เมื่อการเลือกปฏิบัติไม่มีใครตั้งใจ แล้วใครต้องรับผิดชอบ?: การเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้างและปัญหาของ “มือจำนวนมาก”

เกริ่นนำ

ลองนึกถึงผู้สมัครงานวัย 39 ปีคนหนึ่งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและส่งใบสมัครเข้าสู่ระบบ ทั้งที่ประกาศรับสมัครระบุคุณสมบัติประการหนึ่งว่าอายุไม่เกิน 40 ปี แต่เขากลับไม่ได้รับการเรียกสัมภาษณ์ คณะกรรมการคัดเลือกอาจไม่เคยเห็นใบสมัครของเขาเลย เพราะระบบที่วางไว้จัดอันดับผู้สมัครไว้ก่อนแล้ว บริษัทที่พัฒนาระบบก็ไม่ได้เป็นผู้ตัดสินว่าจะรับหรือไม่รับใครโดยตรง ส่วนผู้บริหารอาจเห็นเพียงรายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการคัดกรองมาแล้ว แม้ภายหลังจะมีการพบว่าผู้สมัครบางประเภทถูกคัดออกในสัดส่วนที่สูงกว่าคนอื่น แต่คำถามที่ว่า “ใครเป็นคนเลือกปฏิบัติ” ก็ตอบได้ไม่ง่ายนัก

ผู้คิดหรือออกแบบระบบการคัดเลือกเจ้าหน้าที่อาจอธิบายว่าตัวระบบเองทำงานตามข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่องค์กรกำหนด ฝ่ายทรัพยากรบุคคลอาจบอกว่าเพียงใช้ระเบียบวิธีการและเครื่องมือที่องค์กรจัดหาให้ ผู้บริหารอาจไม่ได้ตัดสินใจเลือกผู้สมัครด้วยเหตุผลส่วนคน และระบบเองโดยรวมก็ไม่มีเจตนาจะกีดกันใคร ทุกฝ่ายอาจพูดได้อย่างจริงใจว่าเราไม่ได้ตั้งใจให้เกิดผลการคัดเลือกบางแบบ กรณีเช่นนี้ทำให้การเลือกปฏิบัติมีความซับซ้อนกว่าภาพที่เราคุ้นเคย เพราะเมื่อพูดถึงการเลือกปฏิบัติ เรามักนึกถึงผู้กระทำที่มีอคติบางอย่างอยู่ก่อน แล้วนำอคตินั้นไปปฏิบัติต่อคนอีกกลุ่มอย่างไม่เท่าเทียม เช่น นายจ้างไม่รับคนเป็นลูกจ้างเพราะเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ หรือหัวหน้าปฏิบัติต่อลูกน้องแตกต่างกันเพราะเพศและบุคลิกหน้าตา แน่นอนว่าการเลือกปฏิบัติอย่างเปิดเผยเช่นนี้ยังมีอยู่และยังจำเป็นต้องศึกษา แต่หากเรามองเฉพาะเจตนาหรืออคติในระดับปัจเจก เราอาจมองไม่เห็นความไม่เท่าเทียมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกันของกฎเกณฑ์ ข้อมูล เทคโนโลยี และการตัดสินใจของคนหลายฝ่าย

ดีวาห์ เพเจอร์ (Devah Pager) และ ฮานา เชพเพิร์ด (Hana Shepherd) (2008) ชี้ว่า การอธิบายการเลือกปฏิบัติร่วมสมัยจำเป็นต้องพิจารณากลไกทั้งในระดับบุคคล องค์กร และโครงสร้าง ขณะที่ เฟร็ด พินคัส (Fred Pincus) (1996) เสนอแนวคิดการเลือกปฏิบัติเชิงโครงสร้าง (structural discrimination) เพื่อชี้ว่า กฎหรือนโยบายบางอย่างอาจไม่ได้มีเจตนากีดกันคนกลุ่มใดโดยตรง แต่สามารถสร้างผลเสียที่แตกต่างกันอย่างเป็นแบบแผนได้ ดังนั้น เมื่อความเสียเปรียบเกิดอย่างเป็นแบบแผน เราจึงไม่ควรหยุดการตรวจสอบเพียงเพราะหาใครที่มีอคติอย่างชัดเจนไม่พบ เกณฑ์แบบเดียวกันอาจใช้กับทุกคน แต่คุณสมบัติที่ใช้เป็นเกณฑ์อาจสัมพันธ์กับความได้เปรียบเสียเปรียบที่มีอยู่ก่อนแล้ว จริงอยู่ที่ระบบอัตโนมัติอาจไม่มีความรู้สึกเกลียดหรือชอบใคร แต่แนวคิดที่ใช้ออกแบบระบบ เกณฑ์ที่ใช้จัดอันดับ และนิยามว่าใครคือผู้สมัครที่เหมาะสม ล้วนเกิดจากการตัดสินของมนุษย์และองค์กร ที่ร่วมกันประกอบสร้างระบบขึ้นมา คำถามที่สำคัญจึงต้องขยับจากใครกำลังเลือกปฏิบัติ ไปสู่อะไรทำให้กระบวนการนี้ผลิตผลลัพธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

