



หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ในระบบกฎหมายของสภายุโรป อุเทน ธีษศฤงคารสกุล

The Principle of Self-Government according to the Will of the People in the Locality in the Legal System of the Council of Europe

Uthen Thatsaringkharnsakun

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแมกมา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา 56000

Faculty of Law, University of Phayao, No. 19 Moo 2, Maeka Sub-District, Muang District, Phayao 56000, Thailand

Corresponding author. E-Mail address: uthenthath@gmail.com

Received: 20 July 2020; Revised: 29 August 2020; Accepted: 2 September 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นของสภายุโรปมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎบัตรยุโรป 2) ศึกษาถึงเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรยุโรป และ 3) ศึกษาถึงการนำเอากฎบัตรยุโรปไปบังคับใช้กับประเทศสมาชิกของสภายุโรป ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาแบบวิจัยทางเอกสาร

ผลการศึกษา พบว่า 1) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือที่รู้จักกันเป็นสากลในชื่อว่า หลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ได้ปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ในสมัยกลางของยุโรปที่พระมหากษัตริย์ได้มอบกฎบัตรให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และได้วิวัฒนาการมาสู่การจัดทำเอกสารที่สำคัญ เช่น กฎบัตรยุโรปว่าด้วยเสรีภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1953 ปฏิญญาว่าด้วยหลักความอิสระของท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1968 และการจัดทำกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1985 ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ 2) เนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในกฎบัตรยุโรปที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเรื่องต่างๆ เช่น การสร้างการคุ้มครองทางกฎหมายของหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น แนวความคิดและขอบเขตของหลักการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารงานและทรัพยากรที่เหมาะสมกับการกิจ ตลอดจนสิทธิในการรวมกลุ่มเป็นสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น 3) การบังคับใช้กฎบัตรในประเทศสมาชิก ได้แก่ เดนมาร์ก สเปน และเนเธอร์แลนด์ พบว่า ปัญหาสำคัญที่ดำรงอยู่ในระบบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ เช่น ปัญหายังไม่มีการคุ้มครองหลักการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมาย ปัญหาการกำหนดและจัดสรรภารกิจที่ไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน และปัญหาการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป เป็นต้น และข้อเสนอแนะคือการนำเอามาตรการทางกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกเพื่อให้มีการบังคับใช้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น สภายุโรป

Abstract

The study of the principle of self-government according to the will of the local people which is an important basis in the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe has three objectives as follows: 1) Studying the evolution of the European Charter, 2) Studying the content of legal measures as defined in the European Charter and 3) Studying the application of the European Charter in the member States of the Council of Europe. This study uses the methodology of documentary research.

The results of the study revealed that: 1) The principle of self-government according to the will of the people in the locality, known internationally as the principle of local self-government clearly existed since the Middle Ages of Europe that the monarch granted the Charters to the local government units to provide some autonomy for their self-government which later it evolved into the preparation of important documents such as the European Charter of Municipal Liberties of 1953, the Declaration of Principles on Local Autonomy of 1968 and developed into the arrangement of the European Charter of Local Self-Government in 1985 which has a treaty status binding on international law; 2) The content of important legal measures in the European Charter relating to local government consists of matters such as the legal protection of local self-government, the concepts and scope of local self-government,

the appropriate administrative structures and resources for tasks as well as the right to associate; 3) The application of Charter in member States, namely Denmark, Netherlands and Spain, found that the main problems that exist in the local government system of these member States, such as there is no legal protection for the principle of local self-government in the legal system, the problems of assigning and allocating ambiguous and redundant tasks for local authorities, the problems of inadequate financial resources for local authorities to perform the tasks as well as the problem of administrative supervision on local authorities that are too strict, etc.; 4) The suggestion is to bring legal measures as stipulated in the Charter into the constitution or the internal law of the member States in order to be truly enforced.

