

ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการใช้สัญลักษณ์  
อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความ : กรณีศึกษา Line Sticker  
A LEGAL STATUS OF ELECTRONIC SYMBOLS IN ADMINISTRATIVE ORDER: A  
CASE STUDY OF LINE STICKERS

พริธณ ภูภักดี<sup>1,\*</sup> และ ณรงค์ เกียรติคุณวงศ์<sup>2</sup>

PHIROON PHOOPAKDI<sup>1,\*</sup> AND NARONG KIETTIKUNWONG<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

<sup>1,2</sup>Faculty of Local Administration, Khon Kaen University

\*Corresponding Author E-mail: phiroon.p.tose@gmail.com

บทความวิจัย (Research Article)

Received 21 June 2024, Revised 21 October 2024, Accepted 14 November 2024

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์ไลน์สติ๊กเกอร์ในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการศึกษาหลักกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการเทียบเคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) และสรุปผลการศึกษาด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ผลการศึกษาพบว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ มีสถานะและผลทางกฎหมายใน 3 รูปแบบ คือ หนึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์และไม่ชอบด้วยกฎหมาย สองมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์แต่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งสามารถแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ในภายหลังได้ และสามมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์และมีความชอบด้วยกฎหมาย โดยสถานะและผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันของคำสั่งทางปกครองในแต่ละรูปแบบนี้มีผลต่อระดับรับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คือ ในกรณีที่คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายผู้ออกคำสั่งจะต้องร่วมรับผิดทางละเมิดไม่ว่าคำสั่งนั้นจะสมบูรณ์หรือไม่ และในกรณีที่คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็จะต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการส่วนตัว

**คำสำคัญ :** สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความ, คำสั่งทางปกครอง, ความชอบด้วยกฎหมาย, ความรับผิดทางละเมิด

## Abstract

This study aims to investigate the legal status of using electronic symbols Line sticker to issue governmental orders, using quality doctrinal legal research methodology and analyzing data through legal analogy principles, and summarizing the study results through descriptive analysis. The study found that governmental orders issued using electronic symbols instead of case text stickers have legal status and legal effects in 3 forms: incomplete and legally invalid governmental orders, incomplete but legally amendable governmental orders, and complete and legally valid governmental orders. The different legal status and effects of governmental orders in each of these forms impact the liability levels for officials in case of misconduct. If an order is legally valid, the issuing authority is liable for misconduct regardless of the order's completeness, while if not legally valid, the executing officials are personally liable for misconduct.

**Keywords:** electronic symbols instead of text, administrative order, Line Sticker, Legality, Tort Liability

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันแอปพลิเคชันไลน์ (Line) ได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศไทย เนื่องจากมีฟังก์ชันที่หลากหลายและง่ายต่อการใช้งาน ทั้งการพิมพ์ข้อความ การส่งรูปภาพ การโทรแบบปกติและการโทรศัพท์วิดีโอคอล (Line, 2567) จึงเป็นที่นิยมของผู้ใช้งานโดยทั่วไป รวมถึงหน่วยงานราชการที่มักจะใช้แอปพลิเคชันไลน์เพื่อการสื่อสารและปฏิบัติราชการภายในหน่วยงาน เช่น กลุ่มไลน์สำนักงาน หรือแชทส่วนตัวระหว่างผู้บังคับบัญชากับเจ้าหน้าที่ เนื่องจากมีความสะดวกและรวดเร็ว (LINE Plus Corporation, 2021)