จากคนที่มีอคติ สู่ระบบที่ผลิตผลลัพธ์ไม่เท่ากัน

เมื่ออธิบายการเลือกปฏิบัติผ่านอคติของปัจเจก เรามักเริ่มจากการค้นหาทัศนคติที่อยู่เบื้องหลังการกระทำ เช่น นายจ้างมักเชื่อว่าคนอายุมากเรียนรู้ช้า จึงไม่เรียกผู้สมัครสูงวัยเข้าสัมภาษณ์ วิธีคิดเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอคติ การตัดสินใจ และผลลัพธ์เห็นได้ค่อนข้างชัด แต่ข้อจำกัดก็คือ หากเราหาอคติที่ชัดเจนไม่พบ เราอาจรีบสรุปเกินไปว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น มานุษยวิทยาว่าด้วยระบบราชการช่วยทำให้ภาพนี้ซับซ้อนขึ้น ไมเคิล เฮิร์ซเฟลด์ (Michael Herzfeld) (1992) เสนอแนวคิดการผลิตความเฉยเมยทางสังคม (social production of indifference) เพื่อชี้ว่าความเฉยเมย ไม่จำเป็นต้องเป็นนิสัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ เพราะระบบราชการสามารถสร้างเงื่อนไขที่ทำให้การไม่รับรู้ความทุกข์ของผู้อื่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานตามปกติได้

เจ้าหน้าที่ในระบบไม่จำเป็นต้องเป็นคนใจร้าย แต่เมื่อการทำงานถูกจัดการผ่านระบบ การจำแนกหมวดหมู่ กฎระเบียบ เอกสาร ระยะเวลา และขอบเขตอำนาจ ชะตากรรมของคนตรงหน้าอาจถูกแปลงเป็น “เอกสารไม่ครบ” “ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่” หรือ “กรณีไม่เข้าเกณฑ์” เจ้าหน้าที่อาจเห็นใจผู้ร้อง แต่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานกลับต้องมองกรณีนั้นผ่านแว่นตาที่องค์กรกำหนด สิ่งที่ระบบสามารถแปลเป็นหมวดหมู่ได้จึงถูกมองเห็น ส่วนสิ่งที่แปลไม่สำเร็จอาจหลุดออกจากการรับรู้ขององค์กร

อาคิล คุปตะ (Akhil Gupta) (2012) ผลักคำถามนี้ไปอีกขั้นผ่านการศึกษาระบบราชการ ความยากจน และรัฐในอินเดีย สาระสำคัญของเขาไม่ได้อยู่ที่การเสนอว่ารัฐต้องการทำร้ายคนยากจน ตรงกันข้าม รัฐมีนโยบายและหน่วยงานจำนวนมากที่มุ่งช่วยเหลือประชาชน และเจ้าหน้าที่ก็อาจมีเจตนาดี แต่กระบวนการช่วยเหลือกลับเต็มไปด้วยความล่าช้า การตกหล่น และการเข้าถึงที่ไม่สม่ำเสมอ ความเสียหายของประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องมีต้นกำเนิดจากเจตนาที่ต้องการทำร้าย เพราะระบบที่สร้างขึ้นเพื่อช่วยคนอาจสร้างความเสียเปรียบผ่านวิธีทำงานของมันเอง ตั้งแต่การต้องพิสูจน์คุณสมบัติหลายขั้นตอน ข้อมูลที่ไม่เชื่อมต่อกัน การตีความระเบียบไม่ตรงกัน ไปจนถึงการต้องเดินทางกลับมาแก้เอกสารซ้ำ ๆ

ในแง่นี้ การเลือกปฏิบัติจึงไม่จำเป็นต้องปรากฏเป็นเหตุการณ์ที่คนหนึ่งเลือกปฏิบัติต่ออีกคนอย่างไม่เท่าเทียมเสมอไป บางครั้งสิ่งที่เรามักพบเห็นคือความน่าจะเป็นที่ไม่เท่ากัน กล่าวคือ คนบางประเภทมีโอกาสผ่านขั้นตอนน้อยกว่า ต้องใช้เวลามากกว่า ต้องกลับมาใหม่บ่อยกว่า หรือมีโอกาสถูกปฏิเสธสูงกว่า ทั้งที่เราอาจไม่พบจุดใดจุดหนึ่งซึ่งสามารถชี้ได้ง่าย ๆ ว่านี่คือการเลือกปฏิบัติ นั่นจึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนหน่วยวิเคราะห์จากการถามเพียงว่าเจ้าหน้าที่คนนี้คิดอย่างไร ไปสู่คำถามว่าระบบหนึ่ง ๆ ทำให้การกระทำที่สร้างความไม่เท่าเทียมบางอย่างกลายเป็นเรื่องปกติได้อย่างไร ใครถูกทำให้มองเห็นในฐานะกรณีเร่งด่วน ใครถูกจัดเป็นกรณีพิเศษ ใครถูกผลักออกไปนอกขอบเขตหน้าที่ และใครต้องออกแรงมากกว่าคนอื่นเพื่อทำให้ชีวิตของตนถูกอ่านได้โดยระบบ ความเฉยเมยในการเลือกปฏิบัติแบบนี้จึงอาจไม่ได้อยู่ในใจของคนแต่อยู่ในรูปแบบของสถาบัน เช่นเดียวกับการเลือกปฏิบัติที่อาจไม่ได้เริ่มจากความเกลียดหรือรัก

