

ปัญญาประดิษฐ์กับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
Artificial Intelligence and Public Procurement Law

สิริวิทย์ ทิวะกุล *

รับบทความเมื่อ 30 ธันวาคม 2568

แก้ไขบทความเมื่อ 16 กรกฎาคม 2569

ตอบรับบทความเมื่อ 31 กรกฎาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ (interactions) ระหว่างการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) ในการบริหารงานภาครัฐ (public administration) กับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (public procurement law) ในสองรูปแบบ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (public procurement of AI) และการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (AI in public procurement) เพื่อวิเคราะห์ลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ และนำเสนอปัญหาในเชิงการกำกับควบคุม (regulatory challenges) ซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าว

คำสำคัญ : สัญญาของฝ่ายปกครอง, สัญญาทางปกครอง, การจัดซื้อจัดจ้าง, พัสตุนาครรัฐ, ปัญญาประดิษฐ์, เอไอ, เทคโนโลยี, ข้อมูล, ธรรมชาติข้อมูลภาครัฐ, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, ระบบอิเล็กทรอนิกส์, การบริหารงานภาครัฐ

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย, II.LLM. (European Public law) with Luis Ortega Thesis Prize, European Public Law Organization (EPLO), นักศึกษาระดับชั้นดุซงกีบัณฑิต มหาวิทยาลัย Toulouse Capitole 1 (ทุนรัฐบาลฝรั่งเศส), พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง



Abstract

This article aims to study the interactions between artificial intelligence (AI) in public administration and public procurement law in two forms : the procurement of AI for the provision of public services and the use of AI in public procurement processes. It will demonstrate the analysis of the unique characteristics of these interactions and present the regulatory challenges that arise from them.

Keywords : Contracts of the Administration, Administrative Contract, Public Procurement, Artificial Intelligence (AI), Technology, Data, Public Data Governance, Personal Data Protection, Electronic System, Public Administration.

บทนำ

พัฒนาการที่รวดเร็วของปัญญาประดิษฐ์¹ และกระแสการตื่นตัวของปัญญาประดิษฐ์ (AI Boom) ครั้งล่าสุด ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับที่อาจถือเป็นการปฏิวัติทางเทคโนโลยี (technological revolution) ซึ่งมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก ความเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐเช่นกัน ดังที่เห็นได้ว่า การบริหารงานภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-public administration) ได้เปลี่ยนผ่านไปสู่การบริหารงานภาครัฐโดยระบบดิจิทัล (digital public administration)² และภาครัฐได้เริ่มใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะซับซ้อนให้บรรลุประสิทธิภาพ (effectiveness) ปัญญาประดิษฐ์ได้เข้ามาเป็นเครื่องมือสำคัญในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลภาครัฐที่รวดเร็ว และแม่นยำกว่าเครื่องมือในรูปแบบดั้งเดิม³ ในยุคที่ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐได้เปลี่ยนตัวเองให้เป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (data-driven organizations) ซึ่งจัดเก็บและบริหารข้อมูลจำนวนมากมากกว่าที่เคยเป็นในอดีต

¹ แม้ว่าปัญญาประดิษฐ์จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของมนุษย์ และกลายเป็นคำยอดนิยมนิยมนที่ทุกคนกล่าวถึง (Buzzwords) ก็ตาม ปัจจุบันยังคงไม่มีนิยามของคำว่าปัญญาประดิษฐ์อันเป็นที่ยอมรับเพียงหนึ่งเดียว แม้จะมีความพยายามในการนิยามปัญญาประดิษฐ์โดยอิงกับความสามารถในการคิดและกระทำการแบบมนุษย์ (human-like) หรืออย่างมีเหตุผล (rational) อย่างไรก็ตาม ปัญญาประดิษฐ์ในบทความนี้ มีความหมายว่า “ซอฟต์แวร์ที่ถูกพัฒนาขึ้นด้วยเทคนิคและวิธีต่าง ๆ เช่น วิธีการเรียนรู้ของเครื่องจักรในความหมายอย่างกว้าง (machine learning approaches) วิธีการระบบตรรกะ และฐานความรู้ (logic and knowledge-based approaches) หรือวิธีการสถิติ (statistical approaches) ซึ่งสามารถสร้างผลลัพธ์ (output) ภายใต้การกำหนดเป้าหมายโดยมนุษย์ (human-defined objectives) เช่น การสร้างเนื้อหา (content) การคาดคะเน (predictions) ให้คำแนะนำ (recommendations) หรือการตัดสินใจ (decision) ที่มีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมที่ซอฟต์แวร์นั้นมีปฏิสัมพันธ์” ซึ่งเป็นนิยามที่ใกล้เคียงกับกฎหมายปัญญาประดิษฐ์ของสหภาพยุโรป (AIA) โปรดดู Samoli Sofia et al., AI Watch, Defining Artificial Intelligence 2.0, 2021, Luxembourg : Publications Office of the European Union, p. 10.

² การบริหารงานภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเพียงการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน ซึ่งเป็นการเผยแพร่ข้อมูลทางเดียวจากรัฐบาลไปยังประชาชน แต่การบริหารงานภาครัฐโดยระบบดิจิทัลเป็นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลแบบบูรณาการ โดยสร้างระบบนิเวศของรัฐบาลดิจิทัล (digital government ecosystem) ซึ่งเป็นระบบที่ภาครัฐมีปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชนในรูปแบบของความร่วมมือ โดยการสื่อสารสองทาง (two-way communication) ผ่านการใช้เทคโนโลยี และการสร้างหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านทางแพลตฟอร์ม เพื่อช่วยเสริมการทำงานของภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพ การเข้าถึงภาครัฐของประชาชน และความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล

³ Patricia Valcárcel Fernández, “Relevance of procurement law for the use of AI in public administration,” in Christoph Krönke and Patricia Valcárcel Fernández (ed.), Buying AI The Legal Framework for Public Procurement of Artificial Intelligence in the EU (European Procurement Law series, Edward Elgar Publishing, 2025), p. 1.



การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น นำมาซึ่งประเด็นปัญหาทางจริยธรรม และปัญหาทางกฎหมายใหม่ ๆ อันนำมาสู่ความท้าทายในการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถกเถียงในประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์กลับพบว่า ประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁴ กับปัญญาประดิษฐ์ มักจะเป็นประเด็นที่ไม่ได้ถูกหยิบยกมาประกอบการพิจารณา⁵ ทั้งที่มีการนำเอาเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี กับกระบวนการนิติบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครอง หรือแม้แต่การบริหารงาน ในกระบวนการยุติธรรม ล้วนจำเป็นจะต้องผ่านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐทั้งสิ้น

กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็น “ด่านแรก” ของโครงการพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยี ในภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นทั้งจุดเริ่มต้นหรือจุดดับสูญของโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อปรับใช้แนวคิดเรื่องภารกิจ เพิ่มเติมของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁶ (horizontal policies in public procurement) และการกำกับ ควบคุมด้วยสัญญา⁷ (regulation by contract) เข้ากับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ จะพบว่า กลไกของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุม (regulate) การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี (AI good governance) ตั้งแต่ในขั้นของการนำเอาเทคโนโลยีสู่ภาครัฐ ซึ่งหมายถึง การออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนด

⁴ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (public procurement) ในบทความนี้ หมายถึง การจัดหา (procure) ซึ่งสินค้า บริการ หรืองานโยธาสาธารณะ โดยหน่วยงานรัฐในความหมายอย่างกว้าง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า “การจัดซื้อจัดจ้าง” เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าการ “ซื้อ” หรือการ “จ้าง” และยังรวมถึงกรณีของการใช้เทคนิคทางสัญญารูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง สินค้า บริการ หรืองานโยธาสาธารณะ เพื่อใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย

⁵ Patricia Valcárcel Fernández, *op. cit.* 3, p. 5.

⁶ ภารกิจเพิ่มเติมหรือนโยบายแนวราบของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (horizontal policies in public procurement) คือ แนวคิดที่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมนโยบายอื่น ๆ ของรัฐ เช่น เรื่องสังคม เศรษฐกิจ หรือการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยไม่ใช่แค่การได้มาซึ่งสินค้าและบริการเพียงเท่านั้น โปรดดู Sue Arrowsmith, “Horizontal Policies in Public Procurement : A Taxonomy,” *Journal of Public Procurement* Volume 10 Issue 2, 2010, pp. 149-186.

⁷ การกำกับควบคุมด้วยสัญญา (regulation by contract) คือ รูปแบบหนึ่งของการกำกับควบคุม (regulation) ซึ่งใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาเป็นเครื่องมือหลัก การกำกับควบคุมนี้มีความหมายทั่วไปในสองลักษณะ คือ (1) การกำกับควบคุมตนเองโดยคู่สัญญา (self-contained) โดยปราศจากผู้กำกับควบคุม (regulation without a regulator) หรือ (2) การกำกับควบคุมด้วยข้อสัญญามาตรฐานอย่างเคร่งครัด ซึ่งถูกกำหนดมาแล้วโดยองค์กรผู้กำกับควบคุมที่เป็นอิสระ โปรดดู Tonci Bakovic et al., “Regulation by Contract : A New Way to Privatize Electricity Distribution?” (World Bank Working Paper no.14, The World Bank, 2003) pp. 15-16. สำหรับบริบทของการกำกับควบคุมด้วยสัญญาในเทคโนโลยีดิจิทัล โปรดดู Albert Sanchez-Graells, *Digital Technologies and Public Procurement : Gatekeeping and Experimentation in Digital Public Governance*, 2024, Oxford University Press, p. 73.

เงื่อนไขในการเข้าร่วมกระบวนการ การกำหนดลักษณะจำเพาะทางเทคนิคของการจัดซื้อจัดจ้าง (technical specification) หรือการกำหนดพันธกรณีของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผ่านทางข้อสัญญา (contractual clause) ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของปัญหาประดิษฐ์ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่ากลไกการกำกับควบคุมทั่วไปตามกรอบของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอต่อปัญหาทางกฎหมายและความท้าทายรูปแบบใหม่ซึ่งเกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐในปัจจุบัน

บทความนี้จึงตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ในภาครัฐมีลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม และการมีกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสมย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาของการใช้เทคโนโลยีในภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาประดิษฐ์ บทความนี้ยังมีจุดหมายในการหาคำตอบว่า กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เหมาะสมกับปัญหาประดิษฐ์ นั้น ควรมีลักษณะเช่นไร

บทความนี้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ส่วนที่ 1 จะทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญหาประดิษฐ์ในการบริหารงานภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญหาประดิษฐ์ในภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อนำไปสู่บทสรุปที่นำเสนอถึงความเป็นไปได้ในการสร้างแนวปฏิบัติ (guideline) หรือกลยุทธ์ (strategy) ในการรับมือและตอบสนองความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น

ส่วนที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญหาประดิษฐ์ในการบริหารงานภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

“การใช้ปัญหาประดิษฐ์ในการบริหารงานภาครัฐ” และ “กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” มีความสัมพันธ์กันในสองรูปแบบ คือ (1.1) กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นถูกใช้เป็นฐานทางกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐ (public procurement of AI) อันมีข้อพิจารณาในเรื่องลักษณะและปัญหาทางกฎหมายในรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ภาครัฐได้มาซึ่งปัญหาประดิษฐ์ ในทางกลับกัน (1.2) ปัญหาประดิษฐ์ของภาครัฐถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (AI in public procurement) ซึ่งมีข้อพิจารณาในเรื่องลักษณะและปัญหาทางกฎหมาย ในกรณีที่ภาครัฐได้ใช้ปัญหาประดิษฐ์ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั้งหมดหรือบางส่วน

1.1 การใช้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นฐานทางกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐ : การจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ในภาครัฐ

จุดมุ่งหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้มีเพียงการทำให้หน่วยงานรัฐได้มาซึ่งสินค้าและบริการจากแหล่งภายนอกเท่านั้น แต่รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นไว้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐจะนำมาซึ่งคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะ พร้อมกับมีความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้แก่ ความคุ้มค่าในเชิงของคุณภาพ ความตรงต่อเวลาในการส่งมอบ และความคุ้มค่าตามงบประมาณ กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตและการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ไม่เหมาะสม

และยังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่อง⁸ อันรวมถึงการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมด้านปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐด้วย ดังนั้นมาตรการตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในฐานะผู้ควบคุมประตู (Gatekeeper) ของการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารงานภาครัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะ⁹ ที่สร้างความมั่นใจเบื้องต้นว่าหน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจในการทำสัญญา (contracting authorities) จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับกฎหมาย แนวปฏิบัติ และมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐ เช่น ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถใช้ได้อย่างปลอดภัย และมีความรับผิดชอบต่อสังคม (accountable) โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (data protection) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี¹⁰ (technological neutrality) ตลอดจนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถเชื่อมโยงกันระหว่างระบบ (interoperability) ซึ่งมีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ และอธิบายได้ (transparency, trustworthiness, and explainability)

กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงอาจเป็นทั้ง “ตัวเร่ง” ที่ส่งเสริมพัฒนาการของมาตรฐานที่ดีในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการบริหารงานภาครัฐ และในทางกลับกันก็อาจเป็น “กำแพง” ป้องกันขัดขวางพัฒนาการดังกล่าวได้เช่นกัน หากมาตรการตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขาดความยืดหยุ่น และตามไม่ทันพัฒนาการของเทคโนโลยี จากความสัมพันธ์ในรูปแบบเช่นนี้ ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐมีลักษณะพิเศษอย่างน้อยสามประการ กล่าวคือ

⁸ Sue Arrowsmith ได้แบ่งภารกิจของการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์สาธารณะออกเป็นวัตถุประสงค์ (objectives) แปดประการ อันได้แก่ วัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ (ความคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ของการจัดซื้อสินค้าหรือบริการ) การส่งเสริมความสุจริตและป้องกันการทุจริต (integrity) ในการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามนโยบายอุตสาหกรรม สังคม และสิ่งแวดล้อม (Horizontal Policies) การเปิดเสรีตลาดเพื่อการค้า การสร้างโอกาสที่เท่าเทียม และประกันการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติที่เป็นธรรมกับคู่สัญญา (fair treatment) การส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความรับผิดชอบ (accountability) และการสร้างประสิทธิภาพ (efficiency) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โปรดดู Sue Arrowsmith, “Public Procurement,” in Chris Jansen et al. (ed.), *Optimizing Public Interests through Competitive Tendering Concept, Context and Challenges*, (Cambridge University Press, 2025), p. 46.

