

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ค้าประเวณี พ.ศ.2539

The Problem of Enforcing the Prostitution Prevention and
Suppression Act B.E. 2539

¹ปรีชาวัชร เศวตภัทรไพศาล และ พีรพจน์ ปิ่นทองดี

¹Preechawach Savetphataraphaisan and ²Phiraphot Pinthongdee

^{1,2}คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
วิทยาเขตเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสกลนคร

Faculty of Liberal Arts and Management Science, Kasetsart University,
Chalemphrakiat Sakon Nakhon Province Campus

¹Email: j.preech@gmail.com



บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 กำหนดให้บุคคลผู้มีพฤติกรรมการค้าประเวณีเป็นความผิดและกำหนดโทษตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและไม่เกรงกลัวความผิดและโทษทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการปราบปรามที่ไม่จริงจัง และการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บางคนที่ไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จะต้องแก้ไขปัญหาทั้ง 3 มิติ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย นโยบายของรัฐ และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีในประเทศไทย

คำสำคัญ: การป้องกันและปราบปราม; การบังคับใช้กฎหมาย; การค้าประเวณี

Abstract

The Prostitution Prevention and Suppression Act B.E. 2539 the person with prostitution behavior. Is guilty and impose it by law in practice, a rebellious and fearless to a fault making it an offense punishable by law and weak. Repressive policies that are not serious and the discrimination of some officials that the legislation does not aboveboard.

So, to fix the problem, law enforcement officials, legal practitioners to be effective. Must tackle the three dimensions of state law, policies and practices. To achieve maximum efficiency in preventing and combating prostitution in Thailand.

Keywords: Prevention and Suppression; Law enforcement; Prostitution

บทนำ

การค้าประเวณีถือเป็นอาชีพหนึ่งที่เก่าแก่ที่สุดในโลก โดยเชื่อว่าการค้าประเวณีเกิดขึ้นหลังจากระบบการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือเงิน ซึ่งเกิดจากเหตุผลทางความเชื่อของชาวสุเมเรียนและชาวบาบิโลน โดยให้ผู้หญิงมีเพศสัมพันธ์กับคนอื่น (นอกจากคู่สมรส) เพื่อเหตุผลทางศาสนา รวมไปถึงการมีเพศสัมพันธ์กับชาวต่างชาติ เพื่อแสดงถึงการมีจิตใจโอบอ้อมต้อนรับผู้มาเยือน แสดงถึงคุณค่าของการเป็นเจ้าของ สำหรับประเทศไทยในสมัยก่อนมักเรียกว่า “นครโสเภณี” ซึ่งแปลว่า หญิงงามแห่งนคร หรือ “หญิงงามเมือง” โดยอาศัยเมืองหรือนครเป็นที่หาเลี้ยงชีพ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493) หากมีหญิงงามเมืองบริการจะใช้สัญลักษณ์ โคมสีเขียวยึดข้างหน้าสถานที่นั้น จึงเรียกกันว่า สำนักโคมเขียว ทั้งนี้ก่อนปี พ.ศ.2499 การค้าประเวณีไม่ถือว่าเป็นผิดกฎหมาย ต่อมา มีการกำหนดว่าการค้าประเวณีเป็นความผิด จึงมีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้คือพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 กำหนดว่าการค้าประเวณีเป็นความผิดอย่างชัดเจนการค้าประเวณีในประเทศไทยเริ่มแพร่หลายมากขึ้นในช่วงสงครามเวียดนาม โดยในช่วงนั้นการค้าประเวณีจะเป็นการลักลอบค้าและใช้สถานบริการ เช่น โรงเหล้า โรงน้ำชา เป็นที่แอบแฝงในการค้าประเวณีจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ผู้จัดการออนไลน์ (เผยแพร่ 1 กุมภาพันธ์ 2550) “โสเภณีอาชีพที่มีมาแต่โบราณ” การค้าประเวณีเริ่มเป็นที่รู้จักในประเทศไทย ในช่วงที่มีการติดต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับชาวตะวันตก มีหลักฐานเป็นศัพท์ในสมัย สมเด็จพระนารายณ์มหาราช เรียกว่า รับจ้างทำชาเราแก่บุรุษ (หนังสือพิมพ์ มติชน สุดสัปดาห์ 17 เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2556 “ปริศนาโบราณคดี” ตอนที่ 130) ต่อมาในสมัย รัตนโกสินทร์ ในประมวลกฎหมายตรา 3 ดวง – บทพระไอยการลักษณะผ้าเมี่ยง มีการบัญญัติผู้ค้าประเวณีว่า “หญิงนครโสเภณี” และสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีสถานประกอบการเรียกว่า “โรงหญิง”

ปัจจุบันการค้าประเวณีในประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามอย่างชัดเจนแต่ก็ยังพบว่าการลักลอบการค้าประเวณีกันอย่างทั่วไป ทั้งที่เป็นการค้าประเวณีด้วยตัวเอง ผ่านช่องทางออนไลน์ (Online) โดยการค้าประเวณีผ่านแอปพลิเคชัน (application) ต่างๆ เช่น line, facebook, instargram หรือแม้แต่มีเว็บไซต์ (website) ค่าบริการอีกด้วย หรือช่องทางออฟไลน์ (Offline) โดยการเร่ค้าบริการไปยังแหล่งชุมนุมอันเป็นจุดนัดพบเพื่อการค้าบริการ เช่น หัวลำโพง วงเวียน 22 คลองหลอด สวนลุมพินีหน้าโรงแรมสยาม ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ซอยนานา เป็นต้น อีกทั้งยังอาจค้าบริการผ่านธุรกิจแอบแฝง ดังจะเห็นได้จากธุรกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการและความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ เช่น อาบ อบ นวด คลับ บาร์ ร้านอาหารไอเกะ นวดแผนไทย ร้านอาหารยามค่ำคิน เป็นต้น เมื่อรูปแบบในการค้าประเวณีมีความหลากหลาย สลับซับซ้อนมากขึ้น การป้องกันและปราบปรามในฐานะผู้ออกกฎหมายและ

บังคับใช้กฎหมายจึงไม่ทันต่อสภาพการณ์ของปัญหาและได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการปัญหาการค้าประเวณีทั้งนี้อาจแบ่งปัญหาการค้าประเวณีออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบาย ด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ด้านกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีมีการกำหนดความผิดและโทษสำหรับผู้ค้าประเวณีแต่ไม่ได้เอาผิดกับผู้ซื้อบริการทำให้ผู้ซื้อบริการไม่เกรงกลัวกฎหมาย ด้านนโยบายมีการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาค้าประเวณีแต่ก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นการค้าประเวณีกันอยู่ทั่วไป ด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ได้มีการปราบปรามจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังมีการปล่อยปละละเลยให้มีการค้าประเวณีเกิดขึ้นทั่วไปในสังคม ส่วนพฤติกรรมของผู้ค้าเองกลับมีทัศนคติว่าการค้าประเวณีเป็นเรื่องปกติของสังคมและเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่สามารถกระทำได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2526) ทั้งเมื่อถูกจับกุมแล้วโทษตามกฎหมายไม่รุนแรงเพียงเสียค่าปรับและถูกปล่อยตัว จนทำให้ผู้ค้าประเวณีทั้งหลายไม่เกรงกลัวกฎหมาย จึงทำให้เกิดการค้าประเวณีให้เห็นโดยทั่วไป ตามที่กล่าวมาทั้งหมดบทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งเอาผิดกับผู้ค้าประเวณีแต่ไม่เอาผิดผู้ซื้อบริการวันแต่จะกระทำความผิดตามฐานความผิดอื่นของกฎหมายอาญา ประกอบกับแนวนโยบายที่ป้องกันและปราบปรามไม่มีแผนป้องกันและปราบปรามอย่างชัดเจน จึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีโดยผิดกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาปัญหาค้าประเวณีบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ที่มีผลต่อการจัดการปัญหาค้าประเวณีในประเทศไทย โดยขอเสนอในประเด็นสำคัญเพื่อเป็นฐานข้อมูลนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค้าประเวณีที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีกับสังคมไทย

การค้าประเวณีกับสังคมไทยไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าอยู่ควบคู่กันมานานเพียงใด เนื่องจากอาชีพค้าประเวณีมีมานานและไม่ได้เกิดขึ้นกับสังคมไทยเพียงลำพัง แต่กลับเป็นอาชีพที่มีมาควบคู่กับสังคมมนุษย์มาช้านานเกือบทุกประเทศทั่วโลก เป็นที่ทราบกันว่าการค้าประเวณีกับสังคมไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่มีให้เห็นปะปนกับชีวิตความเป็นอยู่ที่มีให้เห็นว่าเป็นความผิดและมีการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานค้าประเวณีเรื่อยมา สังคมไทยเป็นสังคมเรียบง่าย การดำรงชีวิตของคนในสังคมจึงมีความหลากหลายและเป็นอิสระ จากสภาพเศรษฐกิจสังคมในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกาภิวัตน์ตามปัจจัยต่างๆที่มีผลกระทบต่อด้านสังคมแบบทุนนิยม การรับอารยธรรมชาติตะวันตกมากขึ้น การแสวงหาผลประโยชน์

ทางด้านเศรษฐกิจ จึงเป็นผลทำให้คนในสังคมมีค่านิยมในการบริโภควัตถุมมากขึ้นและได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี

สถานภาพทางเศรษฐกิจเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่เป็นเหตุผลของผู้ค้าประเวณีได้กล่าวอ้างว่าเกิดจากความยากจนหรือสถานทางเศรษฐกิจไม่ดีจึงจำเป็นต้องแสวงหารายได้ด้วยการค้าประเวณีและการกระจายรายได้ของบุคคลในสังคมก็มีสภาพที่แตกต่างกัน ประกอบกับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีรายได้สูงกว่าและมีความต้องการหรือปรารถนาที่จะใช้เงินเพื่อสนองความต้องการของตนเอง จึงเกิดเป็นธุรกิจการค้าประเวณีและที่สำคัญธุรกิจการค้าประเวณีได้ขยายวงกว้างไปเรื่อยๆ จึงเกิดปัญหาทางด้านสังคมอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านอาชญากรรม และปัญหายาเสพติด ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ที่มีสาเหตุจากการค้าประเวณีหรือลักษณะขององค์กรอาชญากรรม (ชนกพล สกลผดุงเขตต์, 2545) โดยปัญหาดังกล่าวยังเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไข เพื่อมิให้กระทบกับสังคมในมิติต่างๆ ของประเทศไทย

การค้าประเวณีในประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมในการป้องกันและปราบปรามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่เนื่องด้วยปัญหาการค้าประเวณีมีความสลับซับซ้อนรวมไปถึงเหยื่อของการค้าประเวณีที่ไม่ได้เต็มใจและถูกหลอกลวงมาค้าประเวณี และการปราบปรามการค้าประเวณีนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการปราบปรามเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยจึงตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาและยกเลิกฉบับ ปี พ.ศ. 2503 มาเป็น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์แห่งกฎหมายต้องการที่จะป้องกันมิให้มีการค้าประเวณีและมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดหาอาชีพหรือมีคณะกรรมการเพื่อเยียวยาเหยื่อหรือผู้ที่ต้องนำมาอยู่ในความดูแลเพื่อมิให้มีการค้าประเวณีเกิดขึ้น (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 14) จึงนับว่าประเทศไทยมีเครื่องมือทางกฎหมายเป็นการเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ประกอบมีกฎหมายสนับสนุนเกี่ยวกับการค้าประเวณีฉบับอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานเป็นธุระจัดหาบุคคลไปเพื่อการอนาจารพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายนี้เป็นจัดการผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เพื่อมิให้สามารถนำรายได้มาใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดขึ้นมาอีกหรือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กและสอดคล้องกับสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติในการป้องกันปราบปรามและลงโทษ

ผู้กระทำการค้ำมนุษย์ จึงอาจกล่าวได้ว่าเครื่องมือทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีที่เกี่ยวข้องกับสังคมไทยมีกฎหมายหลายฉบับ มีทั้งการป้องกันและการปราบปรามการค้าประเวณี แต่ก็ยังพบเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือลักลอบค้าประเวณีในปัจจุบัน จึงจำเป็นจะต้องศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีในสังคมไทยต่อไป

ปัญหาการค้าประเวณีกับผลกระทบต่อสังคมไทย

ปัญหาการค้าประเวณีที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันมีผลกระทบต่อสังคมในด้านต่างๆและมีสาเหตุจากปัจจัยต่างๆหลายด้าน ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม

1) ปัญหาสภาพเศรษฐกิจ โดยเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนทำใ้บุคคลมีความคิดที่จะหันมาค้าประเวณีเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจไม่ดี การทำมาหาเลี้ยงชีพอื่นๆมีความยากลำบาก รายได้ลดน้อยลงแต่รายจ่ายกลับเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นทางครอบครัวและค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันมีมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หญิงหรือชายตัดสินใจหันมาค้าประเวณีเพราะมีรายได้ดีและหาเงินได้ง่าย ขณะเดียวกันก็ไม่สนใจเรื่องของศีลธรรมและความถูกต้องเพราะเข้าใจว่าเป็นสิทธิเฉพาะบุคคล ทั้งๆในความเป็นจริงหาใช่สิทธิ(Right)ไม่ ทั้งนี้เพราะเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและโทษตามกฎหมาย บางคนไม่เคยถูกจับกุมดำเนินคดี จึงไม่เกรงกลัวความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ด้วยสถานการณ์ที่ถูกบีบบังคับทางด้านฐานะความเป็นอยู่ที่ไม่ดีทางเศรษฐกิจ

2) ปัญหาทางด้านการศึกษาและสถานภาพทางครอบครัว จากปัญหาทางเศรษฐกิจที่เป็นสาเหตุทำให้ไม่ได้เรียนหนังสือบางครอบครัวทำมาหากินแบบหาเช้ากินค่ำเงินที่หามาได้จะนำมากินมาใช้จ่ายในครอบครัวแทบจะไม่เพียงพอส่วนที่จะเอามาเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียน หากได้เรียนหนังสือก็จะหยุดอยู่เพียงระดับประถมหรือมัธยมเท่านั้น เมื่อไม่ได้เรียนหนังสือจึงทำให้เด็กหญิงชายก็ต้องประกอบอาชีพในระดับการศึกษาที่หลากหลาย การดิ้นรนและต่อสู้กับความยากลำบากจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลหันมาค้าประเวณี

3) การถูกล่อลวงให้ค้าประเวณีปัญหานี้ผสมผสานกันระหว่างเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเนื่องจากเกิดมีปัญหาด้านฐานะความเป็นอยู่ที่ยากจน ผู้ถูกล่อลวงต้องการแสวงหาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัวให้ดีขึ้น โดยที่ไม่ได้มีเจตนาที่จะค้าประเวณีแต่ถูกล่อลวงไปทำงานประเภทอื่นที่ใกล้เคียง และท้ายที่สุดก็ตัดสินใจค้าประเวณี เช่น การไปทำงานร้านคาราโอเกะ ร้านนวดแผนโบราณ เป็นต้น

2. ปัญหาจากนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

ประเทศไทยมีการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการค้าประเวณีในระดับประเทศคือนโยบายยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2560-2564โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายอีก เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและสตรี กองบัญชาการตำรวจนครบาลกองบัญชาการตำรวจตรวจคนเข้าเมืองศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม และศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติธุรกิจสถานบันเทิง สถานบริการต่างๆ ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้มีการค้าประเวณีแต่ธุรกิจเหล่านี้กลับแอบแฝงให้มีการค้าประเวณีในสถานประกอบการนั้นๆ จึงเป็นสาเหตุให้มีการค้าประเวณีแฝงในหลายๆสถานประกอบการ และมีผลกระทบต่อ การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีอย่างจริงจัง แม้กระทั่งผู้ประกอบการสถานบริการเองได้ออกกฎระเบียบและห้ามมีการค้าประเวณีในสถานประกอบการและมีการตรวจสอบเป็นประจำก็ยังคงเกิดปัญหาการลักลอบการค้าประเวณี(จิรัฐ วิจารณ์บรรวิทย์, 2558) จึงอาจสรุปได้ว่าแนวนโยบายการป้องกันและปราบปรามที่ไม่ชัดเจนและยังไม่สามารถจัดการกับ ธุรกิจสถานบริการต่างๆ ทำให้มีการค้าประเวณีแฝงในธุรกิจสถานบริการต่างๆ และส่งผลให้เกิด ปัญหาการค้าประเวณีต่อสังคมไทยเรื่อยมา

3. ปัญหาจากทัศนคติของผู้ค้าประเวณี

1) ปัญหาด้านค่านิยมทางวัตถุ

ทัศนคติและค่านิยมในสังคม ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หญิงสาวหรือชายหนุ่มที่บริโภค วัตถุนิยมในโลกยุคใหม่ของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มวัยหนุ่มสาวที่กำลังศึกษาทั้งในระดับ มัธยมศึกษา ระดับมหาวิทยาลัยหรือระดับคนทำงาน แต่มีความพึงพอใจในวัตถุที่ต้องการหามาเพื่อ เพิ่มคุณค่าให้กับตัวเองเช่น โทรศัพท์ กระเป๋า นาฬิกา รถยนต์ หรือวัตถุอื่นใดที่สามารถทำให้ คนอื่นเห็นว่าตัวเองควรได้รับการยกย่องชื่นชมจากบุคคลอื่น ดังนั้น การทำงานหรือการทำการ ใดเพื่อให้ได้เงินมาในจำนวนมากหรือเพียงพอต่อความต้องการในการซื้อของจึงเป็นเรื่องปกติ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะได้เงินมาโดยวิธีใด แม้กระทั่งการขายบริการทางเพศหรือกระทำการใดใน ลักษณะที่เข้าข่ายการค้าประเวณีอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม

2) ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมของสังคม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวระดับโลกจึงทำให้มีธุรกิจแอมแปงการค้าประเวณีเป็นจำนวนมากอีกทั้งบุคคลทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องปกติ ฉะนั้นจึงเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมด้านต่างๆในการจูงใจให้เกิดพฤติกรรมที่มีการลอกเลียนแบบ จนทำให้ดูเหมือนเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคม

ลักษณะความผิดและโทษการค้าประเวณีตามกฎหมาย

ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการค้าประเวณีโดยเฉพาะคือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งจะขอกล่าวลักษณะความผิดและโทษตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. การเร่ค้าประเวณี

ลักษณะการค้าประเวณีด้วยวิธีการเร่ค้าประเวณีเป็นพฤติกรรมที่มีให้เห็นบ่อยครั้งในหัวเมืองใหญ่โดยเฉพาะเมืองท่องเที่ยว ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้กฎหมายกำหนดเป็นความผิดและโทษเฉพาะกรณีผู้ขายบริการทางเพศ (กฎหมายไม่รวมถึงผู้ซื้อบริการ) ไม่ว่าหญิงหรือชายพฤติกรรมที่เข้าไปติดต่อชักชวนแนะนำตัว ติดตาม ปรบเร้า ให้บุคคลอื่นซื้อบริการทางเพศตามถนนหรือที่สาธารณะ โดยมีลักษณะเปิดเผยโจ่งแจ้ง เป็นที่หน้าอับอายหรือเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไปผู้ค้าประเวณีที่มีพฤติกรรมเช่นนี้จะมีความผิดตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 5)

2. การมั่วสุมค้าประเวณี

บุคคลที่มีพฤติกรรมปรบเร้าชักชวนแนะนำติดตามให้บุคคลอื่นซื้อบริการทางเพศ ย่อมมีความผิดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ถ้ามีพฤติกรรมอันเป็นการมั่วสุมค้าประเวณี เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ค้าประเวณีเช่นเข้าไปมั่วสุมในสถานบันเทิงหรือคลับ บาร์ ต่างๆเพื่อการค้าประเวณี พฤติกรรมเช่นนี้ย่อมมีความผิดอาจจะต้องโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 6)

3. การโฆษณาการค้าประเวณี

การที่ผู้ขายบริการทางเพศมีพฤติกรรมการออกเร่ ชักชวน ปรบเร้าให้มีการซื้อบริการทางเพศ การก่อความเดือนร้อนรำคาญให้กับบุคคลทั่วไปย่อมมีความผิดตามกฎหมายและยิ่งไปกว่านั้นหากมีการเผยแพร่โฆษณาชักชวนแนะนำเรียกร้องติดต่อขายบริการทางเพศ โดยสิ่งพิมพ์หรือสื่ออื่นๆที่สามารถแพร่หลายเว็บไซต์ อินเทอร์เน็ต หรือเอกสารเผยแพร่ก็จะมีโทษสูงขึ้นโดยกฎหมายกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 2 ปี ปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 7)

4. การบังคับให้ค่าประเวณี

ลักษณะการบังคับค่าประเวณีนั้นย่อมไม่ได้เกิดจากความสมัครใจ มีลักษณะคือเป็นบุคคลกระทำต่อผู้อื่นในลักษณะห่วงเหี่ยว กักขัง ทำให้เสียเสรีภาพ ทำร้ายร่างกายหรือขู่เข็ญว่าจะทำร้าย เพื่อข่มขืนใจให้ผู้ค้าประเวณีทำการค้าประเวณีเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10-20 ปี ปรับตั้งแต่ 200,000-400,000 บาท กล่าวคือโทษสำหรับแม่เล้าหรือแมงดาตนเอง

ส่วนกรณีที่มีการบังคับให้ค่าประเวณีในลักษณะกระทำด้วยความรุนแรงจนเกิดอันตรายสาหัส เช่นบังคับให้ขายบริการทางเพศจนแท้งลูกหรือทุพติเจียนตาย โทษที่ต่ำสุดคือจำคุกตลอดชีวิตหรือหากมีการตายเกิดขึ้นก็อาจมีโทษถึงประหารชีวิตชีวิตเดียว (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 12)

5. ความผิดของผู้ซื้อประเวณี

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539มุ่งเอาผิดกับผู้ค้าประเวณีเท่านั้น แต่ไม่ได้เอาผิดกับผู้ซื้อประเวณีที่มีอายุเกิน 18 ปีบริบูรณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ตาม หากผู้ใดกระทำชำเราหรือกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ของตนเองหรือผู้อื่นแก่บุคคลอายุกว่า 15 ปีแต่ยังไม่เกิน 18 ปีในสถานการณ์ค้าประเวณี โดยบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตามต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-3 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000-60,000 บาทถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกิน 15 ปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-6 ปี และปรับตั้งแต่ 40,000-100,000 บาทถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อคู่สมรสของตน โดยมีใจเพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่น ผู้กระทำไม่มีความผิด (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 8)

6. ความผิดของผู้จัดหาและประกอบธุรกิจการค้าประเวณี

ผู้ประกอบธุรกิจให้ค่าประเวณี หรือเรียกให้เข้าใจง่ายว่าเจ้าของสถานที่ แม่เล้า แมงดาที่มีการควบคุมให้มีการค้าประเวณีเป็นธุรกิจก็ย่อมมีความผิดตามกฎหมาย หากมีการจัดหาเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โทษนั้นก็ยิ่งหนักเป็นทวีคูณตามสัดส่วนอายุที่กฎหมายกำหนด (พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 11)

การใช้อำนาจตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามความผิดฐานค้าประเวณี

1. การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย หมายความว่าผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่ารวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอื่นๆตามที่รัฐมนตรีแต่งตั้งก็ได้ กล่าวคือนอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วกฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแม้จะมีอำนาจในการจับกุมคุมขังผู้กระทำความผิด แต่เนื่องจากจำนวนผู้ค้าประเวณีมีจำนวนเพิ่มขึ้นในสถานที่ต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาการสืบสวนสอบสวนหรืออัตรากำลังพลไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน(สมาคมรัฐศาสตรมหาวิทาลัยเกษตรศาสตร์, 2558)อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

2. การใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี

ตามประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหลายมาตรา ได้แก่ ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ความผิดฐานเป็นธุระจัดหาบุคคลไปเพื่อการอนาจาร ความผิดฐานพาบุคคลไปโดยทุจริต ความผิดฐานทำให้ปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ ความผิดฐานพาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักรโดยมิชอบ ความผิดฐานดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี ซึ่งความผิดเหล่านี้ย่อมอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญาในการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจจะมีบุคคลแจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายก็สามารถใช้อำนาจจับกุมบุคคลเหล่านั้นได้และดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

นอกจากนี้ หากการค้าประเวณีดังกล่าวไปเกี่ยวเนื่องกับฐานความผิดในกฎหมายพิเศษต่างๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (กรณีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักและวิธีการของกฎหมายพิเศษเหล่านั้นด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีจึงมีความละเอียดอ่อนอันเกี่ยวพันต่อบทกฎหมายหลายบทในการกระทำเดียวกัน

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อฐานความผิดการค้าประเวณี

1. ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ได้บัญญัติความผิดและโทษสำหรับผู้ค้าประเวณีที่มีพฤติกรรมที่เข้าข่ายลักษณะความผิดตาม มาตรา 5 หมายความว่า มีการเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลตามถนนหรือสาธารณสถาน หรือกระทำการดังกล่าวในที่อื่นใด เพื่อการค้าประเวณี บุคคลนั้นก็จะได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่ถ้าเกิดมีการมั่วสุมหรือให้มีการค้าประเวณีสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ก็จะมีผลความผิดคือปรับไม่เกินหนึ่งพันหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตามหากบุคคลนั้นถูกบังคับขู่脅ให้กระทำการค้าประเวณี กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด (มาตรา 6) ส่วนฐานความผิดที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีที่จะต้องมีความผิดสูงขึ้นไปตาม มาตรา 7 ถึง มาตรา 9 เช่น มีการโฆษณาหรือกระทำให้แพร่หลายด้วยวิธีใดๆ หรือกระทำแก่บุคคลอายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีในสถานการค้าประเวณี โดยบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม รวมไปถึงเป็นธุระ จัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีนอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 ยังเอาผิดกับบุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนให้กระทำการค้าประเวณี (มาตรา 11) เช่น บิดา มารดา ผู้ดูแล ตลอดจนผู้หวังเหนี่ยวรั้งหรือจำกัดเสรีภาพด้วยวิธีการต่างๆ

จากบทบัญญัติความผิดและโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 จะเห็นได้ว่ามีบทลงโทษจากสถานเบาไปหาหนัก เริ่มตั้งแต่การลงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งกรณีการเข้าติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว รับเร้าบุคคลเพื่อการค้าประเวณี เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายพบเห็น หรือมีการกระทำความผิดเหล่านี้ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็จะจับกุมดำเนินคดีและดำเนินการเปรียบเทียบปรับไม่เกิน 1,000 บาทและก็ปล่อยตัวไปส่วนการกระทำความผิดที่ไม่อาจเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งโดยหลักกฎหมายเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวน และฟ้องคดีทางศาลต่อไป แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่กลับไม่ได้ลงโทษตามบทมาตราที่แท้จริงนั้น แต่กลับเลือกลงโทษบทมาตราที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ เพื่อให้ไม่เป็นภาระในการดำเนินคดีตังนั้น จึงทำให้ผู้กระทำความผิดการค้าประเวณีส่วนหนึ่งไม่เกรงกลัวกฎหมาย เพราะเห็นว่าโทษตามกฎหมายยังไม่หนักมากและการบังคับจับกุมก็ยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ประกอบกับผู้ค้าประเวณีให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคลโดยไม่สนใจว่ามีกฎหมายปราบปรามหรือห้ามค้าประเวณีอยู่ เพราะผู้ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีมักจะอ้างเหตุผลทางเศรษฐกิจปัญหาครอบครัว เมื่อขาดการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จนเป็นเหตุให้จำนวนของผู้ค้าประเวณีเพิ่มมากขึ้นอาจนำมาซึ่งปัญหาทางสังคมในมิติอื่น ๆ อีกก็เป็นได้

2. ปัญหาด้านนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

ประเทศไทยมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยลักษณะของความผิดฐานค้ามนุษย์นั้นกว้างกว่าการค้าประเวณี เนื่องจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการใช้แรงงาน การบังคับให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งรวมถึงการค้าประเวณีในระดับนโยบายมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดังที่ กำหนดไว้ในนโยบายยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) (พ.ศ. 2560-2564) โดยมีนโยบายดังนี้

(1) ด้านพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน คือมีการส่งเสริมการทำงานแบบ เครือข่ายเชื่อมโยงฐานข้อมูลพัฒนาโลกและข้อมูลการเฝ้าระวังทั้งในและระหว่างประเทศ

(2) ด้านดำเนินคดี ได้แก่ สร้างความปลอดภัยในสังคม ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ พัฒนา ระบบเครือข่ายด้านกฎหมาย มีระบบคุ้มครองช่วยเหลือพยานและผู้เสียหาย สร้างกลไกการแจ้ง เหตุจากประชาชนและเครือข่าย มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการดำเนินคดี

(3) ด้านคุ้มครองช่วยเหลือได้แก่ เพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหาย พัฒนาคู่มือ การดำเนินงานปรับปรุงมาตรฐานสถานคุ้มครอง พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่/องค์กร ส่งเสริม หน่วยงานแบบครบวงจร

(4) ด้านป้องกัน ได้แก่ การสร้างความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย สร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวัง พัฒนาระบบจัดการแรงงานข้ามชาติ เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจประชากรกลุ่มเสี่ยง ส่งเสริม ให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วม และการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม

(5) ด้านพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ แผนปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติได้แก่ สร้างความ ร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งภายในและต่างประเทศ ปรับแก้ไขกฎระเบียบ ขยายความ ร่วมมือระดับภูมิภาคและ นานาชาติ ประชาสัมพันธ์และขยายผลการดำเนินงาน ส่วนหน่วยงาน ภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์หรือค้าประเวณีคือ กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยนโยบายหลักได้กล่าวถึงแนวทางการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์โดยรวมไว้เป็น 5 ด้าน แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการป้องกัน และปราบปรามในระดับนโยบายเกี่ยวกับการค้าประเวณีที่ชัดเจน แม้การค้าประเวณีจะเป็นส่วน หนึ่งของการค้ามนุษย์ก็ตาม แต่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มักจะไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นหากนโยบายมีการกำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ก็ควรนำ นโยบายระดับกระทรวงไปวางแผนเพื่อลงสู่ระดับปฏิบัติการที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะ และกำหนด แนวทางการปราบปรามการค้าประเวณีให้เป็นรูปธรรม จึงจะนำมาซึ่งการป้องกันและ

ปราบปรามการค้าประเวณีได้อย่างแท้จริง เพราะความขัดแย้งเป็นความรู้สึกหรือปฏิกริยาของบุคคลหรือกลุ่มคน ที่มีทัศนคติ ค่านิยม และเป้าประสงค์ที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (พระมหาดวงเด่น ฐิตญาโณ, พระจาตุรงค์ อาจารย์สุโก, พระถนัด วุฒโน และ สุมาลัย กาญจนะ, 2560)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ได้มีการกำหนดแผนป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2558 โดยแผนระดับปฏิบัติการนี้มีการกำหนดภารกิจและเป้าหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ตามกฎหมายพิเศษในระดับพระราชบัญญัติจำนวน 28 ฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ในระดับชั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีได้นำแนวนโยบายดังกล่าวมาบังคับใช้ให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีอย่างจริงจัง จึงทำให้ปัญหาการค้าประเวณียังคงพบเห็นอยู่โดยทั่วไปในสังคมไทย

อย่างไรก็ตามปัญหาทางนโยบายผู้เขียนกลับมองว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาที่จะมีผลไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นจึงขอกล่าวถึงผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีใน 2 ส่วนดังนี้

1) หน่วยงานของรัฐกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้รับแนวคิดจากฝ่ายบริหารและนำมากำหนดเป็นแนวนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องกำหนดแนวทางหรือวิธีการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้าประเวณีให้ชัดเจน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือเพื่อป้องกันและปราบปรามไม่ให้มีการค้าประเวณี แต่ในทางปฏิบัติยังมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มทำการค้าประเวณีโดยเปิดเผย ไม่เกรงกลัวกฎหมายประกอบกับแนวนโยบายต่อปัญหาการค้าประเวณียังขาดความชัดเจนเนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่าเป็นการป้องกันและปราบปรามอีกทั้งนโยบายหน่วยงานภาครัฐไม่ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีโดยเฉพาะแต่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการรวมไว้กับภารกิจป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม จึงอาจทำให้แนวนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีไม่มีความชัดเจนการแก้ปัญหการค้าประเวณีจึงเป็นปัญหาว่าหากมีการป้องกันและปราบปรามจะใช้อำนาจรัฐอย่างไรเพื่อป้องกันและปราบปรามหรือการควบคุมเพื่อไม่ให้มีการค้าประเวณีเพิ่มมากขึ้น เพราะจากข้อเท็จจริงตามสภาพของสังคมไทยยังไม่สามารถที่จะป้องกันหรือปราบปรามการค้าประเวณีให้หมดในระยะเวลาอันสั้นได้

ดังนั้น การกำหนดแนวนโยบายที่ไม่ชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ผู้ค้าประเวณีหรือผู้ให้บริการทางเพศเกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดว่าหน่วยงานของรัฐไม่

เข้มงวดและเกิดการค้าประเวณีในรูปแบบต่างๆและไม่เกรงกลัวความผิดต่อกฎหมาย อีกทั้งปัญหาการค้าประเวณีแฝงในสถานบริการที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถแก้ไขได้ในทันที ผลของแนวนโยบายในระดับกระทรวงที่ไม่ได้กำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐในระดับปฏิบัติการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจขาดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังหรือนโยบายอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ จึงนำมาซึ่งการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี หากไม่มีการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง จำนวนผู้ค้าประเวณีก็ยิ่งมากขึ้นตามปัจจัยทางสังคมในปัจจุบัน

2) บุคคลผู้กระทำความผิดฐานค้าประเวณี

ก) ผู้ซื้อบริการทางเพศ

พระราชบัญญัติป้องกันกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539เอาผิดเฉพาะบุคคลผู้มีพฤติกรรมค้าประเวณี แต่ไม่ได้เอาผิดบุคคลซื้อบริการทางเพศ เว้นแต่จะผิดเงื่อนไขเรื่องอายุที่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับแนวนโยบายในการป้องกันและปราบปรามยังไม่ได้บังคับเข้มงวดอย่างจริงจัง ก็ย่อมทำให้ผู้ซื้อบริการเห็นเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่เกรงกลัวกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ผู้ซื้อบริการทางเพศไม่จำเป็นต้องระมัดระวังหรือหลบหลีกความผิด เนื่องจากกฎหมายเอาผิดเฉพาะคนขายบริการ ด้วยเหตุนี้ในฝั่งของผู้ซื้อบริการก็สามารถที่จะไปปรบเร้าหรือยื่นข้อเสนอให้มีการขายบริการทางเพศ หากยังไม่มี การแก้ไขกฎหมายให้เอาผิดกับผู้ซื้อบริการทางเพศด้วย ปัญหานี้เป็นปัญหาที่อาจมองว่าไม่สำคัญมากนักแต่หากมีการปล่อยปละละเลยก็อาจเกิดปัญหาในการควบคุมหรือปราบปรามในระดับนโยบายได้อย่างแน่นอน

ข) ผู้ค้าประเวณีหรือขายบริการทางเพศ

บุคคลผู้เข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีนั้น อาจเกิดได้จาก 2 แนวทางคือ กรณีสมัครใจ และการถูกหลอกหรือบังคับ สำหรับผู้ที่สมัครใจ อาจเกิดจากการชักชวนหรือสภาพแวดล้อมเอื้อต่อการตัดสินใจค้าประเวณี ส่วนการหลอกหลวงหรือบังคับให้ค้าประเวณีนั้นส่วนมากเริ่มต้นจากการทำงานในอาชีพที่สุ่มเสี่ยง เช่น ร้านอาหาร ร้านคาราโอเกะ ร้านสุรา เป็นต้น เมื่อเหตุปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมเอื้อให้ก็ย่อมมีการค้าประเวณีเลยตามเลย และบุคคลผู้ค้าประเวณีที่ยังเป็นเด็ก ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี ซึ่งในบางครั้งมีการกระทำความผิดแต่ไม่ถูกห้ามปรามหรือการใช้บังคับกฎหมายจากเจ้าหน้าที่อาจทำให้ผู้ค้าประเวณีเข้าใจว่าเป็นเรื่องปกติที่ทำได้ จึงไม่ทราบถึงความผิดและโทษ เนื่องจากผู้ค้าประเวณีส่วนใหญ่จะอ้างความจำเป็นและเหตุผลทางเศรษฐกิจ ความยากจน ระดับการศึกษา หรือ

ต้องการแสวงหาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัวให้ดีขึ้น ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีให้มีประสิทธิภาพได้ ก็ต้องอาศัยแนวนโยบายที่เข้มงวดและชัดเจนการปราบปราม จึงจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายให้เกิดการป้องกันหรือปราบปรามได้จริง ขณะเดียวกันเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเข้มงวด ผู้ค้าประเวณีย่อมเกรงกลัวความผิดที่เกิดขึ้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาค้าประเวณีจะต้องสร้างความเข้าใจให้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเป็นสำคัญ

3) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

นโยบายระดับกระทรวงจะมีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีได้ย่อมต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามแนวนโยบาย ปัญหาการค้าประเวณีเป็นฐานความผิดหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หากผู้ค้าประเวณีถูกบังคับ ล่อลวง หรือผู้นั้นเป็นเด็ก ย่อมส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องมีความผิดตามกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 หรือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไว้แตกต่างกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามกฎหมายหลายฝ่ายอาจเกิดความสับสน จนนำมาซึ่งวิธีปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ค้าประเวณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในฐานความผิดนั้นๆ ประกอบกับบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น กรณีทราบว่ามี การติดต่อขายบริการทางเพศแต่ก็ไม่จับกุมดำเนินคดีหรือจับกุมแล้วให้ชำระค่าปรับและปล่อยตัวไปบางครั้งก็มีบทผ่อนปรนไม่ได้สนใจจับกุมอย่างจริงจัง ย่อมทำให้บุคคลทั่วไปมองว่าเป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยพลตินัยแม้กฎหมายจะห้ามไว้ก็ได้ตาม

อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายและนโยบายควบคุมการค้าประเวณีในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายที่จะเอาผิดกับผู้ค้าประเวณีเนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่บางคนนั้นอาศัยช่องทางหรือการหาประโยชน์จากผู้กระทำผิด โดยการจับกุมแต่มีการเรียกรับให้จัดหาผลประโยชน์ต่างๆเป็นการตอบแทนแลกกับการถูกปล่อยตัวยิ่งไปกว่านั้นหากผู้ค้าบริการทราบว่าจะมีการจับกุมหรือปราบปรามผู้ค้าประเวณีก็จะเตรียมเงินหรือสิ่งของอื่นใดเพื่อเป็นการตอบแทนไม่ให้มีการจับกุมหรือปล่อยตัวไป (สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558) ดังนั้น พฤติกรรมเหล่านี้เกิดจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หากไม่แก้ไขวิธีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพปัญหาการค้าประเวณีก็อาจทวีคูณเพิ่มมากยิ่งขึ้น

แนวทางการจัดการปัญหาการค้าประเวณีที่เหมาะสม

1. ด้านกฎหมาย

ประเทศไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีไว้โดยเฉพาะคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้กำหนดความผิดและโทษเอาไว้สำหรับบุคคลผู้มีพฤติกรรมค้าประเวณี ในขณะที่เดียวกันบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้มุ่งเอาผิดต่อผู้ซื้อประเวณี เว้นแต่จะเข้าหลักเกณฑ์แห่งอายุตามที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดคือ มีอายุต่ำกว่า 18 ปีผู้ซื้อประเวณีจึงจะมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย ดังนั้นหากจะจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทย สิ่งหนึ่งจะต้องคำนึงถึงลำดับต้นๆ คือ ความผิดและโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด เนื่องจากความผิดตามกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงผู้ซื้อบริการ กล่าวคือ ยังไม่มีบทกำหนดโทษความผิดสำหรับผู้ซื้อบริการ ส่วนกรณีผู้ค้าประเวณี มีการกำหนดความผิดและโทษในลักษณะความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 คือ ชักชวนแนะนำตัวติดตาม ปรบเร้า ให้บุคคลอื่นซื้อบริการทางเพศ มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ไม่มีโทษจำคุก หากจะมีโทษจำคุกก็จะต้องมีการมั่วสุมกันหรือลักษณะความผิดที่มีการโฆษณาหรือมีบุคคลที่สามมาเกี่ยวข้อง แต่โดยทั่วไปผู้ค้าประเวณีที่ไม่มีสังกัดซึ่งจำนวนมากโดยทั่วไปในสังคมก็ย่อมมีความผิดเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 คือ โทษปรับเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าโทษที่จะลงแก่บุคคลผู้กระทำความผิดในการชักชวนหรือแนะนำเพื่อให้มีการค้าประเวณี เป็นโทษที่ไม่สูงประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพปัญหาการค้าประเวณีจึงมีให้เห็นอยู่ทั่วไปทั้งส่วนบุคคลและในสถานประกอบการ

2. ด้านนโยบาย

ปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งที่ไม่อาจใช้หลักนิติศาสตร์ได้เพียงอย่างเดียวเพื่อป้องกันและปราบปรามให้มีประสิทธิภาพได้ การจัดการปัญหาต่างๆ อาจต้องใช้หลักทางรัฐศาสตร์ คือ การออกนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมหรือควบคุมจำนวนผู้ค้าประเวณีหรือการบังคับใช้กฎหมายอาจจะต้องทบทวนเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใหม่เพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายที่เคร่งครัด ดังนั้นการกำหนดนโยบายที่ไม่ชัดเจนย่อมส่งผลต่อระบบการควบคุมการค้าประเวณีเนื่องจากผู้กระทำความผิดมีทั้งผู้ทำเป็นอาชีพและผู้กระทำความผิดเป็นครั้งคราว ขณะเดียวกันรัฐบาลในฐานะผู้ออกนโยบายและผู้ควบคุมนโยบายจะต้องกำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีให้ชัดเจนว่าจะจัดการปัญหาดังกล่าวในระดับใด หากไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายป้องกันและปราบปรามได้อย่างเต็มที่ควรใช้อำนาจรัฐในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาการค้าประเวณีที่เหมาะสมอย่างและเป็นรูปธรรม เพราะว่าการบังคับใช้กฎหมายและระบบรัฐไม่ยั่งยืน และเป็นเพียงอุดมการณ์ที่ให้เชื่อว่าทุกคนจะมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (สรธธาน ภูคำ และ วีรชาติ นิมนงค์, 2561)

3. ด้านการปฏิบัติ

จากปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่เนื่องจากการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท เพราะมีกฎหมายพิเศษที่ใกล้เคียงกันและเจ้าหน้าที่ผู้อำนาจก็มีความหลากหลายหน่วยงานภาครัฐ เมื่อเกิดปัญหาการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบาย กล่าวคือ นโยบายกำหนดให้มีการป้องกันและปราบปรามแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจๆ ไม่ได้ใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด อาจมีการจับกุมและเสียค่าปรับและปล่อยตัวไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมส่งผลให้แนวทางการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่รัดกุมและเกิดปัญหาการทุจริตในหน้าที่หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่บางคน ปัญหาการค้าประเวณีจึงไม่ได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง โดยเฉพาะปัญหาในเมืองใหญ่ที่อยู่ในภูมิภาคต่างๆของประเทศไทย ที่จะต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง

บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 สามารถสรุปได้ทั้งสามบริบทที่เกี่ยวกับการศึกษาคือกฎหมาย นโยบาย การปฏิบัติ เป็นปัญหาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเน้นเอาผิดกับผู้ค้าบริการแต่ไม่ได้เน้นเอาผิดกับผู้ซื้อบริการ จึงเกิดช่องว่างแห่งกฎหมายประกอบกับแนวนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี มิได้กำหนดแนวทางการป้องกันและปราบปรามเอาไว้อย่างชัดเจนหากแต่อยู่ในแผนรวมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นโยบายที่รวมแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน จึงไม่มีความเป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องแก้ไขแยกต่างหากจึงส่งผลให้ผู้ปฏิบัติไม่ตระหนักที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และมีผลต่อปัญหาการปราบปรามการค้าประเวณีในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง: References

- คณิต ฌ นคร. (2537). *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Na Nnkorn, K. (1994). *Criminal law Sector Mistakes*. Bangkok: Thammasat University.

- ชนกพล สกมลดุงเขตต์. (2545). *การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก : ศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Sakolphadungket, C. (2002). *The Prevention and Suppression of Prostitution of Women and Children: A Study of Comparative Law and International Convention Thailand with Foreign Laws*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2544). *หลักกฎหมายอาญา ภาคความผิด*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- Meeoakanit, T. (2001). *The Main of Criminal law Sector Mistakes*. Bangkok: Vinyoochon.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Kasemsub, P. (1983). *Civil law: The General Principles*. (5th ed.). Bangkok: Thammasat University.
- พงษ์ธร สำราญ. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีในสถานบริการ อาบ อบ นวด*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
- Samran, P. (2005). *Legal Issue about Prostitution in Massage Parlor*. Bangkok: University of the Thai Chamber the Commerce.
- พระมหาดวงเด่น ฐิตญาโณ, พระจาดุรงค์ อาจารย์สุโภ, พระถนัด วฑฒโน และ สุมาลัย กาญจนะ. (2560). *ปรัชญาความขัดแย้ง. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 6(1), 284-292.
- Phramaha Duangden Thitañano, Phra Jaturong Ajarasuphoo, Phra Thanat Vaddhano and Sumalai Kanjana. (2018). Philosophy of Conflicts. *Journal of MCU Peace Studies*, 6(1), 284-292.
- สรธธาน ภู่คำ และ วีรชาติ นิ่มอนงค์. (2561). *ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดนิติปรัชญาของ มาร์กซิสต์. วารสาร มจรพุทธปัญญาปริทรรศน์ มจร*, 3(1), 95-104.
- Poohkum, S. and Nimanong, V. (2018). A Critical Study of the Legal Philosophy of Marxist. *Journal of MCU Buddhapanya Review*, 3(1), 95-104.