ชอบเป็นการส่วนตัว แต่อาจเริ่มจากวิธีที่ระบบแบ่งประเภท กำหนดเกณฑ์ และจัดสรรความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบหายไปได้อย่างไร

องค์กรสมัยใหม่ในปัจจุบันแทบไม่มีการตัดสินใจสำคัญใดเกิดจากคนเพียงคนเดียวอีกแล้ว กฎอาจถูกเขียนโดยฝ่ายงานหนึ่ง แบบฟอร์มออกแบบโดยอีกฝ่ายงาน ระบบข้อมูลพัฒนาโดยบริษัทภายนอก เจ้าหน้าที่ตรวจเอกสาร ผู้บังคับบัญชาอนุมัติ ขณะที่ตัวชี้วัดอาจมาจากนโยบายอีกระดับหนึ่ง เมื่อผลลัพธ์สร้างความเสียเปรียบต่อใครก็ตาม เราจึงพบปัญหาทันทีว่าการกระทำทั้งหมดนี้เป็นของใครกันแน่

แมทธิว ฮัลล์ (Matthew Hull) (2012) ทำให้ปัญหานี้เห็นชัดผ่านการศึกษาระบบราชการในปากีสถาน เขามองเอกสาร แบบฟอร์ม แฟ้ม แผนที่ และลายเซ็น ไม่ใช่เพียงสิ่งบันทึกการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ แต่ละสิ่งล้วนเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารเกิดขึ้นจริง การตัดสินหนึ่งจึงอาจค่อย ๆ ก่อตัวผ่านการส่งต่อ แก้ไข รับรอง และลงนามจนมีลักษณะของความสามารถในการกระทำร่วมกัน (collective agency) มากกว่าจะเป็นการกระทำของคนคนเดียว ยิ่งงานถูกแบ่งเป็นขั้นตอนมากเท่าใด ความรับผิดชอบก็ยิ่งสามารถเคลื่อนไปจากมือหนึ่งสู่อีกมือหนึ่งได้มากเท่านั้น เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจตรวจว่าแบบฟอร์มถูกกรอกครบหรือไม่ อีกคนตรวจหลักฐานว่าที่กรอกมาจริงเท็จหรือไม่ อีกคนกดอนุมัติเมื่อเงื่อนไขที่ถูกยืนยันมาถูกต้องครบถ้วน ทุกคนสามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลว่าตนไม่ได้เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขทั้งหมด ฮัลล์เรียกกลไกเช่นนี้ว่ากลวิธีปัดความรับผิดชอบ (tactics of irresponsibility) ซึ่งช่วยให้เห็นว่าการจัดองค์กรสามารถทำให้ผลลัพธ์หนึ่งมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ไม่มีใครรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของผลนั้นทั้งหมด

ความรับผิดชอบยังถูกซ่อนไว้ในอีกสิ่งหนึ่ง คือ การจำแนก เจฟฟรีย์ ซี. โบว์เกอร์ (Geoffrey C. Bowker) และซูซาน ลีห์ สตาร์ (Susan Leigh Star) (1999) เตือนว่าทุกการจำแนกต้องเลือกว่าความแตกต่างอะไรสำคัญและความแตกต่างอะไรไม่สำคัญ เราพบหมวดหมู่เช่น ผู้มีสิทธิ/ไม่มีสิทธิ ความเสี่ยงสูง/ต่ำ ผ่าน/ไม่ผ่าน ปกติ/ผิดปกติ หรือเอกสารครบ/ไม่ครบ จนดูเหมือนเป็นสิ่งที่มีอยู่เองตามธรรมชาติ แต่เบื้องหลังหมวดหมู่เหล่านี้มีการตัดสินอยู่เสมอว่าอะไรควรถูกนับ และแบบไหนคือกรณีปกติที่ระบบจะใช้เป็นฐาน เมื่อหมวดหมู่ถูกใช้ซ้ำจนกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ประวัติของการตัดสินเหล่านี้มักหายไป จากเราเห็นว่าคุณสมบัตินี้สำคัญ จะเหลือเพียงเกณฑ์กำหนดไว้แบบนี้ การตัดสินเชิงคุณค่าจึงสามารถปรากฏในรูปของข้อเท็จจริงทางเทคนิค เช่น กรณีนี้ไม่เข้าเกณฑ์ คะแนนไม่ถึง หรือไม่มีช่องให้กรอก

แน่นอนว่าไม่ใช่ทุกหมวดหมู่หรือมาตรฐานคือการเลือกปฏิบัติ สังคมขนาดใหญ่ไม่สามารถทำงานโดยไม่มีการจำแนก หลักสำคัญไม่ได้อยู่ที่การปฏิเสธเกณฑ์ทั้งหมด แต่อยู่ที่การตรวจสอบ

