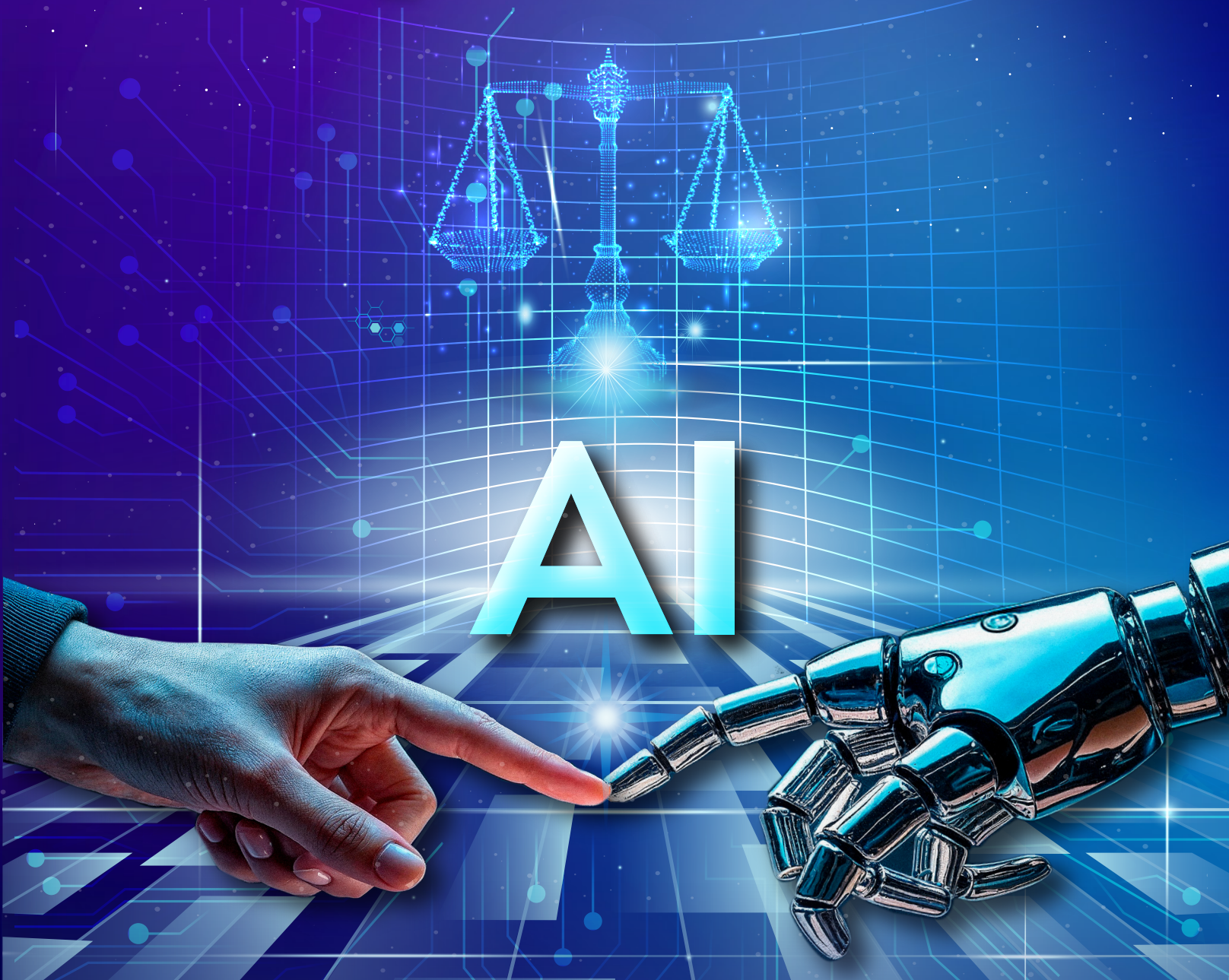
www.senate.go.th

จุลนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๙



มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๙

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วารสารจุลนิติ ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๙

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ปีที่พิมพ์ มกราคม ๒๕๖๙

ออกแบบและพิมพ์ที่ กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

สามารถดาวน์โหลดและติดตามวารสารจุลนิติในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายและหน่วยประสานงานวุฒิสภา สำนักกฎหมาย
เว็บไซต์ https://www.senate.go.th/view/93/วารสารจุลนิติ/TH-TH

Facebook Page สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ชั้นวางหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (BOOKSHELF)
หรือเว็บไซต์ https://www.senate.go.th/book_shelf/

**บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย**



จุลนิติ

ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๙

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา	นางปัณณิตา สท้านไตรภพ	เลขาธิการวุฒิสภา
	นายทศพร แย้มวงษ์	รองเลขาธิการวุฒิสภา
	นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
กองบรรณาธิการ	นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
	นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นางสาวภัณฑิลา กิติโยดม	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกรชำนาญการ
	นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรชำนาญการ
	นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสายใจ เกษสุวรรณ	นิติกรชำนาญการ
	นายโรฒวิชญ์ เทียมศักดิ์	นิติกรปฏิบัติการ
	นางสาวณัฐณิชา รัตนสุภา	นิติกรปฏิบัติการ
บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร	นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวภิญญาพัชร์ กีรติพหลวิชญ์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวนีรนุช น้อยชาวนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นางสาวสิรินดา สันติปรีชาจิตต์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์อาวุโส
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์อาวุโส
นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายณัฐวรรธน์ คชคร	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากรชำนาญการ
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

บรรณาธิการแถลง

วารสาร **"จุลนิติ"** ฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ซึ่งมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ อย่างไรก็ดี การใช้งานปัญญาประดิษฐ์ยังมีความเสี่ยงและข้อกังวลในหลายด้าน เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความปลอดภัยของระบบและผลกระทบต่อการจ้างงานและจริยธรรมของสังคม จึงทำให้หลายประเทศได้ให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลอย่างรอบด้าน เช่น สหภาพยุโรปได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (The EU Artificial Intelligence Act : AI Act) ซึ่งกำหนดประเภทของปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยง และกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่สอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ละระดับความเสี่ยง เพื่อให้การใช้งานเป็นไปอย่างปลอดภัยและไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงพยายามผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้น โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ดำเนินการทบทวนร่างกฎหมายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ จำนวน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการที่ใช้งานระบบปัญญาประดิษฐ์ พ.ศ. .... (ยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. .... (ยกร่างโดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์) เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าในการพัฒนาทางด้านปัญญาประดิษฐ์ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ ตลอดจนบริบทภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดทำ "ร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์" เพื่อวางกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ ให้ครอบคลุมถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ การจัดการความเสี่ยง การส่งเสริมอุตสาหกรรมปัญญาประดิษฐ์ และการกำหนดหน่วยงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย โดยร่างหลักการดังกล่าวได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว และอยู่ระหว่างการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนจากระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) เพื่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจะได้ยกร่างกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ตามหลักการและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ จึงกำหนดประเด็นหลักในหัวข้อเรื่อง **“มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน”** โดยได้สัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จาก**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา** สมาชิกวุฒิสภา และรองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา (IPU) **ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์** ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) **ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย** ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และที่ปรึกษาสมาคมปัญญาประดิษฐ์ประเทศไทย และ **ดร.สลิลธร ทองมีนสุข** นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ในส่วนเนื้อหาอื่น ๆ ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและประชาชนโดยทั่วไปอีกมากมาย กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสารจุลนิติเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะคัดสรรและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ

มกราคม ๒๕๖๙

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

๑ • บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
เรื่อง **มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน**



๓ **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา**
สมาชิกวุฒิสภา และรองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา (IPU)



๑๑ **ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์**
ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)



๑๙

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย
ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์
และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ
สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และที่ปรึกษา
สมาคมปัญญาประดิษฐ์ประเทศไทย

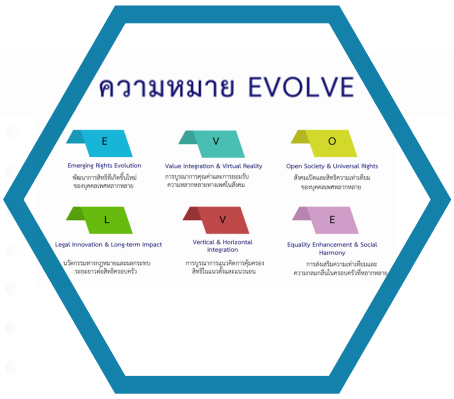
๒๗

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข
นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)



สารบัญ

๓๙



บทความทางวิชาการ

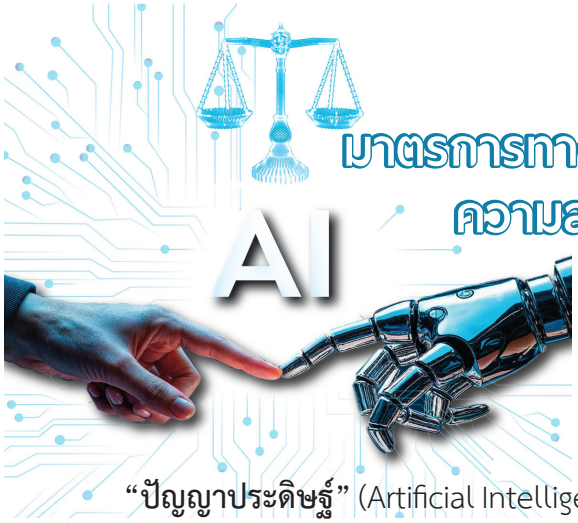
การวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ จากกรอบแนวคิด EVOLVE - PLUS Framework แนวทางใหม่ในการพัฒนาหลักนิติธรรมเชิงพลวัตสำหรับการคุ้มครองสิทธิครอบครัว

โดย **ดร.อนุพร อรุณรัตน์** อดีตสมาชิกวุฒิสภา

๔๕

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๘ วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๖๘ วันที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)



มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

“ปัญญาประดิษฐ์” (Artificial Intelligence : AI) เป็นเทคโนโลยีการสร้างความสามารถให้แก่เครื่องจักรและคอมพิวเตอร์ ด้วยอัลกอริทึมและกลุ่มเครื่องมือทางสถิติ เพื่อสร้างซอฟต์แวร์ทรงปัญญาที่สามารถเลียนแบบความสามารถของมนุษย์ที่ซับซ้อนได้ เช่น จดจำ แยกแยะ ให้เหตุผล ตัดสินใจ คาดการณ์ และสื่อสารกับมนุษย์ได้ โดยบางกรณีอาจไปถึงขั้นเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง[๑] จากความสามารถดังกล่าวทำให้ปัญญาประดิษฐ์กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนทั่วโลก เนื่องจากช่วยในการวิเคราะห์ฐานข้อมูลขนาดใหญ่และประมวลผลในเชิงลึกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้กระบวนการทำงานในด้านต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว แม่นยำ โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ปัญญาประดิษฐ์ยังช่วยยกระดับศักยภาพการแข่งขันขององค์กรและภาคธุรกิจ ตลอดจนถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน พัฒนาการให้บริการที่มีคุณภาพและเข้าถึงง่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสนับสนุนให้ภาครัฐสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี การใช้งานปัญญาประดิษฐ์ยังมีความเสี่ยงและข้อกังวลในหลายด้าน เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความปลอดภัยของระบบ และผลกระทบต่อการจ้างงานและจริยธรรมของสังคม จึงทำให้หลายประเทศได้ให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลอย่างรอบด้าน เช่น สหภาพยุโรปได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (The EU Artificial Intelligence Act : AI Act) ซึ่งกำหนดประเภทของปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยง และกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับแต่ละระดับความเสี่ยงเพื่อให้การใช้งานเป็นไปอย่างปลอดภัยและไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงพยายามผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการที่ใช้งานระบบปัญญาประดิษฐ์ พ.ศ. .... โดยสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

---

[๑] สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.), AI GOVERNMENT FRAMEWORK กรอบการทำงานปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : ธันวาคม ๒๕๖๓, หน้า ๑๐.

โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่เป็นร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นในระยะเวลาที่การพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ยังไม่แพร่หลาย ดังนั้น ในเวลาต่อมาสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จึงได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ดำเนินการทบทวนร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าในการพัฒนาทางด้านปัญญาประดิษฐ์ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศตลอดจนบริบทภายในประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าว สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จึงได้จัดทำ "ร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์" เพื่อวางกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ให้ครอบคลุมถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ การจัดการความเสี่ยง การส่งเสริมอุตสาหกรรมปัญญาประดิษฐ์ และการกำหนดหน่วยงานที่สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย โดยร่างหลักการดังกล่าวได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๐ - ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๘ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนจากระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th)[๒] เพื่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จะได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ตามหลักการและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงพิจารณาเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทัศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อเรื่อง **"มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน"** ประกอบด้วย **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา** สมาชิกวุฒิสภา และรองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา (IPU) **ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์** ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) **ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย** ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และที่ปรึกษาสมาคมปัญญาประดิษฐ์ประเทศไทย และ **ดร.สลิลธร ทองมีนสุข** นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงบทบาทและความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์ รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของนานาอารยประเทศที่น่าสนใจว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร ประกอบกับทัศนะเกี่ยวกับหลักการสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดได้ในวารสารจุลนิติฉบับนี้.

---

[๒]ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๘.



“มาตรการทางกฎหมาย ว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุล ระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา

สมาชิกวุฒิสภา และรองประธานคณะทำงาน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา (IPU)[๑]

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๘
ณ ห้อง CA ๖๖๔ ชั้น ๖ อาคารรัฐสภา (สว.)

[๑]สำเร็จการศึกษา วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT), วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๑) มหาวิทยาลัยนานาชาติแห่งประเทศไอร์แลนด์, วิศวกรรมศาสตรดุษฎีบัณฑิต (เกียรตินิยมยอดเยี่ยม) McGill University ประเทศแคนาดา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา (Vice-Chairperson, Working Group on Science and Technology, Inter-Parliamentary Union (IPU)) และประธานกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา.



จุลนิติ : ขอทราบถึงบทบาทและความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์ รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา : ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าปัญญาประดิษฐ์หรือ AI (Artificial Intelligence: AI) นั้น ได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตของประชาชนทั่วโลกอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงจนอาจกล่าวได้ว่า ทุกวันนี้การใช้ปัญญาประดิษฐ์กลายเป็น **"ปัจจัยที่ ๕ ของชีวิต"** ซึ่งในที่สุดไม่ว่าจะเป็นบุคคลในช่วงอายุใด ตั้งแต่วัยเด็กไปจนถึงวัยสูงอายุ ล้วนต้องมีการพึ่งพาและเรียนรู้การใช้งานปัญญาประดิษฐ์แทบทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อปัญญาประดิษฐ์ได้เข้ามามีบทบาทและทวีความสำคัญต่อชีวิตของมนุษย์ การกำหนดกติกาหรือกฎหมายเกี่ยวกับการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ การได้มา หรือการปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่ก่อให้เกิดโทษต่อสังคมจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ในส่วนของการกำกับดูแลในระดับสากลหรือการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศของไทย สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) ซึ่งมีประเทศไทยร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกรวมจำนวน ๑๘๑ ประเทศ ได้มีการจัดตั้ง "คณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี" และในฐานะผู้แทนรัฐสภาไทยถือเป็นเกียรติอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งสหภาพรัฐสภาดังกล่าว ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดที่ผู้แทนรัฐสภาไทยเคยได้รับมาตั้งแต่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภา ทั้งนี้ คณะทำงานดังกล่าวได้ออก **"กฎบัตรสหภาพรัฐสภาว่าด้วยจริยธรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** (IPU Charter on the Ethics of Science and Technology) ซึ่งรับรองโดยสมาชิกรัฐสภาที่เข้าร่วมการประชุมสมัชชา IPU ครั้งที่ ๑๔๙ ณ กรุงเจนีวา กฎบัตรนี้จัดทำขึ้นเพื่อยืนยันพันธกิจของสหภาพรัฐสภาในการส่งเสริมสันติภาพประชาธิปไตย และการพัฒนา โดยให้ความเชื่อมั่นว่าความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์



> *"ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องรอให้กฎหมายมีความสมบูรณ์พร้อมทุกด้าน แต่ควรพิจารณาเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว แล้วอาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง เมื่อพบปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติจริง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตของเทคโนโลยีและเท่าทันต่อกระแสนวัตกรรมของโลก"*

เป็นข้อมูลสำคัญในการดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภา ส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนการพิจารณาด้านจริยธรรมในขอบเขตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแล พร้อมทั้งให้แนวทางแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกในการรวมหลักการทางจริยธรรมเข้ากับกระบวนการทางกฎหมาย ด้วยตระหนักถึงความจำเป็นในการปกป้องและคุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยงและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โดยการประชุมครั้งล่าสุด ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คณะทำงานดังกล่าวได้มีมติสำคัญว่า นอกเหนือจากกฎบัตรสหภาพรัฐสภาว่าด้วยจริยธรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแล้ว การใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI อย่างมีจริยธรรมก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน จึงได้พิจารณาและมีมติที่จะดำเนินการจัดทำ **"ร่างภาคผนวกว่าด้วยจริยธรรมด้านการใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI"** ขึ้น เพื่อบรรจุในกฎบัตรสหภาพรัฐสภาว่าด้วยจริยธรรมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเอกฉันท์มอบหมายให้ดำรงตำแหน่งประธานในการยกร่างภาคผนวกดังกล่าวอีกตำแหน่งหนึ่ง ทั้งนี้ จะได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา และคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งสหภาพรัฐสภา พิจารณาตามลำดับ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางของ ๑๘๑ ประเทศสมาชิกทั่วโลกต่อไป

เมื่อกล่าวถึงประโยชน์จากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI ในปัจจุบัน ทุกคนคงตระหนักดีว่า AI สามารถให้ประโยชน์แก่มนุษย์ได้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามามีบทบาทในการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลแทนที่การค้นหาข้อมูลแบบเดิมที่ใช้เครื่องมือการสืบค้น เช่น Google หรือการเข้ามาทดแทนงานหลายอย่างที่เคยสร้างสรรค์ขึ้นจากความคิดหรือแรงงานของมนุษย์ อันเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้ในการทดแทนหรือชดเชยแรงงานที่กำลังขาดแคลนในหลายภาคส่วน เช่น ด้านการตลาด (Marketing) ด้านการขาย (Sales) รวมถึงการช่วยวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่ต้องตระหนักควบคู่กับประโยชน์คือ ความเสี่ยงหรืออันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้ปัญญาประดิษฐ์อันส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชน ซึ่งทางสหภาพรัฐสภาหรือ IPU ก็ได้ตระหนักถึงประเด็นนี้เช่นกัน โดยตัวอย่างของความเสี่ยงที่น่ากังวลที่สุดคือ การนำ AI ไปใช้เพื่อกลั่นแกล้งหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น เช่น ในบริบททางการเมือง อาจมีการกระทำละเมิด

