



วารสารธรรมเพื่อชีวิต

JOURNAL OF DHAMMA FOR LIFE

ISSN: 2822-048X

<https://soo8.tci-thaijo.org/index.php/dhammalife/index>

Original Research Article

Administrative Juristic Acts Generated by Automated Systems: Legal Status and Completeness of Will in Thai Administrative Law

นิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติ: สถานะทางกฎหมายและความ

สมบูรณ์แห่งเจตนาในกฎหมายปกครองไทย

Kampol Wantha^{1*}

กำพล วันทา^{1*}

ARTICLE INFO

Name of Author &
Corresponding Author: *

1. Kampol Wantha*

กำพล วันทา

College of Politics, Governance and
Administration, Shinawatra University,
Thailand.

วิทยาลัยการเมืองการปกครองและการบริหาร
มหาวิทยาลัยชินวัตร

Email: kamponw823@gmail.com

คำสำคัญ:

นิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติ, เจตนาทางกฎหมาย,
หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความโปร่งใส,
กฎหมายปกครอง, หลักนิติธรรม

Keywords:

Automated Administrative Decision,
Legal Will, Legality, Transparency,
Administrative Law, Rule of Law

Article history:

Received: 21/010/2025

Revised: 12/11/2025

Accepted: 02/01/2026

Available online: 07/02/2026

How to Cite:

Wantha, K. (2026). Administrative Juristic
Acts Generated by Automated Systems:
Legal Status and Completeness of Will in
Thai Administrative Law. *Journal Dhamma
for Life*, 32(1), 614-629.

ABSTRACT

This research aims to examine the legal status of administrative acts generated by automated systems under Thai administrative law, with particular reference to the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996). The objectives of the study are threefold: (1) to analyze whether administrative decisions produced through algorithmic or automated processes satisfy the legal requirements for the formation of administrative acts, especially the requirement of intention; (2) to examine the concept of “completeness of intention” in automated decision-making in order to assess whether such systems can be deemed to possess legally relevant intent; and (3) to conduct a comparative study of foreign legal approaches, including those of Germany, France, and the European Union, regarding the recognition and regulation of automated administrative decision-making, and to propose legal and policy recommendations for the reform of Thai law in the digital era. This study employs doctrinal legal research methodology. The population of the research consists of statutory provisions, administrative court judgments, legal theories, and relevant academic literature. The research instruments include documentary analysis and qualitative legal interpretation, using Will Theory and the principle of completeness of intention as the main analytical framework. Key provisions of the Administrative Procedure Act B.E. 2539, particularly Sections 5, 30, 41, 42, and 44, are examined in conjunction with judicial interpretations and comparative legal materials.

The findings indicate that administrative orders generated solely by automated systems cannot currently be



ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย
Thai Journal Citation Index Centre

regarded as valid administrative acts under Thai law, as they lack the essential element of intention on the part of the authorized administrative official. Such practices may also conflict with the principles of legality and transparency. Accordingly, the study concludes that the use of automated systems in administrative decision-making must be accompanied by clear mechanisms for attributing and supervising administrative intent, in order to ensure compliance with the rule of law and the protection of individual rights in the digital age.

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมุ่งพิจารณาประเด็นความสมบูรณ์แห่งเจตนาในการใช้อำนาจทางปกครอง (2) ศึกษาและเปรียบเทียบแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และกฎหมายของสหภาพยุโรป เกี่ยวกับการรับรองคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยระบบอัตโนมัติ และ (3) เสนอแนวทางเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายปกครองไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในยุคดิจิทัล การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงหลักการทางกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) ประชากรในการวิจัยประกอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครอง แนวคิดทางทฤษฎีกฎหมาย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องทฤษฎีเจตนา (Will Theory) และหลักความสมบูรณ์แห่งเจตนา (Completeness of Intention) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยพบว่า คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติซึ่งขาดการตัดสินใจโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ยังไม่อาจถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สมบูรณ์ได้ตามกฎหมายไทย เนื่องจากขาดองค์ประกอบสำคัญคือ เจตนา อันเป็นสาระสำคัญของการก่อให้เกิดนิติกรรม อีกทั้งอาจขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความโปร่งใส ดังนั้น การนำระบบอัตโนมัติมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องมีกลไกกำกับและรับรองเจตนาทางปกครองอย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในสังคมดิจิทัล

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนผ่านสู่ รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ได้กลายเป็นนโยบายสาธารณะสำคัญของหลายประเทศทั่วโลก โดยมุ่งปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและระบบอัจฉริยะ (Intelligent Systems) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความโปร่งใส และลดต้นทุนในการให้บริการประชาชน (OECD, 2020; Dunleavy et al., 2006) หนึ่งในพัฒนาการที่มีนัยสำคัญที่สุดคือการนำ ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และ ระบบการตัดสินใจ