ว่า เกณฑ์ใดสร้างผลเสียอย่างเป็นแบบแผนต่อคนบางประเภท และมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ที่ผลเช่นนั้นต้องดำรงอยู่[1]

เออิวินด์ ฟูกเลอรุด (Øivind Fuglerud) (2004) แสดงให้เห็นอีกด้านหนึ่งจากการศึกษาระบบตรวจคนเข้าเมืองของนอร์เวย์ว่า การกีดกันไม่จำเป็นต้องเกิดจากความเกลียดชังทางชาติพันธุ์โดยตรง ปัญหาทางศีลธรรมและการเมืองสามารถถูกแปลงให้กลายเป็นคำถามทางกฎหมายและเทคนิคได้ จากคำถามทำนองว่า เราควรปฏิบัติต่อคนคนนี้อย่างไร กลายเป็นกรณีนี้เข้าเงื่อนไขข้อใด การเปลี่ยนเช่นนี้ช่วยให้การบริหารมีมาตรฐาน แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มระยะห่างระหว่างการตัดสินกับชีวิตที่ได้รับผลจากการตัดสินนั้น คนที่ออกแบบเกณฑ์อาจไม่เคยพบคนที่ถูกปฏิเสธ คนที่เขียนระบบอาจไม่เคยเห็นว่าคะแนนหนึ่งเปลี่ยนชีวิตของใคร ขณะที่เจ้าหน้าที่หน้าเคาน์เตอร์ซึ่งพบผู้ได้รับผลกระทบทุกวันกลับอาจไม่มีอำนาจเปลี่ยนกฎ นั่นจึงเกิดความไม่สมมาตรสำคัญขึ้นว่า คนที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขมักอยู่ไกลจากผลของเงื่อนไข ส่วนคนที่อยู่ใกล้ผลมากที่สุดกลับมักมีอำนาจเปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด ดังนั้น เมื่อการตัดสินเกิดจากเครือข่ายเช่นนี้ การถามว่าใครเป็นคนเลือกปฏิบัติ จึงยังไม่เพียงพอ เพราะการเลือกปฏิบัติไม่ได้หายไป แต่ความเป็นเจ้าของการกระทำกลับเลือนรางลงและดำรงอยู่อย่างแนบเนียน

ทุกคนล้วนมีส่วน แต่ไม่มีใครเป็นคนทำ

ข้อสังเกตในข้างต้นถูกเรียกว่าปัญหาของมือจำนวนมาก (problem of many hands) ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่ผลลัพธ์แบบหนึ่งเกิดจากการกระทำร่วมกันของคนจำนวนมาก จนยากที่จะระบุว่าใครคนใดคนหนึ่งควรรับผิดชอบต่อผลทั้งหมด อีโบ ฟาน เดอ ปูล และคณะ (Ibo van de Poel et al.) (2012) ใช้แนวคิดนี้อธิบายปัญหาซึ่งผลเสียเกิดจากการประกอบกันของการกระทำจากหลายฝ่าย ขณะที่แต่ละฝ่ายเมื่อมองแยกกันอาจดูเหมือนมีส่วนเพียงเล็กน้อย ระบบคัดเลือกบุคลากรเป็นตัวอย่างที่เห็นภาพได้ชัดเจน องค์กรอาจกำหนดคุณสมบัติ ฝ่ายทรัพยากรบุคคลใช้ระบบ ผู้ออกแบบระบบพัฒนาแนวทาง ข้อมูลที่ใช้ดึงมาจากการจ้างงานในอดีต ส่วนผู้บริหารเห็นผลการจัดอันดับ หากพบว่าผู้สมัครบางประเภทถูกคัดออกในอัตราสูงผิดปกติ ทุกฝ่ายก็มีเหตุผลให้ชี้ออกจากตนได้ทันทีว่า ฝ่ายบุคคลไม่ได้พัฒนาระบบ ผู้ออกแบบระบบไม่ได้ตัดสินใจรับคน ผู้บริหารไม่ได้อ่านใบสมัครเอง และระบบโดยรวมเองก็ไม่มีเจตนา

เฮเลน นิสเซนบอม (Helen Nissenbaum) (1996) ชี้ปัญหานี้ไว้ โดยเสนอว่าความรับผิดชอบ (accountability) ในสังคมสมัยใหม่มีความซับซ้อน เพราะการสร้างและใช้งานระบบมักเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ผู้ออกแบบระบบอาจชี้ไปที่ผู้ใช้ ผู้ใช้ชี้ไปที่ระบบ องค์กรชี้ไปที่ผู้ผลิต และผู้ผลิตชี้กลับไปยังข้อกำหนดขององค์กรที่ว่าจ้าง เส้นแบ่งระหว่างผู้ทำ กับ

[1] ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มเป็นเหตุให้ตรวจสอบ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะสรุปว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ต้องพิจารณาว่ากฎเกณฑ์หรือกระบวนการใดสร้างความเสียเปรียบอย่างเป็นแบบแผนต่อคนบางประเภท และมีเหตุผลรองรับเพียงพอเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ของงานหรือบริการหรือไม่

