

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัยในการรวบรวมและนำเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ได้จากการศึกษาเรื่อง “การนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ไปปฏิบัติ ศึกษากรณี เขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In depth Interview) โดยศึกษาในกลุ่มผู้มีภาระงานผู้รับผิดชอบ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 กำหนดไว้ รวมถึงภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป (ตามรายละเอียดที่เสนอไว้ในบทที่ 3 ว่าด้วยวิธีการศึกษา) ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอข้อเท็จจริง ว่าด้วยสถานการณ์การค้าประเวณีในเขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก กล่าวถึง สถานการณ์การค้าประเวณีว่าเป็นอย่างไร และปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ไปปฏิบัติเป็นอย่างไร

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลเอกสารเพิ่มเติมทางสื่อต่างๆ เช่น อินเทอร์เน็ต วารสารสิ่งพิมพ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและเป็นปัจจุบันที่สุด ทั้งนี้ จะนำผลการศึกษาเฉพาะข้อมูลที่เปิดเผยได้มาเสนอไว้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผลการศึกษา สถานการณ์การค้าประเวณีในเขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า สถานบริการของขอขอบเขตพื้นที่ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ สถานบริการที่ได้รับการจดทะเบียนใบอนุญาตสถานบริการ สถานบริการที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนใบอนุญาตสถานบริการ และแนวเขตพื้นที่การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (Zoning) จากการลงปฏิบัติพื้นที่ภาคสนาม (Field Note) จะพบว่า สถานบริการที่ได้รับอนุญาตจดทะเบียน มีสัดส่วนเท่ากับสถานบริการที่ไม่ได้รับอนุญาตจดทะเบียน ส่วนสถานบริการในเขตพื้นที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการค่อนข้างมีจำนวนน้อยกว่า (ดูภาพ 7 ประกอบ) และมีการบริการทางเพศแอบแฝงอยู่มากแต่ไม่สามารถนับจำนวนได้เพราะไม่มีผู้ขายบริการทางเพศมาแสดงตน จึงทำให้การดำเนินการทั้งด้านการติดตาม และเข้าถึงข้อมูลของตัวบุคคลเป็นไปได้ด้วยความยาก เนื่องมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน เพราะการเข้าถึงกลุ่มค้าประเวณีเราต้องรู้จักกลุ่มผู้เป็นธุระจัดหา เจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวว่า

สถานการณ์ปัจจุบันคนใช้บริการทางเพศหันมาให้ความสนใจกับการขายบริการแอบแฝง โดยไม่สามารถระบุตัวตนได้ว่าใครขายบริการ นอกจากมีหลักฐานซึ่งส่วนใหญ่อยู่ที่ความพึงพอใจของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายบริการ จึงทำให้ปัญหาการค้าประเวณีมากขึ้น แต่จำนวนคดี จำนวนสถานบริการอาจไม่ได้เพิ่มขึ้นเพราะว่ารูปแบบเปลี่ยนเป็นการค้าประเวณีแอบแฝง ดังคำกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกท่าน (ไม่ประสงค์จะออกนาม) ให้ข้อมูลต่อว่า

...เดี๋ยวนี้ลูกค้าที่มีฐานะเขาไม่ค่อยไปใช้บริการตามร้านหอก จะใช้บริการแบบไฮด์ไลน์ เป็นนางแบบสวย มีหลายเกรด หลายราคา แบบนี้เยอะมากนับไม่ถ้วนเลย บางคนขี้อวด ใช้กระเป๋าแบรนด์เนม ดูดีมีตระกูลมีฐานะดีจากการขายบริการ ซึ่งต่างจากพวกขายบริการที่ต้องส่งเงินให้ครอบครัว มาจากครอบครัวที่ยากจนเหมือนสมัยก่อน (เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2556)

ปัญหาการค้าประเวณีเปลี่ยนแปลงและมีสถานการณ์ที่ซับซ้อนขึ้น เช่น มีนายหน้าหรือผู้เป็นธุระจัดหา อยู่ในรูปแบบของบุคคลที่หญิงขายบริการรู้จัก ผ่านการชักชวน ซึ่งนายหน้าจะเป็นธุระจัดหาลูกค้าผ่านทางโทรศัพท์ จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมตัวเลขของผู้ขายบริการทางเพศได้ เนื่องจากว่าไม่สามารถจัดการขึ้นทะเบียนกับหญิงขายบริการแอบแฝงหรือกลุ่มไฮด์ไลน์ได้ ทางด้านเจ้าพนักงานปกครองอำเภอ (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวว่า

...เนื่องจากรูปแบบการค้าบริการทางเพศเป็นแบบแอบแฝงจึงทำให้ควบคุมได้ยาก ทางกระทรวงมหาดไทยจึงเน้นนโยบายให้มีการตรวจตราตามสถานบริการโดยมีแนวทางปฏิบัติที่เรียกว่า ชุดจัดระเบียบสังคม กำหนดออกตรวจพื้นที่โดยเฉลี่ยเดือนละ 4 ครั้ง ช่วงกลางวันจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เน้นไปตามกลุ่มหอพัก ว่ามีการจดทะเบียนถูกต้องหรือไม่ และจัดระเบียบผู้พักอาศัยให้คำแนะนำกับสถานที่นั้นต้องมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ไม่แออัด ส่วนช่วงกลางคืนจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตรวจตราตามสถานบันเทิงสถานบริการ รวมถึงการค้าประเวณีแบบแอบแฝง ตรวจค้นยาเสพติด ให้คำแนะนำพร้อมข้อมูลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายแก่ผู้ประกอบการตามสถานบริการต่างๆ

(เจ้าพนักงานปกครองอำเภอ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2556)

สถานบริการที่ได้รับการจดทะเบียนใบอนุญาตสถานบริการและแนวเขตพื้นที่ การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (Zoning) จะถูกขึ้นทะเบียนรายชื่อสถานบริการ โดยต้องกรอก ข้อมูลประวัติของพนักงานสถานบริการ รูปพรรณของพนักงาน รายการบุคคลของพนักงาน ไว้กับ ฝ่ายความมั่นคงของที่ทำกรปกครองพื้นที่นั้นๆ เพื่อเป็นการจัดระเบียบและควบคุมสถานบริการ ประเภทต่างๆได้ แต่อย่างไรก็ตามยังมีสถานบริการที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนใบอนุญาตสถาน บริการอีกจำนวนมาก ผู้วิจัยยังคงด้วยคำถามว่า จะมีวิธีการควบคุมสถานบริการที่ไม่ได้รับอนุญาต อย่างไร ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวว่า

...เรื่องการควบคุมการค้าประเวณี การขายบริการทางเพศ ต้องยอมรับเลยว่าเป็น เรื่องที่จัดการยากเพราะเดี๋ยวนี้กลุ่มค้าประเวณีไม่ได้อยู่ตามสถานบริการ ตามร้านที่ สามารถเข้าตรวจได้ ส่วนใหญ่จะหนีไปขายบริการทางเพศแบบแอบแฝงเรื่องนี้จัดการ ยากจริงๆ เพราะเป็นการตกลงยินยอมของคนสองคน เราไม่มีหลักฐานว่าขายบริการ ถ้าไปจับเขาก็จะบอกว่าเป็นกิ๊ก เป็นแฟนกัน แต่หากเป็นเรื่องที่มีนายหน้าหรือผู้เป็นธุระ จัดหาแล้ว ถือว่าทำผิดกฎหมายต้องจับกุม ส่วนปัญหาสถานบริการในพื้นที่นี้ ทางตำรวจ จะมีการพบปะเจ้าของสถานบริการ มีการจัดประชุม ให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการ กระทำผิดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี และสถานบริการ ส่วนใหญ่การจัดการปัญหาต่างๆจะเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าจะดำเนินนโยบายไปทางด้านไหน มีความเร่งด่วนเพียงใด ส่วนหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ อยู่แล้วคือการตรวจตราตามสถานบริการทั้งหมดและจัดพบปะผู้ประกอบการ ซึ่งเราจะ ปฏิบัติกันอยู่แล้ว

(เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2556)

นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาค้าประเวณี ยังคงเน้นให้ความสำคัญ โดยทุกหน่วยงาน ประสานงานร่วมกันแก้ไขอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการตรวจสอบสถานที่ที่เป็น กลุ่มเสี่ยงและจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงครอบคลุม ทุกเป้าหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ตามปัญหาค้าประเวณียังดูไม่ลดน้อยลงแม้บางครั้งมีจำนวน สถิติที่ลดลง เนื่องจากว่ารูปแบบของการค้าประเวณีที่เปลี่ยนแปลงไป สาเหตุปัจจัยของคนที่หันมา ขายบริการทางเพศ ค่านิยมการบริโภคและวัฒนธรรมที่เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ คือ ความสะดวกสบายในชีวิต บางคนไม่มีการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาไทยกำหนดไว้ เป็นต้น

รวมถึงการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีจะยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรเนื่องจากหลากหลายปัจจัยตั้งแต่ต้นเหตุ ปลายเหตุ และการพยายามเร่งแก้ไขปัญหาดังสถิติคดีการกระทำเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (ดูตาราง 9 ประกอบ)

ตาราง 9 แสดงจำนวนคดีการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2555

ประเภทคดีการกระทำผิด ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์	จำนวน (คดี)
การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้าประเวณี	226
การแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน	43
การนำคนมาขอทาน	36
รวม	305

ที่มา: ปรับปรุงจากสถิติคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูล ณ วันที่ 5 มีนาคม 2556

จะเห็นว่า การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้าประเวณีมีจำนวนสูงสุดคือ 226 คดี จากคดีทั้งหมด 305 คดี อย่างไรก็ตามยังมีคดีเกี่ยวกับการค้าประเวณีที่ยังรอดำเนินการและส่วนหนึ่งไม่สามารถจับกุมได้ เนื่องมาจากปัญหาการค้าประเวณีส่วนใหญ่สร้างรายได้มหาศาลให้กับผู้ทำธุรกิจบริการทางเพศ โดยมีกลไกของรัฐบางแห่งรู้เห็นเป็นใจกับการให้เปิดค้าบริการทางเพศ และค่านิยมในสิ่งที่เกินความจำเป็น ความต้องการความเป็นอยู่ที่ดีของคนสบายจนกลายเป็นสภาพที่ยอมรับเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี เจ้าหน้าที่ตำรวจหลายท่าน (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวว่า

...บางครั้งการดำเนินคดีมันก็ล่าช้า กว่ารวบรวมหลักฐานดำเนินคดีใช้เวลานาน ในจังหวัดเราก็ไม่ค่อยมีคดีแบบนี้มากนัก ส่วนใหญ่จะเน้นไปทางคดีเกี่ยวกับยาเสพติด (ดูตาราง 10 ประกอบ) ต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วยว่าจะเน้นไปทางไหนมากกว่ากัน ส่วนปัญหาเรื่องการจับกุมคดีการค้าประเวณีเราจะเน้นไปที่ผู้เป็นธุระจัดหา นายหน้า ถ้ามีผู้ร้องเรียนเราจะไปตรวจสอบและจับกุมได้หากมีพยานหลักฐานและผู้เสียหายซึ่งเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย บางครั้งเราก็เข้าใจคนขายบริการทางเพศว่าเขาทำไปเพื่ออะไร จริงๆ แล้วน่าจะมีกฎหมายบังคับกับผู้ให้บริการให้มี

โทษหนักกว่านี้ด้วย และอยากให้อาชีพค้าประเวณีเข้าสู่กระบวนการที่ควบคุมได้ เช่น ทำให้ถูกกฎหมายแต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด จะทำให้การดูแลและควบคุมได้ง่าย
(เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 พฤษภาคม 2556)

ตาราง 10 แสดงสถิติการรับแจ้งและจับกุมกลุ่มคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย
จำแนกตามประเภทคดีที่แจ้ง จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ.2545-2554

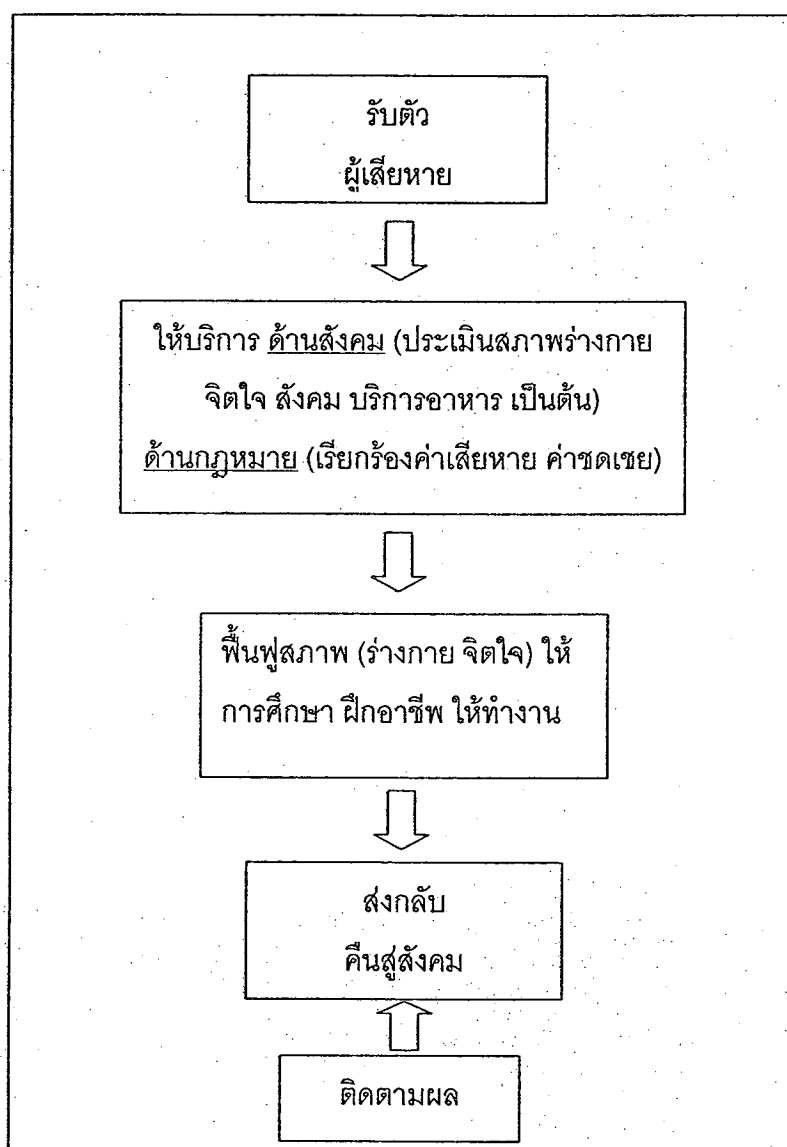
ประเภทคดี	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
รวม	2,619	1,551	1,209	1,488	1,702	1,695	1,702	2,566	2,599	1,878
พ.ร.บ.อาชญากรรม	281	309	244	321	375	333	223	322	269	198
อาชญากรรมธรรมดา	275	292	231	311	361	323	213	312	263	196
อาชญากรรมสงคราม	6	17	13	10	14	10	10	10	6	2
พ.ร.บ.การพนัน	448	365	356	338	387	304	295	409	277	144
การพนันทั่วไป	282	258	264	255	272	171	204	296	192	109
การพนันสลากกินรวบ	166	107	92	83	115	133	91	113	85	35
พ.ร.บ.ยาเสพติด	1,818	851	607	778	917	1,041	1,183	1,831	2,053	1,536
พ.ร.บ.ปราบการค้าประเวณี	71	19	1	47	12	-	-	2	-	-
มีและเผยแพร่วัตถุลามก	1	7	1	4	11	17	1	2	-	-

