



ดร.จารุวรรณ เสงตระกุล
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

ดร.จารุวรรณ เสงตระกุล

นักกฎหมายที่ความเชี่ยวชาญเกิดจากการลงมือทำและปฏิบัติจริง

ดร.จารุวรรณ เสงตระกุล ลูกหม้อของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาแล้ว 37 ปี กับวันนี้ในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดเส้นทางการทำงาน ท่านได้มีส่วนสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านเศรษฐกิจในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจหลายฉบับ ซึ่งทั้งหมดเป็นการเรียนรู้และเก็บเกี่ยวประสบการณ์จากการลงมือทำและปฏิบัติจริงที่หาเรียนไม่ได้จากตำราหรือมหาวิทยาลัยใด กระทั่งกลายเป็นหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญกฎหมายด้านเศรษฐกิจและกฎหมายมหาชนของประเทศ

อัฒปาเพื่อศึกษากฎหมายในภาคพื้นยุโรป

ดร.จารุวรรณเป็นหนึ่งในไม่กี่คนที่เลือกเรียนด้านกฎหมายมหาชน ที่ University Robert Schuman ประเทศฝรั่งเศส จนจบปริญญาโทและปริญญาเอก การเรียนของ ดร.จารุวรรณ นอกเหนือจากวิชากฎหมายต่าง ๆ อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลังสาธารณะซึ่งเป็นวิชาหลักแล้ว ดร.จารุวรรณได้ใช้เวลาในฝรั่งเศสอย่างคุ้มค่าด้วยการลงเรียนวิชากฎหมายปกครอง กฎหมายภาษีอากร ปรัชญา และสังคมซึ่งเป็นวิชาที่สอนในระดับปริญญาตรีไปพร้อมกัน

“การเรียนกฎหมายมหาชนในระดับปริญญาโท หากเรียนแบบก้าวกระโดดอาจไม่มีความคิดหรือเบื้องหลังระบบกฎหมายของเขาดิฉันจึงคิดว่าวิชาได้นำสนใจบ้าง แล้วเดินเข้าไปขออนุญาตอาจารย์ในชั้นปริญญาตรี เข้าไปนั่งฟังในห้องบรรยายรวม เขาอนุญาตและรู้สึกยินดีเพราะไม่มีนักศึกษาปริญญาโทที่เป็นต่างชาติเข้าไปขอเรียนมาก่อน เมื่อเข้าไปเรียนทำให้ได้รู้รากฐานและแนวคิดของกฎหมายฝรั่งเศสอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็ได้ฝึกภาษากฎหมายของฝรั่งเศสด้วย ทำให้มีอะไรติดสมองกลับมาใช้งานมากมาย แม้ทุกวันนี้จะจำรายละเอียดได้ไม่แม่น แต่เราจะรู้ว่าโครงสร้างหรือระบบใหญ่เป็นอย่างไร”

ความเชี่ยวชาญที่สั่งสมจากนอกตำรา

หลังจากที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอก ดร.จารุวรรณ กลับเข้าทำงานในปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของวิกฤตเศรษฐกิจ และได้รับมอบหมายให้เป็นหนึ่งในทีมงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทางด้านเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในช่วงนั้น ร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

จนกระทั่งในปี 2550 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ มี Hamburger Crisis เกิดขึ้น ช่วงนั้น ดร.จารุวรรณได้ทำงานร่วมกับ ธปท. อย่างใกล้ชิด เพราะวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนั้นเริ่มต้นจากปัญหาสถาบันการเงินของสหรัฐฯ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงและสังคายนากฎหมายการเงินและการธนาคารครั้งใหญ่เช่นกัน

ต่อมาในช่วงปี 2554-2555 ต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) เพื่อจัดการหนี้ของประเทศจำนวน 1.44 ล้านล้านบาท การวางโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวช่วยให้การจัดการหนี้บรรลุผลตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และคาดการณ์ว่าจะสามารถชำระหนี้ได้ภายในระยะเวลา 20 ปี จากเดิมที่เคยคาดการณ์ไว้ในปี 2554 ว่าหนี้ FIDF จะต้องใช้ระยะเวลาชำระหนี้ถึง 40 ปี

ดร.จารุวรรณได้ขอบคุณโอกาสที่ร่วมงานกับ ธปท. ในอีกหลายวาระ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในฐานะหนึ่งในกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน จนกระทั่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. โอกาสเหล่านี้ทำให้เห็นภาพและเรียนรู้การใช้บังคับกฎหมายด้านการเงิน การธนาคาร และเศรษฐกิจจากผู้ที่มีความรู้ทั้งจากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมถึงผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ของ ธปท. “ช่วงเวลาที่ผ่านมาทำงานเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มีโอกาสได้จับงานการเงินการธนาคาร และกฎหมายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โอกาสเหล่านี้ทำให้เกิดการสั่งสมความรู้ความเข้าใจที่มาจากได้ในตำราไม่มีมหาวิทยาลัยใดที่จะสอนเราได้ครบถ้วนอย่างนี้”



“ช่วงเวลาที่เราเข้ามาทำงานเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจทำให้มีโอกาสได้จับงานการเงิน การธนาคาร และกฎหมายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โอกาสเหล่านี้ทำให้เกิดการสั่งสมความรู้ความเข้าใจที่ไม่อาจหาได้ในตำรา ไม่มีมหาวิทยาลัยใดที่จะสอนเราได้ครบถ้วนอย่างนี้”

