

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

2.1 แนวคิดในการรับรองลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

เทคโนโลยี “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ได้ให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ซึ่งตีความได้ว่า¹ ชุดคำสั่ง หรือเอกสารที่มีการจัดทำขึ้นมาในรูปแบบเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งยังให้นิยามถึงความผูกพันกันระหว่างผู้สร้างเอกสารนั้นขึ้นมาว่า คือผู้ที่ลงลายมือชื่อบนเอกสารนั้น เพียงแต่ว่ามีได้ใช้การเขียนจดบนกระดาษหรือเอกสารแบบวิธีเดิม แต่ใช้การประทับตรา หรือการเขียนลายมือชื่อของตนบนเอกสาร ที่เป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์นั้น ซึ่งถ้าย้อนไปในอดีตเมื่อ 10 ปีที่แล้วอาจจะจินตนาการไม่ได้ว่าจะสามารถใช้เครื่องมืออะไรทำได้ แต่เทคโนโลยีในปัจจุบัน สามารถทำได้ที่มีใช้แค่การลงลายมือชื่อ แต่ยังมีการสแกนใบหน้าเปรียบเทียบกับบัตรประชาชน สแกนม่านตา สแกนลายนิ้วมือ ฉะนั้นเป็นไปได้ยากมาก ที่การปลอมแปลงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในยุคสมัยปัจจุบัน จะทำได้โดยง่าย เปรียบเช่นในอดีตโดยหลักการยืนยันตัวตนคนแทนลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามที่กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ให้นิยามไว้นั้น สามารถระบุเป็นตัวอย่าง ได้ดังนี้

- 1) การลงชื่อหรือลงลายมือชื่อซึ่งพิมพ์ไว้ทำย่นเนื้อความของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์²
- 2) รูปภาพของลายมือชื่อซึ่งแนบไปกับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า อักษร อักขระ ตัวเลข เสียงหรือสัญลักษณ์อื่นใดที่สร้างขึ้นให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งนำมาใช้ประกอบกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น และเพื่อแสดงว่าบุคคลดังกล่าวยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น.

² พลอยพัชร โชไชย. (2557). *การสร้างมาตรฐานแก่ผู้ใช้บริการออกไปรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยอาศัยกลไกทางกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

- 3) รหัส (Password) หรือชื่อผู้ใช้งาน (Username) ที่ผู้ใช้งานกรอกในระบบ³
- 4) การสแกนลายพิมพ์นิ้วมือ หรือการสแกนม่านตา
- 5) การเขียนลายมือชื่อของตนลงบนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านเทคโนโลยีปากกา Stylus เป็นต้น

2.1.1 ความหมายของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ให้ความหมายของคำว่า “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” ivo อย่างกว้าง ๆ จุดประสงค์เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality)” รวมทั้งเพื่อให้ทันกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งเปิดกว้างสำหรับการใช้เทคโนโลยีทุกรูปแบบในการสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกฤษฎาษาธารณะ (PKI) เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อศึกษาคำนิยามคำว่า “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์” ในกฎหมายหลาย ๆ ประเทศพบว่ามีการให้คำนิยามหรือความหมายที่แตกต่างกันไป เช่น

กฎหมายแม่แบบว่าด้วยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติ⁴ (UNCITRAL Model Law on Electronic Signature) ได้ให้ความหมายไว้ว่าลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Signature) หมายถึง ข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่แนบท้ายหรือมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอาจจะใช้เพื่อระบุความเป็นเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และสามารถบ่งชี้ได้ว่าเจ้าของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ยอมรับข้อมูลที่ถูกบรรจุในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของตน⁵

กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์⁶ แต่เดิมคือ Electronic Transactions Act of Singapore 1998 ได้มีการกำหนดคำนิยาม “Electronic Signature” ไว้ให้หมายความถึง

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์เสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันต์ตฤณ และสุรางคณา แก้วจางงศ์. (2545). *คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น. หน้า 110-113.

⁴ UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures (2001). Article 2. Definitions:

(a) “Electronic Signature” means data in electronic form in, affixed to, or logically associated with, a data message, which may be used to identify the signatory in relation to the data message and indicate the signatory’s approval of the information contained in the data message

⁵ พลอยพัชร โขไชย. อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 2.

⁶ Interpretation Art. 2 Electronic Transactions Act of Singapore 1998. “Electronic Signature” means any letters, characters, numbers or other symbols in digital form attached to or logically associated with an electronic record, and executed or adopted with the intention of authenticating or approving the electronic record.

อักขระ ตัวอักษร ตัวเลข หรือ สัญลักษณ์อื่นใดในรูปแบบดิจิทัลที่แนบมาหรือเกี่ยวข้องกับบันทึกข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเจ้าของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ยื่นยันหรือยอมรับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์นั้นแต่ในปัจจุบันสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการปรับปรุงเป็น Electronic Transactions Act 2010 (Cap. 88) ซึ่งไม่ปรากฏนิยามคำว่า “Electronic Signature”

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา⁷ ได้แก่ Electronic Signatures in Global and National Commerce Act ได้ให้ความหมายไว้ว่า เสียงอิเล็กทรอนิกส์ สัญลักษณ์หรือ กระบวนการที่แนบคิดไปหรือเกี่ยวข้องกับสัญญาหรือบันทึกข้อมูลอื่นใด และ เป็นการดำเนินการ โดยเจตนาของบุคคลที่ลงนามในบันทึกอิเล็กทรอนิกส์หากพิจารณาการให้ความหมายหรือคำนิยามของประเทศต่าง ๆ ข้างต้นจะพบว่า แม้จะมีการให้ความหมายแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ครอบคลุมถึงองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์กล่าวคือ ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการระบุตัวบุคคล และแสดงว่าบุคคลนั้นยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

หากพิจารณาการให้ความหมายหรือคำนิยามของประเทศต่าง ๆ ข้างต้นจะพบว่า แม้จะมีการให้ความหมายแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ครอบคลุมถึงองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือ ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นต้องสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการระบุตัวบุคคล และแสดงว่าบุคคลนั้นยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

2.1.2 พัฒนาการทางเทคโนโลยีที่ใช้ในการสร้างลายมือชื่อเพื่อระบุตัวบุคคล

ปัจจุบันแม้ว่าการติดต่อสื่อสารผ่านทางเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางอินเทอร์เน็ต จะได้รับความนิยมอย่างมาก แต่ปัญหาหรืออุปสรรคประการสำคัญที่สร้างความไม่มั่นใจอย่างมากให้กับบุคคลที่จะติดต่อสื่อสารถึงกันคือ ความไม่มั่นใจในตัวบุคคลที่ตนติดต่อด้วยว่าเป็นบุคคลที่ประสงค์จะติดต่อด้วยจริงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการซื้อขายทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพราะบุคคลที่ติดต่อกันอาจไม่เคยพบหน้ากันมาก่อน ซึ่งการระบุตัวบุคคลนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องของหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกัน ดังนั้น การระบุตัวบุคคลเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าบุคคลที่ตนประสงค์จะติดต่อด้วยนั้นเป็นบุคคลคนนั้นจริง มีตัวตนจริง จึงสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาวิธีการที่จะใช้ในการระบุหรือยืนยันตัวบุคคล ซึ่งการระบุตัวบุคคลได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง

⁷ Electronic Signatures in Global and National Commerce Act (U.S.). Title I—Electronic Records and Signatures in Commerce: SEC. 106. DEFINITIONS.

“Electronic Signature” means any letters, characters, numbers or other symbols in digital form attached to or logically associated with an electronic record, and executed or adopted with the intention of authenticating or approving the electronic record.

ก็คือ การลงลายมือชื่อ หรือการเซ็นชื่อนั่นเอง แต่เมื่อเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปมากจึงเริ่มมีการพัฒนาลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถใช้ระบุตัวบุคคลได้แม่นยำเช่นเดียวกับการลงลายมือชื่อของแต่ละบุคคล

หลักพื้นฐานและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อระบุตัวบุคคล⁸ พัฒนาการทางเทคโนโลยีในการระบุตัวบุคคลนั้นพัฒนามาจากหลักพื้นฐาน 3 หลัก ได้แก่

1) สิ่งที่คุณรู้ (Something You Know) หมายถึง วิธีการยืนยันตัวบุคคลซึ่งเฉพาะบุคคลที่ตรวจสอบและบุคคลที่ถูกตรวจสอบเท่านั้นที่รู้เกี่ยวกับสิ่งที่ใช้ตรวจสอบ เช่น การใช้รหัสผ่าน (Password) รหัสประจำตัว (Personal Certification Number: PIN)

2) สิ่งที่คุณมี (Something You Have) หมายถึง การที่บุคคลซึ่งถูกตรวจสอบมีสิ่งซึ่งใช้ยืนยันตัวบุคคล เช่น บัตรประจำตัวพนักงานในการบันทึกเวลาเข้าออก เป็นต้น

3) สิ่งที่คุณเป็น (Something You Are) หมายถึง การใช้ลักษณะเฉพาะของตัวบุคคลในการตรวจสอบและพิสูจน์ตัวบุคคล สิ่งที่ใช้ตรวจสอบมักเป็นเทคโนโลยีชีวภาพ เช่น ลายนิ้วมือ (Fingerprint) ม่านตา (Iris) เสียง (Voice Prints) เป็นต้น ทั้งนี้นอกจากหลักการนอกจากหลักพื้นฐานทั้ง 3 ประการแล้ว ความปลอดภัยในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเทคโนโลยีในการระบุตัวบุคคล ซึ่งการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แบ่งออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

(1) การระบุตัวบุคคล (Authentication) เพื่อยืนยันตัวบุคคลผู้ส่งหรือผู้สร้างข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(2) การควบคุมการเข้าถึง (Access Control) ซึ่งอนุญาตให้เฉพาะบุคคลผู้มีสิทธิหรือได้รับอนุญาตเท่านั้นในการเข้าถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และป้องกันมิให้บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาตเข้าถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

(3) การรักษาความลับ (Confidentiality) เพื่อป้องกันบุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่มีสิทธิอ่านข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้

(4) ความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Integrity) เพื่อป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ทำลาย หรือสร้างข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต

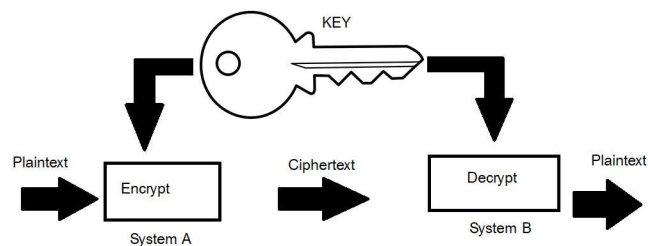
(5) การป้องกันการปฏิเสธความรับผิดชอบ (Non-repudiation) เพื่อป้องกันมิให้ผู้ส่งข้อมูลหรือผู้รับข้อมูลปฏิเสธว่าตนไม่ได้ส่งหรือไม่รับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์แสนต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจันทงศ์. อ่างแล้ว เริงอรธที่ 3. หน้า 85-89.

ปัจจุบันแม้ว่าการติดต่อสื่อสารผ่านทางเครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางอินเทอร์เน็ต จะได้รับความนิยมอย่างมาก แต่ปัญหาหรืออุปสรรคประการสำคัญที่สร้างความไม่มั่นใจอย่างมากให้กับบุคคลที่จะติดต่อสื่อสารถึงกันคือ ความไม่มั่นใจในตัวบุคคลที่ตนติดต่อด้วยว่าเป็นบุคคลที่ประสงค์จะติดต่อด้วยจริงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการซื้อขายทางอิเล็กทรอนิกส์หรือการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพราะบุคคลที่ติดต่อกันอาจไม่เคยพบหน้ากันมาก่อน ซึ่งการระบุตัวบุคคลนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องของหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกัน ดังนั้น การระบุตัวบุคคลเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าบุคคลที่ตนประสงค์จะติดต่อด้วยนั้นเป็นบุคคลคนนั้นจริง มีตัวตนจริง จึงสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาวิธีการที่จะใช้ในการระบุหรือยืนยันตัวบุคคล ซึ่งการระบุตัวบุคคลได้ดีที่สุดวิธีหนึ่งก็คือ การลงลายมือชื่อ หรือการเซ็นชื่อนั่นเอง แต่เมื่อเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปมากจึงเริ่มมีการพัฒนาลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถใช้ระบุตัวบุคคลได้แม่นยำเช่นเดียวกับการลงลายมือชื่อของแต่ละบุคคล ซึ่งในที่นี่จะยกตัวอย่างเทคโนโลยีการเข้ารหัสลับหรือวิทยาการการเข้ารหัสลับ (Cryptography) มาใช้งาน

2.1.3 เทคโนโลยีการเข้ารหัสลับหรือวิทยาการการเข้ารหัสลับ (Cryptography)

เทคโนโลยีการเข้ารหัสลับหรือวิทยาการการเข้ารหัสลับนั้นเริ่มเป็นที่รู้จักกันมาตั้งแต่สมัยโรมัน พัฒนาจากแนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกลายเป็นกระบวนการทางคณิตศาสตร์ในการเข้ารหัสลับ (Cryptographic Algorithms) โดยการสร้างสิ่งที่อยู่ในรูปตัวอักษร อักขระ ตัวเลข หรือสัญลักษณ์ใด ๆ ขึ้นมา และเรียกสิ่งนั้นว่า “กุญแจ (key)” และใช้เป็นกลไกในการเข้ารหัส และ ถอดรหัส



Source : Secure Electronic Commerce,⁹

Warwick Ford and Michael S. Baum, Plentice Hall PTR,1997

ภาพประกอบที่ 2.1 กุญแจ (Key)

⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนะสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจันทงศ์. อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 3. หน้า 90.

