

ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่าง กฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ*

PROBLEMS IN THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE LEGISLATIVE DRAFTING PROCESS: A COMPARATIVE STUDY OF THAI LAWS

รุ่งทิwa คงสนุ่น¹ และ ส้งเวียน เทพผา²

Rungtiwa Kongsanun¹ and Sungwian Theppha²

¹⁻²มหาวิทยาลัยปทุมธานี

¹⁻²Pathumtani University, Thailand

Corresponding author E-mail: puirungtiwa@gmail.com

วันที่รับบทความ : 19 กันยายน 2568; วันที่แก้ไขบทความ 27 ตุลาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ : 27 ตุลาคม 2568

Received 19 September 2025; Revised 27 October 2025; Accepted 27 October 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมายของไทย 2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและพัฒนาการเกี่ยวกับการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย 3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการร่างกฎหมาย 4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้รองรับการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมายของไทยอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และปลอดภัยต่อระบบนิติธรรมมุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสารควบคู่กับการวิเคราะห์

Citation:



* รุ่งทิwa คงสนุ่น และส้งเวียน เทพผา. (2568). ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ. วารสารสหศาสตร์การพัฒนาสังคม, 3(5), 1004-1022.

Rungtiwa Kongsanun and Sungwian Theppha. (2025). Problems in the Application of Artificial Intelligence in the Legislative Drafting Process: A Comparative Study of Thai Laws. Journal of Interdisciplinary Social Development, 3(5), 1004-1022.;

DOI: <https://doi.org/10.>

Website: <https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/>

เปรียบเทียบเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และ เอสโตเนีย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า แม้ปัญญาประดิษฐ์จะมีศักยภาพในการยกระดับประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและความแม่นยำของกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ประเทศไทยยังขาดกรอบกฎหมาย เฉพาะ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่เหมาะสม ส่งผลให้ไม่สามารถบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว บทความวิจัยได้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่โปร่งใสและมี ธรรมชาติ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาเทคโนโลยีเชิงอธิบาย และการยกระดับ องค์ความรู้ของบุคลากรภาครัฐให้สามารถใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการร่างกฎหมายอย่างรู้เท่าทัน

บทความวิจัยนี้จึงไม่เพียงเป็นการวิเคราะห์เชิงนิติวิธีเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นทุนทางปัญญาใน การพัฒนากรอบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ที่เหมาะสมกับบริบทกฎหมายไทย และผู้วิจัยตั้งใจที่จะต่อยอดองค์ความรู้จากงานวิจัยนี้ในระดับปริญญาเอก เพื่อเสนอรูปแบบเชิงกลยุทธ์ที่สามารถ ประยุกต์ใช้ได้จริงในระบบนิติบัญญัติของประเทศไทย

คำสำคัญ : ปัญญาประดิษฐ์, การร่างกฎหมาย, กฎหมายเปรียบเทียบ, ธรรมชาติปัญญาประดิษฐ์ ระบบนิติบัญญัติ, เทคโนโลยีและกฎหมาย

Abstract

This research article aims to: (1) examine the challenges, obstacles, and potential risks in adopting artificial intelligence (AI) in Thailand's legislative drafting process; (2) study theoretical concepts and developments concerning the application of AI in legislative drafting; (3) analyze legal measures in both foreign jurisdictions and Thailand regarding the regulation of AI in legislative processes; and (4) explore and propose approaches for reforming laws and policies to appropriately, effectively, and safely integrate AI into Thailand's legislative framework in alignment with the rule of law. The study employs documentary research combined with comparative legal analysis, focusing on the experiences of the European Union, the United States, Japan, Singapore, and Estonia.

The findings reveal that, while AI has the potential to enhance the efficiency, speed, and accuracy of legislative processes, Thailand still lacks a dedicated legal framework, sufficient expert personnel, and adequate digital infrastructure. These

shortcomings hinder the effective and safe integration of AI compared with developed countries. Consequently, the article provides policy recommendations that include establishing transparent and accountable AI governance frameworks, amending and enacting relevant laws, developing explainable AI technologies, and strengthening the digital literacy and expertise of government officials to ensure informed use of AI in legislative drafting.

Therefore, this research is not only a juridical analysis but also an intellectual foundation for developing an AI governance framework tailored to the Thai legal context. The researcher intends to build upon this study at the doctoral level to propose strategic models that can be practically applied within Thailand's legislative system.

Keywords: Artificial Intelligence, Legislative Drafting, Comparative Law, AI Governance, Legal System

บทนำ

ในศตวรรษที่ 21 ที่พลวัตของเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 นำมาซึ่งปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence - AI) และนวัตกรรมดิจิทัลอื่นๆ ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจโลกอย่างมหาศาล รัฐและองค์กรระหว่างประเทศทั่วโลกต่างตระหนักถึงความท้าทายในการปรับตัวของระบบกฎหมายให้ทันต่อเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ แนวคิดเรื่อง “Pacing problem” ได้ถูกกล่าวถึงในวงวิชาการกฎหมายและนโยบาย ซึ่งหมายถึงปรากฏการณ์ที่กฎหมายหรือมาตรการกำกับดูแลล่าช้าหลังความก้าวหน้าของเทคโนโลยี (Marchant, 2011 : 10) สถานการณ์นี้ทำให้หลายประเทศเริ่มมองหาแนวทางใหม่ๆ ในการยกร่างและปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้สนับสนุนงานนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถร่างกฎหมายได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถตอบสนองต่อปัญหาใหม่ๆ ได้ทันทั่วทั้งองค์กรระหว่างรัฐสภา เช่น สหภาพรัฐสภา (IPU) ได้ชี้ว่าในปัจจุบันหลายประเทศกำลังทดลองใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การช่วยร่างบทบัญญัติและการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากในการแก้ไขกฎหมาย ความก้าวหน้าดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการผสมผสานเทคโนโลยีเข้ากับกระบวนการร่างกฎหมายกลายเป็นทิศทางของพลวัตโลกที่สำคัญในยุคดิจิทัล

