

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๒/๔๑๓๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๒/๒๗๒๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ดังนี้

๑.๑ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศจะต้องประกอบด้วยประธานกรรมการปฏิรูปหนึ่งคน กรรมการปฏิรูปจำนวนไม่เกินสิบสามคน และกรรมการปฏิรูปและเลขานุการหรือไม่ จึงจะถือว่าครบองค์ประกอบเป็นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ

๑.๒ หากประธานกรรมการปฏิรูปหรือกรรมการปฏิรูปและเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศลาออกจากคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ จะถือว่าไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศหรือไม่ และสำนักงานฯ จะสามารถจัดประชุมคณะกรรมการปฏิรูปประเทศได้หรือไม่อย่างไร

๑.๓ คณะรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการปฏิรูป โดยกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมให้มีอำนาจหน้าที่ในการประชุม นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ เช่น ตำแหน่งรองประธานกรรมการปฏิรูป ที่ปรึกษาคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เป็นต้น

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑๙๐ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แจ้งผลการพิจารณาว่า สำหรับข้อหารือนี้ในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการหรือกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว โดยมีความเห็นสรุปว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการฝ่ายต่าง ๆ องค์ประกอบของคณะกรรมการจะครบถ้วนเมื่อมีกรรมการครบตามกลุ่มและจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากขาดกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไป เช่น ขาดประธานกรรมการหรือขาดบุคคลที่เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการย่อมไม่ครบองค์ประกอบและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๗๙๗/๒๕๕๐ และเรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๕๗ ส่วนในประเด็นที่สามซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๓๒๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ตำแหน่งรองประธานกรรมการ และตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ก็ได้เคยให้ความเห็นในประเด็นลักษณะเดียวกันไว้แล้วว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะกรรมการในการแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวจึงแต่งตั้งที่ปรึกษาไม่ได้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๗๐๑/๒๕๔๓

๓. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอเรียนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการจัดประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ดังนี้

๓.๑ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ และตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละคณะประกอบด้วย ประธานกรรมการปฏิรูปคนหนึ่ง และกรรมการปฏิรูปจำนวนไม่เกินสิบสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูป โดยคำนึงถึงความหลากหลายของผู้มีประสบการณ์ ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์ประกอบของประธานกรรมการปฏิรูปและกรรมการปฏิรูปเป็นบุคคลในกลุ่มเดียวกัน ไม่ได้เป็นตัวแทนของส่วนหรือจัดแบ่งกลุ่มหรือฝ่ายใด และในการดำเนินการเป็นการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการ การขาดบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการประชุม จะไม่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นที่ทำให้ความคิดเห็นของคณะกรรมการขาดความสมบูรณ์ไป นอกจากนี้ มาตรา ๑๔ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการปฏิรูปและเลขานุการคนหนึ่งตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความเหมาะสม ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการปฏิรูปและเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ เป็นการนำเสนอและแต่งตั้งโดยเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้ในกรณีที่หากบุคคลหนึ่งบุคคลใดขาดการประชุม สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนกันได้ โดยไม่มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการ

๓.๒ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขได้ดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดตามกฎหมาย โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นในการประชุม ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ และระเบียบที่ประชุมร่วมประธานกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมของที่ประชุมร่วม คณะกรรมการปฏิรูปและคณะอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓.๓ ต่อมานายไพฑูรย์ สุริยะวงศ์ไพศาล กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ได้ขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๑ โดยมีหนังสือถึงประธานที่ประชุมร่วมของประธานกรรมการปฏิรูปทุกคณะ และส่งสำเนาหนังสือขอลาออกให้แก่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการที่เหลืออยู่ยังได้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลการประชุมได้นำไปใช้ประโยชน์

ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้ช่วยเลขานุการทำหน้าที่แทนเลขานุการที่ขอลาออกไป และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จ่ายค่าตอบแทนการประชุมให้แก่กรรมการดังกล่าวมาโดยตลอด

