

การพัฒนาารูปแบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาการลักลอบ ขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย¹

Developing a Cooperation Model in Solving the Problem of Drug Trafficking along the Thai-Malaysian Border

ปรีชญานันท์ นักพ็อน²

Preechaya Nakfon

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอรูปแบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis) ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย เพื่อนำมาวิเคราะห์และสร้างข้อสรุปผลการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม โดยจากผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานด้านการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียของหน่วยงานภายในประเทศมีลักษณะเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายนโยบาย เพื่อมุ่งสร้างกลไกการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียอย่างเป็นระบบ ภายใต้การจัดการกระบวนการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่าย ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน การจัดตั้งคณะทำงาน การจัดการทรัพยากรในการดำเนินงาน การกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ พร้อมทั้งผลักดันให้มีการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งการพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายในเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง สำหรับความร่วมมือภายใต้กรอบระหว่างประเทศ ควรกำหนดแนวทางความร่วมมือทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติอย่างเป็นทางการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของข้อมูลเกี่ยวกับกรอบนโยบายภายในประเทศ และกลไกการดำเนินงานด้านการ

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาารูปแบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ

Assistant Professor, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, Bangkok.

Corresponding e-mail: bppreechaya@gmail.com

ARTICLE HISTORY: Received 23 January 2020, Revised 22 July 2021, Accepted 20 August 2021

แก้ไขปัญหาเสพติดของแต่ละประเทศ สำหรับความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ ควบอยู่บนพื้นฐานของการจัดการเครือข่ายสาธารณะ ทั้งการกำหนดเป้าหมายร่วมกันจากข้อมูลสถานการณ์ปัญหาและบริบทแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานทั้งสองประเทศ ตลอดจนกำหนดส่วนงานและขอบเขตการดำเนินงานที่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การจัดกลไกความร่วมมือย่อยระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: *ความร่วมมือ เครือข่ายนโยบาย การลักลอบขนยาเสพติด ชายแดนใต้*

Abstract

This article aims to present a cooperative model to address the issue of drug trafficking along the Thailand-Malaysia border. Document analysis and in-depth interviews with different stakeholders were carried out to serve as the basis for analytic induction, data interpretation, and the development of conclusions and a proposal on the guidelines for establishing cooperation to address this issue appropriately and concretely. The results reveals that an operation for drug interception along the Thailand-Malaysian border among local agencies involve intergovernmental networks and policy networks, which are aimed at establishing mechanisms for addressing this issue in a systematic fashion under network-based public policy management. This includes formulating strategic goals together, setting up a working group, providing operational resource management, defining responsibilities for respective agencies at the policy and operational levels, encouraging the exchange and brainstorming between relevant agencies, and building knowledge and skills of government officials within the network regularly. The guidelines for cooperation between these two countries under the international framework should be developed at the policy and operational levels. There should be guidelines for policy-level cooperation for governments or central agencies which focus on joint prevention and surveillance of the issue and the guidelines for policy implementation based on the local policy frameworks and mechanisms for addressing this issue of each country. In addition, there should be guidelines for operational-level cooperation which are based on public network management, including setting shared goals based on situations of this issue and the work context of relevant agencies in both countries and clearly defining units and scope of work which enable cooperation between area-based operational units, which result in tangible cooperative mechanisms among different agencies.

Keywords: *Cooperation, Policy network, Drug trafficking, Southern Thai border*

บทนำ

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดให้การค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) และได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเป็นการเฉพาะ คือ สำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติหรือ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และมีสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับการกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติด (Drug Trafficking) เป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่งตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเช่นเดียวกับอาชญากรรมข้ามชาติในลักษณะอื่น ๆ อาทิ การก่อการร้ายข้ามชาติ (International Terrorism) การปลอมแปลงหลักฐานเกี่ยวกับตัวบุคคล (Identity Fraud) การลักลอบค้าอาวุธ (Arms Smuggling) การลักลอบขนคนข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว (People Smuggling or Illegal Labor) การฟอกเงิน (Money Laundering) การลักลอบค้ามนุษย์หรือการประทุพผิตทางเพศต่อเด็ก (Human Trafficking or Pedophile) หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคอมพิวเตอร์ (Financial Crime and Cybercrime) โดยประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่ขยายเขตอำนาจรัฐ (Extension of Jurisdiction) ออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 และกฎหมายว่าด้วยการประสานความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา (Mutual Legal Assistance in Criminal Matter)

ทั้งนี้ UNODC (2011) ประเมินว่า ยาเสพติดเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างรายได้มากที่สุดคิดเป็น ร้อยละ 20 ของอาชญากรรมทั้งหมด แต่มากถึงร้อยละ 50 ของอาชญากรรมข้ามชาติและการฟอกเงินจากยาเสพติด มีมูลค่าถึงร้อยละ 0.4 – 0.6 ของขนาดเศรษฐกิจโลก โดยรายได้จากอาชญากรรมเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้เพื่อต่อยอดธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อไปอีก ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ โดยประเมินว่าผลกระทบทางลบด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัญหายาเสพติดมีมากถึงสองเท่าของรายได้จากธุรกิจนี้ แม้ว่าจะมีการนำรายได้บางส่วนจากอาชญากรรมต่าง ๆ ไปลงทุนในธุรกิจที่ถูกกฎหมาย แต่อาจส่งผลเสียทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากอาจเกิดการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่บิดเบือน เช่น เกิดการเก็งกำไร การปั่นหุ้น หรือเกิดการแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากเจ้าของกิจการมีต้นทุนทางธุรกิจที่แตกต่างกัน หรืออาจทำลาย ความน่าเชื่อถือขององค์กรธุรกิจจนส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

อาจกล่าวได้ว่ายาเสพติดนับเป็นมิติปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย มาตรการและการปฏิบัติหลายครั้ง แต่ปัญหายาเสพติดยังคงดำรงอยู่ โดยในบางพื้นที่พบว่า มีสถานการณ์รุนแรง แม้มีข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรมระหว่างกลุ่มผู้ค้าและผู้เสพยาเสพติดกับกลุ่มผู้ก่อเหตุความรุนแรงจะยังไม่ชัดเจน แต่เราอาจจะสรุปในขั้นต้นได้ว่า ปัญหายาเสพติดน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นสถานการณ์คู่ขนานกันในแบบระนาบข้างกับเหตุการณ์ก่อความไม่สงบไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2549) โดยยังพบว่า พื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย ยังมีสถานการณ์ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามแดนอยู่บ่อยครั้ง อันเนื่องมาจากลักษณะพื้นที่มีเขตแดนที่ติดกันระยะยาว และมีลักษณะที่เอื้อต่อการข้ามแดนในหลายจุด ส่งผลให้การดูแลด้านการสกัดกั้นยาเสพติดชายแดนเป็นไปด้วยความยากลำบาก การดำเนินการจึงต้องอาศัย