สำหรับภูมิภาคเอเชีย แนวโน้มการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการนิติบัญญัติและการกำกับดูแลก็ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ประเทศพัฒนาแล้วในเอเชียตะวันออก เช่น ญี่ปุ่น ได้ประกาศยุทธศาสตร์มุ่งเป็นประเทศที่เป็นมิตรต่อปัญญาประดิษฐ์มากที่สุดในโลก (“Most AI-friendly country”) โดยเน้นการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ มากกว่าจะควบคุมเข้มงวดแบบสหภาพยุโรป (Cooper et al., 2025 : 28-36) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2025 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอกฎหมายฉบับใหม่ว่าด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ต่อรัฐสภา ซึ่งนับเป็นกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่นที่มีลักษณะเบากว่าแนวทางของยุโรป โดยกำหนดให้ภาคเอกชน “ร่วมมือ” กับโครงการภาครัฐเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์เป็นหลัก และเน้นให้รัฐบาลจัดทำแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (Cooper et al., 2025 : 39-47) ยุทธศาสตร์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความรวดเร็วในการออกกรอบกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ และพร้อมจะปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างทันท่วงทีในอนาคต นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศอื่นๆ ในเอเชียก็มีความเคลื่อนไหวในทำนองเดียวกัน เช่น เกาหลีใต้ยกกร่างกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์

เพื่อวางระบบการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยง และมีการหารือถึงการจัดตั้ง “AI Sandbox” เพื่อให้ธุรกิจสามารถทดสอบนวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ได้ภายใต้กติกาที่ผ่อนปรนก่อนออกกฎหมายควบคุม (Tan & Wright, 2024 : 338-347) ส่วน สิงคโปร์ และชาติในอาเซียน เลือกใช้แนวทางแบบไม่ผูกพันทางกฎหมาย เน้นจัดทำกรอบจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติสำหรับปัญญาประดิษฐ์ โดยหวังส่งเสริมนวัตกรรมควบคู่กับการกำกับดูแลตนเองของอุตสาหกรรม (Tan & Wright, 2024 : 343-351) อย่างไรก็ตาม คำถามที่ตามมาคือรัฐบาลในภูมิภาคนี้จะสามารถจัดทำกฎหมายให้ทันกับความเสี่ยงใหม่ๆ ได้รวดเร็วเพียงใด ในเมื่อ “กฎหมายกำลังวิ่งไล่ตามเทคโนโลยี” อยู่อย่างที่เป็นอยู่ (Tan & Wright, 2024 : 334-339) บริบทเอเชียดังกล่าวชี้ว่า แม้แต่ประเทศที่มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีก็ยังเผชิญกับปัญหาช่องว่างระหว่างความเร็วของนวัตกรรมกับกระบวนการออกกฎหมาย การวิจัยเปรียบเทียบในหัวข้อนี้จึงมีความสำคัญที่จะให้บทเรียนแก่ประเทศไทย

ประเทศไทยเองก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงกระแสโลกที่เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เข้ามามีบทบาทในทุกภาคส่วน รัฐบาลไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการบริหารราชการ ตัวอย่างเช่น การจัดทำ แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ (พ.ศ. 2565 - 2570) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือน

กรกฎาคม 2565 ซึ่งมุ่งเน้นพัฒนากำลังคนดิจิทัล ส่งเสริมธุรกิจนวัตกรรม และเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและกฎหมายสำหรับเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (TDRI, 2568 : 224-227) อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา บทบาทของปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นและเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ปัญหาสำคัญที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางคือความล่าช้าของระบบนิติบัญญัติไทย ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวของกฎหมายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกดิจิทัลอย่างแท้จริง (Thai Rath Plus, 2566 : 13-16) กระบวนการตรากฎหมายของไทยต้องผ่านหลายขั้นตอนและใช้เวลาเนิ่นนาน ทั้งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตลอดจนการทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา กระบวนการที่ซับซ้อนดังกล่าวแม้มีจุดประสงค์เพื่อถ่วงดุลกฎหมายอย่างรอบคอบ แต่ในทางปฏิบัติกลับส่งผลให้การออกกฎหมายใหม่ๆ เป็นไปอย่างล่าช้าเมื่อเทียบกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีหลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นความล่าช้าดังกล่าวอย่างชัดเจน งานศึกษาของ ธีรยุทธ โธมัส (2566) พบว่าเฉพาะขั้นตอนการพิจารณาในรัฐสภาของไทยใช้เวลารวมเฉลี่ยถึง 414 วันต่อกฎหมายหนึ่งฉบับ โดยแบ่งเป็นขั้นตอนในสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 209 วัน และขั้นตอนในวุฒิสภาอีกราว 61 วัน นอกจากนี้ยังใช้เวลาในขั้นตอนการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาและกระบวนการหลังผ่านสภา (รวมทูลเกล้าฯ และประกาศใช้) อีกหลายเดือน ส่งผลให้กว่าจะมีกฎหมายใหม่ประกาศใช้ต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปีหรือมากกว่า (ธีรยุทธ, 2566 : 194-202 : 241-249) ในบางกรณีเมื่อร่างกฎหมายมีความเห็นต่างระหว่างสองสภาจนต้องแก้ไขเพิ่มเติมและกลับไปกลับมา ยิ่งเพิ่มระยะเวลาออกไปอีกเป็นหลักหลายเดือน (ธีรยุทธ, 2566 : 250-258) ความล่าช้าเชิงโครงสร้างนี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันในการเมืองว่า “ตองกฎหมาย” คือ ร่างกฎหมายจำนวนมากค้างอยู่ในกระบวนการโดยไม่คืบหน้า จนบางฉบับตกไปเมื่อสิ้นสมัยประชุมหรือมีการยุบสภา ซึ่งหมายความว่าประเทศเสียโอกาสที่จะมีกฎหมายที่ทันสมัยต่อสถานการณ์ปัจจุบันไปโดยปริยาย (Thai Rath Plus, 2566 : 13-16)

ผลกระทบของความล่าช้าในระบบนิติบัญญัติไทยปรากฏให้เห็นในหลายด้าน ด้านการกำกับดูแลเทคโนโลยีใหม่ ประเทศไทยมักมีสถานะเป็นฝ่ายตาม (Follower) มากกว่าผู้นำในการออกกฎหมายรองรับนวัตกรรม เช่น กว่าที่ไทยจะมีร่างกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ฉบับแรก (ร่างพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการที่ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์) ก็ล่วงเลยมาถึงเดือนเมษายน 2565 และร่างฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ได้ประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน (TDRI, 2568 : 206-214) ในขณะที่สหภาพยุโรปและจีนได้ออกหลักเกณฑ์ควบคุมปัญญาประดิษฐ์หลายด้านตั้งแต่ก่อนหน้านั้นแล้ว (Tan & Wright, 2024 : 358-365) การที่ไทยต้องรอคอยกรอบกฎหมายจากต่างประเทศเป็นเสมือน การตาม