คำว่ากุญแจ หรือ KEY นั้นเป็นตัวแปรสำคัญในการ เข้ารหัสและถอดรหัสข้อมูล เกิดจากการเขียน Algorithm ของโปรแกรมให้มีการคำนวณโดยตรรกะทางคณิตศาสตร์ ทำให้เกิดชุดของตัวอักษรขึ้นมาโดยหลักการของ ชุดไบนารีฐานสอง ซึ่งในที่นี่สามารถสร้างขึ้นมาเป็นรหัสใด ๆ ก็ได้ อักษรภาษาอังกฤษ สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ เครื่องหมายต่าง ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าใจได้ เช่น

**D3K7EF8C9FE98A4B58CB2A57FD814BF78BC3D98B15FE8A
4FA8EB33C2F5D569FFB4A0012CF16EDA45CEF79AA5F1D3
AF7D9B46CF711CE84DEA011BF8A2D75F9CA701AD4B8A9F**

ภาพประกอบที่ 2.2 ตัวอย่างรหัสผลลัพธ์ของกุญแจที่ทำการเข้ารหัสแล้ว¹⁰

คำว่า “กุญแจ” ในที่นี้ แตกต่างไปจาก “กุญแจ” ที่ลักษณะเป็นดอก ๆ สำหรับใช้ไขแม่กุญแจทั่วไป แต่เหตุที่เรียกว่า “กุญแจ” อาจจะใช้วัตถุประสงคในการสร้างขึ้นมาในการใช้เข้ารหัส โดยแปลงข้อความหรือตัวหนังสือที่อ่านเข้าใจได้ (Plaintext) ให้อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอ่านไม่ได้หรืออ่านไม่เข้าใจ (Ciphertext) และในการใช้เพื่อถอดรหัส โดยทำหน้าที่ในการแปลงข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรืออ่านไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของส่ง ๆ นั้น ให้อยู่ในรูปของข้อความที่อ่านได้หรือสามารถเข้าใจได้ถึงวัตถุประสงค์ของส่ง ๆ นั้น การทำงานของ “กุญแจ” โดยทำให้ข้อความนั้นเป็นความลับจึงคล้ายกับการปิดไม่ให้บุคคลอื่นได้รับรู้หรือเข้าถึงหรือเข้าใจ และสามารถไขไขความลับของข้อความนั้นได้คล้ายกับการเปิดออกอ่านได้ จึงน่าจะเป็นที่มาของการใช้คำว่า “กุญแจ”

“กุญแจคู่ (key pairs)” จะประกอบด้วยกุญแจ 2 ดอกที่สร้างขึ้นมาพร้อมกันด้วยกระบวนการ Algorithm ทางคณิตศาสตร์ ที่เรียกว่า “ระบบรหัสแบบอสมมาตร” โดยกุญแจข้างหนึ่งเรียกว่า “กุญแจส่วนบุคคล (private key)” ส่วนอีกข้างเรียกว่า “กุญแจที่เปิดเผยได้ (public key)” เหตุที่เรียกต่างกันเพราะลักษณะการทำงานของกุญแจทั้งสองข้างที่ต่างกัน กล่าวคือ “กุญแจส่วนบุคคล” นั้นใช้ในการสร้างลายมือชื่อดิจิทัลเพื่อระบุหรือยืนยันตัวบุคคล ส่วน “กุญแจที่เปิดเผยได้” นั้นใช้ในการตรวจสอบลายมือชื่อดิจิทัล กุญแจทั้งสองข้างนี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตรวจสอบ ซึ่งกันและกัน หากหายไปด้านใดด้านหนึ่งการเข้ารหัสหรือการถอดรหัสจะไม่มีความสำเร็จ ทำให้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นไม่สามารถ เปิดขึ้นมาอ่านได้อีก

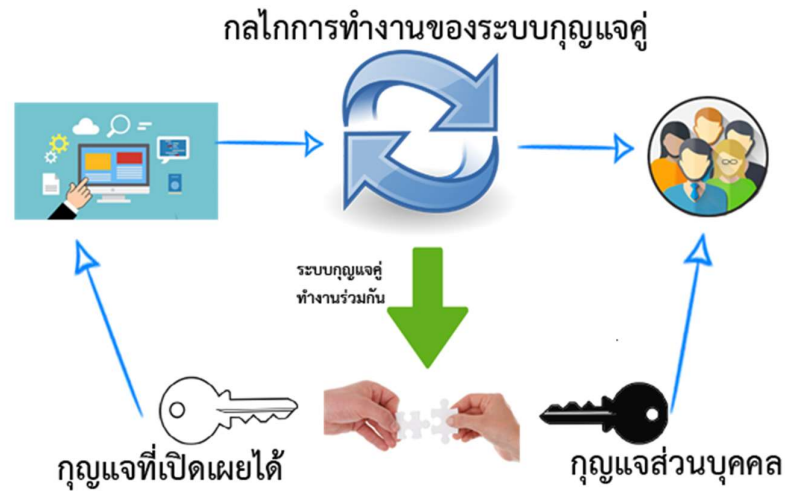
¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนะสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจางค์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 91.

“กุญแจส่วนบุคคล (private key)” หมายความว่า กุญแจที่ใช้ในการสร้างลายมือชื่อดิจิทัล
 “กุญแจที่เปิดเผยได้ (public key)” หมายความว่า กุญแจที่ใช้ในการตรวจสอบลายมือชื่อดิจิทัล

2.1.4 ลายมือชื่อดิจิทัลและเทคโนโลยี PKI (Public Key Infrastructure)

จากพื้นฐานของการเข้ารหัสแบบอสมมาตรลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์คือ ลายมือชื่อที่ได้จากกระบวนการเข้ารหัสลับซึ่งช่วยให้สามารถยืนยันตัวตนเจ้าของลายมือชื่อ และตรวจพบการเปลี่ยนแปลงของข้อความและลายมือชื่อได้ รวมถึงการทำให้เจ้าของลายมือชื่อไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบจากข้อความที่ตนเองได้แสดงเจตนา ในการลงลายมือชื่อได้ระบบรหัสแบบอสมมาตรเป็นระบบรหัสที่ใช้แบบกุญแจคู่ ซึ่งประกอบด้วยกุญแจส่วนตัว และกุญแจสาธารณะ คือในการเข้ารหัสลับข้อมูล จะต้องใช้กุญแจดอกหนึ่งในการเข้ารหัสลับและใช้กุญแจอีกดอกหนึ่งที่เป็นคู่กันในการถอดรหัสลับ ซึ่งวิธีการเลือกใช้กุญแจจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเลือกใช้งาน เช่น ใช้ในการเข้ารหัสลับเพื่อรักษาความลับของข้อมูลหรือ ใช้งานในลักษณะลายมือชื่อดิจิทัล “PKI” ย่อมาจาก Public Key Infrastructure มีชื่อเรียกในภาษาไทยว่าเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลเทคโนโลยี PKI มีหลักการทำงาน ที่ประกอบด้วยกุญแจสองดอก คือ

- 1) กุญแจส่วนตัวผู้ใช้งาน Private key จะเปิดเผยให้ผู้อื่นทราบไม่ได้
- 2) กุญแจที่สามารถเปิดเผยได้ Public key จะเปิดเผยให้ผู้อื่นทราบได้และสามารถแจกจ่ายให้ผู้อื่นได้ทั้งสองมีความสัมพันธ์กันคือ เมื่อใช้กุญแจส่วนตัวในการเข้ารหัสลับ เราจะต้องถอดรหัสลับโดยใช้กุญแจที่สามารถเปิดเผยได้เท่านั้นในทางกลับกัน หากใช้กุญแจที่สามารถเปิดเผยได้ในการเข้ารหัสลับ จะสามารถถอดรหัสลับได้ต้องใช้กุญแจส่วนตัวเท่านั้น ซึ่งกุญแจส่วนตัวและโดยปกติการเก็บ รักษา “กุญแจส่วนบุคคล” นั้นก็มักจะเก็บไว้ USB Token ส่วน “กุญแจที่สามารถเปิดเผยได้” จะถูกเปิดเผยไว้บนเว็บไซต์หรือระบบเน็ตเวิร์คของหน่วยงาน หรือ ดำเนินการเปิดเผยเอาไว้โดยผู้ให้บริการ CA (Certification Authority) เพื่อให้สามารถตรวจสอบตัวตนบุคคลได้โดยง่าย



ภาพประกอบที่ 2.3 ภาพแสดงการเก็บกุญแจคู่โดยข้างที่เรียกว่า “กุญแจส่วนบุคคล” เก็บไว้กับตนเอง หรือผู้ให้บริการในอีกข้างหนึ่งจะเรียกว่า “กุญแจที่สามารถเปิดเผยได้” ¹¹

ในการสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น นอกจากจะต้องมีกุญแจคู่แล้ว ก่อนสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ก็มีขั้นตอนสำคัญในการนำข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ส่งข้อมูล ประสงค์จะส่งให้แก่ผู้รับข้อมูลนำมาคำนวณด้วยกระบวนการทางคณิตศาสตร์ (Algorithm) ที่เรียกว่า “ขั้นตอนการแฮช (Hash Function)” หรือ One-way Cryptography หรือ One - way hash function ¹² เพื่อย่อยหรือทำให้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นมีขนาดเล็กลงอันจะทำให้ง่ายต่อการคำนวณทางคณิตศาสตร์และการจัดส่งให้ผู้รับข้อมูลในขั้นตอนต่อไป ผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนการแฮชจะทำให้ได้ข้อมูลที่ย่อย Mashed Digest ซึ่งมีขนาดเล็กและคงที่ Fixed Length

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนะสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจางค์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 97-98.

¹² United Nations. (2001). *UN Commission on International Trade Law Working Group on Electronic Commerce* (38th session) New York: United Nations. p.19.



ภาพประกอบที่ 2.4 ภาพแสดงขั้นตอนการแฮชหรือย่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์¹³

(3) การสร้างลายมือชื่อดิจิทัล

หลังจากที่ นำกุญแจส่วนบุคคล มาทำการ Hash หรือการเข้ารหัสกับข้อมูล (Message Digest) ตัว Algorithm ก็จะทำให้ข้อมูลที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้น ให้กลายเป็น ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือลายมือชื่อดิจิทัล โดยในทุกครั้งที่มีการเข้ารหัส จะมีการ Stamp วันที่เวลาเป็นวินาทีลงไปด้วย ฉะนั้น Key จะไม่มีการซ้ำกันเนื่องจากการเข้ารหัสแบบสุ่มทุก ๆ ครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง (Interrupt)

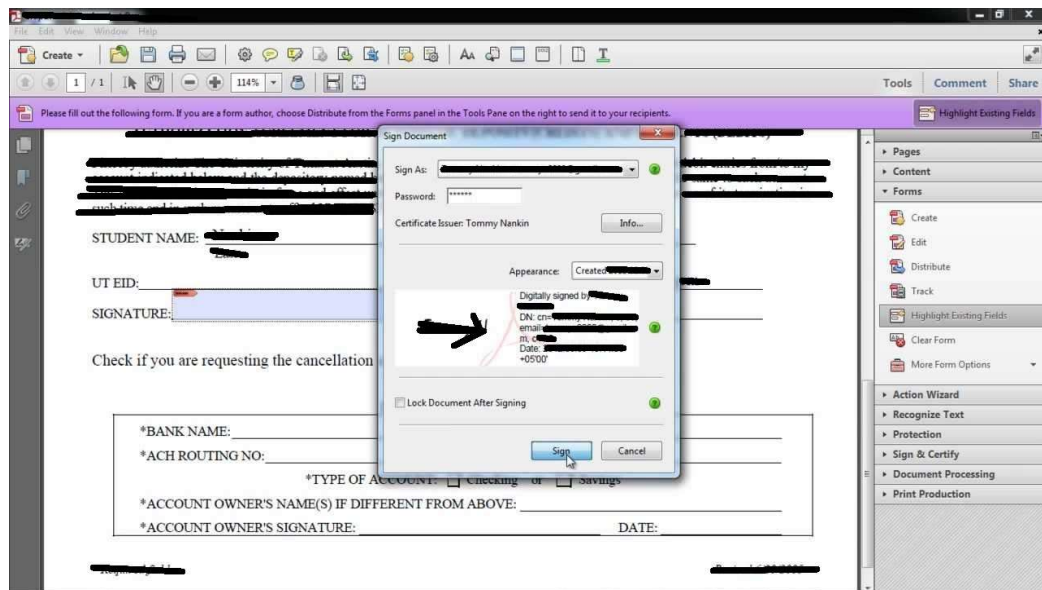


ภาพประกอบที่ 2.5 ภาพแสดงขั้นตอนการสร้างลายมือชื่อดิจิทัล¹⁴

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์นะสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันันตกุล และสุรางคณา แก้วจำนงค์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 3. หน้า 98.