ความท้าทายของนักกฎหมายสมัยใหม่

ดร.จารุวรรณได้สรุปกระบวนการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า มีหน้าที่สำคัญ 2 ส่วน หนึ่ง คือ การจัดทำกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นรูปของการยกร่างกฎหมายใหม่ หรือ การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ สอง คือ การให้ความเห็นทางกฎหมายที่หน่วยงานมีปัญหาในการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งการทำงานเหล่านี้จะมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่ค้นคว้าหลักกฎหมาย เอกสารข้อมูลต่าง ๆ และอธิบายหลักกฎหมายให้ครอบคลุมทั้งหมด โดยจัดทำเป็นความเห็นเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการฯ สามารถกระทำได้โดยอิสระ แต่ถ้าเห็นต่างออกไป

คณะกรรมการฯ ต้องมีเหตุผลและมีน้ำหนักที่หนักแน่นยิ่งกว่าฝ่ายเลขานุการ ระบบการทำงานนี้เป็นระบบที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน และในยุคนี้การทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความท้าทายมากขึ้น ด้วยสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงต้องนำนวัตกรรมทางกฎหมายเข้ามาใช้ในเรื่องการออกบังคับกฎหมายมากขึ้นด้วยเช่นกัน

“ในโลกปัจจุบันทุกอย่างเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความคาดหวังในการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้เงื่อนไขว่างานที่รวดเร็วนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ด้วย เป็นอะไรที่ค่อนข้างยาก จึงตั้งใจว่าในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการดิฉันจะพยายามปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการทำงานให้

เร็วขึ้นกว่าเดิม และครบถ้วนถูกต้องอย่างที่เราเคยได้ชื่อในเรื่องนี้มา เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายหรือความเห็นทางกฎหมายไปใช้ได้ทันกาลและมีคุณภาพ ใจอยู่ที่ค่อนข้างยากคือต้องหาวิธีการว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้งานกฎหมายของรัฐบาลสามารถเดินไปได้”

การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment)

อีกหนึ่งความท้าทายของนักร่างกฎหมายของทุกหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นคือ การจัดทำกฎหมายที่มีคุณภาพตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่มีคุณภาพประกอบด้วย การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

(Regulatory Impact Assessment: RIA) การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

“ก่อนที่จะออกกฎหมายอะไรก็ตามจะมีขั้นตอนการรับฟังความเห็นของคนที่ถูกบังคับใช้กฎหมายว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีความคิดเห็นอย่างไร เห็นด้วยไหมกับการออกกฎหมายนี้ เพราะหน่วยงานของรัฐเมื่อออกกฎหมายฉบับหนึ่งมักจะให้ตัวเองมีอำนาจ แล้วกำหนดภาระหน้าที่ให้กับคนอื่นที่ถูกบังคับ ซึ่งคือการสร้างภาระ ไม่ใช่แค่เรื่องของเวลาที่ต้องทำ แต่ยังมีเรื่องของเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย เราจึงต้องสร้างกระบวนการทำงานขึ้นมาเพื่อจะกรองมิให้เกิดภาวะที่เรียกว่า ‘กฎหมายฟ้อ’ และต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยการที่บังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตอนต้นหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปตามที่คิดก็ต้องมาดูว่ามีอะไรที่ควรปรับปรุงบ้าง การทำให้กฎหมายมีคุณภาพจึงมิได้ทำเฉพาะร่างกฎหมายใหม่เท่านั้น แต่เป็นการมองภาพกฎหมายทั้งหมดอย่างเป็นระบบ”

วางแผนไว้บนโต๊ะทำงาน

ดร.จารุวรรณใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับงาน ด้วยงานที่รับผิดชอบนั้นเกี่ยวกับกฎหมายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีเงื่อนไขว่าต้องเร็วและผิดพลาดน้อยที่สุด ต้องทำงานให้เร็วโดยมีความละเอียดรอบคอบมากที่สุดควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพระอาทิตย์ตกดินก็ตั้งมั่นว่าความรับผิดชอบเรื่องงานทั้งหมดจะวางเอาไว้บนโต๊ะทำงาน เมื่อกลับบ้านได้ใช้เวลาเต็มที่ไปกับการดูหนัง ฟังเพลง อ่านหนังสือที่ชอบ และอยู่กับสุนัขตัวโปรด

“ดิฉันถูกสอนมาตั้งแต่ยังเป็นข้าราชการตัวเล็ก ๆ โชคดีที่มีหัวหน้างานสอนตั้งแต่กลับมาจากเรียนที่ฝรั่งเศส คือ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คุณพรทิพย์ จาละท่านคอยย้ำอยู่เสมอว่าทำงานกฎหมายอย่าเอางานกลับบ้าน ให้วางไว้บนโต๊ะทำงาน เพราะเราทำเต็มที่แล้ว พู้งั่นเข้ก้อยมาทำต่อดิฉันได้ใช้คำสอนของท่านมาเป็นหลักในการทำงาน หรือท่านอัคร จารุจินดา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นอีกท่านที่อธิบายกฎหมายที่ยากให้เป็นเรื่องง่ายได้ ก็พยายามดูว่าเวลาท่านอธิบายใช้ภาษาพูดอย่างไรบ้าง และได้รูปแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชาอีกหลายท่านมาประพุดติปฏิบัติ แต่ละท่านมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน เราก็ต้องรู้จักที่จะนำแบบอย่างนั้นมาพิจารณาเห็นว่าท่านมีส่วนดีที่น่าจะเข้ากับตัวเราก็พยายามนำมาปรับใช้และพยายามฝึกตัวเองให้ทำงานด้วยวิธีการของท่าน”

ตัวตนของ ดร.จารุวรรณในวันนี้ จึงมาจากการหล่อหลอมการใช้ชีวิตอย่างดีตามบุคคลต้นแบบประกอบเข้ากับประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้และลงมือทำด้วยตัวเอง

