

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันกระแสของการเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Disruption) ต่อการให้บริการและการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และการประกอบกิจการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นอย่างก้าวกระโดดดังจะเห็นได้จากผลสำรวจจำนวนผู้ใช้ อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยมีมากกว่า 47.5 ล้านคน จากผลสำรวจในปี 2562 คิดเป็นร้อยละ 71.5 ของประชากรทั้งหมดในประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับรายงานการจัดทำดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ขององค์การสหประชาชาติ (UN e-Government Index) ในปี 2563 ที่ได้มีการรายงานจำนวนผู้ใช้ อินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ผ่านอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ในระดับสูง ซึ่งทำให้การดำเนินธุรกรรม ผ่านช่องทางออนไลน์การชำระค่าสินค้าและบริการ การซื้อสินค้า การสั่งอาหาร รวมถึงการรับ บริการจากภาครัฐมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น<sup>1</sup>

ซึ่งเหตุนี้ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และนวัตกรรมมากมายอีกทั้งยัง เจอกับภาวะเสี่ยงอันตรายจากเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-2019) ที่ทำให้ไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ว่า การทำธุรกรรมต่าง ๆ ผ่านระบบเทคโนโลยีเข้ามามีความสำคัญเป็นปัจจัยต่อ ชีวิตประจำวันของผู้ใช้งาน (User) ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น โทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน แท็บเล็ต (Tablet) หรืออุปกรณ์ไอทีชนิดต่าง ๆ โดยล้วนแล้วแต่มีการติดต่อสื่อสารกันได้ผ่านระบบ อินเทอร์เน็ตทั้งสิ้น<sup>2</sup> การสืบค้นหรือค้นหาข้อมูลต่าง ๆ จึงไม่ใช่วิธีที่สามารถทำได้ยากแฉกเช่น สมัยก่อน การทำธุรกรรมทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เข้ามาไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญา หรือ การโอนเงินเบิกจ่ายเงิน การรับส่งข้อมูล การเข้ารหัสของข้อมูล เป็นต้น ผลพวงจากการใช้

---

<sup>1</sup> สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล องค์การมหาชน (สพร.) (DGA). (2564). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของ ประเทศไทย พ.ศ. 2563-2565*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-024/>. [2565, 14 มิถุนายน].

<sup>2</sup> พลอยพัชร โชไชย. (2557). *การสร้างมาตรฐานแก่ผู้ให้บริการออกไปรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัย กลไกทางกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

งานอินเทอร์เน็ตเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด เรียกว่าประเทศไทย เป็นประเทศที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ตมากที่สุดเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก การใช้งานจากเดิมที่ใช้เพียงช่องทางการสืบค้นข้อมูล หรือใช้ติดต่อสื่อสารทั่วไปก็เริ่มพัฒนาและเข้ามามีบทบาทในการทำธุรกรรมมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมาย เพื่อเป็นการจัดระเบียบของธุรกรรมต่าง ๆ บนสื่อโซเชียลหรือ สังคมออนไลน์ กฎหมายที่ออกมาเพื่อเป็นบทบัญญัติในเรื่องของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์นี้มีด้วยกัน ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ประกอบกับ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์และรองรับผลของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้สามารถใช้ในการยืนยันตัวตนได้ ในกรณีที่เกิดการพิพาทกันเกิดขึ้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น มีไว้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ป้องกันการเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้งานธุรกรรม และ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมถึงการสร้างความมั่นใจแก่ผู้ใช้บริการซึ่งมีอยู่หลากหลายรูปแบบนั้น บางประเภทอาจมีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดหรือส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงได้กำหนดหลักการที่ให้อำนาจกฎหมายในการกำกับดูแลเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันได้มีการรับรองยืนยันตัวบุคคลหรือนิติบุคคล<sup>4</sup> ที่จะเข้ามาทำปฏิสัมพันธ์หรือนิติกรรมกับองค์กรของรัฐด้วยวิธีการทางดิจิทัล วิธีการนั้นคือการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นการใช้งานเทคโนโลยีที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการใช้ใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูล พร้อมทั้งเป็นมาตรฐานที่สร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ข้อมูล โดยวิธีการระบุตัวตนที่แน่นอน และในการใช้ใบรับรองนี้เองก็มีหน่วยงาน หรือ กลุ่มบุคคลฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนั่นคือผู้ให้บริการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเกิดเป็นธุรกิจให้บริการประเภทหนึ่งผู้ให้บริการออกใบรับรอง (Certification Authority หรือ CA) ที่เรียกว่า ผู้ให้บริการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น แท้จริงแล้วเป็นบุคคลที่สามซึ่งเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับการรับรองสิ่งซึ่งใช้ในการระบุหรือยืนยันตัวตนบน โลกดิจิทัล ด้วยการรับรองกุญแจที่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งใช้ควบคู่กับ กุญแจส่วนบุคคล ในการใช้เทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์เสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจางงค์. (2545). *คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น. หน้า 110-113.