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์นะสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันันตกุล และสุรางคณา แก้วจำนงค์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 3. หน้า 99.

หลังจากที่มีการสร้างลายมือดิจิทัลเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น Application ที่มีหน้าที่ในการรวบรวมเอกสารที่มีการเข้ารหัสแล้ว โดยตัวอย่างที่ใช้กันอย่างแพร่หลายคือ โปรแกรม Acrobat Adobe DC จะนำลายมือชื่อดิจิทัลนั้นไปติดไว้ท้ายข้อความ โดยหากอยากรู้รายละเอียดข้อมูลเพิ่มเติมสามารถเปิดดูได้จาก เมนู Sign Document ก็จะมีรายละเอียดของ เจ้าของลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์แสดงขึ้นมา โดยในเบื้องหลังของเอกสารนั้นจะประกอบไปด้วย (Public Key) และ ใบรับรอง CA ของกฤษฎาธารณะ เพื่อใช้ในการในการตรวจสอบนั่นเอง



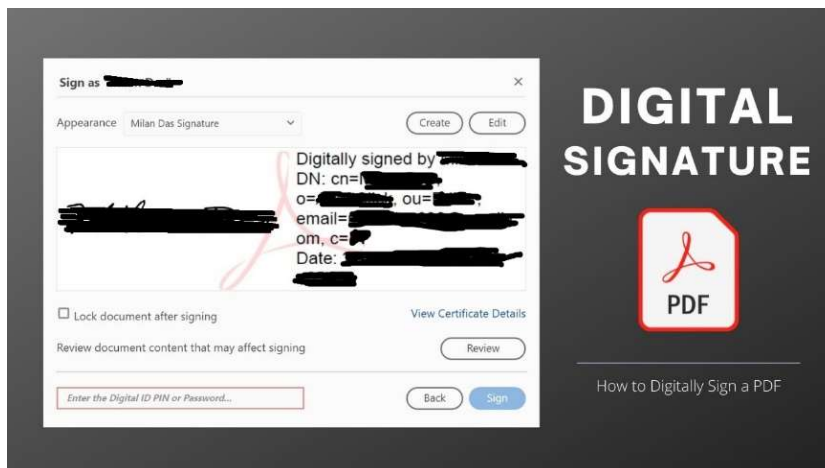
ภาพประกอบที่ 2.6 ข้อมูลที่อยู่ในลักษณะข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์โดยมีการเข้ารหัสของข้อมูลแล้วผ่านโปรแกรม Acrobat Adobe DC¹⁵

ดังนั้น ในเอกสารอิเล็กทรอนิกส์นั้นจะประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่

- (1) ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่อ่านเข้าใจได้
- (2) ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ และ
- (3) กฤษฎาที่เปิดเผยได้ของผู้ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ พร้อมใบรับรองกฤษฎา

สาธารณะ หรือ CA

¹⁵ Excel, Word and PowerPoint Tutorials from Howtech. (2013). *How to Create a Digital Signature in Acrobat*. (Online). Available: <https://www.youtube.com/watch?v=THUEALmv4wE>. [2022, 3 June].



ภาพประกอบที่ 2.7 ภาพแสดงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการลงลายมือชื่อดิจิทัล¹⁶

2) การตรวจสอบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

ซึ่งกระบวนการนี้คือกระบวนการของการ ถอดรหัส (Decode) โดยเริ่มจากผู้รับได้รับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อยืนยันตัวตนของผู้ส่งข้อมูล ฉะนั้น เมื่อดำเนินการถอดรหัสออกมา จะได้ข้อมูล 2 ชุดด้วยกันนั่นคือ “ข้อมูลที่ถูกละเมิด” หรือข้อมูลที่ผ่านการกรองแล้ว ซึ่งได้มาจากกุญแจที่เปิดเผยได้ถูกเข้ารหัสกับกุญแจส่วนตัวบุคคล และชุดข้อความที่ส่งมาในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นก็จะถูกย่อยเอกสารด้วย Algorithm ทางคณิตศาสตร์ จนได้ผลลัพธ์เป็น “Hash Data” ซึ่งข้อมูลสองส่วนนี้จะต้องมีผลลัพธ์ที่ตรงกันหรือไม่ตรง

ดังนั้น จากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า กระบวนการใช้งานระบบกุญแจคู่เพื่อสร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์และตรวจสอบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นมีประโยชน์ในแง่ของการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของเอกสาร หรือข้อมูลที่มีการเปิดแก้ไขแล้วหรือไม่อีกทางหนึ่ง สร้างความเชื่อมั่นให้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สรุปขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์

- (1) ดำเนินการสร้างกุญแจคู่
- (2) เปลี่ยนแปลงเอกสารให้เป็นเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ไฟล์ PDF
- (3) ดำเนินการแปลงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ในรูปข้อมูลที่ถูกละเมิด (message digest)

โดยใช้วิธีแฮช (hash function)

¹⁶ Asoftclick. (2021). *How to Sign PDF with Digital Signature Certificate (in Adobe Acrobat Reader)*. (Online). Available: <https://www.youtube.com/watch?v=EKpnaQG-LJs>. [2022, 3 June].

(4) เข้ารหัสกุญแจส่วนบุคคล โดยผ่าน Algorithm ออกมาเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประกอบไปด้วยข้อมูลที่ถูกลบย่น ที่นำมาเข้ารหัสกับกุญแจส่วนบุคคล

(5) ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ท้ายเอกสาร หรือแนบติดกับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ที่ต้องการส่ง

(6) ผู้ส่งทำการส่งลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ว่าจะเอกสารอิเล็กทรอนิกส์นั้นจะมีการเข้ารหัสลับหรือไม่ก็ตาม ไปให้กับผู้รับโดยทางเครือข่ายระบบ เน็ตเวิร์ค

(7) ผู้รับใช้กุญแจที่เปิดเผยได้ ของผู้ส่งในการตรวจสอบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ของผู้ส่ง ซึ่งการตรวจสอบโดยการ ใช้กุญแจที่เปิดเผยได้ ของผู้ส่งนั้นเป็นการรับรองในทาง เทคนิค ในระดับหนึ่งว่า เอกสารอิเล็กทรอนิกส์นั้น ได้มีการส่งมาจากผู้ส่งจริง

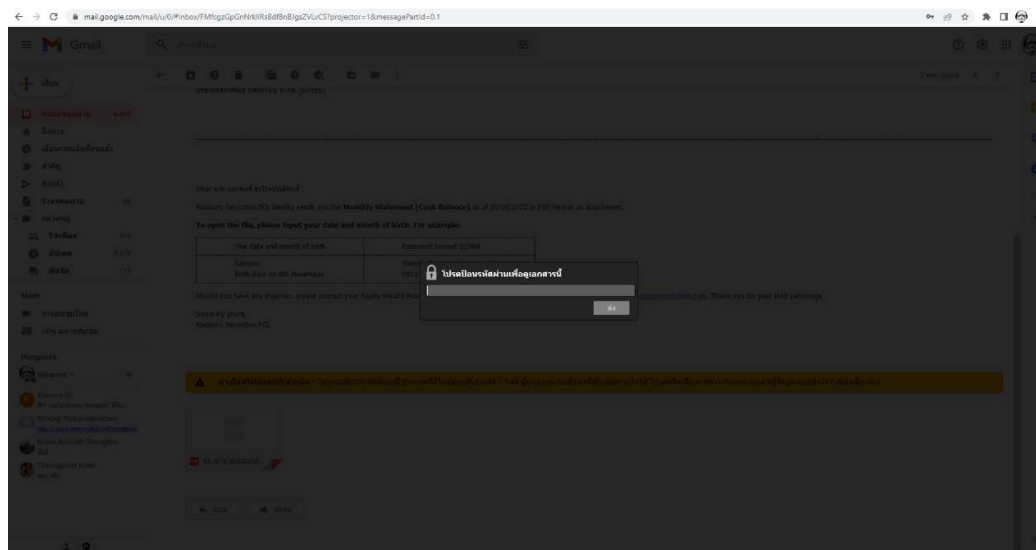
(8) ผู้รับนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้รับมาผ่านกระบวนการ Hash เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ ย่อแล้ว (message digest)

(9) ผู้รับเอกสารนี้ นำข้อมูลที่ผ่านการ Hash แล้วมาเปรียบเทียบกัน หากข้อมูล ทั้งสองมีอักษรหรืออักขระที่ผ่านการเข้ารหัส ที่ตรงกันถือว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารที่ผ่านการ ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์แล้ว แต่หากไม่ตรงกันแสดงว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข สามารถตรวจสอบ ได้จากการประทับวันเวลาของการแก้ไขเอกสาร

(10) ในกรณีที่มีการใช้กระบวนการการรับรองจากผู้ประกอบการรับรอง (CA) (หรือจากผู้ส่งหรือจาก ที่อื่น) สามารถร้องขอการตรวจสอบ การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ของ บุคคลนั้นผ่านผู้ให้บริการ CA ได้

3) การเข้ารหัสลับข้อมูล (Encryption)

เทคโนโลยีการเข้ารหัสลับ (Encryption Technology) คือการส่งข้อมูลโดยมิให้ผู้อื่น สามารถเปิดอ่านข้อมูลได้ ยกเว้นผู้รับเอกสารผู้เดียว เพื่อเป็นการรักษาความลับของข้อมูล สามารถทำได้โดยการนำกุญแจที่สามารถเปิดเผยได้ของผู้รับ มาเข้ารหัสโดยจะให้ผู้รับข้อมูล ดำเนินการระบุรหัสลับที่ผู้รับทราบเพียงคนเดียว ซึ่งในปัจจุบัน สามารถทำได้กับเอกสารที่ต้องการ ส่งถึงผู้รับโดยการเข้ารหัสจากนั้นให้ผู้รับ กรอกรหัสที่รู้แต่ผู้รับผู้เดียว เช่น วัน/เดือน/ปีเกิด ของผู้รับ หรือ รหัส 5 หลักหลังเบอร์ โทรศัพท์ของผู้รับ หรือ รหัส 4 ตัวสุดท้ายของบัตรประชาชนของผู้รับรหัส เราเรียกวิธีการนี้ว่า การเข้ารหัสข้อมูลแบบลับ (Data Message Encryption)



ภาพประกอบที่ 2.8 ภาพแสดงการเข้ารหัสเพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูล¹⁷

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุมัติเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

2.2.1 ความเป็นมาของการอนุมัติเอกสาร

“การอนุมัติ” คำนี้เป็นคำกริยาที่ถูกต้องความได้หลากหลายในระเบียบสารบัญ โดยราชบัณฑิตยสภา ตีความไว้ว่า อนุมัติ เป็นคำกริยา แปลว่า เห็นชอบตามระเบียบที่กำหนดไว้ มาจากคำว่า อนุมัติ (อ่านว่า อะ-นุ-มะ-ติ)¹⁸ ในภาษาบาลีสันสกฤตซึ่งแปลว่า ความรู้ตามหมายถึง ความยินยอม ในภาษาไทยใช้คำว่า อนุมัติ ในความหมายว่า เห็นชอบให้ทำตามที่เสนอม

คำว่า อนุมัติ เป็นการยินยอมหรือเห็นชอบ¹⁹ ให้ดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่ผู้น้อยเสนอหรือตามที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเสนอ และการยินยอมให้ดำเนินการนั้นเป็นไปตามหลักการและระเบียบแบบแผน เช่น คณะกรรมการพิจารณาหัวข้อวิทยานิพนธ์อนุมัติให้เขาเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้ หัวหน้ากองขออนุมัติดำเนินการตามที่ได้รับงบประมาณ คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้ดำเนินการตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์เสานต์, ทวีศักดิ์ กอนันตกุล และสุรางคณา แก้วจันทน์. อ่างแล้ว เจริญรถที่ 3. หน้า 89-104.