ความร่วมมือระหว่างสองประเทศอย่างจริงจัง โดยควรมีการกำหนดกรอบความร่วมมือในการแก้ปัญหา การลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกัน ที่ชัดเจน และประสานความร่วมมือในด้านต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการอย่างเหมาะสม

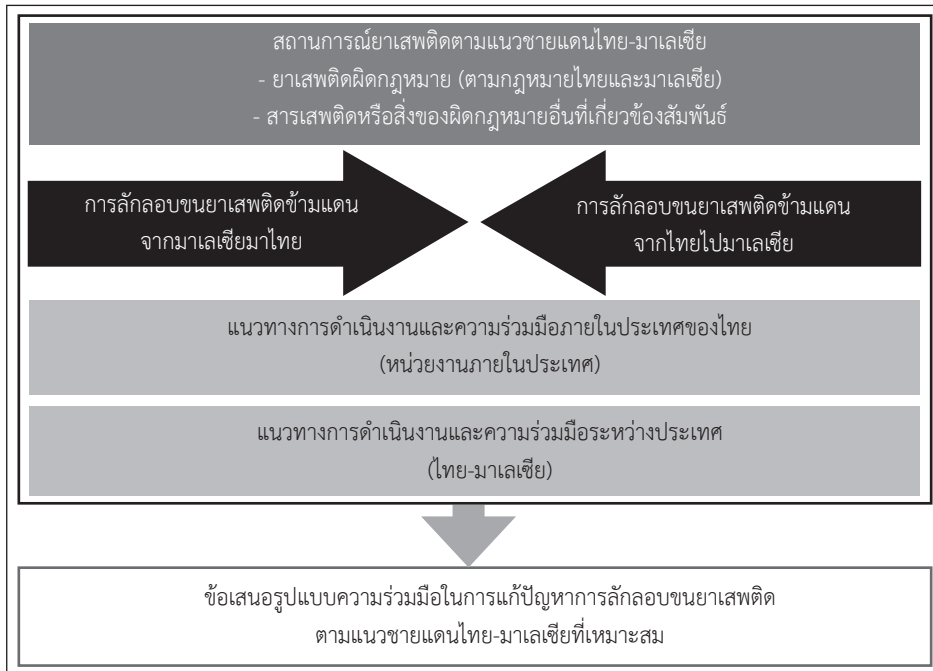
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานด้านการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย
2. เพื่อนำเสนอรูปแบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาสถานการณ์ปัญหา ยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ในลักษณะของปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดข้ามแดน โดยมุ่งเน้นยาเสพติดที่ผิดกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายยาเสพติดของประเทศไทยและมาเลเซีย รวมถึงสิ่งของผิดกฎหมายอื่น ๆ ที่มีลักษณะและพฤติกรรมกระทำผิดรูปแบบเดียวกันในพื้นที่ โดยจะพิจารณาทั้งในส่วนของการลักลอบนำเข้าจากประเทศมาเลเซียมาสู่ประเทศไทย และการลักลอบนำเข้าจากประเทศไทยไปยังประเทศมาเลเซีย ตลอดจนศึกษาลักษณะการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ในกลุ่มประชาชนในพื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา ยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลจากประเทศมาเลเซีย การศึกษาค้นคว้าจึงมุ่งเน้นการเข้าถึงข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลในส่วนของผู้ใช้ยาเสพติด และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบขนยาเสพติด รวมทั้งประชาชนทั่วไปในพื้นที่ประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งลักษณะของชุมชนในพื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย ประชาชนในพื้นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ทั้งความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนและความเชื่อมโยงกันในลักษณะเครือข่ายยาเสพติด ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวจึงน่าจะเป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ได้เพียงพอต่อการนำมาวิเคราะห์และดำเนินการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังศึกษาแนวทางการดำเนินงานด้านการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ทั้งในส่วนของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ และความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียที่มีในปัจจุบัน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาจัดทำข้อเสนอรูปแบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย ที่เหมาะสมต่อไป



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูล ดังนี้

1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis) จากเอกสารวิชาการต่าง ๆ หนังสือและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารราชการเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหา และแนวทางการดำเนินงานในการแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย โดยการศึกษา นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่ชายแดนใต้ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการศึกษาแนวคิดทางวิชาการในหลักการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) การจัดการเครือข่าย (Network Management) การจัดการความร่วมมือ (Collaborative Management)

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้รับผิดชอบนโยบาย จำนวน 1 ท่าน กลุ่มผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่ จำนวน 8 คน และกลุ่มผู้เสพ หรือผู้ค้า หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบขนยาเสพติด ในพื้นที่ชายแดนใต้ จำนวน 11 ท่าน

3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เป็นการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้แทนหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย โดยมีการประชุม 3 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น จำนวน 36 คน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากศึกษาวิเคราะห์มาทำการประมวลและวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) ในรูปแบบของการวิเคราะห์สารระบบ (Taxonomy Analysis) แล้วใช้การวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) เพื่อตีความข้อมูล และสร้างข้อสรุปข้อมูลจากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่เก็บรวบรวมมา และนำมาจัดทำข้อเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหากลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม

ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหากลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียในปัจจุบัน

ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหากลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซียในปัจจุบัน มี 2 ระดับหลัก ได้แก่

1. **ความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน** พบว่า ประเทศอาเซียนมีความร่วมมือกันมานานแล้วในเรื่องของปัญหาเสพติด แต่ด้วยสถานการณ์ของอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบยาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ความร่วมมือในเรื่องนี้ต้องมีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่ออยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (พณารัชปรีดากรณ์, 2559) ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อประชาคมอาเซียนปลอดภัยจากยาเสพติด ปี 2559-2568 โดยได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านยาเสพติด (ASOD) ครั้งที่ 37 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย ในระหว่างวันที่ 24-27 สิงหาคม 2559 และได้รับการเห็นชอบโดยที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านยาเสพติด ครั้งที่ 5 (ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters: AMMD) ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ในระหว่างวันที่ 19-20 ตุลาคม 2559 โดยการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติด มี 2 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่ 1) การประชุมเชิงปฏิบัติการอาเซียนด้านการสำรวจพืชเสพติดภายใต้แผนงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอาเซียน (ASEAN-NARCO) และ 2) การประชุมเชิงปฏิบัติการเครือข่ายข้อมูลเฝ้าระวังยาเสพติดอาเซียน (ASEAN Drug Monitoring Network: ADMIN)

2. **ความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่าง ไทย – มาเลเซีย** สามารถพิจารณาได้ใน 2 ระดับ ดังนี้

