

ความเบื้องต้น

โดยหลักแล้วหากกฎหมายกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครององค์กรใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง องค์กรฝ่ายปกครองนั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเอง ผู้ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นได้ โดยเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”¹ซึ่งหมายความว่ากรณีที่บุคคลใดจะมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรืออีกนัยหนึ่งคือการที่กฎหมายกำหนดให้ใครมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมถือเป็นสาระสำคัญของกฎหมายเรื่องนั้น เนื่องจาก หากไม่ยึดถืออยู่กับหลักการที่ว่าบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมายจำเป็นต้องใช้อำนาจที่กฎหมายมอบให้ด้วยตนเอง แต่สามารถให้บุคคลใดก็ได้เข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวแทนตนเองแล้ว อาจทำให้มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงพอที่จะใช้อำนาจในเรื่องนั้นๆ ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้ตรากฎหมายให้อำนาจมุ่งหมายไว้ เข้ามาใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการก่อความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ทางปกครองอย่างผิดๆ ส่งผลให้เกิดสภาพที่สับสนวุ่นวายขึ้นได้

แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการในทางความเป็นจริง องค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจย่อมไม่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายด้วยตนเองได้ในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่องค์กรนั้นมีเหตุขัดข้องบางประการทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ หรือผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุต่างๆ เช่น เพราะ ตาย ลาออก หรือหมดวาระ ฯลฯ และในระหว่างนั้นยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ตลอดจนด้วยเหตุของจำนวนและความซับซ้อนของภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีมากยิ่งขึ้น การที่จะให้องค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจนั้นๆ โดยตนเองในทุกเรื่องย่อมนำมาซึ่งข้อขัดข้องต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอย่างแน่นอน ด้วยเหตุผลเหล่านี้ข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำการแทนในทางปกครองจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับกับความจำเป็นในกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความต่อเนื่องและความมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

การมอบอำนาจทางปกครองอันเป็นวัตถุแห่งการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำการแทนในทางปกครอง มีขึ้นเพื่อรองรับจำนวนและความซับซ้อนที่มีเพิ่มมากขึ้น

¹พนม เอี่ยมประยูร, “การมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร”, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 18, น. 15 (กันยายน 2531) .

ของภารกิจของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ การกระทำการแทนในทางปกครองรูปแบบ
นี้ปรากฏในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศต่างๆ โดยมีรายละเอียดของหลักเกณฑ์ ดังนี้