¹⁸ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2550). *บทวิทยุราชการ “รู้รัก ภาษาไทย” ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย “อนุมัติ”*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://legacy.orst.go.th>. [2565, 1 มิถุนายน].

¹⁹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2550). *บทวิทยุราชการ “รู้รัก ภาษาไทย” ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย “อนุมัติ”*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://legacy.orst.go.th>. [2565, 1 มิถุนายน].

หากตีความในระเบียบสารบรรณ สามารถตีความได้ว่า การอนุมัติ นั้น หมายถึง การให้อำนาจกระทำตามที่ระเบียบได้กำหนดไว้ใช้ในกรณี เรื่องที่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวกับใช้งบประมาณของหน่วยงาน เช่น อนุมัติโครงการอนุมัติดำเนินการ อนุมัติหลักการ²⁰ เป็นต้น

2.2.2 องค์ประกอบของการอนุมัติ

องค์ประกอบของการใช้คำว่า อนุมัติ นั้น เป็นคำกริยาที่มีการแต่งเติมคำอธิบายเพิ่มเติมมากขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิเช่น การอนุมัติ การอนุมัติหลักการ การให้ความเห็นชอบ เป็นต้น ซึ่งจริง ๆ แล้วเป็นคำที่มีความหมายเช่นเดียวกันในคำคำเดียว นั่นคือ “การอนุมัติ” โดยสามารถใช้ทดแทนกันได้ทั้งหมด ซึ่งกรมสารบรรณทหารเรือได้เคยมี บทวิเคราะห์เรื่องนี้ไว้ว่า การขออนุมัติเป็นการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ปฏิบัติในเรื่องที่เสนอทันที ตั้งแต่วันที่อนุมัติ หรือในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในเรื่องที่เสนอขออนุมัติ กรณี “ขออนุมัติในหลักการ” ใช้ในกรณีที่มีการสั่งจากหัวหน้าส่วนราชการ ให้มีการขออนุมัติหลักการก่อน หรือใช้ในเรื่องที่จะต้องมีการปฏิบัติเป็นประจำ เพื่อลดงานด้านการธุรการ จึงขออนุมัติเป็นหลักการไว้ เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ ก็เสนอขออนุมัติดำเนินการเลย โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหลักการก่อนหรือบางเรื่องอาจปฏิบัติได้เลยโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติอีก ดังนั้นการขออนุมัติหลักการยังไม่มีผลในการปฏิบัติทันที

การให้ความเห็นชอบ ใช้ในเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาของตนที่จะให้ดำเนินการได้ จำเป็นต้องเสนอต่อไปจนถึงหน่วยหรือผู้มีอำนาจให้ดำเนินการได้ หรือใช้ในกรณีที่จะต้องขอรับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาของตนว่าจะเห็นชอบหรือเห็นด้วยกับแนวทางหรือวิธีการที่จะดำเนินการหรือไม่ก่อนที่จะเสนอขออนุมัติดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อทำการวิเคราะห์แล้ว สามารถใช้คำว่า “อนุมัติ” เพียงคำเดียว สามารถแทนคำว่า “อนุมัติ อนุมัติหลักการ และเห็นชอบ”²¹ ได้เนื่องจากทั้ง 3 คำต่างมีวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกัน ในการที่จะให้ผู้บังคับบัญชาได้มีการตกลงใจให้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ตามข้อยุติ ส่วนในกรณีที่อยู่นอกเหนือจากอำนาจของผู้บังคับบัญชา การอนุมัติดังกล่าวจะมีนัยยะรวมถึงการให้ความเห็นชอบจากการดำเนินการ ก่อนที่จะเสนอให้ผู้มีอำนาจเหนือกว่า ตกลงใจ ซึ่งการใช้คำว่า “อนุมัติ” คำเดียวสามารถทำให้การดำเนินงานระบบสารบรรณดูกระชับยิ่งขึ้น และตอบสนองต่อเจตจำนงค์ในการเสนอเรื่องของฝ่ายอำนวยการอย่างเหมาะสม

²⁰ รุ่งหทัย บุญพรม. (2564). *งานสารบรรณ ไม่ใช่เรื่องง่าย และไม่ใช่เรื่องยาก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²¹ กรมสารบรรณทหารเรือ. (2548). *การใช้คำว่าอนุมัติ/อนุมัติหลักการ/เห็นชอบ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.admin.navy.mi.th/document/sarabun/approve2548.pdf>. [2565, 1 มิถุนายน].

สรุปองค์ประกอบของการขออนุมัติคือ การอนุมัตินั้น เป็นเรื่องของประเด็นที่จะต้องมีการเรื่องหรือโครงการที่มีจุดประสงค์ต้องการที่จะดำเนินการเรื่องหรือโครงการนั้นเพื่อเสนอต่อขึ้นไป โดยในกรณีที่อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า จะใช้การอนุมัตินั้นเพื่อประสงค์ที่จะขอให้ดำเนินการเรื่องหรือโครงการนั้นในการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการต่อไป ส่วนในกรณีของผู้มีระดับที่สูงกว่านั้น ใช้การอนุมัติในเรื่องของการที่เป็นให้การตอบรับคำขอของผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยกว่านั้น ดำเนินการต่อไปได้โดยตามอำนาจหน้าที่และระเบียบกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ขออนุมัติ ผู้มีอำนาจอนุมัติ และระเบียบกฎหมายที่ให้อำนาจ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการอนุญาตเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

2.3.1 ความเป็นมาของการอนุญาตเอกสาร

การนำหลักการเรื่องการอนุญาตมาใช้ นั้น เกิดจาก โดยที่มาตรการที่รัฐของแต่ละประเทศ นำมาใช้เพื่อควบคุมการประกอบกิจการ การประกอบอาชีพ หรือการดำเนินการอื่นใดของบุคคล มีลักษณะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย และระบบราชการของประเทศนั้น ๆ โดยอาจจำแนกมาตรการควบคุมที่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่²²

1) มาตรการควบคุมก่อนหน้า (ex ante control) เช่น การอนุญาต การรับรอง การจดทะเบียน หรือขึ้นทะเบียน และ

2) มาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) เช่น การแจ้งก่อนการดำเนินการ หรือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องปฏิบัติ สำหรับระบบอนุญาตนั้น ที่ผ่านมานับได้ว่าเป็นมาตรการหลักที่ประเทศทั้งหลาย นิยมนำมาใช้ควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของบุคคล โดยประเทศไทย ปัจจุบันพบว่า มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการหรือเพื่อการประกอบอาชีพที่ใช้ระบบใบอนุญาตจำนวน 149 ฉบับ (ในปี พ.ศ. 2561) โดยยังไม่รวมมาตรการควบคุมการประกอบ กิจการในลักษณะอื่น เช่น การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน การรับรอง หรือการจดทะเบียน เป็นต้น อีกทั้งยังมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเป็นจำนวนมาก โดยการนำระบบใบอนุญาตซึ่งเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้ามาใช้มีผลให้รัฐต้องตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของบุคคลตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะพิจารณาให้สิทธิตามกฎหมายแก่บุคคล การดำเนินการของรัฐดังกล่าวตามกฎหมายจึงก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าล้าสมัย หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับ

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบใบอนุญาตตามกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-2-2.pdf>. [2565, 1 มิถุนายน].

สถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ การดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศนอกจากนี้ ระบบอนุญาตยังมีผลกระทบในด้านอื่น ๆ เช่น เป็นการสร้างภาระ ขั้นตอน และต้นทุนให้กับทั้งภาคประชาชนและต่อระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในกรณีที่ถูกหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอันอาจนำไปสู่การทุจริตของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ระบบอนุญาตจึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันอาจมีผลกระทบต่อการทำงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และในบางกรณียังอาจมีผลเป็นการปิดกั้นผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภคจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำระบบอนุญาตมาใช้เป็นแรงผลักดันที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ เริ่มมีแนวคิดในการลดการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายนับแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา โดยมีพื้นฐานสำคัญจากแนวคิดที่ว่ารัฐควรแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมให้น้อยลง ผู้ตรากฎหมายจึงควรใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องเป็นเรื่องที่มีเหตุผลความจำเป็นยิ่งยวดในการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่านั้น แนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นรูปธรรมในบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดหลักการไว้ว่ารัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และมาตรา 21 (5) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินงานต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงข้อปฏิบัติและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวข้อง กับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

แนวทางการใช้ระบบอนุญาตและกฎหมายไทย²³

บทบัญญัติ มาตรา 77 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักการไว้ว่า รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 21 (5) กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและ พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบใบอนุญาตในกฎหมาย*. หน้า 9-14. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-2-2.pdf>. [2565, 1 มิถุนายน].

ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของ ประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินงานต่าง ๆ ต้อง คำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา อนุญาตของทางราชการ

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีการทบทวนการใช้การอนุมัติอนุญาต ใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือระบบกำกับควบคุมอื่น เพียงเท่าที่จำเป็น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดว่า ทุก 5 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาต พิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาต หรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะพิจารณา ปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ทำได้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 นโยบายการปฏิรูปกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารในกรณีที่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ เพียงเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความจำเป็นในการให้ประชาชนต้องยื่นคำขออนุญาต อนุมัติ เพราะอาจใช้วิธีจัดแจ้ง หรือรายงานให้ทางการทราบก็ได้

ใบอนุญาตควรมีอายุยาวพอสมควรเพื่อจะได้ไม่เป็นภาระให้ประชาชนต้องขอ ต่ออายุ ใบอนุญาตบ่อยครั้ง ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐ โดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินจำเป็น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาตให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณี จำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมายให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) ต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการอนุญาตไว้ในร่างกฎหมายโดยชัดเจน
- 2) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย
- 3) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อม และศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

4) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการ กำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

5) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

จากแนวทางการใช้ระบบอนุญาตของกฎหมายไทยดังกล่าว ประกอบกับแนวทางการใช้บังคับระบบอนุญาตของต่างประเทศรวมทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดระบบอนุญาตซึ่งได้มุ่งเน้นศึกษากฎหมายที่มีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการเป็นหลัก เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วนของภาครัฐที่ประสงค์จะให้มีการทบทวนการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเพื่อลดภาระแก่ประชาชน และสร้างศักยภาพในการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนของประเทศไทย สามารถสรุปหลักเกณฑ์ เพื่อนำระบบอนุญาตมาใช้ในการพิจารณาตามกฎหมายไทย ได้ดังนี้

1) ลักษณะกิจกรรมที่รัฐจะเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแล

ลักษณะกิจกรรมที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลจะต้องเป็นกิจกรรมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นกิจกรรมที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย การสาธารณสุข ความมั่นคงและความปลอดภัยในการครอบครองทรัพย์สิน และการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบจากรัฐว่าผู้ทำกิจกรรมนั้นได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักการในแต่ละกรณี อันจะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข อาทิเช่น

(1.1) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เช่น การก่อสร้าง การดัดแปลง หรือการรื้อถอน

(1.2) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน เช่น การประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(1.3) กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เช่น การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีการกำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการที่มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐาน ไม่เป็นอันตรายตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(1.4) กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตร เช่น การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการจำหน่ายสินค้าเกษตรที่มีการกำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน

(1.5) กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล เช่น การประกอบกิจการสถานพยาบาล เป็นต้น

(2) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อให้การจัดสรร แบ่งส่วน มีความสมดุลระหว่างการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับ ผลประโยชน์ส่วนรวม

(2.1) กฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน เช่น การผลิตอาวุธเอกชน

(2.2) กฎหมายว่าด้วยแร่ เช่น การประกอบกิจการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐ มีความจำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อให้การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เกิดความสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น

(3) เป็นกิจกรรมที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย ทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศซึ่งรัฐจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจระดับสูงในการพิจารณา

(3.1) กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย เช่น การประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นต้น

(4) เป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน ซึ่งประชาชนหรือผู้บริโภคประสบความยุ่งยากในการวิเคราะห์หรือตรวจสอบมาตรฐาน หรือประเมินคุณภาพของผู้ให้บริการ หรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้หากไม่มีเกณฑ์มาตรฐานหรือ การรับรองจากภาครัฐว่าผู้ให้บริการนั้นได้รับการอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการ หรือประกอบกิจการ ดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เท่าที่จำเป็น การคุ้มครองผู้บริโภค หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

(4.1) กฎหมายของศักรวิชาชีพที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน หรือความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เช่น แพทย์ บัญชี วิศวกรรม สถาปัตยกรรม หรือ ทนายความ เป็นต้น

(5) เป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

(5.1) กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ เช่น การประกอบกิจการสถานบริการ

