การศึกษาแนวโน้มความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนงานปราบปราม ตามร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2559

The Study of the Likelihood of Success in Policy Implementation: Case Study of Potential Changes in Practices of Suppression Officers under The Narcotics Act, B.E. 2562 (2019)

Received:	*April*	*1, 2019*
Revised:	*October*	*4, 2019*
Accepted:	*October*	*11, 2019*

โกสินทร์ เตชะนิยม (Kosin Techaniyom)*

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนงานปราบปรามยาเสพติด 2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษของเจ้าหน้าที่ส่วนงานปราบปรามยาและ 3. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากผลการวิจัย โดยการใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสารและการสนทนากลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานปราบปราม 3 ครั้ง จำนวนทั้งสิ้น 35 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารกลาง ระดับต้น และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดส่วนงานปราบปรามและงานแผน เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ทหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น

ผลการวิเคราะห์ส่วนที่หนึ่งพบว่า การเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายทำให้สายงานปราบปรามได้รับผลกระทบด้วยกัน 4 ลักษณะคือ 1. วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมเนื่องจากตัวบทที่เปลี่ยนแปลง 2. ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3.ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ 4. การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่

ผลการวิเคราะห์ในส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองแบบล่างขึ้นบนพบว่า 1. ผู้ปฏิบัติน่าจะสามารถทำให้เกิดผลการนำไปปฏิบัติได้จริงเนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติเดิมที่น้อย และมุมมองแบบบนลงล่างพบว่า 2.นโยบายมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเนื่องจาก มีการยอมรับเป้าหมายนโยบายสูงและความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติต่ำ อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์พบข้อจำกัดบางประการนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายคือ 1.การสร้างแนวทางเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสายงานปราบปรามยาเสพติดถึงรูปแบบการปฏิบัติที่จะ

* อาจารย์ ดร.ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
Ph.D. at Faculty of Management Science Silpakorn University. ,E-mail: Kosincoke@hotmail.com, Tel: 062-449-6453

เปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย 2.การสร้างแนวทางระดับปฏิบัติที่ยืดหยุ่นขึ้นตามข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง

คำสำคัญ : ความสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ, ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างสู่บน, ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนล่าง, พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562, สายงานปราบปรามยาเสพติด

Abstract

This research aimed to 1) study the amendment to the Narcotics Act which affected the performance of narcotics control officers, 2) study the possibility of policy implementation achievement of narcotics control officers as a result of the amendment to the Narcotics Act, and 3) make policy recommendations based on research findings. This study was qualitative study, which consisted of documentary research and group discussions. Three group discussions were carried out with 35 narcotics control officers – middle and top management and operational officers, who were police officers, officers from the Office of the Narcotics Control Board (Suppression and Planning Division), administrative officers, customs officers, military officers, and other stakeholders.

The first part of the analysis revealed that the legal amendment exposed the suppression function to four things: Change in work practices or processes, change in the structure of the power relations with relevant authorities, impact of new resource allocation, and people's seeking channels to commit offences through loopholes of the amended law.

The second part of the analysis dealt with the study of the possibility of policy implementation. Based on the bottom-up approach, the analysis suggested that operational officers should be able to achieve practical results due to slight change in practices. On the other hand, the analysis using the top-down approach showed possibility of policy implementation. However, some limitations were identified, which led to the policy recommendations – the formulation of the guidelines for establishing a mutual understanding about change in practices as a result of legal amendment among agencies involved in narcotics control and the formulation of operational guidelines that are more flexible in line with amended law.

Keywords: Policy Implementation Feasibility, Bottom-up Policy Implementation Theory, Top-down Policy Implementation Theory, The Narcotics Act (No. 7), B.E. 2562 (2019), Narcotics Control

บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ผลจากรายงานการปราบปรามยาเสพติดของสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในห้วงปี พ.ศ. 2560 พบคดียาเสพติดจำนวนทั้งสิ้น 181,806 คดี เป็นคดีที่ไม่ทราบผู้กระทำความผิด 1,288 คดี จำแนกเป็นคดียาบ้า 132,410 คดีด้วยจำนวนของกลาง 248,163,639.28 เม็ด ไอซ์ 15,532 คดี จำนวนของกลาง 6,184.84 กิโลกรัม เฮโรอีน 772 คดี ของกลางจำนวน 646.30 กิโลกรัม โคเคน 58 คดีด้วยจำนวนของกลาง 41.52 กิโลกรัม กัญชาแห้ง 8,629 คดีด้วยจำนวนของกลาง 31,701.70 กิโลกรัม กัญชาสด 834 คดี ของกลาง 1,224.56 กิโลกรัม พืชกระท่อม 20,560 คดี ของกลาง 94,425.37 กิโลกรัม คีตามีน 295 คดี ของกลาง 549.90 กิโลกรัม เมื่อพิจารณาจากคดียาเสพติดและปริมาณของกลางพบว่ามีลักษณะที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนอาจกล่าวได้ว่า ปัญหายาเสพติดมีลักษณะปัญหาสังคมที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทยไปโดยปริยาย

ความพยายามในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลมีความต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ที่มีเนื้อหาสำคัญในการระบุข้อกำหนดถึงประเภทสารเสพติดที่ต้องห้าม รวมถึงกฎหมายย่อยอื่นในการให้อำนาจดำเนินการปราบปราม นับจนถึงปัจจุบันมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ต่ำกว่า 17 ครั้ง รวมถึงประกาศ ระเบียบ คำสั่งย่อยเพื่อสร้างมาตรการแก้ไขปัญหากว่า 87 ฉบับ อย่างไรก็ตามสถานการณ์ยาเสพติดมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่น ด้านตัวยาที่เปลี่ยนจากสารตั้งต้นจากพืชเป็นสารเคมีสังเคราะห์ทำให้เกิดความง่ายต่อการผลิต หรือด้านความต้องการใช้สารเสพติดที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการเข้าถึงและพฤติกรรมการซื้อขายที่ยากต่อการป้องกันและปราบปราม เหล่านี้ก่อให้เกิดความพายามในการปรับปรุงวิธีการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดในภาพรวมของประเทศ ด้วยการบูรณาการการทำงานในหลายภาคส่วน ทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ หรือ หน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานสาธารณสุข หน่วยงานด้านศึกษาธิการ รวมไปถึงภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไร เพื่อจุดมุ่งหมายการแก้ปัญหายาเสพติดในหลากหลายมิติ

งานปราบปรามเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ถือเป็นงานส่วนหน้าที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายที่มีการทำงานอย่างบูรณาการกันระหว่าง ตำรวจ เจ้าหน้าที่ทางปกครอง เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการปองกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงหน่วยงานสนับสนุนอื่น อย่างไรก็ดีสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ความเปลี่ยนแปลงด้านตัวยา ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย ต่างเป็นปัจจัยที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยความเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายถือเป็นปัจจัยที่มีผลสำคัญที่สุดในการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากงานปราบปรามเป็นงานส่วนบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะการทำงานที่จำเป็นต้อง “ทำตามข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด” ดังนั้นจากสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีข้อเสนอการปรับปรุงกฎหมายซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2559 ที่มีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ในอนาคตค่อนข้างชัดเจน จึงนำไปสู่ข้อคำถามที่ว่า “แนวทางการปฏิบัติของงานปราบปรามที่อ้างอิงตามร่างพระราชบัญญัติใหม่ มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงไร” ซึ่งเป็นที่มาของงานวิจัยชิ้นนี้

วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนงานปราบปราม

2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษของเจ้าหน้าที่ส่วนงานปราบปราม

3. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากผลการวิจัย

สถานการณ์และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

สรุปสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปตามร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2559

เนื่องจากพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลายาวนาน แม้ว่าทางภาครัฐจะมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่บ้างเป็นระยะ แต่สภาพสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดช่องว่างบางประการของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการปรับปรุงข้อกฎหมายให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดย พ.ร.บ. ฉบับนี้มีเนื้อหาการเปลี่ยนแปลงในลักษณะข้อแก้ไขเกี่ยวกับปริมาณการครอบครองยาเสพติดเพื่อจำหน่าย ที่แต่เดิมนั้นถูกระบุไว้ว่าการครอบครองให้ถือว่ามีไว้เพื่อจำหน่ายแน่นอนเป็นให้สันนิษฐานว่ามีไว้เพื่อครองครองไว้ก่อน คือ

> "การมียาเสพติดประเภท 2 ไว้ในครอบครอง ตั้งแต่ 100 กรัมขึ้นไป (มาตรา 17 วรรคสอง) หรือ "การมียาเสพติดประเภท 4 และประเภท 5 ไว้ในครอบครองตั้งแต่ 10 กิโลกรัมขึ้นไป" (มาตรา 26 วรรคสอง) *ตามกฎหมายเดิม "ให้ถือว่า" เป็นการมีไว้เพื่อจำหน่าย แก้ไขเป็น "ให้สันนิฐานว่า" มีไว้เพื่อจำหน่าย*
> และ "การผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดประเภท 1 ตามปริมาณที่กำหนด *"ให้ถือว่า" เป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย" เปลี่ยนไปใช้คำว่า "ให้สันนิษฐานว่า" เป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย "* (มาตรา 15 วรรคสาม)

ในประเด็นการแก้ไขคำว่า "ให้ถือว่า" เป็นคำว่า " ให้สันนิษฐานว่า" มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานสอบสวน ค้นหาพฤติการณ์และเจตนาอันแท้จริงของผู้กระทำความผิด อีกทั้งต้องการเพิ่มอิสระให้ผู้พิพากษาได้ใช้ดุลยพินิจเพื่อการกำหนดโทษแก่จำเลย นอกจากนี้ยังเพิ่มช่องทางการแก้ต่างให้กับจำเลยในการอ้างข้อเท็จจริงขึ้นต่อสู้ในศาลได้ เพื่อพิสูจน์เจตนาของตน เพื่อประสิทธิภาพในการจับผู้ต้องหาคดียาเสพติดในสภาพบริบทปัจจุบัน

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงโทษจากกฎหมายเดิม คือ ในมาตรา 65 วรรคหนึ่งมีการเปลี่ยนอัตราโทษ "ผู้ที่ผลิต นำเข้า หรือส่งออก" ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 1 ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นจากเดิมที่มีแต่อัตราโทษจำคุกตลอดชีวิตเพียงอย่างเดียวให้มีโทษยี่สิบปีและตลอดชีวิต แต่ยังคงค่าปรับไว้เท่าเดิม สำหรับในมาตรา 65 วรรคสองแก้ไขในเรื่องอัตราโทษและเพิ่มในเรื่องค่าปรับขึ้นใหม่จากเดิม "การจำหน่ายยาเสพติด" ประเภทที่ 1 มีอัตราโทษประหารชีวิตอย่างเดียว และในมาตรา 65 วรรคสาม มีการตัดส่วนของการกำหนดปริมาณการแบ่งบรรจุตามปริมาณที่กฎหมายกำหนดทิ้งไป และมาตรา 67 มีความคล้ายคลึงกับมาตรา 65

วรรค 3 ในการแก้ไขโดยตัดส่วนของการกำหนดปริมาณทิ้งไปการกำหนดปริมาณยาเสพติดตามมาตรา 15 วรรคสาม ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงด้านโทษของการแก้ไขกฎหมายยาเสพติด

กฎหมายเดิม	**ร่างแก้ไข**
มาตรา 65 วรรค 1 จำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท"	จำคุกตั้งแต่สิบปีถึงจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท
มาตรา 65 วรรค 2 ประหารชีวิต	จำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท หรือประหารชีวิต
มาตรา 65 วรรค 3 ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการผลิตโดยการแบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุ และมีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ หรือมีจำนวนหน่วยการใช้ หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่ถึงปริมาณที่กำหนดตามมาตรา 15 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการผลิตโดยการแบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบห้าปี หรือปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา 67 ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 โดยไม่ได้รับอนุญาตและมีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ หรือมีจำนวนหน่วยการใช้ หรือมีน้ำหนักสุทธิไม่ถึงปริมาณที่กำหนดตามมาตรา 15 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 โดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กล่าวโดยสรุปนั้นเป้าหมายสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้มุ่งไปที่ข้อความในบทบัญญัติบางส่วนที่กำหนดไว้ว่าบุคคลใดก็ตามที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษในประเภทที่ 1 ประเภทที่ 2 ประเภทที่ 4 และประเภทที่ 5 โดยการ**มียาเสพติดให้โทษดังกล่าวเกินปริมาณที่กฎหมายกำหนดให้ถือเป็นเด็ดขาดว่าผู้นั้นกระทำเพื่อจำหน่ายให้กลายเป็นการสันนิษฐานว่า** ซึ่งแนวทางเดิมถือเป็นการดำเนินการโดยไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาจากพฤติการณ์หรือคำนึงถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดและไม่ได้ให้สิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยในการพิสูจน์ความจริงในคดี รวมถึงการ **ปรับปรุงโทษ** ให้มีความทันยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบทสังคมในปัจจุบัน

จากข้อเท็จจริงในความเปลี่ยนแปลงของข้อกฎหมายดังกล่าว มีผลต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติดทุกภาคส่วน ซึ่งในกรณีของสายงานปราบปรามนั้นเป็นหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบแทบจะในทันที เนื่องจากกลุ่มงานปราบปรามเป็นกลุ่มสายงานที่ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การเปลี่ยนรายละเอียดในข้อกฎหมายจึงกระทบต่อระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะประเด็นการเปิดให้มีการโต้แย้งถึงพฤติการณ์ที่แต่เดิมเป็นข้อสันนิษฐานโดยเด็ดขาดจากปริมาณยาเสพทิดที่ครอบครอง ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติที่เปลี่ยนไป ดังนั้นแม้แนวนโยบายจะได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างถูกตต้องมีตรรกะเพียงใดก็ตาม ความสามารถนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้จริงยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเพื่อความสำเร็จในการปฏิบัติ ดังนั้นงานชิ้นนี้จึงมุ่งนำเอาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายมาปฏิบัติมาวิเคราะห์โอกาสในความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นด้วยมุมมองที่แตกต่างกันสองมุมมองดังนี้

แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองแบบล่างสู่บน

สำหรับแนวความคิดแบบล่างสู่บนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Bottom Up approach) เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติ (Street Level Bureaucrat) โดยเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเป็นผู้ที่มีความรู้และความใกล้ชิดจากการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นหน้าที่และควรจะเกิดจากการผลักดันของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่เข้าใจถึงความต้องการของประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด (Elmore, 1979-1980) นอกจากนี้แนวความคิดรูปแบบล่างสู่บนยังได้รับการกล่าวถึงว่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการสร้างแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกัน

สำหรับแนวคิดแบบล่างสู่บน (Bottom Up) มีฐานคิดหลักในการพัฒนาทฤษฎี จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ความคาดหวังในตัวระบบราชการ ผลลัพธ์นโยบายที่โดนกดดันจากสิทธิพลเมือง และความก้าวหน้าของประชาธิปไตยที่เน้นการกระจายอำนาจ ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้ได้สร้างข้อโต้แย้งถึงความสมเหตุสมผลตามสภาพของโลกเชิงประจักษ์หรือกรณีศึกษา มากกว่าความสมเหตุสมผลเชิงอุดมคติของแนวคิดบนสู่ล่าง (Sabatier, 1986) โดยพยายามสร้างข้อสังเกตขึ้นเพื่อแย้งวิธีการแบบบนสู่ล่างว่าไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้ในโลกความเป็นจริง อีกทั้งนำเสนอและโจมตีจุดอ่อนและข้อจำกัดของแนวคิดแบบบนลงล่าง ที่เกิดจากข้อจำกัดเรื่องการกำหนดเป้าหมายที่จะต้องชัดเจนไม่คลุมเครือ รวมถึงเครื่องมือการบริหารที่เหมาะสมชัดเจน อีกทั้งต้องกันไม่ให้มีผู้เกี่ยวข้องมากจนเกินไป สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีงานวิจัยหลายชิ้นที่สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของแนวคิด บนสู่ล่าง เช่น Attewell & Gerstein (1979) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Government Policy and Local Practice ซึ่งวิเคราะห์เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยพบว่า ความล้มเหลวส่วนใหญ่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นมาจากโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ที่ก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ รวมถึงความจำกัดของทรัพยากรที่จะต้องปรับเปลี่ยนไปตามท้องถิ่นในขณะที่ส่วนกลางไม่ได้มอบอำนาจในการจัดการไว้ให้กับท้องถิ่น และที่สำคัญคือปัจจัยการยินยอมทำตามของผู้ปฏิบัติ

ในขณะที่ Berman & McLaughlin (1977) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Federal Programs Supporting Educational Change ซึ่งได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความต่อเนื่องในการนำนวัตกรรมการศึกษาไปใช้ พบผลว่า หน่วยงานส่วนกลางมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการเรียนการสอนโดยการวิจัยพัฒนาอย่างมาก แต่เนื่องจากนวัตกรรมเป็นสิ่งที่หน่วยงานส่วนกลางพัฒนาขึ้นมาโดยไม่ได้ทราบถึงสถานะหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของโรงเรียนแต่ละแห่ง เป็นผลให้นโยบายไม่เกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม กลับได้ผลที่น่าสนใจคือ โรงเรียนเองพยายามกระตุ้นและสร้างศักยภาพของตนเองขึ้นโดยมุ่งหวังว่าจะปฏิบัติตามนโยบายให้ได้ดีที่สุด ซึ่งท้ายสุด Berman และ McLaughlin ได้สร้างข้อเสนอให้เกิดการสร้างนวัตกรรมการศึกษาท้องถิ่นขึ้น เพื่อสามารถตอบสนองต่อสภาพที่แตกต่างของพื้นที่ ด้วยวิธีการเชิงสถาบัน ดังนั้น ความชอบธรรมในการปรับเปลี่ยนแผนงานจึงมีความสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มอำนาจ (Decentralization and Empowerment)

Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services ของ Michael Lipsky (1980) เป็นงานที่ได้รับอ้างอิงอย่างกว้างขวาง มิใช่แค่เพียงผู้ที่สนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยังครอบคลุมไปถึงปรัชญาการเมือง รัฐศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์อีกด้วย งานเขียนของ Lipsky เน้นไปที่พฤติกรรมการให้บริการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ (Street Level Bureaucrats) โดยนำเสนอแง่มุมที่ทำให้เห็นถึงความจำกัดของขอบเขตในการให้บริการโดยการรวมศูนย์อำนาจ ด้วยการท้าทายและตั้งคำถามสองส่วนคือ 1.ความขัดกันของขอบเขตและหน่วยงานย่อยในการให้บริการสาธารณะ (Conflict over the scope and Substance of Public Services) 2.ความขัดกันในการให้บริการสนองความคาดหวังของประชาชน (Conflict over Interaction with Citizens) ซึ่งสะท้อนออกมาด้วยมุมมองของพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในการบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในการกระทำของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นด้วย Lipsky พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้แก่ 1.การตัดสินใจ 2.การปฏิบัติแบบงานประจำของเจ้าหน้าที่ 3.ทรัพยากรประเภทเครื่องมือที่ใช้รับมือกับความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น

ข้อเท็จจริงของสภาพแวดล้อมนั้นมีลักษณะแปรปรวนไม่แน่นอน กดดันให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของตน ไปเพื่อตอบสนองความต้องการในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นในการนำแนวนโยบายไปปฏิบัติ จำต้องต้องอาศัยทักษะและกลยุทธ์ที่ปรับเปลี่ยนได้ ประกอบกับเวลาที่เป็นทรัพยากรที่จำกัดที่สุด รวมถึงเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่าที่มีแนวโน้มที่จะควบคุมสั่งการมากกว่าจะยอมมอบอำนาจให้ อย่างไรก็ตาม Lipsky กล่าวว่าแม้จะเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ก็มีแนวโน้มจะตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งจากงานของ Lipsky ทำให้สามารถสังเคราะห์ลักษณะอันเป็นแกนหลักของแนวคิด ล่างสู่บนในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

1. ลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ จำต้องเน้นงานมากกว่าตัวนโยบาย ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิด บนสู่ล่าง ที่จะเน้นที่ตัวนโยบาย

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความไม่แน่นอนในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติจึงควรเป็นหน้าที่จากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเอง

A Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats ของ James Sorg (1983) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ส่วนปฏิบัติ (front-line bureaucrats) เนื่องจากเชื่อว่าผู้ปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดลักษณะของการดำเนินงานนโยบายของรัฐ โดยเสนอรูปแบบของพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ

	การยินยอมทำตาม	**การไม่ยินยอมทำตาม**
ความตั้งใจทำตาม	ตั้งใจทำและทำสำเร็จ	ตั้งใจทำตามแต่ทำไม่สำเร็จ
ความตั้งใจไม่ทำตาม	ตั้งใจไม่ทำตามแต่ไม่สำเร็จ	ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ

แผนภูมิที่ 1 ประเภทของพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ ของ James Sorg (1983)

พฤติกรรมแบบแรกเป็นการตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จ (Intentional Compliance) มีอยู่ 2 ลักษณะคือ 1.พฤติกรรมการปรับตัวให้เข้ากับนโยบาย และ 2.พฤติกรรมที่เห็นด้วยกับนโยบายอย่างเปิดเผย

