

การเสนอข้อคิดเห็นอย่างไรให้ได้ผลสำหรับการกำหนดกฎระเบียบ
แปลสรุปจากเอกสาร Effective Written Comments in Informal Rulemaking
โดย Richard G. Stoll, Administrative and Regulatory Law News,
Volume 32, Number 4, Pages 15-17.

การเสนอข้อคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ในการโน้มน้าวให้หน่วยงาน (Agency) แก้ไขกฎระเบียบขั้นสุดท้ายหรือ Final Rule ให้เป็นไปอย่างที่เราต้องการ ถึงแม้ไม่สามารถเปลี่ยนสาระสำคัญแต่ก็อาจปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดปลีกย่อยได้ ถ้าไม่มีการเสนอข้อคิดเห็นก็จะมีโอกาสได้รับการแก้ไขใดๆ เลย ถ้าประสงค์ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในสาระจริงๆ ควรเสนอในลักษณะข้อสรุปทางกฎหมาย และให้เสนอในลักษณะเสมือนว่าจะดำเนินการร้องเรียนหรือฟ้องร้องตามกฎหมาย พยายามเน้นจุดอ่อนของเอกสาร เช่น กล่าวถึงอำนาจเท่าที่มีตามกฎหมาย ขอรบายเหตุผลของข้อเสนอ รวมถึงข้อเสนอเหล่านั้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันอย่างไร ควรอธิบายเหตุผล ข้อเท็จจริง หรือนำเสนอหลักฐานผลการศึกษาของที่ปรึกษามาสนับสนุน เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานมีข้อผิดพลาดในการเสนอกฎระเบียบนั้นอย่างไร

ในขณะเดียวกัน สิ่งใดเป็นสิ่งที่ต้องการอยู่แล้ว จะต้องให้ข้อคิดเห็นสนับสนุนด้วย เพราะอาจมีฝ่ายตรงข้ามเสนอให้ทบทวนหรือแก้ไขก็ได้ หากมีข้อสนับสนุนด้านกฎหมายก็ควรนำเสนอไปด้วย เพื่อให้หน่วยงานสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้อธิบายเพื่อบรรจู่ประเด็นที่ต้องการให้ปรากฏในกฎระเบียบขั้นสุดท้ายได้

ในข้อคิดเห็นควรมีเนื้อหาอะไรบ้าง

๑. มีความเฉพาะเจาะจง อาจเสนอตัวอย่างจากข้อเท็จจริง สามารถตรวจสอบบันทึกข้อมูลได้ ไม่ควรกล่าวอย่างเลื่อนลอยเพราะจะไม่ได้ได้รับความสนใจ เช่น หากต้องการให้หน่วยงานเปลี่ยนมาตรฐานจากค่า x เป็นค่า y ต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดเป็นค่า y หรือหน่วยงานมักใช้เอกสารอ้างอิงมากมายในการจัดทำร่างกฎระเบียบ หากต้องการแย้งว่ามีการคำนวณข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ผิดพลาด ต้องชี้แจงว่าได้มาจากเอกสารอ้างอิงฉบับใด ผิดที่หน้าใด และสาเหตุของข้อผิดพลาด

๒. แหล่งข้อมูลต้องมีที่มาชัดเจน ไม่ส่งเอกสารที่มีแต่เฉพาะตัวเลขและข้อคิดเห็น หากเสนอความเห็นของผู้เชี่ยวชาญหรือบริษัทที่ปรึกษาต้องมีข้อมูลมาสนับสนุนว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีการระบุชื่อและข้อมูลของบุคคลที่ให้ข้อคิดเห็น อธิบายสาเหตุที่มีความสนใจในร่างกฎหมายนี้ และร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง ควรมีการอธิบายว่าหน่วยงานหรือบริษัทของผู้ให้ข้อคิดเห็นมีความน่าเชื่อถืออย่างไร เช่น ทำธุรกิจมานาน ธุรกิจมีขนาดใหญ่ หรือเป็นตัวแทนของสมาคม และชี้แจงเหตุผลที่ต้องแสดงข้อคิดเห็น รวมถึงมีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเพียงใดในการเสนอข้อคิดเห็นนี้

๓. พยายามยกหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกันมาเสนอให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ต้องมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง รวมทั้งข้อกฎหมาย เพื่อให้ดูว่าร่างกฎระเบียบนี้มีปัญหา หน่วยงานอาจจำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นของเราเนื่องจากไม่สามารถหาเหตุผลมาหักล้างได้ หรือมีความยากลำบากที่จะหาเหตุผลมาอธิบายต่อฝ่ายกฎหมาย (ของหน่วยงาน) เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานและวัตถุประสงค์ของร่างกฎระเบียบนี้ ยังมีประเด็นมากที่ยังต้องหาเหตุผลมาอธิบายมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้ฝ่ายกฎหมายไม่ผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้

