ว่าราชการ

(4) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

(4.1) ภาพรวมโดยทั่วไป¹⁶

แม้ผู้ว่าราชการจะสูญเสียสถานะการเป็นหน่วยงานด้านบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) แต่รัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม 1982 ก็ให้ผู้ว่าราชการมีหน้าที่ในฐานะเป็น “ผู้ถืออำนาจจากส่วนกลางในจังหวัด” รัฐธรรมนูญปี 1958 วางโครงสร้างบทบาทของผู้ว่าราชการไว้ในมาตรา 72 คือ เป็นผู้แทนรัฐบาล มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมทางปกครอง และการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบโดยทั่วไป รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 64-250 ลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 และ 10 พฤษภาคม 1982 เน้นย้ำหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกทั่วไปของกิจกรรมของข้าราชการต่างๆ จากส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด นอกเหนือจากหลักการนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการในเรื่องต่างๆ ตามกฎหมายนั้นๆ และบทบัญญัติดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มขึ้น

¹⁶ BONNAUD-DELAMARE, *Les attributions juridiques des préfets et sous-préfets*, 1951; OMBARD, *Le rôle financier du préfet*, th., Paris, 1937; AMET, *L'évolution des attributions des préfets de 1800 à nos jours*, th., Paris 1954.

เรื่อยๆ อันเกิดจากนโยบายการแบ่งอำนาจที่ถือปฏิบัติกันอย่างเป็นทางการเป็นระบบตั้งแต่ปี 1953 และยังสามารถพัฒนามานับแต่ปี 1968 (ดูรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 13 พฤศจิกายน 1970 ว่าด้วยการแบ่งอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งในเรื่องการลงทุนของรัฐ (investissements de l'Etat)) การจัดแบ่งอำนาจต่างๆ อีกครั้งระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ลดอำนาจเหล่านี้ไปแต่ในทางตรงกันข้าม อำนาจต่างๆ เหล่านี้กลับเพิ่มขึ้นตามรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 ว่าด้วยเรื่อง “หลักการแบ่งอำนาจ” ซึ่งจะกำหนดบทบาทที่มอบให้แก่จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

(4.2) ผู้ว่าราชการในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด

ในเบื้องต้นสถานภาพของผู้ว่าราชการดังกล่าวเกี่ยวกับบทบาทของการเป็นตัวแทนและลำดับศักดิ์ในทางพิธีการ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แถวหน้าเหนือองค์กรอื่นใดในจังหวัด ในทางเทคนิคนั้นผู้ว่าราชการถือเป็นผู้แทนของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นผู้ทำสัญญาที่ผูกพันรัฐ เป็นผู้บริหารงานทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ เป็นตัวแทนในการฟ้องคดีต่อศาลที่ตนอยู่ในเขตอำนาจ เป็นผู้แทนของรัฐในบริษัทต่างๆ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้สั่งจ่ายเงินลำดับรอง (ordonnateur secondaire) คือ เป็นผู้ออกใบสำคัญจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4.3) ผู้ว่าราชการในฐานะผู้แทนของรัฐบาล (Le représentant du

gouvernement)

ถือเป็นบทบาททางการเมืองในฐานะดังกล่าวผู้ว่าราชการมีภาระหน้าที่โดยทั่วไปไปเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ต้องรายงานข่าวสารและกระแสดวงความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดให้รัฐบาลที่มอบหมายให้ตนมาเป็นผู้แทนในจังหวัดได้ทราบ นอกจากนี้ยังต้องชี้แจงกระแสดวงความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาล เป็นระยะเวลานานมาแล้วที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการมีความสำคัญทางด้านการเมือง เพราะในมุมมองของรัฐบาล ภารกิจที่สำคัญของผู้ว่าราชการก็คือจัดเตรียมให้มีการเลือกตั้งต่างๆ ให้ตรงตามความต้องการของรัฐบาล แต่ในปัจจุบันภารกิจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและกิจการทางปกครองมีแนวโน้มว่าตัดเทียมกับภารกิจทางการเมือง