พฤติกรรมแบบที่สอง คือ ตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (Unintentional Non-Compliance) อาจเกิดจากความไม่ชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ 1.พฤติกรรมทำเกินหมายถึงการพยายามและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายแต่ผิดกลุ่มเป้าหมายหรือมีทั้งผิดและถูกกลุ่มเป้าหมายผสมกันไป ซึ่งทำให้ผู้ที่ไม่ควรได้รับผลประโยชน์ได้รับประโยชน์แต่ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์กลับไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่ 2.พฤติกรรมทำขาด หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติให้ประโยชน์แก่ผู้สมควรได้รับน้อยเกินหรือไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเลย วิธีการแก้ไขคือการกำหนดเป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษรพฤติกรรมแบบที่สาม คือ การไม่ตั้งใจทำตามและทำสำเร็จ (Intentional Non-Compliance) หรือการเพิกเฉย แบ่งออกเป็น 1.การตั้งใจไม่ทำตามโดยการเปลี่ยนเป้าหมายการปฏิบัติงานของตน (Target) หมายถึงการเปลี่ยนเป้าหมายไปไม่ตรงกับเป้าหมายที่กำหนดในนโยบายไม่ว่าจะเป็นเพื่อพวกพ้องหรือกลุ่มเป้าหมายอื่น 2.การตั้งใจไม่ทำตาม โดยใช้กฎหมาย กฎระเบียบ หรือเครื่องมืออื่น (Ritualism) คือการหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายอย่างตั้งใจ รวมถึงการพลิกแพลงข้อบังคับให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย 3.การเตะถ่วง (Delay) เป็นการบอกปัดการรับนโยบายโดยอาศัยข้ออ้างเรื่องความไม่พร้อม ทั้งคน เงิน หรือเวลา 4.ลักไก่ (Bluffing) คือ การแจ้งรายงานเท็จหรือการให้ข้อเท็จจริงในแง่มุมที่ดี ปกปิดส่วนใหญ่ที่ไม่ได้ทำตามนโยบายที่กำหนด 5.การแสดงออกอย่างเปิดเผยว่าไม่ทำตาม โดยการคัดค้านหรือดื้อแพ่งซึ่งอาจไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์เสมอไป 6.ผลักภาระให้ผู้อื่น (Exit) ทั้งนี้รวมถึงการลาออกไปปฏิบัติงานที่อื่นเนื่องจากการไม่เห็นด้วยกับนโยบาย

ทั้งนี้ Sorg ได้เสนอวิธีการป้องกันพฤติกรรมการการตั้งใจไม่ปฏิบัติตามให้ลดลง เช่น 1.ให้ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ตามนโยบายได้ทราบถึงสิทธิของตนล่วงหน้า 2.ให้ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนตรวจสอบเพื่อถ่วงดุล 3.ให้ผู้รับประโยชน์ได้ทราบถึงกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยทั่วถึง 5.สร้างข้อตกลงในการแถลงผลต่อสาธารณะ 6.สร้างมาตรการและบทลงโทษที่ชัดเจนเข้มงวด 7.คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม 8.สร้างระบบข้อมูลย้อนกลับและการสอบถามความคิดเห็น

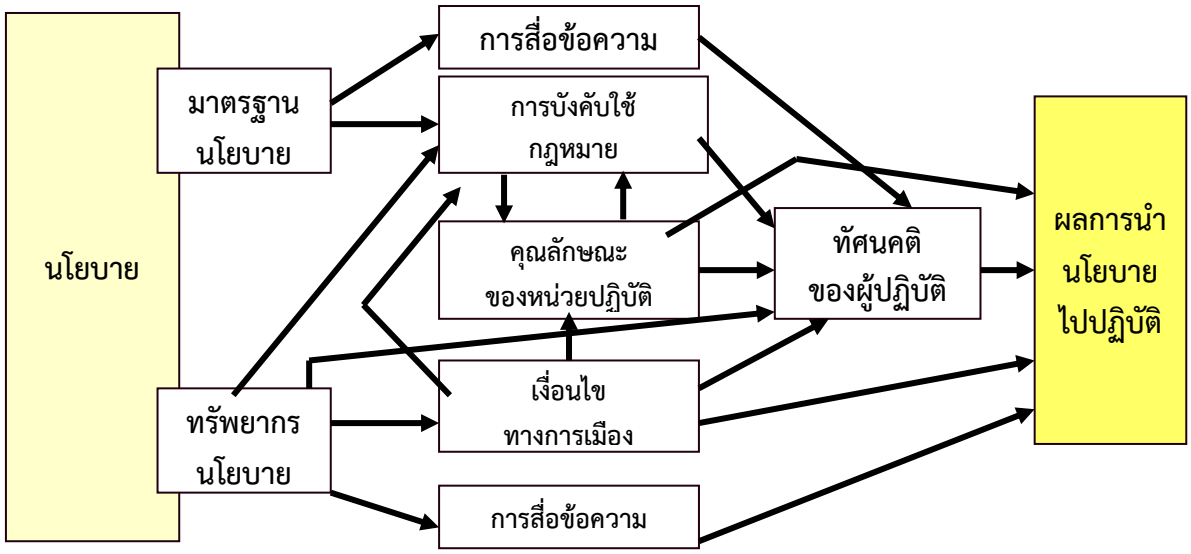
โดยสรุป ข้อค้นพบของ Sorg ได้ทำให้ทราบถึงพฤติกรรมผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นความต้องการในความยืดหยุ่นของเป้าหมายที่จะต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมอีกทั้งสะท้อนให้เห็นอำนาจในการต่อรองของผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำมาเป็นข้อสนับสนุนของแนวคิดแบบ Bottom Up ได้ ทั้งนี้งานวิจัยของ Sorg (1983) สะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่มีความสามารถต่อรองกับนโยบายหรือหน่วยงานในระดับสูงกว่า ซึ่งเป็นผลสอดคล้องกับงานของ Lipsky (1980) ที่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการควบคุมจากส่วนกลาง อีกทั้งพยายามผลักดันให้เกิดการสร้างแนวทางแบบ ล่างสู่บน ที่เสนอให้เกิดการกระจายอำนาจในการสร้างแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมของผู้ปฏิบัติตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น จุดเน้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบ ล่างสู่บน จึงมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ส่วนหน้าด้วยวิธีแบบการต่อรอง ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่เกิดจากการสั่งการหรือควบคุมจากระดับที่สูงกว่าเสมอไป

แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองบนลงล่าง

แม้ว่าโดยทั่วไปของลักษณะการปฏิบัติงานในสายงานปราบปรามนั้น จะมีลักษณะที่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นหรือให้ความสำคัญไปที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนหน้าให้เป็นผู้มีส่วนกำหนดการปฏิบัติในเชิงนโยบาย กล่าวคือการให้อิสระในการกำหนดวิธีการในการออกปฏิบัติงานได้เองในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายในระดับพระราชบัญัติถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับมหาภาคที่กระทบกระบวนการดำเนินงานทั้งในเชิงวิธีคิดและวิธีปฏิบัติ ซึ่งเป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่ได้รับการผลักดันมาจากส่วนบนหรือส่วนการกำหนดนโยบายในระดับประเทศ ดังนั้น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ตัวแบบในการวิเคราะห์ด้วยมุมมองบนลงล่างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

