

เรื่อง “การเป่านกหวีด”

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Somsak.0610@gmail.com

บทนำ

เมื่อพูดถึง “การเป่านกหวีด” คนไทยโดยทั่วไปมักจะคิดถึงการเคลื่อนไหวของ “กปปส.”¹ ที่นำโดย นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ในการชุมนุมประท้วงของมวลมหาประชาชนราว ๆ 3 - 4 แสนคน ตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2556 จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เพื่อร่วมกันเป่านกหวีดขับไล่รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยได้พยายามผลักดัน ร่าง พ.ร.บ.นิรโทษกรรมแบบยกเว้น ในขณะที่กระแสของประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ทั้งความไม่เหมาะสมในเนื้อหาและกลวิธีในการผลักดันเพื่อให้ร่าง พ.ร.บ. ผ่านของพรรคเพื่อไทย

แท้จริงแล้ว “การเป่านกหวีด” (Whistleblowing) เป็นศัพท์ที่นำเข้ามาจากตะวันตก ซึ่งในอดีตเป็นคำที่ชาวบ้านในยุโรปใช้กันโดยทั่วไป กล่าวคือ “การเป่านกหวีด” หมายถึง การแจ้งเหตุร้ายให้สาธารณชนได้รับทราบ ในประเทศอังกฤษช่วงศตวรรษที่ 19 ผู้เป่านกหวีด ได้แก่ ตำรวจ เพื่อเป็นสัญญาณเตือนภัยให้สาธารณชนและตำรวจผู้อื่นได้รับทราบว่ามีอาชญากรรมเกิดขึ้นแล้วในขณะนั้น

ส่วนความหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ สามารถสืบสาวเรื่องราวได้ว่า คำ ๆ นี้มีการใช้ครั้งแรกในช่วงต้นทศวรรษ 1960s กรณีของนายออสโต โอเทพคา (Otto Otepka) ซึ่งเป็นข้าราชการในสหรัฐอเมริกา ได้มอบเอกสารลับให้แก่หัวหน้าที่ปรึกษาทางกฎหมายของ “คณะกรรมการวุฒิสภาด้านความมั่นคงภายใน” (The Senate Subcommittee on Internal Security) เกี่ยวกับเรื่องอันตรายที่กำลังคุกคามต่อรัฐบาลของประธานาธิบดีเคนเนดี (Bordeleau, 2011, p. 196) และนับแต่นั้นเป็นต้นมา คำว่า “การเป่านกหวีด” ได้ถูกนำเข้าสู่แวดวงวิชาการ จนกระทั่งคำ ๆ นี้ ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายและกลายเป็นศัพท์วิชาการนับจากทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา

¹ กปปส. มีชื่อเต็มว่า “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556 โดยมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นเลขาธิการ.

ผู้เขียนมีความเห็นว่า “การเป่านกหวีด” เป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นสิ่งใหม่ในสังคมไทย บทความนี้ต้องการอธิบายเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ และข้อคิดเห็นเกี่ยวกับคำว่า “การเป่านกหวีด” รวมทั้งข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วย กับฝ่ายไม่เห็นด้วยกับ “การเป่านกหวีด” ดังกล่าว

ความหมายและความสำคัญของการเป่านกหวีด

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การเป่านกหวีด” เอาไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ นาดเลอร์ และ สกูลแมน (Nadler & Schulman, 2014, p. 2) ได้กล่าวว่า “การเป่านกหวีด หมายถึง การเรียกร้องให้หันมาสนใจเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งได้เกิดขึ้นภายในองค์กร” ส่วนนักคิดอีกท่านหนึ่งคือ โคเฮิน-ลีออนส์ (Cohen-Lyons, 2012, p. 17) ได้กล่าวว่า “โดยทั่วไปแล้ว การเป่านกหวีด หมายถึง การที่พนักงานได้เปิดโปงเกี่ยวกับ การทำผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม และความผิดอื่น ๆ อันเป็นการกระทำที่ขาดความชอบธรรมของนายจ้าง ที่กระทำต่อบุคคล หรือต่อองค์กร ...” การเปิดโปงพฤติกรรมอันไม่ถูกต้องดังกล่าว สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน ด้วยเหตุที่พฤติกรรมอันไม่ถูกต้องเหล่านี้ (อาทิ การยกยอทรัพย์สินขององค์กรไปใช้ส่วนตัว การใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพโดยเจตนา การลวนลามทางเพศต่อพนักงานหญิง การยุยงผู้อื่นให้เกิดการกระทำความผิด การทิ้งสิ่งปฏิกูลอันก่อให้เกิดมลภาวะขึ้นโดยไม่รับผิดชอบ ฯลฯ) ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรและสาธารณชน และในบางกรณีอาจสร้างความเสียหายอย่างรุนแรง จนอาจทำให้องค์กรต้องล่มสลายลงในที่สุด

