

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๒/๖๓๓๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่ได้มีประกาศคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ด้านต่าง ๆ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ นั้น เนื่องจากปัจจุบันได้มีประธานกรรมการ กรรมการ และกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ลาออกหลายตำแหน่ง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่ประธานกรรมการหรือกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ลาออกจากตำแหน่ง จะถือว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ยังคงมีความครบถ้วนสมบูรณ์ และสามารถดำเนินการประชุมได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยยึดแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาที่เคยให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๒ ซึ่งมีความเห็นโดยสรุปว่า เมื่อองค์ประกอบ ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศประกอบด้วยกรรมการเพียงประเภทเดียว การขาดกรรมการคนหนึ่งคนใดไป จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข และถือว่ายังคงมีองค์ประกอบครบถ้วนที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้น คณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ ตามที่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๓๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๖ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ ตามที่ คณะกรรมการกำหนด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละคณะ ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น จำนวนไม่เกินสิบห้าคน โดยในการแต่งตั้งให้คำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง และความหลากหลายของช่วงอายุด้วย

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือภารกิจขององค์กรอิสระ ให้แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ร่วมเป็นกรรมการด้วย

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติกำหนด และจัดทำแผนแม่บทตามมาตรา ๑๐^๒ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานของรัฐเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๒๔^๓ และมาตรา ๒๖^๔ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นมิได้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านนั้นมารวมกลุ่มกันเป็นคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อทำหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องและเสนอความเห็นแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

^๒มาตรา ๑๐ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน

แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

^๓มาตรา ๒๔ เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงาน ภายในเวลาและตามรายการที่สำนักงานกำหนด

ให้สำนักงานจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง และรัฐสภาทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ในกรณีมีเหตุอันควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่อง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้

^๔มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้องและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความในมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การที่มาตรา ๑๖^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละคณะ ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น จำนวนไม่เกินสิบห้าคน โดยคำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและความหลากหลายของช่วงอายุด้วย และในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมหรือภารกิจขององค์กรอิสระ มาตรา ๑๖ วรรคสาม บัญญัติให้แต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการด้วย จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพียงประเภทเดียว หรือคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา ๑๖ วรรคสาม ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่ง และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องอีกส่วนหนึ่ง ประธานกรรมการ กรรมการ หรือกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวต่างมาจากกลุ่มบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์การทำงานในด้านที่จะจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และมีที่มาจากแต่งตั้งของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เช่นเดียวกัน ส่วนการที่ประกาศคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้บุคคลใดเป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ก็เป็นเพียงการกำหนดตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการเท่านั้น ประกอบกับเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ออกระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยข้อ ๙^๗ และข้อ ๑๒^๘ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ในกรณีที่กรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ด้วยเหตุนี้ การที่ประธานกรรมการ กรรมการ หรือกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติคนหนึ่งคนใดลาออกจากตำแหน่ง จึงไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๒^๙ ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเท่าที่เหลืออยู่จึงยังคงมีความครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๙ การปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

^๗ข้อ ๙ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพ้นจากตำแหน่งดังนี้

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๘

^๘ข้อ ๑๒ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อ ๙ หรืออนุกรรมการตามข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๓๒๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า แม้ข้อ ๑๒^{๑๐} แห่งระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดรองโฆษกประกอบของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ แต่การที่มาตรา ๑๖^{๑๑} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ แต่ละคณะต้องคำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และความหลากหลายของช่วงอายุด้วย ก็เนื่องจากกฎหมายมุ่งประสงค์ให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด มีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ที่แตกต่างกันหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ อันจะทำให้การพิจารณาและตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบด้านและรอบคอบมากที่สุด ดังนั้น หากมีกรณีที่กรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระจนเหลือกรรมการน้อยลงซึ่งอาจส่งผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นขาดความคิดเห็นจากกรรมการที่หลากหลายสมควรที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพิ่มเติม เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวนองค์ประกอบที่เหมาะสมเพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นางสาว

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๓

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น