Keywords: Local Government, Local Self-Government, The Will of the People in the Locality, Council of Europe

บทนำ

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่รู้จักกันเป็นสากลในชื่อว่า หลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (Principle of Local Self-Government) หลักนี้ได้ถูกนำมาใช้ในระบอบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของบรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีแนวความคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยในหลายระดับ กล่าวคือ แนวความคิดนี้ไม่ได้เน้นเพียงให้นำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้เพียงแต่ในระดับชาติเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องการให้นำเอาหลักประชาธิปไตยไปใช้ในการปกครองทุกระดับโดยเฉพาะในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น มีรากฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนานและได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงเวลาสมัยกลางของยุโรป ในเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานกฎบัตรให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ความอิสระในการปกครองตนเองบางประการที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจกระทำได้ด้วยตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากพระมหากษัตริย์ หลักนี้ได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ควบคู่กับการพัฒนาของหลักประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในหลายประเทศแถบยุโรป ซึ่งทำให้หลักนี้ไม่ใช่เป็นเพียงหลักที่ให้ความอิสระแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองเท่านั้น แต่ยังต้องนำไปใช้ควบคู่กับหลักประชาธิปไตยด้วย และนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้ถูกใช้เป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการสร้างมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในระบบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายภายในของหลายประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

กฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสนธิสัญญาประเภทหนึ่ง ที่มีผลผูกพันกับบรรดาประเทศสมาชิกตามกฎหมายระหว่างประเทศ และทำให้บรรดาประเทศที่ให้สัตยาบันต่อกฎบัตรฉบับนี้ต้องจัดทำและปรับปรุงกฎหมายของตนให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎบัตรฉบับนี้ รวมทั้งสภายุโรปยังได้กำหนดกระบวนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎบัตรของประเทศสมาชิกไว้อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากระยะเวลา นับตั้งแต่ได้มีการให้ความเห็นชอบในปี ค.ศ. 1985 มาจนถึงปัจจุบันก็จะพบว่า กฎบัตรฉบับนี้ได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของหลายประเทศในยุโรปมาแล้วมากกว่า 30 ปี ดังนั้น การศึกษาถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในด้านวิวัฒนาการ ด้านเนื้อหา และด้านการบังคับใช้ในประเทศสมาชิกของกฎบัตร ย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำเอาหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมาพัฒนาใช้อย่างเหมาะสมในระบบกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย



วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นของสภายุโรป
2. เพื่อศึกษาถึงเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นของสภายุโรป
3. เพื่อศึกษาถึงผลของการบังคับใช้กฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในประเทศสมาชิก โดยมีตัวอย่างจากประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว 3 ประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก สเปน และเนเธอร์แลนด์

ระเบียบวิธีการศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาค้นคว้าและทบทวนวรรณกรรมเพื่อหาองค์ความรู้จากหนังสือ เอกสารงานวิชาการ เอกสารงานวิจัย กฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาจะเน้นไปที่หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ถูกนำไปบัญญัติไว้ในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นของสภายุโรปเป็นสำคัญ และตัวอย่างที่นำมาศึกษาได้เลือกจากประเทศซึ่งเป็นประเทศสมาชิกที่ต้องผูกพันต่อกฎบัตรฉบับนี้ 3 ประเทศ ที่มีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว ได้แก่ เดนมาร์ก สเปน และเนเธอร์แลนด์

ผลการศึกษา

จากการศึกษาถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาแบบวิจัยทางเอกสารที่มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาใน 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านวิวัฒนาการ ด้านเนื้อหา และด้านการบังคับใช้ ทำให้ผลการศึกษาซึ่งมีประเด็นและสาระสำคัญ ดังนี้

1. วิวัฒนาการของกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้พัฒนาขึ้นมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองอาจค้นพบได้ตั้งแต่ในสมัยโรมันโบราณและพัฒนาให้เห็นเด่นชัดขึ้นในสมัยกลาง ในลักษณะของเสรีภาพในการปกครองตนเอง และสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎบัตรกำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์หลายพระองค์ได้มอบกฎบัตรให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีสิทธิพิเศษบางประการในการปกครองตนเองตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรแต่ละฉบับเหล่านั้น เช่น การมีสิทธิจัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง การได้รับยกเว้นภาษีจากพระมหากษัตริย์ การผูกขาดการค้าขายในเขตพื้นที่ท้องถิ่น การยกเว้นจากภาระทางการทหารที่ต้องสนับสนุนแก่พระมหากษัตริย์ เป็นต้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับสิทธิพิเศษจากกฎบัตรให้ปกครองตนเองได้นั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล (Incorporation) ตัวอย่างของกฎบัตรที่ให้สิทธิในการปกครองตนเองในท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง เช่น กฎบัตรลอนดอนว่าด้วยเสรีภาพ (London Charter of Liberties) ที่พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิตของอังกฤษมอบให้แก่เมืองลอนดอน (The City of London) ใน ค.ศ. 1067 และในมหากฎบัตร หรือแมกนา คาร์ตา (Great Charter or Magna Carta) ซึ่งส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในมหากฎบัตรเป็นเรื่องที่พระเจ้าจอห์นได้มอบเสรีภาพในการปกครองตนเองแก่เมืองลอนดอนและบรรดาหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในปี ค.ศ. 1215 วิธีปฏิบัติในสมัยกลางเกี่ยวกับกฎบัตรที่ให้

สิทธิในการปกครองตนเองดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศอังกฤษเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังดินแดนสำคัญของยุโรป ซึ่งในปัจจุบันคือประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี ด้วยวิธีปฏิบัติในสมัยกลางของยุโรปเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษหรือเสรีภาพในการปกครองตนเองแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดทำเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษร เรียกว่า กฎบัตร นี่เอง ได้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เรียกเอกสารของสภายุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในชื่อว่า กฎบัตร แทนที่จะเรียกชื่ออื่น ๆ เช่น ข้อตกลง กติกา พิธีสาร อนุสัญญา ปฏิญญา หรือธรรมนูญ เป็นต้น

ในช่วงเวลาของรัฐสมัยใหม่น้อยตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เคยเกิดขึ้นในสมัยกลาง ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งเพื่อต่อสู้กับแนวโน้มการรวมศูนย์อำนาจปกครองเข้าสู่รัฐส่วนกลาง เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหมือนเกราะกำบังให้กับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ด้วยพัฒนาการเรื่องอำนาจอธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ได้ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมด้วยเสรีภาพและสิทธิในการปกครองตนเองที่มีอยู่เดิมในสมัยกลาง ได้พัฒนากลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการบริหารแผ่นดินของรัฐ รวมทั้งยังมีการเกิดขึ้นของแนวความคิด หลักการ และถ้อยคำใหม่ ๆ ขึ้นมาโดยมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจปกครอง ความอิสระของท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการร่างกฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นขึ้นมานั้น ผู้ร่างได้พิจารณาถึงถ้อยคำที่เหมาะสมจะนำมาใช้กับเรื่องของเสรีภาพของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยกลาง ที่ต้องการนำมาใช้ในวัตถุประสงค์ใหม่ซึ่งจะนำมาใช้กับกฎบัตรอยู่หลายถ้อยคำด้วยกัน ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) การกำหนดตนเองส่วนท้องถิ่น (Local Self-Determination) ธรรมนูญบาลส่วนท้องถิ่น (Local Governance) และความอิสระส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy) แต่สุดท้ายผู้ร่างกฎบัตรได้เลือกใช้สองถ้อยคำ คือ การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น และความอิสระส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ถ้อยคำอื่นนั้นได้ให้เหตุผลที่ไม่เลือกไว้ กล่าวคือ ถ้อยคำว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงแสดงให้เห็นถึงระบบการกระจายอำนาจทางปกครองในพื้นที่ที่เล็กกว่าระดับชาติ แต่ไม่ได้ทำให้มองเห็นว่ารัฐบาลระดับชาติควรต้องดำเนินการอะไรที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ถ้อยคำว่าการกำหนดตนเองส่วนท้องถิ่นจะแสดงถึงการกำหนดตนเองเพื่อนำไปสู่ความอิสระอย่างเต็มที่จนถึงขั้นแยกตัวออกจากกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎบัตรที่ต้องการสร้างความปรองดองกันระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับการปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ภายในประเทศ ส่วนถ้อยคำว่า ธรรมนูญบาลส่วนท้องถิ่นนั้นเหตุผลหนึ่งคือในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ถ้อยคำนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักมากนักในหมู่นักวิชาการและนักกฎหมาย และอีกเหตุผลหนึ่งคือถ้อยคำนี้ไม่เพียงหมายถึงการบริหารแผ่นดินเท่านั้นแต่ยังขยายความไปถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักปฏิบัติในกระบวนการตัดสินใจที่มีเฉพาะภายในสถาบันเท่านั้น ไม่ได้ส่งเสริมพหุนิยมทางสังคมตามวัตถุประสงค์ของกฎบัตร