⁹ Patricia Valcárcel Fernández, *op. cit.* 3, p. 5. และโปรดดู Albert Sanchez-Graells, *op. cit.* 7

¹⁰ ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี คือ หลักการที่นโยบายภาครัฐหรือกฎหมายไม่ได้ระบุเจาะจงให้ใช้เทคโนโลยีใดเทคโนโลยีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งเน้นที่ผลการทำงานของเทคโนโลยีเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกเทคโนโลยีมีโอกาสได้รับการพัฒนาและใช้งานอย่างเท่าเทียมกันในอนาคต และเพื่อไม่ให้เกิดการปิดกั้นการพัฒนาและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในอนาคต หรือเกิดผลกระทบเชิงลบต่อการแข่งขันและการเข้าถึงเทคโนโลยีของบุคคล โปรดดู Atte Ojanen, “Technology Neutrality as a Way to Future-Proof Regulation : The Case of the Artificial Intelligence Act”, *European Journal of Risk Regulation* Volume 16 Issue 4, 2025, pp. 1-16.

(1) การจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์มีกรอบทางกฎหมาย (legal framework) ที่แปรผันตามนิติบัญญัติเกี่ยวกับคุณค่าและเป้าหมาย (values and objectives) ของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ และยังแปรผันตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ของเทศานั้น ๆ

กรอบทางกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐแปรผันตามนิติบัญญัติเกี่ยวกับคุณค่าและเป้าหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า ข้อความคิดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (public procurement) นั้น มีขอบเขตที่ไม่แน่นอน และมีนิยามที่หลากหลายในแต่ละระบบกฎหมาย และในแต่ละบริบทที่แตกต่างกัน¹¹ เป้าหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังมีลักษณะซับซ้อน และมีระดับชั้นของคุณค่า (layer of values) ที่ซ้อนทับกัน ตัวอย่างเช่น มีเป้าหมายในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์มากที่สุด ไปพร้อมกับการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมนวัตกรรมของผู้ประกอบการรายย่อยไปในคราวเดียวกัน และคุณค่าเหล่านั้นอาจขัดแย้งกันเองได้ในหลายกรณี โดยเฉพาะในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายภายในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปกับกฎหมายในระดับสหภาพยุโรป ดังที่เห็นได้ว่า กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในระดับสหภาพยุโรป (EU public procurement law) มีเป้าหมายหลักในการเปิดตลาดร่วมภายในภูมิภาค (EU single market) ด้วยการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี (free movement) การสร้างความโปร่งใส และการแข่งขันอย่างเท่าเทียมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการเข้าทำสัญญาภาครัฐ¹² (public contract) ดังที่พบได้ในมาตรการตามข้อกำหนดทั้งหลายที่เกี่ยวกับสัญญาภาครัฐของสหภาพยุโรป¹³ (EU public contract directives) แม้กลุ่มข้อกำหนดเหล่านี้จะตั้งอยู่บนหลักความเป็นกลาง (neutrality) ซึ่งไม่แทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

¹¹ Sue Arrowsmith, *op. cit.* 8, p. 41.

¹² สัญญาภาครัฐในที่นี้หมายถึง public contract ตามความหมายของสหภาพยุโรปในความหมายอย่างกว้างสำหรับข้อถกเถียงเกี่ยวกับนิยามที่หลากหลายของ public contract โปรดดู Mathias Amlhat, “Classification of public contracts in the context of national laws” in Stéphane de La Rosa and Patricia Valcárcel Fernández (dir.), *Les principes des contrats publics en Europe/Principles of public contracts in Europe* (Bruylant, 2022), pp. 57-75. ในภาษาไทย โปรดดู สิริวิชญ์ ทิวะกุล, “สัญญาของฝ่ายปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีสัญญาภาครัฐในระบบกฎหมายสหภาพยุโรปกับสัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) น. 14.

¹³ กลุ่มของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับสัญญาภาครัฐของสหภาพยุโรป ได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับสัมปทาน (Concessions Directive - 2014/23/EU) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement Directive - 2014/24/EU) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณูปโภคบริการสาธารณะที่มีระบบโครงข่าย (Utilities Procurement Directive - 2014/25/EU) และกลุ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบสัญญาภาครัฐและการเยียวยาความเสียหาย (Remedies Directives) ซึ่งได้แก่ข้อกำหนดที่ 89/665/EEC และข้อกำหนดที่ 92/13/EEC ซึ่งล้วนถูกแก้ไขโดยข้อกำหนดที่ 2007/66/EC ในรายละเอียด โปรดดู Stéphane De La Rosa, *Droit européen de la commande publique*, 3e édition : 2024, Bruylant, p. 177. ในภาษาไทย โปรดดู สิริวิชญ์ ทิวะกุล, *เพ็ญอวัจ*, น. 34-37.



ของรัฐสมาชิกในการเลือกวิธีการจัดทำบริการสาธารณะและวิธีการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว แต่เป้าหมายหลักของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในระดับสหภาพยุโรปนี้ได้ซ้อนทับไปอีกชั้นบนเป้าหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายในรัฐสมาชิก กล่าวคือ กฎหมายภายในรัฐสมาชิกอาจมีเป้าหมายหลัก (primary objective) เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ด้วยวิธีการที่คุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด ไปพร้อมกับเป้าหมายเพิ่มเติมอื่น ๆ (additional interests) เช่น การกระตุ้นการจ้างแรงงานภายในประเทศ หรือส่งเสริมนวัตกรรมบางอย่างเป็นการเฉพาะ เป้าหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภายในรัฐสมาชิกดังกล่าวจึงอาจขัดแย้งกับเป้าหมายหลักของกฎเกณฑ์ในระดับสหภาพยุโรป ซึ่งมุ่งหมายที่จะสนับสนุนการเปิดการแข่งขันในตลาดสัญญาภาครัฐอย่างเสรี โดยความขัดแย้งดังกล่าวอาจเป็นทั้งความขัดแย้งในระดับเล็กน้อยไปจนถึงระดับรุนแรง จนอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายในรัฐสมาชิกทั้งในเรื่องของเป้าหมายและวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระดับสหภาพยุโรปให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้รัฐสมาชิกสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อสหภาพยุโรปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า นิตินโยบายในการเลือกเป้าหมายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการประสานเป้าหมายที่หลากหลายของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในระดับต่าง ๆ ย่อมส่งผลต่อการออกแบบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวม ซึ่งย่อมส่งผลถึงการออกแบบระบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐเช่นกัน

กรอบทางกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐยังแปรผันกับนิตินโยบายในเรื่องการกำกับควบคุมเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาประดิษฐ์ เนื่องจากการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับควบคุมเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาประดิษฐ์และข้อมูลเป็นการตัดสินใจทางการเมืองโดยแท้¹⁴ อันมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี (technology infrastructure) โดยเฉพาะการตัดสินใจเลือกที่จะใช้เทคโนโลยีในรูปแบบใดเป็นรูปแบบหลัก และการเลือกว่าเทคโนโลยีนั้นจะมีที่มาและมีห่วงโซ่การผลิตจากที่ใด การตัดสินใจดังกล่าวเป็นการตัดสินใจที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย และยังเป็นประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการเมืองเชิงพื้นที่ (geopolitics) ของข้อมูลและเทคโนโลยีปัญหาประดิษฐ์¹⁵

ตัวอย่างของกรอบทางกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐซึ่งแปรผันกับนิตินโยบายในเรื่องการกำกับควบคุมเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาประดิษฐ์ที่เห็นได้ชัดคือ กรณีที่รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปไม่อาจเลือกใช้เทคโนโลยีซึ่งขัดกับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป (Regulation (EU) 2016/679 General Data Protection Regulation : GDPR) และไม่อาจเลือกใช้ปัญหาประดิษฐ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายปัญหาประดิษฐ์แห่งสหภาพยุโรป (Regulation (EU) 2024/1689

¹⁴ Christine Jiang and Sabrina Martin, “The Geopolitics of Data Governance Research Report Part I : Data Governance Regimes” (Oxford Insights, 2020), p. 4.

¹⁵ Nicolas Mialhe, « Géopolitique de l'Intelligence artificielle : le retour des empires ? ». Politique étrangère, 3, 2018. pp. 105-117.

หรือ Artificial Intelligence Act : AIA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับควบคุมการใช้เทคโนโลยีตามระดับความเสี่ยง (risk-based regulation) ในทางกลับกัน รัฐอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปอาจเลือกยอมรับและปรับใช้เทคโนโลยีที่ถูกห้ามในสหภาพยุโรป¹⁶ เช่น การใช้ปัญญาประดิษฐ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการจดจำใบหน้าบุคคล (facial recognition) ในที่สาธารณะ หรือการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในระบบการให้คะแนนทางสังคม (AI systems for social scoring) รัฐเหล่านั้นย่อมต้องออกแบบกรอบทางกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐให้ต่างออกไปจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างมีนัยสำคัญ และอาจออกแบบกฎหมายตามกฎหมายแม่แบบ (Model Law) อื่น ซึ่งมีนิยามหลักการ และลักษณะที่ต่างออกไปจากกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งกลุ่ม (segmentation) ของต้นแบบของกฎหมายที่กำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งสวนทางกันกับปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทางกฎหมาย (globalization of law) อันเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐทั้งหลายได้ประสานกฎหมายในเรื่องการกำกับควบคุมในภาคส่วนต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (harmonization of regulatory laws) ที่เคยเป็นกระแสหลักก่อนหน้านี้

(2) การจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์จำเป็นจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัล และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีที่ยึดโยงอยู่กับปัญญาประดิษฐ์ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องข้อมูล (data) และระบบนิเวศของข้อมูล (data ecosystem)

การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐสัมพันธ์กับข้อมูลภาครัฐโดยตรง เนื่องจากเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์แสดงผลลัพธ์ (output) มาจากกระบวนการเรียนรู้ที่เรียกว่า “การเรียนรู้ของเครื่องจักร” (machine learning)¹⁷ ซึ่งเป็นการประมวลผลข้อมูลด้วยชุดของคำสั่งที่เรียกว่า อัลกอริทึม (algorithm) ตัวอย่างที่ทำให้เห็นภาพ ได้แก่ กรณีของระบบปัญญาประดิษฐ์สร้างสรรค์ (generative AI) ซึ่งถูกออกแบบมาให้สร้างเนื้อหา ไม่ว่าจะเป็นข้อความ ภาพ เพลง วิดีโอ และสื่อสารสนเทศอื่น ๆ อันเป็นเนื้อหาที่มนุษย์สามารถเข้าใจได้ โดยเนื้อหาดังกล่าวมีความสอดคล้องทั้งในเรื่องความหมายและบริบทกับคำสั่ง (prompt) ที่ผู้ใช้งานป้อนให้กับระบบ ระบบปัญญาประดิษฐ์สร้างสรรค์ยังสามารถโต้ตอบกับผู้ใช้งานได้โดยเลียนแบบโครงสร้างภาษาของมนุษย์ โดยการสร้างเนื้อหาเหล่านี้เป็นผลลัพธ์มาจากการเรียนรู้ของเครื่องจักรจากรูปแบบและโครงสร้างของข้อมูลที่มีอยู่เดิม ผ่านการสร้างแบบจำลอง (model) ซึ่งเรียนรู้และผ่านการทดสอบซ้ำ ๆ อันเป็นเทคโนโลยีที่อยู่บนฐานของการเรียนรู้เชิงลึก¹⁸ (deep learning) และการประมวลผลภาษาธรรมชาติ

¹⁶ โปรดดู มาตรา 5 ของกฎหมายปัญญาประดิษฐ์แห่งสหภาพยุโรป

¹⁷ Daniel Arosa Otero and Manuel García Rodríguez, “Overview of digital technologies relevant to public procurement” in Christoph Krönke and Patricia Valcárcel Fernández (ed.), *op. cit.* 3, p. 25. สำหรับรายละเอียดรูปแบบและชนิดของการเรียนรู้ของเครื่องจักร โปรดดู Stuart J. Russell and Peter Norvig, *Artificial Intelligence : A Modern Approach*, 4rd Edition : 2021, Pearson Education, pp. 651-653.