<sup>4</sup> พลอยพัชร โชไชย. อ้างแล้ว เิงอรอดที่ 2.

(Public Key Infrastructure หรือ PKI)<sup>5</sup> สำหรับสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้หรือลายมือชื่อดิจิทัล ทั้งนี้ เพื่อยืนยันความมีตัวตนที่แท้จริงในโลกอิเล็กทรอนิกส์ อันจะทำให้ผู้ติดต่อสื่อสารมั่นใจว่ากำลังติดต่อกับเจ้าของกุญแจนั้นจริง นอกจากนี้เทคโนโลยีดังกล่าวยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการเข้ารหัสลับ (Encryption) เพื่อรักษาความลับของข้อมูลในการติดต่อสื่อสารได้อีกด้วย แม้ข้อมูลการใช้บริการใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็คาดการณ์ได้ว่าการใช้งานลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์น่าจะมีบทบาทและความสำคัญมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากระบบการชำระภาษีทางออนไลน์ ผ่านระบบ E-TAX ซึ่งมีประวัติความเป็นมาจากการที่รัฐบาลมีนโยบายผลักดันระบบการชำระเงินของประเทศให้เข้าสู่ระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาระบบการชำระเงินของไทยให้สามารถรองรับธุรกรรมทางการเงินและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) อย่างครบวงจร ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) เป็นต้น<sup>6</sup> โครงสร้างทางกฎหมายของไทยนั้นได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องผู้ให้บริการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 และด้วยเหตุที่การประกอบธุรกิจการให้บริการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นผู้ออกใบรับรองคือผู้ที่ทำการรับรองกุญแจสาธารณะว่าเป็นของบุคคล โดยการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Certification Authority) เพื่อยืนยันความมีตัวตนที่แท้จริงในโลกอิเล็กทรอนิกส์ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงเห็นควรให้ธุรกิจให้บริการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นธุรกิจบริการที่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อกำกับดูแล โดยมีการจัดทำ (ร่าง) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำกับดูแลธุรกิจบริการการให้บริการออกใบรับรองเพื่อสนับสนุนลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ขึ้น เพื่อให้ธุรกิจบริการดังกล่าวดำเนินการภายใต้มาตรฐานการให้บริการในระดับที่เทียบเท่าสากล ทั้งยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ใช้บริการ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในกรณีที่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี PKI ในการทำธุรกรรมทางการเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

<sup>5</sup> กุริพงษ์ อำนาจ. (2548). *ลายเซ็นดิจิทัลสำหรับอีเมลที่ส่งผ่านบนเว็บ (Digital signature for web-Based E-mail) วิทยาศาสตร์มหัพฒนิติ*. การค้นคว้าอิสระวิทยาศาสตร์มหัพฒนิติ สาขาวิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>6</sup> กรมสรรพากร. (2565). *กองบริหารการเสียภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ กรมสรรพากร ประวัติความเป็นมาของระบบ E-TAX*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://etax.rd.go.th/etax\\_staticpage/app/#/index/aboutinfo/history#top](https://etax.rd.go.th/etax_staticpage/app/#/index/aboutinfo/history#top). [2565, 14 มิถุนายน].