ผู้รับผิดชอบ จึงไม่ตรงกันตั้งแต่ต้น สิ่งที่น่าสนใจคือ แม้การกระทำจะกระจายออกไป แต่ผลลัพธ์กลับไม่ได้กระจายตาม คนที่ถูกปฏิเสธงานยังเป็นคนคนเดียวกัน คนที่ไม่ได้รับบริการก็ยังรับผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ความเสียหายอาจรวมศูนย์อยู่ที่คนคนหนึ่ง ขณะที่ความรับผิดชอบแตกออกไปในคนจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบไม่ได้เพียงหายไป บางครั้งมันกลับไปรวมตัวอยู่ผิดที่ด้วย แมเดอลีน แคลร์ อีลิช (Madeleine Clare Elish) (2019) เสนอแนวคิดเขตรับแรงกระแทกทางศีลธรรม (moral crumple zone) จากการศึกษาระบบอัตโนมัติ โดยเปรียบมนุษย์ในบางตำแหน่งกับส่วนยุบตัวของรถยนต์ที่รับแรงกระแทกเมื่อเกิดอุบัติเหตุ ในระบบที่ซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ใกล้เหตุการณ์ที่สุดอาจกลายเป็นคนรับแรงกระแทกทางศีลธรรมและกฎหมาย แม้จะมีอำนาจควบคุมระบบน้อยกว่าผู้ออกแบบหรือผู้กำหนดเงื่อนไขมาก เจ้าหน้าที่หน้าเคาน์เตอร์ที่ต้องพูดว่าระบบไม่อนุญาตถือเป็นตัวอย่างหนึ่งได้ เขาเป็นคนที่ผู้ได้รับผลกระทบมองเห็นและโต้เถียงได้ จึงง่ายที่จะกลายเป็นผู้รับความโกรธ แต่เขาอาจไม่ได้กำหนดข้อมูลที่ต้องใช้ ไม่ได้เขียนกฎว่าใครมีสิทธิ และไม่มีอำนาจแก้เงื่อนไขนั้นเลย ขณะที่คนที่สามารถเปลี่ยนระบบอาจไม่เคยพบผู้ได้รับผลกระทบ

การเรียกร้องให้มีคนรับผิดชอบ จึงต้องระวังไม่ให้กลายเป็นการหาใครสักคนมารับผิดแทนระบบทั้งหมด เพราะการลงโทษเจ้าหน้าที่ด่านหน้าโดยไม่แตะการออกแบบเกณฑ์ วิธีบริหาร หรืออำนาจตัดสินใจ อาจทำให้เรารู้สึกว่าได้จัดการปัญหาแล้ว ทั้งที่เงื่อนไขเดิมยังดำรงอยู่ การตระหนักถึงปัญหาของมือจำนวนมากช่วยเตือนว่าเราไม่ควรคาดหวังว่าความรับผิดชอบต่อระบบที่ซับซ้อนจะมีผู้กระทำเพียงคนเดียว เราต้องถามให้มากกว่าใครเป็นคนทำ โดยถามด้วยว่าใครออกแบบเงื่อนไข ใครมีอำนาจตัดสิน ใครมองเห็นผล ใครได้รับคำเตือน และใครสามารถเปลี่ยนระบบได้

อย่ารีบเชื่อคำว่า "ไม่มีใครตั้งใจ"

การยอมรับว่าการเลือกปฏิบัติบางรูปแบบเกิดขึ้นได้โดยไม่มีใครตั้งใจ ไม่ได้หมายความว่าเราควรยอมรับคำอธิบายเรื่องความไม่ตั้งใจในทุกครั้ง เพราะระหว่างผลที่ไม่มีใครคาดหมายกับผลที่เกิดซ้ำจนทุกฝ่ายมีเหตุผลเพียงพอที่จะรู้มีระยะห่างอยู่มาก แนวคิดเรื่องภาระทางปกครอง (administrative burden) ช่วยให้เห็นเรื่องนี้ชัดเจนขึ้น โดนัลด์ มอยนิแฮน (Donald Moynihan) พาเมลา เฮิร์ด (Pamela Herd) และโฮป ฮาร์วีย์ (Hope Harvey) (2015) เสนอว่า การติดต่อกับรัฐสร้างต้นทุนต่อประชาชนอย่างน้อยสามด้าน ได้แก่ ต้นทุนในการเรียนรู้ว่ามีสิทธิอะไรและเข้าถึงอย่างไร ต้นทุนในการปฏิบัติตาม เช่น การเตรียมเอกสาร เดินทาง และเสียเวลารอ และต้นทุนทางจิตใจ เช่น ความเครียดหรือความรู้สึกสูญเสียอำนาจเมื่อต้องพิสูจน์ตนต่อระบบ ต้นทุนเหล่านี้อาจดูเหมือนผลข้างเคียงธรรมดาของการบริหาร แต่กลับไม่ได้กระจายเท่ากัน และสามารถกลายเป็นกลไกหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Herd et al., 2023)