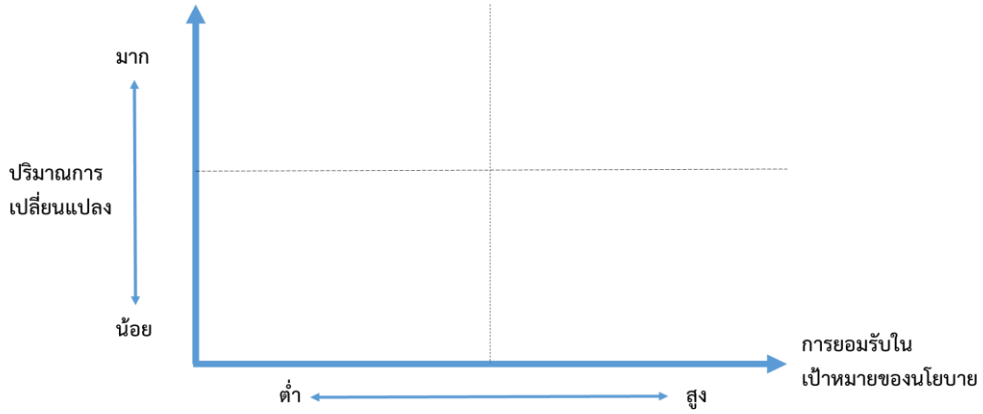
การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองแบบบนลงล่างนั้น เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญไปที่ส่วนบนของระดับนโยบาย กล่าวคือเน้นความสนใจไปที่ผู้กำหนดนโยบายว่ามีความสามารถในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติได้ดีเพียงไร โดยเริ่มต้นจากการวางวัตถุประสงค์ในเชิงนโยบายที่ชัดเจน การกำหนดขอบเขตและหน่วยปฏิบัติรวมถึงวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งการกำหนดดังล่าวถือเป็นการควบคุมการปฏิบัติทางอ้อม นักวิชาการกลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดเชิงระบบที่มองว่านโยบายถือเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบนโยบายซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นกระบวนการที่นำไปสู่ผลลัพธ์ของนโยบายอย่างตรงไปตรงมา แนวคิดดังกล่าวจึงมักถูกโจมตีว่าละเลยรายละเอียดที่สำคัญที่สุดไปในการวิเคราะห์นโยบาย เนื่องจากกระบวนการที่ซับซ้อนและทำความเข้าใจได้ยากอีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมได้ง่ายที่สุดคือกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับโดนละเลยในการพิจารณาหรือวิเคราะห์ อย่างไรก็ดีในการวิเคราะห์แนวนโยบายของประเทศที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง แนวทางการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมักเป็นมุมมองที่เหมาะสมและวิเคราะห์ได้อย่างตรงประเด็น ซึ่งนักวิชาการเช่น Van Meter and Van Horn (1975) ได้เสนอตัวแบบที่มักได้รับการกล่าวถึง

และยังสามารถใช้ในการวิเคราะห์ได้ดีที่เรียกว่าตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบสหองค์การ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ด้วยมุมมองการวิเคราะห์การทำงานร่วมกันของหน่วยงานหลากหลายผ่านการสั่งการในรูปแบบการส่อสารข้อบังคับจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไปสู่ระดับที่ลดหลั่นลงไป ด้วยทรัพยากรของนโยบาย ดังรูป



รูปภาพที่ 1 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบสหองค์การของ Van Meter and Van Horn (1975)

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการวิจัยด้วยตัวแบบวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบสหองค์การทำให้ Van Meter and Van Horn (1975) สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ คือ 1. การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของนโยบาย 2. การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอ สองประเด็นแรกเป็นการกล่าวถึงนโยบายในแง่ของปัจจัยนำเข้าว่ามีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงใดหลังจากนั้นจึงผ่านกระบวนการนำไปปฏบัติจึงเกิดเป็นปัจจัยที่ 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและการเสริมแรง 4. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5. เงื่อนไขเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัจจัยทั้งสามมีลักษณะของสภาพแวดล้อมของกระบวนการซึ่งมีทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่ 6. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นส่วนหน้างานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติจริงโดยประกอบไปด้วย ความรู้และความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางการตอบสนองและความตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้เพื่อขยายความในระดับการสั่งการเพื่อปฏิบัติ Van Meter และ Van Horn ยังได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถนำเสนอได้ดังนี้



รูปภาพที่ 2 แสดงความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975)

จากภาพแสดงให้เห็นประเด็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายหนึ่งไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในทัศนะของ Van Meter และ Van Horn ได้ตั้งประเด็นสำคัญไว้ด้วยกันสองมิติ คือ นโยบายใหม่เมื่อนำไปสู่ขั้นตอนการไปปฏิบัตินั้นมีลักษณะ 1.สร้างความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติมากหรือน้อย 2.มีแรงต้านหรือมีระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายมากหรือน้อย กล่าวคือ นโยบายใด ๆ จะมีโอกาสที่จะมีผลในการนำไปปฏิบัติได้จริงจะต้องอาศัยความเป็นไปได้ในสภาพการทำงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่นโยบายที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงวิธีในการทำงานน้อยกว่ามีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากกว่า และในอีกมิติหนึ่งแนวนโยบายที่มีฉันทามติของผู้ทำงานหรือมีความรู้สึกยอมรับในเป้าหมายใหม่ของนโยบายร่วมกันมากกว่าย่อมมีโอกาสในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จมากกว่า ดังนั้นในการพิจารณาระดับความสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติตามทัศนะดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นทั้งสองอย่างรอบคอบ

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนหลัก คือ ส่วนแรกเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการนำเอาพระราชบัญญัติยาเสพติดฉบับเดิมและฉบับแก้ไขมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานในสายงานปราบปราม ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ด้วยกัน 3 ครั้ง โดยเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในสายงานปราบปรามทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดส่วนงานปราบปรามและงานแผน เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร ทหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นที่ถือเป็นผู้ปฏิบัติที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) แบ่งเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลครั้งที่หนึ่งจำนวน 11 คนซึ่งเป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่บริหารระดับกลาง และครั้งที่สองผู้ให้ข้อมูล 12 คนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับต้นและระดับปฏิบัติการและครั้งที่สามอีก 12 คน ที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับปฏิบัติการ รวมทั้งสิ้น 35 คน

เครื่องมือในการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้สร้างแนวคำถามขึ้นมาจากสองส่วนสำคัญด้วยกัน คือ ส่วนแรกเป็นการนำข้อมูลการเปรียบเทียบแนวกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และส่วนที่สองเป็นการสังเคราะห์ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้เสนอในส่วนก่อนหน้าทั้งจากมุมมองแบบล่างขึ้นบนและบนลงล่าง มาเป็นแนวทางในการสร้างแนวคำถามที่มีฐานคิดจากข้อมูลเชิงประจักษ์จากเอกสารและทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับ

ในส่วนการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ประสานและส่งแบบโครงร่างประเด็นในการสนทนากลุ่มให้กับผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่ถือเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 35 คนล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลได้เตรียมพร้อมและเข้าใจเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพงานของตน เนื่องจากความท้าทายจากบริบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามประเด็นการสอบถามที่เป็นหัวใจหลักไม่ได้ถูกระบุไว้อย่างชัดแจ้ง ผู้วิจัยได้เพียงแต่วางแนวทางสนทนาอย่างกว้างไว้ให้ทำความเข้าใจเบื้องต้น เพื่อไม่ให้เกิดความลำเอียงหรืออคติในการให้ข้อมูล นอกจากนี้ประเด็นสนทนากลุ่มที่เป็นหลักการสำคัญยังได้ผ่านการปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญอีก 4 ท่าน โดยประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายยาเสพติด ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญด้านทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความแม่นตรงในการสร้างประเด็นคำถาม จากนั้นจึงใช้เวลาในการสนทนากลุ่มโดยการซักถามจนครบองค์ประกอบและถามทวนจนครบถ้วนกระบวนการครบทุกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ นำไปสู่ผลการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถแบ่งผลการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากข้อกฎหมายที่เปลี่ยนไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลจากสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านการสนทนากลุ่มในประเด็นความสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้ โดยอาศัยฐานคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในมุมมองล่างสู่บนและบนลงล่าง เพื่อวิเคราะห์ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

