

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่องการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ไปปฏิบัติ ศึกษากรณีเขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก ผู้ศึกษาได้รวบรวมรายละเอียดของแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร งานวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเสนอเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความหมายของการค้าประเวณี
2. ความเป็นมาและพัฒนาการการค้าประเวณีในประเทศไทย
3. แนวคิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. นโยบายการแก้ไขปัญหการค้าประเวณีของรัฐบาล
6. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหการค้าประเวณี
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ความหมายของการค้าประเวณี

พระราชบัญญัติสัญญาบัตร ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) โสเภณี แปลว่า หญิงที่รับจ้างทำขำเรา สำนอนโดยได้รับเงินผลประโยชน์เป็นค่าจ้าง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 โสเภณี แปลว่า งาม แต่ความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไป หมายถึง หญิงที่ทำการค้าประเวณี ซึ่งย่อมาจาก “นครโสภณี” คือ หญิงงามเมือง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของคำว่า โสเภณี ว่าหมายถึง หญิงค้าประเวณี

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 โสเภณี แปลว่า หญิงที่หาเลี้ยงชีพ ด้วยการค้าประเวณี, นครโสเภณี, หญิงนครโสเภณี, หญิงงามเมือง หรือหญิงหากิน

พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ให้ความหมายว่า โสเภณี คือ การยอมรับการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการสำส่อน เพื่อสินจ้างไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำกับผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 นิยามความหมายของการค้าประเวณีไว้ว่า การยอมรับกระทำความชำเราหรือการยอมรับการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่นอันเป็นการล่อลวงเพื่อสินจ้าง ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ

สุนีย์ มัลลิกะมาส (2526, หน้า 7 อ้างอิงใน ธนกร ปิยะพิสุทธิ, 2550, หน้า 5) การค้าประเวณี เกี่ยวข้องกับการกระทำความชำเราและการยอมรับการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่นอันเป็นการล่อลวงเพื่อสินจ้างรางวัล ทั้งนี้ผู้ค้าประเวณีอาจเป็นผู้หญิงหรือผู้ชายก็ได้

สุพัตรา สุภาพ (2539, หน้า 128) ให้ความหมายโสเภณีหรือการค้าประเวณีว่า บุคคลที่ไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่กระทำให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่นจะเป็นไปในทางร่วมประเวณีอย่างปกติหรือการปรนนิบัติแบบอื่นใด อันเป็นการล่อลวงเพื่อสินจ้างรางวัล ซึ่งอาจจะเป็นเงินทอง หรือสิ่งของอย่างอื่น ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำต่อเพศเดียวกันหรือต่างเพศ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นครั้งคราวหรือเป็นอาชีพ

กิตติคุณ อางคาสัย (2540, หน้า 70) การค้าประเวณี คือ การกระทำให้สำเร็จความใคร่ให้กับฝ่ายตรงข้ามโดยมีสินจ้างรางวัลเป็นสิ่งตอบแทนการกระทำนั้น ลักษณะการค้าประเวณี คือ มีลักษณะเพื่อสินจ้างรางวัล (consideration) จากการขายบริการทางเพศ มีลักษณะล่อลวง (promiscuity) และไม่มีความผูกพันทางอารมณ์ (emotional indifference)

โกศล วงศ์สวรรค์ และสถิต วงศ์สวรรค์ (2543, หน้า 368) การค้าประเวณีเป็นอาชีพของทั้งหญิงและชาย โดยหญิงนิยมเรียกว่า "โสเภณี" ชายเรียกว่า "ผู้ชายขายบริการ" การค้าประเวณีและโสเภณี เป็นคำดั้งเดิม คำใหม่เรียกว่า "เพศพาณิชย์" และ "ธุรกิจบริการทางเพศ" หมายถึงพฤติกรรมของบุคคลไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือชายที่กระทำให้สำเร็จความใคร่ให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อได้สินจ้างรางวัลตอบแทน

สมบุรณ์ บุญฤทธิ์ (2544, หน้า 106) การค้าประเวณี เป็นการกระทำของบุคคลซึ่งเป็นหญิงหรือชาย (ซึ่งก็คือโสเภณี) ที่กระทำให้สำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่นโดยมีสินจ้างรางวัลเป็นสิ่งตอบแทน

ทศพร มูลรัตน์ (2546, หน้า 8) การค้าประเวณีมีความหมายถึง การเสนอ การติดต่อ แนะนำ หรือชักชวน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่ในทางกามารมณ์ให้กับผู้อื่น เพื่อให้ได้รับสินจ้างรางวัลหรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นสิ่งตอบแทน

กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทันตวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม (2550, หน้า 26) การค้าประเวณี คือการขายบริการทางเพศ รวมทั้งการร่วมเพศหรือการทำออร์แกสม์เพื่อแลกกับเงิน ผู้ขายบริการทางเพศเรียกว่า โสเภณี การค้าประเวณีรวมถึงการขายบริการทางเพศทั้งชายและหญิงและรวมถึงการขายบริการทางเพศ แก่เพศเดียวกัน

สรุปได้ว่า การค้าประเวณี คือการยอมรับการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ทางกามารมณ์ของผู้อื่นทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจก็ตาม ซึ่งการกระทำนั้นอาจทำเป็นประจำหรือครั้งคราว เพื่อเงินจ้างรางวัลหรือผลประโยชน์เป็นสิ่งตอบแทน ทั้งนี้ผู้ค้าประเวณีอาจเป็นเพศเดียวกันหรือคนละเพศ

ความเป็นมาและพัฒนาการการค้าประเวณีในประเทศไทย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2537, หน้า 5-6) กล่าวว่าไม่มีประวัติศาสตร์หน้าไหนของไทยที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า อาชีพโสเภณีเริ่มมีขึ้นครั้งแรกเมื่อไร แต่เชื่อว่ามียางนพมาศในสมัยสุโขทัยจริง ก็ต้องเชื่อกันว่ามีโสเภณีแล้วเพราะในประวัติศาสตร์นางนพมาศหรือท้าวศรีจุฬาลักษณ์ ได้กล่าวถึงบุตรธิดาของหญิงโสเภณีและหญิงที่ชอบสำส่อนกับชายที่เป็นทาสว่า “อันบุตรธิดาของหญิงสองจำพวกนี้ มหาชนมีความรังเกียจนักเรียกว่าคนอนาจาร”

ต่อมาในสมัยอยุธยา “หญิงนครโสเภณี” ก็มีปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง บทพระอัยการผัวเมีย ซึ่งบัญญัติขึ้นในสมัยพระเจ้าอู่ทองในปี พ.ศ.1904 รวมถึงในกฎหมายลักษณะพยานที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ.1894 ก่อนกฎหมายตราสามดวงอีกด้วย ซึ่งได้ระบุโสเภณีเป็นจำนวนหนึ่งในจำนวน 24 ประเภทที่ไม่สามารถนำมาเป็นพยานได้ การมีสำนักและจำนวนโสเภณีนั้นมีหลักฐานที่กล่าวถึงชัดเจนในสมัยต่อมา เช่น ลาลูแบร์ราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ได้เล่าไว้ในจดหมายเหตุว่า “มีความชอบธรรมที่จะเกณฑ์ให้สตรีที่คนซื้อมานั้นเป็นหญิงแพศยา หาเงินได้” หญิงที่มาเป็นโสเภณีนอกจากการซื้อหญิงทั่วไปแล้วยังสามารถซื้อผู้หญิงที่สามีนำมาขายเป็นทาสได้อีกด้วย

มานพ คณะโต (2541, หน้า 21-30) ได้พิจารณาพฤติกรรมทางเพศของคนไทยทั้งหญิงและชายจากอดีตถึงปัจจุบัน ในที่นี้แบ่งออกได้ 4 ยุค คือตั้งแต่ยุคทาส ยุคโสเภณีขึ้นทะเบียน ยุคไร้โสเภณี และยุคปัจจุบัน ดังนี้

1. ยุคทาส (ก่อนปี พ.ศ. 2411)

ยุคนี้สังคมไทยมีลักษณะเป็นระบบหลายผัวหลายเมีย (Polygamy) เต็มรูป อำนาจสิทธิ์ขาดมักตกอยู่ที่ฝ่ายชาย และจะสิ้นสุดสภาพครอบครัวก็ต่อเมื่อชายผู้เป็นสามีสิ้นสุดการเป็นสามี จะโดยการตาย หรือหย่าก็ตาม ชายไทยมีภรรยาหลายคน (Polygamy) ซึ่งจะพบในขุนนาง และคนที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างดี หญิงจึงเปรียบเสมือนหนึ่งเป็น "ทรัพย์สิน" ที่จะยกให้ใครก็ได้ ในยุคที่สังคมไทยมีลักษณะเป็นระบบหลายผัวเมื่อนั้นหญิงจะเป็นทาสใน 3 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ชายตัวเองเป็นทาสเพื่อช่วยไถ่พ่อแม่ หรือเพื่อช่วยเหลือสามี หรือเพราะความจำเป็นอื่นๆ ลักษณะที่สอง เป็นลูกทาส เป็นทาสในเรือนเบี้ยเพราะพ่อแม่เป็นทาส ลูกเกิดมาก็เป็นทาสด้วย ลักษณะสุดท้าย สามีขายมาเป็นทาส ก่อนปี พ.ศ.2410 ชายมีสิทธิขายภรรยาเป็นทาสโดยไม่ต้องถามความสมัครใจจากหญิงที่เป็นภรรยา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ทรงมีพระราชดำริว่า "ดูแล้วเหมือนผู้หญิงเป็นควาย ผู้ชายเป็นคน" จึงได้ออกกฎหมายใหม่ให้ชายถามความสมัครใจจากภรรยาก่อนจึงจะขายได้

2. ยุคโสเภณีขึ้นทะเบียน (พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2503)

หลังจากการเลิกทาส ทาสส่วนหนึ่งกลายเป็นโสเภณีหากพิจารณาถึงโสเภณีอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าโสเภณีนั่นก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมไทยในยุคนั้น 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 เป็นผู้ที่บำบัดความต้องการและความกดดันทางเพศของชายบางกลุ่ม เช่น พวกที่ยังโสด พวกที่มีภรรยาแล้วแต่ต้องการหาความแปลกใหม่ พวกนักเดินทางท่องเที่ยว พ่อค้าชาวต่างชาติ และพวกที่มีความต้องการทางเพศมากกว่าปกติ เป็นที่คาดกันว่า หากไม่มีหญิงประเภทนี้อาจทำให้ผู้ที่มีความต้องการดังกล่าว กระทำผิดโดยการฉุดคร่าข่มขืนกระทำชำเราได้

2.2 โสเภณีอาจทำให้อัตรามีเมียน้อยลดลงไปได้บ้าง ผู้ชายที่มีเมียแล้วจะไปหาโสเภณีเป็นครั้งคราวและจ่ายเงินจำนวนไม่มากจนเกินไป หากมีเมียน้อยต้องเลี้ยงดูและไปหาเป็นประจำ อาจทำให้ชีวิตในครอบครัวซึ่งเป็นอยู่ปกติเกิดการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความยุ่งยากทั้งทางด้านอารมณ์และเศรษฐกิจก็อาจเป็นได้

สันนิษฐานว่าพฤติกรรมทางเพศไม่น่าจะเปลี่ยนไปมากนักแต่เนื่องมาจากการเลิกทาส อาจคาดคะเนได้ว่าลักษณะ Polygamy และการร่วมเพศหมู่อาจเปลี่ยนไปและลดน้อยลง แต่ขณะเดียวกันการมีเพศสัมพันธ์ก่อนแต่งงานและระหว่างแต่งงานอาจเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการมีโสเภณีอย่างถูกกฎหมาย ทำให้การมีเพศสัมพันธ์กลายเป็นสิ่งที่รับรู้กันในสาธารณชนมากขึ้น เนื่องจากแรงกดดันจากประเทศต่างๆ ทำให้รัฐบาลไทยยุติการอนุญาตให้มีโสเภณีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้งดเว้นการออกใบอนุญาตให้โสเภณีใหม่ ในอีก 8 ปีต่อมา

ได้ห้ามโสเภณีทั้งหมดประกอบอาชีพ และท้ายที่สุดในปี พ.ศ. 2503 ได้ออกกฎหมายทำให้โสเภณีทั่วประเทศผิดกฎหมายทันที

3. ยุคไร้โสเภณี (พ.ศ.2503-พ.ศ.2527)

ในช่วงนี้ธุรกิจทางเพศได้เปลี่ยนรูปแบบไป การเติบโตของโรงน้ำชาการเกิดขึ้นของ “บางกอกออนเซน” สถานบริการอาบ อบ นวดแห่งแรก การเกิดขึ้นของอโกโก้บาร์ และอื่นๆ อีกมากมาย โดยมุ่งหวังให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการพักผ่อนหย่อนใจของทหารที่มารบในสงคราม เวียดนามและเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาค รูปแบบเพศสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

การปลุกเร้าทางจิตใจ สื่อปลุกอารมณ์ทางเพศเริ่มมีในช่วงแรกๆ ก่อนปี พ.ศ.2520 เรียกว่า “หนังสือปกขาว” (pornography) เนื่องจากมักนิยมพิมพ์ออกมาเป็นปกขาว ขนาดพกพา (pocket book) มีเฉพาะเนื้อเรื่อง ผู้แต่งมักจะใช้นามปากกาซึ่งสื่อให้เห็นถึงเครื่องเพศของชาย เช่น “ช้างดำ” (อนุมานได้ว่าผู้แต่งเป็นผู้ชาย) ลักษณะเนื้อเรื่องแสดงถึงอานุภาพของเพศชายด้วยการมีอวัยวะเพศใหญ่ แข็งแรง แล้วจะทำให้เพศหญิงพึงพอใจ ในระยะหลังๆ ภาพประกอบเริ่มมีมากขึ้น และมีภาพร่วมเพศอย่างชัดเจน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520 หนังสือปกขาวเริ่มหมดไป เปลี่ยนรูปเป็นหนังสือปลุกใจประเภทนิตยสารต่างๆ ซึ่งได้รับความนิยมมาก เน้นเนื้อหาที่ยั่ววนและเล่าประสบการณ์ร่วมเพศทั้งชายและหญิง ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการร่วมเพศ “หนังเอ็กซ์” ระบาดมากในยุคนี้ แต่ผู้แสดงส่วนมากยังเป็นชาวตะวันตก เนื้อหาเน้นเฉพาะการร่วมเพศมักไม่ปะติดปะต่อเป็นเรื่องเป็นราว และในระยะหลังมีผู้แสดงเป็นคนเอเชียมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงปลายของยุคมีผู้แสดงเป็นคนไทยทั้งชายหญิง

อีกสิ่งหนึ่งที่ปรากฏในช่วงนี้คือ การแสดงการร่วมเพศบนเวที (Fucking show) เริ่มปรากฏในเขตที่มีชาวต่างประเทศและชาวสังคมชั้นสูงเที่ยวอยู่เป็นประจำ เช่น สุขุมวิท สยาม สุนทริสาร เริ่มระบาดออกสู่จังหวัดและเขตที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ สิ่งปลุกเร้าอื่นๆ ที่เข้ามาในช่วงนี้ยังมีการใช้เทคนิคต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการร่วมเพศ เช่น ในที่สาธารณะ ในโมเตลหรือโรงแรม หรือแม้แต่สถานที่ในบ้าน เช่น บนพื้น บนอ่างน้ำ ฯลฯ การใช้เทคนิคที่ผิดปกติในการไถ่โลม ปฏิโลม การใช้กระจกเงาติดเพดานเพื่อดูพฤติกรรมของตนเอง รวมทั้งการบันทึกวีดิทัศน์การร่วมเพศของตนเองหรือคู่สมรสไว้ด้วย การแสดงเลียนแบบภาพยนตร์หรือละคร และการใช้อวัยวะเพศเทียม เป็นต้น

4. ยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2527 เป็นต้นมา)

สังคมไทยได้ยอมรับว่าอาชีพการค้าประเวณีมิได้สูญสลายไปจากสังคม เพราะทางราชการก็ยังยอมรับว่าเป็นเช่นนั้น หญิงดังกล่าวบางคนมีรายได้พิเศษนอกเหนือจากการค้าประเวณี

ด้วยการลักขโมยเงินทองของลูกค้า โดยเฉพาะชาวต่างประเทศ เจ้าของสถานบริการจึงได้เสนอวิธีการป้องกันและการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการทำบัตรประวัติให้หญิงบริการพกประจำตัว ในบัตรจะมีชื่อ ที่อยู่ และสถานที่ที่หญิงนั้นทำงานรวมทั้งผลการตรวจโรค ทั้งนี้ โดยที่หัวหน้าศูนย์อนามัยเจ้าของสถานบริการเป็นผู้ทำประวัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่ประสานงานและเก็บประวัติไว้อีกชุดหนึ่ง ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนและราชการรับรองการค้าประเวณีอย่างเปิดเผย

สุพัตรา สุภาพ (2542, หน้า 75-76) กล่าวถึงประวัติการค้าประเวณีในประเทศไทยไว้ว่า การค้าประเวณีมีมาแต่โบราณ ซึ่งจะมีอ้างอิงเมื่อใดไม่ปรากฏชัดแต่ถ้าดูจากกฎหมายตราสามดวง ซึ่งใช้ในรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 ก็มีการกล่าวอ้างไว้ในบทบัญญัติบทพระอัยการลักษณะผัวเมีย ปรากฏว่ามีหญิงนครโสเภณีอยู่ ดังนั้น จะเห็นว่าอาชีพโสเภณีเกี่ยวข้องกับมนุษย์มาหลายพันปีแล้ว เฉพาะในกรุงเทพฯ ก็น่าจะประมาณได้ว่าอาชีพค้าประเวณีเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว แต่เพิ่งจะปรากฏหลักฐานตรารายอยู่ในกฎหมายที่พอจะค้นคว้าอ้างอิงในยุคนั้น