- 2.1 **ความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่าง ไทย – มาเลเซีย** ระดับนโยบาย พบว่า มุ่งเน้นการจัดประชุมทวิภาคีเป็นหลัก โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และ Narcotics Crime Investigation Department (NCID) ได้ประชุมร่วมกันในการประชุมทวิภาคีไทย-มาเลเซีย เรื่องความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดเป็นประจำทุกปี ในลักษณะเหย้าและเยือน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยแบ่งการประชุมออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย อีกทั้งยังพบว่า ความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมมือกันระหว่างไทย - มาเลเซีย ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นหลัก ว่าเปิดช่องทางให้มีการดำเนินงานได้มากน้อยเพียงใด แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาเสพติดมากน้อยเพียงใด ซึ่งในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักต้องเป็นประเด็นที่ทั้งสองประเทศเห็นความสำคัญตรงกัน โดยมักเป็นไปตามสถานการณ์ของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังพบว่าการประสานของหน่วยงานกลางด้านการปราบปรามยาเสพติดของไทยและของมาเลเซียจะมีการ

ประสานกันเอง โดยอาศัยการประชุมของส่วนกลางในระดับนโยบายเป็นหลัก มากกว่าการประสานงานชายแดนในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ ความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทย-มาเลเซีย จะเป็นการประสานเรื่องข้อมูลเป็นหลัก เพื่อพัฒนาไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินงานในเชิงปฏิบัติด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมในลำดับต่อไป ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาอาจไม่มีการเปลี่ยนอะไรในระดับนโยบายที่ชัดเจน แต่การประสานความร่วมมือในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ยังสามารถทำได้ดี

2.2 ความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่าง ไทย - มาเลเซีย ระดับพื้นที่ พบว่า รูปแบบและแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียในระดับพื้นที่ มักเป็นการประสานการดำเนินงานใน 2 ลักษณะคือ 1) การประสานความร่วมมือผ่านหน่วยงานกลาง คือ สำนักงานประสานงานชายแดนไทย - มาเลเซีย (Thailand - Malaysia Border Coordination Office: TMBCO) ซึ่งถูกจัดตั้งมาเพื่อให้เป็นเวทีกลางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยและมาเลเซียในด้านต่าง ๆ โดยประเด็นด้านยาเสพติดนับเป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการปรึกษาหารือกัน ส่งผลให้ TMBCO มุ่งเน้นการจัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานของสองประเทศแต่รายละเอียดและผลการประชุมเป็นการตัดสินใจของหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม 2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแต่ละด้านเอง โดยพบว่า แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละภารกิจในพื้นที่มีการประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานในประเทศมาเลเซีย ทั้งในด้านการร่วมประชุม หรือขอความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วม รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ การประสานเพื่อการสกัดกั้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดตามแนวชายแดน ในกรณีที่มิใช่ชาวชัดเจน รวมทั้งยังพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของไทยกับมาเลเซียมักเน้นการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

รูปแบบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดในพื้นที่ชายแดนไทย - มาเลเซียที่เหมาะสม

1. ความร่วมมือภายใต้กรอบภายในประเทศของไทย

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการดำเนินงานด้านการสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซียของหน่วยงานภายในประเทศ อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Network) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญต่อสถานการณ์ทางสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากการที่รัฐเคยเป็นศูนย์กลางหรือเป็นผู้แสดงหลักไปสู่การแสดงบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมในลักษณะการแตกย่อยเป็นส่วนต่าง ๆ (Fragmented State) ที่มีลักษณะการดำเนินงานรูปแบบของเครือข่าย (Wright, 1994 อ้างถึงใน Frederickson, 2003: 242) เนื่องจากการดำเนินงานดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เป็นของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการแก้ไขปัญหาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ โดยแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันในระดับอำนาจและบทบาทหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักคิดที่ยอมรับว่ารัฐไม่ได้เป็นตัวแสดงที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่กลับมีลักษณะที่เป็นพหุพจน์ มีความหลากหลายภายในกลของรัฐ ทั้งในด้านโครงสร้างและระดับชั้นทางการบริหารปกครองและในด้านจำนวนของผู้แสดงและบทบาทของผู้แสดงดังกล่าว (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2552: 63) และการยอมรับว่าภารกิจของหน่วยงานภาครัฐมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งบางหน่วยงานมีภารกิจและเป้าหมายที่ทับซ้อนกัน ส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทและความสัมพันธ์

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ทั้งนี้ เครือข่าย (Network) ถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือกลุ่ม หรือองค์กร ที่พร้อมยินยอมมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือร่วมดำเนินการบางอย่างร่วมกันด้วยสถานะที่เท่าเทียมกัน โดยไม่ทำให้แต่ละคนหรือแต่ละองค์การสูญเสียความเป็นอิสระ (Alter; & Hage. 1993 อ้างถึงในนฤมล นิราทร. 2543: 6; เสรี พงศ์พิศ. 2548) โดยแต่ละบุคคล หรือกลุ่ม หรือองค์การเหล่านั้น ยังคงรักษาอัตลักษณ์และหลักการทำงานของตนเองไว้ หากแต่มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กันทางความคิดและกิจกรรมการดำเนินงานตามความเหมาะสมภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมกัน (สัมพันธ์ เศษะอิก และคณะ. 2548)

ในขณะเดียวกัน การดำเนินงานดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ที่แต่ละองค์การหรือภาคส่วนที่ต่างกันมาร่วมดำเนินการกันในลักษณะเครือข่ายโดยมีประเด็นร่วมกันหรือมีนโยบาย หรือพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจงในการกำหนดภารกิจร่วมกัน (Bevir. 2010) ซึ่งนับเป็นตัวแสดงใหม่ที่สำคัญสำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับหลักการจัดทำนโยบายสาธารณะแบบประชาธิปไตย (Democratic Policy-making) เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความรับผิดชอบในการดำเนินการในประเด็นเดียวกัน และเป็นความรับผิดชอบในการดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน ดังนั้น หลักการพื้นฐานในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ เพื่อแก้ปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียนี้ คือการสร้างสมดุลระหว่างหน่วยงาน ทั้งด้านบทบาทและอำนาจในการดำเนินการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งถือเป็นตัวแสดงทางนโยบาย (Policy Actors) ที่สำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายด้านการแก้ไขปัญหาลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย ต้องมุ่งสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกการทำงานร่วมกันในรูปแบบการปรึกษาหารือ โดยมีหลักสำคัญคือการสร้างพื้นที่ให้แต่ละหน่วยงานได้เรียนรู้ซึ่งกันและกันผ่านการสื่อสารแบบสองทางที่ต่อเนื่องในประเด็นการระบุปัญหา การทำความเข้าใจในประเด็นและปัญหา การค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหา ตลอดจนระบุผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ (อัมพร อารังลักษณ์. 2553) โดยกำหนดหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้กลไกเครือข่ายดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว ควรพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ศักยภาพในการดำเนินงาน และเงื่อนไขในการทำงานของแต่ละหน่วยงานมีอยู่เป็นสำคัญ โดยมีปัจจัยเสริมที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ คือ ความเต็มใจที่จะเข้าร่วมเป็นเครือข่าย (นฤมล นิราทร. 2543: 11-12) เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์และระบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน (เครือข่าย) ทั้งด้านภาวะผู้นำ การตัดสินใจ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ขีดความสามารถในการจัดการหรือแก้ไขประเด็นปัญหาสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมทั้งผลกระทบในเชิงลบต่อหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะของกลไกภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550)