(5.2) กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เช่น การประกอบกิจการผลิตหรือนำเข้า เป็นต้น

2.3.2 องค์ประกอบของการอนุญาต

โครงสร้างของกฎหมายที่ใช้ระบบอนุญาตต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ และมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม หรือตรวจสอบพร้อมทั้งข้อพิจารณาด้านความพร้อมในด้านบุคลากร งบประมาณ หรือต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำภารกิจดังกล่าว

2) ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต/รับจดทะเบียน/รับแจ้ง

3) ลักษณะของระบบการควบคุมตรวจสอบที่เลือกใช้

4) กลไกตรวจสอบ ควบคุม หรือกำกับดูแล เพื่อให้การทำกิจกรรมเป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสม หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของอันตราย ที่อาจจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนั้น เช่น การอนุญาตเกี่ยวกับอาหาร หลักเกณฑ์ในการพิจารณาก่อนอนุญาตให้ทำกิจกรรม ต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับสุขลักษณะของสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบอาหาร สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5) กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาอนุญาต/รับจดทะเบียน/รับแจ้ง จะต้องมีความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การทำกิจกรรม

6) ลดขั้นตอนหรือกลไกในการดำเนินการให้น้อยลง อำนวยความสะดวก เพิ่มขึ้นสร้างความชัดเจนในกระบวนการขออนุญาต

7) ในกรณีที่ใช้ระบบการอนุญาตหรือใบอนุญาต ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้ด้วย

(1) ขอบเขตหรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาต

(2) อายุหรือระยะเวลาในใบอนุญาต/การอนุญาต

(3) การต่ออายุใบอนุญาต

(4) การโอนใบอนุญาตในกรณีที่มีใช้ใบอนุญาตเฉพาะตัว ควรกำหนดให้สามารถโอนใบอนุญาตได้เพื่อให้การทำกิจกรรมมีความต่อเนื่อง

(5) การตรวจติดตามการทำกิจกรรมภายหลังได้รับใบอนุญาต

(6) การยุบรวมใบอนุญาต ในกรณีที่กิจการนั้นจำเป็นต้องมีการขออนุญาตในหลายส่วน เพื่อให้การดำเนินการสำเร็จ อาจมีการพิจารณายุบรวมการอนุญาตให้เหลือเพียงใบเดียว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ไม่ต้องขออนุญาตหลายใบ

(7) การอุทธรณ์

8) ค่าธรรมเนียม

9) การกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรองเอกสารผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

2.4.1 ความเป็นมาของการรับรองเอกสาร

การรับเอกสารของทางราชการนั้น มีการบัญญัติไว้ใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายเจตนาที่มุ่งหวังเพื่อใช้ในการรับรองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สถานภาพบุคคล คุณสมบัติประวัติและข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นแก่ตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือ ประชาชนผู้มาขอรับบริการ โดยการรับรองเอกสารสำคัญนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องให้ความถูกต้องเป็นไปตามแบบของทางราชการ เนื่องด้วยความสำคัญเพื่อไว้ใช้ยืนยันอันมีผลต่อ สถานภาพ หรือสิทธิที่ตนจะได้รับ จึงมีความจำเป็นมากที่ต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงาน องค์กร หรือ นิติบุคคลที่มีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ ตัวอย่างของหนังสือรับรองที่อยู่ใน อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีอยู่หลายแบบ อาทิเช่น หนังสือรับรองการแจ้ง จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หนังสือรับรองเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น หนังสือรับรองเจ้าของ ทะเบียนพาณิชย์ หนังสือรับรองออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หนังสือรับรอง การก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

2.4.2 องค์ประกอบของการรับรองเอกสาร

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526²⁴ ข้อ 24 ได้วางประเด็น องค์ประกอบของหนังสือรับรองของทางราชการไว้ว่า หนังสือราชการนั้น คือหนังสือที่ออกโดย

²⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526. ข้อ 24 หนังสือรับรอง คือ หนังสือที่ส่วนราชการ ออกให้เพื่อรับรองแก่ บุคคลนิติบุคคล หรือหน่วยงาน เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดให้ปรากฏแก่บุคคล โดยทั่วไปไม่จำเพาะเจาะจง ใช้กระดาดตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ 10 ทำระเบียบ โดยกรอกรายละเอียด ดังนี้

1) เลขที่ ให้ลงเลขที่ของหนังสือรับรองโดยเฉพาะ เริ่มตั้งแต่เลข 1 เรียงเป็นลำดับ ไปจนถึงสิ้นปีปฏิทิน ทับเลขปีพุทธศักราชที่ออกหนังสือรับรอง หรือลงเลขที่ของหนังสือทั่วไปตามแบบหนังสือภายนอกอย่างหนึ่ง อย่างไม่

2) ส่วนราชการเจ้าของหนังสือ ให้ลงชื่อของส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของหนังสือนั้น และจะลงสถานที่ตั้ง ของส่วนราชการเจ้าของหนังสือด้วยก็ได้

3) ข้อความ ให้ลงข้อความขึ้นต้นว่า หนังสือฉบับนี้ให้ไว้เพื่อรับรองว่าแล้วต่อด้วยชื่อบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานที่ทางราชการรับรอง ในกรณีเป็นบุคคลให้พิมพ์ชื่อเต็ม โดยมีคำนำหน้านาม ชื่อ นามสกุล ตำแหน่ง หน้าที่ และสังกัดหน่วยงานที่ผู้นั้นทำงานอยู่อย่างชัดเจนแล้วจึงลงข้อความที่รับรอง

หน่วยงานนิติบุคคล ที่มีอำนาจในการรับรองเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันจะมีผู้ที่มายื่นคำขอ มีสิทธิ์หรือเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรนิติบุคคลเหล่านี้ โดยมีวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ แต่สามารถจับใจความได้ว่าหนังสือรับรองนั้น จะมีผลต่อผูกพันต่อสถานภาพของบุคคลที่ยื่นคำขอ โดยหลักเกณฑ์ของผู้ที่ประสงค์จะได้ใบรับรองนั้น อาจจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นไว้ต่อหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ออกใบรับรองไว้ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดข้อความ ดังต่อไปนี้

- 1) เหตุผลความจำเป็นของการจะนำไปใช้ด้วยเหตุผลใด วัตถุประสงค์ใด
- 2) เอกสารประกอบการขอเอกสารรับรอง เช่น บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เอกสารประกอบการพิจารณาพร้อมทั้งเหตุผลที่จะขอหนังสือรับรอง
- 3) เอกสารจำเป็นอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดจะประกาศไว้ถึงความจำเป็นที่ต้องนำมาแสดงไว้ต่อเจ้าพนักงาน

2.5 ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องของข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรองเอกสาร ผ่านการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

2.5.1 ทฤษฎีการบริหารจัดการ²⁵

แนวคิดในทฤษฎีการบริหารจัดการนั้นมีแนวทาง แนวคิดหลัก ๆ ด้วยกัน 4 แนวคิด ซึ่งมีเหตุผลและความจำเป็นแตกต่างกันไป แต่สามารถแยกจำแนกออกมา ซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีองค์ประกอบสำคัญรวมอยู่ด้วยกันไม่ว่าจะเป็น คน หน่วยงานหรือระบบ ซึ่งเมื่อสรุปแนวคิดเหล่านี้ สามารถจับใจความและสาระสำคัญได้แก่

1) แนวคิดทฤษฎีเน้นภาระหน้าที่หรือเนื้องาน

4) ให้ไว้ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกหนังสือรับรอง

5) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อหัวหน้าส่วนราชการผู้ออกหนังสือ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ

6) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือ

7) รูปถ่ายและลายมือชื่อผู้ได้รับการรับรอง ในกรณีที่การรับรองเป็นเรื่องสำคัญที่ออกให้แก่บุคคลให้ติดรูปถ่ายของผู้ที่ได้รับการรับรอง ขนาด 4 x 6 เซนติเมตร หน้าตรงไม่สวมหมวกประทับตราชื่อส่วนราชการที่ออกหนังสือบนขอบล่างด้านขวาของรูปถ่ายคาบต่อลงบนแผ่นกระดาษ และให้ผู้นั้นลงลายมือชื่อไว้ได้รูปถ่ายพร้อมทั้งพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อดำ

²⁵ รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2560). การบริหารจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ MANAGEMENT ADMINISTRATION FOR CHANGING IN GLOBALIZATION. *วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 6(2) (ฉบับพิเศษ), หน้า 545-551.

- 2) แนวคิดทฤษฎีเน้นบุคลากรในองค์กร
- 3) แนวคิดทฤษฎีเน้นทรัพยากรและองค์ความรู้ต่าง ๆ
- 4) แนวคิดทฤษฎีเน้นการบริหารภายในสถานการณ์จริง

ซึ่งเมื่ออธิบายโดยเนื้อหาเชิงลึกแล้วแนวคิดทั้ง 4 นั้น เกิดจากการบูรณาการความคิดอย่างเป็นระบบซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) แนวคิดทฤษฎีเน้นภาระหน้าที่หรือเนื้องาน

สาระสำคัญมีอยู่ว่า การดำเนินงานขององค์กรนั้นจะสำเร็จไปได้ด้วย ผลประกอบการที่เป็นที่ยอมรับได้นั้นขึ้นอยู่กับ เนื้องานหรือภาระหน้าที่ที่เราได้รับ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากร การใช้งานอย่างเป็นระบบ โดยได้แนวคิดของ Wilson, Weber และ Taylor กล่าวไว้ว่า รูปแบบของการบริหารจัดการนั้น มุ่งเน้นเนื้องานเป็นสำคัญ นั่นคือ จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีระบบงานที่ดี มีความชัดเจน บุคลากรที่มาทำงานจะต้องได้รับการฝึกอบรม อย่างเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดี ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญ ในการบริหารงานขององค์กร

2) แนวคิดทฤษฎีเน้นบุคลากรในองค์กร

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ มีความเห็นแตกต่างจากการเน้นที่ภาระหน้าที่หรือเนื้องาน แต่ให้ความสำคัญกับบุคคลผู้ทำงาน โดย Mayo, Maslow, Alderfer, Herzberg, McClelland และ McGregor ได้มีแนวคิดไปในทางเดียวกันว่า การบริหารจัดการองค์กรที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับบุคลากรที่ทำงานด้านต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถในเรื่องของตนและต่างคนต่างทำงานของคนให้ออกมาได้ดี จึงทำให้การบริหารจัดการออกมาดีกว่าการที่จะมาสนใจเนื้องาน และกระจายทรัพยากรของเนื้องาน ออกไป โดยในองค์กรจะต้องประกอบไปด้วยบุคลากรหลากหลายคน มาร่วมทำงานร่วมกัน เพื่อช่วยขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถไปต่อได้ จึงเห็นว่าการให้ความสำคัญกับบุคคล และสิ่งแวดล้อมในการทำงานจะมีผลกระทบต่อผลผลิตการทำงานของแต่ละบุคคลได้ดีกว่า

3) แนวคิดทฤษฎีเน้นทรัพยากรและองค์ความรู้ต่าง ๆ

จากแนวคิดนี้เป็นแนวความคิดแบบองค์รวม โดยการมองการบริหารงานขององค์กร ทั้งระบบซึ่งองค์ประกอบของการบริหารงานอย่างเป็นระบบโดยเน้นทรัพยากรและองค์ความรู้ต่าง ๆ นั้น จะประกอบไปด้วย ประกอบด้วย

(1) ส่วนนำเข้าซึ่งทรัพยากรซึ่งจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรให้เหมาะสมกับเนื้องานนั้น ๆ (Input)

(2) ขั้นตอนการสื่อสาร (Conversion Process) นั่นคือ การบริหารจัดการ และ

(3) ส่วนผลผลิตเชิงประจักษ์ (Outputs) นั่นคือการนำกระบวนการทรัพยากรที่นำเข้ามาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น องค์การที่ดีต้องสามารถรักษาสมดุลของกระบวนการทั้งสามให้ได้ดี จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งยังมีองค์ประกอบอีก 2 อย่าง ที่ต้องคำนึงถึงรองลงมา นั่นคือ คือ ทรัพยากรระบบและสภาพแวดล้อม (Environment) และผลการตอบรับ (Feedback) ดังนั้น ความสำเร็จขององค์การจะขึ้นอยู่กับตัวแปรที่ได้กล่าวมาทั้ง 5 ส่วนนี้ โดยในที่สุดท้ายผู้ที่ผู้นำมีความจำเป็นที่จะต้องรู้และรับฟังถึงการใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการ และดูแลทบทวนอยู่เสมอเพื่อให้กระบวนการบริหารจัดการสามารถดำเนินงานผ่านไป

