

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณี

ในช่วงเวลาประมาณ 3 ทศวรรษ นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี เป็นต้นมา เพศพาณิชย์ในสังคมไทยได้เติบโตขึ้นมากจนกลายเป็นธุรกิจระดับอุตสาหกรรม ที่มีเงินทุนและบุคลากรเกี่ยวข้องอย่างมหาศาล จึงเป็นเหตุผลหนึ่งให้กฎหมายไทยเกี่ยวกับการค้าประเวณีประสบความล้มเหลวในการปราบปรามการค้าประเวณี ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการที่ส่วนหนึ่งไม่มีกฎหมายสาระบัญญัติที่สมบูรณ์เพียงพอในการจัดการกับการกระทำผิดต่างๆ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าปัญหาใหญ่จะอยู่ที่การขาดการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและการทุจริตในกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่มีผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ ดังนั้นจึงทำให้กระบวนการค้าหญิงเป็นไปอย่างกว้างขวางเช่นทุกวันนี้ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นของหญิงเพื่อไปค้าประเวณีในต่างประเทศจะเป็นสาเหตุให้ผู้หญิงจำนวนมากตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี ฉะนั้นประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือกฎหมายที่มีอยู่นี้เพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีทั้งในและนอกประเทศ

จากการออกกฎหมายเพื่อให้การค้าประเวณีเป็นสิ่งผิดกฎหมายนั้นไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของอุตสาหกรรมบริการทางเพศและธุรกิจการค้าประเวณีได้ จึงได้มีความพยายามที่จะนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการแก้ไขปัญหาค้าประเวณี เพื่อใช้ในการควบคุมการค้าหญิงและเด็กในประเทศ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เก่าแก่ฉบับหนึ่งในประเทศไทย โดยถือกำเนิดครั้งแรกเมื่อ 40 ปีที่แล้ว ภายใต้ชื่อพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่เนื่องจากตัวพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มีบทลงโทษการกระทำความผิดต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการค้าประเวณีถึงแม้จะไม่ได้บัญญัติห้ามการค้าประเวณีโดยตรงก็ตาม การกระทำความผิดนี้รวมถึงการเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการสถานค้าประเวณี การเตร็ดเตร่ หรือการกระทำในลักษณะเชิญชวนในที่สาธารณะเพื่อการค้าประเวณี การมั่วสุมอยู่ในสถานค้าประเวณี การทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณีและการเป็นธุระจัดหาผู้อื่นมาเพื่อการค้าประเวณี พระราชบัญญัตินี้กำหนดบทลงโทษเจ้าของสถานบริการ ผู้จัดการ หรือผู้ดูแลสถานบริการต่างๆ

ที่อนุญาตให้มีการใช้สถานที่เพื่อค้าประเวณี นอกจากบทบัญญัติเหล่านี้แล้วพระราชบัญญัติยังได้กำหนดมาตรการในการฟื้นฟูและอบรม โดยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการส่งโสเภณีไปยังศูนย์ฟื้นฟูเพื่อรับการรักษาและ ฝึกอาชีพ ถึงแม้พระราชบัญญัติจะมีการกำหนดถึงบทลงโทษบุคคลทั้งหมดที่มีส่วนร่วมในการค้าประเวณีก็ตาม แต่กฎหมายนี้ก็กลับประสบความสำเร็จความล้มเหลวในการแก้ปัญหาการค้าประเวณีเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิผลของตัวพระราชบัญญัติคือบทลงโทษผู้แสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงนั้นเบาเกินไป และไม่มีกำหนดความหมายที่ชัดเจนของ “สถานค้าประเวณี” ซึ่งไม่ทราบว่าครอบคลุมไปถึงสถานบริการต่างๆ อีกทั้งมิได้ระบุโทษผู้ซื้อบริการ ในขณะที่กฎหมายลงโทษโสเภณี ในมาตรา 5(3) กล่าวว่าบุคคลที่อยู่ในสถานค้าประเวณี เพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้มีการตีความกฎหมายข้อนี้ให้รวมไปถึงผู้ซื้อบริการในฐานะผู้กระทำความผิดด้วย ดังนั้นการตีความและการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงที่ถูกแสวงประโยชน์ จากการที่กฎหมายใช้บังคับมาเป็นระยะเวลายาวนานและมีความไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ส่งผลให้รัฐบาลมีแนวความคิดที่จะทำการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้าประเวณีเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่กันไป ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการปราบปรามการค้าประเวณีและเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่อาจถูกล่อลวงชักพาไปเพื่อการค้าประเวณี โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้เป็นเวลาถึง 12 ปี จนในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ค้าประเวณีและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีในปัจจุบัน การติดต่อชักชวนตามถนนหรือในที่สาธารณะและการอยู่ในสถานค้าประเวณี เพื่อจุดประสงค์ในการค้าประเวณียังคงเป็นความผิดเช่นเดียวกันกับกฎหมายฉบับเดิมที่มีบทลงโทษผู้ประกอบการสถานค้าประเวณี ผู้จัดหาหญิงให้มาค้าประเวณี ผู้ประกอบการสถานบริการ ซึ่งอนุญาตให้ใช้สถานที่เพื่อจุดประสงค์ในการค้าประเวณี ถ้าหากเป็นการกระทำความผิดต่อเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี จะต้องรับโทษหนักขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากกฎหมายเดิมในหลายประเด็นคือ

ประการแรก กฎหมายมีการบัญญัติความผิดอย่างชัดเจนสำหรับลูกค้าที่ร่วมประเวณีในสถานค้าประเวณีกับเด็กหญิงที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ถึงแม้จะโดยความยินยอมของหญิงนั้นก็ตามจะต้องระวางโทษขั้นต่ำ 4 ปีถึงสูงสุด 20 ปี และปรับเป็นจำนวนเงิน 80,000-400,000 บาท การมีประเวณีในสถานค้าประเวณีกับเด็กหญิงซึ่งมีอายุมากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี ก็ถือเป็น

