



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีนับวันจะมีความสำคัญและทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในสังคม จากผลการวิจัยพบว่าภายในช่วงระยะเวลา 43 ปี นับตั้งแต่ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 เป็นครั้งแรก จำนวนผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 3 เท่า โดยในปี พ.ศ. 2503 มีรายงานว่ามียอดจำนวนผู้ค้าประเวณีทั่วประเทศอยู่ที่ 20,000 คน<sup>1</sup> ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2546 มีการรายงานยอดจำนวนผู้ค้าประเวณีอย่างเป็นทางการอยู่ถึง 66,475 คน<sup>2</sup> สอดคล้องกับข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขที่ทำหน้าที่ทำการสำรวจสถานค้าประเวณีทั่วประเทศมีรายงานว่ามีเพียงชั่วระยะเวลาเพียง 10 ปี นับตั้งแต่ ปี 2537 ถึง ปี 2546 สถานค้าประเวณีทั่วประเทศได้ทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าหนึ่งเท่าตัว โดยในปี พ.ศ. 2546 มีสถานค้าประเวณีทั่วประเทศประมาณการได้ 12,229 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2537 ซึ่งมีสถานค้าประเวณีทั่วประเทศเพียง 5,754 แห่ง<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังมีสถานค้าประเวณีและผู้ค้าประเวณีอีกเป็นจำนวนมากมายที่ไม่สามารถสำรวจได้ จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องของการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมนี้เอง ส่งผลให้เกิดคำถามว่ากฎหมายการค้าประเวณีที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมได้จริงหรือไม่ และหากกฎหมายการค้าประเวณีของไทยในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีได้แล้ว มีวิธีการอื่นใดในบ้างที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน

<sup>1</sup> ศิริพร สะโครบานเนค , สุคาร์ตนัน เสรีวัฒน์ , ประพจน์ ศรีเทศ , กระบวนการค้าหญิงในประเทศไทย ( กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์ , 2527 ) หน้า 3

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 1

<sup>3</sup> สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2547 เรื่อง เศรษฐกิจนอก ระบบกับการบริหารจัดการที่ศิษย์รัฐ เสนอที่ ศูนย์แสดงสินค้าอิมแพ็คเมืองทองธานี นนทบุรี 24 มิถุนายน 2547 . ( เอกสาร ไม่ตีพิมพ์ เศษแพร่ ) หน้า 1

ปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในกลุ่มนักวิชาการที่ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง ในมุมมองหนึ่งมองว่ากฎหมายการค้าประเวณีของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่แก้ไขปัญหาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีโดยการกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีทุกชนิดเป็นความผิดทางอาญานั้นส่วนหนึ่งจะทำให้ผู้ค้าประเวณีและผู้ประกอบธุรกิจการค้าประเวณีเกรงกลัวต่อกฎหมายและอับอายจนไม่กล้ากระทำความผิด แต่ในอีกมุมมองหนึ่งเห็นว่าการกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญาเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดรูปแบบการค้าประเวณีแฝงและสถานค้าประเวณีที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การควบคุมและการตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่รัฐเข้าถึงได้ลำบาก แทนที่กฎหมายการค้าประเวณีจะเป็นการมุ่งช่วยเหลือผู้ค้าประเวณีให้หลุดพ้นจากวงจรดังกล่าว กลับทำให้หญิงโสเภณีต้องถูกกดขี่มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาส่วย ปัญหาการควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ที่ไม่มีมาตรฐานและปราศจากมาตรการบังคับให้ผู้มาเที่ยวคุ้มครองตัวเอง จากการสำรวจโดยทีมนักวิชาการพบว่ากรณีที่รัฐกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญา ทำให้ตัวผู้ค้าประเวณีไม่สามารถต่อต้านการค้าประเวณีที่ปราศจากมาตรการควบคุมจากแขกผู้มาเที่ยวได้ เพราะไม่มีกฎหมายที่ทางกฎหมายออกมากำหนดอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องอายุของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการเมื่อมันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายแล้วการที่รัฐจะเข้าควบคุมย่อมลำบาก ในต่างประเทศหลายประเทศได้มีการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง จนถึงขั้นมีการนำเอาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีแนวทางใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ เช่น

อาณาเขตการปกครองพิเศษแห่งประเทศออสเตรเลีย ( Australian Capital Territory ) ของประเทศออสเตรเลีย ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจทางเพศจะต้องไปลงทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการเข้าตรวจสอบ

มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ( New South Wales ) ของประเทศออสเตรเลีย การค้าประเวณีและการเปิดสถานค้าประเวณีโดยปกติแล้วไม่มีความผิดทางอาญา เว้นแต่จะเป็นการค้าประเวณีหรือเปิดสถานค้าประเวณีในลักษณะเป็นโรงนวด ( massage), โรงอบตัว ( sauna bath ) โรงอาบอาบน้ำ ( stream bath ), สถานออกกำลังกาย หรือสถานที่สำหรับถ่ายภาพหรือสตูดิโอถ่ายภาพ

มลรัฐวิกตอเรีย ( Victoria ) ของประเทศออสเตรเลีย การค้าประเวณีจะเป็นความผิดเฉพาะแต่ได้มีการค้าประเวณีในบริเวณ สถานที่อันเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์ โรงพยาบาล โรงเรียน สวนสาธารณะสถานที่สำหรับเด็กหรือสถานที่สาธารณะ ธุรกิจการค้าประเวณีทุกชนิดสามารถเปิดดำเนินการได้แต่ต้องไปทำการจดทะเบียนและอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของเจ้าหน้าที่

มลรัฐควีนแลนด์ ( Queensland ) ของประเทศออสเตรเลีย การค้าประเวณีในมลรัฐแห่งนี้ไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย การเปิดสถานค้าประเวณีสามารถเปิดดำเนินการได้แต่ถูกจำกัดให้มีขนาดเล็ก ( Boutique Brothel ) โดยผู้ขออนุญาตเปิดสถานค้าประเวณีจะต้องไปขอใบอนุญาตเปิดสถานค้าประเวณีและถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยเจ้าหน้าที่

ดังนั้นผู้ทำวิจัยจึงมีความเห็นว่าน่าจะมีการศึกษาถึงแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ค้าประเวณีในประเทศเหล่านี้อย่างจริงจัง รวมถึงตลอดถึงทัศนคติของผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และอาจารย์สอนกฎหมายอาญามีความคิดเห็นอย่างไรกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการกำหนดให้การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญาดังเช่นในกฎหมายฉบับปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีของไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบันของสังคมไทยและสังคมโลก
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาระบบกฎหมายการค้าประเวณีที่ปรากฏอยู่ในสังคมปัจจุบัน
3. เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับใช้แก้ปัญหาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมไทยในปัจจุบัน

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. แนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในยุคสมัยต่างๆของสังคมไทยและสังคมโลก
2. แนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตามระบบกฎหมายการค้าประเวณีในสังคมปัจจุบัน
3. ทักษะกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณี คือ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์สอนกฎหมายอาญา เจ้าพนักงานตำรวจ ทนายความ ต่อแนวทางแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมไทยปัจจุบัน

## 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวิธีการศึกษาออกเป็น 2 กรณี

1. วิธีการศึกษาทางเอกสาร ( Documentary Research )
2. วิธีการศึกษาภาคสนาม ( Field Research )

#### 1.4.1 วิธีการศึกษาทางเอกสาร ( Documentary Research )

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้ทำการวิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร ( Documentary Research ) ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลสถิติด้วยทฤษฎีหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตามระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ
2. ศึกษาข้อมูลสถิติด้วยทฤษฎีหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตามกฎหมายของประเทศไทย
3. ศึกษาเอกสาร ตำรา งานสัมมนาทางวิชาการที่เกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน

#### 1.4.2 วิธีการศึกษาภาคสนาม ( Field Research )

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้ทำการวิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ( In-depth Interview ) เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยทำการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรเป้าหมายอันได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์สอนกฎหมายอาญา เจ้าพนักงานตำรวจและทนายความ ต่อแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีตามกฎหมายการค้าประเวณีของไทยในปัจจุบันและการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีเพื่อหาข้อสรุป

## 1.5 สมมุติฐาน

การค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีตามกฎหมายการค้าประเวณีของไทยในปัจจุบันที่มีกลไกการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีโดยการกำหนดให้เป็นความผิดในทางอาญานั้น ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีที่มีอยู่ในสังคมปัจจุบันได้ การศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีในประเทศต่างๆ รวมถึงทัศนคติของกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณี จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในสังคมไทยและสังคมโลกตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบถึงระบบแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ค้าประเวณีตามระบบกฎหมายการค้าประเวณีที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงทัศนะของประชาชนทั่วไปและกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการกำหนดโทษทางอาญาต่อการค้าประเวณีและธุรกิจการค้าประเวณีในปัจจุบัน
4. สามารถนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ในการแสวงหามาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีที่เหมาะสมตามสภาพสังคมต่อไป