ส่วนถ้อยคำว่า การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น และความอิสระของท้องถิ่น ผู้ร่างกฎบัตรมองว่าเป็นคำพ้องความหมายกันและทั้งสองถ้อยคำนี้บ่งบอกถึงระดับของความอิสระในกิจการภายในของหน่วยงานสาธารณะและภายใต้กฎเกณฑ์ของตนเอง อย่างไรก็ตามถ้อยคำว่า ความอิสระของท้องถิ่นยังคงมีความหมายที่น่าสงสัยเพราะเชื่อมโยงกับทั้งแนวความคิดเรื่องอิสรภาพในตัวเองเฉพาะตัวโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐซึ่งอาจดูอันตรายต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ในขณะที่ถ้อยคำว่า การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ความหมายเพียงการดำเนินกิจการภายในของตนเองโดยมีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งยังคงเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างบริหารแผ่นดินของรัฐและไม่แยกออกหรือต่อต้านกับรัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ภาษาหลักคือภาษาอังกฤษของกฎบัตรฉบับนี้จึงใช้ถ้อยคำว่า “กฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น” (Charter of Local Self-Government) แต่ในกฎบัตรภาคภาษาฝรั่งเศสได้เลือกใช้ถ้อยคำว่า “กฎบัตรว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น” (Charte de L'autonomie Locale) ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันและสร้างแนวปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยผ่านทาง การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎบัตรฉบับนี้

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภายุโรปซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1949 โดยมีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแนวความคิดประชาธิปไตยและความเป็นเอกภาพของยุโรป สภายุโรป



ต้องการจะเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเหนือชาติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นกล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1952 สมัชชาที่ปรึกษาแห่งสภายุโรป (Consultative Assembly of the Council of Europe) หรือที่ในปัจจุบันเรียกว่า สมัชชารัฐสภาแห่งสภายุโรปได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค (Special Committee on Municipal and Regional Affairs) ขึ้นมาเพื่อติดตามและดำเนินงานในการกิจดังกล่าว แนวความคิดเกี่ยวกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อสมัชชาใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งยุโรป (General Assembly of Europe's Municipalities) ได้จัดประชุมกันในปี ค.ศ. 1953 และได้ให้ความเห็นชอบต่อกฎบัตรยุโรปว่าด้วยเสรีภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (European Charter of Municipal Liberties) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการปกครองตนเอง ตั้งแต่บทบาทของประชาชนในท้องถิ่นและการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอยู่ในกฎหมายโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญของประเทศ นอกจากกฎบัตรยุโรปว่าด้วยเสรีภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีเอกสารสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำร่างกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นด้วย คือ ปฏิญญาว่าด้วยหลักความอิสระของท้องถิ่น (Declaration of Principles on Local Autonomy) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งยุโรป (European Conference of Local Authorities) ในปี ค.ศ. 1968 และได้รับความเห็นชอบจากสมัชชารัฐสภา (Parliamentary Assembly) ในปี ค.ศ. 1969 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีอิสระในกิจการของท้องถิ่นเอง การที่ผู้บริหารที่ต้องมาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่น การได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมถึงสิทธิในการเข้าร่วมกันเป็นสมาคม เป็นต้น เนื้อหาของเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาใกล้เคียงกันและถือได้ว่าเป็นต้นแบบทั้งบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรและแนวความคิดให้กับกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา หากแต่เอกสารเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นเพียงกรอบแนวทางที่ต้องอาศัยความร่วมมือเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1981 ที่ประชุมสามัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคแห่งยุโรป (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1994 ได้ถูกเปลี่ยนเป็น ที่ประชุมใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคแห่งยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ได้เสนอร่างกฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป (Committee of Ministers) ซึ่งคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ส่งร่างกฎบัตรฉบับดังกล่าวให้คณะกรรมการอำนวยการด้านการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (Steering Committee for Regional and Municipal Matters) ซึ่งในปัจจุบันก็คือ คณะกรรมการเพื่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค (Committee of Local and Regional Democracy) เพื่อทบทวนและปรับปรุงแก้ไขร่างกฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น พร้อมด้วยข้อเสนอในมุมมองที่หลากหลายจากการอภิปรายในที่ประชุมของรัฐมนตรียุโรปที่รับผิดชอบด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น (Conference of European Ministers responsible for Local Government) ที่ให้ความสำคัญกับหลักความอิสระของท้องถิ่นและการมีผลผูกพันเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ภายหลังจากการพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขในบทบัญญัติต่าง ๆ ของร่างกฎบัตรฉบับนี้ซึ่งใช้เวลาเกือบสองปีแล้ว ร่างกฎบัตรที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวได้ถูกส่งกลับไปยังที่ประชุมของรัฐมนตรียุโรปที่รับผิดชอบด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบร่างกฎบัตรอีกครั้งโดยที่ประชุมแห่งนี้ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ในหลักการที่อยู่ในร่างกฎบัตรนั้น และต้องการให้กฎบัตรมีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1984 ในที่สุดกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีของสภายุโรปเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1985 และได้เปิดให้มีการลงนามอย่างเป็นทางการที่เมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1985 โดยในมาตรา 15 วรคสองของกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ใช้บังคับในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1988 การให้สัตยาบันต่อกฎบัตรฉบับนี้ทำให้บรรดาประเทศสมาชิกถูกเรียกร้องให้มีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีที่ประชุมใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคแห่งยุโรปทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติตามกฎบัตร (Council of Europe, 2007)

2. เนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายของกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้กลายเป็นมาตรการทางกฎหมายในสถานะของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เป็นกรอบและแนวทางให้ประเทศสมาชิกต้องผูกพันและปฏิบัติตาม ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในปรากฏอยู่ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎบัตรเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมและเป็นหลักประกันให้กับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในชื่อของหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นให้แก่บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสมาชิกในสภายุโรป จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งบัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับนี้มีดังต่อไปนี้ (Council of Europe, 2010)

2.1 หลักประกันทางกฎหมายในระบบกฎหมายของประเทศสมาชิก

กฎบัตรได้กำหนดหลักประกันทางกฎหมายไว้ในบทบัญญัติมาตรา 2 ของกฎบัตรที่ได้กำหนดให้หลักการของการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการยอมรับในกฎหมายภายในประเทศ และในบทบัญญัติมาตรา 11 ของกฎบัตรที่ให้ความคุ้มครองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิในการเรียกร้องการเยียวยาจากศาลเพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจอย่างอิสระ และความเคารพในหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในประเทศ

2.2 กรอบความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง

ในบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคหนึ่งของกฎบัตรได้กำหนดกรอบความคิดในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าหมายถึง สิทธิและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมและจัดการเกี่ยวกับส่วนสำคัญของกิจการสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.3 ลักษณะขององค์กรผู้ใช้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองของกฎบัตรได้กำหนดให้องค์กรผู้ใช้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ประกอบไปด้วยสภา หรือกลุ่มคนที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งอย่างอิสระโดยใช้บัตรลงคะแนนลับบนพื้นฐานการเลือกตั้งโดยตรงอย่างเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้ง และอาจมีองค์กรผู้บริหารมารับผิดชอบภายใต้การควบคุมของสภาหรือกลุ่มคนดังกล่าว อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องไม่กระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในวิธีการต่าง ๆ ตามกฎหมาย

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมาย

ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคหนึ่งของกฎบัตรได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญหรือโดยกฎหมายภายในประเทศ แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายอนุญาตไว้

2.5 คุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองของกฎบัตรได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณลักษณะอย่างเต็มที่ภายในขอบเขตของกฎหมายในการริเริ่มกระทำการในเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ คุณลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.6 การจัดสรรภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสามของกฎบัตรได้กำหนดถึงหลักการในการจัดสรรภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยให้ภารกิจที่รับผิดชอบต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก่อน และควรคำนึงถึงขอบเขตและลักษณะของภารกิจและข้อกำหนดในเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดคุ้มค่า



2.7 ลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ตามที่ได้อပ်ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่บทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสี่ ของกฎบัตรที่กำหนดไว้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นได้อย่างสมบูรณ์และเป็นของตนเอง อย่างเด็ดขาดโดยไม่อาจถูกทำลายหรือถูกแทรกแซงจากองค์กรหรือหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เว้นแต่กรณี ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

2.8 การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในกรณีที่องค์กรหรือหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจ บางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติมาตรา 4 วรรคห้าของกฎบัตรได้กำหนดให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องมีดุลพินิจอย่างเหมาะสมเพื่อปรับการดำเนินงานให้เข้ากับเงื่อนไขต่าง ๆ ของท้องถิ่นนั้นได้

2.9 การวางแผนและตัดสินใจในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคหกของกฎบัตรได้กำหนดให้กระบวนการวางแผนและการตัดสินใจในกิจการ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรึกษาหารือตามความเหมาะสม ด้านระยะเวลาและด้านวิธีการ