(4.4) ผู้ว่าราชการในฐานะองค์กรบริหารราชการทั่วไป

ตามฐานะนี้ผู้ว่าราชการมีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ผู้ว่าราชการเป็นตำรวจ (ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย) ทางปกครอง (la police administrative) ของทั้งจังหวัดโดยรวม ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญในด้านนี้ ผู้ว่าราชการจะได้รับความช่วยเหลือจากรองผู้ว่าราชการด้านการรักษาความปลอดภัย “préfet

adoint pour la sécurité” (รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 20 กันยายน 1972 และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 กันยายน 1989)¹⁷

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายลงวันที่ 4 มกราคม 1993 ได้ถอนอำนาจต่างๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรม (police judiciaire) ของผู้ว่าราชการตาม มาตรา 10 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับเดิมออกไป เพราะเป็นอำนาจที่ขัดกับหลักการพื้นฐานของแนวคิดเสรีนิยมในเรื่องการรักษาความปลอดภัยอยู่ไม่น้อย แม้ว่ากฎหมายลงวันที่ 25 มีนาคม 1935 จะลดอำนาจดังกล่าวแล้วก็ตาม

ประเภทที่ 2 การบริหารราชการทั่วไปหมายความรวมถึงการเข้าแทรกแซงของผู้ว่าราชการในกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมด้วย ได้แก่ การยกประเด็นในเรื่องอำนาจศาลต่อศาลยุติธรรม (ว่าเป็นอำนาจของศาลอื่นไม่ใช่ศาลยุติธรรม) การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การยึดทรัพย์ การจัดเตรียมอุปกรณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจดังกล่าวเป็นแนวความคิดเดียวกันกับการให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ และหน่วยงานมหาชนอื่น ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ (มาตรา 72) อ้างถึงอำนาจเหล่านี้ไว้อย่างชัดแจ้งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดความหมายของมาตรานี้ไว้ตามคำวินิจฉัยลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 1982 ในการพิจารณากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ในเรื่องเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าอำนาจกำกับดูแลจะหมดสิ้นไปแล้วแต่การให้อำนาจผู้ว่าราชการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแทน (การฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการ – déféré préfectoral) ก็ทำให้ผู้ว่าราชการยังคงมีบทบาทที่สำคัญอยู่

ในท้ายที่สุดกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ให้ผู้ว่าราชการมีบทบาทบางอย่างในการร่วมมือกับบรรดาตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประธานสภาจังหวัด (Président du conseil général) และนายกเทศมนตรีอาจขอข้อมูลบางอย่างที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานจากผู้ว่าราชการและในทางกลับกันอาจจัดหาข้อมูลต่างๆ ตามที่ผู้ว่าราชการต้องการ นอกจากนี้ ในแต่ละปีผู้ว่าราชการจะแจ้งให้สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสภาภาคทราบถึงกิจการต่างๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของตน และอาจตกลงกับประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในการร่วมมือปฏิบัติภารกิจกับหน่วยงานทางปกครองต่างๆ ของจังหวัดซึ่งสังกัดประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เดียวกันกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการทำข้อตกลงร่วมกับบรรดาผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ผู้แทนดังกล่าว

¹⁷ การปฏิรูปดังกล่าวได้นำไปปฏิบัติใช้ใน le Nord, le Rhône, les Bouches-du-Rhône, la Gironde, la Haute-Garonne และอีก 2 จังหวัดในเกาะคอร์ซิกา (corses).

ขอ ในเรื่องการจัดให้มีการสนับสนุนทางเทคนิคซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจามอบให้ โครงการด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นได้

(4.5) ผู้ว่าราชการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในจังหวัด¹⁸