> *“สิ่งสำคัญสูงสุดในการตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้ AI คือ การส่งเสริมให้เกิดการใช้งานในแนวทางที่สร้างสรรค์ โดยหลีกเลี่ยงการนำไปใช้ในทางที่ผิด หรือในลักษณะของการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น”*

ต่อฝ่ายตรงข้ามด้วยการหมิ่นประมาท หรือการบ่อนทำลายคู่แข่งทางการเมือง หรือคู่แข่งผลประโยชน์ทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุชัยชนะในทางที่ผิด ดังกรณีที่เคยเกิดขึ้นในประเทศเกาหลีใต้ที่มีการนำภาพและเสียงของประธานาธิบดีที่สร้างโดย AI (Deepfake) ซึ่งมีทั้งเสียง คำพูด และรูปร่างท่าทางเสมือนจริงมาใช้โจมตีคู่แข่งทางการเมืองจนเป็นเหตุให้ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นเกิดการพลิกผัน และฝ่ายที่ถูกโจมตีต้องแพ้การเลือกตั้งในที่สุด ประกอบกับหน่วยงานที่จัดการเลือกตั้งก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการควบคุมการใช้ AI มารองรับ แต่อย่างไรก็ตาม ในภายหลังได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวแล้ว สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันก็มีการใช้ AI อย่างแพร่หลายเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนของภารกิจด้านกฎหมายถือเป็นประเด็นที่น่ากังวล เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับ อันอาจนำไปสู่ปัญหาการหาผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้ AI ในทางที่ผิดได้

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของนานาอารยประเทศที่น่าสนใจว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา : มาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของต่างประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ สหภาพยุโรป หรือ EU ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๗ ประเทศ ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ AI เพื่อกำกับดูแลกลุ่มประเทศสมาชิก โดยมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจคือ การใช้กระบวนการที่ค่อนข้างเข้มงวดโดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ระดับ ประกอบด้วย

๑. การกำหนดให้มีกฎหมายควบคุมจากส่วนกลาง โดยสหภาพยุโรปได้ตรากฎหมาย AI เพื่อใช้บังคับกับสมาชิกจำนวน ๒๗ ประเทศ ก่อนที่แต่ละประเทศจะไปดำเนินการตรากฎหมายภายในของตนเอง เช่น ประเทศอิตาลี มีการตรากฎหมาย AI เพื่อใช้บังคับภายในประเทศแล้ว

๒. การทดลองใช้กฎหมาย (Regulatory Sandbox) โดยสหภาพยุโรปมีการกำหนดให้ทดลองใช้กฎหมาย AI เป็นระยะเวลา ๑ ปี ก่อนการบังคับใช้จริงอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้เรียนรู้จากประสบการณ์ว่า กลไกหรือมาตรการใดของกฎหมายที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติจนเกินไป รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์เบื้องต้น เพื่อให้มีโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมายก่อนที่จะนำมาบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ



อย่างไรก็ตาม ในระดับอารยประเทศยังคงพบความท้าทายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการสากล โดยเฉพาะเรื่องจริยธรรม ซึ่งยากที่จะดำเนินการให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากการกำหนดขอบเขตในทางปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมซึ่งเป็นนามธรรมเป็นเรื่องที่ยากและค่อนข้างซับซ้อน หรือไม่สามารถที่จะระบุได้อย่างชัดเจนว่าขอบเขตของจริยธรรมที่ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายควรเป็นอย่างไร และกรณีใดบ้างที่ถือว่าต้องห้ามเด็ดขาด หรือสมควรใช้เพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายจะถูกร่างขึ้นอย่างดีเพียงใดก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่เรื่อง AI เป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ และทั่วโลกก็เพิ่งเริ่มดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา หรือต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอีกภายใน ๑ - ๒ ปี อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีรายละเอียดหรือมาตรการที่เข้มงวดจนเกินไปอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุนในอนาคต

ดังนั้น แม้ดูเหมือนว่าประเทศไทยจะดำเนินการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ล่าช้ากว่านานาอารยประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามถือเป็นข้อได้เปรียบของประเทศไทยเพราะมีโอกาสได้เรียนรู้จากบริบทและปัญหาของกฎหมายที่ประเทศอื่น ๆ เคยใช้บังคับมาก่อนแล้ว เช่น สหภาพยุโรป ประเทศอิตาลี และประเทศเกาหลีใต้ จึงเห็นว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องรอให้กฎหมายมีความสมบูรณ์พร้อมทุกด้าน แต่ควรพิจารณาเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว แล้วอาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังเมื่อพบปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติจริง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตของเทคโนโลยีและเท่าทันต่อกระแสนวัตกรรมของโลก

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรมีหลักการสำคัญประการใดบ้าง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา : มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของไทย อย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การกำหนดวิธีการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ (Usage Guidelines or Method of Use) โดยต้องมีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการใช้และวิธีการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ในภาคส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๒. หลักการเกี่ยวกับจริยธรรม (Ethics) เรื่องจริยธรรมถือเป็นหลักการที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในยุคแห่งการแข่งขันของโลกปัจจุบันที่อาจมีการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพื่อทำลายหรือสร้างความเสียหายต่อกัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักการด้านจริยธรรมเข้ามาควบคุม กำกับดูแล รวมทั้งกำหนดมาตรฐานและคุณภาพบนพื้นฐานด้านจริยธรรม อาทิ การส่งเสริมสิทธิในความหลากหลายและการไม่เลือกปฏิบัติ

๓. การกำหนดมาตรการในการควบคุมการละเมิดสิทธิ (Rights Violation) เนื่องจาก AI ได้พัฒนาความสามารถขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมากด้วยการเรียนรู้ของเครื่องมือเอง (Machine Learning) ซึ่งสามารถจดจำ เรียนรู้จากการประมวลผลข้อมูล และปรับปรุงประสิทธิภาพของตนเองได้โดยอัตโนมัติ ความกังวลเกี่ยวกับความเจริญของเทคโนโลยีดังกล่าวจึงมิใช่เพียงเรื่องการรักษาความลับหรือการละเมิดความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคลดังเช่นการใช้เครื่องมือสืบค้นข้อมูล (Search Engine) อาทิ Google เหมือนที่ผ่านมา ดังนั้น สิ่งที่น่าห่วงใยที่สุดในการใช้ปัญญาประดิษฐ์คือ การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นผ่านการใช้ AI เช่น การนำ AI ไปใช้ในการสร้างความเสียหายเกี่ยวกับชื่อเสียง การหมิ่นประมาท รวมทั้งการกระทำละเมิดด้านอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการละเมิดสิทธิดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปคือ ในการตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์เพื่อให้เกิดแนวทางการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควรมุ่งเน้นให้มีการกำกับดูแลและควบคุมการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ให้เป็นไปในทางที่สร้างสรรค์ รวมทั้งควรส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยุติธรรม ตลอดจนสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการนำปัญญาประดิษฐ์ไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิด

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา : เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาจะเห็นถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจนว่า ปัญญาประดิษฐ์มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และนวัตกรรมคือ การตระหนักรู้ของประชาชน ทั้งในส่วนของการเข้าถึง ความรู้ความเข้าใจในการใช้งาน การได้ประโยชน์ รวมทั้งการรับมือกับผลกระทบต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรเติบโตควบคู่ไปกับพัฒนาการของปัญญาประดิษฐ์ที่นับวันจะยิ่งมีความเจริญก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันโดยเฉพาะเยาวชน นักศึกษา คนวัยทำงาน รวมทั้งคนส่วนใหญ่ในสังคมล้วนมีความตระหนักรู้และเข้าใจเรื่องปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI เพิ่มมากขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ สิ่งสำคัญสูงสุดในการตระหนักรู้เกี่ยวกับการใช้ AI คือ การส่งเสริมให้เกิดการใช้งานในแนวทางที่สร้างสรรค์ โดยหลีกเลี่ยงการนำไปใช้ในทางที่ผิด หรือในลักษณะของการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะตราขึ้นเพื่อเป็นกติกาของสังคมซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย แต่สิ่งที่เหนือกว่าตัวบทกฎหมายคือ การเคารพกติกา การมีจริยธรรม และความตระหนักรู้

ของคนในสังคม เนื่องจากสังคมที่ประชาชนมีความรู้ มีความตระหนักถึงจริยธรรม และมีการนำเทคโนโลยีไปใช้งานอย่างสร้างสรรค์และก่อให้เกิดประสิทธิภาพ การมีกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลและควบคุมอาจจะเป็นเรื่องรองลงมาได้ ดังตัวอย่างของประเทศอังกฤษที่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติเป็นหลัก โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรออกมาใช้บังคับ เช่นเดียวกับประเทศต้นแบบประชาธิปไตยอีกหลายประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีจริยธรรมและทัศนคติที่ดีของคนในสังคมย่อมมีความสำคัญมากกว่าตัวบทกฎหมาย เพราะฉะนั้นการสร้างความยั่งยืนของการใช้ AI จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับความถี่ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ขึ้นอยู่กับการสร้างจิตสำนึกด้านจริยธรรมและการนำไปใช้ในทางสร้างสรรค์ของพลเมือง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ร่างกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์กำหนดไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดความหลากหลาย การไม่เลือกปฏิบัติเพื่อความเป็นธรรมและส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายในอนาคต จึงขอให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา ติดตาม เสนอแนะความคิดเห็น และทำความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ที่กำลังร่วมกันผลักดันให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้ AI ได้อย่างรู้เท่าทัน มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกติกาของสังคม และได้รับประโยชน์อย่างถ้วนหน้าต่อไป



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อินนา

สมาชิกวุฒิสภา และรองประธานคณะทำงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สหภาพรัฐสภา

(ความยาว ๒๔.๒๕ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น


AI



“มาตรการทางกฎหมาย ว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุล ระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน”

ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์

ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)*

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๘
ณ ห้องประชุม ชั้น ๔ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ (อาคารซี) แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

*สำเร็จการศึกษา วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต Rice University, Houston, Texas, U.S.A. วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, U.S.A., วิศวกรรมศาสตรดุษฎีบัณฑิต University Duisburg - Essen, Essen, NRW, Germany.



จุลนิติ : ขอทราบถึงบทบาทและความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์ รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์ : ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) เข้ามาใช้ในหลากหลายภาคส่วน ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมถึงการใช้งานในการผลิตสื่อประเภทต่าง ๆ ทั้งภาพนิ่ง วิดีโอ หรือบทความ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยกำลังเข้าสู่ยุคของการใช้เทคโนโลยี AI อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งประโยชน์สำคัญของการประยุกต์ใช้ AI คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและลดระยะเวลาในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้ AI จะมีประโยชน์อย่างมหาศาลต่อการพัฒนาในหลายมิติ แต่ก็มีความเสี่ยงและผลกระทบที่ต้องได้รับการกำกับดูแลอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะความเสี่ยงจากการใช้ระบบ Generative AI ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่สามารถใช้ AI ตอบคำถาม ค้นหาข้อมูล และสร้างเนื้อหาหรือข้อมูลตอบสนองต่อผู้ใช้งานได้แบบอัตโนมัติอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ดี แม้ AI จะมีศักยภาพสูงในการประมวลผลดังกล่าว แต่ยังคงมีข้อจำกัดด้านความถูกต้องของข้อมูลที่ผลิตขึ้น เนื่องจากข้อมูลที่ AI นำมาใช้ในการประมวลผลอาจมีที่มาจากแหล่งข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือเป็นเพียงข้อเท็จจริง และอาจปะปนไปด้วยข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความจริง

นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงจากการใช้ AI ในการสร้างภาพ เสียง หรือวิดีโอแบบอัตโนมัติ และแบบเรียลไทม์ (Real-time) เช่น การสร้างภาพและวิดีโอจำลองเพื่อปลอมแปลงข้อมูล หลอกลวง หรือสร้างความเสียหายต่อชื่อเสียงและทรัพย์สินของบุคคลอื่น ดังนั้น การใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์จึงจำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลและแนวทางการใช้ที่รอบคอบ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มศักยภาพควบคู่ไปกับการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น



“แนวคิดในการกำกับดูแล AI จึงควรมุ่งเน้นแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีควบคู่กับการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นและได้สัดส่วนกับระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนา AI เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน”

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของนานาอารยประเทศที่น่าสนใจว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร

ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์ : สหภาพยุโรป (European Union : EU) ได้ให้ความสำคัญต่อการกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (The EU Artificial Intelligence Act : EU AI Act) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ทั้งนี้ เพื่อกำกับดูแลการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ โดยใช้แนวทางการกำกับดูแลบนพื้นฐานของความเสี่ยง (Risk-based Approach) กล่าวคือ มีการจำแนกระดับความเสี่ยงของการใช้ AI และกำหนดมาตรการควบคุมให้เหมาะสมกับแต่ละระดับความเสี่ยงอย่างชัดเจน อาทิ “ระดับห้ามเด็ดขาด” (Unacceptable risk) จะกำหนดระบบ AI ที่ห้ามใช้โดยเด็ดขาด (Prohibited AI Practices) เช่น ระบบการให้คะแนนทางสังคม (Social Scoring System) ซึ่งเป็นการใช้ AI เพื่อประเมินหรือให้คะแนนบุคคลโดยอัตโนมัติ โดยไม่มีการพิจารณาหรือควบคุมจากมนุษย์ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการใช้ AI ในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในเขตสหภาพยุโรป หรือ “ระดับความเสี่ยงสูง” (High risk) จะกำหนดให้การใช้ AI บางประเภทที่มีความเสี่ยงสูง (High-risk AI Systems) ต้องมีการดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีมาตรการควบคุม ตรวจสอบ และขึ้นทะเบียนก่อนนำไปใช้ รวมทั้งประเมินความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เช่น การใช้งานด้านการแพทย์หรือความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อให้การใช้เทคโนโลยี AI เป็นไปอย่างปลอดภัยและโปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดโทษโดยจะมีมาตรการต่าง ๆ เช่น การแจ้งเตือน โทษปรับทางปกครอง หรือโทษปรับจากยอดจำหน่าย

จะเห็นได้ว่า แนวทางของสหภาพยุโรปถือเป็นแบบอย่างของการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อเทคโนโลยี AI อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการใช้ AI เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าการออกกฎหมายควบคุมที่เข้มงวด เนื่องจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เคร่งครัดเกินไปอาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างนวัตกรรมและการเติบโตของเทคโนโลยีภายในประเทศ

เช่น ประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมุ่งเน้นการทำความเข้าใจเทคโนโลยี AI อย่างรอบด้าน และพัฒนากรอบนโยบายหรือมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมทางเทคโนโลยีกับการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของประชาชนจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีดังกล่าว

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรมีหลักการสำคัญประการใดบ้าง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์ : หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ ประการแรก คือ การกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยงอย่างเหมาะสม (Proportional Risk-based Regulation) ซึ่งเป็นหลักการที่มีความสำคัญ เนื่องจากหากการกำกับดูแลมีความเข้มงวดเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับระดับความเสี่ยงที่แท้จริงแล้ว อาจก่อให้เกิดภาระที่ไม่สมเหตุสมผลต่อผู้ประกอบการหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อันส่งผลให้การพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี AI เกิดความล่าช้าหรือขาดความคล่องตัว

ประการที่สอง คือ การสร้างสมดุลระหว่างการกำกับดูแลกับการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี AI เนื่องจาก AI เป็นเทคโนโลยีที่มีศักยภาพสูงและสามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกันก็มีความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของประชาชนได้ ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือกรอบกฎหมายด้าน AI จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการรักษาสมดุลระหว่างการสนับสนุนและพัฒนานวัตกรรมกับการกำหนดกลไกควบคุมเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ดังนั้น แนวคิดในการกำกับดูแล AI จึงควรมุ่งเน้นแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีควบคู่กับการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นและได้สัดส่วนกับระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนา AI เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์ : เนื่องจากเทคโนโลยี AI ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและสร้างนวัตกรรมในหลากหลายสาขา ซึ่งส่งผลให้มีการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี AI อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการใช้ AI จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจในด้านความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้งาน สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Development Agency : ETDA) จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือ "แนวทางการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างมีธรรมาภิบาล" ขึ้นเผยแพร่ เพื่อเป็นกรอบในการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนสามารถพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ได้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นและการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน โดยประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ดังนี้



๑. การกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแล (AI Governance Structure)

เป็นการนำเสนอแนวทางการกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลการประยุกต์ใช้ AI ขององค์กร โดยควรมีคณะกรรมการกำกับดูแลการประยุกต์ใช้ AI (AI Governance Council) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์และนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนการประยุกต์ใช้ AI ภายในองค์กร รวมทั้งติดตามและประเมินผลการประยุกต์ใช้ AI อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรมีการกำกับดูแลการประยุกต์ใช้ AI อย่างเหมาะสม และนอกจากการกำหนดคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลโดยภาพรวมดังกล่าวแล้ว องค์กรยังจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ (Role and Responsibility) ของบุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ตามโครงสร้างการกำกับดูแล พร้อมทั้งสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็น ส่งเสริมทักษะความรู้ รวมทั้งสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) ต่อความรับผิดชอบ (Responsibility) ตลอดจนความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ (Accountability) ของแต่ละหน้าที่อีกด้วย

๒. การกำหนดกลยุทธ์ในการประยุกต์ใช้ AI (AI Strategy)

เป็นการมองหาโอกาสหรือประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับจากการนำ AI มาประยุกต์ใช้ที่ตอบสนองเป้าหมายขององค์กร พร้อมทั้งวิเคราะห์เป้าหมายความสำเร็จจากการนำ AI มาประยุกต์ใช้ ความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ความพร้อมขององค์กร และทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้มั่นใจว่าการประยุกต์ใช้ AI จะบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จตามที่กำหนด นอกจากนี้ ในการกำหนดกลยุทธ์ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากการนำ AI มาประยุกต์ใช้ควบคู่กับความสอดคล้องกับหลักการจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ และความสอดคล้องตามกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นขององค์กรที่จะประยุกต์ใช้ AI อย่างมีความรับผิดชอบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง องค์กร และสังคมส่วนรวม (Responsible use of AI)