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย พบว่า มีกลไกการทำงานในส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียดังนี้

1.1 ส่วนงานด้านการตรวจการผ่านแดน ทั้งในส่วนของคนและสินค้าข้ามแดน โดยมี 2 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในพื้นที่ด่านชายแดน ได้แก่

1.1.1 สำนักงานศุลกากร ซึ่งมีหน่วยงานหลักในพื้นที่ชายแดนใต้คือ สำนักงานศุลกากรภาคที่ 4 โดยในพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย มีด่านศุลกากรทั้งสิ้น จำนวน 9 ด่าน ได้แก่ ด่านสะเตา ด่านปาดังเบซาร์ ด่านบ้านประกอบ ด่านเบตง ด่านสุโหงโกลก ด่านบูเก๊ะตา ด่านวังประจัน ด่านตากใบ และด่านสตูล

1.1.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีหน่วยงานหลักในพื้นที่ชายแดนใต้คือ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ดำเนินการในพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสตูล สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดปัตตานี สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดยะลา และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดนราธิวาส

1.2 ส่วนงานด้านความมั่นคง ที่รับผิดชอบในการเฝ้าระวัง ลาดตระเวน และตรวจตราในพื้นที่ชายแดน ได้แก่

1.2.1 หน่วยงานสังกัดการกองทัพไทย ซึ่งมีหน่วยงานหลักในพื้นที่ชายแดนใต้คือ กองทัพภาคที่ 4 ของกองทัพไทย โดยหน่วยงานย่อยที่ดำเนินงานในพื้นที่ 2 ส่วนหลัก ได้แก่ กองพลทหารราบที่ 15 และกองกำลังทหารพรานจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยหน่วยงานย่อยที่ดำเนินงานในพื้นที่ 2 ส่วนหลัก ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

1.3 ส่วนงานด้านการปราบปรามยาเสพติด โดยในพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซียมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ 3 หน่วยงาน ได้แก่

1.3.1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยหน่วยงานย่อยที่ดำเนินงานในพื้นที่ 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนปฏิบัติการข่าวและปราบปรามยาเสพติด 5 สำนักปราบปรามยาเสพติด และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 9

1.3.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหน่วยงานย่อยที่ดำเนินการในพื้นที่คือ กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 4 สังกัดกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

1.3.3 ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ โดยพบว่ามี 2 ส่วนหลัก ได้แก่

1) ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด (ศอ.ปส.จ.) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชาติที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตรการ ซึ่งกำหนดให้ในแต่ละจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการโดยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดตามกลไกที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชาติ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์

2) ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.ปส.จชต.) ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยการ และกำกับดูแลหน่วยงานทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (จะนะ เทพา สะบ้าย้อย และนาทวี) ในโครงการ หรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเป็นพิเศษ เพื่อขับเคลื่อนงานด้านยาเสพติดให้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 หรือผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 เป็นผู้อำนวยการศูนย์

1.4 ส่วนงานด้านการประสานงานชายแดนไทย – มาเลเซีย โดยมีหน่วยงานหลักคือ สำนักงานประสานงานชายแดนไทย – มาเลเซีย ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างประเทศ ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้า

อย่างไรก็ดี พบว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในประเทศในปัจจุบันมุ่งเน้นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก แต่ยังคงขาดการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ในการขับเคลื่อนงานร่วมกันในลักษณะเครือข่าย ส่งผลให้การดำเนินการในพื้นที่ยังมีลักษณะแยกส่วนการทำงาน โดยเน้นการรวบรวมผลการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานแล้วสรุปเป็นรายงานผลการดำเนินงานในพื้นที่ แต่อาจยังมิได้เป็นการสะท้อนผลการดำเนินงานในภาพรวมที่ชัดเจนโดยเน้นภารกิจและพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการดำเนินงานร่วม หรือการดำเนินงานที่มีการประสานงานเชื่อมต่อนระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการในพื้นที่ โดยเฉพาะพิจารณาหลักการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในปัจจุบัน สามารถเสนอแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียในกรอบภายในประเทศ ภายใต้การจัดการกระบวนการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่ายได้ดังนี้

1.4.1 การกำหนดเป้าหมายการทำงานของเครือข่าย แม้ว่าในปัจจุบัน จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยมุ่งเน้นให้เกิดกลไกการดำเนินงานในระดับพื้นที่ (ระดับจังหวัดและอำเภอ) โดยมีกลไกศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด (ศอ.ปส.จ.) และศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อำเภอ (ศอ.ปส.อ.) เป็นกลไกกลางในการบูรณาการความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดและอำเภอ ในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นสำคัญ รวมทั้งมีการกำหนดให้มีกลไกการดำเนินงานแก้ไขปัญหา ยาเสพติดในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นการเฉพาะ โดยมีกลไกศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.ปส.จชต.) เป็นศูนย์อำนวยการกลางในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ แต่ยังคงพบว่า แนวทางการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ยึดตามกรอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดจากส่วนกลางเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การควบคุมตัวและผู้ค้ายาเสพติด แต่ยังคงขาดการกำหนดแผนปฏิบัติการร่วมในระดับพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย ทั้งด้านเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการร่วมที่ชัดเจน โดยกลไกการทำงานหลักเป็นการมุ่งเน้นการทำงานโดยยึดพื้นที่ระดับจังหวัดเป็นหลักในการทำงาน ส่งผลให้การกำหนดเป้าหมายร่วมในการดำเนินงานในส่วนของพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างจังหวัดไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหรือแนวทางในการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน และระหว่างพื้นที่ที่ชัดเจน

ดังนั้น การสร้างแนวทางการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียในกรอบภายในประเทศ ภายใต้การจัดการกระบวนการนโยบายสาธารณะในเชิงเครือข่าย ควรเริ่มต้นด้วย การกำหนดเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน ตลอดจนการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมในพื้นที่เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ยาเสพติดของชาติ โดยการกำหนดเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซียนี้ ต้องคำนึงถึงเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งควรพิจารณาจากตัวชี้วัดการดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก ซึ่งเป็นเป้าหมายของการดำเนินงานที่ต้อง