๔. ในระบบ e-docketing ถ้าเห็นว่าประเด็นใดสำคัญ สามารถให้ข้อคิดเห็นต่อข้อคิดเห็นของผู้อื่นอีกทอดหนึ่งได้ถึงแม้ว่าจะผ่านวันสุดท้ายของการให้ข้อคิดเห็นไปแล้วก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อควรส่งข้อคิดเห็นในเรื่องหนึ่งแต่ไม่ได้ทำงานกระทั่งเลยวันครบกำหนด

วิธีการนำเสนอข้อคิดเห็น

๑. ทำตามคำแนะนำวิธีการส่งข้อคิดเห็นอย่างเคร่งครัด ชัดเกลาสำนวน ไม่พิมพ์ผิด ถูกไวยากรณ์ และคมคาย

๒. ไม่ใช่คำหยาบคาย ข่มขู่ ประชดประชัต ยังใช้คำเหล่านี้มากเท่าใด จะทำให้อีกฝ่ายรวมทั้งฝ่ายกฎหมายมีแนวโน้มที่จะอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับเรามากยิ่งขึ้น

๓. เขียนให้ชัดเจน เข้าใจง่าย อย่าลืมนึกว่ามีคนส่งข้อคิดเห็นอาจมีจำนวนเป็นพันคน ถ้าข้อคิดเห็นยาว ควรเริ่มต้นด้วยข้อสรุปใจความสำคัญ ถ้ามีหลายประเด็นต้องแยกหัวข้อให้ชัดเจน สิ่งใดสำคัญต้องแยกออกมาจากประเด็นย่อยอย่างชัดเจน สามารถอ่านเข้าใจได้ง่ายและตรงประเด็นมากที่สุด

๔. ถ้าเป็นกฎระเบียบที่ซับซ้อน มีองค์ประกอบหลายด้าน มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ควรแยกหัวข้อใหญ่และย่อยให้ชัดเจน เช่น ถ้ามีประเด็นเรื่องผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ให้แยกออกมาจากเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพ เนื่องจากผู้ที่พิจารณาเป็นคนละหน่วยงาน

๕. ถ้าในคำนำของร่างกฎระเบียบมีการถามคำถามหรือขอข้อคิดเห็นในหัวข้อใด โดยมีตัวอักษรหรือตัวเลขกำกับ ให้ตอบโดยอ้างตัวอักษรหรือตัวเลขเหล่านั้นอย่างชัดเจนด้วย **โดยมากหน่วยงานจะว่าจ้างบุคคลเพื่ออ่าน สรุป วิเคราะห์ และจัดกลุ่มข้อคิดเห็นเหล่านี้** ถ้าอยากให้ข้อคิดเห็นของเราอยู่ถูกกลุ่ม **ต้องระบุให้ชัดและอยู่ในแบบฟอร์มที่หน่วยงานกำหนด บทวิเคราะห์จากผู้รับจ้างอ่านข้อคิดเห็นคือส่วนที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะได้อ่านจริงๆ**

๖. ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงานจะมีเวลาในการอ่านเอกสารน้อย ควรเตรียมสรุปสั้นๆ แต่ตรงประเด็นและครอบคลุมส่วนที่สำคัญที่สุด ถ้าร่างกฎระเบียบซับซ้อนและครอบคลุมหลายเรื่อง เช่น กฎหมาย นโยบาย เศรษฐกิจ ผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัย ฯลฯ ต้องจัดทำสรุปสั้น ๆ และแยกแต่ละประเด็นให้ชัดเจน

การส่งข้อคิดเห็น (ตามความเห็นของผู้เขียนบทความนี้)

๑. ส่งให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหลักด้วย อย่าส่งเฉพาะตามช่องทางที่กำหนดแต่เพียงอย่างเดียว เพราะคนที่อ่านคือคนที่ถูกว่าจ้างมาให้อ่านและวิเคราะห์ข้อคิดเห็นเท่านั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งสำเนาให้บุคคลในหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำกฎระเบียบฉบับสุดท้ายด้วย อาจมีจดหมายนำแยกสำหรับแต่ละบุคคลซึ่งรับผิดชอบแต่ละประเด็น ในจดหมายนำให้มีการสรุปเน้นประเด็นสำคัญเฉพาะของแต่ละบุคคล

๒. ส่งสรุปใจความสำคัญและตรงประเด็นขนาด ๑ - ๒ หน้ากระดาษให้กับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน โดยส่งให้ตรงกับความรับผิดชอบของผู้บริหารท่านนั้น

ถ้าการส่งข้อคิดเห็นคุ้มค่าต่อการเสียเวลา ก็ย่อมคุ้มค่าที่ทำให้เป็นข้อคิดเห็นที่ได้ผลด้วย