ความผิด แต่โทษที่กำหนดไว้จะเบาว่ามาก อีกนัยหนึ่งมีการกำหนดบทลงโทษที่หนักแก่ผู้ซื้อบริการที่มีการร่วมประเวณีกับเด็กหญิง โดยเชื่อว่าวิธีการนี้จะเป็นการลดปัญหาโสเภณีเด็ก

ประการที่สอง การโฆษณาและการเชิญชวนเพื่อการค้าประเวณีโดยใช้สื่อต่างๆ ก็ถือเป็นความผิดด้วย นอกจากนี้คำนิยามของ “สถานการค้าประเวณี” จะครอบคลุมถึงสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อระหว่างผู้ชายและผู้ซื้อบริการเพื่อการค้าประเวณี เพราะฉะนั้นผู้ประกอบการสถานบริการต่างๆ จึงมีโอกาสถูกฟ้องร้องดำเนินคดีถึงแม้การกระทำที่เป็นการค้าประเวณีจะไม่ได้เกิดในสถานที่นั้นโดยตรงก็ตาม

ประการที่สาม มาตรการในการฟื้นฟูจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองรวมถึงฝีกอาชีพ และมีอำนาจที่จะอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนก่อตั้งศูนย์ฟื้นฟู อีกนัยหนึ่งก็คืองานฟื้นฟูจะไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

ดังนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 จึงแยกสาระออกได้เป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นกระบวนการยุติธรรมกับส่วนที่เป็นการสังคมสงเคราะห์ จะสังเกตว่ากฎหมายไม่เอาโทษแก่ตัวโสเภณีหรือผู้ค้าประเวณี ทั้งนี้อาจถือว่าเป็นปลายเหตุก็ได้ แต่เอาโทษแก่ผู้สนับสนุนการกระทำเพื่อค้าประเวณี รวมทั้งการติดต่อชักชวนหรือรับเร้าให้ร่วมประเวณีเพื่อสินจ้าง และเป็นการเอาโทษแก่ผู้กระทำเพื่อเตรียมการในการค้าประเวณี นอกจากบุคคลธรรมดาแล้วนิติบุคคลก็อาจเป็นผู้กระทำผิดตามกฎหมายนี้ได้ เช่น ผู้โฆษณาชักชวนหรือแนะนำด้วยเอกสารสิ่งพิมพ์ตามมาตรา 7 หรือเจ้าของกิจการการค้าประเวณีตามมาตรา 11 ซึ่งผู้กระทำผิดพอสรุปได้เป็นสามจำพวก คือตัวผู้ค้าประเวณีเองรวมทั้งบิดา มารดาหรือผู้ปกครองของผู้ค้าประเวณี ผู้ใช้บริการของการค้าประเวณี และผู้อยู่ในวงการการค้าประเวณี

ผู้ค้าประเวณีถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่สุดของระบบการค้าประเวณี หากมีไม่มีผู้ค้าประเวณีแล้วการค้าประเวณีย่อมไม่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายฉบับที่ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประเด็นหนึ่งของการค้าหญิงและเด็ก พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายในการปราบปรามไปที่ตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ องค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก เป็นบทบัญญัติที่เจาะจงลักษณะการกระทำผิดเป็นตัวบุคคลไม่เน้นการสมคบหรือร่วมกระทำความผิดแบบเป็นองค์กรอาชญากรรม อย่างไรก็ตามการเจาะจงเกี่ยวกับตัวบุคคลซึ่งเป็นตัวกลางผู้รับประโยชน์ ไม่เพียงแต่บุคคลธรรมดา ในกฎหมายนี้เน้นรวมถึงบิดา มารดา ผู้ปกครองของบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปี ตามมาตรา 10 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไป ซึ่งบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งอยู่ในความปกครองของตนตามมาตรา 9 ประการที่ 1 คือรู้ว่ามีกระทำความผิดตามมาตรา 9 เกิดขึ้น ประการที่ 2 คือถ้ามีส่วนร่วม

รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้นก็ต้องรับโทษเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นว่าเพียงแค่รู้ว่ามี การดำเนินการแต่ไม่ขัดขวางปกป้องก็มีความผิดตามกฎหมายแล้ว ประการที่สำคัญผู้ที่เป็นเจ้าของ กิจการค้าประเวณี ผู้จัดการเกี่ยวกับกิจการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมการค้าประเวณี ในสถานค้าประเวณีก็ต้องรับโทษเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี ค้าประเวณี อยู่ก็จะรับโทษหนักขึ้นไปอีก คำจำกัดความของกฎหมายเกี่ยวกับสถานค้าประเวณี กฎหมาย ให้ความหมายว่า คือสถานที่ที่จัดไว้เพื่อการค้าประเวณีหรือยอมให้มีการค้าประเวณีเกิดขึ้น และให้หมายความถึงที่ๆ ใช้ในการติดต่อหรือจัดหาบุคคลอื่นในการค้าประเวณีด้วย ดังนั้นสามารถ ตีความว่ากฎหมายมีขอบเขตครอบคลุมถึงสถานที่อยู่ 4 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 สถานที่ที่จัดไว้เพื่อการค้าประเวณี ย่อมหมายถึงสถานที่นั้นจัดไว้เป็น ที่พบปะระหว่างลูกค้า มีการตกลงซื้อขายประเวณีกัน และจัดหาห้องที่สำหรับร่วมประเวณีไว้ให้ ซึ่งปกติเรารู้จักกันในชื่อของช่องโสเภณี

ประเภทที่ 2 สถานที่ที่ยอมให้มีการค้าประเวณี นั้นหมายถึง สถานที่นั้นเป็นสถานที่ ดำเนินกิจการอื่นแต่ยอมให้มีการตกลงซื้อขายและร่วมหลับนอน (ร่วมประเวณี) ในสถานที่ของตน เพราะฉะนั้นสถานบริการบางประเภทที่มีหญิงบำเรอและจัดที่พักหลับนอนให้แก่ลูกค้าจึงอยู่ใน ขำยนี้ทั้งสิ้น ซึ่งการยอมให้มีการค้าประเวณีนั้น เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล ผู้จัดการ ไม่จำเป็นต้องเป็น บุระจัดหาเองก็มีความผิดตามมาตรา 11 ได้