ยึดถือตามนโยบายและยุทธศาสตร์อื่น ๆ ของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อมิให้เป้าหมายในภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียที่กำหนดขึ้นมานั้น เกิดความไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานละเอียดหรือไม่ให้ความสนใจในการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียเท่าที่ควร อันเนื่องจากต้องให้ความสนใจกับภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก นอกจากนี้ ควรต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานเพื่อกำหนดและกำกับดูแลการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานกลางที่เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกและกำกับดูแลยุทธศาสตร์ในการดำเนินการดังกล่าวคือหน่วยงานใด อันจะนำไปสู่การกำหนดบทบาทและโครงสร้างการดำเนินการในลำดับถัดไป รวมทั้งผลักดันและสร้างการรับรู้และยอมรับโดยทั่วกันให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในพื้นที่

1.4.2 การจัดการทรัพยากรในการดำเนินงาน เป็นการประสานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรการดำเนินงานที่แต่ละองค์กรมี ทั้งในด้านงบประมาณ กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินการ และระยะเวลาในการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาว่า มีภารกิจหรือโครงการใดที่แต่ละหน่วยงานสามารถร่วมกันทำหรือบูรณาการกันได้จริงในทางปฏิบัติ จะนำไปสู่การกำหนดแผนงานเชิงบูรณาการการทำงานและงบประมาณร่วมกัน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจโครงการในกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน สามารถดำเนินการร่วมกัน เพื่อลดระยะเวลา กำลังคน การใช้งบประมาณ และเกิดการผสมผสานการปฏิบัติจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งนับเป็นแนวทางการแลกเปลี่ยนทรัพยากรขององค์กรในเครือข่าย เพื่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ คุ่มค่า และประหยัด โดยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะและแนวทางการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในเครือข่าย รวมทั้งกฎระเบียบและกลไกการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐภายในประเทศพบว่า การประสานการจัดการทรัพยากรในด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ร่วมระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นทางการอาจทำได้ยาก เพราะการจัดสรรและดำเนินการใช้งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ของแต่ละหน่วยงานเป็นไปตามระเบียบเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งแตกต่างกันไป โดยสิ่งที่สามารถทำได้คือ การประสานข้อมูลเพื่อรับทราบ ว่าหน่วยงานใดบ้างที่มีงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละภารกิจ ในขณะที่หน่วยงานใดที่ยังขาดแคลนงบประมาณ เพื่อให้เกิดการประสานการดำเนินการร่วมในทางปฏิบัติ ในกรณีที่บางหน่วยงานมีงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานอย่างชัดเจนสามารถเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยความช่วยเหลือหรือการดำเนินงานเสริมจากหน่วยงานอื่นในเครือข่าย ซึ่งอาจจะขาดแคลนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าว อีกทั้งยังช่วยให้ไม่เกิดการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผลลัพธ์จากการดำเนินงานที่ได้รับในพื้นที่

นอกจากนี้ในการประสานข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือตารางการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานในภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน จะช่วยให้เกิดการดำเนินงานในลักษณะที่เสริมกันมากกว่าการแยกส่วนการทำงาน หรือ “ต่างคนต่างทำ” ในภารกิจเดียวกัน ย่อมสนับสนุนให้การดำเนินงานตามภารกิจนั้นบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4.3 การกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เป็นการกำหนดภาวะความรับผิดชอบในแต่ละประเด็นที่เหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของนโยบายร่วมกันได้ เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานในเครือข่ายมีความพร้อมสูงในการจัดการตามความรับผิดชอบของตนเองซึ่งตรงกับศักยภาพ และสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในการประเมินผลนโยบายของเครือข่ายและรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ทั้งนี้ ด้วยแต่ละหน่วยงานมีภารกิจตามสายงานหลักที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย จึงควรมีความสอดคล้องกับลักษณะและวัฒนธรรมการทำงานของแต่ละหน่วยงานด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและภารกิจ (Role Conflict) ของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงาน โดยเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามสายงานของแต่ละหน่วยงานพบว่า ควรกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินงานเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1) การกำหนดความรับผิดชอบในระดับนโยบาย โดยหน่วยงานที่ควรรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติงานในพื้นที่ คือ คณะทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย ตามที่เสนอไว้ข้างต้น ซึ่งการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของประเทศที่กำหนดจากหน่วยงานส่วนกลาง แต่เป็นการนำข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาและบริบทการทำงานในพื้นที่มาพิจารณาเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซียที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาและบริบทดังกล่าว เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่สามารถนำไปดำเนินการได้จริง

2) การกำหนดความรับผิดชอบในระดับปฏิบัติ โดยพิจารณาการดำเนินงานในแต่ละส่วนงาน ทั้งส่วนงานด้านมาตรการดูแลความมั่นคงในพื้นที่ ส่วนงานด้านการตรวจตราช่องทางผ่านแดน และส่วนงานบังคับใช้กฎหมายด้านการปราบปรามและสกัดกั้นยาเสพติดตามแนวชายแดน โดยการกำหนดความรับผิดชอบในระดับปฏิบัติดังกล่าว ควรมี 2 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ การกำหนดแนวปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่หลักของแต่ละหน่วยงาน และการกำหนดแนวปฏิบัติในการประสานและส่งต่อการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดเป็นกลไกการทำงานที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้แก่ทุกหน่วยงาน เพื่อมีแนวปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน และสามารถประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานได้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่สอดคล้องต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ อาทิ เมื่อมีข้อมูลด้านการข่าวที่ชัดเจน สามารถประสานส่งต่อให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตรวจคนและสินค้าผ่านด่านชายแดนรวมทั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงที่รับผิดชอบในการลาดตระเวนหรือตรวจตราตามแนวชายแดนได้ และเมื่อพบการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดน ทั้งจากจุดตรวจชายแดน หรือพื้นที่เส้นแดนธรรมชาติ สามารถดำเนินการส่งต่อยังหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินคดีตามกฎหมายได้ต่อไป โดยเป็นการดำเนินการตามกลไกที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน มากกว่าเป็นการดำเนินการประสานงานตามสถานการณ์ หรืออาศัยประสบการณ์และความคุ้นเคยของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อาจส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องหรือปัญหาในการประสานงานจากผู้ปฏิบัติงานใหม่ที่ไม่มีความรู้การทำงานในภารกิจดังกล่าว

1.5 การแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่หลากหลายจากความรู้และประสบการณ์ขององค์กรที่มีความหลากหลายในการกำหนดนโยบายร่วมกัน เพื่อให้มีการวิพากษ์แนวคิดอย่างกว้างขวางและรอบคอบ โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การสื่อสารภายในเครือข่ายเพื่อพัฒนากิจกรรม กระบวนการหรือกลไกของการดำเนินงานไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงพัฒนาเครือข่ายและนโยบายของเครือข่ายการดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียที่สอดคล้องและสามารถรับมือกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ในการจัดการเครือข่าย เพื่อใช้ในการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูล ที่นำไปสู่การประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานในเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 การพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายในเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายของทั้งสองประเทศที่อาจมีความแตกต่างกันในหลายประเด็น รวมทั้งสามารถนำหลักการทางวิชาการ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานและดำเนินการพัฒนาบุคลากรจากหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะการทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดข้ามแดนได้อย่างสม่ำเสมอ มากกว่ามุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงานของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่อาจรับประกันได้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะสามารถพัฒนาศักยภาพในการทำงานของตนเองได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องและพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งนับเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติงาน

2. ความร่วมมือภายใต้กรอบระหว่างประเทศ

ด้วยสถานการณ์การลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซียส่งผลกระทบต่อสุขภาพและการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ตอนในของทั้งประเทศไทยและมาเลเซีย ตลอดจนการเป็นเส้นทางขนยาเสพติดผ่านไปยังประเทศที่สามในลักษณะต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยและมาเลเซียให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดข้ามแดนมากขึ้น และต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินการ โดยสามารถกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างไทย - มาเลเซียใน 2 ระดับได้แก่

2.1 ความร่วมมือในระดับนโยบาย โดยเป็นการกำหนดกรอบความร่วมมือเชิงนโยบายร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางความร่วมมือในระดับนโยบายในปัจจุบัน พบว่า การสร้างความร่วมมือในระดับรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางของทั้งสองประเทศเป็นไปได้ด้วยดี โดยมีการจัดประชุมแบบทวิภาคี ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนหารือ และเจรจาระหว่างรัฐบาลกลางของไทยต่อรัฐบาลมาเลเซีย โดยต่างฝ่ายต่างมอบหมายให้หน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ดำเนินการในระดับปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามพบว่าการอบความร่วมมือระดับนโยบายในปัจจุบันยังคงมุ่งเน้นแนวทางการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในระดับหลักการพื้นฐาน

แต่อาจยังไม่มี การเชื่อมโยงสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินงานในระดับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไปตามระดับความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก บนพื้นฐานของการทำงานเชิงเครือข่ายและการทำงานด้วยวิธีการหุ้นส่วนไม่ได้มุ่งเน้นโครงสร้างสายการบังคับบัญชา แต่มุ่งเน้นการสร้างศักยภาพ (state capacity) ของรัฐและการกำกับดูแล (oversight) ตามแนวคิดของ Rhodes (1996 อ้างถึงใน พัชรีย์ สิโรตธ. 2557: 6) ดังนั้น รูปแบบการสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายควรต้องปรับให้เป็นการสร้างความร่วมมือใน 2 ส่วน ได้แก่

2.1.1 ความร่วมมือในระดับนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลาง เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นในระดับหลักการพื้นฐาน โดยสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานจากเดิมที่ปฏิบัติอยู่แล้ว ทั้งในส่วนของการประชุมแบบทวิภาคีประจำปี และการประชุมผ่านเวทีความร่วมมืออาเซียน ทั้งนี้ ในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศพึงอยู่บนพื้นฐานของการสร้างและรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น แม้ว่าสถานการณ์ปัญหา รวมทั้งแนวทางปฏิบัติตามข้อกำหนดของไทยและมาเลเซียอาจมีความต่างกัน แต่ควรมุ่งเน้นการพิจารณาถึงปัญหาที่ร่วมกัน เป้าหมายร่วมที่เอื้อประโยชน์แก่ทั้งสองประเทศเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมุ่งเน้นการพิจารณาถึงแนวโน้มของสถานการณ์และความท้าทายในอนาคต มากกว่าการพิจารณาเพียงสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และมุ่งวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของปัญหาที่เกิดจากการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนระหว่างไทยและมาเลเซีย ว่ามีความเชื่อมโยงไปสู่สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ตอนในของแต่ละประเทศ รวมทั้งกลายเป็นฐานในการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศไปยังประเทศที่สามอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับเป็นภัยคุกคามในวงกว้าง นอกจากนี้ แนวทางการสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายจึงควรเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการป้องกันและเฝ้าระวังร่วมกัน โดยพิจารณาไปถึงแนวทางการนำกรอบความร่วมมือในระดับนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของข้อมูลเกี่ยวกับกรอบนโยบายภายในของทั้งสองประเทศ รวมทั้งกลไกการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดของแต่ละประเทศ ว่ามีลักษณะการดำเนินงานอย่างไร และความเป็นไปได้ในการประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานร่วมระหว่างสองประเทศคือส่วนงานใด หรือแนวทางการดำเนินงานในลักษณะใด เพื่อให้กรอบความร่วมมือในระดับนโยบายดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการจริงในระดับพื้นที่ ตลอดจนการจัดทำระบบการติดตามข้อมูลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ปัญหา อันเนื่องมาจากการดำเนินงานด้านความร่วมมือดังกล่าว และนำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

2.1.2 ความร่วมมือในระดับนโยบายของหน่วยงานในพื้นที่ เนื่องจากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและมาเลเซียมีความแตกต่างกัน โดยโครงสร้างของหน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้รูปแบบของหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินของมาเลเซียกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปในรูปแบบของมลรัฐ และกำหนดให้แต่ละมลรัฐมีรัฐบาลของตนเอง เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการภายในมลรัฐนั้น ในขณะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่กำหนดให้มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวในการบริหารประเทศในทุกด้าน และกำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกของส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในระดับพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจการตัดสินใจจำกัด ต้องอยู่ในกรอบการตัดสินใจจากส่วนกลาง ส่งผลให้โครงสร้างการประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างไทย - มาเลเซียที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะการสร้างกรอบความร่วมมือใน

แบบกว้าง แต่ขาดการลงรายละเอียดการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของมาเลเซีย นั้น แต่ละรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ค่อนข้างเป็นอิสระในการดำเนินการจากรัฐบาลกลาง ส่งผลให้การตอบสนองต่อกรอบความร่วมมือด้านการแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับนโยบายจากส่วนกลางของแต่ละพื้นที่ (รัฐ) มีความแตกต่างกันไป

ดังนั้น ในการสร้างความร่วมมือด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย จึงควรให้ความสำคัญในการประสานงานและกำหนดกรอบความร่วมมือในระดับนโยบายของหน่วยงานในพื้นที่เพิ่มเติมด้วย เนื่องจากความหลากหลายของสถานการณ์ปัญหา วิสัยทัศน์และแนวทางการบริหาร ตลอดจนความพร้อมของหน่วยปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไป จึงควรสร้างกลไกการประสานความร่วมมือไปยังส่วนการบริหารงานของแต่ละรัฐของมาเลเซียที่ชัดเจน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานร่วมระหว่างพื้นที่แต่ละรัฐของมาเลเซียและพื้นที่แต่ละจังหวัดในประเทศไทยที่มีชายแดนเชื่อมต่อกัน เพื่อเป็นการให้เกียรติเจ้าของพื้นที่ และสร้างการรับรู้ ประสานความเข้าใจ อันจะนำไปสู่การสร้างการยอมรับจากผู้บริหารในพื้นที่ที่เชื่อมต่อกันให้ชัดเจนมากขึ้น การสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายของหน่วยงานในพื้นที่ดังกล่าวจึงนับเป็นกลไกกลางในการสนับสนุนให้เกิดประสานเชื่อมโยงกรอบความร่วมมือในระดับนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางมาสู่การขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ได้อย่างชัดเจนและเป็นไปได้จริงมากยิ่งขึ้น