ทว่าในทางหนึ่งการนำใช้เทคโนโลยีสื่อสารดังกล่าวในการปฏิบัติราชการก็อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในบางครั้งก็มีการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์ (Line Sticker) ร่วมด้วยโดยเฉพาะในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นการออกคำสั่งที่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเจ้าหน้าที่ได้ร้องขอให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งห้ามไม่ให้บุคคลใด ๆ เข้าไปในบริเวณอาคารที่มีสภาพชำรุด ซึ่งเสี่ยงต่อการถล่มอย่างเร่งด่วน แล้วผู้มีอำนาจได้ตอบกลับด้วยการใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ หรือรูปภาพที่มีข้อความ OK เห็นชอบ หรือรูปแบบอื่นในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่นนั้นแล้วเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้รับคำสั่ง ก็อาจจะไม่เชื่อมั่นต่อผลของคำสั่งดังกล่าวว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากหากเกิดการละเมิดขึ้นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดนั้นทั้งหมด ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติราชการและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองเสื่อมประสิทธิภาพ และอาจเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนอย่างร้ายแรงตามมาได้

จากปัญหาความคลุมเครือและความซับซ้อนของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์ (Line Sticker) ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาเพื่อตอบคำถามวิจัยที่ว่า การออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความมีผลทางกฎหมายอย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาว่าการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความกรณีสติ๊กเกอร์ไลน์ (Line Sticker) มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

### 3. วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้การศึกษาวิจัยหลักกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) โดยศึกษาและทบทวนเอกสาร งานวิจัย กฎหมาย คำพิพากษาและคำตัดสินของศาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความกรณีสติ๊กเกอร์ไลน์ (Line Sticker) ในกระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง เฉพาะที่เกิดจากการสื่อสารผ่านฟังก์ชันแชต (chat) ของแอปพลิเคชันไลน์ โดยการใช้หลักการเทียบเคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงทำการสรุปผลการศึกษาในรูปแบบของการพรรณนา (Descriptive Analysis)

### 4. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาด้วยกฎหมาย คำพิพากษา และเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า การออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความกรณีสติ๊กเกอร์ไลน์ (Line Sticker) มีผลทางกฎหมายอย่างไร โดยการเทียบเคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยทำการพิจารณาเหตุและผล เจตนารมณ์ และเนื้อหาของด้วยกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ว่าในกรณีนั้น ๆ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่นำมาปรับใช้หรือไม่ รวมถึงการพิจารณาทั้งในแง่รูปแบบ วิธีการหลักเกณฑ์การออกคำสั่งประกอบกัน เนื่องจากการออกคำสั่ง โดยการใช้สติ๊กเกอร์ไลน์มิได้เป็นการออกคำสั่งตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ หากพบว่ามี ความใกล้เคียงกันในแง่สาระสำคัญของข้อเท็จจริงและกฎหมาย ย่อมแสดงว่าในกรณีนั้น ๆ มีผลทางกฎหมายอย่าง เดียวกันกับกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งนั้น ตามหลักความเป็นธรรมของกฎหมายโรมันที่ว่า “สิ่งที่เหมือนกันควรจะ ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันหรือเท่าเทียมกัน” และ “สิ่งที่มีเหตุผลอย่างเดียวกันต้องใช้บทบัญญัติอย่างเดียวกัน บังคับ” (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2526: หน้า 75-78)

หลักการเทียบเคียงกฎหมายถูกนำมาใช้เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ (สมยศ เชื้อไทย, 2562: หน้า 170-172) กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สามารถ ยกขึ้นมาใช้ได้ เช่น เป็นกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้โดยตรง หรืออาจเกิดจากบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมาย จึงต้องปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่โดยการเทียบเคียงบท กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 5 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ซึ่งเป็นการวางหลักการเทียบเคียงกฎหมาย ใกล้เคียงเทียบเคียงอย่างยิ่งไว้ เพื่อให้การใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถปรับใช้กฎหมายได้ ในภาวะที่สังคมมีความเปลี่ยนแปลง การเทียบเคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งนั้นแบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบหลัก (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2562: หน้า 151) คือ การเทียบเคียงด้วยบทกฎหมาย (Einzelanalogie) และ การเทียบเคียง หลักกฎหมาย (Rechtsanalogie) เพื่อมาปรับใช้ต่อข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกัน โดยที่เหตุการณ์นั้น มิได้มีข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการอนุমানหลักการเบื้องหลังกฎหมายที่บัญญัติไว้ เพื่อตีความ ออกไปให้ครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีปรากฏข้อกำหนดกฎหมายในระบบกฎหมายปกครองอย่างชัดเจน หรือมีแต่ไม่เพียงพอที่จะ ครอบคลุมข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายพื้นฐาน มาปรับใช้เพื่ออุดช่องว่างในระบบกฎหมายปกครองจึงสามารถทำได้ โดยใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเป็นส่วนเสริม ประกอบการวินิจฉัยในข้อพิพาทหรือคดีทางปกครอง ประกอบกับฎีกาและคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาล

ปกครอง โดยในการศึกษานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็นหลัก คือ ความสมบูรณ์ของผลคำสั่งทางปกครอง และความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความในการออกคำสั่ง ดังนี้

### ประเด็นที่ 1 ความสมบูรณ์ของผลคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย และได้ใช้อำนาจนั้นในการก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายต่อคู่กรณี ซึ่งต้องดำเนินการอย่างถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนและวิธีการพิจารณาทางปกครอง โดยมุ่งหมายเกิดผลเฉพาะกรณีและมีผลต่อภายนอกโดยตรง กล่าวคือ ต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงจากคู่กรณี พยานความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ และเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งได้ในเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาทางปกครองแล้วจะต้องทำการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้คู่กรณีทราบ

เมื่อพิจารณากรณีการออกคำสั่งทางปกครองผ่านแอปพลิเคชันไลน์แล้ว จะเห็นได้ว่าหากใช้ฟังก์ชันการโทรศัพท์หรือการวิดีโอคอลในการติดต่อเพื่อออกคำสั่งระหว่างผู้มีอำนาจออกคำสั่งและผู้รับคำสั่ง ย่อมถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งด้วยวาจาที่ผู้ออกคำสั่งได้แจ้งผู้รับคำสั่งด้วยวาจาแล้ว ซึ่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ. 598/2557 ได้วางหลักให้คำสั่งทางด้วยวาจานั้นมีผลเทียบเท่ากับสิ่งที่ทำเป็นหนังสือ และกำหนดให้ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ที่จะต้องร้องขอต่อผู้มีอำนาจให้ทำคำสั่งกล่าวเป็นหนังสือ ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่เกิดการจากโทรหรือวิดีโอคอลในแอปพลิเคชันไลน์จึงมีผลสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 แห่งวิธิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งในทางกฎหมายนับแต่ได้รับแจ้ง

ว่าการออกคำสั่งผ่านแอปพลิเคชันไลน์ด้วยฟังก์ชันการแชทนั้น มีความแตกต่างจากการออกคำสั่งด้วยการโทรศัพท์ เนื่องจากการสื่อสารในรูปแบบนี้ กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงทั้งหมด จึงต้องทำการเทียบเคียงกับหลักกฎหมายแพ่งต่อไปว่า คำสั่งที่ทางปกครองที่ส่งผ่านฟังก์ชันแชทของไลน์มีองค์ประกอบพอเพียงที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้มีอำนาจและได้ใช้อำนาจนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งการสื่อสารผ่านฟังก์ชันแชทของแอปพลิเคชันไลน์นั้นมีลักษณะที่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดดังนี้

1.) การสื่อสารผ่านแชทของแอปพลิเคชันไลน์ปรากฏวัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่งในช่องแชทเมื่อผู้ใช้งานทำการส่งข้อมูล ดังนั้นจึงมีความสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนดว่าต้องระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง

2.) การสื่อสารผ่านแชทของแอปพลิเคชันไลน์ จำเป็นที่จะต้องมียุติผู้ใช้งานที่สามารถระบุตัวตนของผู้ใช้ได้จริง ดังนั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีอำนาจเป็นผู้ใช้งานบัญชีไลน์นั้นจริงหรือมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้มีอำนาจเป็นผู้ใช้งานบัญชีไลน์นั้นแล้ว เช่น เป็นบัญชีที่ได้ใช้ติดต่อสื่อสารกันเป็นประจำหรือเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นบัญชีของผู้มีอำนาจ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 9 กำหนดว่า “ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการลงลายมือชื่อ หรือกำหนดผลทางกฎหมายกรณีที่ไม่มีการลงลายมือชื่อไว้ให้ถือว่าได้มีการลงลายมือชื่อแล้ว” และในมาตรามาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดว่า “ให้... คำสั่งทางปกครอง...การดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์... ให้ถือว่ามิได้ผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด” ดังนั้นการที่ผู้มีอำนาจใช้งานบัญชีแอปพลิเคชันไลน์ในการส่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ จึงเปรียบเสมือนผู้มีอำนาจได้ลงชื่อและลายมือชื่อไว้แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนดว่าต้องชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น ประกอบกับมาตรา 20 แห่ง

พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565 กำหนดว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการประกาศใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานภาครัฐ ให้ถือว่าการส่งคำขออนุญาตหรือติดต่อหรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐใช้อยู่ นั้น เป็นการส่งหรือติดต่อที่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้นการออกคำสั่งผ่านฟังก์ชันแชทของไลน์จึงมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ

แม้ว่าการออกคำสั่งทางปกครองผ่านแอปพลิเคชันไลน์ผ่านฟังก์ชันแชทจะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับคำสั่งทางปกครองตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยสมบูรณ์ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังคงขาดเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่ง ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ กฎหมายที่ให้อำนาจ และข้อพิจารณาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาต่อไปถึงเหตุยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบด้วย เช่น เป็นคำสั่งที่ออกโดยมีเหตุจากผู้ร้องได้ร้องขอ เป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่สามารถให้ความเห็นชอบย้อนหลังได้หรือเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อเทียบเคียงลักษณะและองค์ประกอบข้อเท็จจริงของการออกคำสั่งทางปกครองผ่านฟังก์ชันแชทของแอปพลิเคชันไลน์ กับข้อกำหนดที่กำหนดถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าฟังก์ชันแชทของแอปพลิเคชันไลน์จึงมีคุณสมบัติที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้จริง เนื่องจากสามารถแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองได้ครบถ้วน แต่ต้องพิจารณาบริบทและเหตุของการออกคำสั่งนั้นประกอบกันด้วย เนื่องจากหากการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีกฎหมายกำหนดรูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ได้กำหนดรูปแบบของการทำคำสั่งนั้น ๆ อย่างชัดเจนว่าต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือ ในกรณีนี้การออกคำสั่งทางปกครองผ่านแชทของแอปพลิเคชันไลน์ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความสมบูรณ์แต่แรกเริ่ม โดยไม่สามารถแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ในภายหลังได้ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1012/2503

## ประเด็น 2. ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความในการออกคำสั่งทางปกครอง

จากลักษณะโดยทั่วไปของสัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์จะเห็นได้ว่ามีหลายรูปแบบ เช่น เป็นภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหว มีข้อความประกอบ มีภาพและเสียงหรือข้อความสั้น ๆ ประกอบกัน เมื่อนำสติ๊กเกอร์ไลน์มาใช้แสดงเจตนาในการออกคำสั่งทางปกครองจึงอาจส่งผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป โดยพิจารณาได้จากความสามารถในการสื่อความหมายของสติ๊กเกอร์ไลน์นั้น ๆ ว่ามีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้หรือไม่ ดังนั้นความสามารถในการสื่อความหมายของสติ๊กเกอร์ไลน์จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เกิดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่เกิดผลเป็นคำสั่งทางปกครอง หากการออกคำสั่งในฟังก์ชันแชทของไลน์มีความชอบด้วยกฎหมายแล้ว การใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ในการแสดงเจตนาจะทำให้ผลคำสั่งกล่าวมีความสมบูรณ์อย่างไรสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1). กรณีที่สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์สามารถสื่อความหมายได้อย่างชัดเจนเพียงพอ เช่น มีข้อความหรือเสียงว่า อนุโมติ อนุญาติ OK หรือในรูปแบบอื่นใดที่ทำให้เข้าใจได้ ไม่กำกวม และไม่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้ หากผู้มีอำนาจใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ดังกล่าวสื่อสารแชทในแอปพลิเคชันไลน์เพื่อแสดงเจตนา เมื่อคู่กรณีทางปกครองร้องขอหรือใช้สติ๊กเกอร์ไลน์เพื่อยืนยันเจตนาต่อคำสั่งดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ใช้การดุลพินิจในการพิจารณาทางปกครองเกิดความชอบด้วยกฎหมายทันทีที่คู่กรณีได้รับแจ้ง