เก็บตก แนวคิดการกำกับดูแลจากภายนอก มากกว่าจะพัฒนารอบที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ได้ทันทั่วทั้ง (TDRI, 2568 : 199-207) ด้านการใช้ประโยชน์จากปัญญาประดิษฐ์ ในการร่างกฎหมาย ความล่าช้าของระบบราชการและขั้นตอนนิติบัญญัติอาจทำให้ไทยไม่สามารถนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น ต่อให้มีการพัฒนาเครื่องมือปัญญาประดิษฐ์ที่ช่วยวิเคราะห์และร่างบทบัญญัติได้รวดเร็วเพียงใด แต่หากขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายในสภายังคงใช้เวลานานหลายเดือนหรือหลายปี ข้อได้เปรียบด้านความเร็วของปัญญาประดิษฐ์ก็อาจสูญเสียไปในกระบวนการที่เชื่องช้าอยู่ดี นอกจากนี้ ระบบกฎหมายไทยปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับการใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายแบบเชื่อมโยง (Linked data) หรือระบบ e-Legislation ที่ครบวงจร การจะนำปัญญาประดิษฐ์มาช่วยในการเปรียบเทียบกฎหมาย วิเคราะห์ผลกระทบ หรือจัดทำร่างกฎหมายอัตโนมัติ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบงานและฐานข้อมูลภาครัฐครั้งใหญ่ควบคู่กันไป ซึ่งการปฏิรูประบบราชการเชิงดิจิทัลนั้นก็เป็อีกโจทย์สำคัญที่ต้องอาศัยความมุ่งมั่นและเวลา

จากปัจจัยข้างต้น เห็นได้ว่าปัญหาความล่าช้าของกระบวนการร่างกฎหมายไทยเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบอย่างจริงจังต่อความสามารถของประเทศในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ทั้งในแง่การออกกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพงานนิติบัญญัติ ความสำคัญของปัญหานี้อยู่ที่การค้นหาวិธีแก้ไขเพื่อ “อัปสปีด” สภาไทย ให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้นโดยไม่ลดทอนคุณภาพของกฎหมาย เพราะหากปราศจากการแก้ไข ไทยอาจเสี่ยงที่จะมีกรอบกฎหมายล้าสมัย ไม่ทันต่อปัญหาใหม่ๆ หรือเสียโอกาสในการใช้ปัญญาประดิษฐ์มาช่วยสร้างสรรค์ระบบกฎหมายที่เท่าทันโลก ในขณะเดียวกันประเทศอื่นๆ ที่เคลื่อนไหวเร็วกว่าอาจก้าวนำไปในด้านการปรับปรุงระบบนิติบัญญัติด้วยดิจิทัล ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบในการบริหารจัดการประเทศและดึงดูดนวัตกรรมมากกว่าไทย ด้วยเหตุดังกล่าว การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมาย: ศึกษากฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย ผลการวิจัยคาดว่าจะช่วยให้เราเข้าใจลักษณะและสาเหตุของความล่าช้าในระบบนิติบัญญัติไทยอย่างลุ่มลึก เปรียบเทียบกับแนวทางในต่างประเทศที่เผชิญปัญหาล้ำคลึงกัน และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างในการปรับใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายไทยให้ทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

ปัจจุบันรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีความโปร่งใส ทันสมัย และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการสนับสนุนการวิเคราะห์ร่างกฎหมาย หนึ่งในระบบที่โดดเด่นคือ ระบบ TH2OECD ซึ่งเป็นระบบปัญญาประดิษฐ์ที่พัฒนาขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) เพื่อวิเคราะห์ร่างกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะของไทยให้ทันต่อพลวัตโลกและหลักธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดเชิงลึกของระบบ TH2OECD ในบทต่อไป

ประเด็นปัญหาในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย
มีดังต่อไปนี้

1. ความล่าช้าในการดำเนินการ (Delays): แม้ปัญญาประดิษฐ์มีศักยภาพในการประมวลผลข้อมูลจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว แต่การผนวกปัญญาประดิษฐ์เข้ากับกระบวนการร่างกฎหมายจริงอาจไม่ได้ลดระยะเวลาตามที่คาดหวังเสมอไป ในขั้นเริ่มต้น การพัฒนาและฝึกอบรมระบบปัญญาประดิษฐ์สำหรับงานร่างกฎหมายต้องใช้เวลาและทรัพยากร นอกจากนี้ หากปัญญาประดิษฐ์สร้างร่างกฎหมายที่ยังขาดความถูกต้องหรือความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายยังต้องใช้เวลาตรวจสอบและแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งอาจทำให้ขั้นตอนโดยรวมล่าช้ายิ่งขึ้นมากกว่านั้น การปรับตัวของบุคลากรและองค์กรต่อเครื่องมือปัญญาประดิษฐ์ใหม่ๆ ก็อาจมีช่วงเวลาเรียนรู้ (Learning curve) ที่ส่งผลให้การดำเนินงานไม่ราบรื่นในระยะแรก

2. การขาดข้อมูลที่ถูกต้องและปัญหาข้อมูลเท็จ (Inaccurate Data & False Data): ประสิทธิภาพของปัญญาประดิษฐ์ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ใช้ในการฝึกอบรมและประมวลผล หากข้อมูลไม่ครบถ้วน ถูกต้อง หรือเป็นปัจจุบันปัญญาประดิษฐ์อาจให้ข้อเสนอหรือผลลัพธ์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น ปัญญาประดิษฐ์อาจอ้างอิงกฎหมายล้าสมัยหรือสร้างข้อเท็จ (Hallucination) ที่ไม่ถูกต้องขึ้นมา ซึ่งการนำข้อมูลหรือข้อกฎหมายที่ผิดพลาดมาใช้ในการร่างกฎหมายจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ ความเสี่ยงด้านนี้ทำให้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ปัญญาประดิษฐ์ใช้และสร้างขึ้นอย่างเข้มงวด