๓.๔ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สืบค้นข้อมูลผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เคยมีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๘ สรุปได้ว่า การประชุมของคณะกรรมการคຸຣສາທີ່ปราศจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งและการเลือกตั้งใหม่ เป็นการประชุมที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้มีสถานะเป็นกรรมการคຸຣສາ จึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่คณะกรรมการคຸຣສາได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อมาตามมาตรา ๑๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยได้รับเงินค่าเบี้ยประชุมระหว่างนั้นเป็นการได้รับเบี้ยประชุมเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการคຸຣສາและเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคຸຣສາ ดังนั้น การได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์อื่นใดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการรับโดยมีมูลอันอ้างได้ตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจเรียกเงินค่าเบี้ยประชุมคืนได้

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงขอหารือ ดังต่อไปนี้

(๑) การลาออกของกรรมการและเลขานุการจะมีผลตามกฎหมาย ทำให้ไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศหรือไม่ และหากไม่ครบองค์ประกอบ การประชุมของกรรมการที่เหลืออยู่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ผลการประชุมได้นำไปใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จะมีผลกระทบต่อมติที่ได้ดำเนินการไปหรือไม่ หากมีผล เมื่อมีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศที่แต่งตั้งใหม่ให้ครบองค์ประกอบ สามารถพิจารณาทบทวนมติดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเรียกคืนค่าตอบแทนในการประชุมที่จ่ายให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขตั้งแต่กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าวได้ขอลาออกจากตำแหน่งหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขลาออกจากตำแหน่ง จะทำให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขมีองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ และจะมีผลกระทบต่อการประชุมและมติที่ประชุมของกรรมการปฏิรูปประเทศที่ได้นำไปดำเนินการไปในภายหลังหรือไม่ และหากมีผลกระทบ เมื่อมีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศที่แต่งตั้งใหม่ให้ครบองค์ประกอบแล้วจะสามารถพิจารณาทบทวนมติดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นรายกรณี เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละคณะจึงอาจแตกต่างกันได้

สำหรับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศในด้านที่รับผิดชอบ และมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๑๓^๒ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศ และรายงานปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปตามมาตรา ๒๖^๓

มาตรา ๘ ให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้าน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ด้านสาธารณสุข

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ประชุมร่วมโดยอนุมติคณะรัฐมนตรีจะแยกด้านตามวรรคหนึ่ง นอกจากด้านตาม (๕) ออกเป็นเรื่องต่าง ๆ ก็ได้

ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศตามวรรคหนึ่ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมาย ในกรณีที่มีการแยกด้านใดออกเป็นเรื่องตามวรรคสอง ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศสำหรับเรื่องนั้นเป็นคณะแยกจากกัน

ในการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา ๒๕๘ ง. (๔) และด้านการศึกษาตามมาตรา ๒๕๘ จ. ด้านการศึกษา ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๖๐ หรือมาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ดำเนินการ

การจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ที่ประชุมร่วมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ อย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะขององค์กรฝ่ายตุลาการมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฝ่ายตุลาการด้วย

มาตรา ๑๓ ในกรณีมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านใดเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูปด้านนั้นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านนั้นโดยเร็ว โดยให้นำความในมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการปฏิรูปคณะใดว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร ให้คณะกรรมการปฏิรูปคณะนั้นประสานงานหรือปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐดังกล่าวหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือที่กำกับดูแลเพื่อแก้ไขปรับปรุงความไม่สอดคล้องนั้น ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีมติประการใดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ให้คณะกรรมการปฏิรูปคณะนั้นประสานงานหรือปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง เพื่อแก้ไขปรับปรุงความไม่สอดคล้องนั้น และให้ดำเนินการตามที่ตกลงร่วมกัน แล้วรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบ

และมาตรา ๒๗^๔ แล้ว จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะปฏิรูปมารวมกลุ่มกันเป็นคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะหรือความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐสภา เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ การที่มาตรา ๑๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน โดยแต่ละคณะให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการปฏิรูปคนหนึ่ง และกรรมการปฏิรูปจำนวนไม่เกินสิบสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูป โดยคำนึงถึงความหลากหลายของผู้มีประสบการณ์ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการปฏิรูปและเลขานุการคนหนึ่งตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน ไม่ว่าจะเป็นประธานกรรมการปฏิรูป กรรมการปฏิรูป หรือกรรมการปฏิรูปและเลขานุการ ต่างเป็นกรรมการที่มาจากกลุ่มบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะปฏิรูป และมีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้บุคคลใดเป็นประธานกรรมการปฏิรูป กรรมการปฏิรูป หรือกรรมการปฏิรูปและเลขานุการนั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการเท่านั้น นอกจากนี้ การที่มาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติให้เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความเหมาะสม ก็เพื่อให้มีบุคคลทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานทางธุรการให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ และในกรณีที่เลขานุการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้ช่วยเลขานุการย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนเลขานุการได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดให้กรรมการปฏิรูปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ จึงเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการกำหนดผู้รับผิดชอบการทำงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเท่านั้น