(ตัวอย่างอิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความ สติ๊กเกอร์ไลน์ที่สื่อความหมายได้ ลิขสิทธิ์ LY corporation )

2). กรณีที่สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์ไม่สามารถสื่อความหมายได้ชัดเจนเพียงพอ เช่น รูปภาพแสดงอารมณ์ซึ่งไม่มีข้อความประกอบอย่างชัดเจน เป็นต้น ในกรณีนี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจได้ แม้ว่าคู่กรณีจะได้รับแจ้งหรืออ่านข้อความที่ส่งไปแล้วมีผลเพียงการรับทราบเท่านั้น เนื่องจากไม่สามารถสื่อความหมายได้ชัดเจนเพียงพอและสามารถตีความได้หลากหลาย ไม่มีความแน่ชัดหรือทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ส่งมีเจตนาอย่างไร จึงไม่มีผลทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองตั้งแต่นั้น



(ตัวอย่างอิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความ สติ๊กเกอร์ไลน์ที่สื่อความหมายไม่ได้ ลิขสิทธิ์ LY corporation )

ดังนั้นการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความหรือสติ๊กเกอร์ไลน์เพื่อออกคำสั่งทางปกครองจะมีความชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่ออยู่ในรูปแบบที่มีความชัดเจนเพียงพอและสื่อความหมายได้ โดยไม่มีความกำกวมหรือสามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้เท่านั้น อย่างไรก็ตามความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยังคงต้องพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่นอีกด้วย เช่น บริบทของการออกคำสั่งและการใช้ดุลพินิจประกอบคำสั่ง เป็นต้น เพื่อให้คำสั่งนั้นมีผลชอบด้วยกฎหมายโดยสมบูรณ์ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไป แม้ว่าสติ๊กเกอร์ไลน์ที่ใช้นั้นจะสามารถสื่อความหมายได้อย่างชัดเจนเพียงพอ แต่ก็ไม่อาจนับได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความสมบูรณ์ได้

## 5. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่าเมื่อทำการเทียบเคียงกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งระหว่างตัวบทกฎหมายและหลักกฎหมายที่มีอยู่ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับระบบกฎหมายปกครองแล้ว พบว่าในระบบกฎหมายปกครองมิได้มีการบัญญัติถึงรูปแบบและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างชัดเจน แต่

ในระบบกฎหมายแพ่งพาณิชย์นั้นได้มีการแสดงเจตนารมณ์และรับรองถึงการกระทำทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างค่อนข้างชัดเจน เช่น การวางหลักการห้ามปฏิเสธความรับผิดชอบทางอิเล็กทรอนิกส์ การรับรองความเท่าเทียมกันของข้อมูลทั้งที่อยู่ในรูปแบบของหนังสือและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การห้ามเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการรับคำขอหรือหลักฐานที่บุคคลได้แสดงทางอิเล็กทรอนิกส์ และการรับรองช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เป็นช่องทางการติดต่อที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น เมื่อพิจารณาการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความสติ๊กเกอร์ไลน์ ในการออกคำสั่งทางปกครองแล้วจึงสรุปได้ว่าการใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ในการออกคำสั่งสามารถมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในรูปแบบหนังสือ (กระดาษ) ก็ตาม และมีหลักกฎหมายกำหนดให้การกระทำทางอิเล็กทรอนิกส์มีผลผูกพันเสมือนว่าผู้มีอำนาจได้ลงลายมือชื่อและตำแหน่งไว้แล้ว ซึ่งสามารถเกิดผลทางกฎหมายได้สามกรณีดังต่อไปนี้