อัตโนมัติ (Automated Decision-Making Systems) มาใช้ในกระบวนการทางปกครอง เช่น การอนุมัติใบอนุญาต การจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการ หรือการประเมินความเสี่ยงของผู้รับบริการจากรัฐ การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวสะท้อนแนวคิดของ รัฐอัจฉริยะ (Smart State) ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการตัดสินใจของรัฐที่อาศัยข้อมูลขนาดใหญ่และอัลกอริธึมจะมีความเป็นกลาง แม่นยำ และลดอคติของมนุษย์ (bias) อันเป็นข้อจำกัดสำคัญของการใช้อำนาจทางปกครองในระบบราชการแบบดั้งเดิม (Floridi et al., 2018; Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019) อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดคำถามเชิงหลักการทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับ สถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ที่เกิดจากระบบอัตโนมัติ ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองของไทย การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ถูกออกแบบและอธิบายบนรากฐานของแนวคิดเรื่อง เจตนาในการใช้อำนาจรัฐ โดยถือว่าการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นบุคคลทางกฎหมายที่สามารถรับผิดชอบต่อผลของการใช้อำนาจนั้นได้ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5) แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีดั้งเดิมของกฎหมายปกครองที่มองว่ารัฐในฐานะนิติบุคคลสามารถแสดงเจตนาได้ผ่านมนุษย์เท่านั้น เมื่อคำสั่งทางปกครองถูกสร้างขึ้นโดย ระบบอัลกอริธึม (Algorithmic Decision-Making) ซึ่งเป็นเพียงตรรกะเชิงคำนวณที่ประมวลผลข้อมูลตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า ระบบดังกล่าวย่อมปราศจาก เจตจำนง (Intentionality) และความสามารถในการรับรู้เชิงคุณค่าในทางกฎหมาย (Binns, 2018) ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยระบบอัตโนมัติจะสามารถถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง ที่สมบูรณ์ตามหลักกฎหมายปกครองได้หรือไม่

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกฎหมายปกครองเยอรมัน (German Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG) ซึ่งถือว่าการออกคำสั่งทางปกครองต้องประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญคือ การแสดงเจตนาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ เพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชน (Maurer & Waldhoff, 2017) ฐานคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดทฤษฎี Human Agency ซึ่งเชื่อมโยงการใช้อำนาจรัฐเข้ากับการตัดสินใจของมนุษย์โดยตรง แต่ในบริบทของการใช้ AI และระบบอัตโนมัติ ความเชื่อมโยงระหว่าง “ผู้ใช้อำนาจ” กับ “ผู้มีเจตนา” กลับถูกตัดขาดออกจากกัน ระบบอัตโนมัติทำหน้าที่ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลและแบบจำลองที่ผ่านการฝึกสอน (training data) โดยไม่มีสถานะเป็นบุคคลและไม่สามารถมี เจตนาทางกฎหมาย (Legal Will) ได้ (Zalnieriute, Moses & Williams, 2019) ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยว่านิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบดังกล่าวอาจ ขาดองค์ประกอบพื้นฐานของการก่อตั้งนิติกรรมทางปกครอง ตามกรอบความคิดดั้งเดิมของกฎหมายปกครอง ยังปรากฏที่สำคัญ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถูกตราขึ้นในบริบทของ ยุคก่อนดิจิทัล ซึ่งยังไม่คำนึงถึงการตัดสินใจโดยระบบอัตโนมัติ หรือปัญญาประดิษฐ์ กฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีบทบัญญัติที่รองรับกรณี คำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยตรง เช่น ระบบการอนุมัติอัตโนมัติ (Auto-Approval Systems) หรือการเพิกถอนสิทธิอัตโนมัติเมื่อข้อมูลในฐานข้อมูลของรัฐมีการเปลี่ยนแปลง ในเชิงหลักการ การดำเนินการดังกล่าวอาจขัดหรืออย่างน้อยก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 37 และหลักความ



โปร่งใสและเหตุผลแห่งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องระบุเหตุผลของการใช้อำนาจทางปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ เหตุผลของคำสั่ง เป็นผลลัพธ์ของการประมวลผลเชิงเทคนิคที่ไม่สามารถอธิบายได้ในรูปแบบภาษากฎหมายหรือเหตุผลเชิงมนุษย์ (Algorithmic Opacity)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า แม้จะมีงานวิจัยในต่างประเทศที่ศึกษาผลกระทบของ AI ต่อหลักนิติรัฐและสิทธิมนุษยชนในกระบวนการทางปกครอง (เช่น Eubanks, 2018; Pasquale, 2015) แต่ในบริบทของกฎหมายไทย ยังขาดงานวิจัยที่วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึง สถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติ โดยเฉพาะในมิติของ “เจตนาในการใช้อำนาจรัฐ” และความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาช่องว่างดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์ว่าคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติขาดความสมบูรณ์แห่งเจตนาในการใช้อำนาจรัฐหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงกรอบแนวคิดหรือกฎหมายปกครองไทยอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของรัฐบาลดิจิทัลและหลักนิติรัฐในยุคเทคโนโลยีอัจฉริยะ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาสถานะทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติจำเป็นต้องพิจารณาบนพื้นฐานของทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะทฤษฎีว่าด้วย “เจตนา” อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการก่อให้เกิดนิติกรรม รวมถึงหลักนิติธรรมและหลักความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากความชอบธรรม (Dicey, 1959; Wade & Forsyth, 2014) การนำระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองจึงก่อให้เกิดคำถามเชิงทฤษฎีว่า การใช้อำนาจดังกล่าวยังคงสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเหล่านี้หรือไม่ และในระดับใด

ทฤษฎีเจตนา (Will Theory)

ทฤษฎีเจตนาเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่อธิบายว่า นิติกรรมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการแสดงเจตนาโดยแท้จริงของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเจตนาดังกล่าวต้องมีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างแน่นอน (Savigny, 1840; อนันต์ จันทราพันธ์, 2560) เจตนาในที่นี้มิได้หมายถึงเพียงความตั้งใจในเชิงนามธรรม หากแต่รวมถึงกระบวนการพิจารณา ไตร่ตรอง และตัดสินใจโดยอิสระภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ในทางกฎหมายปกครอง เจตนาในการออกคำสั่งทางปกครองไม่อาจแยกออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การออกคำสั่งจึงต้องเป็นผลจากการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ มิใช่เพียงผลลัพธ์จากการประมวลผลของระบบอัตโนมัติที่ปราศจากการตัดสินใจของมนุษย์ (Schwarze, 2018) เมื่อพิจารณาในบริบทของระบบอัตโนมัติหรือปัญญาประดิษฐ์ ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ระบบดังกล่าวไม่อาจมี “เจตนา” ในความหมายทางกฎหมายได้