4) แนวคิดทฤษฎีเน้นการบริหารภายในสถานการณ์จริง

แนวคิดที่สลับเป็นเหมือนการนำแนวคิดทั้งสามแนวคิดข้างต้นเข้ามาผสมผสานกัน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของทรัพยากรบุคคล แนวคิดเน้นองค์ความรู้ระบบ และแนวคิดเน้นภาระหน้าที่เนื้องาน ซึ่งการทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารจะต้องบูรณาการทรัพยากรทั้งหมดที่มีเข้ามาบริหารองค์กรด้วยองค์ความรู้ที่เทียบพร้อม ซึ่งไม่จำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องมีองค์ความรู้ในเนื้องานที่รอบด้าน แต่คนในทีมของผู้บริหารจะเป็นต้องมีบุคลากรที่มีองค์ความรู้ที่ครบถ้วนเพื่อที่จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินภารกิจผ่านไป ได้ ซึ่งต้องคำนึงถึงส่วนสำคัญมุ่งเน้น 3 ประการคือ

(1) การสร้างแรงบันดาลใจ หรือแรงจูงใจให้บุคลากรในทีมมีปฏิสัมพันธ์กันในองค์กร และดึงเอาศักยภาพในตนเองออกมาใช้อย่างเต็มความสามารถในทางใดทางหนึ่ง

(2) ผู้บริหารจะต้องใช้วิธีการหรือการเจรจาพูดคุยซึ่งเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งในการใช้ภาวะของผู้นำ มาใช้ให้ถูกที่ถูกเวลาถูกสถานการณ์เพื่อให้ผลของการดำเนินงานนั้นสำเร็จไปได้

(3) ผู้บริหารจะต้องรู้เท่าทันเทคโนโลยี และรู้ว่าขั้นตอนไหนควรปรับสภาพแวดล้อมหรือสภาพการณ์ในการบริหารที่มีความแตกต่าง ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เวลาไหนควรใช้บุคลากร เวลาไหนควรใช้เทคโนโลยี ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญของในภาวะผู้นำของผู้บริหาร

การบริหารจัดการในยุคโลกาภิวัตน์²⁶

การบริหารจัดการในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ ถือว่าเป็นเรื่องท้าทายอย่างมากสำหรับนักบริหารรุ่นใหม่ที่จะต้องหาวิธีการหรือรูปแบบในการบริหารจัดการที่เหมาะสม เนื่องจากกระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปไว ซึ่งทำให้มีผลกระทบอย่างมาก หากยังใช้วิธีการเดิมอาจจะไม่เพียงพอหรือไม่ทันต่อกระแสสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ก็ยังไม่จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดเสียทั้งหมด แค่เพียงปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ที่มีความอ่อนไหว และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงนั้น ปัจจัยหรือหลักการของการบริหารที่นำมาใช้ได้ อยู่ นั้น ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การบริหาร

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 545-551.

จัดการองค์กร (Organizing) (3) การใช้ภาวะผู้นำ (Leading) และ (4) การควบคุมคุณภาพ (Controlling)²⁷ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การวางแผน (Planning)

การวางแผนในการบริหารจัดการองค์กรนั้น คือเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักเลยที่จะนำไปให้ เป้าหมายประสบความสำเร็จได้ การจัดการแผนนั้นมีด้วยกันหลายองค์ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตารางงาน จัดตารางบุคคลในการทำงาน การนำทรัพยากรที่มีมาใช้งาน โดยกำหนดไว้ล่วงหน้าหรือปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยองค์ประกอบของแผนจะมีด้วยกัน 2 แบบ คือ แผนเพื่อลงมือปฏิบัติ (Action Planning) และ แผนการดำเนินงาน (Tactical Planning)

2) การบริหารจัดการองค์กร (Organizing)

เป็นการบริหารจัดการที่อาศัยการวางแผนหลังจากนั้นลงมือปฏิบัติโดยใช้วิธีการในรูปแบบขององค์การมีบุคลากร และทรัพยากรที่เพียบพร้อมในการดำเนินการ โดยจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยของแรงผลักดัน 2 รูปแบบในการดำเนินการ (1) รูปแบบขององค์กรในอนาคต และ (2) องค์กรที่มีความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดย Smither, Houston And McIntire²⁸ กล่าวไว้คือ

(1) รูปแบบขององค์กรในอนาคต จะอยู่ในรูปแบบของการรวมศูนย์กลางเป็นหลัก โดยแต่ละศูนย์จะมีหน้าที่ในแต่ละด้านเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการไปได้และประสบผลสำเร็จ

(2) องค์กรที่มีความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21²⁹ เป็นวิธีการที่เป็นตัวช่วยทำนายรูปแบบของความเปลี่ยนแปลงในอนาคตข้างหน้าโดยคำนึงถึง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการปลูกฝังค่านิยมในเรื่องของคุณธรรมจริยธรรมของมนุษย์³⁰

3) การใช้ภาวะผู้นำ (Leading)

²⁷ DeCenzo, David A. and Robbins, Stephen P. (1996). *Human Resource Management* (5th ed). New York: John Wiley & Sons, Inc. p.4.

²⁸ Smither, Robert D., Houston, John M., and McIntire, Sandra D. (1996). *Organization Development: Strategies for Changing Environment*. New York: Harper Collins Press. pp. 448-454.

²⁹ *Ibid.*, pp. 448-454.

³⁰ Robey, Daniel and Sales, Carol A. (1994). *Designing Organizations* (3rd ed). Homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc.

เป็นภารกิจที่สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกให้พนักงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ประสบผลสำเร็จได้ โดยต้องคำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคล และให้นำความสามารถนั้นมาทำให้เหมาะสมกับงานที่ทำ (Put the right man On the right Job) พร้อมทั้งมีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้กับ เจ้าหน้าที่ขององค์กรอยู่เสมอเพื่อเป็นการสร้างขีดความสามารถบุคลากร การฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรนั้นสามารถทำได้จาก (1) การลงมือปฏิบัติจริงจากหน้างานจริง หรือ (2) การฝึกอบรมก่อนลงมือปฏิบัติงาน และปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้ขององค์กรจะต้องสร้างค่านิยมความสมัครใจในการทำงาน อาจจะดำเนินการโดยวิธีสร้างแรงจูงใจ ให้รางวัลหรือค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น บริการสวัสดิการแก่พนักงาน ซึ่งเมื่อพนักงานมีสภาพแวดล้อมที่ดีมีแรงจูงใจในการทำงานก็จะสามารถทำให้องค์กรนั้นสามารถสร้างผลงาน และ บุคลากรที่มีผลลัพธ์เป็นที่ประจักษ์

4) การควบคุมคุณภาพ (Controlling)

เป็นหน้าที่ในการมุ่งเน้นในการ เร่งรัดตรวจสอบกระบวนการ การบังคับบัญชา ในการทำกิจการให้ออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเครื่องมือที่จะคอยควบคุมให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ได้แก่ ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System) และระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation)³¹ ที่จะนำมาใช้ในการ (1) การรวบรวมเอกสาร (2) การจัดตารางการทำงาน (3) การบูรณาการ และ (4) การบริหารจัดการข้อมูล

สรุปว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร ต้องอาศัยหลักทางการของสมาชิก ในองค์กรสรุปว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายในองค์กร ต้องอาศัยหลักทางการบริหาร

หลักทางการบริหาร 4 ประการคือ การวางแผนการจัดการและควบคุมซึ่งกระบวนการนี้ ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบ ที่จะนำงานไปสู่ความสำเร็จ กล่าวโดยสรุป การทำงานของผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดประสิทธิภาพนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหาร การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารจะต้องเข้ามาเป็นผู้กำหนดตายตัวว่าจะใช้กระบวนการใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเป้าหมายของงานเป็นสำคัญ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในทุกกระบวนการที่จะนำมาใช้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและโอกาส ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านสามารถสรุปได้ว่า หลักการบริหารที่ดึ้นนั้นเกิดจากการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป โดยมีเจตนาธรรมณ์เดียวกันที่จะให้วัตถุประสงค์หรือการงานใดอย่างหนึ่งสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยต้องคำนึงถึงทรัพยากร วัสดุสิ่งของเครื่องที่ใช้งานว่าจะสามารถนำพากลุ่มบุคคลเหล่านั้นให้ทำงานได้สำเร็จลุล่วงหรือไม่ อีกทั้ง

³¹ ศรีณรงค์ ชูเกียรติ. (2541). “เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการ “องค์ความรู้” ในองค์กร: กลยุทธ์เพื่อความสำเร็จภายใต้สภาวะการณ์ปัจจุบัน”. *จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์*, 20(7), หน้า 16.

การบริหารจัดการที่ดีจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบเหล่านี้ การวางแผน (Planning) การบริหารจัดการองค์กร (Organizing) การใช้ภาวะผู้นำ (Reader) และการควบคุม (Controlling) โดยในการจัดการภาครัฐภายใต้เทคโนโลยีของศตวรรษที่ 21 นั้น ต้องคำนึงถึง (1) รูปแบบขององค์กรในอนาคต และ (2) องค์กรที่มีความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21³² เป็นเครื่องมือเสริมด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่ควรจัดการเพื่อการบริหารจัดการองค์การเพื่อการทำงานให้มีคุณภาพ ปี ค.ศ. 1916 ฟาโย (Fayo), 1916³³ ได้เขียนบทความเกี่ยวกับเรื่องการจัดการและจัดพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ Administration Industrielle et Generale เป็นภาษาฝรั่งเศส โดย ฟาโย เห็นว่า หลักในการจัดการนั้นควรยืดหยุ่นและสามารถปรับไปตามตัวแปรต่าง ๆ เขาได้กำหนดหลักการสำหรับผู้บริหารไว้ 14 ประการ คือ (1) การจัดสรรงาน (Division of Work) (2) การสั่งการหรือผู้มีอำนาจ (Authority) (3) ความมีวินัย (Discipline) (4) จะต้องมีการสั่งการเป็นเอกเทศ (Unity of Command) (5) มีเป้าหมายที่ชัดเจน (Unity of Direction) (6) คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน (Subordination of Interests to the General Interests) (7) มีการตอบแทน (Rmuneration) (8) รวมศูนย์อำนาจ (Centralizaon) (9) มีการบังคับบัญชา (10) มีคำสั่ง (Order) (11) มีความเสมอภาค (Equity) (12) หลักความเชื่อมั่นในตำแหน่งของตน (Stability of Tenure of Personnal Fayo) (13) มีความคิดสร้างสรรค์ (Initiative) (14) สร้างความสามัคคี (Esprit De corps)

สรุปว่า ฟาโย ได้กำหนดหลักการสำหรับผู้บริหารไว้ 14 ประการ แต่ก็เชื่อว่าจำเป็นต้องยึดถือทั้งหมดด้วยความตั้งมั่นแต่ต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ได้กับสถานการณ์ (Fayo) ได้กล่าวถึงบทบาทของนักบริหารมี 16 ประการคือ

- 1) วางแผนอย่างรอบคอบ
- 2) คำนึงถึงการลงทุนและผลตอบแทนของธุรกิจ
- 3) จัดตั้งตำแหน่งควบคุมงาน
- 4) สร้างความสามัคคี
- 5) การตัดสินใจที่แน่วแน่
- 6) เลือกคนปฏิบัติงานอย่างมีหลักเกณฑ์
- 7) ระบุตำแหน่งให้แน่ชัด
- 8) สนับสนุนการพัฒนา
- 9) สร้างระบบความยุติธรรม

³² Smither, Houston And Mcintire. supranote 28. pp. 448-454.

³³ ดำรง วัฒนา. (2545). *ทฤษฎีองค์การ*. ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 9.

- 10) รักษาระเบียบข้อบังคับ
- 11) มีการลงโทษ
- 12) รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือบุคคล
- 13) มีผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว
- 14) มีการควบคุม

2.5.2 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)³⁴ เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาดเปิดโอกาสในการแข่งขันทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้าร่วมการลงทุนอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ การให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้ระบบราชการมีความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาระบบราชการ คือ รัฐจะมีหน้าที่เฉพาะส่วน จะต้องปฏิบัติตามเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาท ซึ่งงานบริหารจัดการจะปฏิบัติอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพเน้นการทำงานด้วยเทคโนโลยีตามลักษณะงานให้เหมาะสมต่อการพัฒนาความสามารถของการทำงาน ฝึกทักษะของการพัฒนาข้าราชการ อีกทั้งต้องทำให้สถานที่ทำงานมีบรรยากาศของความน่าเชื่อมั่นเชื่อถือ ฝึกให้ข้าราชการทำงานด้วยความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตและตรวจสอบได้³⁵

ดังนั้น ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขีดความรู้ความสามารถที่สูง บริการใส่ใจในคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีแนวคิดแนวปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม

โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และทีมงาน³⁶ ได้มีแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) เชื่อว่างานบริหารของภาครัฐมิได้มีความแตกต่างจากภาคประชาชนหรือเอกชนมากนัก
- 2) จัดลำดับความสำคัญจากที่ตั้งเป้าจากการควบคุมสิ่งแวดล้อม และกฎข้อบังคับ เรื่องการดูแลผลผลิตผลตอบแทน โดยเปลี่ยนเป็นบทบาทที่ต้องดูแลแทน
- 3) การจัดการเรื่องนโยบายมีความสำคัญน้อยกว่าการบริหารจัดการองค์กร

³⁴ ฉัตรชัย นาถ้ำพลอย. (2563). การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Sector Management. *วารสารศิลปศาสตร์ราชชมงคลสุวรรณภูมิ*, 2(2) (พฤษภาคม-สิงหาคม 2563).