มีผู้สันนิษฐานเรื่องการค้าประเวณีในประเทศไทยไว้หลายประการ บางท่านก็กล่าวว่า ไทยคงเอาแบบอย่างมาจากอินเดียเพราะอินเดียมีการค้าประเวณีแต่โบราณ โดยถือว่าเป็นการบูชาพระเจ้าวิธินึ่ง และไทยก็รับอารยธรรมจากอินเดีย บางท่านก็สันนิษฐานว่าเอาแบบอย่างมาจากจีนเพราะจีนก็มีมาแต่โบราณ หรือแม้แต่ในจีนได้หวนก็มีนิคมโสเภณี เรียกว่า “เป่ไถว” และมีชาวจีนอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ชาวจีนเป็นทั้งเจ้าสำนักหรือเป็นหญิงที่ทำการค้าประเวณี ซึ่งในภาษาจีนเรียกหญิงประเภทนี้ว่า “หย่าฉ่า”

ในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การค้าประเวณีได้แพร่หลายมากขึ้น ปรากฏว่ามีการแพร่เชื้อกามโรคขึ้น ในบรรดาชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จนล่วงเข้าไปพุทธศักราช 2452 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ต้องตรากฎหมายออกใช้บังคับ เรียกว่า “พระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.127” เพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่กามโรคโดยสำนักโสเภณีต้องจดทะเบียน และต้องทำรายชื่อโสเภณีที่ประกอบอาชีพในสำนักงานตนเพื่อให้เจ้าพนักงานตรวจตรา ส่วนหน้าสำนักต้องแขวนโคมเป็นเครื่องหมาย นอกจากนี้โสเภณีทุกคนต้องไปจดทะเบียนกับเจ้าพนักงาน เพื่อสะดวกต่อการตรวจตรา พระราชบัญญัติฉบับนี้ตอนแรกประกาศใช้ในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองบางแห่ง

ต่อมาสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงเห็นว่าหญิงโสเภณีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ในหัวเมืองต่างๆ มณฑลทั่วราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2456 และได้ใช้เป็นกฎหมายบังคับต่อมา

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีองค์การสหประชาชาติ และองค์การนี้มีมติจากที่ประชุมสมาชิกนานาชาติว่า การค้าประเวณีเป็นเรื่องทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีของมนุษย์ เป็นต้นเหตุแห่งการค้าหญิง การค้าทาส การลักพา การล่อลวง การขูดคร่ำ การบังคับหญิงเพื่อการค้าประเวณี อันเป็นการผิดศีลธรรม ประเทศไทยเป็นสมาชิกและได้รับมติดังกล่าวจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.127 และประกาศใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ขึ้นแทน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 4 ได้กล่าวถึงการค้าประเวณีไว้ว่า “เป็นการยอมรับการกระทำชำเรา หรือยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการล่อลวงเพื่อสินจ้าง ทั้งนี้ไม่ว่ายอมให้กระทำและผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ” แต่ก็ยังปรากฏว่าการค้าประเวณียังมีอยู่ในแบบวิธีการลักลอบหรือเปิดเผย ซึ่งออกมาในรูปการค้าประเวณีธรรมดา หรือออกมาในรูปแบบแอบแฝงในลักษณะต่างๆ เช่น ในดีคลับ บาร์ คาบาร์เลย์ สถานอาบ อบ นวด โรงน้ำชา ภัตตาคาร หรือห้องอาหารที่มีหญิงเสิร์ฟ ร้านตัดเสื้อ แต่งผม เป็นต้น

พงษ์ศักดิ์ จิตติวราณ (2542, หน้า 8-9 อ้างอิงใน กิตติกร ประทีป ณ ถลาง, 2548, หน้า 17) กล่าวว่า ประเทศไทยนั้นหญิงโสเภณีมีมาแต่ครั้งใดไม่ปรากฏชัด ภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงประกาศเลิกทาสเมื่อปี พ.ศ.2448 แล้วปรารภว่า “มีหญิงโสเภณีแพร่เชื้อโดยมีหัวหน้านำรวบรวมกันตั้งโรงขึ้นในท้องที่ต่างๆ ทั่วไปซึ่งมีผลทำให้กามโรคระบาดติดต่อกันอย่างมากมายด้วย” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติป้องกันสัญญาโรค ร.ศ.127 ขึ้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 126 (พ.ศ.2452) จึงทำให้การจัดระเบียบกิจการโสเภณีดีขึ้น ทั้งในด้านการจัดให้มีการจดทะเบียนหญิงโสเภณีรวมตลอดถึงการจดทะเบียนโรงหญิงโสเภณีด้วย กิจการโสเภณีในกรุงเทพฯ สมัยนั้นก็เช่นเดียวกันโสเภณีในนครหลวงต่างๆ ทางภาคเอเชียอาคเนย์ คือไม่แพร่หลายเช่นในปัจจุบัน หญิงโสเภณีในสมัยนั้นมีขอบเขตอยู่ในถนนเพียงบางสายเท่านั้น เช่น แถวสะพานเหล็ก หน้าโรงหอย เป็นต้น ต่อมาเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเริ่มแต่สมัยที่กองทหารญี่ปุ่นขอเดินทางผ่านประเทศไทยในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้บรรดาแม่เล้าและแมงดาทั้งหลายเปิดช่องเถื่อน สถานเดินรำและในดีคลับ และพยายามหาผู้หญิงรูปงามมาประจำสถานที่เหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณี

ธนกร ปิยะพิสุทธิ (2550, หน้า 6) กล่าวว่า การพัฒนาการค้าประเวณี หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางปริมาณ รูปแบบ วิธีการขบวนการการขายบริการ และสถานที่ให้บริการ รวมถึงเชื้อชาติของผู้ให้บริการและการมีเทคนิควิธีการที่พัฒนามาเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงในยุคปัจจุบัน

ช่วงสงครามเวียดนาม อเมริกาได้ยกกำลังพลทหารขึ้นบกที่บริเวณฝั่งตะวันออกของไทย ในยุคนี้ถือว่าเป็นยุคที่เงินสะพัดที่สุดก็ว่าได้ มีโสเภณีจำนวนมากที่ร่ำรวยจากยุคนี้แม้กระทั่งโสเภณีไทย ได้เปลี่ยนการให้บริการจากคนไทย ไปให้บริการแก่คนต่างชาติดีกว่าเพราะได้เงินมากกว่า เป็นเท่าตัว หญิงไทยส่วนใหญ่ที่ได้รับความนิยมจากบรรดาทหารจะมีลักษณะผิวดำเนียน บางคนถึงกับเกิดสายพันธุ์ขึ้นและมีลูกกับทหารจีไอ หรือที่เรียกว่า “ลูกครึ่งฝรั่งจีไอ” การค้าประเวณีในประเทศไทยเริ่มเฟื่องฟูในช่วงที่ทหารอเมริกันเข้ามาในประเทศไทยในปี พ.ศ.2503 หญิงบริการไทยมีเงินที่ได้มาจากช่วงสงครามเวียดนามเป็นจำนวนมาก การตั้งฐานทัพในไทยจะอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย และในกลางปี พ.ศ. 2503 ได้มีการจ้างแรงงานจำนวนมากมาทำ “อาชีพอิเศษ” ในฐานทัพอเมริกันอาชีพอิเศษนี้ หมายถึง อาชีพคู่นอนรับ อาชีพหมอนวด และอาชีพที่ให้ความบันเทิง ทหารอเมริกันเหล่านี้ได้ใช้จ่ายเงินถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ผู้หญิงไทยนับแสนเข้าสู่วงการอาชีพนี้โดยให้บริการพวกจีไอ เพราะรายได้ดีกว่าเมื่อเทียบกับการให้บริการชายไทย

ในยุคนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การค้าประเวณีเป็นแหล่งรายได้ก้อนใหญ่มาหารัฐบาลไทยและมีเงินตราต่างประเทศไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 การท่องเที่ยวไทยเริ่มเป็นที่รู้จักไปทั่วโลกและไทยทำรายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติมาเป็นอันดับหนึ่งแทนรายได้จากการส่งออกข้าว ธุรกิจบริการทางเพศในประเทศไทย ส่วนหนึ่งมีปัจจัยผลกระทบมาจากนโยบายทางการเมือง การทหาร การย้ายถิ่นของแรงงานเข้าเมืองซึ่งเกิดขึ้นเมื่อช่วงทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ.2513) สมัยสงครามอินโดจีนซึ่งในช่วงนั้นได้มีทหารอเมริกันหมื่นเวียนกันมาอยู่ในเมืองไทย ไม่น้อยกว่าปีละ 70,000 คน ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานของหญิงสาววัยรุ่น มาทำงานและถูกแปรรูปเป็นการบริการทางเพศในรูปเมียเช่า และสาวอาบอบ นวด เมื่อทหารอเมริกันถอนฐานทัพออกจากเมืองไทยในปี 1976 (พ.ศ.2519) พบว่า มีคนว่างงานเป็นจำนวนมากซึ่งในจำนวนนั้นมีหญิงอาชีพอิเศษอยู่มากเช่นกัน จึงทำให้แรงงานของหญิงบริการ ได้เข้าสู่ถนนพัฒน์พงศ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งมีสถานบริการรวมตัวอยู่อย่างหนาแน่น ธุรกิจสถานเริงรมย์ในพัฒน์พงศ์ก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2508 เพื่อรองรับทหารอเมริกันและชาวต่างชาติซึ่งประกอบอาชีพอยู่ในกรุงเทพมหานคร

กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทัศนวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม (2550, หน้า 26-27) กล่าวว่า การค้าประเวณีหรือการขายบริการทางเพศในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 เริ่มแพร่หลายกับชาวตะวันตก ในช่วงที่มีการติดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับชาวตะวันตก มีหลักฐานเป็น

ศัพท์ในกฎหมายตราสามดวง บทพระอัยการลักษณะผัวเมีย มีการบัญญัติผู้ค้าประเวณีว่า หญิงนครโสเภณี และ สมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีสถานประกอบการเรียกว่า โรงหญิง นครโสเภณี โดยทั่วไปมีโคมเชิยวตั้งข้างหน้า จึงเรียกกันว่า “สำนักโคมเชิยว”

ทั้งนี้ก่อนปี พ.ศ.2499 การค้าประเวณีไม่ถือว่าเป็นผิดกฎหมาย แต่เริ่มพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 กำหนดว่าการค้าประเวณีเป็นความผิดอย่างชัดเจน แต่ในสังคมยุคใหม่ เริ่มแพร่หลายมากขึ้น

ในช่วงสงครามเวียดนามการค้าประเวณีจะเป็นการลักลอบและปัจจุบันธุรกิจการค้าประเวณีกลายเป็นธุรกิจแอบแฝง โดยเฉพาะสถานบริการอาบ อบ นวด ในประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในส่วนของสถานบริการทั่วไป ซึ่งผิดกฎหมาย แต่การขายบริการทางเพศของผู้ให้บริการ ถือเป็นข้อตกลงระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อเป็นความเข้าใจกันว่าไม่เกี่ยวข้องกับทางสถานบริการ

สรุปได้ว่า การพัฒนาการการค้าประเวณี แบ่งออกเป็น 4 ยุค คือ ยุคประวัติศาสตร์ ยุคถูกหลอก ยุคนายหน้า และยุคเสนอตัวขายบริการทางเพศ ดังนี้

1. ยุคประวัติศาสตร์

1.1 สมัยสุโขทัย มีหลักฐานจากข้อความของนางนพมาศที่จารึกไว้ถึงสภาพสังคมเกี่ยวกับการค้าประเวณีในสมัยนั้น ได้กล่าวถึงบุตรธิดาของหญิงที่เป็นโสเภณีและหญิงที่ค้าสอนกับชายที่เป็นทาสว่า “บุตรธิดาของหญิงทั้งสองพวกนี้ เป็นผู้ที่มีความรังเกียจจากคนทั่วไป”

1.2 สมัยอยุธยา มีหลักฐานในกฎหมายตราสามดวง (จุลศักราช 1166) บทบัญญัติพระอัยการลักษณะผัวเมีย มีการบัญญัติผู้ค้าประเวณีว่า หญิงนครโสเภณี

1.3 สมัยรัชกาลที่ 5 (สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) การค้าประเวณีได้แพร่หลายมากขึ้น และมีการแพร่เชื้อกามโรคจากหญิงโสเภณีสู่ชายที่มาใช้บริการ จึงได้ตราพระราชบัญญัติสัญญาโรค ร.ศ.127 ขึ้นมาเพื่อป้องกันการแพร่กามโรคและควบคุมจำนวนช่องโสเภณี โดยสำนักค้าประเวณีต้องแขวนโคมเพื่อความสะอาดของเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรา

1.4 สมัยสงครามเวียดนาม ทหารอเมริกันที่มารบในสงครามเวียดนามได้ตั้งฐานทัพในประเทศไทย และมุ่งหวังให้ประเทศเป็นศูนย์กลางการพักผ่อนหย่อนใจของทหารที่มารบในสงครามและเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาค ทำให้การค้าประเวณีในประเทศไทยเริ่มเฟื่องฟูในช่วงที่ทหารอเมริกันเข้ามาในประเทศไทยในปี พ.ศ.2503 ในช่วงนี้ธุรกิจทางเพศได้เปลี่ยนรูปแบบไป เช่น เกิดสถานบริการอาบอบนวดแห่งแรก การเกิดขึ้นของอาร์โกโก้ บาร์ เป็นต้น แต่เมื่อทหารอเมริกันถอนทัพออกจากประเทศไทยทำให้หญิงค้าประเวณีว่างงานและเข้ามา

รวมตัวในสถานบริการ สถานเริงรมย์ในพัฒน์พงศ์เพื่อรองรับชาวต่างชาติ ชาวสังคมชั้นสูงที่ชอบเที่ยว

2. ยุคถูกหลอก เป็นยุคที่คนชนบทเข้ามาหางานทำในเมืองแล้วถูกหลอกให้ค้าประเวณี ซึ่งจะมีคนมาชักจูงตามสถานที่ เช่น บริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง บริเวณรอบสถานีขนส่ง รอบสนามหลวง เป็นต้น

3. ยุคนายหน้า (ตกเขียว) เป็นยุคที่นายหน้าค้าประเวณีรุกเข้าชนบทเพื่อชักชวน ชักจูง หรือหลอก หญิงสาวมาค้าประเวณีโดยมีวิธีการที่ให้พ่อแม่ ผู้ปกครองรับเงินจากนายหน้ามาก่อน แล้วจากนั้นหากลูกสาวเรียนจบ หรือโตพอจะค้าประเวณีได้ นายหน้าจะมารับตัวไปค้าประเวณีเป็นการใช้หนี้

4. ยุคการเสนอตัวขายบริการทางเพศ ยุคนี้เป็นยุคทุนนิยมเน้นเศรษฐกิจและความเติบโตทางวัตถุ มีรูปแบบการให้บริการหลากหลาย เช่น การขายบริการผ่านอินเทอร์เน็ต มีโปรแกรมพูดคุยกันเป็นเครื่องมือขายบริการทางเพศ การขายบริการทางเพศผ่านเว็บแคม เทคโนโลยีสื่อสารที่เชื่อมต่อกล้องวิดีโอ และอินเทอร์เน็ตเข้าด้วยกันทำให้สามารถเห็นภาพเรียลไทม์ และพูดคุยไปพร้อมกัน วิธีนี้ถูกนำมาใช้เพื่อถ่ายทอดเปลื้องผ้า โชว์เรือนร่าง หรือสำเร็จความใคร่ให้อีกฝ่ายหนึ่ง อาจจะด้วยวิธีการดูโดยโอนเงินผ่านบัญชีธนาคาร โอนเงินผ่านทางโทรศัพท์ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี

1. สาเหตุของการค้าประเวณี

สุพัตรา สุภาพ (2542, หน้า 77-78) กล่าวถึงสาเหตุของการเป็นโสเภณีไว้ ดังนี้

1.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และครอบครัว

1.1.1 สภาพครอบครัวไม่มั่นคง เช่น พ่อแม่ชอบทะเลาะเบาะแว้งกัน พ่อมีเมียน้อย แม่มีชู้ หย่าขาดจากกัน พี่น้องไม่ปรองดองกัน เป็นต้น เมื่อหาความสุขจากบ้านไม่ได้ก็ไปหาความสุขนอกบ้าน หรือหนีออกจากบ้าน จึงอาจถูกหลอกไปเป็นโสเภณีได้ หรือครอบครัวไม่ราบรื่น อาจจะถูกชักจูงหรือหลอกลวงไปค้าประเวณีโดยสมัครใจและไม่สมัครใจก็ได้

1.1.2 สภาพแวดล้อม ถ้าอยู่ในสภาพแวดล้อมไม่ดี เช่น แหล่งเสื่อมโทรมหรือแหล่งการค้าประเวณี ภัตตาคาร หรือห้องอาหารที่มีโสเภณีแอบแฝงอยู่ เป็นต้น อาจจะทำให้เกิดความเคยชินและเห็นเรื่องชู้สาวเป็นของธรรมดา อาจจะถูกชักจูงให้ค้าประเวณีได้ง่าย