เนื่องจากขาดสภาวะจิตใจ ความรับรู้คุณค่า และความสามารถในการรับผิดชอบทางกฎหมาย การที่คำสั่งทางปกครองถูกสร้างขึ้นโดยระบบอัตโนมัติโดยไม่มีการตรวจสอบหรือรับรองผลจากเจ้าหน้าที่รัฐ อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่านิติกรรมดังกล่าวมีองค์ประกอบของเจตนาครบถ้วนหรือไม่ และจะสามารถถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สมบูรณ์ตามกฎหมายได้เพียงใด

หลักความสมบูรณ์แห่งเจตนา (Completeness of Intention)

หลักความสมบูรณ์แห่งเจตนาเป็นการพัฒนาต่อยอดจากทฤษฎีเจตนา (theory of intention) ในกฎหมายมหาชน โดยมุ่งเน้นว่า เจตนาที่ก่อให้เกิดนิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นเจตนาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ไม่เพียงในเชิงการแสดงออกภายนอกเท่านั้น แต่ต้องครอบคลุมถึง (1) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง (2) ข้อกฎหมายที่ใช้บังคับ และ (3) ผลทางกฎหมายที่ตามมาจากการใช้อำนาจนั้นอย่างรอบด้าน กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจทางปกครองต้องตระหนักและคาดหมายได้ถึงผลกระทบของคำสั่งในแต่ละกรณี ทั้งต่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ของเอกชน ตลอดจนประโยชน์สาธารณะโดยรวม (Wade & Forsyth, 2014) ในมุมมองนี้ เจตนาทางปกครองมิใช่เพียง “ความประสงค์เชิงนามธรรม” ที่จะแสดงออกผ่านคำสั่ง แต่เป็นกระบวนการทางความคิดที่ต้องผ่านการชั่งน้ำหนัก พิจารณา และตัดสินใจอย่างมีเหตุผลบนฐานของข้อมูลที่ครบถ้วน หลักความสมบูรณ์แห่งเจตนาจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักความชอบด้วยเหตุผล (reasonableness) และหลักการใช้ดุลพินิจโดยสุจริต และไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ เมื่อนำหลักดังกล่าวมาพิจารณาในบริบทของคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติหรือปัญญาประดิษฐ์ จะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญอยู่ที่ “การขาดเจตนาเฉพาะราย” (individualized intention) กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรืออัลกอริทึมไว้ล่วงหน้า แต่การปล่อยให้ระบบออกคำสั่งโดยอัตโนมัติในกรณีเฉพาะ อาจไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้แสดงเจตนาที่สมบูรณ์ต่อผลของคำสั่งนั้นในแต่ละรายจริง เนื่องจากไม่มีการรับรู้ และประเมินข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ณ ขณะมีการออกคำสั่ง การขาดการพิจารณาเฉพาะรายดังกล่าวย่อมกระทบต่อสาระสำคัญของหลักความเป็นธรรมทางปกครอง (administrative fairness) โดยเฉพาะสิทธิของเอกชนที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเป็นรายบุคคล ไม่ถูกปฏิบัติในลักษณะ เหมารวมเชิงกลไก (mechanical decision-making) (Craig, 2012) ยิ่งไปกว่านั้น หากระบบอัตโนมัติไม่สามารถอธิบายเหตุผลของผลลัพธ์ได้อย่างโปร่งใส ก็ยิ่งทำให้ยากที่จะยืนยันได้ว่า เจตนาของฝ่ายปกครองในคำสั่งนั้นมีความครบถ้วนทั้งในเชิงกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ในบริบทของการนำระบบอัตโนมัติมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักความสมบูรณ์แห่งเจตนาจึงเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการคงบทบาทการพิจารณาและการรับผิดชอบของมนุษย์ (human oversight) เพื่อให้สามารถยืนยันได้ว่า คำสั่งทางปกครองยังคงเป็นผลของเจตนาที่สมบูรณ์ รอบคอบ และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางปกครองอย่างแท้จริง



หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่กำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตั้งอยู่บนฐานอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านขอบเขต อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ หลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยพลการ และเพื่อสร้างความแน่นอนและคาดหมายได้ในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่หลักนิติธรรม (rule of law) เน้นย้ำว่าการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับที่ใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และรัฐต้องรับผิดชอบต่อผลแห่งการใช้อำนาจนั้น (Dicey, 1959) เมื่อมีการนำระบบอัตโนมัติหรือปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การพิจารณาอนุญาต การจัดสรรสิทธิประโยชน์ หรือการบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ประเด็นเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากต้องพิจารณาว่าระบบดังกล่าวได้รับการจัดตั้งและใช้งานภายใต้ฐานอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ รวมถึงกระบวนการตัดสินใจของระบบอัตโนมัติสอดคล้องกับขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใด หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติรองรับการใช้ระบบอัตโนมัติอย่างชัดเจน การออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยระบบดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งได้ว่าขาดความชอบด้วยกฎหมาย การใช้ระบบอัตโนมัตียังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในประเด็นความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบ หากกระบวนการตัดสินใจของระบบมีลักษณะเป็น “กล่องดำ” ที่ประชาชนไม่สามารถรับรู้เหตุผลหรือที่มาของคำสั่งทางปกครองได้ ย่อมกระทบต่อสิทธิในการรับทราบเหตุผลของคำสั่ง สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง และความสามารถของศาลหรือองค์กรตรวจสอบในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งหากไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลระบบ อาจทำให้เกิดช่องว่างความรับผิดชอบ (accountability gap) ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรมในระบบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ (European Commission, 2020)