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ อีกทั้ง มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549<sup>7</sup> โดยมีใจความสำคัญว่า หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษา ความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศ เพื่อให้การดำเนินการใด ๆ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์กับ หน่วยงานของรัฐ หรือ โดยหน่วยงานของรัฐ มีความมั่นคงปลอดภัยและเชื่อถือได้ ฉะนั้นจึงเป็นแนวทางสำคัญอย่างยิ่งถึงปัจจัยหลักของการนำเอกสารจากระบบเก่า ขึ้นมาเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุมัติ อนุญาต หรือการรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นใด รองรับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ส่งผลให้การนำเทคโนโลยีเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ได้อย่างไม่แพร่หลาย อีกทั้งเกิดความไม่มั่นใจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หรือออกคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาต ถึงแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง หรือกรณีหากเอกสารต้องมีการนำขึ้นมายืนยันหรือใช้เป็นหลักฐานผ่านกระบวนการพิจารณาขององค์กรบนชั้นศาลจริง ๆ จะต้องดำเนินการอย่างไรให้มีความครบถ้วนถูกต้องเชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับตามมาตรฐานสากล อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2563 และ ปี2564 เกิดการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ โควิด-19 หนักมากทำให้มีผู้เสียชีวิตไปกว่า 1 แสนราย ภาครัฐจึงออกนโยบายสำคัญ ๆ มาหลากหลายฉบับซึ่งหนึ่งในนั้นคือ นโยบายการนำเรื่องของเทคโนโลยีเข้ามาใช้งานให้มากที่สุดเพื่อลดการสัมผัสโดยตรงของคนสู่คน เนื่องจากกรณีประชาชนผู้มาขอรับบริการที่ต้องเดินทางมายังที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องเผชิญกับความยากลำบาก ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาติดต่อราชการที่เร็วขึ้นเนื่องจากการออกคำสั่งเคอร์ฟิวของจังหวัด และอีกทั้งเอกสารที่นำมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องใช้การสัมผัสโดยตรงระหว่างตัวเจ้าหน้าที่และผู้มาขอรับบริการทำให้เกิดการแพร่เชื้อไปอย่างแพร่หลายถึงตัวเจ้าหน้าที่เอง และผู้มารับบริการ ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยการนำเอกสารทุกอย่างที่ยื่นมาทั้งหมดให้เป็นในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด ด้วยเหตุผลจากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ โดยกำหนดประเด็นการศึกษาดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 มาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการลงลายมือชื่อ หรือกำหนดผลทางกฎหมาย กรณีที่ไม่มีการลงลายมือชื่อไว้ ให้ถือว่าได้มีการลงลายมือชื่อแล้ว ถ้า

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์เสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจันทน์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 110-113.

1) ใช้วิธีการที่สามารถระบุตัวเจ้าของลายมือชื่อ และสามารถแสดงได้ว่าเจ้าของลายมือชื่อรับรองข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นว่าเป็นของตน และ

2) ใช้วิธีการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) วิธีการที่เชื่อถือได้โดยเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการสร้างหรือส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แวดล้อมที่บังพวng รวมถึงข้อตกลงใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ

(ข) วิธีการอื่นใดที่สามารถยืนยันตัวตนเจ้าของลายมือชื่อ และสามารถแสดงเจตนาของเจ้าของลายมือชื่อตาม (1) ได้ด้วยวิธีการนั้นเองหรือประกอบกับพยานหลักฐานอื่น

วิธีการที่เชื่อถือได้ตามวรรคหนึ่ง (2) (ก) ให้คำนึงถึง

(1) ความมั่นคงและรัดกุมของการใช้วิธีการหรืออุปกรณ์ในการระบุตัวบุคคลสภาพพร้อมใช้งานของทางเลือกในการระบุตัวบุคคล กฎเกณฑ์เกี่ยวกับลายมือชื่อที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระดับความมั่นคงปลอดภัยของการใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ การปฏิบัติตามกระบวนการในการระบุตัวบุคคลผู้เป็นสื่อกลาง ระดับของการยอมรับหรือไม่ยอมรับ วิธีการที่ใช้ในการระบุตัวบุคคลในการทำธุรกรรม วิธีการระบุตัวบุคคล ณ ช่วงเวลาที่มีการทำธุรกรรมและติดต่อสื่อสาร