1.1.3 ฐานะทางเศรษฐกิจ ในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี อาจจะเป็นสาเหตุให้เกิดโสเภณี เช่น หญิงที่มีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูลูก หรือครอบครัวเพื่อการอยู่รอด แต่หางาน

อื่นไม่ได้ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ อาจหันมายึดอาชีพโสเภณี หรือหญิงบางคนยากจนแต่อยากได้เงินง่ายๆ และไม่มีทางใดหาเงินได้นอกจากการเป็นโสเภณีเพราะจะได้เงินมากกว่าการเป็นคนใช้การรับจ้าง เป็นต้น

1.1.4 กลุ่มผลประโยชน์ เป็นพวกที่ได้ประโยชน์จากการค้าประเวณีโดยไม่คำนึงถึงศีลธรรม การหากินของพวกนี้ออกมาในหลายลักษณะ และยากที่จะศึกษาวิธีการทั้งหมดได้ เพราะออกมาในรูปวิธีการต่างๆ

1.1.5 ความไม่เป็นระเบียบของสังคมด้านอื่น เป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรมและวัฒนธรรมก่อให้เกิดการทุจริต ข่มขืน กระทำชำเรา การทอดทิ้งเด็ก การทอดทิ้งสามี การแตกร้างครอบครัว เหล่านี้เป็นสาเหตุของการทำให้เป็นโสเภณี

2.2 สภาพร่างกาย

2.2.1 ฝ่ายหญิง

1) สภาพผิดปกติทางจิต จากสภาพผิดปกติทางจิต หญิงโสเภณีเข้าใจว่าสังคมมีความต้องการทางเพศ ดังนั้นหญิงเหล่านี้จึงคิดว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ก็ควรตอบสนองความต้องการของสังคมในด้านนี้โดยการเป็นโสเภณี และไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่น่าอับอายแต่ประการใด

2) การวิปริตทางเพศ หญิงโสเภณีบางรายมีอวัยวะทางเพศไม่สมบูรณ์ อันเกิดจากกรรมพันธุ์ หรือโรคบางชนิด ฮอร์โมนรุนแรง ทำให้เกิดความรู้สึกผิดปกติในระบบเพศ เป็นโรคทางเพศ หรือในบางกรณีรู้สึกเป็นปมด้อยในตนเอง ความผิดปกติดังกล่าวทำให้หญิงพวกนี้ต้องการจะแสดงออกทางเพศ จึงกระทำสำส่อนและเป็นโสเภณีไปในที่สุด

3) เชาว์ปัญญาต่ำ จากการสำรวจพบว่ามีปัญญาต่ำ หรือบางรายก็เป็นประเภทจิตทรมาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การค้าประเวณีโดยง่าย โดยเฉพาะวัยรุ่นที่เป็นโสเภณี เพราะไม่สามารถตัดสินใจ ดังเล หรือมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการเป็นคนดีกับการเป็นโสเภณี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ถูกชักจูงให้เป็นโสเภณี

4) การศึกษาต่ำ จากการสำรวจปรากฏว่า หญิงโสเภณีที่ไม่เคยได้รับการศึกษามีถึงร้อยละ 36 ส่วนที่ได้รับการศึกษาชั้นประถมศึกษามีจำนวนร้อยละ 61 การศึกษานี้บางรายก็เป็นเพราะเชาว์ปัญญาต่ำซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา และง่ายต่อการถูกหลอกให้หลงเชื่อเพราะรู้ไม่เท่าทัน เช่น ถูกหลอกหลวงมาเพราะหลงเชื่อคำชักชวนของผู้ที่มีอาชีพค้าประเวณี เป็นต้น

2.2.2 ฝ่ายชาย

1) ชายที่ชอบไปเที่ยวโสเภณี เช่น พวกชายโสด นักธุรกิจ ทหารต่างชาติ หรือชายที่มีครอบครัวแต่ต้องการหลายรสที่แปลกไปจากภรรยาตน เป็นต้น เพราะเป็นที่ที่ระบายความต้องการทางเพศ โดยมีเงินเป็นเครื่องตอบแทน จึงเป็นเหตุให้การค้าประเวณีมีอยู่ และจากการวิจัยปรากฏว่าเป็นชายโสดร้อยละ 80 ที่ชอบใช้บริการทางเพศกับโสเภณี

2) ชายที่มีอาชีพเป็นพวกล่อลวงหญิงมาเป็นโสเภณีด้วยวิธีการต่างๆ ให้หญิงหลงเชื่อ โดยเฉพาะหญิงจากชนบท

สมบุรณ์ บุญฤทธิ์ (2544, หน้า 116-120) ได้ประมวลสาเหตุของการค้าประเวณีดังต่อไปนี้

1. สาเหตุจากปัจจัยทางชีววิทยา

1.1 การอบรมเลี้ยงดู ซึ่งอาจเกิดจากได้ตั้งแต่วัยเด็ก จากการที่เด็กถูกทอดทิ้ง พ่อแม่แยกกันอยู่ เด็กไม่ได้รับความอบอุ่น ทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพชีวิตพลัดตัวไปตามอารมณ์ มีอารมณ์ผันแปรไม่แน่นอน และบางคนอาจมีความต้องการทางเพศรุนแรงผิดปกติ และไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้

1.2 ความบกพร่องทางเพศ เช่น มีอวัยวะเพศไม่สมบูรณ์ มีฮอร์โมนเพศรุนแรงก่อให้เกิดความรู้สึกผิดปกติทางเพศ หรือรู้สึกมีปมด้อยในตัวเอง ความผิดปกติอื่นๆ อาจทำให้หญิงเหล่านั้นมีความต้องการที่จะแสดงออกทางเพศ และอาจเข้าสู่การค้าประเวณีได้

2. สาเหตุจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1 ความยากจน หรือปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หญิงมีอาชีพค้าประเวณี เช่น หญิงที่เลี้ยงดูลูกหรือครอบครัวเพื่อความอยู่รอด แต่หางานอื่นทำไม่ได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ อาจหันมาทำอาชีพค้าประเวณีหรือหญิงบางคนยากจนและเห็นว่าอาชีพการค้าประเวณีหาเงินได้ง่ายและมีรายได้สูงกว่าจึงหันมาประกอบอาชีพนี้

2.2 ขาดการศึกษา เมื่อการศึกษาต่ำย่อมมีผลต่อการที่จะถูกหลอกลวงได้ง่าย การงานอาชีพต่างๆ ที่ทำอยู่ยากที่จะปรับปรุง จึงเป็นปัจจัยเสริมให้เข้าสู่การค้าประเวณีได้ง่าย

2.3 มีปัญหาครอบครัว เช่น ครอบครัวแตกแยก เด็กถูกทอดทิ้ง ขาดความอบอุ่น หรืออาจไปคบหาสมาคมกับบุคคลภายนอก และอาจถูกชักชวนไปในทางที่ไม่ดี เช่น ดิดยาเสพติด เล่นการพนัน จนกลายเป็นผู้ค้าประเวณีในที่สุด

2.4 หญิงถูกสามีทอดทิ้ง มีอยู่จำนวนไม่น้อยที่ผู้เข้าสู่อาชีพการค้าประเวณีมีสาเหตุมาจากการที่ถูกสามีทอดทิ้ง หดหู่ที่พึ่งทางจิตใจและทางเศรษฐกิจจึงยึดอาชีพการค้าประเวณีเลี้ยงตัวเอง

2.5 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งหวังผลประโยชน์ อาจมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่คิดว่าร่ำรวยโดยหารายได้จากการเปิดสถานบริการทางเพศ และหาหญิงมาค้าประเวณี ซึ่งจะมีรายได้จากการทำธุรกิจประเภทนี้ และเมื่อมีบุคคลและกลุ่มบุคคลนี้ขึ้นมา การค้าประเวณีก็ยังคงอยู่และอาจเพิ่มจำนวนขึ้น เพราะจะเป็นผลให้ผู้ประกอบธุรกิจร่ำรวย

3. สาเหตุจากปัจจัยทางจิตวิทยา

จากการสำรวจทางจิตวิทยาในสหรัฐอเมริกา พบว่า โสเภณีสติปัญญาต่ำกว่าธรรมดา อยู่ในเกณฑ์โง่เป็นส่วนใหญ่ บุคคลที่มีสติปัญญาต่ำย่อมถูกชักจูงได้ง่ายและมีความเชื่อกันว่า สัญชาตญาณความต้องการทางเพศของคนมีสติปัญญาต่ำจะโผล่ขึ้นมาได้ง่ายกว่าบุคคลธรรมดา ในสังคมไทย ผลจากการวิจัยของสภาวิจัยแห่งชาติ พบว่า โสเภณีร้อยละ 53.5 เป็นพวกมีเชาว์ปัญญาต่ำ นอกจากนั้น จากการศึกษาของคณะกรรมการสวัสดิการครอบครัวสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พบว่า โสเภณีส่วนมากมีสติปัญญาต่ำกว่าปานกลาง และมีบุคลิกลักษณะบางประการ เช่น หย่อนระเบียบวินัย หย่อนในความอดทนอดกลั้น หัวอ่อน เชื่อคนง่าย ไม่มีการตัดสินใจของตัวเอง

คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฝ่ายนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม (2532 อ้างอิงใน พิศมัย ใจหาญ 2543, หน้า 23-25) ได้นำเสนอรายงานผลการศึกษาเรื่อง "ปัญหาโสเภณี" และได้สรุปสาเหตุที่เกี่ยวกับการค้าประเวณี ไว้ดังนี้

1. ปัญหาความยากจน เนื่องจากในช่วง 10 - 20 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ก่อให้เกิดความยากจนในเขตชนบทมากขึ้น เกษตรกรไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้จึงต้องหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน

2. ปัญหาการขาดจริยธรรม กรณีที่พ่อแม่ขายลูกเป็นโสเภณี มิใช่เพราะความยากจนเพียงอย่างเดียว แต่แสดงให้เห็นถึงการขาดจริยธรรมในจิตใจ ขาดสำนึกและความเคารพในความเป็นมนุษย์และคุณธรรมทางเพศ

3. ปัญหาค่านิยม ความฟุ่มเฟือย ความฟุ้งเฟ้อเห่อเหิมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดผลตามมาหลายด้าน คือ ความรู้สึกว่าการประกอบอาชีพโสเภณีเป็นสิ่งที่น่าภาคภูมิใจในปัจจุบัน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพโสเภณีในต่างประเทศ เกิดสถานบริการในรูปแบบต่างๆ

และเกิดช่องโหว่ในหลายรูปแบบ คนในชนบทนิยมนำลูกมาขายเพราะเห็นแบบอย่างจากคนอื่น และทำให้ชีวิตสะดักสลายขึ้น

4. ปัญหาความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ และสติปัญญา ส่งผลให้ผู้หญิงจำนวนหนึ่ง ต้องการแสดงออกทางเพศและไฝหาประสบการณ์ทางเพศ ตลอดจนมีผลทำให้หญิงถูกล่วงได้ง่าย

5. ปัญหาโสเภณีที่แอบแฝงมากับการให้บริการการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดมีการเสนอรูปแบบการบริการใหม่ๆ ขึ้น จึงเป็นหนทางให้เกิดการขายเซ็กซ์ทัวร์ เพราะคิดว่าจะทำให้ลูกค้ามีความสนใจ อันเป็นทางหนึ่งในการแข่งขันและดึงดูดลูกค้าให้มาท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น เช่น การจัดการประกวดนางงามต่างๆ ได้มีการพูดถึงสรรพคุณของหญิงไทย ทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามาเพื่อสิ่งนั้นมาก การโหลวลามก อนาจารที่แปลกๆ

6. ทักษะคติหญิงไทยที่มีต่อชายไทย กล่าวคือ หญิงโสเภณีส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ล้มเหลว เห็นว่าผู้ชายไม่รับผิดชอบ หากได้ไปต่างประเทศแล้วได้แต่งงานกับชาวต่างประเทศจะดีกว่า

7. องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับสตรีไม่เข้มแข็ง เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน เช่น ขาดงบประมาณและบุคลากรและส่วนใหญ่มักดำเนินงานที่ปลายเหตุ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่แท้จริงได้

8. ระบบแก๊งล่อลวงหญิงโสเภณี มีสาเหตุจากบางครั้งโสเภณีไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ทำให้มีตัวแทนติดต่อซื้อแสวงหาวิธีการล่อลวง

9. การพัฒนาวิธีการทำงานของนายหน้าและการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน นายหน้าที่ทำงานจัดหาผู้หญิงได้มีการพัฒนาระบบวิธีการทำงานร่วมกันและแบ่งปันผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มด้วยกัน ตลอดจนมีการพัฒนาวิธีการล่อลวงผู้หญิงให้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีอย่างแบบเนียนขึ้น โดยทำให้เป็นเรื่องของความสมัครใจมากกว่าการบังคับขู่เข็ญ

10. ปัญหาด้านกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ.2509, พ.ร.บ.ปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้ เกิดช่องโหว่ในทางกฎหมาย มีบทลงโทษไม่เพียงพอทำให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องไม่เกิดความยำเกรง และบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่เข้มงวดในการปฏิบัติตามกฎหมาย

สุเทพ สุวีรางกูร (2551, หน้า 91-93) กล่าวถึงสาเหตุของการเข้าสู่อาชีพโสเภณีว่ามีหลายสาเหตุ ซึ่งแต่ละสาเหตุเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดของปัญหา อันเกิดจากการศึกษาหรือกระบวนการเรียนรู้การขัดเกลากายทางสังคม เป็นการปลูกฝังเสริมสร้างแนวคิดค่านิยม ความเชื่อ และการปฏิบัติ

ที่ไม่ถูกต้อง สาเหตุทางสังคมที่เข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ไม่รู้เท่าทันความเป็นจริง ขาดการพิจารณา ใคร่ครวญผลดีผลเสียของอาชีพนี้ มุ่งแสวงหาแต่ความสุขทางกายละเลยความสุขทางจิต และสาเหตุในระดับประเทศจะเน้นนโยบายและแนวทางพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ละเลยการพัฒนา คน ความเจริญด้านวัตถุและเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญเกื้อหนุนต่ออุตสาหกรรมทางเพศ กล่าวโดยทั่วไปว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้สตรีเข้าสู่อาชีพโสเภณี คือ ความยากจนและขาดการศึกษา สตรีส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะทำอาชีพนี้เลี้ยงชีพ การเป็นโสเภณีอาจเกิดจากสาเหตุ ดังนี้

1. สาเหตุภายในหรือส่วนบุคคล

ปัญหาโสเภณีอาจมองเห็นเป็นปัญหาส่วนบุคคลมากกว่าเรื่องอื่นๆ มากกว่าเรื่อง ศีลธรรมจริยธรรมและระบบโครงสร้างทางสังคม เพราะเหตุผลดังนี้

1.1 สภาพร่างกายและจิตใจ ในด้านจิต ผู้หญิงมีความผิดปกติทางจิต มีลักษณะ เกี่ยวคว้านชอบสบายชอบเสพ ไม่รู้จักพอ ไร้ระเบียบเหตุผลเป้าหมายของชีวิต สตรีบางคน มีการวิปริตทางเพศ มีความต้องการทางเพศอย่างรุนแรงจนไม่สามารถควบคุมอารมณ์ความรู้สึก ต้องการได้ อาจเป็นเพราะมีโรคบางชนิดหรือฮอร์โมนบางอย่างผิดปกติทำให้เกิดความรู้สึกผิดปกติ ในระบบเพศ

1.2 การขาดการศึกษา การวิจัยส่วนมากพบว่า โสเภณีมีการศึกษาดำหรือ มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้การขัดเกลาทางสังคม การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการพัฒนามนุษย์ เพราะขาดการศึกษาจึงขาดความรู้ ความสามารถขาดโอกาสที่จะทำงานมีรายได้ดี เพราะขาดสติปัญญาไม่รู้เท่าทัน จึงง่ายต่อการถูก หลอกลักจูงนำพามาเป็นโสเภณี

2. สาเหตุภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม

ปัญหาโสเภณีบางท่านอาจมองเห็นเป็นเรื่องของสังคมสิ่งแวดล้อมภายนอกมากกว่า เรื่องส่วนบุคคล มองเห็นสังคมเป็นสิ่งแวดล้อมหรืออาจพิจารณาเห็นเป็นเรื่องทั้งของส่วนบุคคลและ สังคม สำหรับสาเหตุทางสังคมพอสรุปได้ดังนี้

2.1 สภาพครอบครัวและเศรษฐกิจ ครอบครัวอยู่ในสิ่งแวดล้อมไม่ดี แหล่งมั่วสุมเสื่อม โทรมและอันตรายต่อสภาพกายและจิตใจ ครอบครัวยากจน หย่าร้างแตกแยกไม่มั่นคงมีผลกระทบ สร้างความกดดัน อาจเป็นจุดวิกฤตหรือจุดเปลี่ยนแปลงชีวิตได้ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันสังคม พื้นฐานสำคัญ

2.2 สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ท่ามกลางสภาพสังคมที่เสื่อมโทรมชีวิตต้อง ดำเนินไปในสิ่งแวดล้อมรอบข้างที่ย่ำแย่ ล่อตาลวงใจให้หลงใหลในวัตถุแสงสีเสียง แสวงหาการเสพ

บริโภคตามค่านิยมและการเปลี่ยนแปลงของสังคม จนต้องการเปลี่ยนแปลงชีวิตให้ดีขึ้น แต่ตนเองขาดการศึกษา ทำให้มีทางเลือกที่ดีในสังคมน้อยกว่าผู้ที่มีการศึกษาที่สูงกว่า ในระหว่างวิกฤตชีวิตที่เปลี่ยนแปลงอาจเป็นจุดเริ่มต้นสู่อาชีพโสเภณี