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยนี้อาศัยทฤษฎีเจตนาและหลักความสมบูรณ์แห่งเจตนาเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ โดยเชื่อมโยงระบบอัตโนมัติในการออกคำสั่งทางปกครองเข้ากับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม เพื่อประเมินสถานะทางกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวภายใต้กฎหมายไทย และเปรียบเทียบกับแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติภายใต้กฎหมายปกครองไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์เรื่อง ความสมบูรณ์แห่งเจตนา (Completeness of Intention) ในการตัดสินใจของระบบอัตโนมัติ เพื่อประเมินว่าระบบดังกล่าวสามารถถือว่ามีเจตนาในทางกฎหมายได้หรือไม่

2. ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ เช่น กฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และสหภาพยุโรป ในการรับรองนิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติ

3. เสนอแนวทางเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในยุคดิจิทัล

สมมติฐานการวิจัย

สามารถตั้งสมมติฐานในการวิจัยได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติซึ่งขาดการตัดสินใจโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ไม่อาจถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากขาดความสมบูรณ์แห่งเจตนา และอาจขัดต่อหลักนิติธรรม

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นงานวิจัยทางนิติศาสตร์ในลักษณะของ การวิจัยเอกสาร (Doctrinal Legal Research) โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงหลักการทางกฎหมาย (Legal Analysis) และการตีความเชิงเปรียบเทียบแนวคิดทางทฤษฎี (Conceptual Comparison) เพื่อทำความเข้าใจสถานะทางกฎหมายของ นิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติ ภายใต้ระบบกฎหมายไทย และเสนอแนวทางทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อการปรับตัวของรัฐในยุคดิจิทัล

ประเภทและลักษณะของการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาในเชิง เอกสารและทฤษฎี (Documentary and Theoretical Research) ไม่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามหรือเชิงประจักษ์ แต่ใช้วิธีวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมายที่มีอยู่ (Secondary Sources) ร่วมกับการตีความหลักกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อประเมินขอบเขต ความเพียงพอ และความเหมาะสมของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อการตัดสินใจ การออกคำสั่งทางปกครองโดยระบบอัตโนมัติ (Automated Administrative Decision-Making) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในกฎหมายปกครองไทย การศึกษาดำเนินการตามแนวทาง การวิจัยเชิงหลักการทางกฎหมาย (Doctrinal Legal Analysis) โดยเน้นการตีความตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Statutory Interpretation) และการประเมินความสอดคล้องของบทกฎหมายกับ



หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เช่น หลักนิติรัฐ (Rule of Law) และหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงหลักการที่มีความชัดเจนและอ้างอิงได้

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

1. แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการออกคำสั่งโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์และการแสดงเจตนาในการใช้อำนาจรัฐและ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27, 41 และ 37 เกี่ยวกับหลักความโปร่งใสและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ตำรากฎหมายและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองและกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ เช่น วีรพงษ์ วีรัชกุล, กฎหมายปกครอง (2565); ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจทางปกครอง (2560); และเอกสารจาก OECD, UNESCO และ EU Commission ว่าด้วย AI Governance

หลักการที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

เพื่อให้การตีความและวิเคราะห์มีความเป็นระบบ งานวิจัยนี้ได้กำหนด หลักกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Legal Principles) 4 ประการเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ได้แก่

1. หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เพื่อประเมินว่าการใช้ระบบอัตโนมัติในการออกคำสั่งทางปกครองยังคงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือไม่ และประชาชนสามารถตรวจสอบได้เพียงใด

2. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) เพื่อพิจารณาว่าคำสั่งอัตโนมัติมีฐานอำนาจทางกฎหมายและผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งอย่างชัดเจนหรือไม่

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) เพื่อประเมินว่าระบบอัตโนมัติเปิดเผยเหตุผลและกระบวนการตัดสินใจได้ในระดับที่เทียบเท่ากับมนุษย์หรือไม่

4. หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เพื่อประเมินความเหมาะสมระหว่างเป้าหมายแห่งการใช้อำนาจทางปกครองกับมาตรการทางเทคโนโลยีที่นำมาใช้

การประมวลผลและสังเคราะห์ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ใช้วิธี การสังเคราะห์เชิงหลักการ (Doctrinal Synthesis) โดยเริ่มจากการตีความกฎหมายปัจจุบันเพื่อหาขอบเขตของคำว่า นิติกรรมทางปกครอง และ เจตนาในการใช้อำนาจ จากนั้นนำแนวคิดของกฎหมายเปรียบเทียบและทฤษฎีทางกฎหมายมาประกอบการวิเคราะห์ เพื่อสร้างข้อเสนอเชิงหลักการที่มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในยุคที่รัฐเริ่มพึ่งพาระบบอัตโนมัติในการบริหารราชการแผ่นดิน



ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักกว่าด้วยกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองในประเทศไทย ยังมี ความไม่สอดคล้องกับการใช้งานระบบอัตโนมัติ (Automated Administrative Systems) ในสามประเด็นหลัก ได้แก่ โดยแต่ละประเด็นสะท้อน ความขัดแย้งเชิงหลักการ (Doctrinal Conflict) ระหว่าง Human-Based Administrative Law กับ Algorithmic Decision-Making ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการขาด เจ้าหน้าที่ และความสมบูรณ์แห่งเจตนา มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการดังกล่าวถือเป็น “หัวใจ” ของนิติกรรมทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองจะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมาจาก เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยมีเจตนาชัดเจนในการก่อให้เกิดผลทางกฎหมายระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยระบบอัตโนมัติ (Automated Decision-Making Systems) เช่น ระบบอนุมัติใบอนุญาตออนไลน์ หรือการจัดสรรสิทธิสวัสดิการผ่านระบบ AI ปัญหาสำคัญคือ อัลกอริทึมไม่อาจถือเป็น บุคคล ตามกฎหมาย และไม่มี เจตนา (Intent) หรือ การใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในเชิงจิตสำนึกเช่นมนุษย์ได้

ดังนั้น เมื่อการตัดสินใจเกิดขึ้นโดยกระบวนการคำนวณของระบบ (Computational Logic) แทนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรง นิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นจึง ขาดองค์ประกอบสำคัญของ เจตนาแห่งการใช้อำนาจ และไม่อาจถือว่าเป็น คำสั่งทางปกครองโดยสมบูรณ์ ได้ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 5 ในทางทฤษฎีนี้คือ Attribution Crisis คือปัญหาการไม่สามารถ ระบุแหล่งที่มาของการกระทำทางปกครองได้อย่างชัดเจน เพราะไม่สามารถชี้ได้ว่าใครคือผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐเมื่อการตัดสินใจถูกแทนที่ด้วยระบบ AI ผลที่ตามมาคือ ความรับผิดชอบของรัฐ (State Liability) และความสามารถในการเพิกถอนคำสั่ง (Revocability) ถูกทำให้คลุมเครือ และกระทบต่อหลักนิติรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

2. ปัญหาความโปร่งใสและการแสดง ข้อพิจารณาอันสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องระบุข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาอันสนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้น บทบัญญัตินี้สะท้อนหลัก ความโปร่งใส (Transparency) และ เหตุผลในการตัดสินใจ (Reason-Giving Principle) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำให้ คำสั่งทางปกครองมีความชอบด้วยกฎหมายและตรวจสอบได้ แต่ในบริบทของคำสั่งอัตโนมัติ ปรากฏปัญหาเชิงเทคนิคที่เรียกว่า Black Box Problem หมายถึงภาวะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ตรวจสอบไม่สามารถเข้าถึง ตรรกะภายในของอัลกอริทึม ที่ใช้ในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง เช่น การไม่สามารถระบุได้ว่า AI ใช้ข้อมูลใดหรือเกณฑ์ใดเป็นฐานในการอนุมัติหรือปฏิเสธคำขอของประชาชน ผลคือ ระบบอัตโนมัติไม่สามารถ แสดงเหตุผล ได้ในระดับที่เทียบเท่ากับมนุษย์ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของมาตรา 37 ที่มุ่งให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อพิจารณาอันสนับสนุนการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกระทำทางปกครอง หากไม่สามารถอธิบายหรือแสดงผลได้อย่าง



โปร่งใส คำสั่งอัตโนมัติที่นี้อาจถูกตีความว่า ขาดความชอบด้วยกฎหมาย (Illegality by Opaqueness) เพราะละเมิดหลักความโปร่งใสซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า Explainability Crisis ซึ่งเป็นวิกฤติทางหลักการระหว่าง เหตุผลเชิงมนุษย์ กับ ตรรกะเชิงคำนวณ ในการตัดสินใจของรัฐ อันส่งผลต่อการตรวจสอบโดยศาลและการอุทธรณ์ของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

3. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบและการเยียวยาภายใน (Reviewability Vacuum – มาตรา 44 และ 30) มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติให้ ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นและ มาตรา 30 รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเกิดจากระบบอัตโนมัติ ปัญหาที่พบคือ 1) ไม่สามารถระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้อย่างชัดเจน เนื่องจากการตัดสินใจเป็นผลจากการประมวลผลของอัลกอริธึม ทำให้ไม่สามารถระบุ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง เพื่อเป็นคู่กรณีในการอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 2) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลตามมาตรา 30 ถูกจำกัด เพราะหน่วยงานของรัฐมักอ้างว่าข้อมูลภายในของระบบ เช่น โมเดลการประมวลผล หรือ ข้อมูลฝึกสอน (Training Data) เป็นความลับทางการค้า (Trade Secret) หรือข้อมูลที่มีลิขสิทธิ์จากผู้พัฒนา ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อสิทธิของตนได้อย่างแท้จริง ผลคือเกิด ช่องว่างแห่งการตรวจสอบ (Reviewability Vacuum) ที่ทำให้กลไกการเยียวยาภายในและการตรวจสอบตามกฎหมายไม่สามารถทำงานได้ตามหลักนิติธรรม เพราะระบบกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบต่อคำสั่งอัตโนมัติ หรือ ผู้รับผิดชอบระบบอัตโนมัติ ในทางปฏิบัติ ในทางหลักการ ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถ กำหนดผู้รับผิดชอบในเชิงเจตนาและในเชิงโครงสร้าง ได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและความน่าเชื่อถือของระบบราชการดิจิทัล