การเป่านกหวีด ได้รับความสนใจเนื่องจาก ผู้ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่มักเป็นผู้บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารระดับสูงยังมีโอกาสมากขึ้นในการกระทำความผิด และยิ่งก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายสูงตามไปด้วยเป็นเงาตามตัว เหตุที่เป็นดังนี้เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงมีขอบขอบของสิทธิอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรกว้างขวางกว่าพนักงานทั่วไปอย่างมาก อันเอื้ออำนวยให้ผู้บริหารระดับสูงกระทำความผิดได้ง่าย

ในกรณีที่การกระทำความผิดได้เกิดขึ้นภายในองค์กร ผู้ที่จะรับรู้ถึงการกระทำความผิดดังกล่าวก่อนคนอื่น มักจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ในแง่ส่วนบุคคลที่จะเป็นผู้เป่านกหวีดจึงมักจะเป็นพนักงานระดับล่างภายในองค์กรนั่นเอง

ความน่าสนใจของสิ่งที่เรียกว่า “การเป่านกหวีด” จึงเกิดขึ้น เมื่อพนักงานทั่วไปได้พบเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมอันไม่ถูกต้อง/ผิดกฎหมาย/ผิดจริยธรรมของผู้บริหารระดับสูง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรและ/หรือสาธารณประโยชน์ พนักงานดังกล่าวจึงรวบรวมความกล้าหาญเพื่อเปิดโปงการกระทำความผิดดังกล่าว จนกระทั่งกลายเป็นเรื่องอื้อฉาวที่ส่งกลิ่นเหม็นไปทั่วทั้งองค์กร

แน่นอนที่สุด ผู้บริหารระดับสูงที่กำลังตกเป็นจำเลยของสังคมจะต้องมีอารมณ์โกรธเคืองและฉุนเฉียวอย่างรุนแรง และจะต้องหาทางกลั่นแกล้งพนักงานผู้เป่านกหวีดอย่างแน่นอน อาทิ การโยกย้ายงานไปลง ในตำแหน่ง/สถานที่อันไม่พึงประสงค์ การกลั่นแกล้งต่าง ๆ นานา รวมทั้งการพยายามยึดเยียดความผิดการสอบสวน/ลงโทษ ซึ่งอาจนำไปสู่การลดเงินเดือน หรือกระทั่งการเลิกจ้างในที่สุด

ส่วนพนักงานผู้เปานกหวีด แม้เขาจะได้แสดงถึงความกล้าหาญในการออกมาปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรและ/หรือสาธารณประโยชน์ แต่สิ่งตอบแทนที่เขาได้รับ คือ สภาวะของคนตกอับ การตกงาน เสี่ยงเหยียดหยันจากเพื่อนร่วมงานที่แสดงถึงความไม่เจียมเนื้อเจียมตัว รวมทั้งความทุกข์ยากอันสาหัสสากรรจ์ที่จะเกิดแก่เขาและครอบครัวตามมาอีกมากมาย

กล่าวอย่างรวบรัดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูง กับพนักงานระดับล่าง เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่อยู่บนฐานของความสัมพันธ์เชิงการจ้างงานที่ไม่เท่าเทียม (Unequal Employment Relations) ในขณะที่ฝ่ายพนักงานได้ตกลงเข้าสู่ความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยการนำแรงงานของตน (ทั้งแรงงานกายและ/หรือแรงงานสมอง) เพื่อแลกกับค่าจ้าง ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานโดยตรง เขาเป็นผู้ได้รับมอบสิทธิอำนาจ (Authority) จากองค์กรให้ดำเนินการบรรจุแต่งตั้งพนักงาน มอบหมายงานให้ทำ กำกับดูแลการปฏิบัติงาน พิจารณาผลงานประจำปี เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โยกย้ายงาน ลงโทษทางวินัย และพิจารณาเลิกจ้าง

ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคดังกล่าว ได้ทำให้ “การเปานกหวีด” กลายเป็นปัญหา “หนีเสือปะจระเข้” (Paradoxical Condition) ขึ้น กล่าวคือ หากพนักงานแสดงความกล้าหาญในการเปิดโปงการกระทำ ความผิดของผู้บริหาร เขาก็จะตกอยู่ในที่นั่งลำบากที่อาจถูกกลั่นแกล้งได้สารพัดรูปแบบ ในทางตรงข้าม หากเขาตัดช่องน้อยแต่พอตัว โดยเก็บความชั่วร้ายของผู้บริหารที่รับรู้มาไว้เป็นความลับ เขาก็จะปลอดภัย แต่องค์กรและสาธารณชนก็จะต้องสูญเสียผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องต่อไปอีกหลาย ๆ ปี

ในปัจจุบันนี้ ได้มีนักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนไม่น้อยที่ตระหนักถึงประโยชน์และความจำเป็นของ “การเปานกหวีด” เนื่องจาก “การเปานกหวีด” ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการกระทำ ความผิดและประพฤติมิชอบภายในองค์กรอย่างได้ผล ด้วยเหตุนี้จึงเกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อให้การสนับสนุน “การเปานกหวีด” จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ มีหลายประเทศที่ได้ออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เปานกหวีด อาทิ ในสหรัฐอเมริกา (ทั้งกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางและกฎหมายระดับมลรัฐ) อังกฤษ ออสเตรเลีย (ทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายมลรัฐ) แคนาดา (กฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายในระดับจังหวัด) รวมทั้งประเทศนิวซีแลนด์ (World Law Group, 2012; Young, 2011, p. 189)

แม้กระนั้นก็ตาม พบว่านักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับ “การเปานกหวีด” เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวางระหว่างสองฝ่ายที่มีความเห็นต่างกัน ตัวอย่างของการถกเถียงดังกล่าว ได้แก่ การนำเสนอบทความ 2 บทความที่วางเคียงคู่กันด้วยความคิดเห็นที่ตรงข้ามกัน ระหว่างฝ่ายหนึ่งที่สนับสนุนการเปานกหวีด คือ นายซอน ยุง (Young, 2011) กับอีกฝ่ายหนึ่งที่คัดค้านการเปานกหวีด คือ นายคริสเตียน บอร์ดีเลอ (Bordeleau, 2011)² ซึ่งข้อถกเถียงดังกล่าวได้เกิดขึ้น

² บทความทั้งสอง ตีพิมพ์อยู่ในหนังสือชื่อ “Approaching Public Administration: Core Debates and Emerging Issues” บทความทั้งสองชิ้นดังกล่าวนี้ เป็นจุดเริ่มต้นให้ผู้เขียนหันมาสนใจเกี่ยวกับ “การเปานกหวีด” อย่างจริงจัง ณ โอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต ที่ได้ให้ผู้เขียนยืมหนังสือดังกล่าว.

ในบริบทของประเทศแคนาดา ซึ่งน่าจะมีประโยชน์ไม่มากนักก็นำมาใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับเป็นบทเรียนในกรณีของสังคมไทย (ดังจะได้ชี้ให้เห็นตามลำดับ)

ฝ่ายสนับสนุนการเป่านกหวีด: นายชอน ยูง

นายชอน ยูง (Shoun Young) มีความเห็นว่า ข้าราชการทุกคนจะต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนและรักษา “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) การเป่านกหวีดจึงเป็นกลไกสำคัญในการเปิดโปงการกระทำ ความผิดของผู้บริหารหรือเพื่อนพนักงานภายในองค์กร เพื่อรักษา “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นสำคัญ (Young, 2011, p. 188) นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระทำของผู้เป่านกหวีดว่า เป็นไปด้วย “เจตนาดี/เจตนาบริสุทธิ์” (Good Faith) หรือไม่ กล่าวคือ การเปิดโปงที่พนักงานหรือข้าราชการกระทำด้วยเจตนาดี “จะต้องไม่ถูกกระตุ้นด้วยจุดประสงค์ที่จะมุ่งร้ายหรือแค้นแค้นเป็นการส่วนตัวต่อเพื่อนร่วมงานหรือนายจ้างของตน” (Young, 2011, p. 188) ในแง่นี้ การเป่านกหวีดที่มุ่งกระทำด้วยเจตนาบริสุทธิ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมจึงเป็นกระทำที่จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง

กรณีของประเทศแคนาดา ซึ่งได้ให้การสนับสนุนการเป่านกหวีดของข้าราชการในรูปของการสร้างแรงจูงใจและให้การปกป้อง/คุ้มครองแก่ผู้เป่านกหวีดในรูปของการบังคับใช้ “พ.ร.บ. คุ้มครองการเปิดโปงการกระทำผิดของข้าราชการ ค.ศ. 2005” (Public Servants Disclosure Protection Act of 2005) และอีกหนึ่งปีถัดมาได้ประกาศใช้ “พ.ร.บ. ความสำนึกรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ค.ศ. 2006” (Federal Accountability Act of 2006) พ.ร.บ. ฉบับหลังนี้มีวัตถุประสงค์ “เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่พนักงานและชาวแคนาดาเดียนทุกคนจะสามารถรายงานการกระทำผิดเกี่ยวกับรัฐบาลกลางได้อย่างตรงไปตรงมาและเปิดเผยโดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกแค้นแค้น” (Young, 2011, p. 188) กฎหมายกำหนดให้ผู้เป่านกหวีดได้รับบริการปรึกษาทางกฎหมายฟรีในวงเงิน 1,500 ดอลลาร์ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่สอบสวนความผิดรวมทั้งแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เปิดโปงการกระทำผิดของข้าราชการ” (Public Servants Disclosure Protection Tribunal) ซึ่งคณะกรรมการพิเศษชุดหลังนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล คณะกรรมการชุดดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนของผู้เป่านกหวีดที่เชื่อว่ากำลังตกเป็นเหยื่อจากการถูกแค้นแค้น โดยหากพบว่ามีกรณีการแค้นแค้นเกิดขึ้น ผู้ถูกเปิดโปงที่ทำการแค้นแค้นจะต้องได้รับโทษทางวินัย ในขณะที่ พ.ร.บ. คุ้มครองการเปิดโปงการกระทำผิดของข้าราชการ ค.ศ. 2005 ได้กำหนดให้ลงโทษผู้ขัดขวางการทำหน้าที่สืบหาข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดที่ถูกเปิดโปง โดยมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้กฎหมายยังให้รางวัลแก่ผู้เปิดโปงการกระทำผิดภายในองค์กรของข้าราชการถึง 1,000 ดอลลาร์

เมื่อกฎหมายให้การคุ้มครองแก่ผู้เป่านกหวีดอย่างเด่นชัด ในแง่นี้ข้าราชการที่ประสงค์จะเป่านกหวีดด้วยจิตใจบริสุทธิ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องกังวลใจอีกต่อไป

ฝ่ายท้วงติงการเป่านกหวีด: นายคริสเตียน บอร์ดี้เลอ

นายคริสเตียน บอร์ดี้เลอ (Christian Bordeleau) ไม่เห็นด้วยกับการนำมาตรการเป่านกหวีดมาใช้ในประเทศแคนาดา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กร” (External Whistleblowing) เนื่องจากเขาเห็นว่า แคนาดาเป็นประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Systems of Government) ซึ่ง “มาตรการเป่านกหวีดออกสู่ภายนอก” จะส่งผลทางลบให้เกิดการทำลายความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ที่ยึดโยงส่วนต่าง ๆ ของระบอบการปกครองแบบเวสต์มินสเตอร์เข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ ภายใต้ระบอบดังกล่าว รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา ในขณะที่รัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในแง่นี้รัฐบาลต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อรัฐสภา และรัฐสภามีความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ข้าราชการมีความสำนึกรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยผ่านรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวง รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงจึงมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการกระทรวงที่อยู่ภายใต้การดูแลของตน ในแง่นี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะป้องกันและแก้ไขการกระทำอันไม่พึงประสงค์และน่ารังเกียจภายในกระทรวงของตนให้หมดไป

นายบอร์ดี้เลอ ไม่คัดค้านการเป่านกหวีดที่จำกัดขอบเขตภายในองค์กร (มิให้ข่าวแพร่กระจายออกสู่ภายนอก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแต่ละองค์กรต่างมีระบบการจัดการต่อพฤติกรรมที่ผิดระเบียบ ผิดกฎหมาย และผิดศีลธรรมภายในองค์กรอยู่แล้ว หากเกิดความไม่ถูกต้องภายในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ข้าราชการผู้เป่านกหวีดควรเปิดโปงความผิดโดยร้องเรียนให้รัฐมนตรีทราบ การร้องเรียนภายในองค์กรดังกล่าวนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นสิ่งสะท้อนกลับ (Feedback) ที่ทำให้รัฐมนตรีได้รับทราบปัญหา รวมทั้งหาทางแก้ไขและป้องกันมิให้ปัญหาเกิดซ้ำอีกในอนาคตได้ (Bordelleua, 2012, p. 198)

การเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กรเพื่อเปิดโปงการกระทำที่ไม่ถูกต้องของข้าราชการจึงเป็นการข้ามหัวรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งภายใต้ระบบกฎหมายของแคนาดาทำให้แรงจูงใจในรูปของรางวัลแก่ผู้เป่านกหวีด และการปกป้องคุ้มครองผู้เป่านกหวีดในรูปของการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและกำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ขัดขวางการสืบสวนและผู้แก้แค้น/กลั่นแกล้งต่อผู้เป่านกหวีด มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การเป่านกหวีดมีต้นทุนต่ำ มีความเสี่ยงน้อย และมีสิ่งตอบแทนเป็นเครื่องจูงใจอย่างสูง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อาจส่งผลให้ข้าราชการที่พบเห็นพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งแทนที่จะใช้วิธีการร้องเรียนภายในองค์กรตามช่องทางเชิงสถาบันที่มีอยู่แล้ว (หรือเรียกว่า “การเป่านกหวีดภายใน” – Internal Whistleblowing) เพื่อให้รัฐมนตรีได้รับทราบและแก้ไขปัญหาตามระบบที่มีอยู่ ในทางตรงข้าม มาตรการจูงใจและการคุ้มครองกลับส่งผลให้ผู้เป่านกหวีดเลือกที่จะเปิดโปงการกระทำผิดออกสู่ภายนอกองค์กรอย่างไม่รอช้า

การเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กร เป็นการปฏิเสธการส่งผลสะท้อนกลับภายในองค์กร (Internal Feedback) อันทำให้รัฐมนตรีไม่มีโอกาสได้แก้ไขปัญหา ซึ่งหากเกิดการเปิดโปงออกสู่ภายนอกบ่อย ๆ จะทำให้ข้าราชการขาดความไว้วางใจต่อรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดภายในกระทรวงของตน เนื่องจากเห็นว่ารัฐมนตรีแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ อันทำให้ข้าราชการที่พบเห็นปัญหาต้องเป่านกหวีดออก

สู่ภายนอก (ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น แต่นกหวีดที่ถูกเป่าบ่อย ๆ เกิดจากผู้เป่านกหวีดเลือกเปิดโปงสู่ภายนอกมากกว่า โดยไม่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีได้ใช้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาก่อน)

นายบอร์ดีเลอ เห็นด้วยกับการเป่านกหวีดภายในองค์กรมากกว่า เพราะจะทำให้เกิดผลสะท้อนกลับภายในที่ผู้บริหารองค์กรสามารถนำไปใช้พิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาและแสวงหาแนวทางป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำอีก การเป่านกหวีดภายในโดยผ่านช่องทางสถาบันที่มีอยู่แล้วจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการพัฒนาองค์กร

ในทางตรงข้าม การเป่านกหวีดออกสู่ภายนอก นอกจากไม่ก่อให้เกิดผลสะท้อนกลับและไม่เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แล้ว ยังทำให้ฝ่ายการเมือง (รัฐสภา) หันมาจับตามองเพื่อจับผิดฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารซึ่งตกอยู่ในภาวะของความเสถียร รวมทั้งความไว้วางใจที่เคยได้รับนับวันจะแห้งขอดลงไปเรื่อย ๆ ในที่สุดฝ่ายบริหารอาจหันไปแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของตน ในขณะที่ฝ่ายการเมืองก็พยายามเข้าแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้ขัดแย้งกับทฤษฎีการจัดการสาธารณะที่เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถพัฒนาความเป็นผู้บริหารมืออาชีพที่เต็มเปี่ยมด้วยความรู้ความสามารถและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ นายบอร์ดีเลอ จึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะมีกฎหมายให้การสนับสนุน/สร้างแรงจูงใจในการเป่านกหวีด รวมทั้งมีมาตรการปกป้องคุ้มครองผู้เป่านกหวีดดังกล่าว เพราะมาตรการดังกล่าวเป็นการชี้้นำให้เกิดการเป่านกหวีดสู่ภายนอกองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียตามมาอีกหลายประการ

บทสรุป: คุณูปการที่ได้รับจากการศึกษา

จากการอ่านข้อถกเถียงระหว่าง นายซอน ยูง (ผู้สนับสนุนการเป่านกหวีด) กับนายคริสเตียน บอร์ดีเลอ (ฝ่ายคัดค้านการเป่านกหวีด) สามารถสังเคราะห์แนวคิดทั้งสอง เพื่อนำไปสู่แนวคิดใหม่ได้ดังกล่าว

ประการแรก การเป่านกหวีดเป็นสิ่งจำเป็น แต่ควรเลือกเป่านกหวีดภายในองค์กรของตนเองก่อน เพื่อก่อให้เกิดผลสะท้อนกลับสำหรับนำไปสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง ในแง่นี้ องค์กรแต่ละแห่งควรมีการจัดระบบการร้องเรียนขึ้น และทำให้พนักงานมีความเชื่อถือในระบบการร้องเรียนดังกล่าว เพื่อให้พวกเขาเลือกใช้การเป่านกหวีดภายในก่อนเป็นอันดับแรก อาทิ มีระเบียบภายในองค์กรที่ให้การคุ้มครองผู้ร้องเรียน³ มีระบบการสืบสวนหาข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด และมีมาตรการลงโทษต่อผู้ขัดขวางการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

³ จากการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore) มีการกำหนดนโยบายสนับสนุนการเป่านกหวีดภายในองค์กร และจัดทำระบบการร้องเรียนภายในมหาวิทยาลัยไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งองค์กรอื่น ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ สามารถนำมาเป็นแนวทางได้ (อ้างจาก National University of Singapore, 2015).

ประการที่สอง ในกรณีที่ไม่สามารถเป่านกหวีดภายในองค์กรของตนได้ (ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลภายในองค์กร มีเส้นสายภายในที่สามารถควบคุมการดำเนินงานของกระบวนการร้องเรียนได้ หรือมีการกระทำผิดกันเกือบทั้งองค์กรจนทำให้การกระทำผิด กลายเป็นสถาบันที่เบียดขับผู้ไม่กระทำความผิดให้กลายเป็นแกะดำ หรือเป็นองค์กรที่ระบบการร้องเรียนยังไม่ค่อยเป็นระบบ เป็นต้น) กรณีเช่นนี้จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องเข้ามาตราการเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กร⁴

ประการที่สาม หากจำเป็นต้องเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กร ควรเลือกร้องเรียนต่อกลไกภายนอกที่มีสิทธิอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดในองค์กรของตนโดยตรง (Authorized External Disclosure) มากกว่าที่จะไปเปิดโปงผ่านช่องทางที่ไม่ได้รับมอบสิทธิอำนาจดังกล่าว (Unauthorized External Disclosure) เช่น ไปร้องเรียนหนังสือพิมพ์ หรือการเดินทางประท้วง เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องถือว่าการเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กร เป็นการเข้ามาตราการสุดท้ายที่ไม่มีทางเลือกอื่นแล้ว

เมื่อย้อนกลับมามองสังคมไทย จะพบว่าเรายังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองต่อผู้เป่านกหวีดแต่ประการใด (World Law Group, 2012) ในขณะที่ข่าวลือเกี่ยวกับการกระทำความผิดของข้าราชการไทยได้แพร่ออกสู่สาธารณชนบ่อย ๆ จนทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายและลดความเชื่อถือในตัวองข้าราชการลงอย่างมาก ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ มีบทความเกี่ยวกับการเป่านกหวีดในประเทศไทย แม้จะมีเพียงไม่กี่ชิ้น อาทิ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2551) วรเศรษฐ์ เผือกสกนธ์ (2557) แต่ทุกชิ้นต่างให้การสนับสนุนการเป่านกหวีดอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในการจัดการทุจริตกลอนโค่นการกระทำความผิดในแวดวงราชการกันอย่างจริงจังเสียที

ในกรณีของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ นั้น เขาได้นำมวลมหาประชาชน กปปส. ให้ออกมาเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกเพื่อประกาศให้ชาวโลกได้รับทราบกันอย่างถ้วนหน้า โดยสาเหตุที่ทำให้เขาตัดสินใจเลือกใช้มาตรการเป่านกหวีดออกภายนอก ก็เพราะว่ากลไกการร้องเรียนภายใน (รัฐสภา) ได้ถูกปิดลงจนหมดสิ้น ในขณะที่ความผิดของนายกรัฐมนตรีและพรรคเพื่อไทยในขณะนั้น (คือความพยายามอย่างสุดขอยในการผลักดัน ร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรมแบบเหมาเข่ง) เป็นสิ่งที่ “เหลืออด/เหลือทนจริง ๆ” ด้วยเหตุนี้การออกมาเป่านกหวีดของ กปปส. พร้อมกับการชุมนุมประท้วงด้วยมาตรการอหิงสา (Ahimsa) และการยอมรับความทุกข์ยาก (Uncomplaining Suffering) ในการแสวงหา/เข้าถึงสัตยาเคราะห์ (Satyagraha) ที่เป็นเป้าหมายจึงมีความสมเหตุสมผลและมีความชอบธรรมที่สามารถยอมรับได้

⁴ ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองการเปิดโปง แห่งประเทศนิวซีแลนด์ ได้กำหนดไว้อย่างเด่นชัดว่า ผู้เป่านกหวีดจะต้องดำเนินการร้องเรียนต่อช่องทางที่กำหนดให้ภายในองค์กรก่อน เว้นแต่ในองค์กรนั้นไม่มีช่องทางภายใน หรือร้องเรียนแล้วแต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ ภายใน 20 วัน จึงจะสามารถดำเนินการเป่านกหวีดออกสู่ภายนอกองค์กรได้ โดยระบุหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับเรื่องและดำเนินการข้อร้องเรียนเอาไว้ชัดเจน อาทิ ผู้ตรวจการของรัฐสภา (the Ombudsman) เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมใน Office of the Ombudsman (2015).

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2551). *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเศรษฐ์ เฟือกสกนธ์. (2557). *Whistle Blowing*. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2558 จาก <https://www.dlo.co.th/node/784>
- Bordeleau, C. (2011). The Case Against Whistleblowing. In R. P. Leone & F. L. K. Ohemeng (Eds.), *Approaching Public Administration: Core Debates and Emerging Issues*. Toronto: Emond Montgomery Publications.
- Cohen-Lyons, J. (2012). Whistleblowing in the Public Sector: A Balance of Rights and Interests. *Public Sector Diges.*, Retrieve October 30, 2015, from www.hicksmorley.com/images/Hicks-Morley.pdf
- National University of Singapore (2015). *Whistleblowing Policy*. Retrieve October 30, 2015, from <http://www.nus.edu.sg/whistleblow/whistleblowing-policy-for>
- Nadler, J. & Schulman, M. (2014). *Whistle Blowing in the Public Sector*. Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University. Retrieve October 30, 2015, from <http://www.scu.edu/ethics/practicing/focusareas/governme...>
- Office of the Ombudsman, New Zealand. (2015). *Protected Disclosures/Whistle-blowing*. Retrieve September 30, 2015, from <http://www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do/protecti>.
- Whistleblowing International Network. (2014). *Partnering Globally to Support Whistleblowing*. Retrieve September 30, 2015, from <http://www.whistleblowingnetwork.org/>
- World Law Group. (2012). *Global Guide to Whistleblowing Programs*. Retrieve September 30, 2015, from <https://www.theworldlawgroup.com/Document.asp?>
- Young, S. (2011). In Support of Whistleblowing. In R. P. Leone & F. L.K. Ohemeng (eds.), *Approaching Public Administration: Core Debates and Emerging Issues*. Toronto: Emond Montgomery Publications.