๓. การกำกับดูแลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ AI (AI Operation)

เป็นการอธิบายถึงแนวปฏิบัติตลอดวงจรชีวิตของ AI (AI Lifecycle) เพื่อให้มั่นใจว่า AI ได้รับการออกแบบ พัฒนา และนำไปใช้งานได้อย่างสอดคล้องตามเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งสอดคล้องตามหลักการจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังอธิบายถึงแนวปฏิบัติในการจัดเตรียมข้อมูล (Data Preparation) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและเหมาะสำหรับนำไปใช้สอนและทำงานร่วมกับ AI รวมทั้งแนวปฏิบัติในการรับมือกับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนการเฝ้าติดตามและการประเมินผลการประยุกต์ใช้งาน AI เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ในประการสำคัญ ยังจำเป็นต้องจัดให้มีกลไกในการเฝ้าระวังและประเมินความเสี่ยง ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่สามารถปรับใช้ได้อย่างยืดหยุ่นและทันท่วงทีต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

ทั้งนี้ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ได้ดำเนินการจัดทำ "ร่างหลักการของกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์" ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับธุรกรรมและกิจกรรมทางดิจิทัลที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยี AI ภายใต้กรอบการควบคุมความเสี่ยงที่เหมาะสม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีแนวคิดสำคัญ คือ กลไก "AI Sandbox" สำหรับใช้ในการทดลองและประเมินการใช้ AI ในบริบทที่สามารถควบคุมความเสี่ยงได้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและปรับปรุงได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีการวางแนวทางในการจัดทำมาตรการเบื้องต้นในการควบคุมความเสี่ยง ตลอดจนการใช้กลไกทางกฎหมายให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองหรือมาตรการเพิ่มเติมได้อย่างทันท่วงทีและเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและลักษณะของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น หากทุกภาคส่วนร่วมมือกันในการส่งเสริมการใช้งาน AI อย่างมีธรรมาภิบาล ควบคู่กับการจัดให้มีกลไกทางกฎหมายที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างทันท่วงที ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี AI ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนต่อไปในอนาคต



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์
ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

(ความยาว ๑๐.๕๑ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น


AI



“มาตรการทางกฎหมาย ว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุล ระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน”

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย

ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และที่ปรึกษาสมาคมปัญญาประดิษฐ์ประเทศไทย*

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๘
ณ ห้องประชุม CA ๓๓๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา (สว.)
ผ่านระบบการประชุมออนไลน์ (Zoom Meeting)

* สำเร็จการศึกษา วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมไฟฟ้า (เกียรตินิยมอันดับ ๑ เหรียญทอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิศวกรรมไฟฟ้า สาขาย่อย การประมวลผลสัญญาณดิจิตอล (วิทยานิพนธ์ดีเด่น) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิทยาการคอมพิวเตอร์ สาขาย่อย การประมวลผลสัญญาณเสียงพูด Tokyo Institute of Technology ประเทศญี่ปุ่น.



จุลนิติ : ขอทราบถึงบทบาทและความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์ รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย : ประโยชน์ของปัญญาประดิษฐ์ แบ่งออกได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

๑. ประโยชน์ต่อประชาชน ปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนโดยเฉพาะผ่านการใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งแอปพลิเคชันต่าง ๆ ได้นำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย ทั้งในด้านการเงิน (Banking) การสื่อสาร การรับส่งข้อความและสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล เช่น การค้นหาข้อมูลที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว การสรุปสาระสำคัญของเนื้อหา การให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่ผู้ใช้ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งภาพและวิดีโออย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในอดีตหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากในการผลิตสินค้าและให้บริการแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันสามารถลดต้นทุนและการใช้ทรัพยากรในการผลิตสินค้าและให้บริการได้ รวมถึงสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยอาศัยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในหลายกระบวนการ เช่น การวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้บริโภค การปรับปรุงกระบวนการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและโอกาสในการสร้างผลกำไรได้มากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐสามารถยกระดับการให้บริการประชาชนให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

๓. ประโยชน์ต่อประเทศ ปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการสืบค้นและวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งในอดีตต้องอาศัยเวลานานและทรัพยากรจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ปัญญาประดิษฐ์ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคส่วนของภาคธุรกิจ



และอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นภาคการผลิต หรือภาคการบริการที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย เช่น การท่องเที่ยว การแพทย์ และการสาธารณสุขซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูงและสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หากประเทศไทยสามารถพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

ปัญญาประดิษฐ์เป็นเทคโนโลยีที่มีทั้งคุณและโทษ จึงควรพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในการนำไปใช้งาน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมได้ในหลายกรณี ดังนี้

๑. การให้ข้อมูลที่ผิด (Misinformation)

การใช้ปัญญาประดิษฐ์อาจก่อให้เกิดข้อผิดพลาดในการให้ข้อมูลซึ่งอาจไม่ถูกต้องหรือคลาดเคลื่อน ทำให้ผู้ใช้งานเกิดความเข้าใจผิดได้ง่าย ข้อผิดพลาดดังกล่าวอาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการนำปัญญาประดิษฐ์ไปใช้ในเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีความเสี่ยงสูง หากข้อมูลที่ได้รับไม่ถูกต้องหรือไม่แม่นยำ อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดได้

๒. การใช้งานในทางที่ผิด (Misuse)

ปัญญาประดิษฐ์อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในกรณีที่มีบุคคลไม่หวังดีนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ไปใช้เพื่อกระทำผิดกฎหมายหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือสังคมได้ ดังนั้น ปัญญาประดิษฐ์จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในทางที่สร้างสรรค์และในทางที่ก่อให้เกิดโทษ ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์และเจตนาของผู้ใช้งาน

๓. การแทนที่แรงงาน หรือการทดแทนแรงงาน (Job replacement)

ปัญญาประดิษฐ์มีแนวโน้มเข้ามาทดแทนแรงงานมนุษย์ในบางสาขา โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์สามารถปฏิบัติงานบางประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องส่งผลให้เกิดการลดการจ้างงานในงานบางประเภท โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้ทักษะการทำซ้ำ หรือกระบวนการที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจที่ซับซ้อน

๔. การไม่สามารถควบคุมได้ (Ai uncontrollable)

การที่ปัญญาประดิษฐ์ไม่ได้รับการควบคุมหรือกำกับดูแลอย่างเหมาะสมอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในระดับที่ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเมื่อมีการนำไปใช้ในลักษณะที่เกินขอบเขตความสามารถของมนุษย์ในการกำกับดูแลซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ หรืออาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของนานาอารยประเทศที่น่าสนใจว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย : ในปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกต่างเผชิญกับความท้าทายจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของปัญญาประดิษฐ์ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ดังนั้น การออกมาตรการทางกฎหมายและกลไกต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลและควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์จึงเป็นภารกิจสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลในหลายประเทศ โดยดำเนินการควบคู่กับการส่งเสริมนวัตกรรม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับความปลอดภัยและประโยชน์ของสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม กลไกการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของแต่ละประเทศ

ยังอยู่ในช่วงของการทดลองและพัฒนาไปพร้อมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากนวัตกรรมอื่น กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็วในลักษณะที่ยากต่อการคาดการณ์ ส่งผลให้การกำหนดมาตรการควบคุมจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน จากการศึกษาแนวทางของนานาอารยประเทศ สามารถจำแนกระดับของมาตรการควบคุมและกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ออกเป็น ๓ ระดับ ดังนี้



๑. การกำกับดูแลที่เข้มงวด (Strict Regulation)

ประเทศในกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะมีการตรากฎหมายและมาตรการควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างเข้มงวด โดยมุ่งควบคุมความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ความมั่นคง และเสถียรภาพของสังคมในระยะยาว เช่น สหภาพยุโรป (EU) ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ (EU AI Act) ซึ่งถือเป็นกรอบกฎหมายฉบับแรกของโลกที่มุ่งควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยง โดยแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่

- ระดับห้ามเด็ดขาด (Unacceptable risk) เช่น การใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อสอดส่องประชาชนในลักษณะที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
- ระดับความเสี่ยงสูง (High risk) ต้องผ่านการทดสอบ ตรวจสอบ และขึ้นทะเบียนก่อนนำไปใช้ เช่น การใช้งานด้านการแพทย์หรือความปลอดภัยสาธารณะ
- ระดับความเสี่ยงปานกลาง (Limited risk) ต้องแสดงข้อมูลหรือคำเตือนที่ชัดเจนแก่ผู้ใช้
- ระดับความเสี่ยงต่ำ (Minimal risk) สามารถใช้งานได้โดยไม่มีข้อจำกัดพิเศษ



ทั้งนี้ ประเทศบราซิลก็มีแนวทางกำกับดูแลในลักษณะเข้มงวดเช่นเดียวกัน โดยมุ่งบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้ปัญญาประดิษฐ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพและความเป็นส่วนตัวของประชาชน

๒. การกำกับดูแลแบบสมดุล หรือการควบคุมแบบปานกลาง (Balanced or Sector - Specific Regulation)

กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย รวมถึงประเทศไทยมีแนวทางในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการควบคุมความเสี่ยงโดยเน้นการกำกับดูแลเฉพาะภาคส่วนที่มีความเสี่ยงสูง หรือส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

๒.๑ การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ผ่านหน่วยงานเฉพาะด้าน

- ด้านการแพทย์ กำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)
- ด้านการเงิน กำกับดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

๒.๒ การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในลักษณะของ Soft Regulation เป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคเอกชน โดยกำหนดให้ผู้พัฒนาปัญญาประดิษฐ์ที่เข้าข่ายมีความเสี่ยงต้องลงทะเบียนและแสดงข้อมูลต่อภาครัฐก่อนการเผยแพร่หรือใช้งาน รวมถึงสนับสนุนให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางโดยอ้างอิงจากแนวปฏิบัติระดับสากล เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้ปัญญาประดิษฐ์เข้าสู่ตลาดหรือสามารถใช้งานได้อย่างเหมาะสมและปลอดภัย

๓. การกำกับดูแลตามแนวทางจริยธรรม (Ethical Guidelines and Voluntary Principles)

กลุ่มประเทศในแนวทางนี้ยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์อย่างชัดเจน แต่ได้วางกรอบแนวทางในการพัฒนาและใช้งานปัญญาประดิษฐ์ภายใต้กรอบจริยธรรมและความรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยได้ประกาศใช้ “แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๗๐)” ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ โดยมีแนวปฏิบัติจริยธรรมด้านปัญญาประดิษฐ์ที่กำหนดหลักการสำคัญ ได้แก่ ความเป็นธรรม (Fairness) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency & Accountability) ความปลอดภัยและความมั่นคง (Security & Safety) ความเคารพสิทธิส่วนบุคคล (Privacy) ความรับผิดชอบต่อผลกระทบทางสังคม (Social Responsibility) แม้แนวปฏิบัติดังกล่าวจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ พัฒนาและใช้งานปัญญาประดิษฐ์อย่างมีจริยธรรม โปร่งใส และเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรมีหลักการสำคัญประการใดบ้าง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย : การจัดทำร่างพระราชบัญญัติปัญญาประดิษฐ์ พ.ศ. .... โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการกำหนดทิศทางเชิงนโยบายและวางกลไกทางกฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ หลักการสำคัญของมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควรประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. ความรับผิดชอบของมนุษย์ต่อการดำเนินการของปัญญาประดิษฐ์ มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรกำหนดให้ทุกการดำเนินการของปัญญาประดิษฐ์ต้องมีผู้รับผิดชอบที่เป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในกรณีที่ปัญญาประดิษฐ์ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์ไม่สามารถเป็นผู้รับผิดชอบแทนมนุษย์ได้ ทั้งนี้ ควรเปิดโอกาสให้สามารถแสดงหลักฐานเพื่อโต้แย้งความรับผิดได้ หากพิสูจน์ได้ว่ามีการควบคุมดูแลหรือป้องกันตามสมควรและเหมาะสมแล้ว

๒. หลักการควบคุมตามระดับความเสี่ยง (Risk - Based Regulation) มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรกำหนดให้มีการแบ่งประเภทปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะกรณี "ความเสี่ยงสูง" ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวด เช่น การยื่นขอใบรับรอง หรือใบอนุญาตก่อนใช้งาน โดยพิจารณาจากผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนหรือสังคมโดยรวม ส่วนกรณีที่มีความเสี่ยงต่ำหรือปานกลาง รัฐควรส่งเสริมให้มีการกำกับตนเอง (self - regulation) ภายใต้หลักจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม

๓. การส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม (Innovation Promotion) มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ไม่ควรมุ่งเน้นเพียงการควบคุม แต่ควรมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและนำนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ไปใช้ประโยชน์อย่างสร้างสรรค์ โดยอาจดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

- การจัดตั้งพื้นที่ทดลองนวัตกรรม (AI Sandbox) เพื่อเปิดโอกาสให้มีการทดลองใช้ปัญญาประดิษฐ์ในพื้นที่จำกัดภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ เพื่อประเมินผลกระทบก่อนนำไปใช้จริง
- การส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing) ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. แนวทางการประเมินความเสี่ยง (AI Risk Assessment Framework) ควรมีกลไกในการประเมินความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์โดยคณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การแพทย์ การเงิน หรือการสื่อสารมวลชน ซึ่งมีความเข้าใจต่อลักษณะความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ในด้านนั้นเป็นอย่างดี โดยสามารถจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมในรูปของกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง หรือแนวทางปฏิบัติเพื่อกำหนดรายละเอียดรายการของปัญญาประดิษฐ์ที่เข้าข่ายมีความเสี่ยงสูง และแนวทางการกำกับดูแลเฉพาะ เช่น การลงทะเบียนหรือการรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. การตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน (AI Audit and Certification) การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่สามารถตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของปัญญาประดิษฐ์ โดยต้องประเมินว่าแต่ละประเภทอยู่ในระดับความเสี่ยงใด ดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และมีการรับรองมาตรฐานด้านความแม่นยำ ความเป็นกลาง และความปลอดภัยทางไซเบอร์ (cybersecurity) อย่างเพียงพอหรือไม่

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย : ในปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก อย่างไรก็ดี การเติบโตอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ได้นำมาซึ่งความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการส่งเสริมนวัตกรรมให้เกิดความสมดุล ดังนั้น ประเทศไทยควรมุ่งพัฒนาปัญญาประดิษฐ์อย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของระบบกฎหมายให้สามารถปรับตัวและตอบสนองต่อพัฒนาการของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในอนาคต กฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทยจึงควรมีลักษณะยืดหยุ่น ปรับใช้ได้หลากหลาย และเปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถรองรับรูปแบบใหม่ของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จ



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
ดร.ชัย วุฒิวิวัฒน์ชัย
ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ
สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และที่ปรึกษาสมาคมปัญญาประดิษฐ์ประเทศไทย

(ความยาว ๓๗.๕๐ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น


AI



“มาตรการทางกฎหมาย ว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ : ความสมดุล ระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชน”

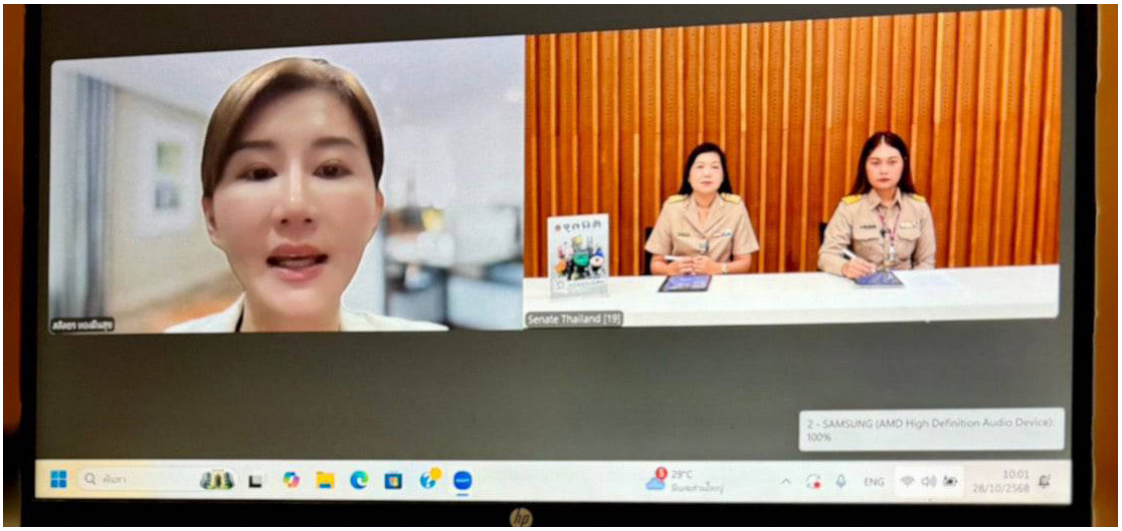
ดร.สลิลธร ทองมีนสุข

นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)*

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๘
ณ ห้องประชุม CA ๓๒๕ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา (สว.)
ผ่านระบบการประชุมออนไลน์ (Zoom Meeting)

*สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ University of New South Wales ประเทศออสเตรเลีย สาขากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา Nagoya University ประเทศญี่ปุ่น, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา Nagoya University ประเทศญี่ปุ่น.