ทรงวุฒิ สารสาริน (2543, หน้า 13-16) กล่าวถึงเหตุปัจจัยในการที่จะผลักดันหญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี ไว้ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็นย่อยคือ

1.1 ปัญหาความยากจน กล่าวคือ ความยากจนมีส่วนในการตัดสินใจของหญิงและเด็กในการเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีได้มาก เนื่องจากปัญหาความยากจนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เด็กและผู้หญิงต้องผันตัวเองเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หญิงและเด็กเองสมัครใจเพื่อที่จะนารายได้ไปจุนเจือครอบครัว หรืออาจจะเกิดจากการที่พ่อแม่หรือผู้ปกครองขายเด็กนั้นเพื่อให้ได้เงินมา ในอดีตนั้นพวกนายหน้าค้าหญิงและเด็กนั้นจะไปติดต่อกับหญิงและเด็กในชนบท เช่น ในภาคเหนือ หรือภาคอีสาน แต่ปัจจุบันกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ได้ให้ความสำคัญกับหญิงและเด็กที่เป็นชาวไทยภูเขาหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทยมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้จะมีมาตรฐานชีวิตที่ต่ำและไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

1.2 ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัจจัยนี้มีความสัมพันธ์ทั้งกับการค้าประเวณีในประเทศและการค้าประเวณีที่มีลักษณะข้ามชาติ เนื่องจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลของเมืองกับชนบทที่มีผลให้ประชาชนในชนบทถูกผลักดันเข้ามาเพื่อแสวงหาอาชีพในเมือง และมักตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี

2. ปัญหาสังคม

2.1 ปัญหาครอบครัว สาเหตุอาจเกิดจากการขาดเลี้ยงดูที่ถูกต้องเหมาะสม การขาดเอาใจใส่ของพ่อแม่หรือผู้ปกครอง หรือครอบครัวที่พ่อแม่หย่าร้างกัน รวมถึงปัญหาการถูกทอดทิ้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจ

2.2 ปัญหาการศึกษา เด็กที่เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี ส่วนใหญ่มีปัญหาจากการขาดการศึกษา เนื่องจากไม่มีความรู้เท่าทันกับกลุ่มของผู้ค้า และตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง เพราะขาดความรู้และศักยภาพปัญหา ซึ่งประเทศไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการกำหนดการศึกษาขั้นต่ำไว้ที่ 9 ปี และมีการขยายโอกาสทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจในเชิงข้อมูล พบว่ายังมีเด็กบางส่วนซึ่งอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียนได้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีอยู่ จะอยู่ในรูปของความสมัครใจเป็นส่วนใหญ่ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่น่าวิตก

บางประการ เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีของเด็กในกลุ่มนี้มักมีสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มนักเรียนที่ต้องการหญิงและเด็กในวัยนักศึกษา และความต้องการของเด็กเองในการที่จะนำเงินมาใช้จ่ายซื้อของฟุ่มเฟือย เป็นต้น

2.3 ปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาที่มีมาควบคู่กับปัญหาการค้าประเวณีเป็นเวลานาน และมีส่วนสนับสนุนให้ปัญหาการค้าประเวณีนี้นั้นทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มผู้เสพยาเสพติดขยายตัวอย่างรวดเร็วจากในอดีต โดยจากที่เคยเป็นเพียงกลุ่มผู้ชายหรือผู้ใช้แรงงานแต่ปัจจุบันยาเสพติดได้แพร่กระจายไปสู่กลุ่มหญิงและเยาวชน ทำให้หญิงและเด็กกลุ่มนี้จะต้องพยายามหารายได้ให้พอเพียงต่อความต้องการเสพยาเสพติด ดังนั้นการค้าประเวณีจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้หญิงและเด็กเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการโดยง่าย

2.4 ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเฉพาะการเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับผลประโยชน์แล้วก็จะละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดต่อกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณิดังกล่าว และบางกรณีถึงขนาดให้ความคุ้มครองแก่สถานบริการในลักษณะต่างๆ อาทิเช่น มีการให้ข้อมูลลับเกี่ยวกับการกวาดล้างการค้าประเวณีจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถที่จะจับกุมผู้ประกอบการที่แท้จริงหรือผู้อยู่เบื้องหลังการค้าประเวณีนั้นได้

3. ค่านิยม

3.1 ลัทธิบริโภคนิยมและวัตถุนิยม กระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยมและวัตถุนิยมตลอดจนความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยต่างๆ นั้นมีผลต่อค่านิยมและวิถีชีวิตของคนไทยโดยก่อให้เกิดพฤติกรรมการบริโภคที่เกินจำเป็น ซึ่งการให้ความสำคัญต่อฐานะทางการเงินมากกว่าคุณงามความดี รวมทั้งการยึดติดกับสิ่งภายนอกตัวและการไม่พึ่งพาตนเอง ซึ่งล้วนแต่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้หญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีโดยสมัครใจมากขึ้น อนึ่ง ค่าตอบแทนที่มากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่นก็เปรียบกับเป็นอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยทักษะหรือความรู้ทำให้การเข้าสู่อาชีพค้าประเวณีนี้นี้ทำได้โดยง่าย

3.2 ค่านิยมเรื่องความกตัญญู เนื่องจากความเชื่อที่ว่าหากเป็นลูกผู้ชายนั้นสามารถบวชให้บิดามารดาเพื่อทดแทนบุญคุณได้ประการหนึ่ง แต่ผู้หญิงนั้นไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ ดังนั้นจึงมีผู้หญิงและเด็กหญิงส่วนหนึ่งเชื่อว่าการหาเงินมาจุนเจือครอบครัว หรือช่วยเหลือบิดามารดาได้นั้นเป็นหน้าที่ผู้หญิงพึงกระทำ นอกจากนี้ในบางครั้งพบว่าบิดามารดาเองก็มีส่วนผลักดันหญิงและเด็กหญิงเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี เช่น บางกรณีบิดามารดาหรือญาติของ

เด็กเองนั้นประพฤติตนเป็นแม่เล้าเสียเอง การอ้างความกตัญญูหรือเพื่อทดแทนบุญคุณทำให้หญิงเหล่านั้นตกอยู่ในภาวะจำยอมและเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีในที่สุด

3.3 ความขัดแย้งทางการเมืองในภูมิภาค เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ความขัดแย้งทางการเมืองหรือการทหารจะไม่ใช่ว่าเหตุโดยตรงที่ทำให้ปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กเพิ่มขึ้นหรือลดลง หากแต่นโยบายของรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านในบางช่วงอาจก่อให้เกิดสถานการณ์ที่บีบบังคับให้หญิงและเด็กจำต้องเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีมากขึ้น เช่น นโยบายปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้หลบหนีภัยสงครามเข้ามายังประเทศไทย และทำให้หญิงและเด็กบางส่วนถูกชักจูงเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีได้ง่าย เป็นต้น

ทศพร มุลรัตน์ (2546, หน้า 19-23) อธิบายสาเหตุของการค้าประเวณีไว้หลายประการ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงที่ผ่านมามุ่งเน้นพัฒนาการผลิต เพื่อการส่งออกเพื่อการเป็นประเทศอุตสาหกรรม เป็นปัจจัยส่งเสริมให้คุณค่าแก่วัตถุเงินตราและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนมนุษย์ การขยายตัวของเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมคนในสังคมให้เกิดค่านิยมในการบริโภคอย่างไร้ขอบเขต ไร้ความสำรวมในการกิน อยู่ หลับ นอน เกิดการค้าที่เรียกว่า “ธุรกิจบริการทางเพศ” อย่างเป็นล่ำเป็นสัน แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะเติบโตมาก แต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมิได้กระจายแก่ประชาชนทั่วไปอย่างเสมอภาค กลุ่มคนส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะในภาคชนบทได้รับผลประโยชน์น้อย เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนผลักดันให้ประชาชนในชนบทอพยพเข้าสู่เมืองมากขึ้น เกิดผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวทำให้ความอบอุ่นน้อยลง ต่างคนต่างแข่งขันกันหารายได้ สตรีในชนบทบางส่วนต้องออกมาประกอบการค้าประเวณีทั้งสมัครใจและถูกบังคับมากขึ้น เพราะรายได้ค่อนข้างสูงในด้านผู้ซื้อบริการทางเพศก็เพิ่มมากขึ้นเพราะกลุ่มชายบางกลุ่มมีอำนาจซื้อมากขึ้น อีกทั้งสามารถหาซื้อบริการทางเพศได้สะดวก ปัจจัยเหล่านี้ เอื้ออำนวยให้ธุรกิจบริการทางเพศดำรงอยู่และขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

2. ปัญหาทางสังคม

ความไม่เป็นระเบียบของสังคม ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมจากแหล่งสถานเริงรมย์ แหล่งสถานบันเทิงหรือแหล่งที่มีการค้าประเวณีที่กระจายกันอยู่และมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความเคยชิน โดยเห็นว่าพฤติกรรมทางเพศเป็นเรื่องธรรมดา จึงอาจจูงใจได้ง่าย ทั้งค่านิยม

ที่เห็นผู้หญิงเป็นเครื่องเล่น เป็นสินค้าจากผู้ขายที่เที่ยวแล้วชอบใช้บริการทางเพศเพื่อระบายอารมณ์ทางเพศ ทำให้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคิดหาทางความร่ำรวยจากการเปิดสถานบริการทางเพศขึ้นในรูปแบบต่างๆ เพราะสามารถทำกำไรให้ตนอย่างมาก เมื่อมีกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แต่ละกลุ่มจึงพยายามแสวงหาผู้ค้าประเวณีมาให้บริการให้มากที่สุด ในรูปสินค้าใหม่เสมอจึงเกิดการล่อลวงเพื่อการค้าประเวณีขึ้น

3. ปัญหาทางครอบครัว

ความยากจนของครอบครัว อันเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจของบ้านเมืองที่มีความผันแปร ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอ จำนวนคนที่ว่างงานมีมากและเมื่อหางานทำไม่ได้ก็ทำให้สตรีบางคนหันเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณี นอกจากนี้หญิงที่ถูกสามีทอดทิ้งหรือเป็นม่ายก็อาจประกอบอาชีพนี้เพื่อเลี้ยงดูบุตรและครอบครัว ปัจจุบันนี้มีหญิงบางส่วนที่ต้องเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศเพราะพ่อแม่ขายมา เพื่อช่วยเหลือปัญหาความอยู่รอดและความสุขของครอบครัว

4. ปัญหาการศึกษาและอิทธิพลของสื่อมวลชน

หลักสูตรการศึกษาภาคบังคับยังไม่อาจตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาได้อย่างเหมาะสม ประชาชนยังได้รับการศึกษาน้อยหรือไม่มีโอกาสศึกษาต่อ และไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพให้พึ่งพาตนเองในชีวิตประจำวัน ทำให้ต้องประกอบอาชีพที่ง่ายและไม่ต้องใช้ทักษะพิเศษ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัจจัยพื้นฐานส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ชายและหญิงเข้ามาในธุรกิจบริการทางเพศ ประกอบกับอิทธิพลจากสื่อสารมวลชนและสิ่งพิมพ์ประเภทต่างๆ เช่น ภาพยนตร์ ละคร หนังสือลามก วีดีโอ อินเทอร์เน็ตหรือสื่อโฆษณาอื่นๆ ทำให้เกิดการรับและเลียนแบบวัฒนธรรมตะวันตกอย่างไม่มี การจำแนก นอกจากนี้สื่อสารมวลชนและสิ่งพิมพ์บางประเภทยังเป็นเครื่องชี้แนะและยั่วยุ ความต้องการทางเพศ ส่งผลสนับสนุนธุรกิจการค้าประเวณีด้วย

สรุปได้ว่า สาเหตุของการค้าประเวณีเกิดจากหลายสาเหตุปัจจัย ซึ่งได้แบ่งออกได้ 4 ประการ คือ ด้านสภาพร่างกาย ด้านสภาพทางสังคม ด้านสภาพทางเศรษฐกิจ และด้านค่านิยม ดังนี้

1. ด้านสภาพทางร่างกาย

1.1 ปัญหาความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ เช่น มีฮอร์โมนทางเพศรุนแรงจนไม่สามารถควบคุมได้ อาจเกิดจากกรรมพันธุ์หรือเกิดจากโรคบางชนิด ทำให้เกิดความรู้สึกผิดปกติในระบบเพศจนกลายเป็นปมด้อยในตัวเอง มีสภาพผิดปกติทางจิตใจ เช่น มีความเข้าใจว่าสังคม

ต้องการในเรื่องเพศสัมพันธ์ ทำให้คิดว่าตนเองก็เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยสังคม เป็นต้น ความผิดปกติดังกล่าวทำให้ต้องการแสดงออกทางเพศและอาจเข้าสู่กระบวนการการค้าประเวณีได้

1.2 ปัญหาชาวปัญญาต่ำ มีสติปัญญาต่ำแม้จะได้รับการศึกษาก็ตาม ความสามารถในการคิดอย่างมีเหตุมีผล การแก้ไขปัญห และจัดการกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวค่อนข้างต่ำกว่าคนที่มีสติปัญญาปกติทั่วไป

2. ด้านสภาพทางสังคม

2.1 ปัญหาครอบครัว เกิดจากการเลี้ยงดูที่ไม่ถูกต้อง ครอบครัวทะเลาะเบาะแว้งบ่อย พ่อแม่หย่าร้างกัน ถูกทอดทิ้งตั้งแต่เด็ก ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากพ่อแม่หรือผู้ปกครอง ส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจในอนาคตและผลักดันให้เข้าสู่การค้าประเวณีโดยง่าย

2.2 ปัญหาการศึกษา ผู้ที่การศึกษาต่ำอาจเกิดจากไม่มีสติปัญญาหรือมีปัญหาจากสถานะทางเศรษฐกิจก็ตาม ทำให้ไม่มีความรู้มากพอที่จะเท่าทันกลุ่มคนที่หลอกลวงสู่การค้าประเวณีได้ง่าย แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ก็ยังพบว่าผู้ค้าประเวณีบางส่วนที่มีการศึกษาปกติก็ยังเข้าสู่การค้าประเวณีอยู่

2.3 ปัญหาระเบียบสังคม ความเสื่อมโทรมทางด้านศีลธรรม และมีแหล่งเสื่อมโทรมที่มากมายหลายรูปแบบ เช่น แหล่งค้าประเวณีต่างๆ สถานบริการที่มีการค้าประเวณีแอบแฝง เป็นต้น ที่มีการแข่งขันกันเพื่อดึงดูดลูกค้า ทำให้เกิดความเคยชินกับสภาพแวดล้อมนั้นและเห็นว่าเป็นเรื่องปกติของสังคม ในด้านหนึ่งของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวส่งผลให้ผู้แสวงหาความสุขทางเพศเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้ผู้ขายบริการทางเพศขยายตัวเพิ่มตามไปด้วยเนื่องจากความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้น

2.4 ปัญหาด้านผลประโยชน์ เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการค้าประเวณี การพัฒนาวิธีการทำงานของนายหน้าและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีส่วนได้ส่วนเสียในด้านผลประโยชน์ต่อกลุ่มหรือบุคคลที่เกี่ยวกับการค้าประเวณี

3. สภาพเศรษฐกิจ

3.1 ปัญหาความยากจน เนื่องจากความยากจนทำให้ต้องหารายได้จุนเจือทั้งตนเองและครอบครัวเพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิต บางคนถูกสามีทอดทิ้งทำให้ไม่มีอาชีพ เป็นเหตุให้เข้าสู่การค้าประเวณีได้ อาจโดยสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ตาม

4. ด้านค่านิยม

4.1 ปัญหาค่านิยมความกตัญญู ที่ผู้หญิงต้องทดแทนพระคุณบิดามารดา หรือผู้ปกครองเพื่อหารายได้ให้ครอบครัว เช่นในอดีตคือ การตกเที่ยว พกนายหน้าค้าประเวณี

จะไปติดต่อกับพ่อแม่ หรือผู้ปกครองในชนบทโดยที่นายหน้าจะให้เงินแก่พ่อแม่ก่อน แล้วจากนั้น หากลูกสาวเรียนจบหรือโตพอจะค้าประเวณีได้ นายหน้าจะมารับตัวไปค้าประเวณีเป็นการใช้หนี้แทน ทำให้ตกอยู่ในสภาวะจำยอมและเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีในที่สุด

4.2 ปัญหาวัตถุนิยม วัฒนธรรมบริโภคนิยม ความฟุ้งเฟ้อตามกระแสสังคม ที่เปลี่ยนแปลงส่งผลต่อค่านิยมและวิถีชีวิต เกิดพฤติกรรมกรรมการบริโภคเกินความจำเป็นทำให้เกิดความต้องการต่างๆ ตลอดจนหาวิธีเพื่อสนองความต้องการนั้น ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องเข้าสู่การค้าประเวณีได้

2. ประเภทของสถานบริการทางเพศ

เนื่องจากความซับซ้อนหลากหลายรูปแบบของสถานบริการทางเพศทำให้การจัดประเภทของสถานบริการได้อย่างถูกต้องครบถ้วนเป็นไปได้ยากและไม่มีใครสามารถระบุได้แน่นอนว่า มีสถานบริการทางเพศจำนวนเท่าไร (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542 หน้า 13) แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการสำรวจสถานบริการทางเพศและผู้ให้บริการทางเพศคือ กองกามโรค กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแต่เดิมนั้นการสำรวจได้จัดแบ่งประเภทของสถานบริการทางเพศและผู้ให้บริการทางเพศออกเป็นชนิดตรงและแอบแฝง แต่การสำรวจในระยะหลังตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา กระทรวงสาธารณสุขได้จัดแบ่งประเภทของสถานบริการทางเพศใหม่ตามลักษณะการให้บริการโดยเปิดเผยแก่สาธารณะ แบ่งเป็นประเภทต่างๆ ต่อไปนี้