2.10 การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 5 ของกฎบัตรได้กำหนดในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเขตพื้นที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้มีการปรึกษาหารือล่วงหน้าจากชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อนซึ่งอาจใช้วิธีการประชาตติได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว

2.11 การกำหนดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 6 วรรคหนึ่งของกฎบัตรได้กำหนดถึง ความอิสระในการกำหนดโครงสร้างการ บริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรับให้เข้ากับความต้องการของท้องถิ่นและ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

2.12 บุคลากรผู้ให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรผู้ให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ พนักงาน และลูกจ้าง ที่ทำงานอยู่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติของมาตรา 6 วรรคสองของกฎบัตรได้กำหนดให้ต้องมีการวางแผนในการให้บริการของบุคลากร ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติเพื่อประกันคุณภาพการให้บริการ รวมทั้งให้มีการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพสูงบนพื้นฐานของ ความสามารถและระบบคุณธรรม และให้มีโอกาสในการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ ตลอดจนมีการกำหนดถึงความก้าวหน้า ในค่าตอบแทนและในอาชีพด้วย

2.13 ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงการมีองค์กรปกครองเป็นของตนเอง และมาจากบุคคลที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น ในบทบัญญัติตามมาตรา 7 ของกฎบัตรได้กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนดังกล่าว ต้องมีเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งเพื่อให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องให้มีค่าตอบแทนทางการเงินที่เหมาะสม กับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานและค่าตอบแทนสำหรับการสูญเสียรายได้ และค่าตอบแทนสำหรับการทำางานสำเร็จ และ ให้มีการคุ้มครองในสวัสดิการสังคมด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยว่าหน้าที่และกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นการ ขัดกับการดำรงตำแหน่งผู้แทนดังกล่าวด้วย

2.14 การควบคุมดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติตามมาตรา 8 ของกฎบัตรได้กำหนดให้การควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นอาจกระทำได้เพียงวิธีการ และกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังกำหนดให้การควบคุมดูแลนั้นต้องดำเนินการ

ในลักษณะที่ประกันได้ว่า การแทรกแซงขององค์กรควบคุมจะต้องรักษาไว้ในสัดส่วนตามความสำคัญของประโยชน์ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองนั้นด้วย ซึ่งมาตรานี้ต้องการจำกัดขอบเขตไม่ให้องค์กรควบคุมใช้อำนาจควบคุมดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนไปกระทบต่อหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.15 ทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 9 ของกฎบัตรได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิภายใต้นโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้มีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอและมีอิสระภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งทรัพยากรทางการเงินต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ทรัพยากรทางการเงินที่ได้รับอย่างน้อยต้องมาจากภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่นเองโดยให้อำนาจในการกำหนดอัตราได้ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งยังกำหนดให้ระบบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีลักษณะหลากหลาย คล่องตัว และปรับตัวง่ายด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา 9 ยังได้ให้ความคุ้มครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ่อนแอโดยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการเงิน และการรักษาสสมดุลทางการเงิน ซึ่งต้องไม่กระทบต่อดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย รวมทั้งต้องมีการพิจารณาหรือเพื่อทบทวนการจัดสรรทรัพยากรใหม่ให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังกำหนดให้การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้เป็นลักษณะทั่วไป เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ดุลพินิจในการใช้เงินอุดหนุนตามภารกิจได้อย่างอิสระ ตลอดจนยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงินเพื่อการลงทุนจากตลาดทุนระดับชาติได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.16 การร่วมกลุ่มเป็นสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทบัญญัติมาตรา 10 ของกฎบัตรได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิในการสร้างความร่วมมือและการร่วมกลุ่มเป็นสมาคมภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อจัดทำภารกิจที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ สิทธิตามกฎหมายในการเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน และการยอมรับจากรัฐในการเป็นสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

3. ตัวอย่างการบังคับใช้กฎบัตรยุโรปด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศ

กฎบัตรยุโรปด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่วางมาตรฐานสำหรับการคุ้มครองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้บรรดาประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันไว้ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรฉบับนี้โดยมีที่ประชุมใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคแห่งยุโรปรับผิดชอบในการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎบัตรที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศสมาชิก จากการศึกษาถึงผลการบังคับใช้ของกฎบัตรที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก สเปน และ เนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยได้ผลลัพธ์ดังต่อไปนี้