ที่มา: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

จากตาราง 10 พบว่า ประเภทคดีตามพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 ถึง พ.ศ.2554 จะเห็นว่าจำนวนการรับแจ้งและการจับกุมมีจำนวนที่ลดน้อยลง ในขณะที่ปี พ.ศ.2550 เป็นต้นไปไม่พบคดีการจับกุมเกี่ยวกับการค้าประเวณีเลย ถึงแม้ว่าไม่มีสถิติการจับกุมการค้าประเวณีแต่อย่างไรก็ตาม สภาพทั่วไปของการค้าประเวณีได้เปลี่ยนรูปแบบไปมาก จนทำให้ปัญหานี้ดูซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

การดำเนินคดีจับกุมเป็นไปตามกลไกของกฎหมายโดยมีกลไกหลัก คือ กลไกการจับกุม กลไกการยื่นฟ้อง และกลไกการตัดสิน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการสอบสวนและต้องอาศัยการประสานงานขอความร่วมมือกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คดีความการค้าประเวณีส่วนใหญ่จะเป็นหญิงขายบริการทางเพศหากเป็นสตรีผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ต้องเข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพภายในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง มีการให้การช่วยเหลือ บำบัด ฟื้นฟูทั้งสภาพ

ร่างกายและจิตใจ ให้ทักษะชีวิตแก่เด็กหญิงและสตรีที่เข้ารับการคุ้มครอง สร้างเครือข่ายในพื้นที่
เฝ้าระวังและป้องกันแก้ไขปัญหาจากการถูกล่วงละเมิดปัญหาสังคมและภัยจากปัญหาการค้ามนุษย์
(ดูภาพ 8 ประกอบ)



ภาพ 8 การคุ้มครองผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์

ที่มา: ปรับปรุงจากรายงานสถานการณ์และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

สถานการณ์การค้าประเพณีมีรูปแบบเพื่อเลี้ยงกฎหมาย เช่น ผู้ค้าประเพณีหันไปขายบริการผ่านทางเทคโนโลยี ผ่านผู้จัดหา โดยอาศัยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย จึงเป็นปัญหาที่ซับซ้อนไปอีกชั้นหนึ่ง ส่วนปัญหาการค้าประเพณีตามสถานบริการก็ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ ปัญหาเหล่านี้อาจจะเป็นปัญหาที่ไม่รุนแรงเหมือนปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด แต่อย่างไรก็ตามการร่วมประเพณีนั้นมีโอกาสเสี่ยงต่อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์สูง ดังผลการสำรวจการติดเชื้อเอชไอวีรายจังหวัดภาคเหนือ (กรมควบคุมโรค, สำนักระบาดวิทยา, กลุ่มระบาดวิทยาโรคเอดส์วันโรคและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์, 2555) พบว่า หญิงขายบริการทางเพศในจังหวัดพิษณุโลกทางตรงที่สมัครใจตรวจเลือด 55 คน มีผลเลือดบวกจำนวน 1 คน หญิงขายบริการทางเพศแอบแฝงตรงที่สมัครใจตรวจเลือด 147 คน มีผลเลือดบวกจำนวน 3 คน (ดูตาราง 11 ประกอบ)

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวว่า

...สถานบริการส่วนใหญ่เป็นร้านคาราโอเกะและร้านนวดแผนโบราณ จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เพื่อการตรวจโรคทางเพศสัมพันธ์ พวกเขามีความไว้วางใจเรา เพราะทางหน่วยงานดูแลทางด้านตรวจสุขภาพของหญิงขายบริการทางเพศมานาน หญิงบริการบางคนมาหาที่หน่วยงานเองเพราะเขาป่วยบ้าง มาขอถุงยางอนามัยบ้าง แต่ระยะหลังการบริการทางเพศแอบแฝงมีมากขึ้น บางทีแฝงมาในรูปของนักเรียน นักศึกษา พนักงาน และร้านอาหาร เราไปตรวจได้ไม่ทั่วถึงเพราะบางครั้งไปแล้วเขาจะปิดร้านเลย คงกลัวว่าเจ้าหน้าที่รู้ไปแล้วจะถูกจับกุมเพราะเป็นสถานบริการทางเพศที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน แต่เรามีหน้าที่ตรวจรักษาโรคก็หนักใจเหมือนกัน เพราะทุกวันนี้พบหญิงขายบริการเพศที่ติดเชื้อทางเพศสัมพันธ์ทำงานกันอยู่ ไหนจะยังคนที่ไม่ได้ตรวจอีก พวกขายบริการแบบแฝงอีก เพราะเราไม่รู้ได้เลยว่าเป็นใครบ้างตอนนี้บ้านเรามีปัญหาโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์สูงอยู่ สถานการณ์ตอนนี้เริ่มมีกลุ่มขายบริการทางเพศชายรักชาย กลุ่มนี้เป็นกลุ่มเสี่ยงมาก แต่ก็มีอาสาสมัครผู้ติดโรคทางเพศสัมพันธ์ช่วยให้ความรู้แก่กลุ่มขายบริการทางเพศเพราะเขาจะไว้วางใจกันมากกว่า มีเครือข่ายที่ดีสื่อสารกันเข้าใจมากกว่า

(เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่สาธารณสุขหลายท่าน (ไม่ประสงค์ออกนาม) กล่าวเพิ่มเติมว่า

...เมื่อก่อนการพบปะกับผู้ขายบริการทางเพศกับเราจะดูเป็นมิตรกันมากเขาจะไว้วางใจเราเพราะให้ความร่วมมือกันมานาน แต่ระยะหลังๆ ทางด้านสาธารณสุขมีระบบที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบาย การตรวจสุขภาพผู้ขายบริการยังไม่ต่อเนื่อง เพราะด้านตรวจสุขภาพผู้ค้าบริการทางเพศขึ้นกับโรงพยาบาลโดยตรง ผู้ค้าบริการทางเพศบางคนไม่ค่อยเข้าใจ จะคิดว่าไปโรงพยาบาลแล้วรู้สึกกลัวบ้าง เสียเวลาบ้าง เขาชอบให้เราไปพบปะตามสถานบริการมากกว่า

(เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

ตาราง 11 แสดงผลการเฝ้าระวังการติดเชื้อเอชไอวีเฉพาะพื้นที่ประเทศไทย รอบที่ 29 (พ.ศ.2555) แยกตามรายจังหวัด ภาคเหนือ

จังหวัด	โลหิตบริจาค			ผู้ติดยาเสพติดชนิดฉีด			หญิงที่มาฝากครรภ์			ชายที่มาตรวจทางโรค			หญิงขายบริการทางเพศ (ตรง)			หญิงขายบริการทางเพศ (แฝง)		
	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ
เชียงใหม่ 57	2,690	5	0.19	-	-	-	797	36	4.52	29	-	3.45	45	3	6.67	543	19	3.5
เชียงใหม่ 50	-	-	-	-	-	-	918	3	0.33	-	-	-	119	5	4.2	198	3	1.52
พะเยา 56	814	2	0.25	-	-	-	374	5	1.34	23	0	0	31	4	12.9	-	-	-
แม่ฮ่องสอน 58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ลำปาง 62	2,603	2	0.08	4	2	50	580	4	0.69	22	-	4.55	85	15	17.65	68	3	4.41
ลำพูน 61	1,046	0	0	-	-	-	297	2	0.67	-	-	-	-	-	-	-	-	-
น่าน 55	1,046	0	0	-	-	-	488	2	0.41	-	-	-	-	-	-	-	-	-
แพร่ 54	-	-	-	-	-	-	473	3	0.63	-	-	-	19	0	0	40	0	0
อุตรดิตถ์ 53	1,368	2	0.15	-	-	-	270	1	0.37	-	-	-	38	1	2.63	-	-	-
ตาก 63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สุโขทัย 64	1,551	0	0	-	-	-	688	7	1.02	-	-	-	45	4	8.89	-	-	-
พิษณุโลก 65	-	-	-	-	-	-	808	4	0.5	101	1	0.99	55	1	1.82	147	3	2.04
เพชรบูรณ์ 67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ตาราง 11 (ต่อ)