ที่สำคัญ ภาระไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญเสมอไป เฮิร์ดและมอยนิแฮน (2018) ชี้ว่า ขั้นตอน เอกสาร และเงื่อนไขในการเข้าถึงบริการเป็นผลของการตัดสินใจทางนโยบาย และในบางกรณีสามารถถูกใช้เพื่อจำกัดการเข้าถึงได้โดยตรง ดังนั้น แม้ภาระบางอย่างไม่ได้ถูกออกแบบขึ้นเพื่อกีดกัน แต่เมื่อผู้กำหนดนโยบายได้รับรู้แล้วว่าภาระดังกล่าวสร้างความเหลื่อมล้ำ การไม่ปรับแก้ก็เป็นการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งเช่นกัน งานศึกษาของ ภาวิณี ช่วยประคอง และคณะ (Pawinee Chuayprakong et al.) (2026) ทำให้เห็นปัญหานี้ในประเทศไทยจากกรณีประกันสังคมมาตรา 40 สำหรับแรงงานนอกระบบ ผู้เข้าร่วมที่มีการศึกษาน้อยหรือรายได้ต่ำต้องเผชิญกับต้นทุนในการเรียนรู้ การปฏิบัติตามขั้นตอน และต้นทุนทางจิตใจมากกว่า จนต้องพึ่งคนกลางในชุมชนในการช่วยอธิบายขั้นตอนและเชื่อมต่อกับระบบรัฐ งานนี้ไม่ได้พิสูจน์ว่าระบบถูกสร้างขึ้นเพื่อกีดกันแรงงานเหล่านี้ แต่ชี้ให้เห็นว่าการใช้กติกาเดียวกันไม่ได้ทำให้ต้นทุนของการเข้าถึงเท่ากัน

ตรงนี้จำเป็นต้องแยกอย่างน้อยสามกรณีออกจากกัน กรณีแรกคือ ผลที่คาดไม่ถึงจริง ๆ (unanticipated effect) ซึ่งผู้เกี่ยวข้องไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะคาดหมายล่วงหน้า กรณีที่สองคือ ผลที่อาจไม่ได้ต้องการ แต่สามารถคาดการณ์หรือรับรู้ได้ (foreseeable effect) เช่น มีข้อมูล ข้อร้องเรียน หรืองานวิจัยชี้แล้วว่ากระบวนการหนึ่งสร้างความเสียเปรียบอย่างต่อเนื่อง กรณีที่สามคือ ภาระที่ถูกสร้างขึ้นโดยเจตนา (deliberately produced burden) เพื่อทำให้การเข้าถึงสิทธิหรือบริการยากขึ้น หากไม่แยกสามกรณีนี้ คำว่า ไม่มีเจตนา จะทำให้ความแตกต่างด้านความรู้และอำนาจถูกกลบจนหมด เช่น สมมติว่าหน่วยงานแห่งหนึ่งออกแบบกระบวนการขอสิทธิซึ่งต้องใช้เอกสารจำนวนมาก ในช่วงแรกอาจยังไม่มีใครรู้ว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อคนบางกลุ่มมากเป็นพิเศษ แต่หากเวลาผ่านไป มีข้อร้องเรียน ข้อมูลภายใน หรืองานวิจัยแสดงว่าคนบางประเภทตกหล่นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้มีอำนาจสามารถปรับกระบวนการได้แต่ไม่ทำ คำอธิบายว่าเราไม่ได้ตั้งใจให้เกิด ย่อมอธิบายได้น้อยลงเรื่อย ๆ

คำถามจึงไม่ควรหยุดที่ว่าใครตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ แต่ต้องถามว่าใครรู้หรือควรรู้ ใครได้รับคำเตือนแล้ว ใครมีอำนาจแก้ไข และใครได้รับประโยชน์จากการที่ระบบยังคงทำงานแบบเดิม ตรงนี้เองที่ไม่ตั้งใจ เริ่มแตกต่างจากไม่ใส่ใจ และการไม่ใส่ใจก็แตกต่างจากการเลือกปล่อยให้ผลที่มองเห็นและคาดการณ์ได้ดำรงอยู่ คำถามที่สำคัญจึงไม่ใช่เพียงว่าสถาบันมีเจตนาอะไร แต่คือการค้นหาว่าสถาบันหนึ่ง ๆ จัดการกับความรู้เกี่ยวกับผลที่ตนสร้างขึ้นอย่างไร มีช่องทางรับฟังหรือไม่ ปัญหาสามารถถูกทำให้มองเห็นได้อย่างไร และเมื่อมองเห็นแล้ว ใครต้องทำอะไรต่อ

ไม่มีใครผิด แล้วใครต้องรับผิดชอบ?

