

ปัญหาการลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม¹

สุรศักดิ์ ทองเกี้ยว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม หลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองและการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ด้วยเหตุที่การประชุมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป มีการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น ซึ่งสามารถทำได้โดยสะดวกและรวดเร็ว และในการประชุมคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ที่จะต้องมีการจัดคำวินิจฉัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงหลักการของการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการกระทำของผู้มีอำนาจทางปกครอง รวมถึงทำให้ทราบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักความรวดเร็วในการกระทำของเจ้าหน้าที่ และการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง แต่ยังไม่มีการกำหนดว่าการลงลายมือชื่อสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ในคำสั่งทางปกครอง ยังมีกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมชัดเจน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาการทำคำสั่งทางปกครองด้วยลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์นั้น การทำคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายและมีผลเฉพาะกรณีออกไปภายนอก

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (บางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฝ่ายปกครอง โดยคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่เป็นการแสดงเจตนาที่มุ่งผลในทางกฎหมายซึ่งก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง ยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองโดยนิติสัมพันธ์ที่ได้รับการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก นั้นมีลักษณะ ที่เป็นรูปธรรมและมุ่งผลเฉพาะราย จากความหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า คำสั่งทางปกครองมีขึ้นเพื่อทำหน้าที่สำคัญในทางกฎหมาย คือ การกิจในการสร้างความมั่นคงแน่นอนให้เกิดขึ้น ในทางกฎหมายโดยที่คำสั่งทางปกครองเป็นการทำให้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้ บังคับกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยไม่จำกัดจำนวนนั้นให้กลายเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับกับบุคคลเฉพาะราย ทำให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งทางปกครองรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายของตน หรือทำให้สิ่งที่ยังไม่ชัดเจนและ ไม่แน่นอนในทางกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอน

การทำคำสั่งทางปกครอง มีหลักเกณฑ์เพื่อให้มีขั้นตอนปฏิบัติเป็นไปในทางเดียวกัน ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่ามีสภาพเป็นกฎหมายกลาง เว้นแต่จะมี กฎหมายพิเศษที่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการอันมีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยที่กฎหมาย เฉพาะนั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีหลักประกันความเป็นธรรมที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือ โอกาสในการโต้แย้งสิทธิเท่านั้น หรือกฎหมายเฉพาะ นั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานในการปฏิบัติราชการตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของภาครัฐ หรือกฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ เช่นใด ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น หรือมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ โดยผลของ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การบังคับทางปกครอง เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะก่อนอันเป็นการยกเว้นความเป็นกฎหมายกลางไว้ก่อน แต่หากเมื่อใด เจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายประสงค์จะใช้มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ก็นำไปใช้ได้ตามความประสงค์

ในปัจจุบันการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจยุคใหม่และการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อพัฒนาส่งเสริมและสนับสนุนการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของ ประเทศให้เป็นไปตามความต้องการ โรงสร้างพื้นฐานสารสนเทศที่เอื้อต่อการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และ ธุรกิจบริการเกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์ตลอดจนมีมาตรฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีความมั่นคง ปลอดภัยและน่าเชื่อถือ ซึ่งการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวทางที่ให้การยอมรับว่า การติดต่อสื่อสารโดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มีผลทางกฎหมายเสมือนกับการติดต่อสื่อสารโดยใช้วิธีแบบดั้งเดิม หลักการนี้เรียกว่า “หลักความเท่าเทียมกันในการทำหน้าที่”

การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ยึดถือหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี กล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่กำหนด ในกฎหมายแม่แบบฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทุกวิธีการ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างเทคโนโลยีอันใดอันหนึ่งตัวอย่างเช่นเมื่อกฎหมายแม่แบบกำหนดว่าการใช้ลายมือชื่อในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวคือ ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะเช่นใด ถือว่าเป็นลายมือชื่อเสมอเหมือนกับลายมือชื่อปกติการใช้ลายมือชื่อและรูปแบบของข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะเช่นนั้นก็จะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นลายมือชื่อโดยชอบไม่ว่าจะสร้างขึ้น โดยใช้เทคนิคใดก็ตาม

และขณะเดียวกันก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งใช้บังคับแก่ธุรกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ที่ดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ธุรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดมิให้นำพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับ รวมถึงให้ใช้บังคับแก่การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐด้วย เช่น คำขอ การอนุญาต การจดทะเบียน คำสั่งทางปกครอง การชำระเงิน การประกาศ หรือการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ก็ให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด

ได้กำหนดเรื่อง ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า อักษร อักษรระ ตัวเลข เสียงหรือสัญลักษณ์อื่นใด ที่สร้างขึ้นให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งนำมาใช้ประกอบกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่อ อิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นและเพื่อแสดงว่าบุคคลดังกล่าวยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น

ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะดังนี้ให้ถือว่าเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้ เช่น ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นได้เชื่อมโยงไปยังเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่เชื่อมโยงไปยังบุคคลอื่นภายใต้สภาพที่นำมาใช้, ในขณะที่สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น ข้อมูลสำหรับใช้สร้างลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของลายมือชื่อโดยไม่มีการควบคุมของบุคคลอื่น, การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดแก่ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ นับแต่เวลาที่ได้สร้างขึ้นสามารถจะตรวจพบได้ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นไปเพื่อรับรองความครบถ้วนและไม่มีการเปลี่ยนแปลงของข้อความ การเปลี่ยนแปลงใดแก่ข้อความนั้นสามารถตรวจพบได้นับแต่เวลาที่ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นต้น ซึ่งก็อาจยังมีวิธีการอื่นอีกที่แสดงได้ว่าเป็นลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้

จากการศึกษาค้นคว้าผู้ศึกษา พบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดเรื่องการลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสอง ของมาตรา 36 ดังนี้

มาตรา 36 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

เพิ่มเติมวรรคสองว่า “ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามวรรคหนึ่งนั้น ให้หมายความรวมถึงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย”

2. ควรมีการออกกฎกระทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 38 ที่บัญญัติว่า “มาตรา 36 และมาตรา 37 วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งควรจะมีการออกกฎกระทรวงดังนี้

กฎกระทรวง ฉบับที่... (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้การดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองที่ลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

3. ควรมีการกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องการกระทำทางปกครองด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในหมวดใด หมวดหนึ่งของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างเร่งด่วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้กระทำการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้อง ชอบด้วยกฎหมาย และแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้เป็นไปได้เรียบร้อย

4. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์คำอุทธรณ์ตาม กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2550 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ รวมถึงการทำความวินิจฉัยอุทธรณ์ให้รองรับด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ใน ภาวะปัจจุบันที่สื่ออิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ถือได้ ว่ามีความเท่าเทียมกับการใช้กระดาษ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพิจารณาที่รวดเร็ว ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์ ดังต่อไปนี้

โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และการทำความวินิจฉัยด้วย การลงลายมือชื่อแบบอิเล็กทรอนิกส์

เอกสารอ้างอิง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์.ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง:หลักการพื้นฐานของกฎหมาย

ปกครอง และการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โรง

พิมพ์เดือนตุลา, 2549.