จังหวัด	โลหิตบริจาค			ผู้ติดเชื้อชนิดชนิด			หญิงที่มาฝากครรภ์			ชายที่มาตรวจถามโรค			หญิงขายบริการทางเพศ (ตรง)			หญิงขายบริการทางเพศ (แฝง)		
	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ	ตรวจ	บวก	ร้อยละ
พิจิตร 66	1,411	2	0.14	-	-	-	462	2	0.43	86	1	1.16	60	3	5	172	5	2.91
อุทัยธานี 61	588	0	0	-	-	-	390	0	0	-	-	-	-	-	-	90	1	1.11
กำแพงเพชร 62	1,448	2	0.14	-	-	-	759	0	0	22	1	4.55	36	0	0	322	6	1.86
นครสวรรค์ 60	2,388	4	0.17	-	-	-	812	3	0.37	102	3	2.94	142	7	4.93	233	7	3

ที่มา: กรมควบคุมโรคติดต่อ สำนักระบาดวิทยา กลุ่มระบาดวิทยาโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์

จะเห็นว่า การเข้าถึงข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐต่อกลุ่มผู้ประกอบการและกลุ่มผู้ขายบริการทางเพศ ต้องอาศัยหลักความไว้วางใจ (Truth) การเปิดใจที่จะรับฟัง (Open mind) เพื่อการแก้ไขปัญหาย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากว่าผู้ประกอบการอาชีพนี้ส่วนใหญ่มีทัศนคติ และความรู้สึกในเชิงลบต่อสังคม เพราะถูกมองว่าเป็นอาชีพที่น่าอับอาย และผิดศีลธรรม แต่ขณะเดียวกันก็มีความรู้สึกที่เพิกเฉยต่อสังคม เหตุเพราะชินชากับคำดูถูกเหยียดหยามนั้นและเชื่อว่าที่ทำไปเพราะต้องการหาเงินเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ดังคำกล่าวของ เทียนกิ่ง (นามสมมุติ) เธอกล่าวว่า

...ส่วนใหญ่คนขายตัวจะอายช่วงแรกๆ นานไปก็ชิน พี่เองกินเหล้าทุกครั้งก่อนรับแขกจะได้ไม้อาย ทุกวันนี้กินเหล้าจนติดเลย พี่โกหกครอบครัวว่ามาทำงานร้านอาหาร แต่จริงๆ เราขายตัว กลัวว่าครอบครัวเราจะอายเพื่อนบ้าน เพราะญาติพี่น้องทำงานดี ๆ กันทั้งนั้น ถ้าเขารู้คงรับไม่ได้ เรื่องแบบนี้อายไปทั่ว พี่ก็ทำๆ หยุดๆ เงินหมดก็มาขาย พ่อเขาก็ใจดีให้เราหยุดได้ ไม่บังคับเรา

(เทียนกิ่ง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2556)

เช่นเดียวกับคำกล่าวของ แสงจันทร์นวล (นามสมมุติ)

...ถ้าเรากลับบ้านหรืออยู่บริเวณที่บ้านนี้ (สถานบริการ) จะไม่อายอะไร เพราะทุกคนก็รู้จักกันหมด ไม่มีการพูดจาเหยียดหยามหรือก โดยเฉพาะที่บ้านเกิดพี่ ทุกคนจะเข้าใจ เพราะเราชอบเงินไปสร้างบ้าน ซื้อรถให้พ่อแม่เรา ส่งเงินไปให้ใช้ แต่ถ้าออกไปตามสังคมแล้วก็กลัวคนอื่นจะรู้ว่าเราขายตัว เคยโดนมองจนพี่เครียดต้องกินยาเลย ตั้งแต่นั้นก็ไม่เคยออกไปไหนเพราะบางทีก็คิดอายอยู่ตลอดเวลา ถึงเราจะชินแล้วก็ตาม พี่เลยอยู่ที่บ้าน (สถานบริการ) เท่านั้น สบายใจกว่า

(แสงจันทร์นวล, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2556)

เจ้าของสถานประกอบการ (ไม่ประสงค์จะออกนาม) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเข้าถึงของหน่วยงานภาครัฐว่า

...เราประกอบอาชีพตรงนี้เป็นสิบๆ ปีแล้ว ก็ไม่มีปัญหาอะไรเพราะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่มาตรวจตราความเรียบร้อย ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นแขกที่เมา

เหล้าแล้วอาละวาด แต่เราก็ต้องดูแลเองไม่ได้ร้องเรียนอะไรเพราะรู้ว่าอาชีพแบบนี้มันไม่ได้ถูกกฎหมาย เราก็จะควบคุมดูแลกันเอง ส่วนเรื่องสุขภาพก็จะมีทางเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมาตรวจเป็นประจำ หากพบว่าเด็กเราดิฉันเชื่อ ส่วนใหญ่จะเป็นหนองในกับเริม จะให้หยุดพักรักษาตัวทันที บางครั้งเมื่อมีเจ้าหน้าที่มาตรวจตราตามปกติ เราก็ต้องมีการอำนวยความสะดวกบ้าง

(เจ้าของสถานประกอบการ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2556)

แม้ว่าจะมีสาเหตุ ปัจจัยใดที่ทำให้คนกลุ่มหนึ่งมาประกอบอาชีพดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนที่มีทัศนคติเชิงลบต่อการขายบริการทางเพศ ยังคงมองว่าเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมาย และยังเป็นอาชีพที่ไม่สามารถยอมรับได้ในสังคม

...ยอมรับไม่ได้แน่นอน ถึงจะบอกว่าเป็นเรื่องปกติก็ตาม ยกตัวอย่างถ้ามีคนที่เรา รู้จัก หรือเคยคุยกันตามประสาเพื่อนบ้าน หากเรารู้ทีหลังว่าเขาขายตัว ความรู้สึกจะไม่เหมือนเดิม ไม่ได้รู้สึกรังเกียจแต่เรารับไม่ได้จริงๆ

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

การเปิดสถานบริการทางเพศแม้จะเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย แต่ภาครัฐจำเป็นต้องควบคุมดูแลปัญหาเหล่านี้เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งยังต้องสำรวจแหล่งค้าประเวณีให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับ ให้ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ด้านกฎหมาย ด้านโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตามข้อมูลและนำกลับมาปรับปรุงแก้ไข เช่น กรมตำรวจมีหน้าที่ควบคุม ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี สูการพักฟื้น เยียวยาจิตใจ และฝึกอาชีพให้ผู้ค้าประเวณีภายใต้หน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จนสู่กระบวนการศาล ที่ต้องตัดสินลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ด้านกรมปกครองสำรวจและตรวจสอบตามสถานบริการต่างๆ ให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และการสำรวจ ดูแลควบคุมเกี่ยวกับโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ประชาชนหลายๆ ท่าน กล่าวว่า

...หากทุกๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบเรื่องการค้าประเวณี ให้ความร่วมมือกันมากกว่านี้คงจะแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง เพราะเราแทบทุกคนจะรู้ว่า

การคอร์ปชั่น เรื่องจ่ายค่าคุ้มครองให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นยังมีอยู่ แล้วปัญหาจะลดลงได้อย่างไร ฉะนั้นก่อนจะแก้ไขด้านกฎหมายควรแก้ไขผู้ปฏิบัติหน้าที่บางคนก่อน