ผลกระทบต่อสายงานปราบปรามจากความเปลี่ยนแปลงของตัวกฎหมาย

โดยทั่วไปนั้น ตัวบทกฎหมายเปรียบเสมือนกรอบของพฤติกรรมในสังคมที่บัญญัติเพื่อให้กระทำหรือไม่กระทำการใด โดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ที่จะต้องเพิ่มความระมัดระวังในการปฏิบัติงานให้ตรงตามขอบเขตอำนาจที่ได้รับไว้ทางกฎหมาย เมื่อกล่าวถึงสายงานปราบปรามยาเสพติดที่มีลักษณะการดำเนินงานที่อ้างอิงอำนาจตามกฎหมายสูง เช่น ในการตรวจค้น จับกุม จับกุมขยายผล ยึดทรัพย์ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้ ***"รับผลกระทบจากบทบัญญัติที่เปลี่ยนไปทั้งทางตรงและทางอ้อม"*** ผลกระทบทางตรงได้แก่ ***"วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิมเนื่องจากตัวบทที่เปลี่ยนแปลง"*** เนื่องจากสายงานปราบปรามเป็นสายงานที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และ ***"ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง"*** เป็นผลกระทบสืบเนื่องมาจากวิธีการปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องข้องเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นจำเป็นต้องได้รับการทบทวนและวางบทบาทกันใหม่ตามบริบทที่เปลี่ยนแปลง

ในอีกมุมหนึ่งนั้นเป็นผลกระทบทางอ้อมจากข้อกฎหมายที่เปลี่ยนไปยกตัวอย่าง เช่น ข้อบังคับที่เปลี่ยนไปจากการจับกุมตามปริมาณยาเป็นการสันนิษฐานว่าเป็นผู้ครอบครองไว้เสพทำให้ต้องมีเครื่องมือในการตรวจจับ ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น ***"ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่"*** อีกส่วนหนึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นและการปรับปรุงโทษโดยมีความเชื่อว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมที่เพิ่มขึ้นในการดำเนินคดีนั้น อาจส่งผลให้เกิดความเป็นพลวัตรในการเกิดปัญหาจากการกระทำผิดที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้น อาจนิยามได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงของความเกรงกลัวโทษสำหรับอาชญากร หรือ ***"การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่"*** ทั้งนี้สามารถสรุปบริบทที่เปลี่ยนแปลงของกฎหมายและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ประเด็นตัวบทกฎหมายที่มีการแก้ไขและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสายงานปราบปราม

มาตราและประเด็นแก้ไข	ผลกระทบที่เกิดขึ้น
มาตรา 15 วรรค 3 แก้ไขการกล่าวหาเบ็ดเสร็จด้วยปริมาณยาเสพติดประเภท 1 ที่ครอบครองเป็นเพียงการสันนิษฐาน	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่
มาตรา 17 วรรค 2 แก้ไขการกล่าวหาเบ็ดเสร็จด้วยปริมาณยาเสพติดประเภท 2 ที่ครอบครองเป็นเพียงการสันนิษฐาน	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่
มาตรา 26 วรรค 2 แก้ไขการกล่าวหาด้วยปริมาณยาเสพติดประเภท 4 และ 5 ที่ครอบครองเป็นการสันนิษฐาน	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่
มาตรา 65 วรรค 1 ปรับปรุงโทษแต่ยังคงค่าปรับ	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มาตราและประเด็นแก้ไข	ผลกระทบที่เกิดขึ้น
มาตรา 65 วรรค 2 ปรับปรุงโทษและค่าปรับ	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่
มาตรา 65 วรรค 3 ยกเลิกการกำหนดปริมาณยาเสพติดในการกระทำผิดในการบรรจุ และไม่มีการปรับปรุงโทษและค่าปรับ	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่
มาตรา 67 ยกเลิกการกำหนดปริมาณยาเสพติดในการกระทำผิดในการครอบครอง และไม่มีการปรับปรุงโทษและค่าปรับ	- วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม - การหาช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมาย นำปสู่ขั้นตอนในการวิเคราะห์ความเป้นไปได้ในความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองการวิเคราะห์ความเป้นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสองมุมมองสำคัญดังนี้

ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองล่างสู่บน

จากการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองแบบล่างสู่บน ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นระดับผู้ปฏิบัติว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างแนวทางการดำเนินการและเป็นหลักประกันความสำเร็จของนโยบายในอีกทางหนึ่ง พบประเด็นสำคัญของ Lipsky (1980) ที่มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ 1.การตัดสินใจได้ด้วยตนเอง 2.การปฏิบัติแบบงานประจำของเจ้าหน้าที่ 3.ทรัพยากรประเภทเครื่องมือที่ใช้รับมือกับความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถแยกประเด็นวิเคราะห์และได้ผลดังนี้

- ประเด็นการตัดสินใจได้ด้วยตนเองหรือหมายถึงอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นข้อกฎหมายทำให้เกิดลักษณะยืดหยุ่นจาก “กล่าวหาโดยปริมาณยาเป็นสันนิษฐานจากพฤติการณ์ (มาตรา 15 วรรค 3, 17 วรรค 2 และ 26 วรรค 2)” ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง *“ได้ใช้ดุลยพินิจตามขอบเขตอำนาจของตน”* ในการค้นหาพฤติการณ์ของผู้ต้องสงสัย *“โดยนัยนั้นถือเป็นการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน”*
- ประเด็นความเปลี่ยนแปลงไปจากงานปกติที่เคยได้ปฏิบัติมา โดนสะท้อนจากประเด็นการสนทนากลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลที่กล่าวว่า

"มันไม่เป็นปัญหาหรอกครับ เรื่องการเปลี่ยนข้อกฎหมายที่จะเกิดขึ้น ยิ่งเฉพาะสายปราบ เราทำงานกันโดยอาศัยการซุ่มดู การติดตามการสืบค้น ก่อนจับกุมนี่ แนวทางมันคือพฤติการณ์โดยชัดแจ้งอยู่แล้ว ดีเสียอีกถ้าเปลี่ยน บางทีคนที่เค้าไม่ผิดโดนจับไปเพราะแค่อยู่ในเหตุการณ์ เหมือนที่เป็นข่าวว่าเด็กโดนจับเพราะนั่งอยู่ในรถกระบะคันเดียวกันนั่นแหละครับ ไอ้ที่เปลี่ยนข้อนี้ทำให้ทำงานสะดวกขึ้นนะผมคิดว่าแบบนั้น"

ซึ่งในขณะเดียวกันอีกความเห็นหนึ่งที่สำคัญ คือ

"ไอ้ที่จะยุ่งจริงๆหรือที่ต้องเปลี่ยนกันจริงๆนี่คือ ไอ้ตอนที่จะต้องทำสำนวนฟ้องครับ เพราะอย่าลืมว่าพอกฎหมายใหม่มันก็ต้องร่างฟ้องกันรูปแบบใหม่ ไอ้ตอนนี้แหละครับที่ต้องทำงานกับอัยการอย่างใกล้ชิดกันเลยทีเดียว แต่ไม่น่าเป็นปัญหานะเพราะปกติก็ทำงานกันแบบนี้อยู่แล้วเป็นประจำ"

- ประเด็นทรัพยากรที่ใช้รับมือกับความไม่แน่นอน สำหรับในการแก้ไขกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติแม้ไม่ได้ใช้เครื่องมือเพิ่มเติม แต่สามารถตีความถึงทรัพยากรเชิงความรู้และเวลา ที่อาจต้องเสียไปหรือการสร้างแนวทางที่เกิดขึ้นใหม่จากความเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดนสะท้อนจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ

"เบื้องบนเค้าควรสร้างแนวทางทำความเข้าใจนะครับ หรือสร้างชุดทำงานที่มาขับเคลื่อนแนวทางการทำงานร่วมกันของอัยการกับฝ่ายปรายปรามในการทำสำนวนไปเลย แต่จริงๆเค้าก้มีอบรมแนวนี้อยู่บ้างนะครับ แล้วที่ผ่านๆมา เวลามีข้อแก้ไข ป.ป.ส. เองเค้าก็สร้างแนวทางการขับเคลื่อนมาตลอดไม่น่าจะมีปัญหานะครับผมคิดแบบนั้น"