จุลนิติ : ขอทราบถึงบทบาทและความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์ รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข : ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) เป็นเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัล โดยช่วยยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคธุรกิจ ภาครัฐ และภาคประชาชนให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการผลิต การให้บริการ และคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกภาคส่วน การนำปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการทำงานของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนานวัตกรรม และการยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถจำแนกบทบาทของปัญญาประดิษฐ์ออกเป็นสาขาต่าง ๆ ได้ ดังนี้

๑. การยกระดับกระบวนการผลิตและการบริการภาคอุตสาหกรรม ปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตและการบริการภาคอุตสาหกรรมในหลายมิติ โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์วิทัศน์หรือคอมพิวเตอร์วิชัน (Computer Vision) มาประยุกต์ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสินค้า ซึ่งสามารถตรวจหาข้อบกพร่องได้อย่างแม่นยำและรวดเร็วกว่าการตรวจสอบโดยมนุษย์ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดอัตราความผิดพลาดในการผลิต และยกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้าให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ดังกล่าว ส่งผลให้ภาคการผลิตของประเทศไทยสามารถพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสนับสนุนการบริหารจัดการคลังสินค้าอย่างเป็นระบบ โดยมีการนำซอฟต์แวร์เชื่อมโยงข้อมูลมาใช้ในการเพิ่มความถูกต้องและความรวดเร็วในการบริหารจัดการคลังสินค้าและการขนส่ง นอกจากนี้ ภาคอุตสาหกรรมยังได้นำปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้กับระบบบำรุงรักษาเชิงคาดการณ์ (Predictive Maintenance) เพื่อให้สามารถวางแผนการซ่อมบำรุงเครื่องจักรล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดระยะเวลาหยุดชะงักของสายการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพ



> *"ประเทศที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์สูงสุดจากปัญญาประดิษฐ์ และนำพาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว"*

โดยรวมของกระบวนการดำเนินงานภายในองค์กร ทั้งนี้ หลายองค์กรในประเทศได้ประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารจัดการพลังงานภายในสถานประกอบการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานและลดต้นทุนการดำเนินงาน โดยผลการดำเนินการพบว่า สามารถลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงานได้อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

๒. การยกระดับทางการแพทย์ ปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนงานด้านการแพทย์ในหลายมิติ โดยเฉพาะการช่วยวินิจฉัยโรคและการวิเคราะห์ผลทางรังสี เช่น การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่ออ่านผลเอกซเรย์ ซึ่งสามารถตรวจพบความผิดปกติได้อย่างแม่นยำและรวดเร็วกว่าการตรวจโดยบุคลากรทางการแพทย์ ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการวินิจฉัย เพิ่มความถูกต้องของผลการตรวจ และเสริมสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้ป่วยในทุกขั้นตอนของการรักษา นอกจากนี้ ยังมีส่วนช่วยลดภาระงานด้านเอกสารของบุคลากรทางการแพทย์ โดยสามารถบันทึกและจัดการข้อมูลทางการแพทย์ได้อย่างเป็นระบบ ทำให้แพทย์และพยาบาลสามารถจัดสรรเวลาเพื่อให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาผู้ป่วยได้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้คุณภาพการให้บริการทางการแพทย์โดยรวมมีประสิทธิภาพสูงขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการยกระดับมาตรฐานบริการสาธารณสุขของประเทศให้มีความก้าวหน้าทันสมัย และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิผล

๓. การยกระดับประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐ ปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพของระบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวม โดยสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และบริหารงบประมาณ การจัดการข้อมูลภาครัฐ รวมทั้งการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ปัญญาประดิษฐ์ยังมีบทบาทในการสนับสนุนการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานของรัฐ โดยสามารถประมวลผลข้อมูลเพื่อค้นหารูปแบบหรือความผิดปกติที่อาจบ่งชี้ถึงพฤติกรรมการทุจริตได้อย่างแม่นยำและทันท่วงที ส่งผลให้ระบบราชการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น อันเป็นการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและแนวทางรัฐบาลดิจิทัลอย่างยั่งยืน

๔. การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญญาประดิษฐ์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างแพร่หลาย ผ่านการใช้งานแอปพลิเคชันและระบบดิจิทัลในหลากหลาย

รูปแบบ เช่น ระบบแปลภาษา ผู้ช่วยอัจฉริยะบนโทรศัพท์มือถือ ระบบนำทางอัตโนมัติ และแอปพลิเคชันด้านการเงิน ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถสร้างสรรค์ผลงานทางศิลปะ เนื้อหาสื่อ และงานสร้างสรรค์รูปแบบใหม่ ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีทักษะเฉพาะทาง ซึ่งถือเป็นการขยายขอบเขตของความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในระดับบุคคล อันจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ และส่งเสริมการเติบโตทางวัฒนธรรมของประเทศในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญญาประดิษฐ์จะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมโลก แต่การใช้งานอย่างแพร่หลายย่อมก่อให้เกิดความท้าทายหลายประการ อาทิ

๑. ความโปร่งใสและการอธิบายการตัดสินใจของปัญญาประดิษฐ์ (Transparency and Explainability) ปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถอธิบายได้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรในการสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นเมื่อนำแบบจำลองปัญญาประดิษฐ์ไปใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ความสามารถในการอธิบายของปัญญาประดิษฐ์ยังเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถนำแนวทางการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์มาใช้อย่างมีความรับผิดชอบอีกด้วย

๒. ความลำเอียงและอคติ (Bias and Discrimination) ปัญญาประดิษฐ์อาจสะท้อนความลำเอียงหรืออคติจากข้อมูลที่ใช้ในการฝึกฝนระบบ (Training Data) หรือจากการป้อนข้อมูลโดยมนุษย์ ซึ่งหากข้อมูลดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้อง หรือขาดความหลากหลาย อาจส่งผลให้ระบบมีการตัดสินใจอย่างไม่เป็นธรรมและเกิดการเลือกปฏิบัติ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ การคัดเลือกบุคลากร หรือการประเมินผลโดยอ้างอิงเพศ เชื้อชาติ หรือสถานะทางสังคม ดังนั้น การพัฒนาและออกแบบระบบปัญญาประดิษฐ์จึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมและการไม่เลือกปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนา เพื่อป้องกันมิให้ระบบกลายเป็นเครื่องมือที่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓. ความปลอดภัย ปัญญาประดิษฐ์ที่มีความเสี่ยงสูงอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพของมนุษย์ เช่น ยานยนต์ไร้คนขับ ระบบการแพทย์อัตโนมัติ หรือระบบควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อสาธารณะ หากเกิดความผิดพลาดขึ้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ทั้งต่อบุคคลและสังคมโดยรวม ดังนั้น ระบบปัญญาประดิษฐ์ในลักษณะดังกล่าวควรมีมาตรการประเมินความปลอดภัยอย่างรอบด้าน และจัดให้มีระบบบันทึกการทำงาน เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้อย่างโปร่งใส

๔. ความเสี่ยงด้านข้อมูล ความเป็นส่วนตัว และเนื้อหาปลอม (Data Privacy and Deep Synthesis) ความก้าวหน้าของปัญญาประดิษฐ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะเทคโนโลยีสื่อสังเคราะห์ที่สร้างขึ้นโดยใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Deepfake) และเทคนิคการเรียนรู้เชิงลึก (Deep Synthesis) เพื่อสร้างหรือปรับแต่งวิดีโอ รูปภาพ หรือเสียงให้ดูสมจริง จนยากต่อการแยกแยะความถูกต้องได้ ซึ่งอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น การบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร การชี้นำความคิดเห็นสาธารณะในทางการเมือง หรือการทำลายชื่อเสียงของบุคคล ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องร่วมกันกำหนดมาตรการในการป้องกันและกำกับดูแลการใช้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อดิจิทัลของประชาชน เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชน และป้องกันมิให้ถูกนำไปใช้ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือสร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวม



๕. ผลกระทบต่อแรงงานและสิทธิในสถานที่ทำงาน (Impact on Labour and Workplace Rights) การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานในหลายระดับ โดยเฉพาะแรงงานที่ใช้ทักษะในระดับต่าง ๆ เช่น งานด้านกฎหมาย บัญชี การวิเคราะห์ข้อมูล และการสอน ซึ่งบางตำแหน่งอาจถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติ หรือถูกปรับบทบาทให้ต้องทำงานร่วมกับเทคโนโลยีอย่างใกล้ชิด ภาครัฐจึงควรกำหนดนโยบายเพื่อยกระดับและพัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถปรับตัวและใช้เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิของแรงงานในสถานที่ทำงาน ทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสม เช่น การแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนการนำระบบดังกล่าวมาใช้ การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน และการเปิดช่องทางให้แรงงานสามารถช่วยให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้หน้างาน เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีในสถานที่ทำงานดำเนินไปอย่างสมดุลระหว่างการเพิ่มประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงาน

ปัญญาประดิษฐ์เป็นเทคโนโลยีที่มีศักยภาพสูงในการยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานและส่งเสริมนวัตกรรมในทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจ การแพทย์ การศึกษา และการบริหารภาครัฐ อย่างไรก็ดี การพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวย่อมมาพร้อมกับประเด็นด้านจริยธรรม กฎหมาย และสิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการกำกับดูแลอย่างรอบคอบและเหมาะสม ประเทศที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์สูงสุดจากปัญญาประดิษฐ์ และนำพาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกในการส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ของนานาอารยประเทศที่น่าสนใจว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข : การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ ระดับนานาชาติและระดับประเทศ ซึ่งแต่ละระดับมีกลไกหรือมาตรการทั้งที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายและข้อตกลงที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ดี ในระดับนานาชาติจะมีแนวทางหรือกลไกที่เป็นระบบหลายชั้น (Multi - layered System) ประกอบด้วย กลไกทางกฎหมาย มาตรการทางเทคนิค และกรอบจริยธรรม ซึ่งเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพัฒนาและการใช้ปัญญาประดิษฐ์เป็นไปอย่างปลอดภัย โปร่งใส และเคารพสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

๑. ระดับนานาชาติ (International Frameworks) มีแนวทางกำกับดูแลที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ กรอบจริยธรรม (Non - binding Instruments) อาทิ

- ข้อเสนอแนะขององค์การยูเนสโกว่าด้วยจริยธรรมของปัญญาประดิษฐ์ (UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, 2021) เป็นกรอบจริยธรรมที่ได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกกว่า ๑๙๔ ประเทศ แม้จะไม่เป็นกฎหมายที่มีผลผูกพัน แต่ถือเป็นกรอบจริยธรรมสากลที่ใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน เน้นหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม และการพัฒนาเทคโนโลยีโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

- หลักการปัญญาประดิษฐ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD AI Principles) เป็นแนวทางสำคัญที่ใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายภายในประเทศของหลายรัฐ อาทิ แคนาดาและสหรัฐอเมริกา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและหลักจริยธรรมสากล

๑.๒ กลไกทางกฎหมายที่มีผลผูกพัน (Legally Enforced Instruments) อาทิ

- กรอบอนุสัญญาว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม (Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law) เป็นอนุสัญญาว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ฉบับแรกของโลกที่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงต่อการออกแบบ พัฒนา ใช้งาน และยุติการใช้ปัญญาประดิษฐ์ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม โดยใช้หลักการ "การกำกับตามระดับความเสี่ยง" (Risk - Based Approach) เป็นแนวทางในการกำกับดูแล เพื่อให้สามารถควบคุมและกำหนดมาตรการที่เข้มงวดต่อปัญญาประดิษฐ์ที่มีความเสี่ยงสูง ตลอดจนรับรองสิทธิของบุคคลในการรับทราบเหตุผลของการตัดสินใจโดยปัญญาประดิษฐ์และมีสิทธิที่จะคัดค้าน

๒. ระดับประเทศ (National Regulatory Approaches) มีแนวทางกำกับดูแลที่สำคัญ ดังนี้

๒.๑ สหภาพยุโรป (European Union : EU) สหภาพยุโรปเป็นภูมิภาคแรกที่ตรากฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์อย่างครอบคลุมขึ้นมาบังคับใช้ภายใต้ชื่อ "พระราชบัญญัติว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์" (EU Artificial Intelligence Act) ซึ่งยึดหลักการกำกับตามระดับความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ ดังนี้



- ความเสี่ยงที่ไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable Risk) เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน โดยกำหนดห้ามใช้อย่างเด็ดขาด เช่น ระบบให้คะแนนทางสังคม (Social Scoring) ในการจัดอันดับหรือให้คะแนนบุคคล

- ความเสี่ยงสูง (High Risk) เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่อาจกระทบต่อชีวิต สุขภาพ หรือสิทธิของประชาชน เช่น การคัดเลือกบุคลากร การปล่อยสินเชื่อ การแพทย์ กระบวนการยุติธรรม หรือการควบคุมโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ต้องผ่านการประเมินความสอดคล้อง (Conformity Assessment) และปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัย ความโปร่งใส

- ความเสี่ยงจำกัด (Limited Risk) เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่มีผลกระทบแต่ไม่ถึงขั้นกระทบสิทธิของบุคคล ต้องมีข้อกำหนดด้านความโปร่งใส เช่น การแจ้งให้ผู้ใช้ทราบว่ากำลังโต้ตอบกับปัญญาประดิษฐ์ หรือเป็นเนื้อหาที่ถูกสร้างโดยปัญญาประดิษฐ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้งาน

- ความเสี่ยงต่ำมาก (Minimal Risk) เป็นปัญญาประดิษฐ์ที่ไม่กระทบสิทธิของบุคคล ไม่มีข้อบังคับทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่แนะนำให้ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือแนวทางกำกับดูแลโดยสมัครใจ

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ (EU AI Act) ดังกล่าว มีความพยายามที่จะจัดสรรความเสี่ยงและกำหนดภาระหน้าที่ตามระดับความเสี่ยงของผู้พัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ โดยกฎหมายไม่ได้บังคับเฉพาะผู้พัฒนาเท่านั้น แต่บังคับครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงมีความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้งานและควบคุมปัญญาประดิษฐ์อย่างปลอดภัยและเป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีความละเอียดและรัดกุมในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในภูมิภาคสหภาพยุโรป

๒.๒ สหรัฐอเมริกา (The United States of America) สหรัฐอเมริกามีการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์โดยมุ่งส่งเสริมการวิจัยและนวัตกรรมควบคู่กับการบริหารความเสี่ยง โดยในสมัยประธานาธิบดีโจ ไบเดน (Joseph Robinette Biden Jr) ได้ออกคำสั่งฝ่ายบริหารชื่อ "Safe, Secure and Trustworthy Development and Use of AI" เพื่อกำกับดูแลเทคโนโลยีอย่างรับผิดชอบ ครอบคลุมประเด็นด้านความปลอดภัย ความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยมอบหมายให้สถาบันมาตรฐานและเทคโนโลยีแห่งชาติ (National Institute of Standards and Technology : NIST) ออกกรอบการบริหารความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ที่ใช้ได้จริงในองค์กร ซึ่งปัจจุบัน คือ **"Artificial Intelligence Risk Management Framework" (AI RMF)** เพื่อเป็นคู่มือให้ภาครัฐและเอกชนใช้บริหารความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างเป็นระบบตามกระบวนการ ๔ ขั้นตอน ได้แก่

- การกำกับดูแล (Govern) เป็นกระบวนการสร้างระบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นให้มีการกำหนดนโยบายโครงสร้างการบริหารและบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใส และจริยธรรมของการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว ทั้งนี้ ควรมีการสื่อสารภายในและภายนอกองค์กรอย่างเปิดเผย และจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

- การระบุและทำความเข้าใจบริบท (Map) เป็นขั้นตอนในการทำความเข้าใจระบบปัญญาประดิษฐ์ในเชิงลึก โดยระบุวัตถุประสงค์ ขอบเขตการดำเนินงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับระบบ รวมทั้งการวิเคราะห์บริบทของการใช้งาน เพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคม เศรษฐกิจ หรือสิทธิมนุษยชน ตลอดจนต้องพิจารณาประเภทของความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น ความไม่เป็นกลางของข้อมูล การละเมิดความเป็นส่วนตัว และความปลอดภัยของข้อมูล เพื่อให้สามารถวางมาตรการป้องกันและจัดการความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม

- การประเมินและวัดความเสี่ยง (Measure) เป็นกระบวนการประเมินระดับความเสี่ยงของระบบปัญญาประดิษฐ์โดยใช้ตัวชี้วัด เครื่องมือ และวิธีการที่เป็นระบบ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงความเสี่ยงที่อาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพของระบบ ทั้งนี้ การประเมินควรครอบคลุมถึงความแม่นยำ ความยุติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของระบบ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางปรับปรุงและพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับหลักจริยธรรมและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง

- การจัดการและลดความเสี่ยง (Manage) เป็นขั้นตอนในการกำหนดแนวทางและดำเนินการเพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ โดยให้ความสำคัญกับการวางแผนปฏิบัติการ การติดตาม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปรับปรุงมาตรการบริหารความเสี่ยงให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ การจัดการความเสี่ยงควรดำเนินการอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

ทั้งนี้ ต่อมาในสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald John Trump) แม้จะมีการปรับทิศทางนโยบายด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมของรัฐบาลกลางใหม่จากยุคก่อนหน้า แต่แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ (AI Risk Management) ยังคงได้รับความสำคัญในฐานะกลไกหลักของภาครัฐในการกำกับดูแลการใช้เทคโนโลยีอย่างมีความรับผิดชอบ



โดยสรุป การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว ยังคงอาศัยกลไกฝ่ายบริหารและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสาธารณะจากความเสี่ยงของเทคโนโลยี AI

๒.๓ สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore) มีการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์โดยอาศัยกลไกผ่านกรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance Framework) ซึ่งกำหนดหลักการจริยธรรมสากล ได้แก่ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีมนุษย์กำกับดูแล เพื่อให้การพัฒนาและการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์เป็นไปอย่างมีจริยธรรมและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังได้พัฒนากรอบการประเมินและทดสอบปัญญาประดิษฐ์ (AI Verify Testing) เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถใช้ในการทดสอบและรับรองความน่าเชื่อถือของระบบปัญญาประดิษฐ์ของตนเอง ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้ควบคู่กัน

๒.๔ สาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China) มีการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์แบบแบ่งระดับตามประเภทบริการ (Service - Level Regulation) โดยออกข้อกำหนดเฉพาะสำหรับเทคโนโลยีการสังเคราะห์เชิงลึก (Deep Synthesis) และปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถสร้างเนื้อหาใหม่ ๆ ได้เองโดยอัตโนมัติ (Generative AI) ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการปัญญาประดิษฐ์ที่เปิดสู่สาธารณะต้องไม่ขัดต่อค่านิยมสังคมนิยมหลักของจีน ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือศีลธรรม และต้องมีการกำกับให้ชัดเจนว่าเนื้อหานั้นสร้างขึ้นโดยปัญญาประดิษฐ์ ทั้งนี้ ประเทศจีนได้ใช้แนวคิดการกำกับดูแลแบบลำดับชั้นตามประเภทบริการ (Categorical Hierarchical Supervision) ในการควบคุมระบบปัญญาประดิษฐ์เพื่อให้การพัฒนาและใช้ปัญญาประดิษฐ์เป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและรักษาความมั่นคงของประเทศ