2.2 ความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ จากผลการศึกษาที่นำเสนอไปข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ลักษณะการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในแต่ละภารกิจของไทยและมาเลเซีย นั้น มักเป็นไปในลักษณะเดียวกัน อาจด้วยลักษณะงานที่เหมือนกันส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานขององค์การที่คล้ายกัน ทำให้พบว่าความร่วมมือในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีพื้นฐานของการสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและความคุ้นเคยกันระหว่างเจ้าหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม กลับพบว่าสิ่งที่เป็นเงื่อนไขและอุปสรรคที่สำคัญในการประสานความร่วมมือในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานในพื้นที่ คือ กรอบการทำงานของแต่ละประเทศ ตลอดจนข้อมูลและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดแตกต่างกัน จึงทำให้การประสานความร่วมมือในระดับปฏิบัติการได้ในแนวทางกว้าง อาทิ การให้ข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินงาน แต่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการร่วมในเชิงลึกตามข้อจำกัดที่กล่าวไปข้างต้น และกลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของแต่ละประเทศเช่นกัน อาทิ กรณีของการที่ผู้กระทำความผิดข้ามแดนไปยังอีกประเทศ แล้วเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศต้นทางไม่สามารถเข้าไปดำเนินการต่อเนื่องนอกพื้นที่ได้ หรือกรณีของผู้กระทำผิดที่มีสองสัญชาติ ซึ่งมักใช้สิทธิดังกล่าวในการหลบหลีกการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่าการประสานความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ ยังคงเป็นไปแบบแยกส่วน โดยเป็นการประสานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ส่งผลให้แนวทางการสร้างความร่วมมือในระดับปฏิบัติการในพื้นที่อาจยังไม่มีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานร่วมกันที่ชัดเจน ดังนั้น การจัดตั้งคณะทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย จึงสามารถเป็นกลไกที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือกับปฏิบัติการในพื้นที่อย่างมีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งหากมีกลไกการสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานในระดับพื้นที่ตามข้อ 1 ย่อมสนับสนุนให้เกิดการสร้างความร่วมมือในระดับปฏิบัติการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ดี การสร้างความร่วมมือในระดับปฏิบัติการนี้ ควรอยู่บนพื้นฐานของการจัดการเครือข่ายสาธารณะ โดยมีการพิจารณาและกำหนดเป้าหมายการทำงานของเครือข่ายหน่วยงานระหว่างประเทศในระดับพื้นที่ให้ชัดเจนจากข้อมูลสถานการณ์ปัญหาและบริบทแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานทั้งของไทยและมาเลเซียในพื้นที่ เพื่อให้เป้าหมายในการทำงานมีความสอดคล้องและเป็นไปได้จริงของพื้นที่ ตลอดจนกำหนดส่วนงานที่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระบุหน่วยปฏิบัติและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยให้ชัดเจนว่าควรมีขอบเขตหรือการดำเนินงานในลักษณะใด ที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ และกรอบการทำงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การจัดกลไกความร่วมมือย่อยระหว่างหน่วยงาน อาทิ การจัดประชุมระหว่างหน่วยปฏิบัติในแต่ละภารกิจแบบมีวาระที่ชัดเจน หรือชุดปฏิบัติการร่วมในบางภารกิจที่ขอบเขตของอำนาจตามกฎหมายทั้งสองประเทศสามารถทำได้ เพื่อให้เกิดกลไกการทำงานที่ชัดเจนมากกว่าเป็นเพียงการประสานความร่วมมือในรายการณ์ตามสถานการณ์ปัญหา ส่งผลให้ไม่เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการร่วมระหว่างประเทศ

ข้อจำกัดและเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานตามความร่วมมือด้านยาเสพติดระหว่างประเทศไทย-ประเทศมาเลเซีย

ในการดำเนินงานตามความร่วมมือด้านยาเสพติดระหว่างประเทศไทย-ประเทศมาเลเซีย มีข้อจำกัดและเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ ดังนี้

1. ความแตกต่างด้านโครงสร้างการปกครองของประเทศ ส่งผลต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากมาเลเซียมีลักษณะโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจไปในรัฐต่าง ๆ ส่งผลให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการควบคุมสั่งการแต่ละรัฐบางส่วนเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวที่มีอำนาจรวมศูนย์ที่รัฐบาลกลาง ส่งผลให้การประสานความร่วมมือในระดับนโยบายระหว่างสองประเทศ มิได้ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในระดับพื้นที่อย่างจริงจังมากนัก โดยต้องมีการประสานความร่วมมือในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มเติม ซึ่งพบว่า ในแต่ละรัฐของมาเลเซีย มีนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านยาเสพติดที่ต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลโดยตรงต่อการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย

2. ความแตกต่างในด้านข้อกฎหมาย ส่งผลให้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการระหว่างประเทศ โดยสถานะของกฎหมายประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียเกี่ยวกับยาเสพติดมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชกระท่อม ซึ่งกฎหมายของไทยกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นสารเสพติดผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 โดยจัดพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 ส่วนประเทศมาเลเซียกำหนดให้พืชกระท่อมเป็นเพียงพืชพิษ ซึ่งยังสามารถครอบครองได้ในฐานะยาที่สามารถใช้รักษาโรคได้ แต่ไม่สามารถจำหน่ายได้ ซึ่งจากสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน ทางมาเลเซียเองได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหามากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลให้แนวทางการดำเนินงานมีความใกล้เคียงกันกับประเทศไทย เนื่องจากเป็นพื้นที่ติดกันซึ่งมีสถานการณ์ปัญหาในลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น ทั้งนี้ การปรับข้อกฎหมายเพื่อเอื้อให้เกิดการทำงานระหว่างกัน เป็นไปตามนโยบายและการบริหารของแต่ละประเทศ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนาน ส่งผลให้การประสานงานในระดับพื้นที่มุ่งเน้นการประสานความร่วมมือในขอบเขตเท่าที่กฎหมายเอื้ออำนวยเป็นสำคัญ

3. ความแตกต่างในด้านภาษา ส่งผลให้การประสานความร่วมมือในรายละเอียดเชิงลึกยังไม่ค่อยเต็มที่ โดยปัญหาสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยและมาเลเซียในระดับพื้นที่ คือปัญหาด้านภาษาและการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสื่อสารเนื้อหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ซึ่งต้องใช้คำศัพท์เฉพาะทาง รวมทั้งข้อบังคับตามกฎหมายของทั้งสองประเทศยังมีความแตกต่างกันในหลายส่วน ส่งผลให้มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน การประสานการดำเนินการระหว่างกัน ในบางเรื่องจึงทำได้ยาก