ซึ่งในขณะเดียวกันอีกความเห็นหนึ่งที่สำคัญ คือ

"จริงๆแล้ว ในระดับปฏิบัติสายปราบปรามนี่ เป็นการทำงานผ่านการข่าวและการประสานงาน เราขอความร่วมมือไป ก็ไม่ค่อยโดนปฏิเสธนะ เพราะมันเป็นเรื่องเร่งด่วนเสมอในการสนธิกำลัง พอมาถึงคราวนี้ ถ้ากฎหมายมันจะเปลี่ยนจริง เราก็ใช้ช่องทางเดิมนั่นแหละในการเรียนรู้ร่วมกัน ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร สายปราบปรามนี่มันอิงกับอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว ใครสั่งมาไม่ละเมิดกฎหมายเราก็ทำหมดและเวลาทำก็ทำแบบไม่ละเมิดขอบเขตอยู่แล้ว เสี่ยงแต่ไม่ยุ่งยาก"

ดังนั้นเมื่อใช้แนวทางของ Lipsky (1980) มาใช้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะพบว่าแนวนโยบายในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกิดขึ้นกับสายงานปราบปรามสาเสพติด มีโอกาสในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ นอกจากนี้หากนำเอาแนวทางการวิเคราะห์ของ Sorg (1983) น่าจะมีความก้ำกึ่งระหว่างพฤติกรรม "ตั้งใจทำตามและทำสำเร็จ" และ "ตั้งใจทำตามแต่ไม่สำเร็จ" สาเหตุเนื่องมาจากสายงานปราบปรามยาเสพติดเป็นส่วนงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้นจึงเป็นไปได้น้อยมากในการหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติถามภาระที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามแนวทางที่อาจเกิดขึ้นใหม่ แม้จะมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติได้ แต่ในอนาคตอาจเกิดความเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมจึงมีความก้ำกึ่งว่าการกระทำจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ โดยมีความโน้มเอียงไปในลักษณะ *"ตั้งใจทำตามและทำสำเร็จมากกว่าตั้งใจทำตามแต่ทำไม่สำเร็จ"*

ดังนั้นข้อสรุปจากการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองล่างสู่บน ด้วยแนวคิดของ Lipsky (1980) และ Sorg (1983) คือ ***"สามารถทำให้เกิดผลการนำไปปฏิบัติได้จริง จากความเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติเดิมที่น้อยและลักษณะงานที่จำเป็นต้องทำตามแนวทางกฎหมายที่ให้ขอบเขตไว้อย่างเข้มงวด"***

ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองบนลงล่าง

ในอีกส่วนหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองแบบบนลงล่าง ซึ่งถือเป็นมุมมองที่เน้นในส่วนนโยบายหรือกำหนดนโยบาย ว่ามีการออกแบบและให้อำนาจเพื่อง่ายต่อการปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ข้อได้เปรียบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงหรือตัวนโยบายการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายในงานวิจัยในชิ้นนี้ มีประเด็นสำคัญ คือ

1. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายที่มีอำนาจในการบังคับใช้สูงมาก กล่าวคือเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น หน่วยงานระดับปฏิบัติทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติดจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องและถูกต้องตามข้อกฎหมายใหม่อยากหลีกเลี่ยงไม่ได้ และลักษณะของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติในสายงานปราบปรามยาเสพติด จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ให้ขอบเขตอำนาจไว้อย่างเคร่งครัดอีกด้วย

2. ประเด็นทรัพยากรที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งในที่นี้ตัวนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นการแก้ไขกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติซึ่งผ่านการเห็นชอบทางการเมืองจนกลายเป็นพระราชบัญญัติ ในประเด็นการจัดสรรทรัพยากรจึงไม่มีอุปสรรคในการกระจายทรัพยากร

จากข้อได้เปรียบที่เกิดทำให้อุปสรรคที่จะต้องพิจารณาในมุมมองการวิเคราะห์แบบบนลงล่างตามทัศนะของ Van Meter และ Van Horn เหลือเพียงประเด็นการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างองค์การ และตัวทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเอง ซึ่งประเด็นทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเป็นประเด็นได้ค้นพบจากการวิเคราะห์ไว้ในส่วนก่อนหน้า ที่สรุปได้ว่าสำหรับหน่วยปฏิบัติและผู้ปฏิบัติ *"ไม่รู้สึกว่าแนวทางการปฏิบัติงานด้านสายงานปราบปรามจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางตามปกติที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่อย่างใด"* ดังนั้น หากวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจะพบว่า สายงานปราบปรามยาเสพติดหากเกิดการแก้ไขกฎหมายแล้วจะมีแนวโน้มพฤติกรรมแบบ ***"มีการยอมรับเป้าหมายนโยบายสูงและความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติต่ำ"*** ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดโอกาสในนำไปปฏิบัติได้ดีที่สุดตามแนวทางการวิเคราะห์แบบบนลงล่าง

สรุปความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจากการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติยาเสพติด

จากการวิเคราะห์สามส่วน คือ 1. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายของสายงานปราบปราม 2. ความเป็นได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองล่างสู่บน และ 3. ความเป็นได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองล่างสู่บน สามารถสร้างตารางสรุปและนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงข้อสรุปจากการวิเคราะห์

ผลกระทบ/มุมมองวิเคราะห์	มุมมองล่างสู่บน	มุมมองบนลงล่าง
วิธีปฏิบัติ/กระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม	เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย/เป็นไปได้ในการปฏิบัติ	ไม่มีปัญหา/เป็นไปได้ในการปฏิบัติ
ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานอื่น	อาจพบปัญหาเล็กน้อย/เป็นไปได้ในการปฏิบัติ	อาจพบปัญหาเล็กน้อย/เป็นไปได้ในการปฏิบัติ
ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่	ไม่มีปัญหา	ไม่มีปัญหา
ช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่	ปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพหน้างาน	อาจพบปัญหาเล็กน้อย

จากข้อสรุปทำให้เห็นภาพรวมความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสายงานปราบปรามในกรณีเกิดความเปลี่ยนแปลงจากพระราชบัญญัติยาเสพติดใหม่ ซึ่งในแง่ผลกระทบการปฏิบัติจากกฎหมายมีสี่ประเด็นคือ 1. วิธีปฏิบัติหรือกระบวนงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม 2. ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3. ผลกระทบจากการจัดสรรทรัพยากรใหม่ 4. การเกิดช่องทางกระทำผิดตามช่องว่างของกฎหมายใหม่ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อแยกพิจารณาด้วยมุมมองทฤษฎีที่แตกต่างกันพบจุดอ่อนร่วมกันในประเด็น “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานอื่น” และ “การเกิดช่องทางในการกระทำผิดในรูปแบบใหม่” เป็นประเด็นที่ต้องสร้างแนวทางการปฏิบัติที่เป็นไปได้ ถือเป็นช่องว่างที่ควรหาแนวทางเสริมเพื่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดข้อเสนอแนะในส่วนถัดไป

ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติยาเสพติดเป็นสิ่งที่ส่งกระทบการดำเนินกิจกรรมภาครัฐในวงกว้าง ทั้งนี้จากข้อค้นพบจากงานวิจัยทั้งจากข้อมูลเชิงประจักษ์และข้อวิเคราะห์ทางทฤษฎี มีจุดเน้นสำคัญสองประการที่จะต้องสร้างแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดผลการปฏิบัติที่ดีขึ้นได้นั้นคือ