นอกจากการกำกับดูแลในระดับนโยบายแล้ว การส่งเสริมและกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ยังปรากฏอยู่ในระดับของการกำหนดมาตรฐานทางอุตสาหกรรมและเทคนิค (Industrial and Technical Standards) ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความปลอดภัย ความโปร่งใส และความสามารถในการทำงานร่วมกันของระบบ AI ในทางปฏิบัติ องค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในด้านนี้ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) และคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานสาขาไฟฟ้า (International Electrotechnical Commission : IEC) ขณะที่ในสหภาพยุโรป การดำเนินงานด้านมาตรฐาน AI อยู่ภายใต้ความร่วมมือของคณะกรรมการมาตรฐานยุโรป (European Committee for Standardization : CEN) และคณะกรรมการมาตรฐานไฟฟ้าเทคนิคยุโรป (European Committee for Electrotechnical Standardization : CENELEC) นอกจากนี้ ยังมีโครงการ Frontier AI Safety Commitment ซึ่งเป็นคำมั่นสมัครใจจากบริษัทเทคโนโลยีรายใหญ่ในการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูงอย่างปลอดภัย มีความรับผิดชอบ มีการจัดทำกรอบความปลอดภัย และสอดคล้องกับหลักจริยธรรมสากล

กล่าวโดยสรุป คือ การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกฎหมายฉบับเดียว หากแต่เป็นระบบหลายชั้นที่เกื้อหนุนกัน อันประกอบด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศและมาตรฐานทางจริยธรรม รวมทั้งกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนกลไกการกำกับโดยสมัครใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง

ความพยายามของผู้พัฒนาปัญญาประดิษฐ์ในการแสดงต่อสังคมว่า การพัฒนาระบบดังกล่าวเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบและสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลในทุกระดับ

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ควรมีหลักการสำคัญประการใดบ้าง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข : การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องอาศัยกรอบจริยธรรมและหลักการสากลพื้นฐาน รวมทั้งกลไกการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นเป็นเครื่องมือ เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ตามความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกิดการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ที่น่าเชื่อถือและเคารพสิทธิมนุษยชน โดยหลักการสากลพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงมาจากหลัก ๑๐ ประการของ UNESCO Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence ดังนี้

๑. ความได้สัดส่วนและการไม่ก่ออันตราย (Proportionality and Do No Harm)

๒. ความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety and Security)

๓. สิทธิในความเป็นส่วนตัวของข้อมูล (Right to Data Privacy)

๔. การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมและปรับตัวได้ (Multi - stakeholder and Adaptive Governance)

๕. ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Responsibility and Accountability)

๖. ความโปร่งใสและอธิบายได้ (Transparency and Explainability)

๗. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainability)

๘. การยกระดับความรู้และความเท่าทันเทคโนโลยี (Awareness and Literacy)

๙. การกำกับดูแลโดยมนุษย์ (Human Oversight and Determination)

๑๐. ความเป็นธรรมและการไม่เลือกปฏิบัติ (Fairness and Non - Discrimination)

ทั้งนี้ ในการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนควรดำเนินการผ่านกลไกสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๑. การจัดประเภทความเสี่ยงของระบบปัญญาประดิษฐ์ การกำกับดูแลควรพิจารณาตามประเภทและระดับความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์แต่ละประเภทมีผลกระทบที่แตกต่างกัน

๒. การจัดให้มีพื้นที่ทดลอง เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐสามารถทดลองใช้ปัญญาประดิษฐ์ในสภาพแวดล้อมจริงภายใต้การกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ สามารถปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงหรือมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยประเทศที่นำกลไกดังกล่าวมาใช้ ได้แก่ สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร ซึ่งนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการส่งเสริมการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์อย่างมีความรับผิดชอบและปลอดภัย



> *"ประเทศไทยควรปรับเปลี่ยนแนวคิดจาก "การควบคุมปัญญาประดิษฐ์" ไปสู่ "การสร้างขีดความสามารถในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์""*

กล่าวโดยสรุป คือ การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนควรดำเนินการผ่านการจัดประเภทความเสี่ยงของระบบและการจัดให้มีพื้นที่ทดลอง โดยการจัดประเภทความเสี่ยงจะช่วยให้การกำกับดูแลสอดคล้องกับระดับผลกระทบของแต่ละระบบ ขณะเดียวกันการจัดให้มีพื้นที่ทดลอง (Regulatory Sandbox) จะเปิดโอกาสให้ภาครัฐและเอกชนสามารถทดลองใช้เทคโนโลยีภายใต้การกำกับดูแลอย่างรอบคอบ เพื่อให้กฎหมายและมาตรการกำกับดูแลสามารถปรับตัวได้อย่างยืดหยุ่น อันจะนำไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างยั่งยืน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.สลิลธร ทองมีนสุข : ประเทศไทยควรปรับเปลี่ยนแนวคิดจาก **"การควบคุมปัญญาประดิษฐ์"** ไปสู่ **"การสร้างขีดความสามารถในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์"** โดยมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมีความรู้ ความเข้าใจ และศักยภาพในการกำกับดูแลระบบปัญญาประดิษฐ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบการทำงาน นโยบาย และกระบวนการ ตลอดจนจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ การกำกับดูแลควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งองค์กร โดยแต่ละหน่วยงานต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนในด้านความปลอดภัยของระบบ รัฐควรจัดทำกรอบการบริหารความเสี่ยงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือเชิงสมัครใจให้ภาคเอกชนสามารถประเมินความเสี่ยงของระบบปัญญาประดิษฐ์ของตนเองได้อย่างเป็นระบบ ในประการที่สำคัญ ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งพื้นที่ทดลอง เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนได้ทดลองใช้เทคโนโลยีภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งจะช่วยให้สามารถเรียนรู้และปรับใช้กฎหมายหรือมาตรการกำกับดูแลได้อย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมจริง

โดยในระดับสากล หลายประเทศได้มีการพัฒนาเครื่องมือกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์อย่างต่อเนื่อง โดยมีภาคเอกชนรายใหญ่และผู้พัฒนาเทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัย ความโปร่งใส และการเคารพสิทธิมนุษยชนของระบบปัญญาประดิษฐ์ ทิศทางการพัฒนาในระดับนานาชาติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์จำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และยึดหลักจริยธรรมเป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการวางรากฐานด้านการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ควรดำเนินการ

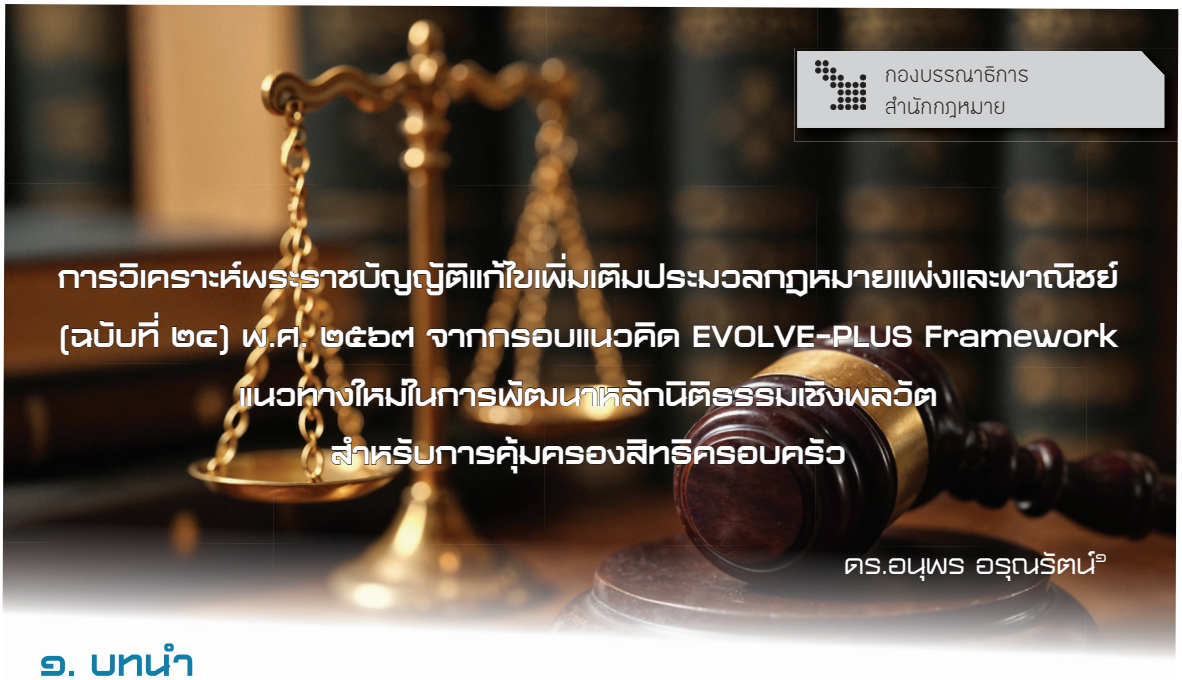
ภายใต้หลักการที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาและการใช้ปัญญาประดิษฐ์เป็นไปอย่างมั่นคง ปลอดภัย และยั่งยืนในระยะยาว อันจะส่งเสริมให้ประเทศสามารถใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไป



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
ดร.สลิลธร ทองมีนสุข
นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(ความยาว ๕๔.๔๙ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



การวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ จากกรอบแนวคิด EVOLVE-PLUS Framework แนวทางใหม่ในการพัฒนาหลักนิติธรรมเชิงพลวัต สำหรับการคุ้มครองสิทธิครอบครัว

ดร.อนุพร อรุณรัตน์[๑]

๑. บทนำ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นการปฏิรูปกฎหมายครอบครัวที่สำคัญยิ่งของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิในการจดทะเบียนสมรสของคู่รักเพศเดียวกันและการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิครอบครัวให้ครอบคลุมบุคคลเพศหลากหลาย การตรากฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกี่ยวกับค่านิยมของสังคมไทย รวมทั้งก่อให้เกิดการตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล อันจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

แนวคิดที่นำเสนอในบทความนี้มีพื้นฐานมาจากงานดุษฎีนิพนธ์เรื่อง “หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิในครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย: ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ”[๒] ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีศึกษาจากต่างประเทศอย่างละเอียดโดยจากการศึกษาพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญในหลายประเทศพัฒนาแนวทางการตีความกฎหมายแบบใหม่ที่เรียกว่า “หลักนิติธรรมเชิงพลวัตแบบบูรณาการ” (Integrated Dynamic Rule of Law) อันเป็นการผสมผสานระหว่างการตีความกฎหมายตามตัวอักษรกับการพิจารณาปัจจัยทางสังคมและวิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชน ซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาและเสนอกรอบแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “EVOLVE-PLUS Framework” ประกอบด้วย ๑๐ องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

---

[๑] สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายเศรษฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต การบริหารกระบวนการยุติธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประสบการณ์ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา.

[๒] อนุพร อรุณรัตน์, “หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิในครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย: ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ” วารสารดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๘) หน้า ๕๕๐ - ๕๖๓.

๑) วิวัฒนาการของสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ (**E** : Emerging Rights Evolution)
๒) การบูรณาการค่านิยม (**V** : Value Integration)
๓) สังคมเปิด (**O** : Open Society)
๔) นวัตกรรมทางกฎหมาย (**L** : Legal Innovation)
๕) การบูรณาการแนวตั้งและแนวนอน (**V** : Vertical & Horizontal Integration)
๖) การส่งเสริมความเสมอภาค (**E** : Equality Enhancement)
๗) การปรับตัวแบบก้าวหน้า (**P** : Progressive Adaptation)
๘) การดุลยภาพสิทธิทางกฎหมาย (**L** : Legal Rights Balance)
๙) การเข้าถึงแบบสากล (**U** : Universal Access) และ
๑๐) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (**S** : Sustainable Development)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “EVOLVE-PLUS Framework” โดยมุ่งหาคำตอบสำหรับประเด็นสำคัญว่า กฎหมายสามารถสร้างการคุ้มครองสิทธิครอบครัวที่ครอบคลุมได้หรือไม่ รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับช่องว่างและข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นในการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเชิงพลวัตและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล อันจะนำไปสู่การสร้างระบบกฎหมายครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทย

๒. การพัฒนาหลักนิติธรรมเชิงพลวัตและสิทธิอุบัติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย เนื่องจากกฎหมายไม่อาจหยุดนิ่งอยู่กับกรอบความเข้าใจดั้งเดิม แต่ต้องพัฒนาและปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังนั้น แนวคิด “หลักนิติธรรมเชิงพลวัต” (Dynamic Rule of Law) และ “สิทธิอุบัติใหม่” (Emerging Rights) จึงกลายเป็นรากฐานสำคัญในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในมิติครอบครัวที่มีความหลากหลายทางเพศ

๒.๑ แนวคิดหลักนิติธรรมเชิงพลวัต

หลักนิติธรรมเชิงพลวัต (Dynamic Rule of Law) เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นว่าการตีความและบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยไม่ยึดติดเพียงตัวบทกฎหมาย Brian Z. Tamanaha ได้เสนอไว้ในงาน “On the Rule of Law : History, Politics, Theory” ว่าหลักนิติธรรมต้องสามารถปรับตัวเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความมั่นคงทางกฎหมายและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง[๓] ส่วน Joseph Raz แม้ไม่ได้ใช้คำว่า

[๓]Brian Z. Tamanaha, On the Rule of Law: History, Politics, Theory (Cambridge University Press, 2004), p. 119 - 123.



“หลักนิติธรรมเชิงพลวัต” โดยตรง แต่แนวคิดเรื่อง “ความยุติธรรมที่มีชีวิต” หรือ “Living Justice” และความยืดหยุ่นของสถาบันยุติธรรมถือเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาหลักการดังกล่าว[๔] ในบริบทของสิทธิครอบครัว หลักนิติธรรมเชิงพลวัตจึงเปิดช่องให้ศาลและสถาบันยุติธรรมสามารถตีความกฎหมายครอบครัวให้สอดคล้องกับคุณค่าความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่จำกัดอยู่ในกรอบดั้งเดิมที่ผูกติดกับคู่สมรสต่างเพศ

๒.๒ แนวคิดสิทธิอุบัติใหม่ (Emerging Rights)

แนวคิดสิทธิอุบัติใหม่ (Emerging Rights) เกิดจากการยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนมิใช่สิ่งที่มีลักษณะคงที่ หากแต่สามารถพัฒนาและเกิดขึ้นใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม Philip Alston เสนอว่าสิทธิใหม่ ๆ สามารถถือกำเนิดขึ้นและควรได้รับการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) เพื่อลดปัญหาการขยายสิทธิอย่างไร้ขอบเขต[๕] ส่วน Karel Vasak พัฒนาแนวคิด “สิทธิมนุษยชนสามยุค” (Three Generations of Human Rights) โดยสิทธิเชิงกลุ่ม เช่น สิทธิการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิยุคที่สามที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ และ Dinah Shelton ขยายแนวคิดนี้โดยเน้นสิทธิใหม่ในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิของกลุ่มเปราะบาง รวมทั้งสิทธิครอบครัว โดยการยอมรับสิทธิของบุคคลเพศหลากหลายถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของสิทธิอุบัติใหม่ ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States : SCOTUS) ในคดี Obergefell v. Hodges (2015) ได้วินิจฉัยว่าสิทธิในการสมรสเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คู่รักเพศเดียวกันต้องได้รับอย่างเสมอภาค[๗] ขณะที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights : ECHR) ในคดี Schalk and Kopf v. Austria (2010) เห็นว่าการปฏิเสธสิทธิสมรสของคู่รักเพศเดียวกันอาจเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค[๘] จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิอุบัติใหม่ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายที่รองรับสิทธิอุบัติใหม่ซึ่งเกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมและวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม

๒.๓ หลักนิติธรรมเชิงพลวัตแบบบูรณาการ

หลักนิติธรรมเชิงพลวัตแบบบูรณาการ (Integrated Dynamic Rule of Law) เป็นกรอบแนวคิดใหม่ที่เกิดจากการผสาน ๒ แนวคิดสำคัญ คือ แนวคิดเรื่องสิทธิในครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลายซึ่งเป็นสิทธิอุบัติใหม่จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมที่บูรณาการวัฒนธรรมและสังคมเข้าด้วยกัน โดยคำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรมและความต้องการของสังคม การผสานแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการประเมินและปรับใช้หลักนิติธรรมให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

---

[๔] Joseph Raz, The Authority of Law: Essays on Law and Morality (Oxford University Press, 1979), p. 211 - 215.

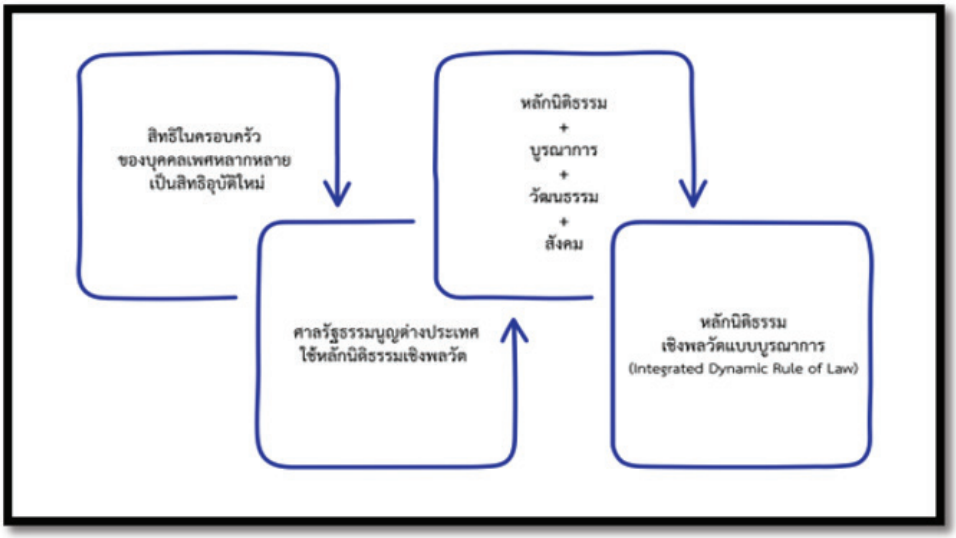
[๕] Philip Alston, “Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control”, American Journal of International Law, Vol. 78, No. 3 (1984), p. 607 - 621.

[๖] Karel Vasak, “Human Rights: A Thirty-Year Struggle”, UNESCO Courier (1977).

[๗] Obergefell v. Hodges, 576 U.S. 344 (2015).

[๘] Schalk and Kopf v. Austria, App no 30141/04 (ECHR, 24 June 2010).