เมื่อความไม่เป็นธรรมเกิดจากการทำงานร่วมกันของกฎเกณฑ์ องค์กร เทคโนโลยี และคนจำนวนมาก การถามว่าใครผิดอาจให้คำตอบได้ไม่เพียงพอ เพราะคำถามนี้ตั้งอยู่บนภาพของความรับผิดชอบที่ต้องผูกกับผู้กระทำซึ่งระบุได้ชัดเจนว่าเป็นต้นเหตุ ไอริส แมเรียน ยัง (Iris Marion Young) (2006) เสนอการคิดอีกแบบผ่านแบบจำลองความรับผิดชอบจากความ

เชื่อมโยงทางสังคม (social connection model of responsibility) โดยแยกออกจากแบบจำลองความรับผิดแบบระบุผู้ก่อ (liability model) ซึ่งเน้นการตามหาผู้กระทำผิด โมเดลแบบหลังเหมาะกับกรณีที่สามารถระบุว่าใครทำอะไร ใครละเมิดกฎ และใครควรรับผิดชอบ แต่ยังเห็นว่าไม่เพียงพอต่อการอธิบายความอยุติธรรมเชิงโครงสร้าง (structural injustice) ซึ่งเกิดผ่านกระบวนการทางสังคมที่คนจำนวนมากมีส่วนร่วมโดยไม่มีใครคนเดียวสร้างผลทั้งหมดด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้รับผิดชอบไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเป็นผู้ผิด เราไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าคนคนหนึ่งผิดก่อน จึงจะกล่าวได้ว่าเขามีความรับผิดชอบบางอย่างต่อกระบวนการที่ตนเป็นส่วนหนึ่ง ความรับผิดชอบในความหมายนี้ไม่ได้มุ่งลงโทษ แต่เป็นคำถามต่อความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนร่วมกับกระบวนการที่ผลิตความไม่เป็นธรรม และความสามารถในการร่วมเปลี่ยนกระบวนการนั้น แนวคิดนี้ทำให้เราไม่ต้องเลือกระหว่างสองทางที่สุดโต่ง คือ ถ้าหาคนที่ตั้งใจเลือกปฏิบัติได้ก็ลงโทษคนนั้น แต่หากหาไม่ได้ก็สรุปว่าไม่มีใครต้องรับผิดชอบ แม้ไม่มีคนคนเดียวที่สมควรถูกกล่าวโทษต่อผลทั้งหมด ผู้ที่อยู่ในกระบวนการซึ่งผลิตความไม่เป็นธรรมก็ยังสามารถมีความรับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงมันได้

อย่างไรก็ตาม การบอกว่าทุกคนมีส่วน ก็ยังไม่เพียงพอ เพราะหากทุกคนรับผิดชอบเท่ากัน ความรับผิดชอบอาจบางจนแทบไม่มีความหมาย ยังจึงเสนอให้มองตำแหน่งที่แตกต่างกันของผู้คนในโครงสร้าง

ประการแรกคืออำนาจ ใครสามารถเปลี่ยนกฎ งบประมาณ เทคโนโลยี หรือวิธีทำงานได้จริง ผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่หน้าเคาน์เตอร์อาจอยู่ในองค์กรเดียวกัน แต่ความสามารถในการเปลี่ยนเงื่อนไขไม่เท่ากัน ประการที่สองคือผลประโยชน์ ใครได้รับประโยชน์จากระบบที่ดำรงอยู่ เช่น องค์กรที่ลดต้นทุนจากระบบอัตโนมัติย่อมมีตำแหน่งแตกต่างจากผู้ใช้ระบบซึ่งไม่มีอำนาจกำหนดมัน ประการที่สามคือความรู้ ใครรู้หรือควรรู้ว่าผลเสียกำลังเกิดขึ้น เมื่อมีข้อร้องเรียน งานวิจัย หรือข้อมูลภายในที่แสดงปัญหาชัดเจน ความรับผิดชอบย่อมเปลี่ยนไปจากช่วงที่ผลกระทบยังไม่อาจคาดหมายได้ ประการสุดท้ายคือความสามารถในการรวมตัวเพื่อเปลี่ยนแปลง ผู้ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาเพียงลำพังอาจยังมีศักยภาพในการร่วมกับผู้อื่น เช่น องค์กรวิชาชีพ หน่วยงานกำกับ ภาคประชาสังคม กลุ่มผู้ใช้บริการ หรือผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อทำให้ปัญหาที่ถูกมองข้ามกลับเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ[2]

ในแง่นี้ ความรับผิดชอบต่อความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างจึงเป็นการจับคู่ตำแหน่งในโครงสร้าง กับ ภาระในการแก้ไขให้สมเหตุสมผล ผู้ที่ออกแบบเกณฑ์ควรรับผิดชอบต่อการทบทวนเกณฑ์ ผู้บริหารควรรับผิดชอบต่อการจัดสรรทรัพยากร ผู้ที่เห็นผลกระทบควรมีช่องทาง

[2] ประยุกต์ข้อเสนอของยัง (2006, pp. 127–130) ซึ่งเสนออำนาจ (power) ความได้เปรียบจากโครงสร้าง (privilege) ส่วนได้เสียในการคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (interest) และความสามารถในการกระทำร่วมกัน (collective ability) ส่วนการรู้หรือควรรู้ถึงผลกระทบเป็นข้อพิจารณาที่ผู้เขียนนำมาเพิ่มเติมจากการอภิปรายก่อนหน้า

ส่งข้อมูล และผู้ได้รับผลกระทบควรมีพื้นที่ในการบอกว่าปัญหาอยู่ตรงไหนและการแก้ไขส่งผลต่อชีวิตของตนอย่างไร