¹⁸ การเรียนรู้เชิงลึก (Deep Learning : DP) เป็นการเรียนรู้ของเครื่องจักรชนิดหนึ่งที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากระบบประสาทของมนุษย์ โดยการสร้างโครงข่ายประสาทเทียม (Artificial Neural Networks : ANNs) ที่ประกอบไปด้วยชั้น (layer) ของการเชื่อมโยงระหว่างจุดรับ (nodes) ซึ่งในแต่ละชั้นจะสร้างทับกันขึ้นไปเพื่อปรับค่าการคำนวณ ทำนาย (prediction) หรือจัดประเภท (categorization) ชุดข้อมูล

ของมนุษย์¹⁹ (Natural Language Processing : NLP) การเรียนรู้ของปัญญาประดิษฐ์สรสร้างนั้นจะต้องมีการนำชุดข้อมูล²⁰ (Datasets) หลาย ๆ ชุด มาให้เครื่องจักรเรียนรู้รูปแบบ โครงสร้าง และบริบทของชุดข้อมูลผ่านการสร้างแบบจำลองและโครงข่ายประสาทเทียมขนาดใหญ่ ตัวอย่างของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ทำงานในลักษณะดังกล่าว คือ ChatGPT ของบริษัท OpenAI ซึ่งระบบจะสร้างข้อความ (text) ด้วยการคำนวณคาดการณ์ว่าคำใดในประโยคจะปรากฏถัดไปต่อจากคำก่อนหน้านี้ การคำนวณนี้เป็นผลมาจากการเรียนรู้ชุดข้อมูลมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นข้อความ หนังสือ บทความ หรือหน้าเว็บเพจ²¹ ผ่านแบบจำลองด้านภาษาขนาดใหญ่ (Large Language Models : LLMs) ดังนั้นการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ด้านข้อมูล (data strategy) มาตรฐานด้านข้อมูลของรัฐ และนโยบายของรัฐด้านธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ²² (public data governance) ซึ่งรวมถึงการกำกับและการจัดการข้อมูล (data management) ให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อหน่วยงานรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่สัมพันธ์อย่างยิ่งกับข้อมูล หน่วยงานรัฐจะต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ซึ่งถือเป็นศูนย์กลางของกรอบการวิเคราะห์การปฏิบัติตามกฎหมาย (legal compliance framework)²³ ในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างระบบปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานรัฐจะต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างบนมาตรฐานในการจัดการข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน โดยสามารถรักษาความปลอดภัย ค้ำครองข้อมูลส่วนบุคคล และความเป็นส่วนตัวได้ การจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์

¹⁹ การประมวลผลภาษาธรรมชาติของมนุษย์ (Natural Language Processing : NLP) เป็นศาสตร์ที่ประยุกต์วิทยาการคอมพิวเตอร์ ปัญญาประดิษฐ์ และภาษาศาสตร์เข้าด้วยกัน อันเป็นการออกแบบกระบวนการในการสื่อสารของคอมพิวเตอร์เพื่อให้คอมพิวเตอร์สามารถเข้าใจ และประมวลผลภาษามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจนี้ไม่ใช่การเข้าใจภาษาแบบนามธรรมเช่นเดียวกันกับมนุษย์ แต่เป็นการประมวลผลข้อมูลจากตัวหนังสือ (text) หรือเสียง (voice data) ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ทำงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งดึงข้อมูล (extract) เพื่อจัดประเภท (classify) และกำหนดลักษณะ (label) ของหน่วยย่อย (elements) ของตัวหนังสือหรือเสียงนั้น และเชื่อมโยงความหมายที่อาจเป็นไปได้ (possible meaning) ของหน่วยย่อยนั้น โดยอาศัยความเข้ากันได้ทางสถิติ (statistical likelihood)

²⁰ ชุดข้อมูล (Datasets) หมายถึง ข้อมูลที่มีโครงสร้างซึ่งถูกจัดระบบแล้วและจัดเก็บไว้ด้วยกันแล้ว

²¹ Daniel Arosa Otero and Manuel García Rodríguez, *op. cit.* 17, p. 29.

²² ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ มินิยามว่า “การกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐทุกขั้นตอน เพื่อให้การได้มาและการนำข้อมูลของหน่วยงานรัฐไปใช้เป็นไปอย่างถูกต้อง ข้อมูลมีความครบถ้วน เป็นปัจจุบัน มีการรักษาความเป็นส่วนตัว สามารถเชื่อมโยง แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงปลอดภัย เพื่อสนับสนุนการใช้ข้อมูลเป็นหลักในการบริหารงานภาครัฐและการบริการสาธารณะ” โปรดดู สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, มาตรฐานรัฐบาลดิจิทัลว่าด้วยกรอบธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ฉบับปรับปรุง : แนวปฏิบัติ (มรต. 6 : 2566), น. 3. สำหรับข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับธรรมาภิบาลข้อมูล โปรดดู อสมมา กุลวานิชไชยนันท์, Data governance in action การกำกับข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ, 2567, กรุงเทพฯ : เออินเทลลิเจนซ์, น. 19-24.

²³ Daniel Arosa Otero and Manuel García Rodríguez, *op. cit.* 17, p. 20.

ยังจะต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และต้องเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์²⁴ (AI Ethics) และจะต้องมั่นใจว่าปัญญาประดิษฐ์ที่จัดซื้อจัดจ้างนั้นจะสามารถเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเองและเอกชน ในกรณีที่ข้อมูลนั้นเผยแพร่ได้ตามลักษณะของภารกิจและลำดับชั้นข้อมูลความลับของราชการ และในท้ายสุด จะต้องเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงบทบาทของรัฐในการสนับสนุนและพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มีการใช้ข้อมูลเป็นหลัก (data-driven economy) ทั้งในการบริหารงานภาครัฐ การบริการสาธารณะ และความสัมพันธ์กับภาคเอกชน

นอกจากนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement data) ปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ ควรต้องอยู่ในลักษณะของข้อมูลเปิด (open data) ซึ่งเป็นข้อมูลที่เผยแพร่เป็นการทั่วไปในรูปแบบที่มีมาตรฐาน โดยสามารถอ่านได้เข้าใจและพร้อมใช้ได้โดยง่าย และสามารถเข้าถึงได้สำหรับประชาชนทุกคน โดยไม่มีข้อจำกัดทางเทคนิคหรือข้อจำกัดทางกฎหมายโดยไม่มีเหตุจำเป็น เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ การออกแบบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐอย่างรัดกุม โดยมีมาตรฐานด้านข้อมูล และตรวจสอบได้ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการเสริมสร้าง “ระบบนิเวศของข้อมูล” ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในองค์รวม และการส่งเสริมวัฒนธรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระบบนิเวศของข้อมูลที่ดีควรต้องมีพื้นที่ร่วมทางข้อมูล (data space) และข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งอยู่ในพื้นที่ร่วมทางข้อมูลนั้นจะต้องมีความน่าเชื่อถือ ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ ต้องสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่าย และเอื้อต่อการแบ่งปันข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษาวิจัย หรือแม้แต่สื่อสารมวลชน ดังตัวอย่างที่คณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ได้บังคับใช้นโยบายพัฒนาพื้นที่ร่วมทางข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ²⁵ (Public Procurement Data Space : PPDS) อันเป็นส่วนหนึ่ง

²⁴ กรณีแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ในประเทศไทย โปรดดู อาทิตย์ สุริยวงศ์กุล, “การกำกับปัญญาประดิษฐ์และมาตรฐานทางเทคนิค : มาตรฐานข้อมูลเพื่อความรับผิดชอบระหว่างวงจรชีวิตของระบบปัญญาประดิษฐ์” วารสารกฎหมาย เล่ม 4 ตอน 4, 2567, น. 15 (15-20).

²⁵ พื้นที่ร่วมทางข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหภาพยุโรป แบ่งออกเป็นสี่ระดับชั้น (layers) ได้แก่ (1) ชั้นแหล่งข้อมูลในพื้นที่ร่วม (data source layers) ซึ่งมีที่หลัก 3 แหล่ง ได้แก่ TED portal ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มการจัดซื้อจัดจ้างระดับสหภาพยุโรป แพลตฟอร์มการจัดซื้อจัดจ้างภายในรัฐภาคีสมาชิก และฐานข้อมูลอื่น ๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน (2) ชั้นการรวบรวมข้อมูล (integration layer) ซึ่งเป็นชั้นของการแปลข้อมูล และทำให้ข้อมูลเป็นมาตรฐานเดียวกันก่อนที่จะส่งผ่านไปชั้นต่อไป (3) ชั้นการวิเคราะห์ (Analytics layer) เพื่อหาความเข้าใจเชิงลึก (insight) ซึ่งปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญขั้นตอนนี้ และ (4) ชั้นของผู้ใช้งานพื้นที่ (user interface layer) ซึ่งเป็นชั้นบนสุด โปรดดู European commission, Communication from the commission (2023/C 98 I/01) Public Procurement : A data space to improve public spending boost data-driven policy-making and improve access to tenders for SMEs (Official Journal of the European Union, C 98 I/1-11, 2023), p. 3.

ของแผนพื้นที่ร่วมทางข้อมูลของสหภาพยุโรป²⁶ (Common European Data Spaces) เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภาครัฐอย่างปัญญาประดิษฐ์จึงไม่ได้ถูกจำกัดให้อยู่แค่เพียงภายในความสัมพันธ์แบบปิดระหว่างฝ่ายปกครองกับว่าที่คู่สัญญาหรือผู้สมัครเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน

ในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ หน่วยงานรัฐยังต้องมีกลไกประเมินความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากอัลกอริทึมของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ และต้องประเมินความจำเป็นในการปรับใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐอย่างตรงไปตรงมา เพื่อไม่ให้เกิดการปรับใช้เทคโนโลยีที่เกินความจำเป็น อันนำมาซึ่งการสิ้นเปลืองทั้งเวลา งบประมาณ และความเสี่ยงจากปัญญาประดิษฐ์โดยไม่จำเป็น ทั้งที่ภาครัฐอาจมีทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการกิจมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคโนโลยีเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือการใช้เทคโนโลยีสำเร็จรูปหรือเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานรัฐผู้ออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและหน่วยงานที่ตรวจสอบหรืออนุมัติโครงการ จึงจำเป็นต้องมีความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์มากเพียงพอที่จะออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการกิจเฉพาะเรื่อง ซึ่งบ่อยครั้งพบว่าภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ เนื่องจากภาคเอกชนมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีมากกว่าภาครัฐ ทั้งยังมีความรู้และข้อมูลมากกว่าในบางกรณี จึงทำให้ภาครัฐมีแนวโน้มจะร่วมมือกับภาคเอกชนมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนที่จะเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งก็คือ การศึกษาโครงการเบื้องต้นเพื่อให้สามารถออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างถูกต้อง อันนำไปสู่ลักษณะพิเศษประการที่สามของการจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

²⁶ แผนพื้นที่ร่วมทางข้อมูลของสหภาพยุโรปเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ด้านข้อมูลของสหภาพยุโรป (European strategy for data) ครอบคลุมการสร้างพื้นที่ข้อมูลร่วมในหลายภาคส่วน เช่น พื้นที่ข้อมูลร่วมในภาคเกษตร การเงิน สุขภาพและการรักษาพยาบาล การท่องเที่ยว ซึ่งมีโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลและกรอบการกำกับดูแลร่วมกัน โดยแต่ละพื้นที่ข้อมูลร่วมมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นพื้นที่เปิดกว้างสำหรับการมีส่วนร่วมขององค์กรและบุคคลทุกภาคส่วน มีโครงสร้างพื้นฐานที่ปลอดภัย ที่รักษาความเป็นส่วนตัว เพื่อแบ่งปันข้อมูลภายใต้กฎการเข้าถึงที่เป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ โดยกลไกการกำกับดูแลข้อมูลที่ชัดเจนและเชื่อถือได้ และสอดคล้องต่อคุณค่าและกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โปรดดู European commission, Common European data spaces, [Online], retrieved from [www.https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces) เมื่อ 19 สิงหาคม 2568.