1. สำนักค้าประเวณี

2. โรงแรม

3. บังกะโล

4. เกสเฮาส์

5. โรงน้ำชา

6. บาร์เบียร์

7. บาร์เกย์

8. บาร์อาโกโก้

9. บาร์ริวอง

10. ดิสโก้เธค

11. ไนต์คลับ

12. ผับ

- 13. คาราโอเกะ
- 14. ค็อกเทลเลาจน์
- 15. อาบอบนวด
- 16. นวดแผนโบราณ
- 17. ชวน้ำ
- 18. คีอ์ฟฟี่ช็อฟ
- 19. คาเฟ่
- 20. ร้านอาหาร
- 21. ร้านเสริมสวย
- 22. ร้านตัดผม
- 23. นางโทรศัพท์
- 24. เตรี๊ดเตร่
- 25. อื่นๆ

สำนักกระบาตวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข (2549) รายงานการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการให้บริการทางเพศว่า สถานการณ์การค้าบริการทางเพศในยุคนี้เป็นการค้าบริการที่ผ่านพ้นยุคเก่าๆ มาแล้ว ธุรกิจการค้าประเวณีในปัจจุบันนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะสถานบริการที่มีผู้ให้บริการทางเพศแอบแฝงขายบริการ ซึ่งไม่อาจสำรวจได้ โดยเฉพาะโสเภณีเด็ก นักเรียน นักศึกษา ดารา สาวออฟฟิศ สาวห้าง ที่รับงานเป็นครั้งคราว เป็นต้น และทำการสำรวจข้อมูลจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจพบทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทของสถานบริการ ปีงบประมาณ 2544-2548 ดังนี้

ตาราง 3 แสดงจำนวนสถานบริการทางเพศที่สำรวจพบทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทของสถานบริการ ปี พ.ศ.2544-2548

ประเภท สถานบริการ	ปี พ.ศ.				
	2544	2545	2546	2547	2548
1. สำนัก	603	595	563	369	390
2. โรงแรม	291	323	293	383	446
3. บังกะโล	110	117	113	144	184
4. เกสเฮ้าส์	61	41	38	55	121

ตาราง 3 (ต่อ)

ประเภท สถานบริการ	ปี พ.ศ.				
	2544	2545	2546	2547	2548
5. โรงน้ำชา	16	13	15	11	12
6. บาร์เบียร์	1,253	1,162	1,286	1,302	1,210
7. บาร์เกย์	127	88	75	112	93
8. บาร์อาโกโก้	176	177	168	175	157
9. บาร์รวิว	7	4	4	2	1
10. ดิสโก้เธค	94	88	38	33	79
11. ไนต์คลับ	65	48	64	99	90
12. ผับ	308	308	286	327	388
13. คาราโอเกะ	3,397	4,301	4,693	4,888	5,471
14. ค็อกเทลเลาจ์	66	52	45	51	43
15. อาบอบนวด	136	149	151	133	134
16. นวดแผนโบราณ	1,136	1,194	1,205	1,167	1,187
17. ชาน้ำ	10	21	13	17	10
18. คีอพีซีเอฟ	37	38	44	44	56
19. คาเฟ่	483	457	432	390	368
20. ร้านอาหาร	2,776	2,594	2,342	2,730	2,820
21. ร้านเสริมสวย	128	129	138	182	298
22. ร้านตัดผม	63	57	71	99	145
23. นางโทรศัพท์	22	27	17	8	10
24. เตรีดเตร	40	37	41	28	29
25. อื่นๆ	75	70	94	98	91
รวม	11,480	12,090	12,229	12,847	13,833

ที่มา: สำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

ตาราง 4 แสดงจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจพบทั่วประเทศ ปี พ.ศ.2544-2548

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ (ชาย)	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ (หญิง)	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ (รวม)
2544	4,759	70,286	75,045
2545	3,788	65,186	68,974
2546	3,480	62,995	66,475
2547	4,460	55,712	60,172
2548	3,997	53,466	57,463

ที่มา: ปรับปรุงจากข้อมูลสำนักกระบวนวิชา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

พบว่า จำนวนสถานบริการทางเพศทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2548 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจะเป็นสถานบริการทางเพศแบบแฝงเป็นส่วนใหญ่และสถานบริการทางเพศที่มีจำนวนมากที่สุด คือ คาราโอเกะ ร้านอาหาร นวดแผนโบราณ บาร์เบียร์ สำนักค้าประเวณี ตามลำดับ

ข้อมูลจากการรวบรวมผลสำรวจสถานบริการและผู้ให้บริการทางเพศทั่วประเทศของกลุ่มโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ สำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ตัวเลขที่น่าเสนาะมีข้อคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากความไม่ครบถ้วนในการสำรวจบางพื้นที่ที่มีสถานบริการเกิดขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในจังหวัดใหญ่และจังหวัดท่องเที่ยว การสำรวจอาจไม่ครอบคลุมทั้งหมด ขณะเดียวกันพบปัญหาในการสำรวจคือ รูปแบบของสถานบริการทางเพศที่เปลี่ยนไป จากสถานบริการทางเพศตรง เช่น ซ่อง/สำนัก เปลี่ยนมาเป็นสถานบริการทางเพศแฝง เช่น สปา คาราโอเกะ ร้านอาหาร เทร็ดเตร่ เป็นต้น ปัญหาที่พบคือบางครั้งได้ข้อมูลไม่ตรงความจริง การตรวจนับจำนวนพนักงานที่ให้บริการทางเพศยังแยกแยะได้ยาก เนื่องจากสถานบริการส่วนใหญ่เป็นประเภทแบบแฝงทั้งผู้จัดการหรือผู้ดูแล รวมทั้งผู้ให้บริการทางเพศส่วนใหญ่มักปฏิเสธว่าตนนั้นให้บริการทางเพศ

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยกลุ่มงานควบคุมโรคติดต่อ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก ได้สำรวจข้อมูลของจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศ ที่พบในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ปี พ.ศ.2548, พ.ศ.2555 และเดือนมกราคม – มีนาคม พ.ศ.2556 ตามตาราง 5-7 ไว้ดังนี้

ตาราง 5 แสดงจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจ
พบในจังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามประเภทของสถานบริการ ปี พ.ศ.2548

ประเภทสถานบริการ	จำนวนสถานบริการ	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ	
		ชาย	หญิง
1. สำนัก	9	-	29
2. โรงแรม	2	-	8
3. บังกะโล	-	-	-
4. เกสเฮ้าส์	2	2	-
5. โรงน้ำชา	-	-	-
6. บาร์เบียร์	1	-	-
7. บาร์เกย์	-	-	-
8. บาร์อาโกโก้	-	-	-
9. บาร์วิว	-	-	-
10. ดิสโก้เธค	-	-	-
11. ไนต์คลับ	-	-	-
12. ผับ	5	-	43
13. คาราโอเกะ	27	16	62
14. ค็อกเทลเลาจ์	2	-	10
15. อาบอบนวด	2	-	41
16. นวดแผนโบราณ	9	3	31
17. ชาวน่า	-	-	-
18. คีอพีซีเอฟ	-	-	-
19. คาเฟ่	1	3	6
20. ร้านอาหาร	43	49	88
21. ร้านเสริมสวย	-	-	-
22. ร้านตัดผม	-	-	-
23. นางเฒ่า	-	-	-
24. เตรีดเตร	2	-	15
25. อื่นๆ	-	-	-
รวม	105	73	333

ที่มา: กลุ่มงานควบคุมโรคติดต่อ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก

ตาราง 6 แสดงจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจ
พบใน จังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามประเภทของสถานบริการ ปี พ.ศ.2555

ประเภทสถานบริการ	จำนวนสถานบริการ	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ	
		ชาย	หญิง
1. สำนัก	9	1	35
2. โรงแรม	18	-	4
3. บังกะโล	-	-	-
4. เกสเฮ้าส์	-	-	-
5. โรงน้ำชา	-	-	-
6. บาร์เบียร์	-	-	-
7. บาร์เกย์	-	-	-
8. บาร์อาโกโก้	-	-	-
9. บาร์วิว	-	-	-
10. ดิสโก้เธค	-	-	-
11. ไนต์คลับ	-	-	-
12. ผับ	-	-	-
13. คาราโอเกะ	34	-	145
14. ค็อกเทลเลาจ์	-	-	-
15. อาบอบนวด	3	-	41
16. นวดแผนโบราณ	19	-	129
17. ชานา	-	-	-
18. ค็อฟฟี่ช็อป	-	-	-
19. คาเฟ่	-	-	-
20. ร้านอาหาร	6	-	40
21. ร้านเสริมสวย	-	-	-
22. ร้านตัดผม	-	-	-
23. นางโทรศัพท์	-	-	-
24. เตรีดเดอร์	2	-	18
25. อื่นๆ	2	-	-
รวม	93	1	412

ที่มา: กลุ่มงานควบคุมโรคติดต่อ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก

ตาราง 7 แสดงจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจ
พบในจังหวัดพิษณุโลก จำแนกตามประเภทของสถานบริการ
เดือนมกราคม – เดือนมีนาคม ปี พ.ศ.2556

ประเภทสถานบริการ	จำนวนสถานบริการ ทางเพศ	จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ	
		ชาย	หญิง
1. สำนัก	7	1	16
2. โรงแรม	16	3	8
3. บังกะโล	-	-	-
4. เกสเฮ้าส์	-	-	-
5. โรงน้ำชา	-	-	-
6. บาร์เบียร์	1	-	-
7. บาร์เกย์	-	-	-
8. บาร์อาโกโก้	-	-	-
9. บาร์รวิว	-	-	-
10. ดิสโก้เธค	-	-	-
11. ไนต์คลับ	-	-	-
12. ผับ	-	-	-
13. คาราโอเกะ	21	-	140
14. ค็อกเทลเลาจ์	-	-	-
15. อาบอบนวด	3	-	35
16. นวดแผนโบราณ	19	-	132
17. ชวน้ำ	-	-	-
18. คีอพีซีเอฟ	-	-	-
19. คาเฟ่	-	-	-
20. ร้านอาหาร	1	-	8
21. ร้านเสริมสวย	-	-	-
22. ร้านตัดผม	-	-	-
23. นางโทรศัพท์	-	-	-
24. เตรีดเตร่	5	-	3
25. อื่นๆ	12	4	9
รวม	85	8	351

ที่มา : กลุ่มงานควบคุมโรคติดต่อ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก

จากตาราง 5-7 แสดงจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศที่สำรวจพบในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งจำแนกตามประเภทของสถานบริการตั้งแต่ปี พ.ศ.2548, พ.ศ.2555 – มีนาคม พ.ศ.2556 พบว่า มีจำนวนผู้ให้บริการทางเพศหญิงมีจำนวนมากขึ้นและจำนวนสถานบริการทางเพศที่มีการเปิดบริการมากที่สุด คือ คาราโอเกะ นวดแผนโบราณ ร้านอาหาร และสำนัก ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนสถานบริการทางเพศและจำนวนผู้ให้บริการทางเพศตั้งแต่ปีพ.ศ.2548, พ.ศ.2555 – มีนาคม พ.ศ.2556 ไม่ได้มีจำนวนที่ลดลงแม้จะเป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปีแล้วก็ตาม จะเห็นว่า จำนวนผู้ขายบริการทางเพศหญิงมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นประมาณ 100 คน แต่อย่างไรก็ตามยังมีสถานบริการทางเพศแอบแฝงหลายแห่งที่ไม่สามารถระบุตัวเลขจำนวนผู้ขายบริการทางเพศได้ อันเนื่องมาจากไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. รูปแบบสถานบริการทางเพศ

รายงานทบทวนและสังเคราะห์สถานการณ์ การป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และเอชไอวีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศในประเทศไทย (กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำประเทศไทย, 2550, หน้า 11-15) ให้ความหมายและวิธีการค้าประเวณีตามประเภทของสถานบริการทางเพศ ดังนี้

3.1 สถานบริการทางเพศตรง

ช่อง หรือสำนักโสเภณี: สถานที่กันเป็นห้องเล็กห้องน้อยสำหรับลูกค้า ในสำนักจะมีหญิงขายบริการอยู่แต่ละแห่งมากบ้างน้อยบ้าง สำนักแต่ละแห่งจะมีกฎ มีแม่เล้าและแมงดา เป็นผู้คุมกฎดูแลกิจการธุรกิจสำนักโสเภณี เป็นธุรกิจที่ให้ผลกำไรสูงแม้ว่าค่าใช้จ่ายในการจ้างเครือข่ายนายหน้าเพื่อจัดหาผู้ค้าบริการทางเพศจะสูง

โรงน้ำชา: โรงน้ำชาส่วนใหญ่จะใช้โรงแรมเล็กๆ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นให้บริการทางเพศแทน

3.2 สถานบริการทางเพศแฝง

อาบอบนวด: รูปแบบธุรกิจคือ มีผู้ให้บริการทางเพศนั่งอยู่ในตู้กระจกและลูกค้าจะมายืนเลือกได้ ส่วนใหญ่จะมีกฎข้อบังคับในการทำงานในอาบอบนวด และจะมีเด็กเชียร์แขกคอยแนะนำข้อมูลผู้ให้บริการแก่ลูกค้า กลุ่มเป้าหมายคือ ลูกค้าระดับกลาง และลูกค้าต่างประเทศ โดยให้บริการนวดร่างกายและบริการทางเพศ การประกอบธุรกิจนี้เริ่มจากการขอใบอนุญาตจากรัฐบาลภายใต้ พ.ร.บ. สถานบริการ 2509

ร้านอาหาร และสวนอาหาร: รูปแบบธุรกิจคือ การให้บริการอาหารในลักษณะในสถานที่หรือกลางแจ้ง โดยมีพนักงานเสิร์ฟให้บริการเสิร์ฟอาหาร บางแห่งจะค่าบริการทางเพศแฝง และร้านอาหารบางแห่งจัดพื้นที่หลังร้าน เป็นห้องสำหรับให้บริการและจะมีพนักงานเสิร์ฟเป็นจำนวนมาก

บาร์เบียร์: ธุรกิจบาร์เบียร์มีลักษณะเป็นเคาน์เตอร์เปิดโล่งให้บริการเบียร์ และเครื่องดื่มเป็นแก้วและให้หญิงขายบริการทางเพศเป็นตัวเรียกลูกค้า บาร์เบียร์จะกระจุกตัวอยู่บริเวณย่านที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของชาวตะวันตกมาเป็นพิเศษ

นวดแผนโบราณ: ให้บริการนวด และมีการขายบริการทางเพศแอบแฝง เจ้าของสถานบริการประเภทนี้จะได้ค่าสถานที่และค่าบริการนวด

ค็อกเทลเลาจ์: มีการจัดและตกแต่งสถานที่แบบเลิศหรูเพื่อให้ถูกใจแขกที่มาใช้บริการ โดยเฉพาะสถานที่ใหญ่ๆ ระดับเกรดเอมักจะมีการตกแต่งเปลี่ยนแปลงในทุก 2-3 เดือน การบริการของพนักงานในค็อกเทลเลาจ์จะพิถีพิถัน ลูกค้าส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้สูง ผู้ค้าบริการทางเพศจะเป็นนางแบบ หรือดารา

3.3 ผู้ค้าบริการทางเพศแฝงที่มีได้สังกัดสถานบริการ

นางทางโทรศัพท์: กระบวนการค้าประเวณีโดยมีรูปแบบธุรกิจคือ การตั้งชื่อธุรกิจของตน และต่อท้ายด้วยคำว่า โมเดลลิง โปรโมชัน และเอ็นเตอร์เทนเมนต์ และถ่ายแบบผู้ขายบริการทางเพศ ตามนิตยสารปลูกใจพร้อมกับภาพนางแบบจะต้องมีเบอร์โทรศัพท์ติดต่อซื้อขายได้ ลูกค้าสามารถติดต่อซื้อบริการทางโทรศัพท์ ซึ่งเรียกว่า นางทางโทรศัพท์

ผู้ขายบริการทางเพศแบบอิสระ: ผู้ให้บริการทางเพศที่ประกอบอาชีพเองโดยอิสระมิได้ใช้สถานบริการทั้ง 25 ประเภท กำหนดราคาค่าตัวได้เอง มีหลายลักษณะ เช่น นำภาพหญิงสาวใส่อัลบั้มไปเสนอลูกค้าในห้างร้าน บริษัท หรือบนถนน ร้านขายข้าวต้มเปิดดิ๊ก แคดดี้กอล์ฟ เพื่อนเที่ยว

ผู้ขายบริการทางเพศที่เป็นนักศึกษา: กลุ่มผู้ขายบริการทางเพศแฝงซึ่งจัดเป็นกลุ่มที่เข้าถึงยาก เนื่องจากไม่มีสถานที่สำหรับให้บริการเป็นหลักแหล่งชัดเจน นักศึกษาจะถ่ายรูปของตนเองและฝากไว้ที่เอเยนต์เมื่อลูกค้าต้องการ เอเยนต์ก็จะโทรศัพท์เรียก ส่วนใหญ่นิยมใส่ชุดนักศึกษาถ่าย แล้วเปิดกระดุมเสื้อเพื่อบ่งบอกสถานะของตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971, หน้า 144 อ้างอิงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552, หน้า 218) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (1976, หน้า 103 อ้างอิงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552, หน้า 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (1989, หน้า 20-21 อ้างอิงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552, หน้า 218) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายคำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 31) อธิบายไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษา ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษามุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2552, หน้า 218) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