จากใครผิด สู่ใครเปลี่ยนได้

ประโยคอย่าง “ผมก็ทำตามระเบียบ” หรือ “ระบบกำหนดมาแบบนี้” อาจเป็นคำอธิบายที่ถูกต้องจากตำแหน่งของผู้พูด แต่ไม่ควรเป็นจุดจบของการตั้งคำถาม เพราะเรายังต้องถามว่าใครสร้างระเบียบ ใครออกแบบเกณฑ์ ใครรู้ว่ามันให้ผลอย่างไร ใครได้รับประโยชน์ ใครมีอำนาจแก้ไข และใครสามารถทำให้เสียงของผู้ได้รับผลกระทบกลับเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ

การมองเช่นนี้ช่วยให้ไม่ต้องเลือกว่าจะหาคนหนึ่งคนมารับผิดแทนระบบทั้งหมด หรือยอมรับว่าเมื่อไม่มีใครตั้งใจก็ไม่มีใครต้องรับผิดชอบเลย ความรับผิดชอบสามารถอยู่กับหลายฝ่ายพร้อมกัน โดยไม่จำเป็นต้องมีน้ำหนักเท่ากัน ผู้ที่มีอำนาจมากกว่า รู้มากกว่า ได้ประโยชน์มากกว่า หรือมีความสามารถเปลี่ยนเงื่อนไขมากกว่า ย่อมมีภาระที่จะตอบสนองต่อปัญหามากกว่าคนที่อยู่ปลายทางของระบบ แน่นอนว่าแนวคิดนี้ไม่ได้ทำให้ความรับผิดแบบเดิมหมดความสำคัญ หากมีการเลือกปฏิบัติโดยตรง มีเจตนา หรือมีการละเมิดสิทธิที่ระบุผู้กระทำได้ การหาผู้รับผิดและการชดใช้ยังมีความจำเป็น แต่สำหรับความไม่เท่าเทียมที่เกิดจาก “มือจำนวนมาก” การยืนยันว่าต้องหาคนร้ายเพียงคนเดียวให้ได้ก่อนจึงจะเริ่มแก้ไข อาจทำให้เรามองผิดระดับ

ปัญหาของการเลือกปฏิบัติที่ไม่มีใครตั้งใจจึงไม่ใช่ว่าไม่มีใครต้องรับผิดชอบ แต่คือความรับผิดชอบไม่ได้อยู่ในรูปเดียวกับที่เราคุ้นเคย ในโลกที่การตัดสินเกิดจากกฎเกณฑ์หลายข้อ ผู้เกี่ยวข้องหลายระดับ เทคโนโลยีหลายระบบ และมือหลายคู่ การถามว่า “ใครทำให้ความไม่เท่าเทียมนี้เกิดขึ้น” ยังมีความสำคัญ แต่ต้องเดินคู่กับอีกคำถามหนึ่งเสมอว่า เมื่อรู้แล้วว่ามันเกิดขึ้น ใครสามารถทำให้มันไม่เกิดขึ้นอีก

ผู้เขียน

วิสุทธิ์ เวชวราภรณ์ นักวิจัย

ฝ่ายวิจัยและส่งเสริมวิชาการ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

รายการอ้างอิง

Bowker, G. C., & Star, S. L. (1999). *Sorting things out: Classification and its consequences*. MIT Press.

Chuayprakong, P., Chaichakan, C., & Khampeng, D. (2026). (Ir)replaceable roles of intermediaries: Administrative burden in Thailand’s social welfare scheme for informal workers. *International Journal of Public Administration*. Advance online publication.

Elish, M. C. (2019). Moral crumple zones: Cautionary tales in human-robot interaction. *Engaging Science, Technology, and Society, 5*, 40–60.

Fuglerud, Ø. (2004). Constructing exclusion: The micro-sociology of an immigration department. *Social Anthropology, 12*(1), 25–40.

Gupta, A. (2012). *Red tape: Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press.

Herd, P., Hoynes, H., Michener, J., & Moynihan, D. (2023). Introduction: Administrative burden as a mechanism of inequality in policy implementation. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 9*(5), 1–30.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.

Herzfeld, M. (1992). *The social production of indifference: Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. University of Chicago Press.

Hull, M. S. (2012). *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. University of California Press.

Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 43–69.

Nissenbaum, H. (1996). Accountability in a computerized society. *Science and Engineering Ethics, 2*(1), 25–42.

Pager, D., & Shepherd, H. (2008). The sociology of discrimination: Racial discrimination in employment, housing, credit, and consumer markets. *Annual Review of Sociology, 34*, 181–209.

Pincus, F. L. (1996). Discrimination comes in many forms: Individual, institutional, and structural. *American Behavioral Scientist, 40*(2), 186–194.

van de Poel, I., Nihlén Fahlquist, J., Doorn, N., Zwart, S., & Royakkers, L. (2012). The problem of many hands: Climate change as an example. *Science and Engineering Ethics, 18*(1), 49–67.

Young, I. M. (2006). Responsibility and global justice: A social connection model. *Social Philosophy and Policy, 23*(1), 102–130.

Young, I. M. (2011). *Responsibility for justice*. Oxford University Press.