3. ความโปร่งใสของการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ (Transparency): กระบวนการที่ปัญญาประดิษฐ์ใช้ในการวิเคราะห์และสร้างข้อเสนอทางกฎหมายมักมีความ

ซับซ้อนและอาจเป็น “กล่องดำ” (black box) ที่ผู้ใช้ทั่วไปไม่เข้าใจรายละเอียดภายใน การที่ไม่ทราบได้ว่า ปัญญาประดิษฐ์สรุปหรือเลือกถ้อยคำทางกฎหมายอย่างไร ย่อมทำให้เกิดข้อกังขาในความถูกต้องและความเป็นกลางของผลลัพธ์ ขาดความโปร่งใสซึ่งส่งผลให้ยากต่อการตรวจสอบและอธิบายเหตุผลของบทบัญญัติที่ปัญญาประดิษฐ์เสนอ ซึ่งอาจลดความเชื่อมั่นของทั้งผู้ร่างกฎหมายเองและสาธารณชนต่อร่างกฎหมายที่มาจากปัญญาประดิษฐ์ การสร้างความโปร่งใส เช่น การพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ให้สามารถอธิบายเหตุผลเบื้องหลังข้อเสนองได้ (explainability) หรือการเปิดเผยข้อมูลและวิธีการที่ใช้ในการประมวลผล จึงเป็นเรื่องสำคัญในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้งานลักษณะนี้

4. ความรับผิดชอบในเชิงกฎหมาย (Legal Accountability): การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการร่างกฎหมายก่อให้เกิดคำถามว่า หากเกิดความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องในร่างกฎหมาย ใครหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์ไม่ใช่นิติบุคคลและไม่สามารถรับผิดชอบตามกฎหมายเองได้ ความคลุมเครือในบทบาทความรับผิดชอบนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างในการตรวจสอบและถ่วงดุล ตัวอย่างเช่น หากปัญญาประดิษฐ์เสนอถ้อยคำกฎหมายที่มีการตีความผิดพลาดและนำไปสู่ความเสียหายต่อประชาชนผู้ใดควรรับผิดชอบจะเป็นผู้พัฒนาอัลกอริทึม หน่วยงานรัฐที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการใช้ปัญญาประดิษฐ์นั้น? ประเด็นนี้จำเป็นต้องกำหนดกรอบความรับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น การกำหนดให้การตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องมาจากมนุษย์ และมนุษย์ผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของร่างกฎหมายที่ออกมา เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความยุติธรรมในกระบวนการ

5. ประเด็นด้านจริยธรรมของปัญญาประดิษฐ์ : การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการร่างกฎหมายกระทบต่อประเด็นจริยธรรมหลายด้าน เช่น ความลำเอียงของอัลกอริทึม (algorithmic bias) ซึ่งอาจทำให้ร่างกฎหมายมีแนวโน้มเอื้อประโยชน์หรือเสียประโยชน์ต่อกลุ่มประชาชนบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นว่าการให้ปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทในกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่สะท้อนคุณค่าและศีลธรรมของสังคม อาจทำให้เกิดคำถามว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายควรปล่อยให้เครื่องจักรที่ไร้จิตสำนึกทางจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด อีกทั้งประเด็นเรื่องการลดบทบาทของมนุษย์ในกระบวนการนิติบัญญัติ ก็เชื่อมโยงกับจริยธรรมและปรัชญาการเมืองว่าด้วยความชอบธรรมของกฎหมายที่อาจถูกมองว่าร่างโดย “เครื่องจักร” มากกว่าโดยผู้แทนประชาชน อย่างไรก็ตาม

แนวทางหนึ่งในการจัดการประเด็นนี้คือการกำหนดหลักจริยธรรมในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (เช่น หลักความเป็นธรรม ความไม่ลำเอียง ความเคารพสิทธิมนุษยชน) และให้มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านจริยธรรมในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในงานนิติบัญญัติ

6. การสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจต่อปัญญาประดิษฐ์ (Trustworthiness): ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ปัญญาประดิษฐ์ ถูกนำมาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมายอย่างแพร่หลายคือระดับความเชื่อใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างกฎหมาย หรือประชาชน หากผลลัพธ์จากปัญญาประดิษฐ์ยังไม่น่าเชื่อถือเพียงพอ เช่น มีประวัติสร้างข้อเสนอที่ผิดพลาดหรือเอนเอียง ความไว้วางใจก็จะลดลงและส่งผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจลังเลที่จะใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างเต็มที่ การสร้างความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้น จำเป็นต้องอาศัยทั้งความโปร่งใสดังที่กล่าวมา รวมถึงการกำกับดูแลจากมนุษย์และกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายที่ปัญญาประดิษฐ์เสนออย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมั่นใจว่าปัญญาประดิษฐ์เป็นเครื่องมือช่วยที่ปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการร่างกฎหมายมีทั้งโอกาสและความเสี่ยงที่เกี่ยวพันกันอย่างซับซ้อน ความสำคัญของปัญหา นี้อยู่ที่ผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของกฎหมายและความชอบธรรมของกระบวนการนิติบัญญัติ การเพิกเฉยต่อปัญหาอาจนำไปสู่การตรากฎหมายที่มีช่องโหว่หรือข้อบกพร่อง อันอาจสร้างความเสียหายแก่สังคมในวงกว้าง ยิ่งไปกว่านั้น ในบริบทปัจจุบันหลายประเทศได้เริ่มตระหนักและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้และการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐอย่างจริงจัง เช่น สหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ (EU AI Act) ในปี ค.ศ. 2023 เพื่อกำหนดกรอบการใช้ปัญญาประดิษฐ์ให้ปลอดภัยและมีจริยธรรม ขณะเดียวกันบางรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐโคโลราโด ก็ออกกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและกำกับดูแลการใช้เทคโนโลยีนี้ในภาคส่วนที่มีความเสี่ยงสูง ตัวอย่างเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ กำลังพยายามวางมาตรฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ซึ่งประเทศไทยเองก็ควรศึกษาและเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มที่หน่วยงานนิติบัญญัติและองค์กรที่เกี่ยวข้องอาจนำปัญญาประดิษฐ์มาช่วยในงานร่างกฎหมายในอนาคต การศึกษาปัญหาและแนวทางจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง งานวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมายไทย โดยตั้งอยู่บนบริบทเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควบคู่ไปกับการป้องกันหรือ

ลดทอนผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และน่าเชื่อถือยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการนำปัญหาประติษฐานมาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมายของไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและพัฒนาการเกี่ยวกับการนำปัญหาประติษฐานมาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมาย
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลการใช้ปัญหาประติษฐานในกระบวนการร่างกฎหมาย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้รองรับการนำปัญหาประติษฐานมาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมายของไทยอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และปลอดภัยต่อระบบนิติธรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญหาประติษฐานมาใช้ในกระบวนการร่างกฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้ดำเนินการด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะของการวิจัยทางนิติศาสตร์ควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงนโยบายและกฎหมายเปรียบเทียบ รายละเอียดวิธีดำเนินการมีดังนี้

การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Research): รวบรวมและศึกษาข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัย เอกสารปฐมภูมิประกอบด้วย กฎหมายและร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทย (เช่น รัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายและเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ) และของต่างประเทศ (เช่น กฎหมายหรือร่างกฎหมายปัญหาประติษฐานของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เป็นต้น) ตลอดจน เอกสารนโยบายและรายงานทางราชการ (เช่น ยุทธศาสตร์ปัญหาประติษฐานแห่งชาติของไทย แผนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รายงานของคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ศึกษาการใช้ปัญหาประติษฐานในภาครัฐ ฯลฯ) สำหรับเอกสารทุติยภูมิประกอบด้วย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ และบทวิเคราะห์ ทั้งในและต่างประเทศที่

ครอบคลุมประเด็นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในวงการกฎหมาย ระบบนิติบัญญัติ และการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ตัวอย่างเอกสารชุดข้อมูลที่สำคัญ เช่น บทความวิชาการเกี่ยวกับ Legal Tech และ Legal Informatics งานวิจัยของ OECD เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย รายงานของสหประชาชาติเรื่องการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐ รวมถึงบทสัมภาษณ์หรือคำกล่าวของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การศึกษาข้อมูลเอกสารจะใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อสกัดประเด็นสำคัญ ข้อถกเถียง และข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับสมมุติฐานการวิจัย

การวิจัยเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study): ใช้วิธี กฎหมายเปรียบเทียบในการวิเคราะห์ข้อมูลจากต่างประเทศ โดยจะเปรียบเทียบ (ก) โครงสร้างและขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่ศึกษา เช่น เปรียบเทียบขั้นตอนการตรากฎหมายและระยะเวลาที่ใช้ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปหรือประเทศที่มีระบบนิติบัญญัติแตกต่างกัน เพื่อให้เห็นจุดแข็งจุดอ่อนเชิงเปรียบเทียบ และ (ข) มาตรการหรือแนวปฏิบัติในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในงานร่างกฎหมายหรือวิเคราะห์นโยบาย ระหว่างไทยกับต่างประเทศ เช่น การใช้ระบบร่างกฎหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-Legislation) การใช้ซอฟต์แวร์วิเคราะห์กฎหมายด้วยภาษาธรรมชาติ (NLP for legislative drafting) หรือการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านปัญญาประดิษฐ์ ในรัฐสภาของต่างประเทศ แล้วนำมาเทียบกับสถานการณ์ของไทย การเปรียบเทียบจะพิจารณาทั้งด้านรูปแบบทางกฎหมาย (Legal form) และการปฏิบัติ (Practice) เพื่อให้ได้บทเรียนที่รอบด้าน

การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (ถ้ามี): เพื่อเสริมความลึกของข้อมูล ในกรณีที่เห็นสมควร จะมีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัย เช่น นักร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ดูแลงานระบบสารสนเทศ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์ และกฎหมาย ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ (ถ้าดำเนินการ) จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) โดยยึดตามประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารเบื้องต้น เพื่อยืนยันข้อมูลหรือให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากมุมมองผู้ปฏิบัติ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะถูกนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับข้อมูลเอกสารตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล: หลังจากรวบรวมข้อมูลครบถ้วน จะดำเนินการวิเคราะห์โดยแยกเป็นสองส่วนหลัก คือ (1) วิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่โครงสร้างทางกฎหมาย ขั้นตอน กระบวนการทำงาน ไปจนถึงสภาพการ

นำเทคโนโลยีมาใช้ พร้อมทั้งตรวจสอบสมมุติฐานว่าความล่าช้าของกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอุปสรรคจริงหรือไม่เพียงใด โดยอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ เช่น สถิติระยะเวลาการออกกฎหมาย (ธัญธรรณ, 2566 : 193-202) หรือกรณีตัวอย่างที่กฎหมายไทยล่าช้าจนเกิดผลเสียหาย (เช่น กฎหมายป้องกันภัยพิบัติที่ประกาศใช้หลังเหตุการณ์สึนามิถึง 3 ปี ซึ่งสะท้อนการตอบสนองเชิงนโยบายที่ล่าช้า (Nagano, 2018 : 45) และ (2) วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างประเทศ ตามกรอบที่กำหนดไว้ในขอบเขตเชิงพื้นที่ เพื่อหาปัจจัยความสำเร็จหรือข้อจำกัดของแต่ละแนวทาง อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับบริบทไทย การวิเคราะห์จะคำนึงถึงบริบททางการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางกฎหมายของแต่ละประเทศประกอบกัน เช่น ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษอาจมีแนวปฏิบัติต่างจากระบบสภาคู่ของไทย หรือประเทศเล็กอย่างเอสโตเนียที่มีความคล่องตัวสูงอาจไม่สามารถเทียบเคียงตรงๆ กับประเทศไทยที่โครงสร้างใหญ่กว่า ดังนั้นการสังเคราะห์จะพยายามปรับบทเรียนจากต่างประเทศให้สอดคล้องและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสำหรับไทย

วิธีดำเนินการวิจัยนี้อาศัยการประสานประสานระหว่างการใช้การวิเคราะห์เชิงเอกสารและเชิงเปรียบเทียบในกรอบของนิติศาสตร์ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีความลุ่มลึกทางวิชาการ และสามารถตอบโจทย์สมมุติฐานที่ตั้งไว้ ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนด

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่รองรับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการร่างกฎหมายอย่างชัดเจน แม้หน่วยงานรัฐจะตระหนักถึงความสำคัญ แต่กรอบกำกับดูแลยังอยู่ระหว่างการพัฒนา ขณะเดียวกัน บุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเทคโนโลยียังขาดแคลน และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลก็ยังไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้การบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ในงานนิติบัญญัติไทยยังมีข้อจำกัด อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการพัฒนาระบบ “TH2OECD” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือเป็นก้าวสำคัญที่สะท้อนถึงศักยภาพของเทคโนโลยีในการเปรียบเทียบและประเมินความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับมาตรฐานสากล ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการก้าวสู่ยุคดิจิทัล

เมื่อพิจารณาบทเรียนจากต่างประเทศ พบว่าสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเอสโตเนีย ต่างให้ความสำคัญกับการสร้างกรอบกำกับดูแลที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น การตรากฎหมาย AI โดยตรง การจัดทำแนวนโยบายจริยธรรม หรือ การใช้กรอบธรรมาภิบาลที่ยืดหยุ่น ประเทศเหล่านี้ยังลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและการยกระดับทักษะบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากปัญญาประดิษฐ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ละเลยธรรมาภิบาล

ดังนั้น ข้อค้นพบสำคัญคือ ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งสร้างกรอบกฎหมายที่รองรับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐ พัฒนาทักษะบุคลากร และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล หากทำได้อย่างบูรณาการ ปัญญาประดิษฐ์จะไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการร่างกฎหมาย แต่ยังยกระดับความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบนิติบัญญัติไทยให้ก้าวทันมาตรฐานสากล

อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้ งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางในการนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับกรณีในต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านนี้ ผลการวิจัยยืนยันว่าปัญญาประดิษฐ์มีศักยภาพในการยกระดับประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความแม่นยำของการตรากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการช่วยสืบค้นข้อมูลจำนวนมาก การวิเคราะห์ความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับกฎหมายที่มีอยู่ หรือการประมวลผลความคิดเห็นสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม แม้ ประโยชน์ ของปัญญาประดิษฐ์จะมีอยู่ชัดเจน งานวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังขาดความพร้อมในหลายด้าน ที่จะบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ เข้ากับกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้ว

ประการแรก ประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะ ที่รองรับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการร่างกฎหมายอย่างชัดเจน ในปัจจุบันแม้หน่วยงานรัฐจะตระหนักถึงความสำคัญของปัญญาประดิษฐ์แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังอยู่ระหว่างการยกร่างหรือปรับปรุง และยังไม่มีมาตรการกำกับดูแลเฉพาะสำหรับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในงานนิติบัญญัติ (ธนัยธรณ์, 2566 : 194–202) ส่งผลให้ขาดหลักประกันด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว ประการต่อมา ทรัพยากรบุคคลผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์และกฎหมายยังไม่เพียงพอ บุคลากรในกระบวนการ

นิติบัญญัติไทยส่วนใหญ่ยังขาดทักษะด้านดิจิทัลและความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ ทำให้การนำปัญญาประดิษฐ์ มาช่วยงานร่างกฎหมายประสบข้อจำกัด นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล ก็เป็นอีกปัจจัยที่ถ่วงความก้าวหน้า ระบบฐานข้อมูลและเครื่องมือดิจิทัลในการร่างกฎหมายของไทยแม้มีการพัฒนามาตั้งแต่ปี 2537 แต่ยังมีข้อจำกัดด้านการสืบค้นและการเชื่อมโยงข้อมูล (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568 : 141–149) ข้อจำกัดทั้งสามด้านนี้ (กฎหมาย บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐาน) ส่งผลให้ประเทศไทยยังไม่สามารถบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการร่างกฎหมายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

แม้จะมีความล่าช้าและช่องว่างดังกล่าว งานวิจัยพบ สัญญาณความก้าวหน้าในบริบทไทยผ่านกรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ ระบบ “TH2OECD” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สกก.) ซึ่งพัฒนาร่วมกับบริษัท STelligence และใช้เทคโนโลยีคลาวด์ของไมโครซอฟท์ ระบบปัญญาประดิษฐ์นี้มีเป้าหมายเพื่อ เปรียบเทียบกฎหมายของไทยกับมาตรฐานสากลขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) รองรับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยในการสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิก OECD การเกิดขึ้นของระบบ TH2OECD ถือเป็นความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในงานนิติบัญญัติไทย เพราะนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของปัญญาประดิษฐ์ ในการจัดการข้อมูลกฎหมายจำนวนมหาศาลแล้ว ยังสะท้อนถึงความมุ่งมั่นของหน่วยงานรัฐไทยในการปรับตัวสู่ยุคดิจิทัลอย่างจริงจัง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566) ระบบ TH2OECD ถูกออกแบบให้มีขีดความสามารถสูงในการประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing – NLP) และจัดการข้อมูลกฎหมายที่ซับซ้อน โดยสามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบเอกสารกฎหมายไทยกว่า 70,000 ฉบับกับเครื่องมือทางกฎหมายของ OECD จำนวนกว่า 270 ฉบับ ได้แบบเรียลไทม์ในสองภาษา ช่วยให้เจ้าหน้าที่กฤษฎีกาประเมินความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับมาตรฐานสากลและเสนอแนวทางแก้ไขได้อย่างแม่นยำ (Microsoft News, 2025 : 147–155) ความสำเร็จเบื้องต้นของระบบนี้ชี้ให้เห็นว่า หากประเทศไทยสามารถพัฒนารอบกักกัับดูแลและโครงสร้างรองรับที่เหมาะสม การใช้ปัญญาประดิษฐ์จะช่วยยกระดับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการตรากฎหมายได้ เช่นเดียวกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ด้วยมาตรการที่เหมาะสม

สำหรับกรณีเปรียบเทียบในต่างประเทศ งานวิจัยได้ศึกษาหลักกฎหมาย มาตรการเชิงนโยบาย และการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการนิติบัญญัติของหลายประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และเอสโตเนีย ซึ่งเป็นประเทศหรือเขตเศรษฐกิจที่มีพัฒนาการด้านนี้โดดเด่น ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการในเชิง

รุกเพื่อรองรับบทบาทของปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐ โดยสามารถแบ่งข้อค้นพบสำคัญออกเป็นสองมิติ คือ มิติเชิงกฎหมาย/นโยบาย และ มิติการใช้เทคโนโลยี ดังนี้

ในมิติเชิงกฎหมายและนโยบาย หลายประเทศได้สร้างกรอบกำกับดูแลหรือแนวปฏิบัติ เพื่อให้การใช้ปัญญาประดิษฐ์ เป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ สหภาพยุโรปโดดเด่นในด้านการวางระเบียบทางกฎหมายที่ครอบคลุม โดยอยู่ระหว่างการออกกฎหมายว่าด้วย ปัญญาประดิษฐ์ (EU AI Act) ซึ่งเป็นกรอบกฎหมายแบบครอบคลุมฉบับแรกของโลกสำหรับปัญญาประดิษฐ์ มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ปัญญาประดิษฐ์ตามระดับความเสี่ยง และเน้นหลักการ “ปัญญาประดิษฐ์ที่น่าเชื่อถือได้ (trustworthy AI)” เช่น ความโปร่งใส ความปลอดภัย และการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน (European Commission, 2021) นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปยังสนับสนุนการพัฒนาเครื่องมือ “สมาร์ท” เพื่อช่วยงานร่างกฎหมาย เช่น โครงการ LEOS ที่เพิ่มฟังก์ชันอัจฉริยะในการตรวจสอบความสอดคล้องของถ้อยคำและโครงสร้างร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบ และการแนะนำถ้อยคำทางกฎหมาย ด้วยเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (European Commission, 2025) ส่วนสหรัฐอเมริกา แม้ยังไม่มีกฎหมายกลางที่ควบคุมปัญญาประดิษฐ์ โดยเฉพาะ แต่ได้อาศัยการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ควบคู่กับการออกแนวนโยบายกำกับดูแลตนเอง เช่น Blueprint for an AI Bill of Rights ที่ทำเนียบขาวเผยแพร่ในปี 2022 เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนใช้งานปัญญาประดิษฐ์อย่างมีจริยธรรม ปัจจุบันสหรัฐฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล ปัญญาประดิษฐ์ในระดับรัฐบาลกลาง และมีแนวโน้มจะออกกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ เฉพาะเมื่อความพร้อมสุกงอม (White & Case, 2023) ส่วนญี่ปุ่นมีพัฒนาการเชิงนโยบายที่น่าสนใจ จากเดิมที่ใช้แนวทางกำกับดูแลแบบ “soft law” ผ่านการออกหลักเกณฑ์จริยธรรมโดยหน่วยงานรัฐ เช่น แนวปฏิบัติกำกับการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ (Governance Guidelines for AI) ในปี 2022 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนมาใช้กฎหมายเชิงหลักการ โดยเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2568 รัฐสภาญี่ปุ่นได้อนุมัติพระราชบัญญัติส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ หรือ “กฎหมายส่งเสริมปัญญาประดิษฐ์” ซึ่งเป็นกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ ฉบับแรกของญี่ปุ่น มีเป้าหมายสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นมิตรต่อการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์มากที่สุดในโลก โดยหลีกเลี่ยงการกำหนดกฎเกณฑ์ลงโทษที่เข้มงวดเกินไปเพื่อไม่ให้ขัดขวางนวัตกรรม (Paulger, 2025) แนวคิดนี้สอดคล้องกับปรัชญา “การกำกับดูแลแบบยืดหยุ่น (Agile Governance)” ของญี่ปุ่นที่เชื่อว่ากฎระเบียบล่วงหน้าที่ไม่เข้มงวดเกินไปอาจล้าสมัยอย่างรวดเร็วและขัดขวางความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

สำหรับสิงคโปร์และเอสโตเนีย ทั้งสองประเทศเน้นยุทธศาสตร์การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้งานภาครัฐควบคู่กับการออกหลักเกณฑ์เชิงจริยธรรมโดยไม่เร่งรีบออกกฎหมายใหม่ที่อาจเป็นภาระต่อ

การพัฒนาเทคโนโลยี สิงคโปร์ได้จัดทำกรอบธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (Model AI Governance Framework) ตั้งแต่ปี 2019 และปรับปรุงเรื่อยมา เพื่อใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานรัฐและภาคเอกชน นำปัญญาประดิษฐ์ไปใช้อย่างมีความรับผิดชอบ โดยเน้นหลักความโปร่งใส การอธิบายได้ และความ เป็นธรรม อีกทั้งรัฐบาลสิงคโปร์ยังลงทุนในการยกระดับทักษะเจ้าหน้าที่และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สิงคโปร์พร้อมรับการบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ในระบบราชการมากขึ้น ส่วน เอสโตเนียซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศดิจิทัลระดับแนวหน้าของโลก ได้ริเริ่มโครงการใช้ปัญญาประดิษฐ์ใน กระบวนการยุติธรรมและบริหารรัฐกิจหลายด้าน เช่น การพัฒนาระบบผู้ช่วยปัญญาประดิษฐ์สำหรับผู้ พิพาการ และการทดลองใช้ “ผู้ช่วยอัจฉริยะ” ในการจัดทำร่างกฎหมายและระเบียบย่อย โดยมีการ กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เอสโตเนียยังออกกลยุทธ์ปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ ที่ครอบคลุมหลักจริยธรรม และกรอบกฎหมายสำหรับปัญญาประดิษฐ์ ส่งผลให้การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐของเอสโตเนีย ค่อนข้างก้าวหน้าแต่ยังคำนึงถึงธรรมาภิบาล เช่น การเปิดเผยให้องค์กรอิสระตรวจสอบอัลกอริทึมได้ และการรับฟังความคิดเห็นประชาชนต่อโครงการนำร่องต่าง ๆ