³⁵ พัชรวัลย์ สุกกะ. (2562). *นโยบายสาธารณะและการวางแผนเพื่อจัดการองค์กรภาครัฐ*. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

³⁶ ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). *ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์* ใน ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- 4) การบริหารจัดการอำนาจที่ส่วนกลางลดน้อยลงและกระจายอำนาจมากขึ้น
- 5) ปรับเปลี่ยนแบบแผนงานราชการ ลดอำนาจสั่งการเป็นการกำกับดูแล และย่อหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง เปลี่ยนรูปแบบบริการเชิงพาณิชย์ให้เป็นรูปแบบขององค์กรอิสระ
- 6) จัดการบางงานที่ภาครัฐไม่ถนัด ให้ใช้งานจากองค์กรภายนอก (Outsourcing) โดยเปลี่ยนแปลงในรูปแบบกิจการของเอกชน
- 7) จัดการเรื่องระเบียบสัญญาจ้าง โดยไม่จำเป็นต้องมีแต่ข้าราชการ สามารถจ้างในรูปแบบอื่นให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นได้
- 8) บริหารงานด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ และนำแนวทางขององค์กรภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ
- 9) กระตุ้นในเรื่องของเงินรางวัลผลตอบแทน เพื่อสร้างบรรยากาศในการทำงาน
- 10) ปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น และหาช่องทางเพิ่มกำไร

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป้าหมายสำคัญคือต้องเป็นองค์กรที่ทันสมัย มีเทคโนโลยีเข้ามาจัดการ บริหารรายจ่ายรายรับให้เหมาะสมตัดลดงานจ้างแต่ข้าราชการ แต่ให้มีการจ้างสัญญาภายนอกเข้ามาช่วยในงานหรือกิจการอะไรที่ราชการไม่ถนัด ลดขนาดองค์กรให้มีขนาดเล็กลง เพิ่มหน่วยงานอิสระ องค์กรอิสระ และเปลี่ยนแปลงหน้าที่ภาครัฐมาเป็นการกำกับดูแลมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการ ลดการใช้งบประมาณที่ไม่จำเป็นเพิ่มผลผลิตให้มากลดรายจ่าย และหาแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มเข้ามาในองค์กร

ความหมายของนวัตกรรมภาครัฐและการปรับเปลี่ยนแนวการดำเนินงาน³⁷

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. (2562) ได้มีความเห็นเสนอไว้ว่า นวัตกรรมภาครัฐ หมายถึง วิธีการและรูปแบบแนวคิดของการจัดการองค์กรในสมัยใหม่ โดยจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนหลัก ๆ คือ การดำเนินงาน และการบริการ ซึ่งเป็นรูปแบบแนวคิดใหม่ ๆ ที่นำเข้ามาใช้ในองค์กร (Organization Development) ซึ่งจะไม่สำเร็จได้เลยหากขาดการใช้แนวคิดวิธีใหม่ ๆ การสร้างการพัฒนาต่อยอดด้านนวัตกรรม เพื่อสร้างประสิทธิภาพและผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ขององค์กร ประเภทนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2562) หรือ สำนักงาน กพร. ได้แบ่งประเภทนวัตกรรมไว้ ดังนี้

- 1) การบริการที่ปรับเปลี่ยน (Services Innovation) เป็นแนวทางใหม่ ๆ ในการให้การบริการไม่ว่าจะเป็นการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย หรือการปรับเปลี่ยนวิธีการให้บริการ ให้เกิด

³⁷ เมลิสมา มหาพล และ กมลพร กัลยาณมิตร. (2564). “การสร้างนวัตกรรมการบริหารองค์กรภาครัฐ”. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 7(1), หน้า 295-305.

ความรวดเร็วลัดชั้นตอนมากขึ้น เช่น หน่วยบริการนอกสถานที่ ศูนย์ราชการสะดวก จังหวัดเคลื่อนที่ เป็นต้น

2) การบริการด้านขนส่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไป (Service Delivery Innovation) เป็นการบริการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยนำเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมเข้ามาเป็นเครื่องมือในการช่วยให้งานราชการมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น การจดทะเบียนนิติบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นภาษีผ่านระบบออนไลน์ (E-TAX) การใช้ระบบเครื่องมือสื่อสารเข้ามาในการจองคิวผ่านการขอรับบริการผ่านสมาร์ทโฟน (Mobile Application) เป็นต้น

3) การจัดการบริหารองค์กรด้วยนวัตกรรม (Administrative or Organizational Innovation) เป็นการประยุกต์หน่วยงานหรือองค์กรให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น เช่น นำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการลงลายมือชื่อในเอกสาร หรือการยื่นขอรับบริการร้องเรียนผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น

4) เปลี่ยนแปลงแนวคิด (Conceptual Innovation) คือการเปลี่ยนแนวคิดหรือวิธีคิดแบบเดิมโดยหาวิธีการใหม่ ๆ เข้ามาช่วยเหลือหน่วยงานหลุดออกจากกรอบแบบเดิม เช่น เปลี่ยนจากการให้ความรู้การพ่นยาฆ่าแมลงโดยใช้มนุษย์ เสี่ยงต่อการสัมผัสสารเคมี มาใช้โดรนบินพ่นยาแทน เป็นต้น

5) การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายให้มีนวัตกรรม (Policy Innovation) เป็นวิธีการของผู้บริหารหรือผู้นำใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมมาเป็นการใช้นวัตกรรมต่อองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น กำหนดแนวนโยบายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและการคุ้มครองระบบเน็ตเวิร์คขององค์กรให้มีความปลอดภัย ป้องกันการเจาะระบบและให้มีการทบทวนแนวนโยบายขึ้นตอนปฏิบัติทุก 3 ปี หรือ การออกนโยบายให้มีการยื่นคำร้องคำขอผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตอบสนองนโยบายประหยัดกระดาษ ช่วยลดภาระการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

6) การใช้ระบบที่มีนวัตกรรม (Systemic Innovation) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการปฏิวัติองค์กรให้มีนวัตกรรมมากขึ้น นำเข้าจัดซื้อหรือส่งบุคลากรที่มีความรู้ไปอบรมถึงการได้มาซึ่งระบบเทคโนโลยีเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กร โดยคำนึงถึงผู้ใช้งานทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการหรือผู้ให้บริการ ให้มีแนวความคิดหรือวิธีการที่ง่ายสามารถเข้าใจในเครื่องมือได้ง่าย และลดขั้นตอนของการทำงานให้น้อยลงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนผู้มาขอรับบริการและเพิ่มองค์ความรู้ให้กับผู้ให้บริการควบคู่ไปด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป การนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานราชการผ่านแนวการบริหารราชการในยุคโลกาภิวัตน์นั้น จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 6 ส่วน ได้แก่ การบริการที่ปรับเปลี่ยน (Services Innovation) การบริการด้านขนส่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไป (Service Delivery Innovation) การจัดการบริหารองค์กรด้วยนวัตกรรม (Administrative or Organizational Innovation) เปลี่ยนแปลง

แนวคิด (Conceptual Innovation) การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายให้มึนวัตกรรม (Policy Innovation) การใช้ระบบที่มึนวัตกรรม (Systemic Innovation) โดยเน้นหนักที่การพัฒนาคน พัฒนาองค์กรให้มึองค์ความรู้และมีแนวคิดใหม่ ๆ โดยหลุดจากแนวความคิดเดิมและนำเทคโนโลยีหรือแนวคิดของการลดขั้นตอนให้น้อยลง สร้างงานให้มึประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คือปัจจัยสำคัญของการพัฒนาและการบริหารองค์กรในยุคของเทคโนโลยี

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) ได้เสนอประเด็นยุทธศาสตร์ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้³⁸

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้งานเพื่อสร้างความเป็นเลิศในการบริการประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 บริหารจัดการการใช้ทรัพย์สินของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 วางแผนและระบบงานผ่านการบูรณาการทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง ธรรมเนียมปฏิบัติของภาครัฐ โดยรวมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 ก้าวสู่ประชาคมอาเซียนด้วยความมั่นคง

ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้ นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้งานเพื่อสร้างความเป็นเลิศในการบริการประชาชน พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น บริหารจัดการการใช้ทรัพย์สินของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด วางแผนและระบบงานผ่านการบูรณาการทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันให้ได้ประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง ธรรมเนียมปฏิบัติของภาครัฐ โดยรวมกันทั้งภาครัฐ เอกชน

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561)*. กรุงเทพฯ: วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.

ประชาชนยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความโปร่งใส ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชันก้าวสู่ประชาคมอาเซียนด้วยความมั่นคง

ข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ไม่ใช่แค่การปฏิรูปภาครัฐเพียงอย่างเดียวแต่ต้องแปลงโฉมภาครัฐใหม่ด้วย ให้อยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” โดยยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมที่ค้ำจุนทุก ซึ่งในทุกวันนี้ภาคเอกชนยังเรียกร้องและต้องการ “Good Governance” แต่เพียงอย่างเดียว ไม่แต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นมากยิ่งขึ้นด้วย³⁹

สรุป การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้โดยใช้หลักเหตุผลจากข้อขัดแย้งของระบบราชการไทยที่มีการรวบรวมและมีการแพร่กระจายส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงมีการพัฒนาคุณภาพของระบบราชการนำไปสู่ประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและทั่วถึงเป็นธรรม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมภายใต้ปัจจัยด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ได้กำหนดแผนกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่

- 1) การลด ขั้นตอน
- 2) การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน ให้เป็นที่ยอมรับ ปรับปรุงแก้ไข กระดืบ และพัฒนากฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนการให้บริการ การอำนวยความสะดวก และมาตรฐานของส่วนราชการ
- 3) นำระบบสารสนเทศ (E-Service) มาเพิ่มขีดความสามารถแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
- 4) การบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ

2.5.3 หลักการการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเอาไว้โดยกล่าวถึงการที่การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐมีส่วนช่วยในการกำกับดูแลภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการ บริหารงานบุคคล บริหารจัดการการเงิน การคลัง การจัดหารายได้ด้วยตนเองให้ได้โดยอิสระ เป็นที่มาของการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2552). *การบริหารจัดการงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พ.ศ. 2542⁴⁰ ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

หลังจากการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ⁴¹ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีผลบังคับใช้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่า มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะไปในแนวทางเดียวกัน โดยยกตัวอย่างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
- 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

⁴⁰ วุฒิสาร ตันไชย. (2565). *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>. [2565, 4 มิถุนายน].

⁴¹ วุฒิสาร ตันไชย. (2565). *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>. [2565, 4 มิถุนายน].