(3) การจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานธุรกรรมที่มีลักษณะเสร็จสิ้นในครั้งเดียว (transactional approach) แต่ได้เปลี่ยนไปสู่แนวคิดการจัดซื้อจัดจ้างบนฐานของความสัมพันธ์แบบความร่วมมือ (relational approach) และแนวคิดในเชิงบูรณาการร่วมกับนโยบาย (policy approach) มากขึ้น

การจัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ มีประเด็นทางกฎหมายที่ลึกซึ้งมากกว่าการจัดซื้อซอฟต์แวร์สำเร็จรูปในรูปแบบดั้งเดิมที่เป็นความสัมพันธ์แบบธุรกรรมที่จบไปเป็นรายครั้งหรือยุติในครั้งเดียว แม้หน่วยงานรัฐจะเลือกใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์สำเร็จรูปก็ตาม หน่วยงานรัฐยังต้องคำนึงถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องความสามารถของหน่วยงานรัฐในการควบคุมข้อมูลที่เป็นความลับของรัฐ ข้อมูลที่มีลักษณะละเอียดอ่อนหรือข้อมูลส่วนบุคคล ในกรณีที่ระบบปัญญาประดิษฐ์สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ซ้ำ (re-training) ตัวอย่างที่เห็นภาพ คือ กรณีที่หน่วยงานรัฐจัดซื้อการบอกรับเป็นสมาชิกรายปี (annual subscription) ของระบบปัญญาประดิษฐ์สำเร็จรูปที่พัฒนาขึ้นโดยเอกชนให้กับบุคลากรของรัฐเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานทั่วไป²⁷ ย่อมมีประเด็นพิจารณาทางกฎหมายที่กล่าวมามากยิ่งกว่าการจัดซื้อสิทธิการใช้ (license) ซอฟต์แวร์สำเร็จรูปซึ่งประมวลผลคำ (Word Processing) แบบดั้งเดิม²⁸ นอกจากนี้ ระบบปัญญาประดิษฐ์สำเร็จรูปยังอาจไม่เหมาะสมกับการกิจเฉพาะของหน่วยงานรัฐบางประเภทหรือไม่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยตรง ดังนั้นหน่วยงานรัฐจึงอาจเลือกวิธีการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ขึ้นมาใช้เองเป็นการเฉพาะ ซึ่งย่อมมีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากรภาครัฐ ปัญหาเรื่องกรอบเวลาและงบประมาณ ความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างภาครัฐและตลาด (market) หรือการที่หน่วยงานรัฐขาดความสามารถในการทดสอบวัดคุณภาพของระบบปัญญาประดิษฐ์ ในทางปฏิบัติปัจจุบัน การพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความร่วมมือ (partnership sourcing) ผ่านการใช้เครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ เช่น การใช้สัญญาของฝ่ายปกครองประเภทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (public-private partnership contract) หรือการทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาระหว่างการพัฒนาและการทดลองใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ไปจนถึงขั้นตอนการควบคุมงานและตรวจสอบคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและบุคคลที่สามที่เกี่ยวข้องในสัญญา

²⁷ เช่น กรณีการจัดซื้อปัญญาประดิษฐ์สรสร้างที่มีบริการแบบคุณภาพสูงขึ้นเมื่อมีการชำระเงิน (premium Gen AI)

²⁸ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ซอฟต์แวร์สำเร็จรูปมีการพัฒนาระบบสมาชิกรายปี และเริ่มฝังปัญญาประดิษฐ์เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของซอฟต์แวร์สำเร็จรูปแล้ว ดังเช่น กรณีของโปรแกรม Microsoft Office ซึ่งมีการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ Copilot ร่วมกับซอฟต์แวร์ประมวลผลคำ โดยเปลี่ยนชื่อเป็น Microsoft 365 Copilot



ในกรณีของโครงการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาคีรัฐขนาดใหญ่ อาจมีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง²⁹ (public-public cooperation) ผ่านการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐร่วมกัน (joint public procurement) ระหว่างหน่วยงานรัฐภายในประเทศ นอกจากนี้ยังอาจมีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐของผู้อื่น ด้วยวิธีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐร่วมกันในระดับระหว่างประเทศและในระดับของสหภาพยุโรป³⁰ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างยังอาจเป็นความร่วมมือถาวรระหว่างหน่วยงานรัฐจนเกิดเป็นองค์กรถาวร (permanent joint procurement organization) เช่น การสร้างองค์การรวมศูนย์ที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ³¹ (centralized purchasing bodies : CPBs) ความร่วมมือเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานรัฐทั้งหลายสามารถพัฒนาโครงการร่วมกันได้โดยไม่แยกส่วนกลยุทธ์และนโยบายออกจากกัน อันนำมาซึ่งระบบที่ใช้มาตรฐานร่วมด้านข้อมูลที่ง่ายต่อการเชื่อมโยงและแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน และยังได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ด้วยการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมกัน

การจัดซื้อจัดจ้างเหล่านี้ย่อมมีเทคนิคพิเศษมากไปกว่าการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม และจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายในการกำกับควบคุมข้อมูลและปัญหาประดิษฐ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ของเครื่องจักร หน่วยงานรัฐอาจต้องเปลี่ยนมุมมอง

²⁹ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ของประเทศฝรั่งเศสได้เคยกล่าวถึงลักษณะร่วมของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ (ในบริบทของสัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ว่า “ความร่วมมือเหล่านี้เป็นข้อตกลง (conventions) ระหว่างนิติบุคคลมหาชน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการปฏิบัติตามนโยบายเดียวกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยสมบูรณ์ และโดยส่วนใหญ่จะไม่มีข้อตกลงที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนธุรกรรมทางการเงิน” ในภาษาฝรั่งเศส โปรดดู Conseil d'État, Rapport public : Collectivités publiques et concurrence (La Documentation française, 2002), pp. 325-326. สำหรับข้อถกเถียงเรื่องลักษณะและประเด็นทางกฎหมายของสัญญาทางปกครองที่เป็นสัญญาระหว่างนิติบุคคลมหาชน โปรดดู Jean WALINE, “les contrats entre personnes publiques,” Revue juridique de l'Océan Indien, 6, 2006, pp. 9-22. ในภาษาอังกฤษ โปรดดู Philippe Cossalter, “The principles of public-public cooperation,” in Stéphane de La Rosa and Valcárcel Fernández, Les principes des contrats publics en Europe/Principles of public contracts in Europe, (Bruylant, 2022), p. 539.

³⁰ Patricia Valcárcel Fernández, “The Relevance of Promoting Collaborative and Joint Cross Border Procurement for Buying Innovative Solutions,” in Gabriella M. Racca and Christopher R. Yukins (ed.), Joint Public Procurement and Innovation : Lessons Across Borders, (Bruylant, 2019) pp. 142-144.

³¹ สำหรับนิยามและลักษณะทางกฎหมายของ CPB โปรดดู Mario Comba and Carina Risvig Hamer, “Introduction to Centralising Public Procurement,” และ Mario Comba, “CPBs in the European legal space: an unresolved misconception,” in Carina Risvig Hamer and Mario Comba (ed.), Centralising Public Procurement (Elgar publishing, 2021), pp. 1, 25-30.

และกรอบความคิด (mindset) จากการจัดซื้อจัดจ้างแบบแยกส่วนไปสู่กรอบความคิดในมุมของผู้กำหนดนโยบาย³² (policymaking mindset) ด้านปัญญาประดิษฐ์ โดยมองการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบระบบ (system design) ที่มีความรับผิดชอบในองคร่วม ซึ่งหน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีกลยุทธ์³³ (strategic procurement) และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบทางการเมือง (political oversight) กับนโยบายการออกแบบระบบดังกล่าว ไม่ใช่แค่ปล่อยให้เป็นเรื่องของคู่สัญญาเท่านั้น

1.2 ปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐในฐานะเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ : การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในฐานะส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐดิจิทัล กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้เข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนผ่านโดยการทำให้เป็นดิจิทัล (digitalization) เช่นเดียวกันกับการบริหารงานภาครัฐอื่น ๆ การทำให้กระบวนการและข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัล ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนสามารถตรวจสอบวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศที่ใช้ไปในการจัดซื้อจัดจ้าง การวิเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวย่อมเพิ่มโอกาสในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ช่วยประหยัดงบประมาณในระยะยาว และช่วยลดโอกาสเกิดความผิดพลาดซ้ำในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างจะเริ่มถูกทำให้เป็นดิจิทัลและจัดเก็บโดยหน่วยงานรัฐแล้วก็ตาม แต่ข้อมูลเหล่านั้นกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้หรือประมวลผลเพื่อหาข้อมูลเชิงลึกทางการตลาด (market insights) เพื่อนำมากำหนดนโยบายที่มีหลักฐานทางสถิติรองรับ (evidence-based policy) หรือสร้างแนวปฏิบัติที่ดี (guideline) ในการจัดซื้อจัดจ้างเท่าที่ควร โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาเรื่องคุณภาพของข้อมูล การขาดมาตรฐานทางข้อมูลและการขาดความรู้ความสามารถในการผลิตเนื้อหาที่มีคุณภาพจากการประมวลผลข้อมูลที่มีอยู่ ดังนั้นเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ จึงอาจเติมเต็มช่องว่างในจุดนี้ได้ ภายใต้เงื่อนไขว่า การใช้ปัญญาประดิษฐ์นั้นจะต้องอยู่ในกรอบการกำกับควบคุมเทคโนโลยีดิจิทัลที่ดี

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถือเป็นสนามทดลองแรกในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ³⁴ (primary field of experimentation) เนื่องจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถือเป็นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ที่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระดับที่ต่ำ จึงเหมาะที่จะเป็นจุดประสานกันระหว่างนวัตกรรมเทคโนโลยีด้านการจัดซื้อจัดจ้าง (ProcureTech) ของเอกชน กับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีของภาครัฐ (GovTech)

³² Deirdre K. Mulligan and Kenneth A. Bamberger, “Procurement as Policy : Administrative Process for Machine Learning,” Berkeley Technology Law Journal, Volume 34 : 773, 2019, p. 781.

³³ Miguel Assis Raimundo and Marco Caldeira, Relevant “EU procurement law requirements” in Buying AI, *op. cit.* 3, p. 64.

³⁴ Albert Sanchez-Graells, *op. cit.* 7, p. 25.

การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจปรากฏในหลายลักษณะ และรูปแบบ³⁵ เช่น

- การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก (deep data analytics) เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจของภาครัฐ ดังที่เรียกว่า การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งขับเคลื่อนด้วยปัญญาประดิษฐ์ (AI-driven procurement) โดยเริ่มต้นตั้งแต่การสำรวจและคาดการณ์สภาพตลาด การประเมินความเสี่ยง ความเป็นไปได้ และความจำเป็นในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์งบประมาณและค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้าง การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกยังใช้การออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดลักษณะเฉพาะของโครงการและคู่สัญญาให้เหมาะสม การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเพื่อประกอบการตัดสินใจในการคัดเลือกคู่สัญญา เช่น การเปรียบเทียบข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอ ไปจนถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกของสัญญา (contract analytics) เพื่อประกอบการยกร่างสัญญาขึ้นมาใหม่ในอนาคต หรือเพื่อปรับปรุงทบทวนร่างสัญญาที่เคยใช้อยู่เดิม

- การใช้ปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์เข้ากับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอัตโนมัติ (Robotic Process Automation : RPA) ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการด้วยระบบอัตโนมัติโดยทั้งหมดหรือบางส่วน ของกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นการทำเอกสารจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดกรอง และประเมินให้คะแนนผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกคู่สัญญาด้วยระบบอัตโนมัติ ไปจนถึงการเข้าทำสัญญา ซึ่งอาจเป็นการทำสัญญาอัตโนมัติด้วยระบบสัญญาอัจฉริยะ (smart contract) ในกรณีที่มีการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ร่วมกับระบบบล็อกเชน (blockchain-based system)³⁶

³⁵ Mohammad Ahmadi and Justin B. Bullock, Government Procurement and Acquisition : Opportunities and Challenges Presented by Artificial Intelligence and Machine Learning (IBM Center for The Business of Government 2023), p. 17.

³⁶ ระบบบล็อกเชน คือ เทคโนโลยีการจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (Decentralized) ซึ่งบันทึกข้อมูลเป็น “บล็อก” (Block) ที่เชื่อมโยงกันผ่านการเข้ารหัสเป็น “ลูกโซ่” (Chain) เพื่อให้ข้อมูลมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และแก้ไขได้ยาก ระบบนี้ทำงานโดยใช้การเข้ารหัส (cryptographic techniques) เพื่อรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและทำงานโดยไม่มีตัวกลาง โดยอาศัยสถาปัตยกรรมเครือข่ายคอมพิวเตอร์แบบ P2P (Peer-to-Peer) ที่อนุญาตให้ผู้ใช้งานสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้โดยตรง ซึ่งต่างจากฐานข้อมูลแบบดั้งเดิมที่เป็นการรวมศูนย์ ทำให้ผู้ใช้ระบบเห็นธุรกรรมบนระบบบล็อกเชน และตรวจสอบความถูกต้องแท้จริง (validation) ได้ โดยข้อมูลธุรกรรมที่สร้างใหม่ในบล็อกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ในระบบคนอื่น ๆ ในห่วงโซ่ผ่านข้อตกลงที่มีร่วมกัน (consensus) ส่วนเทคโนโลยีสัญญาอัจฉริยะ (smart contract) คือ สัญญาดิจิทัลที่จัดเก็บอยู่บนบล็อกเชน ซึ่งจะดำเนินการบังคับการตามสัญญาโดยอัตโนมัติ เมื่อเกิดกรณีครบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้าตามข้อกำหนดในสัญญา ในรายละเอียด โปรดดู Daniel Arosa Otero and Manuel García Rodríguez, *op. cit.* 17, pp. 32-35.