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

...มองว่าเป็นปัญหาที่แก้ไขไม่ได้เพราะเป็นความพึงพอใจทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย อย่างไรก็ตามก็รับไม่ได้ที่จะให้การค่าบริการทางเพศเป็นเรื่องที่จะมาเปิดเผย ไม่อยากให้อาชีพนี้อีกขึ้นอย่างถูกกฎหมาย เพราะเป็นที่รับรู้กันว่าอาชีพที่ผิดศีลธรรม ทำให้เสื่อมเสียประเทศไทยจะกลายเป็นดินแดนแห่งค้าประเวณีหากเราทำเรื่องนี้ถูกกฎหมาย เพราะทุกวันนี้นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติต่างรู้ว่าประเทศเรามีค่าบริการทางเพศอย่างมากมาย

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

ส่วนอีกด้านหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาคประชาชนบางท่าน ให้ความเห็นว่า การขายบริการทางเพศเป็นเรื่องปกติในสังคม เพราะมีมานานจนกลืนเข้ากับสังคมไปแล้ว ไม่เหมือนปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ที่บ่อนทำลายประเทศชาติและเป็นอันตรายต่อบุคคล การค้าบริการทางเพศเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานมิใช่ปัญหาใหม่แต่อย่างใด

...รู้สึกเฉยๆ ไม่ได้รังเกียจ และไม่ได้ยอมรับให้อยู่ในสังคมนี้ได้ เพราะเป็นที่ทราบว่ามันเป็นเรื่องผิดศีลธรรม ไม่พึงเอามาพูดกัน เพียงแต่เห็นว่าแต่ละคนย่อมต้องการหาหนทางเลี้ยงตัวเองและครอบครัว เพราะบางคนไม่มีแม้การศึกษา บางคนก็หวังสบายหรือบางคนหมดหนทางจริงๆ ซึ่งแต่ละคนต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง แต่อย่างไรการขายบริการทางเพศไม่ใช่ทางเลือกที่ดี อาจเกิดจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ การศึกษา หรือแม้กระทั่งการบริโภคต่างๆ ในปัจจุบันที่มีค่าครองชีพที่สูง และยังมีสิ่งล่อตาล่อใจมากมาย

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

ในแง่ของศีลธรรม และการดำรงอยู่ของสังคมส่วนใหญ่แล้ว หากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมถูกลงโทษตามกฎหมายกำหนด ปัจจุบันกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญที่จะสร้างความสงบเรียบร้อยอีกทั้งยังต้องอาศัยผู้เป็นกลไกขับเคลื่อนตัวบทกฎหมายไปปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากที่สุด จึงจะทำให้กฎหมายเกิดประสิทธิผล

จากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม)

...ปัญหาการค้าประเวณีที่ยังแก้ไขไม่สำเร็จเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งมาจากสาเหตุการคอร์รัปชัน หรือ ส่วย ระหว่างผู้ประกอบการ และรับผิดชอบหน้าที่กับผู้ที่ทำให้ผิด ซึ่งต่างยินยอมเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาถึงทางตัน นี่เป็นเพียงเหตุผลหนึ่ง จากหลายๆ สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการค้าประเวณี

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2556)

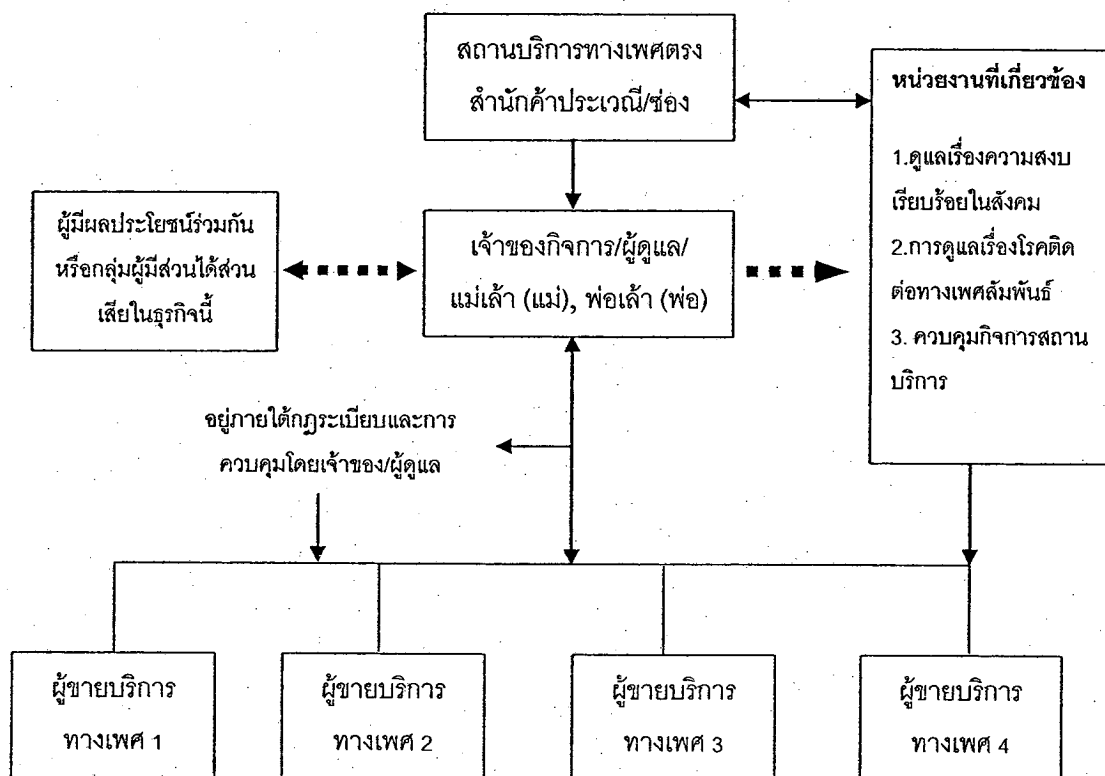
จากการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม)

...การที่จะออกกฎหมายแก้ปัญหาค้าประเวณีนั้น จะต้องบัญญัติให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายประเวณีได้รับโทษเหมือน ๆ กัน ถ้าผู้ขายประเวณีได้รับโทษเพียงผู้เดียว คงจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ เพราะเมื่อผู้ซื้อไม่มีความผิด ผู้ซื้อก็จะยังคงปฏิบัติเช่นนั้นต่อไปเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

(เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2556)

จากการนำเสนอสถานการณ์การค้าประเวณีในเขตพื้นที่การศึกษาผู้วิจัยได้สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

สถานการณ์การขายบริการทางเพศ/การค้าประเวณีในพื้นที่พบว่า กลุ่มผู้ขายบริการทางเพศโดยตรง เช่น สำนัการค้าประเวณี/ช่อง มีรูปแบบการขายบริการที่ไม่ซับซ้อน กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบกับการขายบริการทางเพศแอบแฝง เช่น ร้านอาหาร คาราโอเกะ นวดแผนโบราณ เป็นต้น จะเห็นว่า รูปแบบของการขายบริการทางเพศมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น หากเป็นการขายบริการทางเพศทางตรง คนที่ซื้อบริการทางเพศสามารถเข้าไปในสถานที่นั้นเพื่อเลือกผู้ขายบริการทางเพศตามที่ต้องการ มีกระบวนการตกลงการซื้อขายบริการทางเพศและจ่ายเงินให้ผู้ดูแล/เจ้าของกิจการนั้น ดังภาพ 8