โดยสรุป ข้อค้นพบหลักของงานวิจัย ชี้ว่าแม้ปัญญาประดิษฐ์จะมีศักยภาพในการปรับปรุง กระบวนการนิติบัญญัติ แต่ประเทศไทยยังต้องแก้ไขจุดอ่อนเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบายหลาย ประการ ทั้งด้านกฎหมาย บุคลากร และเทคโนโลยี ขณะเดียวกัน ประสบการณ์จากต่างประเทศ สะท้อนว่าการจะใช้ประโยชน์จากปัญญาประดิษฐ์อย่างปลอดภัยและมีธรรมาภิบาลนั้น ภาครัฐ จำเป็นต้องวาง “กรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม” ควบคู่กับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนา ทักษะมนุษย์ ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีทั้งกฎเกณฑ์หรือแนวนโยบายที่ชัดเจนในการใช้ ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐ และส่งเสริมความโปร่งใสกับความรับผิดชอบต่อทุกขั้นตอนของการพัฒนา ระบบปัญญาประดิษฐ์การสังเคราะห์บทเรียนเหล่านี้จะถูกนำไปใช้กำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย สำหรับประเทศไทยต่อไป

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการ ร่างกฎหมาย ศึกษากรณีกฎหมายไทยในบริบทเปรียบเทียบ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประเทศไทยยัง เผชิญข้อจำกัดในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกระบวนการร่างกฎหมาย ทั้งในด้านการอบ กฎหมายที่ยังไม่ชัดเจน บุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่ไม่เพียงพอ และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ยังล้า หลัง แม้จะมีความท้าทาย แต่การพัฒนาแบบ “TH2OECD” แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและ

ความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการก้าวสู่ยุคดิจิทัล ขณะที่ประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ว่าความสำเร็จของการบูรณาการปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐขึ้นอยู่กับโครงสร้างกรอบกำกับดูแลที่เหมาะสม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาทักษะบุคลากร ซึ่งหากประเทศไทยดำเนินการได้ครบถ้วน ปัญญาประดิษฐ์จะช่วยยกระดับทั้งประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของกระบวนการนิติบัญญัติให้ทัดเทียมนานาประเทศ

ข้อเสนอแนะ

1. จัดทำนโยบายระดับชาติและกรอบกำกับดูแล AI ที่โปร่งใส
 - รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและกรอบการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐอย่างเป็นระบบ ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม
 - มีมาตรการ เช่น การประเมินความเสี่ยง การติดตามตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณะ ตามแนวทาง OECD และ UNESCO
2. ปรับปรุงและออกกฎหมายเฉพาะด้าน AI
 - เร่งตรากฎหมายใหม่ที่กำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาและใช้ AI ในหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะ พร้อมแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัย เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารภาครัฐ และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
 - ศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศ เช่น EU AI Act และกฎหมายส่งเสริม AI ของญี่ปุ่น เพื่อสร้างความชัดเจนด้านความรับผิด ลดความเสี่ยง และคุ้มครองสิทธิประชาชน
3. พัฒนาเครื่องมือ AI สำหรับงานนิติบัญญัติที่อธิบายได้ (Explainable AI)
 - ลงทุนพัฒนาเครื่องมือเฉพาะ เช่น ระบบตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย ระบบวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) และระบบสรุปความคิดเห็นสาธารณะ
 - ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่โปร่งใสและอธิบายเหตุผลได้ ลดปัญหา “กล่องดำ” พร้อมทั้งสนับสนุนการใช้ซอฟต์แวร์ดิจิทัลและโอเพนซอร์ส เช่น Microsoft Copilot, LEOS
4. จัดทำแนวปฏิบัติภายในและพัฒนาศักยภาพบุคลากร
 - จัดทำคู่มือการใช้ AI ในทุกขั้นตอนของงานนิติบัญญัติ พร้อมกำหนดมาตรการป้องกันการพึ่งพา AI มากเกินไป โดยให้ผลลัพธ์ต้องผ่านการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญเสมอ
 - พัฒนาทักษะดิจิทัลและความรู้ด้านจริยธรรมของบุคลากรผ่านการอบรมต่อเนื่อง เพื่อสร้าง “ความรู้เท่าทันดิจิทัล” และให้การใช้ AI สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- ฉันทธรณ์ โรจน์มัทนังค. (2566). กฎหมายออกก็โหม่ง?: ข้าหละความล่าช้าในการออกกฎหมายและข้อเสนออุปสปีดสภาไทย. 101 PUB: Issue of the Age, 15 กันยายน 2566, 193–258.
- ฉันทธรณ์ โรจน์มัทนังค. (2566). ใครร่างใคร? ปัญหาฝ่ายบริหารครอบงำการออกกฎหมายในระบบการเมืองไทย. 101 PUB: Issue of the Age, 15 กันยายน, 194–202.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2536). 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562: คำอธิบาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2567). ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการร่างกฎหมาย. วารสาร กฤษฎีกา, 4(2).
- ไทยรัฐพลัส. (2566). ‘ต้องกฎหมาย’ ศัพท์ใหม่ทางการเมือง หรือปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติ. เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2566 จาก <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/104264>
- Microsoft News (Thailand). (2025). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา... ใช้ AI-คลาวด์ เร่งขับเคลื่อนสู่สมาชิก OECD.
- Cooper, D., Matsumoto, R., & Oberschelp de Meneses, A. (2025, March 24). Japan Plans to Adopt AI-Friendly Legislation. Inside Privacy (Covington & Burling LLP). Retrieved from <https://www.insideprivacy.com>
- European Commission. (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy AI. High-Level Expert Group on AI.
- European Commission. (2021). Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act), COM(2021) 206 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2024). European Union Artificial Intelligence Act (Regulation (EU) 2023. Official Journal of the European Union, L 223.

- Tan, A., & Wright, B. (2024, December 18). The evolution of AI regulation in Asia: A comparative analysis. Elastic Blog. Retrieved from <https://www.elastic.co>
- European Commission. (2021). Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act). Brussels: EC.
- European Commission. (2025). AI-based solutions for legislative drafting in the EU: Summary Report. Brussels: EC Joinup Platform.
- White & Case LLP. (2023). AI Watch: Global Regulatory Tracker – United States. [whitecase.com](https://www.whitecase.com).
- Paulger, D. (2025). Understanding Japan's AI Promotion Act: An "Innovation-First" Blueprint for AI Regulation. Future of Privacy Forum (FPF) Blog, July 5, 2025.