- การใช้ปัญญาประดิษฐ์โดยเทคนิคการประมวลผลภาษาธรรมชาติของมนุษย์ (NLP) ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีจำนวนมาก ปัญญาประดิษฐ์ยังสามารถช่วยจัดระเบียบ แสดงผล และวิเคราะห์ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย ซึ่งมีความรวดเร็วและแม่นยำกว่าการวิเคราะห์แบบดั้งเดิมด้วยมนุษย์ โดยเฉพาะข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงิน งบประมาณ และเอกสารทางเทคนิคที่มีความซับซ้อน

- การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement audit) ซึ่งรวมถึงการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการตรวจสอบความผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการ การตรวจสอบการทุจริต ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการสมยอมในการเสนอราคา การตรวจจับพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ไปจนถึงการตรวจสอบวิเคราะห์ความไร้ประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่น การแสดงและวิเคราะห์ข้อมูลการใช้จ่ายย้อนหลัง (spend visibility) จากข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในอดีต

- การประยุกต์ปัญญาประดิษฐ์ร่วมกับเทคโนโลยีอื่น ๆ เช่น การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดการและติดตามตรวจสอบการส่งมอบหรือรับมอบสินค้าจำนวนมาก ด้วยเครือข่ายของอุปกรณ์ทางกายภาพที่ฝังด้วยเซนเซอร์และเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internets of Things : IoT) หรือการใช้ปัญญาประดิษฐ์สร้างที่อยู่ในรูปแบบจักรกลสนทนา หรือแชทบอท (Chatbot) เป็นผู้ช่วยในการให้ข้อมูลและสนับสนุนการตอบคำถามบนพื้นที่ร่วมทางข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งภาครัฐมีปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชนและสาธารณชน

เมื่อหน่วยงานรัฐใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เหล่านี้โดยประกอบกับโครงสร้างเทคโนโลยีดิจิทัลและแนวนโยบายดิจิทัลที่มีประสิทธิภาพ ย่อมจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐพร้อมกับเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการให้มากขึ้น ช่วยทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มากขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐผู้ทำสัญญากับภาคเอกชนผู้ที่จะมาเป็นคู่สัญญา³⁷ ทั้งยังส่งผลให้หน่วยงานรัฐสามารถลดงานประจำที่ซ้ำซ้อนและลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานรัฐจะได้ประโยชน์อย่างมากจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์มาช่วยในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง แต่การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ซึ่งมีพัฒนาการที่รวดเร็วและยังคงมีช่องว่างในกฎเกณฑ์สำหรับการกำกับควบคุมบางประการ อาจนำมาซึ่งปัญหาในทางกฎหมายที่ซับซ้อนดังที่จะกล่าวถึงในส่วนที่ 2 ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, Government at a Glance 2025, 2025, OECD Publishing, p. 154.

ส่วนที่ 2 ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นของความสัมพันธ์ทั้งสองรูปแบบที่กล่าวมา โดยแบ่งเป็นสองหัวข้อ คือ (2.1) ประเด็นท้าทายทางกฎหมายในระบบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งจะกล่าวถึงความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ให้ครบถ้วนจริง ปัญหาเกี่ยวกับองค์การจัดซื้อจัดจ้าง ไปจนถึงระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ และ (2.2) ประเด็นท้าทายทางกฎหมายในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งรวมถึงความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายจากลักษณะการใช้เทคโนโลยีและการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2.1 ประเด็นท้าทายทางกฎหมายในระบบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและปัญญาประดิษฐ์ในสามประเด็น คือ (1) ความท้าทายและปัญหาในการออกแบบกระบวนการที่ครบวงจรเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ (2) ความท้าทายและปัญหาที่เกิดขึ้นจากขีดความสามารถ (capacity) ขององค์กรที่ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ และ (3) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในการออกแบบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ให้มีประสิทธิภาพ

(1) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายในการออกแบบกระบวนการที่ครบวงจร

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยทั่วไปแล้วจะแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนหลัก ตามแนวคิดกระบวนการแบบครบวงจรของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ³⁸ (end-to-end approaches to the public procurement cycle) คือ ขั้นตอนก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility assessment) ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นหัวใจหลักของกระบวนการ และขั้นตอนหลังดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การควบคุมตรวจสอบประเมินผลการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้นความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในการออกแบบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ให้ครบวงจรจึงต้องพิจารณาควบคู่ไปกับขั้นตอนดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์หน่วยงานรัฐควรต้องประเมินความจำเป็นในการจัดซื้อจัดจ้าง ความเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายหลักด้านข้อมูลและเทคโนโลยี และต้องประเมินความเสี่ยงในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการกิจของตน

³⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development, Digital Transformation of Public Procurement : Good practice report (OECD Public Governance Policy Papers 2025), p. 16.

ตั้งแต่ก่อนที่จะเริ่มโครงการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์³⁹ ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือ สภาพบังคับของหน้าที่ในการประเมินความจำเป็นเหมาะสมและความเสี่ยงดังกล่าวยังคงไม่ชัดเจน และยังไม่มีสภาพบังคับแน่นอนว่าหากหน่วยงานรัฐละเลยไม่ทำการประเมินดังกล่าวหรือทำการประเมินที่ไม่ได้คุณภาพ จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสัญญาที่เกิดขึ้น เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวยังคงเป็นเพียงแนวปฏิบัติที่ดีเท่านั้น

ในขั้นตอนการวางแผนก่อนเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (planning phase) หน่วยงานรัฐยังจะต้องศึกษาสภาพตลาด (market research) โดยคำนึงถึงความไม่สมมาตรของข้อมูลทางเทคโนโลยี (Information asymmetry) ระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการจ้างที่ปรึกษาในฝั่งเอกชนเพื่อประเมินความเป็นไปได้ และแก้ไขปัญหาระหว่างการขาดข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับตลาด แนวปฏิบัติดังกล่าวอาจนำมาซึ่งปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นผลมาจากการที่ที่ปรึกษาได้กลับเข้ามาเป็นคู่สัญญา หรือร่วมพัฒนาปัญหาประดิษฐ์กับภาครัฐในภายหลัง (prior involvement problem⁴⁰) เนื่องจากรายงานที่เคยจัดทำไว้โดยที่ปรึกษาได้แนะนำการกำหนดลักษณะหรือคุณสมบัติของคู่สัญญาของเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ จนกระทั่งไม่มีเอกชนรายใดที่เหมาะสมที่จะเป็นคู่สัญญา นอกเสียจากตัวที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้จัดทำรายงานนั่นเอง

ส่วนขั้นตอนระหว่างการเริ่มและดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเงื่อนไขของการเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ (specification) ของโครงการ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นข้อเสนอ การเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ การให้คะแนนและประเมินข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอ และการคัดเลือกคู่สัญญา ล้วนอาจนำมาซึ่งปัญหาทางกฎหมายในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม⁴¹

³⁹ Office for Artificial Intelligence of the United Kingdom, Guidelines for AI procurement (2020), pp. 15-17 และ World Economic Forum, AI Procurement in a Box : AI Government Procurement Guideline (2020), p. 7.

⁴⁰ Christoph Krönke and Tabea Schulze Pals, “Comparison of the legal frameworks in the member states” in *Buying AI*, *op. cit.* 3, p. 303.

⁴¹ เช่น การเลือกใช้วิธีการเข้าเจรจาโดยตรงกับผู้ประกอบการเพียงรายเดียว (ซึ่งเทียบเคียงได้กับการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจงตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560) อาจทำให้เกิดการโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากวิธีดังกล่าวได้ละเมิดหลักความเสมอภาคในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบเปิดกว้างให้ทุกคนเข้าเสนอราคาแข่งขันกัน อาจไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดเสมอไป เนื่องจากวิธีดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์บางประเภทที่มีลักษณะซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญสูง หรือไม่เหมาะสมกับปัญหาประดิษฐ์ในภาคส่วนที่มีความละเอียดอ่อน เช่น ปัญหาประดิษฐ์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าหน่วยงานรัฐจะซิงก์น้ำหนัก และใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไข คุณสมบัติเฉพาะ และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยประสานคุณค่าต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันให้ได้



การออกแบบข้อสัญญาให้เหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ เป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่สำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ เนื่องจากการกำหนดให้มีข้อสัญญามาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ เป็นกลไกสำคัญของการใช้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างมากำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ ดังเช่นที่คณะกรรมการการยุโรปได้มีการตั้งคณะทำงานร่างข้อสัญญามาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ (MCC-AI)⁴² ให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายปัญญาประดิษฐ์แห่งสหภาพยุโรป โดยแบ่งข้อสัญญามาตรฐานเป็นสองชนิด ตามระดับความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ คือ ปัญญาประดิษฐ์ที่มีความเสี่ยงสูง (High-Risk AI) และปัญญาประดิษฐ์ที่ไม่มีความเสี่ยงสูง (Non-High-Risk AI) ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

- ข้อสัญญาที่กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชน (ฝ่ายผู้จัดหา หรือร่วมพัฒนาปัญญาประดิษฐ์) มีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงของปัญญาประดิษฐ์ (risk management system) ซึ่งประกอบไปด้วยการระบุ (identify) คาดการณ์ (predict) และประเมินความเสี่ยงที่อาจคาดการณ์ได้ (reasonably foreseeable risks) ต่อสุขอนามัย สวัสดิภาพ และสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์จากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (ทั้งการใช้ปัญญาประดิษฐ์ตามธรรมดา และการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในทางที่ผิดด้วยวิธีอื่นใดซึ่งอาจคาดหมายได้) หรือความเสี่ยงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ในการจัดเตรียมมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการความเสี่ยงนั้นตลอดอายุของสัญญา โดยกำหนดหน้าที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องทำการทดสอบระบบปัญญาประดิษฐ์ก่อนที่จะมีการส่งมอบระบบให้กับหน่วยงานรัฐ

- ข้อสัญญามาตรฐานที่กำหนดหน้าที่ของเอกชนในการจัดให้มีมาตรการเกี่ยวกับข้อมูล ชุดข้อมูล การจัดการข้อมูล และการกำกับข้อมูลที่ใช้ในเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่เป็นมาตรฐาน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนยังมีหน้าที่ในการสร้างระบบระเบียบ (record-keeping) ที่มีมาตรฐาน และต้องสามารถตรวจสอบข้อมูลการเข้าและออกของข้อมูลในระบบปัญญาประดิษฐ์ย้อนหลังได้

- ข้อสัญญามาตรฐานที่กำหนดหน้าที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจัดทำเอกสารทางเทคนิค (technical documentation) ต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น คู่มือวิธีการใช้ระบบ (user manual)

⁴² European Commission Public Buyers Community, Commentary : Model Contractual Clauses for the public procurement of AI (MCC-AI) อย่างไรก็ตาม MCC-AI ยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนา และไม่ถือเป็นเอกสารทางการของคณะกรรมการการยุโรป แต่มีสถานะเป็นเพียงแนวทางที่ดี (best practices) สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพเท่านั้น MCC-AI จึงคงยังไม่ีสถานะทางกฎหมายแบบข้อสัญญามาตรฐานเฉพาะ (Cahier des clauses particulières) ตามประมวลกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โปรดดู European Commission Public Buyers Community, Model contractual clauses for the public procurement of High-Risk AI ('MCC-AI-High-Risk') และ Model contractual clauses for the public procurement of Non-High-Risk AI ('MCC-AI-High-Light') (Version February 2025), [Online], retrieved from [www.https://public-buyers-community.ec.europa.eu/communities/procurement-ai/resources/updated-eu-ai-model-contractual-clauses](https://public-buyers-community.ec.europa.eu/communities/procurement-ai/resources/updated-eu-ai-model-contractual-clauses) เมื่อ 20 สิงหาคม 2568.