สมพร เพ็ญจันทร์ (2552, หน้า 195) อธิบายว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น คือการปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน/กระบวนการ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผ่านกระบวนการ ประเมินผลนโยบายอีกทีหนึ่ง

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกระบวนการที่ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงองค์กร หน่วยงาน กลุ่มบุคคล และบุคคลซึ่งมีกลไกในการดำเนินการโดยนำวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย อาจจะเป็นกฎหมาย มาตรการ คำสั่งหรือระเบียบต่างๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. ปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2552, หน้า 221) กล่าวว่า การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญบางประการ ในทางปฏิบัติปัจจัยที่ควรจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหาร เพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่นอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคนี้อาจเป็นอุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพิษ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง/มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เป็นที่ยอมรับ และถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มมีอำนาจขณะนั้น (ได้แก่ พรรคการเมือง สภาแรงงาน ทหาร) และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2.2 เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินการตามแนวทาง/แผนงาน/โครงการ เงื่อนไขด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและทางด้านการเมือง อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลานานสั้น เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการต้องเผชิญปัญหา ด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า

2.3 การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากรการไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะดำเนินงานตามแผนงาน

2.4 นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ บางทีนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่า อะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา นโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎี/หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้อง มากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ดี

2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน หมายถึง นโยบายอาศัยความสัมพันธ์แบบสาเหตุและผลลัพธ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน หากมีหลายฝ่ายยังสับสนซับซ้อนและกันไปได้ที่ฝ่ายต่างๆ อาจจะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างดี และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติทำไม่ได้ดีนัก หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวได้

2.6 ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความพึ่งพาในระดับต่ำและความสัมพันธ์นั้นต้องไม่ค่อยมีความสำคัญนัก การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกัน หรือยอมรับตัวนโยบายนั้น ปัจจุบันนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

2.7 ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรจะกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลข/เชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์การ รวมทั้งควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมโครงการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันอาจแปรเปลี่ยนไปในช่วงอายุของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ เพราะวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจจะเป็นวัตถุประสงค์ที่สืบเนื่องกันเป็นวัตถุประสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากวัตถุประสงค์เดิม เป็นวัตถุประสงค์ที่ขยายจากวัตถุประสงค์เดิม และเป็นวัตถุประสงค์ใหม่ซึ่งเข้ามาแทนที่ ลักษณะของวัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยาก และอาจจะทำให้นโยบายนั้นๆ ไม่ประสบความสำเร็จได้

นอกจากนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะมาจากขั้นตอนอื่นๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

2.8 การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินงาน กำหนดรายละเอียด และลำดับของกิจกรรมทั้งหมด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักมีปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ แต่เทคนิคโครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมโครงการ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล หลังจากนั้นก็ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางเวลา และถ้าดำเนินการไม่ถูกต้องก็ต้องได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม

2.9 การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสาร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้หลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่งของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างเข้าใจกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานจึงไม่ใช่เพียงการติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูล หรือการจัดโครงการบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

2.10 ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง เพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นจะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงานนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้น

3. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2555, หน้า 262-264) ได้กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติที่อาศัยหลักการทางสังคมศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งเป็น 4 แนว ได้แก่

3.1 แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches)

การวิเคราะห์องค์การสมัยใหม่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขณะที่ทำการยกร่างนโยบายควรจะทำการกำหนด/ออกแบบองค์การพร้อมๆ กันไป โดยทั่วไปหลักการของการจัดองค์การที่ดีก็คือ เน้นการจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับกิจกรรมและสภาพแวดล้อมขององค์การ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์การจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์การได้กำหนดแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) เท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นควรมีทิศทาง ความถี่ และระยะเวลาที่องค์การควบคุมได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการจัดการหรือเทคนิค ขณะที่การวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) เกิดขึ้นเมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การซึ่งประกอบด้วยองค์การอื่นๆ หรือปัจจัยอื่นๆ กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์การที่เหมาะสมกับการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ควรใช้รูปแบบองค์การแบบราชการของ Max Weber มากกว่าแบบอื่น กล่าวคือโครงสร้างขององค์การเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา งานต่างๆ และความสัมพันธ์ของงานต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน

3.2 แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches)

การสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิคมีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง มักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญคือการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผนและการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้ว กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไปประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ตามลำดับ ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การออกแบบแผนงาน ซึ่งประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มาตรฐานการปฏิบัติงาน งบประมาณ/ทุน และเวลา

ขั้นตอนที่สอง การบริหารจัดการแผนงาน โดยกำหนดแผนการดำเนินการ จัดหาบุคลากร งบประมาณ/ทุนและทรัพยากร กำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม

ขั้นตอนที่สาม การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน และเครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการ

ที่เหมาะสมมาใช้แก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว แนวทางนี้มีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารโครงการต้องมีการควบคุมแผนงาน มีผลลัพธ์ของแผนงาน และมีการป้องกันผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม

3.3 แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches)

แนวทางทั้ง 2 ที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เนื่องจากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พฤติกรรมและทัศนคติของบุคคลต่างๆ ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางพฤติกรรมจะนำมาใช้เมื่อมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ปกติบุคคลจะมีพฤติกรรมสนองตอบต่อนโยบายแตกต่างกัน ตั้งแต่ยอมรับนโยบาย/โครงการอย่างกระตือรือร้น ยอมรับแบบไม่แสดงท่าทีใดๆ แสดงท่าทีเมินเฉย หรือแสดงการต่อต้านอย่างชัดเจน แนวทางพฤติกรรมนี้ประกอบด้วย การพัฒนาองค์การ (Organizational Development: OD) เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การ และการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ หรือ เอ็มบีโอ (Management By Objectives: MBO) เป็นแนวทางที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการจัดการ/กระบวนการจัดการ (Procedural/Management Techniques) กับการวิเคราะห์พฤติกรรมเอ็มบีโอ

3.4 แนวทางการเมือง (Political Approaches)

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์ด้านการเมืองเป็นแนวทางหลักที่สำคัญ โดยเปรียบเทียบกับ 3 แนวทางแรก คำว่า “การเมือง” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการเมืองของพรรคการเมือง แต่หมายรวมถึงรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะมีการวางแผนอย่างรอบคอบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์การ กระบวนการบริหารจัดการ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้เกี่ยวข้อง แต่ถ้าไม่ได้สนใจเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง เช่น กลุ่มที่อาจจะมีปฏิกิริยาต่อต้าน ขัดขวางนโยบาย ย่อมทำให้นโยบายไม่ประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ เป็นต้น

4. ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2555, หน้า 265-268) แบ่งตัวแบบองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 4 ตัวแบบ ดังนี้

4.1 ตัวแบบการจัดการระบบ (System Management)

ตัวแบบนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนการจัดการระบบ โดยมีฐานคิดว่าองค์การควรแสวงหาความสมเหตุสมผลให้มากที่สุด ควรจัดโครงสร้างตามสายบังคับบัญชา จัดสรรความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน

เพื่อสะท้อนถึงเจตนานโยบาย ประโยชน์ที่สำคัญของตัวแบบคือ ช่วยให้พิจารณาว่าผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงมีกลไกอะไรที่จะทำให้สามารถจัดโครงสร้างและควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ถึงอย่างไรวินั้นตัวแบบนี้ก็มีอันตราย คือการคิดว่าตัวแบบนี้อธิบายได้ถูกต้องแล้ว เพราะที่จริงตัวแบบนี้ช่วยให้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติง่ายขึ้นเท่านั้น ไม่ควรจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ เพราะเมื่อวิเคราะห์แล้วอาจพบว่าความจริงที่เป็นอยู่ไม่ตรงกับตัวแบบนี้ เช่น ในความเป็นจริงนโยบายไม่ชัดและควบคุมไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็อาจสรุปผิดว่านโยบายล้มเหลว

4.2 ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Process)

ตัวแบบนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกระบวนการระบบราชการ โดยมีฐานคิดว่าองค์การทุกแห่งมีพฤติกรรมที่ทำเป็นประจำ พฤติกรรมเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจในองค์การถูกมอบหมายโดยการใช้ดุลพินิจมากกว่าการควบคุมตามสายบังคับบัญชา การเปลี่ยนแปลงองค์การที่สำคัญ จึงได้แก่ การเปลี่ยนแปลงงานประจำ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องพิจารณาว่าม้งานประจำอะไรบ้างที่ต้องการเปลี่ยนแปลง และนำงานใหม่มาใช้แทนงานเดิม ตัวแบบกระบวนการระบบราชการมีพื้นฐานมาจากแนวคิดของ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้อธิบายลักษณะระบบราชการในทางดีไว้หลายอย่าง เช่น การไม่ยึดเรื่องส่วนตัว เน้นประสิทธิภาพ มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์และลักษณะทางโครงสร้างเป็นของตนเอง แต่ประเด็นของระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 2 อย่าง คือ ปัญหางานประจำ (routine) และการใช้ดุลพินิจ (discretion) สาเหตุที่เป็นปัญหาก็เพราะงานประจำทำให้ข้าราชการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนการใช้ดุลพินิจทำให้ยากต่อการควบคุม ปัจจัยทั้งสองมีผลให้นโยบายไม่เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ

4.3 ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development)

ตัวแบบนี้มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนการพัฒนาองค์การ โดยมีฐานคิดว่าองค์การควรทำหน้าที่สนองความต้องการของบุคคล จัดโครงสร้างให้คนมีส่วนร่วมและผูกพันกับองค์การ โดยสร้างกลุ่มที่มีประสิทธิผล สร้างความเห็นพ้อง และผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรปรับตัวเข้าหากัน ตัวแบบนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีพฤติกรรมองค์การ ซึ่งมองว่าเมื่อมีความล้มเหลวเกิดขึ้น เป็นเพราะไม่ให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย เนื่องจากมองว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความสามารถตัดสินใจพอ จึงให้อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันทฤษฎีนี้เริ่มเปลี่ยนไปเมื่อเจ้าหน้าที่เป็นนักวิชาชีพและได้รับการศึกษาสูงขึ้น จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับองค์การ

การนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนที่สำคัญที่สุด คือ การจูงใจบุคคลและความร่วมมือกันระหว่างบุคคล ตัวแบบการพัฒนากิจการสนใจทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค ในระดับจุลภาคเน้นโครงสร้างภายในองค์การที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความผูกพันของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนระดับมหภาคเน้นที่การยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีข้อจำกัด เช่น หน่วยงานของรัฐบาลกลางไปเปลี่ยนพฤติกรรมของท้องถิ่น โดยเข้าใจผิดว่าการควบคุมเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด แต่ตัวแบบการพัฒนากิจการกลับมองตรงกันข้ามว่าปัจจัยความสำเร็จ คือ ต้องให้การควบคุมจากภายนอกมีน้อยที่สุด สิ่งที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางควรทำ คือ ให้ความสนับสนุนเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีสมรรถนะในการเปลี่ยนแปลงให้มากขึ้น และให้อิสระในการดำเนินนโยบายด้วยเหตุนี้หน่วยงานของรัฐบาลกลางจึงต้องเป็นคณลงทุนทางด้านทรัพยากร ไม่ใช่บังคับให้ทำตามนโยบาย แต่การช่วยเหลือของรัฐบาลกลางและการให้ท้องถิ่นพัฒนาความสามารถขึ้นมาจะทำให้เกิดการสร้างสรรค์จากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.4 ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง (Conflict and Bargaining)

ตัวแบบนี้มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนความขัดแย้งและการต่อรอง โดยมีฐานคติว่าองค์การเป็นอาณาบริเวณของความขัดแย้ง การจัดสรรอำนาจในองค์การไม่คงที่ การตัดสินใจในองค์การมาจากการต่อรอง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการต่อรองของผู้มีส่วนร่วมเช่นกัน กระบวนการต่อรองทำงานโดยอาศัยกลไก 3 อย่างคือการมาอยู่รวมกัน (Convergence) การปรับตัวเข้าหากัน (adjustment) และความใกล้ชิดกัน (closure) ขณะที่แต่ละคนยังคงมีเป้าหมายเป็นของตัวเอง ลักษณะเด่นของการต่อรอง คือ ผู้มีส่วนร่วมในการต่อรองได้ประโยชน์จากการต่อรองมากกว่าไม่เข้าไปมีส่วนร่วม

แม้จะไม่ได้ตรงตามที่ต้องการทุกอย่างก็ตาม ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในนโยบาย คือ การเข้าถึงเงินงบประมาณซึ่งไม่อาจหาได้จากที่อื่น บางกรณีประโยชน์จากการมีส่วนร่วม คือ การสูญเสียน้อย จุดอ่อนของตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง คือ ตัวแบบนี้ไม่นำเสนอให้ชัดว่าอะไรคือความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะทุกอย่างที่เป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับประโยชน์ของการต่อรอง ซึ่งไม่ได้ดูจากวัตถุประสงค์ของนโยบายเหมือนกับตัวแบบอื่นๆ อีกทั้งผลของการต่อรองก็ไม่ได้ทำให้แต่ละฝ่ายพอใจเสมอไป จึงเท่ากับยอมรับว่าผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจไม่ได้ทำให้ใครเกิดความพึงพอใจ และไม่มีเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าใจการต่อรองอาจมีประโยชน์มากกว่าการเข้าใจว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่ เพราะทำให้เข้าใจวิธีการที่หน่วยงานต่างๆ ใช้ ขณะที่เขื่อนำนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วยไปปฏิบัติ

5. ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Bardach (1980, หน้า 38 – 58 อ้างอิงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 33 – 38) อธิบายว่านักวิชาการมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 6 ประการ ดังต่อไปนี้

5.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การเมืองที่กดดัน (As Pressure Politics)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีสภาพเป็นการเมืองที่มีการต่อสู้กันตลอด เหตุผลก็เพราะการต่อสู้กันที่เคยมีในขั้นการกำหนดนโยบายก็ยังมีต่อไปอีกในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ คนที่คัดค้านในขั้นกำหนดนโยบายแล้วแพ้ ก็จะไปคัดค้านต่อไปโดยหาวิธีใหม่ๆ มาต่อสู้หลังจากที่มีนโยบายออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ส่วนคนที่สนับสนุนก็ต้องต่อสู้ทำนองเดียวกัน เพราะเขาก็กลัวว่าเมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะถูกแก้ไขให้ต่างไปจากเจตนารมณ์เดิม การแสดงบทบาทของคนเหล่านี้ จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเต็มไปด้วยแรงกดดันและการโต้ตอบกันไปมา

5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การตกลงกันได้ของคนจำนวนมาก (As Massing of Assent)

การนำนโยบายไปปฏิบัติได้จากการตกลงกัน เพราะนโยบายจะเปลี่ยนไปเป็นการปฏิบัติได้นั้นผู้เกี่ยวข้องต้องยอมรับความคิดของนโยบายก่อน ดังนั้น ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องยอมรับนโยบายในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการยอมรับผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารนโยบายด้วย ตัวแสดงทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ในจุดตามมิติ 3 ด้าน คือ 1) ความเด่นของประเด็น (Issue Salience) 2) ทรัพยากรอำนาจ (Power Resource) และ 3) การตกลงกัน (agreement)

5.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการควบคุมทางการบริหาร (As an Administrative Control Process)

คนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทุกขั้นตอนและมักเล่นบทต่อต้านนโยบาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่และระบบราชการ จึงมักถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัญหา และถูกกล่าวหาว่ามีอำนาจมากจนควบคุมไม่ได้ ปัญหาการควบคุมและความรับผิดชอบของระบบราชการจึงเป็นปัญหาสำคัญ สาเหตุที่เป็นปัญหานั้น แอนโทนี ดาวส์ (Anthony Downs, 1972) อธิบายว่าเป็นผลมาจากอำนาจจรรว คือ เจ้าหน้าที่มีจุดมุ่งหมายต่างกัน และใช้ดุลพินิจในการถ่ายทอดคำสั่งจากบนลงล่าง ขณะที่บอกให้คนข้างล่างทำงาน คนระดับสูงเองก็ยังมีความคิดไม่ชัดเจน นอกจากนี้การสรรหาและหล่อหลอมทางสังคมเป็นสาเหตุให้คนระดับล่างและระดับกลางมีลักษณะอนุรักษ์นิยมกว่าคนระดับสูง กรณีนี้อำนาจไม่ใช่แค่จรรว แต่ถูกทำลายจนหมด

อีกเหตุผลหนึ่งที่อำนาจรัฐ ก็คือ คนระดับล่างมักมีอำนาจอิสระ ส่วนความล้มเหลวในการจัดการ ก็เป็นปัญหาการรวบรัดทำนองนี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงองค์การ มักมีคนต่อต้านหรือคนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงก็ใช้วิธีการที่ไม่ถูกจนกระทั่งก็เกิดปัญหาทางลบ