ส่งผลให้ระบบกฎหมายมีความยืดหยุ่น ครอบคลุม และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างต่อเนื่อง โดยรองรับและคุ้มครองสิทธิของบุคคลเพศหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านการบูรณาการแหล่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน



การพัฒนาหลักนิติธรรมเชิงพลวัตแบบบูรณาการ

หลักนิติธรรมเชิงพลวัตแบบบูรณาการ (Integrated Dynamic Rule of Law) มีองค์ประกอบ ๕ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความเป็นพลวัต (Dynamic Nature) คือ กฎหมายไม่ควรหยุดนิ่งหรือยึดติดกับตัวบทและเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ควรมีการตีความหรือสามารถปรับใช้ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างต่อเนื่อง การตีความกฎหมายแบบพลวัตเปิดโอกาสให้ศาลและสถาบันยุติธรรมคุ้มครองสิทธิของบุคคลในบริบทใหม่ ๆ เช่น การรองรับสิทธิของครอบครัวเพศหลากหลายหรือสิทธิที่เกิดจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายมีชีวิต (Living law) และสามารถตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้จริง

ประการที่สอง การบูรณาการ (Integration) คือ การผสานหลักการและบรรทัดฐานจากหลายแหล่งที่มาเข้าด้วยกันในการตีความกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ หลักสิทธิมนุษยชนสากล และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ เพื่อให้การตีความกฎหมายมีมิติที่ครอบคลุมและรอบด้านมากยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งผลให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น การใช้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ร่วมกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย ตลอดจนก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิให้มีความเป็นสากลและยอมรับได้ในวงกว้าง

ประการที่สาม การมีส่วนร่วม (Participatory Approach) คือ การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนากฎหมาย

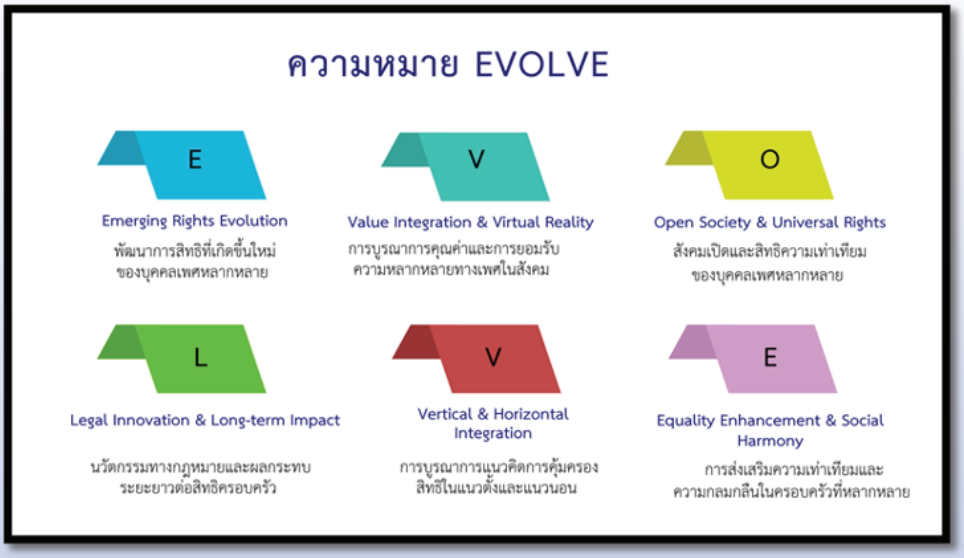
และตีความกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น สิทธิในการสร้างครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจอยู่ในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การมีตัวแทนจากกลุ่มเปราะบางเข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรม หรือการส่งเสริมให้สังคมพลเมืองและองค์กรสิทธิมนุษยชนมีโอกาสเสนอข้อมูลต่อศาลหรือในกระบวนการนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมส่งผลให้เกิดความชอบธรรมแก่กระบวนการยุติธรรมและทำให้การตีความกฎหมายแสดงถึงความต้องการและค่านิยมของสังคมร่วมสมัยได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นกลไกที่ทำให้รัฐและสถาบันยุติธรรมหรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต้องอธิบาย ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานได้ โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิครอบครัว โดยกลไกความรับผิดชอบดังกล่าว จะปรากฏในรูปแบบการเผยแพร่เหตุผลของคำวินิจฉัยอย่างโปร่งใส รวมทั้งการกำหนดให้มีองค์กรอิสระตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือการให้สิทธิในการอุทธรณ์หรือร้องเรียนเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชนว่ากระบวนการยุติธรรมมีมาตรฐาน โปร่งใส และเป็นธรรม

ประการที่ห้า ความยั่งยืน (Sustainability) คือ การตีความและการบังคับใช้กฎหมายไม่ควรมุ่งเน้นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะยาวทั้งต่อโครงสร้างทางสังคม ระบบกฎหมาย และสิทธิของบุคคลในอนาคตด้วย ดังนั้น หลักการเกี่ยวกับความยั่งยืนแสดงถึงแนวคิดว่ากฎหมายควรทำหน้าที่สร้างความมั่นคงและความต่อเนื่องทางสังคม ควบคู่กับการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง

๓. แนวคิด EVOLVE-PLUS กับการคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย

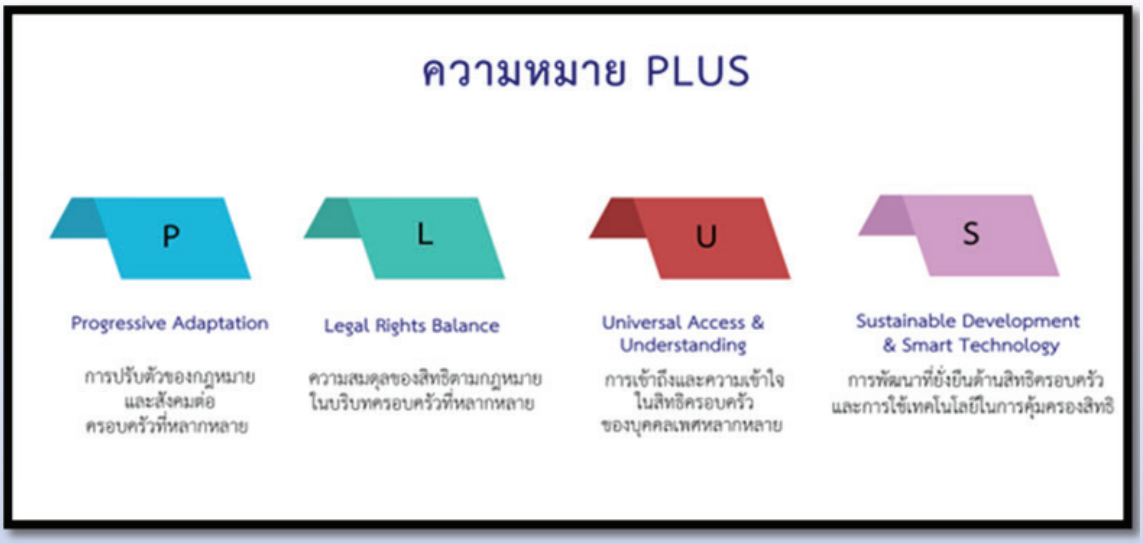
แนวคิด EVOLVE-PLUS เป็นกรอบการพัฒนากฎหมายและการตีความกฎหมายที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลายอย่างรอบด้านและทันสมัย[๙]



ความหมายของคำว่า “EVOLVE”

[๙]อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒.

การนำแนวคิด EVOLVE-PLUS มาใช้คุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลายนั้น เป็นไปตามความหมายของคำว่า “EVOLVE” ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ของบุคคลเพศหลากหลาย (Emerging Rights Evolution) ที่เน้นการรองรับสิทธิอุบัติใหม่ เช่น สิทธิการใช้เทคโนโลยีช่วยเจริญพันธุ์ และการสร้างครอบครัวในรูปแบบที่แตกต่าง โดยคำนึงถึงความหลากหลายและความยืดหยุ่นในการตีความเพื่อให้สิทธิของครอบครัวเพศหลากหลายได้รับการรับรองอย่างแท้จริง พร้อมทั้งบูรณาการคุณค่าและยอมรับความหลากหลายทางเพศในสังคม (Value Integration & Virtual Reality) โดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างคุณค่าของรูปแบบครอบครัวดั้งเดิมกับรูปแบบครอบครัวยุคดิจิทัล เช่น ครอบครัวที่ก่อตั้งขึ้นผ่านเทคโนโลยีหรือโลกออนไลน์หรือครอบครัวที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ผ่านสื่อดิจิทัล โดยไม่ละเลยรากฐานทางวัฒนธรรม ในขณะที่สังคมเปิดและยอมรับสิทธิความเท่าเทียมของบุคคลเพศหลากหลาย (Open Society & Universal Rights) จะเน้นการสร้างบรรทัดฐานตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ยอมรับความแตกต่างทางเพศและรูปแบบครอบครัว รวมทั้งร่วมมือกันในการขจัดการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ นวัตกรรมทางกฎหมายและผลกระทบระยะยาวต่อสิทธิและครอบครัว (Legal Innovation & Long-term Impact) ได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบระยะยาวต่อโครงสร้างสังคม ประกอบกับการบูรณาการแนวคิดการคุ้มครองสิทธิในแนวตั้งและแนวนอน (Vertical & Horizontal Integration) ซึ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ และศาล เพื่อสร้างมาตรฐานการคุ้มครองที่สอดคล้องและครอบคลุม ส่วนการส่งเสริมความเท่าเทียมและความกลมกลืนในครอบครัวที่หลากหลาย (Equality Enhancement & Social Harmony) จะมุ่งลดความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิในการรับรองสถานะครอบครัวเพศหลากหลายอย่างเท่าเทียมและสร้างความเข้าใจในสังคมพหุวัฒนธรรม



ความหมายของคำว่า “PLUS”

สำหรับความหมายของคำว่า “PLUS” ประกอบด้วย การปรับตัวของกฎหมายและสังคมต่อครอบครัวที่หลากหลาย (Progressive Adaptation) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวเชิงรุกสำหรับการเปิดรับแนวทางใหม่ในการรองรับรูปแบบครอบครัวที่เปลี่ยนไป ขณะเดียวกันความสมดุลของสิทธิตามกฎหมายในบริบทครอบครัวที่หลากหลาย (Legal Rights Balance) เป็นการหาสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะเพื่อให้การรับรองครอบครัวเพศหลากหลายไม่กระทบเสถียรภาพของสถาบันครอบครัวโดยรวม ส่วนการเข้าถึงและความเข้าใจในสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย (Universal Access & Understanding) มุ่งสร้างระบบการเข้าถึงสิทธิได้อย่างทั่วถึงและการสื่อสารที่เข้าใจได้ง่ายเพื่อให้ครอบครัวเพศหลากหลายได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง และการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิทธิครอบครัวและการใช้เทคโนโลยีในการคุ้มครองสิทธิ (Sustainable Development & Smart Technology) แสดงถึงการใช้เทคโนโลยีอัจฉริยะ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีและสร้างความยั่งยืนของระบบกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิด EVOLVE-PLUS จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาแนวทางการคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้กรอบแนวคิดนี้เพื่อนำไปสู่การสร้างระบบกฎหมายที่ก้าวหน้า ยั่งยืน และสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล อันจะนำไปสู่สังคมที่ยอมรับความหลากหลายและคุ้มครองสิทธิของทุกครอบครัวได้อย่างเท่าเทียม

๔. การบังคับใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗

การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ นับเป็นเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง รวมทั้งเป็นก้าวสำคัญในการยกระดับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและแนวคิดที่ก้าวหน้าของสังคมไทย

๔.๑ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗

๑) การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติทุกมาตราจากเดิมที่ใช้คำว่า “ชาย” “หญิง” “สามี” และ “ภริยา” เป็นคำว่า “บุคคล” และ “คู่สมรส” เพื่อให้คู่สมรสทุกเพศได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับคู่ชายหญิง โดยครอบคลุมสิทธิการสมรส การฟ้องหย่า และการรับมรดก เช่น

- มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙๓/๒๒ เกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องระหว่างสามีภริยา ได้แก้ไขคำว่า “สามีภริยา” เป็นคำว่า “คู่สมรส” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมคู่สมรสไม่ว่าจะมีเพศใด

- มาตรา ๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๓๕ เกี่ยวกับการหมั้น ได้แก้ไขคำว่า “ชายและหญิง” เป็นคำว่า “บุคคล” เพื่อให้บุคคลสองคนไม่ว่าเพศใดสามารถทำการหมั้นกันได้

- มาตรา ๑๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔๘ มาตรา ๑๔๔๙ และมาตรา ๑๔๕๐ เกี่ยวกับการสมรส ได้แก้ไขคำว่า “ชาย” “หญิง” เป็นคำว่า “บุคคล” เพื่อให้บุคคลสองคนไม่ว่าเพศใดสามารถทำการสมรสกันได้

๒) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการหมั้นและสมรส โดยแก้ไขเพิ่มเติมจาก “๑๗ ปีบริบูรณ์” เป็น “๑๘ ปีบริบูรณ์” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและหลักการคุ้มครองสิทธิเด็ก โดยยังคงเงื่อนไขว่าต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจปกครองในกรณีที่ยังเป็นผู้เยาว์หรือมีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา ๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๓๕ ที่บัญญัติให้การหมั้นจะทำได้ต่อเมื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์แล้ว และมาตรา ๑๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔๘ ที่บัญญัติให้การสมรสจะกระทำได้ต่อเมื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายมีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์แล้ว

การแก้ไขเพิ่มเติมอายุของบุคคลที่สามารถทำการหมั้นหรือสมรส จากอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์ เป็น ๑๘ ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child : CRC) ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องวางมาตรการคุ้มครองสิทธิเด็กว่าด้วยอายุในปฏิสัมพันธ์ โดยยึดหลักการพื้นฐานสอดคล้องกับสิทธิในการสมรสซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่กำหนดว่า “เด็กทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองโดยมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นจากครอบครัว สังคม และอื่น ๆ” เช่นเดียวกับที่ได้รับรองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) บทบัญญัติบางประการยังคงใช้เฉพาะกับชายและหญิงเท่านั้น ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๕๓ ที่บัญญัติให้ใช้บังคับเฉพาะกรณีหญิงที่ชายผู้เป็นคู่สมรสตาย หรือที่การสมรสสิ้นสุดลงด้วยประการอื่นจะทำการสมรสใหม่กับชายได้ต่อเมื่อการสิ้นสุดแห่งการสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๑๐ วัน เนื่องจากตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย หากเด็กเกิดภายใน ๓๑๐ วัน นับแต่วันที่การสมรสสิ้นสุดลง ให้ถือว่าเด็กนั้นเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้เป็นสามีหรือเคยเป็นสามี กรณีจึงไม่อาจนำมาใช้กับการสมรสเพศเดียวกัน

๔.๒ การใช้และการตีความกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการใช้และการตีความกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ข้อบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึง “สามี” “ภริยา” หรือ “สามีภริยา” ให้ถือว่าอ้างถึง “คู่สมรส” ที่จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นฐานให้กฎหมายอื่นที่ยังไม่ได้แก้ไขถ้อยคำหรือปรับหลักการสามารถขยายความและได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งให้สิทธิแก่คู่สมรสทุกเพศได้ทันที โดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ ตัวอย่างเช่น

- สิทธิในการใช้นามสกุลของคู่สมรส ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๖ วรรคสาม ที่บัญญัติให้คู่สมรสอาจใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นชื่อรองได้เมื่อได้รับความยินยอมของฝ่ายนั้นแล้ว และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามที่ตกลงกัน หรือต่างฝ่ายต่างใช้ชื่อสกุลเดิมของตน

- สิทธิในการให้ความยินยอมรักษาพยาบาล ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ ที่กำหนดหลักการให้ความยินยอมในการรักษาพยาบาล กรณีที่ผู้รับบริการอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิตหรือไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลด้านสุขภาพเพื่อตัดสินใจรักษาพยาบาล จะต้องแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับทราบข้อมูลแทน ซึ่งคู่สมรสก็เป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙ วรรคสอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ยังบัญญัติให้กรณีที่ผู้ป่วยมีอายุไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์ หรือขาดความสามารถในการตัดสินใจให้ความยินยอมรับการบำบัดรักษาให้คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ ผู้อนุบาล หรือผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้นแล้วแต่กรณี เป็นผู้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือแทนผู้ป่วยได้

๔.๓ ข้อยกเว้น

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ข้อบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมาย หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสามี ภริยา หรือสามีภริยาไว้แตกต่างกัน” แม้ว่ามาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง จะเป็นฐานในการใช้และตีความกฎหมายอื่นเพื่อให้สิทธิคู่สมรสทุกเพศได้ก็ตาม แต่มีกรณียกเว้นที่กฎหมายมิให้ใช้บังคับกับคู่สมรสเพศเดียวกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

๑) กฎหมายที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ หรือสถานะของสามีภริยาไว้แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๙ บัญญัติให้ “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย” มีสิทธิขอสัญชาติไทยได้ แต่ “ชายซึ่งเป็นคนต่างด้าว” ไม่มีสิทธิดังกล่าว สิทธิพิเศษนี้จึงสงวนไว้เฉพาะหญิงต่างด้าว และกรณีอาจไม่รวมถึงคู่สมรสเพศเดียวกัน

๒) กฎหมายที่ใช้เฉพาะคู่สมรสชายหญิงเท่านั้น ได้แก่

- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๑ (๑) และ (๒) บัญญัติให้ผู้ที่มีสิทธิใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ได้จะต้องเป็น “สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งภริยาไม่อาจตั้งครรภ์ได้” กรณีจึงหมายถึง “คู่สมรสชายหญิง” หรือ “สามีภริยา” เท่านั้น ดังนั้น แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ขึ้นใช้บังคับ คู่สมรสเพศเดียวกันก็ไม่มีสิทธิในการเข้าถึงบริการดังกล่าว ทั้งนี้ หากต้องการให้คู่สมรสทุกเพศมีสิทธิดังกล่าวอาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำและสาระสำคัญในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการเฉพาะต่อไป

๔.๔ การทบทวนกฎหมาย

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มาตรา ๖๘ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทบทวนกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสามี ภริยา สามีภริยา หรือคู่สมรส เพื่อรองรับสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมาย หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องให้แก่คู่สมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับเพศสภาพของคู่สมรสด้วย และเสนอผลการทบทวนพร้อมทั้งร่างกฎหมายในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีทราบ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้กฎหมายใดที่อ้างถึง “สามี” “ภริยา” หรือ “สามีภริยา” ให้ถือว่าอ้างถึง “คู่สมรส” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ดังกล่าว ซึ่งกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมาย หรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสามี ภริยา หรือสามีภริยาไว้แตกต่างกันนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยสามารถอาศัยการตีความตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งได้

๕. การวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยใช้แนวคิด EVOLVE-PLUS Framework