(2) ลักษณะ ประเภท หรือขนาดของธุรกรรมที่ทำ จำนวนครั้งหรือความสม่ำเสมอในการทำธุรกรรม ประเพณีทางการค้าหรือทางปฏิบัติ ความสำคัญ มูลค่าของธุรกรรมที่ทำ หรือ

(3) ความรัดกุมของระบบการติดต่อสื่อสาร

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการประทับตราของนิติบุคคลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 26 ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะดังนี้ให้ถือว่าเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้

(1) ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นได้เชื่อมโยงไปยังเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่เชื่อมโยงไปยังบุคคลอื่นภายใต้สภาพที่นำมาใช้

(2) ในขณะที่สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่มีการควบคุมของบุคคลอื่น

(3) การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดแก่ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ นับแต่เวลาที่ได้สร้างขึ้นสามารถจะตรวจพบได้ และ

(4) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การลงลายมือชื่อเป็นไปเพื่อรับรองความครบถ้วนและไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความ การเปลี่ยนแปลงใดแก่ข้อความนั้นสามารถตรวจพบได้นับแต่เวลาที่ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรา 28 ในกรณีมีการให้บริการออกใบรับรองเพื่อสนับสนุนลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลทางกฎหมายเสมือนหนึ่งลายมือชื่อ ผู้ให้บริการออกใบรับรองต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัติที่ตนได้แสดงไว้
- (2) ใช้ความระมัดระวังตามสมควรให้แน่ใจในความถูกต้องและความสมบูรณ์ของการแสดงสาระสำคัญทั้งหมดที่ตนได้กระทำเกี่ยวกับใบรับรองนั้นตลอดอายุใบรับรอง หรือตามที่มีการกำหนดในใบรับรอง
- (3) จัดให้มีวิธีการในการเข้าถึงโดยสมควร ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในการแสดงสาระสำคัญทั้งหมดจากใบรับรองได้ ในเรื่องดังต่อไปนี้
  - (ก) การระบุผู้ให้บริการออกใบรับรอง
  - (ข) เจ้าของลายมือชื่อซึ่งระบุในใบรับรองได้ควบคุมข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในขณะที่มีการออกใบรับรอง
  - (ค) ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์มีผลใช้ได้ ในขณะที่หรือก่อนที่มีการออกใบรับรอง
- (4) จัดให้มีวิธีการเข้าถึงโดยสมควร ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบกรณีดังต่อไปนี้จากใบรับรองหรือจากวิธีอื่น
  - (ก) วิธีการที่ใช้ในการระบุตัวเจ้าของลายมือชื่อ
  - (ข) ข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และคุณค่าที่มีการนำข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือใบรับรอง
  - (ค) ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์มีผลสมบูรณ์ใช้ได้และไม่สูญหาย ถูกทำลาย ถูกแก้ไข ถูกเปิดเผยโดยมิชอบ หรือถูกล่วงรู้โดยไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
  - (ง) ข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบที่ผู้ให้บริการออกใบรับรองได้ระบุไว้
  - (จ) การมีวิธีการให้เจ้าของลายมือชื่อส่งคำบอกกล่าวเมื่อมีเหตุตามมาตรา 27 (2)
  - (ฉ) การมีบริการเกี่ยวกับการเพิกถอนใบรับรองที่ทันการ
- (5) ในกรณีที่มีบริการตาม (4) (จ) บริการนั้นต้องมีวิธีการที่ให้เจ้าของลายมือชื่อสามารถแจ้งได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 27 (2) และในกรณีที่มีบริการตาม (4) (ฉ) บริการนั้นต้องสามารถเพิกถอนใบรับรองได้ทันการ
- (6) ใช้ระบบ วิธีการ และบุคลากรที่เชื่อถือได้ในการให้บริการ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา 9 มาตรา 26 และมาตรา 28 กำหนดให้ภาครัฐมีหน้าที่ในการรับเอกสารหรือสามารถทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยตัวเอกสารนั้น