5.4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การต่อรองระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น (As Intergovernmental Bargaining)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีหน่วยงานหลายระดับเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งด้านการปฏิบัติและการใช้เงินช่วยเหลือ จากการศึกษาโครงการเมืองใหม่ของ เดอริทิก (Derthick, 1972, p. 46) พบว่า ปัญหาของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่เห็นชัดที่สุด คือ การไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ เพราะตามระบบการแบ่งอำนาจของสหรัฐอเมริกานั้นรัฐบาลกลางสั่งท้องถิ่นไม่ได้ ทำได้เพียงการจูงใจ เช่น ให้เงินช่วยเหลือ แต่ว่าท้องถิ่นจะรับหรือไม่ก็ได้ สำหรับโครงการเมืองใหม่ รัฐบาลไม่มีเครื่องมือนโยบายที่ดีพอ เพราะไม่รู้ว่าสิ่งจูงใจอะไรจะตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ขณะเดียวกันสิ่งที่จูงใจก็มีจำกัด และรัฐบาลก็ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สิ่งจูงใจที่รัฐบาลใช้ ได้แก่ ราคาที่ดินที่ถูก แต่ไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่าเมืองใหม่จะเป็นชุมชนที่ดีหรือไม่ เพราะที่ดินราคาถูกอาจจูงใจคนจนและคนดำมาอยู่ แต่ไม่สามารถจูงใจคนชั้นสูง เช่น นักการเมืองหรือผู้นำท้องถิ่น เมื่อ เดอริทิกสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงได้คำตอบว่าอุปสรรคของนโยบายอยู่ที่รัฐบาลกลางไม่เข้าใจความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ เดอริทิกยังยอมรับว่ามีปัจจัยอื่นที่ทำให้นโยบายล้มเหลว เช่น คนจนไม่สามารถรวมตัวกันแสดงความต้องการได้ ขณะที่การคัดค้านของท้องถิ่นค่อนข้างเข้มแข็ง และปัญหาการประสานงานกับคนจำนวนมาก เช่น นักพัฒนาสถาบันการเงิน คณะกรรมการโรงเรียน ตลอดจนหน่วยงานหลายแห่งของรัฐบาลกลาง ที่ดูแลที่ดิน

5.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ระบบของเกม (As a System of Games)

ปัญหาการควบคุมเป็นหัวใจของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการควบคุมมีการต่อรอง จูงใจ และวางแผนภายใต้เงื่อนไขที่ไม่แน่นอน การควบคุมต้องใช้กลยุทธ์และกลวิธี ซึ่งมีเกมอยู่ในนั้น การเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกม ทำให้มองว่ามีผู้เล่นมีผลประโยชน์ กลยุทธ์ กลวิธี ทรัพยากรที่ใช้เล่นและกติกาการสื่อสารระหว่างกัน และผลที่เป็นไปไม่ได้ ไม่แน่นอน อีกทั้งเห็นว่าใครอยากเล่น และใครไม่อยากเล่นเพราะอะไร ส่วนความหมายของระบบในที่นี้ คือ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกันตลอดกระบวนการ องค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกม จึงเป็นความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ หลายชนิดที่เข้าใจยาก และไม่อาจ

อธิบายระบบทั้งหมดได้ เว้นแต่จะกล่าวถึงองค์ประกอบ คือ เกม ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างหลวมๆ

สรุปได้ว่า บาร์เดซ เห็นว่านักวิชาการมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 6 ลักษณะ คือ 1) การเมืองที่กดดัน 2) การตกลงกันได้ของคนจำนวนมาก 3) การควบคุมทางการเมือง 4) การต่อรองกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น 5) ความซับซ้อนของการกระทำร่วมกันและ 6) เป็นเกม ในทรรศนะของเขานั้น เขาเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกม โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำองค์ประกอบที่จำเป็นมาประกอบกันเป็นผลลัพธ์ของนโยบาย โดยมีเกมระหว่างส่วนต่างๆ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งเป็นเกมที่ปฏิเสธที่จะให้หรือส่งมอบส่วนประกอบชิ้นใดชิ้นหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 43-47) กล่าวว่า นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การหน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ได้แก่

6.1 ฝ่ายการเมือง

ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป จะเห็นว่าฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

6.2 หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ

ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์

และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ

6.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (Incentives) เป้าหมาย (Goals) และค่านิยม (Values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่ต่างกัน กล่าวโดยสรุปแล้วข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลัง จึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

6.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียผลประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงาน ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง หรือระบบราชการ

7. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Andrew Dunsire (1990, หน้า 15-27 อ้างอิงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2551, หน้า 479) อธิบายว่าความล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจากเหตุผลดังนี้

7.1 การเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

7.2 กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมาะสม แต่การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม

7.3 ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วจะมีความเหมาะสมทั้งหมด แต่การเลือกเครื่องมือและวิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขณะที่ Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian (1979 อ้างอิงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2551, หน้า 479) ได้อธิบายถึงเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปเงื่อนไขที่จำเป็น 5 ประการคือ ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เที่ยงตรง ความชัดเจนของนโยบาย ความตั้งใจจริงทางการเมือง การสนับสนุนขององค์กร และสถานการณ์ภายนอกซึ่งไม่มีความขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวครบพร้อมจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ยังมีความบกพร่องมากเท่าใด ก็จะเป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะก่อให้เกิดความล้มเหลวได้มากเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงองค์กร หน่วยงาน กลุ่มบุคคลและบุคคล ซึ่งมีกลไกในการดำเนินการโดยนำวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย อาจจะเป็นกฎหมาย มาตรการ คำสั่ง หรือระเบียบต่างๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งปัจจัยที่จะกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญนั้น จำเป็นจะต้องมีสภาพแวดล้อมภายนอกที่เอื้ออำนวย เวลากับทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน มีการวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ดีและมีประสิทธิภาพ นโยบายตั้งอยู่ในพื้นฐานที่มีผลลัพธ์น่าเชื่อถือ มีความเข้าใจรวมถึงเห็นพ้องในเรื่องเดียวกัน มีการจัดลำดับของกิจกรรมอย่างเหมาะสม มีการติดต่อสื่อสารที่ดี และที่สำคัญคือผู้มีอำนาจนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ ที่ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว ซึ่งมีหลายตัวแบบ ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้ได้นำตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Process) โดยมีหลักการทำงานของใหม่มาใช้แทนงานเดิม ตามแนวคิดของ เวเบอ (Weber) เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา รวมถึงลักษณะของปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษา ทบทวน หลักการต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างละเอียดและครอบคลุมแล้วจะช่วยให้เกิดข้อผิดพลาดน้อยลง และส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปใช้ อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีของรัฐบาล

1. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2535 – 13 กรกฎาคม 2538

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันศาสนา และ สื่อมวลชน ให้มีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะปัญหา เด็กจรจัด แรงงานเด็ก โสเภณี และการมั่วเมาหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข

2. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2538 – 25 พฤศจิกายน 2539

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

2.1 กวดขันการใช้มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพของสตรี เพื่อมิให้ถูกเอาเปรียบ และ ป้องกันมิให้เด็กและเยาวชน สตรีไปประกอบธุรกิจทางเพศ

2.2 สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานของรัฐและเอกชนองค์กรชุมชน สถาบัน ศาสนา ตลอดจนสื่อมวลชนให้เข้ามามีบทบาทในการป้องกันแก้ไขปัญหา และพัฒนาเด็กและเยาวชน ในภาวะยากลำบากให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหางานเด็ก และโสเภณีอย่างจริงจัง

3. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน 2539 – 9 พฤศจิกายน 2540

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

3.1 ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดทางเพศต่อเด็กและสตรี และดำเนินการ ตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ตลอดจนรณรงค์แก้ไขปัญหาคาความรุนแรงในครอบครัว

3.2 เร่งดำเนินการทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามเพื่อแก้ไขปัญหาคาการใช้แรงงาน เด็กและโสเภณีเด็ก

4. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 – 9 กุมภาพันธ์ 2544

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

สนับสนุนสถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สื่อสารมวลชน และองค์การเอกชน
สาธารณประโยชน์ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเด็กจรจัด แรงงานเด็ก และโสเภณี

5. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท
ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 – 11 มีนาคม 2548

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

5.1 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกัน
ปราบปราม และลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำผิดที่จะละเมิดสิทธิเด็กและกระทำทารุณกรรมต่อ
เด็กในทุกด้าน

5.2 มีการปรับหน่วยงานราชการ จัดให้มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์ และจัดตั้งสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก และประกาศให้การค้า
มนุษย์ซึ่งหมายถึงรวมถึงเรื่องการค้าประเวณี เป็นวาระแห่งชาติ

6. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท
ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2548 – 19 กันยายน 2549

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

รัฐบาลจะสร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็ก
และสตรี โดยจะจัดขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป ขจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็ก
และสตรีทุกรูปแบบและอย่างเด็ดขาด รวมทั้งส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรีสามารถพึ่งตนเองได้

7. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์
จุลานนท์ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 – 6 กุมภาพันธ์ 2551

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

ส่งเสริมบทบาททางครอบครัวชุมชน องค์การ อาสาสมัคร ภาคธุรกิจ สถาบันศาสนา
สถาบันการศึกษา รวมทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญหาล่วงคมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การดูแลเด็ก
และเยาวชน คนพิการ คนสูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส การสนับสนุนสตรี

8. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายสมัคร
สุนทรเวช ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม 2551 – 8 กันยายน 2551

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

สร้างหลักประกันความมั่นคงและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี และ
คนพิการที่ด้อยโอกาส โดยจะจัดขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป ขจัดการเลือกปฏิบัติและ
การละเมิดเด็ก สตรี และคนพิการในทุกรูปแบบและอย่างเด็ดขาด รวมทั้งเสริมสร้างสวัสดิการทาง

สังคมแก่คนพิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างเหมาะสม และส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรีสามารถพึ่งพาตนเองได้

9. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2551 – 2 ธันวาคม 2551

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

สร้างหลักประกันความมั่นคงและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส โดยจะจัดขบวนการค้ำนุชยให้หมดสิ้นไป ขจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็ก สตรี และคนพิการในทุกรูปแบบและอย่างเด็ดขาด ส่งเสริมความรู้และอาชีพให้สตรี และคนพิการให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างเหมาะสม

10. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2551 – 9 สิงหาคม 2554

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ขจัดการกระทำความรุนแรง และการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก สตรี และผู้พิการ ให้คุ้มครองและส่งเสริมการจัดสวัสดิการทางสังคมที่เหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพึ่งตนเองได้

11. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณีในสมัยรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2554 - ปัจจุบัน

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโสเภณี ไว้ดังนี้

สร้างหลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบปราบปรามการค้ำนุชยให้หมดสิ้นไป ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมแหล่งอบายมุขสิ่งเสพติด ตลอดจนป้องกัน ปราบปราม และลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำความผิด ส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ให้ถูกหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบ รวมถึงให้โอกาสประชาชนที่มีฐานะยากจนได้มีที่อยู่อาศัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคารค้ำประเวณิ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ

1.1 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

มาตรา 3(2) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและ บริการ โดยมีผู้บ้ำเรอสำหรับปรนนินิตูลูกค้ำ

มาตรา 3(4) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
2. มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้ผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
3. มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบนเวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม
4. มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 3(5) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

มาตรา 4 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามวรรคสอง รวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 7 อาคาร หรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการตามมาตรา ๔ ต้อง

1. ไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ดังกล่าวแล้ว
2. ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง
3. มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ

1. รับผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เข้าทำงานในสถานบริการ

2. ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอาการมีนเมาจนประพฤดิ์น่วย หรือ
ครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ
3. จำหน่ายสุราให้แก่ผู้มีอาการมีนเมาจนประพฤดิ์น่วยหรือครองสติไม่ได้
4. ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้ซึ่งไม่มีหน้าที่เฝ้าดูแลสถานบริการนั้น
พักอาศัยหลับนอนในสถานบริการ
5. ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
ในสถานบริการ
6. ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในสถานบริการ เว้นแต่
เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในเครื่องแบบนำเข้าไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

มาตรา 16/1 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยปละละเลย
ให้ผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ซึ่งมิได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการระหว่างเวลา
ทำการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการตรวจเอกสารราชการ
ที่มีภาพถ่ายและระบุอายุของผู้ซึ่งจะเข้าไปในสถานบริการ

ในกรณีที่ผู้ซึ่งจะเข้าไปในสถานบริการไม่ยินยอมให้ตรวจเอกสารราชการหรือไม่
มีเอกสารราชการและเข้าไปในสถานบริการ ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ
โดยพลัน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งและหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งและการรับแจ้งให้เป็นไป
ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการจะ
มอบหมายให้พนักงานของสถานบริการเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา 19 ในการจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิง ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ
มีหน้าที่ต้องควบคุมการแสดงมิให้เป็นไปในทางลามกหรืออนาจาร และมีให้มีสัตว์ร้ายเข้าร่วมการ
แสดงในสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ชม

มาตรา 26 ผู้ใดตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถาน
บริการเช่นว่านั้นในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือดำเนินกิจการสถานบริการผิดประเภทที่ระบุไว้
ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.2 พระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ
พ.ศ. 2509 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 17 การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ การจัดสถานที่ภายนอก และภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาดหรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตรา ของเจ้าหน้าที่ การใช้คอมพิวเตอร์หรือการให้สัญญาณหรือสัญญาณบ่งชี้ ผู้บริการอาบน้ำ นวด หรืออบตัว และคนรับใช้ ติดหมายเลขประจำตัวในสถานบริการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

1.3 กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2509

ข้อ 6 สถานบริการตามมาตรา 3(3) ให้เปิดทำการได้ระหว่างเวลา 12.00 นาฬิกา ถึง 24.00 นาฬิกา

ในกรณีที่สถานบริการตามวรรคหนึ่งเป็นร้านตัดผมหรือตัดผมด้วย ให้เปิดทำการ เฉพาะตัดผมหรือตัดผมได้ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา ถึง 20.00 นาฬิกา

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

2.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ผู้ใดเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลตามถนน หรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณีอันเป็นการเปิดเผยและ นำอับอาย หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 6 ผู้ใดเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อประโยชน์ในการค้า ประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเพราะถูกบังคับ หรือตกอยู่ภายใต้ อำนาจซึ่งไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ ผู้กระทำไม่มีความผิด

มาตรา 7 ผู้ใดโฆษณาหรือรับโฆษณา ชักชวน หรือแนะนำด้วยเอกสารสิ่งพิมพ์ หรือกระทำให้แพร่หลายด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการเรียกร้อง หรือ การติดต่อเพื่อการค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงสองปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 8 ผู้ใดกระทำความผิดหรือกระทำการอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ของตนเองหรือ ผู้อื่นแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีในสถานการค้าประเวณี โดยบุคคลนั้นจะ ยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหก หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงหกปีและปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสองหมื่นบาท

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อคู่สมรสของตน โดยมีไซเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น ผู้กระทำไม่มีความผิด

มาตรา 9 ผู้ใดเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใด เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีแม้บุคคลนั้นจะยินยอมก็ตามและไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสามเป็นการกระทำโดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการใดๆ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม หนึ่งในสาม แล้วแต่กรณี

ผู้ใดเพื่อให้มีการกระทำการค้าประเวณี รับตัวบุคคลซึ่งตนรู้หรือว่ามีผู้จัดหาล่อไป หรือชักพาไปตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ แล้วแต่กรณี

มาตรา 10 ผู้ใดเป็นบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของบุคคลซึ่งมีอายุยังไม่เกินสิบแปดปีรู้ว่ามีกระทำความผิดตามมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ ต่อผู้ในความปกครองของตน และมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

มาตรา 11 ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการณการค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้ากิจการหรือสถานการค้าประเวณีตามวรรคหนึ่งมีบุคคลซึ่งมีอายุกว่าสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้ากิจการหรือสถานการค้าประเวณีตามวรรคหนึ่ง มีเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท

มาตรา 12 ผู้ใดหน่วงเหนี่ยว กักขัง กระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย หรือทำร้ายร่างกาย หรือขู่เข็ญด้วยประการใดๆว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นเพื่อข่มขืนใจให้ผู้อื่นนั้นกระทำการค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำ

1. ได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต
2. ถึงแก่ความตาย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต

ผู้ใดสนับสนุนในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี

ถ้าผู้กระทำความผิด หรือสนับสนุนการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ในสถานแรกรับหรือสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึงสี่แสนบาท