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศได้ และเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือในกรณีมีเหตุอื่นใดเป็นการเร่งด่วนเฉพาะเรื่อง ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่เกี่ยวข้อง รายงานปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง หรือรัฐสภาทราบโดยด่วนเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

มาตรา ๑๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๘ วรรคสามและวรรคสี่ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านประกอบด้วยคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยแต่ละคณะให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการปฏิรูปคนหนึ่ง และกรรมการปฏิรูปจำนวนไม่เกินสิบสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะดำเนินการปฏิรูป โดยคำนึงถึงความหลากหลายของผู้มีประสบการณ์ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการปฏิรูปและเลขานุการคนหนึ่งตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความเหมาะสม

กรรมการปฏิรูปต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบห้าปี

ดังนั้น เมื่อนายไพบูลย์ สุริยะวงศ์ไพศาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการปฏิรูปและเลขานุการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขได้มีหนังสือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๑ การที่กรรมการปฏิรูปที่เหลืออยู่ยังคงมีการประชุมและปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขต่อไป โดยมีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งตามมาตรา ๑๔^๖ วรรคสอง ทำหน้าที่เลขานุการในการประชุมแทนนายไพบูลย์ฯ แม้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะขาดบุคคลซึ่งเป็นกรรมการปฏิรูปและเลขานุการก็ตาม แต่เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๑๔ ประกอบด้วยกรรมการเพียงประเภทเดียว การขาดกรรมการคนหนึ่งคนใดไปจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขแต่อย่างใด และถือว่าคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขยังคงมีองค์ประกอบครบถ้วนที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขได้ กรณีนี้จึงไม่มีผลกระทบต่อการประชุมและมติที่ประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขที่เหลืออยู่ที่ได้ดำเนินการไปในภายหลังแต่อย่างใด

อนึ่ง สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๔๗^๗ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๙) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๖๒^๘ ที่มีความเห็นโดยสรุปว่า การขาดผู้อำนวยการองค์การจัดการน้ำเสียหรือผู้ว่าการการกักเก็บน้ำแห่งประทศไทย ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสียและคณะกรรมการการกักเก็บน้ำแห่งประทศไทย แล้วแต่กรณี เป็นการขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการและทำให้กรรมการที่เหลืออยู่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากการกำหนดองค์ประกอบและลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสียและคณะกรรมการการกักเก็บน้ำแห่งประทศไทยซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการประเภทบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับดำเนินการขององค์กร คุณสมบัติของกรรมการจึงมีความสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง โดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้กรรมการมีองค์ประกอบที่มาจากหลายฝ่าย โดยมีผู้บริหารองค์กรเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของคณะกรรมการประเภทบริหาร เพราะมีฐานะเป็นกรรมการตัวแทนขององค์กร กรณีจึงแตกต่างจากคณะกรรมการปฏิรูปประเทศซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาและมีองค์ประกอบของกรรมการซึ่งมาจากกลุ่มบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะปฏิรูป และมีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๓๓ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประกอบของคณะกรรมการการกักเก็บน้ำแห่งประทศไทยและการเป็นผู้แทนในคณะกรรมการการกักเก็บน้ำแห่งประทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเรียกคืนคำตอบแทนในการประชุมที่จ่ายให้แก่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขตั้งแต่กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าวได้ขอลาออกจากตำแหน่งหรือไม่ เห็นว่า ตามที่ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขยังมีองค์ประกอบครบถ้วนตามมาตรา ๑๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นที่สองอีก

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๒

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น