

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าประเวณี

Legislative Measures Concerning with the Control of Prostitution

Received: 28 สิงหาคม 2562

Revised: 11 ตุลาคม 2562

Accepted: 29 ตุลาคม 2562

ณปภัช เลหากาญจนกิจ*

Napaphat Laohakanchanakit*

บทคัดย่อ

การค้าประเวณีในประเทศไทยเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมายตั้งแต่ปีพ.ศ.2503 แม้ภายหลังจะมีการออกกฎหมายมาเพื่อปราบปรามการค้าประเวณีรวมถึงแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์แต่หาทำให้การค้าประเวณีในประเทศไทยลดน้อยลงแต่อย่างใด จากการศึกษาถึงที่มาของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากความต้องการทางเพศของมนุษย์ประกอบกับสังคมทุนนิยมที่บุคคลบางกลุ่มเลือกจะประกอบอาชีพนี้เนื่องจากง่ายต่อการสร้างรายได้รวมไปถึงชื่อเสียงด้านการค้าบริการทางเพศนั้นเป็นที่รู้จักกันดีในสายตาของชาวต่างชาติ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนยังมีความบกพร่อง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการบังคับใช้ สาเหตุนี้มาจากเจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงานเกิดกระทำการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ของตนเพื่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลักลอบค้าประเวณี ปัญหาจากตัวกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่จริงจังจึงส่งผลกระทบต่อ 3 กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี คือ ผู้ค้าประเวณี ผู้ประกอบการค้าประเวณี และผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการค้าประเวณีในประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความต้องการศึกษาปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าประเวณีเพื่อหาทางออกให้กับปัญหานี้และมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายในการการควบคุมการค้าประเวณีของประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

* Student, LL.M Program, School of Law, Assumption University. E-mail: napaphat.yok@gmail.com

ค้าประเวณีสามารถปฏิบัติตามได้ มีการกำหนดอัตราโทษที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายรวมไปถึงบทลงโทษที่จริงจังแก่เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด หรือทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ของตนเพื่อเปิดโอกาสให้มีการลักลอบการค้าประเวณีที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับการจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพรวมถึงแก้ไขปัญหาจากการค้าประเวณีที่สะสมมาอย่างยาวนานในสังคม

คำสำคัญ: ผู้ค้าประเวณี ผู้ประกอบการค้าประเวณี ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี การบังคับใช้กฎหมาย

Abstract

The prostitution in Thailand has been an illegal occupation since 1960. Although subsequent legislation has been enacted to suppress prostitution, including resolving human trafficking, it did not decrease the prostitution in Thailand. Due to human sexual desire, coupled with the capitalism society that people choose to pursue in this profession because it is an easy way to make money as well as the sex industry is well known to foreigners. Law enforcement by some government officials is still defective and ineffective. The reasons are legal issues and some government officials have committed fraud against their duties for the benefit of illegal prostitution which is causing to affect three groups of people who are involved in the prostitution which are prostitutes, brothel-keeper, and pimps. These three groups are very important to sex industry in Thailand.

Therefore, the author would like to study the problems of legislative measures concerning with the control of prostitution in order to find a solution to this problem and suggests that there should be a law to regulate and control the prostitution in Thailand to be legal following with the rules, regulations that involved in prostitution. Moreover, imposing higher the penalties for those who violate the law, including serious penalties for some government officials that do not strictly enforce laws or fraud to their authority in order to allow illegal prostitution. Accordingly, to enhance the management of government officials to be effective and to solve problems from prostitution that has accumulated for a long time in Thailand.

Keywords: prostitution, brothel-keeper, pimps, law enforcement.

บทนำ

การค้าประเวณีมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลัก คือ สภาพครอบครัวไม่มั่นคง สภาพแวดล้อม ฐานะทางเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ ความไม่เป็นระเบียบของสังคม และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังจากเจ้าหน้าที่บางส่วน อันเป็นผลให้อัตราของการค้าประเวณีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยมีความเจริญมากขึ้น โดยมีการขยายตัวในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวทางการท่องเที่ยว เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และความเจริญทางวัตถุนิยมทำให้ประชาชนต้องหาโอกาสเพื่อความอยู่รอด ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สร้างรายได้เพิ่มฐานะทางการเงิน การค้าประเวณีจึงเป็นอีกหนึ่งอาชีพที่สามารถทำรายได้สูงแต่ไม่ต้องอาศัยความรู้ การศึกษา ทำให้คนจำนวนบางกลุ่มเลือกที่จะทำการค้าประเวณี อันเป็นการเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนกระทำการทุจริตต่ออำนาจหน้าที่ มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังเนื่องจากการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการเปิดโอกาสให้มีการลักลอบการค้าประเวณี

แม้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมเอาผิดกับการค้าประเวณีออกมาใช้บังคับตั้งแต่พ.ศ. 2503 จนถึงปัจจุบัน แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้จริงและแก้ไขได้ตรงจุดสาเหตุอาจเป็นเพราะว่าในขณะร่างกฎหมายนั้นปัญหาต่างๆยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด และเมื่อถึงเวลาที่มีการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่เลือกที่จะทำการลงโทษขั้นต่ำทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เห็นความสำคัญของการถูกลงโทษอันนำมาสู่การกระทำความผิดซ้ำ การที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมปัญหาจากการค้าประเวณีได้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ค้าประเวณี ผู้ประกอบการค้าประเวณีและผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี และส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าประเวณี

ดังนั้น บทความนี้จึงได้นำเสนอปัญหาการค้าประเวณีที่เกิดจากการที่กฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังจากเจ้าหน้าที่บางส่วน โดยมีการวิเคราะห์ปัญหาออกเป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรก คือ ปัญหาและผลกระทบจากการตรากฎหมายที่ล้าหลังและไม่สามารถใช้ได้จริงกับเหตุการณ์ปัจจุบัน ประเด็นที่สอง คือ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ และเพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมการค้าประเวณีต่อไปในอนาคต

ความหมายและประเภทของการค้าประเวณี

คำว่า “โสเภณี” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Prostitution หรือ Sex Worker” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน¹ พ.ศ.2542 คำว่า “โสเภณี” หมายความว่า หญิงที่หาเลี้ยงชีพด้วยการค้าประเวณี “โสเภณี” เป็นคำนิยามของผู้ที่ประกอบอาชีพให้บริการทางเพศ เดิมมาจากคำเต็มว่า “นครโสเภณี” แปลว่า หญิงงามแห่งนคร ซึ่งคนสมัยก่อนเรียกว่า “หญิงงามเมือง” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ฉบับ พ.ศ. 2493)² เคยให้คำนิยามว่า “หญิงงามเมือง หญิงคนชั่ว” เป็นเพราะหญิงพวกนี้อาศัยเมืองหรือนครเป็นที่หาเลี้ยงชีพ วิธีปฏิบัติของการเป็นโสเภณีคือ หญิงขายบริการจะนำร่างกายหรือเรือนร่างของตนเองให้ผู้ชายที่มาใช้บริการกระทำการทางเพศไม่ว่าจะเป็นการกอด จูบ ลูบ คลำ จับ และกระทำต่อส่วนหนึ่งส่วนใดของอวัยวะเพศของหญิงผู้ขายบริการ และเมื่อฝ่ายชายได้กระทำการดังกล่าวแล้วจะต้องจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทน เงินดังกล่าวจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นจะอยู่กับการเจรจาต่อรองก่อนมีการซื้อบริการ ในปัจจุบันรูปแบบของการค้าประเวณีมีแตกต่างกันไปในหลายรูปแบบ ไม่ได้มีแต่เฉพาะการร่วมประเวณี ระหว่างชายกับหญิงหรือชายกับชายเท่านั้น มีการให้บริการการค้าประเวณีในรูปแบบใหม่ที่หลากหลายและแตกต่างไปจากเดิม เช่น มีการให้บริการทางเพศโดยใช้ปาก (oral sex) การใช้ลิ้นหรืออวัยวะสัมผัสไปตามร่างกาย การให้บริการทางเพศทางเสียง (sexphone) หรือการใช้อวัยวะเพศเทียมแก่กันและกันในกลุ่มที่มีรสนิยมร่วมเพศ โดยประเภทของการค้าประเวณีในประเทศไทยในปัจจุบัน³ มีหลายรูปแบบที่อาจพบได้ เช่น อาบอบนวด ซ่อง สถานบันเทิง คาเฟ่ ร้านคาราโอเกะ สปา ร้านตัดผม โรงแรม่านรูด ริมถนนบางแห่ง พรตตี้ นางแบบ การซื้อขายบริการทางเพศผ่านอินเทอร์เน็ต การซื้อขายบริการทางเพศแบบซื้อเหมาในระยะยาว การล่อลวงเหยื่อให้มาค้าประเวณี เป็นต้น

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

1) ผู้ค้าประเวณี นั่นก็คือตัวโสเภณีเอง เป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างที่สุดในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการค้าประเวณี เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้จะเป็นที่มาที่ทำให้เกิดขึ้นของกลุ่ม

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 พิมพ์ที่โรงพิมพ์นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493 พิมพ์ที่โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม ถนนพระราม6 อรุณงษ์ พระนคร พ.ศ. 2503, หน้า 933.

³ “การค้าประเวณีในประเทศไทย”, <https://th.wikipedia.org/wiki/การค้าประเวณีในประเทศไทย>, (last visited 6 April 2019).

บุคคลอื่นๆที่เหลือ โดยความหมายของผู้ค้าประเวณีปรากฏในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539⁴

2) ผู้ประกอบการค้าประเวณี เป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบธุรกิจและเป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการค้าประเวณีในรูปแบบต่างๆ เช่น อาบอบนวด ร้านอาหาร โรงแรม สปา ร้านนวด คาราโอเกะ คลับต่างๆ เป็นต้น โดยมาตรา 11⁵ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้นิยามว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ต้องระวางโทษ

3) ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี บุคคลกลุ่มนี้มีความผิดฐานดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้ของผู้ค้าประเวณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286⁶ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาครั้งล่าสุด ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นต้นไปนั้น เป็นการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศในหลายประการ ปรับปรุงความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณีให้เป็นความผิดฐานแสวงหาประโยชน์จากผู้ซึ่งค้าประเวณี เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นตามสภาพสังคมในปัจจุบัน

หลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการค้าประเวณี

ประเทศไทยมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพโสเภณีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย กฎหมายบางฉบับก็ได้ถูกยกเลิกไปเพื่อความเหมาะสมกับ

⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539, มาตรา 5 ผู้ใดเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัวติดตาม หรือรับเฝ้าบุคคลตามถนนหรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณีอันเป็นการเปิดเผยและน่าอัปยศ หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท.

⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539, มาตรา 11 ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท.

ถ้ากิจการหรือสถานการค้าประเวณีตามวรรคหนึ่ง มีบุคคลซึ่งมีอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

ถ้ากิจการหรือสถานการค้าประเวณีตามวรรคหนึ่งมีเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีทำการค้าประเวณีอยู่ด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสี่แสนบาท.

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286.

สถานการณ์ในปัจจุบันจึงมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดการกระทำความผิดที่มากขึ้นโดยที่ตัวกฎหมายไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างถูกต้องเนื่องจากยังมีจุดบกพร่องและไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดหลายด้านที่เกี่ยวกับการค้าประเวณี จนทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศหลายครั้ง

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539⁷

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539⁸ คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักๆ คือ เป็นการปราบปรามการค้าประเวณีและคุ้มครองบุคคล โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่อาจถูกล่อลวงมาเพื่อการค้าประเวณีของเด็กและเยาวชน กำหนดโทษ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองซึ่งรู้หรือควรจะมีหน้าที่จัดหาผู้อยู่ในปกครองเพื่อการค้าประเวณี และให้ศาลมีอำนาจที่จะถอนอำนาจการปกครองของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองที่ปล่อยปละละเลย หรือมีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้เสีย ให้ผู้อยู่ในปกครอง เพื่อทำการค้าประเวณีและกำหนดโทษผู้กระทำการประกาศชักชวนหรือแนะนำตัวทาง สื่อมวลชนในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการเรียกร้องการติดต่อในการค้าประเวณีกันอย่างแพร่หลายอันเป็นการ ทำลายศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของชาติการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยตรงเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายอาญา ซึ่งเมื่อมีการฝ่าฝืนการ กระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้ โดยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็คือป้องกัน สังคมมิให้เกิดความเสียหายหรือเกิดอันตรายอันเนื่องมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น⁹

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีปี 2539¹⁰ นั้นไม่มีระบุโทษของผู้ ที่เตร็ดเตร่เพื่อการค้าประเวณี หรือพบเห็นในที่สาธารณะว่าเป็นการเรียกร้องการติดต่อในการค้าประเวณี เหมือนในพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณีปี 2503 มาตราที่ 5 แต่อธิบายความผิดในลักษณะที่ว่า “เข้า ติดต่อชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเฝ้าบุคคลตามถนน หรือสาธารณะสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่

⁷พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 54 ก 22 ตุลาคม 2539)

⁸ สมลรัตน์ นาคพานิช, “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539”, http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_047.htm, (last visited 3 September 2019).

⁹ ร้อยตำรวจเอก วิชัยเดช น้อยมณี, “ความเข้าใจพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539ของข้าราชการตำรวจงานป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจนครบาลบุปผาราม”, <https://home.kku.ac.th/uac/journal/reference.pdf>, (last visited 11 October 2019).

¹⁰ วรุตม์ พงศ์พิพัฒน์, “ค้าบริการทางเพศในไทยผิดกฎหมายโดยชอบธรรม”, <https://www.tcijthai.com/news/2017/14/article/6746>, (last visited 11 October 2019).

อื่นใดอันเป็นการเปิดเผยและนำอับอายหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณชน” นอกเหนือจากนี้ในส่วน มาตราอื่นก็เป็นการอธิบายความผิดของลักษณะความเป็นผู้จัดหา เจ้าของกิจการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในสถาน ค่าประเวณีเท่านั้น ไม่มีมาตราระบุความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีหรือค่าบริการเพศเพียงอย่างเดียว โดยไม่มี องค์ประกอบอื่นร่วม ซึ่งหากสรุปตามถ้อยความทางกฎหมาย การค้าบริการทางเพศที่ไม่ผิดกฎหมาย สามารถ เป็นไปได้ โดยอยู่ในที่ของตน หรืออาจในที่สาธารณะได้ เช่น ยืนเฉยๆ ในจุดที่รู้จักกัน โดยไม่กระทำการชักชวน และรับเร้าให้ถูกตีความตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีปี 2539 ได้ เช่น ในบางสถานที่ที่มีการวางเครื่องหมายบนรถที่ต้องการซื้อบริการทางเพศ แล้วผู้ค้าจะเดินเข้าไปหาเองเป็นต้น หรือ การเสนอซื้อของผู้ซื้อเอง ถ้าตามเนื้อความในกฎหมายเพียงอย่างเดียว ก็อาจพูดได้ว่าไม่ได้ระบุความผิด ต่อผู้ค้าบริการทางเพศไว้ เว้นเสียแต่จะอยู่ในสถานบริการทำให้เข้าข่ายมีส่วนร่วมในสถานค่าประเวณีตามมาตรา 6

2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286¹¹

มีการแก้ไขใหม่โดยปรับปรุงความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ ของผู้ซึ่งค่าประเวณีให้เป็น ความผิดฐานแสวงหาประโยชน์จากผู้ซึ่งค่าประเวณี เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นตามสภาพ สังคมในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไปนั้น โดยบัญญัติว่า “ผู้ใด กระทำด้วยประการใด ๆ ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี และปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือจำคุก ตลอดชีวิต

- (1) ช่วยเหลือ ให้ความสะดวก หรือคุ้มครองการค้าประเวณีของผู้อื่น
- (2) รับประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดจากการค้าประเวณีของผู้อื่นหรือจากผู้ซึ่ง ค่าประเวณี
- (3) บังคับ ชูเชิญ หลอกลวง หรือใช้อำนาจครอบงำผู้อื่น หรือรับผู้อื่นเข้าทำงานเพื่อ การค้าประเวณี
- (4) จัดให้มีการค้าประเวณีระหว่างผู้ซึ่งค่าประเวณีกับผู้ให้บริการ
- (5) ปกปิดหรืออำพรางแหล่งที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการค้า ประเวณี
- (6) อยู่ร่วมกับผู้ซึ่งค่าประเวณีหรือสมาคมกับผู้ซึ่งค่าประเวณีคนเดียวหรือ หลายคนเป็นอาจिन และไม่สามารถแสดงที่มาของรายได้ในการดำรงชีพ ของตน

¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 286.

- (7) ขัดขวางการดำเนินการของหน่วยงานที่ดูแลในการป้องกัน ควบคุม ช่วยเหลือ หรือให้การศึกษาแก่ผู้ซึ่งค้าประเวณี ผู้ซึ่งจะเข้าร่วมในการค้าประเวณี หรือผู้ซึ่งอาจได้รับอันตรายจากการค้า

ความในวรรคหนึ่ง (1) และ (6) มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดซึ่งพึงได้รับตามกฎหมายหรือตามธรรมจรรยา”

โดยผู้ประกอบการค้าประเวณีที่มีส่วนได้เสียกับกิจการประเวณีนี้ใช้ช่องว่างของกฎหมายตรงนี้ในการประกอบธุรกิจหารายได้อย่างมหาศาล โครงสร้างของการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาในความผิดฐานค้าประเวณีนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ เรื่องแรก ผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสถานค้าประเวณี เช่น ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมสถานค้าบริการ เจ้าของกิจการ เป็นต้น เรื่องที่สอง คือ บุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าประเวณี เช่น ผู้สนับสนุน ชักจูง ล่อลวง บังคับ ข่มขู่ จัดทำให้บุคคลมาทำการค้าประเวณี เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560¹²

การกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้¹³ ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ซื้อมาขายไป จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยมีลักษณะของการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือเป็นการให้เงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง ผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้มีการยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นธุระจัดหาซื้อขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งเด็ก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิต เผยแพร่วัตถุ สื่อลามก การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงาน บริการ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าประเวณีอย่างแยกไม่ออก เพราะผู้มีอิทธิพลกลุ่มที่ทำธุรกิจการค้าเกี่ยวกับสถานบริการส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่มีการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เบื้องหลัง โดยมีกรรมมอบผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ตนได้ประกอบกิจการดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทำการทุจริตในหน้าที่ แม้ตัวกฎหมายจะมีบทลงโทษที่หนักขึ้นกว่ากฎหมายฉบับก่อน แต่หาเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด

¹² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 12 ก 27 มกราคม 2560).

¹³ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มาตรา 6.

วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าประเวณี

การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศของประเทศไทยเป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศ จากเดิมประเทศไทยเราเคยใช้ระบบที่มีการอนุญาตให้มีการให้บริการทางเพศได้โดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ (Legalization) มาตั้งแต่อดีต โดยมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการทางเพศให้แก่โสเภณีและสถานประกอบกิจการ กำหนดให้ผู้ให้บริการทางเพศต้องขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นการตรากฎหมายขึ้นมาควบคุมกิจการให้บริการทางเพศในสมัยนั้น ต่อมากิจการให้บริการทางเพศได้มีการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดการประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่มีมาตรฐาน ประเทศไทยจึงยกเลิกระบบทะเบียนและใบอนุญาตที่มีจุดประสงค์ในการยกเลิกกิจการให้บริการทางเพศให้หมดไป¹⁵ อันส่งผลทำให้สถานประกอบกิจการให้บริการทางเพศต้องถูกยกเลิกไปด้วย อีกทั้งยังมีการกำหนดให้การกระทำหลายอย่างของผู้ให้บริการทางเพศเป็นความผิดทางอาญา แต่การให้บริการทางเพศนั้นไม่อาจหมดไปอย่างแท้จริงได้ ในทางปฏิบัติมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและไม่เกรงกลัวความผิดและโทษ ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเกิดจากตัวกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงกับสถานการณ์ปัจจุบัน และการปราบปรามที่ไม่จริงจังโดยมีการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางคน โดยปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อกลุ่มคนใหญ่ๆสามกลุ่มคือ โสเภณี ผู้ประกอบการค้าประเวณี และผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี

ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ที่ส่งผลกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1) **ผู้ค้าประเวณี** หรือผู้ให้บริการทางเพศเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการค้าบริการทางเพศที่ไม่มีกฎหมายเอื้ออำนวยความสะดวกและรับรองสิทธิต่างๆดังเช่นอาชีพอื่นๆที่มีขึ้นตามกฎหมายในประเทศไทย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดโทษของผู้ค้าประเวณีในลักษณะการค้าประเวณีด้วยวิธีการเร่ค้าประเวณี¹⁶ ไม่ว่าหญิงหรือชายพฤติกรรมที่เข้าไปติดต่อกับชกชวนแนะนำตัว ติดตาม รบเร้า ให้บุคคลอื่นซื้อบริการทางเพศตามถนนหรือที่สาธารณะ โดยมีลักษณะเปิดเผยโจ่งแจ้ง เป็นที่หน้าอับอายหรือเป็นการ

¹⁴ พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค รัตนโกสินทรศก 127 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 24 หน้า 1365 23 มีนาคม 126).

¹⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 54 ก 22 ตุลาคม 2539).

¹⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 5.

เดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปผู้ค้าประเวณีที่มีพฤติกรรมเช่นนี้จะมีความผิดตามกฎหมาย ต้องระวางโทษ และยิ่งไปกว่านั้นหากมีการเผยแพร่โฆษณาชักชวนแนะนำเรียกร่องติดต่อขายบริการทางเพศ โดยสิ่งพิมพ์หรือ สื่ออื่นๆที่สามารถแพร่หลายเว็บไซต์ อินเทอร์เน็ต หรือเอกสารเผยแพร่ก็จะมีโทษสูงขึ้นโดยกฎหมาย¹⁷

เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วจึงเท่ากับว่า ถ้ามีการค้าประเวณีโดยไม่แสดงออกอย่างชัดแจ้ง หรือกระทำในที่ลับที่ผู้คนไม่สามารถรู้เห็นเป็นการทั่วไปได้และไม่ได้มีการเผยแพร่โฆษณาชักชวนแนะนำเรียกร่องติดต่อขายบริการทางเพศ ก็ไม่ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ นับเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่สามารถเอาผิดกับการค้าประเวณีได้ทั้งหมดอันมีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายยังล้าหลัง เป็นอีกเหตุผลที่ทำให้ยังมีการค้าประเวณีในรูปแบบแอบแฝงตามสถานที่ต่างๆ นอกจากนั้นยังมีประเด็นปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ก่อให้เกิดผล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ควบคุมและบังคับการใช้กฎหมายอย่างจริงจังแต่กลับรับผลประโยชน์อื่นใดแทนการลงโทษผู้กระทำความผิด ถึงแม้จะมีการจับกุมผู้กระทำการค้าประเวณี แต่เจ้าหน้าที่ก็เลือกที่จะลงโทษขั้นต่ำหรือไม่ลงโทษ ทำให้ผู้ค้าประเวณีไม่ได้มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด นับเป็นปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังเนื่องจากเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นผลประโยชน์ส่วนตัวและไม่กระทำตามหน้าที่

2) ผู้ประกอบการค้าประเวณี คือ เจ้าของสถานที่ค้าประเวณีเป็นธุรกิจที่มีความผิดตามกฎหมาย หากมีการจัดหาเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โทษนั้นก็ยังหนักเป็นทวีคูณตามสัดส่วนอายุที่กฎหมายกำหนด แม้จะมีกฎหมายเอาผิดแก่ผู้ประกอบการค้าประเวณีที่กระทำความผิดแต่ยังมีกฎหมายบางฉบับที่มีการส่งเสริมให้มีการกระทำการค้าประเวณีแอบแฝงนั่นคือ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถานบริการ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2547¹⁸ ได้เอื้อให้เกิดการค้าประเวณีขึ้นเนื่องจากกฎหมายยินยอมให้ชายและหญิงเพียงสองคนอาบน้ำและนวดตัวอยู่ด้วยกันในห้องรโหฐานที่มีเตียงนอน อันเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดความสัมพันธ์ทางเพศกันได้โดยง่ายทั้งยังกำหนดมาตรการลงโทษแก่ผู้ประกอบการต่ำกว่าที่ควร และในความเป็นจริงการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกลับไม่จริงจัง นโยบายหน่วยงานภาครัฐไม่ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีโดยเฉพาะแต่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการรวมไว้กับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จึงทำให้แนวนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีไม่มีความชัดเจนการแก้ปัญหาการค้าประเวณีจึงเป็นปัญหาว่าหากมีการป้องกันและปราบปรามจะใช้อำนาจรัฐอย่างไรเพื่อป้องกันและปราบปรามหรือการควบคุมเพื่อไม่ให้มีการค้าประเวณีเพิ่มมากขึ้น เพราะจากข้อเท็จจริงตามสภาพของสังคมไทยยังไม่สามารถที่จะป้องกันหรือปราบปรามการค้าประเวณีให้หมดในระยะเวลาอันสั้นได้

3) ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี ปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี แม้ตัวกฎหมายฉบับปัจจุบันได้บรรยายถึงรายละเอียดและความผิด

¹⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 7.

¹⁸ พระราชบัญญัติสถานบริการ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2547.

ที่จะต้องได้รับโทษของผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณีโดยตรง แต่ไม่สามารถเอาผิดได้เนื่องจากยังมีการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่เนื่องจากการกระทำ ความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท เพราะมีกฎหมายพิเศษที่ใกล้เคียงกัน นโยบายกำหนดให้มีการ ป้องกันและปราบปรามแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ได้ใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด อาจมีการจับกุมและเสีย ค่าปรับและปล่อยตัวไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมส่งผลให้แนวทางการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่ รัดกุมและเกิดปัญหาการทุจริตในหน้าที่หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่บางคน ปัญหาการค้า ประเวณีจึงไม่ได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง

ปัญหาทางกฎหมายของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286 ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี มาตรา 286¹⁹ แห่งประมวลกฎหมายอาญาฉบับแก้ไข ล่าสุด มุ่งปรับปรุงความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ของผู้ซึ่งค้าประเวณีให้เป็นความผิดฐานแสวงหาประโยชน์ จากผู้ซึ่งค้าประเวณี โดยกำหนดให้การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์ หรือรายได้จากผู้ซึ่งค้าประเวณีหรือจากการค้าประเวณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 286 เป็นความผิด เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากตามกฎหมายเดิม หากศาลเห็นว่าจำเลยมีรายได้อยู่อื่นอยู่ แล้วซึ่งเพียงพอแก่การดำรงชีพ ก็จะไม่มีความผิดฐานดำรงชีพจากรายได้ของผู้ซึ่งค้าประเวณีตามมาตรา 286 แม้จำเลยจะได้รับประโยชน์หรือมีรายได้จากผู้ค้าประเวณีก็ตาม นอกจากนี้ ได้ตัดอัตราโทษขั้นต่ำออก เนื่องจากได้กำหนดลักษณะการกระทำความผิดที่หลากหลายและมีความร้ายแรงต่างกัน จึงควรกำหนดเพียง โทษขั้นสูงเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษตามควรแก่กรณี เน้นเอาผิดแก่ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี โดยเฉพาะ ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้จะเห็นผลทางที่ดีขึ้นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน อันมีการรับผลประโยชน์อื่นใดแทนการ ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่เลือกที่จะลงโทษสถานเบาแทนทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรง กลัวต่อกฎหมายและกลับมาทำผิดซ้ำ จึงทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จริงจังและส่งผลให้ กฎหมายที่แก้ไขไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

¹⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 286.

1) **ผู้ค้าประเวณี** ผู้ประกอบอาชีพค้าประเวณีสามารถถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่สมัครใจค้าประเวณี และกลุ่มที่ถูกบังคับหรือหลอกลวง ใช้กำลัง ช่มชู้ ให้ทำการค้าประเวณีซึ่งเราเรียกการกระทำนี้ว่าการค้ามนุษย์ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการแต่ผลที่ออกมานั้นกลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร อันจะเห็นได้จากรายงานล่าสุดพบว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์นั้นนานวันยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น²⁰ สาเหตุในการที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่สัมฤทธิ์ผลส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากบทลงโทษของกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพที่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างจริงจัง นั่นคือบทลงโทษมีสถานเบาเกินไปทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายทำให้โสเภณีบางส่วนต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมาย และอีกประการหนึ่งคือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐของไทยบางหน่วยงานยังคงนิ่งเฉยไม่แก้ไขปัญหา เมื่อมีกฎหมายแต่ไม่มีผู้บังคับใช้อย่างจริงจังก็ย่อมไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมาย อันส่งผลโดยตรงแก่กลุ่มผู้ค้าประเวณี เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะถูกกดดัน บังคับ ช่มชู้ หลอกลวง ให้กระทำการค้าประเวณีต่อไป ทำให้กลุ่มคนที่ค้ามนุษย์กระทำความผิดซ้ำๆ เพราะไม่เกรงกลัวต่อโทษที่กฎหมายบัญญัติขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีเรื่องของปัญหาเรื่องการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แม้ว่าในพระราชบัญญัตินี้จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีสถานที่รองรับเพียงพอต่อจำนวนของผู้เสียหาย

2) **ผู้ประกอบการค้าประเวณี** นับว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการสำคัญของการค้ามนุษย์ เนื่องจากผู้ประกอบการค้าประเวณีเป็นผู้ทำธุรกิจการค้าประเวณีแอบแฝงในรูปแบบของธุรกิจประเภทต่างๆ มีการนำตัวบุคคลมาค้าประเวณีโดยทั้งสมัครใจและไม่สมัครใจ ปัญหาการค้ามนุษย์ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคการประมง และภาคการท่องเที่ยว อันมีเหตุผลหลักๆ มาจากพระราชบัญญัติฉบับนี้²¹ เป็นกฎหมายใหม่ที่ร่างขึ้นโดยสร้างฐานความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ขึ้นมาใหม่ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับความรู้ของผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น เมื่อเกิดความผิดฐานค้ามนุษย์ขึ้นผู้มีอำนาจสอบสวนที่ไม่มีความรู้ในเรื่องการค้ามนุษย์มากก็ไม่สามารถปรับได้ว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามกฎหมายฉบับนี้ในบางประการมีความยุ่งยากซับซ้อนทำให้งานไม่สำเร็จลุล่วง นอกจากนั้นการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่ในบางหน่วยงานยังขาดความจริงจังในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซ้ำแล้วยังมีเรื่องของการทำงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันผู้ประกอบการค้าประเวณีได้ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐไว้เพื่อเป็นโอกาสในการประกอบธุรกิจการค้าประเวณีต่อไป

²⁰ ธเนตร, “สถานการณ์การค้ามนุษย์ ไทยได้รับการจัดระดับ Tier 2”, <https://news.mthai.com/general-news/740415.html>, (last visited 3 September 2019).

²¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

นับเป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ยังขาดความชัดเจนและเข้มงวด ส่งผลต่อสถานการณ์การค้าประเวณีในรูปแบบของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

3) **ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี** จากการที่ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำความผิดฐานเป็นผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณีทั้งในกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยกฎหมายได้มีการออกมาหลายฉบับเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในประเทศ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่อาจทำความเข้าใจกฎหมายเหล่านั้นได้ทั้งหมด เมื่อมีกฎหมายที่มีความจำเป็นในการบังคับใช้จริงออกมาก็ทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายออกมาเกินกว่าความจำเป็น นอกจากนั้นยังมีการตีความผิดเกิดขึ้นในหลายเขตอำนาจเพราะการค้ามนุษย์นี้มักจะทำกันเป็นเครือข่ายใหญ่เชื่อมโยงกัน ทำให้ความผิดเกิดในเขตหลายท้องที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของไทยจะทำการสอบสวนความผิดเฉพาะในเขตของตนเอง ไม่ทำงานข้ามเขตเพราะจะเกิดความยุ่งยากในคดี การสอบสวนจึงหยุดลงในส่วนนี้ อีกทั้งบทลงโทษยังมีความล่าช้าในด้านนโยบายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน นับเป็นประเด็นปัญหาทั้งจากตัวกฎหมายเองและการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่รัฐ

บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวทำให้พบว่าประเทศไทยไม่สามารถกำจัดอาชีพค้าบริการทางเพศให้หมดสิ้นไปจากสังคมได้ แม้จะมีการตรากฎหมายออกมาเข้มงวดขึ้นและมีโทษปรับที่รุนแรงขึ้นก็ตาม แต่จำนวนของผู้ให้บริการทางเพศกลับมีมากขึ้นตามยุคสมัยประกอบกับการที่ประเทศไทยมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวจากต่างชาติ ทำให้การค้าบริการทางเพศเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ดึงดูดให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยวและใช้บริการทางเพศด้วย ข้อเท็จจริงดังกล่าวที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยมีเจตนารมณ์ที่จะล้มเลิกกิจการให้บริการทางเพศและกำจัดผู้ให้บริการทางเพศให้หมดไปแต่ความเป็นจริงสิ่งเหล่านี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการค้าประเวณีของประเทศไทยยังไม่มีทางออกที่ชัดเจน อันจะสามารถแก้ไขและควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นจากการค้าประเวณีรวมถึงการค้ามนุษย์ที่เกิดจากการค้าประเวณี การประกอบธุรกิจค้าประเวณียังมีให้เห็นโดยทั่วไปตามสถานที่ต่างๆ แนวนโยบายการป้องกันและปราบปรามที่ไม่ชัดเจนและยังไม่สามารถจัดการกับธุรกิจสถานบริการต่างๆ ทำให้มีการค้าประเวณีแฝงในธุรกิจสถานบริการต่างๆ และส่งผลให้เกิดปัญหาการค้าประเวณีต่อสังคมไทยเรื่อยมา เมื่อรูปแบบในการค้าประเวณีมีความหลากหลาย สลับซับซ้อนมากขึ้น การป้องกันและปราบปรามในฐานะผู้ออกกฎหมายและบังคับใช้

กฎหมายจึงไม่ทันต่อสภาพการณ์ของปัญหา กฎหมายมีความล้าหลังไม่ทันสมัยกับปัจจุบัน และได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการปัญหาการค้าประเวณีรวมไปถึงการค้ามนุษย์อันเนื่องมาจากการค้าประเวณี

นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่รัฐเอง ซึ่งในเรื่องของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ทำให้เกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเกิดขึ้นแทบจะในทุกที่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายต้องห้ามมิให้มีการค้าประเวณี เมื่อสถานะของผู้ให้บริการทางเพศและสถานประกอบกิจการให้บริการทางเพศถูกกำหนดให้เป็นความผิด เพื่อไม่ให้ถูกจับกุมและเพื่อให้พ้นจากการบังคับใช้กฎหมายสถานประกอบกิจการที่ดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตและตัวโสเภณีเองจึงมีการจ่ายเงิน หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่บางกลุ่มจึงอาศัยช่องว่างทางกฎหมายตรงนี้ในการเรียกรับผลประโยชน์อันมิชอบเพื่อให้ผู้ประกอบการและตัวโสเภณีเองสามารถทำการค้าประเวณีต่อไปได้ และการใช้อำนาจตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีนี้นั้นมีความละเอียดอ่อนอันเกี่ยวพันต่อบทกฎหมายหลายบทในการกระทำเดียวกันทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนในการบังคับใช้

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย สามารถสรุปได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเน้นเอาผิดกับผู้ค้าบริการแต่ไม่ได้เน้นเอาผิดกับผู้ซื้อบริการ²² จึงเกิดช่องว่างแห่งกฎหมายและเกิดความไม่แน่นอนในระบบกฎหมายส่งผลให้ไม่สามารถมีการเรียกร้องสิทธิในสัญญาบริการทางเพศได้อย่างแท้จริง ประกอบกับแนวนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี มิได้กำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามเอาไว้อย่างชัดเจนหากแต่อยู่ในแผนรวมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นโยบายที่รวมแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน จึงไม่มีความเป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องแก้ไขแยกต่างหากจึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติไม่ตระหนักที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และมีผลต่อปัญหาการปราบปรามการค้าประเวณีในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับผู้ค้าประเวณี

(1) เห็นควรให้มีการออกกฎหมายบัญญัติรับรองการค้าประเวณีให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีการบัญญัติให้มีการควบคุมกิจการค้าประเวณีอันเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น

(2) ผู้ค้าประเวณีทุกคนที่สมัครใจในการทำงานต้องมีการขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับโทษสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนดโดยผู้ค้าประเวณีต้องทำการพกใบอนุญาตทุกครั้งในการทำงาน มีการต่อใบอนุญาตทุกๆ 1 ปี (โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจเป็นกระทรวง

²² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 5.

แรงงาน ในแต่ละจังหวัดกรมจัดหางานจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียน ในอนาคตอาจมีการลงทะเบียนออนไลน์ก่อนเข้ามาทำการยืนยันตนเพื่อรับการขึ้นทะเบียน และสัญญาของผู้ค้าประเวณีสามารถทำการค้าได้ทุกสัญชาติ)

(3) ผู้ค้าประเวณีต้องมีการตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกๆ 3 เดือน อันเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกระทรวงสาธารณสุข)

(4) มีการทำสัญญาการให้บริการทางเพศระหว่างผู้ค้าประเวณีและผู้ให้บริการ

ข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานประกอบการการค้าประเวณี

(1) อนุญาตให้มีการประกอบกิจการสถานประกอบการการค้าประเวณีได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ โดยสถานประกอบการค้าบริการทางเพศต้องได้รับใบอนุญาตในการกระทำการ (โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมการปกครองและต้องทำการต่อใบอนุญาตทุกๆ 1 ปี)

(2) สถานประกอบการต้องจัดให้อยู่ในพื้นที่นั้นๆ เท่านั้น ต้องห่างจากชุมชนแต่สามารถเดินทางได้สะดวกและไม่ลำบากเกินไปสำหรับนักท่องเที่ยว มีการควบคุมราคา ให้บริการที่ได้มาตรฐาน ซึ่งหมายถึง ไม่มีความรุนแรง ราคาเหมาะสม สะอาด ปลอดภัย สถานประกอบการใดที่ได้มาตรฐานก็จะได้รับใบอนุญาต

(3) มีสัญญาระหว่างผู้ค้าประเวณีและสถานประกอบการ โดยถือเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมาย โดยสถานประกอบการต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายแรงงานอย่าง

(4) สถานประกอบการต้องจัดให้มีการตรวจสุขภาพให้แก่ผู้ให้บริการเป็นประจำทุกๆ 3 เดือน อันเป็นไปตามมาตรการในการป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์จากการให้บริการทางเพศ ถ้าผู้ให้บริการไม่ให้ความร่วมมือ สถานประกอบการสามารถทำการเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องมีการจ่ายค่าทดแทน

(5) สถานประกอบการต้องจัดให้มีสถานที่ให้บริการอันเหมาะสมเป็นไปตามมาตรการในการรักษาความสะอาดและสุขอนามัยของทั้งผู้ให้บริการและผู้ให้บริการเอง

(6) หากมีการนำตัวผู้ค้าประเวณีมาให้บริการทางเพศโดยไม่สมัครใจ มีการบังคับ ข่มขู่ หลอกลวง กักขัง หรือทำร้ายร่างกาย จิตใจด้วยประการใดๆก็ตาม ต้องได้รับโทษสูงสุดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี

(1) ให้มีกฎหมายอนุญาตให้ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี หรือผู้ที่ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี สามารถประกอบอาชีพได้ตามกฎหมาย โดยมีการขึ้นทะเบียนเป็นหลักแหล่ง แสดงให้เห็นถึงข้อมูล ประวัติ ที่ตั้ง และอื่นๆที่สำคัญ (หน่วยงานที่รับผิดชอบคือหน่วยงานกรมการจัดหางานเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนผู้ค้าประเวณี)

(2) ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณีต้องมีการทำสัญญาระหว่างผู้ให้บริการทางเพศกับตน เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(3) แก้นิยามความหมาย “ผู้ดำรงชีพจากรายได้ของผู้ค้าประเวณี” เป็น “ผู้ใดอายุมากกว่าสิบหกปีกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- (1) ช่วยเหลือ ให้ความสะดวก หรือคุ้มครองการค้าประเวณีของผู้อื่น
- (2) รับประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดจากการค้าประเวณีของผู้อื่นหรือจากผู้ซึ่งค้าประเวณี
- (3) จัดให้มีการค้าประเวณีระหว่างผู้ซึ่งค้าประเวณีกับผู้ให้บริการ
- (4) อยู่ร่วมกับผู้ซึ่งค้าประเวณีหรือสมาคมกับผู้ซึ่งค้าประเวณีคนเดียวหรือหลายคนเป็นอาจिनและไม่สามารถแสดงที่มาของรายได้ในการดำรงชีพของตน

ความในวรรคหนึ่ง (2) และ (4) มิให้ใช้บังคับแก่ผู้รับประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดซึ่งพึงได้รับตามกฎหมายหรือตามธรรมจรรยา

การค้าประเวณีที่ถูกกฎหมายเชื่อว่าจะสามารถลดอาชญากรรม²³ ปรับปรุงสุขภาพของประชาชน เพิ่มรายได้จากภาษี ช่วยเหลือผู้คนจากความยากจน และเป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลที่สมัครใจจะประกอบอาชีพค้าประเวณี หากมีการปรับปรุงสถานะกฎหมายเปิดโอกาสให้กับอาชีพนี้ กระบวนการยุติธรรมจะดีขึ้น ลดการหาประโยชน์จากกฎหมาย ลดช่องว่างและผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนลง ปัจจุบันสถานะของธุรกิจการให้บริการทางเพศในไทยยังอยู่ในพื้นที่สีด่างกฎหมายและสีเทาในทางความเป็นจริง แต่ถ้าหากรัฐสามารถทำให้การค้าประเวณีถูกต้องตามกฎหมายได้ จะทำให้ธุรกิจที่อยู่ในที่มีดอกมาสู่ที่สว่าง รัฐสามารถควบคุมจัดการได้ทั้งหมด ลดการทุจริตในอำนาจหน้าที่จากเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน เป็นการปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายจากเจ้าหน้าที่รัฐนำไปสู่การลดปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งสะสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์อันสูงสุดแก่ประเทศไทยรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีทุกกลุ่มบุคคลด้วย

²³ เสาวรส หุ่นดี และ รศ. จรัล เล็งวิทยา, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี”

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKFwjg3pilnbTkAhUCVysKHVv9DZUQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.tci-thaijo.org%2Findex.php%2FVeridian-E-Journal%2Farticle%2Fdownload%2F40221%2F33166%2F&usq=AOvVaw0i2Pe84vlqOyJgcCMxOWh3>, (last visited 3 September 2019).

บรรณานุกรม

บทความและตำราภาษาไทย

เทพชู ทับทอง, หญิงโคมเขียว, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา, 2526).

พัชรพรรณ สวัสดิทัต, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีได้ก, (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2547).

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493, (พิมพ์ครั้งที่3. พระนคร : โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ, 2515).

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546), พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์).

_____, ปัญหาโสเภณี : การแสวงหามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆที่เหมาะสมในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

อมรเทพ เมืองแสน, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559).

วิทยานิพนธ์

จิรศักดิ์ เรืองบุญ, ปัญหาการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศในระบบกฎหมายไทย, วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค รัตนโกสินทรศก 127

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

<http://www.krisdika.go.th>

ธนกร วงษ์ปัญญา, อนุชิต ไกรวิจิตร, “สังคมไทยควรมีโสเภณีถูกต้องตามกฎหมายแน่หรือ”, ใน http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601032237_6260_5292.pdf, (last visited 17 August 2019).

ปรีชาวัชร เศรษฐภัทรไพศาล และ พีรพจน์ ปิ่นทองดี, “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539”,

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiTmKGNkJPLAhUf6XMBHVFLC6AQFjAGegQICBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.tci-haijo.org%2Findex.php%2Fjmr%2Farticle%2Fdownload%2F136438%2F105187%2F&usg=AOvVaw0pQAhTsOTvhKzhuHO-cLWq>, (last visited 10 October 2019).

ร้อยตำรวจเอก วิชัยเดช น้อยมณี, “ความเข้าใจพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ของข้าราชการตำรวจงานป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจนครบาลบุปผาราม”, ใน <https://home.kku.ac.th/uac/journal/reference.pdf>, (last visited 11 October 2019).

วรรณโชค ไชยสะอาด, “โสเภณีถูกกฎหมาย” ขจัดผลประโยชน์มืด-คินคักดีศรีความเท่าเทียม.”, <https://www.posttoday.com/politic/report/488530>, (last visited 20 September 2019).

สุพล บริสุทธิ์, “การกำหนดความผิดทางอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี”, http://www.bestchum.com/files/41231_1.doc, (last visited 20 September 2019).

สมลรัตน์ นาคพานิช, “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539”, http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_047.htm, (last visited 10 October 2019).