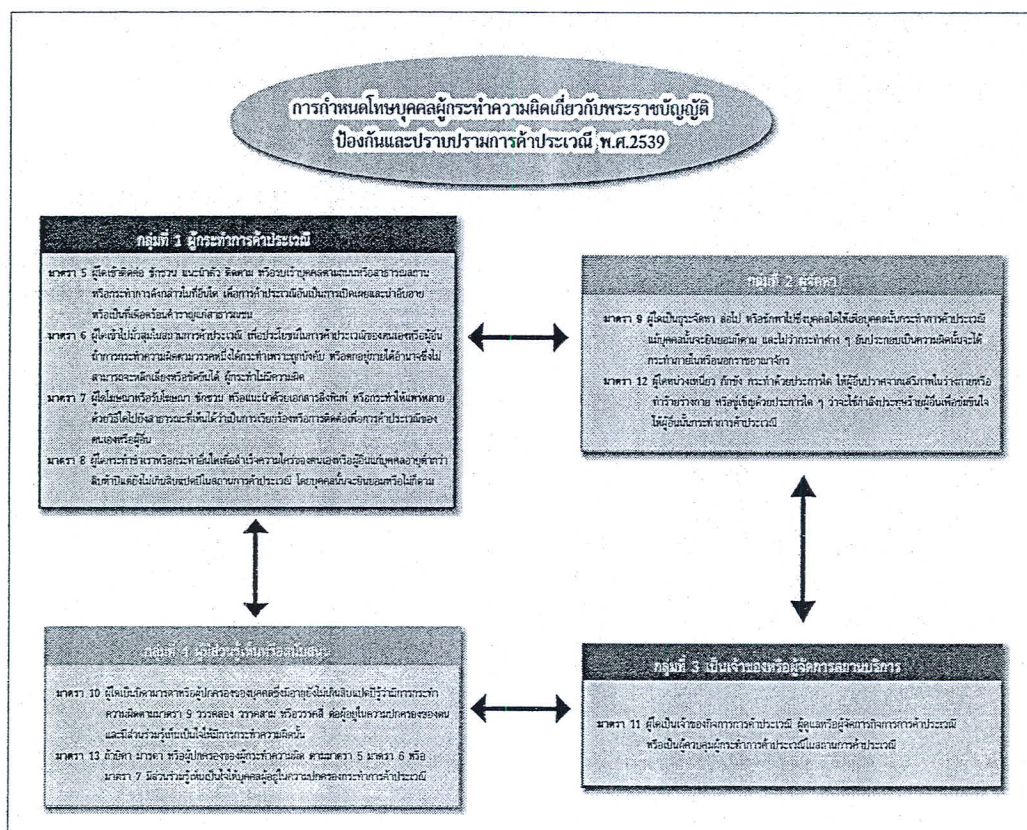
มาตรา 13 ถ้าบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ หรือมาตรา ๗ มีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลผู้อยู่ในความปกครอง กระทำการค้าประเวณี เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพมีคำขอ ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลให้ถอนอำนาจปกครองของบิดามารดา หรือผู้ปกครองของผู้นั้นเสีย และแต่งตั้งผู้ปกครองแทนบิดา มารดา หรือผู้ปกครองนั้น

ในกรณีที่ศาลจะตั้งผู้ปกครองตามวรรคหนึ่ง และศาลเห็นว่าไม่มีผู้เหมาะสมที่จะปกครองผู้กระทำความผิด ศาลจะตั้งผู้อำนวยการสถานแรกรับหรือผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพที่ผู้กระทำความผิดนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้ปกครองของผู้กระทำความผิดก็ได้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการตั้งผู้ปกครองมาใช้บังคับกับการตั้งผู้ปกครองตามมาตรา 13 ด้วยโดยอนุโลม

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ได้ดังนี้

1. มุ่งปราบปรามการค้าประเวณีและคุ้มครองบุคคลโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่เข้ามาค้าประเวณี
2. ป้องกันไม่ให้ผู้กระทำการค้าประเวณีหวนกลับไปประกอบอาชีพเดิมอีก
3. คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้กระทำการค้าประเวณี
4. กำหนดโทษ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองซึ่งรู้ หรือควรรู้ว่ามีการจัดหาผู้อยู่ในปกครองเพื่อการค้าประเวณี
5. มุ่งเอาโทษแก่ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดเพื่อการค้าประเวณี เช่น กระทำการโฆษณาชักชวน หรือแนะนำตัวด้วยเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือกระทำการให้แพร่หลายด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะ
6. เพิ่มโทษผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้จัดหา ล่อไป ชักพาไป หรือรับตัวซึ่งบุคคลเพื่อให้กระทำการค้าประเวณี ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ยินยอมก็ตาม
7. มุ่งเอาโทษกับผู้เที่ยวโสเภณีเด็ก (อายุไม่เกิน 18 ปี) หรือผู้กระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ผู้อื่น ให้ได้รับโทษมากขึ้น เพื่อลดปัญหาให้มีการล่อลวง หรือนำเด็กมาค้าประเวณี
8. กำหนดให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้าประเวณี
9. ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปสถานบริการเพื่อตรวจตราการกระทำความผิดในเวลากลางวันและกลางคืน และสามารถนำตัวผู้ถูกหลอกลวง หรือบังคับให้ทำการค้าประเวณีซึ่งยินยอมให้นำตัวไปรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ

สรุปการกำหนดโทษบุคคลผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 โดยแยกประเภทของกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิด ดังภาพ 3



ภาพ 3 แสดงการกำหนดโทษบุคคลผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539

ที่มา: ปรับปรุงจากการกำหนดโทษบุคคลผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539

2.2 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและ เด็ก พ.ศ. 2540

มาตรา 5 ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ชาย จำหน่าย
พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็กหรือจัดให้หญิงหรือเด็ก
กระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่ออนาจาร หรือเพื่อแสวงหา
ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองและผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม
อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพยายามกระทำความผิดนั้นๆ

มาตรา 7 ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง คนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกันไปแล้ว ผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่ได้บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้น กระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นคงได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือศาลจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา 8 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราสอดส่องดูแลตามท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง สถานบริการ โรงงาน และสาธารณสถานต่างๆ เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจขอให้บุคคลใดช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 9 เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน
2. ตรวจตัวหญิง หรือเด็กที่มีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 แต่ถ้าผู้เสียหายเป็นหญิงหรือเด็กหญิงจะต้องให้ หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ

3. ตรวจค้นสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ แต่การตรวจค้นสถานที่ให้กระทำในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากไม่ดำเนินการทันที หญิงนั้นอาจถูกใช้กำลังประทุษร้าย หรือผู้กระทำความผิดจะทำการโยกย้ายหรือซ่อนเร้นหญิงหรือเด็กนั้นเสียก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจค้นสถานที่ในเวลากลางคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาต

จากอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ที่อธิบดีกรมตำรวจมอบหมายสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับในเขตจังหวัดอื่น

2.3 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14)

พ.ศ. 2540

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 282 และมาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 282 ผู้ใดเพื่อตอบสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง แม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกพันบาทถึงสามหมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท

ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น รับตัวบุคคลซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือพาไปตามวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสามแล้วแต่กรณี

มาตรา 283 ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง โดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ให้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำ ผิดคลองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาทหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ผู้ใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น รับตัวบุคคลซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือพาไปตาม
วรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษ
ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก วรรคสอง หรือวรรคสามแล้วแต่กรณี"

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 283 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

"มาตรา 283 ทวิ ผู้ใดพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไป
เพื่อการอนาจารแม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น
บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี
ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดซ่อนเร้นบุคคลซึ่งถูกพาไปตามวรรคแรกหรือวรรคสอง ต้องระวางโทษตามที่
บัญญัติในวรรคแรกหรือวรรคสองแล้วแต่กรณี

ความผิดตามวรรคแรกและวรรคสาม เฉพาะกรณีที่กระทำแก่บุคคลอายุเกิน
สิบห้าปี เป็นความผิดอันยอมความได้"

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 284 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525 และให้ใช้
ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 284 ผู้ใดพาผู้อื่นไปเพื่ออนาจาร โดยใช้อุบายหลอกลวงขู่เข็ญ ใช้กำลัง
ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ต้องระวางโทษ
จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

ผู้ใดซ่อนเร้นบุคคลซึ่งถูกพาไปตามวรรคแรก ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้พาไป
นั้นความผิดตามมาตรา 284 เป็นความผิดอันยอมความได้"

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 312 ตรี แห่งประมวลกฎหมายอาญา

"มาตรา 312 ตรี ผู้ใดโดยทุจริตรับไว้ จำหน่าย เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไป
ซึ่งบุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปี แม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตามต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี
ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ไปปฏิบัติ พบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

วชิรพงษ์ แก้วดวง (2541) ได้วิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 (ศึกษากฎกระทรวงบังคับการตำรวจนครบาล 2) มีลักษณะมุ่งศึกษาในประเด็นของความรู้ความเข้าใจแนวความคิดต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีต่อโสเภณี

พบว่า ข้าราชการตำรวจที่ศึกษาส่วนใหญ่ปฏิบัติงานอยู่ในสายสอบสวน รองลงมา ได้แก่ สายธุรการ อำนาจการ สายสืบสวน สายป้องกันปราบปราม และสายจราจร ตามลำดับ ส่วนใหญ่ไม่เคยจับกุมหรือสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีมาก่อน ผลการวิเคราะห์ระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการตำรวจต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งหมายความว่าข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรมีความรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติและมีความเข้าใจเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจแล้ว ข้าราชการตำรวจเป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายนี้ ดังนั้นตำรวจน่าจะมีระดับความรู้และความเข้าใจต่อกฎหมายฉบับนี้อยู่ในระดับสูง เช่น พบการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายแต่ไม่ทราบว่าเป็นความผิด อาจถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

ส่วนแนวความคิดของข้าราชการตำรวจต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มีผลการวิเคราะห์ว่า ข้าราชการตำรวจเห็นด้วยต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะเป็ปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าข้าราชการตำรวจเล็งเห็นความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังแล้วจะช่วยให้ปัญหาการค้าประเวณีลดลงได้ โดยเห็นด้วยอย่างมากที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 นี้มุ่งลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีให้ได้รับโทษสูงขึ้น มุ่งป้องกันไม่ให้มีผู้เป็นธุระจัดหาให้มีการค้าประเวณี มุ่งเพิ่มโทษผู้จัดหา ชักพาและรับตัวบุคคลเพื่อทำการค้าประเวณีไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ด้านทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีต่ออาชีพโสเภณี มีผลวิเคราะห์พบว่าข้าราชการตำรวจมีทัศนคติต่ออาชีพโสเภณีในเชิงปานกลาง แสดงให้เห็นว่าข้าราชการตำรวจมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของการประกอบอาชีพนี้ ขณะเดียวกันก็พบข้อแตกต่าง

ที่ไม่เห็นด้วยกับการมาเป็นโสเภณีเพราะต้องการตอบแทนบุญคุณบิดา มารดา และไม่เห็นด้วยที่หญิงโสเภณีมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับผู้หญิงทั่วไป ทั้งยังเห็นด้วยที่อาชีพโสเภณีเป็นที่น่ารังเกียจของสังคม

กมล โอศิริ (2542) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่มีต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 (ศึกษากรณีตำรวจจังหวัดสุพรรณบุรี) มีลักษณะศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจ เปรียบเทียบความแตกต่างของความรู้ความเข้าใจของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในบทบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และยังศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร

พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีส่วนใหญ่เป็นสถานบริการแอบแฝงในรูปของร้านอาหาร คาราโอเกะ สถานอาบอบนวด คาเฟ่ เป็นต้น ที่เป็นการสมยอมหรือรู้เห็นกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ค้าประเวณี การเข้าจับกุมมักจะใช้วิธีที่เรียกว่า “ล่อซื้อ” โดยให้เจ้าหน้าที่แต่งกายนอกเครื่องแบบ ปลอมตัวเป็นนักท่องเที่ยวล่วงลัดติดต่อผู้หญิงไปหลบนอน จากนั้นจึงได้แสดงตัวเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุม ส่วนใหญ่แล้วสถานที่ติดต่อสถานที่ใช้ค้าประเวณีจะเป็นคนละที่กัน เมื่อถูกจับกุมผู้ค้าประเวณีมักไม่ให้ความร่วมมือในการซักทอถึงผู้ประกอบการ และเมื่อขอความร่วมมือในการสอบสวนบุคคลข้างเคียงเพื่อเป็นพยาน มักจะกลัวอิทธิพลทั้งจากผู้ประกอบการ ซึ่งอาจมีข้าราชการของรัฐที่รู้เห็นและเรียกรับผลประโยชน์ นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ส่วนในด้านอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ในงานวิจัยพบว่า การเข้าตรวจค้นต้องขออนุญาตค้นจากศาล ซึ่งบางครั้งระเบียบปฏิบัติ ระยะเวลา อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนให้การช่วยเหลือ จึงทำให้การตรวจค้นไม่ค่อยได้ผลเพราะการทำธุรกิจทางเพศสร้างรายได้มหาศาล ในบางแห่งจะมีอิทธิพลทั้งในระดับท้องถิ่นหรือสูงกว่าเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงใจหากเข้าไปจับกุม อาจได้รับผลกระทบในหน้าที่การงานได้ ทำให้บางครั้งขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญกฎหมายที่ดี อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังทั้งหมดไป

พิศมัย ใจหาญ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 (ศึกษาเฉพาะกรณีสถานคุ่มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ) มีลักษณะศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจตลอดจนศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเข้าใจในพระราชบัญญัติและสาเหตุของการมาเป็นโสเภณี

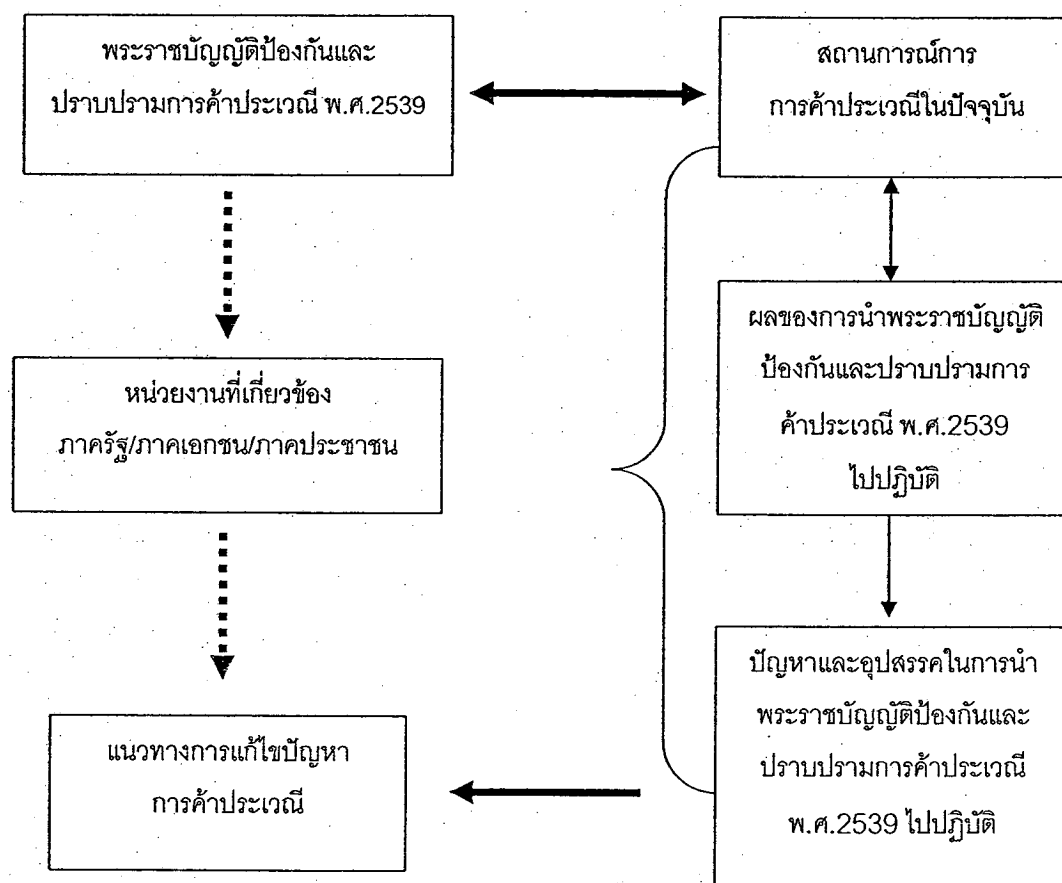
ในด้านการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 พบว่า ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการส่วนใหญ่ก่อนเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่รู้ว่ามีความหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีมาก่อน ส่วนด้านความรู้ความเข้าใจของผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพที่มีในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 พบว่า อยู่ในระดับสูง คือ รู้ว่ากรณีที่มีคนติดต่อ ชักชวน และนำตามทีี่สาธารณะโดยมีความต้องการเพื่อการค้าประเวณีและก่อความเดือดร้อนกับผู้อื่นมีโทษปรับสูงสุด และในด้านแนวความคิดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นเรื่องกฎหมายบัญญัติให้ผู้เป็นเจ้าของกิจการสถานค้าประเวณีมีความผิดต้องรับโทษสูงสุด รองลงมาคือ เพื่อลดปัญหาการค้าประเวณี บุคคลที่เกี่ยวโสเภณีเด็กควรได้รับโทษสูงขึ้นและกฎหมายควรเพิ่มโทษกับผู้แนะนำ ชักพาและรับตัวบุคคลไปค้าประเวณี

ขณะที่ความคิดเห็นต่ออาชีพโสเภณีนั้น พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความเห็นในเรื่องการป้องกันการแพร่เชื้อกามโรคและโรคเอดส์ หญิงโสเภณีควรได้รับการตรวจเช็คร่างกายอย่างสม่ำเสมอ รองลงมาคือ รัฐบาลควรให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีกับประชาชนให้มากขึ้น

นที ภววงษ์ศักดิ์ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง การนำเสนอโปรแกรมการศึกษานอกระบบโรงเรียนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และเพศศึกษา สำหรับชายขายบริการทางเพศ ในเขตกรุงเทพมหานคร มีลักษณะที่ศึกษาถึงความรู้ เจตคติและการเปรียบเทียบของชายขายบริการทางเพศเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และเพศศึกษา

ด้านระดับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และเพศศึกษา พบว่า ชายขายบริการทางเพศทั้งนอกสถานบริการและในสถานบริการมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และเพศศึกษาในระดับต่ำ และมีระดับความรู้เกี่ยวกับเพศศึกษาและเจตคติในระดับที่สูง

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 4 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย