

บทที่ ๒

การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

• ผู้เปิดเผยผลประโยชน์:

ผู้เปิดเผยเป็นผู้ที่รายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มีขอบที่ร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่กระทำโดยมิใช่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะหลายหน่วยงานขาดการสนับสนุนผู้เปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแทนที่จะยกย่องชมเชยเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยมการประพฤติมิชอบ คดโกง ทุจริต หรือพฤติกรรมอาชญากรรมกลับวิพากษ์วิจารณ์ทางลบ ทำให้สูญเสียความก้าวหน้าในอาชีพและแม้แต่สูญเสียงาน

หลัก (core) ของการปกป้องคุ้มครองพยาน (whistleblowing) ใช้หลักแห่งความรับผิดชอบและการแสดงออกซึ่งความพร้อมรับผิดให้แก่สาธารณชน การเปิดเผยที่เหมาะสม คือ เมื่อเกิดการกระทำผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นปัญหาความเสี่ยงสาธารณะ การรายงานการกระทำผิดภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรต่อสาธารณชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยเฉพาะเมื่อช่องทางภายในและกระบวนการบริหารภายในใช้การไม่ได้ หรือขาดประสิทธิภาพ

• ทำไมการเปิดเผยจึงทำได้ยาก:

การศึกษาวิจัยพบว่า แม้จะมีการสนับสนุน มีช่องทาง วิธีการผลักดันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบเสาะ การคดโกงและการกระทำผิด แต่มีหลายองค์ประกอบที่ทำให้การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่ปัญหาสำคัญคือ การขัดแย้งกันระหว่างความเที่ยงตรง (Integrity) ของบุคคลกับพันธะสัญญาที่มีต่อส่วนรวม และกับความภักดีต่อเพื่อนหรือองค์กรซึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ

การยึดมั่นในสิ่งถูกต้องและเป็นธรรม ความเที่ยงตรงส่วนบุคคลเป็นค่านิยมที่เป็นหลักคุณธรรมในมาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) แต่ในทางตรงกันข้าม ความจงรักภักดีเป็นสัญญาที่มีต่อกลุ่มคนและสังคมที่ให้ความสำคัญว่า บุคคลจะผิดสัญญาหรือทรยศต่อเพื่อนไม่ได้ในยามจำเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้บุคคลไม่กล้ารายงานการกระทำผิดคือ ข้อมูลที่เปิดเผยและผู้เปิดเผยจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความลับ ได้รับการปกป้อง แต่ในทางปฏิบัติผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดมักได้รับการปฏิบัติในทางตรงกันข้ามการตัดสินใจที่จะเปิดเผยควรจะเป็นเรื่องพื้นฐานง่าย ๆ หลักคือจะต้องปฏิบัติอย่างโปร่งใส มีการเปิดเผยการกระทำผิดพร้อมทั้งการปกป้องข้อมูลที่ยรายงานให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจได้

• การส่งสารขององค์กร:

องค์กรจะต้องขับเคลื่อน/ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมและคดโกงว่า เป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องการและข้อมูลของผู้เปิดเผยจะต้องได้รับความเชื่อมั่นว่าถูกปกปิด ต้องมีคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ว่าจะบริหารข่าวสารข้อมูลอย่างไร และจะจัดการอย่างไร เมื่อเผชิญกับกรณีเกี่ยวกับจริยธรรมที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดการกระทำผิด

• กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย:

รากฐานของการเปิดเผยการกระทำผิดมาจากกรอบกฎหมาย มาตรฐานทางจริยธรรมรวมทั้งนโยบายขององค์กร ในมาตรฐานทางจริยธรรมจะกำหนดพฤติกรรมที่เป็นมาตรฐานและขออนุญาตกิจกรรมที่ยอมรับให้ปฏิบัติและไม่ยอมรับให้ปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีการรายงานการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานด้วย