3.1 ประเทศเดนมาร์ก

ประเทศเดนมาร์กเข้าเป็นสมาชิกของสภายุโรปเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้งด้วย ประเทศเดนมาร์กได้ลงนามยอมรับในกฎบัตรแห่งยุโรปด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1985 และให้สัตยาบันต่อกฎบัตรดังกล่าวเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 (Congress of Local and Regional Authorities, 2013a)

3.1.1 สิ่งที่เป็นปัญหา

(1) ขาดความชัดเจนในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันอยู่ (2) ความขาดแคลนในทรัพยากรทางการเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และขาดกลไกในการรักษาคุณภาพทางการเงิน รวมทั้งการกระจายภาระทางการเงินที่ไม่เสมอภาคและเหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การควบคุมดูแลของรัฐที่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งทุนในตลาดเงินได้ (4) การลดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ



ล่างโดยถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่า จนทำให้ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นระดับล่างได้โดยตรง (5) อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาคที่มีจำกัดทำให้มีทรัพยากรทางการเงินที่ไม่เพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้เพราะต้องอาศัยแหล่งรายได้จากส่วนกลางเท่านั้น

3.1.2 ข้อเสนอแนะ

(1) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและแก้ไขความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ (2) จัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (3) ปรับปรุงวิธีการรักษาคุณภาพทางการเงินและกระจายงบประมาณอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ (4) ปรับปรุงแก้ไขวิธีการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในตลาดเงินได้ (5) ปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาคให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งให้อำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองเพื่อให้มีทรัพยากรการเงินเป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

3.2 ประเทศสเปน

ประเทศสเปนเข้าเป็นสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปในวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1977 ประเทศสเปนได้ลงนามในกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1985 และได้ให้สัตยาบันต่อกฎบัตรฉบับนี้เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 (Congress of Local and Regional Authorities, 2013b)

3.2.1 สิ่งที่เป็นปัญหา

(1) ความไม่ชัดเจนในการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคทำให้เกิดความสับสนในทรัพยากรทางการเงินและทำให้บริการสาธารณะในพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ (2) การกำหนดค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้แก่ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบและมีความสับสน รวมทั้งความพยายามลดค่าใช้จ่ายในค่าตอบแทนเหล่านั้นจนทำให้ต้องลดจำนวนของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น (3) การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้ให้ทรัพยากรอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว (4) นโยบายและมาตรการเพื่อสร้างความอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางที่จัดสรรให้เป็นสำคัญและไม่มีรายได้เป็นของตนเองโดยตรง (5) การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอันเนื่องมาจากวิธีการรักษาคุณภาพทางการคลังและการกระจายทรัพยากรทางการเงินที่ไม่เป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ (6) ข้อเสนอ และนโยบายของรัฐบาลที่เน้นปรับปรุงไปที่ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ในการปฏิรูประบบบริหารแผ่นดินของรัฐบาลให้นำเอาหลักความใกล้ชิดกับประชาชนและหลักการจัดบริการสาธารณะแต่ผู้เดียวมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงการทับซ้อนกันอำนาจหน้าที่และสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจะช่วยประหยัดเงินงบประมาณ (2) ในการปฏิรูปกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐบาลนำเอาข้อเสนอจากสมาคมการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งชาติและจากบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณาด้วย (3) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำและขั้นสูงที่จะจ่ายให้แก่ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นโดยใช้เจตนารมณ์และหลักเกณฑ์เดียวกันกับการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกรัฐสภาในเขตชุมชนนั้น ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ (4) สร้างหลักประกันไว้ในกฎหมายของรัฐสภาโดยกำหนดให้ในการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ทรัพยากรทางการเงินอย่างเพียงพอด้วย (5) ส่งเสริมความอิสระในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสร้างความยั่งยืนให้กับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้

หลักจากแหล่งรายได้ของตนเองอย่างเช่นภาษีในท้องถิ่นโดยไม่ใช้มาจากงบประมาณที่มาจากส่วนกลางจัดสรรให้ (6) กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (7) ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันให้มีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือที่เหมาะสมทุกครั้ง

3.3 ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์เข้าเป็นสมาชิกของสภายุโรปเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และเป็นประเทศที่ร่วมก่อตั้งด้วย ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ลงนามในกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1988 และให้สัตยาบันต่อกฎบัตรในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1991 (Congress of Local and Regional Authorities, 2014)