ประเภทที่ 3 สถานที่ที่ใช้ในการติดต่ออาจเป็นที่ใดก็ได้ หากสถานที่นั้นมีเจ้าของมีผู้ดูแล หรือมีผู้จัดการของสถานที่ และมีการใช้สถานที่นั้นในการติดต่อซื้อขายประเวณี เจ้าของสถานที่นั้น ก็จะต้องรับผิดตามมาตรา 11 เช่นเดียวกัน สถานที่ดังกล่าวนี้จึงอาจเป็นสถานบริการทั่วไป เช่น ร้านอาหาร บาร์ คลับ ผับ คาเฟ่ ฯลฯ

ประเภทที่ 4 สถานที่ที่จัดหาบุคคลอื่นเพื่อกระทำการค้าประเวณีนั้นนอกจากมีลักษณะ เช่นเดียวกับ 3 สถานที่ที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้จะไม่เกี่ยวกับ 3 ประเภทแรกเลย เช่น โรงแรม หรือ สถานที่พักผ่อนต่างๆ หากมีการจัดหาบุคคลอื่นเพื่อการค้าประเวณี เจ้าของกิจการ ผู้ดูแล หรือ ผู้จัดการ ของสถานที่นั้นก็ต้องรับผิดตามมาตรา 11

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมตัวกลาง ผู้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง แต่ใน ทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตรวจก็ตีความเกี่ยวกับสถานค้าประเวณี เป็นเพียงช่องโสเภณี ซึ่งไม่ได้รวมเอาสถานที่ 3 ประเภทหลังไว้ด้วย เป็นการใช้และตีความกฎหมาย ลักษณะแคบ ทำให้กฎหมายไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดได้ในทางปฏิบัติและมีการใช้ กฎหมายนี้อย่างจำกัดมาก

อุปสรรคสำคัญที่เกิดจากการตีความเหล่านี้แบ่งได้ 2 เหตุใหญ่ คือ

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกมาใหม่ ไม่มีแนวทางในการปฏิบัติงานหรือข้อชี้แนะจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในการตีความกฎหมายให้ได้มาตรฐานตามวิชาชีพกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้บังคับบัญชาในระดับสูงมักจะไม่ได้มาจากผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายโดยตรง จึงไม่เห็นความสำคัญของการฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับ จึงมีปัญหาในการใช้และตีความไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. การนอกราชการบังหลวงที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนหนึ่งใช้และตีความกฎหมายให้แคบที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับเอื้อประโยชน์แก่ผู้ที่ให้สินบนแก่ตนหรือให้รายได้พิเศษ

ตามมาตรา 7 ผู้ที่โฆษณา ลงโฆษณาหรือชักชวนด้วยเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือทำให้เผยแพร่ด้วยวิธีใดไปยังที่สาธารณะ ในการเรียกร้องคิดต่อค้าประเวณีของตนเองหรือผู้อื่นก็ต้องรับโทษ จุดนี้ จะเห็นได้ว่าการโฆษณาชักชวน หรือแนะนำในลักษณะแอบแฝงเพื่อการค้าประเวณีในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นโฆษณาบริการเพื่อนเที่ยว หรือรูปแบบการให้บริการตัวต่อตัวอื่นๆ ก็มีการกระทำผิดอย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายไม่สามารถเอาผิดได้ นอกจากนั้นการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตในลักษณะเดียวกับการเผยแพร่ทางสิ่งพิมพ์และยังโฆษณาเกี่ยวกับการค้าประเวณีอย่างเปิดเผย ยังไม่มีกฎหมายเข้าไปควบคุม จึงทำให้กฎหมายมาตรา 7 นี้ไม่สามารถจัดการกับตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ หรือองค์กรอาชญากรรมที่โฆษณาเกี่ยวกับการค้าประเวณีได้ในลักษณะที่เป็นธุรกิจการค้า ทั้งที่การโฆษณาลักษณะนี้มีผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรงและกว้างขวาง ยิ่งกว่าการที่ตัวหญิงและเด็กโฆษณาการค้าประเวณีด้วยตนเองอย่างมากมายหลายเท่าตัว ทั้งนี้มีจุดน่าสังเกต 2 ประการ

1. กิจการเพื่อเที่ยวเป็นกิจการที่ไม่น่าจะอนุญาตให้โฆษณาหรือหากจะมีการโฆษณาก็น่าจะจำกัดเฉพาะบริษัทท่องเที่ยวซึ่งจะควบคุมง่ายขึ้น หากปล่อยให้มีการโฆษณาหรือการค้าปกติก็จะไม่สามารถควบคุมได้ และการติดตามตรวจตราว่าธุรกิจประเภทนี้เป็นการค้าประเวณีหรือไม่เป็นการลงทุนที่ได้ผลไม่คุ้มค่า ทั้งนี้เป็นเพราะกิจการเพื่อนเที่ยวเมื่อมีการค้าประเวณีแอบแฝง ลูกค้า ผู้ค้าจะมีการติดต่อสื่อสารโดยตรงตัวต่อตัวซึ่งอยู่นอกสถานที่ของกิจกรรมเพื่อนเที่ยว กฎหมายจึงครอบคลุมไปไม่ถึง เพราะฉะนั้นผู้เป็นเจ้าของกิจการเพื่อนเที่ยวไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบตามมาตรา 11 ขณะเดียวกันหากให้กิจการนี้อยู่ในธุรกิจท่องเที่ยวจะง่ายต่อการควบคุม มากกว่า เพราะกิจการท่องเที่ยวเป็นกิจการที่ติดตามตรวจสอบโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อยู่แล้ว

2. โรแมนติกม่านรุคโดยลักษณะของโรแมนติกม่านรุคประสังค์เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการค้าประเวณีเพราะโรแมนติกม่านรุคจะเป็นโรแมนติกม่านรุคที่ปกปิดไม่ให้ผู้ใด