4. ลักษณะความเป็นสังคมเครือขายของคนในพื้นที่ชายแดน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในพื้นที่ พบว่า คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตามแนวชายแดนทั้งสองฝั่งมักเป็นเครือญาติ เครือขายหรือเพื่อนฝูงที่ใกล้ชิดกัน ซึ่งหากเป็นเครือขายของผู้ที่กระทำความผิด ลักษณะความใกล้ชิดดังกล่าวมักส่งผลให้เอื้อต่อการลักลอบขนยาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมายอื่นข้ามแดนได้ง่าย รวมทั้งด้วยข้อจำกัดตามกฎหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการติดตามจับกุมในกรณีที่ผู้กระทำความผิดข้ามชายแดนไปแล้ว ต้องใช้การประสานไปยังมาเลเซียเพื่อให้จับกุมกลับมา ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติตามกฎหมายของมาเลเซียเป็นหลัก และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนาน

5. ข้อจำกัดในการดำเนินคดีกับบุคคลสองสัญชาติส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านการปราบปราม โดยปัญหาเรื่องผู้กระทำความผิดที่ถือสองสัญชาติยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการปราบปราม เพราะอาศัยการข้ามแดนไปมาเพื่อหลบหลีกการจับกุมของเจ้าหน้าที่ และเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้กับคนกลุ่มนี้ได้ โดยในการดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีบุคคลที่มีสองสัญชาติ คือมีสัญชาติไทย และสัญชาติมาเลเซีย เป็นสิ่งที่ทำได้ยุ่งยาก เพราะมักใช้ซึ่งต่างกัน และข้อมูลทะเบียนราษฎรของทั้งสองประเทศไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้ไม่สามารถติดตามคนกลุ่มนี้ได้ เมื่ออยู่อีกประเทศหนึ่ง และกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้กระทำความผิดนำมาใช้เพื่อหลบเลี่ยงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอาจเกี่ยวเนื่องไปถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม และศาสนา ของแต่ละประเทศ ทำให้ข้อกฎหมายของแต่ละประเทศไม่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือในการดำเนินการปราบปรามอาชญากรรมร่วมกัน

6. การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลัก โดยสถานการณ์ปัญหาของประเทศที่แตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่การแสดงบทบาทหรือจุดเน้นในการดำเนินการด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดในลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ สถานการณ์ความร่วมมือระหว่างไทย - มาเลเซีย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศเป็นหลักกว่ามีความรุนแรงมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งปัจจุบันพบว่า ในระดับนโยบายยังไม่มีการร้องขอจากมาเลเซียอย่างเป็นทางการที่ชัดเจนในการสกัดกั้นยาเสพติดจากชายแดนไทยไปยังมาเลเซีย อาจเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของมาเลเซียอาจยังไม่อยู่ในระดับที่รุนแรงมาก หรือชี้ให้เห็นว่ามาจากการนำเข้าจากไทยมากจนก่อให้เกิดความรุนแรงในระดับที่เป็นวิกฤติจนต้องร้องขอความช่วยเหลือจากไทย

7. การประสานข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีการดำเนินการด้านการข่าวและข้อมูลสำหรับการปฏิบัติงานตามภารกิจของตนเอง แยกส่วนกันไป แต่การดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่ต้องอาศัยการดำเนินงานตามบทบาทและอำนาจของแต่ละหน่วยงาน จึงส่งผลให้การประสานข้อมูลสำหรับการดำเนินงานกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการดำเนินการร่วมระหว่างหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญในการ

ประสานงานระหว่างหน่วยงานคือความไว้วางใจระหว่างกัน ซึ่งยังพบว่า ในการประชุมร่วมระหว่างหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานยังไม่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากเกรงว่าข้อมูลบางอย่างอาจกระทบหน่วยงานอื่น รวมทั้งไม่ไว้วางใจว่าข้อมูลของหน่วยงานตนจะถูกนำไปใช้ในทางใด ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานเชิงลึกมักเกิดขึ้นในบางกรณีเท่านั้น

สรุป

กล่าวโดยสรุป รูปแบบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียดังกล่าว นับเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามแนวทางภารกิจนิยม แนวทางภารกิจนิยม (Functionalism) เป็นแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการหรือทำภารกิจบางประการร่วมกัน ซึ่งประเทศที่เป็นเจ้าของดินแดนมีเป้าหมายในการดำเนินการร่วมกัน และหวังให้เกิดประโยชน์จากการดำเนินการในภารกิจนั้นร่วมกัน โดยแนวทางสร้างความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว ต้องมาจากพื้นฐานของการเกิดฉันทมติหรือการเห็นพ้องต้องกันของรัฐบาลของแต่ละประเทศก่อน จึงจะนำมาสู่การกำหนดแนวทางความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ (Heartfield. 2013: 158) ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนยาเสพติดตามแนวชายแดนไทย – มาเลเซียดังกล่าวจึงเป็นความร่วมมือในภารกิจที่ถือเป็นปัญหาร่วมที่ทั้งสองประเทศได้รับผลกระทบจากปัญหาร่วมกัน โดยความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวพึงอยู่บนพื้นฐานของการให้เกียรติกันและเคารพในอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ การสร้างความร่วมมือทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ จึงควรมุ่งสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในการมองปัญหาความเดือดร้อนที่ทั้งสองประเทศได้รับ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการดำเนินการร่วมกันจากการพิจารณาถึงสถานการณ์ปัญหา รวมทั้งเงื่อนไขและบริบทของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรอบนโยบายและแนวทางการทำงานของแต่ละหน่วยงานภายในประเทศ และการกำหนดเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ร่วมกันได้อย่างชัดเจน อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินงานในระดับปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อควรพิจารณาบางประการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชรี สีโรส. (2557). การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. วารสารการเมืองการปกครอง. 4(2): 1-12.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2552). การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ. ใน การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. บรรณาธิการ อัมพร อารงลักษณ์. หน้า 62-84. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ. กรุงเทพฯ: ซีโน ดีไซน์.

- ศรีสมภาพ จิตรภรณ์ศรี. (2549). ทศวรรษความรุนแรงภาคใต้: ปฏิกริยาลูกโซ่ด้านอำนาจรัฐ. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2563, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID>
- สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2548). การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- เสรี พงศ์พิศ. (2548). วัฒนธรรมองค์กรของโลกยุคใหม่: เครือข่ายยุทธวิธีเพื่อประชาคมเข้มแข็งชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- อัมพร อารังค์ลักษณ์. (2553). การปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 **Public Governance**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Bevir, M. (2010). **Democratic Governance**. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Heartfield, J. (2013). **The European Union and the End of Politics**. Winchester: Zero Book.
- Frederickson, George H; & Smith, Kevin B. (2003). **The Public Administration Theory Primer**. Colorado: Westview Press.
- UNODC. (2011). **Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes: Research report**. Vienna: UNODC.