9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่บัญญัติไว้เฉพาะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

- 10) จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 11) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 12) บำบัดน้ำเสีย
- 13) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 14) วางผังเมือง เป็นต้น

2.5.4 ความหมายของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนงานรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีด้วยกันหลากหลาย ซึ่งเป็นรูปแบบของการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เช่น

- 1) งานออกใบอนุญาตควบคุมอาคาร
- 2) งานออกใบอนุญาตการขุดดินถมดิน

งานด้านการจัดเก็บรายได้ อาทิเช่น

- 1) งานด้านการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่
- 2) งานภาษีป้าย
- 3) งานจัดจัดตั้ง ยกเลิกทะเบียนพาณิชย์
- 4) งานด้านพัสดุ จัดซื้อจัดจ้าง

งานด้านสาธารณสุข อาทิเช่น

- 1) การออกใบอนุญาตจัดเก็บขยะ
- 2) การออกใบอนุญาต เลี้ยงและปล่อยสัตว์
- 3) การออกใบอนุญาต ค้าขายอาหารบนทางสาธารณะ
- 4) การออกใบอนุญาตกิจการตลาด
- 5) การออกใบอนุญาตเก็บขนสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย

งานด้านทะเบียนราษฎร และงานในอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับบริบทการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ทั้งสิ้น หากจะให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ข้างต้นให้อยู่ภายใต้เทคโนโลยีดิจิทัล หรือธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้นั้น มีการกำหนดนิยามไว้ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 อยู่ในมาตรา 35 วรรคแรก⁴² ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงาน

⁴² คำขอ การอนุญาต การจดทะเบียน คำสั่งทางปกครอง การชำระเงิน การประกาศหรือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยหน่วยงานของรัฐถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตาม

นิติบุคคลสามารถวางแผนนโยบาย ประกาศ ออกกฎ หรือคำสั่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถออกกฎหมายในอำนาจของตน เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติ นั้น

2.5.5 หลักธรรมาภิบาล

“หลักธรรมาภิบาล”⁴³ ซึ่งรู้จักกันในชื่อ “Good Governance” ที่หมายถึง หลักการปกครอง โดยใช้ธรรมะเป็นองค์ประกอบ หรือการปกครองโดยธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบด้วยกัน 6 ประการคือ

1) หลักนิติธรรม คือ การบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม นิติ คือ กฎหมาย ธรรม คือ ธรรมะ การปกครองประเทศด้วยหลักนิติธรรมนั้น ก็คือการใช้ประเทศมีกฎหมายที่บังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม

2) หลักคุณธรรม คือ ความสุจริตเป็นที่ตั้ง ขยัน อดทน เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส คือ ที่มีของการปลอดการทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบกำหนดแนวทางตรวจตรา

4) หลักความมีส่วนร่วม คือ หลักการให้ภาคประชาชน องค์กรอิสระ องค์กรภาคเอกชน หรืออื่น ๆ มามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภาครัฐ

5) หลักความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรู้จักความรับผิดชอบต่อตนเองและต่อส่วนรวม โดยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการบังคับใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดคือภาคส่วนรวมเสมอพร้อมทั้งยอมรับในผลกระทบที่ตามมาไม่ว่าจะดีหรือไม่ดี

6) หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐจะต้องเป็นไปด้วยความประหยัด คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สาธารณะ

2.5.6 หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ความโปร่งใสนั้นมีความหมายเหมือนกับ “การเปิดเผย”⁴⁴ หรือ “การตรวจสอบได้” และการนำไปใช้ในแต่ละบริบทนั้นไม่ได้แตกต่างกันมากนักเพราะมีรูปแบบที่สำคัญอยู่สามประการคือ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับและให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับ การดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด ทั้งนี้ในพระราชกฤษฎีกา อาจกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ หรือให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดในบางกรณีด้วยก็ได้.

⁴³ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน. (2565). *หลักธรรมาภิบาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.dsd.go.th/Content/upload/Hiligh/487/487_File_Good%20governance_27032558131956_.pdf. [2565, 4 มิถุนายน].

⁴⁴ นกชนก รอดแสง. (2559). *หลักความโปร่งใสภายใต้ข้อบังคับอนุญาโตตุลาการของคณะกรรมการสิทธิการกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 7-9.

1) ประชาชนเข้าถึงได้

2) ความโปร่งใส และ

3) การเปิดเผย เช่น ความหมายของความโปร่งใสในหลัก ธรรมนูญ หมายความว่า การเปิดเผยซึ่งกระบวนการ คำสั่งประกาศ การอนุมัติ การอนุญาต แนวนโยบายในการปฏิบัติราชการ การใช้งบประมาณ การจัดซื้อ จักจ้าง การพัสดุ ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ภาครัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบถึงกระบวนการใช้ทรัพยากร งบประมาณของหลวงให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนหรือสังคม เมื่อสังคมได้รับรู้ได้เห็น ได้รับการชี้แจงในทุกประเด็นที่มีความสงสัย การปฏิบัติราชการก็จะสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็วไม่ติดขัด ข้อดีของความโปร่งใสนั้นมีอยู่มากมาย ปัจจัยหลัก ๆ ที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นในระบบราชการนั้น สาเหตุหลักก็คือ การปฏิบัติราชการที่ไม่มีความโปร่งใสนั่นเอง

รูปแบบของหลักความโปร่งใส

1) ประชาชนเข้าถึงได้ (Public Access)

ความโปร่งใส และการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาได้ของประชาชนนั้น เป็นคุณค่าอย่างหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มโอกาส สำหรับการเลือกในระบอบประชาธิปไตย

2) ความโปร่งใส (Transparency)

ดังคำกล่าวของนาย Mark Fenster ที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความโปร่งใสในบริบทของผู้บริหารว่า “ความโปร่งใสนั้นช่วยให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ช่วยให้สามารถตรวจสอบทบทวนได้ และการที่สามารถวิจารณ์การกระทำของรัฐบาลได้นั้น จะช่วยเพิ่มคุณภาพในการปกครอง”

3) การเปิดเผย (Disclosure)

คือการแสดงข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความมั่นใจในกระบวนการ และเพื่อประเมินกระบวนการตัดสินใจ และเพื่อส่งเสริมความชอบธรรม และการออกแบบเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ได้รับข้อมูลนั้น ๆ ข้อมูลที่เปิดเผยนั้นอาจจะจำกัดหน่วยงานที่เป็นผู้เปิดเผยแต่โดยวัตถุประสงค์แรกเริ่มนั้นก็เพื่อให้ผู้รับสามารถรับรู้ข้อมูลได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใสนั้น ต้องมีข้อเท็จจริงที่สามารถจำต้องได้ 3 ประการ ได้แก่ การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่โปร่งใสและสามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้ซึ่งเป็นปัจจัยหลัก ๆ ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน อีกทั้งยังเป็นการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐให้ไม่เกิดความติดขัดและความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการ

2.5.7 หลักความรับผิดชอบ

หลักทั่วไปว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

คำว่า “ความรับผิดชอบ” (Responsibility) มาจากรากศัพท์ภาษาละตินคำว่า Responderere มีความหมายโดยทั่วไปว่า ความรับผิดชอบหรือภาระรับผิดชอบเป็นผลจากการกระทำ (Act) ซึ่ง เราส์ (Rouse, 1993) อธิบายว่า เป็นการแสดงให้คนอื่นเห็นความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งหลักความรับผิดชอบของภาครัฐนั้นมีลักษณะของการพิสูจน์หรือการตรวจสอบที่ยากกว่า การพิสูจน์โดยหลักการของบุคคลโดยทั่วไป ที่มองแค่การปฏิบัติหน้าที่ของคนทั่วไป กับ ความรับผิดชอบของภาครัฐ

ดังนั้น ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ในตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถอธิบายได้อย่างน้อย 2 รูปแบบ คือ

1) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ จะเป็นเรื่องของความรับผิดชอบเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคล การใดที่บุคคลได้กระทำลงไป แล้วเกิดความรับผิดชอบเกิดขึ้นจะด้วยตั้งใจหรือไม่บุคคลผู้นั้น จำเป็นต้องรับผิดชอบในสิ่งตนกระทำลงไป จะแตกต่างจากความรับผิดชอบของรัฐที่มองภาพรวมของประโยชน์โดยรวมมากกว่า

2) ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ หมายถึงความเอาใจใส่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความรู้ความสามารถ ด้วยความเสียสละ ทุ่มเทด้วยสติพิจารณาอย่างรอบคอบ และด้วยจิตสำนึกสาธารณะในการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค และเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างประหยัดและคุ้มค่า และในการดูแลรักษาสาธารณะสมบัติของชาติ ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง ไม่ให้เกิดความผิดพลาด

ความสำคัญของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

โดยทั่วไปจะเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจในการให้บริการประชาชน ใช้ทรัพยากรของประเทศไปเพื่อการบริการภาคประชาชนหรือสังคมโดยรวม จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในการกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นอาจจะไปกระทบต่อสิทธิของภาคประชาชน ซึ่งก็จะถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องแก้ไขหรือขจัดปัดเป่าปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐนั้น มีตัวอย่าง 4 ประการ คือ⁴⁵

⁴⁵ ชีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ และพนมพัทธ์ สมิตานนท์. (2558). *ความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจ หน่วยที่ 13*. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพบริหารรัฐกิจ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 9.

- 1) เป็นความคาดหวังของประชาชน ที่จะได้รับการบริการที่ดีที่สุดจากรัฐ
- 2) เป็นเรื่องของการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก
- 3) เป็นเรื่องที่ว่าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานซึ่งมีผลกระทบโดยตรง ต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล
- 4) เป็นเครื่องชี้ให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหาร และการปฏิบัติราชการรวมตลอดทั้งการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจและงานอื่น ๆ ที่มีบุคลากร และเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง

ขอบเขตของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

ขอบเขตของความรับผิดชอบแห่งรัฐนั้น มิได้มีผลเป็นอันที่ครอบคลุมความรับผิดชอบโดยทั้งหมด แต่โดยอาศัยความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจเป็นที่ตั้ง ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นกรณีย่อย ๆ ได้ดังนี้⁴⁶

- 1) รับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ โดยการให้บริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ด้วยความกระตือรือร้นและแสดงออกให้เห็นถึงความเข้าใจ ความเต็มใจที่จะให้บริการ หากเกิดปัญหาไม่บอกปิดความรับผิดชอบซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจผิดและทำให้เสียหายต่อภาพลักษณ์ของราชการหรืองานของรัฐได้
- 2) รับผิดชอบต่อการออกแนวนโยบายของฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายรัฐสภา เนื่องจากการบริหารภาครัฐมีองค์กรที่เป็นผู้แทนมาจากภาคประชาชนที่เข้ามาเป็นตัวแทนในกลไกขับเคลื่อนประเทศผ่านนโยบายที่ผู้แทนนั้นได้ให้ไว้ ฉะนั้นหากมีความเสียหายอันเกิดขึ้นจากแนวนโยบายจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบถึงความเสียหายนั้น
- 3) รับผิดชอบในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลให้ประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องตอบข้อซักถามของข้อสงสัยของประชาชนถึงกิจการที่รัฐได้ทำลงไป ผ่านองค์กรสื่อหรือวิธีการอื่นที่จะสามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารออกไปได้ และหากข้อมูลนั้นยังไม่สามารถฟังได้เป็นอันที่ยุติในข้อสงสัย หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องตอบคำถามต่อไปจนกว่าภาคประชาชนจะหายสงสัย

ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องถือในเรื่องความรับผิดชอบโดยตรงที่จะทำทุกอย่างให้สังคมของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นสังคมที่ดี โดยอาจจะทำได้ดังนี้ คือ⁴⁷

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

⁴⁷ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ และพนมพัทธ์ สมิตานนท์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45. หน้า 12.

1) รับผิดชอบต่อกฎหมายรวมทั้งกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยจะคอยสอดส่องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดละเมิดกฎหมายหรือกฎระเบียบของข้อบังคับ จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้

2) รับผิดชอบต่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาและป้องกันการทำลายหรือฉกฉวยไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

3) รับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ พืชพันธุ์ธัญญาหารแร่ธาตุหรือทรัพยากรใต้ดินอื่น ๆ เช่น น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ ฯลฯ ด้วยการดูแลรักษาหรือค้นคว้าวิจัยและนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ

4) ความรับผิดชอบต่อด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของกลุ่มต่าง ๆ เช่น เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส ในสังคม

5) ความรับผิดชอบต่อศาสนาและวัฒนธรรม นอกจากนี้ควรสนับสนุนการทำนุบำรุงและเผยแพร่วรรสารศาสนาเพื่อเป็นหัวใจของ สังคมด้วย

6) ความรับผิดชอบต่อคุณภาพและบริการรวมถึงการดูแลรักษาและรับประกันคุณภาพตามสัญญาที่ได้รับไว้

7) ความรับผิดชอบต่อสุขภาพและสวัสดิการของบุคคลตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดอันตรายและมีกรป้องกันความเสี่ยงตามมาตรฐานที่กำหนด

ความรับผิดชอบต่อตนเอง นอกจากความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ ต่อประชาชนต่อสังคมแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเองตามหลักทั่วไป หลักการทุกอย่างเริ่มต้นที่ตัวเองเสมอ โดยเฉพาะเมื่อทำความดี หรือ รับผิดชอบ ถ้าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อตนเองและสามารถแบ่งออกได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้⁴⁸

1) รับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยมุ่งผลให้เกิดความสำเร็จตามนโยบายแผนงานและเจตนารมณ์ของทางราชการที่กำหนดไว้ให้ดีที่สุด เท่าที่จะสามารถทำได้

2) รับผิดชอบต่อจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วยการมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

3) รับผิดชอบต่อครอบครัว โดยเหตุที่ครอบครัวเป็นรากฐานสำคัญของสังคมและมีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิต

⁴⁸ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ และพนมพัทธ์ สมิตานนท์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 45. หน้า 13.