ได้ทราบว่าลูกค้าเข้ามาใช้บริการหรือกำลังใช้บริการ โรงแรมประเภทนี้จึงเข้าข่ายเป็นสถาน
ค้าประเวณี โดยวัตถุประสงค์ของการมีโรงแรมประเภทนี้และอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ จึงเป็น
ช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญอีกช่องหนึ่งนอกเหนือจาก 2 ข้อที่ได้กล่าวมา

สำหรับลูกค้าเฉพาะของเด็กผู้ค้าประเวณีไม่ครอบคลุมลูกค้าผู้ใช้บริการของหญิง
กฎหมายได้กำหนดว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปราบปราม ผู้กระทำผิดตามมาตรา 8 ไม่ว่า
เด็กจะยินยอมหรือไม่ก็เป็นความผิด ซึ่งทำให้กฎหมายไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มลูกค้าที่พาเด็ก
ไปร่วมประเวณีในสถานที่อื่น จึงทำให้ไม่สามารถปราบปรามลูกค้ากลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริง ดังที่ได้
กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ลูกค้าและผู้ค้าอาจใช้สถานที่อื่นๆ นอกเหนือจากช่องโสเภณี ในการตกลง
หรือติดต่อเพื่อการค้าประเวณีและร่วมประเวณี โดยสถานที่เหล่านั้นเมื่อไม่มีการจัดหาผู้อื่นเข้าไป
ค้าประเวณีก็ไม่ใช่สถานค้าประเวณี เช่น โรงแรม หอพัก รีสอร์ท โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าที่มี
สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมากๆ ก็จะกระทำผิด โดยไม่ต้องรับโทษจึงเท่ากับกฎหมาย
มาตรา 8 นี้ไม่มีผลใช้บังคับสำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง เพราะบุคคลเหล่านี้จะไม่ใช้
สถานที่สาธารณะเหมือนกับลูกค้าระดับต่ำลงไป

อีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาคือ เด็กแม้ว่าจะได้รับโอกาสบำบัดฟื้นฟูแทนการลงโทษ
เมื่อกระทำความผิดตามมาตรา 5, 6, 7 แต่ก็มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา 2 ประการ

1. เด็กเหล่านี้หากอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ก็จะได้รับบริการปฏิบัติ
ระหว่างการดำเนินคดีที่เป็นมิตรกับเด็ก แต่เด็กซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว
แม้ว่าเด็กไม่ต้องรับโทษทางอาญาอยู่แล้วเพราะการค้าประเวณีมีโทษเพียงเล็กน้อย ศาลจะใช้วิธีการ
แทนการลงโทษ ตามมาตรา 74 , 75 ของประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม เด็กยังต้องเผชิญหน้า
กับบรรยากาศแบบเดียวกับจำเลยที่เป็นผู้ใหญ่

2. เด็กที่ไม่ได้กระทำความผิดตามมาตรา 5, 6, 7 แต่เป็นการค้าประเวณีส่วนบุคคล
ตามที่กล่าวมา จะไม่มีกลไกเข้าไปแทรกแซงตามกฎหมายนี้ เช่นเดียวกับหญิงซึ่งทำให้เกิดช่องว่าง
ของการเข้าไปคุ้มครองและป้องกัน ไม่ให้เด็กกลุ่มนี้ต้องยึดถืออาชีพนี้ไปเป็นอาชีพถาวร สำหรับ
ประเด็นนี้จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้หญิงและเด็กที่ค้าประเวณีเป็นกลุ่มเป้าหมายในการ
ปราบปราม แต่กำหนดให้มีบทบัญญัติในมาตรา 5, 6, 7 ไว้เพียงเพื่อเข้าไปแทรกแซง บำบัดฟื้นฟู
ให้หญิงและเด็กเหล่านี้ปรับพฤติกรรมเป็นคนปกติซึ่งยังมีช่องว่างอยู่ ในกรณีที่ไม่เป็นการกระทำ
ความผิดดังที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายไม่ได้ออกแบบให้ไปติดตามดูแลในกลุ่มเหล่านี้เท่ากับ
กฎหมายได้ปล่อยให้เด็กถูกรอรับให้ยินยอมถูกล่วงเกินทางเพศ และแสวงหาประโยชน์ทางเพศ
ต่อเด็กได้

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ที่ประกาศออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 ออกมาเพื่อแก้ปัญหาการขยายตัวของการค้าหญิงและเด็กหญิง โดยมีขอบเขตที่จำกัดทั้งในแง่ของฐานความผิดและมาตรการที่กำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงเด็กชายในฐานะที่เป็นเหยื่อของการค้าประเวณี เนื่องจากกฎหมายนี้กล่าวถึงเฉพาะการห้ามค้าหญิงและเด็กหญิงเท่านั้น และไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการส่งหญิงและเด็กหญิงออกนอกประเทศเพื่อการค้าประเวณีอย่างชัดเจนแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังไม่มีการกำหนดโทษขั้นต่ำสำหรับความผิด และที่สำคัญคือความจริงที่ว่าพระราชบัญญัติไม่สามารถแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็กในปัจจุบันที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบซึ่งอาชญากรรมเหล่านี้สามารถทำได้อย่างเป็นกระบวนการและเป็นระบบ ทำให้การส่งผู้หญิงออกนอกประเทศเป็นไปได้ไปอย่างเนบเนียน

ในกฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มต้นกล่าวถึงการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก แต่ไม่มีการให้คำจำกัดความของการค้าหญิงและเด็ก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กมีลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดฐานเป็นธุระจัดหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 และ 283 โดยเพิ่มเติมเจตนาพิเศษนอกจากจะเป็นการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารแล้วยังมีเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นอีก จึงมีขอบเขตครอบคลุมที่กว้างขวางกว่า และมีการกำหนดว่าการเตรียมเพื่อกระทำความผิดเป็นความผิดฐานพยายามกระทำความผิด แต่กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นการพยายามกระทำความผิด เพราะต้องการเข้าไปแทรกแซงก่อนลงมือกระทำความผิด นอกจากนั้นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กจะเข้าองค์ประกอบได้ก็ต่อเมื่อมีผู้สมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ดังนั้นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 5 แต่กระทำความผิดคนเดียวไม่ถือว่าอยู่ในขอบข่ายการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ถือเป็นเพียงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการค้าประเวณี หรือกฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนแล้วแต่กรณีเท่านั้น ซึ่งในการค้าหญิงหรือเด็กถ้าบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งสมคบกับบุคคลอื่นได้ลงมือกระทำความผิดไป แม้ว่าคนอื่นๆ ยังไม่ได้ลงมือ บุคคลที่สมคบกันต้องรับโทษตามบุคคลที่ลงมือกระทำต้องรับโทษ

กฎหมายต้องการทำลายความร่วมมือกันระหว่างผู้สมคบกันด้วยการกำหนดให้คนที่สมคบกันที่กลับใจให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่หรือกลับใจด้วยตนเองก็ตาม โดยเข้าไปขัดขวางการลงมือกระทำความผิดของบุคคลที่สมคบด้วยกันก็จะไม่ต้องรับโทษ ในเรื่องของการกระทำความผิด แต่มีความผิดฐานสมคบกันเท่านั้น นอกจากนั้นหากผู้กระทำความผิดเปิดเผย

การสมคบกันต่อเจ้าหน้าที่ทำให้ศาลอาจลงโทษน้อยลงไปจากกฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษเลย เพื่อใช้เป็นแรงจูงใจ ใ้บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มที่สมคบกันให้ความร่วมมือกับรัฐ ในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กมากยิ่งขึ้น

โดยภาพรวมแล้วกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อปราบปรามตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ต้องการเข้าไปแทรกแซง และให้การคุ้มครองแก่หญิงและเด็ก ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลตามสถานที่ต่างๆ ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กตามมาตรา 8 นอกจากนั้นยังให้อำนาจเข้าไปตรวจค้น เพื่อทำการตรวจสอบว่ามีหญิงหรือเด็กตกเป็นผู้เสียหายหรือไม่ สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ซึ่งสงสัยว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งสามารถกักตัวหญิงหรือเด็กให้ได้ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพื่อนำไปใช้ในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายด้วย

ในด้านของหญิงและเด็กกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นผู้เสียหายเอาไว้ด้วย ซึ่งเป็นพัฒนาการใหม่ของกฎหมาย เพราะยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับอื่นกล่าวถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายด้วยประการใดๆ เว้นแต่กฎหมายคุ้มครองพยานซึ่งผู้เสียหายจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพยานด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เรียกร้องให้ผู้เสียหายเหล่านั้นต้องมาเป็นพยาน จึงจะได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองเป็นการตอบแทน

อย่างไรก็ตามพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนก็มักจะไม่ใช่ตีความกฎหมายในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะปรากฏผลทางปฏิบัติว่ามีหญิงต่างด้าวและเด็กต่างด้าวจำนวนมากซึ่งเป็นผู้เสียหายถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยไม่ได้รับการอนุญาต รับจ้างหรือประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณีเป็นต้น เนื่องจากมาตรา 11 เพียงระบุเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมแก่หญิงหรือเด็กที่เป็นผู้เสียหาย แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่ผู้เสียหายกลุ่มนี้อาจกระทำผิดที่เกิดจากการค้ามนุษย์ เช่น การเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต การรับจ้างทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและค้าประเวณีในสถานค้าประเวณี เป็นต้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเช่นเดียวกับมาตรา 7 วรรคสาม และวรรคสี่ ที่ยกเว้นโทษและบรรเทาโทษให้แก่ผู้สมคบกันค้าหญิงและเด็ก ซึ่งให้ความร่วมมือต่อรัฐในการขัดขวางและให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก ทำให้พนักงานสอบสวนจำนวนมากตีความว่าต้องดำเนินคดีต่อผู้เสียหายเหล่านี้จึงเป็นเหตุให้รัฐไม่สามารถได้ตัวผู้เสียหายมาช่วยสนับสนุนการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กได้เท่าที่ควร ประกอบกับการที่ผู้เสียหายเหล่านี้

เต็มใจที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ก็ยิ่งทำให้รัฐไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐาน สำหรับการปราบปรามและดำเนินคดีต่อตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมได้ตามเจตนารมณ์

สำหรับผู้ที่ต้องการใช้แรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก หรือเป็นลูกค้าของหญิงและเด็ก ที่ค้าประเวณีไม่ได้อยู่ในเป้าหมายของกฎหมายฉบับนี้

ดังนั้นจึงมีการตราพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ขึ้นมาใช้บังคับ กฎหมายที่ใช้ในการบังคับการค้าประเวณีดังกล่าวมาข้างต้น จะออกมาเพื่อแก้ไขในเรื่องของขอบเขตของฐานความผิดมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พระราชบัญญัติมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากกฎหมายเดิมในหลายประเด็นคือ

ประการแรก คำว่า “เด็ก” ถูกนิยามไว้ภายใต้กฎหมายว่าเป็นบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปี บริบูรณ์ การคุ้มครองมีผลครอบคลุมถึงทั้งเด็กชายและเด็กหญิง การกระทำผิดภายใต้กฎหมายได้ขยายคลุมไปถึงการขาย การซื้อการค้าหญิงและเด็ก การนำตัวไป หรือส่งตัวไปที่ใดที่หนึ่ง การรับตัวไว้ การหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือการบังคับให้หญิงหรือเด็กกระทำการต่างๆ แม้ว่าจะด้วยความยินยอมก็ตาม เพื่อสำเร็จความใคร่ให้กับบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากบุคคลอื่น

ประการที่สอง การนำบุคคลใดเข้ามาในประเทศหรือส่งบุคคลใดออกนอกประเทศหรือเป็นธุระจัดการให้บุคคลใดถูกส่งออกนอกประเทศ แม้ว่าจะด้วยความยินยอมของบุคคลนั้นก็ตาม เพื่อจุดประสงค์เพื่อการค้าประเวณีถือเป็นความผิด