เพิ่มความเข้าใจและสร้างแนวทางบูรณาการการปฏิบัติงาน

จากประเด็นการวิเคราะห์ที่ทำให้เห็นจุดอ่อนในเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน่วยงานอื่น ทำให้เห็นเกิดข้อเสนอถึงแนวทางการปฏิบัติที่ควรเพิ่มเติมเพื่อประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเบื้องต้นการ *สร้างแนวทางเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันถึงรูปแบบการปฏิบัติที่จะเปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย* จึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อสรุปจากความคิดเห็นที่ได้จากการสนทนากลุ่มชี้ให้เห็นว่า ร่างกฎหมายใหม่มีลักษณะที่ดีและยืดหยุ่นขึ้น สำหรับกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายบางกรณี อย่างไรก็ดีเนื้องานโดยทั่วไปของสายงานควบคุมและปราบปรามที่ยึดตามข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นข้อได้เปรียบสำคัญเนื่องจากไม่มีข้อโต้แย้งในการจะไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้งตัวบทความกฎหมายเองมิได้มีเจตนาเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานที่สำคัญหรือเป็นเนื้องานส่วนใหญ่ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนดังกล่าวจึง “อยู่ในวิสัยที่สามารถปฏิบัติได้อย่างไม่เป็นปัญหา” และในส่วนงานปราบปราม ก็เคยผ่านประสบการณ์เปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานมาหลายครั้ง จึงพอมีแนวทางในการดำเนินงานในช่วงเปลี่ยนผ่าน

ประเด็นสำคัญจากการเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงที่เคยเกิดขึ้นนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่ว่า ภาคีทุกภาคส่วนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างแนวทางหรือรูแบบการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติตามข้อบังคับที่เปลี่ยนไป ซึ่งในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ส. ด้านการควบคุมปราบปรามจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้และทำงานร่วมกับหน่วยงานหลัก เช่น อัยการและตำรวจ เพราะเนื้อหาตามกฎหมายใหม่ที่ต้องการให้เพิ่มการพิจารณาด้านพฤติการณ์ของผู้ต้องหาย่อมหมายความถึง การเขียนสำนวนคดีและการหาหลักฐานที่ชัดแจ้ง ดังนั้น ***"สิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่สุดคือการสร้างแนวทางการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน จากนั้นแล้วจึงอบรมถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวให้ทั่วถึงและเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ"*** นอกจากนี้ทางกลุ่มผู้สนทนายังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า สำนักงาน ป.ป.ส. ควรจะเป็นหนึ่งกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมดังกล่าวในภาพรวม โดยอาจมีทั้งแนวทางการแถลงแนวนโยบายและสร้างทีมปฏิบัติงานร่วมนำร่องให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างแนวทางตัวอย่างในการปฏิบัติในพื้นที่ที่มีความพร้อม

พลวัตรของปัญหาและข้อได้เปรียบจากการแก้กฎหมาย

ผลจากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่ามีจุดอ่อนที่เป็นผลกระทบทางอ้อมจากการแก้ไขกฎหมาย คือ การเกิดช่องทางในการกระทำผิดในรูปแบบใหม่ กล่าวคือเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย ผู้กระทำผิดก็มักปรับเปลี่ยนวิธีการของตนเองให้เกิดช่องทางในการกระทำผิดที่ห่างจากการละเมิดข้อกฎหมายใหม่หรือการหาช่องโหว่ของกฎหมายอยู่เสมอ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นความท้าทายหลักในการทำงานด้านการปราบปรามยาเสพติด นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ รูปแบบการกระทำผิดแบบใหม่อยู่ตลอดเวลา จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าจะมีแนวทางอย่างไรที่จะช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อรับมือกับสภาพการณ์ของปัญหาดังกล่าว

ดังเช่นในกรณีการแก้ไขมาตรา 65 วรรคสามและมาตรา 67 ที่ทำการแก้ไขเรื่องปริมาณยาเสพติดในการแบ่งบรรจุ ว่ามีปริมาณเท่าไรจึงจะเป็นความผิดทำให้มีความคลุมเครือว่าการบรรจุอย่างไร ปริมาณเท่าไรจึงเข้าข่ายความผิดตามมาตรานี้ ในเบื้องต้นนั้นการแก้ไขดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานด้วยข้อสัณนิษฐานได้สะดวกมากขึ้น จากการผ่อนคลายข้อกฎหมายที่ระบุปริมาณยาเสพติดไว้ อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นดาบสองคมที่ทำให้ฝั่งผู้กระทำความผิดสามารถใช้ช่องว่างดังกล่าวในการแก้ต่างเพื่อสู้คดีได้เช่นกัน ซึ่งจากการวิเคราะห์นั้นหน้าที่หลักในการปรับเปลี่ยนเพื่อดำเนินการเป็นของ ***"เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการณ์ที่ได้ขอบเขตดำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ยืดยุ่นขึ้น"*** ทำให้การรับมือกับสถานการณ์เฉพาะหน้าต้องกระทำการไปด้วยดุลยพินิจ สิ่งที่สำคัญคือการใช้พฤติการณ์ที่ชัดแจ้งโดยไม่ยึดติดกับปริมาณยาที่ครอบครอง ดังเหตุการณ์สมมุติเช่น

> "พ่อแม่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดแต่พกซ่อนยาเสพติดไว้ในกระเป๋าของลูกที่เป็นเยาวชน การตรวจค้นถ้าหากเจ้าหน้าที่พบยาเสพติด แม้โดยพฤติการณ์เด็กจะไม่ได้ข้องเกี่ยวทั้งในชุมชนและที่โรงเรียน เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถละเว้นตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยปริมาณการครอบครอง จึงต้องจับเด็กเพื่อเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี"

จะเห็นได้ว่าหากเป็นไปตามข้อกฎหมายแก้ไขใหม่เป็นดาบสองคมที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำจานในการปฏิบัติที่มากขึ้นและเป็นช่องทางการกระทำความผิดที่หลากหลายขึ้น ดังนั้นจึงต้องย้อนกลับมาที่ฝั่งที่สามารถวิเคราะห์และควบคุมได้ในการสร้างแนวทางป้องกัน กล่าวคือเจ้าหน้าที่ ***“เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติที่ยืดหยุ่นขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีแนวทางการสืบสวยสอบสวน เพื่อระบุถึงพฤติการณ์ที่ชัดเจนมากขึ้น”*** และทำควบคู่ไปกับแนวทางการปฏิบัติเรื่อง การเพิ่มความรู้และสร้างแนวทางการบูรณาการงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน

References

Attewell, P & Gerstein, D.R, (1979) Government Policy and Local Practice, American Sociological Review, 44(4), 311-327.

Berman, P. & McLaughlin M.W., (1977) Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII : Factor Affecting Implementation and Continuation. Santa Monica, Calif : The Rand Corporation.

Elmore, R.F., (1979-80) Backward mapping: implementation research and policy decisions. Political Sciences Quarterly, 94, 4, 601-616.

Lipsky, Michael. 1980. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, NY: Russel Sage Foundation.

Phraratchabanyat yaseptit haithot B.E.7 (2019), Ratchakitchanubeksa Vol. 136 Issue 19.

Sabatier, P.A., (1986) Top-Down and Bottom Up Approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, 6, 1, 21-48.

Sorg, J., (1983) A Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats, Public Studies Review. Vol.2(3), 391-406

Van Meter, D., Van Horn, C., (1975) The Policy Implementation Process. Administration and Society, 6, 4, 445-488.