3.3.1 สิ่งที่เป็นปัญหา

(1) ขาดหลักประกันทางกฎหมายเนื่องจากหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ถูกนำไปกำหนดไว้ในระบบกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ เช่นในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของรัฐบาล (2) การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันยังไม่มีที่ชัดเจน (3) ความร่วมมือระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลที่เข้มงวด (4) กระบวนการวางแผนและตัดสินใจในกิจการที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นยังขาดกลไกการปรึกษาหารือซึ่งต้องกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน (5) การขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินให้เพียงพอที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและพึ่งพาตนเองได้เพราะยังคงต้องพึ่งพาการจัดสรรและถ่ายเทงบประมาณจากส่วนกลาง รวมทั้งการจัดเก็บรายได้ในรูปแบบของภาษีท้องถิ่นยังคงมีจำกัดซึ่งจำเป็นต้องปฏิรูป

3.3.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ให้นำหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของรัฐบาลภายในประเทศ (2) ส่งเสริมความอิสระและความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด (3) สร้างให้กลไกการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระจากการพึ่งพางบประมาณของส่วนกลาง และการจัดสรรงบประมาณให้อย่างเพียงพอและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองอย่างแท้จริงและกำหนดอัตราภาษีได้เอง

สรุปและเสนอแนะ

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมีวิวัฒนาการโดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดที่สำคัญได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเอง และแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่นประกอบกัน ซึ่งเกิดจากการนำเอาหลักการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นตามที่เคยปรากฏขึ้นในสมัยกลางมาประยุกต์ใช้ร่วมกันหลักประชาธิปไตยที่กำลังได้รับความนิยมนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เพื่อใช้เป็นหลักความคิดพื้นฐานในการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งร่างกฎบัตรที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรปเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1985 ทำให้กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และได้เปิดให้มีการลงนามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1985 กฎบัตรฉบับนี้เริ่มใช้บังคับในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1988 ภายใต้การติดตามและประเมินผลโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคแห่งยุโรป



ในส่วนของการพิจารณาการทางกฎหมายของกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น พบว่าประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้กับหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (2) การสร้างกรอบความคิดพื้นฐานของหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (3) การสร้างมาตรการทางกฎหมายในการสร้างสิทธิและความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายกิจการ เช่น ความอิสระในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน การมีทรัพยากรบุคคล การมีทรัพยากรการเงินที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและมีอย่างเพียงพอ การมีอิสระในตัดสินใจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการใช้อำนาจควบคุมดูแลมากเกินไปจนกระทบต่อความอิสระในการปกครองตนเอง เป็นต้น (4) การสร้างมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมหลักประชาธิปไตยส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นของประชาชนในท้องถิ่นเอง และเป็นองค์กรที่บริหารและตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง รวมทั้งเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ในส่วนผลของการบังคับใช้กฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในประเทศสมาชิก ได้แก่ เดนมาร์ก สเปน และเนเธอร์แลนด์ พบว่ามีปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ (1) การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นสำคัญทำให้การควบคุมดูแลที่เข้มงวดมากเกินไปจากส่วนกลาง (2) หลักประกันทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศยังไม่เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย (3) การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความซับซ้อน (4) ความอิสระในทรัพยากรการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อย (5) การให้ความสำคัญกับผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีน้อย รวมทั้งการกำหนดวิธีการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมยังไม่ได้รับความสำคัญ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือ (1) การปฏิรูประบบการบริหารแผ่นดินเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต้องพิจารณาถึงความอิสระในการบริหารงาน ความสามารถ ทรัพยากร และอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการควบคุมจากส่วนกลางที่เหมาะสม (2) การสร้างหลักประกันทางกฎหมายในการนำเอาเนื้อหาของกฎบัตรไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในประเทศ (3) จัดระเบียบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้เป็นของตนเองและเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อลดการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง (4) การพัฒนาระบบผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาถึงจำนวน คุณสมบัติที่เหมาะสม ค่าตอบแทน สวัสดิการ การใช้อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการทำงาน และระบบจริยธรรม (5) การวางมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจนและปฏิบัติได้จริงและต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

References

- Council of Europe. (2007). *50 Years of Local and Regional Democracy*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (2010). *European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report*. Strasbourg: Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2013a). *Local and Regional Democracy in Denmark*. Strasbourg: Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2013b). *Local and Regional Democracy in Spain*. Strasbourg: Council of Europe.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2014). *Local and Regional Democracy in Netherlands*. Strasbourg: Council of Europe.