**กรณีที่ 1 มีผลเป็นทั้งคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย** กล่าวคือ จะต้องมีความถูกต้องทั้งในรูปแบบคำสั่ง ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กระบวนการพิจารณาทางปกครอง รวมถึงการแจ้งต่อบุคคลภายนอก ในกรณีนี้จึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ใช้อำนาจเป็นผู้ใช้บัญชีไลน์นั้นจริง เป็นผู้มีอำนาจและได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย และได้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งอย่างมีสัดส่วนกับเหตุวิสัยที่เกิดขึ้น สติ๊กเกอร์ที่ใช้ในการแสดงเจตนาสามารถสื่อความหมายได้อย่างชัดเจนเพียงพอ และคู่กรณีได้รับทราบโดยการอ่านข้อความนั้นแล้ว จึงจะมีผลเป็นคำสั่งที่สมบูรณ์และมีความชอบด้วยกฎหมาย เช่นนั้นแล้วหากมีความบกพร่องในส่วนใดส่วนหนึ่งย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีความสมบูรณ์และอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้หากเกิดการละเมิดขึ้นผู้ออกคำสั่งและผู้ปฏิบัติจะไม่ต้องร่วมกันรับผิดชอบละเมิด แต่คู่กรณีอาจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงให้ชดใช้ก็ได้ เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**กรณีที่ 2 มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์และไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ในกรณีที่เกิดความบกพร่องร้ายแรง เช่น เป็นคำสั่งทางผิดพลาดคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ เช่น มิใช่บัญชีที่มีอำนาจเป็นผู้ใช้งานจริง หรือผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือเป็นคำสั่งที่ไม่ตรงตามรูปแบบที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นต้น ในกรณีนี้ย่อมทำให้คำสั่งนั้นไม่มีผลทางกฎหมายนับแต่แรกถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ขาดทั้งความสมบูรณ์และความชอบด้วยกฎหมายแม้ว่าจะมีองค์ประกอบอื่นที่ครบถ้วนก็ตาม ในกรณีนี้หากเกิดการละเมิดขึ้นผู้ปฏิบัติจะต้องรับผิดชอบละเมิดด้วยตนเอง เนื่องจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่มีผลตั้งแต่นั้น โดยคู่กรณีไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงได้ แต่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

**กรณีที่ 3 มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์แต่มีความชอบด้วยกฎหมาย** กล่าวคือเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น อาจจะมีเหตุบกพร่องเล็กน้อยซึ่งมิได้ทำให้สาระสำคัญของการใช้บังคับกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป และเป็นกรณียกเว้นซึ่งสามารถทำให้คำสั่งดังกล่าวมีความสมบูรณ์ในภายหลังได้ เช่น กรณีการพิมพ์ข้อความผิดหรือตกหล่น การแจ้งด้วยวาจาแล้วทำเป็นหนังสือในภายหลัง หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายยกเว้นให้สามารถแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ในภายหลังได้ เช่น การให้ความเห็นชอบย้อนหลังตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 41 เป็นต้น ในกรณีที่มีความบกพร่องเพียงเล็กน้อยนี้ย่อมไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นขาดความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขในภายหลังได้ และเมื่อได้ทำการแก้ไขแล้วจะมีผลให้คำสั่งนั้นสมบูรณ์ ดังนั้นในกรณีนี้เมื่อเกิดการละเมิดขึ้น ผู้ออกคำสั่งและผู้ปฏิบัติจึงไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดโดยตรง ซึ่งคู่กรณีสามารถฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐให้ทำการชดใช้ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้นในการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความในการสื่อสาร จึงควรใช้ด้วยความระมัดระวัง โดยหลีกเลี่ยงการใช้สติ๊กเกอร์ไลน์ที่มีความหมายกำกวมหรืออาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด เนื่องจากการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในบางครั้งก็มักมีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง หากขาดความชัดเจนในการสื่อสารก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ผิดพลาดได้ โดยเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาอาจต้องร่วมกันรับผิดชอบร่วมกันรับผิดทางละเมิด ดังนั้นแม้ว่าการสื่อสารผ่านแอปพลิเคชันไลน์จะมีความสะดวกและรวดเร็ว แต่เพื่อความชัดเจนและความถูกต้องหากได้รับคำสั่งผ่านแอปพลิเคชันไลน์แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งก็ควรที่จะร้องขอให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเป็นหนังสือภายใน 7 วันตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานในการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และลดความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการสื่อสารดังกล่าว