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 กำหนดให้ผู้ว่าราชการในฐานะเป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐมนตรีแต่ละคนมีหน้าที่ในการจัดการ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประจำอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1992 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 กำหนดไกลไปอีก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการไม่ได้มีหน้าที่จำกัดอยู่แค่การจัดการและควบคุมดูแลข้างต้น แต่ยังมีหน้าที่บริหารหน่วยงานราชการพลเรือนทุกแห่งในจังหวัด เว้นแต่หน่วยงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับประเทศและผู้ตรวจแรงงาน หน่วยงานด้านการเงินและการคลัง และองค์กรของกระบวนการยุติธรรมเท่านั้นที่ไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ สำหรับหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือไปจากองค์กรดังกล่าวผู้ว่าราชการมีอำนาจออกคำสั่ง และจะมอบอำนาจใหม่ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานดังกล่าวได้ก็เฉพาะต่อผู้ว่าราชการเท่านั้น ผู้ว่าราชการอาจมอบอำนาจต่างๆ ในการออกคำสั่งซึ่งแต่เดิมผูกขาดอยู่กับตนได้ก็แต่ด้วยวิธีมอบให้ลงนามแทน (*délégations de signatures*) และสามารถเรียกคืนการมอบอำนาจดังกล่าวได้แต่ความรับผิดชอบยังคงอยู่ในตัวผู้ว่าราชการ และผู้ว่าราชการก็มีสิทธิที่จะแทรกแซงในส่วนของสิ่งที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว ผู้ว่าราชการมีอำนาจบังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานซึ่งในการแต่งตั้งและการโยกย้ายจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบก่อน อำนาจบังคับบัญชานี้ได้รับการยืนยันจากการที่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการประเมินผลงาน (*le pouvoir de notation*) และการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบถึงข้อเสนอที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณามีความเห็น

การติดต่อระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางหรือหน่วยงานในระดับภาคกับหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในจังหวัดต้องผ่านผู้ว่าราชการ ท้ายที่สุด ผู้ว่าราชการเป็นประธานคณะกรรมการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อำนาจที่เพิ่มขึ้นซึ่งถือเป็นการทดแทนอำนาจต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการสูญเสียไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ด้านบริหารของจังหวัดนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่ต่อต้านอำนาจของผู้ว่าราชการเนื่องจากไม่พอใจที่ผู้ว่าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานมาแทรกในระบบการบังคับบัญชาของหน่วยงานของตนมีความยำเกรงผู้ว่าราชการมากขึ้น

¹⁸ FARÇAT, *La fonction préfectorale et ses rapports avec les services extérieurs et les administrations centrales*, Rev. Adm., 1954, pp. 626.

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามข้อกำหนด (la charte) เรื่องการแบ่งอำนาจ (รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992) ซึ่งกำหนดว่า จังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคที่นำนโยบายระดับชาติและระดับประชาคมไปใช้ ดังนั้น การลดน้อยถอยลงบางส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกิดจากการปกครองแบบกระจายอำนาจ (décentralisation) นั้นจึงได้รับการทดแทนโดยการเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการตามนโยบายของการแบ่งอำนาจ (déconcentration) ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ว่าราชการมีกลุ่มหัวหน้าหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐกฤษฎีกาเป็นผู้ช่วย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ของจังหวัดและบรรดาหัวหน้าหน่วยงานจากส่วนกลางในจังหวัดนั้นๆ บุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ

(4.6) การกระทำต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยปกติแล้วคำสั่งของผู้ว่าราชการมีรูปแบบเป็นคำสั่ง (l'arrêté) คำสั่งดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะราย (เช่น การแต่งตั้ง การอนุญาตต่างๆ) หรือมีลักษณะเป็นกฎและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง บางครั้งการออกคำสั่งของผู้ว่าราชการต้องการขอความเห็นจากองค์กรที่ให้คำปรึกษาองค์กรใดองค์กรหนึ่ง (ในปี 1953 สภาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาจำนวนมากถูกยุบไป) ในขณะเดียวกันบางครั้งการออกคำสั่งของผู้ว่าราชการก็ต้องเป็นไปตามความเห็นจากรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่โดยหลักแล้วหากรัฐมนตรีหนึ่งเจายายในระยะเวลา 2 เดือน ให้ถือว่าเรื่องนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีโดยปริยายแล้ว

ผู้ว่าราชการอาจมอบอำนาจส่วนหนึ่งในการออกคำสั่งให้แก่ผู้ร่วมงานบางคน (เช่น ปลัดจังหวัด (secrétaires généraux) และนายอำเภอ (sous-préfet) ทั้งหลายภายในอำเภอหรือเขต (arrondissement) ของตน)