- ข้อเสนอแนะมาตรฐานที่กำหนดบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีมาตรการในการประกันความโปร่งใสของระบบปัญญาประดิษฐ์ (transparency) และกำหนดบังคับให้มีมนุษย์กำกับดูแลการทำงานของระบบ (human oversight)

- ข้อเสนอแนะมาตรฐานที่กำหนดให้คู่สัญญาจัดให้มีมาตรการในการประกันความถูกต้องแม่นยำ และทนทานของระบบปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งรวมไปถึงมาตรการทางด้านการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ (cyber attack) และมาตรการสำรองในกรณีที่ระบบปัญญาประดิษฐ์เกิดปัญหาหรือไม่สามารถทำงานได้

- ข้อเสนอแนะมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการใช้และจัดการชุดข้อมูล การส่งมอบชุดข้อมูลและความสัมพันธ์ระหว่างชุดข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบปัญญาประดิษฐ์ ทั้งในกรณีของชุดข้อมูลภาครัฐ ชุดข้อมูลของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และชุดข้อมูลของบุคคลที่สาม

- ข้อเสนอแนะมาตรฐานในมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และความลับทางการค้าที่เกิดขึ้นจากการที่ระบบปัญญาประดิษฐ์เรียนรู้ชุดข้อมูลจากแหล่งที่มาต่างกัน

- ข้อเสนอแนะมาตรฐานที่กำหนดหน้าที่ในการลงทะเบียนปัญญาประดิษฐ์ (registration) และส่งข้อมูลเพื่อการตรวจสอบย้อนหลัง (auditing) ให้กับหน่วยงานรัฐ

ข้อเสนอแนะมาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ ยังกำหนดหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในการปฏิบัติตามมาตรฐานธรรมาภิบาลข้อมูลที่ดี ได้แก่

- การกำหนดหน้าที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนระบุที่มาที่ไปของข้อมูล ตั้งแต่วิธีการนำเข้าข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล วิธีการประมวลผลข้อมูลที่เก็บมา และวิธีการจัดเตรียมข้อมูลให้พร้อมต่อการประมวลผล

- การกำหนดหน้าที่ให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนประเมินความพร้อม ขนาด และความเหมาะสมของชุดข้อมูลกับปัญญาประดิษฐ์ที่ภาครัฐจัดซื้อจัดจ้าง และมีหน้าที่ในการตรวจสอบอคติใด ๆ ของข้อมูล (data bias) ที่อาจกระทบกับสุขอนามัย ความปลอดภัยของบุคคล หรืออาจกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล หรือที่อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อมูลที่จะนำไปให้ระบบปัญญาประดิษฐ์ประมวลผลต่อไป

- การกำหนดหน้าที่ของเอกชนในการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันอคติของข้อมูล หน้าที่ในการระบุข้อจำกัดหรือข้อบกพร่องของข้อมูล หน้าที่ในการประกันว่าชุดข้อมูลที่นำมาให้ปัญญาประดิษฐ์ประมวลผลจะเกี่ยวข้องกับเป้าหมายหลักของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น และจะต้องรับประกันให้ดีที่สุดเท่าที่ตนจะทำได้ว่าชุดข้อมูลนั้นจะสมบูรณ์พร้อมสำหรับการปฏิบัติงานของระบบปัญญาประดิษฐ์และมีข้อผิดพลาดน้อยที่สุด เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่ผิดพลาดของระบบปัญญาประดิษฐ์

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอแนะมาตรฐานเหล่านี้เป็นความพยายามที่จะป้องกันปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นความพยายามในการอุดช่องว่างในประเด็นต่าง ๆ ที่ปัจจุบันยังคงไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการกำกับควบคุม ไม่ว่าจะโดยกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยแนวคำวินิจฉัยขององค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระ (regulator) และคำพิพากษาของศาล

ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ยังอาจเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์เสร็จสิ้นไปแล้ว เช่น กรณีที่คู่สัญญาตกลงแก้ไขสัญญา

ในสาระสำคัญของสัญญาาระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติตามสัญญา อันได้แก่ การแก้ไขจำนวนวงเงิน การกิจหรือลักษณะเฉพาะของโครงการ การแก้ไขขอบเขตชุดข้อมูล หรือลักษณะสำคัญของตัวระบบปัญญาประดิษฐ์ ที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง หรือกรณีที่คู่สัญญาตกลงการเปลี่ยนแปลงตัวคู่สัญญาหลักในระหว่างอายุสัญญา โดยไม่เคารพกฎเกณฑ์ในเรื่องความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างที่กำกับควบคุมความสัมพันธ์ก่อนเกิดสัญญา และยักรวมถึงช่องว่างทางกฎหมายและการกำกับควบคุมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาภายหลังการสิ้นสุดสัญญา เช่น การส่งต่อวิธีการบำรุงรักษาระบบปัญญาประดิษฐ์ ชุดคำสั่ง และชุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานรัฐหรือผู้ให้บริการรายอื่นภายหลังจากสิ้นสุดเวลาสัญญา การรักษาความลับของข้อมูลการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ ไปจนถึงหน้าที่ในการทำลายหรือจำหน่ายระบบปัญญาประดิษฐ์ออกจากภาครัฐ (decommissioning) ตามวิธีและขั้นตอนที่เหมาะสมเมื่อระบบปัญญาประดิษฐ์ไม่เหมาะสมสำหรับภารกิจของหน่วยงานรัฐอีกต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติหน้าที่ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเหล่านี้จะถูกกำหนดโดยข้อสัญญา จึงอาจเกิดปัญหาได้ในกรณีที่หน่วยงานรัฐละเลยประเด็นเหล่านี้ โดยไม่ได้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมไว้ในข้อสัญญาตั้งแต่ต้น

(2) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากขีดความสามารถขององค์กรที่ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์

องค์กรที่ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง (technical capacity) เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ในอนาคตบรรลุผลสำเร็จตามภารกิจของหน่วยงาน อีกทั้งยังต้องมีกลยุทธ์หรือแผนการบังคับใช้เทคโนโลยีที่เป็นระบบ หน่วยงานรัฐจะต้องบังคับใช้แผนการเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ซึ่งรวมถึงการมีแผนการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อเพิ่มความสามารถทางเทคโนโลยีของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญญาประดิษฐ์ในทุกกระดับ (individual capacities)

การที่หน่วยงานรัฐขาดองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในการใช้ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง หรือการที่บุคลากรของรัฐบาลขาดการฝึกอบรมการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว จนไม่อาจตามนวัตกรรมในตลาดได้ทัน ย่อมทำให้ปัญหาเรื่องความไม่สมมาตรทางข้อมูลระหว่างภาครัฐกับเอกชนทวีความรุนแรงขึ้น และอาจนำไปสู่กรณีที่หน่วยงานรัฐดำเนินนโยบายปัญญาประดิษฐ์ที่ขาดความรับผิดชอบ อันเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานรัฐขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจโดยสิ้นเชิง หรือปราศจากความรู้ความสามารถในการประเมินสถานการณ์ นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดความเสี่ยงที่หน่วยงานรัฐจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ และอาจก่อให้เกิดกรณีที่หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยผูกติดอยู่กับผู้ประกอบการเพียงรายเดียว (vendor lock-in) หรือเข้าไปทำสัญญาที่ทำให้หน่วยงานรัฐเสียเปรียบอย่างมาก และในท้ายที่สุดยังอาจเกิดกรณีที่หน่วยงานรัฐก่อให้เกิดการผูกขาดทางเทคโนโลยีโดยเอกชน หรือเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการเป็นคู่สัญญาระยะยาวกับรัฐในการร่วมพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ เช่น การแสวงหาผลประโยชน์จากข้อมูล (data exploitation) โดยปราศจากการควบคุม

ในทางปฏิบัติ กลับพบว่าบ่อยครั้งที่โครงสร้างของหน่วยงานรัฐที่พยายามจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหาประดิษฐ์ไม่เปิดช่องให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีขององค์กรและบุคลากรของหน่วยงาน เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็กที่ไม่มั่งคั่งมากนัก แต่มีภารกิจและความจำเป็นในการปรับใช้ปัญหาประดิษฐ์ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำภารกิจของตน หลายประเทศจึงมีวิธีการจัดการปัญหานี้โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกันไป เช่น การใช้วิธีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์แบบรวมศูนย์ไปที่องค์กรเดียว (CPBs) ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยองค์กรกลางในนามของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ในการทำโครงการปัญหาประดิษฐ์ด้วยตนเอง หรือการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในการดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้างเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญหาประดิษฐ์ ดังกรณีของ *สาธารณรัฐอิตาลี* ที่มีการตั้งสำนักงานดิจิทัล แห่งอิตาลี⁴³ (Agenzia per l'Italia Digitale - AgID) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะทางวิชาการในการจัดตั้ง องค์กรที่กำกับควบคุมการใช้ปัญหาประดิษฐ์ในภาครัฐ (AI in the public sector authorities : AIPSA) ขึ้นเป็นพิเศษ⁴⁴ เนื่องจากการใช้สัญญากำกับควบคุมการใช้ปัญหาประดิษฐ์ในภาครัฐ ไม่ใช่เครื่องมือที่เหมาะสมเพียงเครื่องมือเดียว เท่านั้น แต่ควรต้องใช้ประกอบกันกับกลไกอื่น ๆ เช่น การใช้อำนาจกำกับควบคุมขององค์กรอิสระ ผู้กำกับควบคุมปัญหาประดิษฐ์ ควบคู่กันไปด้วย

(3) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในการออกแบบระบบการตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์

ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐถือเป็นขั้นสุดท้าย ของประเด็นปัญหาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ ระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบโดยองค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระ (regulator) หรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (judiciary) ย่อมเป็นส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความสำเร็จในการกำกับควบคุมปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐ

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ กลไกและระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งถูกออกแบบมา ให้มีลักษณะทั่วไป มักจะขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของปัญหาประดิษฐ์ เนื่องจากนโยบาย การกำกับควบคุมปัญหาประดิษฐ์ภาครัฐนั้นพัฒนาขึ้นมาจากหลังกลไกและระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ทั่วไปที่มีอยู่เดิม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและออกแบบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประดิษฐ์ให้มากขึ้น กล่าวคือ ระบบการตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องถูกออกแบบโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอย่างครบถ้วน ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่คู่สัญญาเท่านั้น และจะต้องคำนึงถึงมิติอื่น ๆ เพิ่มเติมจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยซึ่งนำหน้าร่วมกับหลักการอื่น ๆ เช่น หลักความมั่นคงทางนิติฐานะ (legal certainty) ของคู่สัญญาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือความมีประสิทธิภาพ ในการทำงานของหน่วยงานรัฐ และควรคำนึงถึงการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง

⁴³ Christoph Krönke and Tabea Schulze Pals, “Comparison of the legal frameworks in the member states” in *Buying AI*, *op. cit.* 3, p. 299.

⁴⁴ Albert Sanchez-Graells, *Digital Technologies and Public Procurement*, *op. cit.* 7.



กับการกำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ในองค์กรรวมภายใต้นโยบายด้านการกำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐเดียวกัน

ในกรณีที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาเนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีข้อบกพร่อง องค์กรที่ตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างย่อมจะต้องชี้แจงน้ำหนักให้ดีขึ้นในการวินิจฉัยถึงสถานะของสัญญา โดยเฉพาะการวินิจฉัยให้สัญญามีผลเป็นโมฆะตั้งแต่ต้น เนื่องจากการวินิจฉัยให้สัญญาเป็นโมฆะย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางนิติฐานะของผู้ที่เกี่ยวข้อง องค์กรที่ตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการวินิจฉัยและตีความกฎหมายไปในทิศทางที่มีผลทำให้เกิดระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ยืดหยุ่นและแข็งงวด (rigid) เกินไป ย่อมไม่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมปัญญาประดิษฐ์ซึ่งมีลักษณะในเชิงทดลอง (experiment) และอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านปัญญาประดิษฐ์ในอนาคตได้

การออกแบบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ให้รอบด้าน และจะต้องไม่ละเลยนิตินโยบายในการสร้างระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ ให้สอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกันกับนโยบายหลักในด้านเทคโนโลยี ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความไม่สม่ำเสมอของนิตินโยบายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ ซึ่งอาจมีที่มาจากการที่องค์กรที่ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขาดความเชี่ยวชาญในทางเทคโนโลยีจนทำให้มีมุมมอง ความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่แตกต่างขัดแย้งอย่างสิ้นเชิงกับองค์กรที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ องค์กรที่ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์จึงจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญและความสามารถในการทางเทคโนโลยี ในทำนองเดียวกันกับองค์กรที่ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรืออย่างน้อยที่สุด องค์กรที่ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีความสามารถในการทำความเข้าใจการทำงานของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เป็นอย่างดี และมีความสามารถในการตรวจสอบชี้แจงน้ำหนักความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อที่จะสามารถใช้มาตรวัดในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และสอดคล้องกับบริบทของสังคม โดยไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาทางนวัตกรรมในอนาคต

นอกจากนี้ องค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ อาจยังต้องเผชิญความท้าทายในเรื่องของการถูกครอบงำ (regulatory capture) หรือการถูกโน้มน้าวทางนโยบาย (lobby) จากภาคเอกชนโดยเฉพาะนิติบุคคลเอกชนข้ามชาติที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ ซึ่งทวีอำนาจทางการเงินและทางการเมืองมากขึ้นจากการที่ตลาดของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มีมูลค่าสูงขึ้นเรื่อย ๆ การออกแบบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ด้วยองค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระที่ดี จึงจำเป็นต้องมีกลไกพิเศษเพื่อป้องกันและรับมือกับปัญหาดังกล่าว⁴⁵ และต้องมีการออกแบบระบบการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระด้วยองค์กรตุลาการอีกชั้นหนึ่ง

⁴⁵ สำหรับนิยามของปัญหาการครอบงำองค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระ และวิธีการป้องกันการครอบงำ องค์กรกำกับควบคุมที่เป็นอิสระ โปรดดู Daniel Carpenter and David A. Moss (Ed.), "Introduction" in Preventing Regulatory Capture : Special Interest Influence and How to Limit It, 2013, Cambridge University Press, pp. 1-22.