แนวคิด EVOLVE-PLUS ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาและตีความกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย สามารถนำมาวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและความครอบคลุมของกฎหมายในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมสมัยใหม่ได้ ดังนี้

๕.๑ การพัฒนาสิทธิอุบัติใหม่ (Emerging Rights Evolution)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นกฎหมายที่แสดงถึงการพัฒนาสิทธิอุบัติใหม่อย่างชัดเจน โดยรับรองสิทธิในการสมรสของบุคคลเพศหลากหลาย ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับความหลากหลายทางเพศ การแก้ไขถ้อยคำจากเดิมที่ใช้คำว่า “ชาย” “หญิง” เป็นคำว่า “บุคคล” และคำว่า “สามี” หรือ “ภริยา” เป็นคำว่า “คู่สมรส” ในมาตราต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการรองรับสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในด้านสิทธิการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำกัดเฉพาะคู่สมรสชายหญิงเท่านั้น ดังนั้น การพัฒนาสิทธิอุบัติใหม่จึงยังไม่ครอบคลุมทุกมิติของการสร้างครอบครัวในรูปแบบที่แตกต่าง

๕.๒ การบูรณาการคุณค่าดั้งเดิมกับความเป็นจริงในยุคดิจิทัล (Value Integration & Virtual Reality)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นกฎหมายที่ประสบความสำเร็จในการสร้างสมดุลระหว่างการเคารพคุณค่าดั้งเดิมของสถาบันครอบครัว การรักษาเสถียรภาพทางสังคม และการเปิดกว้างรับความหลากหลายของรูปแบบครอบครัวสมัยใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่ทำลายรากฐานหลักของสถาบันครอบครัว แต่ขยายความหมายให้ครอบคลุมและทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการตีความคำว่า “คู่สมรสต้องอยู่กินด้วยกันฉันคู่สมรส” ตามมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๖๑ นอกจากจะตีความว่าหมายถึงการอยู่ร่วมบ้านเดียวกัน การร่วมชีวิตในการครองเรือน และการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันแล้ว ควรมีการพิจารณาใหม่ให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินชีวิตในยุคดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการทำงานระยะไกล การสื่อสารผ่านเทคโนโลยี และการแบ่งปันชีวิตในโลกออนไลน์ร่วมกันด้วย

๕.๓ สังคมเปิดและสิทธิสากล (Open Society & Universal Rights)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการสังคมเปิดและสิทธิมนุษยชนสากลอย่างชัดเจน โดยมีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๖ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๓ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การขจัดการเลือกปฏิบัติผ่านการใช้ถ้อยคำที่เป็นกลางทางเพศ รวมทั้งการขยายความหมายของคำว่า “คู่สมรส” ไปยังกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ ถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ที่ยอมรับความแตกต่างทางเพศและรูปแบบครอบครัวอย่างเป็นระบบ

๕.๔ นวัตกรรมทางกฎหมายและผลกระทบระยะยาว (Legal Innovation & Long-term Impact)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นถึงนวัตกรรมทางกฎหมายที่สำคัญจากกลไกของมาตรา ๖๗ ที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบต่อระบบกฎหมายทั้งระบบโดยอัตโนมัติ แทนการแก้ไขกฎหมายทีละฉบับ ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและช่วยลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดกลไกการทบทวนกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๖๘ แสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายในอนาคต

๕.๕ การบูรณาการแนวดิ่งและแนวนอน (Vertical & Horizontal Integration)

การออกแบบกฎหมายให้มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายทั้งระบบตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ถือเป็นตัวอย่างของการบูรณาการแนวนอนที่ดี โดยเชื่อมโยงกฎหมายในสาขาต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานการคุ้มครองที่สอดคล้องกัน ตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไปจนถึงกฎหมายสวัสดิการต่าง ๆ ส่วนด้านการบูรณาการแนวดิ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้

หน่วยงานต่าง ๆ ต้องทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีกลไกติดตามและประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อให้การบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๖ การส่งเสริมความเสมอภาคและความสามัคคีทางสังคม (Equality Enhancement & Social Harmony)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นกฎหมายที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสิทธิระหว่างคู่สมรสเพศเดียวกันกับคู่สมรสเพศตรงข้ามอย่างเป็นระบบ โดยการให้สิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน รวมถึงการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐ จะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ส่วนการตรากฎหมายโดยแนวทางประชาธิปไตยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ และการมีระยะเวลาเตรียมตัวก่อนบังคับใช้ แสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงความสามัคคีทางสังคมและการให้เวลาสังคมปรับตัว อย่างไรก็ตาม การสร้างความเข้าใจและการยอมรับในสังคมยังคงเป็นความท้าทายที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๕.๗ การปรับตัวเชิงรุก (Progressive Adaptation)

การตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเชิงรุกของระบบกฎหมายไทยในการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้นำในการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชน และการเปิดรับแนวทางใหม่ในการรองรับรูปแบบครอบครัวที่เปลี่ยนไป โดยกฎหมายใช้ถ้อยคำที่เป็นกลางทางเพศและขยายความหมายของความสัมพันธ์ครอบครัว ซึ่งเป็นความยืดหยุ่นและเป็นการเปิดกว้างของระบบกฎหมาย

๕.๘ การสร้างสมดุลสิทธิทางกฎหมาย (Legal Rights Balance)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ พยายามสร้างสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลในการก่อตั้งครอบครัวกับการรักษาเสถียรภาพของสถาบันครอบครัวโดยรวม โดยการคงไว้ซึ่งหลักการพื้นฐานของการสมรส เช่น การยินยอม การไม่มีเงื่อนไขต้องห้าม และหลักการภักดีของคู่สมรส ส่วนการกำหนดข้อยกเว้นในมาตรา ๖๗ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของสามีภริยาไว้แตกต่างกัน แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาความสมดุลและการไม่ต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงเกินไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวอาจต้องพิจารณาทบทวนให้เหมาะสมต่อไป

๕.๙ การเข้าถึงหลักการสากลและความเข้าใจ (Universal Access & Understanding)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มุ่งสร้างระบบการเข้าถึงสิทธิที่ทั่วถึงผ่านการให้สิทธิและหน้าที่ของคู่สมรสเพศหลากหลายเท่าเทียมกับคู่สมรสชายหญิงทุกประการ การขยายผลไปยังกฎหมายอื่น ๆ โดยอัตโนมัติ ทำให้การเข้าถึงสิทธิเป็นไปอย่างสะดวกและไม่ซับซ้อน อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสื่อสารและสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนให้สามารถเข้าใจได้โดยง่าย โดยเฉพาะการอธิบายสิทธิและหน้าที่ใหม่ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่คู่สมรสเพศหลากหลายในการใช้สิทธิตามกฎหมาย

๕.๑๐ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเทคโนโลยีอัจฉริยะ (Sustainable Development & Smart Technology)

แม้ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ จะไม่ได้กล่าวถึงการใช้เทคโนโลยีอัจฉริยะโดยตรง แต่การออกแบบให้มีกลไกการทบทวนกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงความยั่งยืนของระบบกฎหมาย ทั้งนี้ การใช้ข้อมูลดิจิทัลในการติดตามและประเมินผลการใช้กฎหมายจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปรับปรุงกฎหมาย และในอนาคตหากมีการพัฒนาระบบการจดทะเบียนสมรสที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลประกอบกับการสร้างฐานข้อมูลที่ครอบคลุมจะช่วยให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การนำแนวคิด EVOLVE-PLUS Framework ดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิครอบครัวของบุคคลเพศหลากหลาย โดยพบลักษณะเด่นและข้อจำกัดของกฎหมาย ดังนี้

๖. ลักษณะเด่นของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีดังนี้

๖.๑ การพัฒนาสิทธิอย่างเป็นระบบ (System-wide Rights Development) การใช้กลไกตามมาตรา ๖๗ ในการขยายผลไปยังกฎหมายอื่น ๆ เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงแทนการแก้ไขกฎหมายทีละฉบับซึ่งจะใช้เวลานานและอาจสร้างความไม่สอดคล้องกัน กลไกดังกล่าวทำให้การคุ้มครองสิทธิเกิดขึ้นพร้อมกันทั่วทั้งระบบกฎหมาย ตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไปจนถึงกฎหมายสวัสดิการต่าง ๆ ทำให้คู่สมรสเพศหลากหลายสามารถใช้สิทธิได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับ

๖.๒ การสร้างความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม (Concrete Equality Implementation) การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงถ้อยคำจากคำว่า “ชาย” “หญิง” “สามี” และ “ภริยา” เป็นคำว่า “บุคคล” และ “คู่สมรส” ไม่เพียงแต่เป็นการปรับเปลี่ยนทางภาษา แต่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการขจัดการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเพศสภาพ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความเท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิทางกฎหมาย เช่น สิทธิในการรับมรดก การเป็นทายาทตามกฎหมาย การจัดการทรัพย์สินร่วมกันและการได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ

๖.๓ ความสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล (International Human Rights Compliance) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๖ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๓ ที่รับรองสิทธิในการสมรสและก่อตั้งครอบครัว ประเทศไทยจึงเป็นผู้นำในการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนและอาจเป็นแรงบันดาลใจให้ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคดำเนินการในทิศทางเดียวกัน

๖.๔ การมีกลไกติดตามและประเมินผลที่ชัดเจน (Clear Monitoring and Evaluation Mechanisms) การกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วัน ตามมาตรา ๖๘ แสดงให้เห็นถึงการวางแผนระยะยาวและการคำนึงถึงความยั่งยืน กลไกดังกล่าวจะช่วยให้สามารถปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติได้อย่างทันท่วงที

๗. ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ มีดังนี้

๗.๑ ข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ (Limitations in Assisted Reproductive Technology Access) การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ จำกัดสิทธิในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเฉพาะ “คู่สมรสชายหญิง” หรือ “สามีและภริยา” เท่านั้น เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้คู่สมรสเพศหลากหลายไม่สามารถเข้าถึงตัวเลือกในการมีบุตรที่หลากหลาย ซึ่งอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและพิจารณาถึงสิทธิในการสืบพันธุ์ของบุคคลทุกเพศ

๗.๒ การขาดการรับรองอัตลักษณ์ทางเพศอย่างครอบคลุม (Lack of Comprehensive Gender Identity Recognition) แม้ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ จะรับรองการสมรสของบุคคลเพศหลากหลาย แต่ยังขาดการรับรองอัตลักษณ์ทางเพศ (Gender Identity) อย่างครอบคลุม ทำให้บุคคลข้ามเพศหรือบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศที่แตกต่างจากเพศกำเนิดอาจยังคงประสบปัญหาในการใช้สิทธิตามกฎหมาย เช่น การใช้บัตรประจำตัวที่ไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางเพศ หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะที่เหมาะสม

๗.๓ ข้อยกเว้นที่อาจสร้างความไม่เท่าเทียม (Exceptions that may create Inequality) การมีข้อยกเว้นตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของสามีภริยาไว้แตกต่างกันอาจเป็นช่องว่างที่ทำให้การเลือกปฏิบัติยังคงอยู่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยในการขอสัญชาติไทย แต่ไม่ให้สิทธิเดียวกันนั้นแก่ชายซึ่งเป็นคนต่างด้าว ข้อยกเว้นดังกล่าวจึงอาจต้องมีการทบทวนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมอย่างแท้จริงต่อไป

๗.๔ การขาดบริการสนับสนุนเฉพาะและการเตรียมความพร้อมของระบบ (Lack of Specialized Support Services and System Readiness) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ไม่ได้กำหนดการพัฒนาบริการสนับสนุนเฉพาะสำหรับครอบครัวเพศหลากหลาย เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้บริการที่เหมาะสม การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่รองรับความหลากหลาย หรือการสร้างเครือข่ายสนับสนุนครอบครัว การขาดบริการดังกล่าวอาจทำให้การใช้สิทธิตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและอาจสร้างอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรม



๗.๕ ความไม่แน่นอนในการตีความและการนำไปปฏิบัติ (Uncertainty in Interpretation and Implementation) การใช้ถ้อยคำหรือข้อความที่เป็นกลางทางเพศในบางมาตรา เช่น คำว่า “อยู่กินด้วยกันฉันคู่สมรส” อาจสร้างความไม่แน่นอนในการตีความ โดยเฉพาะในบริบทของครอบครัวที่หลากหลาย ซึ่งจำเป็นต้องมีการชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกกฎกระทรวง หรือมีคำวินิจฉัยของศาลเพื่อสร้างความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อไป

๘. บทสรุป

การนำแนวคิด EVOLVE-PLUS Framework มาวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มิใช่เพียงการแก้ไขบทบัญญัติทางเทคนิค แต่แสดงถึงการเคลื่อนไหวของหลักนิติธรรมเชิงพลวัต (Dynamic Rule of Law) ที่มีเป้าหมายในการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมและการคุ้มครองสิทธิครอบครัวในมิติที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จากกรอบแนวคิด EVOLVE-PLUS พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีจุดแข็งที่สำคัญ ๓ ประการ ประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง การสร้างความเสมอภาคและการคุ้มครองสิทธิครอบครัว โดยยกระดับมาตรฐานการรับรองความสัมพันธ์ทางครอบครัวให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนสากล ประการที่สอง การนำนวัตกรรมทางกฎหมายมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนและตอบสนองต่อพลวัตทางสังคม และประการที่สาม การจัดให้มีกลไกติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใสและความยั่งยืนของระบบกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการรองรับเทคโนโลยีสมัยใหม่ การยืนยันอัตลักษณ์ทางเพศ และการพัฒนาบริการสนับสนุนเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการยกระดับระบบกฎหมายไทยให้ก้าวไปสู่การคุ้มครองสิทธิครอบครัวที่มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม ดังนั้น แนวคิด EVOLVE-PLUS Framework จึงเป็นกรอบการวิเคราะห์พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ รวมทั้งหาแนวทางใหม่ในการพัฒนาหลักนิติธรรมเชิงพลวัต ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในการตีความกฎหมาย การตรากฎหมายใหม่ และการออกแบบนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อสร้างสังคมที่เคารพความหลากหลายของครอบครัวและรับรองสิทธิอย่างเสมอภาคและยั่งยืน


AI

นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๗/๒๕๖๘
วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

ระหว่าง
- ประธานวุฒิสภา — ผู้ร้อง
- นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี — ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญ
THE CONSTITUTIONAL COURT

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

พลเอก สวัสดิ์ ทัศนา สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๓๖ คน ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ผู้ถูกร้องอาจมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันอาจเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว โดยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๘ ปรากฏคลิปเสียงการสนทนาระหว่างผู้ถูกร้องกับสมเด็จฮุน เซน ประธานวุฒิสภาแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เผยแพร่ทางสื่อมวลชน ผู้ถูกร้องได้แถลงข่าวยอมรับว่าเป็นเสียงของตนจริง โดยชี้แจงว่าเป็นการพูดคุยส่วนตัวเพื่อรักษาความสงบสุขและอธิปไตยของประเทศ อย่างไรก็ดี เนื้อหาบางตอนของคลิปเสียงปรากฏถ้อยคำที่ผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องเห็นว่าไม่เหมาะสมต่อสถานะของนายกรัฐมนตรี เช่น การกล่าวถึงแม่ทัพภาคที่ ๒ ว่าเป็น “ฝ่ายตรงข้าม” และการพูดในทำนองยินยอม “จัดการให้” ตามที่ผู้นำกัมพูชาต้องการ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งนายกรัฐมนตรีควรดำเนินการผ่านกระบวนการทางการทูตและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดเผย โปร่งใส และอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย อีกทั้งหลังเกิดเหตุปะทะกันระหว่างทหารไทยกับกัมพูชา บริเวณช่องบก อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๘ ผู้ถูกร้องกลับไม่แสดงท่าทีตอบสนองหรือดำเนินมาตรการใดอย่างชัดเจน ทั้งที่เป็นสถานการณ์เกี่ยวกับบูรณภาพแห่งดินแดนและความมั่นคงของชาติ

นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องยังมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมต่อสื่อมวลชนเมื่อถูกสอบถามถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวกับตระกูลของสมเด็จฮุน เซน และไม่แถลงโต้แย้งต่อแถลงการณ์ของฝ่ายกัมพูชาอย่างทันท่วงที ภายหลังการประชุมคณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย – กัมพูชา (Joint Boundary Commission : JBC) ครั้งที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑๔ - ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๘

พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ถูกร้องถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๖๑ และมาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) และประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร และความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร และมาตรา ๑๕๗ ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากนี้ พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำในภาวะสงครามและบูรณภาพแห่งดินแดนและอธิปไตยของประเทศไทย ย่อมเป็นเรื่องร้ายแรง ผู้ถูกร้องไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ และประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔

เมื่อผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า **มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ดังนี้**

๑. ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕)

๒. มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๓๖ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้อง ขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย

สำหรับคำขอให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนั้น เห็นว่า ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคสอง จึงให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นข้อพิจารณาเบื้องต้นใน ๒ ประเด็น ได้แก่

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้หรือไม่ เมื่อผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๖๑ และมาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) รวมทั้งกระทำการอันเข้าข่ายความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐภายในและภายนอกราชอาณาจักร และมาตรา ๑๕๗ ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อีกทั้งยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและข้าราชการการเมือง โดยไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ดี ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การกำหนดนโยบายระหว่างประเทศเป็นกิจการของฝ่ายบริหารโดยแท้และต้องได้รับการตรวจสอบทางการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนในเรื่องนี้ แต่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเคยมีรายงานการศึกษา เรื่อง “การกระทำทางรัฐบาล ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ” สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางที่ศาลในต่างประเทศจำกัดอำนาจของตนเองไม่เข้าไปวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจทางการเมือง และปล่อยให้กลไกทางการเมืองในระบบรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบกันเอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม และมาตรา ๘๒ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อมีเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เมื่อคดีนี้ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องในการสนทนากับสมเด็จฮุน เซน เป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติความซื่อสัตย์สุจริต หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง **กรณีจึงเป็นการขอให้ตรวจสอบการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ได้เป็นการขอให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกำหนดนโยบายระหว่างประเทศอันเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งอาจไม่ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาล และตกอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔ แต่อย่างใด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในส่วนที่ว่า ผู้ถูกร้องมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่ เท่านั้น**