ภาพ 9 แสดงกระบวนการขายบริการทางเพศทางตรง

ส่วนการขายบริการทางเพศแอบแฝงอยู่ในรูปแบบที่แอบกระทำการค้าประเวณี ส่วนใหญ่อยู่ตามสถานบริการ เช่น ร้านอาหาร คาราโอเกะ นวดแผนโบราณ และกลุ่มนักเรียน นักศึกษา ขายบริการทางเพศ เป็นต้น เนื่องจากว่าประเทศไทยมีกฎหมายแก้ไขปัญหาค้าประเวณีซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม เช่น เรามีกฎหมายห้ามกระทำการค้าประเวณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี 2539 และ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 แต่ในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้มีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ซึ่งในความเป็นจริงเป็นที่รับรู้ว่าสถานบริการทั้งที่ได้รับและไม่ได้รับอนุญาตใบอนุญาตใบอนุญาตสถานบริการบางแห่งนั้นเป็นแหล่งค้าประเวณีแอบแฝง ยกตัวอย่างเช่น สถานบริการแห่งหนึ่งเป็นสถานบริการที่ได้รับการจดทะเบียนใบอนุญาตสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 แต่ขณะเดียวกันไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้โดยมีพนักงานซึ่งขายบริการทางเพศ และเมื่อมีการตรวจสอบสถานบริการส่วนใหญ่เป็นประเภทแอบแฝงทั้งผู้จัดการหรือผู้ดูแล รวมทั้งผู้ให้บริการทางเพศส่วนใหญ่มักปฏิเสธว่าตนนั้นให้บริการทางเพศ ผู้วิจัยได้ทำแผนภาพประกอบเพื่อให้เกิดความเข้าใจขึ้น ดังนี้

สถานบริการ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ จึงทำให้เกิดความซับซ้อนในการควบคุมดูแลและความเข้าใจด้านข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลภาคประชาชน (ไม่ประสงค์จะออกนาม) ให้ความเห็นว่า

...การบัญญัติกฎหมายอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีได้ เพราะการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่อยู่คู่คนไทยมานาน และผู้รับผิดชอบในการดูแลปัญหายังไม่เข้มงวด กวดขันเท่าที่ควร พร้อมทั้งบทลงโทษของผู้กระทำผิดมีน้อยเกินไป บางครั้งการใช้กฎหมายก็ขึ้นอยู่กับผู้ที่นำกฎหมายมาปฏิบัติด้วย ว่าผู้นั้นนำมาบังคับใช้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ หลายครั้งที่ผู้ถือกฎหมายนำมาปฏิบัติจริงยังไม่เข้มงวดและมีการปราบปรามการค้าประเวณีอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะหลายเหตุผล แต่เหตุผลหนึ่งคืออาจเนื่องมาจากผลประโยชน์ที่ต่างตอบแทนด้วย ซึ่งเราไม่สามารถพูดออกมาได้ แต่เชื่อว่ากระบวนการเหล่านี้หลาย ๆ คนคงจะเข้าใจเพราะเรื่องแบบนี้เรียกได้ว่าอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานกว่าได้ แม้จะเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ผู้คนก็ยังอุปถัมภ์กัน นับประสาอะไรกับเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็ต้องดูเป็นเรื่องๆ ไป เข้าใจเหมือนกันว่าสังคมต้องพึ่งพากัน

(ประชาชน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2556)

เจตนารมณ์และกลไกในการปฏิบัติตามกฎหมาย และนโยบายของภาครัฐในแต่ละหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในขั้นเริ่มต้นของการปฏิบัติ หากการปฏิบัติตามนโยบายไม่สามารถที่จะหาบุคลากรได้ทันตามกำหนด ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้น หากบุคลากรมีคุณภาพไม่เหมาะสม ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น

2. แนวทางการปฏิบัติตามนโยบายของภาครัฐ โดยในแต่ละภาคส่วนจะเน้นการปฏิบัติตามนโยบายหลัก ของแต่ละรัฐบาลนั้นๆ จึงทำให้สมรรถภาพในการประสานงานลดลง เนื่องจากการควบคุมดูแลเรื่องการค้าประเวณีเกี่ยวกับการค้าประเวณีนั้น ต้องอาศัยบุคลากร และระยะเวลาในการควบคุม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ (ไม่ประสงค์จะออกนาม) ว่า

...นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคนั้นจะไม่เหมือนกัน บางยุคเน้นเรื่องการค้าประเวณี การค้ามนุษย์ เราก็จะไปเน้นปฏิบัติในเรื่องนั้น เช่น บางรัฐบาลเน้นเรื่องยาเสพติด ผู้ปฏิบัติก็ต้องหันไปดูแลเรื่องยาเสพติดตามแนวทางนโยบายที่เร่งด่วน บางทีก็ทำให้

การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง เพราะคดีเกี่ยวกับการค้าประเวณีนั้นต้องร่วมมือกับหลายหน่วยงาน และต้องสืบหาหลักฐาน อีกทั้งยังต้องใช้งบประมาณในการติดตามหาผู้กระทำผิด จึงทำให้เกิดความล่าช้าขึ้น เราก็เข้าใจว่าสังคมต้องการความสงบสุขเราก็ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่แล้ว ต้องเข้าใจด้วยว่าการประสานงาน การดำเนินคดีต้องใช้เวลากับปัญหาด้านบุคลากรก็ไม่เพียงพอ

(เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2556)

3. การดำเนินการและการประสานงานความร่วมมือ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์หลักตลอดจนการให้ความสำคัญในความเร่งด่วนของนโยบายที่แตกต่างกัน บางครั้งแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบาย ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขหลายๆ ท่าน ให้ความเห็นคล้อยกันว่า

...บ่อยครั้งขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น ตรวจสุขภาพในสถานบริการก็ไม่สามารถตรวจได้ตามวัตถุประสงค์เนื่องจากว่าสถานประกอบการคิดว่า เรามาพร้อมกับตำรวจ กลัวถูกจับกุม เมื่อเขาเห็นรมิตรของกระทรวงสาธารณสุข จะรีบปิดร้านทันที ทั้งที่เราดำเนินการตามนโยบายของเราคือเพื่อให้ความรู้ และรักษาหากพบผู้ชายบริการมีโรคติดต่อ

(เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

ขณะเดียวกันเจ้าพนักงานปกครอง (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวเพิ่มเติมว่า

...การควบคุมดูแลให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยคือหน้าที่เรา แต่บางครั้งเราจะไปจับกุม หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดสถานบริการจะพบกับอุปสรรคปัญหาพอสมควร เราจึงปฏิบัติตามหน้าที่ที่เรารับผิดชอบโดยตรงเท่านั้นคือ การให้สถานบริการและพนักงานสถานบริการขึ้นทะเบียนประวัติไว้ ส่วนหน้าที่จะไปจับกุมนั้นเราก็ทำได้หากเราเห็นว่ามีการค้าประเวณี แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วทำได้ยาก

(เจ้าพนักงานปกครอง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

4. การกำหนดโทษผู้กระทำผิดและผู้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้าประเวณี เช่น พบว่ามีธุรกิจผิดกฎหมาย และผู้มีอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในผลประโยชน์นั้นๆ จนนำไปสู่ปัญหาสังคมไม่ว่าจะเกี่ยวข้องในระดับมากน้อยก็ตามแม้จะมีบทลงโทษที่หนัก (ถ้าผู้กระทำผิดหรือผู้สนับสนุนการกระทำผิดเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 15-20 ปีและปรับตั้งแต่ 300,000-400,000 บาท) แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับพบว่ายังมีเจ้าหน้าที่บางคนเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจผิดกฎหมาย และไม่มีการจับกุมหรือดำเนินคดีแต่อย่างใด

5. การขาดแคลนบุคลากร เจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอกับความต้องการเพื่อจะติดตามผล โดยเฉพาะในปัญหาการค้าบริการทางเพศ และการติดตามผลด้านการรักษาโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ จนกระทั่งการตรวจสอบตามสถานบริการต่างๆ ที่ไม่ได้ขอรับอนุญาตขึ้นทะเบียนสถานบริการ ภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครพิษณุโลก เพราะหากเทียบกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานกับภาระที่รับผิดชอบมีอัตราที่น้อยกว่าสภาพการณ์จริง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขที่ต้องตรวจสอบสุขภาพ และติดตามผลอย่างต่อเนื่องกับผู้ขายบริการ เป็นเหตุให้การดูแลและควบคุมมาทั่วถึง