2.2 ประเด็นท้าทายทางกฎหมายในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประเด็นท้าทายทางกฎหมายในการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในสองประเด็น คือ (1) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายจากลักษณะการใช้เทคโนโลยี และ (2) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายในการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(1) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายจากลักษณะการใช้เทคโนโลยี

เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์ไม่ได้มีความเข้าใจเช่นเดียวกันกับมนุษย์ ความเข้าใจของเครื่องจักรเป็นผลมาจากการคำนวณ และการทำนายซึ่งตั้งอยู่บนการวิเคราะห์รูปแบบ (pattern) ของข้อมูลที่เกิดขึ้นในอดีต ปัญญาประดิษฐ์จึงมีข้อจำกัดในการเข้าใจบริบท (context) และอาจแสดงการให้เหตุผลที่ขาดสามัญสำนึก (lack of common-sense reasoning) เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์ไม่อาจเข้าใจบริบททางจริยธรรมได้ในแบบเดียวกันกับมนุษย์⁴⁶ ปัญญาประดิษฐ์บางรูปแบบยังขาดความสม่ำเสมอในการให้ผลลัพธ์⁴⁷ และอาจเกิดความผิดพลาด (error) ได้ ทั้งนี้ แม้ปัญญาประดิษฐ์จะทำงานได้โดยไม่ผิดพลาด แต่อาจแสดงผลลัพธ์ที่ไม่ถูกต้องแท้จริง ไม่เป็นประโยชน์ หรือแม้แต่เป็นอุปสรรคกับการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐ การแสดงผลดังกล่าวมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ทั้งจากคุณภาพที่ต่ำของข้อมูลและชุดคำสั่ง มาจากโครงสร้างพื้นฐานทางข้อมูลที่ไม่เหมาะสม หรือมาจากปัญหาเรื่องนโยบายด้านข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัลของรัฐที่มีช่องว่าง จึงเป็นที่ชัดเจนว่าข้อผิดพลาดและการแสดงผลลัพธ์ที่ไม่ถูกต้องแท้จริงเหล่านี้อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล และนำมาซึ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐได้

ในการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หน่วยงานรัฐจึงต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกว่า หน่วยงานรัฐมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้งานปัญญาประดิษฐ์ และสมควรจะใช้เทคโนโลยีระดับใดในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และในลำดับต่อมา หากหน่วยงานรัฐตัดสินใจเลือกใช้ปัญญาประดิษฐ์ จะต้องพิจารณาว่ามีข้อจำกัดประการใดบ้าง ตามลักษณะของปัญญาประดิษฐ์นั้น ๆ และต้องประเมินการใช้ปัญญาประดิษฐ์จะเหมาะสมกับขั้นตอนใดบ้างในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

หน่วยงานรัฐจะต้องพิจารณาว่าการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยกระบวนการอัตโนมัติทั้งหมด (fully automated) เหมาะสมกับลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้น ๆ หรือไม่ เนื่องจากระดับเทคโนโลยีและความเป็นอัตโนมัติที่สูงขึ้นย่อมเป็นการลดความสามารถของมนุษย์ในการควบคุมเทคโนโลยีโดยตรง (direct control)⁴⁸ ทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐเปลี่ยนจากผู้ควบคุม

⁴⁶ Pascal Bornet et al., *Agentic Artificial Intelligence : Harnessing AI Agents to Reinvent Business, Work, and Life*, 2025, World Scientific, p. 88-89.

⁴⁷ ตัวอย่างเช่น กรณีของปัญญาประดิษฐ์สร้างที่อยู่ในรูปแบบจักรกลสนทนา หรือแชทบอต (Chatbot) ซึ่งออกแบบมาโดยเลียนแบบลักษณะการตอบคำถามของมนุษย์ จึงสร้างผลลัพธ์เป็นคำตอบที่หลากหลายและไม่สม่ำเสมอ (แต่ยังคงอิงอยู่กับค่าสถิติ) แม้ผู้ป้อนคำสั่ง (prompt) หรือคำถามจะถามจักรกลสนทนาด้วยคำสั่งหรือคำถามเดิมก็ตาม

⁴⁸ Pascal Bornet et al., *op. cit.* 46, p. 79.

ปัญญาประดิษฐ์โดยตรงไปเป็นเพียงผู้ให้แนวทางและกำกับควบคุม (guidance and oversight) ปัญญาประดิษฐ์เท่านั้น ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างบางประเภทที่ต้องการการควบคุมโดยตรงของมนุษย์ อย่างไรก็ตามไม่ว่าหน่วยงานรัฐจะเลือกใช้เป็นเทคโนโลยีระดับใด การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังคงต้องมีมนุษย์เป็นส่วนร่วมของกระบวนการ (human in the loop) อยู่เสมอ เพื่อให้มนุษย์และปัญญาประดิษฐ์ส่งเสริมการทำงานและแก้ไขข้อผิดพลาดซึ่งกันและกัน

หน่วยงานรัฐจะต้องใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างรับผิดชอบ และยังต้องปฏิบัติตามกรอบการบริหารภาครัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) เช่นเดียวกันกับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอื่น ๆ ในภาครัฐ โดยจะต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย และคำนึงถึงการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ภายใต้หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความโปร่งใส⁴⁹

การใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐย่อมมีข้อพิจารณาทางกฎหมายในเรื่องข้อมูล เนื่องจากข้อมูลที่นำมาให้ปัญญาประดิษฐ์เรียนรู้และประมวลผลนั้น เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในอดีตซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลความลับทางการค้า และข้อมูลความลับของราชการ ทำให้หน่วยงานรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยปัญญาประดิษฐ์จะต้องคำนึงถึงกรอบของกฎหมายที่กำกับควบคุมข้อมูลดังกล่าว หน่วยงานรัฐจะต้องระบุที่มาของข้อมูลที่นำมาให้ปัญญาประดิษฐ์เรียนรู้ให้ชัดเจนตามมาตรฐาน โดยต้องใช้ข้อมูลที่มีคุณภาพ และอยู่ในสถานะที่พร้อมใช้ในการประมวลผล⁵⁰ โดยไม่เป็นข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความมีอคติของชุดคำสั่งของปัญญาประดิษฐ์ (algorithmic bias)

การกำกับควบคุมชุดคำสั่งของปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ (algorithmic regulation) ที่ใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยังเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลข้อมูลและมาตรฐานกำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ หน่วยงานรัฐต้องมั่นใจว่าแบบจำลองและชุดคำสั่งของปัญญาประดิษฐ์ที่ใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีคุณภาพ โปร่งใส และสามารถอธิบายที่มาที่ไปได้ ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ หน่วยงานรัฐจะต้องมีสิทธิในการเข้าถึงและควบคุมชุดคำสั่ง (the rights over the source code) ในชุดคำสั่งที่ใช้ในการเรียนรู้

⁴⁹ Nathalie A. Smuha, “The Use of Algorithmic Systems by Public Administrations,” in Nathalie A. Smuha (ed.), *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence* (Cambridge University Press, 2025), p. 397.

⁵⁰ การใช้ข้อมูลเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยปัญญาประดิษฐ์ ต้องเผชิญกับความท้าทายในเรื่องของการมีอยู่และความพร้อมใช้งานของข้อมูล (data availability) พร้อมกับปัญหาเรื่องการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล (data infrastructure) ดังที่ทราบเป็นการทั่วไปว่าปัจจุบันข้อมูลมีมูลค่า แต่ข้อมูลที่พร้อมใช้ซึ่งผ่านการคัดกรองหรือกระบวนการทำให้ข้อมูลสะอาด (data cleaning) หรืออยู่ในรูปของชุดข้อมูลนั้น ย่อมมีมูลค่ายิ่งกว่า ทั้งนี้ การทำให้ข้อมูลอยู่ในสถานะที่พร้อมใช้ในการประมวลผลย่อมมีค่าใช้จ่าย และต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลที่เอื้อในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง รัฐที่ขาดแนวนโยบายที่ดีในเรื่องข้อมูลในสองประเด็นนี้ ย่อมประสบปัญหาเรื่องการหวงกั้นข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ซึ่งนำไปสู่การเก็บข้อมูลซ้ำซ้อนจากหลายหน่วยงาน และสร้างภาระให้กับประชาชนในท้ายที่สุด

ของปัญญาประดิษฐ์ โดยไม่ยกสิทธิดังกล่าวให้กับบุคคลภายนอกโดยสมบูรณ์ และต้องใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่อธิบายได้ (Explainable Artificial Intelligence : XAI)⁵¹

ในการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานรัฐยังต้องใช้ปัญญาประดิษฐ์ที่มีความมั่นคง ปลอดภัย มีระบบที่ทนทานต่อการโจมตีทางไซเบอร์และการเจาะระบบ ระบบปัญญาประดิษฐ์จะต้องมีมาตรการในการป้องกันการหยุดทำงานอย่างสิ้นเชิงของระบบ โดยมีมาตรการสำรองเมื่อระบบล้มเหลว⁵² (fail-safes) เพื่อลดความเสียหาย และสร้างความต่อเนื่องในการทำงาน หน่วยงานรัฐจะต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยการตรวจสอบบำรุงรักษาระบบปัญญาประดิษฐ์อย่างสม่ำเสมอ ระบบปัญญาประดิษฐ์จะต้องผ่านการตั้งค่าให้เหมาะสมกับการกิจ เพื่อให้ระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างมีความเป็นปัจจุบัน และมีความน่าเชื่อถือ

(2) ความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายในการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จากลักษณะการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นำมาซึ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งสิ้น 4 ประการ คือ

- ปัญหาเรื่องความชัดเจนด้านกรอบทางกฎหมายของปัญญาประดิษฐ์ กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐไม่มีการบัญญัติกฎหมายหรือกำหนดนโยบายว่าหน่วยงานรัฐจะสามารถใช้ปัญญาประดิษฐ์กับการจัดซื้อจัดจ้างประเภทใดได้บ้าง ถ้าหากใช้ปัญญาประดิษฐ์ได้ จะเป็นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ชนิดใด จะเป็นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบอัตโนมัติทั้งหมด หรือเป็นเพียงการใช้ปัญญาประดิษฐ์บางส่วนเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐเท่านั้น และหากหน่วยงานรัฐใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้เพียงบางส่วน หน่วยงานรัฐจะสามารถใช้ปัญญาประดิษฐ์ในขั้นตอนใดได้บ้าง ทั้งนี้ แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายหรือกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อพิจารณาถึงสภาพบังคับว่า หากมีการฝ่าฝืนการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยไม่เป็นไปตามนโยบาย หรือกฎหมายแล้ว จะมีผลทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เสร็จสิ้นและสัญญาที่ลงนามไปแล้ว เป็นโมฆะเสียเปล่าหรือไม่ อย่างไร

- ปัญหาเรื่องกำหนดวิธีการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ชัดเจนและสามารถอธิบายได้ การใช้ปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอาจประสบปัญหา

⁵¹ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่อธิบายได้ คือ ปัญญาประดิษฐ์ที่มีความโปร่งใสในเรื่องการอธิบายที่มาที่ไปของผลลัพธ์ โดยเปิดเผยกระบวนการตัดสินใจและการทำงานของแบบจำลอง โปรดดู Sajid Ali et al., “Explainable Artificial Intelligence (XAI) : What we know and what is left to attain Trustworthy Artificial Intelligence”, Information Fusion 99, 101805 (2023), p. 3.

⁵² Pascal Bornet et al., *op. cit.* 46, p. 303.