ประการที่สาม กฎหมายมีการบัญญัติมาตรการป้องกันเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กหญิงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการกระทำผิดฐานสมคบกันอันได้แก่ การกระทำร่วมกันโดยบุคคล 2 คนหรือมากกว่า 2 คนขึ้นไป หรืออีกนัยหนึ่งบุคคลอาจมีความผิดฐานค้าหญิงและเด็กแม้ว่าจะยังไม่ได้ลงมือกระทำความผิดก็ตาม โดยวิธีการนี้จะทำให้สามารถดำเนินคดีกับผู้ค้าหญิงและเด็กได้มากขึ้น และจะทำให้เข้าถึงผู้อยู่เบื้องหลังกระบวนการค้าหญิงได้ง่ายขึ้น

ประการที่สี่ กฎหมายได้กำหนดให้มีกลไกบางประการที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมากขึ้นในการทำหน้าที่สอบสวน ตรวจสอบผู้หญิงและเด็กที่จะเข้ามาในหรือออกนอกประเทศ

จะเห็นได้ว่าปัญหาการค้าประเวณีนั้นก็ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญอยู่ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็มาจากกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง จึงสมควรที่จะศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายกับความผิดการค้าประเวณี ดังนี้

1. ปัญหาของวิธีการป้องกันการกระทำความผิด ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีอยู่หลายฉบับด้วยกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 ซึ่งมีการบังคับใช้น้อยมากอันเนื่องมาจากข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานความผิดที่แถบบทลงโทษที่ต่ำทำให้ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขยาดตัวของการค้าหญิงและเด็กหญิงได้ ในส่วนของมาตรการในการป้องกันการกระทำความผิดเกิดปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้คือ ประการที่หนึ่งพระราชบัญญัติไม่ได้กล่าวถึง “เด็กผู้ชาย” ในฐานะที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เนื่องจากกฎหมายนี้กล่าวถึงเฉพาะการห้ามค้าหญิงและเด็กหญิงเท่านั้น และไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการส่งหญิงและเด็กหญิงออกนอกประเทศเพื่อการค้าประเวณีอย่างชัดเจนแต่อย่างใด และที่สำคัญคือความจริงที่ว่าพระราชบัญญัติไม่สามารถแก้ปัญหาค้าหญิงและเด็กในปัจจุบันที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบซึ่งอาชญากรรมเหล่านี้สามารถทำได้อย่างเป็นกระบวนการและเป็นระบบ ทำให้การส่งผู้หญิงออกนอกประเทศเป็นไปอย่างแนบเนียน ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงถูกยกเลิก และนำพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ขึ้นมาใช้แทน โดยมีลักษณะสำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ “เด็ก” ถูกนิยามไว้ภายใต้กฎหมายว่าเป็นบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ การคุ้มครองมีผลครอบคลุมถึงทั้งเด็กชายและเด็กหญิง การกระทำผิดภายใต้กฎหมายได้ขยายคลุมไปถึงการขายการซื้อ การค้าหญิงและเด็ก การนำตัวไป หรือส่งตัวไปที่ใดที่หนึ่ง การรับตัวไว้ การหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือการบังคับให้หญิงหรือเด็กกระทำการต่างๆ แม้ว่าจะด้วยความยินยอมก็ตามเพื่อสำเร็จความใคร่ให้กับบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากบุคคลอื่น ดังนั้นพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จะมีส่วนสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีกว้างขึ้น และครอบคลุมไปถึงการค้าหญิงและเด็กเพื่อการแสวงหาประโยชน์อื่นๆ อันมิควรได้นอกเหนือไปจากการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ข้อแก้ไขนี้จะทำให้การแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการกระทำผิดกฎหมายเช่นกันเมื่อเทียบกับกฎหมายฉบับเก่าที่กำหนดฐานความผิดไว้แคบ โดยเพียงแต่ระบุถึงการนำหญิงและเด็กหญิงเข้ามาในประเทศเพื่อให้มีการร่วมประเวณีเท่านั้น

พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งประสบกับความไม่มีประสิทธิผลของตัวพระราชบัญญัติเอง อันดับแรกคือบทลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของหญิงนั้นเบาเกินไป อีกทั้งการกำหนดความหมายที่ชัดเจนของ “สถานการค้าประเวณี” ซึ่งไม่

ทราบว่าการครอบคลุมไปถึงสถานบริการต่างๆ อีกทั้งกฎหมายไม่ได้ระบุโทษผู้ซื้อบริการ ในขณะที่กฎหมายลงโทษโสเภณี ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้มีการตีความกฎหมายข้อนี้ให้รวมไปถึงผู้ซื้อบริการ ในฐานะผู้กระทำความผิดด้วย ดังนั้นกฎหมายจึงนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ขึ้นมาใช้แทน โดยมีมาตรการป้องกันเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการกระทำผิดฐานสมคบกันคือ บุคคลอาจมีความผิดฐานค้าหญิงและเด็กแม้ว่าจะยังไม่ได้ลงมือกระทำความผิดก็ตาม เป็นที่คาดว่าโดยวิธีการนี้จะทำให้สามารถดำเนินคดีกับผู้ค้าหญิงและเด็กได้มากขึ้น และจะทำให้เข้าถึงผู้อยู่เบื้องหลังกระบวนการค้าหญิงได้ง่ายขึ้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่มิได้บัญญัติถึงวิธีการป้องกันเพื่อมิให้ผู้ค้าประเวณีเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี โดยหลักการแล้วกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการกระทำความผิดจะต้องมีมาตรการเป็นการป้องกันคือ ต้องมีลักษณะวางมาตรการล่วงหน้าในการสกัดกั้นมิให้เกิดเหตุที่จะต้องปราบปรามต่อไป แต่มาตรการและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีในปัจจุบันจะเป็นเรื่องมาตรการที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับผลที่เกิดขึ้นแล้ว กล่าวคือ กฎหมายมิได้วางหลักการในการป้องกันการเกิดกระบวนการค้าประเวณี แต่กฎหมายมักจะมุ่งแต่การจัดการกับกรณีที่เกิดการค้าประเวณีขึ้นแล้ว จึงทำให้ไม่สามารถป้องกันการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาจากบทลงโทษที่กำหนดไว้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีการบัญญัติบทลงโทษที่ค่อนข้างเบา ถึงแม้ว่าจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้จริง แต่ก็ไม่รุนแรงพอและเป็นการลงโทษที่ไม่ครอบคลุมต่อผู้กระทำความผิดด้วย อีกทั้งรูปแบบการค้าประเวณีในปัจจุบันมีความแตกต่างไปจากเดิมมาก จึงทำให้เกิดการค้าประเวณีในรูปแบบใหม่มากขึ้น จึงทำให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่บางฉบับไม่ครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาโสเภณี ในสถานะปัจจุบันจนทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งควรจะมีการเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น เพื่อที่จะให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบและไม่กลับมากระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีอีก และที่สำคัญกฎหมายการปราบปรามการค้าประเวณีจะเน้นการลงโทษหนักสำหรับผู้ที่ป็นธุระจัดหา และผู้ที่บังคับขู่เข็ญให้ผู้อื่นมาทำการค้าประเวณีมากกว่าที่จะลงโทษหนักผู้ที่ทำการค้าประเวณี ถึงแม้ว่าจะจับตัวผู้ที่ป็นธุระจัดหาได้แต่ก็ไม่อาจที่จะโยนไปถึงผู้ที่อยู่เบื้องหลังจริงๆ เช่น นายทุน เอเยนต์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการค้าประเวณีได้เลย