สรุปผลเชิงหลักการ จากผลการวิเคราะห์ทั้งสามประเด็นข้างต้น งานวิจัยนี้พบว่า การนำระบบอัตโนมัติมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีกลไกควบคุม เจตนา เหตุผล และ ความรับผิดชอบ ที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดภาวะวิกฤติของนิติกรรมทางปกครอง (Crisis of Administrative Juristic Acts) ที่ประกอบด้วย การขาดผู้ใช้ อำนาจในนามของรัฐ (Attribution Problem) การขาดเหตุผลและความโปร่งใสในการตัดสินใจ (Explainability Problem) และการขาดกลไกการตรวจสอบและเยียวยา (Reviewability Problem) ดังนั้น การออกแบบระบบกฎหมายเพื่อรองรับ คำสั่งทางปกครองอัตโนมัติ จำเป็นต้องปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถรองรับ ความรับผิดชอบทางเจตนาโดยปริยายของรัฐ และสร้าง กลไกตรวจสอบเชิงโครงสร้าง (Systemic Accountability) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชนในยุคดิจิทัล

อภิปรายผล

ผลการวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของแนวคิด นิติกรรมทางปกครอง เมื่อรัฐเริ่มนำระบบอัตโนมัติเข้ามามีบทบาทในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ที่มุ่งวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติภายใต้กรอบพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “เจตนา” ในฐานะสาระสำคัญของนิติกรรม

ความสมบูรณ์แห่งเจตนาและสถานะของนิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติภายใต้กฎหมายไทย

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่า กฎหมายไทยยึดถือแนวคิดแบบดั้งเดิมของกฎหมายปกครองที่มองว่า “เจตนา” ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นองค์ประกอบเชิงนามธรรมที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองเกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎี Legal Will Attribution ซึ่งอธิบายว่าเจตนาของเจ้าหน้าที่เป็นกลไกในการถ่ายทอด เจตนาของรัฐ ไปสู่คำสั่งทางปกครอง (Maurer, 2011) เมื่อการตัดสินใจถูกถ่ายโอนไปสู่ระบบอัตโนมัติ การเชื่อมโยงระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับ บุคคลผู้มีเจตนา กลับถูกตัดขาด ระบบอัตโนมัติอาจสามารถประมวลผลตามเงื่อนไขที่ตั้งไว้ล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่อาจแสดงให้เห็นถึง การเลือกโดยเจตจำนง (volitional choice) อันเป็นหัวใจของนิติกรรมทางปกครองในความหมายดั้งเดิม ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ Brownsword (2019) ที่ชี้ว่า อัลกอริธึมไม่สามารถถูกอธิบายว่าเป็นผู้กระทำการทางศีลธรรมและกฎหมาย (legal and moral agent) ได้ ผลการวิจัยจึงสนับสนุนข้อสรุปว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยระบบอัตโนมัติภายใต้โครงสร้างกฎหมายปัจจุบันของไทยมีลักษณะของ “ความไม่สมบูรณ์แห่งเจตนา” (Incomplete Intention) และอาจถูกตั้งคำถามถึงความเป็นนิติกรรมที่สมบูรณ์ในทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการไทยที่มองว่าเทคโนโลยีไม่อาจทดแทนบทบาทของเจตนามนุษย์ในการใช้อำนาจรัฐได้โดยปราศจากการปรับกรอบกฎหมาย (เช่น ชาญชัย แสงศักดิ์, 2563)

ปัญหาตุลพิณิจ ความโปร่งใส และ Black Box Effect

ในส่วนของมาตรา 37 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแสดงเหตุผลและข้อพิจารณาในการใช้ดุลพิณิจ ผลการวิจัยพบว่าการตัดสินใจโดยระบบอัตโนมัติสร้างปัญหาเชิงโครงสร้างที่เรียกว่า Black Box Effect กล่าวคือ แม้ผลลัพธ์จะปรากฏชัดเจน แต่กระบวนการให้เหตุผลภายในกลับไม่สามารถอธิบายหรือพิสูจน์ได้ในเชิงกฎหมาย ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับงานของ Pasquale (2015) และ Citron (2008) ที่ชี้ว่าระบบอัลกอริธึมทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเชิงเหตุผลและความได้สัดส่วนเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง การขาดความสามารถในการอธิบายเหตุผลไม่เพียงเป็นปัญหาด้านความโปร่งใสเท่านั้น แต่ยังบ่อนทำลายหลักความได้สัดส่วนและหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นแกนกลางของการควบคุมดุลพิณิจทางปกครองในระบบกฎหมายมหาชน ผลการวิจัยในประเด็น



นี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Alexy (2002) ที่มองว่าการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากการให้เหตุผลไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยหลักนิติธรรมได้

การตรวจสอบ การอุทธรณ์ และปัญหาความรับผิดในเชิงโครงสร้าง

ยังสะท้อนผ่านการวิเคราะห์มาตรา 30 และมาตรา 44 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรับประกันสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบและโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผลการวิจัยพบว่า เมื่อคำสั่งถูกออกโดยระบบอัตโนมัติ กลไกดังกล่าวกลับไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถระบุ เจ้าหน้าที่ที่ผู้ออกคำสั่งได้อย่างชัดเจน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานของ Zouridis, Van Eck และ Bovens (2020) ที่ชี้ว่าการบริหารราชการด้วยอัลกอริธึมก่อให้เกิด accountability gap ระหว่างอำนาจ การตัดสินใจ และความรับผิด การจำกัดการเข้าถึงข้อมูลโดยอ้างเหตุผลด้านความลับทางการค้าหรือทรัพย์สินทางปัญญายังซ้ำเติมปัญหานี้ และทำให้การใช้อำนาจปกครองโดยระบบอัตโนมัติเข้าสู่ภาวะที่อยู่นอกการควบคุมของหลักนิติรัฐ (Beyond the Reach of Rule of Law) ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Hofmann และ Gerke (2021) ในบริบทกฎหมายปกครองยุโรป