## 6. ข้อเสนอแนะ

### 6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หน่วยงานของรัฐควรประกาศให้การใช้แอปพลิเคชันออนไลน์ซึ่งใช้ติดต่อประสานงานภายในหน่วยงาน เป็นช่องทางการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2565 เพื่อให้การสื่อสารผ่านแอปพลิเคชันไลน์ถูกรับรองมีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติราชการผ่านแอปพลิเคชันไลน์มีความชัดเจนและมีผลชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง

### 6.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

งานวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตการศึกษาผลความชอบด้วยกฎหมายของการใช้สัญลักษณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนข้อความในการกระทำทางปกครองในมิติอื่น ๆ เช่น ปฏิบัติการทางปกครอง หรือความรับผิดชอบกรณีเพิกเฉยต่อการร้องขอให้ม็คำสั่งจากผู้มีอำนาจ เนื่องจากในปัจจุบันการสื่อสารออนไลน์ได้รับความนิยมอย่างมากและไม่อาจหลีกเลี่ยงการนำใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ได้

## 7. เอกสารอ้างอิง (References)

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2545). คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). ความหมายของการกระทำทางปกครอง. ค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://shorturl.asia/7xkF3>
- ประชาสัมพันธ์. (2021). ยกระดับการบริการสาธารณะไทย ด้วย LINE Official Account. กรุงเทพฯธุรกิจ. ค้นเมื่อ 26 มกราคม 2567, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/pr-news/biz2u/279377>
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2562). นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วุฒิพร ป่านไหม. (2548). ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ... เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !. วารสารกรมประชาสัมพันธ์. ค้นเมื่อ 30 มกราคม 2567, จาก

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/admincourt\\_journal/veryorganization/14-24.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/admincourt_journal/veryorganization/14-24.pdf)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

วรรณภา ตีระสังขะ. (2563). ดุลยภาพของการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน. ค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2567, จาก <https://pridi.or.th/th/content/2020/09/419>

สมยศ เชื้อไทย. (2562). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

LINE Plus Corporation. (2021). LINE ประกาศผู้ใช้ครบ 50 ล้านราย ตอกย้ำความเป็นผู้นำด้านแอปฯ ที่ตอบโจทย์ดิจิทัลไลฟ์สไตล์ให้กับคนไทย. ค้นเมื่อ 26 มกราคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/TNEmr>

LINE Plus Corporation. (2021). ภาครัฐไทย ปรับสู่ New Normal เลือกใช้ LINE ฝ่าวิกฤตโควิด-19. ค้นเมื่อ 26 มกราคม 2567, จาก [https://lineforbusiness.com/th/news/20200623\\_5](https://lineforbusiness.com/th/news/20200623_5)

LY Corporation. (2567). แอปฯ เพื่อการติดต่อสื่อสาร. ค้นเมื่อ 27 มกราคม 2567, จาก <https://line.me/th/>