ดังนั้นกฎหมายจึงได้มีการบัญญัติเพิ่มบทลงโทษบุคคลที่ไปเที่ยวโสเภณีเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีในสถานการค้าประเวณี เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด ตามมาตรา 8 โดยเที่ยวโสเภณีเด็กอายุ 15-18 ปี จำคุก 1-3 ปีและปรับ 2 หมื่น-6 หมื่นบาท เที่ยวโสเภณีเด็กอายุไม่

เกิน 15 ปี จำคุก 2-6 ปี และปรับ 4 หมื่น-1 แสนสองหมื่นบาท และตามมาตรา 9 เพิ่มโทษจำคุก และปรับให้สูงขึ้นแก่ผู้จัดหา ผู้จัดการ ผู้ควบคุม ผู้ดูแลเจ้าของกิจการสถานการค้าประเวณี ผู้หวังเหี้ยม กักขังผู้อื่นให้ทำการค้าประเวณีและหากกระทำต่อเด็กหรือเยาวชนอายุไม่เกิน 18 ปี ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้น ถ้าหากผู้ถูกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ผู้กระทำ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต

3. ปัญหาจากความเก่าและล้าสมัยของกฎหมายบางฉบับ ในยุคที่สังคมเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีในปัจจุบัน บางฉบับมีความเก่าแก่และความล้าสมัยของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติป้องกันการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 และอนุสัญญาต่อต้านองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากการค้าประเวณีในปัจจุบันมีลักษณะของการกระทำที่มีกระบวนการ ที่ซับซ้อน อีกทั้งมีการอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถสร้างความเสียหายให้แก่บุคคล นิติบุคคล รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ โดยการโฆษณาผ่านสื่อ อิเลคทรอนิกส์ทุกประเภท ขณะนี้ไม่มีกฎหมายที่เข้าไปควบคุมจึงสามารถทำการได้อย่าง เปิดเผย และกฎหมายที่มีอยู่เป็นเพียงการควบคุมอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการใช้สื่อทุกประเภท ซึ่งสื่อเหล่านั้นมีความซับซ้อนน้อยกว่าสื่ออิเลคทรอนิกส์มากมาย ด้วยเหตุนี้องค์กรอาชญากรรม สามารถใช้สื่อเหล่านี้เป็นประโยชน์ได้ง่ายมากกว่า และเมื่อหันมาพิจารณาประกอบกับอนุสัญญา การต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเน้นรายละเอียดเกี่ยวกับการเฝ้าติดตามโดยใช้เครื่องมือ อิเลคทรอนิกส์ ซึ่งจะสามารถตรวจตราเกี่ยวกับการใช้สื่อทางอิเลคทรอนิกส์ได้ด้วย ยังไม่สามารถ ครอบคลุมได้ถึงการกระทำผิดชี้ให้เห็นว่าการควบคุมด้านสื่ออิเลคทรอนิกส์ยังเป็นจุดอ่อนของ หลายประเทศ

แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้า ประเวณีอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายที่มีอยู่มิได้บัญญัติถึงวิธีการป้องกันเพื่อมิให้ผู้ค้าประเวณีใช้สื่ออิเลคทรอนิกส์ เป็นช่องทางในการกระทำผิดได้

ซึ่งหากพิจารณาถึงความเสียหายต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้นอาจเป็นความเสียหายที่มี มูลค่าสูง หรือเป็นความเสียหายอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาคหรือเสถียรภาพของระบบ การดำเนินธุรกิจ ด้วยเหตุว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีข้อจำกัด และช่องว่าง หรือการกำหนดโทษแบบกว้างๆ ในการบังคับใช้กับความผิดฐานการค้าประเวณี ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้กับการค้าประเวณีที่อาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดลักษณะของฐานความผิดไว้เพื่อนำมาปรับใช้ในการบังคับกับธุรกิจการค้าประเวณีอยู่ในปัจจุบัน

4. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญาจึงกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงกฎหมายและกระทำผิดกฎหมายจนในที่สุดก็กลายเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มักจะจับกุมเฉพาะตัวผู้ค้าประเวณี แต่ไม่จับกุมผู้เป็นธุระจัดหาหญิงและเด็กมาค้าประเวณีต่างๆ ที่พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณีและกฎหมายอื่นๆ ให้อำนาจไว้ การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ค้าประเวณีและผู้เป็นธุระจัดหาให้มีการค้าประเวณีมีผลทำให้ธุรกิจการค้าประเวณีสามารถดำเนินต่อไป และทำกำไรให้แก่ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจอย่างมากมายมหาศาล โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการหลบหลีกความผิด อีกทั้งในการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีการจับกุมแต่เฉพาะผู้ค้าประเวณีที่เป็นหญิงเท่านั้นไม่เคยปรากฏการจับกุมโสเภณีเพศชายเลย จึงสรุปได้ว่าแม้แต่ผู้ค้าประเวณีด้วยกันหญิงก็ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายฉบับดังกล่าวออกมาเป็นระยะเวลาเกือบ 40 ปีแล้ว แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้การค้าประเวณีลดลงได้เลย ในทางกลับกันการกำหนดให้การค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญากลับทำให้ผลประโยชน์ต่างๆ ไปตกอยู่กับเจ้าหน้าที่

5. ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายอันเนื่องมาจากนโยบายของภาครัฐ โดยรัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อควบคุมสถานบริการบางประเภทซึ่งดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี และจัดให้มี การแสดงเพื่อความบันเทิงไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่าง ประพฤติตัวเสื่อมทรามลง” ผลในทางกฎหมายของการประกาศพระราชบัญญัติสถานบริการก็คือ รัฐยอมรับสถานะทางกฎหมายของโรงน้ำชา สถานเดินรำ สถานอาบอบนวด ฯลฯ และรับรองสถานะของหญิงหรือเด็ก ที่จัดไว้ในสถานบริการและสถานเริงรมย์ต่างๆ ที่เปิดกิจการมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้มีการเปิดกิจการเหล่านี้ขึ้นมาอีกมากมายด้วย ทั้งๆ ที่ก็เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า สถานบริการเหล่านี้เป็นกิจการบังหน้าการค้าประเวณี เพราะฉะนั้นการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าประเวณีในสถานบริการนั้นได้ เพราะก็เป็นที่เห็นกันอยู่ชัดเจนแล้วว่าการที่หญิงจะต้อง ไปให้บริการต่างๆ โอกาสที่จะเกิด การค้าประเวณีย่อมมีได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะลงโทษเจ้าของและผู้จัดการสถานบริการที่อนุญาตให้มีการค้าประเวณีในสถานของตนเอง (มาตรา 11 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539) แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ไม่สามารถที่จะเข้าตรวจสอบดูแล

สถานบริการต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการแล้วธุรกิจการค้าประเวณีก็ยิ่งขยายตัวในลักษณะที่เปิดเผยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีก็ยังบังคับใช้อยู่ ดังนั้นพระราชบัญญัติสถานบริการจึงเห็นได้ชัดว่ามีลักษณะที่ขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี นอกจากนี้สถานบริการแล้วรัฐก็ยังอนุญาตให้มีการเปิดโรงแรมซึ่งเป็นแหล่งใหญ่ของการค้าประเวณีด้วย เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังไม่มีนโยบายที่แน่นอน กฎหมายที่ออกมาจึงมีลักษณะขัดแย้งและเป็นอุปสรรค ต่อกันและกันในการบังคับใช้มากกว่าที่จะสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า รัฐควรจะต้องมีนโยบายที่แน่นอนต่อปัญหาการค้าประเวณี โดยรัฐจะต้องกำหนดนโยบายให้ ชัดแจ้งว่าจะควบคุม ขจัดหรือส่งเสริมการประกอบธุรกิจการค้าประเวณี ทั้งนี้เนื่องจากนโยบาย จะเป็นปัจจัยชี้ขาดที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาก็คงผลอย่างจริงจัง และนโยบายจะเป็นตัวกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับ เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมและกำจัดการค้าประเวณีแล้วกฎหมายของรัฐก็ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือ การขจัดการการค้าประเวณีและการขูดรีดจากการเป็นโสเภณีของหญิงและเด็ก รัฐจะต้องไม่ออกกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการเดิมที่ต้องการจะปราบปรามการค้าประเวณี เนื่องจากการค้าประเวณีถือเสมือนหนึ่งเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ในทางตรงข้ามปัจจัยสำคัญที่ทำให้การค้าประเวณีขยายตัวอย่างมากคือ การที่รัฐมี การส่งเสริม และสนับสนุนธุรกิจการท่องเที่ยว โดยปล่อยให้ธุรกิจภาคบริการขยายตัวอย่างมากในรูปแบบต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ทำการตรวจสอบว่าธุรกิจบริการเหล่านี้เป็นกิจการบังหน้าของการค้าประเวณี ปัจจุบันรูปแบบของสถานบริการมีลักษณะหลากหลายขึ้นซึ่งยากแก่การตรวจสอบ จึงไม่เข้าข่ายบังคับของกฎหมายการค้าประเวณีที่ได้บัญญัติไว้

โดยสรุปแล้วไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายฉบับใดในการควบคุมการค้าประเวณีหลายๆประเทศก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี เนื่องจากกฎหมายมีความขัดแย้งในตัวเพราะในขณะที่กฎหมายไม่มีการห้ามการค้าประเวณีแต่ห้ามการตั้งซ่องโสเภณี จึงยังคงเป็นปัญหาอยู่ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ แม้เราจะเชื่อว่ากฎหมายที่ถูกเขียนขึ้นมาอย่างดีสามารถช่วยแก้ปัญหาต่างๆ แต่ก็มีคำถามอยู่ว่าเราควรมุ่งความสนใจในการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีเท่านั้น หรือว่าการแก้ไขปัญหาควรจะมีการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนตลอดจนความทุกข์ยากของชนชั้นที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะคนชนบทการจัดการกับปัญหานี้ต้องอาศัยเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แท้จริงของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องมากกว่า การแก้ปัญหาอย่างฉาบฉวยเมื่อมีเสียงเรียกร้อง

เป็นครั้งคราวเท่านั้น ทำยที่สุด ไม่มีกฎหมายบังคับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นที่พยายามหาแนวทาง
ในการแก้ไขสาเหตุต้นตอของการค้าประเวณีอย่างแท้จริง