การเปรียบเทียบกับแนวทางต่างประเทศและนัยเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า แนวทางของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และกฎหมายสหภาพยุโรป มิได้ปฏิเสธการใช้ระบบอัตโนมัติในกระบวนการทางปกครองโดยสิ้นเชิง แต่เลือกใช้แนวทาง รับรองแบบมีเงื่อนไข โดยกำหนดให้ต้องมีมนุษย์เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด (human-in-the-loop) และต้องมีสิทธิในการขอคำอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจ (right to explanation) ตาม GDPR มาตรา 22 (Wachter, Mittelstadt & Floridi, 2017) ผลการเปรียบเทียบนี้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ว่ากฎหมายไทยจำเป็นต้องปรับกรอบแนวคิดจากการยึดถือ “เจตนาของเจ้าหน้าที่” แบบปัจเจก ไปสู่แนวคิดเรื่อง เจตนาทางปกครองเชิงโครงสร้าง (Administrative Will) ที่สามารถระบุผู้รับผิดชอบระบบได้อย่างชัดเจน ควบคู่กับการสร้างกลไกตรวจสอบอัลกอริธึมในเชิงกฎหมาย

โดยสรุป ผลการวิจัยยืนยันว่า ความสมบูรณ์แห่งเจตนา”มิได้เป็นเพียงองค์ประกอบเชิงเทคนิคของนิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นหัวใจของความชอบธรรมและความรับผิดชอบของการใช้อำนาจรัฐ การนำระบบอัตโนมัติมาใช้โดยปราศจากการปรับโครงสร้างทางกฎหมายจึงทำให้นิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติยังไม่อาจถือว่าเป็นนิติกรรมที่สมบูรณ์ได้ในทางหลักกฎหมายไทย ตราบใดที่รัฐยังไม่สามารถออกแบบกลไกที่ทำให้ เจตนา ความรับผิด และการตรวจสอบ ดำรงอยู่ภายใต้บริบทของเทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างแท้จริง



สรุป

จากผลการวิเคราะห์เชิงหลักการทางกฎหมาย งานวิจัยนี้สามารถยืนยันคำตอบของคำถามวิจัยหลักได้อย่างชัดเจนว่า นิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติยังไม่อาจถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สมบูรณ์ตามกฎหมายไทยได้ในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำทางปกครองโดยอาศัยอัลกอริธึม หรือที่เรียกว่า Algorithmic Administrative Act ยังขาดองค์ประกอบพื้นฐานที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง ประการแรก การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำของ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้ว่าระบบอัตโนมัติจะถูกพัฒนาและนำมาใช้โดยหน่วยงานของรัฐ แต่ตัวระบบเองไม่อาจมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครอง และไม่อาจรับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนได้ การขาดตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอย่างชัดเจนจึงทำให้ไม่อาจผูกโยงการกระทำของระบบเข้ากับรัฐในเชิงความรับผิดชอบตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ ประการที่สอง ระบบอัตโนมัติไม่สามารถแสดง “เจตนา” ในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในนิติกรรมทางปกครอง เจตนาในที่นี้มิได้หมายถึงเพียงการประมวลผลข้อมูลหรือการตัดสินใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่หมายถึงเจตนาทางกฎหมาย (Legal Will) ที่สะท้อนความมุ่งหมายของรัฐในการใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ระบบอัตโนมัติและปัญญาประดิษฐ์เป็นเพียงกลไกทางตรรกะเชิงคำนวณ (Computational Logic) ซึ่งไม่อาจมีเจตนาเช่นนั้นได้โดยตนเอง แม้ผลลัพธ์ของระบบจะมีความถูกต้องหรือมีประสิทธิภาพในเชิงข้อมูลเพียงใดก็ตาม

การใช้ระบบอัตโนมัติยังนำไปสู่ปัญหาความไม่โปร่งใสในการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งขัดต่อหลักการสำคัญตามมาตรา 37 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อพิจารณาอันเป็นเหตุสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ความไม่ชัดเจนของกระบวนการตัดสินใจของระบบยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบในการตรวจสอบและอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 30 อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law) กล่าวโดยสรุป ระบบอัตโนมัติที่ออกคำสั่งทางปกครองแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันยังไม่สามารถบรรลุความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมทางปกครองได้ในเชิงหลักการ เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่าง “เจตนา” “ผู้รับผิดชอบ” และ “เหตุผลแห่งการใช้อำนาจ” ซึ่งล้วนเป็นแก่นของความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครองของรัฐภายใต้ระบบกฎหมายไทย



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ทางกฎหมายและรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบราชการอัจฉริยะ (AI-Driven Bureaucracy) งานวิจัยนี้เสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อกำหนดกลไกที่รับรอง เจตนาทางปกครองโดยปริยายของมนุษย์ (Imputed Human Will) ผ่านหลักการ Human-in-the-Loop อย่างเข้มงวด ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 ให้บัญญัติรับรองบทบาทของ เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลระบบ (System Supervisor Official) โดยกำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นมนุษย์รับผิดชอบและลงนามรับรองคำสั่งที่ระบบอัตโนมัติสร้างขึ้นทุกครั้ง เพื่อให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นการแสดงเจตนาทางกฎหมายของรัฐผ่านตัวเจ้าหน้าที่หลักการนี้จะทำให้ เจตนาแห่งการใช้อำนาจ ถูกกำหนดชัดเจนและสามารถระบุความรับผิดชอบได้

2. เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 37 ว่าด้วยการให้เหตุผลของคำสั่งอัตโนมัติ ให้เพิ่มวรรคใหม่กำหนดมาตรฐาน “ความโปร่งใสและการอธิบายได้ (Explainability Standards)” สำหรับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากระบบอัตโนมัติ โดยให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยตรรกะหลักในการประมวลผล หรืออย่างน้อยต้องจัดทำรายงานคำอธิบายเหตุผลในระดับที่มนุษย์สามารถเข้าใจได้ มาตรการนี้จะสร้างสมดุลระหว่างการใช้เทคโนโลยีและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับทราบเหตุผลแห่งคำสั่ง

3. เพิ่มเติมบทบัญญัติรองรับ การทบทวนโดยมนุษย์ (Human Discretionary Review) ในมาตรา 44 ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองอัตโนมัติสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิจารณาโดยมนุษย์ ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้ดุลพินิจใหม่ เพื่อรับรองสิทธิในการได้รับการพิจารณาจากมนุษย์โดยตรง กลไกนี้เป็น การป้องกัน และรักษาหลักนิติรัฐโดยให้มนุษย์คงสถานะของ ผู้ตรวจสอบสูงสุด ในกระบวนการใช้อำนาจปกครอง มาตรการทั้งสามข้างต้นจะช่วยให้ระบบกฎหมายไทยสามารถปรับตัวสู่ยุคดิจิทัลโดยไม่ละทิ้งหลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง คือ เจตนา ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นรากฐานของความชอบด้วยกฎหมายและหลักนิติธรรม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

แม้งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นปัญหาเชิงหลักการในระบบกฎหมายไทยแล้ว แต่ประเด็นเรื่อง นิติกรรมทางปกครองอัตโนมัติ ยังเป็นประเด็นใหม่ในระดับสากล ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในสองมิติสำคัญ คือ

1. การศึกษาเปรียบเทียบ ศึกษากรอบกฎหมายว่าด้วย AI Governance และ Algorithmic Accountability ของประเทศที่มีความก้าวหน้า เช่น กฎหมายปกครองของสหภาพยุโรป (EU AI Liability Regulation), เยอรมนี (VwVfG Digital Amendment), และแนวทางของ OECD เพื่อสังเคราะห์หลักการที่เหมาะสมสำหรับบริบทไทย



2. เจริญนโยบาย วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการจัดตั้งหน่วยงานกำกับเฉพาะด้าน เช่น สำนักงานกำกับ การตัดสินใจอัตโนมัติทางปกครอง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบระบบ AI ที่ใช้ในหน่วยงานรัฐ รวมถึงการกำหนด มาตรฐานด้านจริยธรรม (Ethical AI) และการคุ้มครองสิทธิประชาชน การศึกษาต่อเนื่องในสองมิตินี้จะช่วย วางรากฐานให้ประเทศไทยสามารถก้าวเข้าสู่ยุคของการบริหารภาครัฐด้วยปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างมีความชอบ ด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐสากล

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27, มาตรา 37 และมาตรา 41

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์และการแสดงเจตนา ในการใช้อำนาจรัฐ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ...)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). *หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วีรพงษ์ วีรัชกุล. (2565). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อนันต์ จันทราพันธ์. (2560). *ทฤษฎีนิติกรรมและเจตนาในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติ ธรรม.

Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press.

Binns, R. (2018). Fairness in machine learning: Lessons from political philosophy. *Proceedings of the 1st Conference on Fairness, Accountability and Transparency (FAT*)*, 149–159.

Bovens, M., Zouridis, S., & Van Eck, M. (2020). Algorithmic public administration. In M. Bovens, P. 't Hart, & B. G. Peters (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Brownsword, R. (2019). *Law, technology and society: Re-imagining the regulatory environment*. London: Routledge.

Citron, D. K. (2008). Technological due process. *Washington University Law Review*, 85(6), 1249–1313.

Craig, P. (2012). *Administrative law* (7th ed.). London: Sweet & Maxwell.

Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). London: Macmillan.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead— Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. New York, NY: St. Martin's Press.

European Commission. (2020). *White paper on artificial intelligence: A European approach to excellence and trust*. Brussels: European Union.



- Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., et al. (2018). AI4People—An ethical framework for a good AI society: Opportunities, risks, principles, and recommendations. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707. <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- Hofmann, H. C. H., & Gerke, S. (2021). Algorithmic decision-making in public administration. *European Law Journal*, 27(1–2), 3–24.
- Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (18. Aufl.). München: C. H. Beck.
- Maurer, H., & Waldhoff, C. (2017). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (19. Aufl.). München: C. H. Beck.
- OECD. (2019). *Principles on artificial intelligence*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Digital government index: 2019 results*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation).
- Savigny, F. C. von. (1840). *System des heutigen Römischen Rechts*. Berlin: Veit und Comp.
- Schwarze, J. (2018). *European administrative law*. London: Sweet & Maxwell.
- UNESCO. (2021). *Recommendation on the ethics of artificial intelligence*. Paris: UNESCO.
- Wachter, S., Mittelstadt, B., & Floridi, L. (2017). Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law*, 7(2), 76–99.
- Wade, H. W. R., & Forsyth, C. F. (2014). *Administrative law* (11th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Zalnieriute, M., Moses, L. B., & Williams, G. (2019). The rule of law and automation of government decision-making. *The Modern Law Review*, 82(3), 425–455. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12412>