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าว

...การออกพื้นที่ภาคสนามจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยคนที่ตั้งใจจริงและมีความอดทนอีกทั้งยังต้องใช้งบประมาณส่วนตัวก็มีในบางครั้ง งานตรงนี้ถือว่าค่อนข้างหนักเหมือนกัน สำหรับเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ๆ ฉะนั้นคนมักจะไม่ค่อยชอบออกภาคสนามกับกลุ่มค้าบริการทางเพศมากเท่าที่ควร จึงทำให้การติดตามผลล่าช้าไปบ้าง

(เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

6. ความไม่เข้าใจด้านข้อมูล ขาดสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับเจ้าของ/ผู้ดูแลสถานบริการ มีการจัดการประชุมพบปะเป็นระยะๆ กับเจ้าของสถานบริการ ในรูปแบบต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ข้อมูล ขาดสารตามนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนดตามยุคสมัยและข่าวสารที่เร่งด่วนและทันสมัย เจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่ง (ไม่ประสงค์จะออกนาม) กล่าวเพิ่มเติมว่า

...จากการลงพื้นที่ พบว่าแต่ละสถานบริการให้ความร่วมมือดี แต่ปัญหาจะมีบ้าง เช่น การประชุมในแต่ละครั้ง เจ้าของกิจการจะไม่มาร่วมประชุมเอง แต่จะส่งตัวแทนซึ่งก็

ไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะการรับนโยบายไปดำเนินงาน จะไม่ค่อยเกิดผลมากนัก นอกจากนี้พนักงานในสถานบริการก็ไม่ค่อยมีความเต็มใจให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมเท่าที่ควร เนื่องจากทำให้เสียเวลาในการบริการลูกค้าและมีกิจกรรมที่ซ้ำกันมากเกินไป

(เจ้าหน้าที่ตำรวจ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2556)

7. การเปิดและตั้งสถานบริการบางแห่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและกฎพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานบริการไม่เปิดให้บริการในเขตพื้นที่ที่ภาครัฐกำหนดไว้ (Zoning) สถานบริการบางแห่งเท่านั้นที่ขึ้นทะเบียนสถานบริการอย่างถูกต้องและมีอีกหลายๆ แห่งที่ไม่ได้ขออนุญาต การขึ้นทะเบียนสถานบริการจะเห็นว่า ผลของการนำนโยบายควบคุมการเปิดสถานบริการยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเพราะสถานบริการที่เปิดบริการโดยไม่ได้อัปทะเบียนนั้นยังมีจำนวนที่มากกว่าสถานบริการที่ขึ้นทะเบียนและในเขตพื้นที่ Zoning

8. ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการตรวจสอบและติดตามผล หากมีระเบียบข้อบังคับ กำหนดไว้มากจนขาดความยืดหยุ่น เช่น สถานบริการบางแห่งเป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในท้องถิ่นจึงทำให้เจ้าหน้าที่มีความลำบากใจในการตรวจตรา เนื่องมาจากประเทศไทยเป็นสังคมที่เกื้อกูลกัน อยู่ในระบบอุปถัมภ์จึงทำให้ผู้มีตำแหน่งน้อยกว่าต้องยินยอมและกระทำตามผู้มีอำนาจที่ใหญ่โตกว่า จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามนโยบายอย่างแท้จริง

9. ปัญหาการจัดการทางกาพัฒนาด้านสังคม จริยธรรม ศีลธรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจและการปรับปรุงการจัดระเบียบสังคมยังขาดความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเนื่องจากปัญหาการค้าประเวณีนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างปกปิดจึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก แต่อย่างไรก็ตาม ต้องขึ้นอยู่กับการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน ที่ยังไม่ค่อยมีความร่วมมือแก้ไขปัญหายังจริงจัง

ประเด็นสำคัญอีกประการที่หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต่างถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาการทำให้อาชีพค้าประเวณีถูกกฎหมาย ซึ่งมีหลากหลายแนวคิดต่างเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จากการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่าผู้ที่เห็นด้วยให้อาชีพค้าประเวณีสามารถขึ้นทะเบียนถูกกฎหมายส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการควบคุมและดูแลอย่างมีระบบอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายทำให้มีข้อมูลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งยังมีการคุ้มครอง

ผู้ค้าประเพณีที่ถูกกระทำความรุนแรงหรือข่มขู่บังคับจิตใจและยังควบคุมการแพร่กระจายของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ได้ เนื่องจากเมื่อขึ้นทะเบียนผู้ค้าประเพณีอย่างถูกกฎหมายแล้ว ก็ถือว่าเป็นการทำงานอาชีพหนึ่งต้องอยู่ในขอบเขตและบริบทของกฎหมายทั้งการจัดระบบสุขภาพ เช่น การตรวจสุขภาพและต้องผ่านการรับรองสุขภาพจึงจะขายบริการทางเพศได้ ดังเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการรับรองการค้าประเพณีให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญเช่น การจดทะเบียนหรือกำหนดบังคับการตรวจสุขภาพผู้หญิงที่อยู่ในการค้าประเพณี ออกกฎหมายจัดระเบียบการค้าประเพณีและการค้าประเพณีหรือการเป็นเจ้าของสถานบริการทางเพศ เป็นอาชีพที่ต้องเสียภาษี กฎหมายในเรื่องของโสเภณีในเยอรมนี นิวซีแลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์มีลักษณะใกล้เคียงกับเนเธอร์แลนด์ ส่วนในสหรัฐอเมริกา มีรัฐเนวาดาและรัฐโรดไอแลนด์ ที่การขายบริการทางเพศไม่ผิดกฎหมายแต่การขายตามริมถนนถือว่าผิดกฎหมาย