การเปิดเผยการกระทำผิดเพื่อป้องกันการละเมิดหลักคุณธรรม ต้องมีกลไกการรายงานและการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การเปิดเผยการกระทำผิดภายใต้กฎหมายต่าง ๆ นั้นต้องอธิบายได้ด้วยว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และองค์กรต้องแน่ใจว่าการเปิดเผยจะต้องได้รับการคุ้มครองพยานอย่างเต็มที่

• องค์กรควรจะทำอย่างไร:

วิธีที่ดีที่สุด หน่วยงานต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิดจัดช่องทางอำนวยความสะดวก สนับสนุน และคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิด รวมทั้งคนอื่น ๆ ที่จะได้รับผลกระทบ

วัตถุประสงค์ของการปกป้องผู้เปิดเผยการกระทำผิดและการคุ้มครองพยาน คือ

- สนับสนุนให้บุคคลเปิดเผยการกระทำผิด
- เพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยจะได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม
- เพื่อให้แน่ใจว่าจะต้องมีการปกป้องคุ้มครองพยานที่เหมาะสมในทุกกรณี

ปกติการรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบ จะใช้การรายงานตามกระบวนการทางการบริหารซึ่งเป็นช่องทางปกติ โดยสามารถรายงานให้กับกลุ่มบุคคลต่างๆ เช่น หัวหน้า ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ(เช่นกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม) ผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการจริยธรรม หรือองค์กรจริยธรรมภายนอก การรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบนั้น ข้อมูลที่เปิดเผย ควรประกอบด้วย

- การประพฤติมิชอบในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
- การบริหารที่เป็นอคติ หรือ (ล้มเหลว)
- การละเว้น ละเลย เพิกเฉย เลินเล่อ หรือการบริการที่ไม่เหมาะสม ทำให้สูญเสียเงินของแผ่นดิน
- การกระทำที่เป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่ออนามัยสาธารณะ ความปลอดภัย หรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม

ส่วนกระบวนการจะแตกต่างกันหากจากกระบวนการร้องทุกข์หรือร้องเรียน เช่น ในกรณีการขู่คุกคามหรือการดูหมิ่นเหยียดหยามกันในที่ทำงาน องค์กรควรกำหนดกระบวนการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะและประกาศใช้อย่างชัดเจน

ประโยชน์ของกระบวนการ คือ บุคคลจะทราบว่าเมื่อมีความจำเป็นต้องรายงาน/เปิดเผยจะต้องทำอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานจะสนับสนุนและปกป้อง กลไกจะต้องเป็นกลไกเชิงรุกตอบสนองต่อการเปิดเผยการกระทำผิดในกรอบของหน่วยงานในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ทุกคนจะต้องรับรู้โดยทันที (อย่างเป็นทางการ) ว่าเมื่อเกิดข้อสงสัยว่าเกิดการคดโกง ประพฤติผิด ควรต้องรายงานทันทีต่อหัวหน้า ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ได้รับมอบหมาย และผู้บริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กร

การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นสิ่งสำคัญ และผู้รับรายงานควรให้คำแนะนำผู้เปิดเผยถึงการตรวจสอบ และสิ่งที่หน่วยงานจะสนับสนุนและคุ้มครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเปิดเผยการกระทำผิดใน ๔ กลุ่ม คือ

- ๑) การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ปปช.
- ๒) การบริการที่ผิดพลาดโดยกระทบกับผลประโยชน์ของผู้อื่น
- ๓) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐหรือ

ผู้รับจ้างจากรัฐเป็นผลให้งบประมาณถูกใช้สูญเปล่า

- ๔) การกระทำของบุคคลเป็นผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยกับสาธารณะ หรือ

กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การเปิดเผยการกระทำผิดบางประเภทอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่น การเปิดเผยต่อสื่อมวลชน การเปิดเผยที่ก่อให้เกิดคำถามต่อความเป็นธรรมของรัฐบาล การเปิดเผยนโยบายของหน่วยงานหรือการเปิดเผยเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษทางวินัย

นโยบายและกระบวนการในการเปิดเผย จะต้องครอบคลุม :

- เนื้อหาในการเปิดเผย
- การเปิดเผยจะทำได้ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไร
- ใครบ้างที่จะเป็นผู้เปิดเผย
- เปิดเผยต่อใคร
- เครื่องมือทดสอบและการตรวจสอบการเปิดเผย
- กลไกในการสนับสนุนและปกป้อง
- กระบวนการตรวจสอบ
- บทบาทในการบริหารและความรับผิดชอบ

• การให้ความสำคัญกับการรายงานและวิธีการรายงานที่ยืดหยุ่น

มาตรฐานทางจริยธรรมต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเปิดเผยข้อสงสัยเกี่ยวกับการคดโกงหรือการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมการจัดการเกี่ยวกับการรายงานควรยืดหยุ่น เช่น การรายงานต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือคณะกรรมการจริยธรรม ที่สามารถไปพบปะหรือรายงานได้นอกสถานที่ หรือรายงานต่อองค์กรอิสระ เช่น ปปช. ปปท. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

• การผลักดันให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ

หน่วยงานต้องรับผิดชอบในทางปฏิบัติให้การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองอย่างเชื่อมั่นได้ และข้อมูลบุคคลต้องเก็บเป็นความลับ ปกติหน่วยงานต้องพัฒนานโยบาย/กระบวนการในการให้คำแนะนำต่อผู้บริหารให้ตระหนักในความสำคัญ สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน และควรมีการอบรมพิเศษแก่หัวหน้าและผู้บังคับบัญชา

• เป้าหลังความสำเร็จ

ประสิทธิภาพในการเปิดเผยการกระทำผิดที่ดีที่สุดคือ วัฒนธรรมการยึดถือความถูกต้องขององค์กร องค์กรที่มีพฤติกรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามการประพฤติมิชอบที่ชัดเจน จะทำให้เกิดบรรยากาศจริยธรรมเชิงบวก วัฒนธรรมเกิดจากการเสริมสร้างการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ การปกป้องพยานและภาวะผู้นำต่อความสำคัญในการเปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ และผลักดันการเปิดเผยอย่างแข็งแกร่ง

การปกป้องสิทธิของบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยเป็นเรื่องที่สำคัญมากหน่วยงานจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจะให้การดูแลอย่างเหมาะสม มีการบริหารกระบวนการอย่างเท่าเทียมซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นและพัฒนาความรับผิดชอบในการรายงาน

• ดัชนีวัดความสำเร็จ พิจารณาได้จาก

- มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือมีเครือข่ายสนับสนุน

- มีโปรแกรมเฉพาะสำหรับการสนับสนุนภายในองค์กรและการปกป้องคุ้มครอง
- ให้การฝึกอบรมการตรวจสอบสืบสวนแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
- การให้คำปรึกษาแนะนำหรือการสนับสนุนทางจิตใจ/อารมณ์แก่ผู้เปิดเผยผลประโยชน์

สาธารณะ

- มีเครือข่ายสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ ผ่านการพบปะ สันทนาการกับผู้เปิดเผยคนอื่น ๆ

และหัวหน้าสายงาน

• บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารระดับล่างมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Information Disclose : PID) ช่วยให้เกิดความตระหนักรู้ขององค์กร และให้เห็นว่าไม่เป็นอุปสรรคในการรายงานของผู้เปิดเผย ผู้อำนวยการจะเป็นผู้ได้รับข้อมูลและจัดการกับการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับผลการตรวจสอบ และรับผิดชอบโดยตรงต่อผลที่จะเกิดต่อทีมงาน บทบาทสำคัญที่สุดที่ได้จากการวิจัย คือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการต่อการรายงาน

สัมพันธภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ หลังจากรายงานการกระทำผิดและภาวะผู้นำเป็นเรื่องสำคัญมากในการสร้างบรรยากาศในที่ทำงาน ผู้บริหารจะต้องสามารถคาดการณ์การตอบสนองของข้าราชการและผลที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบต่าง ๆ

ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ต้องไม่คุกคามหรือทำให้ผู้เปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะกลายเป็นเหยื่อ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปกป้องและรักษาความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลที่เปิดเผย หรือผู้ต้องสงสัยในการเปิดเผย ให้ความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ได้จะเป็นความลับซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการลดแรงต่อต้าน หากสิ่งที่เปิดเผยบางส่วนหรือทั้งหมดรั่วไหลออกไปเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเข้าไปจัดการโดยเร็ว เพื่อลดปฏิกิริยาทางลบและป้องกันผู้ต่อต้านเท่าที่จะทำได้

บทบาทอื่น ๆ คือ

- ลดความเครียดของผู้เปิดเผยและสนับสนุนในทางที่เหมาะสมแก่ผู้เปิดเผย
- ปรับกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดการกับสิ่งที่เกิดจากการเปิดเผย
- พัฒนาโครงสร้างผู้นำแก่ลูกน้องที่ทำงาน ขณะมีการตรวจสอบ
- ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพื่อให้แน่ใจว่า

ได้รับการสนับสนุนและป้องกันพยานที่ดี

- ปกป้องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยที่เป็นหลักฐาน
- ให้เวลาและข้อมูลที่ย้อนกลับต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหารจะต้องสามารถจัดการกับบุคคลที่ต่อต้านการเปิดเผย และเจ้าหน้าที่ โดยให้คำปรึกษาแนะนำลูกน้องไม่ให้ทำผิดและตื่นตัวต่อการรับรู้ต่อการกระทำผิด การคดโกงและทุจริตที่อาจเกิดขึ้น และตรวจสอบข้อมูลอย่างระมัดระวัง ต้องแสดงบทบาทอย่างยุติธรรม เป็นกลาง ไม่เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย และตรงไปตรงมา ไม่ว่าจะยากเพียงไร

ผู้บริหารต้องทำให้ผู้เปิดเผยมั่นใจ ตั้งแต่แรกในขณะรายงานว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นความลับ เชื่อมั่นในกระบวนการเปิดเผยและผลที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากผู้เปิดเผยจะต้องเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ หากมีการรายงานด้วยวาจาจะต้องสรุปรายละเอียดเป็นเอกสาร ผู้บริหารจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการกระทำใด ๆ ของตนเข้าไปก้ำกัวย มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ หรือทำให้ผู้อื่นรับรู้ได้ว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือทำให้รับรู้ได้ว่า มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ

• การพัฒนาการตระหนักรู้และทักษะการสนับสนุน

จัดโปรแกรมการพัฒนาข้าราชการ เพื่อให้ตระหนักในความสำคัญและผลักดันให้เกิดทัศนคติทางบวกต่อการเปิดเผยข้อมูล โดยอธิบายว่า ทำไม ต้องเปิดเผย และ อะไร จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการเปิดเผยการกระทำผิด จัดให้มีการฝึกอบรม/พัฒนา การตัดสินใจเชิงจริยธรรม (ethical decision making) แก่ข้าราชการ หรือเมื่อข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้า/ผู้บริหาร รวมทั้งต้องได้รับการฝึกอบรม ทักษะเฉพาะ ในการรับข้อร้องเรียน การรายงาน การเปิดเผย และจัดการกับการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งทักษะในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน

- เป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Best- practice target)

- หน่วยงานควรสร้างกลไกในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลมีนโยบายและกระบวนการเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่มากเกินไป และส่งเสริมให้คนกล้าเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารที่ไม่เป็นธรรมหรือการคดโกงและการทุจริต

- จัดกลไกสนับสนุน (robust support) เพื่อลดการรายงานและการรับรู้ที่ผิดพลาดให้คำปรึกษา การเปิดเผยพฤติกรรมและการกระทำผิดที่เหมาะสม และป้องกันการต่อต้านที่จะมีต่อผู้เปิดเผย

- โครงสร้างการรายงาน หรือเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ ควรเหมาะสมกับโครงสร้าง ธรรมชาติ และขนาดขององค์กร

- นโยบาย โครงสร้างและกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ต้องได้รับทราบโดยทั่วกัน

- มีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะจะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั่วไป เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