<u>ประเด็นที่สอง</u> ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคลิปเสียงตามคำร้องเป็นพยานหลักฐานในคดีนี้ได้หรือไม่ เมื่อผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า คลิปเสียงดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการบันทึกเสียงหรือนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์โดยปราศจากความยินยอมของคู่สนทนา อีกทั้งยังเป็นบทสนทนาในภาษาต่างประเทศซึ่งยังไม่ได้มีการแปลหรือรับรองความถูกต้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในคดีนี้ผู้ถูกร้องรับว่าได้กล่าวถ้อยคำตามที่ปรากฏในคลิปจริง แม้ผู้ถูกร้องจะโต้แย้งว่าเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามรับฟังไว้โดยเฉพาะ และผู้ถูกร้องไม่ได้ปฏิเสธว่าเป็นการพูดโดยถูกจูงใจ มีคำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่นใด อีกทั้งคลิปเสียงดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานสำคัญ ซึ่งจะพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการตามที่ถูกร้องหรือไม่ **การรับฟังคลิปเสียงนี้เป็นพยานหลักฐานจึงเป็นไปเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นในคดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความยุติธรรมมากกว่าผลเสียอันเกิดจากผลกระทบต่อมาตรฐานของระบบงานยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญหรือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้ถูกร้องในการนำสืบพยานหลักฐานหักล้างแล้ว และผู้ถูกร้องไม่ได้โต้แย้งข้อความในคลิปเสียงการสนทนาว่าส่วนใดไม่ถูกต้อง จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกร้องได้กล่าวถ้อยคำตามที่ปรากฏในคลิปมีข้อความตามที่ปรากฏในคำร้องจริง นอกจากนี้บทสนทนาที่เป็นประเด็นตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องในคดีนี้ คือถ้อยคำของผู้ถูกร้องที่กล่าวเป็นภาษาไทย จึงไม่ใช่กรณีตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งใช้กับพยานเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นภาษาต่างประเทศ ที่คู่กรณีต้องจัดทำคำแปลทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ พร้อมทั้งรับรองคำแปลว่าถูกต้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับฟังคลิปเสียงนี้เป็นพยานหลักฐานได้**

สำหรับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ นั้น มีข้อพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) วางหลักการไว้ชัดเจนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องเป็นผู้มี “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ซึ่งหมายความว่า ต้องสามารถแสดงออกถึงความสุจริตอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะ โดยมีลักษณะ “เป็นที่ประจักษ์” อันบ่งบอกว่าต้องมีการรับรู้และปรากฏชัดเจนในสังคม ดังนั้น การพิจารณาความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์จึงต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ว่ามีข้อเท็จจริงที่มีน้ำหนักและชัดเจนเพียงพอที่จะบ่งชี้ถึงเจตนาไม่สุจริต หรือพฤติการณ์บิดเบือนผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ ตามบริบทของความได้สัดส่วนและความจำเป็นในการป้องกันมิให้ผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียเข้ามาใช้อำนาจในกิจการของรัฐ ซึ่งการตีความไม่อาจยึดถือเฉพาะถ้อยคำของกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาประกอบกับบริบทอันเป็นปกติของการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ถูกร้องเจรจากับสมเด็จฮุน เซน สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชามีความตึงเครียดสูง แม้จะมีช่องทางการหารืออย่างเป็นทางการผ่านการประชุมคณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา (JBC) แล้วก็ตาม แต่สมเด็จฮุน เซน กลับแถลงจุดยืนกดดัน

เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดด่านผ่านแดนทั้งหมดและมีท่าทีตอบโต้ทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการประชุมดังกล่าวซึ่งมีการตกลงกันไว้ ผู้ถูกร้องจึงใช้โอกาสในการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อสร้างความเข้าใจและลดความตึงเครียด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องตอบรับข้อเสนอหรือความต้องการใดที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ อีกทั้งการเจรจาดังกล่าวมิได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะการดำรงตำแหน่งของแม่ทัพภาคที่ ๒ และการเปิด - ปิดด่านตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา **จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้ยอมตามข้อเสนอของฝ่ายกัมพูชา และกระทำไปเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงหรือเกิดเหตุการณ์ที่อาจกระทบกระเทือนต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย มิได้ยอมรับตามข้อเสนออันเป็นการบ่อนทำลายผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพึงกระทำ การกระทำดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔)**

๒. ผู้ถูกร้องมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหารและมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศเหนือผลประโยชน์ส่วนตัว และตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของประเทศ มีหน้าที่ต้องปกป้องรักษาผลประโยชน์ อธิปไตยเหนือดินแดน รวมทั้งปกป้องศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของประเทศ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้สนทนากับสมเด็จฮุน เซน เกี่ยวกับการเปิด - ปิดด่านบริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา แม้การสนทนาดังกล่าวจะกระทำในช่วงเวลาส่วนตัวที่ผู้ถูกร้องเรียกว่าเป็น “การเจรจาแบบส่วนตัว” แต่เนื้อหาของการสนทนามีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขอให้เปิดด่านบริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา อันเป็นความมั่นคงของประเทศไม่ใช่การสนทนาในเรื่องส่วนตัวทั่วไป กรณีมิใช่การกระทำส่วนตัวในฐานะประชาชน หากแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรี การกล่าวถ้อยคำที่แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอทางการเมืองภายในประเทศ และการตำหนิแม่ทัพภาคที่ ๒ ต่อหน้าผู้นำประเทศเพื่อนบ้าน ถือเป็นพฤติการณ์ที่บั่นทอนความเป็นเอกภาพของรัฐบาลและกองทัพ และอาจเปิดช่องให้ฝ่ายกัมพูชานำข้อมูลมาใช้แทรกแซงกิจการภายในของไทยได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องได้ใช้ถ้อยคำขอความเห็นใจจากสมเด็จฮุน เซน เพื่อบรรเทากระแสวิพากษ์วิจารณ์ภายในประเทศ และยินยอมให้คู่เจรจาเสนอความต้องการได้โดยไม่มีการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทั้งที่ทราบดีว่าที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติยังไม่มีมติให้เปิดด่านชายแดนและสถานการณ์ชายแดนยังไม่คลี่คลาย การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องให้ความสำคัญกับการรักษาคะแนนนิยมทางการเมืองและความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ แม้ภายหลังผู้ถูกร้องจะชี้แจงต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ปกปิดรายละเอียดข้อความการสนทนาที่จะทำให้ผู้ถูกร้องได้รับความเสียหายเป็นคดีนี้ **จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรอบคอบและระมัดระวังซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรจะต้องมีวิจารณญาณในการเลือกกระทำการโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยเมื่อผู้ถูกร้องมีผลประโยชน์ส่วนตัว**

คือคะแนนนิยมและเสถียรภาพของรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องด้วยกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกร้องกลับไม่คำนึงถึงและยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้ง การกระทำดังกล่าวเป็นการลดทอนหรือทำให้เสียหายซึ่งเกียรติภูมิหรือเกียรติของนายกรัฐมนตรีและประเทศไทยที่ได้รับการยกย่องจากสังคมหรือนานาประเทศอันเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนภาคภูมิใจ ทำให้ประชาชนชาวไทยได้รับความเสียหายที่ขาดความภูมิใจและความไว้วางใจในนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของประเทศ อันมีลักษณะเป็นการไม่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และเป็นการถือเอาประโยชน์ส่วนตนเหนือกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๑ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ซึ่งข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่ามีลักษณะร้ายแรง

แม้ผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างในคำชี้แจงว่าเป็นการเจรจาแบบส่วนตัวกับผู้นำประเทศคู่กรณี และเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาให้บ้านเมืองกลับคืนสู่ความสงบสุข โดยไม่ต้องใช้ความรุนแรงเข้าจัดการปัญหาอันอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของทหารและประชาชนทั้งสองฝ่าย **แต่เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรี ทำให้สาธารณชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าผู้ถูกร้องจะกระทำการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกัมพูชามากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นเหตุให้สาธารณชนขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อความเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้อง อันมีลักษณะเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและปฏิบัติตามกฎหมายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ กรณีไม่จำต้องรอให้เกิดการปะทะระหว่างไทยกับกัมพูชาจึงจะถือว่าได้รับความเสียหายอันจะมีลักษณะร้ายแรง**

การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๒ ข้อ ๑๗ และหมวด ๓ ข้อ ๒๑ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เห็นได้ว่ามีลักษณะร้ายแรงตามข้อ ๒๗ วรรคสอง อีกด้วย **ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันทำให้ผู้ถูกร้องขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ส่วนข้อกล่าวหาอื่น ๆ ตามที่กล่าวมาในคำร้องนั้น ไม่จำต้องวินิจฉัยเนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป**

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี คือ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘**

เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) แล้ว รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) โดยให้นำมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต่อไป

สำหรับคำวินิจฉัยฉบับเต็ม สามารถสแกน QR Code เพื่อดาวน์โหลดเอกสาร หรือติดตามคำวินิจฉัยอื่น ๆ ได้ที่เว็บไซต์ www.constitutionalcourt.or.th

ศาลรัฐธรรมนูญ
THE CONSTITUTIONAL COURT

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๖๘
วันที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ระหว่าง ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง
\- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญ
THE CONSTITUTIONAL COURT

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ซึ่งเสนอโดยนายพริษฐ์ วัชรสินธุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชน กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ ก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ประธานรัฐสภาได้สั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๗ โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๗[๑] เมื่อรัฐสภาพิจารณาตามขั้นตอนทั้ง ๓ วาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จะดำเนินการส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่รัฐสภาเห็นชอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนจะเห็นชอบ

---

[๑] **สรุปผลคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)** มีดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าว ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว การบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นหน้าที่และอำนาจของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๙ กรณีไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา คำร้องมีสาระสำคัญเป็นเพียงข้อสงสัยขอหารือให้ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายเนื้อหาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยละเอียดและชัดเจนแล้ว ไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาที่เกิดขึ้น ไม่ต้องด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔.

กับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วย รัฐสภาจึงดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หากประชาชนเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการโดยนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่หากประชาชนไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นอันตกไป

ต่อมา นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๘ ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยประธานรัฐสภาได้สั่งบรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๘

จากนั้น ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน เสนอให้รัฐสภามีมติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยมีมติเสียงข้างมากเห็นด้วยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังนี้

๑. กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา ๒๕๖ ที่ให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้ง ๓ วาระ และลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่า ประชาชนจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหรือไม่ภายหลัง ถือเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐสภามีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยที่ยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติว่า ประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อนได้หรือไม่ และหากรัฐสภามีอำนาจพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว การจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สามารถกระทำภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว โดยทำพร้อมกับการทำประชามติว่า ประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. รัฐสภาจะพิจารณาและลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีผลการออกเสียงประชามติว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้หรือไม่

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาและมีมติโดยเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐสภาในการเสนอพิจารณา และลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีการเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยยังไม่มีการจัดให้ออกเสียงประชามติ และ**ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาจำนวน ๓ ข้อ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรจุวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภาแล้ว เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๗ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย** ส่วนปัญหาข้อที่ ๑ ไม่ปรากฏว่าเป็นญัตติที่มีการเสนอต่อที่ประชุมรัฐสภา จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๕ เพียงบัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ๑๕/๑ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นการแก้ไขหลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิมต้องการปกป้องคุ้มครองไว้** หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการให้ประชาชนพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป อันเป็นกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ มิได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันเป็นการปกป้องความเป็นกฎหมายสูงสุดและรักษาความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ แต่**เมื่อรัฐสภามีความประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำ**

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงอยู่ในความหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย อันเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๕๖ (๘)[๒] ยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากความประสงค์ของรัฐสภาจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และส่งผลกระทบโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญดั้งเดิม จึงต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วยการจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับความประสงค์ดังกล่าวของรัฐสภาหรือไม่ ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

<u>ประเด็นที่สอง</u> การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติกี่ครั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๖๔ วินิจฉัยว่า “...หากรัฐสภาต้องการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องจัดให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติเสียก่อนว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย จึงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เมื่อเสร็จแล้วต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง....” แสดงว่า**เมื่อรัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องให้ประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ออกเสียงประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ โดยจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน** ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชน การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จำเป็นต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ๓ ครั้ง ดังนี้

<u>ครั้งที่ ๑</u> หากรัฐสภาประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐสภาต้องร้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีการออกเสียงประชามติก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นก่อนการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๕๖ (๑)

---

[๒] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ บัญญัติไว้ ดังนี้**

“**มาตรา ๒๕๖** ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (๗) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (๗) ต่อไป

ฯลฯ ฯลฯ”.

ครั้งที่ ๒ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และเพิ่มหมวด ๑๕/๑ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่รัฐสภาพิจารณาญัตติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวจนแล้วเสร็จ ซึ่งต้องเป็นการให้ความเห็นชอบแต่ละประเด็นทุกประเด็น ทั้งวิธีการและเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการดำเนินการต่อไปของรัฐสภา

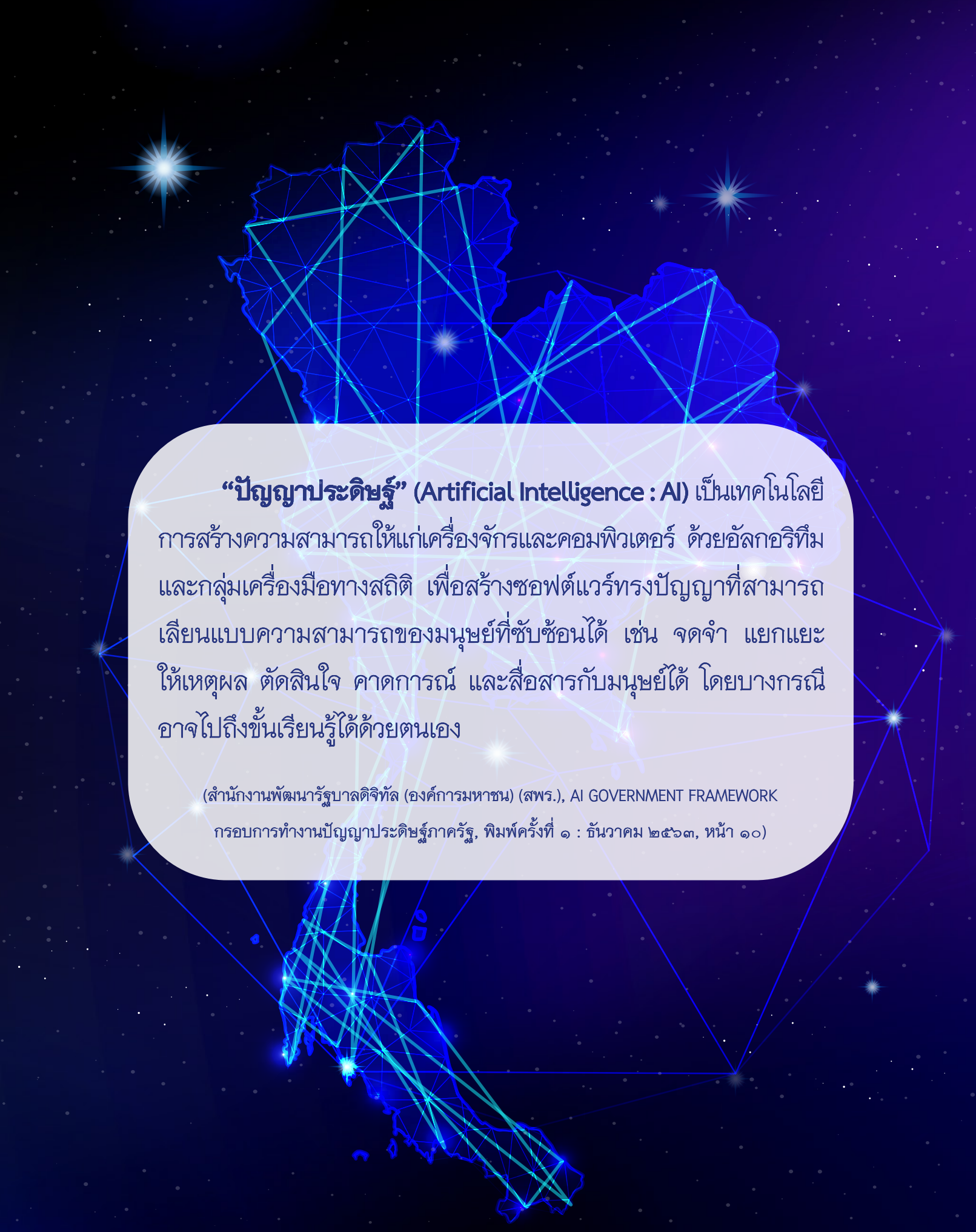
ครั้งที่ ๓ ภายหลังจากจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว

อนึ่ง การออกเสียงประชามติครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ อาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้ ซึ่งประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงประชามติทุกครั้ง แม้ผู้ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบในครั้งใดครั้งหนึ่งต้องไม่ถูกตัดสิทธิในการออกเสียงประชามติในครั้งต่อไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงงบประมาณและระยะเวลาที่จะต้องสูญเสียไปในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ อันเป็นการให้สัตยาบันด้วยฉันทานุมัติของประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามครรลองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐสภามีอำนาจริเริ่มหรือแสดงความต้องการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ หมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่รัฐสภาไม่อาจให้ประชาชนเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ๓ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าสมควรมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ครั้งที่ ๒ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ามีวิธีการและเนื้อหาที่สำคัญอย่างไร และครั้งที่ ๓ ภายหลังรัฐสภาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ อาจดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวได้**

สำหรับคำวินิจฉัยฉบับเต็ม สามารถสแกน QR Code เพื่อดาวน์โหลดเอกสาร หรือติดตามคำวินิจฉัยอื่น ๆ ได้ที่เว็บไซต์ www.constitutionalcourt.or.th



“ปัญญาประดิษฐ์” (Artificial Intelligence : AI) เป็นเทคโนโลยีการสร้างความสามารถให้แก่เครื่องจักรและคอมพิวเตอร์ ด้วยอัลกอริทึมและกลุ่มเครื่องมือทางสถิติ เพื่อสร้างซอฟต์แวร์ทรงปัญญาที่สามารถเลียนแบบความสามารถของมนุษย์ที่ซับซ้อนได้ เช่น จดจำ แยกแยะ ให้เหตุผล ตัดสินใจ คาดการณ์ และสื่อสารกับมนุษย์ได้ โดยบางกรณีอาจไปถึงขั้นเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง

(สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.), AI GOVERNMENT FRAMEWORK กรอบการทำงานปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : ธันวาคม ๒๕๖๓, หน้า ๑๐)

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๕, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๖๖, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖

ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ ISO 9001:2015 QUALITY MANAGEMENT SYSTEM