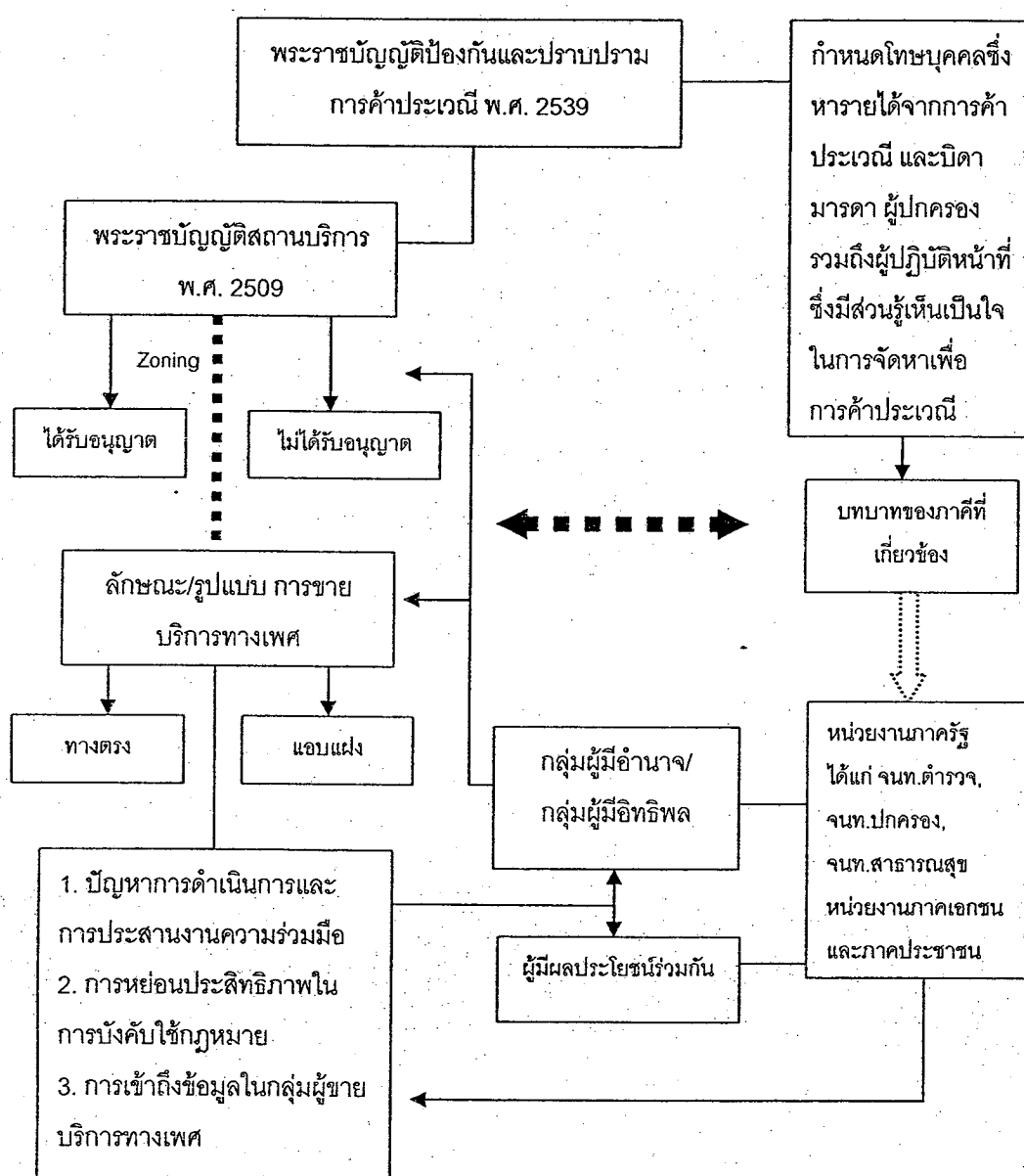
ขณะที่มีผู้ไม่เห็นด้วยจนเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ โดยให้ความเห็นว่าการรับรองให้การค้าประเพณีถูกต้องตามกฎหมายถือว่าเป็นการส่งเสริมให้มีการค้ามนุษย์และมีใช่เพื่อเป็นการควบคุมธุรกิจทางเพศ แต่เป็นการขยายธุรกิจทางเพศให้เติบโตขึ้น จะทำให้การเปิดสถานบริการทางเพศเพิ่มมากขึ้น เยาวชนหรือผู้มีรายได้น้อย การศึกษาน้อยจะหันเข้าสู่อาชีพนี้กันอย่างเปิดเผยยิ่งจะทำให้สังคมเสื่อมโทรมโดยเฉพาะกับประเทศไทยแล้วถือว่าเป็นเมืองพุทธต้องยึดถือศีลธรรมจริยธรรมอันดีไว้ แต่หากนำการค้าประเพณีขึ้นมาอย่างเปิดเผยก็จะทำให้ถูกมองว่าเป็นประเทศหรือนครโสเภณีก็ไม่ได้ เพราะไม่เพียงแต่คนไทยที่จะเข้ามาสู่อาชีพนี้ แต่กลับมีหญิงต่างด้าวอพยพแรงงานเข้ามาสู่อาชีพขายบริการทางเพศจนเกิดปัญหาลังคมต่างๆ ตามมา อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้คนเห็นว่าการซื้อ การขายบริการทางเพศเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักความจริงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเพณี พ.ศ. 2539 ไปปฏิบัติ พบว่า มีหลากหลายสาเหตุและปัจจัยตามที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่สาเหตุสำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายของผู้ปฏิบัติขณะปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีกลุ่มผู้มีอำนาจและกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งสังคมไทยมีระบบอุปถัมภ์ ช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ระบบนี้อยู่ในสังคมไทยมานานเป็นไปได้อาจระบบอุปถัมภ์นี้หากอยู่ในสภาวะสังคมสิ่งแวดล้อมที่ดีก็จะเกิดผลดีเพราะเป็นสังคมที่เอื้อเพื่อ เผื่อแผ่กัน แต่หากว่าระบบนี้อยู่ในสภาพสังคมที่มีปัญหา เกิดกลุ่มผู้มีอิทธิพลตลอดจนทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ขณะเดียวกันหากกลุ่มผู้มีอิทธิพลนี้ดำเนินธุรกิจที่ผิดกฎหมายจะเกิดอะไรขึ้น และผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายจะอย่างไร

หากสังคมยังคงระบบอุปถัมภ์นี้ไว้ ฉะนั้นระบบนี้จึงเป็นอุปสรรคข้อหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีและยังพบว่าอุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหาค้าประเวณียังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรอีกประการคือ ปัญหาการดำเนินการและการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของแต่ละหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานสาธารณสุข มีหน้าที่ดูแลตรวจสอบด้านสุขภาพ สุขภาวะผู้ให้บริการทางเพศและสำรวจสถานบริการทางเพศ ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา และฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการการจัดระเบียบสังคม ดูแลกิจการด้านสถานบริการ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

การปฏิบัติจริงของแต่ละหน่วยงานจะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะนโยบายหลักของหน่วยงานตนเองเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขจะปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพและสำรวจผู้ให้บริการทางเพศจะทำแต่หน้าที่ที่รับผิดชอบเท่านั้น แม้บางครั้งจะพบว่าสถานบริการบางแห่งมีการค้าประเวณีแอบแฝง จะปฏิบัติเฉพาะหน้าที่ตนเท่านั้น เช่น บันทึกข้อมูล สถิติ จำนวนผู้ให้บริการทางเพศ จำนวนสถานบริการทางเพศ และตรวจสอบสุขภาพผู้ขายบริการทางเพศ ขณะเดียวกัน หากพบว่าสถานบริการใดมีผู้ขายบริการทางเพศแอบแฝงซึ่งผิดกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือปราบปรามได้ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะดำเนินการจับกุมสถานบริการที่ค้าประเวณี ขณะที่เจ้าหน้าที่ปกครองมีความเห็นพ้องว่าสถานบริการที่ไม่ได้ขออนุญาตจดทะเบียนสถานบริการนั้นมีจำนวนที่มากกว่าสถานบริการที่ได้ขออนุญาตจดทะเบียนสถานบริการและสถานบริการในเขตพื้นที่ Zoning การตรวจตราและดูแลจัดระเบียบ สามารถตรวจตราได้ทุกสถานบริการ แต่ขณะปฏิบัติหน้าที่จริงนั้น การตรวจตราและให้ความรู้ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ได้เพียงกับสถานบริการที่ได้รับการจดทะเบียนสถานบริการเท่านั้น เนื่องจากว่า สถานบริการที่ไม่ได้ขออนุญาตจดทะเบียนสถานบริการไม่มีข้อมูลสำคัญทางราชการ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงสถานบริการบางแห่งและสถานบริการทางเพศแอบแฝงส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นต่างว่า การจับกุมเกี่ยวกับการค้าประเวณีนั้น หากเป็นการขายบริการทางเพศทางตรงจะสามารถควบคุมและดูแลได้เนื่องจากทราบข้อมูลที่แน่นอน แต่หากเป็นการขายบริการทางเพศแอบแฝง จำเป็นต้องกระทำตามกฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องมีผู้ร้องเรียน และการดำเนินการจับกุมนั้นต้องใช้วิธีการล่อซื้อ ซึ่งต้องใช้งบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ อีกทั้งปัจจุบันการค้าประเวณีมีหลากหลายรูปแบบและไม่สามารถระบุได้ว่าคนใดขายบริการทางเพศอยู่

จะเห็นว่า การดำเนินการและการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ยังไม่เกิดประสิทธิผลตาม นโยบายกำหนดไว้ ผู้วิจัยได้ทำแผนภาพประกอบเพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้น ดังนี้



ภาพ 11 แสดงปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ไปปฏิบัติ