มีความจำเป็นที่ต้องสามารถระบุตัวชื่อของบุคคลที่ยื่นเอกสารได้หรือ สามารถใช้ยืนยันได้ โดยวิธีการดังต่อไปนี้ ผ่านวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การพิมพ์ชื่อผู้ขอรับบริการไว้ท้ายเนื้อหาของข้อความ(2) การใช้ปากกาแบบ อิเล็กทรอนิกส์ (Stylus) ลงลายมือชื่อของผู้ขอรับบริการ(3) การกรอกรหัส OTP เพื่อลงลายมือชื่อผู้ขอรับบริการ(4) การสแกนภาพ/อัปโหลดรูปภาพของลายมือชื่อของผู้ขอรับบริการ(5) การทำเครื่องหมายหรือกดปุ่มยืนยันเพื่อลงลายมือชื่อของผู้มาขอรับบริการ

แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้รับเอกสารกลับไม่มีอำนาจในการพิจารณาเอกสารผ่านทางธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ในการตรวจสอบการลงลายมือชื่อรับรองเอกสารของประชาชนผู้มาใช้บริการ บัญชีของปัญหาหลัก ๆ เกิดขึ้นเนื่องจาก (1) ตัวเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่รับเอกสารนั้นขาดความรู้ความสามารถในด้านเทคโนโลยี จึงกลัวความผิดของตนหากมีการรับเอกสารที่ยื่นมาผ่านทางธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (2) ขาดแนวทางในการพิจารณาเอกสาร ในกรณีของการอนุมัติเอกสารว่ามีความถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และหากไม่ครบถ้วนจะต้องทำอย่างไรต่อไป เนื่องจาก มาตรา 8 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 บัญญัติไว้ ให้การเรียกหรือการขอเอกสารเพิ่มเติมของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เอกสารเกิดความไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ในการพิจารณาสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น สามารถร้องขอเอาจากประชาชนผู้มาขอรับบริการเพิ่มเติมได้ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นกลับตีความว่า จะต้องเป็นการส่งหรือรับเอกสารด้วยวิธีการเดียวคือการจัดส่งเอกสารทางไปรษณีย์โดยมีการรับรองความถูกต้องหรือลงลายมือชื่อของผู้ขอรับบริการเองเท่านั้น เพราะหน่วยงานมีได้ออกหลักเกณฑ์ขึ้นมารองรับการพิจารณาเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่งผลให้หน่วยงานท้องถิ่นในหลายแห่งยังไม่สามารถนำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการพิจารณาเอกสารในการอนุมัติต่าง ๆ ได้ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของ รัฐบาลดิจิทัลที่มีความมุ่งหวังเพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความสะดวกของประชาชน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ในกรณีที่เป็นขั้นตอนกระบวนการพิจารณาเอกสาร ทำให้ยังมีการทุจริตเรียกรับค่าดำเนินการอยู่บ่อยครั้ง ต้นเหตุมาจากเมื่อประชาชนยื่นเอกสารไปแล้วก็ไม่สามารถรู้ได้เลยว่าเอกสารที่ตนยื่นไปนั้น อยู่ในขั้นตอนหรือกระบวนการใด จึงต้องติดต่อเจ้าหน้าที่โดยตรงทำให้เกิดการเรียกรับสินบนเกิดขึ้น อีกทั้งภายใต้สถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งถือเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดในการทำธุรกรรมทางเลือกในด้านอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ทดแทนการยื่นเอกสารอนุมัติเอกสารแบบเดิม ๆ ที่ใช้อยู่เพราะเพิ่มความเสี่ยงในการสัมผัสกันโดยตรงระหว่างผู้ยื่นคำขอและผู้รับคำขอ ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้งานได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดแนวทางที่ชัดเจนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาช่องว่างเหล่านี้และเพื่อเป็นการวางหลักและแนวทางในการพิจารณาอนุมัติเอกสารผ่านทางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ขึ้น จึงเห็นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะผู้รับพิจารณาเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ สามารถดำเนินการตามขั้นตอนการอนุมัติเอกสารต่าง ๆ ในอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้ถูกต้องและน่าเชื่อถือต่อไป