กล่องดำ (Black box problem) ซึ่งหมายถึง กรณีที่หน่วยงานรัฐไม่สามารถอธิบายหรือเข้าใจได้ว่าผลลัพธ์ของการประมวลผลของปัญญาประดิษฐ์มีที่มาจากอะไร ซึ่งในกรณีนี้ คือ ความล้มเหลวในการอธิบายผลการตัดสินใจของปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่าง ๆ (เช่น การคัดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการให้คะแนนในขั้นตอนการคัดเลือกคู่สัญญา) ด้วยเหตุที่หน่วยงานรัฐละเลยการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่อธิบายได้ การออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงต้องคำนึงถึงการรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการโต้แย้งความไม่โปร่งใสของปัญญาประดิษฐ์ โดยเฉพาะในเรื่องการขอให้เปิดเผยชุดข้อมูลชุดคำสั่งและวิธีการประมวลผลของปัญญาประดิษฐ์ ไปจนถึงรับรองสิทธิได้รับการพิจารณาจากปัญญาประดิษฐ์ที่มีมาตรฐาน โดยรับรองให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถโต้แย้งชุดข้อมูลและชุดคำสั่งที่ไม่มีคุณภาพ ไม่ถูกต้องแท้จริง หรือข้อมูลที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการนำมาให้ปัญญาประดิษฐ์เรียนรู้

- ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐต่อผู้ได้รับความเสียหายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานรัฐอาจมีความรับผิดชอบทั้งในฐานะผู้ออกแบบ ผู้พัฒนา ผู้ใช้งาน และผู้กำกับควบคุมปัญญาประดิษฐ์ ในกรณีที่ปัญญาประดิษฐ์มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเกิดความบกพร่องจนเกิดความเสียหาย หรือเกิดปัญหาเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การเกิดอคติในชุดคำสั่งของปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งส่งผลทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดจากระบบอัตโนมัติกลายเป็นการเลือกปฏิบัติไปด้วย หรือการเกิดอาการหลอนของปัญญาประดิษฐ์ (artificial hallucination) โดยเฉพาะการสร้างสรรค์เนื้อหาที่ไม่ตรงกับความจริง (confabulation) และการสร้างเนื้อหาที่ปลอมขึ้นมาเอง อันเกิดจากการประมวลผลที่ผิดพลาดของปัญญาประดิษฐ์สร้างสรรค์ที่ทำงานโมเดลภาษาขนาดใหญ่ ปัญหาดังกล่าวอาจรุนแรงยิ่งขึ้นหากปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐนำผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือเนื้อหาปลอมเหล่านั้นมาใช้ในการเรียนรู้ของเครื่องจักรซ้ำในครั้งต่อไป จนส่งผลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในอนาคต

- ปัญหาทางกฎหมายจากการโต้แย้งคัดค้านการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยอัตโนมัติ ผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งคาดหวังว่าตนจะได้เป็นคู่สัญญากับภาครัฐอาจถูกระบบอัตโนมัติซึ่งทำงานด้วยปัญญาประดิษฐ์คัดออกจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ถูกเลือกให้เป็นคู่สัญญา กรณีเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของการใช้สิทธิในการได้รับการชี้แจงแสดงเหตุผลโดยละเอียดจากปัญญาประดิษฐ์ สิทธิในการได้รับการพิจารณาทางปกครองโดยมนุษย์⁵³ (right to a human decision) และสิทธิในการคัดค้านการพิจารณาทางปกครองซึ่งทำด้วย

⁵³ สิทธิในการได้รับการพิจารณาทางปกครองโดยมนุษย์ สิทธิในการได้รับการพิจารณาทางปกครองด้วยปัญญาประดิษฐ์ให้น้อยที่สุด (AI minimization) และสิทธิในการปฏิเสธการพิจารณาทางปกครองโดยเครื่องจักรอย่างสมบูรณ์ ต่างเป็นข้อความคิดที่ยังคงมีข้อถกเถียงว่าสิทธิดังกล่าวควรเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เริ่มมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยไปในทิศทางที่รับรองสิทธิดังกล่าวมากขึ้นในระดับ (มีต่อหน้าถัดไป)

ปัญญาประดิษฐ์โดยสมบูรณ์ (fully automated decision-making) ทำนองเดียวกันกับปัญหาเรื่องการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอัตโนมัติ⁵⁴ โดยเฉพาะในกรณีของกฎหมายไทย ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การสั่งรับ (หรือไม่รับ) คำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครอง

บทสรุป

ข้อพิจารณาในประเด็นความท้าทายและปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ย่อมเป็นผลมาจากลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ในสองรูปแบบที่กล่าวมา การที่จะตอบคำถามเบื้องต้นสองคำถามที่ว่า หน่วยงานรัฐจะจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์อย่างถูกต้องเหมาะสมได้อย่างไร⁵⁵ และหน่วยงานรัฐจะใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างถูกต้องเหมาะสมได้อย่างไร นั้น ล้วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประเด็นเรื่องข้อมูล⁵⁶ และธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ซึ่งมีกรอบทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็วไปตามเทคโนโลยี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 53)

ที่แตกต่างกัน และเริ่มมีการกำหนดขอบเขตของการพิจารณาทางปกครองที่เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ เช่น มาตรา 35a แห่งรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (VwVfG) ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองอาจจะทำได้โดยวิธีการอัตโนมัติโดยทั้งหมด หากมีกฎหมายอนุญาตไว้ และเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มีทางเลือกอื่น (Emessen) และแดนอิสระในการวินิจฉัย (Beurteilungsspielraum) ในการทำคำสั่งนั้น” ในรายละเอียด โปรดดู Aziz Z. Huq, “A Right to a Human Decision,” *Virginia Law Review* Volume 106 : 611, 2020, pp. 611-688. และ Christoph Krönke, “Legal requirements for the use of AI in public administration,” in *Buying AI, op. cit.* 3, p. 40.

⁵⁴ Christoph Krönke, *ibid*, p. 39. สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอัตโนมัติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โปรดดู Elena Buoso, “Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System”, *European Review of Digital Administration & Law - Erdal* 1 (1-2) 2020, pp. 113-122.

⁵⁵ Keegan McBride et al., “Towards a systematic understanding on the challenges of public procurement of artificial intelligence in the public sector,” in Yannis Charalabidis et al. (ed.), *Research Handbook on Public Management and Artificial Intelligence* (Elgar handbooks in public administration and management, Edward Elgar Publishing, 2022), p. 62.

⁵⁶ การใช้ข้อมูลในการจัดซื้อจัดจ้างหรือพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ และการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ยังทำให้เห็นถึงปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของข้อมูล และการเป็นเจ้าของข้อมูล (data ownership) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างพิเศษไปจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินลักษณะอื่น ดังนั้นแนวคิดดั้งเดิมในเรื่องทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งควบคุมการนำเข้า การบริหาร และจำหน่ายออกซึ่งทรัพย์สินของรัฐ จึงไม่อาจปรับใช้ได้ทั้งหมดกับข้อมูลภายใต้การควบคุมของรัฐ (public data) อนึ่ง ประเด็นปัญหาเรื่องการเป็นเจ้าของข้อมูลยังอาจพัฒนาต่อออกไปเป็นปัญหาเรื่องอธิปไตยทางข้อมูล (data sovereignty) โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐเข้าทำสัญญาร่วมพัฒนาปัญญาประดิษฐ์กับนิติบุคคลที่มีสัญชาติอื่น หรือบริษัทเทคโนโลยีข้ามชาติที่ไม่มีสำนักงานในประเทศ สำหรับข้อถกเถียงเรื่องนิยามของอธิปไตยทางข้อมูล โปรดดู Anupam Chander and Haochen Sun, *Data sovereignty : from the digital silk road to the return of the state*, 2023, Oxford University Press, pp. 4-7.

แนวปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ภาครัฐและใช้ปัญหาประติษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นประเด็นใหม่ที่ยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนา แม้ว่าจะยังไม่มีกรอบกฎหมายพิเศษที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ภาครัฐและใช้ปัญหาประติษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่เริ่มมีการสร้างแนวปฏิบัติที่ดี (guideline) ในประเด็นดังกล่าว ทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศตามกรอบของกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะตามกรอบของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและกฎหมายกำกับควบคุมปัญหาประติษฐ์

ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการวางกรอบธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐไว้ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ทั้งมีกรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และกำลังจะมีการปรับในการกำกับควบคุมปัญหาประติษฐ์ ดังที่ปรากฏตามร่างพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการที่ใช้งานระบบปัญหาประติษฐ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมปัญหาประติษฐ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าจะเป็นไปในทิศทางใด การสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ภาครัฐและใช้ปัญหาประติษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง จึงควรจะต้องบูรณาการกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลและปัญหาประติษฐ์ดังกล่าวเข้ากับกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งโดยหลักแล้วการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยจะต้องสร้างระบบการกำกับควบคุมที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล ระบบดังกล่าวจะต้องประสานเข้ากันได้กับนโยบายด้านเทคโนโลยีดิจิทัล นโยบายปัญหาประติษฐ์ และนโยบายด้านข้อมูลของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูล (data infrastructure) อีกด้วย

การสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ภาครัฐในประเทศไทย จึงควรคำนึงถึงประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) แนวปฏิบัติที่ดีควรเริ่มต้นจากการกำหนดให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ให้สอดคล้องกับการดำเนินตามนโยบายหลักด้านปัญหาประติษฐ์และข้อมูลของประเทศ

(2) หน่วยงานรัฐจะต้องประเมินเบื้องต้นถึงความจำเป็นของการใช้ปัญหาประติษฐ์ ความเสี่ยงผลกระทบ และข้อดีข้อเสียของการปรับใช้ปัญหาประติษฐ์ และประเมินความพร้อมทางข้อมูล (data assessment) ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ภาครัฐ แนวปฏิบัติที่ดีนี้ควรสอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดสภาพบังคับของการประเมินดังกล่าว โดยควรกำหนดให้การฝ่าฝืนหน้าที่ในการจัดทำประเมินเบื้องต้นหรือการทำการประเมินเบื้องต้นที่ไม่มีคุณภาพ มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและสัญญา ในกรณีที่เป็นความบกพร่องร้ายแรง

(3) หน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการสำรวจและประเมินตลาดโดยมีข้อมูลอย่างครบถ้วน ก่อนที่จะประกาศการจัดซื้อจัดจ้างปัญหาประติษฐ์ โดยมุ่งความสำคัญไปที่ความเหมาะสมของปัญหาประติษฐ์ ในการส่งเสริมภารกิจของหน่วยงานรัฐหรือแก้ไขปัญหา ไม่ใช่มุ่งเป้าไปที่ชนิดหรือชื่อผลิตภัณฑ์ (brand) ปัญหาประติษฐ์รายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะ

(4) ในการตัดสินใจเลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการร่างประกาศเชิญชวนเอกสาร จัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม ประกอบกับหลักการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ และจะต้องป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างโดยติดอยู่กับผู้ประกอบการเพียงรายเดียว (vendor lock-in)

(5) หน่วยงานรัฐจะต้องเตรียมแผนการในเรื่องธรรมาภิบาลข้อมูล และแผนการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของปัญหาประติษฐ์ (oversight plan) ไปจนกว่าครบบอายุการใช้งาน โดยออกแบบข้อสัญญา มาตรฐานล่วงหน้าให้ครอบคลุมปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานของปัญหาประติษฐ์ ด้วยการกำหนดหน้าที่ ของคู่สัญญาในการทำตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล ธรรมาภิบาลข้อมูล และปัญหาประติษฐ์ รวมถึงมาตรฐานจริยธรรมปัญหาประติษฐ์ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้อสัญญาที่จะป้องกันปัญหาเรื่องกล่องดำ หรือชุดคำสั่งที่ไม่อาจอธิบายได้ และปัญหาการเลือกปฏิบัติจากอคติของชุดคำสั่ง หน่วยงานรัฐจะต้องกำหนด มาตรการที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน ในการร่วมประเมินการทำงาน การบำรุงรักษา และการปรับปรุงพัฒนาหรือยกระดับระบบปัญหาประติษฐ์ (upgrade) ไปจนกว่าจะครบกำหนด อายุการใช้งาน ซึ่งจำเป็นจะต้องกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนตัวคู่สัญญา และมาตรการที่เกี่ยวข้อง ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน ไปจนถึงมาตรการในการทำลายหรือจำหน่ายออกซึ่งปัญหาประติษฐ์ภาครัฐ นอกจากนี้ ยังต้องกำหนดวิธีการในการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น โดยจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่สามผู้ใช้งาน และความต่อเนื่อง ในการทำภารกิจของรัฐ

(6) หน่วยงานรัฐจะต้องคำนึงถึงมาตรการภายหลังจากการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะต้องประเมินว่า ภายหลังจากเข้าทำสัญญาและตรวจรับระบบปัญหาประติษฐ์แล้ว การทำงานของระบบปัญหาประติษฐ์ เป็นไปโดยสอดคล้องกับรายงานการประเมินที่ทำไว้ในขั้นตอนก่อนการจัดซื้อจัดจ้างมากน้อยเพียงใด

ส่วนการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการใช้ปัญหาประติษฐ์เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในประเทศไทย ย่อมมีข้อพิจารณาในทำนองเดียวกันกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอื่น ๆ คือ หน่วยงานรัฐ จะต้องประเมินก่อนว่าการใช้ปัญหาประติษฐ์จะช่วยให้การจัดซื้อจัดจ้างบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น ๆ และจะต้องใช้ปัญหาประติษฐ์อย่างมีความรับผิดชอบ ด้วยการมีปัญหาประติษฐ์ที่มีคุณภาพ มีความโปร่งใส และสามารถอธิบายที่มาที่ไปในการประมวลผล ของปัญหาประติษฐ์ได้ หน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เลือกปฏิบัติ และจะต้องมี มาตรการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องจากการทำงานที่ผิดพลาดของระบบ ปัญหาประติษฐ์



ศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ย่อมสมควรต้องติดตามพัฒนาการของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และพัฒนาการของแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐและการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ศาลปกครองจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจความเชี่ยวชาญในประเด็นดังกล่าวเช่นเดียวกันกับหน่วยงานรัฐอื่น เพื่อให้สามารถตัดสินใจพิพาทได้โดยเข้าใจความท้าทายและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในภาครัฐกับกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างถูกต้อง