### 2) ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

สืบเนื่องจากบทบัญญัติ ในมาตรา 9 มาตรา 26 และ มาตรา 28 นั้น ในประเด็นนี้ ปัญหาคือ การอนุญาตเอกสารของทางราชการนั้น เพื่อดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของผู้ขอรับอนุญาตนั้น ในปัจจุบันกฎหมายยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการอนุญาตเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าวได้ ส่งผลให้ผู้มีอำนาจในการอนุญาตในท้องถิ่นยังคงใช้การลงลายมือชื่อเอกสารในแบบเก่า ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และขัดต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งเทคโนโลยี ที่หลายหน่วยงานได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้รองรับในการทำงานเพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว ชัดเจน และตรวจสอบได้ ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเป็นที่มาการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตเอกสารผ่านทางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ขึ้น

### 3) ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

สืบเนื่องจากบทบัญญัติ ในมาตรา 9 มาตรา 26 และ มาตรา 28 นั้น ในประเด็นนี้ ปัญหาคือ เนื่องด้วยเอกสารราชการต้องมีการรับรองโดยผู้มีอำนาจที่สามารถพิสูจน์ได้จริงหลังจากที่มีการลงลายมือชื่อพร้อมประทับตราของผู้มีอำนาจในเอกสารเรียบร้อยแล้ว เพื่อนำเอกสารไปใช้งานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นเรื่องสำคัญของเอกสารที่ออกจากหน่วยงานราชการ อนุกรมวิธาน อย่างไรก็ดีตาม ข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถใช้การลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ส่งผลให้ผู้ขอเอกสารจากทางราชการต้องเป็นไปตามกระบวนการของหน่วยงานราชการนั้น ๆ ซึ่งเป็นที่มาของความล่าช้า ประกอบกับในยุคปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยตอบ โจทย์การทำงานที่ต้องการความรวดเร็วและประหยัดเวลาในการเดินทาง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการรับรองเอกสารเอกสารผ่านทางธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ขึ้น

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาถึงการ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในประเด็นของการอนุมัติ การอนุญาต และการรับรองเอกสารและใช้ระบบกุญแจสาธารณะ (PKI) เข้ามาใช้งานเพื่อเป็นการเข้ารหัสของข้อมูลสร้างความน่าเชื่อถือให้เอกสารของทางราชการ โดยเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์
2. เพื่อศึกษากฎหมาย ที่เกี่ยวกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา กฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา กฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเฉพาะในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักตามรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดองค์ความรู้ในการพิจารณาเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เกรงกลัวความผิดพลาดดำเนินการใด ๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์ไป ไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลดิจิทัล และนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ไม่เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้เกิดปัญหาการเรียกรับสินบน เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้เทคโนโลยีจากเอกสารดิจิทัลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงเห็นควร มีกฎหมายระดับ ข้อบัญญัติ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีชื่อว่า กฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ขึ้น

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมถึงการออก กฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวกับรูปแบบของการให้บริการออก

ใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีที่นำมาประยุกต์ใช้ในการรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายที่ใช้ในการส่งเสริมการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2544 และการออกคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องของการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกใบรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยและในต่างประเทศ รวมถึงการวางหลักเกณฑ์ในการออก อนุบัญญัติ เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการทำธุรกรรม การอนุมัติ อนุญาต รับรองเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งมาจากหนังสือ บทความในวารสาร และจุลสาร กฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน และข้อมูลอินเทอร์เน็ต

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการตรากฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการตรากฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์